



جامعة أبو بكر بلقايد _ تلمسان _
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

محاضرات في مقياس قانون الجماعات المحلية

دروس مطبوعة لطلبة السنة الثانية ماستر
تخصص قانون عام

إعداد الدكتورة:

صديقي نبيلة

أستاذة محاضرة "ب"

السنة الجامعية: 2022 – 2023

مقدمة:

عرف نظام الإدارة المحلية كواقع معاش منذ القدم، إلا أنه لم يحظ بالتنظيم القانوني إلا بعد قيام الدولة الحديثة وازدياد أعباءها تجاه مواطنيها¹، فقد تولى الإنسان إدارة الأنشطة التي وفرت له الأمن والقوت والملبس وغيرها من الإحتياجات الأساسية منذ أن استخلفه الله على الأرض. ومع تطور حياته وانتقاله من مجتمع أسري بسيط إلى مجتمع قروي، ثم مجتمع مدني متحضر كانت أساليب الإدارة التي يتبعها في تنظيم حياته تتطور وتتغير بما ينسجم مع هذه التطورات. فالإدارة ذاتها ليست بالشيء الجديد، ولكن أساليبها وأهدافها هي التي تطورت وتغيرت مع تطور حياة الإنسان إلى أن وصلت إلى ما هي عليه².

إن تحول دور الدولة عن الدور التقليدي المنوط بها في أداء الوظائف التقليدية، وإشباع الحاجات العامة للمجتمع من دولة حارسة إلى دولة متدخلة تسهم في تنظيم جميع الشؤون الإقتصادية والإجتماعية، كان له بالغ الأثر في تطور أساليب الإدارة وأهدافها.

فالتنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تمهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها، بما يتناسب مع ظروفها السياسية والإجتماعية والإقتصادية والتاريخية المحيطة بها. وبشكل عام هناك أسلوبين للإدارة معتمدين في مختلف دول العالم، الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي. حيث يقوم الأسلوب الأول على تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة، تكون عادة في العاصمة، بشكل يؤدي إلى توحيد الأسلوب الإداري وتجانسه في كل أرجاء الدولة، وتباشر الهيئة التنفيذية هذه الوظيفة إما بنفسها وهذا ما يسمى بالمركزية المطلقة، أو من خلال موظفين وهيئات تابعين لها موزعين على مختلف أقاليم الدولة ويعملون باسمها، وهذا ما يسمى بالمركزية المعدلة³.

¹ صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص. 11.

² محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص. 23.

³ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992، ص. 50.

بينما يقوم الأسلوب الثاني على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة، وهيئات محلية إقليمية أو مصلحة مستقلة نسبيا تعمل تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية¹. فتكون الثانية بالإعتراف بالشخصية المعنوية لبعض المرافق العامة في الدولة بغية تسيير بعض المصالح المحلية، أما الأولى فتكون بتقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية ينتخب سكان الإقليم أعضائها لتولي تسيير الشؤون المحلية تحت إشراف السلطة المركزية.

وإذا كان الإعتماد على المركزية الإدارية وحدها أمر لا مفر منه بالنسبة للدول والأنظمة الحديثة النشأة، لما تسمح به من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي الحكومة بالعاصمة درءا لمخاطر الإنشقاق وضمنا لوحدة الدولة، فإن حتمية اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي تتأكد كلما تجدرت الديمقراطية في المجتمع، وانتصر الفكر الداعي إلى إشراك الأفراد في تسيير شؤونهم الإدارية، لاسيما على المستوى المحلي².

مما تجدر الإشارة إليه، أنه ليس بالضرورة أن تتبع الدول أسلوبا واحدا للإدارة في تنظيم شؤونها واحتياجات أفرادها، إذ يمكنها الجمع بين أكثر من أسلوب من أساليب الإدارة إن كان ذلك يحقق مصالحها ومصالح مواطنيها. فهذه الأساليب ليست هدفا بحد ذاتها ولكنها مجرد وسيلة لتحقيق أهداف الدولة وإشباع احتياجات مواطنيها³.

والجزائر كغيرها من الدول، نظم المشرع الإدارة العامة فيها على أساس الأخذ بأسلوب التنظيم المركزي واللامركزي. فقد أرسى المؤسس الدستوري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي منذ الإستقلال، وترجم ذلك في دستور سنة 1963⁴ الذي اعتبر الحوز (البلدية) جماعة ترابية،

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص. 56.

² نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، العدد 22، 2003، ص. 5.

³ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 23.

⁴ نصت المادة 9 منه على مايلي: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصها. تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية". دستور 1963 المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 8 سبتمبر 1963، ج.ج.ج.، عدد 64، صادرة بتاريخ في 10 سبتمبر 1963، (ملغى).

لتؤكد الدساتير المتعاقبة¹ انتهاج الدولة الجزائرية لأسلوب اللامركزية كنمط للتسيير الإداري، باعتماد مستويين للتقسيم الإقليمي هما البلدية كجماعة قاعدية، والولاية كمستوى ثان. وأحالت للمشرع العادي بوضع القوانين التي تحدد وتؤصل وحدات هذا التنظيم وتحدد هيئات الجماعات الإقليمية واختصاصاتها، وعلاقتها بالسلطة المركزية.

تبعاً لما نصت عليه مختلف الدساتير الجزائرية، سنت قوانين متعلقة بالجماعات الإقليمية² منحت للبلديات والولايات جملة من الصلاحيات باعتبارها مجموعات محلية، وذلك قصد إشراكها مع الدولة في تلبية حاجات المواطنين. ورغم اختلاف النظام السائد في الجزائر من اشتراكي إلى ليبرالي، ومن نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية، إلا أن طبيعة التنظيم الإداري اللامركزي المنتهج بقي على حاله، فلم يحدث هذا التغير أي أثر على مشاركة المواطنين في الشؤون الإقليمية³.

¹ المادتين 34 و36 من دستور سنة 1976، صادر بموجب الأمر رقم 97-76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976؛ المادتين 15 و16 من دستور سنة 1989 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.، عدد 9، صادر في 1 مارس 1989؛ المادتين 15 و16 من دستور سنة 1996 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.، عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996؛ المادتين 16 و17 من دستور سنة 2016 صادر بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.، عدد 14، صادر في 7 مارس 2016؛ المادتين 17 و19 من دستور سنة 2020 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

² أمر 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967 متضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.، عدد 6، صادرة بتاريخ 18 جانفي 1967؛ قانون رقم 81-09 مؤرخ في 4 جويلية 1981 متضمن تعديل وتميم القانون البلدي لسنة 1967، ج.ر.ج.، عدد 27، صادرة بتاريخ 7 جويلية 1981؛ قانون رقم 81-02 مؤرخ في 24 فيفري 1981 متضمن التعديل الجديد للقانون الولائي، ج.ر.ج.، عدد 7، صادرة بتاريخ 17 فيفري 1981؛ قانون رقم 90-08 مؤرخ في 7 أفريل 1990 متضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.، عدد 15، صادرة بتاريخ 11 أفريل 1990؛ قانون رقم 90-09 مؤرخ في 7 أفريل 1990 = متضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.، عدد 15، صادرة بتاريخ 11 أفريل 1990؛ قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، متضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.، عدد 37، صادرة بتاريخ 7 جويلية 2011؛ قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، متضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.، عدد 12، صادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.

³ برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017-2018، ص.4.

من هذا المنطلق، تأتي هذه الدراسة من أجل استيضاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر من خلال دراسة وتحليل القوانين السارية التي تنظم كل من البلدية والولاية، وبحث مدى انسجامها مع الأسس العامة لنظام الإدارة المحلية، وذلك من خلال طرح الإشكالية التالية: كيف تعامل المشرع الجزائري الدستوري والعادي مع الجماعات الإقليمية؟ وماهي الأساليب والقواعد التي اعتمد عليها في تطبيق مبادئ الإدارة المحلية وتحقيق أهدافها؟

وبخصوص المنهج المتبع في الدراسة، تم اعتماد المنهج التحليلي الذي ينسجم مع البحوث في المجال القانوني، من خلال جمع المادة العلمية والنصوص القانونية وتحليلها واستقراءها، ومن ثم إخضاعها للتقويم والنقد، إضافة إلى المنهج الوصفي باعتباره يتناسب مع طبيعة الموضوع.

بناء عليه، سيتم تقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: الإطار النظري لنظام الإدارة المحلية.

الفصل الثاني: تطبيقات الإدارة المحلية في الجزائر.

الفصل الأول: الإطار النظري لنظام الإدارة المحلية

لم يتبلور نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية له مقومات وأركان إلا في القرن التاسع عشر، أما كظاهرة تاريخية فقد عرفت الجوامع البشرية من القدم انطلاقاً من فكرة الإنسان ككائن اجتماعي لا تستقيم حياته دون وجود التنظيم أو الحد الأدنى منه¹.

من هذا المنطلق، وبهدف إعطاء صورة واضحة متكاملة عن نظام الإدارة المحلية، لا بد من الوقوف على مفهومه (المبحث الأول)، من خلال تمييزه عن النظم القانونية المشابهة له، كذلك تبيان الأسس والأركان التي يقوم عليها هذا النظام لتبيين ملامحه (المبحث الثاني)، ومن ثم متابعة نشأته وتطوره التاريخي في الجزائر (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية

يستدعي تحديد مدلول نظام الإدارة المحلية تعريفه (المطلب الأول)، بتمييزه عن النظم القانونية المختلفة المشابهة (المطلب الثاني)، ومن ثم بيان أسباب نشأته، وكذا إبراز أهدافه (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

لم يتفق فقهاء القانون والباحثين على تعريف موحد وجامع للإدارة المحلية، فقد تعددت التعريفات الواردة بهذا الخصوص، واختلفت باختلاف زوايا الرؤى لهذا النظام وتباين الأنظمة السياسية و الاجتماعية التي نشأ في ظلها.

إن هذا الاختلاف في وجهات النظر لنظام الإدارة المحلية يدعونا إلى التعرف على بعض التعريفات المختلفة في كل من الفقه الفرنسي، الإنجليزي، والعربي بما فيه الجزائري.

في الفقه الفرنسي ذهب الأستاذ André De laubadère في تعريفه للإدارة المحلية بأنها:

"عبارة عن هيئة محلية لامركزية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي..."².

¹ سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص. 17.

² A. DE LAUBADERE , J.C., VENEZIA , Y. GAUDEMMENT, Traité de droit administratif, Tome 1, 15 édition, L.G.D.J., 1996, Paris, pp. 122, 133.

الملاحظ على هذا التعريف أنه مقتضب، فقد ركز الفقيه على استقلالية الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها الإدارية فقط دون أن يحدد مصدر هذه الإختصاصات والرقابة التي ينبغي أن تخضع لها هذه الهيئات.

أما الأستاذ Marcel Waline فقد عرف الإدارة المحلية بأنها تتضمن سحب الإختصاصات من السلطة المركزية يعهد بها لهيئة مستقلة ذات اختصاص محدد، سواء كان هذا الإختصاص إقليمياً أو مصححياً¹.

يلاحظ من هذا التعريف، أنه أشار إلى دور المشرع باعتباره المختص بتوزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، ولكنه تغافل هو الآخر عن موضوع الرقابة المفترض ممارستها من السلطة المركزية.

هذا وقد عرفت الإدارة المحلية بشكل أكثر دقة في قاموس المصطلحات القانونية، من حيث استجماعه لأركان الإدارة المحلية بأنها: "نظام إدارة يتمثل في السماح لجماعة إنسانية بالإدارة الذاتية تحت رقابة الدولة مع منحهم الشخصية القانونية وسلطات وموارد خاصة بهم..."². أما في الفقه الإنجليزي، فقد عرفها الكاتب البريطاني Modie Grame بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملًا لأجهزة الدولة"³.

كما ذهب آخرون إلى أن: "الإدارة المحلية هي ذلك الجزء من حكومة الأمة أو الدولة الذي يختص أساساً بالمشاكل التي تهم سكان منطقة معينة أو مكان معين إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية..."⁴.

يؤخذ على هذا التعريف أنه أشار إلى الفكرة الأساسية التي تنطلق منها الإدارة المحلية والتي مفادها أن ثمة مسائل تهم منطقة معينة يرى المشرع ضرورة أن يترك أمر إدارتها إلى هيئات محلية.

¹ M. WALINE, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1968, p. 217.

² LEXIQUE des termes juridiques, 21 édition, Dalloz, Paris, 2014, p.179.

³ محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم، الفلسفة، الأهداف)، بحث مقدم في الملتقى العربي الأول "نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي" المنعقد في سلطنة عمان، 18-20 أغسطس 2003، ص.8.

⁴ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص.85.

أما في الوطن العربي، فقد اختلف كذلك الكثير من الفقهاء و الشراح حول تحديد مفهوم الإدارة المحلية، ففي الفقه المصري أشار بعض الفقهاء ضمنا إلى الإدارة المحلية عند تعريفهم لللامركزية الإدارية، منهم سليمان الطماوي بقوله: " يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية¹.

في ذات الإتجاه، يذهب محمد فؤاد عبد الباسط إلى أنه في اللامركزية الإقليمية تتوزع السلطات والاختصاصات بين الدولة والوحدات المحلية بحسب تقسيمات الإدارة المحلية التي يقرها القانون، بحيث يقوم على إدارة هذه الوحدات هيئات ومجالس مستقلة تتمتع باختصاصات ذاتية...².

وقد عرفها عبد الرزاق الشبخلي بأنها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية³.

ومن جانب آخر، يتفق كل من محمد رفعت عبد الوهاب وماجد راغب الحلو⁴ على أنها أجزاء من إقليم الدولة يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية، مع تقرير حق هذه الوحدات بإدارة المرافق و الشؤون المحلية بقدر كبير من الإستقلال تحت رقابة السلطة المركزية. يلاحظ على هذا التعريف أنه ركز على الجهة التي تتولى إدارة الشؤون والمصالح المحلية دون أن يحدد كيفية تشكيلها سواء عن طريق الإنتخاب أو التعيين.

وفي الفقه الجزائري، قام بعض الفقهاء كذلك في تعريفهم للإدارة المحلية بتحديد الجهة التي تتولى إدارة نشاطها المحلي، من ذلك تعريف الأستاذ محمد الصغير بعلي الذي ذهب إلى أن الإدارة المحلية تركز على الإختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 2007، القاهرة، مصر، ص. 83.

² محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، دون سنة الطبع، الإسكندرية، مصر، ص. 33.

³ نقلا عن: اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الوادي، 2013-2014، ص. 15.

⁴ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون سنة الطبع، ص. 113؛ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص. 132.

المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (الولاية والبلدية)¹.

تماشياً مع وجهة النظر أعلاه، يؤكد الأستاذ مسعود شهبوب أن هذا النظام يقوم على أساس جغرافي حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة سكانية معينة ترتبط فيما بينها بروابط التضامن وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب².

أما الأستاذ عمار بوضياف، فيشير إلى أنه يمكن النظر للإدارة المحلية من زاوية سياسية تتجسد في أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية، يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى الوحدات المحلية من المشاركة في صنع القرار بما يحقق مبدأ الديمقراطية، أما من الناحية القانونية فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع الإقليمي³.

على ضوء ما سبق، ومن خلال التعريفات الفقهية السابقة وقواسمها المشتركة يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، مقتضاه أن تختص وحدات جغرافية من إقليم الدولة ذات شخصية إعتبارية بإدارة شؤونها بواسطة سكانها أو ممثلهم تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وذلك وفق النظام القانوني الذي يرسمه المشرع.

المطلب الثاني: تمييز الإدارة المحلية عن بعض المفاهيم المشابهة

يقتضي تحديد مفهوم الإدارة المحلية تمييزه عن بعض النظم القانونية التي تتشابه وتختلط معه ظاهراً ومضموناً، باعتباره صورة من صور التنظيم الإداري. لذا وتجنباً لأي لبس مفاهيمي يمكن أن يحدث في هذا الشأن، نتولى في هذا المطلب تمييز الإدارة المحلية عن كل من نظام عدم

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص. 34.

² مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986، ص. 4.

³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص. 29؛ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص. 224.

التركيز الإداري (الفرع الأول)، نظام الحكم المحلي (الفرع الثاني)، وكذا نظام الحكم الذاتي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري

يعرف عدم التركيز الإداري بأنه الصورة المخففة للمركزية فيما يطلق عليها بالمركزية المعتدلة أو المرنة أو اللاوزارية، وبمقتضاها يتم تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت النهائي في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الرجوع إلى الرئيس الإداري (الوزير المختص في العاصمة)¹.

إن اللجوء إلى تطبيق عدم التركيز الإداري مرده اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة، فضلا عن تعدد حاجات المواطنين واتساع مجالات الخدمة المقدمة لهم². وهو الأمر الذي أدى إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري (البدائية)، والتي أصبحت سببا في تأخر وبطء إنجاز العمل الإداري؛ بتنازل الإدارة المركزية عن بعض السلطات والإختصاصات لموظفيها التابعين لها في الأقاليم.

ولما كانت الإدارة المحلية تمثل التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية فإنها بهذه الحالة تتشابه مع عدم التركيز الإداري في وحدة الغاية لكل منهما والتي تتمثل بالرغبة في توزيع أعباء الوظيفة الإدارية عبر مختلف أقاليم الدولة وذلك لصعوبة مباشرتها من طرف السلطة المركزية وحدها والمتواجدة في العاصمة³.

على الرغم من ذلك تبقى التفرقة واضحة بين الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري على اعتبار أن الأهداف التي تقف وراء تطبيق نظام الإدارة المحلية لا تقتصر فقط على تخفيف العبء

¹ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص. 17؛ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 57؛ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص. 86، فريجه حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص. 117، 118.

² ياسين ربوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثالثة: تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، 2016-2017، ص. 12.

³ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 89.

الإداري فحسب بل لها أهداف أخرى سياسية واقتصادية واجتماعية، كما أن لها بعدا ديمقراطيا يتجاوز مجرد توزيع الوظيفة الإدارية إلى ممارسة هذه الوظيفة وترك إدارة معظم المصالح المحلية لسكان الوحدة المحلية أو ممثليهم¹.

أضف إلى ذلك يسمح نظام الإدارة المحلية بتعدد السلطات الإدارية فيما لا يستلزم ذلك في عدم التركيز، حيث توزع الوظائف في نظام الإدارة المحلية بين الحكومة المركزية من جهة ووحدات محلية تتمتع عادة بالإستقلال المالي والإداري من جهة أخرى، أما نظام عدم التركيز الإداري فيقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة². كما أن الإدارة المحلية تمارس تلك السلطات والإختصاصات أصالة بقوة القانون وليس نيابة عن السلطات المركزية، في حين تكون بمثابة التفويض³ لا غير في الثانية.

هذا ويكمن الإختلاف كذلك في أن استقلال هيئات الإدارة المحلية هو استقلال أصيل يفرضه القانون على السلطة المركزية التي لا تستطيع الإنتقال منه بخلاف استقلال ممثلي السلطة المركزية بتصريف بعض الأمور الإدارية إنما هو استقلال عارض حيث يحتفظ الرئيس الإداري بكامل سلطاته على المرؤوس وأعماله كما يجوز له سحبه في أي وقت⁴. هذا فضلا عن مظاهر الرقابة التي تتمتع بها السلطة المركزية على موظفيها والتي تختلف عن تلك المفروضة على الهيئات المحلية، ففي الحالة الأولى -عدم التركيز الإداري- يخضع الموظفون في الأقاليم لرقابة رئاسية، بينما تخضع المجالس المحلية في نظام الإدارة المحلية لوصاية إدارية⁵.

¹ كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها "الجزائر، بريطانيا، فرنسا"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص. 43؛ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 58.

² محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 58.

³ يقصد بتفويض الإختصاص أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته المستمدة من القانون إلى أحد مرؤوسيه. فالتفويض يخفف عبء العمل الإداري عن الرئيس صاحب الإختصاص الأصيل، فيقوم هذا الأخير بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه التابعين له بشرط أن يسمح القانون بإجراء ذلك التفويض. ومن ثم يكون للمفوض إليه سلطة القيام بالعمل المفوض فيه وسلطة التقرير بشأنه، ولكن تحت الرقابة الرئاسية للرئيس الإداري المفوض. مقتبس عن: محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 120.

⁴ لأن العلاقة التي تربط الحكومة المركزية بأجهزتها في الأقاليم في نظام عدم التركيز الإداري هي علاقة تبعية رئاسية لا تستقل فيها الفروع الإدارية في الأقاليم عن الوزارات المركزية في العاصمة. مقتبس عن حبشي لرزق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019، ص. 25.

⁵ تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى ضرورة التفرقة بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية لإختلاف المفهومين من عدة نواح:

الفرع الثاني: الإدارة المحلية والحكم المحلي

يعتبر مفهوم الحكم المحلي من المفاهيم التي تلتبس على كثير من الدارسين مع مفهوم الإدارة المحلية، حيث يستخدم البعض هذين المفهومين بشكل مترادف معتبرين أنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة، مع أن هناك فرقا بين المسألتين.

وفي هذا المقام تجدر الإشارة إلى أن الفقه اختلف بشأن التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية ومصطلح الحكم المحلي ولعل مرد هذا الجدل هو الاختلاف في الدلالات اللغوية التي يشير إليها كلا المصطلحين، حيث تباينت الآراء في هذا الشأن إلى ثلاث اتجاهات:

الاتجاه الأول: يرى أنصار هذا الاتجاه أن هناك اختلاف كبير بين المصطلحين فالإدارة المحلية تتعلق باللامركزية الإدارية فهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري¹، أما الحكم المحلي فيتعلق باللامركزية السياسية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم السياسي الشائعة في الدول الاتحادية، فهو يأخذ طابعا سياسيا دستوريا وليس إداريا². وقد اعتمد هذا الرأي في التمييز بين المصطلحين انطلاقا من التفرقة بين مفهومي الحكم والإدارة، فالحكم بهذه الصورة أشمل وأوسع مضمونا من الإدارة. وفي هذا الصدد يذهب الأستاذ سليمان محمد الطماوي إلى القول: " إن اصطلاح الحكم المحلي ينصرف في جميع مظاهره إلى مظاهر الحكم التقليدية وهي التشريع والتنفيذ والقضاء. ومن المسلمات أن نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا بالقضاء، ولكن

فمن حيث أداة ممارسة الرقابة: لا بد أن تكون رقابة سلطة الوصاية منصوصا عليها قانونا، إذ لا يمكن أن تمارس هذه الرقابة ولا يكون لها وجود إلا بناء على نص قانوني يقرها صراحة، ولا تعمل إلا في حدوده ووفقا لإجراءاته تطبيقا لقاعدة "لا وصاية دون نص". وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي مفترضة بحكم القانون وتمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية.

أما من حيث طبيعة الرقابة: تعد الرقابة الوصائية رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا تملك فيه سلطة الوصاية فرض أوامرها وتعليماتها على الهيئات المحلية بحكم استقلاليتها لأنها تتمتع بشخصية معنوية تجعلها بمنأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية. أما الرقابة الرئاسية فهي رقابة معقدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية فهي تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر إلى رؤوسيه ومراقبة أعمالهم وتعديلها وحتى إلغائها سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية. مقتبس عن: علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص. 57؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص. 38؛ عدنان عمرو، المرجع السابق، ص. 112، 133.

¹ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 56.

² سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 92؛ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص. 16.

عمله ينعصر في مجال الوظيفة التنفيذية فيما يتعلق بالمرافق ذات الطابع المحلي دون غيرها... فالحكم المحلي يوجد في الدول ذات الإتحاد الفيدرالي مثل الولايات المتحدة الأمريكية... فالولايات لها اختصاصات تشريعية وقضائية بالإضافة إلى الإختصاصات التنفيذية. وفوق ذلك فإن أقاليم الولاية حسب تسميتها تمارس الإدارة المحلية عن طريق إنشاء وإدارة مرافق محلية... أما ما تمارسه المجالس الشعبية المنتخبة في مصر فهو نوع من الإدارة المحلية بالإشراف على المرافق المحلية، أما التشريع لمجلس الشعب، وتستأثر المحاكم بالوظيفة القضائية.¹

الإتجاه الثاني: يدعو أنصار هذا الإتجاه إلى عدم التفرقة بين المصطلحين واعتبارهما مترادفين لهما مدلول واحد وأنهما يستهدفان أسلوبا واحدا من أساليب التنظيم الإداري (اللامركزية الإدارية الإقليمية) حيث يختلف تطبيق هذا الأسلوب من دولة إلى أخرى حسب ظروفها.²

وقد استدل أصحاب هذا الرأي بدولة مصر حيث استعمل المشرع مصطلح الإدارة المحلية من سنة 1960 إلى 1979، ثم عدل عنها مستخدما مصطلح الحكم المحلي من سنة 1979 إلى 1988، ليعود مرة أخرى لمصطلح الإدارة المحلية دون تقليص اختصاصات الوحدات المحلية.³

فضلا عن ذلك، يضيف أصحاب هذا الإتجاه أن الإحتكام إلى مبدأ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب لتصنيف الحكم المحلي ليس له ما يبرره في أرض الواقع، مستدلين في ذلك بالنظام الفرنسي الذي يعتمد مصطلح الإدارة المحلية على الرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية يتم اختيارهم عن طريق الإنتخاب فقط، في حين أن النظام الإنجليزي يعتمد مصطلح الحكم المحلي على الرغم من أن بريطانيا كانت تضم إلى غاية سنة 1974 عددا من الأعضاء المعينين يسمون بالرجال الحكماء.⁴

الإتجاه الثالث: يرى أصحاب هذا الإتجاه أن الإدارة المحلية و الحكم المحلي يمثلان في الواقع التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية، فهما ينتميان لنوع واحد و الإختلاف بينهما

¹ سليمان محمد الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص.4، مقتبس عن: حبشي لزرق، المرجع السابق، ص.28

² سامي نجم عبد الله، المرجع السابق، ص.91.

³ عبد الرزاق ابراهيم عباس الشخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 14، العدد 52، جامعة بغداد، العراق، 2008، ص.25-26.

⁴ محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق، ص.7-8؛ كمال جعلاب، المرجع السابق، ص.41.

يكن في درجة الإستقلال الذي يتمتع به النظامين وليس في الجوهر. وعليه يعبر الحكم المحلي عن أقصى درجات- اللامركزية الإدارية الإقليمية أما الإدارة المحلية فتقع على مستوى أقل وتمثل خطوة أولى في الطريق إلى نظام الحكم المحلي¹. وفي هذا الصدد يذهب الأستاذ صفوان المبيضين إلى القول: "إن أهم ما يميز الحكم المحلي عن الإدارة المحلية هو مصدر الإختصاص، ومدى الإستقلال، فكلما كان النظام المحلي قائما على نقل السلطة الإدارية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية مع منحها درجة كبيرة من الإستقلال كلما كان النظام المحلي أقرب إلى كونه حكما محليا. أما إذا كان العكس فإنه يكون أقرب إلى كونه إدارة محلية"².

ويستدل أنصار هذا الإتجاه بنمط النظام المحلي المتبع في إنجلترا³ فهو يعبر عن صورة الحكم المحلي نظرا للإستقلال الكبير للوحدات المحلية في ممارستها لسلطتها أما النظام المتبع في غالبية دول العالم الثالث فهو نوع من الإدارة المحلية نظرا لمحدودية الإستقلال الذي تتمتع به هذه الوحدات⁴.

بتقدير هذه الآراء المختلفة نرجح ما ذهب إليه الإتجاه الأول الذي أثبت وجود اختلاف كبير بين المصطلحين، حيث أن الواقع يؤكد وجود فوارق واضحة بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي يتلخص أهمها فيما يلي:

- الحكم المحلي يطبق فقط في الدول الإتحادية، بينما يمكن تطبيق الإدارة المحلية في جميع الدول البسيطة والمركبة .
- الحكم المحلي أو اللامركزية السياسية أسلوب من أساليب التنظيم السياسي في الدولة أما الإدارة المحلية فهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري.

¹ حبشي لزرق، المرجع السابق، ص. 27-28؛ لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم الإقتصادية، جامعة وهران، 2013-2014، ص. 32.

² صفوان المبيضين، الإدارة المحلية "مداخل التطوير" مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص. 30.

³ تجدر الإشارة أن مصطلح الحكم المحلي المعتمد في بريطانيا يعود من الناحية التاريخية إلى أن مجالس الوحدات المحلية عند نشأتها كانت تمارس اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية معا نيابة عن الملك، لكن هذه الوحدات فقدت الوظائف التشريعية والقضائية حاليا وبقيت لها اختصاصاتها التنفيذية. مقتبس عن: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص. 42.

⁴ صفوان المبيضين، المرجع السابق، ص. 30.

- يقوم الحكم المحلي على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الاتحادية و الدويلات، في حين يقتصر نظام الإدارة المحلية على مجرد نقل مباشرة الإختصاص الإداري من السلطات المركزية إلى هيئات محلية.
- يتحدد اختصاص وحدات الإدارة المحلية بقانون يصدر عن البرلمان بينما يحدد الدستور الإتحادي في الدول المركبة اختصاص وحدات الحكم المحلي (الدويلات).

الفرع الثالث: الإدارة المحلية والحكم الذاتي

إن مصطلح الحكم الذاتي هو ترجمة حرفية للمصطلح الإغريقي الأصل *autonomia* وهو يتألف من مقطعين *auto* وتعني الذات و *nomia* وتعني القانون والكلمة بمجموعها تعني قدرة الذات على سن القانون¹.

يتأرجح مدلول الحكم الذاتي بين جانب سياسي وجانب قانوني، ففي السياسة الدولية يعرف أنه: "صيغة قانونية لمفهوم سياسي تتضمن منح نوع من الاستقلال الذاتي للأقاليم المستعمرة لأنها أصبحت من الوجهة السياسية والاقتصادية جديدة بأن تقف وحدها مع الدولة المستعمرة صاحبة السيادة عليها"؛ أما في القانون الداخلي فيعرف مفهوم الحكم الذاتي أنه: "نظام لا مركزي مبني على أساس الاعتراف لإقليم مميز قومياً أو عرقياً داخل الدولة في إدارة شؤونه تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية"².

كما يعرف البعض الحكم الذاتي بأنه نظام سياسي واقتصادي وإداري يحكم فيه مواطنو بلد ما (أو مواطنو وحدة سياسية في بلد ما) أنفسهم ويديرون شؤونهم الخاصة دون أن يخضعوا لسيطرة حكومة أجنبية، أو لسلطة السياسة الخارجية. بحيث يحصل فيه إقليم أو أقاليم من الدولة على سلطة واسعة لإدارة شؤونها، بما في ذلك اختيار المحافظ والنائب في مجلس منتخب

¹ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 94.

² إيثار موسى، المدلول القانوني للحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، مقتبس عن الموقع الإلكتروني:

<https://www.mohamah.net/law/>

يضمن مصالح الجميع على قدم المساواة، لذلك يعتبر النظام الفيدرالي شكلاً متقدماً من الحكم الذاتي¹.

من جانب آخر، يذهب البعض في تعريفه للحكم الذاتي أنه صيغة متطورة من اللامركزية الإدارية تقوم بموجها الدولة (ضمن وحدتها القانونية والسياسية) بالإقرار لقومية أو جماعة دينية أو لغوية أو ثقافية معينة بعض السلطات التشريعية والإدارية ولكن تحت رقابة الدولة وإشرافها².

بناء عليه، يمكن تحديد أوجه التشابه والاختلاف بين الحكم الذاتي و الإدارة المحلية فيما يلي:
أوجه التشابه³:

- ينص المشرع على كل من النظامين سواء في الدستور أو القانون العادي.
- يخضع النظامان لرقابة وإشراف السلطة المركزية.
- لا يغير تبني نظام الإدارة المحلية أو الحكم الذاتي من شكل الدولة إذا كانت بسيطة موحدة أو مركبة.

أما عن أوجه الاختلاف⁴ فتتلخص في:

- تتمتع هيئات الحكم الذاتي فضلاً عن الوظيفة الإدارية بصلاحيات تشريعية لا تتمتع بها هيئات الإدارة المحلية، فالحكم الذاتي هو شكل من أشكال النظم اللامركزية إلا إنه لا يدخل ضمن أي نوع من أنواعها المتعارف عليها، فهو لا يرتقي إلى درجة الفيدرالية ولا يهبط إلى مستوى اللامركزية الإدارية الإقليمية، وإنه والحال هذه يشكّل نظاماً خاصاً متميزاً عن نظام الإدارة المحلية؛ فهو صيغة للحكم والإدارة.
- نظام الحكم الذاتي هو نظام أوسع من حيث الصلاحيات والموارد المالية من نظام الإدارة المحلية، إذ يتم تبنيه نتيجة قرار سياسي لمواجهة وضع طارئ أو ظروف قبلية أو عرقية

¹ أحمد الهلالي، ما معنى الحكم الذاتي، مقتبس عن الموقع الإلكتروني:

https://www.aleasimuh.com/2022/03/blog-post_544.html

² محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009، ص. 454.

³ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 96.

⁴ المرجع نفسه، ص. 97.

يهدف حل إشكاليات الأقليات العرقية والدينية، كما حصل بالنسبة للحكم الذاتي في شمال العراق استجابة لخاصية الأكراد الثقافية والعرقية، أو في جنوب السودان أضف إلى كل من إيطاليا، اسبانيا، وبلجيكا. بينما تتعدى مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية وأهدافها ذلك لتطال مستويات مختلفة سياسية، إدارية، اجتماعية، واقتصادية، دون أن يكون لها أي صبغة قومية أو مذهبية.

المطلب الثالث: مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية وأهدافها

لم يعرف نظام الإدارة المحلية كتنظيم إداري بالمفهوم المتعارف عليه إلا في نهاية القرن 18، بعد انتشار المبادئ والأفكار الديمقراطية وارتباط الدعوة إليها في المجال السياسي بالدعوة إلى تطبيقها في المجال الإداري، حيث وجدت فيها الحكومات نظاما يشرك المواطنين في إدارة شؤونهم، و يؤهلهم سياسيا للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقت لتوليمهم السلطة¹. ولما كان وجود الإدارة المحلية إلى جوار الإدارة المركزية ضروري من شأنه أن يحقق مزايا عديدة في جوانب حياة الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فقد اتجهت معظم الدول الحديثة إلى إدراجها ضمن جهازها الإداري لأهميتها البالغة ولما تحققه من أهداف مختلفة.

بناء عليه سنتولى من خلال هذا المطلب تبيان الأسباب الداعية إلى تبني نظام الإدارة المحلية (الفرع الأول)، ومن ثم نتطرق إلى أهدافها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسباب تبني نظام الإدارة المحلية

إذا كانت النظم القانونية اليوم على اختلاف نهجها السياسي والاقتصادي قد تبنت الإدارة المحلية كتنظيم، فإن الأسباب التي تكمن وراء ذلك تكاد تكون واحدة في كل الدول، من جملة هذه الأسباب:

¹ لوعيل رفيق، الإدارة المحلية المقارنة، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، قسم العلوم السياسية، جامعة البليدة 2، 2020-2021، ص. 6.

أولاً: تزايد مهام الدولة

كانت وظيفة الدولة تقتصر على كونها دولة حارسة في تولي شؤون الأمن الداخلي والخارجي للبلاد وإدارة مرفق الدفاع والقضاء، فكان من اليسير على الحكومة أداء خدماتها في جميع أرجاء الدولة لأن نشاطها كان محدوداً¹. ومع ظهور فكرة الدولة خادمة وليست حاكمة أي أن الدولة تعمل على خدمة المجتمعات وليس فقط حراستها، اتسعت وظائف الدولة وأصبحت تتدخل في ميادين كثيرة تحقيقاً للأهداف الاجتماعية والإقتصادية ورخاء ورفاهية المواطنين، لذلك أصبح من العسير على الحكومة المركزية أن تهض وحدها بالأعباء الجديدة الملقاة على عاتقها. من هنا ظهرت فكرة هيئات محلية تتولى بعض الوظائف في نطاق الوحدات الجغرافية، بما يخفف من المهام التي تقوم بها الدولة². فتنوع النشاط وتعدد المهام هو ما فرض إنشاء هياكل إلى جانب الحكومة المركزية لمساعدتها في الدور المنوط بها تتمثل في الوحدات المحلية.

ثانياً: التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة

إن المسلم به أن أجزاء إقليم الدولة الواحدة تختلف في مسائل معينة فمن الناحية الجغرافية هناك مناطق ساحلية، مناطق داخلية، مناطق قريبة من العاصمة، ومناطق بعيدة عن العاصمة. كما تختلف أجزاء إقليم الدولة من ناحية التعداد السكاني فهناك أقاليم مكتظة بالسكان وأقاليم قليلة السكان... الخ³.

على أساس هذا الاختلاف بين مناطق الدولة الواحدة تبدو الضرورة ملحة في الإستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم المحلي، إذ من غير الممكن أن تسيّر كل هذه المناطق و الأقاليم على اختلاف مواقعها و عواملها بجهاز مركزي واحد⁴.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 227

² مصطفى عوفي، الصالح ساكري، تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر، المفهوم والنشأة، مجلة الإحياء، عدد 13، 2009، ص. 243؛ بسمة عولي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، 2006، ص. 258.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 228.

⁴ حبشي لزرق، المرجع السابق، ص. 38.

فهذا الأخير قد يضع عند قيامه بأداء الخدمات أنماطا وأساليب متشابهة تطبق على كافة المواطنين وفي كافة مناطق الدولة على قدم المساواة. وإذا كان اتباع هذه الأساليب لا يشكل عقبة بالنسبة للخدمات الوطنية التي يشترك في الإنتفاع منها جميع المواطنين، فإن الأمر يختلف بالنسبة للخدمات المحلية بسبب التفاوت بين المناطق الجغرافية في القطر الواحد¹، فمشاكل الصحة والنقل والتعليم والفلاحة وغيرها ليست واحدة في كل أجزاء إقليم الدولة من حيث الحدة مما يتطلب اختلافا في الأساليب المتبعة لأداء الخدمات. من هنا تبدت الحاجة لتبني نظام الإدارة المحلية بإعتباره أكثر إدراكا للحاجات المحلية لتحقيقه الخدمات بطريقة تتلائم مع البيئة المحلية لكل وحدة جغرافية ومع طبيعة ورغبات السكان المحليين وظروفهم المحلية التي تختلف من منطقة إلى أخرى.

ثالثا: تجسيد الديمقراطية

لا يقل مبرر تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي شأننا عن الدوافع السابقة لتبني نظام الإدارة المحلية، فهذه الأخيرة تمثل الوسيلة الفعالة لمشاركة السكان المحليين في ممارسة السلطة دون اللجوء إلى العنف طبقا لما تقتضيه مبادئ السياسة الديمقراطية. كما يساعد نظام الإدارة المحلية على تدريب المواطنين على أساليب الحياة النيابية عن طريق تشكيل مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين²، بما ينطوي عليه من ترسيخ لمفهوم حكم الشعب لنفسه بنفسه. إن تطبيق الديمقراطية المحلية من خلال نظام الإدارة المحلية من شأنه أن يرفع درجة الوعي لدى السكان المحليين بممارسة الحقوق الوطنية³، كما ينمي شعورهم بتحمل المسؤولية، من خلال الدور الذي يؤديه في إدارة مرافقهم المحلية.

¹ مصطفى عوفي، الصالح ساكري، المرجع السابق، ص. 244.

² مصطفى عوفي، الصالح ساكري، المرجع السابق، ص. 244؛ مير عبد القادر، المرجع السابق، ص. 36.

³ حبشي لزرق، المرجع السابق، ص. 35.

الفرع الثاني: أهداف الإدارة المحلية

إن اللجوء إلى تبني نظام الإدارة المحلية هو ضرورة ملحة لتحقيق أهداف عديدة يمكن إجمالها وفقاً لما يلي:

أولاً: الأهداف السياسية¹

- من أهم الأهداف السياسية التي يسعى نظام الإدارة المحلية لتحقيقها هي كالاتي:
 - الديمقراطية والمشاركة: تعتبر الديمقراطية والمشاركة من بين أهم الأهداف السياسية الأساسية في إدارة الشؤون المحلية تجسيدا لمبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة البرامج الإنمائية والخدمات، لكون الجماعات المحلية هي القاعدة النموذجية لنظام الحكم الديمقراطي في الدولة.
 - تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة وذلك بتوزيع الإختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة مما يساهم في إمكانية مواجهة الأزمات والمصاعب المختلفة.
 - دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي بفضل ما تساهم به الجماعات المحلية للقضاء على تسلط القوى السياسية داخل الدولة.

ثانياً: الأهداف الإدارية²

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها، فهو يهدف إلى:

¹ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 61؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص. 5؛ محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق، ص. 15.

² ياسين ربوح، المرجع السابق، ص. 5؛ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 102؛ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 62؛ محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق، ص. 16؛ صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين التبعية والإستقلالية، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2009-2010، ص. 12.

- القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية حيث تنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق، برقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.
- تحقيق الكفاءة الإدارية استناداً لأن نظام الإدارة المحلية بتجسيده لمبدأ التخصص وتقسيم العمل أثبت فعاليته في رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحسين قدراته لمواجهة مختلف المتغيرات والمستجدات .
- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية بما يحقق النهوض بمستوى الخدمات وأداءها في الوحدات المحلية من خلال الإستفادة من أداء بعضها البعض.
- التخفيف من أعباء أجهزة الإدارة المركزية والحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي، حيث تتولى المجالس المحلية إدارة الأنشطة المحلية بما يتيح للسلطات المركزية التفرغ للمسائل ذات الأهمية القومية.

ثالثاً: الأهداف الإقتصادية¹

تعمل الإدارة المحلية على تقريب المنتج من المستهلك أو المستفيد من الخدمة ممن يؤديها حيث يقرر ممثلو الوحدات المحلية الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها في الوقت الذي يستطيعون هم أنفسهم الإنتفاع والإستفادة بهذه الخدمات.

هذا وتستهدف الإدارة المحلية تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية ذلك لأن الإدارة المركزية بقيامها بإدارة المرافق القومية و المحلية قد لا تحقق العدالة في توزيع الأعباء على دافعي الضرائب، فضلاً على أن ما يدفعه أهالي الوحدات المحلية من ضرائب ورسوم سيتم توزيعها على هذه المرافق المحلية ، بما فيه تحقيق للعدالة الإجتماعية وتساوي المواطنين في تحمل المسؤولية المالية.

¹ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 103؛ صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 35.

رابعاً: الأهداف الإجتماعية¹

- يعمل نظام الإدارة المحلية على تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية بما يتفق وظروفهم وأولويتهم.
- شعور الفرد داخل المجتمع المحلي بأهميته في التأثير في اتخاذ القرارات المحلية وتنفيذها.
- تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بالقاعدة الشعبية وهو ما ينعكس إيجاباً على السكان المحليين وتلبية حاجاتهم، كما أنها تنمي الإحساس الأفراد بانتمائهم للوطن.

المبحث الثاني: أركان الإدارة المحلية

سبق البيان أن الإدارة المحلية هي تنظيم قانوني يتولى بموجبه المشرع منح هيئات محلية مستقلة نسبياً إدارة الشؤون والمصالح المحلية، على أن تخضع هذه الهيئات وأعمالها لرقابة وإشراف السلطة المركزية.

من خلال هذا التعريف، يمكن القول أن الإدارة المحلية باعتبارها تمثل التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية، فهي تقوم على أركان ثلاثة يتمثل الركن الأول في الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة (المطلب الأول) أما الركن الثاني فيتمثل في استقلالية الهيئات في إدارة المصالح المحلية (المطلب الثاني)، إلى جانب الركن الثالث الذي يقضي بخضوع هذه الهيئات وأعمالها للرقابة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة

إن الفكرة الأولى التي تتأسس عليها اللامركزية المحلية هي الاعتراف بوجود مصالح محلية خاصة بإقليم معين من أقاليم الدولة، تهتم أبناء إقليم بذاته أكثر من أهميتها لجميع مواطني الدولة². مما يقتضي أن تتولى الهيئات المحلية المعنية مباشرتها انطلاقاً من فكرة أن أبناء المنطقة

¹ محمد محمود الطعمنة، المرجع السابق، ص. 16؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص. 6؛ صفوان المبيضين، حسين

الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 34.

² صفوان المبيضين، المرجع السابق، ص. 35.

هم أعلم بشؤونهم وشؤون إقليمهم، على أن تتولى الحكومة المركزية المصالح التي تهم الدولة كلها¹.

ترتبا على ذلك تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة اصطلاح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والإقتصادي والتعليم العالي وغيرها، تاركة بقية المهام لتسير وترسم وتدار من قبل الأجهزة المحلية².

مما تجب الإشارة إليه ضمن هذا الإطار أن مسألة تحديد المصالح الوطنية و المصالح المحلية هي مسألة نسبية تختلف من دولة إلى أخرى، فما يعد مرفقا قوميا في دولة نامية قد لا يعد كذلك في دولة متطورة، كما تتغير النظرة إلى المرفق من وقت إلى آخر تبعا لتغير الظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية لكل دولة. أضف إلى أهمية الإعتبارات السياسية في كثير من الأحيان في تحديد ما يعد مرفقا محليا وما يعد مرفقا وطنيا، إذ أن الملاحظ أن ما يدخل في إطار الشؤون المحلية يضيق عادة عندما تسعى السلطة المركزية إلى السيطرة على مختلف أجزاء الدولة³. نتيجة لذلك برزت على المستوى الفقهي العديد من المحاولات في إيجاد معايير فاصلة بين كل من الشؤون المحلية والوطنية أثبتت كلها استحالة وضع معيار قاطع يفصل بين المسألتين⁴.

هنا يثار تساؤل مهم عن الجهة التي تقرر ما إذا كانت هذه المصلحة أو تلك مصلحة وطنية أو محلية؟ هل هي الإدارة المركزية أم الهيئات المحلية؟

إن تحديد الشؤون المحلية التي ينبغي أن يعهد بإدارتها وتصريف شؤونها إلى الهيئات المحلية اللامركزية المستقلة عن الإدارة المركزية، لا يترك للهيئات المحلية نفسها، بل إن السلطة التشريعية هي التي يقع على عاتقها عبء توزيع المهام بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية. بحيث يترتب على تحديد هذه الإختصاصات بقانون أن السلطة الإدارية المركزية لا تستطيع أن تنتقص

¹ حبشي لزرق، المرجع السابق، ص. 50.

² عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا- مقياس القانون الإداري، الأكاديمية العربية- الدانمارك، 2009-2010، ص. 16.

³ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 46، 47؛ كمال جعلاب، المرجع السابق، ص. 5؛ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة -الواقع والآفاق-، رسالة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2014-2015، ص. 17.

⁴ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص. 19؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص. 138.

أو تصدر حقوق الهيئات المحلية، كما لا يمكن لهذه الأخيرة الخروج عن الحدود المرسومة لها بموجب القانون عند ممارسة اختصاصاتها¹.

يتبع المشرع عادة أحد الأسلوبين في تحديد المصالح المحلية وهما:

➤ **الأسلوب الإنجليزي:** يبين المشرع في هذا الأسلوب السلطات والإختصاصات المنوطة

بالهيئات المحلية رغم تنوعها وتدرجها على سبيل الحصر وما عداها فهو من اختصاص

الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية. فوفقا لهذا الأسلوب لا يمكن لهيئات

الإدارة المحلية ممارسة أي اختصاص لم يرد ذكره من قبل المشرع، معنى ذلك أنه كلما

أريد توسيع اختصاصات المجالس المحلية وجب صدور تشريع مستقل بهذا الخصوص².

وقد قيل في مزايا هذا الأسلوب أنه يتسم بالوضوح في تحديد الإختصاصات مما يحول دون

نشوء الصراع والتنازع على الإختصاص بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية³.

أما ما يعيبه أن التحديد الحصري للإختصاصات المحلية يحول دون قدرة الإدارة المحلية على

المبادرة والإبتكار لأن ممارسة الإدارة المحلية لإختصاصاتها يتسم بالجمود⁴.

➤ **الأسلوب الفرنسي:** يعمد المشرع في هذا الأسلوب إلى تحديد اختصاصات الجماعات

المحلية طبقا لقاعدة عامة⁵، بحيث يعترف للوحدات المحلية بصلاحيات تولى كل ما يتعلق

بالشأن المحلي دون تحديد أو حصر إلا ما استثني بنص القانون.

يتم تحديد الإختصاص بهذه الطريقة عن طريق المشرع من خلال نص دستوري أو قانوني

بذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط

الوحدات المحلية واسعة وغير محددة⁶.

¹ أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013، ص. ص. 40.

² سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 118، 119؛ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص. 20؛ بسمة عولي، المرجع السابق، ص. 261.

³ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 49.

⁴ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 119.

⁵ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص. 20.

⁶ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 22؛ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 47.

من مزايا هذا الأسلوب أنه يحقق المرونة اللازمة للمجالس المحلية لإشباع حاجات المواطنين المتغيرة والمتطورة، فهو يفسح للإدارة سبل المبادرة والإقدام على أي عمل يخدم شؤون الإقليم¹. أما ما يعيبه أن التحديد العام لإختصاصات الوحدات المحلية يترتب عليه الخشية من تجاوز الإختصاص من قبلها، كما أن الإختصاصات الواسعة التي تضطلع بها هذه الوحدات قد لا تتلاءم دائما مع قدراتها المادية والفنية².

المطلب الثاني: أن يعهد بالإشراف على المصالح المحلية إلى مجالس محلية منتخبة مستقلة
الفكرة الثانية التي تتأسس عليها إدارة الجماعات المحلية هي وجود مجالس محلية منتخبة تتولى إدارة الشؤون المحلية وتتمتع بنوع من الإستقلال في مواجهة الإدارة المركزية. ولعل أهم العوامل التي تضمن استقلال الإدارة المحلية أن يتم منح هذه المجالس الشخصية الاعتبارية التي تضمن لها الإستقلال المالي والإداري (الفرع الأول) وأن يتم الأخذ بأسلوب الإنتخاب بدلا من التعيين كطريقة لتشكيلها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشخصية المعنوية

تعرف الشخصية المعنوية بأنها مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك، أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين، تتمتع بالشخصية القانونية تماما كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، فتصبح أهلا لاكتساب الحقوق والإلتزام بالواجبات، وينظر إليها ككتلة مجردة عن الأشخاص الطبيعية أو العناصر المكونة لها³.

ومن ثم، فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الإستقلال القانوني، وهو ما يمثل جوهر الإختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري الذي يبقى مجرد صورة أو شكل من أشكال المركزية الإدارية⁴.

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص. 138.

² سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 120؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص. 138.

³ محمد محمود الطغامنة، المرجع السابق، ص. 9؛ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 123.

⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 25.

وعلى هذا الأساس لا يمكن القول بوجود استقلالية للهيئات المحلية ما لم تمنح الوحدات الإدارية الشخصية المعنوية، فإذا تخلف هذا الشرط لم يكن للوحدة المحلية وجود وتعتبر فرعاً من فروع الحكومة المركزية. يؤكد الأستاذ عمار بوضياف ضمن هذا الإطار: "أن فكرة الشخصية المعنوية تحتل على مستوى نظرية التنظيم الإداري من المكانة ما يحتله العمود الفقري بالنسبة للإنسان"¹، فإذا تخلفت فإننا لا نكون بصدد تنظيم إداري لامركزي حتى ولو تم تقسيم إقليم الدولة من الناحية الإدارية بين وحدات إقليمية تمارس كل منها اختصاصات تتعلق بمساحة جغرافية معينة، فهذه التقسيمات الإدارية تظل فروعاً للإدارة المركزية.

بناء على ما تقدم يرتكز نظام الإدارة المحلية بالدرجة الأولى على وجود وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين من إقليم الدولة، حيث تعتبر هذه الوحدات مستقلة عن أشخاص منشئها وممثلها، وبروزها بهذا الشكل القانوني الموحد هو حل للإشكالات الناجمة عن قيامها بنشاطاتها، حيث تعتبر تلك النشاطات وكأنها صادرة عن الشخص الذي اعتبر أهلاً للإلتزام، وأصبح قادراً على مباشرة التصرفات القانونية، بما تمنحه من حقوق وتفرضه من التزامات².

ومن ثم يقتضي منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية نتائج هامة منها³:

✓ إعطاء وجود قانوني للوحدات المحلية وكيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة ومستقل عن الأشخاص المكونين لها وعن الهيئات المعبرة عن إرادتها، بحيث يبقى هذا الوجود مستمراً بصرف النظر عن تغير المجالس المحلية.

✓ أن تكون للوحدة المحلية ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة، مع ما يترتب على ذلك من نتائج كقبول الهبات وتنظيم موازنة خاصة مستقلة عن موازنة الدولة، بحيث تكون لها القدرة على تحصيل الموارد المالية المحلية إلى جانب الموارد المتحصل عليها من السلطة

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص. 82.

² قرواط يونس، أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، مجلة المعيار، عدد 16، 2016، ص. 291.

³ صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 40؛ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 127؛ صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص. 32.

المركزية. كما يعني الإستقلال المالي أن تكون للوحدة المحلية الحرية في إدارة أموالها على النحو الذي يحقق مصلحة سكان الإقليم.

✓ يقتضي الإعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة المحلية أيضا أن يكون لها صلاحية اكتساب الحقوق وتحمل الواجبات كحق التملك وإبرام العقود...

✓ مشاركة الدولة في بعض مظاهر السلطة العامة وذلك باستخدام الوحدات المحلية لوسائل القانون العام، كإصدار القرارات الإدارية، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية... الخ، وذلك ضمن حدود القانون.

✓ أخيرا يقتضي منح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية أن يكون لها الحق في التقاضي سواء كمدعي أو مدعي عليها.

الفرع الثاني: تشكيل المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب

إن الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة ومنح الشخصية المعنوية للهيئات المحلية غير كاف لقيام نظام الإدارة المحلية، بل لابد أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلا في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية.

وإذا كان الفقه الإداري يسلم بضرورة تمتع السلطات المحلية بقدر من الإستقلال في مواجهة السلطة المركزية، فالخلاف يثور حول كيفية تحقيق هذا الإستقلال. حيث يذهب أغلب الفقه إلى أن الأمر يتطلب أن يتم تكوين السلطات الإدارية المحلية عن طريق الإنتخاب، بينما ذهب بعضه إلى أن الإنتخاب ليس شرطا لازما لإستقلال الإدارة المحلية، بحيث يمكن أن يتم تكوين المجالس المحلية بطريق التعيين من السلطة المركزية مادامت هناك ضمانات كافية لإستقلال السلطات المحلية بإدارة شؤونها.

➤ الإتجاه المؤيد للإنتخاب:

يرى أصحاب هذا الإتجاه أن تشكيل المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب شرط ضروري وركن أساسي لقيام نظام الإدارة المحلية من جهة واستقلال أعضاء المجالس المحلية من جهة أخرى¹.

يضيف الفقه المؤيد لهذا الإتجاه أن الإنتخاب يعد أهم دعائم النظام اللامركزي وركنه الركين إذ لا تقوم الإدارة المحلية دون تحققه. حيث يعترف الأستاذان Vedel و Delvolve صراحة بأن أسلوب الإنتخاب أفضل طريقة لضمان استقلال الهيئات المحلية، وإن كانا لا ينفيان صفة اللامركزية عنها إذا تم اختيار أجهزة تلك الهيئات عن طريق التعيين².
في السياق نفسه يرى الأستاذ عثمان خليل: "أن القول بأن الإنتخاب ليس عنصرا من عناصر تكوين اللامركزية الإقليمية يفقد اللامركزية جوهرها ومعناها المقصودين، وأن الإنتخاب هو الذي يفرق بين اللامركزية واللاوزارية"³.

كما يضيف الأستاذ عمار بوضياف ضمن هذا الإطار: "أن غياب الإنتخاب في الإدارة المحلية مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإدارة المحلية وهو ما يفقدها استقلالها ويجعلها تابعة لسلطة الوصاية، كما أنه يحقق الديمقراطية ويجسد حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه"⁴.

تدعيما لهذا الإتجاه يسوق أنصاره بعض الحجج على النحو التالي:

✓ إن تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الإنتخاب من شأنه أن يجعل من استقلال هذه المجالس أمرا واقعا وملموسا، فوجود أعضاء منتخبين سيحول دون أن تمارس السلطة المركزية ضغوظا عليهم فولاءهم سيكون في المقام الأول لأبناء الوحدة الإدارية الذين انتخبوهم. بخلاف الأعضاء المعيّنين الذين يعملون في إطار التبعية والخضوع للسلطة المركزية وهذا ما لا يتفق مع المعنى القانوني للامركزية الإقليمية⁵.

¹ صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 41

² نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص. 9.

³ صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص. 36.

⁴ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص. 135.

⁵ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 131؛ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 51؛ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص. 57.

✓ يؤسس مؤيدوا الإنتخاب توجههم كذلك على فكرة أن النظام اللامركزي يعد امتدادا لفكرة الديمقراطية في المجال الإداري، لذا يجب أن يقوم على الإنتخاب، فالإنتخاب هو الطريقة الأساسية والمثلى في تشكيل المجالس المحلية¹. فضلا عن ذلك إن نظام الإدارة المحلية لا يهدف فقط لتحقيق أهداف إدارية وتقديم خدمات للمواطنين بصورة جيدة وإنما يهدف في الوقت ذاته إلى ترسيخ النهج الديمقراطي من خلال السماح للمواطنين باختيار من يمثلهم على المستوى المحلي².

➤ الإتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب

يذهب أنصار هذا الإتجاه أن الإنتخاب ليس شرطا لازما لقيام اللامركزية الإدارية الإقليمية، فمن الناحية القانونية ينبغي أن تتمتع الجماعات المحلية بالإستقلالية الإدارية بغض النظر عن الوسيلة التي يتحقق بها الإستقلال³. إذ ليس هناك ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية دون أن يؤدي ذلك إهدار مبدأ إستقلالية الإدارة المحلية⁴، طالما توافرت لأعضاء المجالس المحلية ضمانات تكفل إستقلاليتهم اتجاه السلطة المركزية. في هذا الإطار يذهب الأستاذ فؤاد العطار إلى القول: "إذا جاز القول بأن أعضاء الهيئات اللامركزية الإقليمية يختارون عادة عن طريق الإنتخاب فليس تمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء، بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم، بشرط أن يكفل لهم استقلالهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية، كاشتراط عدم عزلهم"⁵. وقد استند أنصار هذا الإتجاه لعدد من الحجج الداعمة لتعيين أعضاء المجالس المحلية على النحو التالي:

¹ مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص.22.
² محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.51.
³ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص.60.
⁴ صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص.41.
⁵ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص.60.

✓ إن اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب لا يؤدي عادة إلى انتقاء الأكفاء إداريا خاصة في الدول النامية¹، يظهر ذلك من سوء التسيير الملاحظ على مستوى العديد من الوحدات الإدارية المسيرة من قبل المنتخبين الذين عادة ما يصلون إلى هذه المناصب دون مؤهلات تمكنهم من التسيير الحسن.

✓ كما استدل أصحاب هذا الإتجاه بأن السلطة القضائية مستقلة رغم أن القضاة معينون من طرف السلطة التنفيذية في أغلب النظم القانونية، ما داموا يتمتعون بشرط عدم القابلية للعزل².

نفس القول ينطبق على الأشخاص العامة المرفقية (رؤساء الجامعات، مدراء المؤسسات العامة)، فعلى الرغم من تعيين أعضائها إلا أن الفقه مجمع على اعتبارها هيئات لامركزية. وبالتالي فإن الإنتخاب لا يعد الضمان الوحيد لاستقلالية المجالس المحلية³.

✓ ينبغي العدول عن مبدأ الإنتخاب للحد من الممارسات السلبية التي يلجأ إليها بعض المنتخبين في كثير من الدول، كتوظيف العشائرية والقرابة والمصلحة وتجاوز القوانين والأنظمة⁴.

باستعراض الرأيين السابقين بدورنا نميل إلى ترجيح الخيار الأول الباعث لإنتهاج الإنتخاب كأساس وركيزة في نظام الإدارة المحلية _على الرغم من أن التعيين ينسجم مع بعض الجوانب كتوفير الكفاءات والخبرات_ لما يسفر عن الإنتخاب من نتائج محمودة تجعل من الشعب فاعلا أساسيا في الشأن المحلي.

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص. 136.

² اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص. 30.

³ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 129.

⁴ لابد من الإشارة في هذا الإطار أنه نظرا لعيوب أسلوب الإنتخاب، وعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية رأى البعض بضرورة التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبين ومعينين على أن تكون الغلبة في المجلس للمنتخبين، وهو أسلوب مختلط يجمع بين الإنتخاب والتعيين تزداد أهميته خاصة في الدول النامية التي تفتقر إلى الإطارات المؤهلة. مقتبس عن عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص. 136؛ فريدة مزياني، المرجع السابق، ص. 30.

المطلب الثالث : خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية

لا يعني استقلال الوحدات المحلية إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية فتتصرف في نطاق إقليمها كما تشاء، فهذا الإستقلال ليس استقلالاً مطلقاً بل يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات ضماناً لوحدة السياسة العامة للدولة والتأكد من أن الخدمات المختلفة تؤدي لسكان الوحدة المحلية بكفاءة ومساواة¹.

فإذا كان الأصل هو استقلال الجماعات الإقليمية في مباشرة نشاطها وفق ما تتضمنه فكرة الشخصية المعنوية وعنصر الإنتخاب، إلا أن هذا الإستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق بين هذه الهيئات والدولة، فإشراف السلطة المركزية ورقابتها على المجالس المحلية يشكل عنصراً لازماً لنظام الإدارة المحلية يضمن بقاء هذا النظام في بعده الإداري من جهة ويحفظ للدولة طابعها الموحد من جهة أخرى.

ترتبطاً على ذلك مهما تمتعت الوحدات المحلية من استقلال فإنها لا بد أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة طبقاً لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري والتنفيذي للدولة² بموجب نظام يعرف بالوصاية الإدارية³، كما يسميها البعض بالرقابة الإدارية. تعرف الوصاية الإدارية بأنها مجموعة السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم حماية للمصلحة العامة⁴. كما عرفها الأستاذ Rivero بأنها رقابة تمارس من الدولة على عضو لامركزي وذلك في الحدود التي يقرها القانون⁵.

¹ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 53.

² صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 43.

³ من المفيد الإشارة في هذا السياق أن جانبا من الفقه أطلق على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح الوصاية الإدارية إلا إن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من الفقهاء ويرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية و ذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية أما الوصاية الإدارية فتترتب على الهيئات المحلية، وهذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها أشخاص معنوية. أضف إلى ذلك إن الهدف من الوصاية المدنية هو حماية المصالح الخاصة، أما =الوصاية الإدارية فالهدف منها هو حماية المصلحة العامة. مقتبس عن سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 154.

⁴ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص. 42.

⁵ مقتبس عن كمال جعلاب، المرجع السابق، ص. 68.

مما تجب الإشارة إليه ضمن هذا الإطار أن الرقابة الوصائية في نظام اللامركزية الإدارية تضمن علاقة الإرتباط بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، وتمارس في إطار المحافظة على مبدأ الإستقلالية وفق قواعد ونظم يحددها القانون بهدف تحقيق المصلحة العامة وضمان مبدأ المشروعية¹. على أن مظاهر هذه الرقابة تتجلى فيما تملكه الحكومة المركزية المختصة بالرقابة من سلطات تتعلق بالرقابة على أعضاء الهيئات المحلية المنتخبة ، على أعمالها وتصرفاتها، وعلى مجموع الهيئات المحلية المنتخبة ذاتها.

على أنه من الواجب التمييز في هذا الصدد بين الرقابة الوصائية التي تمارسها الحكومة المركزية في مواجهة المجالس المحلية و الرقابة الرئاسية التي تمارسها الحكومة المركزية في علاقتها مع موظفيها في الأقاليم لما يوجد من فوارق بينهما.

✓ فالوصاية الإدارية استثناء من الأصل العام (استقلال الهيئات اللامركزية) فلا وصاية إلا بنص صريح وتكون في حدود النص، أما الرقابة الرئاسية فلا تحتاج إلى وجود نص قانوني فهي مفترضة وتمارس بقوة القانون².

✓ لا يدين الموظفون في الهيئات المحلية بالطاعة لأوامر السلطة المركزية لأن ذلك يتنافى مع استقلال هذه الهيئات على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية حيث يستطيع الرئيس الإداري الأعلى توجيه أوامر وتعليمات للمرؤوسين، إذ يذهب حسن عواضة بقوله في هذا الخصوص: "أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه"³.

✓ لا تعطي الوصاية الإدارية الحكومة المركزية سلطة تعديل قرارات الهيئات المحلية وذلك على عكس السلطة الرئاسية حيث يجوز للرئيس تعديل قرارات مرؤوسيه⁴.

¹ بن عيشة عبد الحميد، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري - دراسة مقارنة-، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 55، عدد 1، 2018، ص. 105.

² محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 53.

³ محمد محمود الطغامنة، المرجع السابق، ص. 11.

⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 136.

✓ إن الهدف من الوصاية الإدارية هو التأكد من مشروعية قرارات وتصرفات الهيئات اللامركزية ومدى اتفاقها مع القانون في حين أن الهدف الأساسي من الرقابة الرئاسية هو ضمان حسن العمل الإداري¹.

المبحث الثالث: نشأة الإدارة المحلية وتطورها التاريخي في الجزائر

يعد نظام الجماعات المحلية ذو مرجعية تاريخية في الجزائر عرفت تطورها على فترات متعاقبة، يتم التعرض لها تباعا في المطالب الموالية.

المطلب الأول: نظام الإدارة المحلية الجزائرية أثناء فترة الإحتلال الفرنسي

خضعت الجزائر إبان المرحلة الإستعمارية للتشريع الفرنسي، ويمكن تقسيم المراحل التي مرت بها الإدارة المحلية خلال الحقبة الإستعمارية إلى ثلاث مراحل أساسية، يتم تبيانها في الفروع الموالية.

الفرع الأول: المرحلة الأولى: من سنة 1834 إلى سنة 1847

بدأت هذه المرحلة بقيام السلطة الإستعمارية الفرنسية بإنشاء مؤسسة إدارية مركزية بالجزائر تمثلت في منصب الحاكم العام (كممثل للسلطة الفرنسية بالجزائر)، فقد كانت مختلف القطاعات والمصالح والمرافق العامة بالجزائر تعمل تحت سلطة وإشراف هذه المؤسسة المرتبطة بوزارة الحرب مما جعلها تكتسي طابعا عسكريا عبر معظم فترات الإحتلال لمواجهة المقاومة الوطنية والسيطرة على الوضع بالبلاد². وقد ساند منصب الحاكم العام مجلس من كبار الشخصيات المدنية والعسكرية كل في دائرة اختصاصه، كما كان لهذه المجالس صفة استشارية.

¹ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 54.

² مصطفى عوفي، الصالح ساكري، المرجع السابق، ص. 245؛ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص. 38.

وبصدور الأمر الملكي المؤرخ في 15/04/1845 الذي قضى بأن يتمتع الأوروبيون بحكم مدني، قسمت البلاد إداريا إلى ثلاث أقاليم¹:

1- الأقاليم المدنية: هي المناطق التي يقيم فيها العنصر الأوروبي وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا، وتتمثل في المدن الشمالية والمناطق الزراعية المجاورة لها، وتدار من قبل مجلس ورئيس منتخب كما هو الحال في فرنسا.

2- الأقاليم المختلطة: هي تلك المناطق التي يسكنها الأوروبيون وعدد قليل من الجزائريين، حيث يخضع فيها الأوروبيون للإدارة المدنية والجزائريون للإدارة العسكرية.

3- الأقاليم العسكرية: وهي مناطق يسكنها الجزائريون فقط تخضع للإدارة العسكرية، تميزت بالإبقاء على أنظمة العهد العثماني. وتعرف أيضا بالأقاليم العربية.

وقد استحدثت في هذه المرحلة هيئات إدارية عرفت بالمكاتب العربية، حيث تم إحداث 21 مكتب عربي سنة 1844 ليرتفع إلى 49 مكتب سنة 1870. وقد سيرت هذه الهيئات من طرف ضباط الإستعمار بهدف تسهيل الإتصال بين الإدارة الفرنسية والأهالي، جمع الضرائب، تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على المقاومة الشعبية².

الفرع الثاني: المرحلة الثانية: من سنة 1847 إلى سنة 1868

بعد قيام الجمهورية الفرنسية الثانية، وبصدور القانون الذي يقضي بضم الجزائر إلى فرنسا باعتبارها جزءا من الأراضي الفرنسية قسمت الجزائر إلى ثلاث عمالات (ولايات) هي: الجزائر، قسنطينة، وهران، يرأس كل منها والي (عامل عمالة) يساعده مجلس الولاية (مجلس العمالة) وفق النمط السائد في النظام الفرنسي. أما مناطق الجنوب فقد كانت خاضعة للسلطة العسكرية³.

كما تميزت هذه المرحلة بنظام الإدارة غير المباشرة في المناطق العسكرية بالإعتماد على نظام مجلس القبيلة أو القرية المعروف بالجماعة يرأسه الأمين وهو منتخب. وكانت الجماعة تختص

¹ محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر "الولاية - البلدية" 1516-1962، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2، الجزائر، 2011، ص.153، 154.

² لوعيل رفيق، المرجع السابق، ص 16؛ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.39.

³ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص.53.

بتحديد ضريبة الرأس، الفصل في القضايا المدنية المتعلقة بالمدينين، تحديد الغرامات في المخالفات والجنح، تنظيم الأعمال التطوعية¹.

الفرع الثالث: المرحلة الثالثة: من سنة 1868 إلى سنة 1962

بعد الإستتباب النسبي للوضع بالجزائر، عمدت السلطات الإستعمارية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع والمناطق، فتميز التنظيم البلدي بوجود ثلاثة أصناف من البلديات²:

1- البلديات الأهلية: تواجدت في مناطق الجنوب، وفي المناطق النائية في الشمال، وهي تتكون من الأهالي أي الجزائريين فقط. تخضع للإدارة العسكرية، يشرف على إدارتها وتسييرها أشخاص معينون من طرف الحاكم العام ولا شأن لسكانها بإدارتها.

2- البلديات المختلطة: كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري حيث وجدت في مناطق يقل فيها تواجد العنصر الأوروبي. سيرت هذه البلديات بالإعتماد على متصرف وهو معين من طرف الحاكم العام أو الوالي، إلى جانب لجنة بلدية مناصفة بين الأهالي و الأوروبيين فقد كانت تتشكل من عدد من المنتخبين الفرنسيين وبعض الأهالي الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استناداً إلى التنظيم القبلي القائم أصلاً على أساس مجموعة بشرية (الدوار).

3- البلديات كاملة الصلاحيات: هي بلديات تمتعت بكامل الحق في التصرف تمارس جميع الإختصاصات المخولة لمثيلاتها في فرنسا، فقد خضعت للقانون البلدي الصادر سنة 1884 . وجد هذا النوع من البلديات في القسم الشمالي أين يتواجد الأوروبيون بكثافة بالمدن الكبرى والمدن الساحلية.

تكونت هذه البلديات من هيئتين هما المجلس البلدي وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية إلى جانبه عمدة ينتخب من بين أعضاء المجلس البلدي ومن طرفهم.

¹ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص. 40.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 39، 40؛ محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص. 193-205؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص. 194.

ونتيجة لاندلاع الثورة التحريرية في 1 نوفمبر 1954 وانتشارها في كافة القطر الجزائري، دعمت السلطة الإستعمارية الطابع العسكري للبلديات بإحداث تنظيمات جديدة قائمة على القمع والتسلط لإخماد نار الثورة فوجدت¹:

-الأقسام الإدارية الخاصة S.A.S في المناطق الريفية.

-الأقسام الإدارية الحضرية S.A.U في المدن.

منحت هذه الهيئات صلاحيات واسعة فكانت تخضع لسلطة الجيش الفرنسي المتحكم الفعلي في تسيير البلديات آنذاك.

المطلب الثاني: نظام الإدارة المحلية الجزائرية بعد الإستقلال

عاشت الجزائر غداة الإستقلال حالة فراغ إداري بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، وورثت البلديات العديد من المشاكل الإجتماعية والثقافية كالفقر، الجهل والبطالة، نتيجة السياسة الإستعمارية. ولتجاوز هذه الوضعية عمدت السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير والتنظيم الإداري المحلي والتشريع في اتجاه الإصلاح الإداري.

وبالنظر إلى الظروف السياسية والتقنية وضرورات المرحلة كان الإصلاح مرحليا ومؤقتا،

ولعل أهم ما ميزه الإبقاء على الإطار القانوني الفرنسي بموجب الأمر² 62-157 المؤرخ في 1962/12/31، والذي قضى بتمديد تطبيق النصوص الفرنسية التي كان معمول بها إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية، فقد تمثل بداية في عملية تجميع البلديات على إثر صدور المرسوم³ 63-189 المؤرخ في 1963/05/16 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات لتصبح بعدد 676 بلدية، بعد أن كانت في حدود 1584 بلدية لإمكانية إدارتها وتسييرها⁴.

¹ عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، الوسام العربي للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص. 18؛ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 41.

² أمر رقم 62-157 مؤرخ في 31 ديسمبر 1962، يقضي بتمديد مفعول التشريع الفرنسي المطبق في الجزائر باستثناء الأحكام التي تتعارض مع السيادة الوطنية، ج.ر.ج.، عدد 3، صادرة بتاريخ 11 جانفي 1963.

³ مرسوم رقم 63-189 مؤرخ في 16 ماي 1963، متضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.، عدد 35، صادرة بتاريخ 31 ماي 1963.

⁴ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص. 42، 43.

أما على مستوى التأطير فقد تم العمل على تأهيل الموظفين بتنظيم دورات تدريبية وملتقيات خاصة تمكنهم من القيام بأعمال الإدارة¹.

أما الإصلاح في الجانب التشريعي، فقد أولت النصوص من إصلاح الإدارة المحلية أولوية واعتبرتها مؤسسة تحتل مكانة هامة. حيث كرس دستور 1963 مكانة البلدية واعتبرها أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية كما هو وارد في المادة 09 منه².

وهو التوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر لسنة 1964 الذي اعتبر أن البلدية هي قاعدة التنظيم السياسي والإقتصادي والإجتماعي في البلاد³، مبررا الموقع الممتاز للإدارة المحلية حيث قضى بضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات حقيقية، وتأسيسا على ذلك تقدم المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني سنة 1965 باقتراح مشروع التنظيم البلدي، إلا أن أحداث 19/06/1965 جعلته يتوقف لمدة لم تستمر طويلا، ليطرح بعدها مجددا وليشهد بذلك عام 1966 عملا كبيرا تمثل في حملات شرح وطنية، وعرفت مسودة المشروع نقاشا واسعا على جميع المستويات⁴، وقد أقرت الحكومة القانون البلدي في 20/12/1966 ومجلس الثورة في 04/01/1967 ونشر بالأمر⁵ 24-67 المؤرخ في 18/01/1967 ليكون أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية.

أما بالنسبة للولاية فقد تأخر صدور القانون الذي ينظمها عن البلدية بسنتين ليكون بالأمر⁶ رقم 38-69 المؤرخ في 23/05/1969 الذي جاء استكمالا للنظام القانوني للجماعات المحلية وموائما للنهج السياسي المتبع.

¹ لوعيل رفيق، المرجع السابق، ص. 17.

² كمال جعلاب، المرجع السابق، ص. 80.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 42.

⁴ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص. 44.

⁵ أمر 24-67، سابق الإشارة إليه.

⁶ أمر رقم 38-69، سابق الإشارة إليه.

الفرع الأول: قانون البلدية (الأمر 67-24) مؤرخ في 18/01/1967

يشكل الأمر 24-67 مؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي أساس التنظيم البلدي بالجزائر والقانون الأول لنظام الإدارة المحلية في الجزائر المستقلة. وطبقا لهذا النص كان التنظيم البلدي يقوم على الهيئات التالية¹:

أ- المجلس الشعبي البلدي: هو هيئة منتخبة بالإقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدية، ويتألف من 09 إلى 39 عضو حسب عدد سكان البلدية. أما عن اختصاصاته فقد خوله الأمر 24-67 اختصاصات متعددة ومتنوعة تماشيا مع التيار الإشتراكي الذي كان سائدا آنذاك.

ب - رئيس المجلس الشعبي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه وهو يتمتع بازدواجية في الإختصاص حيث يمثل الدولة تارة ويمثل البلدية تارة أخرى.

ج- المجلس التنفيذي البلدي: يتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى عدد من نواب الرئيس لمساعدته، ينتخبون من طرف المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني: قانون الولاية (الأمر 69-38) مؤرخ في 23/05/1969

استكمالا لمسار الإصلاح صدر الأمر 38-69 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية وهو النص الذي يبقى مشكلا المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر على الرغم من تأثيره بالنموذج الفرنسي على غرار قانون البلدية. وطبقا لهذا الأمر قام التنظيم الولائي على الهيئات التالية²:

أ- المجلس الشعبي الولائي: هو هيئة تداولية منتخبة بالإقتراع العام المباشر والسري، يتراوح عدد أعضائه بين 35 و55 عضو.

ب - المجلس التنفيذي للولاية: يوضع تحت تصرف الوالي يتولى تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي، كان يتشكل من مديري ومسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية.

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 42.

² اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص. 46.

ج-الوالي: هو حائز على سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها، ويعين من طرف رئيس الدولة.

بعدها استمر تكريس الإهتمام بالإدارة المحلية من خلال الميثاق الوطني وكذا دستور سنة 1976 حيث نصت المادة 36 منه على أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية في القاعدة. هذا ويذكر أن التقسيم الإقليمي للبلاد طرأ عليه إصلاح في هذه الفترة حيث تم بموجب الأمر 69-74 مؤرخ في 1974/07/02 رفع عدد الولايات من 15 إلى 31 ولاية والدوائر من 91 إلى 181 دائرة¹.

إلا أنه ومع تغير المعطيات السياسية والإقتصادية خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب 1979 أدى إلى تعديل قانوني الولاية والبلدية سنة 1981، فعلى مستوى البلدية عدلت بالقانون 81-09² مؤرخ في 1981/07/04، أما الولاية فقد عدل قانونها بالقانون رقم 81-02³ المؤرخ في 1981/02/14 حيث تم منح المجلس الشعبي الولائي اختصاصات رقابية على كافة الأجهزة الإدارية والإقتصادية...⁴

وتطبيقا للقانون رقم 84-09⁵ مؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد أصبح التقسيم الإداري الجديد للبلاد يتكون من 48 ولاية وكل ولاية مقسمة إلى دوائر يبلغ عددها الإجمالي 583 دائرة وكل دائرة مقسمة إلى بلديات بلغ عددها الإجمالي 1541 بلدية.

¹ أمر رقم 69-74 مؤرخ في 02 جويلية 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج.ر.ج.ج.، عدد 55، صادرة بتاريخ 9 جويلية 1974.

² قانون رقم 81-09، سابق الإشارة إليه.

³ قانون رقم 81-02، سابق الإشارة إليه.

⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 48.

⁵ قانون رقم 84-09 مؤرخ في 04 فيفري 1984 متعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج.، عدد 6، صادرة بتاريخ 7 فيفري 1984.

الفرع الثالث: إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية سنة 1990

تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989، على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية، وكذا التخلي عن النهج الإشتراكي بالإتجاه نحو الليبرالية في إصلاح جذري شامل لتتم بلورة المنظومة القانونية برمتها على أساس دستور 1989¹ الذي اعترف في نصوصه لاسيما المواد 14، 15، 16، باللامركزية والمجلس المنتخب كإطار للتعبير عن الإرادة الشعبية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية بتبني صريح للديمقراطية المحلية.

وتماشيا مع الإصلاحات السياسية والإدارية التي عرفتها هذه الفترة صدر قانوني البلدية 90-208 والولاية 90-309³.

- على مستوى البلدية أتى القانون الجديد بمميزات إيجابية تمثلت بمنح اختصاصات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كما مكن المواطنين من الرقابة عن طريق حضور الجلسات. كما اتسم هذا القانون باختلالات أيضا تمثلت في جعل الوالي رقيب بمنحه صلاحيات رقابية كبيرة، عدم وضوح تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بنص المادة 48 مما جعل وزارة الداخلية تتدخل بالتعليمات. كما اتسمت المجالس باللجوء المفرط لسحب الثقة وفقا لنص المادة 55 من هذا القانون⁴.

وطبقا للمادة 13 من ذات القانون تشكلت البلدية من هئتين هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

- على مستوى الولاية أعطى القانون الجديد المجلس الشعبي الولائي صلاحيات هامة طالت مجالات متعددة، إلا أنه نظرا لثقل الوصاية جعلت منه جهة استشارية لا غير، مع المركز

¹ جاء هذا الدستور عقب مخاض عسير تسببت فيه أحداث أكتوبر 1988 الدامية، التي كانت نتاج وضع مزري سياسي واقتصادي واجتماعي، وتفشي البطالة والمحسوبية والفساد الإداري والمالي، ليفتح بعدها الحوار ويتم تكريس خيارات جديدة، حيث بدا أن النظام الإشتراكي عاجز وغير قادر أن يأخذ بالبلاد إلى التقدم، بل إلى المزيد من التخلف والإنحطاط، فقد فشل في تنمية البلاد، وبالنتيجة لن يكون قادرا كنظام وخيار في تنمية الأقاليم. مقتبس عن اسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص. 48.

² قانون رقم 90-08، سابق الإشارة إليه.

³ قانون رقم 90-09، سابق الإشارة إليه.

⁴ اسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص. 48.

الممتاز للوالي المزدوج الوظيفة وعلاقته بالحكومة المركزية، أصبحت الولاية جهة عدم تركيز تابعة أكثر منها جماعة محلية مستقلة¹.

وطبقا لنص المادة 08 تشكلت الولاية من هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي. ولعل أهم ما تجدر الإشارة إليه هو الظروف التي رافقت تطبيق قانوني الولاية والبلدية في هذه الفترة الناتجة عن تدهور المحيط السياسي والمؤسساتي، الأمر الذي أدى إلى تلاشي بوادر اللامركزية الناشئة بتحول الولاية والبلدية بوصفها جماعات إقليمية إلى مندوبيات إدارية تمثل السلطة المركزية². خلالها دخلت البلاد في فراغ دستوري ومؤسساتي أفضى إلى تعديل الدستور سنة 1996 والذي اهتم بالجماعات المحلية بنص المواد 14، 15، 16، بالقدر ذاته لدستور 1989 ناقلا عنه نفس البنود.

إلا أنه بتتبعنا لتطور نظام الإدارة المحلية لا يمكننا أن نتجاهل التدخل الشديد وعدم الإستقرار الذي امتازت به السلطة التنفيذية الأمر الذي أدى إلى فوضى المؤسسات وتدهور المشروعية، حيث تم إنشاء ما سمي بمحافظة الجزائر الكبرى كجماعة جديدة ضمن التنظيم الإداري الإقليمي الجزائري بموجب الأمرين³ 14-97 و 15-97 وعلى إثرهما صدر المرسوم الرئاسي⁴ 292-97 المتعلق بالتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى. لكن هذا النظام سرعان ما تراجع دستوريا عندما صرح المجلس الدستوري بعدم دستوريتهما بموجب الرأي المؤرخ في 2000/02/27 مستندا في رأيه إلى أن تأسيس جماعتين إقليميتين تدعان محافظة الجزائر الكبرى والدائرة الحضرية مخالف للدستور لاسيما المادة 15 منه⁵.

ومسيرة للتطورات السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي عرفتها البلاد ومن منطلق ترقية مكانة دور المجالس المحلية بصفها الفاعل الأول في تحسين البرامج التنموية استمرت الدولة

¹ المرجع نفسه، ص. 49.

² ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص. 6، 7.

³ أمر رقم 97-14 مؤرخ في 31 ماي 1997 يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، ج.ج.ج.، عدد 38، صادرة بتاريخ 7 جوان 1997؛ أمر رقم 97-15 مؤرخ في 31 ماي 1997 يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ج.ج.، عدد 38، صادرة بتاريخ 7 جوان 1997.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 97-292 مؤرخ في 2 أوت 1997، يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ج.ج.، عدد 51، صادرة بتاريخ 6 أوت 1997.

⁵ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص. 192.

الجزائرية في الإصلاحات تماشيا مع التحديات التي تواجهها الجماعات المحلية وهذا من خلال الإنتقال إلى مرحلة جديدة تدعمها الديموقراطية وحقوق الإنسان وفق مقتضيات الحكم الراشد، وذلك من خلال صدور كل من قانوني البلدية¹ 10-11 والولاية² 07-12. أخيرا لا بد من الإشارة إلى آخر نظام للتقسيمات الإدارية الصادر سنة 2019 بموجب القانون³ رقم 12-19 المعدل للقانون رقم 09-84 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد الذي صرحت المادة 2 منه بأن التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد أصبح يتكون من 58 ولاية و ألف وخمسمائة وواحد وأربعين 1541 بلدية، تبعه التعديل الأخير الصادر بموجب الأمر⁴ رقم 03-21 المؤرخ في 25 مارس 2021 الذي مس هو الآخر قانون 09-84 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد.

الفصل الثاني: تطبيقات الإدارة المحلية في الجزائر

إن دراسة تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الجزائري تتطلب التعرض إلى طريقة تشكيل هيئات الإدارة المحلية، ونظام سير عملها طبقا للقوانين السارية (المبحث الأول)، ثم التعرف على اختصاصات هذه الهيئات (المبحث الثاني)، ومن ثم الحديث عن العلاقة بين وحدات الإدارة المحلية و الحكومة المركزية (المبحث الثالث).

¹ قانون رقم 10-11 ، سابق الإشارة إليه.

² قانون رقم 07-12 ، سابق الإشارة إليه.

³ قانون رقم 12-19 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يعدل ويتمم القانون رقم 09-84 المؤرخ في 4 فيفري 1984 متعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.، عدد 78، صادرة بتاريخ 18 ديسمبر 2019.

⁴ أمر رقم 03-21 مؤرخ في 25 مارس 2021، يعدل ويتمم القانون رقم 09-84 المؤرخ في 4 فيفري 1984 متعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.، عدد 22، صادرة بتاريخ 25 مارس 2021.

المبحث الأول: تشكيل هيئات الإدارة المحلية في الجزائر وسير عملها

من الأركان الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الإداري المحلي أن تتولى هيئات محلية منتخبة في الغالب إدارة الشؤون والمصالح المحلية، ومن ثم لا يمكن القول بوجود نظام للإدارة المحلية ما لم توجد هيئات تحوز على الاختصاص الكامل في الشؤون المحلية، تتمتع باستقلالية معينة تجاه السلطة المركزية، وتقوم على مبادئ ديمقراطية تشكيلا وتسييرا.

من أجل الوقوف على تطبيقات ذلك في النظام الإداري الجزائري، نتعرض بداية إلى طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية (المطلب الأول)، ثم نتناول بعد ذلك نظام سير أعمال هذه المجالس (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تشكيل هيئات الإدارة المحلية في الجزائر

يقوم نظام الجماعات المحلية في الجزائر على مستويين من الوحدات المحلية تتمثل في البلدية كقاعدة للتنظيم الإداري والولاية كمستوى ثان¹، يدير كل منها جهاز للمداولة وهو يعتبر الجهاز

¹ لابد من الإشارة إلى أن مستويات تقسيم الوحدات المحلية تختلف من دولة إلى أخرى باختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، حيث نجد من خلال تتبع نظم الإدارة المحلية السائدة في العالم نوعين من هذه النظم: النموذج الإنجليزي والنموذج الفرنسي.

يقوم النظام الإنجليزي على تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات غير متماثلة في أهميتها، فهي تشكل طبقات متفاوتة في التنظيم الإداري للدولة بحيث تختلف طريقة تشكيل هيئاتها واختصاصاتها وطرق الرقابة عليها. وعلى هذا الأساس تعددت وتنوعت الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية في إنجلترا، حيث تقسم هذه الوحدات في النظام البريطاني وفقا لقانون الحكم المحلي لسنة 1972 إلى:

- ✓ المقاطعات: تعد أكبر الوحدات المحلية في نظام الحكم البريطاني، وهي نوعين حضرية وغير حضرية.
 - ✓ المراكز: تنقسم كل مقاطعة إلى عدد من المراكز، وهي تشكل المستوى الإداري الثاني في النظام المحلي، وهذه المراكز نوعان حضرية وغير حضرية.
 - ✓ الأبرشيات: وهي تشكل المستوى الثالث من الوحدات المحلية في بريطانيا، وهي عبارة عن وحدات ريفية.
- أما النظام الفرنسي فيقوم على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى نماذج موحدة تماثل وحدات كل منها في عموم أقاليم الدولة، فهو يتميز بوحدة الأسلوب سواء في تحديد التقسيمات الإدارية، بيان سلطاتها أو طريقة اختصاصاتها، أو علاقتها بالحكومة المركزية. بحيث توجد في النظام الفرنسي ثلاث مستويات للإدارة المحلية وفقا للدستور الفرنسي لسنة 1958، هي:
- ✓ الإقليم: وهو أعلى مستوى في نظام الإدارة المحلية في فرنسا.
 - ✓ المحافظة: تحتل مركزا وسطا بين الإقليم الذي يعلوها و البلديات التي تدونها، حيث تتكون كل محافظة من عدد من البلديات.

الرئيسي في الجماعات المحلية، كما أنه يعتبر مظهر من مظاهر التعبير عن اللامركزية وعن الديمقراطية الإدارية وذلك وفقا لما ورد في نص المادة 19 من الدستور الجزائري¹ التي تنص على أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية...".

في السياق ذاته تضيف المادة 103 من قانون البلدية رقم 11-10² أنه: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

تأسيسا على ذلك تعتبر المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية هيئات أساسية في تسيير الجماعات المحلية (البلدية والولاية) في الجزائر. على أن المشرع الجزائري قد حدد على حد السواء مع كافة المجالس النيابية آلية اختيار أعضاء المجالس المحلية ونظم ولايتها (الفرع الأول)، من خلال ضبط شروط عضويتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية

كرس المشرع الجزائري الإنتخاب كوسيلة وحيدة في تكوين المجالس الشعبية المحلية وذلك من خلال جل الأنظمة الإنتخابية المتعاقبة³ في الجزائر، آخرها القانون العضوي رقم 21-01 الصادر

✓ البلدية: وهي تحتل المرتبة الثالثة في التنظيم اللامركزي المحلي بعد الإقليم والمحافظة، ويتميز التنظيم المحلي بالتماثل باستثناء بلدية باريس.

تجدر الإشارة في الأخير أنه ليس هناك قواعد جامدة تحكم تقسيم الإقليم بل هناك عدة معايير تستند إليها الدولة في ذلك، تتمثل في مساحة الوحدة المحلية، عدد سكانها، الموارد المالية والإقتصادية، والتركيبية الإجتماعية للسكان. مقتبس عن برازة وهيبية، المرجع السابق، ص 13-16؛ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 78-84.

¹ دستور سنة 2020 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه.

² قانون رقم 11-10، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 63 من القانون 80-08 مؤرخ في 25 أكتوبر 1980 متضمن قانون الإنتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 44، صادر في 28 أكتوبر 1980؛ المادة 61 من القانون رقم 89-13 مؤرخ في 7 أوت 1989 يتضمن قانون الإنتخابات، ج.ج.ج.، عدد 32، صادر في 7 أوت 1989؛ المادة 75 من الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 6 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، ج.ج.ج.، عدد 12، صادر في 6 مارس 1997؛ المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ج.ج.، عدد 01، صادر في 14 يناير 2012؛ المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 متعلق بنظام الإنتخابات، ج.ج.ج.، عدد 50، صادر في 28 أوت 2016، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 19-08 مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، ج.ج.ج.، عدد 55، صادر في 15 سبتمبر 2019.

في 10 مارس 2021¹ بموجب المادة 169 منه التي نصت على أنه: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهدتها خمس سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وبتصويت تفضيلي دون مزج...".

ترتبطا على ذلك تتشكل المجالس الشعبية المحلية من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية أو البلدية حسب الحالة، من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار، وعليه فإن المجالس تتشكل فقط من فئة المنتخبين، تتحدد عضويتهم في المجالس الشعبية البلدية والولائية بمدة 5 سنوات حسب نص المادة 169 من قانون الانتخابات رقم 01-21.

على أن الجدير بالإشارة أن عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية قد حددته قوانين الانتخابات، بحيث يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بين 13 عضوا و43 عضوا بحسب التعداد السكاني للبلدية وفقا لمضمون المادة 187 من قانون الانتخابات الصادر بموجب الأمر 01-21. أما عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي فبحسب المادة 189 من نفس القانون فيتراوح بين 35 و55 عضوا حسب الكثافة السكانية للولاية.

يجري الإقتراع في الدائرة الإنتخابية² التي تتشكل من البلدية أو من عدة بلديات³، على أن منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة هو الذي يوزع الناخبين على مكاتب التصويت أو مراكز التصويت⁴.

لابد من الإشارة أن المجالس الشعبية المحلية كانت تتشكل في عهد الأحادية الحزبية عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، حيث كان النظام الإنتخابي آنذاك يشترط أن يضع الحزب (حزب جبهة التحرير الوطني) قائمة بأسماء المرشحين، يكون عددهم مساويا لضعف عدد المقاعد

¹ أمر رقم 01-21 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 17، صادرة بتاريخ 10 مارس 2021.

² يقصد بها وحدات انتخابية مستقلة بذاتها، على إثرها تقسم البلاد إلى دوائر انتخابية عديدة، تقوم على المساواة في التمثيل بالتناسب مع عدد السكان لا الناخبين، وفي إطار الحدود الترابية لها، تعود مسألة تحديدها للقانون بحسب ما جاء في نص المادة 144 من قانون الانتخابات. مقتبس عن اسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص. 73.

³ المادة 124 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 125 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

المطلوب شغلها، بحيث يتم اختيار أعضاء المجلس الشعبي المحلي من القائمة المعدة¹. أما بعد اعتناق المؤسس الدستوري التعددية الحزبية بموجب دستور 1989، أقر المشرع الجزائري حكما جديدا في قانون الإنتخابات²، فغير من الطريقة السابقة وعضها بطريقة جديدة بحيث أصبحت المجالس الشعبية المحلية تتشكل عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة³. واستجابة لمتطلبات الإصلاح السياسي لم يعد الترشح الفردي ممكنا، بل وجب على كل من يرغب في الترشح لعضوية هذه المجالس أن ينتمي إلى قائمة معينة تحت رعاية حزب سياسي أو تحالف أحزاب سياسية أو ضمن قائمة مترشحين أحرار.

ولا يفوتنا أن ننوه في هذا الإطار إلى تبني المشرع الجزائري لنظام القائمة المفتوحة لأول مرة بموجب قانون الإنتخابات الحالي الصادر في 2021، مما يسمح للناخب باختيار المرشحين داخل القائمة الواحدة حسب رغبته بخلاف القائمة المغلقة التي كانت تفرض عليه اختيار القائمة كما هي، وهو الأمر الذي يطرح تغييرات كبيرة سواء من حيث التصويت أو فرز الأصوات وتحديد الفائزين.

بناء عليه، ولما كان الإنتخاب يعد الوسيلة المتبعة في اختيار أعضاء للمجالس الشعبية المحلية، فأن النظام الإنتخابي يطرح البحث في جملة من القواعد القانونية تدور أساسا حول الناخب، العملية الإنتخابية وتوزيع المقاعد داخل المجالس وذلك على النحو التالي:

أولا: الشروط القانونية للناخب

الناخب هو الشخص المسجل بالقائمة الإنتخابية والتي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة حق التصويت، وذلك نظرا لتوافر شروط معينة تمثلت فيما أورده المواد 50، 51، 52 من قانون الإنتخابات⁴.

- الجنسية الجزائرية: لم يميز المشرع بين الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة.

¹ زراوية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014-2015، ص. 143.

² المادة 61 من القانون رقم 89-13، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 169 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

⁴ أمر 01-21، سابق الإشارة إليه.

- السن القانوني: حدده التشريع الجزائري ب 18 سنة كاملة يوم الإقتراع مسائرا بذلك أغلب دول العالم.
- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: أي أن لا يكون الفرد محروما من ممارسة حقوقه المدنية والسياسية، كما في حالة صدور الأحكام القضائية في جرائم تمس الشرف، والإعتبار كجرائم السرقة، الإفلاس، التزوير، خيانة الأمانة¹.
- أن لا يوجد في حالة فقدان الأهلية: وهي تخص المعتوه والمجنون والسفيه، أي ما يذهب بتمييز الفرد وإدراكه ليصبح غير مؤهل للخوض في الشؤون الخاصة و العامة.

ثانيا: العملية الانتخابية

تشمل العملية الانتخابية مجموعة من الإجراءات الممهدة والمهيئة التي فرضها المشرع من خلال قانون الانتخابات قصد توفير الحماية القانونية لمراحل إجرائها، وضمان نزاهتها، بدءا بإعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها إلى غاية الفرز وإعلان النتائج.

- إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية: هي عبارة عن جداول يسجل بها جميع الناخبين بالبلدية الذين تتوفر فيهم شروط الانتخاب. ونظرا لأهميتها أحاطها قانون الانتخابات بالحماية الضرورية² وذلك دعما لمصداقية العملية الانتخابية في مجملها.

تتميز القوائم الانتخابية بالديمومة³، إلا إذا طرأ عليها ما يجعلها قابلة للتغيير، لتسجيل من توفرت فيهم شروط الانتخاب أو شطبهم، لذلك أوجب القانون مراجعتها سنويا بصفة منتظمة ودائمة خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، أو بمناسبة كل استحقاق انتخابي، بأمر من رئيس السلطة المستقلة للانتخابات من طرف لجنة إدارية، تتألف من: قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، وثلاثة مواطنين من البلدية تختارهم المندوبية الولائية للسلطة المستقلة للانتخابات من بين الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية للبلدية المعنية⁴.

¹ المادة 52 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

² المواد 210، 211، 212، 213 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

³ عبد الكريم ماروك، المرجع السابق، ص. 45.

⁴ المواد 62، 63، 65 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

إن الملاحظ من خلال تشكيلة اللجنة أنها تضم مواطنين على مستوى البلدية مما يفعل دور الرقابة الشعبية، كما أحاط المشرع أيضا القائمة الانتخابية بجملة من الضمانات تم النص عليها في قانون الانتخابات في المواد 276 إلى 313.

- استدعاء الهيئة الناخبة: يتم بموجب مرسوم رئاسي في غضون 3 أشهر التي تسبق إجراء الانتخابات استنادا للمادة 123 من قانون 01-21.
- عملية الإقتراع: يدوم الإقتراع يوما واحدا يحدد بمرسوم رئاسي، غير أنه يمكن لرئيس السلطة المستقلة للانتخابات بطلب من منسق المندوبية الولائية أن يقرر تقديم افتتاح الإقتراع ب 72 ساعة على الأكثر ، وذلك في البلديات التي يتعذر فيها إجراء الإقتراع في يوم واحد لأسباب مادية تتصل عادة ببعث مكاتب التصويت وتشتت السكان¹، وذلك بموجب قرار ينشر على الفور بكل وسيلة مناسبة.

يتميز الإقتراع بمجموعة من المواصفات تتمثل في العمومية²، السرية³، والشخصية⁴، على أن الخاصية الأخيرة يرد عليها استثناء يتمثل في التصويت بالوكالة التي أجازها المشرع ونظمها بالمواد 157 حتى 168 من قانون الانتخابات 01-21، دعما للمشاركة في عملية الإقتراع. على أن التصويت بالوكالة مقيد بمجموعة من الضوابط تتعلق بكل من: الموكل⁵، الوكيل⁶، والوكالة

¹ المواد 131، 132 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

² يشمل كل من توافرت فيهم شروط الانتخاب، دون تمييز بسبب الجنس، أو اللون، أو العرق، أو المعتقد، أو الرأي، أو الوضع الإقتصادي أو الإجتماعي.

³ لتحقيق ذلك أقر المشرع ضرورة الإقتراع عن طريق ظرف تضعه الإدارة تحت تصرف الناخبين، له مواصفات معينة كعدم الشفافية، على أن يتم التصويت في معزل ضمانا لحرية الناخب وعدم التأثير عليه. مقتبس عن محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 66.

⁴ يجب على الناخب أن يصوت بنفسه، أي شخصيا كمبدأ عام.

⁵ لمزيد من التفصيل تراجع المواد 157، 158، 164، 165 من الأمر 01-21، سابق الإشارة إليه.

⁶ تراجع بهذا الخصوص المادتين 159، 160 من الأمر 01-21، سابق الإشارة إليه.

ذاتها¹، حيث تحرر هذه الأخيرة على مطبوع موحد توفره السلطة المستقلة للانتخابات وفقا للشروط والأشكال المحددة بقرار من رئيس السلطة المستقلة².

- الفرز وإعلان النتائج: يتمثل الفرز في عملية حساب الأصوات، ونظرا لما تكتسبه هذه المرحلة من خطورة، فهي المجال المناسب لإحتمال التزوير والتحكم في النتيجة أخضعه المشرع لمجموعة من الأحكام والضوابط ضمانا لنزاهة وشفافية العملية الانتخابية.
- ✓ من حيث الزمان والمكان³: يجب أن يتم الفرز مباشرة بعد انتهاء الوقت المحدد للتصويت، وأن يكون متوصلا دون انقطاع إلى غاية نهايته تماما⁴. على أن يتم في المكان المعد للتصويت نفسه باستثناء المكاتب المتنقلة التي تلحق بمراكزها.
- ✓ من حيث الأشخاص: يتم الفرز بشكل علني من طرف فائزين يعينون من بين الناخبين المسجلين في المكتب، يقومون بالفرز تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت، بحضور ممثلي الأحزاب السياسية والمرشحين الأحرار. وفي حالة عدم كفاية عدد الفائزين جاز لأعضاء المكتب المشاركة في الفرز⁵.

عند انتهاء عملية الفرز، يوضع في كل مكتب تصويت محضر لنتائج الفرز من ثلاث نسخ يوقعها أعضاء مكتب التصويت⁶، ويصرح رئيس المكتب بالنتيجة علنا، على أن يسلم نسخة من محضر الفرز إلى ممثلي المترشحين، وأخرى لممثل السلطة المستقلة، ثم تعلق في مكتب التصويت⁷. وبعدها يسلم رئيس مكتب التصويت محضر الفرز المحرر في ثلاث نسخ لمنسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، وأخرى لرئيس اللجنة الانتخابية البلدية، باعتبارها المكلفة بالإحصاء البلدي للأصوات⁸، حيث تقوم على هذا الأساس بتوزيع المقاعد.

¹ لمزيد من التفصيل تراجع المواد 161، 162، 163، 166، 167 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

² المادة 168 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 152 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 69.

⁵ المادة 152 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

⁶ المادة 155 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

⁷ المادة 155 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

⁸ المادة 265 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

يحرر محضر الإحصاء البلدي للأصوات في ثلاث نسخ بحضور ممثلي المترشحين المؤهلين قانوناً، وبعد التوقيع عليه من قبل جميع أعضاء اللجنة الانتخابية البلدية ترسل نسخة إلى اللجنة الانتخابية الولائية المختصة، وأخرى إلى مندوبية الولاية للسلطة المستقلة أو ممثله، على أن تعلق نسخة بمقر البلدية التي جرت بها عملية الإحصاء البلدي للأصوات¹. بعد أن تجمع اللجنة الانتخابية الولائية النتائج النهائية التي توصلت إليها اللجان الانتخابية البلدية، فإنها تقوم بمراجعتها ومعاينتها²، حيث يجب أن تنهي أعمالها خلال 96 ساعة من اختتام الإقتراع. قد يحدث أن يمدد رئيس السلطة المستقلة هذا الأجل بـ 48 ساعة كحد أقصى³.

ثالثاً: توزيع المقاعد

لما كانت أهم وظيفة من وظائف النظام الانتخابي هي ترجمة الأصوات المدلى بها في العملية الانتخابية إلى مقاعد توزع على المترشحين والمترشحات ممن فازوا فيها⁴، فإن الإشكالية تثار حول كيفية تحقيق ذلك.

حيث أن الثابت من النظام الانتخابي الحالي أن انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية انتخاب على القائمة، فإن توزيع المقاعد المطلوب شغلها داخل هذه المجالس يتم بالتناسب مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، أي باعتماد نظام التمثيل النسبي، بتطبيق نصاب الإبعاد الذي تقصى بموجبه كل قائمة من التمثيل في المجالس المحلية، ما لم تتحصل على نسبة 5% على الأقل من عدد الأصوات المعبر عنها، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى بالنسبة للباقي⁵. وقد أوضحت المواد 172، 173، 174 من قانون الانتخابات الطريقة التي بموجبها يتم توزيع المقاعد داخل المجلسين الشعبي البلدي والولائي كالآتي:

• حساب المعامل الانتخابي: وهو حاصل قسمة عدد الأصوات المعبر عنها (الصحيحة فقط) على عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة الانتخابية، بعد إعمال نصاب الإبعاد

¹ المادة 265 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

² المادة 268 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 270 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

⁴ أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، المرجع السابق، ص. 152.

⁵ المادة 171 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

إن اقتضى الأمر. بحيث تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد بقدر عدد المرات التي أحرزت فيها المعامل الانتخابي.

مثال: إذا كان عدد الأصوات الصحيحة المعبر عنها هو: 15000 صوت، وأن عدد المقاعد المتنافس عليها هو 15 مقعد.

فإن المعامل الانتخابي يكون: 15000 قسمة 15، وبالتالي كل معامل انتخابي أي حصة 1000 يساوي مقعدا واحدا. أي نقسم عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة على المعامل الانتخابي، حيث تفوز القائمة بعدد من المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي.

فإذا دخلت العملية الانتخابية أربعة قوائم مترشحة بحيث:

حصلت القائمة (أ) على 5000 صوت، فإنها تحصل على 5 مقاعد.

حصلت القائمة (ب) على 5500 صوت، فإنها تحصل على 5 مقاعد، ويبقى لها 500 صوت.

حصلت القائمة (ج) على 3200 صوت، فإنها تحصل على 3 مقاعد، ويبقى لها 200 صوت.

حصلت القائمة (د) على 1300 صوت، فإنها تحصل على 1 مقعد، ويبقى لها 300 صوت.

• توزيع البواقي: بعد توزيع المقاعد على القوائم حسب الشروط المحددة سابقا ترتب

القوائم بحسب الأصوات الباقية لها وعلى إثره توزع المقاعد المتبقية بتطبيق قاعدة الباقي

الأقوى¹.

فحسب المثال السابق تم توزيع 14 مقعد وبقي مقعد واحد، وفي هذه الحالة ترتب القوائم حسب

أهمية الأصوات المتبقية لها على النحو التالي:

القائمة (ب) بقي لها 500 صوت.

القائمة (د) بقي لها 300 صوت.

القائمة (ج) بقي لها 200 صوت.

وبتطبيق قاعدة الباقي الأقوى يمنح المقعد المتبقي للقائمة (ب).

¹ المادة 173 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

• في حالة تساوي الأصوات بين قائمتين أو أكثر، تمنح القائمة التي معدل سن مرشحها هو الأصغر المقعد الأخير.

• توزيع المقاعد على مترشيحي القائمة: لا بد من الإشارة في هذا الإطار أنه نتيجة اعتماد المشرع لنظام القائمة المفتوحة، فقد أوضحت المادة 174 من قانون الانتخابات أن توزيع المقاعد التي تحصلت عليها كل قائمة على مرشحها يكون حسب عدد الأصوات التي حصل عليها كل منهم، وفي حالة تساوي الأصوات بين المترشحين يمنح المقعد الأخير للمترشح الأصغر سناً. أما إذا تساوت الأصوات بين مترشح ومترشحة فإن المقعد الأخير المحصل عليه يكون من نصيب الأخيرة.

تقوم اللجنة الانتخابية البلدية بعد إحصاء نتائج التصويت المحصل عليها في كل مكاتب التصويت على مستوى البلدية بتوزيع المقاعد على هذا الأساس في المجالس الشعبية البلدية،

على أن تتولى اللجنة الانتخابية الولائية ذلك بالنسبة لانتخاب المجالس الشعبية الولائية¹.

الفرع الثاني: شروط العضوية في المجالس الشعبية المحلية

يذهب الاتجاه الغالب في الفكر الديمقراطي المعاصر إلى تبني مبدأ الترشيح العام، وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الانتخابات تطبيقاً لمبدأ الاقتراع العام من أجل كفالة ممارسة فعالة لحق الترشح²، ومع ذلك فإن مبدأ حرية الترشح لا يتنافى مع فرض المشرع في أية دولة لبعض الشروط الواجب توافرها في المرشحين، أو وضع قيود مانعة، والمشرع الجزائري لم يخرج عن هذه القاعدة حيث كفل حق الترشح في دستور 2020 بنصه في المادة 56 على أنه: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية الحق في أن ينتخب و أن ينتخب"، و أضافت المادة 35 على أنه: "تستهدف مؤسسات الجمهورية ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي... تحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية". وأحال عملية تنظيمه إلى القوانين الانتخابية التي كان آخرها القانون العضوي رقم 01-21، والذي حرص من خلال

¹ المواد 265 ، 269 من الأمر رقم 01-21، سابق الإشارة إليه.

² أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، المرجع السابق، ص. 164.

الأحكام الناظمة لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على ضرورة توافر مجموعة من الشروط: موضوعية، شكلية وخاصة، وجب توفرها في كل مرشح للعضوية في المجالس المحلية.

أولاً: شروط المترشح الموضوعية

يقتضي الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية أن تتوافر في المترشح الشروط الآتية:

- أن يستوفي الشروط المطلوبة في الناخب وأن يكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها¹: يعني هذا الشرط أن يكون المترشح ناخباً، إذ لا يتصور أن يكون لشخص حق ترشيح نفسه في حين لا يستطيع مباشرة حق الإنتخاب.
- أن يكون سن المترشح 23 سنة على الأقل يوم الإقتراع²: بعد أن كان المشرع يشترط بلوغ المترشح سن خمسة وعشرون (25) سنة³، خفض بموجب القانون العضوي 01-12⁴ إلى ثلاثة وعشرون (23) سنة بموجب المادة 78 وذلك بهدف تشجيع الشباب على المشاركة في الحياة السياسية والمساهمة في تسيير الشؤون العامة.
- يجب أن يكون المترشح متمتعاً بالجنسية الجزائرية: وذلك بالنظر إلى أهمية العضوية في المجالس المحلية المنتخبة التي تتطلب الولاء الكامل للوطن. غير أن الملاحظ من خلال نص المادة 184 من القانون العضوي 01-21 أن المشرع اكتفى بالإشارة إلى ضرورة توافر شرط الجنسية الجزائرية فقط دون التمييز بين ما إذا كانت هذه الجنسية أصلية أو مكتسبة، كما أنه لم يعالج مسألة مزدوجي الجنسية، إذ لم يمنع متعددتي الجنسية من الترشح للعضوية في المجالس المحلية على الرغم من حساسية وأهمية هذه الأخيرة.

¹ وذلك وفقاً لمضمون المادتين 50 و52 من الأمر 01-21، سابق الإشارة إليه.

² المادة 184 من الأمر 01-21، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 93 من الأمر رقم 07-97، سابق الإشارة إليه.

⁴ القانون العضوي رقم 01-12، سابق الإشارة إليه.

- يجب أن يثبت المترشح أداءه أو إعفائه من الخدمة الوطنية: أي أن يثبت أنه في وضعية تمكنه من ممارسة مهامه باستمرار مما يسهم في استقرار المجلس¹.
- ألا يكون محكوما على المترشح بحكم نهائي في الجنايات والجرح ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية: وبالتالي لا يجوز لمن حكم عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية بسبب ارتكابه جناية أو جنحة أن يتقدم لترشيح نفسه للعضوية في المجالس المحلية كأصل عام يقر به المشرع الجزائري، باستثناء الأشخاص المحكوم عليهم الذين رد اعتبارهم، ومرتكبي الجرح غير العمدية.
- أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية: إن اشتراط المشرع الإنتخابي استيفاء المترشح لهذا الشرط جاء للحد من ظاهرة التهرب الضريبي للمنتخبين، إذ من غير المعقول إيداع مصير الإقليم في يد أشخاص متهربين من تأدية واجباتهم.
- ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الإختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الإنتخابية: يهدف المشرع من هذا الشرط إلى استبعاد أصحاب المال المشبوه والفساد وإقصائهم من العملية الإنتخابية، لكن هذا الشرط يصعب التأكد منه عمليا، كما أنه يفتح باب التعسف في إقصاء بعض المترشحين حيث يمكن أن يخضع لتفسيرات وتأويلات عشوائية غير موحدة².

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص. 174.

² حيث ورد في القرار رقم 16/ق. م د/ 21 مؤرخ في 10 مارس 2021، المتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات فيما يخص المواد 184 (الفقرة الأخيرة)، 200 (الفقرة 7) مايلى: " اعتبارا أنه وفي هذه الحالة فإن الأحكام التشريعية موضوع الدراسة يكتسبها الغموض سواء من حيث التطبيق الفعلي أو من حيث احترام المبادئ المنصوص عليها في المادة 34 الفقرة الأخيرة، والتي تنص على: تحقيقا للأمن القانوني تسهر الدولة عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره. واعتبارا أن هذا الحكم غير واضح ويصعب إثباته وقد يترتب عنه انتهاك ومساس بحقوق المواطن لعدم تحديده للآليات القانونية التي تثبت هذه الأفعال واعتبارا أنه إذا كان قصد المشرع لا يهدف استبعاد الضمانات المرتبطة بالأمن القانوني المذكورة في المادة 34 الفقرة 3 من الدستور تعد المادة دستورية شريطة مراعاة هذا التحفظ."

ثانياً: شروط المترشح الشكلية

إضافة إلى الشروط السابقة، يشترط لقبول الترشح استيفاء المرشح لمجموعة من الإجراءات والشكليات التي حددها القانون الإنتخابي يطلق عليها الشروط الشكلية، يمكن تلخيصها في مايلي:

• الترشح ضمن القائمة الإنتخابية: على اعتبار أن الإنتخابات المحلية قائمة على نظام القائمة فلا يجوز الترشح الفردي، بل وجب على كل من يرغب في الترشح أن ينتمي إلى قائمة معينة دون أن يكون له الحق في الإنتساب إلى أكثر من قائمة، وقد وضع المشرع عدة ضوابط للقائمة نفسها بحيث قيدها بوجوب أن تكون مزكاة من طرف حزب سياسي أو عدة أحزاب سياسية أو مقدمة بعنوان قائمة حرة حسب إحدى الصيغ التالية:

_ إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من 4% من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الإنتخابية المترشح فيها.

_ وإما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على 10 منتخبيين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.

_ وفي حالة تقديم قائمة مترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا يتوفر على أحد الشرطين المذكورين أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الانتخابات أو في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة فإنه يجب أن يدعمها على الأقل 50 توقيع من ناخبي الدائرة الإنتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله.

على أنه لا يجوز للناخب أن يزكي أكثر من قائمة واحدة وإلا تعرض للعقوبات المنصوص عليها في قانون الانتخابات 2021¹.

هذا وتجدر الإشارة، أن التوقيعات يجب أن تجمع في استمارة معدة من طرف الإدارة، كما يجب أن يصادق على هذه الإستمارة ضابط عمومي، كما يجب أن تتضمن هذه الإستمارة كل ما يدل على هوية الشخص الذي زكى تلك القائمة. بعد ذلك ترفع القائمة إلى رئيس اللجنة البلدية الانتخابية المختصة إقليمياً من أجل اعتمادها².

¹ المادتين 178، 301 من الأمر 21-01، سابق الإشارة إليه.

² المادة 178 من الأمر 21-01، سابق الإشارة إليه.

- عدد المترشحين في القائمة الانتخابية: نصت المادة 176 من قانون الانتخابات الحالي على ضرورة تضمين قوائم المترشحين للمجالس المحلية عددا من المترشحين يزيد عن عدد المقاعد المطلوب شغلها بثلاثة في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها فرديا، واثنين في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها زوجيا.
- حظر الترشح في أكثر من قائمة واحدة أو في أكثر من دائرة انتخابية: حظر المشرع الانتخابي على المترشح أن يرشح نفسه في أكثر من دائرة انتخابية أو في أكثر من قائمة، حيث قرر عقوبات جزائية على كل مخالف لهذا الحظر، فضلا عن رفض القائمة المعنية بقوة القانون.
- عدم ترشح ذوي القرابة في قائمة واحدة: منع المشرع ترشح أكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة في قائمة واحدة سواء كانت تربطهم علاقة بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية¹، خوفا من سيطرة الروح العشائرية والقرابة بما يتنافى والمصالح المحلية.
- اشتراط المناصفة في القوائم بين النساء والرجال: يتعين على القوائم الانتخابية مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال، تشجيعا للتمثيل النسوي في القوائم الانتخابية، غير أن هذا الشرط لا يطبق سوى في البلديات التي يساوي أو يزيد عدد سكانها عن 20000 نسمة².
- تخصيص نصف الترشيحات على الأقل للمترشحين الذين تقل أعمارهم عن أربعين سنة³: من أجل رفع حصة الشباب في الترشيحات ضمن القوائم الانتخابية وتشجيعا لهم على الإنخراط في الحياة السياسية.
- اشتراط المؤهل العلمي: دعما للكفاءات الوطنية حرص المشرع الجزائري في قانون الانتخابات الحالي الصادر في سنة 2021، على ضرورة حصول ثلث مترشحي القائمة على الأقل على مستوى تعليم جامعي⁴، وقد جاء هذا الشرط مسaire للنداءات الداعية إلى

¹ المادتين 181، 182 من الأمر 01-21، سابق الإشارة إليه.

² المادة 176 من الأمر 01-21، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 176 من الأمر 01-21، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 176 من الأمر 01-21، سابق الإشارة إليه.

ضرورة حصول المنتخبين في المجالس التمثيلية على مؤهلات علمية تمكنهم من القيام بالدور المنوط بهم، وتجنباً للأزمات التي تتعرض لها الدولة والتي طالما كان سببها عدم القدرة والكفاءة وسوء التسيير.

لا يفوتنا أن ننوه في هذا الإطار أنه في حالة رفض الإدارة (منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة) الترشح وجب أن يكون قرارها معللاً تعليلاً قانونياً، على أن تبلغ به الأطراف المعنية خلال (8) أيام كاملة من إيداع التصريح بالترشيح تحت طائلة البطلان. فيما يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلال (3) أيام من تاريخ التبليغ به، على أن تفصل فيه المحكمة خلال (2) يومين بحكم قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية للإستئناف المختصة إقليمياً في أجل يومين (2) من تاريخ تبليغه، هذه الأخيرة التي تفصل في الحكم المستأنف هي الأخرى في أجل يومين¹.

ثالثاً: المحرومون من الترشح

على الرغم من توافر الشروط السابقة، نص القانون على بعض الأوضاع التي تشكل حالات عدم القابلية للإنتخاب أو حالات تنافي، وهي تمثل في حقيقتها شروطاً سلبية يجب عدم توافرها في المنتخب.

● حالات عدم القابلية للإنتخاب: حرصاً على سلامة العملية الإنتخابية، اتجه المشرع الإنتخابي إلى استبعاد بعض الأشخاص ذوي المراكز المؤثرة والنفوذ الإداري على عملية الإنتخاب. إذ يعد غير قابلين للإنتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم:

- الولاية،
- الولاية المنتدبون،
- الأمناء العامون للولايات،
- رؤساء الدوائر،

¹ المادة 206 من الأمر رقم 21-05 المؤرخ في 22 أفريل 2021، يعدل ويتمم بعض أحكام الأمر 21-01، سابق الإشارة إليه، ج.ر.ج.، عدد 30، صادرة بتاريخ 22 أفريل 2021.

- المفتشون العامون للولايات،
 - أعضاء المجالس التنفيذية للولايات،
 - المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية،
 - القضاة،
 - أفراد الجيش الوطني الشعبي،
 - موظفوا أسلاك الأمن،
 - أمناء خزائن البلدية،
 - المراقبون الماليون للبلديات،
 - الأمناء العامون للبلديات، بالنسبة للترشح في المجالس الشعبية البلدية¹.
- أما المجالس الشعبية الولائية² فيتعلق الأمر بكل من:

- الولاية،
- الولاية المنتدبون،
- رؤساء الدوائر،
- المفتشون العامون للولايات،
- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات،
- المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية،
- القضاة،
- أفراد الجيش الوطني الشعبي،
- موظفوا أسلاك الأمن،
- أمناء خزائن الولاية،
- المراقبون الماليون للولايات،

¹ المادة 188 من الأمر 01-21، سابق الإشارة إليه.

² المادة 189 من الأمر 01-21، سابق الإشارة إليه.

• الأمانة العامون للبلديات.

يعتبر هذا المنع مؤقتا ومكانيا، أي أنه محدد زمنيا بمدة سنة من التوقف عن ممارسة الوظائف في دائرة الإختصاص، مما يفيد إمكانية ترشحهم في الدوائر الإنتخابية التي لم يمارسوا فيها مهامهم ، أو بعد مرور سنة من توقفهم عن ممارسة الوظيفة.

• حالات التنافي: تبرز هذه الحالات بعد الإعلان عن نتائج الإقتراع، حيث يجب على بعض

المنتخبين ممن يشغلون وظائف محددة إما الإستقالة من مناصبهم أو التخلي عن عضويتهم بالمجالس المنتخبة حسب ما تفرضه القوانين الأساسية الخاصة بهم¹. فلا يجوز مثلا الجمع بين العضوية بمجلس شعبي بلدي وآخر ولائي. وقد تم التطرق إلى هذه الحالة في قانون البلدية لسنة 1990² إذ نصت المادة 31 منه: "يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي"، لكن قانوني الجماعات المحلية والانتخابات الحاليين لم يتطرقا لذلك. كما قد يطال هذا المنع العضوية في البرلمان، حيث نصت المادة 3 من القانون العضوي 12-302³ على أنه تتنافى العهدة الإنتخابية في مجلس شعبي منتخب مع العهدة البرلمانية.

الفرع الثالث: النظام القانوني لإنتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية

نميز في هذا الصدد بين كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المجلس الشعبي الولائي.

أولا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير البلدية⁴، كونه يحضى بأهمية بالغة على مستوى بلديته كتنظيم إقليمي أو لدى الدولة حين يمثلها، ولممارسة مهامه باستقلالية

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 62.

² قانون رقم 90-08، سابق الإشارة إليه.

³ قانون عضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12 يناير 2012، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج.ر.ج.، عدد 1، صادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

⁴ مزياي فريدة، المرجع السابق، ص. 187؛ حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة ماجستير، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2012-2013، ص. 45.

وفعالية يستوجب الأمر تحريره من كل الضغوطات، لعل أهمها كيفية وصوله لهذا المركز الممتاز ضمن النظام الإداري للدولة.

تأسيسا على ذلك، وتماشيا مع قانون الإنتخابات لسنة 2021، ويهدف رفع اللبس عن طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، خصوصا بعد اعتماد نظام القائمة المفتوحة، فإنه على خلاف القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، حيث كان يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين دون مراعاة لنتائج القوائم الأخرى. إن التعديل الأخير لقانون البلدية الصادر في أوت 2021 بموجب الأمر رقم 21-13¹ أقر شروطا جديدة لإنتخاب وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، بنفس الطريقة المعمول بها في عملية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، حيث نصت المادة 65 على أنه يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وهو ما يتماشى مع الأصول الديمقراطية، فطالما انفردت قائمة حزبية أو حرة بأغلبية المقاعد نجم عن ذلك أحقيتها في تقديم مرشح عنها لرئاسة المجلس². وفي حالة عدم تحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين على نسبة 35٪ على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35٪ على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها.

على أن يكون الإنتخاب بين منتخبي المجلس البلدي سريا³، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدنم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المتحصل على أغلبية الأصوات.

أما في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا⁴.

¹ أمر رقم 21-13 مؤرخ في 31 أوت 2021، يعدل ويتمم بعض أحكام القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه، ج.ج.ج.ج.، عدد 67، صادرة بتاريخ 31 أوت 2021.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص. 208.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 207.

⁴ المادة 65 من الأمر رقم 21-13، سابق الإشارة إليه.

على أن يتم تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال مدة لا تتعدى 8 أيام، بعد الإعلان عن النتائج الانتخابية¹، وقد كان القانون القديم² ينص على أجل يصل إلى 15 يوماً يقوم خلالها الوالي باستدعاء المنتخبين لتنصيب المجلس.

كما تم استحداث المادة 64 مكرر³ بموجب التعديل الجديد لقانون البلدية، التي نصت على أن المجلس الشعبي البلدي يجتمع تحت رئاسة المنتخب الأكبر سناً ومساعدة المنتخبين الأصغر سناً، قصد انتخاب رئيسه خلال 5 أيام التي تلي تنصيب المجلس.

وبعد تنصيب رئيس المجلس، يقوم هذا الأخير باختيار نواب من بين المنتخبين يعرضهم على المجلس للموافقة عليهم بالأغلبية المطلقة، وقد وضعت المادة 69 من قانون البلدية⁴ حداً أدنى لعدد نواب الرئيس وهو نائبين، وحداً أقصى هو 6 نواب وذلك حسب عدد المقاعد التي يتكون منها المجلس الشعبي البلدي⁵.

وإذا توفي رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو استقال، أو ثبت أنه في حالة تخلي عن المنصب وفقاً لنص المادتين 74 و75 من قانون البلدية 10-11، أو كان محل مانع قانوني، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بتعويضه بمنتخب من قائمة أعضاء الرئيس وذلك خلال 10 أيام على الأكثر⁶.

¹ المادة 64 من الأمر رقم 21-13، سابق الإشارة إليه.

² قانون رقم 90-08، سابق الإشارة إليه.

³ من الأمر رقم 21-13، سابق الإشارة إليه.

⁴ قانون رقم 11-10، سابق الإشارة إليه.

⁵ حيث جاء نص المادة 69 كالتالي: "يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان (2) أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم كما يأتي:

- نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقاعد.

- ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من (11) مقعداً.

- أربعة نواب بالنسبة لبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من (15) مقعداً.

- خمسة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من (23) مقعداً.

- ستة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من (33) مقعداً."

⁶ المادة 71 من القانون رقم 11-10، سابق الإشارة إليه.

ثانيا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

طبقا للمادة 59 من قانون الولاية 07-12 يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي بنفس الطريقة المتبعة لاختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي المشار إليها أعلاه. حيث تتم هذه العملية بتشكيل مكتب مؤقت يتكون من المنتخب الأكبر سنا ويساعده منتخبان من أصغر الأعضاء، على أن تتم عملية انتخاب وتنصيب الرئيس في مدة لا تتعدى 8 أيام من إعلان نتائج الإنتخابات¹. وعلى خلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعد هيئة تنفيذية لمداولات المجلس، فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يعد هيئة تنفيذية، بل هو فقط مشرف على سير الأعمال داخل المجلس، إذ يقوم بتوجيه دعوات لأعضاء المجلس لحضور الجلسات ويتولى إدارة الجلسات. وبعد تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي، يختار هذا الأخير نوابه من بين المنتخبين، ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، بحيث يتراوح عدد النواب بين 2 إلى 6 نواب حسب عدد المنتخبين في المجالس الشعبية الولائية وفق ما حددته المادة 62 من قانون الولاية².

بالنظر إلى المنصب السامي الذي يتسم به رئيس المجلس الشعبي الولائي، فإن الأمر يستلزم منه التفرغ التام للوظيفة وعدم الجمع بينها وبين مهام أخرى، لذلك فإنه ينتدب لممارسة مهامه³، ونفس الشيء ينطبق على نوابه ورؤساء اللجان⁴. كما أوجب القانون على رئيس المجلس الإقامة في إقليم الولاية.

¹ المادة من القانون 07-12، سابق الإشارة إليه.

² حيث جاء نص المادة 62 كالتالي: "يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال ثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

- اثنين (2) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا.
- ثلاثة (3) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا.
- ستة (6) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا."

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص. 210.

⁴ المادة 67 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

في حالة حدوث المانع المؤقت لرئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يحول دون ممارسة هذا الأخير مهامه، فإنه يعين أحد نوابه لاستخلافه. وإذا استحال عليه تعيين المستخلف، تولى المجلس نيابة عنه اختيار أحد نوابه أو أحد أعضاء المجلس وتكليفه مؤقتاً بمهام الرئاسة¹. هذا وتجب الإشارة أن المشرع حرص على تزويد رئيس المجلس الشعبي الولائي بالإمكانات المادية والبشرية لأداء مهامه على أكمل وجه، فهو مزود بديوان يعمل على نحو دائم يتكون من موظفين يختارهم الرئيس من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية²، على أن يضع الوالي تحت تصرفه الوثائق والمعلومات والإمكانات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس. إذا توفي رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو استقال³، أو انتهت مهامه بسبب التخلي عن العهدة الإنتخابية⁴، أو كان محل مانع قانوني فإنه يستخلف في أجل 30 يوماً حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59 من قانون الولاية أي بنفس الطريقة التي عين بها الرئيس الأول.

المطلب الثاني: نظام عمل المجالس الشعبية المحلية

لا تتحقق ديمقراطية المجالس الشعبية المحلية باختيار أعضائها عن طريق الإنتخاب فقط، بل يجب أن تجسد هذه المجالس مبدأً جماعية التسيير وتتسم بالطابع الديمقراطي⁵. بناء عليه، يعد نظام سير العمل في المجالس المحلية من أهم المواضيع التي تدلل على مدى الممارسات الديمقراطية، فالمجلس الشعبي المنتخب يمتلك آليات وقواعد قانونية للتسيير، تتمثل في القواعد التي تحكم سير عمله من خلال دوراته، مداولاته، وكذا لجانه.

¹ الفقرة 2 و3 من المادة 65 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

² المادة 68 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 65 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 64 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

⁵ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص. 168.

الفرع الأول: الدورات

تكفل كل من القانونين 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية بتبيان كيفية سير أعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية، وبناء على ذلك تجتمع هذه المجالس في دورات عادية كما يجوز لها أن تعقد دورات غير عادية أيضا وهذا بتحقق الظروف الداعية إلى ذلك.

أولا: الدورات العادية

بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورات عادية كل شهرين أي بمعدل ستة 6 دورات في السنة، على أن لا تتعدى مدة كل دورة خمسة 5 أيام¹، بعدما كان في ظل القانون القديم 90-08 يعقد 4 دورات في السنة أي دورة كل ثلاثة أشهر.

الملاحظ أن المشرع زاد من عدد اللقاءات التداولية في القانون الحالي على حساب طول مدة الدورة، حتى يجعل العضو على اتصال دائم بالمجلس بغية تحقيق المصالح المحلية. غير أنه استمر في إغفال تاريخ انعقاد هذه الدورات، تاركا الأمر لرئيس المجلس الشعبي البلدي المكلف بإعداد جدول أعمال الدورات وتاريخها بالتشاور مع نوابه، والأمين العام للبلدية، وكذا رؤساء اللجان الدائمة المعنيين².

تعقد دورات المجلس في مقر البلدية من حيث الأصل، إلا أنه في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكن عقدها في مكان آخر من إقليم البلدية أو خارج إقليم البلدية في مكان معين يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي³، ضمانا لاستمرارية العمل الإداري والمرفق العمومي.

¹ المادة 16 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

² المادة 20 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه، المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 105-13 مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادرة بتاريخ 17 مارس 2013.

³ المادة 19 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فهو يجتمع في 4 دورات في السنة، مدة كل دورة منها 15 يوما على الأكثر . وقد أوجب القانون ضرورة انعقادها في تواريخ محددة، وإلا عدت باطلة وهي شهر مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر¹.

وعن كيفية تحديد جدول أعمال الدورة وتاريخ بدءها، فإنه يتم بمشاركة الوالي، بعد التشاور مع أعضاء المكتب الدائم²، المشكل من رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا، نوابه،

ورؤساء اللجان كأعضاء³.

ينتخب المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسه خلال كل دورة، مكتبا يتكون من عضوين إلى أربعة أعضاء، يكلف بمساعدة الرئيس في سير أشغال الدورة⁴. وكما هو الشأن بالنسبة للبلدية، تجرى أشغال المجلس الشعبي الولائي كأصل عام في المقرات المخصصة لذلك، باستثناء حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، حيث يمكن عقد دورات المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي⁵.

ثانيا: الدورات غير العادية

يمكن للمجالس الشعبية البلدية والولائية عقد دورات غير عادية لمعالجة قضايا غير متوقعة، أو مرتبطة بأحداث جديدة لا تحتمل إنتظار انعقاد الدورة العادية⁶، إما بطلب من الوالي، أو رؤساء المجالس حسب الحالة، أو بطلب من الأعضاء، الثلث بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية، والثلثين بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية⁷.

¹ المادة 14 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

² المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 217-13 مؤرخ في 18 جوان 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ر.ج.، عدد 32، صادرة بتاريخ 23 جوان 2013.

³ المادة 28 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 217-13، سابق الإشارة إليه.

⁵ المادتين 22 و23 من المرسوم التنفيذي رقم 217-13، سابق الإشارة إليه.

⁶ المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 105-13، والمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 217-13، سابق الإشارة إليهما.

⁷ المادة 17 من القانون رقم 10-11، و المادة 15 من القانون 07-12، سابق الإشارة إليهما.

تجدر الإشارة أن هذه المجالس تلتزم بعقد دورات استثنائية بقوة القانون، وذلك في حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية بالنسبة للولاية¹. وفي حالة الظروف الإستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى بالنسبة للبلدية، على أن يخطر الوالي بذلك على الفور².

لصحة عقد هذه الدورات، وضع المشرع مجموعة من الأحكام تتعلق بـ:

- **توجيه الإستدعاءات:** يختص رئيس كل مجلس شعبي محلي³ بتوجيه الإستدعاءات إلى الأعضاء المنتخبين لعقد الدورات، حيث يقوم بذلك عن طريق توجيه دعوات كتابية إلى محل إقامة كل عضو من أعضاء المجلس مرفقة بجدول الأعمال، وذلك قبل 10 أيام على الأقل من تاريخ الإجتماع. على أنه في الحالات الإستعجالية تقلص هذه المدة إلى ما يقل عن يوم واحد. وفي هذه الحالة يجب على رئيس المجلس الشعبي المحلي المختص أن يتخذ التدابير الضرورية لتسليم الإستدعاءات.

كما يمكن إرسال هذه الإستدعاءات بصفة إضافية عن طريق الوسيلة الإلكترونية، وذلك بناء على طلب الأعضاء⁴. وبعد توجيه الدعوات لأعضاء المجلس الشعبي المحلي يعلق جدول أعمال الدورة بمدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإشهار المخصصة لإعلام الجمهور⁵.

- **النصاب القانوني:** لكي تكون اجتماعات المجالس الشعبية المحلية صحيحة، لا بد من حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين. وتكتمل الأغلبية المطلقة عندما يكون عدد أعضاء المجلس الشعبي المحلي الحاضرين فعليا يفوق النصف، حيث لا تؤخذ في الحسبان الوكالات التي يمنحها الأعضاء الغائبون لزملائهم عند احتساب النصاب⁶.

وفي حالة عدم حضور النصاب القانوني للإجتماع بعد توجيه الإستدعاء الأول، فإنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي المحلي المختص أن يوجه استدعاء ثانيا للأعضاء وتعتبر المداولة صحيحة في هذه الحالة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، على أنه يشترط أن تكون المدة

¹ المادة 15 من القانون 07-12، سابق الإشارة إليه.

² المادة 18 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 21 من القانون رقم 10-11، والمادة 16 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليهما.

⁴ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 217-12، والمادة 8 من المرسوم التنفيذي 105-13، سابق الإشارة إليهما.

⁵ المادة 22 من القانون رقم 10-11، والمادة 18 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليهما.

⁶ المادة 11 من المرسوم التنفيذي 217-13، والمادة 10 من المرسوم التنفيذي 105-13، سابق الإشارة إليهما.

الفاصلة بين الإستدعاء الثاني وتاريخ المداولة 5 أيام على الأقل، رغبة من المشرع في عدم تعطيل الشؤون المحلية¹.

على أنه يجوز للعضو الذي يتعذر عليه الحضور في إحدى الجلسات أن ينوب عنه عضواً آخر للتصويت مكانه بشرط أن يكون ذلك كتابياً، وتجدر الإشارة أن المشرع قيد هذه الوكالة سواء بالنسبة للموكل أو الوكيل، بحيث لا يجوز استعمال الوكالة إلا في جلسة أو دورة واحدة حسب ما هو محدد في الوكالة، كما أن العضو لا يستطيع أن يحمل أكثر من وكالة².

تجدر الإشارة أن دورات المجلس الشعبي الولائي تتم بحضور الوالي أو ممثل ينوب عنه في حالة حصول المانع، على أنه يمكن للوالي أن يتدخل أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس³.

الفرع الثاني: المداولات

المداولة هي التصرف القانوني الذي بموجبه تصدر المجالس الشعبية المحلية قراراتها وتتدخل لمعالجة الصلاحيات المسندة لها التي تهم الشأن المحلي. وعلى اعتبار أن المداولات تمس حياة المواطن المحلي في جميع المجالات الإجتماعية، الإقتصادية، وحتى الثقافية، فقد أحاطها المشرع ضماناً لشفافيتها وضوحها بمجموعة من الأحكام والقواعد الأساسية، هي كالتالي:

● لغة المداولات: تجري المجالس الشعبية المحلية مداولاتها باللغة العربية، وتحرر المحاضر بنفس اللغة كإجراء حتمي، وقد أكد المشرع على إلزامية إجراء وتحرير المداولات باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية الأولى في الدولة الجزائرية في طيات قانون الولاية والبلدية⁴. على أن الملفت للانتباه باستقراء نص المادة 25 من قانون الولاية أن المشرع الجزائري استعمل عبارة "لغة وطنية"، بما يفيد جواز سير المداولات في المجلس الشعبي

¹ المادة 23 من القانون رقم 10-11، والمادة 19 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليهما.

² المادة 24 من القانون رقم 10-11، والمادتين 20 و21 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليهما.

³ المادة 24 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 53 من القانون رقم 10-11، والمادة 25 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليهما.

الولائي باللغتين العربية والأمازيغية، وذلك بحكم دسترة اللغة الأمازيغية واعتبارها لغة وطنية ورسمية¹، على أن تحرر هذه المدونات باللغة العربية تحت طائلة البطلان.

● **العلانية:** يجب أن تكون جلسات المجالس المحلية علنية بحيث يحق لمواطني البلدية والولاية متابعة أشغالها، ولكل مواطن يعنى بموضوعها، بغرض توسيع الرقابة الشعبية على أشغال الهيئات التداولية، وإضفاء الشفافية عليها.

تجسد علنية الجلسات تطبيقاً حقيقياً وجوهرياً لمفهوم الشفافية على مستوى المجالس الشعبية المحلية، فإعلام المواطنين وإشراكهم في الحياة المحلية يجعلهم أقرب إلى الإدارة التي تقوم بتلبية حاجياتهم المحلية².

إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء، يتمثل في إمكانية التداول بشكل مغلق عند دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، أو من أجل دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي أو حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجيا بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي³.

● **التصويت:** يشترط لصحة مداوات المجالس الشعبية المحلية أن تتم المصادقة عليها وفق نصاب قانوني يتمثل في الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، أما إذا تساوت الأصوات فإن صوت الرئيس يعد مرجحاً⁴.

● **تحرر مداوات المجالس الشعبية المحلية وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، بعد أن توقع أثناء الجلسة من طرف جميع المنتخبين الحاضرين. وتودع لدى الوالي بسعي من رئيس المجلس الشعبي المحلي المختص خلال ثمانية 8 أيام من التصويت مقابل وصل استلام⁵.**

¹ المادة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² بوخنفوف سمية، عوابد شهرزاد، مداوات المجلس الشعبي البلدي كآلية لتكريس الشفافية الإدارية على مستوى البلدية في الجزائر: بين ضمانات التفعيل وعراقيل الممارسة، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، مجلد 8، عدد 1، 2022، ص. 10.

³ المادة 26 في كل من قانون 10-11، وقانون 07-12، سابق الإشارة إليهما.

⁴ المادة 54 من القانون رقم 10-11، والمادة 51 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليهما.

⁵ المادة 55 من القانون رقم 10-11، والمادة 52 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليهما.

- تعلق المداولات في الأماكن المخصصة للملصقات، وإعلام الجمهور وتنشر بكل وسيلة إعلام خلال 8 أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ، باستثناء ما تعلق موضوعها بالحالات التأديبية للأعضاء أو تلك المتعلقة بالنظام العام حتى يتمكن المواطنون وكل ذي مصلحة من الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة.

الفرع الثالث: لجان المجالس الشعبية المحلية

حتى يمارس المجلس المحلي الإختصاصات والصلاحيات المنوطة به في إطار تأديته للخدمة العمومية على المستوى المحلي، كان عليه أن يطبق تقسيم العمل ومبدأ التخصص¹، كون المسائل التي يتناولها المجلس بالنقاش والتداول ليصدر قراراته فيها يجب أن يسبقها بحث وتقصي في أي نقطة بهذا الشأن.

وبناء على ذلك خول القانون المجالس الشعبية المحلية تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تدخل في اختصاصها سواء كانت لجان دائمة أو مؤقتة. على أن عمل هذه اللجان هو عمل تحضيرى، وليس لها أي سلطة في اتخاذ القرارات، حتى وإن كان نفوذها كبيرا في توجيه القرارات التي تتخذها المجالس.

- اللجان الدائمة: هي لجان تلازم المجالس منذ بداية العهدة الإنتخابية إلى نهايتها²، تكلف بدراسة وبحث الشؤون المحلية الدائمة.

بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية تشكل لجانها الدائمة في المسائل المتعلقة بالإقتصاد والمالية والإستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب³.

¹ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص. 173.

² فريجات اسماعيل، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 12، 2016، ص. 210.

³ المادة 31 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

أما عن عدد هذه اللجان فيتراوح بين 3 إلى 6 لجان حسب التعداد السكاني للبلديات وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 31 من قانون البلدية¹.

على غرار المجلس الشعبي البلدي يشكل المجلس الشعبي الولائي لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه لاسيما تلك المتعلقة بالتربية والتعليم العالي والتكوين المهني، 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 والإستثمار والتشغيل².

• **اللجان الخاصة:** هي لجان تنشأ بصفة مؤقتة، تطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصات المجالس الشعبية المحلية، إما للتحقيق في موضوع ما، أو التكفل باهتمامات ذات طابع مؤقت، على أن تنتهي مهمتها بانتهاء الغرض الذي أنشأت من أجله³. وقد أضاف المشرع في إطار تشكيله للجان الخاصة لجنة للتحقيق⁴ تنشأ بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضائه الممارسين، وبموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة للأعضاء، تحدد تشكيلتها وموضوع التحقيق، والأجال الممنوحة لذلك.

يتم تشكيل اللجان الدائمة أو الخاصة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية بموجب مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة للأعضاء⁵، بناء على اقتراح من رئيس المجلس على مستوى البلدية، أما على مستوى الولاية فيتم تشكيلها بناء على اقتراح من الرئيس أو من الأغلبية المطلقة

¹ حيث جاء نص المادة 31 من قانون 10-11 كالتالي: "... يحدد عدد اللجان الدائمة كما يأتي:

- ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل.
- أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 الى 50000 نسمة.
- خمس (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50000 الى 100000 نسمة.
- ست (6) لجان بالنسبة لي البلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة."

² المادة 33 من القانون 07-12، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 33 من القانون رقم 10-11، والمادة 34 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليهما.

⁴ المادة 35 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

⁵ المادة 37 من المرسوم التنفيذي 13-217، والمادة 38 من المرسوم التنفيذي 13-105، سابق الإشارة إليهما.

للأعضاء. وقد أوجب المشرع عند تشكيل هذه اللجان مراعاة التركيبة السياسية للمجالس¹، بحيث لا تحرم الأقلية من الإضطلاع بالمساهمة في أجهزة المجلس.

تجب الإشارة في هذا السياق إلى أن المشرع لم يتطرق في كل من قانوني الولاية والبلدية إلى عدد أعضاء اللجان، تاركا ذلك للمجالس المحلية مكثفيا بتحديد مجالاتها وأنواعها وأعدادها رابطا ذلك بعدد السكان.

أما عن رئاسة هذه اللجان، فإن الثابت أن كل لجنة بلدية كانت أو ولائية تنتخب رئيسا لها من بين أعضائها² لدى تشكيلها، على أنه لا يجوز للعضو الواحد أن يرأس أكثر من لجنة واحدة، كما لا يجوز أن تكون له العضوية في أكثر من لجتين دائمتين، أما اللجان الخاصة فلا تجوز العضوية في أكثر من لجنة خاصة واحدة³.

تجدر الإشارة أن أشغال اللجان تجري خلال الفترات الفاصلة بين دورات المجلس، على أن تضبط كل لجنة رزنامتها بما لا يتعارض واجتماعات المجالس المحلية في دوراتها العادية. وفي حالة الدورات غير العادية تجمد أشغال اللجنة الجارية على أن تستأنف بعد اختتام هذه الدورة⁴.

ولعله من المفيد أن نشير في هذا الإطار، إلى أن المشرع أجاز من خلال قانون الولاية للجان المجلس الشعبي الولائي إمكانية الإستعانة بأي شخص⁵ من شأنه أن يقدم لها الرأي الإستشاري والمعلومات الحقيقية عن المشكلة المطروحة للبحث والدراسة على مستوى اللجنة. على أن الملاحظ من خلال نص المادة 36 أن المشرع لم يحدد صفة هذا الشخص، هل هو موظف يفيد اللجنة حسب مجال تخصصه، أم أنه مواطن من سكان الهيئة المحلية يقدم معلومات تتعلق بأشغال اللجنة؟ تشير الأستاذة فريدة مزباني في هذا الخصوص أن عبارة "أي شخص" يستشف منها إمكانية استعانة رئيس اللجنة بأي شخص في اجتماعات اللجان، دون أن يكون له صوت في المداولات لأن له معلومات مفيدة لأعمال اللجنة⁶.

¹ المادة 35 من القانون رقم 10-11، والمادة 34 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليهما.

² المادة 36 من القانون رقم 10-11، والمادة 34 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليهما.

³ المادة 40 في كل من المرسوم التنفيذي 217-13، والمرسوم التنفيذي 105-13، سابق الإشارة إليهما.

⁴ المادة 42 من المرسوم التنفيذي 217-13، والمادة 41 من المرسوم التنفيذي 105-13، سابق الإشارة إليهما.

⁵ المادة 36 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

⁶ مزباني فريدة، المرجع السابق، ص. 176.

المبحث الثاني: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية

من المعلوم أن المشرع أخذ بإطلاق صلاحيات الإدارة المحلية وفق المعيار العام، لتحوز بذلك على اختصاصات عديدة تشمل ميادين متنوعة، أي كل ما يتعلق بالشأن الإقليمي. وبما أن المشرع غاير فيما يتعلق باختصاصات المجالس الشعبية المحلية فإننا سنتعرض لإختصاصات كل مجلس على حدة.

المطلب الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

البلدية هي الخلية الأساسية في التنظيم الإداري، حيث تشكل نقطة الإنطلاق في تنمية الإقتصاد والإصلاح الإداري المستمر¹. تأسيسا على ذلك مكن المشرع المجلس الشعبي البلدي باعتباره فضاء للمشاركة الفعالة في إدارة الشؤون المحلية، من اختصاصات واسعة ومتنوعة، تمتد إلى قطاعات متشعبة تتراوح بين الجوانب الإدارية، الإقتصادية، والإجتماعية، نظمها القانون 10-11 المتعلق بالبلدية في أربع فصول من الباب الثاني تحت عنوان صلاحيات البلدية من المادة 103 إلى المادة 124 وذلك على النحو التالي:

• **التهيئة والتنمية²:** يقوم المجلس الشعبي البلدي بإعداد برامج التنمية السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لعهدته الانتخابية، أي أنه يضع خارطة طريق تنمية مستقبلية يحرص على تنفيذها في إطار القانون، والمخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية. كما يبادر المجلس في هذا الإطار ويشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الإقتصادية، مع المحافظة على البيئة في مختلف أبعادها ومجالاتها³.

• **التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز⁴:** تقوم البلدية على الخصوص بالتحقق من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها ومراقبة عمليات البناء والموافقة القبلية على

¹ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص. 200.

² المادة 107 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 82.

⁴ المواد 114، 115، 116، 119 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، وحماية التراث العمراني، وحماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء، أضف إلى دورها في المساهمة في ترقية برامج السكن، بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية.

● في المجال الاجتماعي: يشمل تدخل البلدية في مجالات التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة، أي كل ما يتعلق بالحاجيات الاجتماعية للمواطنين.

1- التعليم¹: تقوم البلدية على الخصوص باتخاذ الترتيب المتعلقة بإنجاز المدارس الابتدائية، طبقا للخريطة المدرسية الوطنية، وضمان صيانتها، ذات الأمر بالنسبة لإنجاز المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير النقل المدرسي. كما تقوم البلدية في هذا الإطار باتخاذ كل التدابير من أجل ترقية وتوفير مرافق للطفولة من حدائق ومرافق للتعليم التحضيري².

2- الشباب والرياضة والثقافة والسياحة³: تتدخل البلدية من أجل المساهمة في إنجاز المنشآت الموجهة للأنشطة الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة قصد تهيئة بيئة صالحة للشباب وتمكينهم من تنمية قدراتهم، وكذا إبعادهم عن الآفات والظواهر السلبية. هذا وتعمل البلدية على تنمية إمكانياتها السياحية، كما تعمل على تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل. كما تساهم البلدية في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها، وتضمن المحافظة على الممتلكات الدينية.

3- الحماية الاجتماعية⁴: تتولى البلدية تقديم يد العون للفئات المحرومة والمعوزة، في إطار السياسة العمومية الوطنية بغية حمايتها اجتماعيا، لاسيما في مجال الصحة والنظافة والتشغيل والسكن وكذا المساعدة الاجتماعية، كما تعمل البلدية على تشجيع وترقية

¹ المادة 122 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 202.

³ المادة 122 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 122 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

الحركة الجمعوية في جميع ميادينها خاصة المهتمة بالفئات المحرومة لاسيما ذوي الإحتياجات الخاصة.

4- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية¹: البلدية مكلفة وبالتعاون مع المصالح التقنية للدولة باحترام معايير النظافة وحفظ الصحة لاسيما فيما يتعلق بالمياه الصالحة للشرب توفيراً ومتابعة، والتصدي للأمراض المتنقلة، بالإضافة إلى تصريف النفايات وصرف المياه المستعملة ومعالجتها. كما تسهر على الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور. كما تسهر البلدية على صيانة الطرقات. وفي مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن تتكفل البلدية بتهيئة المساحات الخضراء، وصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ².

على صعيد آخر، مكن المشرع المجلس الشعبي البلدي من صلاحيات مختلفة في المجال المالي والإقتصادي، حيث يتولى سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الأولية أو الإضافية³. هذا ويتولى المجلس الشعبي البلدي القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية في نطاق المخطط التنموي للبلدية، ويعمل على تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وتوسيع قدراتهم السياحية وذلك بتشجيع المتعاملين في المجال السياحي⁴.

المطلب الثاني: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

نصت المادة 76 من قانون الولاية على أن: " 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 والتي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي".

تضيف المادة 51 من نفس القانون: " يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته".

¹ المادة 123 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

² المادة 124 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 180 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

⁴ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص. 203.

إن الملاحظ من خلال هذه النصوص اعتماد المشرع لقاعدة الإختصاص العام للولاية، وهو ما يدل على شساعة مجال التدخل المتنوع والمتعدد لهذه الهيئة.

وعلى كل، يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات متعددة منها ما هو تقليدي موروث عن المجلس العام الفرنسي، تتمثل أساسا في التصويت على الميزانية وإدارة أملاك الولاية وإبرام الصفقات¹، إضافة إلى صلاحيات أخرى تشتمل على كل مجالات الحياة ذات الصلة خصوصا بالجوانب الاقتصادية، الإجتماعية، والثقافية².

كما يتولى المجلس اختصاصات استشارية يمكنه من خلالها تقديم اقتراحات وملاحظات حول كل ما يختص بشؤون الولاية، على أن يتم توجيهها للوزير المعني في أجل أقصاه ثلاثون يوما³.
عموما تضمن قانون الولاية أكثر من 106 اختصاصا للمجلس الشعبي الولائي، حيث تضمنت المادة 77 الواردة تحت الفرع الأول المعنون بالأحكام العامة حوالي 14 اختصاصا⁴، كما نصت المادتين 78 و79 من نفس القانون على مساهمة المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ومراقبة تطبيقه حسب ما تنص عليه التنظيمات المعمول بها.

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، 2007، ص. 124.

² المواد من 73 إلى 101 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 79 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

⁴ " ... الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة،

الإعلام والاتصال،

التربية والتعليم العالي والتكوين،

الشباب والرياضة والتشغيل،

السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية،

الفلاحة والري والغابات،

التجارة والأسعار والنقل،

الهياكل القاعدية والاقتصادية،

التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيةها،

التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي،

حماية البيئة،

التنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية،

ترقية المؤهلات النوعية المحلية "

كما خصص المشرع المواد 80 إلى 101 للتنمية الإقتصادية، الفلاحة والري، الهياكل القاعدية الإقتصادية، التربية والتكوين المهني، النشاط الإجتماعي والثقافي، إضافة إلى السكن.

مما تقدم يبدو أن المشرع الجزائري خص الولاية كجماعة إقليمية لامركزية باختصاصات كبيرة وفضفاضة، وقد ربط المشرع ممارسة هذه الإختصاصات وتنفيذها بآليات حتى لا تخرج عن الإطار الذي رسمه لها كونها الدائرة الإدارية للدولة¹.

كما أن تدخل الولاية يتميز بالطابع المكمل لوظيفة البلدية، ذلك لأن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس تنص على أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لقدراتها، كما له أن يتدخل بالتنسيق مع البلديات أو دعما لها².

المطلب الثالث: اختصاصات الهيئات التنفيذية

يقصد بالهيئات التنفيذية الجهات التي أسند لها القانون مهمة تنفيذ ما تقرر عن مداوالات المجالس الشعبية المحلية الولائية والبلدية³، وإذا كانت الهيئة التنفيذية تتمثل أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي في البلدية، والوالي على مستوى الولاية وأن لكل منهما اختصاصات باعتباره ممثلا للدولة على المستوى المحلي، واختصاصات إدارية باعتباره الممثل للجماعة المحلية⁴، فإنه يجب الإشارة إلى أنه على الرغم من انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإن الوالي يأتي في مرتبة أعلى منه نظرا لأن هذا الأخير هو بمثابة سلطة رقابية لأعمال المجالس الشعبية البلدية الواقعة في إطار الولاية التي يمارس فيها الوالي اختصاصه.

¹ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص. 65.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 112.

³ ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص. 128.

⁴ زراوية محمد الصالح، المرجع السابق، ص. 152.

الفرع الأول: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بازدواج وظيفي، فهو يمارس اختصاصاته بوصفه ممثلاً للبلدية مجسداً للامركزية الإدارية، ويكون خاضعاً بصددتها لرقابة وصائية وتارة أخرى يمارسها بوصفه ممثلاً للدولة مجسداً عدم التركيز الإداري ويكون خاضعاً فيها لرقابة رئاسية.

أولاً: بصفته ممثل للبلدية

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية صلاحيات متنوعة تتمثل في:

- 1- التمثيل¹: يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل التظاهرات والاحتفالات الرسمية، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.
- كما يمثلها أمام القضاء سواء كمدعية أو مدعى عليها، وفي حالة تعارض مصلحة رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصلحة البلدية، يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية².
- 2- رئاسة المجلس³: بصفته رئيساً للهيئة التداولية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإدارة اجتماعات وأشغال المجلس، من حيث، التحضير للدورات بإعداد مشروع جدول أعمال الدورة، استدعاء المجلس للإنعقاد، وتنسيق العمل داخله، ترأس الاجتماعات والسهرة على تنفيذ المداولات باتخاذ الإجراءات التي تسهل عملية تنفيذها.
- 3- إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها⁴: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بما يلي:
 - القيام بجميع الأعمال القانونية المتعلقة بالأموال والحقوق المكونة للممتلكات البلدية من حيث اكتسابها واستعمالها، والتصرف فيها والمحافظة عليها.
 - تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق، ومتابعة تطور المالية البلدية.
 - إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها، كذلك إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات، وقبول الهبات والوصايا.

¹ المادتين 77، 78 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

² المادتين 82، 84 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

³ المادتين 79، 80 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادتين 82، 83 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

- إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس، ومتابعة تنفيذها باعتباره الأمر بالصرف.
- السهر على حسن سير المصالح والمؤسسات البلدية، بمتابعتها ومراقبتها وممارسة الوصاية عليها.

ثانياً: بصفته ممثل للدولة

وردت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة في كثير من النصوص القانونية على غرار قانون البلدية، منها قانون الحالة المدنية، قانون الإجراءات الجزائية، قانون الانتخابات وقوانين أخرى. وبناء على ذلك يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة تتعلق بمجالات متشعبة منها:

1- ضابط الحالة المدنية¹: بمجرد تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، تمنحه هذه الصفة حق القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية. كما يمكنه تفويض أحد نوابه أو أي موظف بلدي للقيام بـ

- استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات،

- تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية،

- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.

2- ضابط الشرطة القضائية: طبقاً لنص المادة 92 من قانون البلدية يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية، وعلى إثر ذلك يعد مساعداً للنائب العام ويباشر سلطاته المتمثلة في²:

- تلقي الشكاوى والبلاغات عن وقوع الجرائم وإخطار وكيل الجمهورية عنها.

- البحث والتحري عن كافة الظروف والملابسات التي ارتكبت فيها الجريمة، واكتشاف مرتكبيها، وإجراء التحقيقات الابتدائية.

- تحرير محاضر يدون فيها كل ما تم من إجراءات وتحريات، لتقدم لوكيل الجمهورية.

¹ المادتين 86، 87 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

² بن علي خلدون، اختصاصات السلطات المحلية في مجال الضبط الإداري والقضائي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 15، عدد 1، سنة 2022، ص. 2292.

3- ضابط الشرطة الإدارية: يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة مهمة المحافظة على النظام العام بكافة عناصره، من خلال اتخاذ الإجراءات الضرورية لذلك طبقاً لنص المادة 94 من قانون البلدية التي تبرز أهم صلاحياته في المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة:

- الحفاظ على الأمن العام، باتخاذ القرارات والإجراءات الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم.

- الحفاظ على الصحة العامة، باتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع انتشار الأوبئة، والأمراض المعدية، مثل السهر على نظافة المواد الإستهلاكية المعروضة للبيع... الخ.

- الحفاظ على السكنية العامة، عن طريق اتخاذ الإجراءات التي توفر للسكان الطمأنينة والراحة والهدوء.

ونظراً لكثرة اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال، سمح له القانون باستعمال سلطة تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً¹.

4- تنفيذ القوانين والتنظيمات²: يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت سلطة الوالي تأمين تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات، ويسهر على احترام التشريع والتنظيم المعمول به داخل إقليم البلدية.

لتمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي من الإضطلاع بمهامه، وضع القانون تحت تصرفه جهاز إداري ينشطه الأمين العام للبلدية³، هذا الأخير يعد بمثابة المساعد المباشر والأساسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بتمكينه من صلاحيات فاعلة تجاه المجلس المنتخب وكذا اتجاه المصالح الإدارية والتقنية وتسيير مصالح المواطنين وتحسين الإطار المعيشي لهم.

¹ المادة 93 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

² المادة 88 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

³ لمزيد من التفصيل حول صلاحيات الأمين العام للبلدية يراجع المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.، عدد 73، صادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

الفرع الثاني: اختصاصات الوالي

يعتبر الوالي بمثابة القائد الإداري في الولاية وحلقة الإتصال بينها وبين السلطة المركزية، يتمتع بازدواجية في الإختصاص، فهو بذلك ممثل للدولة على المستوى المحلي كما أنه ممثل للولاية، ومنفذ لمداولات المجلس الشعبي الولائي ويمتد اختصاصه على كامل إقليم الولاية.

أولا: اختصاصات الوالي بصفته ممثل للولاية

بهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الآتية:

- 1- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي¹: يسهر الوالي على تنفيذ ونشر مداولات المجلس الشعبي الولائي، بموجب إصدار قرارات ولائية تطبيقا لنص المادة 124 من قانون الولاية.
- 2- الإعلام²: يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية عن طريق:
 - إطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي عن مدى تنفيذ المداولات المتخذة، بتقديم تقرير للمجلس حول ذلك عند كل دورة عادية.
 - متابعة مدى تنفيذ الآراء والمقترحات التي أبدأها المجلس وإطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بها.
 - تقديم بيان سنوي للمجلس عن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة، ونشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى، الأمر الذي يمكن أن ينتج عنه مناقشة، ورفع توصيات إلى وزير الداخلية والسلطات الوصية.
- 3- التمثيل³: يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وهو الذي يمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها.

¹ المادة 102 من القانون 07-12، سابق الإشارة إليه.

² المواد 103، 104، 109 من القانون 07-12، سابق الإشارة إليه.

³ المادتين 105، 106 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

4- إدارة أموال الولاية¹: يؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية، وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي. كما يبرم العقود والصفقات باسم الولاية.

يقوم الوالي في هذا الإطار أيضا بإعداد مشروع ميزانية الولاية وتنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها. كما يعتبر الأمر بالصرف على مستوى الولاية.

5- السهر على وضعية المصالح الولائية²: يسهر الوالي على إقامة وحسن تسيير مصالح الولاية، ومؤسساتها العمومية، كما يتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها.

ثانيا: اختصاصات الوالي بصفته ممثل للدولة

الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، فهو يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه بهذه الصفة والمتمثلة في:

1- تنفيذ قرارات الحكومة والتعليمات التي يتلقاها من كل وزير على حدة، والسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات³.

2- ينشط الوالي ويراقب وينسق عمل مصالح الدولة المتواجدة عبر الولاية والمكلفة بمختلف قطاعات النشاط باستثناء: العمل التربوي، والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية⁴.

3- سلطة ضبط إداري⁵: بما أن الوالي امتداد للسلطة المركزية وصاحب اختصاص شامل على مستوى الولاية، فهو المكلف بحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وهو المسؤول على

¹ المادتين 105، 107 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

² المادة 108 من من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 113 من من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 111 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

⁵ المادتين 114 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

المحافظة على النظام، والأمن، والسلامة، والسكينة العمومية، ولهذا الغرض توضع تحت تصرفه مصالح الأمن في الولاية لتطبيق القرارات الضبطية التي يتخذها في هذا المجال. كما يجوز له إذا قضت الظروف الإستثنائية أن يطلب تدخل تشكيلات الشرطة أو الدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير¹.

4- سلطة ضبط قضائي: منح المشرع الجزائري للوالي كذلك صفة الضبط القضائي بموجب المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية، إذ له أن يقوم باتخاذ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لإثبات الجنايات والجنح المرتكبة ضد أمن الدولة.

وقد وضعت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية حدودا لتدخل الوالي بنصها: "يجوز لكل وال في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة وعند الاستعجال فحسب إذا لم يكن قد وصل إلى علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بالحادث أن يقوم بنفسه باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإثبات الجنايات أو الجنح الموضحة آنفا أو يكلف بذلك كتاب ضباط الشرطة القضائية المختصين. وإذا استعمل الوالي هذا الحق المخول له فإنه يتعين عليه أن يقوم فوراً بتبليغ وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة التالية لبدء هذه الإجراءات وأن يتخلى عنها للسلطة القضائية ويرسل الأوراق لوكيل الجمهورية ويقدم جميع الأشخاص المضبوطين".

بناء عليه، يباشر الوالي سلطات الضبط القضائي في الحالات التالية:

- الجرائم ضد أمن الدولة، ومنه ليس للوالي التدخل في الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص والأموال، والأعراض.
- أن تكون تلك الجرائم الموصوفة قانوناً بأنها جنحة أو جناية.
- أن يتوفر في تلك الجرائم وجه الاستعجال فإذا فقدت هذا الوصف فإنها تبقى من اختصاص ضباط الشرطة.
- عدم علمه بأن السلطة القضائية قد أخطرت بالجريمة.

¹ المادة 116 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

هذا فضلا عن إختصاصات أخرى يتمتع بها الوالي، ورد النص عليها في قانون الولاية وقوانين أخرى. ونظرا لكثرة هذه الاختصاصات، فإن المادة 126 من قانون الولاية نصت على إمكانية تفويضه توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا¹. ولتمكينه من الإضطلاع بالمهام المسندة إليه بموجب القانون، فقد وضعت هيئات وهياكل الإدارة العامة للولاية تحت تصرفه.

ثالثا: الأجهزة المساعدة للوالي

حدد المرسوم التنفيذي رقم 94-215² أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها بموجب نص المادة 2 التي جاء نصها كالتالي: " تشتمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي ما يأتي:

- الكتابة العامة،
- المفتشية العامة،
- الديوان،
- رئيس الدائرة."

إضافة جهاز آخر في الإدارة المساعدة للوالي يتمثل في الولاية المنتدبة تمت إضافته بموجب المرسوم الرئاسي 15-140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات³، وعليه نتناول في ما يلي اختصاصات كل جهاز على حدى:

● الكتابة العامة: تتكون من مجموعة من المصالح حسب أهمية الولاية، مقسمة إلى

مكاتب¹، تتلخص أهم اختصاصاتها في²:

¹ المادة 126 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة الإشارة إليه.

² مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1994، المتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادرة بتاريخ 27 جويلية 1994.

³ مرسوم رئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.ج.، عدد 29، صادرة بتاريخ 31 ماي 2015.

- السهر على العمل الإداري وضمان استمراريته.
- متابعة نشاط كل مصالح الدولة المتواجد على مستوى الولاية، بما في ذلك المديرية الممثلة للقطاعات المختلفة.
- متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية.
- إلى جانب ذلك تكلف الكتابة العامة تحت إشراف الوالي بمساعدة المجلس التنفيذي الولائي على ممارسة صلاحيته وتنظيم أشغاله³.
- **المفتشية العامة في الولاية:** تضطلع المفتشية العامة للولاية تحت سلطة الوالي وفق ما نصت عليه المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-216⁴ بما يلي:
 - ضمان استمرارية عمل الهياكل والأجهزة والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية، قصد تجنب النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة، وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها ويحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.
 - السهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم الجاري بهما العمل على الأجهزة والهياكل سألقة الذكر.
 - القيام بأي تحقيق بطلب من الوالي تقتضيه وضعيه خاصة، ومهام وأعمال الأجهزة المذكورة.
- **الديوان⁵:** هو جهاز يوضع مباشرة تحت إشراف الوالي، تتجلى أهم اختصاصاته في:
 - العلاقات الخارجية والتشريعات.
 - العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.
 - أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة.

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 117.

² المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، سابق الإشارة إليه.

³ زراوية محمد الصالح، المرجع السابق، ص. 179.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 94-216 مؤرخ في 23 جويلية 1994، متعلق بالمفتشية العامة في الولاية، ج.ج.ج.، عدد 48، صادرة بتاريخ 27 جويلية 1994.

⁵ المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، سابق الإشارة إليه.

- رئيس الدائرة: الدائرة في النظام الإداري الجزائري ليست جماعة محلية، إنما هي تقسيم إداري وجغرافي لا يتوفر على الشخصية المعنوية، يرأسها رئيس يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي. في إطار الصلاحيات المخولة له قانونا يمارس رئيس الدائرة تحت السلطة الرئاسية للوالي صلاحيات متعددة أهمها¹:
- مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وقرارات الحكومة، وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وكذا قرارات مجلس الولاية.
- الرقابة الوصائية على الأعمال خاصة المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية.
- المصادقة على الميزانيات والحسابات.
- مجلس الولاية: يتكون هذا المجلس من مديري مصالح الدولة المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، ومن الوالي، حيث يعتبر إطار قانوني للتنسيق بين مختلف القطاعات والمرافق العمومية التي تتولى ما يسمى بالمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية²، وبهذه الصفة تتمثل أهم اختصاصاته في³:
- اتخاذ جميع التدابير اللازمة للمحافظة على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- السهر على تنفيذ برنامج الحكومة وتعليماتها.
- تقديم آراء في جميع المشاريع التي تقع على تراب الولاية.
- الوالي المنتدب: يضطلع الوالي المنتدب بجملة من المهام تحت سلطة الوالي أهمها⁴:
- السهر على تنفيذ القوانين المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية و مداوات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية.
- السهر على حفظ النظام العام والأمن، بالمساهمة والتنسيق مع مصالح أمن المقاطعة الإدارية.

¹ المادتين 9، و10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، سابق الإشارة إليه.

² المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 7، 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، سابق الإشارة إليه.

- السهر على حسن سير المصالح والمؤسسات العمومية ومراقبة أنشطتها.
- إطلاع الوالي عن مدى تطور الوضعية في المقاطعة.

المبحث الثالث: الرقابة على المجالس الشعبية المحلية

إن استقلال الجماعات الإقليمية هو استقلال أصيل مصدره القانون وليس منحة من طرف السلطة المركزية، غير أن هذا الإستقلال ليس مطلق، حيث تخضع الهيئات اللامركزية ممثلة في البلدية والولاية لعدة أنواع من الرقابة، تضمن عدم خروجها عن الأطر القانونية وضمانة للدولة بصيانة وحدتها السياسية وتحقيق التوازن بين المصلحة الوطنية والمصلحة المحلية، وضمانة للإدارة المحلية في حد ذاتها لحفظ استقلالها النسبي.

على أن الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية لا تخرج بصفة أساسية عن كونها رقابة برلمانية تمارسها السلطة التشريعية (المطلب الأول)، وإدارية تمارسها السلطة المركزية (المطلب الثاني) ورقابة قضائية يباشرها القضاء (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية

يقصد بالرقابة البرلمانية الرقابة التي تضطلع بها السلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، بواسطة الوسائل الرقابية المحددة وفي حدود الشروط والإجراءات المقررة في الدستور والقوانين النافذة، للتحقق من مدى التزامها بالقانون أثناء ممارسة مهامها، ومدى التزامها بالبرنامج الحكومي الذي تقدمت به لنيل ثقة البرلمان¹.

لما كانت مختلف الدساتير المتعاقبة في الجزائر، تقر بحق البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة ومتابعة تنفيذها للسياسة العامة للدولة في مختلف المجالات، وهو ما يترتب عليه قيام البرلمان برقابة كل من الولاية والبلدية بطريقة غير مباشرة.

¹ نذير ثابت القيسي، حدود الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية: دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، مجلد 17، عدد 2، 2020، ص. 238.

فالأعمال التي تقوم بها المجالس الشعبية المحلية هي مجموعة من الإختصاصات التي كانت تدخل أصلا في اختصاص السلطة المركزية، وإذا كانت هذه الأخيرة قد تنازلت عنها لبعض الهيئات المحلية المستقلة، فإن ذلك لا يسلب البرلمان حقه في الرقابة على هذه الأنشطة.

بناء على ذلك، تختص السلطة التشريعية بسن القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية من حيث إنشاء الوحدات المحلية، أو إلغائها، أو من حيث أسلوب تشكيل مجالسها المحلية المعبرة عن إرادتها، فضلا عن تحديد مستوياتها، اختصاصاتها، والموارد المالية التي تتمتع بها لغرض القيام بواجباتها¹.

لا يقتصر دور السلطة التشريعية على مجرد إصدار القانون المتعلق بالإدارة المحلية فحسب، بل أن للبرلمان أن يتابع سير عمل الجماعات المحلية من خلال آليات معينة تتمثل في:

- تقديم الحكومة بيان سنوي عن سياستها العامة، بما في ذلك نشاط وإنجازات الإدارة المحلية إلى المجلس الشعبي الوطني وفي هذا البيان تقرير خاص بوزارة الداخلية².
- يجوز لأعضاء المجلس الشعبي الوطني توجيه الأسئلة والإستجابات إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بصدد المسائل التي تدخل في اختصاصه، وذلك بهدف توضيح بعض الأمور المتعلقة بالجماعات الإقليمية³.
- إنشاء لجان تحقيق تهدف إلى تقصي الحقائق حول موضوع معين⁴، هذه اللجان يكون لها الحق في دعوة أعضاء الهيئات المحلية والإستماع إليهم.

فضلا عن ذلك، قد تتم الرقابة البرلمانية بصورة أخرى من خلال مناقشة الميزانية العامة للدولة، فأقرار الموازنة العامة يعد من أبرز وسائل الرقابة المالية التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية، والجماعات المحلية على اعتبار أن ميزانية الأخيرة تدخل ضمن الموازنة العامة للدولة⁵. إلا أن الرقابة البرلمانية ليست كافية لوحدها لمراقبة نشاط الجماعات المحلية بل يتطلب ذلك وجود أنواع أخرى من الرقابة يكمل بعضها البعض.

¹ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 377؛ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 229.

² المادة 111 من دستور 2020، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 158 من دستور 2020، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 159 من دستور 2020، سابق الإشارة إليه.

⁵ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 147.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية

يقصد بها تلك الرقابة التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية على هيئات الإدارة المحلية، والتي اصطلح على تسميتها في الفقه الإداري بالوصاية الإدارية¹.
تصدر الرقابة الإدارية عن السلطات المركزية في الدولة وهي تختلف ضيقا واتساعا باختلاف المفاهيم السائدة في الدولة وبحسب نظرتها للهيئات المحلية ومدى رغبتها في توسيع اختصاصاتها بحرية كبيرة².

على أن الرقابة الإدارية لا تتقرر إلا بنص القانون، باعتبارها استثناء من الأصل العام وهو استقلال الهيئات اللامركزية "لا وصاية دون نص"، وليس ذلك فحسب بل يجب أن تمارس في حدود الأهداف المرسومة لها فهي ليست قيد للحد من حرية وحركة المجالس المحلية ولا تصدي لأخطائها، بل إنها وسيلة للوقاية من الوقوع في الأخطاء ورفع مستوى الأداء وهي تمارس بصور متعددة. وفيما يلي إيجاز عن واقع الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في الجزائر.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على البلدية

تنصب هذه الرقابة على الأشخاص، وعلى الأعمال، وتمتد لتشمل المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

أولا: الرقابة على الأشخاص

بداية لابد من التفرقة بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي، فموظفوا البلدية يخضعون للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الأمين العام، أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فيخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية³ المتمثلة أساسا في الوالي وتمثل في الإيقاف، الإقصاء، والإستقالة التلقائية.

¹ بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات: دراسة حالة الجزائر، دار الراجعية للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص. 79؛ سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص. 153.

² محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 232.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 132؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 283.

1- الإيقاف¹: إيقاف العضو يعني تجميد عضويته بصفة مؤقتة، وهو يسري على العضو المتابع جزائياً بسبب جنائية أو جنحة تتعلق بالمال العام كأن يختلس أموالاً عمومية أو ارتكاب فعل مخل بالشرف، أو أصبح في وضع لا يمكنه معه الإستمرار في متابعة أشغال المجلس كوجوده ضمن تدابير الحبس الإحتياطي، مما لا يتصور معه تمتعه بالصفة الإنتخابية بوجوده داخل المؤسسة العقابية ولو بعنوان الحبس المؤقت.

تجدر الإشارة أن التوقيف يبقى مستمرا إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، فإذا تحققت البراءة فإن العضو المنتخب يلتحق فوراً وبقوة القانون بالمجلس لممارسة مهامه، بعد أن يسلم العضو المعني وثيقة القرار النهائي لإثبات البراءة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يتم التوقيف وفقاً لنص المادة 43 من قانون 10-11 بقرار من الوالي باعتباره سلطة وصية، غير أن الملاحظ أن المشرع لم يلزم الوالي بتعليق قراره، وهذا بخلاف ما جاء به قانون البلدية رقم 08-90 الذي كان يلزم الوالي بضرورة تعليق قرار التوقيف لما لهذه الضمانة من أثر على المستوى القانوني.

2- الإقصاء: هو إجراء تأديبي وعقابي يقترن بعقوبة تؤدي إلى إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون². فإذا كان الأصل أن الحياة التمثيلية للعضو تنتهي بالطريقة نفسها التي أتى بها إلا أنه قد تطرأ أحداث تزعزع من المراكز القانونية للأعضاء فيصبحون عرضة للمسائلة الجنائية طبقاً لما ورد في المادة 43 من قانون البلدية وتثبت إدانتهم بحكم أو قرار نهائي يكون سبباً لتجريدتهم من العضوية بشكل نهائي.

يثبت الإقصاء بقرار من الوالي، ويتم بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي يقر فيها زوال صفة المنتخب بالإقصاء³.

¹ المادة 43 من القانون 10-11، سابق الإشارة إليه.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 285؛ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 134.

³ المادة 44 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

3- الإستقالة التلقائية¹: تمثل هذه الحالة إضافة نوعية لقانون البلدية لسنة 2011 على خلاف القانون القديم 90-08 حيث نصت المادة 45 من قانون 11-10: " يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة. في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك".

يتضح من خلال هذا النص رغبة المشرع في إلزام الأعضاء بحضور جلسات المجلس وإعطائها العناية اللازمة لمناقشة قضايا المواطنين المحلية، كما وفر للمنتخب المتغيب ضمانا تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه.

ثانيا: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تمارس السلطة المركزية الوصاية على مداوات المجلس الشعبي البلدي، وتعتبر من أهم مظاهر الرقابة وأخطرها على استقلالية القرار البلدي تجاه المركز، تمارس بوسائل مختلفة تتمثل في التصديق، الإلغاء والحلول.

1- التصديق: على الرغم من أن المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة رئيسية، إلا أن المشرع أخضع بعض مداوات المجالس الشعبية لرقابة السلطة المركزية من خلال اشتراطه تصديق هذه الأخيرة عليها.

فالتصديق هو عمل قانوني صادر من سلطة وصائية يتقرر بمقتضاه بأن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه، فهو بذلك عبارة عن قرار إداري تصدره سلطة الوصاية بخصوص قرار بلدي أو ولائي لاعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة².

¹ المادة 45 من القانون رقم 11-10، سابق الإشارة إليه.

² عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012-2013، ص 103.

بناء على ذلك، لا تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ دون مصادقة الوالي عليها، ويكون التصديق ضمنيا أو صريحا.

أ- التصديق الضمني: لا تعتبر مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة وسارية المفعول إلا بعد عرضها على جهة الوصاية ، على أن تصبح كذلك بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها لديها إلا ما استثنى منها بنص يستوجب غير ذلك، وهو ما صرحت به المادة 56 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية. وذلك من أجل تمكين الوالي من إعطاء رأيه حول مشروعيتها، فإن سكت بعد مرور تلك المدة دون إقرارها فإن ذلك يعد بمثابة تصديق ضمني. ويجب أن يكون قرار الرفض مسببا وأن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا وبفوات هذه المدة تعتبر بمثابة مصادقة.

ب- التصديق الصريح: يتمثل في إظهار مداوات المجلس الشعبي البلدي بالصيغة التنفيذية حتى تنتج آثارها، بأن يقوم الوالي بالتصديق المعلن صراحة بموافقته على هذه المداوات، وبالتالي فهي استثناء من الأصل المتمثل في التصديق الضمني، وقد حددها القانون في المادة 57 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية كالاتي: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات و الحسابات.

- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية بالبلدية".

إن الملاحظ أن المشرع حصر المواضيع التي تتطلب مصادقة صريحة من السلطة الوصية نظرا لأهميتها، وارتباط معظمها بالمال العام، سعيا منه (المشرع) للحيلولة دون الفساد المالي الذي ينخر المجالس الشعبية¹.

على أن الجدير بالإشارة أن التصديق الصريح قد يتحول إلى تصديق ضمني إذا تجاوزت هذه المداوات 30 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية². فنكون أمام موافقة ضمنية لسكوت الوالي وعدم

¹ بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص. 120.

² المادة 58 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

إعلان قراره، لتكون بعدها المداولة قابلة للتنفيذ بما يفترض خلوها من عيوب اللامشروعية وذلك حماية للمدولات المتخذة بالمجالس الشعبية البلدية من تعسف الولاية وتعطيل المصالح المحلية للبلديات.

2- الإلغاء: هو إجراء تقوم بمقتضاه جهة الوصاية بإزالة وإنهاء قرار صادر عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة¹، وتتجسد سلطة الإلغاء في حق السلطة الوصية في إبطال أعمال المجلس الشعبي البلدي في حالات معينة، وتتمثل هذه الحالات في نوعين من البطلان مطلق ونسبي.

أ- البطلان المطلق: صرحت المادة 59 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

بتفحص هذا النص، يبدو جليا أن المشرع حرص على حمل البلدية على الخضوع للنظام القانوني للدولة، واتباع أحكامه وتدرج قواعده على نحو يضمن عدم خروجها عنه، وإبقائها ضمن إطار دولة القانون.

ب- البطلان النسبي: دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري، يجوز

لوالى أن يقوم بإلغاء بعض مداولات المجلس الشعبي البلدي إذا ما شاب موضوعها ما

يرمي إلى الإنحراف عن المصلحة العامة، والإنجرار وراء المصلحة الشخصية لبعض

الأعضاء أو كليهم، بما فيهم الرئيس، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو

فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم وذلك بتعارض مصالحهم ومصالح البلدية².

¹ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، عدد 6، 2009، ص.108.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.139.

لذلك ألزم المشرع كل عضو بالتصريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أو يعلن هذا الأخير للمجلس إذا ما وجد هو في وضع يتعارض مع مصالح متعلقة به. وبالربط مع المادة 28 من قانون البلدية نجدها أوجبت على رئيس المجلس الشعبي البلدي التأكد من ذلك ومنعت صراحة على كل عضو حضور هذا النوع من الجلسات.

على أن إبطال المداولة يتم بقرار معلل من الوالي بحسب نص المادة 60 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية. غير أن الملاحظ أن المشرع لم يحدد المدة التي يمكن فيها للوالي طلب الإبطال. وذلك خلافا للقانون القديم 08-90 الذي حدد هذه المدة بشهر واحد ابتداء من تاريخ إيداع المداولة للولاية.

إلا أنه وضمانا للسير الحسن لأعمال المجلس الشعبي البلدي، فإن المشرع لم يشأ أن يجعل هذا المجلس تحت رحمة سلطة الوصاية، حيث سمح للمجلس الشعبي البلدي برفع تظلم إداري إلى الجهات المختصة أو الطعن في قرارات الوالي القاضية ببطلان تلك المداولات أو المعلن إبطالها، أو التي رفض المصادقة عليها أمام الجهة القضائية المختصة وذلك وفقا للشروط والأشكال الجاري العمل بها¹.

3- الحلول: هو قيام السلطة الوصية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا محل الإدارة المحلية، لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو إهمال أو لعجز. ولما كان إجراء الحلول أشد أنواع الرقابة وأخطرها فقد أخضعه المشرع لجملة من الشروط والإجراءات هي كالآتي²:

- توافر الأساس القانوني فلا حلول إلا بنص يسمح للسلطة الوصية بمباشرة الحلول، فلا يمكن لسلطة الرقابة ممارسة حق الحلول كلما تصرفت الإدارة المحلية بما لا يروق لها.
- أن تتقاعس الإدارة المحلية أو تمتنع عن القيام بما كلفت قانونا مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك تركز إلى السلبية.
- إعدار السلطة الوصية للإدارة المحلية وتنبيهها بضرورة القيام بالعمل ومنحها أجلا لذلك، فإن تجاهلت الأمر ولم تستجب بما يعني أنها رضيت بالحلول.

¹ المادة 61 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

² عبد الكريم ماروك، المرجع السابق، ص. 85؛ بن مشري عبد الحليم، المرجع السابق، ص. 109.

وقد حدد قانون البلدية 10-11 الحالات التي يجوز فيها للوالي أن يحل محل السلطة البلدية للقيام بالأعمال الموكلة لها وذلك على النحو التالي:

- يتخذ الوالي كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الإستقرار واستمرار الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية¹.
- امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات، ويتم هذا الحل بعد انقضاء مدة الإنذار من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني².
- تقصير البلدية في حفظ الوثائق ذات الأهمية الخاصة كسجلات الحالة المدنية والمخططات، وسجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبية، تمكن الوالي من إيداعها تلقائيا في أرشيف الولاية بعدما يتبين له أن ظروف حفظها تعرضها للإتلاف³.
- يستعمل الوالي سلطة الحلول بغية تنفيذ وتسجيل النفقات الإجبارية كنفقات أجور المستخدمين مثلا، والتي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي، كما يضبط الوالي الميزانية البلدية تلقائيا إذا ما صوت المجلس على ميزانية غير متوازنة للمرة الثانية أي بعد إبداء ملاحظاته عليها وإعطائه مهلة للتراجع والتصويب وفق ما نصت عليه المادة 138 من قانون البلدية.
- يتدخل الوالي كذلك بغية ضبط الميزانية ويأذن بامتصاص العجز الحاصل فيها بعد أن امتنع المجلس عن القيام بالتصحيحات الضرورية⁴. كما يضبطها نهائيا إذا عجز المجلس عن المصادقة على الميزانية لوجود اختلالات داخل المجلس في دورة غير عادية لهذا الغرض⁵.

¹ المادة 61 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

² المادة 101 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 142 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 184 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

⁵ المادة 183، 186، 102 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

ثالثا: الرقابة على المجلس كهيئة

تتمثل هذه الرقابة في حق سلطة الوصاية في حل المجلس الشعبي المعبر عن إرادة الشخص المعنوي، فالحل هو آلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا بما يستتبع تجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها¹، وذلك وفقا للحالات التي حددتها المادة 46 من قانون البلدية:

- خرق أحكام دستورية: صيانة لدولة القانون يجب على كل المؤسسات في الدولة خضوعها للنظام القانوني للدولة. إذ لا يتصور اتخاذ موقف السكوت في حالة خرق المجلس الشعبي البلدي للدستور لما يتمتع به من سمو ودرجة إلزام.
- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: عندما تصدر الجهات القضائية قرارها بهذا الشأن، فالأمر يعني أن هناك خروقات كبيرة رافقت العملية الانتخابية مما استدعى إلغائها.
- الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس: تتحقق هذه الحالة حين يفصح كافة الأعضاء عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بالمجلس.
- وجود اختلالات خطيرة في التسيير بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: وذلك حرصا على حماية مصالح المواطنين واطمئنانهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلافهم: لا فائدة من بقاء المجلس إذا لم يوفر النصاب القانوني اللازم.
- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق سير البلدية وبعد إعدار وجهه الوالي للمجلس دون استجابة له: قد يؤدي الإختلاف والتمايز السياسي في المجلس الشعبي البلدي إلى خلاف يؤثر على السير المنتظم والعادي للبلدية، بما يستوجب الحل على الرغم من إعدار الوالي لتحقيق الوفاق والتقارب.
- اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها: يكون الحل في هذه الحالة نتيجة طبيعية يتحقق على إثر تقسيم إقليمي جديد.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 294.

- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: على أن الملاحظ أن المشرع استعمل عبارة ظروف إستثنائية دون ضبط أو تحديد¹.

ولما كان الحل من أخطر مظاهر الرقابة التي تواجه المجلس المنتخب من الوصاية، فإنه يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية². على أن يعين الوالي خلال 10 أيام بعد حل المجلس متصرفاً ومساعدين عند الإقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية تنتهي مهمتهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد³.

يتبع حل المجالس انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها 6 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، على أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية، وفي حالة الظروف الإستثنائية التي تحول دون إجراء الإنتخابات يعرض الوزير المكلف بالداخلية تقريره على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفاً يمارس المهام المسندة للمجلس الشعبي البلدي حتى تاريخ تنصيب مجلس جديد مع السعي إلى تنظيم انتخابات جديدة في حال توافر الظروف المناسبة⁴.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الولاية

تتجلى مظاهر رقابة السلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي في الرقابة على الأشخاص، على الأعمال، والرقابة على المجلس كهيئة.

أولاً: الرقابة على الأشخاص

تتمثل مظاهر الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في الإيقاف، الإقصاء، الإقالة أو التخلي عن العهدة

1- الإيقاف : هو توقيف العضوية مؤقتاً أي تجميدها لحين زوال ما يشوب عضو المجلس

الشعبي الولائي من مطاعن تمنع استمراره في ممارسة عهده بصفة صحيحة، بسبب

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص.297.

² المادة 47 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 48 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 51 من القانون رقم 10-11، سابق الإشارة إليه.

متابعته قضائيا بجناية أو جنحة ذات صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، طبقا لما نصت عليه المادة 45 من قانون الولاية.

على أن التوقيف يثبت بقرار معلل من وزير الداخلية بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي التي تقر ذلك، بما يفيد أن الوزير ماهو إلا كاشف عن إرادة المجلس. وفي حالة صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة يقضي بالبراءة يستأنف عضو المجلس الشعبي الولائي تلقائيا مهامه الإنتخابية¹.

2- الإقصاء: يفقد عضو المجلس الشعبي الولائي عضويته بشكل نهائي إما بصدور حكم جزائي نهائي بإدانته، أو لوجوده في إحدى حالات عدم القابلية للإنتخاب أو حالات التنافي المنصوص عليها قانونا. على أن يتم الإقصاء بمداولة للمجلس الشعبي الولائي ثم يستصدر وزير الداخلية القرار الذي يكشف عن ما تداول فيه أعضاء المجلس².
على أن قرار الإقصاء الذي يكون سببه عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي يمكن أن يكون محل طعن أمام مجلس الدولة كضمانة للعضو المقصى³.

3- التخلي عن العهدة: سميت هذه الحالة في قانون البلدية بالإستقالة التلقائية في حين أطلق عليها قانون الولاية التخلي عن العهدة. وقد نصت عليها المادة 43 من قانون الولاية "يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة".

وعليه فإن تجريد العضو من صفة المنتخب مرده محاربة غيابات الأعضاء ولامبالاتهم في الإلتزام بالمشاركة في الأشغال ومتابعتها دون مبرر مقبول. حيث يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي دون تقديم أي ضمانة للمنتخب للدفاع عن نفسه خلافا لقانون البلدية الذي أتاح له فرصة سماع أقواله.

¹ المادة 45 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

² المادتين 44، 46 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 44 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

على أن نص المادة 43 المشار إليه يطرح تساؤلاً حول الشكل الذي يصدر فيه إثبات التخلي عن العهدة من قبل المجلس، وما إذا كان الأمر يتعلق بمداولة تصدر وفق قواعد وإجراءات التصويت على المداولات¹.

ثانياً: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تأخذ صور الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي كل من التصديق، البطلان والحلول في شبه كبير مع المجلس الشعبي البلدي وذلك على النحو التالي:

1- التصديق: و يأخذ شكلين، ضمني وصريح

أ- التصديق الضمني: تقضي القاعدة العامة باعتبار مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوماً من إيداعها بالولاية²، بما يدل على قبولها ضمناً من سلطة الوصاية وعدم معارضتها.

ب- التصديق الصريح: حددت المادة 55 من قانون الولاية مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تحتاج إلى إقرارها صراحة من طرف سلطة الوصاية بنصها: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه (02) شهرين مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات.

-التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية.

إن الملاحظ أن المشرع عمد من خلال نص المادة 55 إلى التخفيف من شدة التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، عندما ألزم الوالي بالتصديق على المداولات خلال مدة شهرين من تاريخ إيداعها بالولاية³.

¹ جعلاب كمال، المرجع السابق، ص. 193.

² المادة 54 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 152.

2- البطلان: يعتبر البطلان وسيلة رقابية لاحقة لسلطة الوصاية حيث لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من المجلس الشعبي الولائي، فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام، على أن البطلان يكون إما مطلقا أو نسبيا.

أ- البطلان المطلق: تعتبر باطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون المداولات الواردة بنص المادة 53 من قانون الولاية.

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات

- الماسة برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 التي تشير إلى

إمكانية عقد مداولات المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بتحقيق حالة

القوة القاهرة¹.

وبخلاف القانون القديم الذي كان يتيح لوزير الداخلية إبطال هذه المداولات بقرار مسبب

ولرئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن في هذا القرار، فإن قانون الولاية رقم 07-12 مكن الوالي

من إقرار بطلان هذه المداولات عن طريق رفع دعوى قضائية للمحكمة الإدارية المختصة، دون

قيد زمني أي متى تبين له أن المداولة تشكل إحدى الحالات الباطلة بقوة القانون².

ب- البطلان النسبي: سعيا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي

وخدمة للمصالح المحلية لا الشخصية، نص قانون الولاية³ في المادة 56 على حضر

أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو رئيسه من حضور المداولات التي تتعارض فيها مصالح

الولاية ومصالحهم بأسمائهم، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو

¹ المادة 23 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

² المادة 57 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

³ القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

كوكلاء عنهم، وألزمت كل عضو في المجلس الشعبي الولائي بالتصريح بذلك لرئيس المجلس، هذا الأخير له أن يصرح هو بدوره أمام المجلس الشعبي الولائي.

على أن مخالفة هذا الحظر يعرض المداولة للإبطال، الذي يحق للوالي إثارته خلال 15 يوما من اختتام الدورة المتخذة فيها المداولة. كما يجوز أيضا لكل منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك مطالبة الوالي بإبطالها عن طريق إرسال طلب إلى الوالي خلال 15 يوما بعد إلصاق المداولة. هذا الأخير الذي يتولى رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة لإقرار بطلان المداولة المخالفة لأحكام المادة 56 و 57 من قانون الولاية¹.

3- الحلول: يمكن لسلطة الوصاية ممثلة في وزير الداخلية أن تحل محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض أخذ القرارات الملزمة قانونا، فالحلول في هذه الحالة ضيق ومحدود يتعلق بالجانب المالي أي الميزانية، وذلك في:

- حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية²، بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي: في هذه الحالة يقوم الوالي باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة عليها وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من قانون الولاية، وفي حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية في الدورة غير العادية يبلغ الوالي وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.

- حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ الميزانية: في هذه الحالة يتوجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن³، وإذا لم يتخذ المجلس الإجراءات التصحيحية الضرورية فإنه يتم اتخاذها من قبل وزير الداخلية الذي يحل محل المجلس الشعبي الولائي.

¹ المادة 57 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

² المادة 168 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 169 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

ثالثاً: الرقابة على الهيئة

تتمثل هذه الرقابة في حل المجلس الشعبي الولائي وإنهاء مهامه بإزالته قانوناً، وقد تناولت المادة 48 الحالات التي يترتب عليها حل المجلس الشعبي الولائي على سبيل الحصر، كما بين المشرع الطريقة والكيفية التي يتم بها هذا الحل¹. وبناء عليه، يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده كليا:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
 - في حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
 - عندما يكون عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- أما عن الجهة الجهة المختصة بالحل، يتولى رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية². على أن يتبع الحل تعيين وزيرالداخلية لمندوبية ولائية باقتراح من الوالي، وذلك خلال 10 أيام تخول لها ممارسة الصلاحيات المنوط بها بموجب القانون والتنظيم المعمول به. تنتهي مهمة المندوبية فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد³.
- يجب أن يتبع حل المجالس الشعبية الولائية انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام. على أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية الجارية⁴.

¹ المادة 47 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

² المادة 47 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

³ المادة 49 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 50 من القانون رقم 07-12، سابق الإشارة إليه.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم صور الرقابة التي تخضع لها الإدارة العامة، بمقتضاها تلتزم الإدارة باحترام مبدأ المشروعية، وإخضاع جميع تصرفاتها للقانون¹. فهي أكثر أنواع الرقابة فعالية من حيث حماية مبدأ المشروعية، وضمان الحقوق والحريات الفردية وحمايتها من تعسف الإدارة.

إن الجماعات المحلية هي أشخاص معنوية عامة تتمتع بامتيازات القانون العام، وتعمل من أجل تحقيق الصالح العام، من خلال مباشرة أعمال مادية وقانونية، مما يدفعها إلى احترام القانون وتفادي الأخطاء الموجبة للمسؤولية، لذا يمكن الطعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء من قبل أي شخص أو هيئة لها مصلحة الطعن بها.

وإذا كانت الدول تختلف حول جهة القضاء التي تسند إليها مهمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، وعلى وجه التحديد الإدارة المحلية، فإن الثابت في الجزائر أن هذه الرقابة تمارسها جهات القضاء الإداري باختلاف درجاتها (الفرع الأول) على أعمال الإدارة المحلية (الفرع الثاني) بعد وقوع الأخطاء²، عن طريق تحريك دعاوى وطعون قضائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: اختصاص القضاء الإداري بالرقابة على الإدارة المحلية

لما كانت الجزائر تعد من الدول ذات النظام القضائي المزدوج، الذي يقوم على أساس وجود قضاء إداري متخصص إلى جانب القضاء العادي، فإن جهات القضاء الإداري هي المختصة بجميع منازعات الإدارة العامة، سواء كانت مركزية أو لامركزية، إعمالا للمعيار العضوي كأداة لتوزيع الاختصاص بين جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري.

وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري تتجلى مجالات تطبيق المعيار العضوي تحديدا في المادتين 800، و801 حيث جاء نص المادة 800 كالتالي: "المحاكم الإدارية هي جهات الولايات العامة في المنازعات الإدارية، باستثناء المنازعات الموكلة إلى جهات قضائية أخرى.

¹ بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص. 58.

² مزياني فريدة، المرجع السابق، ص. 283.

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها".

أما المادة 801 ف جاء نصها كالتالي: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعيات القرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،

- البلدية،

- المنظمات المهنية الجهوية،

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،

2- دعوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة."

بناء عليه، يتجلى دور القضاء الإداري في رقابة الأعمال والتصرفات الصادرة عن هيئات الإدارة المحلية (الولاية والبلدية) في الطعن بالإلغاء الذي يرفع أمام المحاكم الإدارية ضد قرارات المجالس المحلية، والتعويض عن الأضرار الناجمة عن هذه الأعمال، فضلا عن المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية التي تبرمها هذه المجالس.

لا يفوتنا أن ننوه في هذا الإطار إلى صدور القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي¹، وكذا القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم للقانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية²، هذا التعديل كان له أثر كبير في تغيير مجريات القضاء الإداري في الجزائر، إذ أصبح النظام القضائي الإداري يتشكل من مجلس الدولة، محاكم إدارية للاستئناف، ومحاكم إدارية³، وبالتالي فقد أحدثت تعديلات على مستوى الاختصاص النوعي لهذه الهيئات.

¹ قانون عضوي رقم 22-10 مؤرخ في 9 جوان 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر.ج.ج.، عدد 41، صادرة بتاريخ 16 جوان 2022.

² قانون رقم 22-13 مؤرخ في 12 جويلية 2022، يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادرة بتاريخ 17 جويلية 2022.

³ المادة 4 من القانون العضوي 22-10، سابق الإشارة إليه.

وتطبيقا لذلك تعتبر المحاكم الإدارية التي تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 درجة أولى للتقاضي في المادة الإدارية، وتعد هذه المحاكم جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، أي أنها تختص في جميع القضايا التي تكون الدولة، الولاية، والبلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها.

أما المحاكم الإدارية للاستئناف التي تم النص عليها في 2 في التعديل الدستوري لسنة 2020 وتطبيقا لذلك صدر القانون 22-07 مؤرخ في 5 ماي سنة 2022 متعلق بالتقسيم القضائي¹، حيث تم إحداث ست محاكم للاستئناف تقع مقراتها بكل من الجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة، تمنراست، بشار.

تعد المحكمة الإدارية للاستئناف جهة استئناف للأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية كما تختص بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة².

أما عن مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، فقد عرف آخر تعديل للقانون المنظم له سنة 2022 بموجب القانون رقم 22-11 مؤرخ في 9 جوان 2022³ وذلك بعد استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف، وبموجبه أصبح الإختصاص القضائي لمجلس الدولة كالتالي:

- الفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا من الجهات القضائية الإدارية (القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية للاستئناف).
- الفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة.
- الفصل كجهة استئناف في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر في دعوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعيات القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

¹ قانون رقم 22-07 مؤرخ في 5 ماي 2022، يتضمن التقسيم القضائي، ج.ر.ج.، عدد 32، صادرة بتاريخ 13 ماي 2022.

² المادة 29 من القانون العضوي 22-10، سابق الإشارة إليه.

³ قانون عضوي رقم 22-11 مؤرخ في 9 جوان 2022، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، متعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج.ر.ج.، عدد 41، صادرة بتاريخ 16 جوان 2022.

ومن ثم فإن اللجوء إلى القضاء الإداري بمختلف هيئاته ودرجاته يعتبر وسيلة فعالة لمراقبة الإدارة المحلية، بهدف إخضاعها لمبدأ المشروعية وضمانا لدولة الحق والقانون¹.

الفرع الثاني: موضوع الرقابة القضائية

تقوم الهيئات الإدارية أثناء أداء وظيفتها بأعمال إدارية قانونية، وأعمال إدارية مادية، وعلى هذا الأساس تباشر الرقابة القضائية على أعمال هيئات الإدارة المحلية وفق ما يلي²:

أولاً: الأعمال القانونية: وهي الأعمال التي تأتمها الإدارة المحلية _ سواء تعلق الأمر بأجهزتها التداولية أو التنفيذية _ بقصد إحداث آثار قانونية كإنشاء مراكز قانونية جديدة، أو إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة، أو إلغاء مراكز قانونية معينة، حيث تنقسم هذه الأعمال لقسمين:

1- أعمال إدارية قانونية انفرادية تصدر عن الإدارة المحلية بإرادتها المنفردة وتشمل القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

2- أعمال قانونية اتفاقية تصدر باتفاق بين الإدارة والأفراد، أو بينها وبين شخص معنوي عام أو خاص، وتشمل العقود الإدارية التي تبرمها المجالس الشعبية المحلية.

ثانياً: الأعمال المادية: هي أعمال تأتمها الإدارة المحلية أثناء القيام بوظيفتها الإدارية، دون أن تقصد ترتيب أثر قانوني، أي دون أن تتجه إرادتها إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة، مثل: عملية هدم منزل آيل للسقوط، عملية غلق محل صدر قرار إداري بغلقه، سحب سيارة تسد الطريق العام... الخ.

الفرع الثالث: مظاهر الرقابة القضائية

تخضع أعمال وتصرفات الإدارة المحلية للرقابة القضائية من حيث إمكانية الطعن فيها أمام القضاء الإداري، بموجب رفع دعوى قضائية تتوفر فيها الشروط اللازمة المنصوص عليها قانوناً، فالقضاء لا يتدخل من تلقاء نفسه بل لابد من تحريك الرقابة عن طريق رفع دعوى قضائية من

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 161.

² مزياني فريدة، المرجع السابق، ص. 287.

قبل صاحب المصلحة وفق ما نص عليه قانون الاجراءات المدنية والادارية وذلك في نطاق دعاوى المشروعية و دعاوى قضاء الكامل.

أولاً: قضاء الإلغاء

تعرف دعوى الإلغاء بأنها الدعوى التي يرفعها أصحاب الشأن والمصلحة من الأفراد والموظفين العموميين والهيئات أمام الجهات القضائية المختصة لطلب إلغاء وإبطال القرارات الإدارية النهائية غير المشروعة¹.

لدعوى الإلغاء جملة من الشروط يجب توافرها حتى تقبل أمام الجهات القضائية المختصة، حددت أحكامها بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث يمكن تصنيفها إلى: شروط تتعلق بالقرار الإداري محل الطعن، وشروط أخرى تتعلق بأطراف الدعوى، إضافة إلى جملة من الشروط المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى ومواعيد وأجال رفعها².

بناء عليه، ترفع دعوى الإلغاء من قبل الأفراد وذوي المصلحة لإلغاء القرارات الصادرة عن المجالس الشعبية المحلية الولائية والبلدية إذا كان القرار مشوباً بعيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري أمام الجهة القضائية المختصة المتمثلة في المحكمة الإدارية³. ويترتب البطلان كجزاء يصيب القرار الإداري المخالف للقانون، دون إمكانية التعويض عن الآثار الضارة الناجمة عنه.

من هذا المنطلق، يمكن القول أن دعوى الإلغاء هي أحد الآليات التي منحها المشرع للأفراد لمواجهة تعسف هيئات الإدارة المحلية وإجبارها على الخضوع مبدأ المشروعية.

¹ بوطيب ناصر، هبة العوادي، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في النظام القانوني الجزائري، مجلة الميزان، عدد 1، سنة 2016، ص. 107.

² بوطيب ناصر، المرجع السابق، ص. 61.

³ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص. 288.

ثانياً: قضاء التعويض

سميت كذلك بدعوى القضاء الكامل لتعدد سلطات القاضي واتساعها مقارنة بدعوى الإلغاء و دعوى فحص المشروعية ودعوى التفسير¹. ومن ثم فهي دعوى قضائية ذاتية يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، طبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً، للمطالبة بالتعويض الكامل واللازم عن الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار.

وقد حدد المشرع شروط وإجراءات معينة لرفع دعوى التعويض شأنها شأن دعوى الإلغاء، من هذه الشروط ما تعلق برفع الدعوى، وأخرى تتعلق بالمواعيد والآجال. أما الشروط الموضوعية فهي أسباب انعقاد المسؤولية الإدارية والتي تقوم على أساس فكرة الخطأ، أو على أساس المخاطر، وفي كلتا الحالتين يشترط وجود ضرر وعلاقة سببية بينهما².

ثالثاً: قضاء فحص المشروعية

تعد دعوى فحص المشروعية من جملة الآليات التي تهدف إلى ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحلية، حيث تنحصر سلطة القاضي الإداري في هذه الدعوى في فحص مشروعية القرار المطعون فيه، والتأكد من مدى مطابقته لقواعد القانون أو لا، وإعلان ذلك بموجب حكم قضائي نهائي حائز على قوة الشيء المقضي به³.

ترفع دعوى فحص المشروعية عن طريق تحريك الدعوى مباشرة بصورة عادية، أو عن طريق الإحالة من قبل جهات قضائية معينة، يدفع بعدم شرعية قرار إداري أمامها حيث تتوقف إجراءات سير الدعوى إلى غاية الفصل فيها من قبل الجهة المختصة. في الأخير نخلص إلى أن الرقابة القضائية هي من أهم أنواع الرقابة لمباشرتها من طرف القضاء كهيئة مستقلة عن الإدارة تتميز بالحيادة والنزاهة، وعموماً تهدف هذه الرقابة إلى:

¹ بوطيب ناصر، المرجع السابق، ص. 61.

² بوطيب ناصر، المرجع نفسه، ص. 62.

³ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص. 290.

- تقويم عمل الإدارة العامة سواء كانت مركزية أو محلية، وإجبارها على احترام القانون ويتحقق ذلك بإلغاء قراراتها التي يشوبها عيب من العيوب التي تصيب المشروعية.
- حماية حقوق وحرية الأفراد عن طريق إلغاء القرارات الإدارية الماسة بحقوقهم، فضلا عن التعويض إن كان له مقتضى.

خاتمة:

انطلقت هذه الدراسة من جانب نظري لنظام الإدارة المحلية، استتبعها جانب تطبيقي لها _الإدارة المحلية_ في النظام القانوني الجزائري، ووفقا لما سبق تناوله من تحليلات وقرارات تم التوصل إلى جملة من النتائج يتمثل أهمها فيما يلي:

- ترتبط الإدارة المحلية كنظام إداري بترسيخ المبادئ الديمقراطية على المستوى الوطني والمحلي على السواء، فكلما تأصلت الديمقراطية في الدولة نهجا وممارسة انعكس أثرها الإيجابي على نظام الإدارة المحلية.
- تقوم الإدارة المحلية باعتبارها تطبيق عملي لأسلوب التنظيم الإداري اللامركزي على ركائز أساسية تتمثل في: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، مع ضرورة تمتع الوحدات المحلية بالاستقلالية في إدارة هذه المصالح، إلى جانب خضوع هذه الوحدات لرقابة وإشراف السلطة المركزية.
- تقوم استقلالية الجماعات المحلية على أسس معينة، جانب منها يدعم الاستقلالية العضوية لهذه الوحدات ويتعلق الأمر بالتمتع بالشخصية المعنوية مع اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، و جانب آخر يكرس الاستقلالية الوظيفية ويتمثل في ممارسة الاختصاصات المحلية من طرف الجماعة المحلية بقدر من الحرية.
- إن تبني نظام الإدارة المحلية كوسيلة لتحقيق ديمقراطية الإدارة، لا يعني تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المطلقة لأن الإستقلال المطلق يصنف في خانة المساس بوحدة الدولة، ومن ثم لا بد من خضوع وحدات الإدارة المحلية إلى رقابة السلطة المركزية ضمانا لعدم خروجها عن القانون من جهة، وعن مسارها المرسوم عند ممارسة اختصاصاتها من جهة أخرى.

- من خلال دراسة قانون الجماعات المحلية في الجزائر نستخلص أن الجماعات المحلية في الجزائر ممثلة في الولاية والبلدية، هي تجسيد لنظام اللامركزية الإدارية في الجزائر، تجلى ذلك من خلال مختلف المظاهر التي كرسها المؤسس الدستوري والمشرع في المنظومة القانونية، من حيث منح الوحدات المحلية (الولاية والبلدية) الشخصية المعنوية وتسييرها من طرف هيئات منتخبة، وكذا ممارسة هذه الأخيرة لصلاحيات متميزة على المستوى المحلي من خلال اعتماد المشرع قاعدة الاختصاص العام.
- بينما يتجه المشرع إلى تكريس جملة من المفاهيم يسعى من خلالها لإرساء الديمقراطية المحلية من جهة، باعتماده أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية بهدف تفعيل استقلالية الجماعات المحلية، وإطلاق اختصاص هذه الأخيرة لضمان المجال الواسع للتصرف واتخاذ القرارات على المستوى المحلي، إلا أنه من جهة أخرى أغفل الكثير من الضمانات والمبادئ التي تحقق نجاحها ميدانيا.
- كشفت المنظومة القانونية للجماعات المحلية عن محدودية استقلالية هذه الأخيرة في الجزائر، ولعل مرد ذلك الامتدادات التي تمارسها السلطة المركزية على المستوى المحلي من خلال مختلف الهيئات الإدارية الممركزة محليا، وهيمنة هذه الأخيرة على الصلاحيات المحلية.
- تدعمت التبعية للإدارة المركزية أكثر بفعل نظام الرقابة الإدارية الوصائية الذي تبنته النصوص القانونية، فالرقابة المشددة للسلطات المركزية على الهيئات المحلية جعلت الإطار القانوني للولاية والبلدية شكلي ومفرغ من محتواه. مما جعل هذه الهيئات عبارة عن نظام عدم تركيز موسع لا نظام لامركزية إقليمية.
- من خلال ما سبق، لا يمكن إنكار مسعى المشرع الجزائري نحو رسم صورة مؤسسات ديمقراطية تشكيلا وتسييرا على المستوى المحلي، تحوز على الاختصاص الكامل في الشؤون المحلية، وتقوم على أساس استقلالية الهيئات المحلية عن السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون، إلا أن المنظومة القانونية للجماعات المحلية كشفت عن العديد من النقائص التي جعلت الإدارة المحلية في الجزائر جامدة لا تسير في تنظيمها وطرق تسييرها أدنى مقتضيات التطور، حتى بقيت عاجزة على حسن الإضطلاع بالحد الأدنى من مهامها التقليدية. الأمر الذي

يستدعي من المشرع إعادة النظر في الركائز الأساسية التي يقوم عليها نظام الجماعات المحلية، ومنحها المكانة الحقيقية في إطار مبادئ اللامركزية، وذلك من خلال:

- تكريس الإستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية.
- إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين الأجهزة الممركزة على المستوى المحلي والجماعات المحلية، بهدف خلق توازن وتعاون بينها، والتخلي عن تغليب أجهزة عدم التركيز.
- ترقية مشاركة المواطن على المستوى المحلي في التسيير.
- تمكين المنتخبين المحليين من دورات تكوينية لتحسين المستوى، والافتداء بالأنظمة المقارنة في هذا المجال.
- التخفيف من حدة الرقابة الوصائية، بتفعيل دور القضاء في ممارسة رقابة الجماعات المحلية مقابل غل يد السلطات المركزية.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً: الكتب

1- باللغة العربية:

- أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013.
- حبشي لرزق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019.
- عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، الوسام العربي للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.

- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2007.
- صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- صفوان المبيضين، الإدارة المحلية "مداخل التطوير" مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014.
- فريجه حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها "الجزائر، بريطانيا، فرنسا"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون سنة الطبع.
- محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر "الولاية - البلدية" 1516-1962، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2، الجزائر، 2011.
- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009.

- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية، مصر، دون سنة الطبع.
- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986.
- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، 2007.

2- باللغة الفرنسية

- A. DE LAUBADERE , J.C., VENEZIA , Y. GAUDEMONT, Traité de droit administratif, .Tome 1, 15 édition, L.G.D.J., 1996, Paris
- .- M. WALINE, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1968
- .- LEXIQUE des termes juridiques, 21 édition, Dalloz, Paris, 2014

ثانيا: المقالات

- بسمة عولي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، 2006.
- بن علي خلدون، اختصاصات السلطات المحلية في مجال الضبط الإداري والقضائي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 15، عدد 1، سنة 2022.
- بن عيشة عبد الحميد، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري – دراسة مقارنة- ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 55، عدد 1، 2018.
- بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، العدد 22، 2003.
- بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، عدد 6، 2009.

- بوخنفوف سمية، عوابد شهرزاد، مداولات المجلس الشعبي البلدي كآلية لتكريس الشفافية الإدارية على مستوى البلدية في الجزائر: بين ضمانات التفعيل وعراقيل الممارسة، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، مجلد 8، عدد 1، 2022.
- بوطيب ناصر، هبة العوادي، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في النظام القانوني الجزائري، مجلة الميزان، عدد 1، سنة 2016.
- عبد الرزاق ابراهيم عباس الشخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 14، العدد 52، جامعة بغداد، العراق، 2008.
- فريجات اسماعيل، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 12، 2016.
- قرواط يونس، أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، مجلة المعيار، عدد 16، 2016.
- مصطفى عوفي، الصالح ساكري، تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر، المفهوم والنشأة، مجلة الإحياء، عدد 13، 2009، ص. 243.
- نذير ثابت القيسي، حدود الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية: دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، مجلد 17، عدد 2، 2020.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

1- الرسائل:

- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017-2018.
- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة، رسالة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2014-2015.
- زراوية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014-2015.

- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.

2- المذكرات:

- اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الوادي، 2013-2014.

- حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة ماجستير، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2012-2013.

- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012-2013.

- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين التبعية والإستقلالية، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2009-2010.

- لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم الإقتصادية، جامعة وهران، 2013-2014.

رابعاً: المحاضرات والمدخلات

- عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا- مقياس القانون الإداري، الأكاديمية العربية- الدانمارك، 2009-2010.

- لوعيل رفيق، الإدارة المحلية المقارنة، محاضرات أقيت على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، قسم العلوم السياسية، جامعة البليدة 2، 2020-2021.

- ياسين ربوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثالثة: تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، 2016-2017.

- محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم، الفلسفة، الأهداف)، بحث مقدم في الملتقى العربي الأول "نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي" المنعقد في سلطنة عمان، 18-20 أغسطس 2003.

خامسا: المراجع الإلكترونية

- أحمد الهلالي، ما معنى الحكم الذاتي، مقتبس عن الموقع الإلكتروني: https://www.alesimuh.com/2022/03/blog-post_544.html
- إيثار موسى، المدلول القانوني للحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، مقتبس عن الموقع الإلكتروني: <https://www.mohamah.net/law/>

سادسا: المصادر القانونية

- دستور 1963 المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 8 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.ج.، عدد 64، صادرة في 10 سبتمبر 1963، (ملغى).
- دستور سنة 1976، صادر بموجب الأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.ج.، عدد 94، صادرة في 24 نوفمبر 1976.
- دستور سنة 1989 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج.، عدد 9، صادرة في 1 مارس 1989.
- دستور سنة 1996 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادرة في 8 ديسمبر 1996.
- دستور سنة 2016 صادر بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادرة في 7 مارس 2016.

- دستور سنة 2020 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج.، عدد 82، صادرة في 30 ديسمبر 2020.
- قانون عضوي رقم 01-12 مؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 01، صادر في 14 يناير 2012.
- قانون عضوي رقم 02-12 مؤرخ في 12 يناير 2012، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج.ر.ج.ج.، عدد 1، صادرة بتاريخ 14 يناير 2012.
- قانون عضوي رقم 10-16 المؤرخ في 25 أوت 2016 متعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في 28 أوت 2016، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 08-19 مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، ج.ر.ج.ج.، عدد 55، صادر في 15 سبتمبر 2019.
- قانون عضوي رقم 10-22 مؤرخ في 9 جوان 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر.ج.ج.، عدد 41، صادرة بتاريخ 16 جوان 2022.
- قانون عضوي رقم 11-22 مؤرخ في 9 جوان 2022، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، متعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج.ر.ج.ج.، عدد 41، صادرة بتاريخ 16 جوان 2022.
- أمر رقم 62-157 مؤرخ في 31 ديسمبر 1962، يقضي بتمديد مفعول التشريع الفرنسي المطبق في الجزائر باستثناء الأحكام التي تتعارض مع السيادة الوطنية، ج.ر.ج.ج.، عدد 3، صادرة بتاريخ 11 جانفي 1963.
- أمر 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967 متضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 6، صادرة بتاريخ 18 جانفي 1967.
- أمر رقم 74-69 مؤرخ في 02 جويلية 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج.ر.ج.ج.، عدد 55، صادرة بتاريخ 9 جويلية 1974.

- أمر رقم 07-97 مؤرخ في 6 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 12، صادر في 6 مارس 1997.
- أمر رقم 97-14 مؤرخ في 31 ماي 1997 يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، ج.ر.ج.ج.، عدد 38، صادرة بتاريخ 7 جوان 1997.
- أمر رقم 97-15 مؤرخ في 31 ماي 1997 يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج.، عدد 38، صادرة بتاريخ 7 جوان 1997.
- أمر رقم 01-21 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 17، صادرة بتاريخ 10 مارس 2021.
- أمر رقم 21-03 مؤرخ في 25 مارس 2021، يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 متعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج.، عدد 22، صادرة بتاريخ 25 مارس 2021.
- أمر رقم 21-05 المؤرخ في 22 أفريل 2021، يعدل ويتمم بعض أحكام الأمر 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 30، صادرة بتاريخ 22 أفريل 2021.
- أمر رقم 21-13 مؤرخ في 31 أوت 2021، يعدل ويتمم بعض أحكام القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، متضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 67، صادرة بتاريخ 31 أوت 2021.
- قانون 80-08 مؤرخ في 25 أكتوبر 1980 متضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 44، صادر في 28 أكتوبر 1980.
- قانون رقم 81-09 مؤرخ في 4 جويلية 1981 متضمن تعديل وتتميم القانون البلدي لسنة 1967، ج.ر.ج.ج.، عدد 27، صادرة بتاريخ 7 جويلية 1981.
- قانون رقم 81-02 مؤرخ في 24 فيفري 1981 متضمن التعديل الجديد للقانون الولائي، ج.ر.ج.ج.، عدد 7، صادرة بتاريخ 17 فيفري 1981.

- قانون رقم 84-09 مؤرخ في 04 فيفري 1984 متعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج.، عدد 6، صادرة بتاريخ 7 فيفري 1984.
- قانون رقم 89-13 مؤرخ في 7 أوت 1989 يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 32، صادر في 7 أوت 1989.
- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 7 أفريل 1990 متضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.
- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 7 أفريل 1990 = متضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.
- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، متضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادرة بتاريخ 7 جويلية 2011.
- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، متضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 12، صادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.
- قانون رقم 19-12 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 متعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج.، عدد 78، صادرة بتاريخ 18 ديسمبر 2019.
- قانون رقم 22-07 مؤرخ في 5 ماي 2022، يتضمن التقسيم القضائي، ج.ر.ج.ج.، عدد 32، صادرة بتاريخ 13 ماي 2022.
- قانون رقم 22-13 مؤرخ في 12 جويلية 2022، يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادرة بتاريخ 17 جويلية 2022.
- مرسوم رئاسي رقم 97-292 مؤرخ في 2 أوت 1997، يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج.، عدد 51، صادرة بتاريخ 6 أوت 1997.
- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادرة بتاريخ 27 جويلية 2015.

- مرسوم تنفيذي رقم 216-94 مؤرخ في 23 جويلية 1994، متعلق بالمفتشية العامة في الولاية، ج.ج.ج.، عدد 48، صادرة بتاريخ 27 جويلية 1994.
- مرسوم تنفيذي رقم 105-13 مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ج.ج.، عدد 15، صادرة بتاريخ 17 مارس 2013.
- مرسوم التنفيذ رقم 217-13 مؤرخ في 18 جوان 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ج.ج.، عدد 32، صادرة بتاريخ 23 جوان 2013.
- مرسوم تنفيذي رقم 320-16 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ج.ج.، عدد 73، صادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.
- مرسوم رقم 63-189 مؤرخ في 16 ماي 1963، متضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ج.ج.، عدد 35، صادرة بتاريخ 31 ماي 1963.

الفهرس

- مقدمة:.....1
- الفصل الأول: الإطار النظري لنظام الإدارة المحلية.....4

5.....	المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية.....
5.....	المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية.....
8.....	المطلب الثاني: تمييز الإدارة المحلية عن بعض المفاهيم المشابهة.....
9.....	الفرع الأول: الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري.....
11.....	الفرع الثاني: الإدارة المحلية والحكم المحلي.....
14.....	الفرع الثالث: الإدارة المحلية والحكم الذاتي.....
16.....	المطلب الثالث: مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية وأهدافها.....
16.....	الفرع الأول: أسباب تبني نظام الإدارة المحلية.....
17.....	أولاً: تزايد مهام الدولة.....
17.....	ثانياً: التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة.....
18.....	ثالثاً: تجسيد الديمقراطية.....
19.....	الفرع الثاني: أهداف الإدارة المحلية.....
19.....	أولاً: الأهداف السياسية.....
19.....	ثانياً: الأهداف الإدارية.....
20.....	ثالثاً: الأهداف الاقتصادية.....
21.....	رابعاً: الأهداف الإجتماعية.....
21.....	المبحث الثاني: أركان الإدارة المحلية.....
21.....	المطلب الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.....
24.....	المطلب الثاني: أن يعهد بالإشراف على المصالح المحلية إلى مجالس محلية منتخبة مستقلة.....
24.....	الفرع الأول: الشخصية المعنوية.....
26.....	الفرع الثاني: تشكيل المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب.....

- 30.....المطلب الثالث : خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية
- 32.....المبحث الثالث: نشأة الإدارة المحلية وتطورها التاريخي في الجزائر
- 32.....المطلب الأول: نظام الإدارة المحلية الجزائرية أثناء فترة الإحتلال الفرنسي
- 32.....الفرع الأول: المرحلة الأولى: من سنة 1834 إلى سنة 1847
- 33.....الفرع الثاني: المرحلة الثانية: من سنة 1847 إلى سنة 1868
- 34.....الفرع الثالث: المرحلة الثالثة: من سنة 1868 إلى سنة 1962
- 35.....المطلب الثاني: نظام الإدارة المحلية الجزائرية بعد الإستقلال
- 37.....الفرع الأول: قانون البلدية (الأمر 67-24) مؤرخ في 18/01/1967
- 37.....الفرع الثاني: قانون الولاية (الأمر 69-38) مؤرخ في 23/05/1969
- 39.....الفرع الثالث: إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية سنة 1990
- 41.....الفصل الثاني: تطبيقات الإدارة المحلية في الجزائر
- 42.....المبحث الأول: تشكيل هيئات الإدارة المحلية في الجزائر وسير عملها
- 42.....المطلب الأول: تشكيل هيئات الإدارة المحلية في الجزائر
- 43.....الفرع الأول: نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية
- 45.....أولا: الشروط القانونية للناخب
- 46.....ثانيا: العملية الانتخابية
- 49.....ثالثا: توزيع المقاعد
- 51.....الفرع الثاني: شروط العضوية في المجالس الشعبية المحلية
- 52.....أولا: شروط المترشح الموضوعية
- 54.....ثانيا: شروط المترشح الشكلية
- 56.....ثالثا: المحرومون من الترشح

58.....	الفرع الثالث: النظام القانوني لإنتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية
58.....	أولاً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي
61.....	ثانياً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي
62.....	المطلب الثاني: نظام عمل المجالس الشعبية المحلية
63.....	الفرع الأول: الدورات
63.....	أولاً: الدورات العادية
64.....	ثانياً: الدورات غير العادية
66.....	الفرع الثاني: المداورات
68.....	الفرع الثالث: لجان المجالس الشعبية المحلية
71.....	المبحث الثاني: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية
71.....	المطلب الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي
73.....	المطلب الثاني: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي
75.....	المطلب الثالث: اختصاصات الهيئات التنفيذية
76.....	الفرع الأول: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي
76.....	أولاً: بصفته ممثل للبلدية
77.....	ثانياً: بصفته ممثل للدولة
79.....	الفرع الثاني: اختصاصات الوالي
79.....	أولاً: اختصاصات الوالي بصفته ممثل للولاية
80.....	ثانياً: اختصاصات الوالي بصفته ممثل للدولة
82.....	ثالثاً: الأجهزة المساعدة للوالي
85.....	المبحث الثالث: الرقابة على المجالس الشعبية المحلية

85.....	المطلب الأول: الرقابة البرلمانية.....
87.....	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية.....
87.....	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على البلدية.....
87.....	أولاً: الرقابة على الأشخاص.....
89.....	ثانياً: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....
94.....	ثالثاً: الرقابة على المجلس كهيئة.....
95.....	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الولاية.....
95.....	أولاً: الرقابة على الأشخاص.....
97.....	ثانياً: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي.....
100.....	ثالثاً: الرقابة على الهيئة.....
101.....	المطلب الثالث: الرقابة القضائية.....
101.....	الفرع الأول: اختصاص القضاء الإداري بالرقابة على الإدارة المحلية.....
104.....	الفرع الثاني: موضوع الرقابة القضائية.....
104.....	الفرع الثالث: مظاهر الرقابة القضائية.....
105.....	أولاً: قضاء الإلغاء.....
106.....	ثانياً: قضاء التعويض.....
106.....	ثالثاً: قضاء فحص المشروعية.....
107.....	خاتمة:.....
110.....	قائمة المراجع والمصادر:.....
119.....	الفهرس.....