

جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-

كلية الحقوق والعلوم السياسية



الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة

-الواقع والآفاق-

أطروحة مقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام.

تحت إشراف:

من إعداد الطالبة:

أ.د. بدران مراد.

-ثابتي بوحانة

لجنة المناقشة:

1-أ. بن طيفور نصر الدين أستاذ جامعة تلمسان رئيسًا.

2-أ. بدران مراد أستاذ جامعة تلمسان مشرفًا ومقررًا.

3-أ. مكلل بوزيان أستاذ جامعة سيدي بلعباس مناقشًا.

4-أ. قادة بن بن علي أستاذ جامعة سيدي بلعباس مناقشًا.

السنة الجامعية: 2014-2015

شكر و عرفان

أحمد الله حمدا كثيرا و أشكره أن وفقني لإتمام هذا البحث، فله الحمد في الآخرة و الأولى
و أسأله تعالى أن يبارك لي في طريق العلم والفضيلة.

كما أتوجه بعظيم شكري وتقديري إلى أستاذي الدكتور مراد بدران الذي شرفني
بالإشراف على البحث، فليسيادته عظيم الامتنان وجزاه الله عني كل الخير، والشكر الموصول
إلى أساتذتي أعضاء لجنة المناقشة الموقرة على تحملهم عناء تصفح البحث وإثراءه، فلهم
عظيم الوقار والشكر و جزاهم الله خير الجزاء.

و لا يفوتني أن أتقدم بأصدق عبارات الوفاء لأبي وأستاذي و زميلي و صديقي ثابتي
عبد القادر. الذي رعى هذا البحث في مهده، ولم ييخل علي بنصائحه القيمة.

إلى هؤلاء أتوجه بعظيم الامتنان، وجزيل الشكر، المشفق بأصدق الدعوات.

تابتي بوحانة

مقدمة

تعتمد مختلف النظم القانونية في تنظيمها الإداري نمطا يرتكز على دعامتين أساسيتين، هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. فإن كان الاعتماد بشكل كبير على الأولى أمرا لا مفر منه بالنسبة لعدد من الدول حديثة العهد بالنشأة لما تسمح من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي الحكومة بالعاصمة تقاديا لمخاطر الانشقاق وضمانا لوحدة الدولة، فإن حتمية اللجوء إلى النمط اللامركزي يتأكد كلما انتصر الفكر الديمقراطي الداعي إلى ضرورة تكريس مبدأ مشاركة الأفراد في تسيير شؤونهم الإدارية على المستوى المحلي.

ولما كان يقصد بالمركزية الإدارية حصر وتركيز السلطة أو الوظيفة الإدارية في يد جهة إدارية واحدة، فإن اللامركزية الإدارية بإعتبارها نظاما ليس وليد الساعة ولم تصنعه إرادة المشرع أو ساهمت في خلقه ظروف طارئة، بل هو نظام قانوني وإداري متطور، يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية في العاصمة وبين الإدارة المحلية بالمناطق والأقاليم، كما أن جذوره بعيدة في التاريخ ترجع إلى المجتمعات الإنسانية القديمة التي كانت تجمعها وحدة المصالح ووحدة الشعور و وحدة المصير¹. أما في نشأتها القانونية فقد رافقت نشأة الدولة العصرية التي يسودها القانون في تنظيم أجهزتها وتوزيع اختصاصاتها وسائر مظاهر أعمالها ونشاطاتها والتي تأخذ بالنمط السابق- اللامركزية- كأحد أوجه تنظيم جهاز الدولة الإداري بإعتبارها حاجة وضرورة².

فهي حاجة، كون أن الدولة الحديثة لا تقوم إلا على التنظيم الذي يقتضي توزيع العمل وتحسين أساليب الإدارة ومعرفة الحاجات والمتطلبات المحلية، وهي ضرورة بإعتبارها نظام يؤمن حدا أدنى من الحريات وينمي الشعور بالمسؤولية وبالأهمية وما لذلك من تأثيرات خاصة من الناحية النفسية بالنظر إلى أنه يؤدي إلى إذكاء روح المشاركة في الحياة العامة، وتزكية روح التضامن والتفاعل بين طبقة الحكام والمحكومين ضمن إطار الدولة الموحدة.

وما يلاحظ أن الجزائر ومنذ الاستقلال اتجهت إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية أساسها مشاركة الشعب في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تكون المجالس المحلية الأداة المناسبة لتحقيق تلك الغاية. ولعل هذا ما تُرجم في مجموع النصوص الأساسية للدولة من موثيق وقواعد دستورية. وتأكيدا لذلك نصت المادة 14/ف02 من

¹ حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1983، ص 26

² المرجع نفسه، ص 28.

دستور 1996¹ على مايلي: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية"، لتؤكد لاحقا المادة 16 من ذات الدستور ما أتت به سابقتها وتوضح بجلاء نية المؤسس الدستوري في تبني نظام الديمقراطية التمثيلية التي يقوم فيها الشعب باختيار ممثلين عنه بنصها: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

ومن هنا، أرسى المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي والتي جسدتها كل من البلدية والولاية وأطلق عليها الجماعات الإقليمية في صلب النص، وهي ذاتها التسمية التي سيتم اعتمادها في ظل هذه الدراسة كونها التسمية القانونية والدستورية الصحيحة لهذه الكيانات² التي اضطلعت -فضلاً عن دورها التقليدي في تكريس سياسة اللامركزية- بدور آخر سياسي لعبته هذه المجالس المحلية المنتخبة، وهو ما يتضح من خلال استقراء التطور التاريخي الذي شهدته نشأة هذه الجماعات³.

ففي البداية، كانت المؤسسات الإدارية أثناء فترة الاحتلال الفرنسي للجزائر مجرد أداة تُستعمل لخدمة الاستعمار سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي، مما جعل التنظيم الإداري آنذاك يتسم بأنه كان تنظيمًا مركزيًا يُسخر لخدمة الإدارة الاستعمارية. فلقد كانت تهدف إلى خلق إدارة استعمارية قوية لتدعيم المركزية الشديدة وعزل السكان الجزائريين عن تسيير شؤونهم وتحقيق أهدافهم. وفي هذا الإطار فقد تم إحداث تنظيم إداري محلي تمثل في كل من:

- **بلديات ذات سلطة كاملة:** وهي البلديات الخاصة بالمُعمرين تقوم على نظام الانتخاب واختيار مجلس البلدية ورئيسها، وهي بذلك تشبه البلديات التي كانت موجودة آنذاك في فرنسا.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 26 رجب 1417، الموافق لـ 07 ديسمبر 1996، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، ج ر ج ج، العدد 76 بتاريخ 1996/12/08، ص 10. والتي نصت المادة 15 منه على أن: "الجماعات الإقليمية في الجزائر هي البلدية والولاية".

البلدية هي الخلية القاعدية للامركزية".

² - إن سبب اعتقادنا بأن تلك التسمية هي التسمية القانونية والدستورية الصحيحة راجع إلى أن الجماعات المحلية تعد في الأصل تسمية سياسية اعتمدها الخطاب السياسي الجزائري، وهو الواضح جليا من خلال اسم الوزارة الوصية عليها وهي "وزارة الداخلية والجماعات المحلية".

³ - ناصر لباد، القانون الإداري، "التنظيم الإداري"، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطبوعات EPE.IWIG، الجزائر، 2001، ص 25.

-بلديات مُختلطة:وهي الخاصة بالمسلمين والتي كانت قائمة على التركيز الإداري حيث يوجد على رأس هذه البلديات على مستوى الشمال مدير مدني مُعين من قبل عامل العمالة يعاونه أشخاص جزائريون أطلق عليهم القيّاد.أمّا على مستوى الجنوب فقد وضعت المنطقة تحت الإدارة العسكرية مُباشرة والتي سمحت بوجود ما يسمى بالمكاتب العربية¹.

وقد استمر الوضع على حاله حتى عام 1958 وهو التاريخ الذي ألغي فيه النظام الذي كان معمولاً به،ليعاد تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر ويتم تقسيم إقليمها إلى 13 عمالة و 1485 بلدية².

أما عقب الاستقلال، فإن الجزائر شهدت تحولا كبيرا في نظامها السياسي،كان له الأثر الكبير في دور الجماعات الإقليمية في مجال التنمية المحلية.ومنه يمكن أن نُميز بين مرحلتين عرفتهما الجماعات الإقليمية في الجزائر،و ذلك على شكل التالي:

-المرحلة الأولى:وهي التي تبدأ مباشرة بعد الاستقلال إلى غاية سنة 1989.

عقب الاستقلال مباشرة، ونتيجة للفراغ القانوني والمؤسساتي الذي وجدت فيه الهياكل الإدارية نفسها،وكذا الوضع السياسي الذي تركه المستعمر الفرنسي بسبب مُغادرة مُعظم الإطارات التي كانت تُسيّر الإدارة الجزائرية،وجدت الدولة أمامها هياكل إدارية بلا روح،من ذلك البلديات التي كان عددها 1578 بلدية فضلاً عن 13 ولاية أو كما كانت تُسمى بالعمالة.وبالإضافة إلى الأزمة الناتجة آنذاك بسبب نقص الإطارات المُسيّرة، فقد قامت السُلطات بإلغاء جميع مُخلفات الاستعمار الفرنسي فيما يخص التقسيم الإقليمي للبلاد وفي ذات الوقت الاعتماد على النظام اللامركزي القائم على الانتخاب كقاعدة لبناء مؤسسات الدولة.وفي سبيل ذلك وكأول إجراء على مُستوى البلدية تمّ تقليص عددها ليصل إلى 632 بلدية،بموجب المرسوم رقم 189/63 المؤرخ في 31 ماي 1963³ قصد القضاء على سلبيات التقسيم الفرنسي وخلق نوع من التوازن في التنمية المحلية وتوزيع الثروة بالتساوي، ليتمّ تسييرها من طرف مندوبيات تنفيذية كمرحلة انتقالية إلى غاية إجراء الانتخابات البلدية.أمّا على مُستوى الولاية،ونتيجة لاختفاء المجلس العام، وتكريساً لمبدأ التمثيل الشعبي المنصوص عليه في الوثائق الأساسية المؤسّسة للدولة الجزائرية كميثاق طرابلس سنة 1962،تمّ

¹- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 26.

²- المرجع نفسه، ص 30.

³- المرسوم رقم 189/63، المؤرخ في 31 ماي 1963، المتضمن إعادة تنظيم البلديات، ج ر ج ج، العدد رقم 35، ص 449.

إنشاء اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي بموجب الأمر رقم 16/62 المؤرخ في 09 أوت 1962¹ والتي استخلفت لاحقاً بالمجالس الجهوية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى كل محافظة باعتبارها هيئة تداولية ورثت صلاحيات المجلس العام، وانحصرت مهامها في تجميع وتجسيد كل القضايا والمسائل ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي المطروحة على مستوى المحافظة، وإن كانت من الناحية العملية لا تُعد سوى مجالس استشارية تُعطي رأيها حول ميزانية المحافظة وتُساهم بمقترحاتها وتوصياتها في تحسين مستوى حياة السكان، وهو ما أدى إلى تدعيم سلطات المحافظ وذلك بتحويل جُل صلاحيات المجلس العام له فيما يخص تحضير وتنفيذ الميزانية، فضلاً عن تسييره للأماكن الشاغرة بموجب الأمر رقم 102/66 المؤرخ في 06 ماي 1966².

وفي هذه المرحلة صدر أول ميثاق للبلدية سنة 1966- فضلاً عن بيان 19/06/1965 الذي أوصى بضرورة بناء المؤسسات من القاعدة إلى القمة- ومهد للإيديولوجية التي بُني عليها أول قانون للبلدية بتاريخ 18 جوان 1967 بموجب الأمر 24/67³، ليليه ميثاق وقانون الولاية سنة 1969 بمقتضى الأمر رقم 38/69⁴ الذي بدا فيهما التأثير واضحاً بنموذجين مختلفين:

-الأول فرنسي: بالنظر إلى إطلاق اختصاصات الجماعات الإقليمية وإلى النموذج المُعتمد في الرقابة على تلك الكيانات.

¹- الأمر رقم 16/62، المؤرخ في 09 أوت 1962، المتضمن صلاحيات المحافظ، ج ر ج ج، العدد، 07، ص 66، ولقد كانت عضوية تلك اللجان تتكون من: "المحافظ رئيساً، ممثلين عن الدوائر الإدارية والمالية والاقتصادية والاجتماعية، ممثل واحد عن القطاع الخاص، وآخرين يتم تعيينهم من قبل المحافظ، مهمتها تكمن أساساً في تقديم آراء استشارية له باعتباره هيئة تنفيذية محلية. أما المجالس الجهوية الاقتصادية والاجتماعية فقد تم إنشائها بموجب الأمر رقم 222/67 المؤرخ في 19/10/1967 يضم في تشكيلته كل من: "رؤساء المجالس الشعبية البلدية التابعة إقليمياً للمحافظة، ممثل عن الحزب الحاكم، ممثلين عن الجيش الشعبي الوطني، ممثلين عن الإتحاد الوطني للعمال، على أن يتم انتخاب رئيسه من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية".

²- الأمر رقم 102/66، المؤرخ في 15 محرم 1386، الموافق لـ 06 ماي 1966، المتضمن إنتقال الأملاك الشاغرة للدولة، ج ر ج ج، العدد، 36، ص 461.

³- الأمر رقم 24/67 المعدل والمُتمم، المؤرخ في 07 شوال 1386 هـ، الموافق لـ 08 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج، العدد، 06، بتاريخ 08/01/1967، ص 90.

⁴- الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 07 ربيع الأول، الموافق، لـ 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، العدد 44، بتاريخ 23/05/1969، ص 517.

-أما الثاني فهو اليوغوسلافي:حيث تظهر ملامحه جليًا من خلال مُختلف الصّلاحيات المُتناسبة مع طبيعة النّظام الاشتراكي.

ولقد أكد دُستور سنة 1976 هذه المسائل حيث أنّه قام بتكريس مبدأ سيادة الشعب و مُمارسته عن طريق الانتخاب أو الاستفتاء، فضلًا عن جعله البلدية جماعة إقليمية أساسية وقاعدية تضطلع بالمهام السّياسية والإدارية والاقتصادية والثقافية على المُستوى المحلي¹، وذلك تأكيدًا لقوانين الإدارة المحليّة وخصُوصًا منها الأمر 24/67 في مادته الأولى والتي أصبحت بمقتضاها الجماعة الإقليميّة خاصة البلدية في خدمة النّهج الاشتراكي المنصُوص عليه في الدُستور.

أما من النّاحية الوظيفيّة، فقد تميّزت هذه المرحلة بانتهاج سياسة المُخطّطات الوطنية الكبرى تأكيدًا على مركزية تخطيط التّمية من القمة إلى القاعدة، والبدائية كانت بالمُخطّط الثلاثي الأول (1967،1969)الذي شمل 08 ولايات من الشمال فقط، إلى غاية المُخطّط الرّباعي الثاني (1974،1977)الذي مسّ كافة بلديات الوطن وعرف تجسيد 690 مشروعًا يدخل في نطاق مُخطّطات البلّدية للتّمية والمُخطّطات القطاعيّة، ولكن من النّاحية الفعلية لم تتمكن (سياسة المخطّطات)من تحقيق وتجسيد أهداف التّمية المحليّة الأمر الذي يتضح معه عدم فاعلية التّخطيط والتّنفيد المركزي نتيجة عدم مُراعاة الفوارق بين البلديات واحتياجات كُل منطقة.

-المرحلة الثّانية:وهي التي تمتد من سنة 1989 إلى يومنا الحالي.

وهي المرحلة ذاتها التي شهدت الجزائر بمقتضاها في بدايتها إصلاحات واسعة اقتصادية وسياسية، كان أهمها إقرار التعددية السّياسية بموجب المادة 40 من دستور 23 فيفري 1989.وهي ذاتها المرحلة التي تُعد نُقطة تحوّل في حياة البلدية والولاية، لتُنظّمها قوانين جديدة متمنّلة في القانونين 08/90 و 09/90 المُتمّمين².

¹ - المواد 3/118 و 122 من الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 1976/11/22 المتضمن دُستور سنة 1976، ج ر ج، العدد 94 بتاريخ 1976/11/24، ص 158.

² - القانون رقم 08/90، المؤرخ في 12 رمضان 1410، الموافق لـ 07 أفريل 1990، المُتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 15، 1990/04/11، ص 12؛ القانون رقم 09/90، المؤرخ في 12 رمضان 1410، الموافق لـ 07 أفريل 1990، المُتعلق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 15، 1990/04/11، ص 69.

على أنه وقبل التطبيق الفعلي للقانونين سالفَي الذكر، عرفت الجزائر مرحلة انتقالية دامت ما يُقارب ستة أشهر، فُزرت بموجب المادة الأولى من القانون رقم 17/89¹ والقانون رقم 18/89 المؤرخ في 11/12/1989² فلقد تمّ تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، ولعلّ إقرار هذه المرحلة يجد تبريره عند البعض في محاولة السُّلطة آنذاك إتاحة الفرصة لمختلف الأحزاب السياسية التي كان معظمها في طور التكوين للتكيف مع طبيعة المرحلة الجديدة والاستعداد الجيد للمشاركة في أول انتخابات محلية مُتعددة³.

ولسد الفراغ الذي يُمكن أن يحدث جراء ذلك التَّأجيل في ظلّ هذه المرحلة، وطبقاً لنص المادة الثانية من القانون رقم 17/89 تمّ إنشاء مجلس بلدي مؤقت على مُستوى البلدية كجهاز تسيير لها، يتكون من ثلاثة إلى خمس أعضاء من بينهم الرئيس، يتمّ تعيينهم بموجب قرار من الوالي سواء عن طريق انتداب مُوظفي إحدى مصالح الإدارة العمومية، أو حتّى من بين المواطنين العاديين، ويُناط به تنفيذ القوانين والأنظمة وتمثيل البلدية وتنفيذ ميزانيتها ومُتابعة المشاريع التَّتموية، لتُكون المُداولات المُتخذة من طرفه وحتّى القرارات الصادرة من رئيسه خاضعة لإجراء مُصادقة السُّلطة الوصيّة⁴.

أمّا على مستوى الولاية، ولسد ذلك الفراغ فإنّ المادة الثانية من القانون رقم 18/89 أوكلت للمجلس التَّنفيذي الولائي مُمارسة اختصاصات المجلس الشعبي الولائي إلا ما تعلق بالتصرف في أملاك الولاية.

ولقد تمّ العمل بهذين الجهازين وتسيير المرحلة الانتقالية إلى غاية إجراء أول انتخابات محلية تعُدديّة بتاريخ 12 جوان 1991. ونظراً لأنّ حزباً معارضاً هو الذي فاز بأغلبية المقاعد ونتيجة لأحداث سياسية مُتتالية مُرتبطة بطبيعة النِّظام السياسي، فقد تمّ إيقاف المسار الانتخابي لتُحلّ معه

¹ - القانون 17/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، ج ر ج، العدد، 52، 11 ديسمبر 1989، ص 524.

² - القانون رقم 18/89، المؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1410، الموافق لـ 11/12/1989، المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية الولائية، ج ر ج، العدد 52، 11/12/1989، ص 1422.

³ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 185.

⁴ - المادة الثالثة والرابعة من القانون 17/89 المتضمن تأجيل الأنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية.

المجالس الشعبية البلدية والولائية بصفة تدريجية¹، ومن هنا دخلت الجماعات الإقليمية الجزائرية بعد ذلك في مرحلة انتقالية ثانية، خاصة وأنّ أساسها وُجد مع إقرار حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/92² وقبلها إعلان حالة الحصار بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 196/91³، لتحل محلها المندوبيات التنفيذية "البلدية والولائية"⁴، والتي استمر العمل بنظامها منذ شهر أفريل 1992 إلى غاية إجراء ثاني انتخابات تعددية محلية في 23 أكتوبر 1997⁵ وذلك بعد إقرار دستور سنة 1996 بأسلوب ونمط انتخابي جديد أقره الأمر رقم 07/97 المعدل والمُتمّم⁶، لتليها الأخرى التي تمت في سنة 2002⁷ والرابعة التي أجريت في سنة 2007⁸ والأخيرة التي تمت في سنة 2012⁹، ومن سماتها أنها أجريت في ظلّ الإصلاحات الجديدة المنتهجة من طرف السلطات المختصة والتي مسّت قانون الانتخابات بصدوره وفق القانون

¹ - من المراسيم التنفيذية التي حلت بموجبها المجالس الشعبية الولائية: المرسوم التنفيذي رقم 141/92 المؤرخ في 11 أفريل 1992، المرسوم التنفيذي رقم 127/93 المؤرخ في 29 ماي 1993، المرسوم التنفيذي رقم 66/94 المؤرخ في 19 مارس 1994 .

² - المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المؤرخ في 05 شعبان 1412، الموافق لـ 09/02/1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ج ج، العدد 10 بتاريخ 09/02/1992، ص 285.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 196/91، المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411، الموافق لـ 04 يونيو 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ج ج، العدد 29، بتاريخ 12 يونيو 1991، ص 1087.

⁴ - فوقًا للمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 142/92 المؤرخ في 11/04/1992، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج ر ج ج، العدد 27، بتاريخ 12 أفريل 1992، ص 930، كانت المندوبية التنفيذية البلدية تتكون من 03 إلى 04.05 أعضاء حسب معدّل سكان البلديات، يتم اختيارهم عن طريق التعيين من طرف الوالي، ويتولى رئيسها نفس مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، على أن تخضع لنفس آليات الوصاية الإدارية سواء على الأجهزة أو على الأعمال.

⁵ - المرسوم الرئاسي رقم 275/97، المؤرخ في 18 ربيع الأول 1418، الموافق لـ 23 يوليو 1997، المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، ج ر ج ج، العدد 49، 27 يوليو 1997، ص 03.

⁶ - الأمر رقم 07/97 المعدل والمُتمّم، المؤرخ في 27 شوال عام 1417، الموافق لـ 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المنظم للانتخابات، ج ر ج ج، العدد 50، 19 جوان 1997، ص 518.

⁷ - المرسوم الرئاسي رقم 231/02، المؤرخ في 23 ربيع الثاني عام 1423، الموافق لـ 04 يوليو 2002، المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، ج ر ج ج، العدد 47، 10 يوليو 2002، ص 05.

⁸ - المرسوم الرئاسي رقم 257/07، المؤرخ في 17 شعبان 1428، الموافق لـ 30 أوت 2007، المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، ج ر ج ج، العدد 53، بتاريخ 09/02/2007، ص 04.

⁹ - المرسوم الرئاسي رقم 321/12، المؤرخ في 13 شوال 1433، الموافق لـ 31/أوت 2012، المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، ج ر ج ج، العدد 48، بتاريخ 02/09/2012، ص 07.

العضوي رقم 101/12¹، وفي ظل القوانين الجديدة المنظمة للإدارة المحلية والمُعلّية لسابقتها والمتمثلة في القانونين رقم 10/11² ورقم 07/12³.

على أنّ ما يمكن استخلاصه ممّا سبق، أنّ نجاح أيّ نظام للامركزية الإدارية لا يتحقق بمجرد إصدار مجموعة القوانين أو التّنظيمات المُتعلّقة بها، بل ينبغي خلق انسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ما تضعه الظروف وتقتضيه بيئة الوحدة المحلية، والتي من الأولى الاعتراف بحجم استقلال واسع لها عن السُلطة المركزية كونه يُعد الأصل العام، وخاصة أنّ غالبية الفقه يعتبر أنّ الديمقراطية السياسية تُعد نظاماً أجوّفاً إذا لم يسبقها و يُصاحبها نظام سليم للإدارة المحلية، بالنظر إلى أنّ اهتمام المواطن بالشؤون العامة يُعد فرعا من اهتمامه بشؤونه الإقليمية⁴. لذا فإنّ المنظومة القانونية لمختلف النُظم من دساتير وقوانين عادية تحرص على تدعيم استقلال المجالس المحلية في مُباشرة عملها عن طريق توفير الضمانات الفعّالة، سياسية كانت أو قانونية أو قضائية قصد التمتع بممارسة مظاهر هذه الحُرية، فما المقصود بهذا المبدأ (الإستقلال المحلي) وما أهم المعايير المعتمدة في تحديد نطاقه؟

عند البحث عن مفهوم الاستقلال المحلي، ينبغي الرجوع إلى المفهوم اللغوي والبحث في أصل الكلمة. فلفظ *Autonomie* يرجع إلى الكلمة اليونانية (*Autonomia, Autonomie*)، والتي في معناها تنصّرف إلى كُل من يُسيّر ذاتياً بمُوجب قوانينه الخاصة⁵.

من هذا المُنتلق وإن كان هذا التّعريف يرتكز على المجال التشريعي، فإنّ مجال تطبيقه يتلاءم بالدرجة الأولى مع طبيعة المُدن اليونانية القديمة، وهو بذلك لا يعكس حقيقة و واقع مفهوم الجماعات الإقليمية ككيانات للتّنظيم الإداري المحلي في الدولة المعاصرة التي يكون استقلالها جُزئياً يشمل الوظيفة الإدارية المحليّة فقط، ونسبياً لممارسته ضمن الأطر التي نص عليها الدستور والقانون. كما أنّه لا يكاد يُساير حتّى مجموعة النُظم التي تعترف لوحداتها المحليّة بنطاق واسع

1- القانون العضوي رقم 01/12، المؤرخ في 20 صفر 1433، الموافق لـ 14 يناير 2012، المُتضمن قانون الانتخابات، ج رج ج، العدد 01، ص 10.

2- القانون 10/11، المؤرخ في أول شعبان 1432 هـ، الموافق لـ 23 يونيو 2011، المُتضمن قانون البلدية، ج رج ج، العدد 37، الموافق لـ 03 جويلية 2011، ص 08.

3- القانون 07/12، المؤرخ في 24 ربيع الأول 1433، الموافق في 21 فيفري 2013، المُتعلّق بالولاية، ج رج ج، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2013، ص 05.

4- حسن عواضة، المرجع السابق، ص 26

5- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986، ص 191.

من الاستقلال المحلي كيوغوسلافيا سابقاً عندما كانت بلدياتها تتولى بنفسها وضع قانونها الأساسي وفق ما يقتضيه الدستور الفيدرالي، و رغم ذلك فلم تكن مُستقلة نهائياً عن السُلطة المركزية لتقيدها بقوانين الجمهورية¹.

وبالنظر إلى الاعتبارات سالفه الذكر، والتي أثبتت عجز التعريف اللغوي في إعطاء المفهوم المُبتغى للاستقلال المحلي يجب البحث عن مفهوم موضوعي يوضح حقيقته ويلائم طبيعة الجماعات الإقليمية. فبعض المؤلفين ومنهم جاك مايلن "Jaques Meylan" يعرفه بأنه: "حق القيام بنوع من الاختيار والمبادرة، وفي الحالة العكسية ترجيح حقوقها- أي البلدية- وانتزاعها ولو ضد سُلطات الدولة"². أمّا البعض الآخر فذهب إلى القول أنه: "يتحقق الاستقلال عندما يكون للوحدة المحلية شخصية معنوية اعتبارية مُستقلة ضمن رقعة جغرافية مُحددة، وتكون مُستقلة عن الأشخاص والعناصر المُكونة لها، وهذا يعني عدم الارتباط بالسيطرة المركزية، على أن يكون لهذا الاستقلال صور عديدة منها:

-تقسيم الدولة إلى وحدات محلية جغرافية لها شخصية معنوية اعتبارية مُعترف بها.

-الاستقلال المالي، بحيث يكون لها صلاحيات الحُصول على الموارد وصرفها.

-اتخاذ القرارات التي تراها مُناسبة ضمن إطار القانون المعمول به في الدولة.

-وُجود جهاز إداري تابع للوحدة المحلية، له صلاحية إدارتها ووضع الأنظمة الخاصة بها"³.

وفي تناولها لمفهوم ومضمون الاستقلال المحلي، اتجهت غالبية الدراسات الأكاديمية إلى التركيز بالدرجة الأولى على الجانب المالي⁴، فحسبها إن الاستقلال المحلي يُقاس عن طريق قُدرة الوحدة

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 130؛ أنظر كذلك:

Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, tome 1, 16^{eme} éd, L.G.D.J, Paris, 2002, p 12

² - Jacques MEYLAN, Problèmes actuels de l'autonomie communale, Revue de droit, n^o91, Suisse 1972, p52. ، هذه الترجمة منقولة عن: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 191.

³ - أيمن طه حسن أحمد، المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية، مُذكرة ماجستير في التّخطيط الحضري والإقليمي، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين 2008، ص 52.

⁴ - شعبان شلبي، المجالس الشعبية المحلية، جمعية النهضة الريفية للنشر، القاهرة، د س ن، ص 192.

المحلية في حُصولها على موارد مالية تجعلها في غنى عن إعانات الدولة، كما أنّ الجباية المحلية تُمكنها من تحقيق أهدافها على جميع المستويات، وبالتالي تغطية حاجياتها الإنفاقية¹.

وقد عرّفت المادة الثالثة من الميثاق الأوروبي للاستقلال المحلي (وهو عبارة عن وثيقة من (18) ثمانية عشرة مادة وديباجة يُنظّم الاستقلال المحلي للجماعات الإقليمية للدول المُنتمية له وكيفيات مُمارَسَتِه) المبدأ محل الدراسة بأنّه: "الاستقلال المحلي هو حق وقُدرة الجماعات الإقليمية (المحلية) على تنظيم وتسيير مُختلف الشُؤون العامة والهامة وذلك في إطار القانون"².

فالتعريف السابق استعمل مصطلحات تدل على أهميّة الاستقلال المحلي، ويُمكن من خلاله استخلاص خصائصه المُتمثّلة في:

أ- الاستقلال المحلي عبارة عن حق للجماعات الإقليمية يُجسد المُمارسة الجيدة للديمقراطية من خلال الانتخاب. وفي ذات الوقت هو القُدرة التي تملكها هذه الجماعات لمباشرة نشاطاتها مُستغلة في ذلك إمكاناتها المُتاحة لها، القانونية منها كالصلاحيات المكفولة لها بمقتضى النّص، أو البشرية كالنظام القانوني للموظف المحلي، أو الماليّة مع توفّر الموارد المالية الكافية.

ب- الاستقلال المحلي وباعتباره حقًا للجماعات الإقليمية فهو يُجسد قُدرتها وصلاحياتها في تسيير وتنظيم شُؤونها، وبالتالي مُمارستها لمُختلف الاختصاصات المُوكلة لها.

ج- من النّتائج المُنبثقة عن الاستقلال المحلي وفق هذا التعريف إقامة مسؤوليّة الجماعات الإقليمية، وبالتالي مسؤوليّة المُنتخبين المحليين خاصة منها السّياسية أمام أبناء الوحدة الإقليمية.

د- إن كانت الجماعات الإقليمية تبعًا لتمتعها باستقلالها المحلي تقوم بتنظيم وتسيير صلاحياتها الهامة، فينبغي أن تتم مُمارستها في ظلّ الحُدود المرسومة قانونًا، وهذا ما أوضحتها المادة الثانية من ذات الميثاق³ التي اشترطت ضرورة تبني هذا المبدأ-الاستقلال المحلي- من طرف مُختلف

¹ رشيد بودي، الاستقلال المالي للجماعات المحلية على ضوء تطبيق الفصل ما بين الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، رسالة الدراسات العليا المُعمّقة، كلية العلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة عين الشق المملكة المغربية، الدار البيضاء، 2003، ص 01 .

² تمّت المُصادقة على هذا الميثاق في 15 أكتوبر 1985 بستراسبورغ، وقد ورد النص الأصلي بالّلغة الفرنسية كالتالي:

« par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de regler et gérer dans le cadre de la loi une part importante des affaires publiques. »

³ إذ ورد النص الأصلي بالّلغة الفرنسية كالتالي:

"Le Principe de l'Autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et autant que possible dans la constitution".

الدول الموقعة عليه سواء في ظل قوانينها المنظمة لجماعاتها الإقليمية، أو في مختلف دساتيرها ضمن نطاق احترام مبدأ سيادة الدولة¹.

انطلاقاً مما سبق، يُمكن ملاحظة أنّ الاستقلال المحلي يفترض أن يكون للكيانات المحلية الحق والسلطة التقديرية الكاملة في ممارسة مبادراتها في جميع المسائل التي تُعد من اختصاصاتها، ولم تُسند إلى أي سلطة أخرى في حدود ما يرسمه لها الدستور والقانون وبرقابة من السلطة المركزية، الأمر الذي يقتضي معه أن تكون السلطات المحلية دائماً على خط المواجهة كونها أول من يواجه المشاكل الجديدة الناشئة عن الحياة اليومية المحلية، مما يفرض أن يكون للمنتخبين المحليين القدرة على الاستجابة في نطاق واسع للمتطلبات المحلية، وهذا ما يجعل من تلك الجماعات أماكن للابتكار والتجريب السياسي.

من هذا المنطلق، يُمكن تعريف الاستقلال المحلي بأنه: "حق وصلاحيات الجماعات الإقليمية بالمبادرة بالنشاط المحلي "إدارياً كان أو مالياً" عن طريق ممارسة صلاحياتها قصد إشباع حاجيات المواطنين، في ظل الحدود المرسومة لها قانوناً وياشرف من السلطة المركزية".

وعليه، فمتى انتهجت الدولة اللامركزية الإدارية كنمط للتنظيم الإداري، أُعترف للكيانات الإقليمية بحرية التصرف في الشؤون الإدارية، إذ يختلف نطاق هذه الحرية من نظام إلى آخر وفي الدولة الواحدة من زمن إلى آخر، الأمر الذي يطرح إشكالية البحث عن معيار موضوعي من شأنه أن يُحدّد حجم تلك الحرية وحدودها، بحيث لا تضيق لتفقد اللامركزية معناها، ولا تُطلق فيهدد كيان الدولة ووحدتها.

ومن هنا، فإذا كان من السهل التسليم بوجود استقلالية محلية، فإنّ الإشكال الذي يُثور يكون بصدد تحديد مجال ومدى تلك الاستقلالية ومضمونها. وهو الإشكال الذي حاول فقه القانون العام حلّه من خلال استعراضه لجملة المعايير الفقهية التي لم تخل من الانتقادات²، والتي تتمثل فيما يلي:

¹- M.Jean PUECH ,La charte européenne de l'autonomie locale, une nouvelle chance pour la décentralisation à la française, un rapport de l'union européenne, publier sur le site carrefour des collectivités locales, www.carrefourlocale.org.p12.

²- عادل بو عمران ،مبدأ الاستقلالية الجماعات الإقليمية"معايير...وضوابط"،مجلة الفكر البرلماني،العدد السادس والعشرون(26)،ANEP، للطباعة،الجزائر،2010،ص89.

-أولاً: معيار المهام التاريخية.

تتجلى الاستقلالية المحلية طبقاً لهذا المعيار من خلال الشؤون والمهام التاريخية التقليدية اللازمة لحياة البلدية خصوصاً والجماعات الإقليمية عموماً والتي كانت دائماً مفروضة عليها.

إلا أنّ ما يُعاب على هذا المعيار تهميشه للمهام المُستحدثة والمُستجدة بسبب التطور المُتسارع، وهي المهام التي أضحت من مُتطلبات العمل المحلي ومُستلزماته¹، ليظهر معيار آخر وهو معيار الاختصاص الحصري.

-ثانياً: معيار الاختصاص الحصري.

ومفاد هذا المعيار أنّ الاستقلالية الحقيقيّة للوحدات المحليّة تتجسّد في المجالات والمهام الحصريّة المَعهُودَة لِلجَمَاعَة الإقليميّة لا في غير ذلك.

إلا أنّ هذا المعيار يتصّف بالغموض، لعدم وجود معنى صريح للاختصاصات الحصرية، فهل يُقصد بها الصلاحيات التي يُحددها نص القانون وحده؟ وإن كان كذلك فإنّ التساؤل يثور حول الأساس الذي على ضوئه يجعل موضوعاً ما اختصاصاً حصرياً للوحدة المحلية دون غيره، كما أنّه لا يعني أنّ الوحدَات المحليّة تُكون إزاء الاختصاصات غير الحصرية تابعة و لا تتمتع بحق المُبادَرة؟ فهل يصح ذلك؟

لإزالة صفة الغموض على هذا المعيار، ينبغي دراسة الأساليب المُعتمدة من قبل مُختلف النظم القانونيّة لحل تلك الإشكالية، والتي يُقصد بها هنا: "الأسلوبان الفرنسي و الأنجلوسكسوني" على التوالي.

فبالنسبة إلى الأسلوب الثاني-الأنجلوسكسوني-والمُجسّد من قِبَل النّظام الإنجليزي وكانت له تطبيقات عدة يُذكر منها: جمهورية مصر العربيّة، الجُمهوريّة السُوريّة، المملكة الأردنيّة؛ والذي مُقتضاه أن يتمّ تحديد اختصاصات الهيئة المحليّة بِشكَل حَصري بِموجب قانون عام، إذ يُوضّح هذا الأخير كافة الشؤون المحليّة التي ينبغي على الجماعات الإقليميّة القيام بِمُمارستها على كافة درجاتها، كما يقوم على أساس تمتّع الهيئات الكبيرة والعليا باختصاصات أكثر وأهم من غيرها من المُستويات الدُنيا سواء من حيث الحجم أو الوسائل، مُراعياً في ذلك طبيعة كُل وحدة على أخرى.

¹ - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003، ص 09؛ عادل بو عمران، المرجع السابق، ص 90.

و يُقر ذات النّظام (الإنجليزي) بأنّه يُمكن لتلك الوحدات الصّغرى الانتقال إلى المُستويات العُليا بناء على طلبها في أي وقت شريطة أن تصل إلى درجة التّطور والتّحصّر، وأن تتوفر على الفُدرات المالية والإدارية والتّقنية التي تُؤهلها للارتقاء إلى المُستوى المرغوب، ومن ثمّ منحها اختصاصات أوسع¹.

ومن ثمّ، فإنّ الجماعات الإقليمية في النّظام الإنجليزي تُقوم بإنشاء المَشروعات وتقديم العديد من الخدمات في مُختلف المَجالات على سبيل المثال، وتنظيم مرفق حِماية المُواطن من الأخطار من ذلك: الشّركة، المَطافئ، تنظيم مرفق الصّحة العامة عن طريق رعاية الأُمومة والطفولة، الإسعاف، تنظيم خدمات التّعليم بمُختلف مُستوياته، تنظيم الخدمات الاجتماعية، الأنشطة الاقتصادية. وعمومًا يُمكن القول بأنّ كل مجلس من المجالس المحلية في النّظام الإنجليزي ينهض باختصاصات واسعة تتناسب مع طبيعته ومُستواه في التّنظيم، إذ أنّ كُلا منها مُستقل على الآخر ولا يخضع لغيره من المجالس الأخرى التي تعلّوه، وإنّما يخضع مُباشرة للسلطة المركزية ولاسيما السلطة التشريعية والتي تُعد مصدر وجودها والمانح لاختصاصاتها أولًا وأخيرًا².

أمّا بالنّسبة إلى الأسلوب الفرنسي، فاختصاصات الجماعات الإقليمية فيه لا يتحدّد بمُوجب نُصوص دُستورية كما هو الحال في بعض الدُول كإسبانيا، ألمانيا بل يتمّ بمقتضى نُصوص قانونية وتنظيمية³.

وقد سار المُشرّع الفرنسي مُنذ القانون الأساسي الأول للبلديات المُؤرخ في 1884 على المبدأ العام أو الصيغة العامة لتحديد الاختصاصات المُوكلة للهيئات اللامركزية، ولم يعمد إلى حصرها في قوائم مُعينة تميّزًا لها عن اختصاصات المُؤسسات العُومية القائمة على مبدأ التّخصّص.

¹ - يُقدم هذا الطلب إلى البرلمان عن طريق الإدارات المركزية المُشرفة على الجماعات الإقليمية المعنية، والذي تستجيب لِطَلبِهَا بَعْدَ فَحْصِهِ والتأكّد من استيفاء الشّروط المطلوبة. لمزيد من المعلومات أنظر: مُحمد بوجيدة، إشكالية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وتأثيرها على التنمية، المجلّة المغربية للإدارة المحليّة والتنمية، العدد 16، مؤسّسة هانس سايدل الألمانية، المملّكة المغربية، 1998، ص37.

² - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص38.

³ - وذلك استناد إلى نص المادة 72 عن الدُستور الفرنسي الصادر سنة 1958 التي نصت على أنّ الجماعات الإقليمية تُدير أمورها بشكل حرّ وفقًا للشّروط المُحدّدة في القانون وذلك بنصها:

« Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi... ».

وفي هذا المجال نصّ القانون سابق الذكر على أنّ المجلس البلدي يُسوي بمداولاته قضايا البلدية « le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la Commune » ، كما نص القانون رقم 1871 المتعلّق بالمحافظات على أنّ المجلس العام يبت في كلّ القضايا ذات النفع الإقليمي " Le Conseil général statue sur tous les objets d'intérêt départemental » ، وقد ذهب البعض إلى أنّ هذه الصيغة العامة لا تعني وجود قضايا بطبيعتها تابعة للبلدية أو المحافظة، بل إنّ معناها الحقيقي ينصرف إلى أنّ هذه الجماعات لا تحتاج إلى ترخيص تشريعي واضح للتدخل في قضية تهمها، إلاّ إذا وُجد نص يمنعها من ذلك، أو يُعطي الاختصاص لغيرها من الجماعات أو للقطاع الخاص مثلاً، كما هو الشأن بالنسبة للنص المتعلّق بعدم التدخل في القضايا التي تُعدّ أصلاً تابعة للقطاع الخاص إلاّ إذا تمّ تسجيل نقص في ذلك النشاط¹.

ولقد حافظ المُشرّع على هذا الاتجاه حتى بعد صدور قانون 07 يناير 1983 المتعلّق بتوزيع الاختصاصات بين مختلف المستويات، والذي وضح نمط العلاقات بين هذه الأخيرة -البلدية، المحافظة، الجهة- وسُبل التعاون فيما بينها.

على أنّ هناك أصوات نادت بضرورة تدخل المُشرّع الفرنسي بهدف توضيح أكثر للاختصاصات في بعض المجالات، خصوصاً وأنّ الصيغة العامة المُحتفظ بها قد تسمح لأية جماعة بالتدخل في أية قضية تهمها، وهو ذاته الاتجاه الذي يذهب إليه مستقبلاً لإصدار المزيد من النصوص المؤزعة والمُحدّدة للاختصاصات لتفادي التصارب في الأدوار، في الوقت الذي لا تزال فيه تشريعات دول كثيرة المنظمة للجماعات الإقليمية كتونس و موريتانيا تعتمد على الصيغة العامة في توزيع الاختصاصات مع إعطاء الأمثلة عن بعضها وبكثير من الغموض².

وبغض النظر عن الأساليب المُتّبعة من قبل النظم لتوزيع الاختصاصات ما بين الجماعات الإقليمية والدولة، فاستعمال الاختصاص الحصري للصلاحيات كميّار لتحديد نطاق الاستقلال للنظم اللامركزية لم يُوفّق إلى حدّ بعيد، بالنظر إلى غموضه، كونه ذو طبيعة ذاتية وليست موضوعية حيث تتعلّق بإرادة المُشرّع أولاً وأخيراً، ولأنّه -المُشرّع- يستطيع سلفاً تحديد كلّ ما يُعتبر ويدخل في مفهوم الشأن المحلي بالنظر إلى تغيّره وتجّدده يومياً، فضلاً على أنّ نطاق تكريسه لا يشمل إجماع مختلف الدول. وخير دليل على ذلك النظم المُنتهجة للأسلوب الفرنسي سالف

¹ - محمد بوجيدة، المرجع السابق، ص 37.

² - المرجع نفسه، ص 47.

الذكر¹، وحتى بالنسبة للدول الآخذة به-الأنجلوسكسونية-فانتهاجها له يعني أن تكون مجموعتها الإقليمية تابعة ولا تتمتع بحق المبادرة إزاء الاختصاصات غير الحصرية، الأمر الذي يتعارض مع مفهوم الاستقلال وبالتالي إفراغ اللامركزية الإدارية من معناها.

-ثالثاً: معيار انعدام رقابة الملاءمة.

في إطار البحث عن معيار موضوعي من شأنه أن يُحدّد نطاق الاستقلال، ذهب الفقه² إلى القول بمعيار انعدام رقابة الملاءمة. هذا المعيار وعلى خلاف باقي المعايير يؤكد أصحابه على ضرورة انعدام أحد أنواع الرقابة وهي رقابة الملاءمة حتى تتحقق الاستقلالية المحلية، ويذهب هذا الاتجاه إلى المطابقة بين عنصر الاستقلالية من جهة، وبين اتساع نطاق السلطة التقديرية للهيئات المحلية وتحريرها من الرقابة المُسلّطة عليها من جهة أخرى.

إنّ هذا المعيار لم يسلم هو الآخر من النقد، حيث أنّ اتساع السلطة التقديرية للهيئة المحلية لا يعني بالضرورة استقلالها، فيمكن أن ينعكس ذلك سلبياً على استقلال الجماعة الإقليمية ذاتها وعلى طبيعة النظام اللامركزي بأسره³.

-رابعاً: معيار سلطة القرار.

من المعايير التي ذُكرت في تحديد نطاق استقلالية الجماعات الإقليمية معيار سلطة القرار، والذي بمقتضاه تتمتع الوحدات المحليّة بالاستقلالية إذا كانت لها سلطة اتخاذ القرارات، وبمعنى آخر متى كانت القرارات المُتخذة من طرفها واسعة كماً وخطيرة وهامة نوعاً. إلا أنّ هذا المعيار يُركّز أكثر على الشق النظري ويُهمّل الشق الميداني، وهو ذاته النقد المُوجه له، حيث أنّه وإن كان لسلطة القرار وزن وأهمية في استقلال الهيئة صاحبة السلطة، فإنّ الأهم من ذلك يبرز في وسائل مُباشرة تلك القرارات وإعمالها ميدانياً.

-خامساً: معيار المهام المحليّة.

هذا المعيار فكرته مُشابهة نوعاً ما إلى فكرة معيار الاختصاص الحصري، وبموجبه حُدّدت المجالات التي تكون الجماعات الإقليمية فيها مُستقلة من زاويتين: الشكليّة التي تُعد من منظورها

¹ - من ذلك: تونس، موريتانيا، المغرب، الجزائر كما سيتمّ التّعرض لاحقاً له.

² - Henry ROUSSILLON, Les structures territoriales des Commune (réforme et perspectives d'avenir), L.G.D.J, Paris, 1972, p152.

³ - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص91.

من مجالات استقلال المجموعات الإقليمية تلك التي اعترف القانون الوضعي بها كشؤون محلية. أمّا من الزاوية المادية فيمقتضاها تكون المجموعات مُستقلة فقط إزاء المهام ذات الطابع المحلي دون الوطنية منها. غير أنّ ما يُعاب على هذا المعيار غُموض الأساس الذي يعتمد عليه المُشرع للتفرقة بين المهام المحلية والمهام الوطنية، إذ لم يتفق الفقه¹ لغاية الساعة على الحد الفاصل بينهما، فمنهم من يرى أنّ معيار الفصل وضابط التمييز بين كلي المهام هو طبيعة النشاط والخدمة، فمثلاً تفرض طبيعة النشاط أن يكون مركزياً كالقضاء والأمن والدفاع والعدالة وأنّ كل ما خرج عن ذلك ولم يتمتع بتلك الطبيعة فهو محلي².

وقد أنتقد أصحاب هذا الرأي كون أنّ طبيعة النشاط غير كافية لتحقيق الفصل النهائي لوجود بعض من الأنشطة كانت في أصلها محلية لتتحول فيما بعد إلى أنشطة وطنية كقطاع السكن مثلاً. في حين ذهب البعض الآخر منهم إلى القول أنّ أداة الإنشاء هي الفاصل فإذا كان غير ذلك يُعد النشاط هنا محلياً، غير أنّه وإن صحّ هذا الرأي جزئياً في بعض المواطن، فإنّه لا يصحّ متى كانت مداولات إنشاء بعض المرافق مُعلّقة على مُصادقة صريحة من الجهة الوصية³.

وعلى ذلك وبغض النظر عن المعايير سالفة الذكر، يمكن القول أنّ مسألة تحديد نطاق وحجم الاستقلال المحلي للجماعات الإقليمية تبقى بالدرجة الأولى ذات طبيعة ذاتية تتعلق بنية المُشرع الذي ينعقد له الاختصاص في تحديد ما يُعتبر محلياً وما يُعد شأنًا وطنياً، والتي تتأثر عموماً بعدة عوامل مُختلفة: سياسية: تتمثل في مدى إرادة السُلطة في بسط السياسة اللامركزية واحترامها، ومالية: تتمثل في توزيع الأعباء بين الدولة والكيانات الإقليمية، وتقنية: تتمثل في مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والأقاليم. وعموماً فإنّ مسألة الكشف عن نطاق الاستقلال المحلي تتحدد بمعرفة الغرض من وجود وإنشاء الجماعة الإقليمية، أو هو ببساطة الإجابة على تساؤل مفاده: ماذا تُريد من الجماعات الإقليمية؟ هل نظام اللامركزية ضرورة تنموية أيّ نظام إداري يستمد وجوده ومنبعه من اعتبارات تقنية، أم هو - نظام اللامركزية - مجرد اختيار سياسي لتمرير برنامج ما، فرضته طبيعة النظام السياسي ذاته في البلد؟ وما يُدعم هذا القول أنّه متى جعلت تلك الكيانات - الجماعات الإقليمية - أدوات في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكرست مبدأ مشاركة المواطن المحلي في تسييره لشؤونه، وسّع من مجال تمتعها بحرية

¹ - Henry ROUSSILLON, op.cit., pp219,220.

² - L.CHAPOUISAT, La notion d'affaires locales en droit administratif français, thèse de doctorat, Université de Paris 02, 1972, p360.

³ - عادل بو عمران، المرجع السابق، ص92.

التّصرف وأُعطي لها حقّ المُبادرة في مجالات عدّة وضيّق من آليات الرّقابة المُمارسة عليها. في حين أنّه لو اعتبرت تلك الجماعات مُجرد مشرّوع سياسيّ ينبغي تنفيذه أو مجموعة أدوات لتنفيذ برامج سياسية مُحددة-بغض النظر عن المهام التّنموية- فطبيعيّ أن يتمّ التّضييق من نطاق حُرّية تلك الكيانات، لوجود عوامل عدة تُساهم في ذلك سواء من حيث صرامة مُختلف آليات الرّقابة المفروضة عليها كالوصاية الإداريّة أو الماليّة أو السّياسيّة، أو من خلال ضَعف مواردها الماليّة ممّا يضطرّها إلى البحث عن موارد استثنائية لتغطية عجزها وهذا ما يُكرّس تبعيتها للسلطات المركزيّة.

وبالتالي، فإنّ كان الأصل العام يقضي باستقلال تلك الكيانات، فالاستثناء يفترض أن تمارس عليها رقابة بقصد تحقيق أغراض مُعيّنة كصيانة وحدة الدولة السّياسيّة وضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في كافة أنحاءها. ومن ثمة فمقياس نجاح النّظام اللامركزي في أيّ تنظيم إداري ما مُرتبط بالدرجة الأولى بمدى نجاعة المشرّع في المُوازنة بين مفهومي استقلاليّة الجماعات الإقليميّة والرّقابة المُمارسة عليها، إذ يفترض المنطق أن لا يُشدّد من آليات الرّقابة المُمارسة عليها فتتقد اللامركزيّة معناها، ولا أن يُخفف منها فتُهدد وحدة الدولة. من هذه المُعطيات تظهر الإشكاليّة محلّ الدراسة خاصّة أنّه سيتمّ محاولة إسقاط ذلك على وضع الجماعات الإقليميّة في الجزائر، سواء من النّاحية النّظرية والتي تشمل كيفية معالجة النّصوص القانونيّة الجزائريّة ومنها المتعلّقة بالبلديّة والولاية لمساألتي الاستقلال المحلي والرّقابة المُمارسة عليهما، أو من النّاحية العمليّة عن طريق مُحاولة معرفة حقيقة استقلاليّة الجماعات الإقليميّة الجزائريّة في ظلّ آليات الرّقابة المُمارسة عليها حتّى يتمّ رصد مواطن الخلل إن وُجدت ليتسنى الحديث عن آفاقها.

فالنّاحية الأولى تتعلّق بالجانب النّظري: وهُنّا تتجسد الأهميّة من خلال المُعالجة النّقدية لمُختلف الأطر القانونيّة للبلديّة والولاية في الجزائر، ومعرفة نطاق انسجامها ومُواكبتها للتّحولات السّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة التي عرفتها الجزائر، ومدى تأثير التّغيرات الديمقراطيّة الحاصلة على واقع استقلاليّة الجماعات الإقليميّة من خلال تلك النّصوص، كما أنّ هذه الدراسة هي عبارة عن تكملة لمواضيع تناولت مبدأ الاستقلاليّة وإن كانت قليلة بل إنها إعتمدت على القوانين السابقة للإدارة المحليّة الجزائريّة والمُلغاة نذكر من بينها: الأستاذ عادل بوعمران في مذكرة الماجستير الخاصّة به¹، والأستاذ مسعود شيهوب في مقاله المُتعلّق بالمجموعات المحليّة بين الاستقلال والرّقابة².

¹ عادل بوعمران، استقلاليّة البلديّة في النّظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي، سوق اهراس، 2006.

² مسعود شيهوب، المجموعات المحليّة بين الاستقلال والرّقابة.....، المرجع السابق، ص 09.

والأستاذ بن طيفور نصر الدين في مقاله المعنون بـ: أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية¹، والأستاذ صالح عبد الناصر في مذكرة الماجستير الخاصة به والموسومة بـ: "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"²، والأستاذ عزيز محمد الطاهر الذي تناول استقلالية البلدية في الجزائر في إطار الفصل الثاني من مذكرة الماجستير الخاصة به والمعنونة بـ: آليات تفعيل دور البلدية في التنمية المحلية³.

أما من الناحية الثانية، فهي الناحية العملية المتعلقة بمحاولة توضيح نطاق الحرية الممنوحة للجماعات الإقليمية الجزائرية، على اعتبار أن ذلك يُعد المعيار الأساسي الذي يُقاس به مدى نجاح اللامركزية الإقليمية الجزائرية من عدمها في أي نظام قانوني، ومن ثمة مدى نجاعة تلك الجماعات في أدائها لمهامها التنموية الموكلة لها بمقتضى القانون. إن هذه الدراسة تُحاول الوقوف على مواطن الخلل لجعلها نُقطة البداية في إيجاد العلاج حتى يتسنى الحديث عن آفاقها، وفي ذات الوقت تُعد محاولة لتوعية الرأي العام من مواطنين ومنتخبين وغيرهم، بالإضافة إلى مساهمتها في نشر ثقافة المُواطنة بينهم.

وعن الأهداف المرجوة من الدراسة نذكر:

1- معرفة حقيقة الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة سواء من ناحية تطور المنظومة القانونية لها أو من حيث الممارسة التطبيقية.

2- تحديد نطاق الحرية الممنوحة للبلدية والولاية، إذ وبعدها كان الاستقلال يتصف بالبساطة في ظل الأمرين رقمي 24/67 و 38/69 المعدلين والمُتممين والمنظمين لقانوني البلدية والولاية على التوالي، فإنه-الاستقلال المحلي- أصبح مُكتسباً من مُكتسبات التعددية السياسية في ظل القوانين المنظمة لها في بدايتها ونقصد بذلك القانونين رقمي 08/90 و 09/90 المتممين والمُبلغين، وإن كان القانونين الحاليين المنظمين لهما رقمي 10/11 و 07/12 قد جاءا بشيء جديد.

¹ - نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، العدد 22، الجزائر، 2003، ص 07.

² - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر I كلية الحقوق، الجزائر، 2010، 2009.

³ - عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح كلية الحقوق، ورقلة، الجزائر، 2010، 2009، ص 60.

3- وفضلاً عن ذلك تهدف هذه الدراسة إلى معرفة آليات الرقابة المتعددة التي تُمارس عليها كالإدارية والقضائية والمالية والسياسية، لذلك سنحاول التّعرض إلى أهمّ العوائق والموانع التي تحوّل دون منح هامش كبير من الحُرّية لهذه الكيانات من ناحية، ومن ناحية أخرى التي تحوّل دون التّطبيق السليم لبعض من المهام المُعترف بها بمقتضى القانون، وذلك حتى يمكن الحديث عن آفاق الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة.

على أنّ معالجة هذه الدراسة تتم ضمن نطاق الخُود التّالية:

- **الحد الموضوعي:** فعلى الرغم من أنّ للامركزية صورٌ متعددة، إلاّ أنّ هذه الدراسة ستقتصر على اللامركزية الإقليمية، باعتبارها أسلوباً تعتمد عليه مختلف النُظم المُقارنة في التّنظيم الإداري المحلي.

- **الحد المكاني:** فستتمّ معالجة موضوع الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة بالإسقاط على البلدية والولاية في الجزائر.

- **الحد الزمني:** في هذه الدراسة سيتمّ الوقوف على التّشريعات الحاليّة التي نظمت الإدارة المحلية في الجزائر، وما موقفها من مسألتي الاستقلالية والرقابة، قصد معرفة تطور نظرية الإدارة المحليّة ومدى نجاح المشرّع الجزائري في تدارك النقص والغموض في مجال النصّ التشريعي، سواء المتعلّق بالجماعات الإقليمية أو المرتبط بها كالقانون العضوي المتعلّق بالانتخابات والقانون المتعلّق بالصّفقات العموميّة.

انطلاقاً ممّا سبق، ولكون أنّ نجاح أيّ دولة في تنظيمها الإداري المحلي يقتضي منها ضرورة الموازنة بين فكرتي الاستقلالية والرقابة، فينبغي طرح تساؤل يتعلّق بموقف المشرّع الجزائري من فكرة إقامة التّوازن بين حُرّية المبادرة الممنوحة للمجموعات الإقليمية من جهة، وبين آليات الرقابة المُمارسة عليها من جهة أخرى؟ لنصل إلى إشكالية تتعلّق بـ: مدى نجاح المشرّع الجزائري في التوفيق بين الضمانات المُقررة للبلدية والولاية لمُمارسة مظاهر استقلالهما المحلي، وبين حفاظهما على وحدة الدولة من خلال مُمارستها لآليات الرقابة عليهما؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تمّ الاعتماد في هذا البحث على منهجين هُما: المنهج التحليلي من خلال جمع المادة العملية التي تتضمن في مجملها مجموع النُصوص القانونيّة، والآراء والنظريات الفقهيّة، والأحكام والاجتهادات القضائيّة قصد ترتيب وتنظيم هذه المعلومات، لتأتي بعدها عملية التّحليل واستقراء النُصوص والنظريات الفقهيّة من أجل العمل على استخلاص النتائج، وهي

ذاتها المرحلة التي تعقب عمليتي التحليل والاستقراء والتي يُطلق عليها مرحلة التركيب، وختامًا إخضاع النتائج المسجلة إلى عمليتي النقد والتقييم. أما المنهج الثاني الذي تم الاعتماد عليه كذلك فيتمثل في **المنهج الوصفي** وذلك بخصوص مختلف المفاهيم التي تهتم الدراسة بالاستقلالية التي تتمتع بها هذه الجماعات وآليات الرقابة المتعددة والممارسة عليها، من ذلك الوصاية الإدارية والرقابة المالية والرقابة الشعبية وغيرها من المفاهيم التي ينبغي في التعرض لها استعمال المنهج الوصفي. ومنه سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى بابين نتطرق في الباب الأول إلى تطبيقات استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، أما الباب الثاني فنعرض فيه إلى تطبيقات الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر.

الباب الأول

تطبيقات استقلالية الجماعات الإقليمية
في الجزائر

يعتمد التّظيم الإداري لأي دولة على أساليب قانونية ترتكز على نظام المركزية الإدارية ونظام اللامركزية الإدارية، باعتبارهما سُبُل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة، التي ومهما كانت طبيعة النظام السياسي والاقتصادي القائم بها، فإنّ هياكلها غالبًا ما تقوم على أجهزة وإدارات مركزية ولا مركزية. هذه الأخيرة تُعد ذات أهمية فُصوى ضمن أي نظام إداري في أي دولة خاصة أنّها تتبني على أساس دُستوري يتجسّد في شكل الإدارة المحلية، أو كما يُطلق عليها بالجماعات الإقليمية¹، التي وإن لم تكن ابتكارًا حديثًا للإنسانية، فإنّها نظام لازم البشرية منذ أقدم العُصور حتّى الآن².

و بالرغم من تعدّد غايات و مُبررات وُجودها، فالواضح أنّها نظام من شأنه التّعبير عن ديمقراطية الإدارة، كما تُعد أصله الأول والأساس الذي استمدت منه الدُول الحديثة الفكر الديمقراطي و مبدأ سيادة حُكم الشعب، و أخذت منه أساس وُجودها و نشأتها و حُدود وظيفتها التي قامت من أجلها، فنشأة الديمقراطية في الحُكم ليس بالشيء المُنفصل عن تاريخ الإدارة بصفة عامة و تاريخ الإدارة المحلية خُصوصًا، بل هو مُلازم لها، هذا ما أكّده مُعظم عُلماء فقه الإدارة، إذ لا يُمكن أن تُقوم إدارة محلية في بلاد غير ديمقراطية و لا ديمقراطية بدون هيئات محلية³.

و لأنّ الديمقراطية تُقوم على فكرة الحُرية التي تُعتبر جوهر الاستقلالية وأساس نجاح اللامركزية الإقليمية، فذلك يقتضي أن تعمل المجالس المحلية بداية و أن تكون قراراتها في حُدود اختصاصاتها نافذة بذاتها ما لم يُخضعها المُشرّع لتصديق سلطة إدارية أخرى، و ذلك لا يكون إلّا بمنحها استقلالية مالية و إدارية كاملة و بالتالي إطلاق سُلطتها في صناعة القرارات المحليّة دون تدخل أو وصاية من الجهات الوصيّة.

و نظرًا لأنّ موضوع هذه الدراسة يتحدّد نطاقه بالدرجة الأولى على مدى الحُرية الممنوحة للبلدية والولاية في الجزائر، فإنّه قبل التّعرض لحجم استقلاليتها في ظلّ الباب الثاني، ينبغي بداية

¹ - نصّت على هذه التسمية المادة 15 من دُستور 1996 سالفة الذكر.

² - بسمّة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، الجزائر، 2006، ص 257.

³ - محمد حامد الجمل، ديمقراطية الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1961، ص 01؛ عبد الكريم سعيد أسعد إسماعيل، دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية، مُذكرة ماجستير في التّخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين 2005، ص 16.

تتأول تطببقات مُمارستهما لهذة الحرفة؁ والتي يُمكن تقسفمها إلى مظاهر تتعلّق بوجُودها (الفصل الأول)؁ وأخرى خاصة بمباشرة اختصاصاتهما (الفصل الثاني)؁ وذلك من خلال الإجابة على إشكالية تتمحور حول التّطببقات المختلفة لهذة الحرفة من طرف هذة الجماعات.

الفصل الأول

تطبيقات استقلالية الجماعات الإقليمية
في الجزائر المتعلقة بوجودها.

إنَّ الضرورة اقتضت أن يعترف القانون لغير الإنسان بالشخصية القانونية، بحيث لم تقتصر على الأشخاص الطبيعيين بل تعدى ذلك ليشمل شخصيات وكيانات أخرى داخل الدولة الواحدة، من ذلك الجماعات الإقليمية التي متى وجدت وتم إنشاؤها تمتعت بحرية أثناء قيامها بصلاحياتها الموكولة لها. إنَّ هذا القول ينطبق بذاته على البلدية والولاية في الجزائر، إذ أنَّ مظاهر حريتهما تبرز جلياً من خلال وجودهما سواء ما يتعلَّق بالنص القانوني عن طريق الاعتراف بهما في الدستور الجزائري والمواثيق المؤرخة لهما، ومن خلال الوسيلة المتبعة في إنشائهما والمُعتمدة على صُدور قانون من البرلمان وحتى في نمط اختيار مُمثليهما والمُرتكز أساساً على أسلوب الانتخاب (المبحث الأول)، والآخر منها يتعلَّق بدعائم وجودهما وتطبيقاتها والمُتمثلة عمومًا في حُرية تسييرهما الإداري واستقلال موردهما المالي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تطبيقات استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر المتعلقة بوجودها القانوني وبنمط إختيار أعضائها.

تُعدُّ المجالس الشعبية المحلية المُنتخبة الخلايا القاعدية لأي بناء سياسي، كونها حجر الزاوية في الهيكل الهرمي للمؤسسات وأرضية وحلقة تتفاعل مع مختلف مدخلات ومُخرجات النسق السياسي، وقد أفرزت الممارسة الميدانية أنَّ الأهمية النظرية للمجالس المُنتخبة تختلف وتتفاوت من نظام إلى آخر ومن دولة إلى أخرى بحسب التشريعات والقوانين المُنظمة لها في كل الميادين، فإسقاط هذه المُعطيات على التجربة الجزائرية في ميدان التنظيم الإداري يُؤكد مجموعة من الملاحظات المبدئية، أهمُّها أنَّ المجالس الشعبية المُنتخبة حظيت ومُنذ المرحلة الأولى من الاستقلال وحتى قبل ذلك وإلى يومنا الحالي باهتمام خاص، إذ اعتبرت الأساس القاعدي للنظام السياسي¹، وهذا ما يُستشف من خلال استقراء مُختلف النُصوص القانونية الصادرة في إطار المرحلة الأولى "الأحادية السياسية"²، أو في ظلَّ المرحلة الثانية "التعددية السياسية" المُترجمة أساسًا من خلال التركيز على

¹ - عُمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، الجزائر، 2009، ص 08؛

Thierry MICHALON, Les Collectivités locales Algériennes et les nouvelles institutions de L'Etat, Revue pouvoirs, n°07, Normandie roto impression S.A, Paris, 1978, p142.

² - في هذا المجال تجدر الإشارة أنَّ التجسيد المادي للجماعات الإقليمية في الجزائر لا ينحصر فقط في النصوص الحالية، بل يمتد تاريخه إلى مرحلة الحزب الواحد وحتى إلى أديبات الثورة التحريرية، فالجزائر عرفت وبالموازاة مع التنظيم الإداري الفرنسي المعتمد فيها، تنظيمًا إداريًا ثوريًا تأسس بعد قيام ثورة الأول من نوفمبر 1954 كان من أبرز أهدافه تطبيق الاحتلال وتنظيم شؤون الأسرة الذي نجد مرجعيته في قرارات مؤتمر الصومام الذي أعلن على مجالس مُنتخبة من طرف سكان القرى قبل الذكرى السنوية الثانية للثورة. وبمقتضى ذلك تنوع التنظيم الإداري الثوري آنذاك ما بين الإدارة المركزية

أهميتها وذكرها في مختلف المواثيق والوثائق المؤسسة للدولة الجزائرية الحديثة والمؤسّحة للسياسة المنتهجة من قبلها، أو من خلال منحها وإعطائها مرتبة دستورية عن طريق الاعتراف بها في مختلف الدساتير التي عرفتتها الجزائر. إن كل هذا من شأنه أن يدعم ويضمن مسألة استقلال تلك الكيانات -بغض النظر عن حجمه-. زيادة على ذلك، من المظاهر التطبيقية لاستقلالية الجماعات الإقليمية تكريس دعائم وجودها من خلال وسيلة إنشائها و المتمثلة في صدور قانون من البرلمان

المتمثلة في اللجنة الثورية للوحدة والعمل، المجلس الوطني للثورة الجزائرية، وأخيرا لجنة التنفيذ والتسيق، والإدارة المحلية الثورية التي تُعد اللبنة الأولى في تكريس لامركزية إدارية والمتمثلة في الولايات الست لتُقسم كل ولاية إلى مناطق وكل منطقة إلى نواحي وكل ناحية إلى قسامات.

أما بعد الاستقلال فالتجسيد المادي للبلدية والولاية في الجزائر كان في ظل المواثيق العامة والخاصة:

ففي **المواثيق العامة**: فقد أكد ميثاق طرابلس في جوان 1962 ما أتى به سابقه -ميثاق الصومام- ليعترف لاحقا ميثاق الجزائر لسنة 1964 عند حديثه عن الدولة وإطارها العام بالبلدية باعتبارها قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد، مع نصه على ضرورة إعطائها صلاحيات وسلطات حقيقية تخول وتسمح لها إضافة إلى وظائفها الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية بتوجيه التطور الاقتصادي. كما كان من أبرز توصياته الشروع حالا آنذاك لانتخابات البلدية وهو ما تمّ تبنيه في إعلان جوان 1965 الذي التزم بإحداث وجمع الشروط الضرورية لتشيد دولة ديمقراطية مع تعهده أنّ ذلك لا يتم إلا برعاية البناء القاعدي للدولة الذي يبدأ من البلدية والولاية. أما الميثاق الوطني لسنة 1976 فقد اعترف بالجماعات الإقليمية بوصفها خلايا قاعدية للتخطيط وتنفيذ إستراتيجية التنمية على المستوى الجهوي والمكاملة للبناء الوطني عن طريق نشاطها المرتبط بالمشاكل الملموسة التي تعيشها الجماهير الشعبية. الأمر الذي يُلاحظ أن المواثيق سالفة الذكر، وإن اعترفت بتلك الجماعات، فإننا نلمح نوع من التحفظ عند الحديث عن الاستقلالية وهو الواضح من اعتماد الميثاق الوطني لصيغة الغموض والإبهام مرتكزا في ذلك على ذكر مجموع الصلاحيات والأهداف المتوخاة من تطبيقها.

أما في **المواثيق الخاصة**: والمقصود بها ميثاق البلدية والولاية، فقد اعترفت بالبلدية والولاية كقاعدة للتنظيم الإداري المحلي في الجزائر وهو الملموس من نص الميثاق البلدي على أنه: **"الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر على سلطة الدولة ودون أن تتدخل سلطات الدولة...."** وما نص عليه ميثاق الولاية بأن: **"الولاية يجب أن تكون إذن الجماعة الأمامية المزودة بهيئات خاصة وبسلطة فعلية"**. وبالتالي ورغم تردّد المُشرّع وتخوفه من مسألة استقلال الجماعات الإقليمية خوفاً من الخلط بين مفهوم الاستقلال الإداري والاستقلال السياسي الذي يُهدّد وحدة الدولة وما انعكسات ذلك على النصوص القانونية المنظمة للإدارة المحلية التي كرسّت رقابة شديدة مستوحاة من النموذج الفرنسي القديم، فإنّ علة اعتراف هذه المواثيق بالجماعات الإقليمية كمظهر من مظاهر التعبير عن استقلاليتها يرجع إلى قيمة تلك المواثيق سواء التاريخية بالنسبة لـ"بيان أول نوفمبر، ميثاق الصومام، ميثاق طرابلس، ميثاق الجزائر، إعلان جوان 1965"، أو القانونية بالنسبة للميثاق الوطني. لمزيد من المعلومات أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطبع والنشر، الجزائر، 1993، ص 108 وما بعدها؛ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، د م ج، الجزائر، 2010، ص 91، 90.

يقضي بذلك (المطلب الأول). أو من خلال الإعتماد على الإنتخاب كنمط لإختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية(المطلب الثاني)، وكُل هذا يُجسد مظاهر استقلاليتها على النحو الذي سيتم توضيحه في الإجابة على إشكالية مفادها: "إلى أي مدى وُققت النصوص الجزائرية الحالية في التجسيد النظري لمبدأ استقلالية البلدية والولاية؟ وما مدى إعتبار الإنتخاب ضماناً من ضمانات تكريس استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر؟

المطلب الأول: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر المتعلقة بوجودها القانوني.

يُقصد بالمظاهر القانونية مجموع المظاهر المُتعلّقة بالكيفية التي تناولت فيها النصوص القانونية البلدية والولاية في الجزائر، سواء عن طريق الاعتراف الدستوري بهما وما يترتب على ذلك من آثار (الفرع الأول)، أو عن طريق صدور قانون من البرلمان يقضي بإنشائهما (الفرع الثاني). وهي كُلهما ضمانات من شأنها أن تُدعم استقلال تلك الكيانات، فإلى أي مدى وُققت النصوص الجزائرية في التجسيد النظري لمبدأ استقلالية البلدية والولاية؟ وما انعكاسات ذلك؟. هذا ما سيتم تناوله بالتّحليل فيما يلي.

الفرع الأول: المعالجة الدستورية للجماعات الإقليمية في الجزائر.

خلال ما يفوق الثلاثين سنة من الاستقلال، عرفت الجزائر حياة دُستورية مُضطربة تتأرجح ما بين المشروعية والشّرعية نتيجة مُرورها بأزمات دُستورية عدّة بالأخص بعد الثمانينات. إلا أن ما يُمكن إدراجه في هذا المقام أنّ الجزائر عرفت دُستوري برامج مشحونين بالإيديولوجية الاشتراكية، والمقصود بذلك دُستوري سنة 1963 وسنة 1976، ودُستوري قانون "الصّار" في سنة 1989 والآخر الصادر في سنة 1996¹. وعلى الرّغم من اختلاف الأفكار والإيديولوجيات التي بُنيت عليها هذه الدساتير، إلا أنّها اتفقت على ضرورة إسناد تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسّسات، وكُلهما أوردت اعترافاً دُستورياً بالجماعات الإقليمية الجزائرية، وخصوصاً منها البلدية حيث جعلتها الخلية القاعدية للتنظيم المحلي، وهذا ما يُعد من أهم مظاهر التعبير عن استقلاليتها. وعلى ذلك فالتساؤل الذي يُمكن طرحه الآن يتلخص حول: مضمون

¹ - فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، النظرية العامة للدساتير، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001، ص 44 وما بعدها.

اعتراف الدستور الجزائري الحالي بالجماعات الإقليمية؟ وما الغرض من ذلك الاعتراف، وكيف يمكن أن يكون مظهرًا من مظاهر استقلاليتها؟

هذا ما سيتم توضيحه من خلال الاعتراف الدستوري بالجماعات الإقليمية الجزائرية (أولاً)، والأثر المترتب على ذلك (ثانياً).

أولاً: الاعتراف الدستوري بالجماعات الإقليمية الجزائرية.

تتمة للأهداف المُسطرة في مُختلف المواثيق الصادرة قبل حُصول الاستقلال أو أثناءه، والتي كان من بينها اعتبار المجالس الشعبية المُنتخبة وخصوصًا البلدية منها الأساس القاعدي للنظام السياسي، وكغيرها من الأنظمة¹، فقد ظهر الاهتمام التشريعي بالمجالس الشَّعبية المُنتخبة من خلال الدستور الحالي عند حديثه عن الدولة في الفصل الثالث من الباب الأول، فالمادة 14 منه إعتبرت المجلس المُنتخب الإطار الذي يُعبّر فيه الشعب عن إرادته ويُراقب عمل السُّلطات العمومية، كما أنه يُمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية²، كما أنّ المادة 15 منه تضمنت اعترافًا واضحًا بالجماعات الإقليمية بنصها: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية...".

وما يُلاحظ أنّ اهتمام المُؤسس الدستوري بالجماعات الإقليمية لم يقتصر فقط على دستور سنة 1996، إذ أنّ نُصوص هذا الأخير جاءت تأكيدًا لسابقتها التي تضمنها دستور سنة 1989³، والقول ذاته ينطبق على الدساتير الصادرة في ظلّ مرحلة الحزب الواحد، فدستور 10 سبتمبر سنة 1963 وبالرغم من تعليق العمل به⁴ إلا أنّ اهتمامه بالبلدية والولاية كان واضحًا، وهذا من خلال نص المادة التاسعة منه والمنظمة في نطاق مجموع المبادئ والأهداف

1- في هذا المقام تجدر الإشارة إلى أنّ المادة 02 من الميثاق الأوروبي للاستقلال المحلي أوصت بضرورة تبني مبدأ الاستقلال المحلي سواء في ظل التشريعات الداخلية، أو إذا أمكن في دساتيرها وذلك بنصها على أنه: « Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution. »

2- إذ نصّت المادة 16 من دستور 1996 على أنه: "يُمثل المجلس المُنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

3- المادة 14، 15، 16 من المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 23 فيفري 1989، المُتضمن دستور 1989، ج ر ج ج، العدد 09، بتاريخ 01 مارس 1989، ص 184.

4- حياة هذا الدستور كانت قصيرة نتيجة تجميد العمل به بعد أيام معدودة من دخوله حيز التنفيذ، استنادا إلى نص المادة 59 منه، والتي تنص على إمكانية إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية في حالة الخطر.. والذي تمّ تقديره من طرف الرئيس الأسبق الراحل أحمد بن بلة.

الأساسية التي تقوم عليها الدولة بنصها: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها"، كما اعتبرت نفس المادة البلدية أساساً للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية.

ولأنّ الجزائر عاشت من دون دستور لمدة عقد من الزمن، ولنية السلطات آنذاك الرجوع إلى الشرعية الدستورية فقد تمّ إقرار الميثاق الوطني وبعده دستور 22 نوفمبر سنة 1976، هذا الأخير بالإضافة إلى ما أقره سابقه فقد أفرد مواد عدة للحديث عن دور المجلس المنتخب، فطبقاً للمادة السابعة منه يُعد المجلس الشعبي المؤسسة القاعدية للدولة والإطار العام الذي يتمّ التعبير فيه عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية. وبمقتضى الفقرة الثانية من نفس المادة¹ فالمجلس الشعبي يُعد القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات. وبحكم محتواه البشري المتكون من العمال والفلاحين، فالمجلس الشعبي يُمثل القوى الاجتماعية للثورة².

وفي ظلّ الفصل الثالث من نفس الدستور -أي دستور سنة 1976- فقد أوردت المادة 34 منه أنّ تنظيم الدولة يستند على مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية والذي يُعد بذاته أساساً لمبدأ الاستقلالية³. أمّا نص المادة 36 منه قد تضمن في فحواه اعترافاً صريحاً بالجماعات الإقليمية بنصها: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية" واعتبرت كذلك في فقرتها الثانية: "أنّ البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة"، غير أنّه ورغم هذا الاعتراف بالجماعات الإقليمية في تلك الفترة، فإنّه تأكيداً على وحدة الدولة والسلطة وأنّ اللامركزية لا تستهدف بأيّ حال تجزئة الدولة و وحدتها، فاستقلال البلدية والولاية كان يتسم بالبساطة

¹ نصت تلك المادة على أنّه: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتمّ فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية.

كما أنّه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات.

² المادة الثامنة من دستور 1976.

³ Marc JOYAU, L'autonomie des Collectivités territoriales Française, essai sur la liberté du pouvoir normatif local, L.G.D.J, Paris, 1998, p96.

كما تجدر الإشارة إلى أنّه تمّ النص على هذا الأساس في المادة الثالثة في فقرتها الثالثة من الميثاق الأوروبي للاستقلال

المحلي الموقع عليه في 15 أكتوبر 1985 بستراسبورغ وحتى من خلال التقارير التفسيرية لمواده بنصها: « Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de nombres elles au suffrage libre secret égalitaire direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblés de citoyens, au référendum ou à tout autre forme de participation directe des citoyens là ou elle est permise par la loi ».

آنذاك¹، وهو ما أكدته المادة 35 من نفس الدستور عند حديثها على أساس وأهداف اللامركزية بنصها: "تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل وحدة الدولة".

وتستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الأمة...".

وما يلاحظ جلياً من خلال ما سبق، أنّ الجزائر أخذت بالأسلوب الفرنسي في كيفية تناولها موضوع الجماعات الإقليمية²، ويظهر ذلك في دساتيرها من حيث تشابهها إلى حد بعيد في كيفية معالجتها دستورياً، فنصت كل الدساتير على أنواع المجموعات الإقليمية - وإن كان دستور سنة 1963 قد اقتصر على البلدية وإنفراجه بالنص على ترك تحديد الاختصاصات لمجال القانون - وكلها ركزت على أنّ البلدية هي الجماعة القاعدية. ويظهر كذلك اهتمام الدساتير بالمجلس المنتخب واعتباره قاعدة اللامركزية. ومرد ذلك أنّ كل دستور من دساتير الجزائر عكس مجموع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي أحاطت بصدوره.

انطلاقاً مما سبق ذكره، فمعالجة الدساتير الجزائرية عامة - بما في ذلك الدستور الحالي - لسياسة اللامركزية جاءت ناقصة وغير كافية، إذ كان بمقدور المؤسس الجزائري أن يؤصل للإدارة المحلية على أكبر قدر ممكن من الأسس مما يجعل منها ليست مذكورة فقط، بل وراسخة في المجتمع وتقاليده، وحتى في النظام القانوني الجزائري عن طريق نصّه مثلاً على ضرورة تمتع تلك الجماعات بالشخصية القانونية أو النص صراحة على ضرورة تمتعها بحرية في مباشرة اختصاصاتها ومن ثم الاعتراف باستقلالها الإداري.

وإن كانت تلك المعالجة غير كافية، فذلك لا يمنع من ضرورة القول أنّ تضمّن تلك الدساتير واتفاقها على الاعتراف بالبلدية والولاية كدعامتي للتنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر يُعدّ من أهم مظاهر التعبير عن استقلاليتها، حتى وإن كان ذلك ضمنياً لعدم النص صراحة على ذلك المبدأ، وعلة ذلك نُوجزها في أنّه لا يمكن أن يلغى العمل بنظام الولاية والبلدية في الجزائر بموجب عمل

¹ - Thierry MICHALON, Les Collectivités locales Algériennes (d'hier à aujourd'hui), thèse de doctorat d'Etat, faculté de droit et des science politiques d'AIX-MARSEILLE, Avril, 1976, p247.

² - حم ولد محمد المصطفى، سياسة اللامركزية في النظام الموريتاني، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، الجزائر، 2006، ص32.

تشريعي أو تنفيذي إلا إذا تمّ تغيير الدستور فعلاً¹، وهذا ما يُجسد الأثر المترتب على ذلك الإقرار والذي سيتمّ التعرض له فيما يلي.

ثانياً: الأثر المترتب على الاعتراف الدستوري بالجماعات الإقليمية في الجزائر.

فلإقرار الدستور بالبلدية والولاية وبتبني سياسة اللامركزية في الجزائر أثر يلمس في عدم إمكانية السلطات العامة تعديل أحكامها الدستورية وتغييرها أو إلغائها بموجب عمل تشريعي أو عمل تنفيذي، وإنما يتطلب ذلك إتخاذ إجراءات خاصة. ويرجع ذلك إلى سمو تلك الأحكام على غيرها من القواعد القانونية المكوّنة للنظام القانوني وهو ما يُعدّ مظهرًا من مظاهر التعبير عن استقلاليتها².

انطلاقاً من ذلك يُمكن طرح التساؤل عن: المقصود بسمو الأحكام الدستورية المنظمة والمُعترف بالجماعات الإقليمية؟

إنّ معظم الدول تحرص على أن يكون للأحكام الدستورية سمو على باقي القواعد القانونية. ويُقصد بالسمو علو القواعد الدستورية على سائر القواعد القانونية المكوّنة للنظام القانوني للدولة. هذا المبدأ وإن لم تتضمنه الدساتير فهو مُقرر ومُسلم به حتى بغير وجود نص³. ويتحقق السمو الدستوري بعلو أحكامه موضوعياً فضلاً عن سموها شكلياً.

ونكون أمام سمو موضوعي بالنظر إلى طبيعة ومضمون الموضوعات التي تحويها تلك القواعد، كونه الأساس الأول الذي يقوم عليه النظام القانوني للدولة، وبموجبه تتحدّد الخطوط العريضة للإيديولوجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعقائدية لها. ونتيجة لذلك مثلاً القواعد المحددة للتنظيم الإداري المحلي، وما يترتب عن ذلك من آثار ينبغي أن يكون لها الصدارة والسمو على بقية القواعد الأخرى، وفي نفس الوقت يجب على جميع القواعد القانونية أن تتسجم مع أحكامه وتتوافق معها وتحترمها لا أن تُخالفها. ويتربّب على هذا السمو نتيجتين هامتين هما:

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 07؛ بومدين حوالم حليمة، دور البلديات في رفع مستوى الصحي للسكان و تحقيق التنمية "عرض للتجربة الجزائرية"، ورقة مقدمة في ظل مؤتمر العمل البلدي الأول، البحرين، 2006.

² بوعزاوي بوجمعة، الديمقراطية المحلية، دراسة نقدية في نظام اللامركزية في المغرب، مُحاضرة مُلقاة بكليّة الحقوق سلا، المملكة المغربية، 2007، ص 15.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977، ص 404 .

1- تأكيد وتدعيم مبدأ المشروعية و اتساع نطاق عناصره ومصادره، إذ يشمل إلى جانب احترام القواعد التشريعية الصادرة عن الجهة المختصة بسنّها، احترام مجموع القواعد الدستورية من طرف الجميع من ذلك السلطات التي لا تملك الخروج عن أحكامه وروحه، وإن فعلت أصبح تصرفها غير مشروع لمخالفته الدستور وأحكامه.

2- إن الإختصاصات والسلطات المنصوص عليها دستورياً هي اختصاصات محددة ومُبيّنة لها شروطها وحُدودها ومداهها، فهي لا تُعد حقاً ذاتياً، حيث لا يمكن تفويضها إلا إذا رخص لها الدستور ذلك وفق الشروط والقيود الموضوعية من طرفه¹.

والسمو الدستوري لا يتحقق فقط بعلو أحكامه موضوعياً، حيث يُمكن للسلطات العامة تجاوز تلك الأحكام ومخالفتها دون أن يتصّف عملها بعدم المشروعية، كقواعد الدستور العرفي التي تعدل بمجرد قيام إحدى السلطات العامة بتصرف يتسم بمخالفته للقواعد السابقة، وتكرارها لها بانتظام وإضطراد دون اعتراض باقي السلطات عليه. وحتى في النظم التي تكون دساتيرها مكتوبة ولا تحتوي أحكامها على أساليب وطرق توضّح كيفية تعديلها، يُمكن للسلطة التشريعية تعديل تلك القاعدة الدستورية عن طريق سن قاعدة قانونية مخالفة لها.

وبالتالي، فالدستور لا يستطيع المحافظة على سموه الموضوعي ما لم يقترن هذا الأخير بسموه الشكلي، و الذي لا يتحقق إلا إذا كان تعديله يفرض أشكالاً وإجراءات غير تلك المطلوبة في تعديل القاعدة القانونية العادية، و هو ما يجعل الدستور يتسم بالجُمود. وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية فكُلّها تطلبت اتباع إجراءات خاصة من أجل تعديل أحكامها سواء الصادرة في ظل فترة الحزب الواحد، أو أثناء التعددية السياسية²، من بينها الدستور الحالي الذي سار على نهج سابقه فأخضع عملية تعديل الدستور إلى إجراءات خاصة، وفي هذا الإطار نُميز بين حالتين:

1- نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة جيلالي اليابس بسبيدي بلعباس، الجزائر، 2003، ص 145 وما بعدها.

2- ففي دستور 1963 ترجع المبادرة بتعديله إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معاً طبقاً للمادة 71 منه، ويتضمن إجراء التعديل وفق المادة 72 من ذات الدستور ثلاثين وتصويتين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني يفصل بينهما أجل شهرين، ليُعرض مشروع قانون التعديل على مُصادقة الشعب للاستفتاء عليه طبقاً للمادة 72، وفي حالة قبوله يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية باعتباره قانوناً دستورياً وذلك خلال الأيام الثمانية الموالية لتاريخ إجراءه، وهو ما بيّنته المادة 74 من نفس الدستور.

أ- الحالة الأولى:

وهي الحالة التي تفترض أن يكون رئيس الجمهورية هو المُبادِر بالتَّعْدِيل، وهُنَا يُمكن لعملية التَّعْدِيل أن تتم بأحد الأسلوبين:

1- أن يعرض رئيس الجمهورية مشروع التَّعْدِيل على كُلِّ عُرْفَةٍ من عُرْفَتِي البرلمان، و في حال مُوافقة كُلِّ واحدة منها عليه بنفس الصِّيْغَة حسب الشُّرُوط نفسها التي تُطبَّق على النِّصِّ التَّشْرِيْعِي، يَتِمُّ عرضه للاستفتاء الشَّعْبِي خلال خمسين يوما التَّالِيَة لإقراره.

2- أن يُقرَّر الرِّئِيس عرض المشروع على البرلمان المُنعقد بعُرْفَتِيهِ المُجْتَمَعَتَيْن معًا، وذلك بعد توصله برأي مُعلَّل من المجلس الدُّسْتُورِي بأنَّ ذات المشروع لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكِّم المُجْتَمَع الجزائري وحقوق الإنسان والمُواطن وحُرِّيَاتِهِمَا ولا يمس بأيِّ كَيْفِيَة التَّوْازِنَات الأَسَاسِيَّة لِلسُّلْطَات والمُؤَسَّسَات الدُّسْتُورِيَّة، فإن حاز المشروع على مُوافقة ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء البرلمان، أمكن رئيس الجمهورية إصدار القانون المُتضمِّن التَّعْدِيل الدُّسْتُورِي دُونَ أن يَعْرِضَهُ عَلَى الاستفتاء الشَّعْبِي¹.

أما دُستور 1976، وفي إطار فصله السادس عند حديثه عن الوظيفة التَّأسِيسِيَّة فإنَّه تطرَّق لأحكام التَّعْدِيل الدُّسْتُورِي، إذ وعلى غرار سابقه، فقد أعطى حق المُبادِرة بذلك لرئيس الجمهورية، ويتم إقرار مشروع من طرف ثلثي أعضاء المجلس الشَّعْبِي الوطْني، وإذا تعلق الأمر بالمواد الخاصة بتعديله فيتم إقراره من طرف نفس الهيئة بأغلبية ثلاث أرباعه، ليصدر من طرف رئيس الجمهورية.

ونظَّم دُستور سنة 1989 أحكام التَّعْدِيل الدُّسْتُورِي، بأن أقرَّ إجراءات خاصة تضمنتها المواد من 163 إلى 167، إذ يحق لرئيس الجمهورية كذلك المُبادِرة بالتَّعْدِيل الدُّسْتُورِي، ويُعرض هذا المشروع على المجلس الشَّعْبِي الوطْني للتصويت عليه، ليُحال على الاستفتاء الشَّعْبِي خلال الخمسة والأربعين يومًا المُوَالِيَة لإقرار المجلس إياه، ويصدر من طرف رئيس الجمهورية، وفي حال رفضه يُعد المشروع لاغياً ولا يُمكن عرضه من جديد على الشعب خلال نفس الفترة التشريعية.

أما في حالة ما إذا رأى المجلس الدُّسْتُورِي أنَّ مشروع أي تعديل لا يمس المبادئ العامة التي تحكِّم المُجْتَمَع الجزائري وحقوق الإنسان والمُواطن وحُرِّيَاتِهِمَا، ولا يمس كذلك بالتَّوْازِنَات الأَسَاسِيَّة لِلسُّلْطَات والمُؤَسَّسَات الدُّسْتُورِيَّة ويرر رأيه، يُمكن لرئيس الجمهورية أن يُصدر القانون المُتضمِّن تعديل الدُّستور مُباشرة دُونَ أن يعرضه على الاستفتاء الشَّعْبِي متى بلغ نصاب أصوات أعضاء المجلس الشَّعْبِي الوطْني ثلاث أرباع.

¹ - انظر المواد 174، 176 من الدُّستور الحالي.

ب- الحالة الثانية:

أن تكون المبادرة من ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء عُرفتي البرلمان المُجتمعين معاً، وفي هذه الحالة إذا ما وافقَ رئيس الجُمهوريّة على هذه المبادرة فلَهُ الخيار في عَرْضِهِ للاستفتاء الشعبي من عدمه، وهذا ما يُستشف من نص المادة 177 من الدُسُور الحالي بنصها: "يُمكن ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء عُرفتي البرلمان المُجتمعين معاً، أن يُبادروا باقتراح تعديل الدُسُور على رئيس الجُمهوريّة الذي يُمكنه عَرْضِهِ على الاستفتاء الشعبي".

ونتيجة لما سبق وبالنظر للإجراءات الخاصة بتعديل الدستور الجزائري الحالي، يتضح جلياً أنّ المؤسس الدُسُوري أضفى صفة الجُمود على أحكامه مُقارنة مع أحكام القوانين العادية، وهو بذلك يُكون قد أقرّ سُمُوهُ عن باقي الأحكام القانونيّة التي من بينها المُتحدثة عن تبني نظام الجماعات الإقليميّة وسياسة اللامركزية المُتصّفة كذلك بالسُمُو والعُلو. فلا يُمكن إلغاء ذلك أو تعديله بموجب الطُرق المُتبعّة بالنسبة للقاعدة القانونيّة العادية، أو بموجب عمل تتخذه السُلطة التّنفيذية، بل يتطلّب الأمر إتباع الإجراءات الخاصة بعملية التّعديل الدُسُوري، وهو ما يُعد أول مظهر قانوني من مظاهر التّعبير عن استقلاليتها. أمّا المظهر الثاني فيتضح من خلال الوسيلة المُتبعّة في إنشاء تلك الجماعات والمُتمثلة في القانون ، وهو ما سيتمّ التّعرض إليه فيما يلي.

الفرع الثاني: وسيلة إنشاء الجماعات الإقليميّة في الجزائر .

من المظاهر القانونيّة لاستقلالية الجماعات الإقليميّة في الجزائر -فضلاً عن الاعتراف الدُسُوري بوجُودها- الأداة المُستعملة في إنشاء البلدية والولاية، إذ خوّلت مُختلف الأحكام القانونيّة الدُسُورية منها أو الأخرى المنظمة للإدارة المحليّة في الجزائر للسُلطة التشريعيّة مُتمثلة في عُرفتي البرلمان "المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة" استصدار قانون موضوعه إنشاء الجماعة الإقليميّة. انطلاقاً من ذلك يُمكن طرح التّساؤل التّالي: هل يُمكن اعتبار إنشاء الجماعة الإقليميّة في الجزائر بقانون مظهرًا من مظاهر استقلاليتها؟ وما المراحل المُقرّرة والمُتبعّة في إنشائها؟

هَذَا مَا سَيتمّ الإجابة عليه من خلال التّعرض إلى وسيلة إنشاء الجماعة الإقليميّة (أولاً) وإلى المراحل المُقرّرة في إنشائها (ثانياً):

أولاً: إنشاء الجماعات الإقليمية في الجزائر بموجب قانون.

زيادة عن اعتراف الدستور الجزائري بوجود البلدية والولاية والأثر المترتب عن ذلك، وجعله أحد المظاهر القانونية لاستقلاليتها، فقد كرّس نفس الدستور مظهرًا قانونيًا آخرًا على غرار نظيره الفرنسي¹ يُستشف من خلال الوسيلة المقررة لإنشائها، إذ نصّ على ضرورة صدور قانون من البرلمان يقضي بذلك، وهو المُكرّس في المادة 122 من الدستور الحالي بنصها: "يُشرع البرلمان في الميادين التي يُخصّصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية... 10-التنظيم الإقليمي للبلاد...."، والذي جاء تأكيدًا للمادة 115 من دستور سنة 1989 الذي عدّ المجالات التي يُشرع فيها المجلس الشعبي الوطني والتي من بينها سن قانون يقضي بإعادة التقسيم الإقليمي للبلاد عن طريق إحداث بلديات وولايات. وذات القول ينطبق على الدساتير الصادرة في فترة الأحادية السياسية، فمثلاً المادة 09 من دستور سنة 1963 التي و إن جاءت مُقتضبة فقد نصّت على أن: "تكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مَدَاهَا واختصاصها"، وكذلك ما تضمّنته المادة 36/02 من دستور سنة 1976 عندما نصّت على أن: "التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون". وأكدّته كذلك المادة 151 في فقرتها 11 من نفس الدستور بنصها: "يُشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور... 11-التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد"، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، سارت القوانين المنظمة للإدارة المحلية على نفس نهج النصوص الدستورية، إذ أنطت المادة الأولى من القانون الحالي للبلدية-القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011²- للقاعدة القانونية إنشاءها بنصها: "...تُحدث بموجب القانون"، وهو الشيء نفسه الذي تمّ تكريسه في الأحكام المنظمة للولاية، إذ ألزمت المادة الأولى من قانون الولاية الحالي -07/12- لوجود وإنشاء الولاية سن قانون يقضي بذلك لتتبع نفس العملية في حال إلغاء كليهما³.

¹ - يظهر ذلك جلياً من خلال نص المادة 72/01 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بنصها:

« ... Toute autre collectivités territoriales et créée par la loi... »

ولمزيد من المعلومات يُرجى الرجوع الى:

Jacques BLANC, Bruno REMOND, les Collectivités locales, éd Dalloz, Paris, France 1995, p34.

² - نفس الموقف تبنته المادة الأولى من الأمر 24/67 المعدل والمتمم، والقانون رقم 08/90 المتمم والمنظمين للبلدية والمادة المادة الثانية من الأمر 38/69 المعدل والمتمم، والمادة الأولى من القانون 09/90 المتمم والمُلغى.

³ - بوحانة ثابتي، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مُذكّرة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، سعيدة، الجزائر، 2007، ص17.

وعلى خلاف ذلك، فإذا ما أحدث التغيير في الحُدود الإقليمية أو في المقر أو في الاسم، فذلك يتم بموجب مرسوم رئاسي يُتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومُداولة المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية¹، وبموجب قانون بالنسبة للولاية وفق ما نصت عليه المادة 10 من قانون الولاية الحالي².

وبالتالي، فقد تضمنت كل من النصوص الدستورية ومختلف الأحكام القانونية المنظمة للبلدية والولاية وسيلة واحدة تُستعمل لإنشاء الجماعات الإقليمية في الجزائر، والمُمثلة في صُور نص قانوني من البرلمان يقضي بذلك. وقد شهدت الجزائر عمليتين لإنشاء البلدية منذ الاستقلال، وأولها في سنة 1974 بموجب الأمر الصادر في 1974/07/20³ الذي أنشأ 704 بلدية ضمن 31 ولاية، والثانية سنة 1984⁴ الذي أنشأ البلديات الحالية⁵.

وعلى هذا الأساس، فإن اعتماد القانون كأداة لإنشاء الجماعات الإقليمية يُعد ضماناً هامة من ضمانات تجسيد استقلاليتها ومظهرها من مظاهر التعبير عنها و ضماناً لهذه الهيئات في مواجهة السلطة التنفيذية، وتبرير ذلك يلمس في عدم بقاء تلك الجماعات عُرضة لتدخلات الحكومات المتعاقبة سواء بزيادة عددها أو إنقاصها خدمة لأغراض وأهواء سياسية وشخصية أكثر منها تنموية⁶، و ذلك حتى يتسنى لمجالسها إدارة شؤونها المحلية دون خوف من تلك التدخلات غير القانونية، كما أنّ استخدام هذه الوسيلة أي القانون يحول دون استغلال إمكانية إلغاء الهيئات الإقليمية كوسيلة ضغط قصد إخضاعها لإدارة السلطة التنفيذية وتوجيهاتها، أو بوضع معايير

¹ - المادة 07 من القانون رقم 10/11 المنظم للبلدية. لمزيد من المعلومات انظر: بسمّة عولمي، المرجع السابق، ص 262.

² - نصت على أنه: "يخضع كل تعديل في الحُدود الإقليمية للولاية إلى قانون".

³ - الأمر رقم 69/74، المؤرخ في 12 جمادى الثانية 1394، الموافق لـ 02 يوليو 1974، تتعلق بالإصلاح الإقليمي للولايات، ج ر ج، العدد 55، بتاريخ 09 يوليو 1974، ص 751.

⁴ - القانون رقم 09/84، المؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1404، الموافق لـ 14/02/1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج، العدد 06 بتاريخ 07 فيفري 1984، ص 139.

⁵ - وتجدر الإشارة في هذا المقام أنّ المُشرع لم يُنص على آلية أو وسيلة أخرى لإنشاء الجماعات الإقليمية بخلاف بعض التشريعات المقارنة مثل القانون الأردني الذي يسمح للسكان المحليين بإبداء رغبتهم في إنشاء بلدية جديدة أو انضمام بلديتين أو أكثر في بلدية واحدة، بأن تُرسل طلبها إلى المحافظ والذي بدوره يُحيلها إلى وزير البلديات الذي يطرح الأمر على مجلس الوزراء لإبداء رأيه بعد تشكيل لجنة لدراسة هذا الطلب. لمزيد من المعلومات يُرجى العودة إلى: عدنان سليمان عمرو، الوصاية على الهيئات المحلية - دراسة عربية مقارنة -، مُذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المملكة المغربية، 1982، ص 175؛ مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2012، ص 132.

⁶ - نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع عولمي ..، المرجع السابق، ص 04 .

تشريعية تتقيد بها السلطة التنفيذية عند إنشاء أو إلغاء هذه الجماعات مع قدر من السلطة التقديرية يستجيب للتطورات البشرية والاجتماعية والاقتصادية¹.

وفي نفس المجال، لا تكون أمام جماعة إقليمية إلا إذا مرّ إنشاؤها بمراحل عدة سيتم تناولها فيما يلي:

ثانياً: مراحل إنشاء الجماعات الإقليمية في الجزائر.

إنّ عملية إحداث بلدية ما أو ولاية في الجزائر تتضمن في الحقيقة عناصر أساسية عدة، تتمحور في معرفة الغرض من إنشاء الجماعة الإقليمية بلدية كانت أو ولاية، وكذا توفير مجموعة الوسائل المختلفة سواء القانونية والفنية أو المادية المستعملة لعملية الإحداث، وعموماً تمر عملية الإنشاء بثلاث مراحل وذلك على الشكل التالي:

أ- مرحلة التقرير:

ومقتضاها انعقاد إرادة ونية السلطات العامة المختصة على إحداث وإنشاء الجماعة الإقليمية، هذه المرحلة تكون عادة بعد إجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار الإنشاء.

ب- مرحلة التحضير:

تتخصر عادة في إعداد الآليات القانونية والفنية والبشرية والمادية الضرورية لمرحلة تنفيذ قانون الإنشاء.

ج- مرحلة التنفيذ:

والمقصود بها الدخول الفعلي في عملية التطبيق وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل و واقع مطبق، ولأنّ عملية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية فهي تحتاج إلى الاهتمام الواسع بالوسائل.

وفضلا عن التطبيقات القانونية لاستقلالية الجماعات الإقليمية الجزائرية والمتمثلة في الإعراف بها دستورياً و الإعتماد على الإرادة الشعبية كأساس لها، وصدور نص قانوني من البرلمان يقضي بإنشائها، فإنّ لهذا المبدأ تطبيقات ومظاهر أخرى تتعلق بأسلوب إختيار أعضاء مجالسها المحلية، وهو ما سيتم التعرض له في مايلي.

¹ - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص176.

المطلب الثاني: انتخاب أعضاء المجالس المحلية في الجزائر كضمان لاستقلاليتها.

إذا كان التّعيين يُعد من أهم المقوّمات والبيدييات التي يقوم النّظام المركزي عليها، فإنّ الوضع كان ولازال يختلف بالنسبة إلى أعضاء المجالس المحلية، فما زال الجدل محتدماً حول الأسلوب المتبع في ذلك، فهل يستلزم من السّلطة المركزية أن تتخذ التّعيين مبدأ لاختيار أعضاء الهيئات اللامركزية، أم أنّ ضمان استقلاليتها يقتضي حرمانها-السّلطة المركزية- من هذا الحق؟

اختلف الفقهاء والشّراح فيما بينهم حول هذه الإشكاليّة، فهناك من يؤيد التّعيين ويدافع عنه، وهناك من يدافع عن الانتخاب ويتحمّس له، وهناك رأي آخر يقول أنّ تحقّق الاستقلال ينبغي أن يقترن بضرورة توافر ضمانات أخرى (الفرع الثاني). غير أنّه وقبل تحليل هذه الآراء ينبغي توضيح موقف المشرّع الجزائري من هذه المسألة (الفرع الأول)، وذلك على الشّكل التّالي:

الفرع الأول: تبني المشرّع الجزائري أسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحلية في الجزائر.

لمعرفة موقف المشرّع الجزائري، ينبغي الرّجوع إلى مجموع النصوص القانونية والدستورية للدولة الجزائرية، التي جعلت الانتخاب مبدأ لاختيار أعضاء المجالس الشّعبية البلدية و الولائيّة لتكريس مبدأ ديمقراطية الدولة¹. و ما يُلاحظ أنّ آلية تطبيقه والشّروط المتعلّقة بسيره اختلفت من فترة إلى أخرى باختلاف طبيعة النّظام السّياسي المتبع في الجزائر²، وفي إطار هذه الدراسة سيتمّ التّعرض لكيفيات تطبيق هذا الأسلوب من خلال إجراء قراءة في مسيرة النّظام الانتخابي الجزائري أثناء التّعددية السّياسية (أولاً)، وإلى أهم الشّروط الواجب توافرها لعملية الانتخابات المحلية وفق القانون العُضوي رقم 01/12 المتعلّق بنظام الانتخابات (ثانياً) وذلك على الشّكل التّالي:

¹ - فضيلة عكاش، آثار سياسة الانفتاح الإقتصادي في الجزائر، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني الأول حول التحول الديمقراطي في الجزائر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005.

² - تجدر الإشارة إلى أنّ آليات تطبيق انتخاب أعضاء المجالس الشّعبية البلدية والولائيّة اختلفت حسب طبيعة النّظام السّياسي، إذ الملاحظ أنّ الشّروط المتعلّقة بهذه العملية وإن تميّزت بالطابع القانوني في ظل فترة التّعددية السّياسية فإنّه في ظل مرحلة الحزب الواحد وفضلاً عن الشّروط القانونية تتطلب العملية شروط أخرى ذات صبغة سياسية اقتضتها طبيعة تلك المرحلة تتمثل في: الشّروط المرتبطة بالعضوية في المجالس المنتخبة والتي تضمنتها المادة التاسعة من دستور 1976 والمتعلقة بالكفاءة والنزاهة والالتزام، إضافة إلى شرط ثاني يتعلّق بتمثيل المنتجين من العمال والفلاحين داخل المجالس الشّعبية البلدية والولائيّة، وهي ذاتها الشروط غير الواجب توافرها في ظل الفترة الحالية.

أولاً: قراءة في مسيرة النظام الانتخابي الجزائري في مرحلة التعددية السياسية.

قبل الحديث عن آليات وشروط العملية الانتخابية المحلية في الجزائر، ينبغي في بادئ الأمر إلقاء نظرة على مسيرة النظام الانتخابي المحلي في الجزائر من يوم إقرار التعددية السياسية إلى غاية يومنا الحالي. وعلى الرغم من أنّ موضوع الرسالة يتعلّق بواقع الجماعات الإقليمية في الجزائر وآفاقها، غير أنّ أهمية الانتخاب وتأثيره الواضح على استقلالية تلك الجماعات و واقعها كان الدافع وراء إدراج هذا العنصر.

فمع المصادقة على دستور 23 فيفري 1989، انطلقت مرحلة جديدة من العمل الدستوري في الجزائر لأنّ التغيير الذي نتج عن ذلك استهدف وضع أسس لنظام ديمقراطي يقوم على منح السيادة للشعب يُمارسها عن طريق مُنتخبه الذين يختارهم بكلّ حرية في إطار التعددية السياسية.

وعلى هذا الأساس تمّ تكييف النظام الانتخابي وفقاً للمعطيات الجديدة. فصدر القانون رقم 13/89 بتاريخ 07 أوت 1989¹ الذي عدّل بموجب القانون رقم 206/90. فما هي الملامح العامة للنظام الانتخابي للجماعات الإقليمية وفق هذا القانون؟

قبل الإجابة عن هذه الإشكالية، تجدر الإشارة إلى أنّ هذا القانون أقرّ بعد 06 أشهر من صدور دستور 1989، وهي فترة وجيزة وغير كافية لبعث قانون انتخابي يتماشى مع عملية الانفتاح على التعددية السياسية وإجراء أول انتخابات محلية تعددية تحت رعايته في ظلّ ظروف أقل ما يُقال عنها أنّها تميزت بحساسية خاصة. وفعلاً سرعان ما تمّ إدخال تعديلات على هذا القانون بعد أن تمّ تأجيل الانتخابات المحلية لمنح الفرصة للأحزاب الجديدة التي لم تعقد مؤتمراتها التأسيسية لترتيب وتنظيم برامجها والاستعداد للدخول في أول منافسة سياسية تعددية ديمقراطية³.

¹ - القانون رقم 13/89، المؤرخ في 05 محرم 1410، الموافق لـ 07/08/1989، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 32، بتاريخ 07/08/1989، ص 848.

² - القانون رقم 06/90 المؤرخ في 01 رمضان 1410، الموافق لـ 27 مارس 1990، يعدل ويتم القانون رقم 13/89 المؤرخ في 05 محرم 1410، الموافق لـ 07/08/1989، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 13، بتاريخ 28/03/1990، ص 432.

³ - إسماعيل لعبادي، أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، المجلة العربية السياسية، العدد 12، مطبوعات مركز الدراسات العربية، القاهرة، 2006، ص 70.

ودراسة النظام الانتخابي وفق القانون رقم 13/89 المعدل والمتمم تفرض التعرض ولو باختصار إلى ملامحه من الناحية النظرية وانعكاساته التطبيقية على نظام البلدية والولاية في الجزائر في ظل تلك الفترة.

فمن الناحية النظرية نصت المادة 02/61 من ذات القانون على أنه: "يُنْتَخَب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع الأفضلية في دور واحد، ويكون الاقتراع عام وسري ومباشر".

ما يتضح من هذه المادة بداية، تأكيد المشرع الجزائري لمبدأ الانتخاب كأسلوب لاختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، حيث حدّد كيفية الترشح، فاستلزم في المقام الأول أن تتضمن قائمة المجالس المحلية عددًا من المترشحين يُساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها، وعددًا من المستقلين لا يقل عن نصف 1/2 عدد المقاعد المطلوب شغلها، وهذا ما يُشكل القائمة التي يتم إيداعها لدى الولاية على شكل تصريح يُقدّم بصفة جماعية من قبل أحد المترشحين المسجلين في القائمة التي تكون إما تحت رعاية جمعية ذات طابع سياسي أو مدّعمة بتوقيع شعبي نسبته تصل إلى 10% على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية.

و وفقًا لهذا القانون، فإنّ الحزب الحائز على الأغلبية المطلقة للأصوات المُعبّر عنها يفوز بجميع المقاعد، وإذا حاز على الأغلبية البسيطة يحصل على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وإن بقي له كسر يُضاف إليه مقعد آخر، وما تبقى من المقاعد يُوزع على الأحزاب التي حازت أكثر من النسبة المُحدّدة للإقصاء¹، و هنا لنا أن نتساءل عن الإنعكاسات التطبيقية لهذا القانون على البلدية والولاية في الجزائر آنذاك؟

إنّ أول تطبيق لهذا القانون كان بتاريخ 12 جوان 1990 في أول انتخابات تعددية محلية تجري، والتي كان من المفترض أن تنتقل الجماعات الإقليمية الجزائرية بمقتضاها من التسيير الحزبي الأحادي إلى التسيير الحزبي التعددي. على أنّ طريقة الاقتراع التي تمّ اتباعها في ظل هذا

¹ - كما حدد القانون رقم 13/89 المعدل والمتمم عدد أعضاء المجالس المحلية بلدية وحافظ في ذات الوقت على فكرة التصويت بالوكالة، واعتمد فكرة نصاب الإبعاد، بموجبها يتم إقصاء الأحزاب غير المنتحلة على نسبة معينة من الأصوات والتي كانت تُقدّر بـ 10% في ظله، لتعدّل لاحقًا وتُصبح 07% بموجب القانون رقم 06/90. فضلًا على أنّ القانون 13/89 أوضح حالات عدم القابلية للترشح وللاقتراع وإن إقتصرت في بداية الأمر على المعيّنين بانتخابات المجالس البلدية دون الولائية ليتدارك الأمر لاحقًا بموجب القانون رقم 06/90. لمزيد من المعلومات انظر: إسماعيل لعبادي، المرجع السابق، ص 72.

القانون كانت من صنع حزب في السلطة هدفه الأساسي مواصلة السيطرة و الاحتفاظ بمكانته و استغلال فرصة حادثة عهد نشأة الأحزاب الأخرى في ظل الاعتقاد الذي كان سائداً حول عدم تأجيل الانتخابات البلدية والولائية، على الرغم من كونه كان مطلباً للأحزاب الجديدة. وبالتالي فبذلك سيضمن هذا الحزب لا محالة الفوز في الانتخابات التي كانت مقبلة والمزمع إجراؤها. غير أن تأجيل هذه العملية جعل حزب جبهة التحرير الوطني يساهم ومن دون أن يتنبأ بذلك إلى منح الفرصة التي ستكون متساوية نسبياً بين مختلف الأحزاب الأخرى للتنافس وكسب ثقة الشعب، ما أدى إلى استحواذ أحد أحزاب المعارضة على غالبية أصوات الناخبين¹، ويتم إيقاف المسار الانتخابي وتُحل معه المجالس المحلية تدريجياً ويظهر عجز النمط الانتخابي المتبع في ظل القانون رقم 13/89 المعدل والمتمم، كون أن الاعتماد على نمط الأغلبية المقرر بموجبه يُعدُّ إجحافاً في حق التشكيلات السياسية الصغيرة من حيث عدد الأصوات المحصل عليها التي يُمكن أن تُمثل فئة من فئات المجتمع. إضافة إلى أن الأعمال به يؤدي إلى الأحادية عن طريق تشجيعه للتيارات السياسية الكبيرة و تهميشه للتيارات السياسية الصغيرة، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تحقيق العدالة. وهذا تماماً ما أكدته أرضية الوفاق الوطني المنعقدة في 25 و 26 جانفي 1994² التي جعلت من طبيعة النظام الانتخابي المنتهج من بين الأسباب المؤدية إلى فشل التجربة السياسية آنذاك والمفجر الرئيسي للنظام السياسي الجزائري³.

ومن هنا يُمكن القول أن، الإطار القانوني الذي أعدته الجزائر بداية لاحتواء التعددية السياسية لم يكن مناسباً، حيث ثبت عجزه في التصدي لمختلف الإنزلاقات التي حصلت في ذلك الوقت وتقرض الأزمة مرة أخرى إدخال تعديلات جديدة على المنظومة القانونية الجزائرية، وهو ما تم فعلاً عقب سنتين من انعقاد ندوة الوفاق الوطني وتكون البداية بمجموع التعديلات الجوهرية التي أفرزها دستور سنة 1996، والمبرزة لأسس جديدة في النظام السياسي الجزائري جسدتها لاحقاً قوانين متعددة

1- عبد الناصر جابي، الانتخابات التشريعية الجزائرية "انتخابات إستقرار... أم ركود سياسي؟"، مداخلة لمقابلة في مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية، اللقاء السنوي السابع عشر، أكسفورد، 2007.؛ عمار بوحوش، الإصلاحات السياسية في الجزائر واقع و آفاق-، بحث تم إعداده لندوة حول الإصلاحات السياسية معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2 و 3 جوان 1990.

2- الشيخ سعدي، دور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2006، ص 236 وما بعدها.

3- مفتاح عبد الجليل، البيئة الدستورية و القانونية للنظام الانتخابي الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، هانس صايدل، بسكرة، 2007، ص 172.

كالقانون العضوي الصادر بموجب الأمر رقم 09/97¹ المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون العضوي الصادر بموجب الأمر 08/97² المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، و الأمر رقم 07/97 المتعلق بالقانون العضوي المنظم للانتخابات³ الذي عرف عدة تعديلات أهمها الذي تم بموجب الأمر رقم 01/04 المؤرخ في 07/02/2004⁴ بمناسبة الانتخابات الرئاسية لسنة 2004 التي انصبت حول مواضيع عدة أهمها إلغاء مكاتب التصويت الخاصة بأفراد الجيش الشعبي الوطني وأسلاك الأمن، فضلاً عن تعزيز آلية مراقبة العمليات الانتخابية وتسليم محاضر فرز وإحصاء الأصوات إلى ممثلي المرشحين المفوضين قانوناً وتعزيز الطعون القضائية وتحويلها.

وإن كانت الجماعات الإقليمية الجزائرية لم تعرف استقراراً يُذكر في ظل أول قانون منظم للانتخابات في مرحلة التعددية السياسية أي القانون رقم -13/89- فإنها في ظل الأمر رقم 07/97 المعدل والمتمم تم تنظيم ثلاث عمليات انتخابية، وبغض النظر عن مدى نجاح العهد الانتخابية الثلاث من عدمه⁵، فقد استمر العمل بأحكام هذا الأمر إلى غاية صدور مجموعة القوانين التي

1- الأمر رقم 09/97، المؤرخ في 27 شوال 1417، الموافق لـ 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج، العدد 12، 06 مارس 1997، ص 30.

2- الأمر رقم 08/97 المؤرخ في 27 شوال 1417، الموافق لـ 06 مارس 1997، المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر ج ج، العدد 06، 12 مارس 1997، ص 28.

3- ما ينبغي قوله في هذا الإطار أن الأمر رقم 07/97 المتعلق بالانتخابات يدخل في نطاق القوانين العضوية حسب المادة 123 من دستور سنة 1996، والذي من المفروض أن يخضع لإجراءات المصادقة المنصوص عليه في الفقرة الثانية من ذات المادة بنصها: "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"، ما يلاحظ أن هذه الشروط لم تتوفر عند إصدار هذا الأمر على اعتبار أن ذلك تم بتاريخ 06 مارس 1997، أي قبل أربع أشهر من تاريخ إجراء الانتخابات التشريعية، ما يعني عدم المصادقة عليه من طرف نواب البرلمان كون أنه لم يتم تنصيبه حين إصدار هذا الأمر.

4- القانون العضوي رقم 01/04، المؤرخ في 16 ذي الحجة 1424، الموافق لـ 07 فيفري 2004، يعدل ويتم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 27 شوال عام 1417، الموافق لـ 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر ج ج، العدد 09، 11/02/2004، ص 21.

5- نظم الأمر رقم 07/97 القواعد الانتخابية الخاصة بالمجالس الشعبية البلدية والولاية من المواد من 75 إلى 100، إذ تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة، كما أن ذات الأمر يُتيح فرصة أكبر لتمثيل أحزاب المعارضة والأحزاب الصغيرة، وضح مجموع الشروط الواجب توافرها في الناخب وفي المرشح وفي العملية الانتخابية، وفي ذات الوقت ورغبة من المُشرع في توسيع دائرة المشاركة وتجسيد الديمقراطية فقد ركّز في نصوص هذا الأمر على الجالية

أُطلق عليها قوانين الإصلاحات السياسية التي كان من بينها القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات التي ألغت المادة 237 منه أحكام الأمر 07/97، والقانون العضوي رقم 03/12¹ المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، فما ملامح النظام الانتخابي للجماعات الإقليمية الجزائرية في ظل قوانين الإصلاحات سالفة الذكر؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي:

-ثانياً: الشروط القانونية لانتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية في الجزائر.

نصت المادة 65 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات على ما يلي: "يُنْتخَب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة.

تجرى الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية....".

فلنجاح العملية الانتخابية المحلية ينبغي توافر مجموعة من الشروط تتعلق بالناخب و المترشح وبالعملية ذاتها، وذلك على الشكل التالي:

أ- الشروط المتعلقة بالناخب:

فالناخب، هو كل شخص مُسجل بالقائمة الانتخابية، هذه الأخيرة تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين يحق لهم التصويت أو الاقتراع، متى توافرت فيهم الشروط الموضوعية والشروط الشكلية المذكورة في المادة الثالثة من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات²، وذلك على الشكل التالي:

1- الشروط الموضوعية: وتتمثل فيما يلي:

أ- التمتع بالجنسية الجزائرية: المشرع لم يُميّز بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة، كما لم يُميّز بين الجنسين، إذ أعطى للمرأة الجزائرية حق ممارسة واجب الانتخاب على قدم المساواة مع الرجل من ناحية ثانية.

الجزائرية المقيمة في الخارج من خلال التبسيط في إجراءات التسجيل في القوائم الانتخابية عن طريق الممثلات الدبلوماسية والفنصليات الجزائرية الموجودة في الدول التي يُقيم فيها الناخب في الخارج.

¹ - القانون العضوي رقم 03/12، المؤرخ في 18 صفر 1433، الموافق لـ 12 يناير 2012، يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر ج ج، العدد 01، 14 يناير 2012، ص 46.

² - بنصها على أنه: "يُعد ناخباً كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثماني عشر سنة (18 سنة) كاملة يوم الاقتراع وكان مُتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

ب- **بُلُوغُ النَّاحِبِ سِنِ الثَّمَانِيَةِ عَشْرَ 18 سَنَةً كَامِلَةً يَوْمَ الْاِقْتِرَاعِ:** إذ حدّدت المادة الثالثة السن المقرر لممارسة حق الانتخاب و المقدّر ببلوغ 18 سنة يوم الإقتراع.

ج- **التَّمَتُّعُ بِالْحُقُوقِ السِّيَاسِيَةِ وَالْمَدْنِيَةِ:** فمَتَّى حُرِمَ الشَّخْصُ مِنَ الْحُقُوقِ الْمَدْنِيَةِ وَالسِّيَاسِيَةِ سَقَطَ مَعَهَا حَقُّهُ فِي الْاِتِّخَابِ الَّذِي عَادَةً مَا يَكُونُ عِنْدَ الْحُكْمِ عَلَيْهِ بِعُقُوبَةٍ جَنَائِيَةٍ بِاعْتِبَارِهِ مِنَ الْعُقُوبَاتِ التَّكْمِيلِيَةِ¹.

د- **عَدَمُ وُجُودِهِ فِي حَالَةٍ مِنْ حَالَاتِ عَدَمِ الْقَابِلِيَّةِ لِلاِتِّخَابِ:** حيث حدّدت المادة الخامسة من القانون العُضوي رقم 01/12 المُتعلّق بالانتخابات الأشخاص المستبعدين من ممارسة حق الإِنْتِخَابِ لِعَدَمِ أَهْلِيَّتِهِمُ الْاِتِّخَابِيَّةِ². وفي هذا المقام تجدر الإشارة إلى أنّ فُقدان الأهلية الانتخابية له أثر نسبي، إذ خولت المادة 11 من القانون العُضوي رقم 01/12 المُتَّظَمَ لِلاِتِّخَابَاتِ لِأَشْخَاصِ الَّذِينَ اسْتَعَادُوا أَهْلِيَّتَهُمُ الْاِتِّخَابِيَّةَ التَّسْجِيلَ فِي الْقَوَائِمِ الْاِتِّخَابِيَّةِ وَفَقِ الْمَادَّةُ 06 مِنْ نَفْسِ الْقَانُونِ إِثْرَ إِعَادَةِ الْاِعْتِبَارِ لَهُمْ، أَوْ رَفْعِ الْحَجْرِ عَلَيْهِمْ، أَوْ بَعْدَ إِجْرَاءِ عَفْوِ يَشْمَلُهُمْ.

2- **الشَّرْطُ الشَّكْلِي:** المُتَمَثِّلُ فِي التَّسْجِيلِ بِالْقَائِمَةِ الْاِتِّخَابِيَّةِ وَالْحُصُولِ عَلَى بَطَاقَةِ النَّاحِبِ وَذَلِكَ لَا يَتَأْتِي إِلَّا إِذَا كَانَ مَتَوَطَّنًا بِالْبَلَدِيَّةِ بِحَسَبِ مَا جَاءَتْ بِهِ الْمَادَّةُ الرَّابِعَةُ مِنْ قَانُونِ الْاِتِّخَابَاتِ الْحَالِي³.

¹- ما يُلاحَظُ أنّ حَالَاتِ الْحَرَمَانِ مِنَ الْحُقُوقِ الْمَدْنِيَةِ وَالسِّيَاسِيَةِ أوردتها المادة 09 مكرر من قانون العُقُوبَاتِ مَعَ الْعِلْمِ أَنَّ الْمَادَّةَ ذَاتَهَا اسْتَعْمَلَتْ عِبَارَةَ الْحَرَمَانِ مِنْ مُمَارَسَةِ الْحُقُوقِ الْوَطْنِيَّةِ بِدَلِ السِّيَاسِيَّةِ، وَعُمُومًا تَتَمَثَّلُ صُورُ الْحَرَمَانِ مِنْ مُمَارَسَةِ هَذِهِ الْحُقُوقِ فِي:

العزل والإقصاء من جميع الوظائف والمناصب العمومية التي لها العلاقة بالجريمة المرتكبة، الحرمان من حق الانتخاب والترشح، ومن حمل أي وسام، عدم الأهلية لأن يكون مساعدًا محلفًا، أو خبيرًا أو شاهدًا أمام القضاء إلا على سبيل الاستدلال، الحرمان من الحق في حمل الأسلحة، وفي التدريس وفي إدارة مدرسة أو الخدمة في مؤسسة للتعليم بوصفه أستاذًا أو مُدرِّسًا أو مُراقِبًا، عدم الأهلية لأن يكون وصيًا أو مقدمًا، سُفُوطُ حُقُوقِ الْوَالِيَّةِ كُلِّهَا. ومن ثمّ فمَتَّى حُكِمَ بِعُقُوبَةٍ جَنَائِيَّةٍ، بِأَمْرِ الْقَاضِي بِالْحَرَمَانِ مِنْ حَقِّ أَوْ أَكْثَرَ مِنَ الْحُقُوقِ الَّتِي ذَكَرْنَاهَا سَابِقًا، لِمُدَّةِ أَقْصَاهَا 10 سَنَوَاتٍ، تَسْرِي مِنْ يَوْمِ انْقِضَاءِ الْعُقُوبَةِ الْأَصْلِيَّةِ أَوْ الْإِفْرَاجِ عَنِ الْمَحْكُومِ عَلَيْهِ.

² - وهم: كُلُّ شَخْصٍ سَلَكَ سُلُوكًا أَتْنَاءَ الثَّوْرَةِ التَّحْرِيرِيَّةِ مُضَادًّا لِمَصَالِحِ الْوَطَنِ، كُلُّ شَخْصٍ تَعَرَّضَ لِلإِدَانَةِ الْجَزَائِيَّةِ فِي جَنَائِيَةٍ وَلَمْ يُزِدْ اِعْتِبَارُهُ، أَوْ حُكِمَ عَلَيْهِ بِعُقُوبَةِ الْحَبْسِ فِي الْجُنْحِ الَّتِي يُحْكَمُ فِيهَا بِالْحَرَمَانِ مِنْ مُمَارَسَةِ حَقِّ الْاِتِّخَابِ طَبَقًا لِلْمَوَادِّ مِنْ 09، 09 مكرر 1، 14 من قانون العُقُوبَاتِ، كُلُّ شَخْصٍ أُعْلِنَ إِفْلَاسُهُ وَلَمْ يُزِدْ اِعْتِبَارُهُ أَوْ حُجِرَ أَوْ حُجِرَ عَلَيْهِ.

³- تنص هذه المادة على: "لا يُصَوِّتُ إِلَّا مَنْ كَانَ مُسْجَلًا فِي قَائِمَةِ النَّاحِبِينَ بِالْبَلَدِيَّةِ الَّتِي بِهَا إِقَامَتُهُ بِمَفْهُومِ الْمَادَّةِ 36 مِنْ الْقَانُونِ الْمَدْنِيِّ".

ب-الشروط القانونية المتطلبية في المترشح: إن هذه الشروط تنقسم بدورها إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية.

1-الشروط الموضوعية:بالإضافة إلى شروط الناخب المتعلقة بالتسجيل في القائمة الانتخابية،والجنسية الجزائرية،و أن لا يكون قد حُكم عليه في جناية أو في الجُنح التي يحكم فيها بعقوبة الحبس وبالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقاً للمواد 09 و09 مكرر 01 من قانون العقوبات¹،يشترط في المترشح مايلي:

أ-أن يكون بالغاً ثلاثاً وعشرين سنة "23" على الأقل يوم الاقتراع، بعدما كان السن القانوني للترشح مُقررًا في الأمر رقم 07/97 المعدل والمتمم بـ25 سنة².

ب-أن لا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

د-أن يُثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها، وهو ذاته الشرط الذي يتعلّق بالمواطنين الذكور.

2-الشروط الشكلية:يشترط لقبول الترشح توافر مايلي:

وبالتالي فهذه المادة أحالتنا إلى مفهوم الموطن بمنظور المادة 36 من القانون المدني بنصها: "موطن كل جزائري هو المحل الذي يوجد فيه سكنه الرئيسي، وعند عدم وجود سكني يحل محلها مكان الإقامة العادي". ومع ذلك فقد وردت عدة استثناءات على قاعدة ارتباط الشخص بالموطن. وإن كان المشرع قد نبه على أنه لا يمكن التسجيل في أكثر من قائمة انتخابية واحدة طبقاً لنص المادة 08 من القانون العضوي 01/12 - خاصة عندما يتعلّق الأمر بما أورده المادة التاسعة من القانون الانتخابات- إذ يُمكن لكل الجزائريين والجزائريات المقيّمات في الخارج والمُسجلين لدى المُمثليات الدبلوماسية، و لأعضاء الجيش الشعبي الوطني والأمن الوطني والحماية المدنية ومُوظفي الجمارك الوطنية ومصالح السجون والحرس البلدي، أن يطلبوا تسجيلهم إما في بلدية مسقط رأسهم أو بلدية آخر موطن لهم أو بلدية مسقط رأس أحد أُولهم.

¹- نصت المادة 14 على أنه: "يجوز للمحكمة عند قضائها في جنحة وفي الحالات التي يُحددها القانون أن تحظر على المحكوم عليه ممارسة حق أو أكثر من الحقوق الوطنية المذكورة إليها في المادة 09 مكرر 1، وذلك لمدة لا تزيد عن خمس سنوات ، تسري هذه العقوبة من يوم انقضاء العقوبة السالبة للحرية أو الإفراج عن المحكوم عليه". لمزيد من المعلومات في هذا المجال يُرجى الرجوع إلى:

Jean CLAUDE BASTION, Nicole CHABANNIER, Le droit des élections locales, L.G.D.J,France,2004,p26.

²- المادة 93 من الأمر رقم 07/97 المعدل والمتمم والمنظّم للانتخابات والمُلغى.

أ- ضرورة التصريح بالترشح وفق نص المادة 71 من قانون الانتخابات، مؤقعا من طرف كل مُترشح¹.

ب- ضرورة اعتماد الترشيح من طرف حزب أو عدة أحزاب أو بموجب تدعيم شعبي يتمثل في تقديم قائمة تحتوي على نسبة معينة من التوقعات تقدر بـ 5% على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، ولا يقل هذا العدد عن 150 ناخبا ولا يزيد عن 1000 ناخبا².

ج- الامتناع عن الترشح في أكثر من قائمة واحدة عبر التراب الوطني.

د- عدم الترشح في قائمة واحدة لأكثر من مُترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو المُصاهرة من الدرجة الثانية تفاديا لتحويل المجالس الشعبية البلدية إلى مجالس عائلية³.

هـ- عدم وجود المُترشح في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب "الشروط السلبية للترشح"⁴: حيث استبعد المُشرع الجزائري من قوائم الترشح بعض الموظفين وذوي المراكز المؤثرة ضمناً وحفاظاً على مصداقية العملية الانتخابية. وهو ما نصت عليه المادتين 81 و 83 من قانون الانتخابات⁵.

1 - هذا التصريح يتضمّن الاسم واللقب والكنية إن وجدت، الجنس، تاريخ الميلاد ومكانه، المهنة، العُنوان الشخصي، المؤهلات العلمية لكل مُترشح أصلي ومُستخلف، وترتيب كل واحد منهم في القائمة. كما يتضمن تسمية الحزب أو الأحزاب السياسية للقوائم المقدّمة تحت رعاية حزب سياسي، عنوان القائمة بالنسبة للمُترشحين الأحرار، الدائرة الانتخابية المعنية بالمنافسة. لتقدّم هذه التصريحات قبل 50 يوماً كاملة من تاريخ الاقتراع.

2- وفي هذه الحالة لا يُمكن لأي ناخب أن يُوقع على أكثر من قائمة، وإلا تعرّض للعُقوبات المحدّدة في القانون العُضوي المُتعلّق بالانتخابات. كما يجب التّصديق على التّوقعات المُجمّعة على استمارات تُقدّمها الإدارة لدى ضابط عُمومي تحتوي على الاسم، اللقب، العُنوان، رقم بطاقة التعريف الوطنية، أو أي وثيقة رسمية أخرى تثبت هوية المُوقع، وكذا رقم التّسجيل على القائمة الانتخابية. وترفع هذه الاستمارات إلى رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية المُختصة إقليمياً لاعتمادها، كما لايجوز القيام بأي إضافة أو إلغاء أو تغيير للترتيب بعد إيداع قوائم الترشيحات ماعدا في حالة الوفاة أو حُصول مانع قانوني. وهُنا يمنح أجل آخر لتقديم ترشيح جديد، على أن لا يتجاوز هذا الأجل الشهر السابق على الاقتراع. وإذا تعلّق الأمر بالترشح ضمن قائمة حرة، فإنّ قائمة التّوقيع المُعدّة تبقى صالحة.

3 - نص المادة 76 من قانون الانتخابات رقم 01/12 سابق الإشارة إليه.

4- محمد الصغير بعلي، دُروس في المؤسسات الإدارية " نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات باجي مُختار، الجزائر، د س ن، ص 116.

5- هؤلاء الأشخاص هم: الوُلاة، رؤساء الدوائر، الكُتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، مُحاسبو الأموال البلدية، الأمناء العامون للبلدية، وذلك خلال مدة سنة بعد التّوقف عن العمل في دائرة الاختصاص التي مارسوا أو سبق لهم وأن مارسوا فيها وظائفهم. ما يلاحظ هنا أنّ آثار عدم

ج-الشروط المتعلقة بالعملية الانتخابية:

تُعرّف العملية الانتخابية بأنها مجموعة الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، بداية من يوم إعداد القائمة الانتخابية مُرورًا بالاقتراع وما يليه من فرز وإعلان للنتائج إلى غاية المنازعات التي تُثار بشأنها¹. ولقد نظم القانون العضوي الحالي المُتعلق بالانتخابات الأحكام المتعلقة بمراحل العملية الانتخابية وأحاطها بضمانات عدة إلى درجة تجريم المساس والإخلال بإجراءاتها والمُعاينة عليها جزائيًا. وفيما يلي سيتم إبراز هذه الضمانات من خلال التّعرض لمراحل العملية الانتخابية.

1- القائمة الانتخابية:

هي عبارة عن قائمة يُسجل بها جميع الناخبين بالبلدية، و قد أحاط القانون العضوي رقم 01/12 المنظم للانتخابات هذه القائمة بمجموعة من الضمانات، بداية من مراجعتها إلى الرقابة عليها وذلك دعمًا لمصادقية العملية الانتخابية على الشكل التالي:

أ-مراجعة القائمة الانتخابية:

إذ أناط القانون إعدادها لمكاتب الانتخابات الموجودة على مستوى البلدية تحت رقابة لجنة إدارية انتخابية التي لها زيادة على ذلك مُراقبة هذه القائمة². وبخُصوص إجراءاتها، فيأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعليق إشعار فتح فترة مُراجعة القوائم الانتخابية وقلها خلال الثلاثي الأخير من كُل سنة، كما يُمكن مراجعتها استثنائيًا خارج هذا الميعاد بموجب مرسوم رئاسي يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لاقتراع ما يُحدّد بمقتضاه فترة افتتاحها واختتامها .

القابلية للانتخاب نسبية، فيمكن لهذه الفئات الترشح خارج دائرة اختصاصهم الوظيفي أو مكان عملهم أو في تلك الدائرة الانتخابية بعد مُرور مُدة سنة من توقفهم عن العمل.

¹- Paul ALLIES, Un mode de scrutin exemplaire? Revue pouvoirs, n^o73 Normandie roto impression S.A, Lonrai, Avril, 1995, p41.

² - وتتكوّن هذه اللجنة من قاض يُعيّنه رئيس المجلس القضائي المُختص إقليميًا رئيسًا، ورئيس المجلس الشعبي البلدي عضوًا و الأمين العام للبلدية بصفته عضوًا، وناخبان اثنان من البلدية يُعيّنها رئيس اللجنة بصفتهما عضوين.

ب-المراقبة:تدعيمًا للرقابة الشعبية فقد أعطت المادة 18 لكل ناخب ومُمثل مُعتمد قانُونًا لحزب سياسي شارك في الانتخابات، وللمُترشّحين الأحرار الحق في الإطلاع على القائمة الانتخابية والحُصول على نُسخة منها ليتمّ إرجاعها خلال 10أيام المُوالية للإعلان الرّسمي لنتائج الانتخابات¹.

2-الاقتراع:

نظرًا لأنّ الانتخاب في مفهومه هو تعبير عن قناعة ذاتية للناخب²، فإنّ العملية الانتخابية بمُختلف إجراءاتها تكون موضوع تنظيم مُفصل وصارم عبر مراحلها المُتعدّدة.فبالبدائية تُكوّن عن طريق استدعاء الهيئة الانتخابية بمُوجب مرسوم رئاسي في عُضون الأشهر الثلاثة التي تسبق تاريخ إجراء الاقتراع.هذا الأخير يتّسم بأنّه عُمومي ومُباشر وسري وشخصي³،ينبغي أن يُحاط بمجموعة من الضمانات تُبعده عن مُختلف الضُعُوطات ويُدعم مبدأ الحياد فيه، ويظهر ذلك جليًا أثناء عملية الفرز،وعند إعلان النّتائج التي من المُفترض أن تعكس سمة الوفاء للتعبير الديمقراطي.وقد كفل القانون العُضوي رقم 01/12 المُتعلّق بالانتخابات تنظيم ذلك والتّعريف بهم، وكذلك تنظيمه لمُختلف النزاعات المُرتبطة بهذه العملية.ومن ثمّ فكيف تجري كُل من عمليات الاقتراع والفرز وإعلان النّتائج الخاصة بالمجالس الشعبية البلدية والولائية في الجزائر؟هذا ما سيتمّ التّعرض له فيما يلي:

أ-إجراءات عملية الاقتراع وضماناتها:

يتمّ التّعرض هنا إلى مكان وزمان القيام بعملية الاقتراع، وإجراءات التّصويت وضماناتها:

1 - ومن مظاهر الرّقابة الشعبية،يُمكن لكل مُواطن أغفل تسجيله في القائمة الانتخابية أن يطلب تسجيله خلال 10 الأيام الموالية لتعليق إعلان اختتام عمليات مُراجعة القائمة(في حالة المراجعة الاستثنائية يخفض إلى 05 أيام). كما له أيضًا المُطالبة وفي نفس الأجل بشطب أي شخص مُسجل بغير حق، وتُحال هذه الطلبات على اللّجنة الإدارية التي تبت فيها بقرار في أجل أقصاه 03 أيام يُكون قابلاً للطعن بعد تبليغه من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي في أجل 05 أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ أمام الجهة القضائية المختصة ويُكون حُكم المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن.

2- حسينة شرور، دور الادارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية "المراحل الانتخابية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، مؤسسة هانس صايدل، بسكرة، 2009،ص123.

3 - تجدر الإشارة إلى أنّه يُمكن الخُروج عن قاعدة الإقتراع الشخصي عن طريق ما يُعرف بالتّصويت بالوكالة.وقد نظّم قانون الانتخابات هذه الآلية بأن قيدها بمجموعة من الشُروط تتعلّق بكُل من المُوكل،الوكيل،الوكالة ذاتها.ولمزيد من المعلومات أنظر المواد:56،53،58/04،59 من قانون الإنتخابات الحالي.

1-مكان وزمان القيام بالاقتراع:

طبقاً لنص المادة 27 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات، فإنّ عملية الاقتراع تجري في الدائرة الانتخابية التي يمكن أن تتشكل من شطر بلدية أو من بلدية أو من مجموعة من البلديات وفق المادة 26 من قانون الانتخابات. على أن يُوزَع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت التي يمكن أن تُشكل مُجمّعة ما يُعرف بمركز التصويت، يُوضع تحت مسؤولية موظف مُعيّن ومُسخر بقرار من الوالي¹.

أمّا عن النطاق الزمني لعملية انتخاب المجالس الشعبية البلدية والولاية فقد حدّدت المادة 30 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات بيوم واحد، يُحدّد بموجب المرسوم الرئاسي الخاص باستدعاء الهيئة الناخبة، وذلك ابتداء من الساعة 08 صباحاً لتُختَم في نفس اليوم في الساعة 07 مساءً².

2-إجراءات التصويت وضماناتها:

تمرّ عملية الاقتراع بمجموعة من الإجراءات حتى تصح، كما تُحاط بها مجموعة من الضمانات الهامة لتحقيق حياد ونزاهة هذه العملية، وتتمثّل هذه الإجراءات في:

- قبل فتح قاعة الاقتراع ينبغي على رئيس مكتب التصويت التّحقّق من المطابقة الحقيقية لعدد الأظرفة القانونية مع عدد المُسجلين في قائمة التّوقيعات.

¹- و تجدر الإشارة أنّه يمكن أن يُكون مكتب التصويت ثابتاً كما يمكن أن يُكون مُتقلّباً. وفي الحالتين يتكوّن من الرئيس ونائبه وال كاتب والمُساعدين الاثنين، كما يتمّ تعيين أعضائه الأساسيين والإضافيين وتسخيرهم بموجب قرار من الوالي من بين الناخبين المُقيمين في إقليم الولاية، باستثناء المُترشحين وأولياءهم والمُنتميين إلى أحزابهم أو أصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة. وتُنشر قائمة أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيين بمقر كل من الولاية والدائرة والبلديات المعنية بعد 15 يوماً من قفل قائمة المُترشحين، وتُسلّم إلى مُمثلي الأحزاب السياسية المُشاركة في الانتخابات، وإلى المُترشحين الأحرار مُقابل وصل استلام كما تُعلّق في مكاتب التصويت يوم الانتخاب وفق المادة 36 من القانون العضوي للانتخابات. كما أنّه ولضمان نزاهة عملية الاقتراع، فقد نصت المادة 37 على ضرورة أداء أعضاء مكاتب التصويت الأساسيين والإضافيين لليمين الآتي نصه: "أقسم بالله العليّ العظيم أن أقوم بمهامي بكل إخلاص وحياد وأتعهد بالسهرة على ضمان نزاهة العملية الانتخابية".

²- في هذا المجال يمكن لوزير الداخلية تقديم ترخيص للوالي بتقديم ساعة بعد الاقتراع عند اقتضاء أو تأخير ساعة اختتامه في بعض البلديات أو في سائر أنحاء الدائرة الانتخابية، ويُطلع اللجنة الولائية لمراقبة الانتخابات قصد تسهيل مُمارسة الناخبين لحقهم في التصويت.

كما ينبغي قبل بدء العملية، إقفال الصندوق الشفاف الذي له فتحة واحدة فقط لإدخال الظرف المتضمن ورقة التصويت بقليلين مختلفين أحدهما يوضع عند الرئيس والآخر عند المساعد الأكبر سنًا وفق المادتين 43 و44 من قانون الانتخابات الحالي.

-توضع تحت تصرف الناخب يوم الاقتراع ورقة للتصويت يُحدّد مضمونها بموجب قانون.

-في نفس المجال توضع أوراق التصويت في كل مكتب من مكاتب التصويت حسب ترتيب تُعده اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات عن طريق الفرعة على المستوى المحلي.

- تضع الإدارة تحت تصرف الناخبين في قاعة التصويت يوم الاقتراع ظروفًا لها مواصفات مُحددة، من ذلك عدم شفافيتها وغير مُدمّعة وعلى نموذج واحد¹.

-يتناول الناخب بنفسه عند دخول القاعة بعد إثبات هويته عن طريق تقديم أي وثيقة رسمية تُوفي بالغرض، ظرفًا ونسخة من ورقة أو أوراق التصويت ليتوجه إلى المعزل، ويضع الورقة المُختارة من طرفه في الظرف².

-يُثبت تصويت الناخب بوضعه بصمة السبابة اليسرى بحبر لا يُمحي على قائمة التوقيعات أمام اسمهم ولقبهم أمام أعضاء مكتب التصويت.

-التأشير على بطاقة الناخب بواسطة ختم ندي يُثبت عليه تاريخ الانتخاب.

-وأخيرًا، عند انتهاء الاقتراع يقوم جميع أعضاء مكتب التصويت بالتوقيع على قائمة التوقيعات للشروع في عملية أخرى تُعرف بالفرز.

ب-القيام بعملية الفرز:

هي عملية تلي التصويت، ونظرًا لما تكتسبه من أهمية وخطورة بالنسبة لكل العملية الانتخابية باعتبارها المرحلة التي يُحتمل فيها التزوير والتلاعب بالنتيجة، فقد أضفى المشرع عليها في ظل

1- المادة 33 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات سابق الإشارة إليه.

2 - وفي حالة ما إذا كان الناخب مُصابًا بعجز يمنعه من القيام بذلك يُمكن للناخب الاستعانة بمساعدة شخص يختاره بنفسه، وهذا ما نصت عليه المادة 45 من قانون الانتخابات.

القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات مجموعة من المواصفات والخصائص تتعلق أساسًا بنطاق القيام بها من حيث الأشخاص والزمان والمكان والشكل¹.

وعند انتهاء عملية التلاوة وعدّ النقاط، يُسلم الفارزون لرئيس مكتب التصويت أوراق عد النقاط المؤقعة من طرفهم، وفي نفس الوقت أوراق التصويت التي يُشك في صحتها أو نازع ناخبون في صحتها. أمّا عن مصير الأوراق المُعبّر عنها فطبقا للمادة 50 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات فإنّها تُحفظ في أكياس مُشمّعة إلى غاية انقضاء آجال الطّعن والإعلان النهائي لنتائج الانتخابات.

ج- عملية الإعلان عن نتائج الانتخابات المحلية:

تمر عملية الإعلان عن النتائج بمجموعة من المراحل:

1- قيام أعضاء مكتب التصويت بتحرير محضر لنتائج الفرز بثلاثة نسخ مؤقعة من طرفهم بحُضور الناخبين، مُرفقة بمجموعة من الملاحظات وتحفّظات الناخبين أو المُترشحين أو مُمثليهم. تُرسل إلى رئيس مكتب التصويت، و رئيس اللجنة الانتخابية البلدية² وذلك مُقابل وصل تُحفظ على مُستوى أُرشيف البلدية.

1 - فمن حيث الأشخاص المكلفون بالفرز و وفقًا للمادة 49 من ذات القانون يتم تعيينهم من طرف أعضاء مكتب التصويت من بين الناخبين المسجلين في مكتب التصويت، وذلك ضمانًا لأكبر قدر مُمكن من الحياد و النزاهة. غير أنّه في حالة عدم توفر العدد الكافي منهم يجوز لأعضاء مكتب التصويت المشاركة في عمليات الفرز؛ أمّا من حيث مكان الفرز و وفقًا لنص المادة 48 من قانون الانتخابات، يتم الفرز إلزامًا بمكتب التصويت الذي شهد عملية الاقتراع إلا في حالة مكاتب التصويت المُنتقلة التي يجري فيها الفرز في مراكز التصويت التي تُلحق بها؛ أمّا من حيث الزمان فتبدأ عملية الفرز فور اختتام الاقتراع، كما يجب أن يكون مُتواصلًا دون انقطاع إلى غاية انتهائه تمامًا؛ وأخيرًا من حيث الشكل فتجري عملية الفرز علنًا وفق ما اقتضته المادة 48 سالفه الذكر وبحُضور بعض الناخبين.

2- وما يُلاحظ عند استقراء عملية إعلان النتائج، أنّ المُشرّع الجزائري قد حاول إعطاء ضمانات لحياد ونزاهة العملية الانتخابية المحلية، وهو الواضح من خلال تشكيلة اللجان الانتخابية البلدية والولائية التي تتكوّن في مُعظمها من قضاة، ما يجعل هذه العملية تتم تحت رقابة القضاء مُقارنة بالأمر السابق الذي أُطغى على تشكيل اللجان وخاصة البلدية منها الطابع الإداري. إذ تتشكل اللجنة الانتخابية للبلدية وفق المادة 149 من القانون الانتخابات من قاضي رئيسًا، نائب الرئيس ومساعدين اثنين يُعينهم الوالي من بين ناخبي البلدية ماعدا المُترشحين والمُنتميين إلى أحزابهم و أوليائهم وأصهارهم لغاية الدرجة الرابعة، أمّا اللجنة الانتخابية الولائية فتتشكل وفق المادة 151 من ذات القانون من ثلاث قضاة من بينهم رئيس برتبة مُستشار يتم تعيينهم من طرف وزير العدل.

2- يُصرِّح رئيس المكتب علناً بالنتيجة، ويتولى تعليق محضر الفرز في قاعة التصويت بمجرد تحريره، كما يتم تسليم نسخاً مصادقاً على مطابقتها للأصل من تلك المحاضر إلى الممثل المؤهل قانوناً لكل مترشح، وإلى رئيس اللجنة البلدية لمراقبة الانتخابات مقابل وصل استلام.

3- تقوم اللجنة الانتخابية البلدية وفق المادة 51 بعد تسلمها نسخة من محضر الفرز بإحصاء النتائج المحصل عليها في كل مكاتب التصويت على مستوى البلدية وتسجيلها في محضر رسمي في ثلاث نسخ، بحضور الممثلين المؤهلين قانوناً للمترشحين أو قوائم المترشحين.

4- تُرسل تلك النسخ إلى رئيس اللجنة الولائية المنصوص عليها في المادة 151 من قانون الانتخابات، والثانية يتم تعليقها بمقر البلدية التي جرت فيها عملية الإحصاء العام للأصوات وتُحفظ بعد ذلك في أرشيف البلدية. أما الأخيرة فتُرسل إلى الوالي لتُحفظ في أرشيف الولاية.

5- يتم معاينة النتائج النهائية لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية من طرف اللجنة الانتخابية الولائية، التي ينبغي عليها أن تُتهيأ أشغالها خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر ابتداء من ساعة اختتام الاقتراع، لتُعلق لاحقاً تلك النتائج، على أن تكون قراراتها قابلة للطعن أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة.

هـ- مراقبة الانتخابات المحلية "البلدية والولائية":

لضمان حياد ونزاهة العمليات الانتخابية المحلية، فقد تضمن القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات مجموعة من الآليات من شأنها ضمان ذلك. هذه الآليات تُمارس من طرف المترشحين، ومن طرف الناخبين، وأخيراً من طرف اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات واللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات، وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

أ- الرقابة الممارسة من طرف المترشحين:

لقد أعطت المواد 161، 162، 163 للمترشحين في انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية القيام برقابة العملية الانتخابية عن طريق حضور المترشحين أو من يمثلهم قانوناً عمليات التصويت والفرز، بمعدّل مرشح في كل مركز تصويت أو مكتب تصويت¹. و يحق لهم مراقبة جميع عمليات التصويت وفرز الأوراق وتعداد الأصوات في جميع القاعات التي تجري بها هذه العمليات. كما تُسجل في المحضر كل الملاحظات أو المنازعات المتعلقة بسير العمليات.

¹ - على أنه لا يمكن في أي حال من الأحوال حضور أكثر من خمسة مترشحين أو قوائم مترشحين.

ب- الرقابة الممارسة من طرف الناخبين:

تجسيداً للرقابة الشعبية، فقد أعطت المادة 165 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات لكل ناخب الحق في الاعتراض على صحة عمليات التصويت بإيداع احتجاجه في مكتب التصويت، ويُدوّن هذا الاحتجاج في محضر مكتب التصويت الذي عبّر فيه الناخب عن صوته ويُرسَل إلى اللجنة الانتخابية الولائية¹.

ج- الرقابة الممارسة من طرف اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات واللجنة الوطنية للإشراف عليها:

أحدثت المادة 171 من قانون الانتخابات لجنة وطنية يتم وضعها بمناسبة كل اقتراع، بما في ذلك تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، يُناط بها مراقبة الانتخابات كما تُكَلّف بالسهر على وضع القانون المتعلق بالانتخابات موضع تنفيذ²، وفي سبيل ذلك تقوم هذه اللجنة بتفويض مجموعة من الأعضاء للقيام بزيارة ميدانية قصد معاينة تطابق العمليات الانتخابية مع أحكام القانون سواء فيما تعلق بمراجعة القائمة الانتخابية، وإحترام إجراءات عملية التصويت وضماناتها، علنية عملية الفرز وإحترام إجراءاتها³.

وفضلاً عن لجنة مراقبة الانتخابات، فمن مستجدات القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات إستحداث لجنة للإشراف على العملية الانتخابية تتشكل حصرياً من قضاة يعينهم

1 - تبث هذه اللجنة في مختلف الاحتجاجات المقدّمة لها في أجل أقصاه 10 أيام ابتداء من تاريخ استلامها للاحتجاج، كما يُمكن أن تكون قراراتها محل طعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً.

2 - تتشكل هذه اللجنة طبقاً لنص المادة 172 من قانون الانتخابات من: أمانة دائمة تتشكل من الكفاءات الوطنية يتم تعيينها بموجب التنظيم، ممثلي الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات، ممثلي المترشحين الأحرار يُختارون عن طريق القرعة من قبل المترشحين الآخرين. كما تتوفر على أجهزة نصت عليها المادة 182 من ذات القانون والمتمثلة في كل من: الرئيس وتنتخبه الجمعية العامة، الجمعية العامة، المكتب ويتكون من خمسة نواب للرئيس تنتخبهم الجمعية العامة، الفروع المحلية على مستوى الولايات والبلديات والمتمثلة في اللجان الولائية واللجان البلدية المكلفة بممارسة صلاحيات الهيئة الوطنية لمراقبة الانتخابات عبر دوائرها الإقليمية.

3 - و زيادة على هذه المهام فللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات وفق المادة 176 من قانون الانتخابات الحق في إخطار الهيئات الرسمية المكلفة بتسيير العمليات الانتخابية بكل ملاحظة أو تقصير أو نقص أو تجاوز يتم مُعاينته في تنظيم العمليات الانتخابية وسيرها، والتي لها أن تتصرف بسرعة وفي أقرب الأجل قصد تصحيحها للخلل الملحوظ، وتُعلم اللجنة الوطنية كتابياً بمختلف التدابير والمساعدات التي شرع فيها. كما أنّها وبمقتضى المادة 178 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات، مؤهلة لاستلام نسخ الطعون المُحتملة للمترشحين أو للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات أثناء كل الفترة التي تسبق الحملة الانتخابية و خلالها وأثناء سير عملية الاقتراع.

رئيس الجمهورية¹، تضطلع طبقاً لنص المادة 170 بالنظر إلى كل تجاوز يمس مصداقية وشفافية هذه العملية، والنظر لكل خرق يمس أحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخاب، وفي كل قضية تُحيلها عليها اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات.

وبالتالي، يظهر مما سبق أن الانتخاب كان خيار المشرع الجزائري في تشكيله للمجالس الشعبية المحلية، إذ وبالرغم من حدائته -النظام الانتخابي- إلا أنه عرف تطورات كثيرة محاولة من المؤسس الدستوري و المشرع العادي تكييفه مع المستجدات على مستوى الهندسة الدستورية². ولأن دراسة الانتخاب كأسلوب لاختيار ممثلي الجماعات الإقليمية لا يقتصر فقط على تناول الشروط المتطلّبة قانوناً، فإنّه من الواجب تقييم مدى نجاعة هذا الأسلوب في ضمان استقلال الجماعات الإقليمية، وهذا ما سيتمّ التطرّق إليه فيما يلي.

الفرع الثاني: تقييم الانتخاب كضمانة لاستقلالية الجماعات الإقليمية.

إذا كان تعيين السلطة المركزية لأعضاء المؤسسات العمومية لا يثير خلافاً لدى غالبية الفقهاء والشراح³، فقد احتدم النقاش في الفقه بشأن الأسلوب المتبع في اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية، الذي بموجبه يتمّ ضمان استقلال الجماعات الإقليمية. فرأى البعض أن تحقيق ذلك يقتضي تطبيق نظام الانتخاب الذي يُعدّ الضمانة الحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة الاستقلالية (أولاً)⁴.

في حين رأى آخرون أن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المُسيّر عن طريق الانتخاب، مُستدلين في ذلك بوضعية المؤسسات العمومية المتمتعة باستقلال تجاه السلطة المركزية (ثانياً)⁵، وهذا ما سيتمّ التّعرض له:

1- المادتين 168 و 169 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات.

2- مفتاح عبد الجليل، المرجع السابق، ص 168.

3- عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 87.

4- عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات ملقاة على طلبة الدراسات العليا مقياس القانون الإداري بالأكاديمية العربية، الدنمارك، 2009. 2010، ص 16.

5- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظلّ الاتجاهات الحديثة-دراسة مقارنة-منشأة المعارف، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1975، ص 471 .

أولاً:الاتجاه المؤيد للانتخاب كضمان لاستقلالية الجماعات الإقليمية.

يرى أنصار هذا الرأي ومن بينهم **موريس هوريو**، **فرانس بنوا**، **ديلوبادير**، **جون ستيوارت ميل**، **توفيق شحاتة**، **سليمان الطماوي**، **محمد رمضان**، **عادل حمدي**¹، أنّ تطبيق نظام الانتخاب يُعد الضمانة الأساسية والحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية، فهذه الأخيرة لا تتحقق من خلال الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية والأخرى المحلية، وإنما في شكل الهيئة المُديرة على المستوى المحلي، والتي ينبغي أن تتكوّن من مُنتخبين حتى يُضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية. وفي هذا الإطار يرى **موريس هوريو** أنّ اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز عامة مُستقلة، يُعيّن أشخاصها بطريق الانتخاب ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين².

و وفق أنصار هذا الرأي، فإنّه وبغض النظر عن مزايا المركزية في محافظتها وصيانتها للأموال العامة و تحقيق العدالة بين الجمهور و تجسيد العمل الإداري بكيفية ونمط واحد، فإنّ اللامركزية الإدارية يكفيها شرفاً وفخراً أنّها تُساهم في تجسيد فكرة الديمقراطية بإشراك الشعب في تكوين المجالس المُنتخبة، بل و وصل الأمر بالبعض إلى القول أنّه في البلدية تكمن قوة الشعب الحر³. ويرتكز أنصار هذا الاتجاه في رأيهم على الحجج التالية:

أ- الحجج القانونية:

وفق هذه الحجة يُعتبر الانتخاب من الوجهة القانونية من الشُروط اللازمة لقيام اللامركزية الإدارية، اعتباراً من أنّه يُخرج من دائرة العمل بتقنيات الوظيفة العمومية التي يُحتّمها الأخذ بمبدأ التّعيين، ومن مُستوجبات الوظيفة العامة كالولاء للدولة والخُضوع للجهات المركزية صاحبة التّعيين، ومن ثمّ العمل في ظلّ نظام رئاسي مُتشدّد⁴.

¹ لمزيد من المعلومات حول آراء هؤلاء الفقهاء أنظر: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص164.

² -Maurice HAURIOU ,Précis de Droit Administratif, Paris, 1937, p49.

منقول عن :عمار بوضياف، المرجع السابق، ص17

³ خالد بكر قباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، 1981، ص81.

⁴ عادل بو عمران ، مبدأ الاستقلالية الجماعات الإقليمية "معايير... و ضوابط"، المرجع السابق، ص93.

وقد نفى البعض ومنهم أندري دولوبادير صفة اللامركزية على المؤسسات العامة واعتبرها هيئات لعدم التركيز الإداري لتخلف ركن قانوني من أركان اللامركزية و المتعلق بالانتخاب¹.

ولنفس العلة، فقد اعتبر الانتخاب معيارًا لقيام اللامركزية الإدارية، فالإدارة تكون لامركزية متى كانت مُنتخبة، وتتسم بالمرركزية متى كانت مُعينة من قبل السلطة المركزية، لهذا فقد تضمنت بعضًا من تعاريفهم للإدارة المحلية عنصر الانتخاب².

ب- الحُجج الإدارية النفسية:

تذهب هذه الحُجج إلى القول أنّ أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يقوم في فكرته على إسناد الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع حاجات محلية، إلى كيانات إقليمية تتمتع باستقلال عن السلطة المركزية، يستلزم أنّ تُنَاط مُهمة تسيير أجهزته لمُمثلي سُكان الإقليم المحلي لأنهم أدري من غيرهم بالمتطلبات المُتجددة للمواطن المحلي بحُكم معاشتهم ليومياتهم، ولأنّ لهؤلاء الأفراد مصالح شخصية ومادية ترتبط مباشرة بحُسن سير مرافقهم المحلية. وبذلك يكوّنون أكثر غيرة على إنجاز هذه الإدارة... إلخ، ولشُغورهم بأنّ النّتائج تنصرف إليهم سلبيًا وإيجابيًا³.

وانطلاقًا ممّا سبق، فالممارسة الجيدة للاختصاصات بما تُحقّق الأهداف الإدارية والتنموية للإدارة المحلية، تبقى رهينة أسلوب الانتخاب وليس أسلوب التّعيين، بالنّظر إلى أنّ اختيار أعضاء المجالس عن طريق التّعيين يُؤدي إلى ضياع الشُّؤون المحلية، إذ عادة ما تعمد السلطة المركزية في اختيارها لهؤلاء الأعضاء إلى تعيينهم من بين أعوانها بالعاصمة أو مُمثليهم على مُستوى الأقاليم ما يُشكّل امتدادًا لها وخاصة أنّهم يُديرون المصالح المحليّة بعقلية السلطة المركزية لشُغورهم بأنّ مُستقبل الإقليم لا يعنيه، فارتباطهم به لا يعدو أن يكون مؤقتًا ينتهي بمُرور مُدة الخدمة أو النقل، وهذا يُؤلد لديهم الشُّعور بضرورة إرضاء رؤسائهم، وتحقيق رغباتهم ويجعلهم في وضع لا يتفق والغاية التي وُجدت من أجلها وحدات الإدارة المحلية المُتمثلة في تلبية حاجات المواطن المحلي.

¹- André DE LAUBADERE, Traités de droit administratif, 6^{ème} éd, LGDJ, Paris, 1973, p90.

²- مسعود شيهوب، أسس وتطبيقات الإدارة المحلية...، المرجع السابق، ص16.

³- المرجع نفسه، ص17

ج- الحجة السياسية والديمقراطية:

إذا كانت المركزية الإدارية تُوفّر على الصّعيد الإداري إدارة حسنة، فإنّ الحاجة إلى التّعبير عن الخريبات السياسية تفرض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة سياسة الاقتراع. ولأنّ اللامركزية الإدارية تُعتبر تطبيقاً للديمقراطية على صعيد الإدارة، فإنّ نظام الإدارة المحلية باعتباره صورة من صور اللامركزية يستلزم أن تكون السُّلطات المحلية مُختارة من بين سُكان الوحدة المحلية نفسها بالانتخاب، الذي يُعد بحق الضّمانة الأساسيّة والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية¹. هذه الأخيرة التي تفرض أن يُشارك الشعب في تسيير الشؤون المحلية عبر مجلس مُنتخب، لأنّ القول بخلاف ذلك مُدعاة لتدخّل السُّلطة المركزية في شؤون الإقليم، وهو ما يعمل في النّهاية على فقدان الغاية من وجود هيئات محلية مُستقلة².

وبالتالي، هذه هي مجموع الحجج القانونية كانت أو إدارية أو نفسية أو سياسية التي دفعت بأنصار هذا الاتجاه إلى تفضيل أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، والسؤال المطروح هو: ما صحة هذه الحجج؟

ففيما يتعلّق بالحجة القانونيّة:

بمقتضاها رجّح أنصار هذا الاتجاه أسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحلية باعتباره شرطاً قانونياً لقيام اللامركزية الإقليمية، إلّا أنّ ذلك مردود عليه بالنظر إلى:

1- أنّ القول بأنّ الانتخاب شرط قانوني لقيام نظرية اللامركزية الإدارية يُوجي بأنّ الإدارة المحلية هي نظرية قانونية محضة، ما يوضّح أنّ أنصار هذا الاتجاه يُخطون بين ما يُعتبر شرطاً قانونياً لقيام الإدارة المحلية المُتمثّل في تمتّع الوحدات بالشخصية القانونيّة، وبين ما يُعتبر أسلوباً

¹ - وفي ذات الموضوع، فقد أكدّ الدكتور سليمان الطماوي الارتباط الموجود بين مبدأ الديمقراطية وتشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب بقوله: "لا نعرف بلدًا ديمقراطيًا يُشكل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب. لمزيد من المعلومات انظر: سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص 118.

² - وتأييداً لهذه الحجة ذهب أنصارها إلى القول أنّ معظم الدول تستند على الانتخاب المباشر، في اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الناخبين المحليين أنفسهم، كما أنّ هناك من يتخذ الانتخاب معياراً للتمييز بين اللامركزية وغيرها من المفاهيم المشابهة لها، من ذلك الدكتور عثمان خليل الذي يرى بأنّ: "الانتخاب هو الذي يُميّز اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري". لمزيد من المعلومات حول هذا الرأي أنظر في مؤلف: عادل حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص 114.

ديمقراطيًا في التسيير المجسّد في الانتخاب¹. حيث أنّ عدم انتخاب أجهزة الجماعة الإقليمية لا يؤثر تمامًا في التكوين القانوني للشخص المحلي، فيكفي من الوجهة القانونية الاعتراف بالشخصية القانونية للكيان المحلي حتّى تقوم اللامركزية الإدارية وما الانتخاب إلا أسلوب ديمقراطي للتسيير، و انتقاؤه لا يعني بتاتًا انعدام الوحدة الإقليمية بل فرضته النظرية السياسية للإدارة المحلية.

2- أمّا القول بأنّ النظرية القانونية للإدارة المحليّة تشترط الانتخاب لقيامها بحجة أنّه يُحقّق الاستقلالية، فهو قول مردود عليه، فالمعروف أنّ هذه الأخيرة-الاستقلالية-تعدّ من أحد النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية القانونية للجماعة الإقليمية وليس نتيجة الانتخاب. أمّا عن نطاقه، فهو يتحدّد أولًا و أخيرًا وفق نيّة المشرّع ضيقًا أو اتساعًا، وإن كان من غير المقبول إنكار تأثيره، والذي لا يكون بجميع الأحوال إيجابيًا. فقد يدّعم نطاقه بالنظر إلى أنّ استقلالية العضو المنتخب يكون أكثر من استقلالية العضو المعيّن بحكم ولائه للجهة التي عينته. ويمكن أن يُكرّس كذلك الانتخاب عنصر تبعية المنتخب لسلطة الوصاية، وما يدّعم هذا الوضع هو نقص التكوين الذي كثيرًا ما يتمييز به المنتخبون، هذا من ناحية.

1 - وهو بذاته أمر غير مُسلم به بالنظر إلى:

أ-بالرجوع إلى طبيعة الإدارة المحلية فهي ظاهرة مُعقدة ومُتداخلة التركيب، حيث تُعد ظاهرة سياسية وسوسولوجية قبل أن تكون ظاهرة قانونية، ما أدى إلى اختلاف موقف الفقهاء بشأن تحديد شروط اللامركزية. فمن ينظر إليها نظرة سوسولوجية تجده يُركز بالدرجة الأولى على عوامل التضامن المحلي، ومن يرى فيها وجهها السياسي يُركز على العامل الديمقراطي، في حين أنّ البعض الآخر ينظر إليها من خلال شكلها القانوني الذي أضفاه المشرّع على هذه العناصر فيتركز على الشخصية القانونية.

وما يُؤكد ذلك مراحل نشأة الجماعات الإقليمية، التي ظهرت في أول الأمر كفكرة اجتماعية كون أنّها نشأت طبيعيًا في المجتمع تلبية لحاجات المواطن المحلي، وما تدخّل المشرّع إلا لاحقًا لشهر هذا الوضع وتقنينه عن طريق الاعتراف بالوجود القانوني و يمنحها الشخصية المعنوية.

ب-التمتع بالشخصية القانونية يُعد الشرط القانوني الوحيد لقيام الجماعة الإقليمية، حيث تُعتبر الشكل الرسمي الذي يُعبّر المشرّع من خلاله عن إقراره بأنّ مجموعة من المصالح المحليّة المختلفة عن المصالح القومية التي تهّم مجموعة بشرية مترابطة بروابط عدّة قد بلغت درجة من التطور المُتميّز، ممّا استوجب الاعتراف بها، وهي بذلك تختلف عن القبائل التي لم تبلغ ذلك التطور وهيئات عدم التركيز التي لا تقوم على المصالح الخاصة المُتميّزة عن المصالح المركزية والتي لا تُعتبر أشخاصًا قانونية، ومن ثمّ لا يمكن اعتبارها من صور اللامركزية الإدارية. ولمزيد من المعلومات انظر: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص164.

ومن ناحية أخرى، فإن بعض أنظمة الإدارة المحلية تتشدد في آليات الرقابة الممارسة على كياناتها مما يؤدي إلى التضيق في حجم الاستقلال، فهي بذلك لا تفرق بين العضو المنتخب والعضو المعين¹.

-أما فيما يتعلق بالحجج النفسية والإدارية:

قد أثبتت التجربة أن الأسباب الإدارية والنفسية لا تتطلب انتخاب الأجهزة المحلية، بقدر ما تفرض أسلوب التعيين الذي ينسجم مع حسن التسيير. فليس من المؤكد أن الانتخاب يؤدي دائماً إلى تحقيق الأداء الأمثل لكيفية تقديم الخدمات، ذلك أن المنتخب المحلي عادة ما يميل إلى محاباة العائلة والأصدقاء ومن ساهموا في فوزهم بالانتخابات وخصوصاً في المجتمعات الأقل وعياً وتطوراً، حيث غالباً ما تفهم المهمة الانتخابية بأنها وسيلة للوصول إلى مراكز تقديم الخدمات للمقرّبين الأمر الذي ينعكس سلباً على مستوى تقديم الخدمات. إضافة إلى أن الواقع أثبت أن مختلف نتائج الانتخابات والتي من المفترض أن تقوم على حرية الاختيار لا يسمح بانتقاء أحسن العناصر و أكفائها، بعكس أسلوب التعيين الذي يمكن أن يسمح باختيار من يتوفر على الكفاءة المطلوبة لممارسة الصلاحيات.

من خلال مناقشة مختلف الحجج المقدمة سابقاً، يتضح جلياً أن الانتخاب كأسلوب لاختيار أعضاء المجالس المحلية عبارة عن حتمية لتسيير هذه الأخيرة، فرضتها الطبيعة السياسية والديمقراطية لنظرية الإدارة المحلية، أكثر من اعتباره شرطاً قانونياً يفترض توافره لقيام الجماعة الإقليمية، وعنصرًا إداريًا يؤثر في تحسين مردودية الخدمات المقدمة من طرفها، لأن وجودها القانوني يتحدد فقط بالاعتراف بشخصيتها القانونية. في حين أنها تقوم إداريًا بمجرد تحويل مهمة تسيير الشؤون المحلية إلى أشخاص إقليمية.

ثانياً: أسلوب التعيين لاختيار أعضاء المجالس المحلية كضمان لاستقلالية الجماعات الإقليمية.

ذهب مجموعة من الفقهاء من بينهم ماسبيتول، لأروك، فالين، فؤاد العطار وآخرون²، إلى عدم وجود ارتباط بين فكرة الانتخاب واللامركزية الإدارية، ولأن معيار نجاح هذه الأخيرة يرتكز على استقلال الجماعات الإقليمية في إتخاذها لقراراتها عند ممارستها اختصاصاتها. فلا يوجد ما يمنع

¹ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها...، المرجع السابق، ص 22 .

² - لمزيد من المعلومات حول آراء هؤلاء الفقهاء أنظر: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 162.

من تحقيق ذلك بالاستعانة بأسلوب التعيين عن طريق قيام السلطة التنفيذية باختيار أعضاء المجالس المحلية من سكان الإقليم شريطة تقديم ضمانات عدة لذلك.

وعلى غرار أنصار الانتخاب، فالداعون إلى التعيين تركز وجهة نظرهم على الحجج التالية:

أ- **الحجة القانونية:** من الناحية القانونية يكفي الاعتراف بالشخصية القانونية للجماعات الإقليمية حتى تتمتع هذه الأخيرة بالاستقلال، بغض النظر عن الوسيلة التي يتحقق بها هذا الاستقلال. فيستطيع المشرع كفالاته عن طريق استعمال أسلوب التعيين كما هو الحال اللامركزية المرفقية، ويمكن أن يتحقق ذلك بإحاطته ببعض الضمانات منها عدم قابلية الأعضاء للعزل أو عدم اتخاذ إجراءات تأديبية ضدهم. ومن ثم فإن استقلال الكيانات المحلية يتجسد في الصلاحية التي يستمدها أعضاء المجالس المحلية من القانون، والتي تُخولهم اتخاذ قرارات نهائية ذات صفة تنفيذية حسب عدد وأهمية الموضوعات التي من حقهم البت فيها، كما أن ذلك الاستقلال لا يتحقق إلا بتوافر شرطين:

1- أن يكون للشخص اللامركزي دور رئيسي في إدارة المرافق العامة التابعة له.

2- أن يكون لممثلي الشخص الإداري اللامركزي سلطة ذاتية تستمد من القانون¹.

ب- الحجة العملية والإدارية:

لقد أثبتت التجربة أن الأخذ بمبدأ الانتخاب عادة ما ترتب نتائج سلبية، أبرزها المتعلقة بضعف تكوين المنتخبين وعدم قدرتهم على ممارسة الاختصاصات والصلاحيات الموكلة إليهم نتيجة توافر عوامل متعددة تتحكم في سير الانتخابات ونتائجها، وخصوصاً في المجتمعات المتخلفة، التي غالباً ما تتمثل في روابط الصداقة والقربة والعشيرة، وفي كثير من الأحيان تُقرز مجالس محلية تنفقر إلى الكفاءات والخبرات الضرورية، مما يسمح للسلطة المركزية بالتدخل الذي يجد مبرره في

¹ - ولتدعيم هذه الحجة يذهب أنصار هذا الرأي إلى القول أن صور اللامركزية الإدارية تتجسد في كل من "المصلحية" والإقليمية، وأن استقلال الأولى يتحقق بطريق التعيين في تشكيل الهيئات الخاصة بها، وهذا بذاته لم يؤثر أي جدل. ومن ثم فإن القول بضرورة الانتخاب لقيام اللامركزية الإدارية، يتخذ معنى استبعاد اللامركزية الإقليمية وهو ما يخالف إجماع الفقه. فضلاً على أنه قد جرت العادة في غالبية النظم، أن يتم اختيار أعضاء السلطة القضائية بواسطة التعيين من قبل السلطة التنفيذية ولم ينف ذلك استقلال القضاء، ولم يؤثر على خريته لعدم قابلية القضاة للعزل. ولمزيد من المعلومات انظر: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 163.

الحفاظ على المصلحة العامة، وبالتالي تبقى استقلالية تلك الهيئات مفهوماً شكلياً فارغاً من أي مضمون.

وقد انتقدت الحُجج السابقة بالنظر إلى:

بالنسبة للحُجّة القانونية: فقد وُجّهت لها انتقادات عدة أهمها أنه لا يُمكن قياس اللامركزية الإقليمية على اللامركزية المرفقية، حيث تقوم الثانية على مبدأ التخصّص الفني الذي يقتضي تعيين من يتولّوا إدارة هذه المرافق من الأخصائيين الفنيين وذلك لصُعوبة إيجاد هيئة ناخبين لها، ولحاجتها إلى مُديرين مُتخصّصين قادرين على أداء المهام والصّلاحيّات المرفقة المُتخصّصة، بخلاف الأولى-اللامركزية الإقليمية-التي يكون الباعث على قيامها سياسي أكثر منه إداري يتعلّق بحُكم الشعب نفسه بنفسه، فضلاً على أنّها تقوم على مبدأ استقلال مواطني وحداتها بإدارة شؤونهم المحلية، والتي من الصّعب جميعاً أدائها فيعهّدون بذلك إلى مُنتخبهم¹.

أما فيما يتعلّق بالحُجّة العملية والإدارية، وما يُمكن أن يُسفر عنه الانتخاب من نقص في الكفاءات والخبرات الإدارية، فمرد ذلك ليس في الانتخاب بحد ذاته، بقدر ما يُعد عيباً من عيوب التّطبيق والممارسة، فهل يُعقل أن يتمّ التنازل والتّضحّيّة بالمبدأ-الانتخاب-وأهدافه الديمقراطيّة في سبيل تحقيق أهداف إدارية²؟

وعند الحديث عن تقيّم الأسلوب المُتبّع في اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية ومدى ضمانته لتحقيق مبدأ الاستقلالية، ينبغي بادئ الأمر القول أنّ أسلوب الانتخاب في الجزائر وعلى غرار مُختلف النُظم القانونيّة المقارنة³، أصبح حقيقة نظرية كرسّتها مجموعة من القوانين والوثائق الرّسمية، و حقيقة عملية جسّدتها التّجربة الانتخابية المُمارسة، سواء في ظلّ الأحادية السياسيّة أو التّعددية السياسيّة، وإن كانت المُوازنة بين المبدأ الديمقراطي والمبدأ الإداري تتسم بالصّعوبة، إلّا أنّها غالباً ما تُرَجّح لصالح الانتخاب. فمواطني الدولة الحديثة وبغض النّظر عن كفاءة الخدمات

¹ - وفي ذات المجال، و فيما يتعلّق بالحُجّة القائلة باستقلال القضاء رغم تعيين القضاة من طرف السّلطة المركزيّة، فقد انتقدت بالنظر إلى أنّ ذلك الاستقلال يتسم بالنسبية كونه يُمارس في ظلّ الأنظمة المُتخلّفة في حُدود التّبعيّة المُؤكّدة للسلطات، بل وأبعد من ذلك ولتحقيق الاستقلال الفعلي للقضاء اتجهت بعض الدُول للأخذ بنظام الانتخاب بالنسبة للقضاة كما هو الحال في الولايات المُتحدة. ولمزيد من المعلومات انظر: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 166 .

² - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقاتها...، المرجع السابق، ص 27.

³ - إذ تتشكّل المجالس المحليّة في مصر بالانتخاب المُباشر وتأخذ سوريا بالانتخاب المُباشر السّري في تشكيل مجالسها المحليّة، ونفس الطريقة بالنسبة للمغرب الذي يأخذ بنظام الانتخاب العام المُباشر في تكوين المجالس المحليّة الجماعية، والتي ينتخب رئيسها من بين أعضاء بالاقتراع السّري بالأغلبية المُطلقة.

المُقدّمة من طرف إدارة الدولة، أصبح حرصهم ينصب أكثر على مشاركتهم في تسيير هذه الخدمات. وإن كنا نُرجّح هذا الرّأي، فإنّه وقبل استعراض دوافع ذلك ينبغي أولاً تقييم التجربة الانتخابية المحلية في الجزائر.

ما يُمكن قوله في هذا المجال، أنّ مفهوم الانتخاب وأهدافه المثاليّة لم تتحقّق في الواقع العملي والممارساتي سواء في ظلّ مرحلة الحزب الواحد أو مرحلة التعدّدية السياسيّة¹، كما تجدر الإشارة إلى أنّه ينبغي الاعتراف أنّ تجربة الجماعات الإقليمية الجزائرية جدّ ثريّة فيما يخصّ الأسلوب

1- ففي مرحلة الأحادية ظهرت معالم ذلك عند التحضير للانتخابات وأثناء العملية الانتخابية. ففي مرحلة التحضير فيتمّ اختيار أحسن المرشحين بالنظر إلى عناصر الكفاءة، النزاهة، الالتزام، والنظر إلى القُدرات السياسيّة التي يتمنّع بها المرشّح، وتخدم تطبيق البرنامج السياسي الواحد، وعادة ما كانت تتمّ وتنظّم في إطار حملات الشّرح والتّوجيه الرسميّة التي كانت تقوم بها مجالس التّسيق الولائيّة، إضافة إلى أنّه كثيراً ما تخلّلت تلك الحملات الرّئيسية حملات أخرى خفية موازية لها، تتحكّم في نتائج اختيار المرشحين التي تضبطها عوامل أخرى بعيدة تماماً عن المعايير المعلنة في المواثيق، كالصداقة، القرابة والعشيرة والقبيلة، وهذا ما كرّس صورة خاطئة لديمقراطية المجالس المحلية مخالفة لما رسمته النصوص دعمتها الممارسة غير السليمة وغير الموضوعية لحق الانتخاب، والتّبعيدة كلّ التّبعيد عن تحقيق الأهداف المرجوة له. فكثيراً ما أسفرت الانتخابات على مجالس لا تستجيب لمُتطلبات الكفاءة بقدر ما تستجيب للتّمثيل العشائري والعائلي، وهو ما أثر على فعالية ممارسة تلك المجالس لاختصاصها وأقره كذلك تقرير الحزب حول اللامركزية في سنة 1979.

أمّا عن مظاهر عدم التّطبيق السليم لأسلوب الانتخاب أثناء العملية الانتخابية، فبرزت جلياً من خلال عملية فرز الأصوات التي كانت تتمّ عادة عن قلة مشاركة الناخبين وعلى غير ما أعلنته النصوص من علنية كثيراً ما عزّزت الشّعور لدى العامة بعدم الاهتمام بها كون أنّ النتائج لا تُعبر بتاتاً عن رأيهم، وهو ما أدى إلى ضعف نسبة المشاركة والإقبال على الانتخابات خلاف ما تدعو إليه حملات التّوجيه.

الأمر لم يتغيّر في مرحلة التعدّدية السياسيّة، ومردّ هذا القول يُلحح في الوضعية التي تعيشها البلدية والولاية، وللتان لم تستطعا إحداث أي قطيعة مع ممارسات النّظام السابق، فإذا كان المنطق يفترض أن يتمّ استثمار الانتماءات والتّوجهات السياسيّة المُختلفة في التّنوع في الرّأي المُفضي إلى برامج ومشاريع تخدم هذه الجماعات كمؤسسات تُمثّل امتداد الدّولة كسلطة عامة فقط وتُحقّق مُتطلبات أبناء الوحدة المحليّة، إلّا أنّ هذا الافتراض غالباً لم يتحقّق في أرض الواقع فبدلاً من ذلك كثيراً ما شهدت عدة مجالس محلية إنسدادات عدة كانت تنتهي بسحب الثقة من رؤسائها، وإن كان ذلك يرجع إلى أسباب عدّة أبرزها يتعلّق في التّطبيق غير السليم لمبدأ الانتخاب. إذ فضلاً عن المظاهر السّلبية التي كانت تُرافق العملية الانتخابية في الأحادية السياسيّة، فما يُضاف عليها هو عدم تحمّل الأحزاب السياسيّة لمسؤوليتها في انتقاء مرشّحيها لعضوية المجالس المحليّة التي وبدلاً من اعتمادها في اختياراتهم على معيار الكفاءة فإنّ انتقاءهم يتمّ بالمقام الأول على مدى ولائهم السياسي لها، وهو ما أفضى إلى مُنتخبين عديمي الكفاءة يفتقرون لأدنى بديهيّة التّسيير الإداري وهذا ما يعكس واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر.

المُتَّبَع في اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية، لتتراوح في الفترات الزمنية المختلفة ما بين التَّعيين والانتخاب¹، إلا أننا نُؤيد الأسلوب الثاني وذلك بناءً على:

1- الجماعات الإقليمية عبارة عن ظاهرة مُعقدة ومُتشابكة، إذ وقبل أن تُكوّن ظاهرة قانونية فهي ظاهرة اجتماعية وسياسية، لذا فقد اختلفت نظرة الفقهاء لدى مُعالجتها. فيُنظر لها السُوسيوأولوجي على أنّها مجال للتآلف والتضامن الاجتماعي، في حين يرى فيها السياسي الوجه المُتقدّم للديمقراطية، ويراهم القانوني على أنّها وحدات مُستقلة مُتمتعة بالشخصية الاعتبارية لها اختصاصات مُختلفة ومُتميّزة في ظلّ الوصاية الإدارية. ومن ثمّ فلو أخذنا بأسلوب التَّعيين في اختيار أعضاء المجالس المحلية لكُنّا بذلك نُغيب ونتجاهل الطبيعة السياسية في نظرية الإدارة المحليّة، فالانتخاب لا يُعتبر فقط أسلوبًا ديمقراطيًا في التسيير بقدر ما يُعتبر شرطًا قانونيًا لقيام نظرية الإدارة المحلية ومن الضمانات الهامة لاستقلاليتها.

¹ - فطبيعة التطورات المرتبطة بظروف نشأة الجماعات الإقليمية في الجزائر وبطبيعة النظام السياسي الجزائري، جعلت أسلوب التَّعيين للمجالس المحلية يحل أحيانًا محل الانتخاب، من خلال هيئات مُعينة تتولى تصريف والقيام بشؤون أبناء الإقليم المحلي تُعرف **المنذوبيات التنفيذية المحلية** التي تمّ اعتمادها في الجزائر قبل الاستقلال في ظلّ حكومة **مولي mollet** الاستعمارية، وبعد الاستقلال، فقد تم ذلك قبل صدور الأمر رقم 24/67 المُتضمّن قانون البلدية قصد تعويض اختفاء السلطات العمومية على مستوى البلدية نتيجة الوضعية السائدة إبان سنة 1962.

وبالتالي، وإن كان السبب وراء اعتماد نظام المنذوبية الخاصة في الجزائر في ظلّ هذه الفترة راجع إلى ظروف نشأة الجماعات الإقليمية في الجزائر، فإنّ الأخيرة اعتمدت هذا النظام مرة أخرى في ظلّ التعددية السياسية بعد حل المجالس الشعبية المُنتخبة المحلية نتيجة إيقاف المسار الانتخابي بعد فوز أحد الأحزاب المعارضة، و لأنّ الساحة السياسية الجزائرية شهدت أحداث مُتواترة التصعيد وخطيرة تخللتها إعلان حالة الطوارئ، بموجب المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المُتضمّن إعلان حالة الطوارئ إلى غاية إجراء ثاني انتخابات محلية تعددية في 23/10/1997، وذلك بأسلوب ونمط انتخابي جديد أقرّه الأمر رقم 07/97، وذات المرسوم في مادته الثامنة نص على أنّه في حال تعطيل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو عرقلته بتصرفات عاتقة تُعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلّها، وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين منذوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية، إلى أن تُحدد هذه الأخيرة عن طريق الاقتراع.

وتطبيقًا لذلك فقد صدرت عدة مراسيم تنفيذية تتضمن حل المجالس الشعبية البلدية والولائية بشكل تدريجي، وتكتمل العملية لتشمل لاحقًا جميع المجالس الشعبية البلدية والولائية المُتواجدة على المستوى الوطني، وتُعوّض بمنذوبيات تنفيذية بلدية وولائية، يُناط لرئيسها نفس المهام المُوكلة قانونًا لرئيس المجلس الشعبي البلدي المُنتخب في الظروف العادية، كما تخضع لنفس إجراءات الرقابة على الأجهزة أو على الأعمال والمنصوص عليها في القانون رقم 08/90 المُتمّم والمُنظّم للبلدية في وقت سابق.

2- إنّ تفضيلنا لأسلوب الانتخاب نجد مصدره في أنّ التّعيين يُحقق الولاء السّياسي والإيديولوجي للسلطة المركزيّة. أمّا خيار الانتخاب فيؤدّي إلى ارتباط شُعور المُنتخبين بشُعور الشعب المحلي، وهو بذلك يبتعد عن مفهوم الوظيفة العموميّة القاضي بولاء الموظف للدولة. في حين أنّ ارتباط الأعضاء المُنتخبين بالهيئة الإقليميّة ارتباطاً ذو طابع شخصي ضيق من خلال الطابع الظرفي للمهمة الانتخابية.

3- يُعدّ أسلوب الانتخاب الأنجع ولو سلّمنا جدلاً بقلة الوعي الانتخابي لدى المواطن المحلي، حتّى وإن كان ذلك يُقلّل من صلاحيتهم لمباشرة العملية الانتخابية، إلّا أنّه لا يُمكن أن يكون مُبرراً كافياً لعدم إشراكهم في إدارة شُؤونهم الخاصة المحلية، بالنظر إلى أنّ نظام الإدارة المحلية في الأساس وسيلة هامة للتربية السّياسية ولممارسة الديمقراطية.

انطلاقاً ممّا سبق، ولكون أنّ الانتخاب هو الأسلوب الأفضل باعتباره الوسيلة الفعالة لضمان استقلالية الجماعات الإقليميّة في الجزائر، ينبغي أن تُحاط العملية الانتخابية وممارستها بمجموعة من الصّوابط والحدود والضمانات للمساهمة في نجاحها نذكر منها:

أ- بالنظر إلى الدور الفعّال الذي يلعبه النّظام الانتخابي في الحياة السّياسية، من المنطقي والضروري أن تُعهد مهمة وضع القوانين الانتخابية إلى هيئة أو جهة مُحايدة وغير مُتحرّبة لا تنتمي إلى تيار سياسي على غرار بعض الدّول كاستراليا، كندا¹، التي تُعهد هذه المهمة إلى لجان دائمة تتكون من خُبراء مُختصين في هذا المجال وتخضع نشاطاتها إلى هيئة قضائية مُستقلة.

ب- بالنظر إلى مجموع الآثار التي يُمكن أن يُخلّفها النّظام الانتخابي، ينبغي التّفكير والتّروي والقيام بالدراسات المُختلفة قبل وضع أو صياغة القوانين الانتخابية بدلاً من استيراد هذه النّظم، وخاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار اختلاف الظّروف والمعايير الديمقراطيّة من بلد إلى آخر. فيمكن أن يُكون النّمت الانتخابي ناجحاً في بلد ما في حين لا يُكون كذلك غداً. ومن ثمّة فينبغي الأخذ بالحسبان عند وضعه مجموع الظّروف المُحيطة كالمناخ السّياسي، وبُنية المُجتمع على الصّعيد الإيديولوجي، والدين، والعرق، والتركيز الجُغرافي لناخبي الأحزاب.

ج- ضرورة تحمّل الأحزاب السّياسية لمسؤوليتها عند اختيار مُناظليها ومُرشحيها بالنظر إلى معيار الكفاءة وبعيداً عن الولاء السّياسي لها.

¹ - مفتاح عبد الجليل، المرجع السابق، ص 168.

د- ضرورة ضبط الدوائر الانتخابية انطلاقاً من معايير فنية وموضوعية لا على أسس ذاتية أو سياسية تخدم جهة أو حزباً معيناً.

هـ- ضرورة التحضير الجيد للعملية الانتخابية من خلال الضبط الدوري للهيئة الناخبة، وتفعيل دور اللجان الوطنية للإشراف ومراقبة الانتخابات.

و- ضرورة ترشيد الناخب وتوعيته بأهمية العملية الانتخابية ككل بغية الحد من عزوفه، و تدريبه على اختيار الأفضل.

وبالإضافة إلى الإعتماد على الإنتخاب كوسيلة لإختيار أعضاء المجالس المنتخبة، والإعتراف الدستوري بالجماعات الإقليمية و صدور قانون من البرلمان يقضي بإنشاء البلدية والولاية، وهو ما يُعد من الضمانات الهامة لتجسيد مبدأ الإستقلالية، فإنّ من مظاهر هذا المبدأ تمتع هذه الجماعات بحق المبادرة بالعمل الإداري وباستقلالية ذمتها المالية على النحو الذي سيتمّ التّعرض له فيما يلي.

المبحث الثاني: مظاهر الاستقلالية الإدارية والمالية

للجماعات الإقليمية في الجزائر.

إضافة إلى تكريس وجود الجماعات الإقليمية في الجزائر دُستورياً، وإلى الوسيلة المُتبعة في إنشائها وما يترتب على ذلك من جعلها تعبيراً عن المظاهر القانونية لاستقلالية هذه الجماعات في اتخاذها لقراراتها، والإعتماد على الإنتخاب كنمط ديمقراطي لاختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، فهناك مظاهر أخرى تتعلّق بدعائم وجودها تتقرّر متى وُجدت الجماعة الإقليمية، كتمتعها بحرية التسيير في المجال الإداري من خلال استعمال حقها في المبادرة به وما يتقرّر على ذلك من نتائج وآثار¹ (المطلب الأول)، على أنّ ذلك لا يتحقّق إلّا إذا تمّ توفير مورد مالي مُستقل يُعد بمثابة الضمانة الهامة للنجاح و لفعالية استقلال هذه الجماعات، وبالتالي التّجسيد الصّحيح لمفهوم اللامركزية في الجزائر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تطبيقات الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر.

لا يكفي الاعتراف بالمصالح المحلية المختلفة عن المصالح الوطنية لوجود الجماعة الإقليمية، بل ينبغي تمتعها بالشخصية المعنوية التي إذا ما تخلّفت انعدم وجود هذه الجماعة ككيان مُستقل،

¹ - أحمد عيد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، الأردن، 2013، ص125.

وتُعد بعد ذلك فرعاً من فُرُوع الحُكُومة المركزيّة¹. من منطلق ذلك تُعد الشخصية المعنوية أمراً أساسياً لوجود ولقيام اللامركزية وحماية لمصالحها القانونية. وهذا ما عبّر عنه الفقيه الفرنسي Marcel Waline بقوله: "من الضروري أن يكون هناك أشخاص إدارية خلاف الدولة، تُنسب إليها لا إلى الدولة تصرفاتها"².

وبالرُجوع إلى مُختلف النُصوص القانونيّة في الجزائر خصوصاً المادة 49 من القانون المدني، تظهر جلياً إرادة المُشرع في تنظيم وتقنين رابطة التّضامن التي تنشأ بين مُواطني البلدية والولاية و وضعها في إطار قانوني منسق ومنسجم ممّا ينبغي معه تأمين الحماية والتّمثيل المُستقل لها على المُستوى القانوني. وأحسن وسيلة لترجمة ذلك هو الاعتراف لها بالشخصية القانونيّة³.

في هذا الإطار، اعترفت المادة السّابقة بالشخصية القانونيّة للبلدية والولاية⁴، كما أنّ النُصوص المُنظمة للإدارة المحليّة، تضمنت الحديث عن تمتع هذه الجماعات بالشخصية القانونيّة. فبالنسبة للبلدية نصت المادة الأولى من القانون رقم 10/11 على أنّ: "البلدية هي الجماعة الإقليميّة القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة الماليّة المستقلة....". وهي المادة ذاتها المُشابهة في فحواها لنظيرتها الأولى من القانون 08/90 المُلغى⁵.

أمّا بالنسبة للولاية، فالملاحظ أنّ كل من النُصوص القانونيّة المُنظمة لها في ظلّ الأحادية السّياسية والأخرى في ظلّ التعددية السّياسيّة-القانونيين 09/90 المُلغى والحالي رقم 07/12 - نصت في موادها الأولى على التّشخيص القانوني للولاية بنصها: "أنّ الولاية هي جماعة عُمومية إقليميّة تتمتع بالشخصية المعنوية و بالاستقلال المالي"، مع الإشارة إلى أنّ المادة الأولى من

¹ - صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزيّة واللامركزية في تنظيم الإدارة المحليّة، دار اليازوري العلميّة للنشر و التوزيع، الأردن، 2011، ص 39.

² - هذا التعريف أورده الأستاذ: الشيخ سعيد، المرجع السابق، ص 70.

³ - Yves GAUDMET, op.cit., p116.

⁴ - بنصها أنّ: "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العُمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنيّة والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، وكل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون الشخصية القانونيّة".

⁵ - نصت تلك المادة على أنّه: "البلدية هي الجماعة الإقليميّة الأساسيّة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتُحدث بموجب قانون" كما تجدر الإشارة أنّ نظيرتها من الأمر رقم 24/67 المُنظم للبلدية في ظلّ حقبة الحزب الواحد اقتصر فقط على ذكر خصائصها دون أن تذكر التّشخيص القانوني لها وهو المضمون ذاته الذي استتبطت منه صلاحياتها آنذاك إذ نصت على: "البلدية هي الجماعة السّياسية والإدارية والاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافية والأساسيّة"، ولعلّ صياغة هذه المادة بهذه الطريقة في تلك الفترة يُوضّح بجلاء تردّد المُشرع من مسألة استقلالية البلدية، الأمر الذي جعله يتسم بالبساطة آنذاك.

الأمر 38/69 المُنظم للولاية في ظل فترة الأحادية السياسية جاءت أكثر اتساعا بنصها: "أن لها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية".

انطلاقا من ذلك، فإن كانت البلدية والولاية في الجزائر تتمتعان بالشخصية القانونية، فإن لهذه الأخيرة أهمية حيث ذهب البعض ومنهم **محمد جعفر أنس قاسم** إلى اعتبارها أهم مظهر من مظاهر استقلالية هذه الجماعات¹. غير أنه ينبغي القول أن أهميتها تبرز جليا من خلال توضيح أبرز النتائج المترتبة عليها والمُجسدة أساسا في حريتها في تسيير مختلف النشاطات المُسندة إليها في المجال الإداري مُستعملة في ذلك حقها في المبادرة. وعليه ففي ظل هذا المطلب سيتم التّعرّض لأهم تطبيقات هذا الحق من طرف البلدية والولاية والتي تظهر من خلال سلطتهما في التّوظيف، وقيامهما بالتّصرفات القانونية، وإبرامهما للصفقات العمومية (الفرع الأول)، وكذلك من خلال ما يترتب عليه من آثار تتعلّق بصلاحيتهما في التّقاضي كمدعى أو مدعى عليهما، وبترتب مسؤوليتهما عن موظفيها وأخطاءهم وعن الكوارث الطبيعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مظاهر ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لِحَقها في المبادرة.

إنّ استقلالية الجماعات الإقليمية في اتخاذها لقراراتها تتجلى من خلال ممارستها لأعمالها الإدارية بكُل حُرّية، الأمر الذي يقتضي معه تمتع تلك الجماعات بحق اتّخاذها لقرارات ضمن الخُدود القانونية وقيامها بأعمالها الإدارية دون الرّجوع إلى السُلطة المركزية التي لا يحق لها سوى التّصديق أو إلغاء الأعمال الإدارية التي يُخضعها القانون لرقابتها، دون أن تتعدى سلّطتها إلى تعديلها، لا اعتبار ذلك تعديا على سُلطة الهيئة المحلية وإنكارا لِحُقوقها².

هذه الاستقلالية تقتض أن تتمتع الجماعات الإقليمية بحق المبادرة (**le Droit d'initiative**) في مُباشرة الصّلاحيات المُخوّلة لها³. وهذا الحق في معناه لا يقضي أن تُمارس الجماعات الإقليمية حُرّيتها في اتخاذها لقراراتها دون ضوابط قانونية، إذ ينبغي أن تندرج أعمالها ضمن الأطر المُحددة قانونا دون الرجوع إلى السُلطة الوصية إلا إذا نصّ وقرّر القانون أو التّنظيم ذلك.

¹ محمد جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، د م ج، الجزائر، د س ن، ص 11.

² مصطفى كراجي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التّمول المركزي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجبالي اليباس، الجزائر، 1993، ص 53.

³ - Hélène PAULIAT, L'autonomie des collectivités territoriales en Europe, une source potentielle de conflits, L'Imong Cedex, France, sans année, p144.

وعلى هذا الأساس، تظهر أهمية هذا الحق جلياً من خلال القول أنّ استقلالية هذه الجماعات تُقاس بقدرتها في التعبير عن كيانها في مختلف الميادين، الإدارية والمالية والاقتصادية ضمن السياسة العامة المرسومة بمقتضى قوانينها، وإلاّ أصبحت أداة و وسيلة ضمن النظام الإداري للدولة للتعبير عن سياسة القمة.

وحق المبادرة المُعترف به للجماعات الإقليمية له تطبيقات عدة سيتم دراسة بعضاً من مظاهرها المتعلقة بحقها في التوظيف (أولاً)، أو قيامها بتصرفات قانونية كإبرامها للعُقود (ثانياً)، وهذا ما سيتم إثرائه فيما يلي.

أولاً: ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لسلطة التوظيف:

يُعد العنصر البشري من العناصر الهامة والضرورية لنجاح أي عمل، وإطار تنظيمي وتنموي. وفي هذا المجال، وتكريساً لحرية التسيير الإداري التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية، فقد أوكل لها الحق في اختيار موظفيها ومستخدميها من غير العناصر المنتخبة، وأحيانا خريتها في إنشاء وخلق الوظائف من دون إخضاعها لشروط مسبقة موضوعة من طرف السلطات المركزية.

ولأنّ بعضاً من الصلاحيات المسندة للجماعات الإقليمية تمتاز بالخصوصية لارتباطها ببيوميات المواطن المحلي، فإنّ البعض يرى أنّ استقلالية تلك الجماعات تفرض مبدأ الخصوصية في الوظيفة المحلية تماشياً مع المهام المسندة إليها¹.

وقد أُسندت عملية التوظيف على المستوى المحلي في الجزائر لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لمستخدمي البلدية والوالي بالنسبة للولاية، وهذا ما وضّحته المادة 60 من القانون رقم 08/90 الملغى في فقرتها السابعة² هذا رغم أنّ القانون الحالي للبلدية- القانون رقم 10/11- سكت عن تنظيم هذه النقطة عند حديثه عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي نص في موضع آخر في المادة 78 أنّ هذا الأخير يُمثّل البلدية في الحياة الإدارية، وهذا ما يجزّم ببقاء هذا الحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالنظر إلى أنّ صلاحية التوظيف تدخل ضمن تلك الشؤون الإدارية، وذلك رغم صدور القانون الأساسي خاص بموظفي الإدارة الإقليمية وهو "المرسوم

¹-Nadine DANTONEL-COR, Le droit des collectivités territoriales, 3^{ème} éd, Bréal, Paris, 2007, pp234, 235

² - بنصها على أن: يُقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال بتوظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم وفقاً للشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

التنفيذي رقم 334/11¹، الذي سكت فيه عن التصريح بالجهة المخول لها سلطة التوظيف على مستوى البلدية مستخدماً في ذلك عبارة "السلطة المخول لها صلاحية التعيين". على أن المشرع قد اعتمد في إصداره لهذا المرسوم أثناء ذكره لمجموع النصوص التي استند عليها على المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي وأعوان الإدارات المركزية، الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري²، التي أناطت سلطة التوظيف لرئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما يُدعم القول السابق.

ومن ناحية أخرى، فبقاء العمل بالمرسوم التنفيذي رقم 99/90 سالف الذكر والذي أكدت مادته الأولى ما تضمنته المادة 60 الملغاة والمذكورة آنفاً، سدّ كذلك النقص الذي خلفه قانون الولاية الحالي الذي لم يُنظم هذه النقطة بأن خول سلطة التوظيف للوالي بالنسبة لمستخدمي الولاية بنصها على أن: "يخول سلطة تعيين الموظفين والأعوان العموميين وتسييرهم إلى من يلي إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك:.....الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.....".

أما عن النظام القانوني المطبق على مستخدمي البلدية والولاية، فينبغي القول بادئ الأمر أن موظفي البلدية والولاية، موظفون عموميون كموظفي الدولة، بحيث لا تعرف الإدارة المحلية في الجزائر نظاماً للوظيفة العامة المحلية-حتى وإن كان عمال البلدية يتمتعون بقانون أساسي خاص بهم-، وهو ما نصت عليه المادة الثانية من الأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العامة عند حديثه عن مجال تطبيقه، بأن أقرت مبدأ إدماج موظفي الجماعات الإقليمية في النظام العام للوظيفة العامة³، وما يترتب على ذلك من تمتع موظفي هذه الجماعات بنفس حقوق و واجبات أعوان الدولة في الإدارات المركزية واللامركزية، وحتى في جميع امتيازاتهم كالعلاوات والعطل والترقية والتكوين.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 334/11، المؤرخ في 22 شوال عام 1432، الموافق لـ 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي لموظفي الجماعات الإقليمية، ج ر ج ج، العدد، 53، بتاريخ 28 سبتمبر 2011، ص 03.

² - المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990، المؤرخ في 02 رمضان 1410، الموافق لـ 18 جويلية 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي وأعوان الإدارات المركزية، الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج، ج، ج، العدد، 13، بتاريخ 28 مارس 1990، ص 444 .

³ - نصت المادة 02 من الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427، الموافق لـ 15 يوليو 2006، المتعلق بالوظيفة العامة، ج ر ج ج، العدد، 46، بتاريخ 16 يوليو 2006، ص 04 على أنه: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يُمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

يُقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة، والمصالح غير الممركزة التابعة لها، و الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

ويُقصد بالجهاز البشري للجماعات الإقليمية الجهاز غير المُنتخب، وهم مُختلف أصناف المُوظفين التابعين لها مهما كانت درجاتهم في السُّلم الإداري، ومهما اختلفت طبيعة وظائفهم سواء كانوا تقنيين أو فنيين أو مُستشارين أو إداريين، هذا الهيكل كان يخضع إلى وقت قريب لأحكام النصوص السابقة كالمرسوم التنفيذي رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية¹، والسابق له القانون رقم 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل²، قبل أن يصدر الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، وتصدر تبعاً لذلك مجموعة من النصوص التطبيقية له والمنظمة لمختلف القطاعات ذات الصلة³ التي تُخص الجماعات الإقليمية من بينها تلك التي تشترك فيها هذه الأخيرة مع باقي الإدارات والهيئات العمومية الأخرى، كالمرسوم التنفيذي رقم 04/08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية⁴، وإبقاء العمل بالمرسوم التنفيذي رقم 26/91 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات⁵، وذلك قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية الذي يُطبَّق على موظفي البلدية والولاية.

¹ - المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في أول رجب 1405، الموافق لـ 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية لاسيما المادة 37 منه، ج ر ج، العدد 13، بتاريخ 20 يناير 2008، ص 04.

² - القانون رقم 12/78 المؤرخ في 01 رمضان 1398، الموافق لـ 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ومجموع النصوص التشريعية و التنظيمية المتخذة لتطبيقه، ج ر ج، العدد 32 بتاريخ 08 أوت عام 1978، ص 724، وقد نصت المادة الثانية منه على أنه: "تستمد القوانين الأساسية النموذجية المطبقة على مختلف قطاعات النشاط من هذا القانون و تحدد بموجب مرسوم.....".

³ - نذكر على سبيل المثال: مرسوم رقم 199/08 المؤرخ في 03 رجب 1429، الموافق لـ 06/07/2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى السلك الخاص بعمال الإدارة المكلفة بالصناعة التقليدية، ج ر ج، العدد 38، بتاريخ 09/07/2008، ص 18؛ المرسوم التنفيذي رقم 286/08 المؤرخ في 17 رمضان 1429، الموافق لـ 17/09/2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بإدارة المكلفة بالفلاحة، ج ر ج، العدد 53، بتاريخ 17 سبتمبر 2008، ص 05؛ المرسوم التنفيذي رقم 383/08، المؤرخ في 28 ذي القعدة 1429، الموافق لـ 26/11/2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لإدارة المكلفة بالثقافة، ج ر ج، العدد 28، بتاريخ 03/12/2008، ص 04.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 04/08، المؤرخ في 11 محرم عام 1421، الموافق لـ 19 يناير 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر ج، العدد 03، بتاريخ 20 يناير 2008، ص 04.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 26/91، المؤرخ في 17 رجب 1411، الموافق لـ 02 فيفري 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج ر ج، العدد 06، بتاريخ 06 فيفري 1991، ص 225.

وما يُلاحظ في هذا المجال، أنّ النُصوص وإن اعترفت لرئيس المجلس الشعبي البلدي وللوالي -بالرغم من سكوت القانون رقم 10/11 من تنظيم هذه النقطة- بحق تعيين الموظفين والأعوان العموميين¹، وبالتالي ممارسة السلطة السلمية، فإنّ نفس النصوص لم تُعط للمجلس الشعبي الولائي ولا لرئيسه حق المبادرة في التوظيف. ولعلّ ذلك راجع إلى الوضع القانوني الذي تخضع له الولاية التي تُشكل في ذات الوقت جماعة إقليمية ومقاطعة إدارية للدولة، وذلك من خلال تعيين الوالي كممثل للولاية² ومندوب الحكومة وممثل للدولة وفق ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولاية الحالي³.

وإذا كان حق التوظيف مُعترفًا به للجماعات الإقليمية في الجزائر، إلاّ أنّه تمّ تسجيل بشأنه ملاحظات عدّة خصوصًا حول مجموع الإجراءات المُتسمة بالتعقيد والمُتعبة بشأنه، ما يدفع بالقول أنّه أصبح من الضروري تسهيل الإجراءات الشكليّة الخاصة بممارسة هذا الحق.

ومن ناحية أخرى، فحق التوظيف يرتبط بعنصر آخر يتمثّل في المورد المالي المُستقل والمتوفر، كما يُؤثر كلاهما في الآخر، إذ ترتبط قدرة التوظيف لدى الجماعات الإقليمية بمواردها الماليّة ممّا يتطلّب تمتعها بموارد مالية كافية تُمكنها من ممارسة هذا الحق. وفي ذات الوقت فإنّ التّحكّم في العنصر البشري يُؤدي بالضرورة إلى التّحكّم في تسيير ميزانية هذه الجماعات، فحجم تكاليفها يفرض على تلك الجماعات التوظيف العقلاني والرّشيد للعنصر البشري⁴.

أمّا عن مظاهر التّأثير الموجود بينهما، فنجد أنّ حق التوظيف يُؤثر في المورد المالي، حيث تُشكّل مصاريف المُستخدمين وأجورهم عبئًا ثقيلًا على الجماعات الإقليمية وخصوصًا البلديات الضّعيفة والمتوسطة، إذ تُمثّل نسبة 75% من ميزانية التسيير التي غالبًا ما تعجز عن تسديدها إلاّ

1 - وفي إطار ممارسة حق المبادرة من خلال صلاحية التوظيف المُعترف به للجماعات الإقليمية، يُمكن لهذه الأخيرة أن تقوم بتوظيف مُستخدمين مُتعاقدين أجنبين وذلك حسب ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم رقم 276/86 المؤرخ في 11 نوفمبر 1986 و المُعدّل بالمرسوم التنفيذي رقم 315/04 المُحدّد لشروط توظيف المُستخدمين الأجنبين في مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وفق الشّروط المُتطلبية قانونًا كتوفّر خبرة مهنية لا تقل عن أربع سنوات.

2- نصت المادة 105 من القانون 07/12 على أنّه: "يمثّل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنيّة و الإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها".

3- التي نصت على أنّه: "الوالي مُمثل الدولة على مستوى الولاية. وهو مفوض الحكومة".

4- بن شعيب نصر الدين، بن منصور عبد الله، مدى انعكاس ضعف الكفاءات على تسيير الجماعات المحلية -حالة ولاية تلمسان، مقال منشور بالموقع الإلكتروني. www.mouwazaf.ahlamontada.com، ص 02.

بعد اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، أو من خلال لجوئها إلى الموارد المالية الخارجية كحصولها على الإعانات من الدولة. فتقل هذه المصاريف-أجور الموظفين-على الموارد المالية للجماعات الإقليمية غالبًا ما يُمثّل المؤشر الحقيقي عن الصحة المالية لها وطبيعة تسييرها ومحدودية قدرتها الادخارية، وبالتالي على قدرتها على التمويل الذاتي، وهذا ما يُؤثر سلبيًا على نطاق الحرية الممنوحة للبلدية والولاية في اتخاذهما لقراراتهما، الأمر الذي يجعل استقلالها يتسم بالشكلية ويُودي إلى إعطاء مفهوم خاطئ للمركزية.

وفي نفس المجال، إذا كان حق التوظيف يُؤثر على المورد المالي للجماعات الإقليمية، فإنّ هذه الأخيرة لا يمكن لها أن تُمارسه بالشكل الصحيح والأمثل إلا من خلال توفرها على تلك الموارد المالية الكافية التي تسمح لها بممارسة هذا الحق-حق التوظيف- ضمن إطار عقلائي ورشيد ونوعي من خلال توظيفها لمستخدمين مؤهلين مُستوعبين لأهمية الاختصاصات المُسندة إليها. ولعلّ هذا القول يرجع إلى استقراء مجمُوع التركيبة البشرية لمستخدمي الجماعات الإقليمية الجزائرية وخاصة البلدية منها، التي تتكون من ثلاثة أصناف: **أعوان التنفيذ** الذين يُمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة و هؤلاء يُمثلون نسبة **83%** من مجمُوع مستخدميها، **أعوان التّحكّم** وهم الموظفين المؤهلين الحاملين لدرجات معاونين الإداريين كالكتّاب الإداريين والمُلاحقين الإداريين، التّقنيين الساميين ولهم نسبة **12%** من إجمالي مستخدمي البلديات، وأخيرًا **صنف الإطارات** وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يُعادلها من شهادات الكفاءة الذين لهم القدرة على التطور وفهم النُصوص وتفسيرها ويأخذون نسبة **5%¹** التي تُعد في الحقيقة نسبة ضعيفة جدًا لا يمكنها أن تستجيب للمتطلبات العمومية وهو ما يُمثل الإشكال الأول للبلديات. هذه الأخيرة التي عليها أن تُواجه الطلبات العمومية العاجلة والآجلة للمواطنين تُعاني من نقص فادح في التّأطير، فعلى مستوى **1541** بلدية هنالك **7654** إطارًا فقط يحمل شهادات التعليم العالي أي بمعدل أقل من إطار واحد في البلدية الواحدة، في حين تبقى **800** بلدية لا تتوفر على أي إطار جامعي بسبب نقص المورد المالي².

¹ - هذه النسب تناولتها دراسة للإحصائيات المالية للبلديات التي قام بها المركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل التخطيط لسنة 1997. وتجدر الإشارة إلى أنّه و في سنة 2009 تم تنظيم عملية توظيف 3200 إطار في المالية والإعلام الآلي لصالح البلديات تتوزع على النحو التالي: 347 متصرف، 591 محاسب إداري رئيسي، 662 محاسب إداري، مهندسو الدولة في الإعلام الآلي 1600، ورغم ذلك تبقى هذه الأرقام نوعًا ما ضعيفة بالنظر إلى عدد البلديات ونوعية الخدمات المقدمة من طرفها، وقد تمّ أخذ هذه المعلومات من موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz

² - بن شعيب نصر الدين، بن منصور عبد الله، المرجع السابق، ص 04.

وعليه، يبقى التّأطير بعيدًا كلُّ البُعد عن مقاييس النّجاعة بالإضافة إلى أنّ أعوان التّحكّم لا يُمثّلون سوى 12% من مجموع المُوظفين، حيث أنّ النّسبة الكبيرة من مُوظفي البلديات هم أعوان التّنفيذ ويُشكّلون 83% لا يتمتعون بأية كفاءات مهنية. كما أنّ هذه الشّرائح الثلاث بتركيبها المُتباينة تستنزف أكثر من 70% من ميزانية التّسيير، وهي في الحقيقة عبارة عن نسبة استهلاكية بعيدة تمامًا عن إدراك وظائف التّصوّر والعقلنة.

ومن ثمّ، فتمتّى تقرّر العجز المالي للجماعة الإقليمية نتج ضعف التّأطير عنه، إذ عادة ما تكتفي تلك الهيئات بتوظيف مُستخدمين غير مُؤهلين ممّا نتج عنه ضعف في مُمارسة الاختصاصات المُسندة إليها، وأحيانًا التنازل عنها لفائدة السّلطة الوصيّة والمصالح التّقنيّة.

ثانيًا: قيام الجماعات الإقليمية بالتصرّفات القانونيّة.

من مظاهر مُمارسة الجماعات الإقليمية لحقها في المُبادرة بالعمل الإداري، صلاحيتها وقُدرتها على الدُخول في مجموع التصرّفات القانونيّة التي تهم شؤونها¹. ويظهر ذلك جليًا من خلال أمثلة عديدة من بينها: آليات تسيير أملاكها والطُرق المُخولة لها لاكتسابها، وأهليتها لإبرام الصّفقات العمومية والمناقصات. وهو ما كفلته لها مجموع النُصوص القانونيّة والتّنظيميّة المُنظمة لها والمُرتبطة بها، وهو ما نعالجه فيما يلي:

أ- تسيير الجماعات الإقليمية لأملاكها:

من حيث تسييرها لأملاكها، يتعيّن معرفة العناصر المُكونة لأملك هذه الجماعات، وذلك لا يتأتّى إلّا بالرجوع إلى الأحكام المُنظمة لها وبالأخصّوص القانون رقم 30/90 المُتعلّق بالأملك العموميّة²، وقد عرّفت المادة الثّانية منه الأملك العموميّة بنصها: "تشتمل الأملك الوطنيّة على مجموع الأملك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدّولة والجماعات الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصّة، وتتكوّن هذه الأملك الوطنيّة من.....أملك عمومية وخاصّة تابعة للبلدية.....". وتضمن قانون الولاية الحالي-القانون 07/12 - في مواده من 132 إلى 134 بصُورة مُقتضبة أملك هذه الأخيرة، حيث أوردتها في كُل من الأملك العقارية ومجموع الهبات والوصايا المُقدمة لها خلافًا لقانون البلدية الحالي رقم 10/11 الذي وضّحها في الفصل الخامس من الباب

¹ - M.Guillaume PROTIERE, La Puissance Territoriale contribution à l'étude du droit constitutionnel local, these de Doctorat d'Etat, Université Lyon II, 2006, p185.

² - القانون رقم 30/90، المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411، الموافق لـ 1990/12/01، المتضمن الأملك العمومية، ج 2، العدد 52، بتاريخ 1990/12/02، ص 1652.

الثالث من المادة رقم 157 إلى المادة رقم 168 منه بنوع من التفصيل لتشمل أملاك البلدية العمومية والخاصة.

فالعمومية¹ تتمثل في كل الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التابعة للبلدية المستعملة من طرف الجمهور مباشرة أو بواسطة مرفق عام، شريطة أن تُكَيَّف بحُكم طبيعتها مع الهدف المُخصَّص للمرفق². كما لا يُمكن أن تُكوّن الأملاك الوطنية العمومية موضوع تملك خاص أو حقوق تملكية فهي غير قابلة للتصرف ولا للتقادم ولا للحجز³.

أما الأملاك الخاصة التابعة لها-البلدية- فتضمنتها المادة 20 من قانون رقم 30/90 وأكدها المادة 159 من قانون البلدية منها ما يتعلق بالعقار وآخر بالمنقول⁴. والأولى-العقارية- لاكتسابها لابد من اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لاكتساب أي ملك عقاري حتى يُعد ضمن أصول أي هيئة. وقد نصت المادة 26 من القانون رقم 30/90 على أن تُقام الأملاك الوطنية بالوسائل القانونية أو بفعل الطبيعة بطريقتين: إما بوسيلة قانونية أو تعاقدية كالهبة، الشراء، أو بوسائل استثنائية كنزع الملكية عن طريق استعمال القوة العمومية لانتزاع الأملاك لغرض المنفعة

1 - طبقاً لنص المادة 158 / ف1 تتمثل الأملاك العمومية البلدية في مجموع الأملاك الاصطناعية والمتمثلة في: الطُرق العادية وتوابعها التابعة للبلدية، منشآت فنية تابعة للبلدية الغير مُصنفة في أملاك الولاية أو الدولة، الآثار العمومية والمتاحف والأماكن الأثرية الغير مُصنفة في أملاك الولاية والدولة، الحدائق المهينة المُصنفة للبلدية، الأملاك الفنية ومجموعات التحف المُصنفة للبلدية، المنشآت الأساسية الثقافية البلدية، المحفوظات الوطنية التابعة للبلدية.

2- عرض حول الأملاك العقارية، مُقدم من طرف مديرية العامة لأملاك الدولة، وذلك في إطار برنامج الأيام الإعلامية والتكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، يومي 29 و30 جانفي 2008، سعيدة ص 23.

3- المادة 158 / ف02 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية

4 - أما العقار فيتكون من: جميع البناءات والأراضي غير المُصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها البلدية وتُخصَّص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية، المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها الباقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية التي أنجزتها بأموالها الخاصة، الأراضي الجرداء غير المُخصَّصة التي تملكها البلدية، الأملاك العقارية غير المُخصَّصة التي اقتنتها البلدية وأنجزتها بأموالها الخاصة، العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية، المساكن المرتبطة بالعمل أو المساكن الوظيفية التي عرفها القانون ونُقلت ملكيتها إلى البلدية، الأملاك التي ألغي تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية عائداً إليها، الهبات والوصايا التي تُقدم للبلدية والتي تخضع عموماً لمداولة المجلس الشعبي البلدي، على أن تُكوّن محل مُصادقة من طرف الوالي قبُول الأجنبية منها وفق المادة 57 من القانون 10/11، الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية التي تتنازل عنها كُل منها للبلدية أو آلت إليها أيلولة الملكية التامة وذلك. في حين أن الأملاك المنقولة تتمثل في: الأملاك المنقولة والعتاد التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة، الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو حققتها والتي تُمثل قيمة مُقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي.

العامة، كفتح طريق عُمومي، أو استعمال الآليات القانونية لذلك الغرض كحق الشفعة وإعطاء الأولوية لها في شراء أي عقار موجود على إقليمها من مالكة الذي يُريد بيعه وتزى أنه يلزمها في بناء أحد مرافقها¹.

انطلاقاً من كل ما سبق، وبعد معرفة مجموع الأصول المكوّنة للأمالك العمومية للجماعات الإقليمية الجزائرية فإنّ مظاهر ممارستها لحقها في المبادرة تظهر جلياً من خلال كفاءات جردها للأمالك العقارية، والآليات المعتمدة لتسيير تلك الأمالك والتصرّف فيها. فقد نصت المادة 160 من قانون البلدية على أنّ يتمّ إحصاء الأمالك البلدية وجردها في السجلات البلدية العقارية والمنقولة والتي يسهر المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية وتحت مسؤولية رئيسه على مسكها وتحيينها وتثمين تلك الأمالك المنتجة للمداخل وجعلها أكثر مردودية².

وممارسة الجماعات الإقليمية وخاصة البلدية لحقها في المبادرة يظهر من خلال تصرّفها وتسييرها لأملكها سواء بأسلوب التسيير المباشر أو بواسطة مؤسسات عامة، أو عن طريق عقود الامتياز³، حيث وطبقاً للمادة 09 من القانون 30/90 المتعلّق بالأمالك العمومية يتولى رؤساء المجالس البلدية تمثيل البلدية بعقود التسيير كما لهم تمثيلها في الدعاوى القضائية المتعلقة بها.

ويوضّح القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية هذه المسألة عند تعرّضه لنظام المداولات، إذ تؤكد المادة 52 منه الصلاحيات التي من خلالها يقوم بعمله بنصها: **"يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات"**، وبناءً على ذلك فإنّ كل تصرف على الممتلكات التابعة للبلدية يكون بموجب مداولة مع مراعاة المواضيع الخاضعة للمصادقة السلطات الوصية.

¹ عرض مديرية الأمالك الوطنية بسعيدة سابق الإشارة إليه، ص 24. وفي نفس الإطار، هناك طرق أخرى لتكوين الأمالك البلدية تضمنتها المادة 41 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم والتي تجسد صلاحيتها لاكتساب الحقوق عامة، فيمكن أن تتشكل طرق وتكوين الأمالك التابعة للبلدية بزيادة على ما نصت عليه المادة 26 من نفس القانون مما يلي: إدراج الأمالك المختلفة الأنواع التي أنشأتها أو أنجزتها البلدية بأموالها الخاصة، إدراج أملاك البلدية غير المصنفة في الأمالك العمومية، أيلولة الأمالك المنشأة أو المنجزة بمساعدة الدولة أو الولاية أو صندوق التضامن المشترك بين البلديات إلى البلدية لتصبح لها، إلغاء تخصيص الأمالك الوطنية العمومية التابعة للدولة أو الولاية الملغى تخصيصها أو تصنيفها بإعادتها إلى المالك الأصلي، أيلولة الأمالك والحقوق والقيم الناتجة من تجزئة حق الملكية التي تقتنيها البلدية أو مصالحها نهائياً.

² المادتين 162 و163 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

³ - سعد بغيجة، أملاك البلدية والنزاعات المترتبة عنها، مداخلة مُلقاة في المُلتقى حول تسيير الجماعات المحلية، المُنظّم من طرف مخبر المغرب العربي الكبير الاقتصاد والمُجتمع، جامعة بسكرة، جانفي 2008.

وقد نصت المادة 100 من القانون رقم 30/90 سالف الذكر في فقرتها الأولى على كفاءات استعمال وتسيير وإدارة الأشياء المنقولة وجميع العتاد التابع للأمالك الخاصة التي تملكها الدولة أو الولاية أو البلدية من قبل المصلحة أو الجماعة المخصّص لها. ولا يجوز في أي حال من الأحوال أن تكون محل التبادل، ويجب بيعها إذا ما أصبحت غير صالحة نهائياً للاستعمال. وبالتالي فقد خوّلت نفس المادة في فقرتها الثالثة للمجموعات الإقليمية أن تباع مباشرة المنقولات والعتاد التابع لها الذي ألغي استعماله وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها في هذا المجال. ويمكنها إن اقتضى الأمر أن تطلب مساعدة الإدارة المكلفة بالأمالك الوطنية أو مساعدة أعوان التنفيذ وكتاب الضبط لدى المحاكم للقيام بهذه العملية¹.

ب- إبرام الجماعات الإقليمية في الجزائر للصفقات العمومية:

نظراً لتمتع البلدية والولاية بالشخصية القانونية²، وفي مجال ممارستهما لحقهما في المبادرة وخرتيمهما في تسيير النشاط الإداري، مكنتهما الأحكام والنصوص القانونية من استعمال وسائل عدة لتحقيق ذلك الغرض، منها ما يتّصف بالانفرادية كاتخاذ القرارات الإدارية، ومنها التوافقية كالعقود الإدارية بما في ذلك الصفقات العمومية وفق ما وضّحته المادتين 189 من قانون البلدية، والمادة 135 من القانون المنظم للولاية. وقد نصت على ذلك المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 236/10³ المعدل والمتمم والمتضمن قانون الصفقات العمومية عند تعرضها لنطاق تطبيق أحكامه التي لا تسري إلا على الصفقات محل نفقات بعض الهيئات العمومية من بينها الولايات والبلديات، والتي يُطلق عليها في صلب النص بالمصلحة المتعاقدة، وتتم بموجب مبادرة منها دون الرجوع إلى السلطة الوصية التي يبقى لها لاحقاً سوى التصديق عليها دون تعديلها لتشمل هذه الصفقات إحدى العمليات التالية: إنجاز الأشغال، اقتناء اللوازم، وتقديم الخدمات.

1 - كما جاءت المادة 114 من القانون رقم 30/90 في فقرتها الثانية بما يؤكد ذلك، حيث اعتبرت أنه يمكن التصرف في الأملاك المنقولة التابعة للأمالك الوطنية الخاصة التي تملكها الولاية والبلدية وذلك كما يلي: إما مباشرة من قبل الجماعات الإقليمية المعنية عن طريق محافظ البيع، وإما عن طريق الإدارة المكلفة بالأمالك الوطنية أو عن طريق محافظو البيع بالمزيدة بناء على طلب الجماعات الإقليمية طبقاً للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل. وتتم البيوع عن طريق الإشهار والدعوة إلى المنافسة غير أنه يمكن التنازل بالتراضي للأسلاك الخاصة بالأمن العمومي والدفاع الوطني.

2- وهو الواضح من خلال المادة 49 من القانون المدني وحتى المادتين الأولى من قانون البلدية رقم 10/11، والقانون رقم 07/12 المنظم للولاية.

3- المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمتمم، المؤرخ في 28 شوال 1431، الموافق لـ 10/07/2010، والمتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر ج ج، العدد 58، ص 03.

انطلاقاً من ذلك، يُمكن للبلدية والولاية في الجزائر في ظل ممارستهما للمهام المُسندة إليهما قانوناً في حالة ما إذا رأت تخصيص صفقة لمُتعامل مُتعاقد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة، اتخاذ ذلك عن طريق إجراء التراضي سواء كان بسيطاً أو بعد الاستشارة وفق ما حدّدته النصوص، ويُمكن لها أيضاً المبادرة عن طريق إبرام الصفقة العمومية عن طريق مناقصة وطنية أو دولية للحصول على عدة عروض من عدة مُتعهدين مُتنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يُقدّم أفضل عرض¹، وتتمّ حسب الأشكال التالية: المناقصة المفتوحة والمناقصة المحدودة والاستشارة الانتقائية والمزايدة والمُسابقة.

ويُمارَس هذا الحق وفق المادة 82 من قانون البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية باعتباره مُمثلاً لها تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي، كما يقوم الموظف-بالنسبة للولاية- بإبرام عقود بمساعدة ثلاثة أعضاء مُنتخبين من تشكيلات سياسية مُختلفة يتمّ تعيينهم من طرف المجلس الشعبي الولائي وبحضور المُحاسب أو مُمثله بصفة استشارية².

ويترتب على مُمارسة الجماعات الإقليمية لحقها في إبرام العقود والصفقات تمتعها بامتيازات السلطة العامة، من إشراف وتوجيه لأشغال العقد دون الإضرار بمصالح الطرف المُتعاقد. كما لها الحق بأمر المُقاول بتنفيذ الأشغال ليكتسي هذا الأمر الطابع الإلزامي. وتتجلى مظاهر تمتع الجماعات الإقليمية بتلك الامتيازات من خلال الإجراءات المُتبعة لإعلان المناقصة ونشرها³، أو حقها في فسخ العقد إذا ما تبين عجز المُقاول في تنفيذه بعد إعداره. وعموماً فإن الجماعات الإقليمية في الجزائر تتمتع بكافة الحُقوق وتترتب عليها كامل الالتزامات المُقرّرة في الأحكام القانونية المنظمة للصفقات العمومية بنفس الشكليات والكيفيات التي تتمتع بها الدولة وهذا ما يؤكد استقلالية هذه الجماعات في اتخاذها لقراراتها عن كيان الدولة.

وكما أنّ لحق المبادرة التي تتمتع به الجماعات الإقليمية مظاهر، فقد تترتب عليه مجموعة من النتائج الهامة سيتمّ تناولها فيما يلي:

¹ - المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمُتمم.

² - المادتين 136 و137 من القانون رقم 07/12 المُتعلق بالولاية.

³ - لمزيد من التوضيح أنظر: المادة 49 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمُتمم والمُتضمن قانون الصفقات العمومية.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن تمتع الجماعات الإقليمية الجزائرية بحق المبادرة.

بالنظر إلى تمتع الجماعات الإقليمية الجزائرية بحق المبادرة في العمل الإداري، الذي يُخولها سلطة القيام بأعمال متعددة تتعلق بصلاحياتها مباشرة مختلف التصرفات القانونية، فقد يترتب على ذلك الوضع نتائج عدة تتعلق بالمقام الأول بأهليتها في التقاضي (أولاً)، وكذا المسؤولية المترتبة على الجماعات الإقليمية في الجزائر (ثانياً)، وذلك على الشكل التالي:

أولاً: أهلية الجماعات الإقليمية الجزائرية في التقاضي: من بين النتائج المترتبة عن تمتع الجماعات الإقليمية في الجزائر بحق المبادرة بالعمل الإداري، أهليتها في التقاضي أي حقها في اللجوء إلى القضاء لمقاضاة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين بما فيهم الدولة دفاعاً عن مصالحها وترجيحاً لحقوقها¹.

وفي هذا المجال، وحماية لموظفي ومُنْتَخبي الجماعات الإقليمية من الأضرار التي يُمكن لها أن تلحقهم أثناء مُمارسة مهامهم وصلاحياتهم، يُمكن لهذه الأخيرة رفع الدعاوى أمام القضاء، وهو ما يُمثّل تماماً حماية قانونية لكليهما سواء موظفين كانوا أو مُنتخبين، ووفاء للالتزام المنصوص عليه في ظل المادة 146 من قانون البلدية²، وينعقد هذا الحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي له صلاحية التقاضي باسم البلدية ولحسابها وحق الطعن أمام المحاكم الإدارية ضد قرار الوالي الذي يُثبت بطلان أو رفض المُصادقة على المُداولة وفق ما نصّت عليه المادة 61 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، وللوالي بالنسبة للولاية وفق ما نصت عليه المادة 106 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية³.

وفي ظلّ تمتع الجماعات الإقليمية دائماً بحقها في التقاضي مُدعى كانت أو مُدعى عليها، تختص المحاكم الإدارية بالفصل كأول درجة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى

¹ تجدر الإشارة أنه إذا كان حق التقاضي يُدعم الاستقلالية الإدارية لكل من البلدية والولاية في الجزائر، فإنّ هذا الحق لم يتقرر للمجالس البلدية المؤقتة إلا بشرط إخبار السلطة الوصية، وفقاً للمادة 03 من القانون رقم 17/89 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية. هذا ما يدفعنا إلى القول بعدم استقلالية هذه المجالس بنفس الكيفية التي تتمتع بها المجالس المُنتخبة.

² تنص تلك المادة على أنه: "تلتزم البلدية بحماية الأشخاص المذكورين في المادة 148 أدناه من التهديدات أو الإهانات أو القذف التي يُمكن أن يتعرضوا لها أثناء مُمارسة مهامهم أو بمُناسبتها".

³ التي نصت على أنه: "يُمثل الوالي الولاية أمام القضاء".

التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية الصادرة عن الولاية وعن البلدية والمصالح التابعة لها، وفي دعاوى القضاء الكامل الخاصة بهما¹.

ونتيجة لممارسة حق التقاضي المُعترف به للجماعات الإقليمية، فإن سلطة القاضي في الماضي وقبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي-القانون 09/08- كانت تنحصر فقط في إلغاء قراراتها الإدارية إذا ما تأكد من عدم مشروعيتها فلا يمكن له أن يُوضّح للبلدية والولاية التدابير اللازمة والإجراءات الواجب اتخاذها لتنفيذ حكم الإلغاء، ولا أن يحل محلها عقب الإلغاء لاتخاذ القرار السليم² ولا أن يُعدّل القرار المعيب أو أن يستبدل به قرارا جديداً. ونفس القول كذلك الذي كان يمكن اعتماده فيما يتعلّق بإصدار أوامر للجماعات الإقليمية سواء بالقيام بعمل ما أو الامتناع عنه، وإن كان ذات الموقف اعيد النظر فيه عندما يتعلّق الأمر بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية كما سيوضّح لاحقاً عند التعرّض إلى ضمانات الطعن القضائي³.

ومن ناحية ثانية، فإذا ما قرّر القضاء إدانة مالية ضد الجماعات الإقليمية، ذهب البعض إلى أنه يمكن للقاضي أن يلجأ إلى السلطة الوصية لإجبار الإدارة على تسديد الدين، أو أن تقوم السلطة الوصية بتقييده في ميزانية الجماعة الإقليمية مباشرة عند رفضها تنفيذ الحكم القضائي⁴، يُفصّل المُشرع الجزائري-حفاظاً على المصالح المالية للمواطنين وللأشخاص المعنوية العامة والخاصة- في هذا الموضوع ويُحدّد إجراءات تنفيذ الأحكام القضائية المُتضمنة إدانات مالية ضد الجماعات الإقليمية أو لفائدتها تجاه المؤسسات العمومية أو الدولة أو الولاية بمقتضى القانون رقم 02/91 الذي يُحدّد القواعد الخاصة المُطبّقة على بعض أحكام القضاء⁵، وذلك باللجوء إلى خزينة الولاية عن طريق عريضة مكتوبة مرفقة بالصيغة التنفيذية للحكم وكل الوثائق التي تُبين أنّ

¹ - المادة 809 من القانون رقم 09/08، المؤرخ في 28 صفر عام 1429 هـ، المُوافق لـ 25 فيفري 2008، المُتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج، ر، ج، ج، العدد 21، بتاريخ 23 أبريل 2008، ص 76/75.

² - يوسف بن ناصر، عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و السياسية رقم 04-1991، جامعة الجزائر، الجزائر، 1991، ص 916 .

³ - انظر الصفحة رقم 163، 162 من هذه الرسالة.

⁴ - مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 59 .

⁵ - القانون رقم 02/91، المؤرخ في 22 جمادى الثانية 1411، المُوافق لـ 08 يناير 1991، الذي يُحدّد القواعد الخاصة المُطبّقة على بعض أحكام القضاء، ج، ر، ج، ج، العدد 02، بتاريخ 09 جانفي 1991، ص 24 .

مساعي التنفيذ بقيت بدون نتيجة طيلة أربع أشهر، ليُقوم أمين الخزينة بتسديد هذه المُستحقات من الحساب الخاص للبلدية والولاية¹.

ويترتب على حق المُقاضاة تحمُّل الجماعات الإقليمية للمسؤولية الإدارية والمدنية، إذ تبقى مسؤولة دون السُّلطة الوصية عن قراراتها، وهذا ما سيتمّ توضيحه فيما يلي كنتيجة ثانية تتقرر عن تمتع الجماعات الإقليمية في الجزائر بحق المُبادرة.

ثانياً: مسؤولية الجماعات الإقليمية الجزائرية.

من النتائج المُترتبة على الاستقلالية الإدارية للبلدية والولاية في الجزائر، تحملها للمسؤولية سواء تجاه مُوظفيها ومُنخبّيها، أو تجاه الدولة، أو مُواطنيها، وهو ما جسده فعلا النظام التشريعي للجماعات الإقليمية في الجزائر، إذ عرف هذا النظام عدّة نُصوص تشريعية تُقرر ذلك، وهو ما يطرح تساؤل عن طبيعة هذه المسؤولية الجنائية² كانت أم إدارية وأساس قيامها، وبالتالي الصُّور المُقررة لها قانوناً؟

للإجابة على هذا التّساؤل، ينبغي القول أنّ النظام التشريعي لمسؤولية الجماعات الإقليمية في الجزائر يتجسد في قانوني البلدية والولاية، وتوضّح عموماً مظاهر هذه المسؤولية في تحميل هذه الجماعات لوحدها مسؤولية ما يحدث من أضرار على إقليمها تجاه الدولة وكذا المُواطنين نتيجة

1- المواد 02، 03، 04، من القانون رقم 02/91 الذي يُحدد القواعد الخاصة المُطبقة على بعض أحكام القضاء.

2- ما تجدر الإشارة إليه أنّ مسألة الاعتراف بالمسؤولية الجنائية للجماعات الإقليمية تُثير جدلاً فقهيّاً بين موقف رافض وآخر مُقر لها، بالنظر إلى أنّها مزيج من اتحاد طبيعي وإرادي للإنسان مع غيره من الأشخاص، يهدف إلى تحقيق غاية قانونية مُعينة يعترف بها القانون. هذا الاعتراف وحُصُوصاً للبلدية يميّزها عن الأشخاص الدّاخلين في تكوينها، جعل تشريعات عدّة ومنها المُشرع الفرنسي في ظل المادة 121-2 المعدلة بالقانون 2004-204 يُحملها المسؤولية الجزائرية على بعض تصرّفات الجانحة. على خلاف المُشرع الجزائري الذي استثنى في المادة 51 مكرر من الأمر رقم 156/66 المعدل والمُتمّم والمُتضمن قانون العُقوبات صراحة الجماعات الإقليمية من المُساءلة الجنائية ولعل سبب ذلك هو الأخذ بمبدأ سيادة الدولة وتمتع البلدية والولاية بمظاهره وعدم وجود سُلطة أعلى من هذه الأخيرة، هذا بالرغم من أنّ هناك من يرى ونشاطه ذلك الرّأي - ويُنادي بضرورة مُساءلة هذه الجماعات جزائياً عندما تُقوم بتصرفات اقتصادية ومادية تتشابه فيها مع الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص كتلك التي تضر البيئة، مع ضرورة تكييف الجزاءات المُطبقة عليهما وجعلها أكثر انسجاماً مع طبيعة البلدية والولاية والصّلاحيات المُسندة إليهما، حيث لا يمكن حل البلدية أو غلقها كما هو الشأن بالنسبة للعُقوبات المُطبقة على المُؤسّسات الاقتصادية. ولمزيد من المعلومات انظر: عبد اللاوي جواد، المسؤولية الجزائرية للبلدية عن نشاطها الضار بالبيئة، مُداخلة مُلقاة في المُلتقى الوطني حول مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التّعاقدية المُنظم من طرف معهد العلوم القانونيّة والإدارية، المركز الجامعي د. مولاي الطاهر بسعيدة، ماي 2006.

أخطائها المرتكبة من طرف أجهزتها أو مُمثليها، أو عن الأضرار المترتبة جراء الكوارث الطبيعية في حالة ما إذا تبين أنها لم تتخذ الإحتياطات اللازمة لتفادي ذلك، فضلاً على أنها مسؤولة عن الأضرار التي تلحق مُنتخبها ومُوظفيها مادية كانت أو معنوية عند أدائهم لوظائفهم أو بمُناسبة ذلك لأنّ حمايتهم من التزاماتها، وهو ما يُعرف في القانون المدني بمسؤولية المتبوع عن أعمال التابع. وبالتالي فإنّ المسؤولية الإدارية لهذه الجماعات الرّامية إلى طلب التّعويض تتجلى فيما يلي:

أ- مسؤولية الجماعات الإقليمية الجزائرية عن الأخطاء المرتكبة من طرف مُنتخبها ومُستخدميها:

نتيجة لاعتناق النّظام القانوني الجزائري لمبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة، فقد ظهر تطبيق ذلك جلياً من خلال نص المادة 144 من القانون 10/11¹، حيث تُلزم البلدية برفع دعوى الرّجوع أمام الجهة القضائية المُختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأً شخصياً²، ونفس القانون وخلافاً لسابقه-08/90 - فقد قرّر المسؤولية الإدارية لرئيس المجلس الشعبي البلدي عن القرارات الصادرة من طرفه والتي لا تأخذ بعين الاعتبار آراء المصالح التقنية المؤهلة قانوناً، التي من شأنها أن تُحدث أضراراً في حق المُواطن والبلدية أو الدولة³، كما تقرّر المبدأ نفسه وذات القاعدة في المادة 140 من القانون رقم 07/12⁴ التي تُؤكد بأن: "الولاية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي والمنتخبين.

1 - بنصها على أن: "البلدية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء مُمارسة مهامهم أو بمُناسبتها".

2- وتُقابلها المادة 145 من القانون 08/90 السابق والمُنظم للبلدية التي نصت على أنه: "أن البلدية مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي والمنتخبون البلديون، و موظفو البلدية أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمُناسبتها. يُمكن للبلدية أن ترفع دعوى ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم لخطأً شخصياً".

ونلمح الاختلاف بين المادتين في كفيات رُجوع البلدية على مُنتخبها ومُوظفيها، و الذي كان في القانون القديم أمر جوازي يُمكن لها أن تقوم ويُمكن العكس أي متروك لسُلطتها التقديرية، وهو الواضح من استعمال لفظ "يُمكن" في حين أصبح الرّجوع في ظلّ القانون الجديد المُنظم للبلدية أمراً إلزامياً وإجبارياً، وهو ما يُستشف من استعمال المُشعر لفظ "يُلزم" المنصوص عليه في المادة 144 منه.

3- المادة 145 من قانون البلدية الحالي.

4- وتُقابلها المادة 118 من القانون 09/90 المنظم للولاية التي نصت: "الولاية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها أعضاء المجلس الشعبي الولائي، ويُمكنها الطعن لدى القضاء المُختص ضد مُرتكبي هذه الأخطاء".

وتتولى الولاية ممارسة حق دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة خطأ شخصي من جانبهم".

ما يلاحظ من خلال المواد سالفه الذكر، أنّ نية المُشرِّع واضحة في تكريس مبدأ المسؤولية الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر عن مُعظم الأخطاء المُرتكبة من طرف مُنتخبي ومُستخدمي هذه الجماعات-و إن اكتفى قانون الولاية بتقرير مسؤولية الولاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي دون مُستخدميها-كما أوضحت ذات النُصوص اعتناق المُشرِّع الجزائري لفكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي لموظفي البلدية ولُمُنتخبي المجالس الشعبي البلدية والولائية والمُؤلد للمسؤولية الشخصية في ذمته المالية الخاصة، والخطأ المصلحي أو المرفقي الذي يُرتب ويُقرّر مسؤولية البلدية والولاية. هذا رغم أنّ المُشرِّع لم يتعرّض في هذا النطاق لمعيار التمييز والتفرقة فقد اكتفى فقط بالتقرير والنص على أنّ الخطأ الإداري المرفقي يكون متى أرتكب خلال تأدية مهام الوظيفة العامة بالنسبة لمُستخدمي البلدية وللمهام الانتخابية بالنسبة لمُنتخبي المجالس الشعبية أو بمُناسبتها، كما أنّه لم يُوضّح وضعيات الخطأ خلال الوظيفة العامة أو وضعياته بمُناسبة تأديتها لها، ليترك مسألة إيجاد المعيار الجامع والمانع لتحديد حالات الخطأ الإداري المرفقي الذي يُؤسس للمسؤولية الإدارية لجُهود كُل من الفقه والقضاء الإداري¹.

ب- مسؤولية الجماعات الإقليمية الجزائرية تجاه موظفيها ومُنتخبيها:

فالبلدية والولاية مسئولتان تجاه أعضائهما المُنتخبين ومُوظفيهما، لتتقرّر فكرة المسؤولية كأصل عام في هذه الحالة على أساس فكرة ونظرية المخاطر وعلى فكرة الخطأ في بعض الأحيان².

وقد تضمن قانون البلدية نصين تتقرر خلالهما مسؤولية البلدية، أحدهما خاص بمسؤوليتها عن المساس بالسلامة المعنوية أو الجسمانية التي تلحق المُنتخبين أو رئيسها ونوابه، المندوبين البلديين والمُستخدمين البلديين أثناء أو بمُناسبة قيامهم بمهامهم حيث تتقرر المسؤولية هنا على فكرة

¹ - عمار عابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية تأصيلية تحليلية ومُقارنة"، الطبعة الثانية، د م ج، الجزائر، 2004، ص 130. وفي هذا الإطار يستحضرنا قرار العُرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 01 جانفي 1974 في قضية والي ولاية قسنطينة ضد كُل من بوشامة السعيد، وبوشامة عائشة، إذ قضى بمسؤولية ولاية قسنطينة على أساس وجود خطأ إداري مرفقي ناتج عن تأخر والي الولاية في اتخاذ إجراءات وأشغال الصيانة اللّازمة لمُدرج العمارة القديم والآيل للسقوط رغم إخطاره بذلك، وهو ما يُعد تعديا طبقًا لأحكام المادة 123 من قانون الولاية آنذاك، ما أدى إلى وفاة طفلة السيد بوشامة، وهو نفسه الحكم المُقتبس من: المرجع نفسه، ص 95 .

² - رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، د م ج، الجزائر، 1994، ص 80؛ لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول "المسؤولية على أساس الخطأ"، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 25.

الخطأ، وهو ما تضمنته المادة 146 منه بنصها: "تُلزم البلدية بحماية الأشخاص المذكورين في المادة 148 أدناه من التهديدات أو الإهانات أو القذف التي يُمكن أن يتعرضوا لها أثناء مُمارسة مهامهم أو بمُناسبتها"، وتُقابله المادة 139 من قانون الولاية¹.

أما الحالة الثانية فتضمنت مسؤولية البلدية على أساس نظرية المخاطر عن الحوادث الضارة التي تطرأ على مُنتخبي ومُستخدمي البلدية². ما يُلاحظ بشأن هذه المسؤولية أنها تقررت فقط بالنسبة للبلدية حيث لم يتضمن قانون الولاية-القانون 07/12 ولا سابقه 09/90 المُتمم والمُلغى-أي نص يُنظّم ذلك، إضافة إلى أنّ المادة 148 من قانون البلدية المنظمة لها والتي حلّت محل المادة 143 من القانون رقم 08/90 المُلغى، جاءت أكثر اتساعاً من الثانية من حيث أنها أكدت هذه المسؤولية ووضّحت كفاءات وإجراءات تقريرها عند تعرّض أي مُنتخب أو عون بلدي إلى ضرر مادي ينجم بصفة مُباشرة عن مُمارسة وظيفته أو بمُناسبتها، إذ تلتزم البلدية بمُوجب مُداولة المجلس الشعبي البلدي المُصادق عليها من طرف السُلطة الوصيّة بالتعويض المُستحق على أساس تقييم عادل ومُنصف³.

كما أضافت المادة 148 فئة المندوبين البلديين إلى مجموع الأشخاص الذين تتقرّر مسؤولية البلدية عن الأضرار اللاحقة بهم والنّاجمة عن الحوادث الضارة والطارئة عليهم أثناء مُمارسة مهامهم أو بمُناسبة ذلك، على أنّ المادة 143 من القانون القديم سألقة الذكر اكتفت فقط بذكر رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه ومُنتخبي البلدية والمُوظفين. وما يبدو للوهلة الأولى أنّ هذه المادة تُكوّن قد وسعت من نطاق مبدأ مسؤولية البلدية من حيث الأشخاص، غير أنّ الأمر عكس ذلك تماماً فمسؤولية البلدية تجاه المندوبين تتقرر حتى ولو لم يتمّ ذكرهم ضمن المادة 148 السابق ذكرها، بالنظر إلى أنّ المندوبين هم أعضاء مُنتخبين يُعيّنون بمُوجب مُداولة من المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه لضمان تنشيط المندوبية البلدية وبالتالي فهم يدخلون ضمن فئة المُنتخبين، والتي تترتب مسؤولية البلدية تجاههم متى توافرت سُروطها ليُكون لهذه الأخيرة حق الرجوع ضدّ المُتسببين في هذه الأحداث.

¹ نصت هذه المادة على أنه: "يجب على الولاية حماية أعضاء المجلس الشعبي الولائي و مُوظفيها ضدّ كُل التهديدات أو الإهانة أو الافتراءات أو التهجمات مهما كانت طبيعتها خلال مُمارستهم لمهامهم، ويُكون للولاية حق دعوى الرجوع ضدّ مُحدثي الأضرار".

² مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر و تطبيقاتها في القانون الإداري، "دراسة مقارنة"، د م ج، الجزائر، 2000، ص

³ - المادة 148 من قانون البلدية.

ج-مسؤولية البلدية عن الكوارث الطبيعية:

نصت المادة 147 من قانون البلدية: "في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية تجاه الدولة والمواطنين، إذا أثبتت أنها اتخذت الاحتياطات التي تقع على عاتقها والمنصوص عليها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما".

إنّ قانون البلدية أقرّ مسؤوليتها عن الأضرار الناتجة عن الكوارث الطبيعية متى تمّ إثبات أنّها لم تتخذ الاحتياطات اللازمة والمنصوص عليها قانوناً لدرء خطرهما. وما يمكن رصده أنّ المادة سالفة الذكر اقتصرّت في ذكرها لعلّة توقيع هذه المسؤولية على مُصطلح واحد ألا وهو "وُفُوع كارثة طبيعية" وهو ما يُؤخذ عليها خصوصاً أنّ المادة 140 من القانون 08/90 المنظّم للبلدية والمُلغى بموجب القانون الحالي جاءت أكثر اتساعاً منها لذكرها إضافة للكارثة وُفُوع نكبة أو حريق من شأنه أن يحدث أضراراً تُرتب مسؤولية البلدية لخطئها الجسيم في عدم اتّخاذ الاحتياطات اللازمة¹، وهذا ما يوضح تردّد المُشرّع الحالي في مجال ترتيب مسؤولية البلدية، ولعلّ ذلك راجع إلى نيته في عدم ائثار كاهل الميزانية المُخصّصة للبلدية بمصاريف هذه المسؤولية في ظلّ الوضعية الصعبة التي تعيشها مُختلف ماليات الجماعات الإقليمية في الجزائر.

وعلى ذلك، فأساس تقرير هذه المسؤولية في الجزائر يتمثّل في الخطأ الجسيم الذي يكون مرده تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتّخاذ الإجراءات اللازمة في مجال مكافحة الحوادث والكوارث باعتباره التزاماً رتبته المادة 89 من قانون البلدية².

1- وحسب Marc Alain Descanps فإنّ قرار هذه المسؤولية يرجع إلى أنّ الفصل بين الإنسان والطبيعة لم يعد مُطلقاً وجامداً بفعل التطور العلمي والتكنولوجي، إذ أنّ مسؤولية الإنسان ومن خلاله المؤسسات الإدارية بما في ذلك الجماعات الإقليمية لم تعد مُستبعدة نهائياً في الكوارث الطبيعية كالزلازل و الانزلاقات الأرضية وثوران البركان و الفيضانات والأعاصير، وتظهر هذه المسؤولية الإنسانية كذلك في أكثر من مجال آخر من الكوارث كالانفجارات وحرائق الغابات والأوبئة وغيرها، وتُوجد مجموعة من الكوارث الأخرى تعود في أصلها الأساسي إلى الإنسان مثل: انهيار العقارات وانفلات مياه السدّ وانهيار المناجم، ولمزيد من المعلومات أنظر:

Marc ALAIN DESCANPS , Catastrophe et responsabilités, Rev,fr,soc, n⁰³,Paris,1972,p376.

2 - إذ نصّت على أنّه: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بهما، كُّل الاحتياطات الضرورية و كُّل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

وفي حالة الخطر الجسيم والشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الطُروف ويعلم الوالي بها فوراً.

وعند الحديث عن مسؤولية البلدية يتوجب طرح التساؤل التالي: ما موقف المشرع الجزائري بشأن مسؤولية البلدية عن الأضرار الناجمة عن التجمهر ومختلف التجمعات المقامة على إقليم؟

إن الإجابة على هذه الإشكالية، تفرض القول أن المشرع الجزائري وفي ظل قانون البلدية الحالي رقم 10/11 وخلافًا لما كان سابقاً¹، سار على نهج المشرع الفرنسي الذي نزع هذه المسؤولية عن البلدية ليلحقها بالدولة²، فقد سكت تمامًا عن هذه المسؤولية عند تنظيمه لمسؤولية البلدية، لذلك يمكن القول أن المشرع يكون قد أحسن فعلاً وبخاصة في ظل ارتباط فكرة المسؤولية هنا بصلاحيات الضبط الإداري، حيث لا يُعقل أن تتحمل الميزانية المحلية التي تتأسس في جزء منها من الرسوم والضرائب المحلية أضراراً لنشاط يُعتبر وطنياً وتُسخر له وسائلها المحلية، في حين تبقى ميزانية الدولة في منأى عن ذلك و لا تتحمل أي عبء خصوصاً في ظل الضعف الذي تُعانيه هذه الجماعات بالنسبة لمواردها المالية والذي يُعد بحق مؤشراً لمعرفة مدى تجسيد استقلاليتها، وهذا تمامًا ما سيتم التطرق إليه فيما يلي.

المطلب الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر.

رغبة في تدعيم اللامركزية الإقليمية، منح المشرع الجزائري للمجالس المحلية المنتخبة اختصاصات هامة، وحملها أعباء تنموية عديدة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية

كما يأمر ضمن نفس الأشكال بهدم الجدران والعمارات والبنائات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي".

1 - تجدر الإشارة إلى أن النظام القانوني في الجزائر وقبل صدور القانون 10/11 وعلى خلاف نظيره الفرنسي أقر مسؤولية البلدية عن الأضرار الناجمة عن التجمعات بصفة تدريجية، حيث أنه في ظل الأمر رقم 24/67 في مادته 171 نص على تحمل البلدية لهذه المسؤولية على أساس فكرة المخاطر الاجتماعية، لتتحمل الدولة معها نصف الأعباء على سبيل التضامن، وهو ما جعل هذا الحل منسجماً لحد كبير مع اختصاصات البلدية في مجال الضبط الإداري باعتباره نشاطاً محلياً آنذاك. لتصبح كاملة على عاتق البلدية في ظل القانون رقم 08/90 الملغى لاسيما في مادته 139 منه رغم أن سلطة الضبط الإداري لم تعد من الشؤون المحلية كون أن رئيس المجلس الشعبي البلدي أصبح يُمارس صلاحياته في هذا المجال تحت سلطة الوالي بوصفه ممثلاً للدولة. لمزيد من المعلومات انظر: عبد الوهاب ثورة، مسؤولية الدولة عن أضرار التجمهر والتجمعات، مداخلة مُلقاة بالملتقى الوطني حول مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، المنظم من طرف معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بسعيدة، ماي 2006؛

René CHAPUS, Droit administratif général, tome 1, 14^{ème} éd, Paris, 2000, p 1330.

2- المادة 92 من القانون الفرنسي رقم 08/83 المؤرخ في 07 جانفي 1983، الذي حوّل المسؤولية عن التجمهرات والتجمعات من البلدية إلى الدولة الفرنسية.

والثقافية¹. إلا أنّ نجاحها-اللامركزية- لا يتوقف فقط على حجم تلك الاختصاصات الموكلة لهذه المجالس ومدى مسؤوليتها عليها، بل إنّ هذا النجاح يتوقف بالدرجة الأولى على مقدار الوسائل المادية المرصودة للكيانات المحلية²، باعتبار أنّ الموارد الماليّة والبشرية تُعد أهمّ الرّكائز الأساسيّة لنجاح نظام اللامركزية³.

وكخطوة أولى من أجل توفير الموارد الضّرورية لهذه الجماعات، فإنّ المُشرّع الجزائري نص صراحة على استقلالية هذه الجماعات في ذمتها الماليّة⁴، وعلى مصادر هذه الموارد مع ضرورة توفيرها وهو المُستشف من المادة 04 من قانون البلدية بنصها على أنّه: "يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد الماليّة الضّرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونًا في كلّ ميدان.

يُوافق كلّ مُهمة جديدة يُعهد بها إلى البلدية أو تُحول من قبل الدولة، التّوفير المُتلازم للموارد الماليّة الضّرورية للتكفل بهذه المُهمة بصفة دائمة"⁵.

وإذا كان المُشرّع الجزائري قد حذا حذو المُشرّع الفرنسي في هذه النّقطة بالذات-وقد أحسن بذلك فعلا-غير أنّ هذا غير كافٍ تمامًا، وخاصة أن يتضمن القانون المُنظم للبلدية والولاية بابًا أو بابين منهما يُنظمان مالية الجماعات الإقليمية، بل ينبغي العمل على سن وإصدار قانون يُؤطر الجباية المحليّة لهذه الجماعات ويتضمن آليات من شأنها أن تُساعد على التّطبيق الفعلي والجدي لنُصُوصه، خُصوصًا وأنّ الاستقلال المالي المُعلن عنه من طرف المُشرّع لا يعكسه واقع الجماعات

¹- Djalel MAHERZI, Le Financement des Collectivités Territoriales en Algérie, Casbah édition, Alger, 2009, p245.

²- سعاد طيبي، الماليّة المحليّة ودورها في عملية التنمية، اطروحة دكتراه في الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، 2008، ص28؛ موسى رحمانى، وسيلة السبتي، واقع الجماعات المحليّة في ظل الإصلاحات الماليّة و آفاق التنمية المحليّة، مداخلة ملقاة في الملتقى الدولي بعنوان تسيير و تمويل الجماعات المحليّة في ضوء التحولات الاقتصاديّة، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2008؛ فاطمة السعيدى مزروع، الإدارة المحليّة اللامركزية بالمغرب" بين القانون و الواقع"، أطروحة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، المغرب، 1999، ص226 .

³- Richard FRIZON, Anne -Claire MARAND, Sophie RENARD, François SCARBONCHI, La perception de L'autonomie Financière des collectivités locales en Europe: quels enseignements pour la France ? Etude Réalisée par les élèves administrateurs Territoriaux de de l'INET, 9^{ème} Promotion, CNFFT, Paris, 2001, p25.

⁴- و هو الواضح من خلال المادة الأولى من كلّ من قانون البلدية و قانون الولاية الحالي على التوالي بنصها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية وتتمتع بالذمة الماليّة المُستقلة"، و"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة الماليّة المُستقلة.....".

⁵- وهي المادة التي لا تُوجد نظيرتها في القانون رقم 08/90 المُلغى.

الإقليمية في الجزائر، فموارد هذه الأخيرة ترتبط بالدولة في جزء كبير منها بالنظر إلى أن الموارد الخاصة بتأطيرها تبقى دون المستوى المطلوب نتيجة ضعف المستوى الثقافي والتكويني للمنتخب، مما انعكس سلباً على مصير اللامركزية ذاتها.

وفي انتظار اتخاذ التدابير اللازمة من طرف السلطات العامة من أجل تطوير الموارد المحلية وتحقيق تأطير فعال للجماعات الإقليمية، والرفع من مؤهلات المنتخب، فإن ذات المشكل للبلدية والولاية ما زال يُشكّل عائقاً جدياً لتحقيق اللامركزية الصحيحة والفعالة. وعليه فسيتم في هذا المطلب التّعرض لمظاهر الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر (الفرع الأول)، وإلى مدى تأثير المورد المالي المستقل على التجسيد الفعلي لاستقلالية هذه الجماعات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر.

تتمتع الجماعات الإقليمية باستقلالية مالية¹، تبرز مظاهرها من خلال مواردها المالية المختلفة كالموارد الجبائية المحلية والإعانات والمنح وغيرها (أولاً)، إضافة إلى قيامها بوضع الميزانية الخاصة بها² (ثانياً)، وهو ما سيتمّ التّعرض له فيما يلي:

أولاً: الموارد المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر:

تشمل موارد الجماعات الإقليمية في الجزائر الموارد المحلية، والموارد الخارجية والإستثنائية كالإعانات والإقتراضات والهبات والوصايا، على النحو التالي:

أ- الموارد المالية المحلية:

وتتلّخص في مجموع الموارد التي تحصل عليها الجماعات الإقليمية في إطار نطاقها الترابي

¹ - وتجدر الإشارة إلى أن الاستقلالية المالية لا تعني أن تتحمّل الجماعة الإقليمية المسؤولية السياسية أمام الناخبين ودافعي الضريبة، رغم أن جزءاً من الموارد المالية يأتي من الضرائب المحلية أو الرسوم المحددة ضمن القانون، الأمر الذي يتحمّم معه ضرورة أن يتضمّن النظام المالي للجماعات الإقليمية على موارد مالية ذاتية كافية ومُتنوعة حتّى لا يقع مع مُرور الوقت عجز مالي يُصيب ميزانية الجماعات الإقليمية نتيجة مُمارسة الصلاحيات المنوطة بها. ولمزيد من المعلومات أنظر:

Michel BOUVIER, L'autonomie Financière des collectivités territoriales en droit Français, L.G.D.J, Paris, 2012, p125.

² - Madjid GONTAS, Samira HELLOU, L'autonomie Financière Des Collectivités locales et le Développement Territorial : Approche comparative Entre L'Algérie et la France, Les Cahiers du Mecas, n^o04, 2008, p25.

الخاص، أو هي التي يعترف القانون بأحقية الاستفادة منها للجماعات الإقليمية¹.

وبالتالي الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية في الجزائر، تتطلب دراسة الإيرادات الخاصة بالبلدية ثم المتعلقة بالولاية، وذلك على الشكل التالي:

1-الإيرادات الخاصة بالبلدية:

وهي التي تغطي أقسام التسيير والتجهيز و الاستثمار، وقد نصت عليها المادة 195 من قانون البلدية². وما يلاحظ عليها أنها سمحت بالاقتراع من إيرادات التسيير لتغطية إيرادات قسمي التجهيز والاستثمار معاً، كما أنه وضمن الإيرادات المحلية والمتعلقة بإيرادات التسيير، فإن الموارد ذات الطبيعة الجبائية تُعد من أهم مقومات هذه الإيرادات التي تمثل مجموع الرسوم التي تستفيد منها البلدية لأنها موارد مالية نافعة نابعة من مجال إقليمها، إضافة إلى تلك المتعلقة بالاستغلال المالي، وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي:

أ-إيرادات وعوائد الأملاك:

تتوفر الجماعات الإقليمية عامة والبلدية خاصة على إيرادات أملاك متنوعة ومتعددة، تنتج عن استغلال أو استعمال هذه الجماعات لأملكها بنفسها باعتبارها أشخاصاً معنوية خاضعة للقانون العام، أو عن طريق تحصيل حقوق أو ضرائب كبديل لاستغلالها من طرف الخواص. ومن بين هذه الإيرادات تلك الخاصة بحقوق الإيجار وإيرادات بيع المحاصيل الزراعية وحقوق استعمال الأماكن في المعارض والأسواق وعوائد منح الامتيازات.

¹- Chérif RAHMANI, Les Finances des communes Algériennes, insincérité et bonnes gouvernance, Casbah édition, Alger, 2002, p 52 .

² - إذ نصت هذه المادة على أنه: "تتكون إيرادات قسم التسيير مما يأتي: - ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما، - المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات والمؤسسات العمومية، - رسوم وحقوق مقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات، - ناتج ومداخيل أملاك البلدية. ويخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار على مايلي: - الاقتراع من إيرادات التسيير المنصوص عليها في المادة 198 أناه، - ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية، - الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، - ناتج المساهمات في رأس المال، - إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية، - ناتج التمليك، - الهبات والوصايا المقبولة، - كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية، - ناتج القروض".

وما يُلاحظ على هذه الإيرادات أنها تتسم بقابليتها للتجدد، فمثلاً تلك الناتجة من تأجير العقارات عن طريق المزاد يُمكنها أن تتطور بسرعة نظراً لمُرورتها خُصوصاً في حالة اعتماد أسعار تنافسية¹.

ب- إيرادات الاستغلال المالي: وتتشكل من العوائد الناتجة عن بيع مُنتجات أو عرض خدمات تُوفرها الجماعات الإقليمية عامة والبلدية خاصة. وتتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى فاعلية الجماعات الإقليمية. ومن بين هذه الإيرادات: عوائد الوزن والقياس وعوائد الرُسوم عن الذبح الإضافية المُتمثلة في ختم اللُحوم أو حفظها ويُمكن إضافة الإيرادات التي تُوفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية و الحظائر العمومية.

ج- الإيرادات الجبائية:

تُشكل هذه الموارد الرصيد المالي أو الرأسمال الذي تتحرك بواسطته الجماعة الإقليمية في مُختلف الميادين والمجالات التي لها ارتباط بالتنمية المحلية، فزيادتها يكبر حجم تدخلها في ميادين التنمية، وبانخفاض هذه الموارد يتقلص دور الجماعة في أداء وظائفها².

ومن بين هذه الإيرادات ما تستفيد منها البلدية لوحدها و أخرى تشترك فيها مع الولاية والصندوق المُشترك للجماعات المحلية وغيره من الصناديق. وما يُلاحظ أنها غير كافية حتى للسير العادي للبلدية، ما يجعل من رفع نسبة هذه الأخيرة لهذه الرُسوم ومُساعدتها على تحصيلها وإعادة تثمين مُمتلكاتها من الأمور الصّرورية حالياً³. ومن بين الموارد الموجهة للبلديات، الرسم العقاري⁴

¹ - رضوان سوامس ، الهادي بوقلقول ، تمويل الجماعات المحلية في ظلّ التحوّلات الاقتصادية الجزائرية، مداخلة لمقابلة في الملحق الدولي بعنوان تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحوّلات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2008.

² - حميد أبو لاس، قراءة عملية للجباية المحلية على ضوء مشروع القانون الجديد، مُحاضرة مُلقاة في الكليّة المُتعدّدة التخصّصات، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، 2008، ص 01 .

³ - Ali KOLAI, Le plan Communal de Developpement en Algérie, in L'Administration Territoriale au Maghreb(ouvrage collectif), Centre maghrébin d'études et de recherches administratives, Les éditions Guessous, Rabat, san année, p300.

⁴ - إذ كان يُضم وإلى غاية 1991 قسامين: الرسم العقاري على الملكيات المبنية المؤجرة، والرسم العقاري على الملكيات المبنية غير المؤجرة. إلا أنّ قانون المالية لسنة 1992 أعاد النظر في هذا الرسم، حيث تمّ التخلي عن الرسم العقاري على المُمتلكات المبنية. وهذا ما سمح بإعادة النظر في إنشاء الرّسم العقاري على الملكيات غير المبنية، وفي البحث عن فاعلية هذا الرّسم بالنسبة لموارد البلدية.

الذي تأسس بموجب الأمر رقم 83/67 المتضمن قانون المالية، مع العلم أنّ نسبته ضئيلة جدًا رغم أنّه يُوجه 100% إلى البلدية لوحدها، وهو ما يُوضح عجز الجماعات الإقليمية عامة في التسيير العقاري والذي يُعتبر موردًا ضروريًا لميزانيّتها². ورسم التطهير³ الذي تمّ انشائه بمقتضى المادة 54 من القانون رقم 10/83⁴ والمتضمن قانون المالية لسنة 1984، ويُضاف اليهما رسم الإقامة الموجه كليًا إلى البلديات والذي وُجد بمقتضى قانون المالية لسنة 1998 حيث يفرض على جميع المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة على مستوى البلديات الموجودة في ولايات الجزائر العاصمة وعنابة وقسنطينة وهران.

أما الموارد الموجهة جزئيًا للبلديات فهي مجموعة من الضرائب والرُسوم يُقسّم عائدها بين الدولة والجماعات الإقليمية أو بين الجماعات الإقليمية وبعض الصناديق كالصندوق المشترك للجماعات المحلية والصندوق الوطني للسكن وصندوق حماية الصحة الحيوانية... إلخ. ومن بين هذه الضرائب، الرسم على النشاط المهني الذي أنشأ بموجب المادة 21 من قانون المالية لسنة 1996⁵، والدفع الجزافي والرسم على الأطر المطاطية الجديدة والرسم على الزيوت والشحوم وتحضيرها الذي يقطع منه 15% منه لصالح الخزينة العمومية و 35% لصالح البلديات و 50% لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، قسيمة السيارات والرسم على القيمة المضافة⁶

1- الأمر رقم 83/67، المؤرخ في 23 صفر عام 1387، الموافق لـ 06 يونيو 1967، يتضمن تعديل و تتميم الأمر رقم 367/66، المؤرخ في 19 رمضان 1386، الموافق لـ 31/12/1966، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج رج ج، العدد 47، بتاريخ 09/06/1967، ص 634.

2- Jacques BLANC, Les dysfonctionnements des finances municipales, Revue pouvoirs, n°73 Normandie roto impression S.A, Lonrai, Avril, 1995, p104.

3 - عرف هذا الرسم عدّة تعديلات منذ إنشائه، إذ قسّمه قانون المالية لسنة 1993 إلى قسمين: الأول يتعلّق برفع القُمامات المنزلية والثاني بالتّرخيف في مجاري صرف المياه وهو ذاته الرّسم الذي حُذف بصُدور قانون المالية لسنة 1994 الذي نصّ على ذلك من خلال المادة 28 منه.

4 - القانون رقم 10/83، المؤرخ في 14 رمضان 1403، الموافق لـ 25 يونيو 1983، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1983، ج رج ج، العدد 52، بتاريخ 20/12/1983، ص 3264.

5 - هذا الرسم هو مجموع رسمين سابقين: الرّسم على النشاط الصناعي والتجاري و يُرمز له بـ "TAIC"، والرّسم على النشاط غير التجاري "TANC" ويُفرض على رقم الأعمال السنوي أو الإيرادات الإجمالية المُحققة خارج الرّسم على القيمة المضافة.

6 - هذا الرسم جاء ليحل محل رسمين سابقين: الرّسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والذي يعود بنسبة 5% لصندوق الضمان ويرمز له بـ TUGP. أمّا الثاني فهو الرّسم الوحيد الإجمالي على الخدمات TUGPS الذي كان يُوجه عائده كليًا لصالح البلديات. كما يُمثل هذا الرسم الفرق بين قيمة الناتج المحلي والإستهلاكات الوسيطية أي الفرق بين المداخل والتكاليف.

الذي طُبِّقَ بموجب المادة 65 من القانون رقم 36/90 المتضمن قانون المالية لسنة 1991¹ وتُقْتطع نسبة 85% منه لصالح الدولة و 10% لصالح الصُنْدُوقِ المُشْتَرَكِ للجماعات المحلية و 5% لصالح البلديات، والرَّسْمُ عَلَى الذَّبَائِحِ المُؤَسَّسِ بِمُوجِبِ الأَمْرِ 107/69 المُتَضَمِّنِ قَانُونِ المَالِيَةِ لسنة 1970² وَيَتِمُّ حَسَابُهُ بِالنَّظَرِ إِلَى وَزْنِ اللِّحْمِ³. وَأخِيرًا الضَّرِيْبَةُ عَلَى الأَمْلَاكِ الَّتِي يُوزَعُ حَاصِلُهَا كَالتَّالِي: 60% لِلدَّوْلَةِ، وَالْبَلَدِيَّاتِ 20%، وَنِسْبَةُ 20% لِصَالِحِ الصُّنْدُوقِ الوَطْنِيِّ لِلسَّكَنِ.

2-الإيرادات الخاصة بالولاية:

تَضَمَّنَ البَابُ الخَامِسُ مِنْ قَانُونِ الوَالِيَةِ النِّصَّ عَلَى المَوَارِدِ المَالِيَةِ لِلوَالِيَةِ تَحْتِ عُنْوَانِ "مَالِيَةِ الوَالِيَةِ" لِيشْمَلَ عَلَى خَمْسِ فُصُولٍ. الأَوَّلُ يَتَنَاوَلُ الأَحْكَامَ العَامَةَ أَمَّا الثَّانِي فَيَتَحَدَّثُ عَنِ مِيزَانِيَةِ الوَالِيَةِ الَّتِي تَشْتَمَلُ عَلَى قِسْمَيْنِ مُتَوَازِيَيْنِ لِلإِيرَادَاتِ وَالتَّنْفِقَاتِ هُمَا: قِسْمَا التَّسْيِيرِ وَالتَّجْهِيزِ وَالاسْتِثْمَارِ وَفَقِ مَا نَصَتْ عَلَيْهِ المَادَّةُ 158 مِنْ نَفْسِ القَانُونِ⁴. لِيَتِمَّ الحَدِيثُ عَنِ إِيرَادَاتِ الوَالِيَةِ بِصِفَةِ عَامَةٍ فِي ظِلِّ المَوَادِّ مِنْ 151 إِلَى 156 مِنْ القَانُونِ 07/12⁵.

وَمَا يُمَكِّنُ مَلاحِظَتَهُ، أَنَّ أَحْكَامَ قَانُونِ الوَالِيَةِ المُنظَّمَةَ لِمالِيَتِهَا جَاءَتْ عَامَةً، بِحَيْثُ لَمْ تُحَدِّدْ وَتُقَصَّلَ فِي إِيرَادَاتِ قِسْمِ التَّجْهِيزِ وَالاسْتِثْمَارِ وَالتَّسْيِيرِ عَلَى غَرَارٍ مَا جَاءَ فِي قَانُونِ البَلَدِيَّةِ، بَلْ

¹ - القانون رقم 36/90 المؤرخ في 14 جمادى الثانية 1411، الموافق لـ 1990/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج ر ج ج، العدد 57، بتاريخ 1990/12/31، ص 1834.

² - الأمر رقم 107/69، المؤرخ في 22 شوال عام 1389، الموافق لـ 1969/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 1970، ج ر ج ج، العدد 110، بتاريخ 1969/12/31، ص 1806.

³ - وما تجدر الإشارة إليه أنّ هذا الرّسم عرف مجموعة من التّعدّلات فحتى سنة 1993 كان المعدل بـ 02 د ج للكيلوغرام الواحد من اللحم ويوجه بنسبة 100% لصالح البلدية، غير أنّه بداية من سنة 1997 تغيّر المعدل لينتقل إلى 05 د ج وأصبح مدخوله يُوزَعُ عَلَى الشَّكْلِ التَّالِي: 3.5 د ج وَهُوَ مَا يُعَادِلُ 70% لِصَالِحِ البَلَدِيَّةِ، 1. د ج وَهُوَ مَا يُعَادِلُ 30% لِصَالِحِ صُنْدُوقِ حِمَايَةِ الصِّحَّةِ الحَيَوَانِيَّةِ.

⁴ - أما الفصل الثالث فيتناول التصويت على الميزانية، وضبطها في حين أنّ الرابع من ذات الباب يتناول مراقبة الحسابات وتطهيرها.

⁵ - إذ عدّتها المادة 151 من القانون 07/12 بنصها: "تتكوّن موارد الميزانية والمالية للولاية بصفة خاصة ممّا يأتي: التّخصيصات، ناتج الجباية والرّسوم، الإعانات وناتج الهبات والوصايا، مداخل الممتلكات، مداخل أملاك الولاية، القروض، ناتج مُقَابِلِ الخِدْمَاتِ الخَاصَةِ الَّتِي تُؤَدِّيها الوَالِيَةُ، جُزْءٌ مِنْ نَاتِجِ حَقِّ الأَمْتِيَّازِ لِلقَضَائِيَّاتِ العُمُومِيَّةِ بِمَا فِيهَا القَضَائِيَّاتِ الإِشْهَارِيَّةِ التَّابِعَةِ لِأَمْلَاكِ الخَاصَةِ لِلدَّوْلَةِ، النَاتِجِ المُحْصَلِ مُقَابِلِ مُخْتَلَفِ الخِدْمَاتِ....."، كما نصت المادة 153 من نفس القانون على أنه: "يُمكنُ لِلوَالِيَةِ فِي إِطَارِ تَسْيِيرِ أَمْلَاكِهَا وَسِيرِ المَصَالِحِ العُمُومِيَّةِ المَحَلِّيَّةِ، أَنْ تُحَدِّدَ بِمُوجِبِ مُدَاوَلَةِ المَجْلِسِ الشَّعْبِيِّ الوِلَايَتِيِّ مُسَاهِمَةً مَالِيَّةً لِلْمُرْتَقِينَ التَّنَاسِبِ مَعَ طَبِيعَةِ الخِدْمَاتِ المُقَدَّمَةِ وَنوعِيَّتِهَا".

اكتفت بذكر أنّ تغطية نفقات قسم التّجهيز والاستثمار تتمّ عن طريق اقتطاعها من قسم التّسيير، ليتمّ تحديد نسبتها وفقاً للشّروط المُحدّدة في التّنظيم.

وعلى غرار البلدية، فإنّه يدخُل ضمن موارد المالية للولاية مجموع الإيرادات الضريبية والمُشكلة أساساً من مجموع الرُسوم المُباشرة وغير المُباشرة و التي تمّ التّعرّض لها عند دراسة الموارد المالية الخاصة بالبلدية المُتمثّلة في كُل من: الرّسم العقاري، الرّسم على النّشاط المهني، رسم التّطهير، الرّسم على القيمة المُضافة، رسم الذبح، وغيرها.

ب- الإيرادات الماليّة الخارجيّة أو الاستثنائية للجماعات الإقليميّة في الجزائر:

من المعايير التي يُقاس بها حجم استقلالية الجماعة الإقليميّة بما في ذلك جانبها المالي، مدى تغطية الجماعات الإقليميّة لنفقاتها بوسائلها المالية الذاتية¹، إذ أنّ هناك علاقة جدلية بين الاستقلال المالي ومقدار الموارد المالية الدّاتية المُتوفرة لدى الجماعة. فبقدر ما تعتمد هذه الجماعة على الموارد الذاتية لها بقدر ما يتسع استقلالها لممارسة صلاحياتها، وبقدر ما تتركز على الموارد غير الدّاتية للقيام بمهامها بقدر ما يضيق استقلالها.

و نظراً لأنّ موارد أملاك الجماعات الإقليميّة في الجزائر تُعدّ موارد ضعيفة، فإنّ مداخيلها لا تُساعد على تنمية مواردها الذاتية، كون أنّ فاعلية الموارد الجبائية المحليّة تظلّ محدودة الأثر على تنمية وتطوير الموارد الذاتية للجماعات.

وأمام ضعف هذه الموارد-الذاتية- فالبلدية والولاية في الجزائر تضطر إلى البّحث عن مصادر مالية غير ذاتية والمُتمثّلة في: الإعانات والقُروض والهبات والوصايا، الشيء الذي يترتّب عليه التبعيّة الماليّة للجهات المُموّلة. فاللّجوء الدائم إلى القُروض والاعتماد على الإعانات يُؤدي لا محالة إلى تقوية مُراقبة الدولة على هذه الجماعات، التي تُؤدي إلى فُقدان استقلاليتها خاصة من الناحية العمليّة.

¹ - فاطمة السعيد مزروع، المرجع السابق، ص 259 .

وعلى ذلك، ستتم دراسة الموارد غير الذاتية للجماعات الإقليمية في الجزائر المتمثلة في القروض والإعانات والمخصصات والهبات والوصايا¹، مع إبراز في نفس الوقت مدى انعكاسهم وخصوصاً - الإعانات والقروض - على تقليص حجم الاستقلال المالي لها، وذلك من خلال مايلي:

1- الإعانات:

تُعرّف الإعانات أو كما يُطلق عليها بالإمدادات، بأنها كل مساعدة مالية تمنحها الدولة للجماعات الإقليمية بهدف تغطية العجز الحاصل على مستوى ميزانياتها. وتعمل أغلب الأنظمة على منح مساعدات مالية للمجموعات المكوّنة للإدارة المحليّة بها حتى تتمكن من تقديم خدمات للسكان لتكون في مستوى تطلّعاتهم، كما قد يكون الغرض من هذه الإعانات تمكين الجماعات الإقليمية ذات الموارد المالية الضعيفة من موازنة إيراداتها مع نفقاتها².

و لم تشذ الجماعات الإقليمية الجزائرية عن القاعدة حيث تمّ ذكر الإعانات باعتبارها مورداً من مواردها المالية، وهو ما يُستشف من المادة 170 من قانون البلدية والمادتين 151 و154 من قانون الولاية، كما تمّ ذكر الاعتبارات التي بموجبها يتمّ تقديم هذه الإعانات، وهو ما نصّت عليه المادة 154 من قانون الولاية، إذ تُقدم هذه الإمدادات إلى الولايات بالنظر إلى عدم مساواة مداخيلها وعدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية، وعدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هو مُحدّد في القانون، وأخيراً بالنظر إلى الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المُحوّلة لها قانوناً استناداً إلى مخطط الولاية، ونفس الأمر تضمنته المادة 172 من قانون البلدية³ التي نصّت على صلاحية البلدية لتلقي الإعانات ومخصصات التسيير مع توسيعها من

1- تضمنتها المادة 170 من قانون البلدية الحالي، بنصها: "تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة ممّا يأتي: ... الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ..."، وكذا المادة 151 من قانون الولاية بنصها: "تتكون موارد الميزانية ومالية الولاية.....، التخصيصات، ناتج الجباية والرُسوم، الإعانات..... والقروض".

2 - و تجدر الإشارة أنّ مُختلف الدول تُقرّر هذه الإعانات عموماً لغرض تحقيق هدف أو أكثر من الأهداف التالية: ضمان حد أدنى لأداء الخدمات في المستويات المحلية وخاصة الجماعات الإقليمية الفقيرة، سد العجز في الميزانيات المحليّة ومساعدتها على تخطي الأزمات الاقتصادية في أيام الكساد أو التّضخّم، توجيه الإعانات المحلية للاستثمار على المستوى المحلي كما ونوعاً، التّخفيف من الجبايات المحلية مما يخفف العبء على المُمولين و يُؤثر على العلاقات العامة داخل الوحدات المحليّة تأثيراً إيجابياً، التّخفيف من التّفاوت بين الوحدات المحليّة وذلك بزيادة الإعانات للجماعات الإقليمية الفقيرة على عكس الواقع بالنسبة للجماعات الغنية. ولمزيد من المعلومات أنظر: كريم لحرش، التّدير المالي للجماعات المحليّة بالمغرب، على ضوء القانون رقم 45/08، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2010، ص 51.

3 - نصّت هذه المادة على أنّه: "تتلقى البلدية إعانات ومخصصات التسيير بالنظر إلى: عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي مُحدّدة في هذا القانون، عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية، التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات

الاعتبارات التي بمقتضاها يتم منح هذه الإعانات للجماعات الإقليمية مقارنة بالمادة 148 من القانون رقم 08/90 الملغى، التي حصرت منح تلك الإعانات في حالات معينة كالتفاوت في مداخيل البلديات والنقص في تغطية النفقات اللازمة والأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المنوطة بالبلدية قانوناً¹. أما من الناحية العملية فالإعانات التي تُقدمها الدولة إلى البلديات والولايات تأسست منذ السنوات الأولى للاستقلال خصوصاً في أواخر الستينيات وبداية السبعينيات، وفي مقدمتها البرامج الخاصة والموجهة إلى البلديات والولايات المحرومة التي كانت تهدف إلى دعم التنمية المحلية وتحقيق إصلاح اقتصادي و اجتماعي يتماشى والإيديولوجية الاشتراكية المنتهجة آنذاك، كما أنّ هذا البرنامج جاء نتيجة مجموع الأصوات المنادية والمطالبة بنفس الوقت بلفت انتباه السلطات المركزية بخصوص التناقض الواضح والموجود بين ندرة الموارد المالية المحلية للجماعات الإقليمية في الجزائر واحتياجات المواطنين المتزايدة.

وينبغي القول كذلك أنّ الإعانات التي تُقدمها الدولة إلى الجماعات الإقليمية تحمل في ثناياها إيجابيات لكن لها أيضاً بعض السلبيات. فمن إيجابياتها تمكين البلديات الفقيرة من ضمان الحد الأدنى من الخدمات لفائدة السكان، ومن شأن هذه الإعانات أن تُوفّر بعض المداخيل لصالح البلدية والولاية. أمّا عن سلبياتها فهذا النظام-الإعانات والمساعدات- يجعل مصير هذه الجماعات مرهوناً من الناحية المالية بيد الدولة، وبالتالي فإنّ حجم واستفادة هذه الجماعات من هذه المساعدات سيتأثر سلباً وإيجاباً بالحالة العامة التي يعيشها اقتصاد الدولة وبوضعيتها المالية. كما أنّ هذه المساعدات الحكومية عادة ما تتضمن شروطاً تُقيّد حرية واستقلال الجماعات الإقليمية، ممّا

القوة القاهرة، لا سيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي مُحدّدة في هذا القانون، أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً، نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية".

¹ - كما نصّت المادة 154 من قانون الولاية الحالي على أنّ "تتلقى الولاية من الدولة إعانات و مخصصات تسيير بالنظر على الخصوص لما يأتي:- عدم مساواة مداخيل الولايات.

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها و صلاحياتها كما هو مُحدد في هذا القانون.

- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية.

- التبعات الناجمة عن التكلّف بحالات القوة القاهرة و لاسيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي مُحددة في القانون.

- الأهداف الرامية إلى تلبية حاجيات المخولة لها قانوناً.

- نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية و لاسيما في إطار التشجيع على استثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

و تُخصّص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي مُنحت من أجله.

تُحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

يؤدي بهذه الأخيرة إلى الخضوع لرقابة صارمة من طرف السلطات المركزية تُفَرِّغ استقلالها المالي من مدلوله الإيجابي¹.

وانطلاقاً من ذلك، وبالنظر إلى الأثر المُترتب على الإعانات كمورد مالي خارجي واستثنائي للجماعات الإقليمية، فقد تمّ استحداث آليّة تمويل جديدة تتمثل في الصُنْدُوق المُشْتَرَك للجماعات المحلية لتقديم هذه الإعانات للبلدية وللولاية في الجزائر، فَمَا طَبِيعَةُ الْمَهَامِ الْمُنَوَّطَةِ بِهَذَا الصُّنْدُوقِ؟

لقد أنشئ هذا الصُنْدُوق بِمُوجِبِ الْمَرْسُومِ رَقْمِ 134/73² وَالَّذِي جَاءَ تَطْبِيقًا لِلْمَادَّةِ 27 مِنْ قَانُونِ الْمَالِيَةِ لِسَنَةِ 1973، لِيُعَادَ تَنْظِيمُهُ سَنَةَ 1986 بِمُوجِبِ الْمَرْسُومِ رَقْمِ 266/86³ الْمُتَضَمِّنِ تَنْظِيمِ الصُّنْدُوقِ وَعَمَلِهِ الَّذِي أُلْغِيَ بِمُوجِبِ الْمَرْسُومِ التَّنْفِيزِيِّ رَقْمِ 116/14⁴ الْمُتَضَمِّنِ إِنْشَاءَ صَنْدُوقِ التَّضَامِنِ وَالضَّمَانِ لِلْجَمَاعَاتِ الْمَحَلِّيَةِ وَيَحَدِّدُ مَهَامَهُ وَتَنْظِيمَهُ وَسِيرَهُ. وَهُوَ بِذَلِكَ يُعَدُّ مَوْسَّسَةً ذَاتَ طَبَاعٍ إِدَارِيٍّ تَتَمَتَّعُ بِالشَّخْصِيَّةِ الْمَعْنَوِيَّةِ وَالِاسْتِقْلَالِ الْمَالِيِّ، إِذْ كَانَ بِدَايَةِ يَتَكُونُ مِنْ أَرْبَعِ صَنْدُوقَاتٍ: صُنْدُوقَانِ لِلضَّمَانِ وَالتَّضَامِنِ الْبَلَدِيِّ وَأَخْرَانِ خَاصَانِ بِالْوَالِيَّةِ، لِيَتَقَلَّصَ عِدْدُهُمَا إِلَى ثَلَاثٍ بِمُوجِبِ قَانُونِ الْمَالِيَّةِ لِسَنَةِ 1993: صُنْدُوقَانِ لِلتَّضَامِنِ الْبَلَدِيِّ وَالْوَالِيَّيْنِ، وَصُنْدُوقِ الْجَمَاعَاتِ الْمَحَلِّيَةِ لِلضَّمَانِ، وَتَصِلُ بِمُوجِبِ الْمَرْسُومِ التَّنْفِيزِيِّ رَقْمِ 116/14 إِلَى صَنْدُوقِ التَّضَامِنِ وَالضَّمَانِ لِلْجَمَاعَاتِ الْمَحَلِّيَةِ⁵.

ومن المهام المنوطة بصُنْدُوقِ التَّضَامِنِ تقديمُ مُسَاعَدَاتٍ مَالِيَّةٍ لِلْجَمَاعَاتِ الْإِقْلِيمِيَّةِ الَّتِي تُوَجَّهُ وَضْعِيَّةٌ مَالِيَّةٌ صَعْبَةٌ أَوْ الَّتِي يَتَعَيَّنُ عَلَيْهَا أَنْ تُجَابَهُ كَوَارِثٌ أَوْ أَحْدَاثًا طَارِئَةً وَتَقْدِيمِ إِعَانَاتٍ مَالِيَّةٍ

¹ - كريم لحرش، المرجع السابق، ص 50.

² - المرسوم رقم 134/73، المؤرخ في 10 رجب عام 1393، الموافق لـ 1973/08/09، يتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 وإحداث مصالحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، ج ر ج ج، العدد 67، بتاريخ 1973/08/21، ص 1000.

³ - المرسوم رقم 266/86، المؤرخ في 02 ربيع الأول 1407، الموافق لـ 1986/11/04، يتضمن صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج ر ج ج، العدد 45، بتاريخ 1986/11/05، ص 1838.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1435، الموافق لـ 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر ج ج، العدد 19، بتاريخ 02 أبريل 2014، ص 04.

⁵ - وعن أصول هذا الصُنْدُوقِ فَقَدْ نَصَّتِ الْمَادَّةُ 38 مِنْ الْمَرْسُومِ رَقْمِ 116/14 مِنْ الْإِعَانَاتِ السَّنَوِيَّةِ الْمَمْنُوحَةِ مِنْ مِيزَانِيَّةِ الدَّوْلَةِ لِتَسْيِيرِ الصَنْدُوقِ، الْهَبَاتِ وَالْوَصَايَا، كُلِّ مَوْرِدٍ آخَرَ مُرْتَبِطٍ بِنَشَاطِ الصَنْدُوقِ.

للولايات والبلديات لتحقيق مشاريع تجهيز أو استثمار طبقاً لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية
يضمن دفع المبلغ التقديري في جداول الضرائب المباشرة لميزانية البلديات والولايات، وذلك حسب
الشروط المحددة في النصوص الخاصة بالضرائب المباشرة¹.

أما عن مهام صندوق الجماعات المحلية للضمان فقد تضمنت المادة 213 من القانون
رقم 10/11 ذلك، ليتم تخصيص إعاناته قصد تعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ
المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات.

وبالرغم من الدور الهام الذي لعبه الصندوق المشترك للجماعات المحلية في مجال تمويل
الجماعات الإقليمية، إلا أنه لم يتمكن من تغطية العجز المتزايد في الميزانيات المحلية الذي تجاوز
سنة 1994 مبلغ 3.2 مليار دينار مسّت أكثر من 800 بلدية²، ما أدّى بهذه الجماعات إلى التّبحث
عن موارد استثنائية جديدة تتمثل في القروض.

2- القروض:

يُعرّف القرض بصفة عامة بأنه عقد دين مالي تستدينه الدولة أو إحدى الهيئات العامة من
الجُمهور سواء "الأفراد الطبيعيين أو المعنويين" أو المصارف أو الدول أو الهيئات الدوليّة
المُتخصّصة على أساس رد قيمته مع دفع فوائد عنه طيلة فترة العقد من التاريخ المُحدّد وفقاً
لشروط العقد³.و بذلك يُعتبر عقد القرض المحلي مصدراً تلجأ إليه الجماعات الإقليمية بصورة
استثنائية من أجل تغطية النفقات غير العادية، لذلك فهو مورد تنتقي بصدهه صفة الدورية
والانتظام⁴.

1 - كما يُنطاط به مباشرة جميع أعمال تكوين موظفي الإدارة المحلية والمؤسسات والمصالح العمومية المحلية وتحسين
مستواهم من خلال: تنظيم ملتقيات لتدريب موظفي الإدارة المحلية، نشر جميع الوثائق التي من شأنها تسهيل عمل
المنتخبين والإطارات المحلية، تشجيع أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لترقية البلدية والولاية. وباستقراء المادة 212
من قانون البلدية رقم 10/11 عند تناوله للتضامن المالي بين البلديات، وضح مجموع المهام المنوطة بالصندوق البلدي
للتضامن، من ذلك دفعه للبلديات مخصص مالي سنوي بالمعادلة موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات
الإجبارية باعتبارها أولوية، إعانات التجهيز الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية، إعانات استثنائية للبلديات التي
تواجه وضعية غير متوقعة.

2- أشار إلى ذلك: رضوان سوامس ، عبد الهادي بوقفلول ،المرجع السابق،ص04

3- كريم لحرش،المرجع السابق،ص53 .

4 - وفي هذا المجال تجدر الإشارة إلى أنّ القروض المحلية تكتسي أهمية بالغة بالنسبة لتمويل ميزانيات الجماعات
الإقليمية خاصة في الجانب المتعلق بالتجهيز والاستثمار، إذ لم يعد يقتصر دوره على تغطية الأعباء العامة، بل أصبح

وقد رخص المُشرّع الجزائري للجماعات الإقليمية اللّجوء إليها قصد الحصول على التّمويل المُناسب، وهذا ما تضمنته المادة 170 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية¹. وفي هذا المجال فالدّولة أنشأت ومُنذ سنة 1964 بنوْكَا عُمومية تُقدّم قُرُوصًا لفائدة هذه الجماعات، وأول بنك لعب هذه المُهمة هُو صُنْدُوق التّوفير والاحتياط CNEP. ونظرًا لأن البلدية والولاية يتمتعان بالشّخصيّة المعنوية ما يُرتب أهليتها للتعاقد، فإنّها عادة ما تلجأ إلى إبرام هذه العُقود دون اللّجوء إلى واسطة ودون الحاجة إلى مُصادقة السّلطة الوصيّة، وهذا بخلاف ما قرّرتَه المادة 107 من الأمر 24/67 المعدّل والمُتمّم التي أخضعت القُرُوص لموافقة السّلطة العُليا المسؤولة.

وما يُمكن ملاحظته بشأن هذا المورد، أنّه حتّى وإن كان وسيلة تمويل اقتصادية هامة يُمكن أن تُغطّي العجز نتيجة نقص الموارد المالية الذاتية، فإنّه يبقى دائمًا موردًا خارجيًا من شأن الاعتماد عليه أن يُؤدّي إلى المساس بأحد أهم مبادئ اللّامركزية الإقليمية المُتمثّل في استقلالية كياناتها، ما يُحتّم على تلك الجماعات عدم الإفراط في استخدام هذه الوسيلة والحرص على التّوظيف الرّشيد والحكيم لمواردها المالية الذاتية دون إرهاق ماليّتها بأعباء مُمكن أن تُفوق قُدّرتها على التّسديد وتجعل إرادتها رهينة الجهات المُقرضة. كما أنّه وفي حال لجأت هذه الجماعات إلى إبرام عُقود الاقتراض، فيتعيّن أن تُكوّن نسب فائدة الاقتراض معقولة تتماشى وإمكاناتها في التّسديد عند حُلُول أجلها، بحيث لا تُكوّن قيمة هذه القُرُوص وفوائدها أكبر من الإيرادات أو مُساوية لها، بل وينبغي أن يتمّ استعمال هذه القُرُوص في المجالات الإنتاجية و الخدماتية المُثمرة التي من شأنها أن تُشكّل مصدر دخل لها ما يجعله عامل قُوّة للوحدة الإدارية المحليّة، وإن كان تأثير هذه الوسيلة من الناحيّة العملية سلبيًا بالدرجة الأولى بالنظر إلى أنّ بعض البلديات لا تستطيع تسديد قيمة هذه القُرُوص، ما يضطر الحُكومة في بعض الأحيان إمّا مسح هذه الدُيون وإمّا بتسديدها، من ذلك ما قرّره المرسوم التّنفيذي رقم 300/11 الذي يُحدّد طبيعة دُيون المجالس الشعبيّة البلدية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر 2006 ومبالغها وكيفيات التّكفّل بها، بمُوجبه قرّرت الحُكومة إيفاء دُيون 322 بلدية

وسيلة هامة في تنفيذ السّياسات الاقتصادية المحليّة والوطنية ومصدرًا من المصادر يُلجأ إليه لتمويل بعض التّجهيزات والمشروعات التّنموية التي تستغرق وقتًا طويلًا و لا يعود نفعها العام في الغالب على السّكان في الحال بل مُستقبلًا. ولمزيد من المعلومات أنظر: كريم لحرش، المرجع السابق، ص 54.

¹ - إذ نصت هذه المادة على مايلي: "تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة ممّا يأتي: حصيلة الجباية، مداخيل مُمتلكاتها، ناتج الهبات والوصايا، القُرُوص،".

والمقدرة بـ3032 مليار دينار لدى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط " كتاب بنك" والموزعة عبر 26 ولاية من ولايات الجمهورية الثماني والأربعين¹.

3- الهبات والوصايا:

تُعد الهبات والوصايا من الموارد الخارجية للجماعات الإقليمية وتشارك مع القروض باعتبارها من الأصول العرضية غير المنتظمة ولا المستقرة. وعادة ما يكون مصدرها حكومياً أو شخصاً (طبيعياً أو معنوياً) وطنياً أو أجنبياً، نظماً المشرع الجزائري من خلال مختلف القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية آخرها المادة 170 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية² باعتبارها من أحد العناصر المكونة لموارد الميزانية والمالية للبلدية، والمادتان 133 و151 من القانون رقم 07/12 والمنظم للولاية³.

وما يُلاحظ بشأن هذين الموردين أنّ التشريع الجزائري قد أخضع الهبات الأجنبية لسلطة الوصاية في صورة التصريح المسبق والمصادقة عليها، وهو ما تضمنته المادتان 57 و171 من قانون البلدية، والمادتان 55 و134 من قانون الولاية؛ إذ أنّه لا تُنفذ المداورات المتضمنة لقبول الهبات والوصايا الأجنبية إلاّ بموافقة السلطة الوصية عليها المتمثلة عموماً في كلّ من الوالي والوزير المكلف بالداخلية⁴.

1- المرسوم التنفيذي رقم 300/11، المؤرخ في 22 رمضان عام 1432، الموافق لـ 22 أوت 2011، يُحدد طبيعة ديون المجالس الشعبية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر 2006، ج، ج، ج، ج، العدد 49، بتاريخ 28 أوت 2011، ص 04.

2- باستقراءنا للمادتين 115 و116 من القانون 08/90 المتّم والمُلغى، وبمقارنتها بالمادة 170 من القانون 10/11 نجد أنّ هذه الأخيرة وحتى المادة 171 منه، وخلافاً للمادتين السابقتين تحدثت عن مصدر الهبات والوصايا سواء الوطني أو الأجنبي.

3- تنص المادة 133 من القانون 07/12 على أنّه: "يبث المجلس الشعبي الولائي في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية سواء أكانت مقرّونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة".

أما المادة 134 من ذات القانون فقد نصت: "تبت المؤسسات العمومية الولائية في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة لها والتي لا تكون مثقلة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة.

وإذا كانت هذه الهبات والوصايا مقرّونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة، فإنّ قبولها أو رفضها يتمّ ترخيصه بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي.

يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى موافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية.

4 - وتجدر الإشارة إلى أنّه بالنظر إلى الطابع الاستثنائي للهبات والوصايا كمورد مالي للجماعات الإقليمية الجزائرية، فإنّها لا تُؤخذ بعين الاعتبار وبالحسبان أثناء إعداد ميزانية البلدية أو الولاية بالرغم من أنّ لها دوراً إيجابياً.

ثانياً: استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر في وضع الميزانية:

تعتمد مختلف النظم الحديثة على الميزانية كأداة من شأنها تنظيم النشاط المالي بشقيه الإنفاقي والإيرادي، وتُعد في نفس الوقت من أهم الوسائل المستخدمة من طرف الجماعات الإقليمية للتأثير في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي و توجيهها نحو خدمة المجتمع. وبالتالي فالميزانية المحلية تُشكل الإطار الذي من خلاله تُمارس الوحدات المحلية نشاطاتها المالية والإدارية، لتحديد معالم الخطة المالية الذاتية المحلية على مستوى السياسة الإيرادية من خلال رسم مختلف توجهات الموارد المالية الذاتية التي تتركز عليها الجماعات الإقليمية في تحديدها هامش استقلالها المالي، ثم الموارد المالية الاستثنائية التي تُشكل دعامة أساسية لتعويض الخصاص أو النقص الذي قد يُصيب الموارد الأولى. وبالإضافة إلى ذلك فبالميزانية المحلية تتوضح السياسة الإنفاقية لهذه الوحدات سواء المرتبطة بشق التسيير من خلال تغطيتها مختلف النفقات الإجبارية التي لا يمكن للوحدة المحلية العمل بدونها، أو في شقها التجهيزي¹.

وقد عرّفت المادة 157 من قانون الولاية الميزانية بأنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية. كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز وللاستثمار، وهو بذلك يتشابه مع قانون البلدية الذي لم يُوفق إلى حد كبير في التعبير عن مضمونها خاصة في نصه العربي ليضفي عليها صفة العقد بنصه: "...أنها عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار..". على الرغم من أنّ النسخة الفرنسية للنص² - أي المادة 176 - جاءت تعابيرها مُماثلة تماماً لما تضمنته المادة 135 من قانون الولاية السابق - القانون 09/90 الملغى - بأن اعتبرته قراراً وذلك بنصها على أن: "...كما هي قرار بالتّرخيص والإدارة يسمح بحُسن سير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها....".

¹ - كريم لحرش، المرجع السابق، ص 106 .

² - لقد جاء النص الفرنسي على الشكل التالي:

« Le budget communal est l'état de prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la Commune. C'est un acte d'autorisation et d'administration qui permet fonctionnement des services communaux et l'exécution du programme d'équipement et d'investissement de la commune ».

وانطلاقاً من ذلك، تُعرّف الميزانية المحليّة بأنّها: "عمل مالي تقديري سنوي تُعده الجهة التي أوكل لها القانون أمر الإعداد، و تُصادق عليها سلطة الوصاية بعد اعتماده من طرف المجالس الشعبيّة المحليّة المُنتخبة، كونها تُعبر عن الامتيازات والأولويات المُسطرة من قبلها"¹.

وبالإضافة إلى الأدوار المُختلفة التي تلعبها الميزانية المحليّة²، إلا أنّها في الحقيقة تُعبّر عن استقلالية الجماعات الإقليمية في التسيير كونها تقوم بالتقدير لمُختلف نفاقاتها.

ودراسة الميزانية تطرح إشكالية الجهة المُختصة بإعدادها في التشريع الجزائري، بالنظر إلى أنّ هذه العملية تُعتبر من العمليات المُهمّة جدّاً، حيث أنّه من الناحية السياسيّة فلها دور أساسي كونها تُعبّر حقيقة عن استقلالية هذه الجماعات في التسيير لقيامها بتقدير مُختلف إيراداتها ونفقاتها وبرامجها التّمويمية، حتى وإن كانت لا تخرج عن نطاق الخطة التّمويمية المُسطرة من طرف الحكومة، وعن مُختلف التّعليمات والتّوجيهات والمُقرّرات الصادرة عن السلطة الوصية.

ويختلف تحضير ميزانية الجماعات الإقليمية بين الولاية والبلدية من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وتنفيذها. فبالنسبة لميزانية الولاية أناط القانون رقم 07/12 في مادته 160 للوالي مُهمّة إعداد مشروعها وتولي تنفيذها، وذلك بالنظر لطغيان الطابع السياسي على المجلس الشعبي الولائي وعدم امتلاكه الوسائل اللازمة للقيام بهذا الدور مقارنة بالصّلاحيات الماليّة التي يتمتع بها الولي الذي يستعين بإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته الرئاسية المُتمثّلة في الأمين العام للولاية ومصلاحة الميزانية ومُدير الإدارة المحليّة وغيرها. كما أنّه يُنسق بين السياسة الاقتصاديّة للدولة وبرامج التّمنية للولاية التي يسعى لتنفيذها ومُتابعها إلى جانب البرامج البلدية للتّمنية والبرامج القطاعية للتّمنية.

أمّا بالنسبة للبلدية، فإن القانون رقم 08/90 المُلغى قد أناط مُهمّة إعداد ميزانية البلدية إلى هيئة مُنتخبة مُمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما أوحى بأنّ البلديات في ظلّه كانت تتمتع باستقلالية واسعة مقارنة بالولاية وبوضعها وفق القانون رقم 10/11، الذي ارتأى أن يحد من استقلاليتها من خلال تخويله للأمين العام للبلدية باعتباره عُضراً مُعيّناً مُهمّة إعداد مشروع

¹ - وقد عرّفها قانون المحاسبة العمومية على أنّها وثيقة تُقدّر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والتّنفقات الخاصة بالتسيير والتّجهيز والاستثمار. لمزيد من المعلومات انظر: المادة 03 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، المُتضمن قانون المحاسبة العمومية، ج، ج، ج، العدد 35، بتاريخ 15 أوت 1990، ص 1131.

² - من بين مُختلف الأدوار التي تقوم بها الميزانية المحليّة يذكّر: الدور السياسي، الدور الاقتصادي، الدور القانوني، الدور المحاسبي. ولمزيد من المعلومات أنظر: كريم لحرش، المرجع السابق، ص 122 .

الميزانية وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي¹. وبهذا تبدو نية المُشرِّع واضحة في تدعيم سلطة وصلاحيات الأمين العام على مستوى البلدية وجعل ذلك خطوة أولية لنقل هذه الأخيرة من نطاق اللامركزي إلى نطاق عدم التركيز.

فضلاً عن الجهة المختصة بإعداد الميزانية، فإن مشروعها لا يصح ولا يكتسب هذا الطابع إلا إذا خضعت إلى تصويت المجلس المُنتخب، حيث يدرس المجلسان الشعبيان البلدي والولائي مشروع الميزانية دراسة مُعمقة ومُفصلة يُراعى فيها كل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ويتم التصويت عليها على أساس التوازن²، حيث يُكون توازن قسم التسيير ذو طابع إجمالي، بينما يُكون توازن قسم التجهيز والاستثمار على أساس التوازن بالباب والباب الفرعي وبالبرامج. والميزانية لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مُصادقة الوالي عليها بالنسبة للبلدية، و وزير الداخلية بالنسبة للولاية³.

وإن كان للتمويل المحلي دور كبير في تحقيق التنمية المحلية، إلا أن الإشكالية الحقيقية تتمحور أساساً حول: مدى ملاءمة الموارد المالية لمهام هذه الجماعات، أو بالأحرى إلى أي مدى يؤثر وجود المورد المالي للبلدية والولاية و ضعفه في التركيز الفعلي لاستقلاليتهما؟ وهذا ما سيتم الإجابة عليه من خلال الفرع الموالي.

الفرع الثاني: مدى ملاءمة الموارد المالية للجماعات الإقليمية

الجزائرية للمهام المنوطة بها.

يُعتبر التمويل المحلي المعيار الذي بموجبه يتم قياس درجة الاستقلال المالي للجماعة الإقليمية ومن ثم استقلالية الجماعات الإقليمية. إذ كلما زادت حُرية هذه الأخيرة في تحديدها لمواردها وتحصيلها لها تدعمت استقلاليتها. غير أن واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر غير ذلك تماماً حيث تتدخل السلطة المركزية في مالية هذه الجماعات إما عن طريق تحديد الموارد المحلية ونسبها، أو في حالة تقديمها لإعاناتها نتيجة عجز ميزانياتها، وهو ما يجعل مالية الجماعات الإقليمية وخاصة البلديات في تبعية مُطلقة لها مما يحد من استقلاليتها، الأمر الذي انعكس سلباً على مردود التنمية المحلية، مما يستوجب القول بضرورة النهوض بمالية الجماعات الإقليمية. غير

¹ المادة 180 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² المادة 181 من قانون البلدية، و المادة 160 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

³ المادة 57 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، و المادة 55 من القانون رقم 07/12 المنظم للولاية.

أنه وقبل ذلك ينبغي التدقيق في ميزانية الجماعات الإقليمية وأسباب عجزها للخروج ببعض النتائج الهامة حول مالية البلدية والولاية الجزائريتين ومدى تأثيرها على استقلاليتها؟

عند القراءة الأولى لميزانية الجماعات الإقليمية خصوصاً ميزانية البلديات، يظهر أن النفقات المسجلة أكبر بكثير من الإيرادات الحقيقية للميزانية، ما يجعل من مبدأ توازنها مبدأً مختلفاً عند وضعها وإعدادها، فعادة ما توجه معظم المداخل لتغطية قسم التسيير خاصة فيما يتعلق بأجور المستخدمين، بينما يبقى قسم التجهيز والاستثمار ضعيفاً من حيث إيراداته، وهذا ما يطرح دائماً مشكلة عدم التناوب بين الاختصاصات المسندة لها قانوناً والموارد المالية المتاحة، مما يترتب عليه عجزاً في الميزانية.

إن الإجابات على هذه الإشكالية كثيرة ومتعددة ومتنوعة، منها ما يرجع لأسباب مالية وتقنية وأخرى إدارية، غير أنه يمكن جمعها وتلخيصها في سببين أساسيين، الأول يتعلق بضعف المداخل وتضخم في حجم النفقات (أولاً)، أما الثاني فيتمثل في ضعف التأطير البشري في مجال التسيير (ثانياً) وهو ما سيتمّ التعرض إليه فيما يلي:

أولاً: ضعف مداخل الجماعات الإقليمية: إن مداخل البلدية والولاية في الجزائر متعددة ومتنوعة كما سبق البيان¹. غير أن ما يلاحظ على الرغم من تعددها أنها تشترك في خضوعها لمجموعة القيود القانونية والتنظيمية التي تجعل أيدي الجماعات الإقليمية مغلوطة ومرتبطة بشكل كلي بالسلطة المركزية، وهو ما يعد أحد أهم أسباب ضعف المداخل وعجز ميزانياتها والذي تبرز مظهره جلياً من خلال مايلي:

أ- مركزية تحديد وتقدير الإيرادات الجبائية: حتى وإن كانت تُصنّف ضمن الإيرادات الذاتية في ميزانية البلدية، إلا أن هذه التسمية لا تعكس تماماً طبيعة تلك الموارد كونها بعيدة تماماً عن الواقع ومبالغ فيها²، إذ أن الممارسة العملية أفرزت أن البلديات لا تتمتع بأية سلطة تقدير فيما يتعلق بهذه الإيرادات سواء من حيث تحديد صورها وتقدير نسبها وآليات تحصيلها، فيما عدا بعض الرسوم التي تكون نسبتها ضئيلة من إجمالي الإيرادات حيث يُعطى سلطة تقريرها للمجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة - باعتباره حق خوله الدستور للسلطة المركزية بعد موافقة نواب الشعب³ - وهو ما

1 - انظر الصفحة من 88 إلى 99 من هذه الرسالة.

2- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة الأبحاث الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، بسكرة، الجزائر، 2007، ص 103.

3- المادة 122 من دستور الجزائر لسنة 1996 .

دفع البعض إلى القول أنّ الإيرادات الجبائية للبلدية لا تتسم بالذاتية إلا إذا تمتعت هذه الأخيرة بنفس صلاحيات السلطة المركزية في تحديدها للضرائب وتقديرها لنسبتها وتحصيلها بإمكانياتها الخاصة¹.

وبالإضافة إلى تولي السلطة المركزية تحديد كل ما يتعلّق بالإيرادات الجبائية، فالملاحظ أنّها استأثرت لنفسها نسبة كبيرة من غالبية الضرائب والرُسوم كأخذها ما يُقدّر بـ 85% من الرّسم على القيمة المُضافة والتي لا تستفيد منه البلدية إلاّ بنسبة 06%، ليُوجه الباقي إلى الصُنْدُوق المُشْتَرَك للجماعات المحلية. حيث لا يوجد أيّ معيار موضوعي يُمكن أن يُعتمَد عليه في تحديد نصيب البلديات من هذه الموارد.

ومن هنا، فإنّ الجماعة الإقليميّة في الجزائر لا تملك أيّ سلطة لفرض أو تغيير أيّ نوع من الضرائب والرُسوم المحلية أو تحديد وعائها أو المُساهمة في تحصيلها، وهذا ما شكّل أحد أهم أسباب ضعف مداخيلها، ما يجعل من مركزية النّظام الجبائي لا تُخدم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليميّة.

ب- آليات قيام إدارة الضرائب بتحصيل مُختلف الإيرادات الجبائية لها:

أثبت الواقع المُمارساتي أنّ عمليات التّهْرُب الضريبي كثيرة في الجزائر²، كما أنّ الأداء السيئ للمصالح المُكلّفة بتحصيلها له إنعكساته السلبية التي تظهر من خلال قلة عائدات البلديات، كون أنّ فاعلية إدارة الضرائب يزداد عندما يرتفع مُستوى الالتزام بالضرائب سواء من طرف المُواطن المحلي أو الإدارة المُحصلة لها³.

ج- ضعف إيرادات الاستغلال والممتلكات:

ما يُمكن قوله أنّه، و بالرغم من أنّ كانت نسبة كلٍ من إيرادات الاستغلال والممتلكات تُعد قليلة مقارنة بالإيرادات الجبائية لمجموع البلديات الجزائرية، فإنّه يُمكن اعتبارها وسيلة هامة لتحقيق استقلالها المالي بالنّظر إلى سلطة البلديات في تحديدها وتحصيلها. فمن جهة إيرادات الاستغلال ولو كانت خاصة بالبلدية إلاّ أنّها تبقى ضعيفة لأنّ الحُرية التي تتمتع بها هذه الأخيرة ليست مُطلقة. فعادة ما تصطدم سلطة المجلس الشعبي البلدي في تقرير هذه الخدمات وأسعارها بضرورة

¹ - عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 104.

² - المرجع نفسه، ص 103.

³ - المرجع نفسه، ص 104.

مُراعاة مجموع الضوابط المُتَّحِكة في ذلك والمنصوص عليها قانونًا، وبهذا تفقد البلدية استقلاليتها فيما يخص هذه الإيرادات¹.

أما من جهة إيرادات الممتلكات وإن كانت كسابقتها من الموارد المحلية التي تعود للبلدية، إلا أنها تُساهم في ضعف مداخيل البلديات من خلال تناقص إيرادات استغلالها بشكل كبير نتيجة تنازل البلديات عن هذه الممتلكات عن طريق بيعها بأسعار رمزية، أو نتيجة تدخّل السلطة المركزية في تحديد أسعار ثابتة لإيجار هذه الممتلكات وكذا مبالغ بيعها، بالرغم من الاختلافات الكثيرة التي تشهدها البلديات و بالأخص من حيث موقعها الجغرافي، إذ كثيرًا ما تتنوع البلدية في الجزائر كبلدية سياحية ونائية و صحراوية و حضرية و ساحلية ما يجعل يدها مغلولة تمامًا اتجاههما (إيرادات الإستغلال وإيرادات الممتلكات)، وهذا كُله أثر سلبيًا على مداخيل البلدية ما ساهم بصورة مباشرة في عجز ميزانياتها².

ثانيًا: ضعف التأطير البشري في مجال التسيير.

فضلاً عن أسباب العجز المالي لميزانيات الجماعات الإقليمية والمُتمثلة في ضعف مداخيلها والمُغالاة في نفقاتها، ينبغي كذلك أن لا نتغاضى عن عجز الأجهزة المحلية في التسيير الأمثل للموارد المحلية لتطوير الخدمة العمومية وتحقيق التنمية المحلية. فهناك بعض البلديات لها نسبة كبيرة من المداخيل الضريبية وتُعد من أثرى البلديات، غير أنّ مواطنيها يعيشون في مشاكل عدة كعدم استطاعتها توفير قاعات العلاج وتهيئة وتنظيف الأحياء والإضاءة العمومية والغاز... إلخ. ومن ثمّ فالإختلالات التي تقع في ميزانية الجماعات الإقليمية تقع بنسبة أكبر على مسؤولية هذه الجماعات أكثر منها على السلطة الوصية.

انطلاقاً مما سبق وبالنظر إلى الأسباب سالفة الذكر، ينبغي القول أنّ عجز ميزانيات بعض الجماعات الإقليمية في الجزائر أصبح حقيقة واقعية ما استلزم منها طلب إعانات التوازن من

¹ - عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 104.

² - تجدر الإشارة إلى أنه من العوامل المرتبطة بضعف المداخيل وبِعجز الميزانيات، المُغالاة في تقدير حجم النفقات، فغالبًا ما يُسجل على نفقات قسم التسيير الذي يأخذ أكبر نسبة من إجمالي ميزانية البلدية ما يلي: الزيادة في نفقات أجور وتكاليف مُستخدمي البلدية والتي تأخذ نسبة 65% من ميزانية التسيير، الزيادة في مصاريف التسيير العام والمصاريف على الأملاك العقارية والمنقولة، عدم التقدير الحقيقي لبعض النفقات كزيادة استهلاك الكهرباء ومصاريفها والتي تُشكّل في الغالب دُيونًا يصعب تسديدها، فتح المَناصِب المالية دون مُراعاة القدرة المالية للجماعات الإقليمية وخاصة على مستوى البلدية، زيادة عدد السكان وما يترتب عنه من الزيادة في الخدمات المُقدّمة والزيادة في المصاريف. لمزيد من المعلومات انظر: المرجع نفسه، ص 104.

السُلطة المركزية، ما يُدعم تدخّلها في الحياة المحلية للجماعة الإقليمية، وهذا يُؤثر على استقلالية هذه الجماعات من مُنطلق مبدأ أنّ من "يُمَوّل يقود"¹. وعلى ذلك فالقضاء على هذه الإشكالية يقتضي العمل على إيجاد مصادر مالية مُتعددة ومُتنوعة ومرنة من شأنها أن تتلاءم مع الاختصاصات المُتزايدة للبلدية والولاية في الجزائر لتتماشى في ذات الوقت مع مجموع التّطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعرفها الدولة. وهو الأمر الذي كان ولا زال محل اهتمام لدى الجميع سُلطة مركزية كانت أو جماعة إقليمية "بلدية أو ولاية".

إنّ المُشرّع الجزائري وعلى غرار نظيره الفرنسي² في ظلّ المادة 04/ف02 من قانون البلدية حاول التّخفيف من حدّة هذه المُشكلة عن طريق ربط تحويل اختصاصات من الدولة إلى البلدية بتحويل الموارد المالية التي تُخصّصها الدولة لهذه الاختصاصات للبلدية. فضلًا عن بعض الحلول الأخرى والمنظمة في ظلّ القانونين 10/11 و07/12 (كتنظيمهما لآلية التعاون المُشترك ما بين البلديات ونصهما على اتفاقيات التوأمة) التي اتّسمت بأنّها مؤقتة تنصب على امتصاص العجز المالي للجماعات الإقليمية دون التفكير الجدي في خلق نظام مالي محلي تُكون فيه موارد البلديات والولايات مُستقلة عن السُلطة المركزية، وفي ذات الوقت فإنّ تطبيقها عادة ما يصطدم بعراقيل عدّة من أهمّها إخضاعها للرّقابة في معنى المُصادقة الوجوبية مُتمثلة في الوالي و وزير الداخلية³.

وعليه، فالأمر يفرض أن يتمّ إيجاد ميكانيزمات فعّالة من شأنها الخُروج بالوضع الماليّة الصّعبة للجماعات الإقليمية عن طريق التّفكير في وضع الأسس اللاّزمة لإنشاء سياسة ضريبية لامركزية من شأنها إعطاء مرونة أكثر للميزانية المحليّة⁴. فضلًا على ضرورة اعتنائها بالموارد غير ضريبية وذلك من خلال إعادة تّأمين أملاك الجماعات الإقليمية من بلدية و ولاية حتّى تتماشى مع مجموع الظّروف الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها الدولة مع انتهاج سياسة صارمة لتحصيل مداخيل مُمتلكاتها. وهذا ما عبرت عنه الأصوات المُنادية بضرورة إصلاح المنظومة المالية

¹- Marc GUILLAUME, Pouvoir municipal et financement de la vie politique, Revue pouvoirs, n°73 Normandie roto impression S.A, Lonrai, Avril, 1995, p53.

²- تجدر الإشارة إلى أنّ المُشرّع الفرنسي كان سابقًا في تبني فكرة ربط تحويل الاختصاصات من الدولة إلى البلديات والمُحافظات والمناطق بتحويل الموارد المالية التي كانت مُخصّصة لها، وذلك في إطار القانونين المُؤرخين في 1983/07/07 و1983/07/23 المُتضمنان توزيع الاختصاصات بين الدولة والمُحافظات والمناطق.

³- المادتان 55 و 57 من القانونين 10/11 و 07/12 المُتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي.

⁴- تجدر الإشارة إلى أنّ برنامج الحُكومة لسنة 2004 تضمّن اقتراحا بإنشاء نظام جبائي جديد للجباية المحليّة، إذ أنّ الحُكومة ستسهر حُصُوصًا على أن يُرخص لتّشريع للجماعات المحليّة، بترسيخ الجباية المحليّة وتحصيلها على نحو أفضل". منقول عن: نص برنامج الحكومة لسنة 2004، مجلة الفكر البرلماني، العدد 06، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص30.

المحلية، من بينها مجموع التوصيات التي خرجت بها الندوة المنظمة من طرف مجلس الأمة الجزائري والمُخصّصة لمناقشة واقع الجماعات الإقليمية الجزائرية التي ركّزت على ضرورة مراجعة الضرائب المحليّة المباشرة التي يجب عند تحديدها الأخذ بالحسبان مبدأ التكافؤ وحث هذه الجماعات وحُصُوصًا البلدية على العمل من أجل رفع مواردها عن طريق إنشاء المناطق المتعدّدة النشاطات لخلق قاعدة صناعية وتجارية تُكوّن أساسًا لتلك الضرائب. كما ينبغي توجيه العمل إلى تحسين مردودية المؤسسات المحلية والمصالح العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لتحويل فائضها المالي للبلدية والولاية من أجل تحقيق التّجهيز والاستثمار كمحور للتنمية المحلية¹، إضافة إلى مجموعة من التوصيات الأخرى التي قدّمها الدارسون لنظام الإدارة المحلية تشترك كلّها في ضرورة إعادة تثمين مُمتلكات هذه الجماعات، وخلق نمط جديد في التسيير يفتح المجال للمبادرات والطّمُوحات المُستقبلية لتطوير وتحديث وتنمية هذه الموارد المالية، ما يُؤدي إلى تقليص المُساعدات المالية المُقدمة من طرف الدولة والمُوجهة للبلدية والولاية. الأمر الذي يعني تحرّرها من ضغوطات السُلطة الوصية ورسم أطر علاقة الدولة بالجماعة الإقليمية التي ينبغي أن تتدرج في إطار التّكامل وليس التّضارب².

من هنا، وإن كان المُشرّع الجزائري قد اعتمد نمط الانتخاب في تشكيله للمجالس المحلية باعتباره مظهرًا من مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، وتمتّع هذه الأخيرة بالموارد المالي المُستقل فضلًا عن المظاهر القانونية، وكُلّها تُعبّر عن تطبيقات استقلاليّتها المرتبطة بوجُودها، فإنّ تلك المظاهر لا تقتصر فقط على التي تمّ ذكرها، بل تشمل على الأخرى المُتعلقة بمباشرتها لنشاطها، وهذا ما سيتمّ تناوله في الفصل الثاني من هذا الباب.

¹ - علي زيان محمد واعمر، نظرة حول المالية العمومية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 109 .

² - مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 50 .

الفصل الثاني

تطبيقات استقلالية الجماعات الإقليمية
في الجزائر المرتبطة بمباشرة
اختصاصاتها.

إضافة إلى مختلف تطبيقات استقلالية البلدية والولاية في الجزائر والمتعلقة بدعائم وجودها، فإن لهذا المبدأ مظاهر وتطبيقات أخرى للتعبير عنه، من خلال مباشرتهما لاختصاصاتهما عن طريق إعطائهما سلطة المبادرة بالعمل الإداري فيما يخص مجموع المهام المحلية المتميزة عن المهام الوطنية والموكلة لهما بمقتضى القوانين المنظمة لهما. فضلاً لاستعمالهما لوسيلة الطعن القضائي لمواجهة القرارات السلطة الوصية المتعلقة ببطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها، باعتبارها أهم ضمان من شأنه الحفاظ على هذا المبدأ، وإن كان قانون البلدية رقم 10/11 قد نص -زيادة على هذه الوسيلة- على التظلم الإداري كطريق ينتهجه رئيس المجلس الشعبي البلدي للطعن ضد قرارات الوالي الوصائية. ومن ثم دراسة هذا الفصل تقتضي التعرض إلى الإختصاص العام للجماعات الإقليمية في الجزائر (المبحث الأول)، و إلى الوسائل التي تستعملها هذه الجماعات لمواجهة قرارات السلطة الوصية كتعبير عن إستقلاليتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الاختصاص العام للجماعات الإقليمية في الجزائر.

من مظاهر التعبير عن استقلالية الجماعة الإقليمية إعطاؤها الحق في حرية التدخل في مجموع الاختصاصات الموكلة لها¹. وبالتالي فالصلاحيات المحلية تُشكّل محور عمل مختلف المجالس المحلية، وإن كانت في الحقيقة تُثير كثيراً من الجدل على مستوى الفقه الذي اختلف بصدده الأسلوب المتبع في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والمجالس الإقليمية و في نطاقها، ليتجسد في أسلوبين هما: "الإنجليزي والفرنسي"².

انطلاقاً مما سبق، ولأن هذه الإشكالية لا ترتبط بمدى اعتناق المشرع لأحد الأسلوبين السابقين بقدر ما ترتبط بمسألة مدى تطور ديمقراطية الإدارة المحلية ومدى استعداد السلطة المركزية للتخلي عن جزء من اختصاصاتها لجماعاتها الإقليمية، فإنه و بالنظر لمختلف النصوص القانونية المنظمة للجماعات الإقليمية في الجزائر وإن اتجهت إلى الأخذ بالنمط الفرنسي في ذلك، فكلاً اتفقت على قيام البلديات والولايات على موضوع نشاط يتلخص في عُمومه في تسيير الشؤون المحلية.

¹ - حسام مرسي، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2012، ص 125.

² - لتسهيل عملية التمييز بين المصالح الوطنية وما يُعد مصلحة محلية، اقترح الدكتور سامي جمال الدين مجموعة من الضوابط يمكن الاعتماد عليها حتى نكون أمام مصلحة محلية. أنظر مؤلفه: سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، بيروت، د س ن، ص 46.؛ أنظر كذلك في نفس الموضوع:

Marc OLLIVIER, Condition et compétences préfectorales permanence et évolutions, thèse de doctorat de droit (Spécialité : droit public), Université lumière -Lyon II, Faculté de droit et des sciences politiques, France, 2005, p68.

إذا كانت مباشرة البلدية والولاية لصلاحياتهما تُعد من مظاهر الاستقلالية، فإنه ينبغي التذكير بأن أي تطبيق حقيقي للامركزية لا يمكن أن يتحقق بمجرد اعتناق الأسلوب الواسع في تحديد تلك الاختصاصات، بل ينبغي لتحقيق ذلك تزويدها بمجموعة الوسائل الكفيلة لممارسة هذه الاختصاصات. فبدون ذلك تبقى اللامركزية مجرد رغبة نظرية. وفي إطار هذا المبحث سيتم التعرّض لنطاق اختصاص البلدية و الولاية من خلال صلاحيات الهيئة التداولية (المطلب الأول)، و من خلال صلاحيات الهيئة التنفيذية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: صلاحيات الهيئة التداولية المحلية في الجزائر.

يُقصد بهيئات التداول المجالس المنتخبة، وهي تتمثل في المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، و المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية. ولأنّ اللامركزية الإقليمية في الجزائر عبارة عن خيار إستراتيجي، فقد عمدت السلطات العمومية ومنذ السنوات الأولى للاستقلال على تفعيلها وترسيخها، باعتبارها المجال المناسب لتأدية أفضل للخدمات المحلية، وللممارسة السياسية على الصعيد المحلي¹. وفي هذا المجال وإذا كان المؤسس الدستوري في الجزائر قد اعترف بالولاية والبلدية كجماعات إقليمية، فإنه قد فوّض الاختصاص لتحديد القضايا المحلية إلى البرلمان، إذ نصت المادة 122 من دستور سنة 1996 على أنه: "يُشرع البرلمان في المجالات التي يُحددها له الدستور، وكذا في المجالات التالية:.....10-التقسيم الإقليمي للبلاد.....".

فالتنصوص الأولى للمنظمة للامركزية في الجزائر قامت بتوزيع أولى الاختصاص بين الدولة من جهة والبلدية والولاية وخاصة هيأتهما التداولية، من جهة أخرى.

وفي ظلّ التعددية السياسية، نظم البلدية والولاية بداية القانونين المتممين رقمي 08/90 و 09/90 على التوالي، ليتم إلغاؤهما لاحقاً بموجب القانونين رقم 10/11 ورقم 07/12 الذين تناولوا اختصاصات البلدية والولاية، ولأنّ منهجية البحث تفرض التطرق لصلاحيات هيأتهما التداولية²،

¹-حسن بنغي، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، مُداخلة مُلقاة ضمن أشغال الندوة المنظمة خلال سنة 2005، والمُتعلّقة بتدبير الشأن المحلي، الطبعة الأولى، مطبوعات النجاح، المملكة المغربية، 2006.

²- يُمكن تقسيم صلاحيات المجالس المحلية عامة إلى عدة تقسيمات: فيجوز تقسيمها إلى اختصاصات ذات طابع تقريري كإدارة الأموال والميزانية، وأخرى ذات طابع استشاري، كأخذ رأيه في مجموع المشاريع الوطنية المراد إنجازها على إقليمها، كما تُقسّم إلى اختصاصات محلية، تتعلّق بالأساس بالشؤون المحلية، وأخرى ذات طابع وطني كتتشيط القطاع الفلاحي والاشتراكي، البريد والمواصلات، تنظيم الانتخابات الرئاسية والتشريعية.

فسيتمّ التّعريض بمجموع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وفق القانون رقم 10/11 (الفرع الأول)، وإختصاصات المجلس الشعبي الولائي وفق القانون رقم 07/12 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

تناول القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في الباب الثاني منه، مُخصّصًا لذلك إثنين وعشرين مادة أي من المادة 103 إلى المادة 124¹. على أنّ هذا القانون وعند تطرقه إلى اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، اعتبر أنّ البلدية الخلية القاعدية للدولة. ومن ثمّ فإنّ مهمة التنمية المحلية تنطلق منها مهما اختلفت برامج وتوجيهات الدولة المختلفة، وهذا فعلاً ما تبنته المادة 52 منه بنصها على: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات"².

وبالتالي، تُمارس المجالس الشعبية البلدية اختصاصات عدة في مسائل كثيرة و متنوعة ومُتشعبة تتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية، وبالاختصاصات التقليدية من ناحية أخرى التي تتداول بشأنها وتتخذ فيها القرارات اللازمة قصد تنفيذها لاحقاً.

ويتمّ عرض بيان هذه الاختصاصات فيما يلي:

أولاً: الصلاحيات التقليدية للمجلس الشعبي البلدي.

يبرز هذا الدور أساساً في ضمان البلدية لسير المصالح العمومية التابعة لها، استناداً لنص المادة 149 من قانون البلدية، إذ يتمّ التّداول لإحداث مصالح عمومية تقنية قصد التّكفل ب:- التّزوّد بالمياه الصّالحة للشرب وصرف المياه المُستعملة.

- النّفايات المنزلية والفضلات الأخرى.

كما تُقسم إلى اختصاصات إلزامية من ذلك المتعلّقة بالميزانية، النّظافة، تسيير الأموال العقارية، إنشاء المرافق وبناء المدارس، وأخرى اختيارية، وذلك حين يترك المُشرّع للجماعة الإقليمية خرية تقدير الجدوى من إنشاء المرفق المحلي من عدمه.

¹- وهذا على خلاف القانون رقم 08/90 المُتمّم والمُلغى، الذي نظّم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في 28 مادة من 84 إلى 111.

²- وهي ما يُقابلها المادة 85 من القانون رقم 08/90 المُتمّم بنصها: "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المُسندة للبلدية".

-صيانة الطُرُقَات وإشارات المُرُور.

-الإِنارة العُمومية.

-الأسواق المُغطاة والأسواق والمُوازن العُموميّة.

-الحظائر و مساحات التّوقف.

-المحاشر.

-النقل الجماعي.

-المذابج البلدية.

-الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشُّهداء.

-الفضاءات الثّقافية التّابعة لأملاكها.

-فضاءات الرّياضة والتّسليّة التّابعة لأملاكها.

-المساحات الخضراء.

وبرز كذلك الدّور التّقليدي للمجلس الشعبي البلدي في جانبه المالي، من خلال تصويته على ميزانية البلدية¹، فله دور هام بالنّسبة لهذه الأخيرة. فبعد أن يتّم إعداد مشرُوعها من طرف الأمين العام تحت سُلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي²، يجري التّصويت عليها بمعرفة المجلس، الذي يكون على أبواب الإعتمادات بابًا، بابًا ومادة، مادة³، ويحق للمجلس الشعبي إجراء تحويلات من باب إلى آخر داخل نفس القسم من الميزانية، كما يحق لرئيسه إجراء تحويلات من باب إلى آخر داخل نفس الباب بمُوجب قرار، ويُخطَر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمُجرد عقده دورةً جديدة، لتُستثنى من ذلك الإعتمادات المُقيّدة بترخيص خاص.

¹- Paul PEVOS Ph.D, Le developpement local: contexte et definition ,cahiers de recherche IREC12-03, Institut de recherche et d'enseignement pour les cooperatives de l'université de Sherbrooke, IRECUS, 2003, p27.

²- المادة 180 من القانون رقم 10/11 المُتعلّق بالبلدية .

³- المادة 182 من القانون رقم 10/11 المُتعلّق بالبلدية .

وفي ذات المجال، فإنّ السُلطة التّي تختص بضبط ميزانية البلدية لها الحق في أن ترفض أو تُعدّل مصادر الدّخل أو أوجه النّفقة المُقيّدة بها، غير أنّه لا يُجوز لها أن تُضيف نفقات جديدة إلّا إذا اضطرت إلى ذلك، أو تبيّن من تنفيذ الميزانية عند العمل بأحكامها أنّ لا عجز مالي، فيتعيّن على المجلس الشعبي اتّخاذ جميع التّدابير اللاّزمة لإزالة هذا العجز، وتحقيق التّوازن الدّقيق للميزانية وفق ما نصت عليه المادة 183 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية.

ثانياً: الاختصاصات الاقتصادية و الاجتماعية للمجلس الشعبي البلدي.

يتمتع المجلس الشعبي البلدي هنا بعدة صلاحيات وذلك على الشّكل التالي:

أ- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التّهيئة والتنمية.

تضمنت هذه الصلاحيات المواد من 107 إلى 112 في إطار الفصل الأول من الباب الثاني. ولنا أن نتساءل عن كيفية تنظيم موضوع و دور الهيئة التداولية البلدية في مجالي التّهيئة والتنمية؟

تُعرّف التّهيئة العمرانية بصفة عامة، أنّها مجموعة التّصورات السّياسية والإيديولوجية للتشكيلات الاجتماعية والوسائل المُطبّقة في الإنتاج وتنمية وتنظيم الإقليم في منطقة مُتجانسة أكثر أو أقل تطابقاً لأنماط الاستهلاك للسّكان الذين يتواجدون عليه¹.

كما أنّ فكرة التّهيئة العمرانية عرفت تطوراً عبر الأزمنة والأمكنة وتتوّعت حسب الأنظمة الاقتصادية والتشكيلات الاجتماعية وأنماط الإنتاج والاستهلاك².

ويبرز دور المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال من خلال إعداده لبرامجه السنوية ومُتعدّدة السّنوات المُوافقة لمدّة عُهدته ويُصادق عليها. كما يسهر على تنفيذها تماشياً مع الصّلاحيات المُخوّلة له قانوناً³. وفي إطار المُخطّط الوطني للتّهيئة والتنمية المُستحدثة للإقليم والمُخطّطات التّوجيهية القطاعية يُشارك في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة⁴.

¹ - الشيخ سعيدي، المرجع السابق، ص 306 .

² - الزين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التّهيئة و التعمير، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، مؤسسة هانس صايدل، بسكرة، 2009، ص 31.

³ - عادل بن عبد الله، تأثير توسيع إختصاص البلدية في ميدان العمران، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، مؤسسة هانس صايدل، بسكرة، 2009، ص 31.

⁴ - المواد 107 و 108 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية.

على أنّ مهام المجلس الشعبي البلدي في مجالي التهيئة والتنمية لا تقتصر على ما سبق ذكره فقط، بل يسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، لاسيّما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية، ويُبادر بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخطّطها التنموي. وفي سبيل ذلك يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته، كما لها-البلدية- المساهمة في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأفضل لها¹.

وبالنظر إلى كل ما سبق، فإنه يُمكن تسجيل الملاحظات التالية بخصوص دور المجلس:

1- إن القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية وعند تعرّضه لموضوع التهيئة أضاف إليها مهمة التنمية، وهذا على خلاف القانون السابق رقم 08/90 المتّم-الذي نصّ على التنمية المحلية، ذلك الوضع دفع بالبعض إلى التساؤل عن طبيعة باقي الصّلاحيّات، إن كانت تدخل في إطار مهام التنمية أم لا؟²

2- إن ثاني ملاحظة يُمكن تسجيلها أنّ القانون رقم 10/11 وعلى غرار سابقه رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، ما زال يعتمد على التّخطيط كوسيلة لتنفيذ القرارات البلدية التنموية، وإن كان أساسها زمني محض كالمخطّط السنوي والمخططات المتعدّدة السنوات.

3- ما يُلاحظ أنّ المُشرّع الجزائري في ظلّ تنظيمه لصلاحيّات المجلس الشعبي البلدي في مجالي التنمية والتّهيئة، كان أكثر دقة في ذلك مقارنة مع سابقه القانون رقم 08/90 المتّم الذي لم يكن دقيقاً، حيث وإن كانت المواد 86 و87 و88 منه تناولت التهيئة العمرانية، فإنّ المادة 89 من ذات القانون تتحدث عن مبادرة البلدية في مسائل تتعلّق بالصّحة والشّغل والسّكن والتكفّل بالفئات الاجتماعية المحرومة، وهي نفسها مواضيع وضع لها القانون السابق الذكر-08/90 المتّم- مواد خاصة بها ضمن فصول مُستقلة عند حديثه عن اختصاصات البلدية.

ب-الصّلاحيّات المتعلقة بالتّعمير والهياكل القاعدية والتّجهيز.

نظّم القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية هذه المجالات من المواد 113 إلى 121. ففي مجال التّعمير، الذي يُعرّف بأنّه مجموعة الإجراءات القانونيّة والعمليات المادية التي تهدف إلى تحقيق

¹ - المواد 11 و 112 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - الشيخ سعدي، المرجع السابق، ص 307.

تنمية مُنظمة للتجمعات بالنظر إلى مُختلف الاحتياجات التي يتعين عليها تلبيتها¹، ولكونه موضوع ذو طبيعة تقنية وإدارية بالدرجة الأولى، فالأمر يُحتم أن تتزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي². وتتمثل عادة هذه الأدوات في المخططات التوجيهية الخاصة بالتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي. وفي ذات المجال وضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما فقد نصت المادة 115 من نفس القانون على أن تتولى البلدية:

-التأكد من احترام تخصصات الأراضي وقواعد استعمالها.

-السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن.

-السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

وتجدر الإشارة أنّ قيام البلدية بالمهام سابقة الذكر أو بمشاريع يُحتمل منها الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية، مشروط أولاً وأخيراً بموافقة المجلس الشعبي البلدي باستثناء تلك المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة.

وفي إطار عمليات التعمير والهياكل القاعدية وحماية التراث المعماري، وطبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بالسكن والتعمير والمحافظة على التراث الثقافي وحمايته، فإن البلدية تسهر وبمساهمة المصالح التقنية المؤهلة على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، ولها-البلدية-أيضاً السهر على الحفاظ على وعائها العقارية ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي³.

أمّا عن دور المجلس الشعبي البلدي في مجال التجهيز، فوفق نص المادة 118 من قانون البلدية يُبادر المجلس بكل عملية من شأنها تهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، والعمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها، كما يُمكن له أيضاً المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية.

1- الشيخ سعيدي، المرجع السابق، ص 307، 308.

2- المادة 113 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

3- المادة 117 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

ودور البلدية لا يقف عند هذا الحد، حيث أنها مُلزَمة في مجال السّكن بتوفير كُـل الشّروط التّحفيزية للتّرقية العقارية والمساهمة في ترقية برامجّه عن طريق تشجيع وتنظيم كُـل جمعية سُكّان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني والأحياء¹.

وما يُلاحظ بشأن المادة 113 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية أنّها جاءت في صيغة العُموم إذ لم تُوضّح الجهات والآليات التي تعتمد عليها البلدية في مجال التّعمير.

وبالرّغم من إفراد القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية موادًا عديدة خاصة بدور المجلس الشعبي البلدي في مجال التّعمير والهياكل القاعدية والتّجهيز مقارنةً بسابقه رقم 08/90 المتّمم والمُلغى²، إلّا أنّه لم يُكن دقيقًا خُصُوصًا عند استقراء ما تضمنته المادة 121 من القانون الحالي³، التي ينبغي أن يكون إطارها المُناسب في الجزء المُخصّص لدور المجلس الشعبي البلدي في المجال الثقافي أكثر منه في الجزء المتعلّق بالتّعمير والتّجهيز والهياكل القاعدية.

وما يُسجل هنا أنّ مُختلف البلديات في الجزائر لا تُعطي للجانب العمراني أيّ أهمية كبيرة، بالرّغم من مُختلف ما لتلك المسألة من انعكاس وآثار على حياة الأفراد وسُكّان الوحدة المحلية، سواء من النّاحية النفسيّة أو السلوكيّة، ما يُؤدي إلى ظُهور أحياء غير مُتجانسة عُمرانيًا لا تعكس تمامًا شخصية وتقاليد الوحدة المحلية⁴.

ج- الصلاحيّات المتعلقة بالتّربية والحماية الاجتماعيّة والرياضة والشباب والثّقافة والتّسليّة والسيّاحة.

نظّم القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية هذه المجالات المتعدّدة في مادة واحدة- المادة 122- منه، بعدما كان القانون رقم 08/90 المتّمم قد أفرد فُصولًا مُستقلة وهما الفصلين الثالث والرّابع من الباب الثالث منه.

ففي مجال التّعليم، وإن اقتصر القانون الحالي على الشّق الابتدائيّ منه -خلافًا للقانون السابق 08/90 المتّمم- الذي شملت نُصوصه التّعليم الأساسيّ وما قبل المدرسيّ، فإنّ المجلس

¹ - المادة 119 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية.

² - الذي نظّمها من المادة 90 إلى المادة 96.

³ - نصّت هذه المادة على أنّه: "شُساهم البلدية إلى جانب الدولة في التّحضير والاحتفال بالأعياد الوطنيّة كما هي مُحدّدة في التّشريع السّاري المفعول، ذكرى الأحداث التّاريخية ولاسيّما منها تلك المُحدّدة للثورة التحريرية".

⁴ - الشيخ سعدي، المرجع السابق، ص 309.

الشعبي البلدي يتخذ كافة الإجراءات من أجل إنجاز مؤسسات التّعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية¹. كما يلتزم بضمان صيانتها. وفي ذات المجال فلبلدية الحق في إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك.

أمّا في مجال الحماية الاجتماعية للفئات السكّانية المختلفة في الوحدة المحلية، فإنّ المجلس الشعبي البلدي يتكفل بالجانب الثقافي والرياضي ورعاية الشؤون الصحيّة بالبلدية، وله في سبيل ذلك القيام في حدود إمكانياته بـ:

- اتّخاذ عند الاقتضاء وفي إطار التشريع الساري كُـل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطّفولة الصغرى وحدائق الأطفال والتّعليم التّحضيرى والثقافي والفني.

- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنّشاطات الرّياضية والشباب والثقافة والرّياضة والتّسلية.

- المساهمة في تطوير الهياكل الأساسيّة الجوارية الموجهة لنشاطات التّسلية ونشر الفن والقراءة العموميّة والتّشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها.

- اتّخاذ كُـل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السيّاحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.
- تشجيع عمليات التّمهين واستحداث مناصب الشّغل.

- حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوّزة وتنظيم التّكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقرّرة في مجال النّضامن والحماية الاجتماعية.

- المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ثرابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

- تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثّقافة والرّياضة والتّسلية وثقافة النّظافة والصّحة ومُساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة، لاسيّما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

¹ - فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الإستثمار، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، مؤسسة هانس صايدل، بسكرة، 2009، ص31.

د-الصّلاحيّات المتعلّقة بالنّظافة وحفظ الصّحة والطّرقّات البلدية:

نظّمها القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية في المادتين 123 و124 (تُقابلهما تمامًا المادتين 107 و108 من القانون 08/90 المتّمّم والمُلغى).

وإن تمّ تسجيل اختلاف في عَنونة هذه المواد نفسها حين أُفرد الفصل السادس من القانون السابق تحت فكرة حفظ الصّحة والنّظافة والمُحيط، فإنّ الفصل الرابع من قانون رقم 10/11 احتفظ بمُصطلحي النّظافة وحِفظ الصّحة مُغفلاً بذلك موضوع المُحيط، الذي عوّضته بمُصطلح "الطّرقّات البلدية". و رغم ذلك فكلا القانونين سالفَي الذكر كان تنظيمهما لهذه المجالات جِدُّ مُقتضِباً¹.

وعُموماً فإنّ البلدية في إطار المجالات المذكورة آنفًا، التي نصت المادة 123 من القانون رقم 10/11 تسهر وبمُساهمة المصالح التّقنيّة للدولة على احترام التّشريع و التّنظيم المعمول بهما المتعلّقين بحفظ الصّحة والنّظافة، خاصة في المجالات المتعلّقة بـ:

-توزيع المياه الصّالحة للشّرب.

-مُكافحة نواقل الأمراض المُتقلّبة.

-الحفاظ على صّحة الأغذية والأماكن والمُؤسّسات المُستقبِلة للجُمهور.

-صيانة طّرقّات البلدية.

-إشارات المُرور السابقة لشبكة طّرقّاتها.

و تتكفل البلدية في مجال تهيئة الإطار المعيشي للمواطن في حُدود إمكانياتها طبقًا للتّشريع والتّنظيم المعمول بهما²، بتهيئة المساحات الخضراء و وضع العتّاد الحضري و المُساهمة في صيانة فضاءات التّرفيه والشواطئ³.

¹ - وذلك مُقارنة بالأمر رقم 38/69 المُعدّل والمتّمّم الذي كان أكثر تطورًا منهما، نتيجة تطوّره بصفة مُفصّلة لمجموعة المجالات التي زادت أهميّتها في الوقت الحاضر، من ذلك البيئة والمُحيط وغيرها.

² - فريد لموسخ، دور الجماعات المحلية في مجال الإستثمار، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، مؤسسة هانس صايدل، بسكرة، 2009، ص31.

³ - المادة 124 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية.

الفرع الثاني:صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

يُمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات عديدة تتصل بالولاية وضعت إطارها المادة76من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 29 فيفري 2012¹بنصها على أنه:"يُعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة".

ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات، وكُل القضايا التي تُهم الولاية وترفع إليه بناءً على اقتراح ثلث(3/1)أعضائه أو رئيسه أو الوالي.

وذات القانون نظم هذه الصلاحيات في المواد من 73 إلى 101منه.وسيتّم تقسيم هذه الصلاحيات إلى تقليدية وأخرى ذات طابع اقتصادي واجتماعي،مُبرزين أهم الاختلافات المرصودة بين القانون الحالي ومواد القانون السابق في مجال تنظيمها لهذه الصلاحيات،وذلك على النحو التالي:

أولاً:الصلاحيات التقليدية للمجلس الشعبي الولائي.

تتمثّل هذه الاختصاصات في سُطة المجلس الشعبي الولائي في التصويت على ميزانية الولاية،والبت في قبُول الهبات والوصايا وإدارة أملاك الولاية.

فبالنسبة لصلاحيته في مجال التصويت على ميزانية الولاية،نصّت المادة161من القانون رقم 07/12 على إلزامية تصويت ومُصادقته على مشروع ميزانية الولاية المُعدّة من طرف الوالي،وتُقدّم لاحقًا للسلطة المختصة بغرض المُصادقة عليها. ومن آليات التصويت أن يتمّ بابًا بابًا وكُل واحد منه يحتوي على تفصيل للنفقات والإيرادات التي تُرتب على أساس نوعها وبرامجها.وإذا ظهر أثناء تنفيذ الميزانية عجزًا ماليًا لأي سبب من الأسباب،فإنّه ينبغي على المجلس أن يتخذ كافة التدابير اللازمة لإزالة ذلك وإعادة تحقيق التوازن،وإذا تخلف المجلس عن اتّخاذ هذه التدابير الصّورية،فعلى الوزير المُكلف بالداخلية والوزير المُكلف بالمالية أن يُقوما باتّخاذها وإعطاء الإذن اللازم لامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية².

وإذا لم يُمكن لأي سبب من الأسباب ضبط ميزانية الولاية بصفة نهائية قبل بدء السّنة المالية،يستمر العمل على أساس المصروفات والإيرادات العادية المُقيّدة في السّنة المالية السّابقة

¹ ما يقابلها المادة55 من القانون رقم 09/90 المُتمّم والمُلغى.

² المادة 169 من القانون 07/12 المتعلّق بالولاية.

حتى يتّم المصادقة على الميزانية، ولا يجوز الالتزام بالنفقات و صرفها إلا في حُدود الجزء الثاني عشر (12/1) المؤقت لكل شهر من مبلغ إعتمادات السنة المالية السابقة¹.

وفي مجال الصّلاحيات التقليدية للمجلس الشعبي الولائي، فإنّ لهذا الأخير الحق في تسيير الأملاك التابعة للولاية، وله في ذلك البت في قبُول الهبات والوصايا الممنوحة لها سواء أكانت مقرّونة بأعباء أو شُرُوط أو تخصيصات خاصة².

ثانياً: الصّلاحيات الاقتصادية والاجتماعية للمجلس الشعبي الولائي.

أثر المُشرّع الجزائري عند وضعه للقانون رقم 07/12 المتعلّق بالولاية تنظيم صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، لما لها من أهمية، ولما تتزكّه من أثر في حياة السُكان المحليين. وإن كان ذات القانون قد تناول هذه الاختصاصات في ظلّ فُرُوع مُنفصلة من "الفرع 2 إلى الفرع 07"، فقد وضّح إطارها العام في نص المادة 77 عند تنظيمه للأحكام العامة المتعلّقة بصلاحيات المجلس الشعبي الولائي بنصها: "يُمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصّلاحيات المُخوّلة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال:

-الصّحة العُموميّة وحماية الطّفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

-السياحة.

-الإعلام والاتصال.

-التّربية والتّعليم العالي والتّكوين.

-الشباب والرياضة والتشغيل.

-السكن والتّعمير وتهيئة إقليم الولاية.

-الفلاحة و الرّي والغابات.

-التجارة والأسعار والنقل.

¹ - المادة 167 من القانون رقم 07/12 المتعلّق بالولاية.

² - المادة 133 من القانون 07/12 المتعلّق بالولاية، وفي حالة ما إذا كان مصدر هذه الهبات والوصايا جهة أجنبية فقَبُولها مشرُوط بالمُوافقة المُسبقة للوزير المُكلف بالداخلية.

-الهيكل القاعدية والاقتصادية.

-التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.

-الثراث الثقافي المادي والتاريخي.

-حماية البيئة.

-التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

-ترقية المؤهلات النوعية المحلية".

وتتجلى هذه الصلاحيات عموماً فيمايلي:

أ-الصلاحيات الاقتصادية:وتتمثل في:

1-مُساهمة المجلس الشعبي الولائي في تحقيق كافة الأعمال التي تسهم في تنمية الولاية وتعود منفعتها على الأمة ككل. وفي هذا الإطار يحق له تشجيع كل مبادرة تُساعد على تنسيق العمل بالنسبة لمشروعات التنمية، حيث يتدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمُساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، كما يُبادر المجلس بالنظر لُقدرات وطابع و خُصوصيات كل منطقة وعلى عاتق الميزانية الخاصة بالولاية، بكل الأعمال التي من طبيعتها المُساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإنجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات¹. وفي ذات الموضوع فإنه يجوز للهيئة التداولية الولائية الاقتراح سنويًا قائمة للمشاريع قصد تحليلها في البرامج القطاعية العمومية² وتقديمها لمُختلف الآراء.

وفضلاً عن مساهمة المجلس الشعبي الولائي في التنمية الوطنية، فإن له مهام في مجال تشييط البلديات، خلافاً للقانون السابق (09/90 المُتمم) الذي أغفل تنظيم هذه الصلاحية، حيث يُقدّم المُساعدة للبلديات في إطار التّكامل وانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها، وله في سبيل تحقيق ذلك القيام بكل عمل يهدف إلى إنجاز التّجهيزات التي حجمها وأهميتها واستعمالها يتجاوز قُدرات البلدية وتقتضيها القوانين والتنظيمات، إضافة

¹ - المادة 75 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - المادة 73 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

إلى تقديم الاقتراحات والملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص في أجل قدرته المادة 79 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية بثلاثين يوماً كأقصى حد.

2- الصلاحيات المتعلقة بالتخطيط والتنمية الاقتصادية:

اعتمد القانون رقم 07/12 على التخطيط كوسيلة للقيام بالمهام التنموية. وفي هذا الإطار فللمجلس الشعبي الولائي الحق في إعداد ومناقشة مخطط التنمية الولائية على مدى المتوسط، الذي يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبئة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية وللعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، و يقوم المجلس في إطار هذا المخطط بما يلي:

- تحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها، ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويؤدي رأيه في ذلك.

- يسهل استعادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.

- يسهل و يشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.

- يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة في الولاية قصد اتخاذ كل التدابير الضرورية.

وتكريساً للتنمية الاقتصادية، فإن المجلس الشعبي الولائي يطور أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية، من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين بهدف ضمان محيط ملائم للاستثمار. وفي سبيل ذلك، فإن المجلس ينشئ على مستوى كل ولاية بنك معلومات يحتوي على كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية¹.

¹ - المادة 82 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

3-الصلاحيات المتعلقة بالفلاحة والزري:

بالنظر إلى الأهمية التي يحتلها الاستثمار الفلاحي في مجال التنمية الاقتصادية من زيادة لمناصب العمل وزيادة الإنتاج بشكل يُخفف من أزمة البطالة المنتشرة في الإقليم المحلي¹، فقد أنيط بالمجلس الشعبي الولائي دورًا أساسيًا وهامًا في مجال التنمية الفلاحية. وهو الواضح من خلال المواد من 84 إلى 87 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، على اعتبار أن استثمار الأرض هي الثروة الأبدية لوفرة الأراضي الخصبة، ولأنها العلاج الوحيد للأزمات الاقتصادية حيث أن الصناعة وتنميتها مرتبطة أساسًا بالمحروقات التي أثبتت عدم جدواها لصفقتها المؤقتة.

و يتضح من خلال ما سبق، أن المجال الفلاحي يُعد إستراتيجية هامة للاستثمار وللتنمية الاقتصادية لأجل تحويل العمل غير المنتج إلى منتج. وفي سبيل تحقيق ذلك فإن للمجلس الشعبي الولائي القيام بـ:

-المبادرة بوضع حيز التنفيذ أي عمل من شأنه حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الفلاحي. كما يُشجع كل عمل الغرض منه الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، من ذلك مبادرته بالأعمال الخاصة بمحاربة الفيضانات والجفاف والكوارث الطبيعية المرتبطة بالفلاحة.

-اتخاذ كل الإجراءات الزامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حُدود إقليمه.

-المبادرة و بالاتصال مع المصالح المعنية بكافة الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها.

-مُساهمته بالاتصال مع المصالح المعنية في تطوير كل أعمال الوقاية، ومُكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.

¹ - فريدة مزباني، المرجع السابق، ص 61.

-يعمل على تنمية الرّي المتوسط والصّغير، كما يُساعد تقنيًا وماليًا بلديات الولاية في مشاريع التّزود بالمياه الصّالحة للشّرب والتّطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية¹.

4-الصّلاحيّات المتعلّقة بالهياكل القاعدية الاقتصادية:

تناولها القانون رقم 07/12 من المادة 88 إلى المادة 91، وما يُلاحظ أنّ المُشرّع الجزائري بتنظيمه لصلاحيات الهيئة التّداوية الولائية في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية، قد استوحى كثيرًا من أحكام سابقه رقم 09/90 المتّم²، حيث أناط له القيام بـ:

-المُبادرة بالأعمال المُرتبطة بأشغال تهيئة الطّرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها.

-تصنيف وإعادة تصنيف الطّرق والمسالك الولائية حسب الشّروط المُحدّدة في التّنظيم المعمول به.

-المُبادرة بالاتّصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلّقة بترقية تنمية هياكل استقبال الاستثمارات.

-المُبادرة بكُل عمل يرمي إلى تشجيع التّنمية الريفية لاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة.

ب-صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال التّنمية الاجتماعية:

لم يغفل المُشرّع الجزائري في القانون رقم 07/12 المتعلّق بالولاية وعلى غرار سابقه القانون رقم 09/90 أثر التّنمية الاجتماعية في تقدّم المُجتمعات، لذا نظّم هذه الصّلاحيّة ضمن الاختصاصات الكثيرة التي تُمارسها المجالس الشعبية حتى ينال سُكان الأقاليم حظّهم من التّنمية. وفي هذا المجال فقد أسند للمجلس الشعبي الولائي القيام بـ:

¹- المواد من 84 إلى 87 من القانون رقم 07/12 المتعلّق بالولاية.

²- لمزيد من التوضيح لهذا الدور يُرجى الرّجوع إلى: مصطفى معوان ، دور الجماعات المحلية في دعم وتشجيع المشاريع الاستثمارية في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مُداخلة مُلقاة في ظل المُلتقى الوطني حول المؤسسة الاقتصادية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد، الجزائر، 22/23/أفريل 2003.

1- في مجال التربية والتكوين المهني:

وفق نص المادة 92 من القانون رقم 07/12، فإنّ الولاية وبالنظر إلى المعايير الوطنية وتطبيقاً للخريطة المدرسية والتكوينية، تتولى إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، كما تتكفل بصيانتها والمحافظة عليها عن طريق تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة والمقيدة في حسابها.

2- في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي:

للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات عديدة يمكن إجمالها فيما يلي:

-المساهمة وتشجيع برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين، وخاصة تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

-يتولى إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات، كما يسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية.

-يتخذ كافة التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات للجُمهور وفي المواد الاستهلاكية.

-يُساهم وبالاتصال مع البلديات في تنفيذ كُـل الأعمال المتعلقة بمُخطّـط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.

-يُساهم وبالتنسيق مع البلديات في كُـل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:

أ-تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي.

ب-حماية الأم والطفل.

ج-مُساعدة الطُفولة.

د-مُساعدة المسنّين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

هـ-مُساعدة الأشخاص الذين هم في وضع صعب والمُحتاجين.

د-التكفل بالمُشردين والمُختلين عقلياً.

- يُساهم في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب، وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتشاور مع البلديات وكُل الهيئات الأخرى المُكلّفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في هذا الميدان. كما يُطور كُـل عمل يرمي إلى ترقية ذلك التراث الثقافي، ويقترح كُـل التدابير الضرورية لتثمينه والحفاظ عليه.

- يسهر على حماية القُـدرات السياحية للولاية وتثمينها، ويُشجّع كُـل استثمار مُتعلق بذلك¹.

3- في مجال السكن:

للمجلس الشعبي الولايتي صلاحيات عدة ذكرتها المادتين 100 و101 من القانون رقم 07/12 تتمثل في:

- مُساهمته في إنجاز برامج السكن.

- مُساهمته في عمليات تجديد و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية المُبينة، وكذا الحفاظ على الطابع العقاري.

- مُساهمته بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنيّة المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصّحي ومُحاربتة.

انطلاقا من كُـل ما سبق، فإن كانت الاختصاصات المحليّة تُعرّف بأنها مجموع المهام والسلطات التي يتمّ إسنادها للجهات الإقليمية لتوليها وإدارتها، فإنّها ترتبط باستقلالية هذه الكيانات ارتباطا طرديا، إذ كُـلما زاد مدى ودرجة تلك الاختصاصات زادت معها نسبة الاستقلالية، وكُـلما قلت تضاءلت طردا تلك الاستقلالية، لذا فالاختصاص يُعد شرطا ضروريا لتدعيم وتكريس الاستقلالية المحليّة، فبدونه تفرغ اللامركزية من مُحتواها².

وبالنظر إلى كُـل ما سلف ذكره، يمكن القول أنّ المُشرّع الجزائري لم يشذ عن القاعدة إذ أسند للبلدية والولاية اختصاصات هامة في كافة الميادين مُنتهجا بذلك الأسلوب الفرنسي في توزيعها بينها وبين السلطات المركزية، مع احتفاظه بالخصوصيّة الجزائرية في هذا المجال، حيث تمّ تحديد اختصاصات السلطات المحليّة طبقا للقاعدة العامة التي يُكون لها صفة الولاية العامة في إدارة شؤونها. وهو الواضح على سبيل المثال في كُـل من نصي المادتين 52 من القانون

¹ - المواد من 94 إلى 99 من القانون رقم 07/12 المُتعلق بالولاية.

² - عادل بوعمران ، مبدأ الاستقلالية الجماعات الإقليمية "معايير... ووضوابط"...، المرجع السابق، ص102.

رقم 10/11 المتعلق بالبلدية و 51 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، وبالتالي فإنّ المجالس الشعبية تتمتع باختصاصات تتّصف بالشُمُول والعقلانية والرُّشد لعدم تحديدها حصراً. وفي ذات الوقت فإنّ الميزة الجزائرية في الأسلوب المتّبع تظهر من خلال عدم قيام الجماعات الإقليمية في الجزائر بوضع سياستها المحليّة الخاصّة بها بالرغم من تعدّد الصلاحيات المُسندة لها، فعادة ما تتحدّد هذه الأخيرة وفق السياسات العامة الموضوعية من طرف الدولة ومُختلف البرامج الحُكومية، وعلى العُوم وبالنظر إلى مُختلف الصّلاحيات المُختلفة للهيئات التّداولية المحليّة في ظلّ هذه فترة، فإنّه يتمّ تسجيل الملاحظات التّاليّة:

أ- إنّ النُّصوص القانونيّة المُنظمة للجماعات الإقليمية الصّادرة عقب التّعددية السياسيّة سكنت تماماً عن النّص على مُهمة الرقابة، وهذا يتنافى مع النّص الدُسْتُوري الذي كرّس مبدأ المراقبة الشّعبية بواسطة المجالس الشعبية المحليّة¹.

ب- إنّ آليّة تنظيم صلاحيات المجالس الشعبية المحليّة البلدية والولائيّة كانت تتّسم بالاتساع والإحكام والدّقة في التنظيم سابقاً، بالمُقارنة مع أحكام القوانين الصّادرة في إطار التّعددية السياسيّة التي تناولت تلك الأحكام باقتضاب شديد².

1- المادة 14 من دستور الجزائر لسنة 1996.

2- تجدر الإشارة إلى أنّ الأحكام المُنظمة للجماعات الإقليمية في ظلّ فترة الحزب الواحد تضمّنت نُصوصاً كرّست تبعية كُل من البلدية والولاية في تلك الفترة للسلطات المركزيّة، والأمثلة عديدة في ذلك يستحضرنا أحدها المتّعلق بصلاحيّة المجلس الشعبي البلدي في مجال التّجهيز والإنعاش الاقتصادي، والمُنظّم من المواد 135 إلى 139 من الأمر رقم 24/67 المعدّل والمُتمّم، الذي وفضلاً عن مُختلف الصّلاحيات التي أنيطت بالهيئة التّداولية فإنّه يتعيّن على هذه الأخيرة إطلاع السلطات العليا عن كُل سُوء تسيير، كما تقدّم أيّ اقتراح من شأنه تحسين الإنتاج والمحصول الخاصين بمُختلف القطاعات، وهذا ما يوضّح تماماً مدى الانسجام القائم بين عمل السلطات العليا والسلطات المحليّة آنذاك، وخصوصاً أنّ هذا الحُكم يُعد بالدرجة الأولى ذو طابع سياسي أكثر منه إداري، وهو ذاته الحُكم الذي لم تتضمنه القوانين الحاليّة باعتبار أنّ ذلك عبارة عن نتيجة منطقيّة تطلبتها مُقتضيات التّعددية السياسيّة التي تفرض أن تكون العلاقة بين السلطات المركزيّة والجماعات الإقليمية قائمة في ما يسمح به البناء الفقهي للرقابة القائم على فكريّ الإشراف والتعاون، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، حتّى وإن لم تتضمن أحكام القوانين الحاليّة المُنظمة للجماعات الإقليمية في الجزائر هذا الحُكم، إلاّ أنّ سيطرة فكرة أنّ تلك الجماعات بُنى سياسيّة في المقام الأول أكثر منها أدوات للتنمية، أدّت بالسلطات المركزيّة إلى المُبادرة من حين لآخر إلى تقديم تعليمات للبلدية والولاية جسّدت تبعيتها العمليّة منذ بداية الفترة، وخصوصاً مع عدم التفعيل الصّحيح للنُّصوص القانونيّة المُنظمة لها (من ذلك القانونين السابقين 08/09، 09/90 والمتعلّقين بالبلدية والولاية على التّوالي)، ما جعل استقلالها لا يعدو إلاّ أن يكون مبدأ شكلياً لا غير.

ج- عند مناقشة اختصاصات المجالس الشعبية البلدية والولائية، يتضح جلياً حقيقتها القانونية بالنظر إلى مختلف النصوص المنظمة لها، التي جعلت من الجماعات الإقليمية المحرك الأساسي لتحقيق التنمية على جميع المستويات.

-**فعلى المستوى الاقتصادي:** فإنّ النصوص القانونية اعتبرت البلدية والولاية أهم مساهم وشريك أساسي لتجسيد التنمية.

-**وعلى المستوى الاجتماعي:** فالجماعات الإقليمية في الجزائر ملزمة بتقديم مختلف الخدمات الاجتماعية من: صحة وسكن ونقل و نشاطات ثقافية وتربوية.... الخ.

-**أما على المستوى السياسي:** فإنّ المشرع عوّل على الجماعات الإقليمية كقاعدة ومدرسة لتكريس الديمقراطية وممارسة المواطنة.

إلا أنّ تلك الحقيقة القانونية عادة ما تصطدم في الواقع الحالي بعراقيل مختلفة جعلت من التجسيد الفعلي لتلك الاختصاصات أمراً صعباً وعسيراً على الجماعات، إذ أنّ عدداً كبيراً منها إن لم تكن غالبيتها تعرف نقصاً في مختلف الإمكانيات المساهمة في تجسيدها، سواء منها البشرية نتيجة نقص الإطار البشري المؤهل، أو ما يتعلّق بالموارد المالي المحلي وكلّها أسباب كرّست التبعية للسلطات المركزية، وأثّرت سلباً على مردودية تجسيد تلك الجماعات لاختصاصاتها. وهذا ما يؤلّد للباحث شكاً مشروعاً حول حقيقة المفاهيم المتعلّقة باللامركزية الإدارية والديمقراطية المحلية ومشاركة المواطن المحلي في تسيير شؤونه المحلية¹.

و إن كانت هذه صلاحيات المجالس الشعبية المحلية، فإما ترى ما هي صلاحيات الهيئات التنفيذية المحلية؟ هذا ما سيتم التعرّض له فيما يلي:

المطلب الثاني: صلاحيات الهيئات التنفيذية المحلية.

يُقصد بهيئات التنفيذ المحلية الجهات التي أسند لها القانون مهمة تنفيذ ما تقرّر عن مداورات المجالس الشعبية المنتخبة المحلية (المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي الولائي)، فعلى

¹- Ghouti MEKAMCHA, Le développement économique national par les collectives locales, mythe ou réalité, article publier par le nouveau siècle, revue stratégie, n⁰15, Maroc. Juin, 1995. p 35.

المستوى البلدي يتمثل هذا الجهاز في الهيئة التنفيذية البلدية التي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي¹، أما على مستوى الولاية فتتمثل في الوالي²، وهو ما تضمنته المادة 102 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

وسيتّم تناول صلاحيات الهيئات التنفيذية بغرض التعرّض إلى مُستجداتها، ومن ثمّ معرفة إلى أيّ مدى يُمكن اعتبارها من مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، من خلال تناول صلاحيات الهيئة التنفيذية البلدية (الفرع الأول)، وصلاحيات الهيئة التنفيذية الولائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صلاحيات الهيئة التنفيذية البلدية.

إنّ التعرّض لصلاحيات الهيئة التنفيذية البلدية كمظهر من مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية، يفترض دراسة النظام القانوني لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنظر إلى المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية التي نصت على: ".....تتوفر البلدية على....هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي...".

وتطبيقاً لمبدأ الازدواج الوظيفي، فإنّ رئيس المجلس البلدي يُمارس صلاحياته باعتباره ممثلاً للبلدية، وممثلاً للدولة في آنٍ واحد³، وذلك على الشكل التالي:

أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية.

إنّ هذه الصلاحيات تضمّنها الفرع الثاني من الفصل الثاني من الباب الأول من القسم الثاني، في المواد من 77 إلى 84 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية⁴. وهي تتمثل فيما يلي:

أ- تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية، وذلك حسب التزاماته المحددة في القانون.

1 - المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

2- المادة 102 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

3- جلول شيتور، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مجلة العلوم الانسانية، العدد الثالث، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2002، ص78.

4- يُقابلها المواد من 58 إلى 66 من القانون رقم 08/90 المتعم والمُلغى والمنظّم للبلدية.

ب-تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول به¹.

ج-يقوم برئاسة المجلس الشعبي البلدي، وله في سبيل ذلك استدعاءه وعرض المسائل الخاضعة لاختصاصه عليه، كما يحق له إعداد مشروع جدول أعمال الدورات وترأسها.

د-يسهر على تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي، ويطلع هذا الأخير على حالاتها.

هـ-يُنَفَّذ ميزانية الدولة ويُعد الأمر بالصرف².

و-يقوم و تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية.

ز-كما يقوم طبقاً لما نصت عليه المادة 82 من القانون رقم 10/11 سالف الذكر ب:

1-التقاضي بإسم البلدية ولحسابها.

2-إدارة المداخل البلدية والأمر بصرف النفقات، ومتابعة تطور المالية المتعلقة بالبلدية.

3-إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.

4-القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

5-اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.

6-ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة المملوكة من طرف البلدية، بما في ذلك حق الشفعة.

7-اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرُق البلدية.

8-يسهر على المحافظة على الأرشيف المتعلق بالبلدية.

9-له الحق في اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

10-يسهر على وضع حسن سير المصالح والمؤسسات العمومية.

¹ -المواد 77،78 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² -المواد 79،80،81 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

ما يُلاحظ من أنّ بعض الاختصاصات المتعلّقة بالرئيس-وخصُوصًا المنصُوص عليها في المادة 82 التي يُقوم بها باعتباره مُمثلاً للبلدية-عادة ما يُباشرها تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي دون أن يُساعده في ذلك أحد نوابه خلافاً لما كان عليه الوضع في السابق¹.

ثانياً:صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره مُمثلاً للدولة.

تضمّنتها الفقرة الثانية من الفرع الأول من الفصل الثاني من الباب الأول من القسم الثاني ضمنَ المواد من 82 إلى 94 تحت عنوان "صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته مُمثلاً للدولة"، على أن تكون مُمارسته لتلك الاختصاصات بصفة شخصية، باستثناء المتعلّقة بالحالة المدنية أين يُمكن له تفويض إمضائه للمندوبين التنفيذيين الذين يُعدّون في الأصل مُنتخبين، أو إلى أيّ موظف بلدي آخر².

وباستقراء النُصوص السالفة، فإنّ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته سلطة عدم التّركيز، قد تتعلّق بالحالة المدنية وقد تتعلّق بالضبط الإداري كما قد تتعلّق بالضبط القضائي، وذلك على الشكل التّالي:

أ-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلّقة بالحالة المدنية:

أكدت المادة 86 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية ما جاءت به المادة الأولى من الأمر رقم 20/70 المؤرخ في 20/02/20 المعدّل والمتمّم بموجب القانون رقم 08/14 والمُنظّم للحالة المدنية³، بأن أعطت لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية للقيام بجميع العُقود المتعلّقة بها تحت رقابة النّائب العام المُختص إقليمياً.

انطلاقاً ممّا سبق، وبالنّظر إلى تمتّع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالصفة السابقة، فإنّه يُقوم شخصياً أو عن طريق تفويض إمضائه لنوابه أو للمندوبين البلديين أو المندوبين الخاصين، أو إلى كلّ موظف بلدي، تحت مسؤوليته قصد القيام بما يلي:

¹ نصت المادة 226 من الأمر رقم 24/67 المعدّل والمتمّم على أنه: "يُقوم على وجه الخصُوص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو عضو الهيئة التّنفيذية الذي يُتوب عنه بإسم البلدية ولحسابه....".

² المادتين 87، 134 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية.

³ تنص تلك المادة على: "إنّ ضُباط الحالة المدنية هم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي الخارج رؤساء البعثات الدبلوماسية المشرفون على دائرة قنصلية ورؤساء المراكز القنصلية".

1-استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.

2-تدوين كل العقود المتعلقة بالتصريحات سالفه الذكر.

3-إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات سالفه الذكر.

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

5-تلقي أذن الزواج الخاصة بالقصر مع موثقي العقد.

ولأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يُمارس الصّلاحيات سالفه الذكر تحت رقابة النائب العام، فلهذا الأخير الحق في بسط رقابته على سجلات الحالة المدنية خلال السنة والإطلاع عليها في أي وقت شاء، وفي نهايتها عند إيداع النسخة الثانية من تلك العقود من قِبَل ضابط الحالة المدنية. ويُحرّر النائب العام محضراً يُبين وضع هذه السجلات ومدى مطابقتها للأوضاع القانونية المعمول بها، وتُثبت المخالفات المكتشفة في حال وجودها، ومن ثمّ المطالبة بتوقيع العقوبات المناسبة على ضابط الحالة المدنية.

ب-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري:

يُقصد بالضبط الإداري في مفهوم القانون الإداري مجموع التّدخلات الإدارية المخوّلة قانوناً للأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة وبِحفظ النظام العام¹. وعموماً فسلطات الضبط تتمثل في مجموع الإجراءات الصّادرة عن تلك السلطات عن طريق التنظيم أو إبلاغ المواطنين. ومن ثمّ فالضبط الإداري عمل وقائي بالأصل على اعتبار أنّ الإجراءات عادة ما تُتخذ قبل قيام الحدث أو الواقعة أو موضوع المخالفة المعنية بالإجراءات.

ولقد أسندت المادة 88 من قانون البلدية² لرئيس المجلس الشعبي اختصاصات الضبط الإداري، ليمارسها بصفة مُستقلة عن المجلس الشعبي البلدي كهيئة باعتباره مُمثلاً للدولة³.

1- أحمد محيو، مُحاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة لـ محمد عرب صاصيلا، الطبعة الأولى، د م ج، الجزائر، 2006، ص 401.

2- وهي ما يقابلها المادة 69 من القانون رقم 08/90 المُتمم.

3- وهذا خلافاً للقانون المُنظّم للبلدية في ظلّ مرحلة الحزب الواحد الذي كان يَعتبر الضبط الإداري من المجالات المحلية وليس الوطنية، التي تُمارسها باعتبارها سلطة محلية تحت رقابة السلطات العليا والمجلس الشعبي.

وتتجلى مظاهر الضبطية الإدارية على مستوى البلدية في مجالات عدة، هي وإن اختلفت، إلا أنها تجتمع في ضرورة المحافظة على مقاصده الثلاث، الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العمومية، وذلك كما يلي:

1- صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في ضبط النظام والأمن العام:

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي السهر على النظام العام والأمن العموميين. وله بهذه الصفة أن يتخذ كافة الإجراءات التي تكفل سلامة الأشخاص وأملاكهم، وإبعاد كل ما من شأنه المساس بالراحة العمومية. ونذكر من ذلك:

أ- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

ب- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية، والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف¹.

ج- يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات كافة الإحتياطات الضرورية، وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث. وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك يأمر الرئيس بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف، ويُعلم الوالي بها فوراً.

د- يأمر بهدم الجدران والعِمَارَات والبنائيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم.

هـ- طبقاً للمادة 90 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، ففي حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية، فإن المجلس الشعبي البلدي يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات وفق التشريع المعمول به، وفي سبيل ذلك يمكن له تسخير الأشخاص والممتلكات².

و- يسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

ز- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي تجري فيها تجمع الأشخاص ومُعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية، وكل عمل يخل بها.

ح- ضبط الطُرُقَات المتواجدة على إقليم البلدية، مع مراعاة الأحكام المتعلقة بالطُرُقَات ذات الحركة الكثيفة.

¹ - المادة 88 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 91 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

ط-السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورؤومز ثورة التحرير الوطني.

ك-السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن و التعمير وحماية التراث المعماري الثقافي.

ل-السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن العمومية والمحافظة عليها.

م-ضمان ضبط الجنائز والمقابر طبقاً لمختلف العادات، إذ يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه المهمة عن طريق توفير الظروف الملائمة مع احترام المعتقدات والأعراف المطبقة في البلد دون تمييز بسبب عرق أو دين، من ذلك تنظيم المقابر وعمليات الدفن، كإتخاذ قرار الدفن بالتتابع دون إعطاء الحرية لأهل الميت في اختيار مكان ما، حفاظاً على مساحة المقبرة.

كما يُوفر الاحترام اللازم لدفن الموتى، كإتخاذ قرار تنظيمي يقتضي منع مُزاولة أنشطة ثقافية وتجارية أو رياضية بجانب المقبرة. ويُخول لرئيس المجلس البلدي تقديم رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المُحددة قانوناً. كما يلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المُتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية¹.

2-صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال حفظ النظافة العامة.

فضلاً عن صلاحياته في مجال الحفاظ على الأمن والنظام العام، فإن رئيس المجلس الشعبي يضطلع بمهمة الحفاظ على النظافة العامة في الشوارع والأماكن العامة والعمارات والسكنات وغيرها. كما يقع على كاهله تنظيم هذه العملية. ولتحقيق ذلك له إتخاذ جميع الإجراءات والتدابير كإصدار قرازمات تنظيمية مُتعلقة بذات المجال، كتحديد أوقات إخراج القمامة المنزلية و أوقات رفعها وأماكن تفرغها ومنع رمي الفضلات في الأماكن والساحات العامة وترتيب عُقوبات على المُخالفين. وفي نفس الإطار له الحفاظ على الصّحة العامة عن طريق تنظيم والمحافظة على أماكن عرض المأكولات والسهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع²، ومن ثمّ تسليط الرقابة وتحريكها بواسطة الوسائل القانونية التي تعمل تحت سلطته كإلجان ومكاتب النظافة والوقاية.

¹ المادة 95 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² المادة 94 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

وبالإضافة إلى مهامه سالفة الذكر، فإنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي يضطلع بإتخاذ كافة الإحتياطات والتدابير الضّرورية لمُكافحة الأمراض المُتنتّلة أو المُعدّية بغرض الوقاية منها، عن طريق مُعالجة المياه أو عن طريق مُعالجة الحيوانات ومنع النوع المُتشرّد منها والمؤذي.

وتجدر الإشارة في الأخير، أنّه حتّى يتسنى لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام باختصاصاته في مجال الضّبط الإداري، نصّت المادة 93 من القانون رقم 10/11 المُتعلّق بالبلدية على ضرورة إنشاء هيئة الشّركة البلدية التي يعتمد عليها في تنفيذ التّدابير المُتخذة في مجال حفظ النّظام والسّكينة العموميين، أو في مُراقبة النّظافة العامّة، والتّعمير وغيرها من الصّلاحيات، كما يُمكن له -رئيس المجلس الشعبي البلدي- وعند الاقتضاء تسخير قُوات الشّركة أو الدّرك الوطني المُختصة مكانياً وفق الإمكانيات المُحدّدة إقليمياً.

ج-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ضابط الشّركة القضائية.

تضمن هذا الاختصاص المادة 92 من القانون رقم 10/11 المُتعلّق بالبلدية بنصها: "الرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشّركة القضائية"، كما أنّ أساسه يرجع كذلك لنص المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، التي عدّدت الأشخاص المؤهلين قانوناً والمُعترف لهم بصفة ضابط الشّركة القضائية من بينهم رئيس المجلس الشعبي البلدي. وعلى ذلك فينّاط له وفق المادة 12 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري مُهمّة البحث والتّحري عن مُختلف الجرائم الواقعة وعن الأشخاص المُشتبه فيهم قصد إحالتهم إلى الجهات القضائية المُختصة بُغية تحريك الدعوى العمومية. غير أنّ ما يلاحظ أنّه حتى وإن كانت هذه المُهمّة مُعترفًا بها لرؤساء المجالس الشعبية البلدية قانوناً، فإنّ الواقع أثبت عدم قيامهم بها إلاّ نادراً، فعادة ما تتولاها الجهات المذكورة في المادة 15 سالفة الذكر وهو ما دفع بالبعض إلى القول أنّه لا مُبرر لإسناد هذه المُهمّة لهم -رؤساء المجالس الشعبية البلدية- كون أنّ طبيعة مهامهم إدارية بالدرجة الأولى، كما أنّه في ذات الوقت فإنّ ذلك يُعدّ تعدياً للمبدأ الدّستوري الهام والمُتعلّق بالفصل بين السّلطات وبمبدأ استقلال السّلطة القضائية¹.

¹ -فايدة رزق، التّظيم القانوني للمجالس المحلية في الجزائر، دراسة مُقارنة بين الجزائر والأردن، مذكرة ماجستير، جامعة الجليلي اليابس، الجزائر، سنة 1995، 1994، ص 65 .

الفرع الثاني: صلاحيات الهيئة التنفيذية الولائية.

إنّ مختلف القوانين المنظمة للولاية في ظلّ مرحلة التعددية السياسية اقتصرّت على ذكر الوالي ومهامه كجهاز تنفيذي محلي على مستوى الولاية، وهو الواضح من خلال المادة الثامنة من القانون رقم 09/90 المتّم والمُلغى، وما يُقابلها أي المادة الثّانية من القانون رقم 07/12 المتعلّق بالولاية التي نصت على: " للولاية هيئتان:

-المجلس الشعبي الولائي.

-الوالي¹.

وباستقراء أحكام هذا القانون -07/12- فإنّه قد نص على صلاحيات الوالي في ظلّ الباب الثالث منه، في الفصلين الأول والثّاني من المادة 102 إلى غاية المادة 123. وعلى غرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالنّظر إلى مبدأ الازدواج الوظيفي² الذي تتنوّع بمقتضاه صلاحيات الوالي، فإنّ هذه الأخيرة تتراوح ما بين تمثيله للولاية (أولاً) وما بين تمثيله للدولة (ثانياً)، وذلك على الشكل التّالي:

أولاً: الوالي كمُمثّل للولاية .

نصت المواد من 102 إلى 109 من القانون رقم 07/12 المتعلّق بالولاية على هذه الصّلاحيات، وما يُلاحظ عليها أنّها ذاتها الاختصاصات التي عدّتها المواد من 83 إلى 91 من القانون رقم 09/90 المتّم والمُلغى، مع رصد اختلافات طفيفة بينهما ستوضّح لاحقاً، فضلاً عن الاختلاف المُسجل في العُنوان الذي أُدرجت تحته هذه الصّلاحيات، ففي حين نظّمها القانون رقم 09/90 سابق الذكر باعتبارها سلّطات يُمارسها الوالي كهيئة تنفيذية، فإنّ القانون الحالي اقتصر على ذكرها كونها سلّطات مُخوّلة له -الوالي- بصفته ممثلاً للولاية دون أن يوضّح أو يُصرّح بالصفة التنفيذية له، وإنّ كُنّا نستخلص ذلك من خلال المهام المُسندة له والتي تبرز جلياً في:

¹ - وهذا خلافاً للقانون المُنظّم للولاية في ظلّ مرحلة الحزب الواحد، الذي نصّ على المجلس التنفيذي الولائي كجهاز مُكوّن فضلاً عن الوالي للهيئة التنفيذية الولائية.

² - محمد مفتوح، والي الولاية بين المركزية واللامركزية، رسالة دبلّوم الدراسات العليا، شعبة القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كُلية العُلوم القانونيّة و الاقتصاديّة والاجتماعيّة، الدار البيضاء، المملكة المغربية، السنة الجامعيّة 1997، 1998، ص 233.

أ- السهر على نشر المُداولات النَّاجمة عن اجتماعات المجلس الشعبي ومن ثمّ تنفيذها¹.

ب- يُقوم ومن خلال الأجهزة التَّابعة له والمُمثَّلة في مديرية الإدارة المحلية بالإعداد التقني لمشروع ميزانية الولاية، ليُقدِّمها إلى المجلس الشعبي الولائي قصد التَّصويت عليها و تنفيذها باعتبارها أمرًا بالصرف².

ج- يُقدِّم للمجلس الشعبي الولائي عند افتتاح كُل دورة تقريرًا عن تنفيذ المُداولات المُتخذة خلال الدورات السابقة، كما يُطلعه بصفة سنوية على مُختلف أنشطة القطاعات غير المركزية بالولاية.

د- يُطلِّع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التَّوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي، وهو ما نصَّت عليه المادة 105 من القانون رقم 07/12 المُتعلِّق بالولاية.

هـ- له الحق في تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، وله في هذا المجال القيام وباسم الولاية بكُل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكوّن منها مُمتلكات الولاية، على أن يُبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك.

و- له الحق في تمثيل الولاية أمام القضاء، وهو ما نصت عليه المادة 106 من القانون رقم 07/12 المُتعلِّق بالولاية بنصها: "يُمثِّل الوالي الولاية أمام القضاء"، على أن ذات القانون لم يُعطِ الحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي في الطَّعن في القرارات الصادرة عن وزير الداخلية والمتعلقة برفض المُصادقة على المُداولات الخاضعة لذلك، ومن ثمّ فلا يحق له تمثيل الولاية أمام القضاء، وهو ما يُعد تضييقًا لحجم الاستقلال المُعترف به للولاية في ظلّ القانون رقم 07/12 مُقارنة بسابقه رقم 09/90 المُلغى³.

1- المادة 102 من القانون رقم 07/12 المُتعلِّق بالولاية.

2- المادة 107 من القانون رقم 07/12 المُتعلِّق بالولاية.

3- إنَّ المادة 87 من القانون رقم 09/90 المُتمم والمُلغى وإن كانت تُشابه المادة 106 من القانون رقم 07/12 من حيث اعترافها للوالي بصفة التَّمثيل الولاية أمام القضاء، إلا أنها استثنت من ذلك الوضع الحالات التي يكون طرفًا النزاع فيها كُل من الدولة والجماعات الإقليمية أين ينعقد الحق في التَّمثيل في هذه الحالة إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي وذلك بمقتضى المادة 54 من القانون رقم 09/90 سالف الذكر، ولعل ذلك راجع إلى الوضع القانوني التي تُوجد فيه الولاية التي تجمع في هيكلها بين اللامركزية الإدارية وعدم التَّركيز الإداري.

ز- يُقدّم الوالي للمجلس الشعبي الولائي تقريراً سنوياً حول نشاطات الولاية الذي عادة ما تتبع بمناقشة تنتهي بتحرير توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية، وإلى مختلف القطاعات المعنية¹.

ح- يسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها، كما يتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها وفق ما نص عليه التشريع المعمول به.

ثانياً: الوالي كُممثل للدولة.

أبرزت هذا الدور المادة 110 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية بنصها: "الوالي مُمثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة".

ولأنّ للحكومة صفتان؛ الأولى سياسية والأخرى إدارية، فإنّ الوالي وباعتباره مفوضاً لها على المستوى المحلي بموجب المادة سالفة الذكر فهو الآخر يُمارس الوظائف السابقتين.

أ- الدور السياسي للوالي:

نتيجة لتمثيل الوالي للدولة والحكومة على مستوى الولاية، فإنّه يُعدّ قناة تواصلية يُناط بها القيام بتنسيق مختلف الأنشطة التنموية بين كافة الفاعلين الإقليميين على مستوى الولاية. وعلى هذا الأساس فإنّه يُقوم بالمهام التالية:

1- طبقاً لنص المادة 113 يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية.

2- يأمُر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المُخصّصة له، بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.

وفي سبيل تحقيق المهام السابقة، يتولى الوالي تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، كما يُلزم رؤساءها بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام، والنظام العمومي على مستوى الولاية.

ما يُمكن قوله في هذا المجال، أنّه حتّى وإن احتفظ الوالي بالمهام السابقة التي تُعد في حقيقة الأمر ذات طبيعة سياسية، إلا أنّ الدور السياسي المنوط به لم يأخذ ذات البُعد من الأهمية، مقارنة

¹ - المادة 109 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

بما كان عليه في ظل المرحلة الأولى في عهد الحزب الواحد¹، ولعل مرّد ذلك الوضع راجع إلى طبيعة التعددية السياسية ومتطلباتها التي جعلت الدور السياسي ينحصر فقط في مهامه المرتبطة بتمثيله للدولة باعتباره مندوبًا للحكومة، ما أفرز في أغلب الأحيان من التّاحية العملية على مستوى الولاية وضعًا يختلف فيه الوالي سياسيًا بصفته جهة تنفيذ عن المجلس الشعبي الولائي كهيئة تداول، ممّا قد ينجّم معه بعضًا من الصّعوبات من شأنها التّأثير على عملية تجسيد الصّلاحيات الموكلة للولاية.

ب- الدور الإداري للوالي:

بالنّظر إلى الوضع القانوني الذي تحتله الولاية لجمعها بين اللامركزية وعدم التّركيز الإداري، وبالإضافة إلى الدور السابق الذي يقوم به الوالي، فقد أنيط بهذا الأخير القيام ببعض المهام ذات الطبيعة الإدارية المحضة²، تضمنها القانون رقم 07/12 المتعلّق بالولاية على النحو التّالي:

1- يقوم بتنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة والمكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التّربية والتّكوين والتّعليم العالي والبحث العلمي.

- وعاء الضرائب وتحصيلها.

- الرّقابة المالية.

- إدارة الجمارك.

- مفتحشية العمل.

- مفتحشية الوظيفة العمومية.

- المصالح الذي يتجاوز نشاطها بالنّظر إلى طبيعته أو خصوصية إقليم الولاية.

1- برزت مظاهر دوره جليًا في تلك الفترة بالرّغم من وجود سلطة أخرى موازية له تتمثل في المحافظ، حيث غالبًا ما كان الوالي يُشارك الحزب في كلّ المبادرات السياسية للحكومة على مستوى الولاية، كما يُشارك في اختيار المرشحين للانتخابات المحليّة، ويُساهم في حملات التّوجيه المُنظمة في إطار ما يُسمى بمجلس التنسيق الولائي، باعتباره عضوًا في اللجنة المركزية للحزب.

2- Mohamed BAHI, Les compétences du wali, du gouverneur, les autres agents d'autorité « Domaine des collectivités locales, communes, préfectures, provinces et régions », 1^{ère} éd, El Najah, Casablanca, 2005, p 10.

2- وفق نص المادة 112، فإنّ الوالي يسهر أثناء ممارسته مهامه وفي حُدود اختصاصاته على حماية حُقوق المُواطنين وحُرّياتهم، حسب ما تُقرره القوانين والتنّظيمات.

وقد حوّل القانون رقم 07/12 المُتعلّق بالولاية للوالي وفي إطار مُمارسته دوره الإداري، صلاحيات تتعلّق في أساسها بما يُعرّف بالضبط الإداري وهو ما نصت عليه صراحة المادة 114 منه بنصها: "الوالي مسؤول على المحافظة على النّظام والأمن والسّلامة والسّكينة العمومية"، وله في ذلك الاستعانة بمصالح الأمن التي تُوضع تحت تصرّفه قصد تطبيق تلك القرارات المُتعلّقة بالضبط الإداري. وفي نفس المجال، فإنّ ذات القانون -07/12- أعطى للوالي مُمارسة اختصاصات مُتعلّقة بالحماية المدنية لسهره على إعداد مُخطّطات تنظيم الإسعافات وتنفيذها وتحيينها باستمرار، ويُمكنه في سبيل تحقيق ذلك تسخير الأشخاص والممتلكات وفق ما ينصّ عليه التّشريع المعمول به¹.

وعلى ذلك، فهذه هي مجموع الاختصاصات المُتعلّقة بالهيئة التّنفيذية المحلية، بلدية كانت أو ولائية، على أنّ الإشارة إلى هذه الاختصاصات ليس الغاية منه السرد فقط، وإنّما للإجابة على تساءل هام يتعلّق بمدى اعتبارها مظهرًا من مظاهر التّعبير عن استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر؟ وخاصة أنّ كُلا الفكرتين -الاستقلالية وموضوع الاختصاصات- ترتبطان ببعضهما ارتباطًا طرديًا، إيجابيًا كان أو سلبيًا.

وعُموماً فإنّ الإجابة على هذه الإشكالية، تفرض القول أنّه حتّى وإن كان المُشرّع الجزائري قد حافظ على نفس المبدأ في ظلّ القوانين الحالية المُنظمة "للبلدية والولاية" عند حديثه على اختصاصات الهيئات التّداولية المحلية (المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي الولائي)، بأن أقرّ قاعدة الاختصاص العام مع الأخذ بالحسبان الخُصوصية الجزائرية، إلّا أنّه عند تنظيمه للصّاحيات المُتعلّقة بالهيئات التّنفيذية المحليّة، وفضلاً عن اعتناقه لمبدأ الازدواج الوظيفي، فإنّه ركّز على الجانب المُتعلّق بتمثيل الدولة أكثر من تركيزه على الآخر الخاص بتمثيل الوحدة المحلية بلدية كانت أو ولاية، وهذا ما يُستشفّ من خلال استقراء حُصوصًا أحكام القانون رقم 10/11 المُتعلّق بالبلدية، ما يُوّضح جليًا رغبة السّلطة المركزيّة بالتّواجد بعمق على المُستوى المحلي وبالأخص البلدية، الأمر الذي يدفعنا للتّساؤل: عن أي آفاق لاستقلالية الجماعات الإقليمية عامة في الجزائر يُمكننا أن نتحدث؟ وما مصير البلدية كوحدة حقيقية للامركزية الإدارية؟

¹ - المادة 119 من القانون رقم 07/12 المُتعلّق بالولاية.

إنّ ما يُمكنُ قوله هنا، أنّ التّساؤلات السابقة ما هي إلاّ استنتاجات للعديد من الملاحظات تمّ تسجيلها عند التّعرض لصلاحيات الهيئات التّفيذية سالفة الذكر، ما يجعلنا نجزم أنّ موقف المُشرع الجزائري تغيّر بشأن مسألة الاستقلال المحلي. فبعد أن أُعتبر هذا الأخير مكسبًا من مكاسب القوانين المُنظمة للجماعات الإقليمية في سنوات التسعينيات¹، نجد أنّه ضيق من حجمه في ظل القوانين 10/11 و 07/12 على التّوالي، ليس فقط من خلال تشديده لآليات الرّقابة المُمارسة عليهما، بل حتى من خلال تناوله للتّنظيم القانوني الخاص برئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي كهيئتان تنفيذيتان، إنّ هذه الملاحظات يُمكن إجمالها كالآتي:

أ- بالنسبة للوضع في البلدية، فإنّه يُمكن تسجيل الملاحظات التّالية:

1- فيما يخصّ تشكيل ورئاسة الهيئة التّفيذية البلدية:

بادئ الأمر ينبغي القول أنّه لا يُمكن الحديث عن الحُرية الممنوحة للجماعات الإقليمية دون محاولة إرساء معالم الاستقرار القانوني، وهذا ما يظهر جليًا من خلال استقراء كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يُعد في ذات الوقت رئيس الهيئة التّفيذية طبقًا لنص المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية. ففي حين أنّ المادة 65 منه نصّت على أنّه: "يُعلن رئيسًا للمجلس الشعبي البلدي مُصدر القائمة التي تحصّلت على أغلبية أصوات الناخبين"، فإنّ القانون العضوي رقم 01/12 المتعلّق بالانتخابات أرسى قاعدة أخرى مُختلفة تمامًا عمّا سبق عند تناوله الأحكام الخاصة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية في المادة 80 منه، إذ يقوم المجلس الشعبي البلدي بانتخاب رئيسه من بين أعضائه للعُهد الانتخابية في غضون 15 يومًا التّالية لإعلان نتائج الانتخابات. على أن يكون المُترشح من القائمة الحائزة على الأغلبية المُطلقة للمقاعد، وفي حال خلاف ذلك (أي عدم حُصول أي قائمة على الأغلبية المُطلقة) يجوز للقوائم الحائزة على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرّسحيتها للانتخاب. وفي حال عدم تحقّق تلك النسبة يجوز لجميع القوائم تقديم مرّشحين عنها، و يُعلن رئيسًا للمجلس المُترشح الفائز بالأغلبية المُطلقة للأصوات. وفي حال عدم حُصول ذلك يجري دور ثانٍ خلال 48 ساعة المُوالية، ويُعلن فائزًا المُترشح الذي تحصّلت على أغلبية الأصوات².

¹ - نقصد بذلك القانونين 09/08، 90/90، 09/08، 90/90 المُتممين والمنظّمين على التّوالي لكل من البلدية والولاية.

² - في حال تساوي الأصوات المُحصّلت عليها يُعلن المُترشح الأصغر سنًا رئيسًا للمجلس الشعبي البلدي.

إنّ ما يُمكن قوله وبغض النظر عن معرفة القاعدة الواجبة التّطبيق هنا- إذ أنّه بالرّجوع إلى مبدأ تدرّج القاعدة القانونيّة فإنّه يُرجّح تطبيق القاعدة الواردة في القانون العُصوي عوّض الآخر المتعلّق بالبلدية كونه أعلى درجة منه- فإنّ إبراز هذه الحالة ما هي إلّا مثالاً بسيطاً عن العديد من حالات عدم الاستقرار القانوني وعدم التّناسق بين النّصوص القانونيّة، وبالخصوص إذا ما أخذ بعين الاعتبار المدة الزّمنية القصيرة التي فصلت بين تاريخي صُدور القانونين¹، ومن ثمّ فالأجدّر بدءاً أن يتمّ بحث معالم استقرار النّصوص القانونيّة كخطوة أولى ليتسنى الحديث لاحقاً عن حجم حرّية الجماعات الإقليميّة.

2- من حيث التّنظيم القانوني للصّلاحيّات المتعلّقة بتمثيله للدولة: فقد نظّمها القانون رقم 10/11 في إطار 11 المادة القانونيّة (من المادة 85 إلى 95) مقارنة بالأخرى الخاصّة بتمثيله للبلدية، والتي خصّص لها المواد فقط (من المادة 77 إلى المادة 84) كما أنّه في ذات الوقت قلّص من هذه الأخيرة، إمّا عن طريق تخويلها لجهات أخرى قصد مباشرتها، كأعداد مشروع الميزانية البلدية الذي كان اختصاصاً أصيلاً لرئيس المجلس الشعبي البلدي في ظلّ القانون السابق- أي القانون رقم 08/90 المتّم² لثعطي المادة 180 من القانون الحالي الحق للأمين العام للبلدية في تولي ذلك ولو تحت سلطة الرّئيس، وإمّا عن طريق السكّوت عن الحديث عن البعض الآخر منها. وخير مثال على ذلك حقه-الرئيس- في التّوظيف، وكُل هذا يوضّح بجلاء نية المُشرّع في نقل البلدية من النّطاق اللامركزي الحقيقي إلى النّطاق اللاتركيزي، ومن ثمّ التّضييق من حجم استقلالها.

3- التراجع في بعض اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

إذ الملاحظ أنّه و في مجال اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية تمّ حذف صلاحية "توظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم"، دُون توضيح الجهة المخول لها ذلك، فضلاً عن ممارسته للسلطة السلميّة على مُستخدمي البلدية والتي كانت مضموناً للمادة 65 من القانون السابق رقم 08/90 المتّم- وإعداده للميزانية، التي أصبحت صلاحيّات الموكلة للأمين العام للبلدية طبقاً للمواد رقم 125 و 180 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية.

ب- أمّا بالنسبة للوضع في الولاية:

إنّ الوضع في الولاية لا يُعدّ أفضل حالاً من البلدية، حيث أنّ الإشكالية لا تُطرح دائماً في كيفية توزيع الاختصاصات والصّلاحيّات، فالملاحظ أنّ نفس الاختصاصات المتعلّقة بالوالي الواردة

¹ - تقدر هذه المدة تقريباً بـ 06 أشهر من 03 يوليُو 2011 إلى 14 يناير 2012.

² - المادة 152 من القانون 08/90 المتّم والمتعلّق بالبلدية.

في ظلّ القانون رقم 09/90 المتّم هي ذاتها الصّلاحيّات المتّضمنة في القانون رقم 07/12 مع تسجيل اختلاف بسيط حول تمثيل الوالي للولاية أمام القضاء. ومن ثمّ فإنّ الوالي يبقى يُمارس صلاحيّاته بالنظر لمبدأ الازدواج الوظيفي كمُمثّل للدولة وكهيئة تنفيذية. لكنّ الإشكالية التي تُطرح تتمحور حول كيفية إيجاد التّوازن بين كلا الهيئتين "التنفيذية والتداولية"، إذ وفضلاً عن تركيز القانون رقم 07/12 على اختصاصات الوالي بوصفه سلطة لا تركيزية أكثر من تلك التي يُمارسها باسم الولاية، وبالرغم من أنّ النّصوص اعترفت للمجالس التّداولية بصلاحيّات واسعة نظرياً، إلا أنّ تنفيذها دائماً يبقى رهين إرادة الوالي وهو الواضح من خلال نص المادة 124 من القانون السابق بنصها على أنّه: "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مُداولات المجلس الشعبي الولائي، وممارسة السُلطات المُحدّدة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب"، ما يجعله في الواقع سلطة حقيقية لعدم التّركيز أكثر منه سلطة محلية، وخاصة في ظلّ عدم وجود أي آليات قانونية تكفل مراقبة مهمته التنفيذية عدا بعض الوسائل البسيطة التي نصّت عليها المواد 103، 67، و104 من القانون رقم 07/12، وهو ذاته الوضع الذي كان في ظلّ القانون السابق رقم 09/90 المتّم. وفي البحث عن أسباب ذلك لربّما مرّدها إلى الفهم الخاطئ لمبدأ الازدواج الوظيفي الذي صاحب نشأة الولاية منذ الاستقلال وخاصة في الفترة الأولى من سنة 1962 إلى 1969 أين دُعمت سُلطات المحافظ، الأمر الذي وُلد وضعاً استمر ودعمته الممارسة حتّى بعد صُدور القوانين المنّظمة للولاية بداية من الأمر رقم 38/69، والأخرى الصّادرة في إطار التّعديدية السياسية بداية من القانون رقم 09/90 المتّم وحتّى الحالي رقم 07/12، الذي كان يُرجى منه بعث آليات قانونية لخلق التّوازن بين هيئتي الولاية ليأتي خاليًا منه، وهو ما يُعد أحد أهم العوامل التي دعمت تبعية الولاية للسُلطات المركزية، ومن ثمّ إرساء مفهوم خاطئ لاستقلالها المحلي.

المبحث الثاني: تطبيقات استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال الوسائل

المُتاحة لها في مُواجهة قرارات السُلطات المركزية.

من الطبيعي أن تخلص اجتماعات المجالس التّداولية البلدية والولائية بمُداولات، منها ما تكون نافذة بقوّة القانون بعد مُرور فترة 21 يوماً¹. ومواضيع أخرى يكون نفاذها موقوفاً على تصديق من السُلطة الوصية². كما أنّ هذه الأخيرة وبمُناسبة ممارستها لرقابتها يُمكن لها أن تقضي ببطلان

¹ - المادتين 56 و54 من القانونين رقم 10/11 و 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي.

² - المادتين 57 و55 من القانونين رقم 10/11 و 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي.

المُداولات أو إثارة ذلك¹. ومن ثمّ فإنّ الإشكالية قد تُطرح في حالة ما إذا رفضت السُلطة المُختصة المُصادقة على تلك المُداولات أو تمّ الإقرار ببطولانها، وخصُوصًا إذا نظرنا إلى أهمية مواضيعها بالنسبة للمواطن المحلي وما قد ينجر عنه من تعطيل لمصالحه، فما العمل في هذه الحالة؟

إنّ القوانين المُنظمة للبلدية والولاية في الجزائر تكلمت هنا عن آليات بمقتضاها يتمّ مُجابهة القرارات المتعلقة برفض التصديق وُبطولان المُداولة، والتي تُعد في ذات الوقت من أهم ضمانات تفعيل مبدأ الاستقلال المحلي. فمن حق البلدية الطعن أمام القضاء المُختص في قرارات الوالي الرافضة للتصديق والمُبطلة لمُداولات المجلس الشعبي البلدي، وذات القول ينطبق على القوانين المُنظمة للولاية²، وإن كان قانون الولاية-أي القانون 07/12- قد سكت عن تناول هذه الضمانة.

ومن ثمّ وفي إطار هذا المبحث سيتمّ تناول النظام القانوني للطعن القضائي ومدى اعتباره من وسائل ضمان استقلالية الجماعة الإقليمية (المطلب الأول)، كما سيتمّ التّعرض إلى ما يُعرف بالتظلم الإداري، بالنظر إلى أنّ المادة 61 من القانون رقم 10/11 أقرته كآلية طعن يستعملها رئيس المجلس الشعبي البلدي أمام الوالي إلى جانب الطعن القضائي، فالإي مدى يُمكن اعتباره ضمانا للاستقلال المحلي؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: النظام القانوني للطعن القضائي ضد قرارات السُلطة الوصية كوسيلة لضمان استقلال الجماعات الإقليمية.

يُعد حق اللجوء إلى القضاء من أهم الحُقوق الأساسيّة أو من حُقوق الطبيعية للإنسان التي من شأنها أن تُؤمن الحماية لحُقوق أخرى، فلا يُمكن أن نتصور دولة قانون دون أن تُؤمن الضمانة القضائية لهذه الحُقوق. وتجدر الإشارة إلى أنّ حق مُراجعة القضاء لا يُعد حقًا بقدر ما يُعد واجبًا في بعض الأحيان، لذا ينبغي على الدولة تسهيل مهمة الأفراد والهيئات باللجوء إليه عن طريق التيسير من إجراءاته، ومن ثمّ تأمين واجب الحماية القضائية³.

¹ - المادتين 60 و 57 من القانونين رقم 10/11 و 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي.

² - وخاصة الأمر رقم 38/69 المعدل والمتمم والقانون رقم 09/90 المتمم.

³ - مباركة بدري، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، أطروحة الدكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2011، 2010، ص 418 .

وقد أُعتبرَ البعضُ الرّقابة القضائيّة بصفة عامّة أو حق اللّجوء إلى القضاء أنّها رقابة مشروعية تتمّ بناءً على دعوى تُرفع إلى القضاء، يُطلب منه التّدخل لحسم النزاع النّاشب بين الفرد والإدارة¹.

ويتعيّن على الإدارة العامّة بصفة عامّة التّقيّد بالمشروعية عند القيام بنشاطاتها، كون أنّ خرق مبدأ المشروعية يُرتب نتائج قانونية هامة أهمّها إمكانية إلغاء القرارات غير المشروعية وإلزام الإدارة بدفع تعويض عادل عن الأضرار النّاجمة عنها، بالإضافة إلى غضب الرّأي العام وثورته على السّلطة باعتبار أنّها مرآة له ومُمثّله الشرعي.

انطلاقاً من ذلك، تظهر جلياً أهمية الرّقابة القضائيّة في شقّها الخاص بإلغاء قرارات السّلطة الوصية المتعلقة برفض التّصديق وبُطلان المُداولات.

وعلى هذا الأساس، تُعد الرّقابة القضائيّة على أعمال الإدارة الوصيّة من أفضل وأنجع أنواع الرّقابة، بل و تُعد من أهم الضّمانات الجوهرية المُقرّرة لكفالة مبدأ استقلال الجماعات الإقليمية، إذ يُمكنها اللّجوء إلى القضاء إذا ما تعسّفت السّلطة الوصيّة المُخوّل لها عملية الرّقابة في استعمال حقها في رفض التّصديق على المُداولات الخاضعة لذلك الإجراء أو في إقرارها لبطلانها².

على أنّ المُشرّع الجزائري اعترف للبلدية وللولاية بحق اللّجوء إلى القضاء للطعن ضد قرارات السّلطة الوصيّة. وإذا كُنّا نعيب موقفه في ظلّ القانون الحالي المُنظّم للولاية-07/12- الذي سكت عن النصّ على هذه الضّمانة، حيث وإن كان قد أقرّ أنّ بطلان المُداولات المُتخذة خرقاً لأحكام القانون تتمّ بموجب حكم قضائي صادر عن المحكمة الإدارية³، فكان من الأجدر أن يُعطي الحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي للطعن أمام القضاء في قرارات وزير الدّاخلية برفض المُصادقة على المُداولات المنصوص عليها في المادة 55 من ذات القانون⁴.

وبالتالي، فدراسة الطّعن القضائي كوسيلة تُدافع بمقتضاها الجماعة الإقليمية عن قراراتها تجاه آليات الرّقابة التي تُمارسها عليها السّلطة الوصية سيتمّ التّركيز على البلدية دون الولاية، حيث كفل قانونها الحالي رقم 10/11 تلك الضّمانة، ومع ذلك يُمكن تسجيل تحفّظاً على نص المادة 61 منه التي نصّت على أنّه: "يُمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط والأشكال المنصوص

1- مباركة بدري، المرجع السابق، ص 419 .

2- مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، "قضاء الإلغاء"، دار المعارف، الإسكندرية، 1999، ص 569 .

3- المواد 53 و 57 من القانون رقم 07/12 المتعلّق بالولاية.

4- إذ نصّت المادة 55 على تلك المُداولات الخاضعة لتصديق السّلطة الوصيّة والمُتمثلة في تلك الخاصة بالميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناه أو تبادله، اتفاقيات التّوأمة، الهبات والوصايا الأجنبيّة.

عليها قانونًا، أن يرفع إما تظلمًا إداريًا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يُثبت بطلان أو رفض المصادقة على مُداولة¹.

وإذا كانت صياغة المادة المذكورة آنفًا تتسم بصفة العموم لعدم توضيحها طبيعة الطعن القضائي، إلا أنه في غالب الأمر يكون إلغاءً. ويُقصد بقضاء الإلغاء ذلك القضاء الذي يكون للقاضي بموجبه حق فحص مشروعية القرار في حالة مخالفته للمشروعية¹، فإن ثبتت تلك المخالفة قام بإلغائه.

ولدراسة هذه المسائل ينبغي معرفة آليات ممارستها، من خلال التعرُّض لمجموعة الشروط الشكلية الواجب توافرها لإلغاء القرار الصادر عن الوالي والمتعلق برفض المصادقة على إحدى المداولات المنصوص عليها في المادة 55 سالف الذكر، أو ببطلانها من طرف القاضي المختص (الفرع الأول)، فضلًا عن أوجه ذلك الإلغاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشروط الشكلية لدعوى إلغاء قرار الوالي المتضمن رفض التصديق على المداولة أو بطلانها أمام القضاء المختص.

لقد اتفق الفقه والقضاء الإداريين على ضرورة توافر شروط أساسية لإقامة دعوى الإلغاء عامة²، وهي ذات الشروط الواجب توافرها في دعوى الإلغاء الخاصة بقرار الوالي المتعلق برفض التصديق على المداولة أو بطلانها.

وتُعد الشروط المتعلقة بقبول الدعوى الإلغاء من الشروط الضرورية التي ينبغي توافرها لعرض القضية على القاضي الإداري³.

إنّ هذه الشروط تتمثل فيما يلي:

¹ - مباركة بدري، المرجع السابق، ص 420 .

² - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية "شروط قبول الدعوى الإدارية"، الطبعة الثانية، دم ج، الجزائر، 2006، ص 05؛ عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن 2011، ص 84.

³ - نجية عراب ثاني، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كضمانة لحماية الحقوق والحريات العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد الرابع، كلية الحقوق بسبيدي بلعباس، مكتبة الرشد، الجزائر، 2008، ص 144 وما يليها.

-أولاً: أن يكون موضوع دعوى الإلغاء قرارًا إداريًا:

وفي موضوعنا فإنّ هذا القرار يجب أن يكون صادرًا عن الوالي، ويتضمن رفضه المصادقة على المداولة أو الإقرار ببطلانها، ويُعد هذا الشرط من النظام العام¹، وهو ذاته الشرط الذي تضمنته المادة 61 من القانون رقم 10/11 بنصها: "...أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يُثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة".

فإذا كان هذا هو الوضع بالنسبة للبلدية، فهل يُمكن تطبيقه على الولاية؟ أو بالأحرى هل تمّ تقرير قاعدة اللجوء إلى القضاء والطعن في قرارات السلطة الوصية المتعلقة برفض المصادقة على المداولات الموضحة قانونًا؟

ما ينبغي قوله في هذا المقام أنّ القوانين السابقة المنظمة للولاية-أي القانون 09/90 المتمم في مادته 54 وقبل ذلك الأمر رقم 38/69 المعدل والمتمم في مادته 62- أعطيا الحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي في الطعن ضد قرارات وزير الداخلية المتعلقة ببطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها². أما القانون الحالي-07/12- فقد سكت عن منح هذه الوسيلة لرئيس المجلس كضمانة لاستقلالية الولاية. إذ وإن كان بطلان مداولة المجلس الشعبي الولائي يتقرر بموجب حكم قضائي صادر عن المحكمة الإدارية، فكان من الأولى كذلك منح الرئيس حق اللجوء إلى القضاء والطعن في قرار وزير الداخلية والمتعلق برفض المصادقة على مواضيع المداولات المنصوص عليها في المادة 55 منه.

وما تجدر الإشارة إليه، أنّه وإن ارتأى المشرع الجزائري أثناء تنظيمه لقانون الولاية أخذ موقف سلبي فيما يتعلق النص على تلك الضمانة، إلا أنّه وبالرجوع إلى القواعد العامة لدعوى الإلغاء التي تتسم بأنها دعوى القانون العام³، فيمكن أن توجه إلى أي قرار إداري بغض النظر عن وجود نص قانوني يقضي بذلك من عدمه.

ومن هنا، ونظرًا لأنّ القرار المُعلن عن وزير الداخلية والمتعلق برفض المصادقة على المداولة يُعد في طبيعته قرارًا إداريًا، فمن شأنه أن يكون محلاً للطعن أمام مجلس الدولة الجزائري في

¹ - مباركة بدري، المرجع السابق، ص 422.

² - وإن كانت المادة 62 من الأمر 38/69 المعدل والمتمم قد اقتضت فقط عند تطرقها لمواضيع قرارات الطعن القضائي على تلك الصادرة من وزير الداخلية والمتعلقة ببطلان أو إلغاء مداولة مجلس الشعبي الولائي دون المتعلقة منها برفض المصادقة عليها.

³ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 25.

الآجال المحددة قانونًا، متى استوفى شروطه وتوافرت أسبابه، سواء من طرف الشخص المؤهل قانونًا لتمثيل الولاية أو من طرف كل مواطن له صفة ومصلحة في ذلك.

وعلى العموم، فمتى تقرّر الطعن ضد قرارات السلطة الوصية، فإنه يلزم على رئيس المجلس الشعبي البلدي إرفاق عريضة الإلغاء بالقرار الإداري الصادر عن الوالي والمتعلق بإثبات البطلان أو رفض المصادقة على المداولة ما لم يوجد مانع مُبرّر، وهذا ما نصّت عليه المادة 819 من القانون رقم 09/08 المنظم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها على أنه: "يجب أن يُرفق مع العريضة التامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم قبول القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مُبرّر، وإذا ثبت أنّ هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المُقرّر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع".

ثانيًا: تقديم الطعن بالإلغاء من طرف من له صفة ومصلحة.

وهو ما تضمنته المادة 13 من القانون رقم 09/08 المنظم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو مُحتملة يُقرها القانون".

وإن كانت دراسة شرطي الصفة والمصلحة في هذا المجال لا تُثير أي إشكال إذا ما تمّ رفع الطعن من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي لاعتراف المادة 61 من القانون رقم 10/11 سالف الذكر لهذا الأخير بهذا الحق¹، فإنّ التساؤل يُطرح في حال ما إذا تمّ تقديم ذلك الطعن من طرف أيّ عضو آخر من أعضاء المجلس الشعبي البلدي غير رئيسهم بصفتهم الانفرادية، فهل يتحقّق شرطًا الصفة والمصلحة في هذه الحالة؟ وما موقف المشرّع الجزائري من هذه المسألة؟

من أجل الإجابة على هذا التساؤل في شقّه المتعلّق بموقف المشرّع الجزائري، فإنّ المادة 61 سالفة الذكر وعلى غرار نظيرتها المادة 46 من القانون رقم 08/90 المتّم والمتعلّق بالبلدية²، جاءت فقط كتأكيد لاجق لما ورد في نص المادة 828 من القانون رقم 09/08 سالف

1- إذ نصت هذه المادة على أنه: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونًا أن يرفع إما تظلمًا إداريًا أو دعوى قضائية".

2- وإن كُنّا نُسجّل ملاحظة فيما يخصّ المادة المذكورة، حيث أنّ صيغتها جاءت بصفة العموم بأن أعطت المجلس الشعبي البلدي الحق في إمكانية استعمال الطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي المتعلق ببطلان المداولة أو المُعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها، وإن كان في حقيقة مُمارسة هذا الحق تتمّ عن طريق رئيس المجلس باعتباره مُمثلاً

الدَّكر بنصها: "مع مُراعاة النُّصوص الخاصة عندما تُكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً في الدعوى بصفة مدعى أو مدعى عليها، تُمثّل بواسطة: الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والمُمثّل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية". فهذه المادة جعلت ممارسة ذلك الحق يقتصر على رئيس المجلس كصاحب مصلحة (باعتباره مُمثلاً للبلدية) بدلاً من توسيع نطاقه إلى كل من تضرر من قرار الوالي، وهو ما يوضّح بجلاء نية المُشرّع في التضييق من حجم الحرّية الممنوحة للبلدية في ظلّ قانونها الحالي¹.

للبلدية، ولهُ حق رفع الدعوى لدى القضاء باسمها ولغايتها وفق المادة 60 من القانون رقم 08/90 المُتمّم والمتعلّق بالبلدية.

¹ - في ذات الموضوع ومن حيث الممارسة القضائية، فإنّ مجلس الدولة الفرنسي وبعد تزدده بشأن هذه المسألة، إلاّ أنّه استقر في الأخير على قبول دعوى الإلغاء المرفوعة من طرف أعضاء المجلس بصفة انفرادية ضدّ قرارات السلطة الوصية، على اعتبار أنّ لهؤلاء الأعضاء مصلحة واضحة في أن لا تتعدى السلطة المركزية على اختصاص المجلس كحكمه الصادر بتاريخ 18 أفريل 1902 في قضية بلدية نيري-ليه-بان، ونفس الموقف تبناه القضاء الإداري المصري إذ تصدّت محكمته الإدارية لحق أعضاء المجلس البلدي في اختصاص السلطة المركزية بوصفهم أعضاء لا بوصفهم نائبين ومُمثّلين عن المجلس، وانتهت ذات المحكمة إلى قبول دعوى الإلغاء مُسقطاً بذلك الحجج المُقدّمة من طرف الحكومة المُؤسس على سببَيْن:

-الأول: أنّ للمجلس البلدي شخصية اعتبارية تختلف عن شخصية أعضائه، وأنّ المحافظ مُمثله القانوني أمام القضاء فقد أشارت كذلك أنّ محور النزاع يتمثّل في مدى أحقيّة أعضاء المجالس الشعبيّة المُنتخبين في المطالبة بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن جهات الحكومة المركزية إقراراً بمصالح المَجالس، إذا ما اشتملت هذه القرارات على مخالفة قانونية لتُقر أنّ لأعضاء المجالس البلدية مصلحة مُحقّقة في إلغاء مثل هذه القرارات، بالنظر إلى أنّه لا داعي للالتزام بقواعد المُرافعات التي يشترطها لقبول الدعوى القضائية العادية، فوجود صفة لرافعيها والتي في قضية الحال تتوافر في رئيس المجلس البلدي دون الأعضاء، ورغم ذلك فتقبل إذا ما رُفعت من طرف هؤلاء كون أنّ شرط الصفة يندمج مع شرط المصلحة أمام قضاء الإلغاء الذي هو في الأصل ذو طبيعة موضوعية.

-الثاني: أنّ المصلحة الشخصية في معناها تقتضي وجود الطاعن في مركز قانوني خاص يتأثر بالقرار المطعون فيه، وهذا المركز وثيق الصلة بالقرار إذ تربطه علاقة مباشرة تختلف تبعاً لنوعه، ولا شك أنّ لأعضاء المجلس البلدي بصفتهم مدعين لهم مصلحة شخصية مباشرة في إبطال كل قرار إداري تُصدره السلطة المركزية، باعتبارها سلطة وصاية، متى كان فيه أساس بمصلحة المجلس باعتبارهم مُمثّلين لأبناء الوحدة الإقليمية، ومن ثمّ فالواجب يفرض عليهم الأخذ بعين الاعتبار بالدرجة الأولى مصلحة الوحدة الإقليمية، إضافة إلى أنّ الأخذ بموقف الحكومة في هذا الشأن يؤدي إلى اغتصاب السلطة المركزية لحقوق الجماعات الإقليمية وإلى هدم كل استقلال لها. لمزيد من المعلومات أنظر:

C.E.18 avr.1902, Commune de Nérès-les-Bains, Rec.275 ;S1902.3.81.

منقول عن: مارسو لون، بروسبيير في، جي بريبان، بيير دلفولقيه، برونو جينقوا، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة لـ أحمد يسري، الطبعة العاشرة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 1995، ص 91؛ مجموعة أحكام محكمة القضاء

ثالثاً: رفع الطعن القضائي أمام الجهة المختصة:

يعهد المشرع في ظل النظم المتبنيّة للقضاء المُزدوج للقضاء الإداري مهمة الرقابة على أعمال الإدارة بما في ذلك قراراتها، وهو ما تبناه المشرع الجزائري بموجب دستور سنة 1996 عند إقراره للزدواجية القضائية من خلال نص المادة 02/152 منه بنصها: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"، وأيضاً بمقتضى القانون رقم 09/08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية و القانون العضوي رقم 101/98¹ المتعلق بمجلس الدولة و القانون رقم 202/98² المتعلق بالمحاكم الإدارية.

ومن ثمة، فتعتبر المحاكم الإدارية في الجزائر صاحبة الولاية العامة في مجال المنازعة الإدارية، إلا ما أسنده القانون صراحة لغيرها. وهو ما تضمنته المادة 800 من ذات القانون أي القانون رقم -09/08- التي نصت على أنه: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها".

انطلاقاً من ذلك، تختص المحاكم الإدارية بالنظر في الطعون المقدمة من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضد القرارات الصادرة عن الولاية والمتعلقة بإثبات بطلان المداولة أو الرفض عن المصادقة عليها، وهو ما تناولته المادة 801 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها: "تختص المحاكم كذلك بالفصل في:

-دعوى الإلغاء للقرارات الإدارية والدعوى التفسيرية ودعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير المتمركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى البلدية.

الإداري، السنة الثالثة، ص 458، بند 122 منقول عن: مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، "قضاء الإلغاء"، المرجع السابق، ص 572.

¹ - القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 04 صفر عام 1419، الموافق لـ 30 ماي 1998، المعدل والمتمم، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، ج ر ج ج، العدد 37، الصادرة في 06 صفر عام 1419، الموافق لـ 01 جوان 1998، ص 03.

² - القانون رقم 02/98، المؤرخ في 04 صفر عام 1419، الموافق لـ 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات المحكمة الإدارية، ج ر ج ج، العدد 37، الصادرة في 06 صفر عام 1419، الموافق لـ 01 جوان 1998، ص 15.

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

- دعاوى القضاء الكامل.

-القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

أما بالنسبة للوضع في الولاية، فإن كان المشرع الجزائري قد تراجع عن موقفه في ظل القانون رقم 07/12 بأن سكت عن منح رئيس المجلس الشعبي الولائي الحق في الطعن القضائي ضد قرار وزير الداخلية المتعلق برفض تصديقه على المداولة، فبالرجوع إلى القواعد العامة لدعوى الإلغاء، فإنه يجوز لكل ذي مصلحة الطعن ضد ذلك القرار. وفي هذه الحالة ينبغي الاختصاص لمجلس الدولة الجزائري للنظر فيه تطبيقاً للقاعدة العامة الواردة في المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98¹، وأكدته المادة 901/ف01 من القانون المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".

رابعاً: رفع الطعن القضائي في الميعاد المقرر قانوناً.

إذا كانت الدعوى في ظل أحكام القانون المدني ترتبط بالحق الذي تحميه، فلا ينالها السقوط إلا إذا انقضت المدة المقررة للتقدم والمنصوص عليها قانوناً، فإن الوضع خلاف ذلك بالنسبة للدعوى الإدارية، فضماماً لتأمين استقرار الوضعيات القانونية الناجمة عن القرارات الإدارية تم تحديد ميعاد محدد لرفع دعوى إلغائها، من خلاله حاول المشرع الموازنة بين مصلحتين متناقضتين، بحيث لا يضيق الخناق على الأفراد بميعاد قصير، وفي ذات الوقت لا يطيله فتبقى أعمال الإدارة مهددة بالطعن ما قد يؤثر سلباً على سير المرافق العامة².

فيجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفع طعنه القضائي المتعلق بإلغاء قرار الوالي الصادر رفضاً للمصادقة أو ببطلان المداولة أمام المحكمة الإدارية خلال أربع أشهر من تاريخ التبليغ أو

¹- نصت تلك المادة على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

ويختص أيضاً بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

²- مباركة بدري، المرجع السابق ص423؛ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، "قضاء الإلغاء"، المرجع السابق، ص577.

النشر، بحسب ما قضت به المادة 829 من القانون رقم 08/09 سالف الذكر بنصها: "يُحدّد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخه من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

ويبدأ سريان الميعاد القانوني من وقت وصول قرار الوالي برفض المصادقة على المداولة أو إثبات بطلانها إلى علم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك لا يكون إلا بعد تبليغه أو إعلانه به، وبالتالي فتُحسب المدة القانونية كاملة و تكون البداية من اليوم الموالي للإعلان والنّهاية في اليوم الموالي لسقوط الميعاد مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار حالات امتداد الميعاد القانوني¹.

ويُعد ميعاد رفع الدعاوى الإدارية عامة ودعوى الإلغاء خاصة من النظام العام، فلا يجوز رفعها قبل أوانها ولا حتى بعد فواته، وهذا ما قرره مجلس الدولة الجزائري في قراراته، إذ قضى بعدم قبول الطعن من ناحية الشكل المرفوع من طرف السيد بن دقموس محمد بلقاسم في القرار الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة بتاريخ 22 أوت 1998 والمتضمن وضع السيد سليمان حميد في حالة ديمومة لدى المجلس الشعبي الولائي لولاية المسيلة، بسبب رفعه لطحنه قبل بداية الميعاد المقرر². وفي قرار آخر قضى مجلس الدولة بعدم قبول الطعن شكلاً في قرار بعزل موظف عن عمله بسبب تغيبه غير الشرعي وامتناعه عن ممارسته لوظيفته وذلك راجع لرفع الدعوى خارج الميعاد المقرر قانوناً³.

ومتى توافرت الشروط الشكلية سابقة الذكر، انعقد الاختصاص للقاضي الإداري في النظر في دعوى إلغاء قرار الجهة الوصية ممثلة في الوالي والرافض للمصادقة على المداولة أو مثبت لبطلانها لينتقل في البحث عن أوجه الإلغاء به، التي سيتم تناولها فيما يلي.

الفرع الثاني: أوجه إلغاء قرارات السلطات الوصية.

متى تحقّق القاضي الإداري من توفّر الشروط الشكلية سالف الذكر، انتقل للبحث في أوجه الإلغاء أو كما تُعرف بوسائل المشروعية أو وسائل الإبطال، أو كما يُسميها البعض بحالات افتتاح

¹ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص 423.

² - قرار مجلس الدولة الجزائري، العُرفَة الأولى، بتاريخ 19/04/1999، في قضية بن قُموس محمد بلقاسم ضد وزير الداخلية. منقول عن: لحسين بن شيخ آث ملويا، المنقَى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 121 وما يليها.

³ - قرار مجلس الدولة، العُرفَة الرابعة، بتاريخ 23/10/2000، في قضية بن حمو عبد القادر، ضد المدير العام للمديرية العامة للأمن الوطني. منقول عن: المرجع نفسه، ص 355 وما بعدها.

دعوى تجاوز السُلطة¹، وهُنا يبحَث القاضي في أوجهِ عَدَمِ مَشْرُوعِيَةِ القَرَارِ المَطْعُونِ فِيهِ الصَّادِرِ عن الوالي باعتباره سُلطة وصية. حيث يستند فيه رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الطّاعِنِ إلى عيب أصاب هذا القَرَارَ في أي رُكنٍ من أركانِه، كما يُمكن أن يتأسَّس على العديدِ مِنَ العُيُوبِ الَّتِي تُصِيبُه سواء كانت تَمَسُ المَشْرُوعِيَةَ الخَارِجِيَةَ أو الدَّاخِلِيَةَ. وفي ذات المجال، فإنّه يُجوز لقاضي المحكمة الإدارية دُونُ أن يتقيّد بما قدّمه رئيس المجلس الشعبي البلدي من أسباب أن يُثير أي عيب من تلقاء نفسه إذا ما كان مُتعلّقًا بالنّظام العام حتى ولو لم يثره الخصم.

و تُعدُّ أسباب إلغاء القَرَارِ الإداري عامة، الحالات الَّتِي يُمكن أن تَمَسُ القَرَارِ الصَّادِرِ عن السُلطة الوصية و الخاص برفضها للمُصادقة على المُداولات أو إثبات بطلانها، الَّتِي تُؤدّي به إلى الحُكم بإلغائه لعدَمِ مشرُوعِيَتِه. و يُمكن تقسيم هذه الوسائل إلى حالات تتعلّق بالمَشْرُوعِيَةِ الخَارِجِيَةَ، والأخرى تتعلّق بالمَشْرُوعِيَةَ الدَّاخِلِيَةَ، و ذلك كمايلي:

أولاً: عدم المشروعية الخارجية لقرار السُلطة الوصية:

نُكون بصَدَدِ عَدَمِ المَشْرُوعِيَةِ الخَارِجِيَةَ إذا ما تواجدنا أمام عيب الاختصاص بحالاته المُختلفة أو أمام عيب الشّكل والإجراءات. وذلك على الشّكل التّالي:

أ- عيب عدم الاختصاص:

عادة ما يتدخّل المُشرّع و يُوضّح الجهة الوصية المُخوّل لها إصدار القَرَارِ المتعلق برفض المُصادقة على المُداولة أو إثبات بطلانها. و لذلك يتعيّن على ذات الجهة الالتزام بِحُدُودِ اختصاصاتها المُحدّدة تشريعًا، كما يتعيّن على الجهات الإدارية الأخرى الالتزام بهذا التّحديد و عَدَمِ خُرُوجِها عليه أو الاتفاق على تعديله أو التنازل عنه و إلّا كانت تصرفاتها مشوبة بعيب عدم الاختصاص. ولأنّ هذا الأخير من النّظام العام، فيمكن إثارته في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، كما يُجوز للقاضي التّعرُّض له من تلقاء نفسه حتى ولو لم يدفّع به الطّاعِن.

وقد وردت تعريفات عدة لعيب عدم الاختصاص، من ذلك أنّ عدم الإختصاص هو عَدَمُ الأهلية الشّرعية لسُلطة إدارية لاتخاذ القَرَارِ، أو إبرام عقد لا يدخُل ضمن صلاحيّاتها²، أمّا الفقيه شارل دباش فقد عرّفه كما يلي: "يُكون القَرَارُ مشوبًا بعيب عدم الاختصاص، إذا كان من المُمكن اتّخاذه

¹ - لُحسين بن شيخ أث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص25.

² - Geogel JACQUES, Recours pour Exces de pouvoir, Juris Classeur Administratif, Fascicule 662 et Suivants, p04.

لكنه أُتخذ مِن طَرَفِ عَوْنٍ آخَرَ غَيْرِ الْعَوْنِ الَّذِي كَانَ مِنَ الْمُمْكِنِ أَنْ يُتَّخَذَ مِنْ طَرَفِهِ¹، في حين أن الأستاذ دي لوبادير De Laubadère عرّفه قائلاً: "تكون بصدد عدم الاختصاص عندما لا يدخل التدبير الإداري المُتَّخَذُ في صلاحيات السُلطة المُتَّخِذَةُ لهُ، لكن في صلاحيات سُلطة أُخرى، وبعبارة أُخرى عندما تُوجد مُخالفة لقواعد الاختصاص"².

وباستقراء هذه التعريفات، يُمكن القول بأن عيب عدم الاختصاص يشوب كل تصرف صادر عن الإدارة حتى ولو كان عقداً بما في ذلك الأعمال الإدارية المنفردة أو القرارات الإدارية بمختلف مستوياتها من بينها الصادرة من طرف السُلطة الوصية على الجماعات الإقليمية والمتعلقة برفض التصديق على مُداولات أو إثبات بطلانها. وفي هذا المجال يُمكن القول بأن المقصود بعيب عدم الاختصاص في هذه الدراسة هو: "صدور قرار يقضي برفض المُصادقة على مُداولة الجماعة الإقليمية أو يُثبت بطلانها عن هيئة لا ولاية لها بإصداره كونه لا يدخل في اختصاصاتها سواء من الناحية الموضوعية أو الزمنية".

ويأخذ عيب عدم الاختصاص الذي يُمكن أن يشوب القرار الصادر برفض المُصادقة على مُداولات المجلس الشعبي البلدي أو إثبات بطلانها، صوراً متعددة:

1- عدم الاختصاص الجسيم: أو كما يُسمى بعيب اغتصاب السُلطة أو الوظائف، ومن حالاته أن يُتَّخَذَ القرار الإداري سواء من شخص أجنبي تماماً عن الأعوان الإداريين أو من طرف شخص لم تُتخذ الإجراءات الصحيحة في تعيينه، ومن أمثلة ذلك مثلاً اعتداء أحد الوزراء على اختصاص الوالي في ممارسته لصلاحياته كسلطة وصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي. وقد إعتبر قضاء الغرفة الإدارية في الجزائر بمناسبة قضية لعرباس العربي ضد وزير الداخلية ووالي الجزائر أن القرارات المعدومة والمشوبة بعيب اغتصاب السُلطة لا يُمكن لها أن تخلق أي حقوق، وبالتالي فيمكن أن تُرفع ضدها أي دعوى تجاوز السُلطة في أي وقت دون التقيد بالميعاد المُقرّر قانوناً³.

¹ - Debbash CHARLES, Institutions et droit administratif, Tome 2, 4^{ème} éd, P.U.F, 1998, p646.

هذا التعريف منقول عن: لحسين الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية.....، المرجع السابق، ص36.

² - André De LAUBADERE, Venezia et Gaudmet, Traité de droit administratif, Tome 1, 14^{ème} éd, L.G.D.J, 1996, p535

هذا التعريف منقول عن: لحسين الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية.....، المرجع السابق، ص68.

³ - قضية السيد لعرباس العربي ضد وزير الداخلية ووالي ولاية الجزائر، إذ رفع المُدعي السيد لعرباس تظلمًا إداريًا في سنة 1967، ثم رفع دعوتين الأولى في 05 ماي 1976، والثانية في 07 يوليُو 1976، أي بعد مُرور ما يزيد عن تسع سنوات من تقديم التظلم المُسبق، بالرغم من الدّفع الذي تقدمت به الإدارة والمُتمثل في عدم احترام شرط الميعاد، فقد فصلت الغرفة

2- عيب عَدَم الاختصاص الموضوعي "المادي":

هُوَ الأكثرُ حُدوثًا في الواقع، ويقع عندما تعتدي سُلطة إدارية على اختصاصات سُلطة إدارية أخرى، ويبرزُ عُمومًا في مجال دراستنا في حالة اعتداء المرؤوس على سُلطات الرئيس، إذ عادة ما يُكون القرار الصادر في تلك الظروف باطلاً، فلا يُمكن لرئيس الدائرة مثلاً أن يعتدي على اختصاصات الوالي كأن يُصادق على نفقات ولائيه، أو أن يعتدي مُدير على صلاحيات الوالي، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الاستثناءات الواردة على عَدَم الاختصاص من حُلُول وإنبابة وتفويض¹.

وبالتالي، فالقاضي الإداري يقضي بإلغاء قرار الهيئة الوصية عند ممارستها لرقابتها على الجماعة الإقليمية متى كان مشوبًا بعبء عدم الاختصاص الموضوعي، وقد قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر في 28/02/2000 في قضية شعبان أحسن ضد والي ولاية تيزي وزو بإلغاء قرار رئيس دائرة بني دُوالة المؤرخ في 18/04/1993 بسبب عدم اختصاص هذا الأخير بإلغاء القرارات الصادرة عن رئيس البلدية لانعقاده للوالي طبقًا للمادة 80 من القانون رقم 08/90 المُتمم والمُنظَّم للبلدية².

3- عَدَم الاختصاص الزمني: في هذه الحالة فالسُلطة الإدارية وبسبب شرط المُدة غير المُحترمة تتصرف وهي ليست مُختصة، أو تتصرف بعد فُقدانها لاختصاصها، وتكون بِصدَد هذه الحالة:

أ- عندما تُتخذ السُلطة الإدارية قرارات سابقة لتعيينها.

ب- عندما تتخذ الإدارة قرارًا بعد انتهاء وظائفها، باستثناء حالة الحُلُول أو الإنابة.

الإدارية لصالح المُدعي كونها اعتبرت القرار محل النزاع مُنعدمًا، منقول عن: لُحسين الشيخ آث ملويا، المُنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 209.

¹ - لُحسين بن الشيخ آث ملويا، دُروس في المُنازعات الإدارية....، المرجع السابق، ص 85.

² - تعود وقائع هذه القضية إلى استعادة السيد شعبان من محل ذي استعمال تجاري ببلدية بني دُوالة بموجب قرار صادر بتاريخ 13 مارس 1993 عن رئيس ذات البلدية، وعلى إثر استقالة هذا الأخير من منصبه أصدر رئيس الدائرة قرارًا أبطَل بموجبه مُقرّر رئيس البلدية السابق ذكره، فرفع السيد شعبان على إثر ذلك دعوى إدارية أمام العُرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر قصد إبطال مُقرّر رئيس الدائرة، لِتُرفُض دَعواه بتاريخ 23/10/1995 فستأنف القرار أمام مجلس الدولة بتاريخ 16/03/1998، هذا الأخير قضى بإبطال قرار رئيس الدائرة على اعتبار أنه صادر عن سُلطة إدارية ليس لديها الاختصاص بإلغاء مُقرّر رئيس البلدية، ومن جهة أخرى أنه تصرف بدُون تفويض بالإمضاء من طَرَف الوالي (قرار غير منشور لمجلس الدولة، العُرفة الرابعة، بتاريخ 28 فيفري 2000، فهرس رقم 154). للمزيد من الشرح أنظر: المرجع نفسه، ص 124.

ج-عندما تُعيّن سلطة إدارية في وظيفة ما لكن لم يتم تنصيبها في تلك الوظيفة وتقوم باتخاذ قرارات إدارية. ومن أمثلة ذلك: قيام شخص وقبل تنصيبه كوالي برفض المصادقة على مداولة أو إصداره لذات القرار بعد إحالته على التقاعد مثلاً.

4-عَدَم الاختصاص المَكَاني: يأخذ عَدَم الاختصاص المَكَاني شكلين هما:

-أولاً: الحالة التي تُمارس فيها السلطة الإدارية وظائفها وهي مُتواجدة في مكان غير الذي كان يجب أن تتواجد فيه، وإن كان هذا النوع من عَدَم الاختصاص نادر الحدوث في الواقع لسببين: أولهما أنّ السلطات الإدارية عادة ما تُمارس وظائفها في المكان العادي لممارستها، أمّا السبب الثاني فيتمثل في عَدَم وجود تنظيم إجباري في هذا المجال.

-ثانياً: وهي الحالة التي تتخذ فيها السلطات الإدارية قراراً بشأن موضوع يتعلق بقضايا خارجة عن إقليمها. ومثال ذلك اتخاذ رئيس بلدية لقرار في مجال الضبط الإداري يتعلق ببلدية مجاورة لبلديته، أو قيام الوالي بإثبات بطلان أو رفض المصادقة على مداولة المجلس الشعبي البلدي لبلدية من بلديات الولاية المجاورة لولايته¹.

ب- عيب مُخالفة قرار السلطة الوصية لشكل وإجراءات إصداره:

يتحقق عيب الشكل في القرار الإداري عامة عندما تُخالف الإدارة عند إصدارها له القواعد الإجرائية أو الشكلية التي حدّتها القوانين واللوائح المنظمة لذلك، الأمر الذي يُرتب بطلان هذا القرار، ويستوي أن تكون المخالفة جزئية أو كلية أو أن تكون قد وقعت عمداً أو نتيجة إهمال. وعلى ذلك فإنّ هذا العيب يُصيب القرار الإداري إذا ما خالف مصدره الإجراءات والأشكال المحددة قانوناً².

ومن حالات عيب الشكل إصدار القرار شفاهة في الوقت الذي يتعين كتابته، أو في عدم الإشارة إلى النصوص القانونية التي استند إليها القرار، أو في الوقت الذي يتعين تسببه، أو في بيان تاريخ إصداره. أمّا عيب الإجراءات فيتعلق بوجوب إتباع إجراءات معينة أو استشارة جهة معينة قبل إصدار القرار، أو مراعاة مدة معينة أو أسلوب التحقيق، أو طريقة التصويت عند إصدار القرار.

¹- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دُروس في المنازعات الإدارية...، المرجع السابق، ص72.

²- مباركة بدري، المرجع السابق، ص426.

وما تجدر الإشارة إليه هنا، أنّ مخالفة القرار للشكل والإجراءات لا تُوقع بطلان القرار الإداري في جميع الأحوال ما لم ينص القانون على ضرورة إتباع شكل خاص في إصدار القرار، أو كان الشكل الذي تمت مخالفته جوهرياً ويكون كذلك في الحالات التالية:

1- إذا وصف القانون شكل ما بأنه جوهري مرتباً البطلان كجزء لمخالفته.

2- إذا كان هذا الشكل جوهرياً بحكم طبيعته و من شأنه التأثير على مضمون القرار أو مقرراً لمصلحة المخاطبين به، أو من شأن تخلفه الإخلال بضماناتهم اتجاه الإدارة¹.

وبالنظر إلى قلة التطبيقات القضائية المتعلقة بالطعن الذي يمكن أن يُقدّمه ممثّل البلدية تجاه قرارات السلطة الوصية وخاصة منها المعيبة بعيب الشكل والإجراءات، فإنّه يجوز من الناحية القانونية المجردة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الوالي المثبت لبطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي إذا لم يكن معللاً أو مسبباً، حيث أنّ التسيب من الشكليات الجوهرية التي تطلبها المادة 60 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية²، وفي حال تأكّد القاضي الإداري من ذلك، فإنّه يقضي مباشرة بإلغاء قرار الوالي.

ثانياً: عدم المشروعية الداخلية لقرار السلطة الوصية.

لا تقتصر رقابة القاضي الإداري لقرارات الصادرة من السلطات الإدارية الوصية على الجماعات الإقليمية على المشروعية الخارجية فقط، بل تمتد إلى المشروعية الداخلية.

ويكون قرار الوالي الذي يرفض بمقتضاه التصديق على المداولة أو إثبات بطلانها معيباً بعدم المشروعية الداخلية، بسبب عدم مشروعية محتواه وهنا نكون بصدد عيب المحل، أو بسبب عدم مشروعية هدفه لنكون أمام عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة³. وبالرغم من أنّ عدم المشروعية الداخلية للقرار لا تقتصر على هذين الوجهين لتشمل كذلك عدم وجود سبب للقرار محل الطعن، غير أنّه في مجال هذه الدراسة سيتمّ التعرّض إلى عيب المحل و عيب إساءة استعمال السلطة لكثرة حدوثهما.

¹ - لحسين بن الشيخ آث ملوياً، دُروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، 128؛ مباركة بدري، المرجع السابق، ص 247.

² - إذ تنص المادة 60/02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنّه "...يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي".

³ - لحسين بن الشيخ آث ملوياً، دُروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 21.

أ- عيب المحل في قرار السلطة الوصية المتعلق برفض المصادقة على المداولة أو إثبات بطلانها: "عيب مخالفة القانون".

يُقصد بعيب مخالفة القانون عامة، أن يخالف محل القرار الإداري إحدى القواعد القانونية المدونة كالنصوص الدستورية أو القوانين العادية أو العضوية أو التنظيمية، أو الأخرى غير المدونة المستمدة من العرف والقضاء¹. كما يُعد هذا العيب الوسيلة الأكثر أهمية للإلغاء في مواد الطعن بتجاوز السلطة، والضمانة الأكثر نجاعة لمبدأ المشروعية، إذ أنه يسمح بمعاينة كل مخالفة قانونية له². ويتخذ عيب مخالفة القانون ثلاثة صور أساسية: الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، الخطأ في تفسير القانون، وأخيراً المخالفة الصريحة للقانون، وهي الحالة ذاتها الأكثر تمييزاً لعدم المشروعية الداخلية، أو كما تُسمى بعدم المشروعية بالنظر إلى محل التصرف أو القرار الإداري. وتجدر الإشارة إلى أن المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية عادة ما تُغطي في الواقع حالات أكثر تنوعاً، فقد تتمثل في غش القانون والمساس بمقتضيات معاهدة أو مخالفة حجية الشيء المقضي فيه أو مخالفة مقتضيات دستورية من طرف نص تنظيمي أو قانوني، كما يمكن أن تأخذ شكل مخالفة إيجابية وخير مثال على ذلك إصدار الوالي لقرار يُثبت بطلان مداوله المجلس الشعبي البلدي طبقاً لنص المادة 60 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية نتيجة حضور رئيسه أو أحد أعضائه، بالرغم من عدم تواجدهم في وضعية تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة. ففي هذه الحالة يجوز لرئيس المجلس أن يطعن في قرار الوالي أمام القضاء الإداري كونه مشوب بعيب مخالفة مباشرة للقانون.

ب- عيب الانحراف بسلطة إصدار قرار رفض المصادقة على المداولة أو إثبات بطلانها:

يُعتبر الانحراف في استعمال السلطة وجهاً لعدم مشروعية القرار الإداري، فإن كان عيب المحل يرتكز على مخالفة القرار الإداري للقاعدة القانونية، وعيب السبب على مجموع الوقائع القانونية والواقعية التي تدفع رجل الإدارة إلى إصدار قرار إداري غير المشروع، فإنه وخلافاً لذلك فإن العيب محل الدراسة يستند على هدف القرار الإداري.

¹ - مباركة بدري، المرجع السابق، ص 428.

² - لحسين بن الشيخ آث ملوياً، دُروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 213.

وعليه، نَكُون بِصَدَدِ الانحرافِ بِالسُّلْطَةِ عِنْدَمَا تَسْتَعْمَلُ السُّلْطَةُ الإِدَارِيَّةَ سُلْطَاتِهَا لِتَحْقِيقِ هَدَفٍ أَعْجَبِي عَنِ الْهَدَفِ الَّذِي مُنِحَتْ مِنْ أَجْلِهِ تِلْكَ السُّلْطَاتُ. هَذَا الْعَيْبُ وَإِنْ كَانَ ذُو مَصْدَرٍ قَضَائِي مَحْضٌ، فَقَدْ تَبَنَّتْهُ بَعْضُ الْأَنْظِمَةِ الْقَانُونِيَّةِ كَمَا هُوَ الْحَالُ عَلَيْهِ بِالنِّسْبَةِ لِدَسْتُورِ الْجَزَائِرِ لِسَنَةِ 1996 فِي مَادَّتِهِ 22 بِنِصْبِهَا: "يُعَاقَبُ الْقَانُونُ عَلَى التَّعَسُّفِ فِي اسْتِعْمَالِ السُّلْطَةِ".

وَمِنْ التَّعْرِيفَاتِ الَّتِي قِيلَتْ فِي عَيْبِ الانحرافِ فِي اسْتِعْمَالِ السُّلْطَةِ مَا جَاءَ بِهِ الْأُسْتَاذَانِ "أُوبِي وَدَارْجُو" بِقَوْلِهِمَا: "هُوَ عَيْبٌ مِنْ عُيُوبِ الْقَرَارِ الإِدَارِيِّ، وَالَّذِي نُصَادِفُهُ عِنْدَمَا تَسْتَعْمَلُ سُلْطَةُ إِدَارِيَّةٍ مَا بِإِرَادَاتِهَا سُلْطَاتِهَا لِتَحْقِيقِ هَدَفٍ غَيْرِ الَّذِي مُنِحَتْ لَهَا مِنْ أَجْلِهِ تِلْكَ السُّلْطَاتُ"¹، أَمَّا الْأُسْتَاذُ دِي لُوبَادِيرُ فَقَدْ عَرَّفَهُ كَمَا يَلِي: "تَكُونُ بِصَدَدِ انحرافِ بِالسُّلْطَةِ، عِنْدَمَا تُمَارَسُ سُلْطَةُ إِدَارِيَّةٍ مَا تَصَرُّفًا يَدْخُلُ فِي اخْتِصَاصَاتِهَا لَكِنْ بِغَرَضِ تَحْقِيقِ هَدَفٍ غَيْرِ الَّذِي يُمَكِّنُ الْقِيَامَ بِذَلِكَ التَّصَرُّفِ مِنْ أَجْلِهِ بِصُورَةٍ مَشْرُوعَةٍ"²، فِي حِينِ عَرَّفَهُ الْأُسْتَاذُ سُلَيْمَانُ مُحَمَّدُ الطَّمَاوِي بِقَوْلِهِ: "يُقْصَدُ بِهَذَا الْعَيْبِ أَنْ يَسْتَعْمِلَ رَجُلُ الإِدَارَةِ سُلْطَتَهُ التَّقْدِيرِيَّةَ لِتَحْقِيقِ غَرَضٍ غَيْرِ مُعْتَرَفٍ لَهُ بِهِ"³.

انطلاقاً مِنْ مُخْتَلَفِ التَّعْرِيفَاتِ سَابِقَةَ الذِّكْرِ، يُمَكِّنُ الْقَوْلُ بِأَنَّهُ نَكُونُ أَمَامَ قَرَارٍ مَشْهُوبٍ بِعَيْبِ الانحرافِ فِي اسْتِعْمَالِ السُّلْطَةِ عِنْدَمَا تُصَدِّرُهُ الإِدَارَةُ بِهَدَفِ تَحْقِيقِ غَايَةٍ مُعَيَّنَةٍ بَعِيدَةٍ عَنِ الْمَصْلَحَةِ الْعَامَّةِ، سِوَا لَخْدِمَةِ مَصْلَحَةِ شَخْصِيَّةٍ أَوْ عَائِلِيَّةٍ أَوْ حَزْبِيَّةٍ⁴. كَمَا يَجِبُ أَنْ يَنْطَوِي هَذَا الْعَيْبُ فِي الْقَرَارِ ذَاتِهِ لَا فِي وَقَائِعِ سَابِقَةٍ عَلَيْهِ أَوْ لِاحِقَةٍ لَهُ، وَأَنْ يَكُونَ مُؤَثِّرًا فِي تَوْجِيهِ هَذَا الْقَرَارِ.

وَعَلَى ذَلِكَ، فَعَيْبُ الانحرافِ فِي اسْتِعْمَالِ السُّلْطَةِ يَقْتَضِي وُجُودَ إِرَادَةٍ مُدْرِكَةٍ مِنْ مُصَدِّرِ الْقَرَارِ لِاسْتِخْدَامِ امْتِيَازَاتِهِ الْقَانُونِيَّةِ لِتَحْقِيقِ غَايَةٍ غَيْرِ تِلْكَ الْمَوْضُوحَةِ فِي الْقَانُونِ مِنْ مَنَحِهِ هَذِهِ الصَّلَاحِيَّاتِ. كَمَا يَقَعُ حِينَمَا يُخَالِفُ الْقَرَارُ الإِدَارِيُّ هَدَفَ تَحْقِيقِ الْمَصْلَحَةِ الْعَامَّةِ، وَقَدْ يُلغَى بِالرَّغْمِ مِنْ تَحْقِيقِهِ لِلْمَصْلَحَةِ الْعَامَّةِ إِذَا مَا خَالَفَ الْهَدَفَ الْمُحَدَّدَ مِنْ طَرَفِ الْمُشْرَعِ لِإِصْدَارِهِ.

وَلَأَنَّ الْعَمَلَ الصَّادِرَ عَنِ الْوَالِيِّ وَالْمَتَعَلِّقَ بِرَفْضِ الْمُصَادَقَةِ عَلَى مُدَاوَلَاتِ الْمَجْلِسِ الشَّعْبِيِّ الْبَلَدِيِّ أَوْ إِثْبَاتِ بَطْلَانِهَا فِي طَبِيعَتِهِ قَرَارٌ إِدَارِيٌّ فَهُوَ يَخْضَعُ لِهَذِهِ الْقَاعِدَةِ، إِذْ يَنْبَغِي أَنْ يُحَقَّقَ مَصْلَحَةَ

¹- J.M AUBY,R.DRAGO ,Traité De Contentieux Administratif ,Tome2, 2^{éd}, L.G.D.J,1975,p405.

هذا التعريف منقول: لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص355.

²- André de LAUBADERE, Venezia, op.cit.,p141.

هذا التعريف منقول عن: لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص299.

³- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص458.

⁴- مباركة بدري، المرجع السابق، ص430.

البلدية كوحدة إقليمية ومن ثم تحقيق المصلحة العامة وبالتالي فهذا القرار يكون معيباً بعبء الانحراف أو إساءة استعمال السلطة، وقابلاً للإلغاء إذا استهدف الوالي غرضاً غير الغرض الذي مُنحت من أجله سلطة الإصدار والمتمثل في تحقيق مصلحة البلدية والحفاظ على مبدأ المشروعية، كأن يُصدره تحقيقاً لغرض شخصي أو سياسي مثلاً، كتعارض انتمائه السياسي مع التشكيلة السياسية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.

وتجدر الإشارة أنه، يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي إثبات دعوى تجاوز السلطة المرفوعة ضد القرار الصادر عن الوالي بكافة طرق الإثبات، ومع ذلك ينبغي القول إلى أنه ليس من السهل إثبات هذا العيب وهو ما ترجمته قلة الأحكام القضائية في هذا المجال¹، إذ عادة ما يواجه المدعي صعوبات عدة تقف دون إثبات إدعاءاته بانحراف مصدر القرار. ومرد ذلك للطبيعة الشخصية التي يتميز بها عيب الانحراف في استعمال السلطة لعدم اندراجه ضمن دائرة الوقائع المحددة وإنما يقع في نطاق البواعث والنوايا، ولهذا يلزم على القاضي الإداري التحديد المبدئي للبواعث والدوافع التي دفعت مصدر القرار على إصداره. ومن ثم مقابقتها مع الغاية التي يريد المشرع تحقيقها²، وهذا ما جعل العميد هوريو يرى في عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه رقابة لأخلاق الإدارة أكثر منه رقابة لمشروعية القرار الإداري³.

ومتى اتضح للقاضي الإداري أن قرار السلطة الوصية المتمثلة هنا في الوالي والرافض للمصادقة على إحدى مدونات مجلس الشعبي البلدي الموضحة في المادة 57 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية أو المثبت لبطلانها يشوبه أحد العيوب التي تم استعراضها سابقاً قضى بالغائه، ويكون للقرار القضائي الصادر بشأنه حجية مطلقة، حيث يسري على الكافة بالنظر إلى الطبيعة الموضوعية والعينية التي يأخذها قرار الإلغاء باعتباره يؤكد حقيقة عدم مشروعية القرار الإداري سواء تعلق الأمر بالمدعي أو الغير.

ومن هنا تظهر أهمية الطعن القضائي كوسيلة أقرتها القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية خصوصاً منها المتعلقة بالبلدية في مواجهة قرارات السلطة الوصية، باعتبارها من أهم الضمانات المقررة لتفعيل الاستقلال المحلي لتلك الجماعات، ومن ثم صيانة حقوق وحريات الأفراد المشروعة.

1 - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية...، المرجع السابق، ص 204.

2 - علي خطار شنطاوي، خصوصية عيب الانحراف في استخدام السلطة، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 70، جامعة القاهرة، شركة مطابع الطويحي التجارية، القاهرة 2000، ص 06.

3 - هذا القول ورد في: لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية...، المرجع السابق، ص 301.

على أنّ هذه الضمانة تتسم بالطابع النظري أكثر منه الممارساتي وذلك لاعتبارات عدّة، منها نقص التطبيق العملي له لقلّة وإن لم نقل ندرة الممارسات القضائية في هذا المجال، حيث نادرًا ما نجد طعن قضائي مُقدّم من طرف رئيس البلدية ضدّ قرار الوالي الوصائي، إذ عادة ما يتطلّع الأول إلى إرضاء الثاني بغض النظر عن بحثه عن التجسيد الفعلي لاستقلالية البلدية. ومرد ذلك يلمح من خلال سوء إستيعاب أسس العلاقة الموجودة بين السلطة الوصية والجماعة الإقليمية التي يُفترض أن تتبني على فكرتي الإشراف والتعاون عوض الخُضوع والتبعية. وهذا فعلاً ما منح صفة الشكلية لهذه الوسيلة، ولربما هذا الوضع كان الدافع الرئيسي وراء تراجع موقف المُشرع من آليات تنظيم هذه الضمانة. ففي حين تعوّل عديد النُظم القانونية المقارنة على الرقابة القضائية مُستغنية بذلك على أساليب الوصاية الإدارية¹، فإنّ اتجاه المُشرع الجزائري يذهب إلى تقليص هذه الضمانة وهو المُستشف من خلال عدَم النصّ عليها في القانون المُنظّم للولاية رقم 07/12، أو من خلال النصّ على وسيلة أخرى تُعدّ بالأصل أهم مظاهر السلطة الرئاسية، والمُتمثلة في التظلم الإداري وفق نص المادة 61 من قانون البلدية. هذا بحد ذاته يُعدّ تراجعًا بشأن موقفه من مسألة استقلال هذه الكيانات.

وعلى العموم وبالرغم من الطابع النظري لهذه الضمانة، تجدر الإشارة إلى أنّه يترتب على إلغاء قرار الوالي الوصائي زوال كل الآثار المُتعلّقة به، كمحو صفة البطلان على المُداولة المُعيّنة. و بالتالي تتحصّر سلطة القاضي في إلغاء القرار الإداري إذا ما ثبت لديه عدَم مشروعيته. وعلى الرغم من ذلك ينبغي طرح تساؤل حول ما إذا كان القاضي الإداري يملك السلطة لتوجيه أمر إلى الإدارة المُتمثلة في الوالي بضرورة المُصادقة على إحدى مُداولات المجلس الشعبي البلدي والمُوضّحة في المادة 57 من القانون رقم 10/11 المُتعلّق بالبلدية عقب إلغائه لقراره المُتعلق برفض المُصادقة عليها.

إنّ الإجابة على هذا التساؤل تفرض القول إلى أنّه، وتطبيقًا للمبدأ السائد و المُتعلق بَعَدَم توجيه القاضي لأمر إلى الإدارة أو الخُلول محلها² فإنّه لم يكن للقاضي الإداري سابقًا سلطة القيام بذلك

¹ - وهو المعمول به في فرنسا، إذ وبعد سنة 1982 اعتمدت هذه الأخيرة على الرقابة القضائية بدلاً من الوصاية حتّى وإن كان تطبيقها العملي ضعيفًا لمساهمة عوامل عدّة أهمّها: فعالية أسلوب مُراجعة الجماعات الإقليمية لأعمالها المُحالة إليها من المحافظ مع استعانتها بخبراء قانونيين في ذلك. لمزيد من المعلومات أنظر:

Nadine-DONTONEL-COR,op.cit.,p2.

² - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دُرُوس في المُنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 471.

ولا أن يحل الحكم القضائي محل القرار الإداري الملغى¹، كأن يُصبح الحكم مثلاً بمثابة قرار تصديق لمداولة المجلس الشعبي البلدي، أو أن يكون بمثابة قرار تعيين للموظف المفصول مثلاً، وهذا ما كرّسه القضاء الإداري الجزائري بعدة قرارات إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، من بينها ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 08 مارس 1999: "حيث أنّ الدعوى الحالية ترمي إلى أمر والي ولاية ميلّة ومُدير الإصلاح الفلاحي بإعادة إدماج المدعو "بورطل رشيد" في الوظيف العمومي.... بحيث أنّه لا يُمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة...."²، وقضى أيضاً في قراره الصادر بتاريخ 11 جوان 2001 على أنّه: "....حيث فعلاً بأنّ القاضي الإداري لا يُمكن أن يُقدم أمراً للإدارة، ولا يُمكنه إرغامها مثل ما هو الوضع في قضية الحال على تنفيذ القرار القضائي"³، وأكّد ذلك في قراره غير منشور له الذي جاء في فحواه: "وهذا ما هو المُستقر قضاء كون القاضي الإداري ليس من اختصاصه إلقاء أوامر على الإدارة...."⁴.

في حين يتّجه الفقه عكس ذلك، إذ يرى الأستاذان أحمد محيو⁵ ولحسين بن الشيخ آث ملويا⁶ أنّ المبدأ سالف الذكر -حظر القاضي من إصدار أوامر للإدارة- ليس على إطلاقه، إذ يجوز للقاضي الإداري التّدخل كلما لزم الأمر و استحداث استثناءات من شأنها أن تُعطيه سلطة إصدار أوامر للإدارة تتضمن القيام بعمل أو امتناع عن عمل عندما ينصّ المُشرّع على ذلك صراحة، كتوجيه أوامر مثلاً بإرجاع الموظف المفصول إلى منصب عمله وحُصوله على حُقوقه، على اعتبار أنّ هذا الأمر الصادر من طرف القاضي عبارة عن طلب مُقترن بالجزاء المُناسب حتى تستجيب الإدارة لتنفيذ ما يطلبه القاضي منها. وإن كُنّا نُؤيّد هذا الرأي فإننا نطمح إلى تعميم هذا الحكم ليشمل الأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الوالي الراضة للمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، مع

1 - محمد بودالي، القضاء الإداري والخريات العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سيدي بلعباس، مكتبة الرشاد، الجزائر، 2008، ص 26.

2- قرار غير منشور للغرفة الثالثة لمجلس الدولة، بتاريخ 08 مارس 1999، فهرس 140. منقول عن: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة،.... المرجع السابق، ص 83.

3- قرار غير منشور لمجلس الدولة، الصادر في 11 جوان 2011، في قضية السيد بن عمار ضد مدير البريد و المواصلات لولاية تيارت، فهرس رقم 419. منقول عن: لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"،.... المرجع السابق، ص 480.

4- قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 20/04/2004 بخصوص الملف رقم 013894، منقول عن: مباركة بدري، المرجع السابق، ص 436.

5- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دم ج، الجزائر، 1983، ص 233.

6- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية،... المرجع السابق، ص 475.

إلزام القاضي السلطة الوصية بضرورة المصادقة على المداولة، على اعتبار أن عدم القيام بذلك من شأنه تعطيل مصالح الوحدة الإقليمية ومصالح أبنائها.

هذا القول يجد تأكيده في المادة 978 من القانون رقم 09/08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي والواردة في النصوص المتعلقة بتنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية بنصها: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك في نفس الحكم القضائي بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء"، وأكد ذلك في المادة 979 بنصها: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية، باتخاذ تدابير تنفيذ معينة لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك بإصدار قرار إداري جديد"، وذات القانون في مواده من 980 إلى 989 نظم موضوع توجيه القضاء الإداري وأمر للإدارة العامة في حالة رفض التنفيذ من طرفها بالرغم من انقضاء الأجل المحدد من طرف القاضي الإداري، أو بعد قرار الرفض في حالة التظلم الموجه إلى الإدارة من أجل تنفيذ الحكم القضائي الإداري.

فضلاً عن الطعن القضائي كوسيلة منحها القانون إلى الجماعة الإقليمية لمواجهة قرارات السلطة الوصية، فقد أقرت المادة 61 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية وسيلة أخرى تتمثل في التظلم الإداري. فالى أي مدى يمكن اعتبار هذا الأخير وسيلة وضمانة لتجسيد استقلالية البلدية في الجزائر؟ هذا ما سيتم التطرق إليه في ظل المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني: التظلم الإداري كوسيلة طعن ضد قرارات الوالي القاضية برفض التصديق وبطلان المداولة وفق القانون رقم 10/11.

نصت المادة 61 من القانون رقم 10/11 على التظلم الإداري كوسيلة بيد الجماعات الإقليمية في مواجهة قرارات السلطة الوصية بنصها: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً أن يرفع إما تظلاً إدارياً أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة....."، وإن كان التظلم الإداري يُعتبر من أهم وسائل الرقابة الذاتية التي تُمارسها الإدارة على نفسها، فالى أي مدى يُعتبر ضمانة لتجسيد استقلالية البلدية؟ قبل الإجابة على هذا التساؤل

ينبغي معرفة النظام القانوني للتظلم الإداري وفق المادة 61 المذكورة آنفاً (الفرع الأول) وضوابط صحته (الفرع الثاني)، وأخيراً الآثار المترتبة عليه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: النظام القانوني للتظلم الإداري وفق المادة 61

من القانون رقم 10/11.

يُعد التظلم الإداري طريقاً لفض المنازعات الإدارية بالطرق الودية وحل لكثير من المشاكل في مهدها، مما يؤدي إلى التقليل من عدد القضايا المعروضة عن القضاء¹. وتجدر الإشارة أن تقرير المُشرع لهذه الوسيلة في ظل المادة 61 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية لربما راجع لعدم الفعالية العملية للطعن القضائي، إذ نادراً ما يتقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي بطعن قضائي ضد قرار الوالي المتعلق برفض المصادقة على مداولة المجلس الشعبي البلدي أو إثبات بطلانها، خاصة في ظل سوء فهم حقيقة العلاقة الموجودة بين السلطة الوصية والوحدة الإقليمية، وهو ما يُعطي هذه الوسيلة شكل التماس يُقدمه رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي قصد إلغاء قراره، بالرغم من انعكاساته السلبية على عنصر الاستقلال المحلي للبلدية.

وقد تعددت التعريفات التي قيلت في التظلم الإداري عامة²، فعرفه علي خطار شنتاوي بأنه: "وسيلة قانونية لفض المنازعات الإدارية من قلب الإدارة نفسها سواء استجابت الإدارة لطلبات صاحب الشأن كلياً أو جزئياً، كما عرّف بأنه لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار إداري يُعتقد أنه معيب وسبب له ضرراً مادياً ومعنوياً ويُطالب بإلغاء هذا القرار كلاً أو جزءاً"³.

¹ محمد خليفة الخليلي، التظلم الإداري "دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، مذكرة ماجستير جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، كلية الحقوق قسم القانون العام، الإمارات المتحدة، 2009، ص 22.

² يُقصد بالتظلم لغة تظلم منه شكلاً من ظلمه والمتظلم الذي يشكو رجلاً ظلمه والمتظلم أيضاً الظالم، ويقال تظلمني فلان أي ظلمني، وتظلم فلان إلى الحاكم من فلان فظلمته تظليماً أي أنصفه من ظالمه وأعانه عليه والظلمة المانعون أهل الحق حُفوقهم، وقيل الظلمة في المعاملة ويقال ظلمته فتظلم أي صبر على الظلم. لمزيد من المعلومات انظر: جمال الدين محمد بن منظور، لسان العرب، المحيط، المجلد الثاني، دار لسان العرب، بيروت، د س ن، ص 650.

³ علي خطار شنتاوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الاردنية، العدد 12، المعهد القضائي، عمان، 1998، ص 23.

أما أحمد محيو فتناوله على أنه: "إجراء من الإجراءات غير القضائية التي يهدف إلى حل النزاعات بدون تدخل القاضي إلا في حالة الفشل فالإجراءات القضائية تدخل في الميدان"¹.

وإن كانت جُلّ التعريفات السابقة مُتقاربة في معناها، كونها تُدور حول فكرة واحدة تقتضي أن التّظلم الإداري في عُمومه يُقدّم إلى مُصدّر القرار نفسه أو السُّلطة الرئاسية بُغية استصدار قرار أكثر اتقافاً مع القانون، فإنّه يُمكن تعريف التّظلم الإداري وفق ما تضمنته المادة 61 من القانون رقم 10/11 المُتعلّق بالبلدية بأنه: "وسيلة كفلتها المادة 61 من القانون رقم 10/11 لرئيس المجلس الشعبي البلدي، في مُواجهة قرار الوالي المتعلق برفض المُصادقة على مُداولة المجلس الشعبي البلدي، أو إثبات بُطلانها، مُلتَمِسًا منه إلغاؤه أو تعديله أو سحبه، خلال المواعيد القانونيّة المُقرّرة".

و بإقرار المشرع الجزائري للتّظلم الإداري ضد قرار الوالي في المادة 61 من القانون رقم 10/11 يكون -وبغض النظر عن مدى تأثير هذه الوسيلة على نطاق إستقلال البلدية- قد إستهدف تحقيق مجموعة من الفوائد الإدارية البحتة له سواء بالنسبة للبلدية أو بالنسبة للقضاء، وذلك كما يلي:

أ- يُتيح التّظلم الإداري للوالي باعتباره إدارة وصيّة الفرصة حتى يُصحّح قراره المتعلّق بإثبات بُطلان المُداولة أو رفض المُصادقة عليها ممّا قد يُجنّبه صُدور الحكم القضائي بالإلغاء، وهو ما يتزك انطباعات سيئة لدى الرّأي العام في الدولة التي يرتفع فيها مُستوى الوعي العام.

ب- من حيث الأصل العام، فإنّ للتّظلم الإداري أهميّة على صعيد القضاء، إذ من شأنه حسم المُنازعة الإدارية في مهدها من خلال تلقي جهة الإدارة العامة المُعيّنة للتّظلمات الإدارية والفصل فيها ابتداءً، ممّا يُقلّل من عدّد الدعاوي الإدارية والطُّعون القضائية ويُخفّف العبء على كاهل القضاء ويُحقّق العدالة من أقرب طريق.

ج- من الناحية العملية فإنّ التّظلم الإداري من شأنه أن يُحقّق نفس الفائدة التي يُحقّقها الطعن القضائي للبلدية -وإن كان هذا الأخير يُعد من الضمانات الهامة لتفعيل مبدأ الاستقلالية وتجسيده- خاصة فيما لو استجاب الوالي لطلب رئيس المجلس الشعبي البلدي بإلغاء القرار. وبالتالي فهو يُجنّب البلدية إجراءات التّقاضى المُعقّدة والطويلة التي من شأنها أن تُعطل عمليّات التّمنية على مُستوى البلدية.

¹ - أحمد محيو، المُنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 84.

د-يخلق التظلم نوعاً من التفاهم والانسجام بين الإدارة "السلطة الوصية" وذوي الشأن والمتمثلة في هذه الحالة في البلدية بعيداً عن ساحات القضاء، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: "أن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم لجهة الإدارة، وهي الخصم الشريف، ويتعين أن تُعطي الحق لأصحابه دون تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته....¹".

ه-من شأن اللجوء للتظلم تقليل فرص الصدام بين السلطة الوصية ممثلة في الوالي وبين البلدية كجماعة إقليمية، ومن ثم إظهار السلطة الوصية في حالة قبولها للتظلم بمظهر من يحترم القانون ويعمل أحكامه ولو ترتب على ذلك سحبها لقرار أصدرته، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التعاون بين الوالي كسلطة وصية وبين البلدية كوحدة محلية مما يحقق المصلحة العامة.

ورغم الأهمية التي يمثلها التظلم الإداري والسابق ذكرها، إلا أن ما يُعاب عليه أن الجهة الإدارية المُتَّظَّم إليها التظلم والمتمثلة هنا في سلطة الوالي تتمتع بشُلطات تقديرية واسعة في النظر أو البت فيه سواء بالنسبة لرقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة، فضلاً عن عدم توافر اعتبارات الحياد والنزاهة أحياناً خاصة أن الوالي في هذا الوضع سيكون خصماً وحكماً في ذات النزاع، مما قد يخلق عدم الاطمئنان إلى موضوعية وحيدة الجهة الوصية². وهذا ما يتعارض مع فكرة الاستقلال المحلي للبلدية ويجعل التظلم الإداري عبارة عن نظام دخيل على نظرية الجماعات الإقليمية.

انطلاقاً مما سبق ذكره من أهمية التظلم الإداري وعبوبه، ينبغي في ظل دراسة النظام القانوني للتظلم كوسيلة ذكرتها المادة 61 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ومنحتها لرئيس المجلس الشعبي البلدي قصد مواجهة قرار الوالي، طرح تساؤل يتعلّق بمدى إلزامية اللجوء إلى هذه الوسيلة؟

إن الإجابة على هذا الطرح تفرض التطرّق إلى أنواع التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه، والذي يُقسّم إلى نوعين: **تظلم اختياري** "جوازي"، وآخر **وجوبي إلزامي**.

يُقصد **بالتظلم الاختياري** قيام المتظلم اختياريًا بعرض أوجه الطعن الموجهة من جانبه إلى القرار الإداري الصادر بشأنه على جهة الإدارة طالباً منها إنصافه، سواء من خلال إزالة وجه عدم

¹ - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 680، جلسة 1985/12/7: مجلة نقابة المحامين المصرية لسنة 31 ص 83.

² - محمد خليفة الخيلي، المرجع السابق، ص 32.

المشروعية الذي شاب القرار محل التظلم عن طريق القيام بسحبه أو تعديله، أو من خلال إزالة وجه عدم الملاءمة المنطوي عليه ذلك القرار¹.

أما التظلم الوجوبي، فهو ذلك التظلم الذي أوجبه المشرع على صاحب الشأن قبل اللجوء إلى القضاء لتحريك الدعوى ضد الإدارة في موضوعات محددة على سبيل الحصر قصد تحقيق أغراض معينة من أهمها: إنهاء المنازعات بالطريق الإداري وتسهيل سبل حصول صاحب الحق على حقه وتخفيف العبء على القضاء وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أسهل للأفراد².

وبالتدقيق في نص المادة 61 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، فإن المشرع الجزائري أشار إلى التظلم الاختياري دون التظلم الوجوبي³، وبالتالي فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الشخص المعني بهذا التظلم يكون متمتعاً بحرية كبيرة بصدد، فمن جهة بإمكانه الإقدام على تحريك هذا التظلم أمام الوالي مُصدر القرار، أو على العكس الإحجام عن تحريكه أمامه واللجوء مباشرة إلى القضاء طالبا إليه إلغاء قرار الوالي من جهة أخرى، وهذه السلطة ذاتها لا يتمتع بمثلها صاحب الشأن إذا تعلق الأمر بإحدى حالات التظلم الوجوبي المحددة قانوناً⁴.

ومتى قام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقديم تظلمه إلى الوالي خلال المدة المحددة قانوناً بأربع أشهر من تاريخ تبليغه بالقرار⁵، فإن هذا الأخير بإمكانه الرد عليه خلال مدة شهرين من تبليغ التظلم، ويستفيد رئيس المجلس الشعبي من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري حسب الحالة ابتداء من تاريخ انتهاء أجل الشهرين -المقرر للرد من طرف الإدارة- في حالة سكوت الجهة الإدارية (الوالي) الذي يُعد بمثابة قرار بالرفض، أو من تاريخ تبليغه بالرفض في حالة قيام الجهة الإدارية بالرد عليه.

الفرع الثاني: ضوابط صحة التظلم ضد قرار الوالي القاضي برفض المصادقة على المداولة و المثبت لبطلانها.

¹- علي خطار شطاوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 24.

²- بدري مباركة، المرجع السابق، ص 412، 411؛ محمد خليفة الخليلي، المرجع السابق، ص 51.

³- نستند في الوصول إلى هذه النتيجة إلى أن المشرع وفي ذات المادة استهلها بكلمة "يمكن... أن يرفع... إما تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية..."، وهي عبارات تُفيد معنى التخيير لا الالتزام والوجوب.

⁴- محمد خليفة الخليلي، المرجع السابق، ص 42.

⁵- المادة 830 من القانون رقم 09/08 المنظم لإجراءات المداولة والإدارية.

حتى يُنتج التظلم الإداري نتائجها القانونية، فإنّ هناك مجموعة من الشُّروط الشَّكلية والمَوْضوعية ينبغي توافرها في التظلم، منها ما يتعلّق من ناحية أولى بأطرافه سواء صاحب الحق في تقديمه أو المُختص بتلقيه والفصل فيه، ومنها ما يتعلّق بتقديمه خلال ميعاد الطعن المقرّر (أولاً)، ومن جهة أخرى فإنّ هذا التظلم ينبغي أن يكون واضحاً وجلياً ومُجدياً (ثانياً).

أولاً: الشُّروط الشَّكلية لصحة التظلم الإداري ضد قرار الوالي الوصائي.

هي مجموع الشُّروط الشَّكلية التي يتعيّن مُراعَاتها عند تقديم التظلم الإداري¹، سواء بالنسبة لمن يُقدّم التظلم أو بالنسبة لمن يتلقاه ويُقدّم إليه، أو من حيث ميعاد تقديمه، وأخيراً أن يكون محله قراراً إدارياً نهائياً، وهو ما سيتم تناوله فيما يلي:

أ- أن يُقدّم التظلم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

حتى يُعتد بالتظلم كوسيلة لمواجهة قرارات السلطة الوصية من شأنها أن تقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، ينبغي أن يُقدّم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره المُمثّل القانوني للبلدية، وهذا ما تضمنته المادة 61 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية بنصها: "يُمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشُّروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً....".

كما يجوز أن يُقدّم هذا التظلم الإداري عن طريق الوكالة القانونية، إذ يسوغ تقديمه من طرف الوكيل القانوني الذي يُنوب عن رئيس المجلس. ومن ثمّ متى تم تقديم ذلك التظلم رتب نتائجها كاملة على البلدية، باعتبار أنّ قرار الوالي المتعلق برفض المصادقة على مُداولة المجلس الشعبي البلدي أو المُثبت لبطلانها قد ألحق بها وبالأهداف التي أُنشئت من أجلها ضرراً.

ب- أن يتم تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة.

يُقدّم التظلم الإداري عامة إلى الجهة الإدارية مُصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية لها التي يكون لديها الحق في التعقيب رئاسياً على الجهة مُصدرة القرار، ومن ثمّة فينبغي لرئيس المجلس الشعبي البلدي حتى يكون تظلمه صحيحاً ومُنْتَجاً لأثره أن يُقدّمه إلى الوالي باعتباره مُصدر القرار، وفي هذا المجال يجدر طرح التساؤل التالي: هل يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو من يمثله قانوناً أن يرفع تظلمه لشخص آخر غير الوالي؟

¹ - مُحمّد خليفة الخليلي، المرجع السابق، ص 62.

باستقراء المادة 61 سالفة الذكر، فإنّ المُشرّع الجزائري نظم هذه الوسيلة بصِفة العُموم حيث لم يُحدّد الجهة التي يُقدّم إليها هذا التظلم، وهو المُستشف من عبارة "... أن يرفع إمّا تظلمًا إداريًا.."، غير أنّه وبالرجوع إلى المادة 830 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نظمت مواعيد التظلم الإداري فقد نصّت على التظلم الولائي، الأمر الذي ينبغي معه القول أنّ المُشرّع كان واضحًا بأن أعطى إمكانية تقديم ذلك التظلم إلى الوالي باعتباره مُصدّر القرار، بالرغم من أنّ الفقه المُقارن كان قد أجمَعَ على أنّ التظلم الذي يُنتج أثره ينبغي توجيهه إلى الجهة الإدارية مُصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها¹.

ج- تقديم التظلم خلال ميعاد الطعن.

من المُقرّر تشريعًا وقضاءً أنّه يتعيّن على ذوي الشأن تقديم تظلماتهم من القرارات الإدارية المعنية خلال الميعاد القانوني المُحدّد. ومن ثمة فيجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي تقديم تظلمه الإداري ضد قرار الوالي خلال المُدة المُوضّحة في المادة 830 من القانون رقم 09/08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهي ذاتها المُدّة المُقرّرة لرفع دعوى الإلغاء والمُقدّرة بـ 04 أشهر، وقد نصت المادة سالفة الذكر على أنّه: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مُصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829".

وبالرجوع إلى المادة 829 من نفس القانون، فقد حدّدت أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخص بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشره إذا كان تنظيميًا، وللجهة الإدارية المُتظلم أمامها "الوالي" مُدّة شهرين للردّ عليه، على أن يُعدّ سُكوتها خلال هذه المُدة بمثابة قرارًا بالرفض.

د- أن يكون محل التظلم قرار الوالي القاضي برفض المُصادقة على مُداولة المجلس الشعبي البلدي أو إثبات بُطلانها.

ينبغي أن ينصب التظلم الإداري على قرار إداري بالمعنى القانوني له. ولقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن يُشترط في القرار الإداري المطعون فيه أن يصدر من سلطة إدارية وطنية مُختصة، وأن يُرتب القرار الإداري أثرًا قانونيًا مُعيّنًا، وأن يكون القرار الإداري تنفيذيًا ونهائيًا².

¹ عبد العزيز الجوهري، الطعن الإداري "التظلم الإداري" دراسة مقارنة، مجلة المحاماة المصرية، نقابة المحامين المصريين، العدد 10/9، القاهرة، 1987، ص 47.

² مُحمّد خليفة الخليلي، المرجع السابق، ص 76.

وحتى يُقبَل تظلم رئيس المجلس الشعبي البلدي، ينبغي أن ينصب على قرار الوالي المتعلق برَفْض المصادقة على مُداولات المجلس الشعبي البلدي أو الدِّي يُنْبِت بطلانها، وهو ما اشترطته المادة 61 من القانون رقم 10/11 صراحةً بنصها: "...ضد قرار الوالي الذي يُثبِت بطلان أو رَفْض المصادقة على مُداولة".

وعلى ذلك، فلا نكُون بصَدَد التظلم المقصود في المادة 61 سالفه الذكر إذا ما كان مَوْضوعه مُنصَّبًا على قرارات الوالي الأخرى غير تلك المقصودة في المادة السابقة، أو إذا انصب على مجموع الأعمال التمهيدية أو التحضيرية لإصداره مثلاً.

ثانياً: الشُّروط الموضوعية للتظلم الإداري ضد قرار الوالي.

زيادة على الشُّروط الشكلية، فتمّة شُرُوط مَوْضوعية أخرى ينبغي توافرها في التظلم الإداري ضد قرار الوالي حتى يُرتب نتائجه القانونية، من أهمها أن يكون التظلم واضحاً وجلياً، وأن يكون مُجدياً، وهو ما سيتمّ التعرض إليه فيما يلي:

أ- أن يكون التظلم الإداري ضد قرار الوالي الصادر برَفْض المصادقة على مُداولة المجلس الشعبي البلدي أو إثبات بطلانها.

بصفة عامة لم يُحدّد المُشرع طريقاً مُعيّناً أو قيداً شكلياً لتقديم التظلم، فيجوز أن يكون في صورة شكوى أو إنذار رسمي على يد مُحضر¹. ورغم ذلك فيتعيّن أن يكون التظلم الإداري ضد قرار الوالي والمُقَدّم من طَرَف رئيس المجلس الشعبي البلدي قاطعاً ومُحدّداً في معناه. ومن ثمة فإذا جاءت عباراته دون تحديد لقرار مُعيّن أو لطلبات الطاعن من إلغاء أو سحب أو تعديل، فإنّ هذا التظلم لا يعتد به حيث ينبغي أن يُشير هذا التظلم وبشكل قاطع إلى محل القرار المطعون فيه، والمتمثل في قرار الوالي المتعلق برَفْض المصادقة على مُداولة المجلس الشعبي البلدي أو إثبات بطلانها، حتى يُمكن القول بأنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصِفته مُمَثّل البلدية وكطاعن لم يرتضِ هذا القرار.

وعلى ذلك، فمضمون هذا الشرط يقتضي أن يكون هذا التظلم واضحاً في مدلوله، فيُقَدّم على وجه يُمكن للوالي فهمه ومعرفة رافعته والقرار مَوْضوع التظلم وأسبابه وما يهدف إليه من وراء تقديمه، وعُموماً ذكر كافة البيانات التي تُحدد قرار الوالي المطعون فيه كمَوْضوعه أو تاريخه مثلاً.

¹ - مباركة بدري، المرجع السابق، ص 404.

أما إذا كانت تلك البيانات المذكورة في التظلم غير كافية للدلالة على المتظلم "رئيس المجلس الشعبي البلدي" أو على قصده، حيث تجعل التظلم مجهولاً، فإنه يقع باطلاً لعدم اعتباره تظلماً بالمعنى المقصود في المادة 61 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية. وتجدر الإشارة في الأخير أن تقدير مسألة إن كان التظلم مجهولاً أم لا بصفة عامة تبقى خاضعة لرقابة القاضي الذي يملك وحده تقدير ما إذا كان البيان أو المعلومة التي يتم إغفالها جوهرية من شأنها التأثير على السلامة الشكلية للتظلم من عدمها¹.

ب- أن يكون التظلم الإداري مجدياً:

حتى يكون التظلم الإداري المقدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي مجدياً، فلا بد أن يكون بمقدور السلطة الوصية ممثلة في الوالي التصرف في القرار الإداري الصادر من طرفه، بأن يكون مستعداً لدراسة التظلم سواء بالتعديل أو السحب أو الإلغاء من الناحية القانونية. ومن ثم فإذا استحال على الوالي باعتباره مصدر القرار المتظلم منه إعادة النظر في موضوعه والمتعلق برفض المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي أو إثبات بطلانها والبحث في مدى مشروعيتها أو ملاءمته لأي سبب كان، فإن التظلم الإداري في هذه الحالة غير مجدي ولا مجال للبحث فيه أصلاً. وبالتالي لا يكون من المستطاع ترتيب النتائج القانونية الناجمة عنه، وفي هذه الحالة يستطيع رئيس المجلس الشعبي البلدي اللجوء مباشرة إلى المحكمة الإدارية².

انطلاقاً من كل ما سبق، فمتى قدم رئيس المجلس الشعبي البلدي تظلمه الإداري إلى الوالي فإنه يُرتب مجموعة من الآثار القانونية، سيتم التطرق إليها فيما يلي.

الفرع الثالث: الآثار القانونية المترتبة على تقديم التظلم الإداري

ضد قرار الوالي.

تتعدد الآثار القانونية المترتبة على تقديم التظلم الإداري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي ضمن الميعاد القانوني المحدد له، منها ما يترتب نتيجة قبول الوالي له (أولاً)، والبعض الآخر عندما يتم رفض هذا التظلم (ثانياً)، وذلك على الشكل التالي:

¹ - محمد خليفة الخبيلي، المرجع السابق، ص 86.

² - تجدر الإشارة إلى أن الفقه والقضاء قد أرسى مجموعة من الحالات يكون فيها التظلم الإداري غير مجدي تتمثل في: نص المشرع صراحة على استبعاد التظلم الإداري في بعض القرارات الإدارية، إفصاح الإدارة مقدماً على عدم استجابتها لأي تظلم في حالة القرارات التوكيدية و في حالة التنفيذ المادي للقرار، حالة ما إذا كان القرار الإداري غير قابل للسحب. لمزيد من المعلومات أنظر: المرجع نفسه، ص 97.

أولاً: الآثار المترتبة عن قبول التظلم المقدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يُعد قبول التظلم المرفوع من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد قرار الوالي بمثابة تسليم منه بطلانات المتظلم واعترافاً منه بالخطأ. ومن ثم فعادة ما تتصرف إزادته إلى تعديل القرار الصادر من طرفه أو إلى سحبه، وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

أ- تعديل القرار الصادر من طرف الوالي المتعلق برفض المصادقة على مداولة المجلس الشعبي البلدي أو إثبات بطلانها:

وهي الحالة التي يفترض فيها أن يستجيب الوالي للتظلم المرفوع من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي استجابة جزئية¹، وبمقتضاها يقوم بتعديل قراره المتضمن رفض مصادقته على مداولات المجلس الشعبي البلدي أو إثبات بطلانها خلال أجل شهرين.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الوالي في تعديل القرار المتظلم منه لا تقتصر فقط على البحث عن الأسباب المتعلقة بالمشروعية، فيمكنه تعديل ذات القرار لأسباب تتعلق بمدى ملاءمته للظروف التي صدر فيها.

وعليه، فالوالي وعند قيامه بتعديل القرار المتظلم منه يسوغ له أن يُبقي عليه ويستبدل أسبابه بأسباب أخرى جديدة. في حين لا يمكن بأي حال أن ينصب تعديله في التصديق على جزء من مداولة المجلس الشعبي البلدي أو إثبات البعض منها فقط، لاعتبار ذلك تعديلاً لقرار البلدية كجماعة إقليمية، وهو ما يُعد مساساً باستقلال هذه الأخيرة.

ب- سحب قرار الوالي:

يُعتبر السحب إجراءً إدارياً يتخذه مُصدر القرار أو السلطة الرئاسية له لأسباب مُتعلقة بالمشروعية أو لأسباب مُتعلقة بالملائمة. وعلى العكس من التعديل فسحب القرار يُعد استجابة كلية لطلبات المتظلم بسبب مخالفته لمبدأ المشروعية، ويُؤدي إلى إنهاء هذا القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره من طرف الجهة التي تملك حق السحب².

¹ - بدري مباركة، المرجع السابق، ص 414.

² - حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981، ص 292.

إن إجراء السحب يُتيح للوالي باعتباره مُصدر القرار خلال الأجل الممنوح له والمقدّر بشهرين¹ الفرصة للتراجع عن أخطائه التي وقع فيها، وذلك بإزالة الآثار المترتبة عن قراراته الرافضة للتصديق على مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المثبتة لإلغائها.

ثانياً: الآثار المترتبة عن رفض الوالي للتظلم المُقدّم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

قد يُحدّد الوالي موقفه من التظلم المُقدّم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد قرارات رفض المُصادقة على مُداولاته أو إثبات بُطلانها سلباً، سواء بالرفض الصريح أو بالرفض الضمني له، وفي هذا المقام سيتم توضيح أوجه التفرقة بين هاذين الفرضين لمحاولة إبراز النتائج المترتبة على النوعين من الرفض، وذلك على الشكل التالي:

أ- رفض الوالي الصريح للتظلم المُقدّم إليه:

يُقصد بالرفض الصريح من جهة الإدارة أن يكشف الوالي عن رأيه بما لا يحتمل جدلاً عن وجه صريح².

وقد نظم المُشرع الجزائري بنصوص واضحة أحكام التظلم الإداري سواء من حيث ميعاده أو النتائج المترتبة على رفض الإدارة له. حيث أجازت المادة 830 من القانون رقم 09/08 إمكانية تقديم الشّخص المُتضرر من القرار الإداري لتظلمه الإداري إلى الجهة الإدارية مُصدرة القرار في أجل 04 أشهر، على أن يُثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة مرفوعة بعريضة. وفي حالة ردّها خلال الأجل الممنوح لها (02 شهرين) يبدأ سريان مدة شهرين الخاصة برفع دعوى الإلغاء.

ب- عدم إجابة الوالي على التظلم المُقدّم إليه:

إن كان رفض الإدارة للتظلم بصفة صريحة وموضوعية أمراً مُحبداً حتى يُساهم في تبصير المُتظلم إليه لحقيقة موقفه، فإنّ الإدارة قد لا تُجيب على المُتظلم ممّا دفع بالقضاء الإداري إلى اعتبار سكوتها بمثابة رفض للتظلم المُقدّم إليه، وهو ما جسده المُشرع الجزائري في ظلّ المادة 830

¹ - تجدر الإشارة أنّ المُشرع لم ينص صراحة على هذه المدة و إن كان يُمكن إستخلاصها من نص المادة 830 من القانون رقم 09/08 المتعلّق بالإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أنه: "...يُعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد بمثابة قرار بالرفض و يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم....."

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها يبدأ سريان أجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفض...."

² - مُحمّد خليفة الخليلي، المرجع السابق، ص 100.

مِنَ القانون رقم 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية بنصها: "...يُعدُّ سُكُوتُ الجَهِةِ الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض، ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم".

وهنا يستفيد رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي ضد قرار الوالي الرافض للمصادقة على مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المثبت لبطلانها، وذلك من تاريخ انتهاء أجل الشهرين دون أن يُبدي الوالي أي رد تجاه تظلمه.

انطلاقاً مما سبق، فإن كان التظلم الإداري بصفة عامة طريقاً لفض المنازعات الإدارية بالطرق الودية و وسيلة لحل الكثير من المشاكل في مهدها، مما يؤدي إلى تخفيف العبء عن القضاء خاصة مع اتساع مجال المنازعات التي ينظرها القضاء الإداري في الوقت الراهن، فإن السؤال الذي يُطرح يتمحور حول: نطاق اعتبار التظلم الإداري المنصوص عليه في المادة 61 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ضماناً هاماً لتجسيد الاستقلال المحلي؟ أو بالأحرى هل يمكن اعتبار التظلم الوارد في المادة 61 سلفة الذكر ضماناً تساعد على تكريس حرية البلدية، أم أنه لا يعدو إلا أن يكون وسيلة طعن لا غير؟

إن الإجابة على هذا السؤال تدفع إلى القول بأن التظلم الإداري يعد من أحد أهم صور الضوابط الشرعية والضمانات القانونية، كونه الوسيلة التي منحتها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة التي تمس مصالحهم المشروعة وتنتقص من حقوقهم المكتسبة أو تؤثر في مراكزهم القانونية. لكن على الرغم من ذلك يمكن القول بأن المشرع الجزائري لم يُصِب بتقريره هذه الوسيلة، إذ بذلك يكون قد خطى خطوة إلى الوراء في مجال تحديد حجم ونطاق استقلالية البلدية، خاصة وأن التظلم الإداري يعد نظاماً قريباً من المركزية الإدارية أكثر منه من اللامركزية الإدارية. فالعلاقة التي ينبغي أن تربط بين الجماعات الإقليمية والسلطة الوصية ينبغي أن تكون قائمة على فكرة التعاون والتنسيق والإشراف تجسيدا لمبدأ الإستقلال المحلي الذي يتناقض مضمونه مع فكرة التظلم الإداري، وفضلاً على ذلك فإن إرساء هذا النظام من شأنه تكريس تبعية البلدية ممثلة في رئيسها للسلطة الوصية المجسدة في الوالي، وهذا من شأنه أن يُدعم الولاء الموجود من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي للسلطة الوصية أكثر من ولائه لانتمائه للوحدة المحلية، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، فإن التظلم الإداري من شأنه أن يُعتبر وسيلة طعن لا غير، أكثر من أن يكون ضماناً لتفعيل مبدأ الاستقلال المحلي من خلال آليات رقابة الوالي على قراره الوصائي؛ ومن ثم

فهو ينظر من خلاله لمداولات المجلس الشعبي البلدي، إذ فضلاً عن رقابته لمشروعياته يتطرق لملاءمته خلافاً للطعن القضائي الذي يقتصر فقط على عنصر المشروعية دون الملاءمة.

وعلى ذلك، فالمشرع الجزائري بتقريره للتظلم الإداري في المادة المذكورة أنفاً كأسلوب وشكوى ضد قرار الوالي، وإن أحسن بجعله اختيارياً، فقد جعل كذلك من مفهوم الرقابة على البلدية باعتبارها جماعة إقليمية قاعدية تأخذ بُعداً آخر غير ذلك المتعارف عليه فقهاً والقائم أساساً على فكريتي الإشراف والتعاون، لتبرز وكأنها مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، الأمر الذي يجعل البلدية تنتقل من النطاق اللامركزي إلى النطاق اللاتركيزي، وهو ما يدفعنا للتساؤل فعلاً عن مستقبل استقلاليتها.

ولأن قيام نظرية الإدارة المحلية لا يقتصر فقط على ما تتمتع به من مظاهر الاستقلالية، فبناءها الفقهي يستدعي أن تُمارس عليها رقابات عدة تختلف باختلاف مصدرها، منها الوصاية الإدارية ومنها القضائية والمالية والسياسية. وفي إطار الجزء الثاني (الباب الثاني) من هذا البحث سيتم التعرض لتطبيقات الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر.

الباب الثاني

آليات الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر.

يُعتبر الإستقلال المحلي للجماعة الإقليمية عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية الإقليمية، وإن تمّ الإقرار فعلاً بأهميته للتجسيد الفعلي لهذه الأخيرة، فإنه يتسم بالجزئية لإشتماله على الوظيفة الإدارية فقط، وبالنسبية بالنظر إلى أنّ نطاقه ليس بمطلق لممارسة الرقابة على هذه الكيانات. وقد أقرت مختلف الدراسات الفقهية أنّ تحديد درجة إستقلالية الجماعات الإقليمية وإن لم يتمّ عن طريق الدستور، فيتم تخويله إلى المشرع عن طريق تنظيم آليات الرقابة بأنواعها المختلفة، مع العلم أنّه ليس هناك تناقض بين الاعتراف بالإستقلال القانوني للجماعة الإقليمية والرقابة الممارسة عليها بما

في ذلك الوصاية الإدارية، وإلا فقدت طبيعتها كوحدة إدارية و إقليمية تُمارس إختصاصاتها تحت رقابة الدولة، وباعتبار أنها لا تتمتع بسلطة سيادية فإنها تظل بالتالي إدارة محلية تُدير شؤونها عن طريق مجلس مُنتخب.

إنطلاقاً من ذلك، فمتى تمّ الاعتراف بالجماعة الإقليمية دُستورياً فذلك يعني الحق في وجودها وضمان ذلك دُستورياً، أكثر ممّا يعني تحديد نطاق خُرية تدبير الشؤون المحلية الذي يعود الإختصاص في تنظيمه إلى السلطة التشريعية التي تُقدّم الضمانات الضرورية لحمايته من هيمنة السلطة التنفيذية، مع الأخذ بعين الإعتبار ضرورة تحويل الجماعة الإقليمية إختصاصات فعلية، و ضرورة إحترام صلاحيات كل صنف من أصناف الهيئات اللامركزية الإقليمية¹.

وإن كان تكريس اللامركزية الإقليمية مُتوقّف على مدى إستقلال الجماعات الإقليمية في مُمارستها مهامها والإختصاصات الموكلة لها، فيمكن قياس هذا الإستقلال من خلال معرفة حجم تدخّل السلطة المركزية في عمل الجماعات الإقليمية عن طريق ما يُسمى بالرقابة، التي وضع لها المجلس الدُستوري الفرنسي حُدوداً تتعلّق كأصل عام بعدم المسّاس بمبدأ الإدارة الحرة للشؤون المحلية، وإن تم ذلك ففي إطار ضيق وعلى صعيد بعض المجالات كالتعمير والصّفقات العمومية وغيرهما².

هذه الرقابة التي تُعدّ رُكنًا جوهرياً في النظام اللامركزي لا تنتفي معها استقلالية المجالس المحلية في تنفيذها لصلاحياتها، فهي عديدة ومُتنوعة تختلف باختلاف الجهة القائمة بها وبإختلاف موضوعها، فتأخذ صورة الوصاية الإدارية، كما قد تكون سياسية بصورتها (برلمانية ورقابة أحزاب سياسية) و مالية و شعبية وقضائية. وعليه فمضمون هذا الباب هو الإجابة على إشكالية كيفية محافظة المُشرّع الجزائري على قاعدة اللامركزية في ظلّ مُمارسة الرقابة على الجماعات الإقليمية الجزائرية؟ و عن تساؤل حول: مدى نجاحه في الموازنة بين مفهومي الاستقلال وآليات الرقابة في ظلّ القوانين المنظمة للبلدية والولاية؟ من منطلق أنّ نجاحه في ذلك يعني نجاح فكرة اللامركزية الإقليمية، و ذلك لا يتأتى إلا من خلال التّعرض إلى الوصاية الإدارية المُمارسة عليها (الفصل الأول)، و إلى آليات الرقابة المالية والشعبية ومدى تأثيرهما على مبدأ الإستقلالية وعن أيّ آفاق للجماعات الإقليمية يُمكن التّحدث في ظلّ موانع الإصلاح المختلفة (الفصل الثاني).

¹ - محمد بوثينة، أيّ مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 32، المملكة المغربية، 2000، ص 73، 72.

² - المرجع نفسه، ص 74

الفصل الأول

الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر.

عقب إقرار التعددية السياسية بموجب المادة 40 من دستور سنة 1989، برزت الضرورة الملحة لمراجعة القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية بما يتلاءم ومستجدات المرحلة وطبيعتها، وتجسيداً لذلك تم سن القانونين رقمي 08/90 و 09/90 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، اللذان وإن تضمننا نوعاً من التخفيف والليونة في أساليب الوصاية الممارسة على الجماعات

الإقليمية مُقارنة بما كانت عليه في ظل مرحلة الحزب الواحد¹ رغم احتفاظهما بآليات الرقابة المُستوحاة من النّموذج الفرنسي التّقليدي، فإنّ تطبيقهما عملياً أفرز إشكالات عدة أثبتت عجزهما خاصة مع النّمت الانتخابي المّعتمد. إذ عادة ما مثلت تركيبة المجالس الشعبيّة المحليّة فسيفساء تتكون من تشكيلات سياسيّة مُختلفة غالباً ما تتحوّل مُناقشاتها إلى صراعات وخلافات تنتهي بانسداد تلك المجالس وسحب الثّقة من رؤسائها. هذا يُؤكد أنّ الجماعات الإقليمية لم تتعايش بعد مع متطلبات التعددية السياسيّة، بالإضافة إلى مجموعة تغيّرات اقتصاديّة وتكنولوجيّة أدت إلى ضرورة مُراجعة قانوني البلديّة والولاية في الجزائر بمُوجب القانونين رقمي 10/11 و07/12. إلا أنّ الإشكال الذي يُطرح يركّز دائماً على مدى نجاح المُشرّع الجزائري من خلال هذين القانونين في التّوفيق بين مفهومي ومبدأي الاستقلاليّة والرقابة على اعتبار أنّ نجاحه في ذلك يعني توصله إلى تكريس وتجسيد سياسة اللامركزيّة الإقليمية كنمط للتّظيم الإداري. والإجابة على ذلك الإشكال لا تكون إلا من خلال التّعرض إلى آليات الوصاية الإداريّة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر (المبحث الثاني) وقبل ذلك ينبغي تناول المُقاربة الفقهيّة للوصاية الإداريّة (المبحث الأول).

المبحث الأول: المُقاربة الفقهيّة للوصاية الإداريّة.

¹ تجدر الإشارة في هذا المقام أنّ المُشرّع الجزائري في ظلّ المرحلة الأولى أيّ فترة الحزب الواحد أخضع الجماعات الإقليمية لمُراقبة صارمة جدّاً تنوّعت صوّرها لتكون أبرزها السياسيّة والوصاية الإداريّة وهو الواضح من خلال النصوص المُنظمة لها. وفضلاً عن النّوع الأول-السياسيّة-التي تبرز مظاهرها جلياً في ظلّ هذه الفترة بالنّسبة للولاية أكثر منها في البلديّة من خلال تطبيقات عدة نلمسها منذ عمليّة تكوين المجلس الشعبيّ الولائي عن طريق تقديم المرشّحين قصد الانتقاء وكذلك الإجراءات المُتّبعة في إبعاد أي عضو من أعضاء المجلس الشعبيّ الولائي، ومن خلال المجالس التنسيقيّة الولائيّة التي تأخذ على عاتقها مُهمة تنشيط المجالس الشعبيّة. كما نجد أنّ الأمر رقم 24/67 المُعدّل والمُتمّم أخضع هذه الجماعات لوصاية إداريّة صارمة جدّاً جعلت من مجالسها المنتخبية في علاقة التّبعية والخُضوع اتّجاه السُلطة المركزيّة. ومن ثمّ كانت آليات هذه الرقابة موضع انتقاد كبير و ذلك بهدف تطوير اللامركزيّة إذ كان من الصّوروري العمل على تقليص النّطاق الواسع للإجراءات الوصائيّة الخاصّة بالرقابة والتّخفيف من شدّتها خاصّة في ظلّ الوضع الذي كانت تحتله تلك الجماعات آنذاك والتي أريد لها أن تضمن لنفسها كامل نموها الاقتصادي والاجتماعي والثّقافي.

من خلال الرجوع إلى مختلف المراجع التي تناولت موضوع الوصاية الإدارية المفروضة على الهيئات اللامركزية، يظهر وجود صعوبة في تحديد منطلقاتها الأساسية¹. الأمر الذي أدى إلى الإختلاف في إيجاد تعريف مانع وجامع لمشتملاتها، وإلى الخلط بينها وبين غيرها من الرقابات الأخرى، واتجاه بعض الفقه إلى العُدول عن تسميتها². وفي مايلي سيتم في إطار هذا المبحث التّطرق إلى مفهوم الوصاية (المطلب الأول) وكذا تمييزها عن باقي الرقابات وأهم تقسيماتها المختلفة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.

لم يكن وضع مفهوم محدّد للوصاية الإدارية أمرًا يسيرًا، لإتساع مدلولها وتعدّد أهدافها وجهات ممارستها و طرقها. ومن ثمّ سيتمّ التّعرّض في هذا المطلب إلى أهمّ التّعريفات التي قيلت بشأنها ومجموع مميّزاتها (الفرع الأول)، وأهداف الوصاية (الفرع الثاني)، ومدى صحة استعمال مصطلح الوصاية للدلالة على مضمونها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية و مميّزاتها.

تعدّدت تعريفات الفقهاء للوصاية الإدارية نتيجة اتّساع مدلولها من جهة³، وتعدّد أهدافها والإجراءات التي تتم بها من جهة أخرى وهذا فعلاً ما ترجمه الأستاذ Jaque Moreau عندما اعتبر أنّ الوصاية متعدّدة الأشكال وتعريفها أمرٌ عسير ، « La tutelle est multiforme la définir ، est donc une tâche malaisée »⁴. مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصيّة لا

¹ محمد محمد رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، اطروحة دكتوراه، جامعة عين الشمس، 1976، ص25؛ محمّد بوجيدة، وصاية الدولة على الجماعات الحضرية والقروية بعد ميثاق 30 سبتمبر 1976، رسالة دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، المملكة المغربية، الرباط، 1985، ص09.

² من بينهم: Ronald Drago، بكر خالد قباني.

Ronald DRAGO, administration locale compare, Paris, 1972, p19.

منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص23؛ بكر خالد القباني، الإدارة العامة، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص56.

³ يُعنى بالوصاية من الناحية اللغوية أوصى، إيصاء فلان بكذا أي عهد إليه به أو أمره به، وأوصى كذلك أي إيصاء إليه، أي أقامه وصيًا. أمّا من الناحية الدينية فوصايا الله تعني ما ألزم به عباده وأوجبهم عليهم.

⁴-Jacques MOREAU, L'administration régionale, locale et municipale, 5^{ème} éd, DALLOZ, Paris, 1978, p31.

مركزية أحياناً، على أن تكون هذه الشخصية أكثر من الشخصية المشمولة بالرقابة¹، وعرفها كذلك Charles Debbash بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً وحماية لإستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة"².

وما يلاحظ على هذين التعريفين أن كلاهما أغفل بعض الجوانب الهامة الدالة على الوصاية، كمحاولة ذكر إجراءاتها أو معرفة الجهة القائمة بها، وقصرها على رقابة الدولة مع أنها قد تصدر من هيئات لامركزية عليا في مواجهة هيئات لامركزية أدنى، بالإضافة إلى ذلك يؤخذ عليهما عدم تأكيدهما للطابع الاستثنائي لها وعدم النص على أنها تستهدف حماية المشروعات والمصلحة العامة.

ولتدراك النقص في التعريفين السابقين عرفها Dambour بأنها: "مجموعة السلطات المحددة و المخولة بقانون أو طبقاً له لسلطة عليا قصد تحقيق المشروعات وحماية المصلحة العامة في مواجهة المضار أو التجاوز أو التعدي أو إساءة استعمال الأشخاص اللامركزية لسلطاتها".

وفي موضع آخر عرفها بأنها: "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة عليا لمنع انحراف الهيئات اللامركزية و لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة"³.

واهتم الفقهاء والباحثون العرب بتعريف الوصاية الإدارية، فعرفها الدكتور "محمد فؤاد مهنا" بأنها: "رقابة من نوع خاص تنقصر للسلطة المركزية على السلطات اللامركزية، الغرض منها ضمان وحدة الدولة والحيولة دون مخالفة السلطات اللامركزية للسياسة العامة التي ترسمها الدولة، وحقوق السلطة الوصائية تشمل حق إلغاء قرارات السلطة الخاضعة للوصاية، وحق

¹ - Waline MARCEL, Précis de Droit Administratif, Paris, 1969, p263.

هذا التعريف منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص10.

² - Debbasch CHARLES, Institutions Administratives, Paris, 1972, p94.

هذا التعريف منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص10 .

³ - Jacques Dambour, les actes de la tutelle administrative en droit belge, Bruxelles 1955, p 353.

هذا التعريف منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص11.

التصديق على قرارات هذه السلطة وغير ذلك من الحقوق التي تدخل في نطاق الوصاية الإدارية¹.

هذا التعريف وإن كان يتسم ببيان الغرض من الوصاية و الإشارة إلى بعض الإجراءات، يُعاب عليه إغفاله الطابع الاستثنائي لها وتقريرها لحماية المشروعية، أما الدكتور خميس إسماعيل فعرفها بأنها: تلك السلطة المقررة للقيادات العليا بالأجهزة المركزية في مجال الرقابة الوصائية على الأجهزة اللامركزية ويستوي أن تكون هذه الأجهزة لامركزية إقليمية أو لامركزية مصلحية كالمؤسسات العامة².

في حين تناولها الدكتور زين العابدين بركات بأنها: "السلطات الإدارية المحددة والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا الإدارية في النهج اللامركزي، لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية الإدارية اللامركزية بقصد حماية المصلحتين العامة والمحلية"³.

أما الأستاذ بدوي حمودي فعرفها بأنها: "الحدود أو القيود التي ترد على استقلال السلطات المحلية ضماناً لوحدة العمل الوطني، وتوحيداً للسياسة العامة والاتجاه الإداري العام في الدولة، وتحقيقاً لتكامل البنيان الإداري، وتنسيقاً للتعاون والجهد بين السلطات المحلية والحكومة المركزية لخير الشعب ورفاهيته"⁴.

وما يلاحظ على هذه التعريفات، عدم إشارتها إلى الطابع الاستثنائي للوصاية، إضافة إلى عدم ذكر إجراءاتها.

وفي ظل هذا التزاخم من التعريفات المختلفة للوصاية الإدارية يُمكن تعريفها بأنها: "مجموعة السلطات الاستثنائية الممنوحة بمقتضى القانون لهيئات مركزية على أعضاء و أجهزة و أعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية و مراعاة للمصلحة العامة".

1- محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 471.

2- خميس السيد إسماعيل، المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة، 1978، ص 156.

3- زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، 1976، ص 95.

4- بدوي حمودي، المجالس المحلية وعلاقتها بالحكومة المركزية، بحث مقدم للندوة العربية الثانية للإدارة المحلية، دمشق، 1972، ص 08. منقول عن عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 12.

وبعد استعراض أهم التعريفات التي تناولت الوصاية الإدارية، يُمكن تحديد المُميّزات الأساسية لها، والتي تتلخص في:

أ- الوصاية كمفهوم يدخل في البناء الفقهي لنظرية الإدارة المحلية:

فإن كان يُنظر إلى الوصاية في إطار النظرية التقليدية بأنها معيار تُقاس به دَرَجَة تبني الدولة لنظام اللامركزية¹، فإنّ الفقه الحديث ومن ذلك Georges Vedel, A. Delaubadere, Waline يعتبرونها رُكنا وأحد العناصر الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية. وعلى ذلك ففكرة الوصاية ترتبط بالنظام اللامركزي الذي لا يستقيم إلّا بإقرار قدر منها على الهيئات الإدارية المُتمتعة بالشخصية المعنوية. إلا أنه حتى وإن كان استقلال تلك الهيئات استقلالاً أصيلاً لا منحة من الإدارة كما عبّر عنه الأستاذ سليمان الطماوي²، فإنّه استقلالٌ يحدّه قيد الوصاية الإدارية من جانب الإدارة المركزية، إذ يُمكن القول أنّه لا وصاية بدون لامركزية و لامركزية بدون وصاية، وهو ذاته القول الذي يصدّق على كافة الأنظمة المُنتهجة للامركزية الإدارية سواء تعلّق الأمر ببلد مُتقدّم أو بأخر سائر في طريق النُمو، وسواء اختلفت في الأسباب المُبررة لإقرارها أو اختلفت في درجة ومدى فحواها وفي أجهزة وكيفيات ممارستها من نظام لآخر³. غير أن أيّاً من الأنظمة لا يَخْتلِف في فرض قدر ضروري من الوصاية على الهيئات المحلية اللامركزية بما يكفل عدم إساءة استعمالها لاختصاصاتها، وتحوّل دون تقصيرها في ممارسة تلك الصلاحيات في إطار الأهداف المرسومة لها⁴.

ب- الوصاية استثناء يرد على قاعدة الاستقلال المحلي للجماعة الإقليمية:

إذا كان الأصل العام يقتضي أن يتمتع الشخص اللامركزي بالاستقلالية عند اتّخاذه لقراراته، فإنّ الوصاية تُمثّل الاستثناء على تلك الحرّية، فهي لا تُفرض ولا تُمارس إلّا إذا وُجد نص قانوني صريح يُقرّها.

وانطلاقاً من ذلك، فإذا لم ينص القانون على إخضاع عمل مُعيّن صادر عن جهة لامركزية للإلغاء، فلا تمتلك جهة الوصاية في هذه الحالة اتّخاذ هذا الإجراء، وذات القول ينطبق في حالة ما

¹ - من رُؤاها العميد Hauriou، Eismna، Maspétiol et Lamarque، منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 14.

² - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 111 .

³ - Jean -BERNARD AYBY, La décentralisation et le droit, L.G.D.J , Paris , 2010, p127.

⁴ - محمد بوجيدة، وصاية الدولة على الجماعات الحضرية والقروية بعد ميثاق 30 سبتمبر 1976، المرجع السابق، ص 09 .

إذا خول القانون لجهة الوصاية سلطة اتخاذ إجراء وصائي مُعيّن، فلا يُمكن لغير تلك الجهة المُحدّدة في القانون ممارسة تلك السّلطة من جانب، ومن جانب آخر لا يمكن لتلك الجهة المُحدّدة أن تستعمل إجراء وصائياً آخر ولا أن تستعمل وسيلة وصائية في غير الغرض الذي حدّده القانون تطبيقاً لقاعدة "لا وصاية بدون نص و لا وصاية أزيد من النُّصوص"¹.

ونتيجة لذلك، ينبغي تفسير النُّصوص المُتعلّقة بالوصاية تفسيراً ضيقاً كونها استثناء يرد على الأصل العام، وهو استقلال الهيئات اللامركزية، سواء تعلّقت النُّصوص بأمر شكلية أو موضوعية. وإضافة لذلك يترتب على الطابع الاستثنائي للوصاية مايلي:

1- لا يجوز منح الجهة الوصية سلطات عامة في مواجهة الهيئات اللامركزية، خاصة أنّ الأصل يقضي بأن تُمارس جهة الوصاية سلطتها بتدابير فردية مُحدّدة قانوناً مختلفة في ذلك على السّلطة الرئاسية التي تُعطي للرئيس الإداري حق ممارسة سلطات عامة في مواجهة المرؤوسين التابعين له. وهذا ما يُؤكّد اتّصاف الأولى-الوصاية-بالانحصار و الجزئية و العرضية، واتّصاف الثانية-الرئاسية-بالاكتمال والشمولية.

2- لا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل كلياً أو جزئياً عن حُرّيته واختصاصاته المُقرّرة قانوناً لمُخالفته القانون المُقر للنظام اللامركزي الإداري، الذي إضافة لتحقيقه مصلحة الأشخاص اللامركزية، وجد لتحقيق مصلحة الدولة كذلك.

3- الوصاية عادة ما تتقرّر لحماية المشروعية والمُحافظة على الصّالح العام. فنُمارس جهة الوصاية رقابتها المُحدّدة في القانون لتتأكد من مشروعية تصرفات الهيئات اللامركزية و اتّفاقها مع المصلحة العامة، فلا يجوز لها أن تتعدّى في رقابتها ذلك. وهذا ما يعد من بين أهم الأهداف المُتعدّدة للوصاية الإدارية التي سيتم تناولها في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية.

إذا كان الأصل يقتضي أن تتمتع الجماعات الإقليمية باستقلال في تسييرها لأمرها وإدارة شؤونها، إلا أنّ عملها يبقى دائماً تحت إشراف السلطة المركزية، ممّا يُعطي لهذه الأخيرة الحق في مراقبتها ومتابعة أعمالها من خلال آليات الوصاية الإدارية، دون أن يتعارض ممارستها مع البناء الفقهي لنظرية الإدارة المحلية، بالنظر إلى الأهداف المختلفة التي ترمي تلك الرقابة إلى

¹ - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 15 .

و تحقيقها، والتي يُمكن تقسيمها إلى ثلاثة أهداف رئيسية وهي: أهداف سياسية (أولاً)، وإدارية (ثانياً)، وأخيراً مالية (ثالثاً) وهو ما سيتم التّعرض له فيما يلي.

أولاً: الأهداف السياسية للصّاية الإدارية:

وتتمثل أساساً في:

أ- الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة:

إذا كانت اللامركزية الإقليمية تقوم على إستقلال الوحدات الإقليمية في القيام ببعض الشؤون الإدارية ذات الطابع المحلي، فإن ذلك الإستقلال لا يكون تاماً ومطلقاً، ممّا يجعل من تلك الهيئات المستقلة مرتبطة بكيان الدولة و جزءاً لا يتجزأ عنها¹. ذلك الإرتباط يتحقق من خلال مختلف آليات الصّاية الإدارية التي من شأنها المحافظة على الوحدة السياسية للدولة من ناحية، ومنع خروج الوحدات المحلية عن السياسة العامة من ناحية ثانية. وبالتالي فالصّاية بهذا المعنى تُمثّل أداة الدّولة التي تحافظ بها على وحدتها السياسية.

ب- الحفاظ على وحدة الإتّجاه السياسي العام داخل الدولة:

رغم أنّ فكرة الإدارة المحلية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية فقط دون السياسية، إلا أنها ترتبط بالنّظام السياسي بعلاقة متينة، بالنظر إلى أنّ الباعث الأساسي والحقيقي لنشأتها سياسي ودستوري بالدرجة الأولى، يرمي إلى الإستجابة لنداء الحرية السياسية وحق الشعوب في حكم نفسها بنفسها وفقاً لمبادئ الديمقراطية².

وإن تمّ الإعتراف مبدئياً بأنّ دور الهيئات الإقليمية ينحصر في نطاق الوظيفة الإدارية ولا إختصاص لها في المجال السياسي، إلا أنّ التّساؤل يُطرح دائماً حول الحدود الفاصلة بين الوظيفتين الإدارية والسياسية اللّتين لهما تأثير متبادل دفع بالبعض إلى اعتبارهما وجهان لعملة واحدة وأنّ من يتولى عمل إداري يُؤدي دوراً سياسياً ايجابياً كان أو سلبياً، وأنّ هذا المزج أوضح ما يكون في المجال المحلي³. وإن تمّ التّسليم بهذا الأمر فإنّ الدّولة مطالبة بالحفاظ على الإتّجاه السياسي العام للدولة داخل إقليمها، ويكون لها ذلك بما تملك السّلطة المركزية من إجراءات وصائية

1 - بكر خالد قباني، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 105.

2 - محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 491.

3 - محمد رمضان، المرجع السابق، ص 74.

تمنع تلك الهيئات من أن تخرج عن السياسة العامة للدولة. وبذلك تُعتبر الوصاية أداة الدولة التي بواسطتها تفرض سياستها العامة على جميع الهيئات المستقلة ذات الكيان المتميز¹.

ج- ضمان وحدة تفسير القانون:

يرتبط القانون بسيادة الدولة، وبالتالي فالخروج عليه يعني الخروج عن المشروعية وعلى سلطة الدولة. ولكون أن إحداه وتسيير الجماعات الإقليمية عادة ما يتم في مختلف النظم القانونية بموجب قانون كما سلف البيان²، فينبغي أن يكون تفسير هذا القانون واحدًا لجميع الوحدات الإقليمية، وتقوم بذلك السلطة المركزية بما تتوفر عليه من آليات الوصاية تمكنها من فرض التفسير الصحيح للقانون على جميع الهيئات.

د- تمكين البرلمان من مساءلة السلطة التنفيذية عن أعمال الجماعات الإقليمية:

تعد الجماعات الإقليمية جزءًا من الجهاز الإداري في الدولة، ولأن الحكومة تتحمل المسؤولية عن نشاطاتها أمام السلطة التشريعية، فحتى تتمكن من القيام بذلك ينبغي وجود علاقة بين هذه الهيئات والحكومة تستطيع من خلالها أن توجه وتراقب حتى يتسنى مساءلتها ومحاسبتها. وقد تجسدت هذه العلاقة بما للسلطة المركزية من إجراءات وصائية. ومن هذا المنطلق تُعد الوصاية الإدارية ضرورة ديمقراطية لتمكين البرلمان من إعمال رقابته على السلطة التنفيذية في الدولة³.

هـ- تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية:

إن كانت الجماعات الإقليمية تتولى رعاية الشؤون المحلية، وتتولى السلطة المركزية رعاية المصالح الوطنية، وفي ظل صعوبة تحديد معيار دقيق وفاصل بين ما يُعتبر محليًا وما يُعد شأنًا وطنيًا يهتم أبناء الدولة جميعًا، فإن السلطة المركزية تملك إختيار الوقت المناسب لضمان سير المرافق العمومية بانتظام وإضطراب. وعلى الرغم من أن كلا من المرافق الوطنية والمحلية يهدفان لتحقيق المصلحة العامة إلا أنهما قد يتواجهان عندما تتعارض المصالح المحلية مع المصالح الوطنية. ليصبح ضرورة تدخل السلطة المركزية أمرًا محتملًا لتغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية مستعملة في ذلك آليات الوصاية الإدارية⁴.

1 - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 41.

2- انظر الصفحة رقم 36 وما يليها من هذه الرسالة.

3 - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 42.

4 - المرجع نفسه، ص 42.

و- المحافظة على حقوق المواطنين ومصالحهم:

تهتم الحكومات الديمقراطية برعاية مصالح المواطنين وحماية حرياتهم إذا كانت محلاً لإعتداء الهيئات الإقليمية بسبب أخطاء القائمين عليها أو المغالاة في ممارسة بعض الإختصاصات التي تضر بمصالح الأفراد كقرارات نزع الملكية. وهنا تقوم السلطة المركزية بالمحافظة على تلك الحقوق والمصالح بما لها من سلطات وصائية على تلك الهيئات¹.

ثانياً: الأهداف الإدارية للوصاية الإدارية:

تتمثل هذه الأهداف في:

أ- ضمان وحدة الإتجاه الإداري العام في الدولة:

من واجب السلطة المركزية المحافظة على المبادئ المشتركة للإتجاه الإداري العام على مستوى جميع الوحدات المركزية واللامركزية، وذلك بما تتوقّر عليه من رقابة رئاسية على الأجهزة المركزية ومن سلطات وصائية على الوحدات اللامركزية اقليمية كانت أم مصلحة. وبهذا فبالوصاية تتمكّن الدولة من فرض الإتجاه الإداري العام على جميع الوحدات المحلية و ردع الخارجين عنها².

ب- التنسيق الإداري بين الجماعات الإقليمية بعضهم البعض وبين الدولة:

يقتضي استقلال بعض أجزاء الدولة في القيام بجزء من الوظيفة الإدارية قيام تنسيق بين هذه الجماعات الإقليمية من ناحية، وبينها وبين الدولة من ناحية أخرى. وتشكّل الحكومة الإطار المناسب للقيام بالتنسيق بحكم أنها سلطة عليا تكون الصورة أمامها واضحة والإعتبرات المختلفة لديها شاملة. وتظهر أهمية تنسيق السلطة المركزية في مجال خطط التنمية الإجتماعية والإقتصادية بين هذه الجماعات، عن طريق مراعاة ظروف كل اقليم وتأثير مشروعات التنمية التي تقوم بها أحد الهيئات على الهيئات الأخرى و تأثيرها أيضا على الخدمات المركزية قصد تحقيق التكامل الإداري داخل الدولة و الترابط العضوي بين أجزائها. ووسيلة السلطة المركزية لتحقيق ذلك ما تتمتع من سلطات وصائية يفرضها القانون³.

1 - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص43.

2 - ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص361. منقول عن: المرجع نفسه، ص42.

3 - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص44.

ج-التأكد من حسن إدارة المرافق المحلية:

إنّ الهدف الأساسي للوصاية الإدارية يتعلّق بضمان حسن ادارة المرافق العامة المحليّة، وتنمية قدراتها على تقديم الخدمات المنوطة بأدائها بأعلى كفاءة وأقل تكلفة. ولكون أنّ حق المواطنين على الدولة يقتضي أن تضمن هذه الأخيرة لهم حدًا أدنى من الخدمات المقدمة من طرف المرافق المحلية، فذلك لا يتأتى إلاّ بحسن ادارة تلك المرافق والتي قد تعجز الجماعات الإقليمية عن إدارتها بصورة حسنة بسبب نقص الكفاءة الفنية أو نقص الإمكانيات الفنية والتكنولوجية والمادية وتصبح السلطة المركزية معنية بتقديم العون المادي والفكري، وضمان حسن إدارة المرافق المحلية بمتابعتها ومراقبتها عن طريق آليات الوصاية الإدارية¹.

د-تقديم العون للهيئات المحلية:

إنّ السلطة المركزية ملزمة بتقديم يد العون إلى الجماعات الإقليمية لضمان حسن إدارة المرافق المحلية، ولها في ذلك إستعمال آليات الوصاية الإدارية، التي قد تأخذ شكل مقترحات للعمل أو دفاتر للشروط، أو كتب دورية للإرشاد، أو مؤتمرات للتنقيف، أو إرسال مندوبين للعون.

ثالثًا: الأهداف المالية للوصاية.

لا يمكن القول بوجود استقلال اداري دون تحقيق الاستقلال المالي، وبالتالي فإنّ الاعتراف بالإختصاصات إن لم يُقترن بتوفير التمويل المناسب لها يُعتبر عديم الفائدة. غير أنّ ما يلاحظ أنّ ذلك الإستقلال المالي غير مطلق لوجود رقابة تشدّد كلما تراجع المركز المالي للجماعة الإقليمية واضطرت للّجوء إلى إعانات الدولة. كما أنّ ضخامة النفقات المحلية يؤثر على الإيرادات العامة للدولة والتي هي ملزمة بالحفاظ على وحدة الإتجاه العام داخلها و التّسيق المالي بين جميع أجزائها، ومن الأهداف المالية للوصاية الإدارية يُذكر:

أ-ضمان وحدة الإتجاه المالي في الدولة:

تعتمد الدول الحديثة في تنفيذها لبرامجها على سياسة مالية. تحديد مهام هذه السياسة متروك للسلطة المركزية حيث تلتزم الوحدات المحلية بمراعاتها عند تنفيذ اختصاصاتها لتضمن نجاحها ووحدة الإتجاه المالي داخل الدولة حتى لا يحدث أي تضارب من شأنه أن يمس المصلحة

¹ - مصطفى كامل اسماعيل، تطبيقات اللامركزية الإدارية، بحث مقدم للندوة العربية الثانية للإدارة المحلية، دمشق، ص23. منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص44.

العامّة. وفي سبيل ضمان ذلك تستعمل السلطة المركزيّة آليات الوصاية الإداريّة التي تُمكنّها من إرشاد وتوضيح السّياسة الماليّة العامّة للجماعات الإقليميّة و توضيح وسائل تحقيقها ومراقبة مدى إلّتها ومنعها من اتباع أي سياسة تتعارض معها¹.

ب- التّنسيق المالي والإقتصادي فيما بين الهيئات المحليّة، وبينها وبين السلطة المركزيّة:

تتدخل السلطة المركزيّة في المجالات الإقتصاديّة قصد التّنسيق بين سياسة الدّولة العامّة والسّياسات المحليّة، وذلك لا يتأتى إلّا باستعمال آليات الوصاية الإداريّة المخولة لها بمقتضى القانون في مواجهة المجالس المحليّة.

ج- المحافظة على أموال الجماعات الإقليميّة:

تُعدّ الأموال المحليّة جزءاً من الأموال العامّة للدّولة. من هذا المنطلق تلتزم السّلطة المركزيّة بالمحافظة عليها عن طريق التّأكد من أوجه صرف النّفقات التي تقوم بها تلك الجماعات ،وسبل إستخدام الأملاك والأموال العامّة. ولا يتحقق ذلك إلّا عن طريق آليات الوصاية الإداريّة من تصديق وإلغاء وحلول.

د- التّأكد من صرف الإعانات الماليّة في الأوجه المقرّرة لها:

عادة ما تضطرّ الدّولة إلى تقديم إعانات للجماعات الإقليميّة التي تعاني من نقص في إيراداتها قصد الوفاء بالإحتياجات المحليّة، وهنا يكون للسّلطة المركزيّة الحق في مراقبة صرف تلك الإعانات في الأوجه التي قرّرت لأجلها وذلك من خلال ما تملكه من سلطات وصائيّة².

هـ- العمل على إنجاح المخططات الوطنيّة والمحليّة:

غالبًا ما تقوم الدّولة بإعداد مخططاتها الوطنيّة للتنمية الإقتصاديّة و الإجتماعيّة، تحدد على ضوئها دور الجماعات الإقليميّة في تحقيق أهداف ذلك المخطط وما يتبع ذلك من تجنيد موارد الدّولة بما في ذلك موارد تلك الجماعات قصد تنفيذه. من هذا المنطلق يتوجب على المجالس المحليّة مسايرة الدّولة في تلك الخطة إذ تستطيع السلطة المركزيّة إلّتها بذلك بما تملكه من سلطات وصائيّة تمكنها من الموافقة على المشروعات التي تدخل في إطار المخططات الوطنيّة

¹ - سعد ماهر حمزة، التخطيط الإقتصادي و المجالس المحليّة في تعارضهما، القاهرة، 1958. منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص46.

² - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص49.

ومعارضة ما يتنافى معها، أو عن طريق الإعانات المشروطة بصرفها على المشروعات التي تتلاءم مع المخططات الوطنية¹.

و- تجنب المخاطر التي تتسبب عن الهبات والوصايا.

فينتج عن الهبات والوصايا المقدمة للجماعات الإقليمية مخاطر مختلفة، فقد تتسبب الهبات المقدمة من طرف الهيئات الأجنبية في التأثير على الجماعات الإقليمية لممارسة ضغوط سياسية على الحكومة المركزية، أو الحصول على تسهيلات إقتصادية و إستثمارية داخل الوحدة الإقليمية، الأمر الذي ينعكس على سياسة الحكومة. وقد تسبب تلك الهبات والوصايا مخاطر تنشأ عن حبس المال من جانب الهيئات الإقليمية، ما يؤدي إلى تراكم الأموال في ذمتها ولا تنتقل ملكيتها للغير ولا تدخل في نطاق التبادل الإقتصادي ويحرم الخزينة العمومية من الحصول على الضرائب والرسوم التي تتقاضاها عند انتقال ملكية الأموال. ومن هنا يلزم على السلطة المركزية تجنب تلك المخاطر عن طريق استعمال آليات الوصاية الإدارية².

ورغم الأهداف المتعددة للوصاية الإدارية، إلا أن إستعمال هذا الأخير للدلالة على الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية أثار جدلاً فقهيًا ما بين مؤيّد ومعارض له كما سيُوضّح فيما يلي.

الفرع الثالث: صحة استخدام مُصطلح الوصاية.

لقد أثار استخدام مصطلح الوصاية في القانون الإداري جدلاً فقهيًا وصل إلى حد تخوّف البعض من استخدامه³. وإن عرف سابقاً انتشاراً واسعاً في فرنسا نتيجة تشبيه وضع الأشخاص اللامركزية بوضع القاصر في ظلّ القانون الخاص، وبخُكم أنّ القضاء العادي الفرنسي وعلى رأسه قضاء محكمة النقض كان يُطبّق على البلديات جميع القواعد المُتعلّقة بناقصي الأهلية⁴. في حين أنّ الدساتير الفرنسيّة الأخيرة حرصت على تجاهله، حيث نصّت المادة 88 من الدُستور الفرنسي لسنة 1946 على ما يلي:

1 - محمد حلمي مراد، مالية الهيئات المحلية في الدول العربية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1962، ص 54. منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 49.

2 - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 49.

3- من ذلك الأستاذ بكر خالد قباني، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 25.

4- ترجع هذه الفكرة بالأساس إلى سنة 1283 حينما تم وضع مُقارَبة بين وضع المُدن المختلفة و وضع ناقصي الأهلية، تبريراً لإشراف الملوك على البلديات من أجل حماية ماليتها العامة.

« La coordination de l'activité des Fonctionnaires de l'Etat ,la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales sont assurés,dans le cadre départemental,par les délégués du Gouvernement, désignés en conseil des ministres »¹.

وفي نفس الإطار تنص المادة 72 من الدستور الفرنسي الحالي على أنه:

« ...Dans les départements et les territoires ,le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois »².

ورغم تراجع الدساتير الفرنسية الأخيرة عن استخدام مصطلح الوصاية، فإن الملاحظ أن التشريعات العربية ودساتيرها تجنبت الأخذ بالمصطلح نفسه، كاستبدال كل من دساتير الكويت والبحرين واليمن كلمة الوصاية بعبارة "توجيه الدولة ورقابتها"³.

وانطلاقاً من كل ما سبق، ولأن معظم الدساتير والتشريعات⁴ تجنبت الأخذ بمصطلح الوصاية، ينبغي القول أن الفقه انقسم بشأن ذلك بين معارض ومؤيد، وكل فريق دعم موقفه بمجموعة من الحجج، وذلك على الشكل التالي:

أولاً: حجج المعارضين لاستخدام مصطلح الوصاية:

¹ - و يُترجم هذا النص بـ: "تكون مهمة مندوب الحكومة التوفيق بين نشاط عمال الدولة وتمثيل المصالح الوطنية وبين مباشرة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية".

² - و يُترجم هذا النص بـ: "تكون مهمة مندوب الحكومة في المقاطعات والأقاليم تمثيلاً لمصالح الوطنية والرقابة الإدارية وضمان احترام القوانين". وتجدر الإشارة في هذا المقام أنه وبالرغم من تراجع الدساتير الفرنسية عن استخدام مصطلح الوصاية، غير ما يُلاحظ أن مجموعة من التشريعات الحديثة الفرنسية أخذت به كمرسوم 14 مارس 1964 .

³ - من ذلك: المادة 147 من الدستور اليمني الحالي التي نصت: "تعتبر كل الوحدات الإدارية و المجالس المحلية جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة، و يكون المحافظون محاسبين ومسؤولين أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة لهم ويجب عليهم تنفيذها في كل الحالات ويحدد القانون طريقة الرقابة على أعمال المجالس المحلية".

⁴ - كقانون الحكم المحلي المصري السابق رقم 52 لسنة 1975 الذي أورد فصلاً مستقلاً عنونه بـ "الإشراف والرقابة" على وحدات الإدارة المحلية، وحتى المرشوم التشريعي رقم 15 بتاريخ 11 ماي 1971 في سورياً أفرد فصلاً بعنوان "الرقابة"، وإستخدَم المرشوم اللبْناني رقم 118 بتاريخ 30 يونيو 1977 في عنوان القسم الثاني عبارة "الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي".

يُرجع أصحاب هذا الرأي ومن بينهم الأستاذ بكر قبّاني موقفهم الرافض لمصطلح الوصاية، إلى الاختلاف الجوهرى في مدلولها بمنظور القانون المدنى والوصاية وفق قواعد القانون الإدارى¹. ومن الحجج المُستند عليها:

أ- إنَّ استِخدام مُصطلح الوصاية فى القانون الإدارى من شأنه أن يُضعف الثقة فى الجماعات الإقليمية، ويخلق نوعاً من الشك فى حُسن مُمارسة تلك الهيئات للسلطات التى تختص بممارستها، خاصة فى الجانب المالى.

ب- تحوى كلمة الوصاية فى طياتها معنى من شأنه أن يفرض بعض الإجراءات على الهيئات اللامركزية، مما يُهدد استقلالها المحلى. وحسب الدكتور بكر القبّانى، فإنَّ المُصطلح نفسه يتضمن إهانة للهيئات المستقلة فمعناها ينصرف إلى مفهوم الحجر على تصرفاتها².

ج- يستند بعض المعارضين فى رفضهم لاستعمال مُصطلح الوصاية إلى ابتعاد الدساتير والتشريعات عن استخدامه كحجة للعدول عنه.

ثانياً: حجج المؤيدين لاستخدام مُصطلح الوصاية:

ببني أنصار هذا الرأي حُججهم على مايلي:

أ- ذهب الرأى المؤيد لاستعمال مُصطلح الوصاية³ إلى القول أنَّ فى استخدامه فائدة نفسية، خاصة أنه استعمل لأول مرة للمقارنة بين المُدن والأطفال صغار السن. حيث تظهر العلاقات بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية كعلاقات ذات طبيعة شخصية، وأنَّ تدخل سلطة الوصاية كما لو كان عملاً صادراً من عضو فى العائلة فى مواجهة عضو آخر. ويستند أنصار هذا الموقف فى فكرتهم إلى القول الذى اعتبر أنَّ تعبير الوصاية وإن كان من التعبيرات القديمة والمزعجة، إلا أنَّ استعماله يضيف من الناحية النفسية صفة العلاقة الودية التى ينبغى أن تقوم فى ظل الوصاية الإدارية بين الجهة الوصية والجهة اللامركزية المشمولة بهذه الوصاية، شأنها فى ذلك شأن العلاقة الودية القائمة بين أفراد الأسرة الواحدة.

¹ - انظر الصفحة رقم 197 وما بعدها من هذه الرسالة.

² - بكر خالد القبّانى، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 183 .

³ - من بينهم الفقيه prélot. تم ذكر ذلك فى: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 24.

ب- لا ضرر من استخدام مُصطلح الوصاية ما دام أنه يكتسب مضموناً يتفق مع المُراد به في المجال الإداري، خاصة أن حَدَاثة نَشأة القانون الإداري اقتضت أن يتم استعارة الكثير من المُصطلحات القانونيّة من القانون الخاص لتكتسب تلك المصطلحات معنى مُغايِراً كالعُقود الإدارية و المسؤولية الإدارية وغيرهما.

ج- لتعبير الوصاية صيغة مُختصرة ومُتعارف عليها، فيمكن أن يستخدم دون الحاجة إلى إضافة تعبير آخر مُصطنع، ولا خوف من وجود خلط بين ما تدل عليه الوصاية المدنية والوصاية الإدارية، بفضل إستقرار هذا المصطلح وأخذ القضاء الإداري في أحكامه الكثيرة به. فضلاً عن إستقرار الأخذ بهذا المُصطلح في فرنسا ومصر و مجموعة الدُول التي تأثرت بالفقه القانوني الفرنسي رغم وجود مُصطلحات مقابلة ل مصطلح الوصاية¹.

د- لتدعيم هذا الموقِف، ذهب أنصاره إلى الرّد على المُعارضين لاستعماله، على اعتبار أن مُعظم الحُجج المُقدّمة من طرفهم واهية، وذلك على الشّكل التّالي:

1- لا مجال للخوف من أن يُوحي استخدام مُصطلح الوصاية للدلالة على معنى نقص في أهلية الهيئات الإقليمية، لوجود اختلاف كبير بين مفهوم الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية.

2- لا مجال للخوف من أن تنتزع الثقة من الهيئات الإقليمية كنتيجة لاستخدام المصطلح، كون أن عامل الثقة يخلقه العمل الإيجابي والدُّوب لتلك الهيئات، ويُزعزعه و يُزيله ما قد يشوب تصرفاته من غموض وانحراف، لأنّ الثقة لا تتولّد من تعبير أو مُسمّى وإنما من سلوك وتصرف.

وتجدر الإشارة أنّه، وبالرغم من حُجج الرّأي المؤيّد لاستخدام مُصطلح الوصاية، فالرّافضون لاستخدامه لم يكتفوا فقط بالمُعارضة، بل ذهبوا إلى القول بضرورة استبداله. وفي هذا المجال قدّم بعض الفقه² مجموعة من مصطلحات بديلة لتعبير الوصاية عارضها مؤيّدو مصطلح الوصاية، وذلك على النحو التّالي:

1- عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 24 .

2- من بينهم، طعيمة الجرف ، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة، القاهرة، 1969، ص 421؛ سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، اطروحة دكتوراه، القاهرة، 1967، ص 97. منقول عن: سليمان عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 27؛ عبد الحميد متولي، مذكرة بعنوان "اقتراح تغيير بعض المصطلحات الإدارية" مقدمة إلى المؤتمر العربي الثالث للعلوم الإدارية، د س ن، ص 02. منقول عن: سليمان عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 27؛ محمد مزغني، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي المقارن، مطبعة الساحل، الرباط، 1980، ص 123.

أ- تم اقتراح استبدال لفظ الوصاية بلفظ "الرقابة" لوضوح دلالاته على المعنى، بالنظر إلى أن العلاقة بين الدولة والهيئات اللامركزية علاقة رقابية¹. يُرفض كون الوصاية صورة من صور الرقابة، ولأن هذه الأخيرة تستعمل إجراءات غريبة عن الوصاية. كما أنها من التعبيرات المطاطة وغير المحددة التي تتأثر بالاعتبارات السياسية، وهذا ما لا تتميز به الوصاية.

ب- اقتراح استخدام مصطلح "الرقابة الإدارية" للتعبير عن العلاقة بين الهيئات اللامركزية و الدولة لقربه من المعنى المقصود²، وقد تم رفضه من مؤيدي مصطلح الوصاية لاختلاطه بكثير من أنواع الرقابة الأخرى التي تختلف عن الوصاية كالرقابة الرئاسية مثلاً.

ج- في نفس الإطار اقترح الدكتور "سعد العلوش" استخدام تعبير "الهيمنة الرقابية" كبديل عن مصطلح الوصاية³، غير أنه أنتقد على أساس أن الهيمنة نطاقها لا يكون إلا في ظل الرقابة الرئاسية.

د- ذهب الدكتور "عبد الحميد متولي" إلى ضرورة استعمال مصطلح "الرقابة الإدارية اللامركزية"⁴، وقد رفض اقتراحه لاختلافه عن المعنى المقصود، خاصة أنه قد يفهم منه لامركزية الرقابة.

هـ- وفي محاولتهم لإيجاد بديل عن مصطلح الوصاية، رأى البعض⁵ ضرورة حلول تعابير ذات روح سياسية في الدلالة على نمط الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية. من هذا القبيل تم تقديم اقتراح في الندوة الأولى للجماعات الإقليمية المنعقدة في مراكش ما بين 1 و4 ديسمبر 1977 من قبل ملك المغرب الحسن الثاني لفظ "التعايش" ليحل محل الوصاية. وفي الندوة الثانية للجماعات الإقليمية التي انعقدت في الرباط ما بين 15 و17 نوفمبر 1979، اقترح استبدال لفظ التعايش "بالتمازج"⁶. وفي البحث عن خلفيات اقتراح هاذين المصطلحين يرى الدكتور "محمد مزغني" أن كلا اللفظين وإن كانا لا يدلان على المعنى الحقيقي للوصاية، إلا أن القصد منهما بث روح سياسية معينة في العلاقة بين ممثلي السلطة المركزية وممثلي الهيئات الإقليمية، فالتعايش كان

1- طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 421.

2- أنور ارسلان، التنظيم الجماعي الجديد، دار الثقافة، المملكة المغربية، 1977، ص 170.

3- سعد العلوش، المرجع السابق، ص 97. منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 26.

4- عبد الحميد متولي، المرجع السابق، ص 02، منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 27.

5- من ذلك ملك المملكة المغربية الحسن الثاني في خطابه سنة 1977، مأخوذ عن مطبوعة من الوصاية إلى

التعايش، ص 05. منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 27.

6- عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 28.

دعوة للتعاون الودّي والسّلمي بدلا من التّصارع والتّصادم، أمّا التّمازج فكان بمثابة دعوة مُوجّهة لإزالة الشّعور بهذا الأخير، على أن يحل محلّه الشّعور بالوحدة والتّمازج¹.

وعلى الرغم من إيجاد بدائل ذات طبيعة سياسية لمصطلح الوصاية، فالملاحظ أنّ الدّلالة والمفهوم القانوني للمصطلح نفسه، تستبعد حلول تعابير أخرى تحمل في معانيها رُوحًا سياسية، بل وتستبعد تحقّق ذلك في نظام الإدارة المحليّة، خاصّة أنّ علاقة المجالس المحليّة المنتخبة والسّلطة المركزيّة في شقّها التنفيذي تتحقّق بمصدرين:

1- مصدر قانوني: يقتضي ضرورة وجود نوع من العلاقة بين الوحدات الإقليمية والسّلطة المركزيّة قصد تجنّب حدوث انفصام في البناء الوطني.

2- مصدر وظيفي: يتحقّق بوجود نوع من العلاقة تكفل قيام المجالس المحليّة باختصاصاتها المختلفة عن طريق المُوازنة بين ما هو مخطّط له وطنيًّا وما يعد من المتطلّبات المحليّة المختلفة. وعلى ذلك، وبعد استعراض مختلف مواقف التّشريعات والفُقهاء بين مؤيّد ومُعارض لاستعمال مُصطلح الوصاية، يجدر القول أنّه وبالرغم من مختلف الحُجج المُقدّمة من طرف مؤيّدَي استخدامه، فتعبير الوصاية كان وما زال تعبيرا غير مُوفّق للدّلالة على جوهر الرّقابة المُمارسة على الهيئات الإقليمية. فحتّى وإن كان مفهومها في إطار القانون الإداري يختلف عمّا هو في القانون المدني أو كان هو التّعبير الشائع استعمالا، فإنّ هذا التّعبير يبقى عامّا لا يعكس المعنى الحقيقي لفحوى تلك الرّقابة التي تُقوم بالأساس على فكرة الإشراف وفق آليات مُحدّدة قانونًا، لا على فكرة حلول الوصي محل المُوصى عليه. فضلًا على أنّه وإن تمّ الإقرار بأنّ الثّقة التي تتطلّبها العلاقة بين السّلطة المركزيّة و الهيئات الإقليمية، لا يمكن زعزعتها بمجرد مسمّى أو تعبير، بقدر ما يمكن أن تُؤثّر فيها مجموعة السلوكات والتّصرّفات المُتّسمة بالغموض والانجراف، فإنّ استعمال المُصطلح محل الدّراسة -الوصاية- من شأنه أن يُكرّس مضمونًا خاطئًا لفكرة الإستقلال المحلي ولمفهوم اللامركزيّة خاصة بالنسبة لمجموعة النّظم التي تعترف بنطاق بسيط من الإستقلال المحليّ لهيئاتها، أوحى بالنسبة للأخرى التي وإن اعترفت قانونًا باستقلال واسع لتلك الهيئات، فيمكن للممارسة العمليّة أن تُفضي وتتضافر مجموعة عوامل أخرى إلى رقابة صارمة تجعل من ذلك الإستقلال مبدأ شكليًّا فقط.

وما يُدعم هذا القول، تراجع و عدم أخذ مختلف التّشريعات به كالمُشرّع الجَزائري الذي اكتفى بتناول آليات تلك الرّقابة من خلال حديثه عن نظام المداولات، وعن الوضعيّة القانونيّة للمنتخب

¹ - محمد مزغني، المرجع السابق، ص 123.

من خلال قانوني البلدية والولاية الجزائريتين¹. ومن ثمّ، فإنّ الحاجة لتغيير المصطلح تبقى دائماً واردة كاستبداله بتعبير "رقابة الإشراف و التعاون" بالنظر إلى الأسباب سالفة الذكر.

وفضلاً عن الجدل القائم حول مصطلح الوصاية الإدارية بين مؤيد و رافض له، فقد تُطرح كذلك إشكالية التمييز بينها وبين الرقابة الرئاسية من ناحية، وبين الوصاية بمفهوم القانون المدني من ناحية ثانية، فضلاً عن أهم تقسيماتها المختلفة وهو ما سيتمّ التّعرض له فيما يلي.

المطلب الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية وبين

المفاهيم الأخرى وأهم تقسيماتها.

تُعرّف الوصاية الإدارية أنّها الرقابة المُحدّدة قانوناً للسلطة المركزية على أشخاص وأعمال وأجهزة الهيئات اللامركزية². ومن الطبيعي عند تتاول موضوع الوصاية الإدارية أن تُطرح إشكالية تمييزها عن نمط آخر من الرقابة يعرف بالرئاسية، وحتى بنمط الوصاية بمفهوم القانون المدني أو كما تُعرف بالوصاية المدنية (الفرع الأول)، فضلاً عن أهم تقسيماتها المختلفة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية وبين المفاهيم الأخرى.

لقد أثار إستعمال مصطلح الوصاية في القانون العام للدلالة على الرقابة الممارسة على الأشخاص اللامركزية اهتمام الكثير من الباحثين لإختلاف مفهومه عمّا هو معمول به في القانون الخاص. إذ تتميّز الوصاية في القانون العام بمفهومها الخاص والذي يختلف عن مفهوم الوصاية في القانون الخاص (أولاً)، وتختلف كذلك عن الرقابة الرئاسية الممارسة على الأشخاص المركزية في القانون العام (ثانياً).

أولاً: التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية.

التمييز بين الوصاية الإدارية أو الوصاية في القانون العام و الوصاية على القاصر في القانون الخاص لم يكن ليثار، كونهما نظامان مختلفان تماماً وإن جمعتهما تسمية واحدة. من هذا المنطلق تختلف الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية من حيث طبيعة كلّ منهما، وغايتها، وإختلافهما من حيث إجراءاتهما و المبدأة بالعمل في كلّ منهما، وأخيراً إختلافهما من حيث الآثار المترتبة عن كلّ منهما، وذلك كما يلي.

1- المواد 38 من القانون رقم 07/12 الملحق بالولاية، المواد 37 وما يليها من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المواد 27 وما يليها من القانون رقم 08/90 الملغى، المواد 36 وما يليها، 47 وما يليها من القانون رقم 09/90 الملغى، المادة 26 وما يليها من الأمر رقم 38/69 المعدل والمتمم والمتضمن قانون الولاية.

2- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداورات المجالس الشعبية البلدية في التشريع الجزائري والتونسي، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، بسكرة، 2009، ص 25.

أ-الإختلاف بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية بالنظر إلى طبيعة كل منهما.

الوصاية المدنية في معناها إحلال شخص محل الشخص فاقد الأهلية أو ناقصها في رعاية شؤونه و إدارة أمواله. من هذا المنطلق هذا النظام يقوم بمقتضاه الوصي بمهمة التمثيل القانوني للقاصر ممّا يسمح له بمباشرة حقوقه والعمل بإسمه لحمايته،على أن تختلف درجة الحلول حسب سن القاصر وإدراكه وطبيعة العمل القانوني،فيُمكن أن يأخذ الحلول طابعًا شموليًا فيما إذا كان القاصر عديم التمييز وتعلّق العمل بعمل ضارًا محضًا،كما ليس للقاصر المبادرة في أي عمل إلاّ إذا كان من قبيل الأعمال النّافعة نفعًا محضًا،بينما تبقى الأعمال الدائرة ما بين النّفع والضّرر معلقة على إجازة القاضي.

في حين أنّ الوصاية الإدارية نظام فرضه القانون على أشخاص معنوية عامة تتمتع بأهلية كاملة،تباشر إختصاصاتها وفق القوانين المنظمة لها وبما يتفق مع المصلحة العامة. وبالتالي فهي لا ترتبط بفكرة الأهلية وإنّما بفكرة الإختصاص،فضلاً على أنّها لا تتقرر إلاّ بنص قانوني وتمارس في حدوده ما يجعلها تأخذ الطابع الإستثنائي¹،هذا من ناحية.

من ناحية ثانية،فيترتب على استقلال الجماعات الإقليمية تمتعها بحق المبادرة بالعمل الإداري وتمثيل نفسها بنفسها،لتكون تصرفات جهة الوصاية مستقلة ومتميزة عن تصرفات الشخص اللامركزي،وتمارس غالبًا بعد حصول التصرف بداية من قبل الشخص اللامركزي إلاّ إذا كان التصرف يستلزم الحصول على الإذن المسبق،وفق ما نصّ عليه القانون.

ب-اختلاف بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية من حيث غاية كل منهما:

تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المصلحة فردية تتعلّق بحماية القاصر من نزواته،بعكس الوصاية الإدارية التي تهدف بصفة خاصة إلى حماية المصلحة العامة كما تهدف إلى حماية مصلحة الهيئات الخاضعة للوصاية،وحماية بعض مصالح الأفراد،كما هو الحال عندما تمتع الجماعة الإقليمية عن إدراج الديون الإجبارية في ميزانيتها فتقوم سلطة الوصاية بالإدراج التلقائي لها وفق إجراءات الحلول.

ج-اختلاف بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية من حيث الإجراءات و المبادرة بالعمل في

كل منهما:

تُمكن الوصاية الإدارية الجهة الوصية من إتخاذ جميع الإجراءات المنصوص عليها قانونًا في مواجهة الهيئات اللامركزية نفسها،والأشخاص العاملين فيها،والنشاطات التي تقوم بها ممّا يصبغ

¹ -سليمان الطماوي،المرجع السابق،ص126؛ محمد رمضان،المرجع السابق،ص99.

على ممارستها الصّفة الإستثنائية.في حين أنّ الوصاية المدنية تتمثل في حلول الوصي محل القاصر في مباشرة التّصرفات القانونية.

فضلاً على أنّ الوصاية المدنية تحرم على القاصر التّصرف بنفسه،وإذا ما تمّ ذلك فإنّ تصرفه يكون باطلاً أو قابلاً للإبطال.بينما يقضي الأصل في الوصاية الإدارية أن تباشر الجماعات الإقليمية صلاحياتها ابتداءً وتكون رقابة الجهة الوصية بعد ذلك¹.

د-الإختلاف بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية من حيث الآثار المترتبة عن كل منهما:

يترتب على الوصاية المدنية أثراً وحيداً يتمثل في إختفاء شخصية القاصر و حلول الوصي محله.في حين تتعدد آثار الوصاية الإدارية حسب طبيعة الإجراء الوصائي المُتخذ والذي قد يتناول المجالس المحلية بالحل أو الوقف،وأعضاء المجالس الشعبية المحلية بالتوقيف والإقصاء،وأعماله بالمصادقة عليها أو إلغائها،أو بمزاولة ذلك النشاط على سبيل الحلول كما سيتم التّعرض له عند تناول تطبيقات الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر².

ثانياً:التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية.

تُعرّف الرّقابة الرئاسية بأنّها الرّقابة التي تباشرها السّلطة المركزية في مواجهة فروعها وأقسامها المختلفة،إذ من المعلوم أنّ الجهاز الإداري يقوم في تنظيمه على سلّم هرمي متدرّج،حيث يُوزّع الموظفون في هذا السّلّم في إطار درجات متصاعدة، وتُنظّم العلاقات بينهم على أساس الخُضوع والتّبعية بالنّسبة لشاغلي المستويات الدنيا.وبالتّالي فالسّلطة الرئاسية تتمثل في ما يكون للرئيس الإداري من سلطة على مرؤوسيه ممّن هم دونّه في سلّم الدرجات.

وفي البحث عن حدود فاصلة للتّفارقة بين الرّقابة الرئاسية والوصاية الإدارية يذهب **De Laubadère** إلى أنّ هذين النوعين من الرّقابة ليس بينهما فاصل محدّد،كما لا توجد صفة وحيدة وبسيطة يُمكن أن تميّز بينهما وبالتالي فالتّفارقة بينهما صعبة ونسبية³.

وعليه،فليس هناك نقطة معيّنة يتمّ بواسطتها القول بأنّه ينقل من نظام الرّقابة الرئاسية إلى الوصاية الإدارية،و رغم ذلك يُمكن رصد مجموعة من أوجه الاختلاف تتعلّق بطبيعة ونطاق كل منهما،و بالنّظر إلى وسائلهما وشروط تحريكهما،ومن خلال تشكيل الهيئة الخاضعة لهما وطبيعة القرار الوصائي الصّادر من الجهة الوصية،وذلك على الشكل التّالي:

¹ -عدنان سليمان عمرو،المرجع السابق،ص20.

² -انظر الصفحة رقم 211 وما يليها والصفحة 236 وما يليها من هذه الرسالة.

³ - André DE LAUBADERE,op,cit.,p145.

أ-أوجه الإختلاف المتعلقة بطبيعتهما ونطاقهما.

تختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية من حيث طبيعة كل منهما، كما أنهما تختلفان بالنظر إلى نطاقهما.

1-الإختلاف بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية بالنظر إلى طبيعتهما.

الرقابة الرئاسية من طبيعتها أنها شاملة ومطلقة،كونها تتناول الأشخاص المرؤوسين وأعمالهم دون أن يكون هناك خروج عن حدود تلك الرقابة،فهي من المسائل المتعلقة بالنظام العام تمارس حكما بغض النظر عن وجود نص من عدمه.كما تعطي للرئيس هيمنة تامة على شخص وأعمال المرؤوس،وبالتالي فلا يجوز رفعها إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحة¹.

أما فيما يخص الوصاية الإدارية فهي عبارة عن استثناء يرد على الأصل العام المتمثل في استقلال الهيئات اللامركزية وحريتها في التصرف،فهي لا تتقرر إلا بناءً على نص لا يتناول إلا جزءاً من أعمال الهيئات اللامركزية،إضافة إلى بعض الإجراءات تجاه أجهزة الهيئات وأعضائها ضمن الأطر المنصوص عليها قانوناً.

وعلى ذلك،فهل يمكن أن يُعتبر الطابع الاستثنائي للوصاية معياراً للتمييز بين كلا الرقابتين؟

إن تمّ الإقرار بأنّ الطابع الاستثنائي يُمثّل عنصراً خلاف بينهما،فإنّه لا يمكن أن يصل ليكون معياراً للتفرقة بين الرقابتين،خاصة أن المشرع وفي بعض الحالات قد يُنظّم مسألة الرقابة على مرفق مركزي أو على مجموعة من الموظفين يتميّزون بأوضاع خاصة، وهو بذلك يحدّد وسائلها وطرق ممارستها، ووقت استخدامها وحدودها.مما يجعل ممارسة الرقابة الرئاسية في هذه الحالة تخضع لشروط مشابهة لتلك التي تتقرر للوصاية الإدارية².

2-الاختلاف بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية بالنظر إلى نطاقهما:

إن كان سائداً اتفاق الرقابتين الوصاية الإدارية والرئاسية من حيث أنّ رقابتهما تتسم بأنّها رقابة مشرّوعية،فإنّ الرقابة الرئاسية وبخلاف الوصاية تتميز بأنّ نطاقها يتسع ليشمل ملاءمة القرارات محل الرقابة.

إلا أنّ هذا المعيار لا يمكن أن يُؤخّذ به للتفرقة بين الرقابتين،فالغالب يقتضي أنّ الوصاية يمكن أن تُمارس كجزء لعدم المشروعية،إلا أنّها أحياناً تُمارس لعدم الملاءمة،وخصوصاً في النظم التي تخضع هيئاتها المحلية لرقابة صارمة،هَذَا مِنْ نَاحِيَةٍ.وَمِنْ نَاحِيَةٍ أُخْرَى فَالرّقَابَةُ الرّئاسِيَّةُ لَا تُمارَسُ

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري "تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 35 .

² - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 12.

دائمًا لعدم الملاءمة كالقرارات الفردية التي لا يمكن أن تكون الرقابة الممارسة عليها إلا لعدم المشروعية.

ب- أوجه الاختلاف المتعلقة بوسائلهما وشروط تحريكهما.

و هنا يتمّ التّعرض إلى اختلاف الوصاية الإدارية عن الرّقابة الرئاسيّة بالنّظر إلى وسائل كل منهما، و شروط تحريكهما.

1- الاختلاف بين الوصاية الإدارية والرّقابة الرئاسيّة بالنّظر إلى وسائل كل منهما.

وهنا يتمّ التّمييز بين الوسائل المستخدمة من طرف الوصاية الإدارية و الرّقابة الرئاسيّة، و بين وسائل الدّفاع المقرّرة للهيئات الخاضعة للوصاية الإدارية.

- الاختلاف بين الوصاية الإدارية والرّقابة الرئاسيّة بالنّظر إلى الوسائل المستخدمة من

طرفهما.

يرى جانب من الفقه ومنه DeLaubadère أنّ أساس الاختلاف بين الرّقابتين-الرئاسيّة والوصاية الإدارية- يرجع أساسا إلى الاختلاف في الوسائل المستخدمة من طرف كل واحدة منهما¹.

فمثلاً تعطي الرّقابة الرئاسية الحقّ للرئيس في إصدار مجموعة من الأوامر والتّعليمات ملزمة للمرؤوسين بشأن كيفية تنفيذ وأداء العمل، ويتوجّب هنا عليهم إطاعتها و إلاّ تعرّضوا للمساءلة التّأديبية. في حين أنّ الوصاية الإدارية لا تتضمّن هذا الحقّ-إصدار أوامر ملزمة وتوجيهها للهيئات اللامركزية- بالنّظر إلى أنّها تقّع على هيئات تتمتع بالحرية والاستقلال، وحتّى وإن صدرت أوامر وتوجيهات، فتكون في هذه الحالة على سبيل النّصح والإرشاد وليس على سبيل الوجوب والإلزام.

وعليه، فإنّ تمّ اعتبار سلطة إصدار الأوامر والتّوجيهات معيارا للتّمييز بين الوصاية الإدارية و الرّقابة الرئاسية، فإنّ ذات الرّأي لم يلق إجماعا، خاصّة أنّ سلطة الأمر والتّوجيه قد تُمارس في إطار التّطبيق اليومي على الهيئات الإقليمية بأثواب مختلفة في النّظم والدّول المتخلفة، فهي تبدأ بالنّصح والإرشاد فأعلان سلطة الوصاية عن رأيها في قرارات الهيئة الإقليمية، وما يُدعم هذا هي مجموعة الإعانات المُقدّمة من طرف السّلطات المركزية.

كما أنّ الرّقابة الرئاسية تُعطي الحقّ للرئيس في تعديل قرارات المرؤوس وهو ما لا يوجد في نطاق الوصاية الإدارية، إذ لا تملك سلطة الوصاية إلاّ أن تُوافق على عمل الهيئة اللامركزية أو ترفضه كلّيا، دون أن تتعدى سلطتها إلى تعديله أو استبدال غيره به. ونتيجة لذلك فلا يجوز لها

¹ -André DE LAUBADERE, op.cit., p258.

تجزئة القرار فتوافق على بعضه وترفض الباقي كون أن الإلغاء الجزئي يعني التعديل. وبالتالي فعادة من يملك الأكثر يملك الأقل، وأن من يملك الإلغاء الكلي يملك الإلغاء الجزئي لا يمكن تطبيقها في مجال الوصاية الإدارية¹.

إنطلاقاً مما سبق، فهل يُشكّل عدم وجود حقّ التعديل في الوصاية الإدارية معياراً للتمييز بينها وبين الرقابة الرئاسية؟

وفي هذا المجال ينبغي القول، أن عدم وجود حقّ التعديل في نظام الوصاية الإدارية لا يُشكّل معياراً للتمييز لعدم كفايته خاصة أن الواقع يفيد أن السلطة الوصية من شأنها أن تُعيد القرار الذي ترغب في تعديله إلى الهيئة الإقليمية لتقوم هي بنفسها بهذا التعديل.

ومن الوسائل الموجودة في الرقابة الرئاسية ما تُحوّله هذه الأخيرة للرئيس من سلطة الحل محل المرؤوس واتخاذ القرارات بدلاً عنه، بإستثناء الحالات التي يُعهد المشرع للمرؤوس سلطة اتخاذ قرارات مُعينة دون تعقيب من رئيسه، على خلاف الوصاية الإدارية حيث تتمتع الهيئات الإقليمية بحق المبادرة، ويُشكّل استقلالها المحلي الأصل العام، فلا يجوز للسلطة الوصية الحل محلها في اتخاذ القرار إلا إذا وُجد نصّ يقضي بذلك. كما أنه غالباً ما يُشترط في الحل الصادر من السلطة

¹ - في هذا المجال ذهب القضاء المصري إلى التمييز بين التعديل الذي يتناول مسألة ثانوية ولا يمس جوهر القرار، وبين التعديل الذي يمس جوهر القرار، فاعتبره القرار في الحالة الأولى مُصادقاً عليه وصحيح، أما الحالة الثانية فالقرار يُعد باطلاً كون أنه يمس بمبدأ الإستقلال المحلي للهيئة الإقليمية. وقد رسمت محكمة القضاء الإداري في مصر حدود هذه القاعدة بموجب حكمها الصادر في 02 جوان 1957 إذ قُضت: "أن من المسلم فقها وقضاء أن علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية تقوم على الوصاية الإدارية فهي ليست بسلطة رئاسية، وبناءً على ذلك فإن الأصل يقضي أن وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذه المجالس سوى التصديق عليها كما هي دون أن يكون له حق في التعديل هذه القرارات. ومع ذلك فإنه من المتعين النظر في فحوى التعديل الذي يُدخله الوزير على قرار المجلس البلدي أو القروي، فإذا كان جوهرها من شأنه أن يُباعد بين ما قرره المجلس وما قرره الوزير، فإن قرار الوزير في هذه الحالة يكون باطلاً لتجاوز السلطة، بإجراء هذا التعديل ويكون قرار المجلس تبعاً لذلك غير قابل للتنفيذ لعدم تصديق الوزير عليه، والأمر على خلاف ذلك إذا كان التعديل لا يتناول إلا مسألة لا تَمس جوهر الغرض الأصلي من قرار المجلس، ففي هذه الحالة يكون قرار الوزير صحيحاً فيما إتفق مع قرار المجلس وباطلاً فيما تضمنته من تعديل لأن الوزير في إجرائه يكون قد تجاوز سلطته، ويتعين تبعاً لذلك إهمال ذلك التعديل ويُصبح قرار المجلس بعد ذلك صحيحاً بأكمله أي كما أصدره المجلس أصلاً، وقابلاً للتنفيذ لأنه في جوهره قد صادف تصديقاً من الوزير".

وعلى العكس من ذلك، فإن مجلس شورى الدولة اللبناني قد أظهر بعبارات صريحة وقاطعة عدم جواز ذلك بقضائه: "أن سلطة وزير الداخلية الناشئة عن الوصاية الإدارية فيما يتعلق بقرارات المجلس البلدي التي لا تكون نافذة إلا بعد موافقته، إذ تنحصر بموجب المادة 66 من قانون البلديات إما بالموافقة عليها، أو إما بإلغائها بالشروط الموضوعية، ولا يدخل في هذه السلطة أي صلاحية تتعلق بحق إدخال التعديل عليها". لمزيد من التوضيح أنظر: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 32، 33.

الوصية أن تقوم هذه الأخيرة بإندار الهيئة الإقليمية لمباشرة اختصاصها، وإن امتنعت رغم ذلك من القيام بهذا الاختصاص تقوم به السلطة المركزية على سبيل الحلول، ويعتبر القرار الصادر عن هذه الأخيرة وكأنه صادر عن الهيئة اللامركزية.

ويرى جانب من الفقه¹ أن الطابع الاستثنائي لحق الحُلُول لا يُشكّل معياراً للتمييز بين الرقابتين -الوصائية والرئاسية-، خاصة أن تلك الصفة -الاستثنائية- يُمكن أن تلمس أيضاً في الرقابة الرئاسية كون الأصل يقضي أن لا يتعدى الرئيس على أعمال مرؤوسه.

-الاختلاف بين الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية من خلال وسائل الدفاع المقررة للهيئات الخاضعة للوصاية الإدارية:

في إطار البحث عن معيار للتفرقة بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية، تمّ القول أن أصل الاختلاف يرجع أساساً إلى مجموعة الوسائل التي تملكها الهيئة الخاضعة للوصاية الإدارية في مواجهة قرارات السلطة الوصية غير المشروعة، والمتمثلة في الطعن القضائي بغرض إلغاء القرار الوصائي، وذلك خلافاً للقرارات الرقابية الرئاسية التي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لانعدام أحد الشروط الشكلية والمتمثل في شرط المصلحة.

غير أن هذا المعيار لم يسلم من النقد نتيجة أن القضاء وحتى أغلبية القوانين تُجيز الطعن في بعض القرارات الرئاسية كالتّي تتناول الأشخاص العاملين من تعيين وعزل وترقيات وعلاوات وتأديب².

2- أوجه الاختلاف المتعلقة بشروط تحريك كلّ منهما:

تختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية من حيث أنها لا تُمارس تلقائياً، فلا يمكن تحريكها بطلب إلا في الحالة التي ينص عليها القانون. في حين أن الثانية -الرقابة الرئاسية- يُمكن أن تُمارس بناءً على التظلم الرئاسي. غير أن هذا الرأي واجه معارضة كون أنه لا يوجد في النصوص أو حتى في طبيعة النظام ما يمنع المتضررين من قرارات الهيئات اللامركزية من التظلم إلى السلطات الوصية لإعمال وصايتها حسب ما ينص عليه القانون³.

¹ محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 477.

² وهو نفسه ما يأخذ به القضاء في مجلس الدولة في مصر من ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3312 لسنة 40 قضائية 2001/12/23 المتعلق بقبول الطعن في قرارات التأديبية الصادرة في حق العاملون في مؤسسة مصر للطيران. منقول عن مكتب العدل للإستشارات القانونية وأعمال المحاماة من موقع كنانة أون لاين.

³ عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 35 .

ج-الاختلاف بين الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية من خلال تشكيل الهيئة الخاضعة لهما، وطبيعة القرار الوصائي الصادر عن الجهة الوصية.

و هنا يتمّ التّعرض إلى اختلاف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية من خلال تشكيل الهيئة الخاضعة لهما، ومن حيث طبيعة القرار الوصائي الصادر عن الجهة الوصية.

1-الاختلاف من خلال تشكيل الهيئة الخاضعة لهما:

ما يُميّز الرقابة الرئاسية عن الوصاية الإدارية هو رقابتها عن الأشخاص فيما يتعلّق بتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم، إذ أنّ حقّ التّعيين والعزل يُشكّلان الاختلاف الرئيسي بين الرقابة الرئاسية والوصاية الإدارية¹.

غير أنّ الفارق يبقى نسبياً بالنظر إلى أنّ التّعيين يُؤخّذ به كذلك في اللامركزية المرفقية، كما أنّ نمط تشكيل المجالس المحليّة يختلف في جميع الدّول. فمنها من يأخذ بالتّعيين وأخرى بالانتخاب أو بالاثنتين معاً. ومن ناحية أخرى يتمتّع بعض الموظّفين في المجال اللامركزي في بعض النّظم بحصانات خاصّة يمكن أن تجعلهم في منأى عن العزل إلّا بعد اتّخاذ إجراءات طويلة ومعقّدة، في حين قد يتمّ اختيار بعضهم عن طريق الانتخاب لا التّعيين و لا العزل².

2-الاختلاف بالنّظر إلى طبيعة القرار الوصائي الصادر من السّلطة الوصية:

بمقتضاه يرجع اختلاف الرقابة الرئاسية عن الوصاية الإدارية أساساً إلى طبيعة القرار الوصائي، حيث ينفصل قرار الجهة اللامركزية عن قرار الجهة الوصية. في حين أنّ قرار الرقابة الرئاسية يندمج فيها تصرّف الرّئيس مع تصرّف المرؤوس وفي النّهاية يصدر قرار واحد، ونتيجة لهذا الفارق فأعمال المجالس المحليّة تُنسب إليها وتحمّل مسؤوليتها وتملك تعديلها وإلغائها، غير أنّ هذا الرّأي لم يُسلّم به بإعتبار أنّه لم يُقدّم المعيار الواضح والقاطع بين الرقابتين ولأنّ هذا الفارق يُعدّ نتيجة من نتائج الوصاية³.

انطلاقاً من كلّ ما سبق، وبالنّظر إلى مُختلف الانتقادات المُوجّهة للمعايير سالفه الذّكر، خلص الفقه⁴ إلى أنّ المعيار المُميّز بين الرقابتين يكمن في النّظر إلى الجهة المشمّولة بالقرار. فمن المعلوم أنّ الرقابة المُمارسة على الهيئات الإقليمية تُعدّ ركناً من أركان اللامركزية وبالرّغم من

1- عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص36.

2- المرجع نفسه، ص37.

3- المرجع نفسه، ص38.

4- محمد رمضان، المرجع السابق، ص156.

مُعارضة الكثيرين لهذه الفكرة¹، إلا أنها ترتبط بالنظام اللامركزي وُجُوداً وعدمها، بحيث متى وجد شخص عام مُستقل يتمتّع بكيان ذاتي، فإن القرارات الرقابية المُمارسة في مُواجهته تُعتبر قَرارات وصائية، بعكس الأجهزة الإدارية المركزية التي لا تتمتّع بشخصية معنوية وليست بمُستقلة، فالرقابة المُمارسة قبلها رقابة رئاسية. وعلى ذلك فهذا المعيار يستند أساساً في وجود القرار الوصائي بمدى تعلّقه بشخص مُستقل عن سلطة الدولة.

وعلى ذلك فهذا المعيار يتّسم بالبساطة والوضوح والشمول، إذ يمكن بسهولة الكشف عن طبيعة القرار في مضمونه عن طريق الشّخص المُوجّه إليه، ومعرفة ما إذا كان شخصاً مستقلاً عن الدولة أو تابعاً لها، فلا يمكن أن تكون هناك قرارات وصائية لا تقع في نطاقه. كما لا توجد قرارات رئاسية يمكن أن تدخل فيه، إذ أن القرار الرئاسي يرتبط بفكرة التّبعية الرئاسية داخل نطاق السّلمة المركزية².

فضلاً عن الاختلافات الموجودة بين الوصاية الإدارية وغيرها من المفاهيم، تتعدّد تقسيمات الوصاية الإدارية سواء من حيث صورها، أو من حيث الهدف منها ونطاق عملها وذلك كما يلي.

الفرع الثاني: تقسيمات الوصاية الإدارية.

تتعدّد تقسيمات الوصاية الإدارية من حيث صورها فقد تكون مباشرة أو غير مباشرة، إختيارية أو إجبارية، ذاتية أو بناء على طلب، سابقة أو لاحقة (أولاً). كما تُقسّم من حيث الهدف منها و نطاق عملها إلى وصاية مشروعية و وصاية مُلائمة وإلى الوصاية على الأعمال والوصاية على الأشخاص وعلى الأعمال التّفيذية، وذلك كما يلي (ثانياً).

أولاً: تقسيم الوصاية من حيث صورها.

تمارس الوصاية بصور متعددة تختلف باختلاف الوسيلة الوصائية وإجراءات مباشرتها من طرف الجهة الوصية، فتكون مباشرة أو مباشرة أو غير مباشرة، إختيارية أو إجبارية، فردية أو لائحية، ذاتية أو بناء على طلب، سابقة أو لاحقة. وذلك كما يلي.

أ- الوصاية المباشرة والوصاية غير المباشرة:

إذا كانت اللامركزية الإقليمية تقوم على مبدأ إستقلال جماعاتها الإقليمية وما يترتب على ذلك من تمتعها بحرية المبادرة بالعمل الإداري وإتخاذ القرارات في المجالات المعترف بها قانوناً، فإن ذلك الإستقلال ليس بمطلق لممارسة رقابة عليها من الجهة الوصية قصد التأكد من مشروعيتها

¹ - من ذلك: شاب توما منصور، القانون الإداري "دراسة مقارنة، مطبعة سليمان العظمى، بغداد، 1976، ص 89. منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 14.

² - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 38.

ومدى إتفاقها مع المصلحة العامة.و إن كان المشرع قد حدّد الوسائل التي بمقتضاها تُمارَس تلك السلطات الوصائية،فهذه الأخيرة يمكن أن تكون مباشرة أو غير مباشرة¹.

وتكون الوصاية مباشرة أو كما يُطلق عليها بالوصاية الإستثنائية عندما تحل السلطة المركزية محل الجهة الإقليمية في إتخاذ القرار الذي تراه مُناسبًا،أو حينما تقوم بإدارة المرفق العام بوسائلها المباشرة وفق الشروط المحددة قانونًا.هذا النوع من الوصاية وإن كان يمتاز بأنه يُحقق المصلحة العامة عند إمتناع أو إهمال الهيئة المحلية إدارة بعض المرافق العامة،إلا أنها تُشكّل تدخلًا سافرًا من طرف السلطة المركزية من شأنه القضاء على إستقلال الهيئات الإقليمية لذا فهي لا تستعمل إلا استثناء و وفق شروط و ضمانات خاصة.

أمّا الوصاية غير المباشرة فتكون عندما ينصب تصرف سلطة الوصاية على قرار الجماعة الإقليمية دون أن تتدخل لفرض قرار معيّن أو أسلوب خاص في الإدارة.و إن كانت هذه الوصاية تُمارس بالوسائل العادية لها كالتّصديق والإلغاء والتّصريح ما يُبقي لها حرية المبادرة بالعمل الإداري و يتفق مع منطق الإدارة المحلية التي من بين أهم مقوماتها إحترام الإستقلال المحلي،إلا أنّ تعدد صور هذه الرقابة وإتساع نطاقها من شأنه أن يُؤدي إلى المساس بذلك الإستقلال وإلى التضييق من نطاقه².

ب- الوصاية الإختيارية والوصاية الإجبارية:

تكون الوصاية إختيارية عندما يُقرّر المشرع إجراءات وصائية مُتعددة تتيح للجهة الوصية رقابة قرارات الجماعات الإقليمية دون أن يلزمها بإتباع أي منها.كأن يخول المشرّع لجهة الوصاية سلطة المصادقة و الإلغاء ويترك لها حرية تقدير إستخدام لأي منها.و إن كانت الصفة الإختيارية للوصاية تقتنر بعمومية إجراءاتها مانحة لها بذلك سلطة تقدير الموقف والتّدخل في الوقت المناسب،فإنّها تُشكّل في ذات الوقت تهديدًا للإستقلال المحلي خاصة إذا ما شملت جميع قرارات الجماعات الإقليمية ممّا يضع قراراتها تحت رحمة السلطة المركزية،وهو ما يتعارض مع جوهر اللامركزية³.

أمّا الوصاية الإجبارية فتتقرر عندما يلزم المشرّع الجهة الوصية بممارسة وسائل وصائية معينة دون أن يكون لها الخيار في ذلك،هذه الوصاية وإن كانت قد تقررت للهدف الذي وُجدت من أجله الوصاية وهو الحفاظ على مبدأ المشروعية و ضمان تحقيق المصلحة العامة فينبغي أن يكون

1 - عدنان سليمان عمرو،المرجع السابق،ص51.

2 - محمد رمضان،المرجع السابق،ص158.

3 - عدنان سليمان عمرو،المرجع السابق،ص53.

نطاقها ضيق يقتصر فقط على القرارات الهامة وبإجراءات عامة كالتصديق دون الحلول و التصريح المسبق لتعارضهما مع مبدأ الإستقلال المحلي.

والتعرض للصياغة في صورتها الاختيارية والإجبارية تطرح إشكالية أهمية التمييز بين هذين النوعين، والتي تتجلى في مجالين:

1- في مجال الطعون المرفوعة ضد سلطة الوصاية لإمتناعها عن التدخل:

يرى البعض أنّ واقعة امتناع السلطة الوصية عن التدخل في حالة ما إذا لم تكن ملزمة بفحص مشروعية أو مطابقة القرار للمصلحة العامة لا يُشكّل قراراً سلبياً، ومن ثمة فإنّ كل طعن يهدف إلى إلزام السلطة الوصية على التدخل يُعد طعناً غير مقبول. بعكس الوصاية الإجبارية التي يكون امتناع السلطة الوصية عن التّدخل بممارسة إجراءاتها الوصائية بمثابة قرار سلبي يجوز الطّعن فيه بالإلغاء من جانب صاحب المصلحة¹.

2- في مجال الطعون المرفوعة ضد قرارات الجماعات الإقليمية:

هذه الأهمية تكمن حسب البعض في أنّه لا يجوز الطعن ضد قرار صادر من الجماعة الإقليمية محمول بالوصاية الإلزامية قبل التّظلم منه إلى السلطة الوصية خلال المواعيد المحددة قانوناً. بعكس القرارات التي لا يمارس قبلها إلا الوصاية الاختيارية التي يجوز الطّعن فيها بداية دون اشتراط التظلم المسبق².

ج- الوصاية الذاتية والوصاية بناء على طلب:

فتكون الوصاية ذاتية عندما تتحرك السلطة المركزية لممارسة وصايتها على قرارات الجماعات الإقليمية غير المشروعة أو المتعارضة مع المصلحة العامة دون إنتظار طلب يُقدم من فرد أو جماعة. هذه الوصاية وإن كانت تمتاز بتوفيرها السلطة للجهة الوصية طرق التّدخل المباشر في حال المساس بالمصلحة العامة أو المشروعية دون الإنتظار لأمر قد لا يتحقق والمتمثل في الطلب المقدم من طرف الجهة المخول لها ذلك قانوناً، غير أنّها في ذات الوقت من شأن كثرة الأعمال بها إهدار حق الجماعة الإقليمية في المبادرة بالعمل الإداري ومن ثمة إستقلالها المحلي.

أمّا الوصاية بناء على الطلب فتكون عندما يحق للأفراد أو الجماعات أن يتقدموا بطلباتهم وإلتمساتهم للجهة الوصية قصد التّدخل الوصائي إذا ما إمتنعت أو تقاعست عن ذلك. وتتحقق هذه الصورة في الرقابة المُمارسة من طرف القضاء الذي لا يتدخل في معظم الحالات إلا بناء على طلب يتخذ صورة الطّعن من الأفراد أو الهيئات المحددة في القانون، فضلاً عن الحالة التي لا يجيز

1 - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص54.

2 - محمد رمضان، المرجع السابق، ص160.

فيها المشرع للسلطة الوصية التدخل إلا بناء على طلب من الأفراد. ومثال ذلك ما أقره القانون 07/12 المتعلق بالولاية في المادة 53 منه حين أعطى للوالي سلطة رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية لإقرار المداوات الملغاة بقوة القانون، أو في مادته 57 التي خولت لكل منتخب أو مكلف بدفع ضريبة وكل من له مصلحة بإرسال طلب إثارة بطلان المداولة التي يُشارك فيها رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو منه بإسمهم الشخصي أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، إلى الوالي ليرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولة كما سيتم توضيحه لاحقاً¹.

وتمتاز الوصاية بناء على طلب، بإشتراك الشعب في الإدارة والرقابة وتحفيزه للاضطلاع والإهتمام بالمسائل العامة، وجذبه بصفة مستمرة إلى الجماعات الإقليمية كمرقب أو مدافع².

د- الوصاية الفردية والوصاية اللائحية:

فالوصاية الفردية هي رقابة القرارات الصادرة من الجماعات الإقليمية من حيث مشروعيتها ومدى مطابقتها للمصلحة العامة، عن طريق إجراءات فردية كالتصريح السابق أو التصديق أو التوقيف أو الحل أو الإلغاء.

أما الوصاية اللائحية فهي السلطة التي تستطيع بمقتضاها الجهة الوصية إستحداث قواعد عامة في مسائل معينة تسري على كل الجماعات الإقليمية أو على أنواع محددة منها³. وتأخذ هذه الوصاية أشكالاً متعددة يُذكر منها:

- التوجيهات السابقة:

بأن يخول المشرع للسلطة المركزية الحق في إصدار توجيهات مسبقة، تكون محل إعتبار الجماعات الإقليمية عند إتخاذ تصرف معين أو إدارة مرفق عام بذاته.

- الرقابة التقنية: أو كما تُعرف بالنماذج وتكون عندما تقوم سلطة الوصاية بإعداد عقود نموذجية أو دفاتر شروط تسترشد بها الجماعات الإقليمية التي تكون حرة في إتباعها أو مخالفتها وغالباً ما يتوقف نطاق الوصاية على العقود المبرمة من طرف هذه الجماعات ومقدار مراعاتها وتوافقها مع النماذج المعدة من السلطة الوصية⁴.

1 - انظر الصفحة رقم 248 وما يليها من هذه الرسالة.

2 - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 56.

3 - المرجع نفسه، ص 57.

4 - محمد رمضان، المرجع السابق، ص 163.

ما يُلاحظ أنه وإن كانت الوصاية اللَّائحية تمتاز بأنّها تُمكن السلطة الوصية من إرشاد وتوجيه الجماعات الإقليميّة، ممّا يسدّ النقص في الكفاءات وتسهل الوصاية وتضمن مشروعية وملاءمة القرارات والعقود المحلية فضلاً عن ضمانها التنسيق بين الجماعات الإقليميّة و السلطة المركزيّة، كما أنّها تُؤدي إلى توحيد المفاهيم و القواعد بين الوحدات المختلفة، إلاّ أنّه يُؤخذ عليها أنّها تُشكّل إعتداء على الإستقلال المحلي وتجعل من الحرية المحلية حرية نظرية أو حرية مسيرة في قنوات محددة¹.

هـ- الوصاية السابقة والوصاية اللاحقة:

تتحقق الوصاية السابقة عندما تُوجه السلطة المركزيّة رقابتها على مشروعات القرارات قبل صدورها وتتمثل عي إجراء الحصول على تصريح أو إذن قبل مزاولة تصرف ما، وتتسم هذه الوصاية بقدرتها على توجيه الجماعات الإقليميّة قبل إتخاذ القرار. غير أنّ ما يُؤخذ عليها مساسها بالإستقلال المحلي والحرية، حيث يتوقف صدور قرار الجماعة الإقليميّة على إذن السلطة الوصية مما يُؤدي إلى ببطء عمل الجماعات الإقليميّة².

أمّا الوصاية اللاحقة فتتقرر عندما توجه سلطة الوصاية رقابتها على قرارات وتصرفات الجماعات الإقليميّة بعد صدورها، وتتعلّق برقابة التصديق والإلغاء والحلول، وتتسم بأنّها تُبقي على قدر من الحرية للجماعة الإقليميّة في إتخاذ قراراتها، إلاّ أنّه ما يُعاب عليها أنّ الرقابة قد لا تتم في الوقت المناسب ما يُؤدي إلى حدوث أخطاء يصعب إصلاحها³.

ثانياً: تقسيمات الوصاية من حيث الهدف ونطاق ممارستها.

تُقسّم الوصاية بالنظر إلى أهدافها إلى وصاية مشروعية و وصاية ملأمة، كما تُقسّم من حيث نطاقها إلى الوصاية على الأشخاص والوصاية على الأعمال وأخيراً الوصاية على الأعمال التنفيذيّة، وذلك كمايلي:

أ- تقسيمات الوصاية من حيث الهدف منها:

تنقسم الوصاية من حيث الهدف منها إلى وصاية مشروعية و وصاية ملأمة وذلك كمايلي:

1 - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص59؛ محمد رمضان، المرجع السابق، ص165.

2 - محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الإشتراكي الديمقراطي التعاوني، الإسكندرية، 1963، ص481. منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص59.

3 - بكر خالد قباني، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص187.

1-وصاية المشروعية:

تهدف الدولة أساسًا من وصايتها للجماعات الإقليمية فحص مشروعية القرارات الصادرة عن هذه الأخيرة، قصد ضمان إتفاقها مع أحكام القانون، إذ يُعد قرار الهيئة غير مشروع إذا صدر مُخالفًا للقواعد القانونية المعمول بها. ذلك أنّ الجماعات الإقليمية أشخاص معنوية عامة أنشأها المُشرّع الذي يُحدّد صلاحياتها وطريقة تسييرها، ومن الواجب عليها الإلتزام بالحدود المرسومة لها قانونًا.

2-وصاية الملائمة:

إلى جانب إحترام مبدأ المشروعية تهدف الدولة من وصايتها للجماعات الإقليمية ضمان مُراعاة قرارات هذه الأخيرة للمصلحة العامة. ممّا يتوجب على الهيئات الإقليمية إعطاء الأولوية للمصلحة العامة عند مُزاولتها لصلاحياتها، فقد يكون القرار مشروعًا في غايته بالمفهوم المحلي للمصلحة العامة لكنّه يتعارض مع المصلحة العامة للدولة، وهنا تتدخل سلطة الوصاية لإلغائه ترحيحًا للمصلحة العامة¹. وتشمل رقابة الملائمة فحص مضمون القرار من حيث تحقيقه للمصلحة العامة، أو عدم تعارضه معها، فضلًا عن ملائمة وسائل تنفيذ القرار والتي ينبغي أن تكون مشروعة ومتفقة مع ظروف البيئة ومتطلباتها الخاصة².

وإن كانت رقابة المشروعية تفترض إلتزام الجماعات الإقليمية بإحترام القانون ومراعاة أحكامه عند القيام بتصرفاتها، مع المحافظة على إستقلالها وحريتها في التّقدير. غير أنّ هناك من يرى أن وسائل الوصاية الحقيقية تفترض تضمنها قدرًا من الملائمة، كونها تضمن إحترام الجماعات الإقليمية للمصلحة العامة للدولة وحرية الأفراد في ذات الوقت، ولعدم إمكانية تحديد مُقدمًا ما يُعد مصلحة عامة لإتسام هذه الأخيرة بغموض معناها الذي يستلزم تفسيرًا خاصًا في كل حالة³. ورغم ذلك فينبغي عدم المغالاة في رقابة الملائمة حفاظًا على إستقلال الجماعات الإقليمية وإلاّ فقدت هذه الأخيرة أسباب وجودها.

ب-تقسيمات الوصاية الإدارية من حيث نطاقها:

تُقسّم الوصاية على الجماعات الإقليمية بالنّظر إلى المجال التي تمتد إليه الإجراءات الوصائية إلى وصاية تمارس على الهيئات نفسها وأعضائها، وعلى الأعمال التي تقوم بها، وكذلك على تنفيذ القرارات الصادرة عنها، وذلك كمايلي:

1 - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص62.

2 - بكر خالد قباني، المرجع السابق، ص112.

3 - محمد رمضان، المرجع السابق، ص170.

1- الوصاية على الهيئات وعلى أعضائها:

يُقصد بها السلطة التي تملكها الجهة الوصية إتجاه المجالس المحلية وأعضائها من خلال إتخاذها لآليات الحل والتوقيف لتلك المجالس وإقالة، وتوقيف وإقصاء لأعضائها إذا ما تحققت أسبابها على النحو الذي سيتم التعرض له عند تناول آليات الرقابة على المجالس المحلية في الجزائر وعلى أعضائها¹.

2- الوصاية على الأعمال:

تتمثل في مجموع الإجراءات التي تملكها سلطة الوصاية في مواجهة القرارات الصادرة عن الجماعات الإقليمية قصد التأكد من مشروعيتها وضمن إتفاقها مع المصلحة العامة. هذه الإجراءات تتعدّد وتختلف لتأخذ صورة التصريح المسبق والتصديق، والإلغاء، كما يُمكن أن تأخذ صورة الحلول إذا ما أهملت أو تقاعست الجماعة الإقليمية عن أداء مهامها.

3- الوصاية على الأعمال التنفيذية:

إذ لا تقف الوصاية عند إتخاذ إجراءات محددة على الأعمال الصادرة عن الجماعات الإقليمية، بل يمتد إلى أعمالها التنفيذية من خلال تدخلها أحيانا في تنفيذ القرارات الصادرة عن المجالس المحلية، أو من خلال إشرافها على القائمين على التنفيذ.

فضلاً عما سبق، ولأنّ موضوع الرسالة يتعلّق بالدرجة الأولى بالجماعات الإقليمية في الجزائر، ففي مايلي سيتمّ التعرّض للنظام القانوني المتعلّق بالوصاية الإدارية الممارسة عليها.

المبحث الثاني: تطبيقات الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية

في الجزائر.

تتجسد اللامركزية من خلال نقل بعض اختصاصات الدولة إلى مؤسسات تُرابية مُتميزة عنها ومُتمتعة باستقلالية في التسيير وذلك تحت رقابة الدولة. هذه الرقابة وإن تعدّدت وتنوّعت بالنظر إلى اختلاف مواضيعها، فإن الوصاية الإدارية تُعد المظهر الرئيسي لقياس مدى مجال حرية التصرف للمؤسسات المحلية. ولأنّه لا يمكن ممارسة الوصاية بدون نص بالنظر لعدم إمكانية افتراضها، فقد تضمّنت مُختلف القوانين المُنظمة للإدارة المحليّة الجزائرية في ظل التعددية السياسية الميكانيزمات المُتعدّدة لهذه الرقابة.

والملاحظ أنّ هذه القوانين سواء السابقة منها (08/90 و 09/90) أو الحالية (10/11 و 07/12) قد احتفظت بمُختلف آليات ومظاهر الوصاية الإدارية المُستوحاة من النموذج الفرنسي القديم التي

¹ - انظر الصفحة 212 وما يليها من هذه الرسالة.

قد تصل إلى حد حلول سلطة الوصاية محل الجماعة الإقليمية، رغم أنّ نجاح النظام اللامركزي يفرض أن لا تصل ممارسة تلك الآليات إلى حد التحكم في المؤسسات اللامركزية بشكل يُوحى بتسييرها من الأعلى¹، الأمر الذي يفقدها طابعها الديمقراطي ويجعل منها أداة لتنفيذ تعليمات وتوجيهات وقرارات الإدارة المركزية².

وفي إطار فضاء هذا المبحث سيتمّ التعرّض لمختلف وسائل الوصاية الإدارية المُمارسة على البلدية والولاية بمقتضى القانونين رقمي 10/11 و 07/12 المتضمنين قانوني البلدية والولاية على التوالي، من خلال التعرّض إلى الرقابة المُمارسة على أجهزة وأعضاء المجالس المحلية (المطلب الأول)، وإلى الوصاية الإدارية التي تُمارس على أعمال هذه المجالس (المطلب الثاني)، ليتّيم في ذات الوقت الإشارة إلى أهمّ الفُروقات المُسجّلة فيما يتعلّق بآليات الرقابة بين هذين القانونين والسابقين -رقم 08/90 ورقم 09/90- من ناحية، وبين الأمرين المنظمين لهما في ظلّ الأحادية السياسية (الأمر رقم 38/69 والأمر رقم 24/67) من ناحية أخرى.

المطلب الأول: الرقابة المُمارسة على الأجهزة التداولية للجماعات الإقليمية في الجزائر وعلى أعضائها.

تُمارس السلطة المركزية³ الوصاية على المجلس التداولي بشكل فردي على مستوى الأشخاص

¹- M. Jacques MEZARD, Note sur le contrôle de la légalité des actes des Collectivités Territoriales, Direction de L'initiatives parlementaire et des Délégations, LC221, Sénat, 2011, p05. publier sur sit : www.Senat.fr

²- صالح المستق، الجهة بالمغرب "رهان جديد لمغرب جديد، الطبعة الأولى، المنشورات الجامعية المغربية، الرباط، 1993، ص 309.

³- ينبغي القول أنّ السلطة المركزية تُعتبر الجهة المختصة بمُمارسة الوصاية الإدارية كما قد تُمارس هذه الرقابة عن طريق هيئات عدم التّركيز بواسطة مُمثلي السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية. وقد تصل توزيع سلطة الرقابة إلى أبعد من ذلك، فيُحوّل المُشرّع بعض الهيئات اللامركزية الوصاية على هيئات دُنيا لها وفق ما يُصطلح عليه بلامركزية الرقابة.

غير أنّه وباستقراء نُصوص قانوني البلدية والولاية الحاليين، فإنّ السلطات الوصية التي يُحوّل لها مُمارسة آليات الرقابة تتمثل في رئيس الجمهورية، الوزير، والوالي. وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى الوضع القانوني لرئيس الدائرة، إذ وقبل صدور قوانين الإدارة المحليّة الحاليّة كان يُقوم وتحت السلطة الرئاسية للوالي بمُمارسة الوصاية الإدارية على أعمال البلديات خصوصا المُصادقة على بعض مُداولات المجالس الشعبيّة البلدية التي لا يتعدى سُكانها 50 ألف نسمة، في حين أنّ قانونا الولاية والبلدية الحاليين لم يتناولوا الدائرة ككيان قانوني، من خلال عدم تعرضهما لوضعها القانوني رغم وجودها ككيان واقعي، الأمر الذي ينبغي معه القول بضرورة الفصل في ذلك قصد بعث معالم الاستقرار القانوني لضمان نجاح اللامركزية في الجزائر. ولمزيد من التوضيح أنظر: صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 98 و 99.

أو الأعضاء، أو بشكل جماعي على مستوى المجالس المحلية كأجهزة¹.

ولأنه لا يسع السلطة المركزية بمختلف مستوياتها باعتبارها السلطة الوصية على الوحدات الإقليمية أن تُباشر هذه الصلاحيات إلا وفقا للقانون واستنادا إلى نصوص قانونية واضحة²، فقد تضمن كل من القانون رقم 10/11 والقانون رقم 07/12 المنظمين على التوالي البلدية والولاية في الجزائر هذه الآليات، الأمر الذي يُفترض معه-بالنظر إلى خطورتها-أن يتم إحاطتها بمجموعة من القيود والشروط القانونية تُعد بحق ضمانات هامة من شأنها الحفاظ على قدر من استقلال الهيئات المحلية. وبالتالي فالسؤال المطروح هنا يقتضي معرفة مدى نجاح المُشرع الجزائري في ظل تلك القوانين في تكريس هذه الضمانات خاصة أنّ نجاعة اللامركزية كنمط للتنظيم الإداري يتوقف بالدرجة الأولى على تجسيد جوهرها الذي يكمن في استقلال الهيئات المحلية المُشكلة لها عن السلطة المركزية³.

وتتمثل رقابة السلطة المركزية على مستوى الأجهزة فيما تملكه هذه الأخيرة من سلطة حل المجالس المحلية (الفرع الأول)، أمّا على مستوى الأعضاء بشكل فردي فيما تحتفظ به هذه الأخيرة من حق في الإعلان عن قبول استقالتهم، وفي إمكانية إقالة كل عضو من أعضاء المجلس وفقاً للشروط المُحددة قانوناً، فضلاً عن سلطتها في إقصاء هذا العضو (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة المُمارسة على المجالس المحلية في الجزائر.

خلاقاً للنصوص المنظمة للجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل مرحلة الحزب الواحد والتي كانت المجالس المحلية الشعبية المُنتخبة وفقاً لها تتعرض لرقابة السلطة الوصية من خلال إجرائي الحل والتوقيف⁴. فإنّ مُجمل القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية في فترة التعددية السياسية اكتفت

¹ - فاطمة المزروع، المرجع السابق، ص 153؛ أنور أحمد أرسلان، التنظيم الإقليمي المغربي (العمالات والأقاليم)، دار الكتاب، الدار البيضاء، المملكة المغربية، 1979، ص 118.

² - Jean BERNARD AUBY, Les controles administratifs ; juridiques et financiers, Revue pouvoirs, n°73 Normandie Roto impression S.A, Lonrai, Avril, 1995, p79.

³ - خالد بكر قباني، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 101.

⁴ - بالنسبة للإيقاف ينبغي بادئ الأمر القول أنه أسلوب من أساليب الوصاية الإدارية، وهو عبارة عن إنذار أو تحذير تُحدّد آجاله، يترتب عليه تعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتاً طيلة الفترة المُحددة لإعتبرت قد تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة، هذه الآلية نظمها المادتين 12 و 44 من الأمرين 24/67 و 38/69 المنظمين للبلدية والولاية في تلك المرحلة. أمّا بالنسبة لأسلوب الحل، المُلاحظ أنّ ذات المادة (12) وقبل تعديل قانون البلدية لسنة 1981 عند تنظيمها لهذه الآلية فقد جاءت بصيغة الغُموم، فلم تحدد حالات الحل رغم اشتراطها أن يتم ذلك بموجب المرشوم دون أن يُحدّد طبيعته، وإن كانت المادة السابقة من القانون 09/81 قد ذكرت حالة واحدة له والمتمثلة في حالة الدمج أو التجزئة المُنجر

بالنّص فقط على إجراء الحّل دون التّوقيف. ومن ثمّ سيتمّ التّعرض للمُعاجة القانونيّة لهذا الأسلوب كإجراء يتّخذ من طرف السّلطة الوصيّة تجاه المجالس الشعبيّة البلدية والولائيّة وفق القانونين رقمي 10/11 المتعلّق بالبلديّة و 07/12 المتعلّق بالولاية من خلال تناول حالاته وآثاره (أولاً)، ومختلف التّطبيقات العمليّة له التي بمقتضاها يتمّ معرفة طبيعة هذا الإجراء (ثانياً)، وذلك على الشّكل التّالي:

أولاً: المُعاجة القانونيّة لإجراء الحّل وفق القانونين رقمي 10/11 و 07/12.

يقصد بالحل إنهاء الوجود القانوني للمجالس الشعبيّة البلدية والولائيّة في الحالات المُحدّدة مع الإبقاء على الشّخصيّة المعنويّة¹. وبالنّظر لخطورة هذه الآليّة لمساسها بمبدأ الديمقراطية وتعيدها على إرادة النّخبين وخرقها لأسلوب التّمثيل الشعبي²، فينبغي على المُشرّع إحاطتها بضمانات تُعد بحق قيود تتعلّق بإجراءات مُمارسة هذه الرّقابة، وقيود تشريعيّة، وأخيراً قيود واردة على الغرض المُستهدف من اتّخاذ إجراء الحّل وذلك ضمناً لاستقلال الإدارة اللامركزيّة، من مُنطلق أنّ إشراف السّلطة الوصيّة ينبغي ألاّ يمتدّ إلى خنق حُرّيّة هذه المجالس وقدرتها على تلبية مطالب أهل الجماعة الإقليميّة³. كما أنّ هذه الرّقابة تُعد قيدياً على حُرّيّة واستقلال هذه الكيانات وفي ذات الوقت فمن غير المُتّصور أن تُكون سلطاتها مُطلقة وغير محدّودة لتُباشرها السّلطة المُخوّل لها ذلك على الجماعات الإقليميّة، الأمر الذي ينتفي معه كل استقلال لهذه الأخيرة.

انطلاقاً ممّا سبق، فالسؤال المطروح يتعلّق بنطاق احترام المُشرّع الجزائري للقيود سالفة الذكر كضمانات لاستقلال الجماعات الإقليميّة عند اتّخاذ إجراء الحّل. والإجابة على هذا السؤال لا تتأتّى إلّا بالرجوع إلى الحالات المُقرّرة له.

عنهما تحويل السّكان إدارياً. في حين أنّ المادة 44 من الأمر 38/69 المتعلّق بالولاية نظمت إجراء حل المجلس الشعبيّ الولائيّ بأن قيّده بشرطين: إتخاذه بموجب مرسوم وضرورة إجراء انتخابات في مُهلة أقصاها ثلاثة أشهر. ولمزيد من المعلومات أنظر: عبد الحليم بن مشري، نظام الرّقابة الإداريّة على الجماعات المحليّة في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائيّ، العدد 06، هانس صايدل، بسكرة، ص 109.

¹ - عزيز الطاهر، المرجع السابق، ص 78؛ عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 112.

² - تظهر هذه خطورة من النّاحية القانونيّة والتنظيميّة والسياسيّة، فمن النّاحية القانونيّة والتنظيميّة فإنّ اتّخاذ إجراء الحّل من شأنه إعدام التّنظيم الإداري البلدي، أمّا من النّاحية السياسيّة فحل المجلس يُعد اعتداء على مبدأ المُشاركة ومساساً بالمُمارسة السياسيّة على المستوى المحليّ والمُعترف بها لأبناء الوحدة المحليّة. لمزيد من المعلومات، أنظر: الشيخ سعدي، المرجع السابق، ص 276.

³ - لمزيد من المعلومات حول هذه القيود أنظر: صبحي محرم، محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحليّ، دار النهضة العربيّة، القاهرة، د س ن، ص 168.

وباستقراء نصوص المواد رقم 46 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية و48 من القانون رقم 07/12 المنظم للولاية، فإنهما وعلى غرار المادتين 34 و44 من القانونين رقم 08/90 ورقم 09/90 الملغيين، وخلافاً للقوانين المنظمة للإدارة المحلية الجزائرية في ظلّ الحزب الواحد قد حدّدتا حالات الحل على سبيل الحصر، ملتزمة بذلك بأول ضمانات والمتعلقة بالقيود التشريعي. وبمقتضى ذلك لا تملك السلطة الوصية الخروج عن تلك الحالات عند اتخاذها لإجراء الحل عن طريق إضافة صور جديدة لها غير المنصوص عليها قانوناً، وهذا ما يُعد من ضمانات الاستقلال المحلي للبلدية والولاية في الجزائر أثناء التعددية السياسية كمكسب من مكتسباتها.

وما يُلاحظ من خلال استقراء صور الحل الواردة في المادتين 46 و48 سالفتي الذكر أنّهما جاءتا مُتشابهة ومُتقاربة سواء بالنسبة للبلدية أو للولاية، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، فإنّ المُشرع الجزائري وعند تقريره لهذه الصور في ظلّ القوانين الحالية احتفظ بحالات كانت موجودة سابقاً في ظلّ القانونين رقمي 08/90 و09/90، وعدّل من أخرى كانت موجودة في ظلّهما وأضاف حالات جديدة لم تكن موجودة على النحو الذي سيتمّ توضيحه لاحقاً¹. وتتمثّل هذه الحالات في:

أ- في حالة خرق أحكام دُستورية:

هذه الحالة تضمنتها الفقرة الأولى من المادتين 46 و48 من القانونين رقم 10/11 ورقم 07/12، وتُعد هذه الحالة من المُستجدات الواردة في ظلّ هاذين القانونين مُقارنة بسابقيهما (08/90 و09/90) اللذان لم ينصا عليها. وفي ذات المجال تعد هذه الحالة منطقية للحل باعتبار أنّ الولاية والبلدية في الجزائر مؤسسات دُستورية، وحماية للمصلحة العامة ولمبدأ المشروعية فتمّ خرق الأحكام الدُستورية تقرّر حل المجالس المحلية المُنتخبة بلدية كانت أو ولائية.

ب- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجالس المحلية:

تُعد هذه الحالة من الحالات التي أُضيفت بمقتضى القانون المنظم للبلدية والولاية حالياً. وما يُلاحظ عليها أنّها جاءت عامة حيث لم تُحدّد الأوضاع التي يتمّ فيها إلغاء الانتخاب، الأمر الذي يُعطي للسلطة المركزية سلطة واسعة لتقرير ذلك، حيث يسوغ لها ذلك مع أبسط الأسباب وما ينجر

¹ - انظر الصفحة رقم 220 من هذه الرسالة.

عنه من حل للمجالس المحلية، وهو الوضع ذاته الذي ينبغي معه التساؤل عن مصير الاستقلال المحلي لهذه الكيانات وعن مصير التمثيل الشعبي في الجزائر؟

ج- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجالس المحلية:

تتحقق الاستقالة الجماعية عندما يُبادر أعضاء المجلس الشعبي البلدي بوضع استقالتهم بصفة جماعية أيًا كانت تياراتهم السياسية، وتُرسل الاستقالة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمّل مُقابل وصل استلام.

ويؤخذ على الاستقالة الجماعية عدم تمتع السكان المحليون بممثلين لهم على مستوى المجالس المحلية مما يتوجب معه حلّها ليتمكّنوا من اختيار مُمثّلين جُدد لهم في تلك المجالس. وما يُلاحظ في إطار نظام التعددية السياسية أنّه إذا ما قدّم أعضاء القائمة الفائزة بالأغلبية استقالتهم، يُحل المجلس بكامله ولا تُسند المهام المحلية إلى أعضاء قائمة أخرى التي لم تحصل على الأغلبية، احتراماً للاختيار الشعبي الذي وقع على قائمة مُعيّنة وعلى برنامج سياسي واقتصادي مُعيّن¹.

د- عندما يُكون الإبقاء على المجلس مصدرًا لإختلالات خطيرة تمّ إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم:

ما يُلاحظ أنّ هذه الحالة هي ذاتها الحالة التي أضافها كل من الأمرين رقم 03/05 ورقم 04/05 المؤرخين في 18/07/2005 والمُتممّين للمادتين 34 و44 من القانونين السابقين رقمي 08/90 و09/90 المُتعلّقين بالبلدية والولاية²، بمناسبة إيجاد السند القانوني للحلّ الذي شمل مجموع المجالس الشعبية البلدية المُنتخبة بمنطقة القبائل، والمجلسين الشعبيين الولائيين لولايتي تيزي وزو وبجاية. وهذا ما أكّدته تصريحات وزير الداخلية آنذاك بقوله: "إنّ هذه الحالة الخاصة بالبلدية قُنّنت لمُعالجة وضعية خاصة وتسمح بحل مجالس الشعبية البلدية وتنظيم انتخابات محلية جُزئية في بعض بلديات، وخصوصًا تلك الموجودة في منطقة القبائل والتي تعرف اضطراب في تسيير شؤون البلدية"³، هذا من ناحية.

¹ - مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 82.

² - الأمرين رقم 04/03، 05/05 المؤرخين في 18 يوليو 2005، المتضمنين تميم قانوني البلدية والولاية، ج ر ج ج، 19 يوليو 2005، العدد، 50، ص 35.

³ - le quotidien d'Oran. jeudi 13/10/2005 n° 3286, p04

ومن ناحية أخرى، فهذه الحالة جاءت بصيغة العموم حيث لم تُوضَّح الوضعيات التي تُقرَّر بمقتضاها السلطة المركزية أنّ المجالس المحليّة أصبحت مصدرا لإختلالات خطيرة، وأنّ نشاطاتها من شأنها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، ومن ثمّ يسوغ لها-السلطة المركزية-اتخاذ إجراء حل هذه المجالس ممّا يجعل استقلالها دائما مُهدّدا.

ه- عندما يُصبح عدد المُنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف:

هذا بعدما كانت المادتان 34 و44 من القانونين السابقين رقمي 08/90 و09/90 قد اشترطتا أن يصل نصاب المُنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وليس الأغلبية، حتّى يُكون ذلك مسوغا لحل المجالس الشعبية البلدية والولائية. وتُعتبر هذه الحالة منطقيّة كون أنّ نقص عدد الأعضاء من شأنه أن يخل بمبدأ التسيير الجماعي، وبالتالي فإذا ثبت المانع رغم اللجوء إلى الاستخلاف فإنّ وزير الداخلية يرفع تقريره ليتمّ حله بموجب مرسوم رئاسي.

و- في حالة اندماج البلديات أو ضمّها أو تجزئتها:

تجدر الإشارة أنّ هذه الحالة وإن احتفظ بها قانون البلدية الحالي على غرار سابقه رقم 08/90، فإنّها تُعد من مُستجدات القانون الحالي المُنظّم للولاية (07/12) لعدم النصّ عليها في ظلّ القانون القديم المُنظّم لها أي-القانون 09/90. ومن ثمة فمن الطبيعي أن يتمّ حل المجلس الولائي عند ضم وإدماج البلديات أو تجزئتها أو إجراء تحويل إداري للسكان، بالنظر إلى أنّه لا يُتصور أن يتمّ إدارة بلديتين بمجلسين بأن واحد أو يُدير مجلس واحد بلديتين معاً¹.

ز- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المُنتخب:

هذه الحالة أضيفت بموجب قوانين الإدارة المحليّة الحاليّة، وتقتضى قيام ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المحلي المُنتخب الجديد بلديا كان أو ولائيا. ما يُلاحظ أنّ المُشرع استعمل صيغة العموم في صياغته لهذه الحالة فلم يُوضَّح ولم يُعط أمثلة عن المقصود بالظروف الاستثنائية، الأمر الذي يمنح السلطة المركزية حُرية واسعة في تقرير وجود الظروف الاستثنائية من عدمه، وبالتالي تقرير حالة الحل أو تنصيب المجالس المحليّة الجديدة.

¹ - نجلاء بوشامي ، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 :أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق،مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة منتوري،قسنطينة،الجزائر، 2007،2006،ص211.

فضلاً عن هذه الحالات والتي تشترك فيها البلدية مع الولاية، فقد احتفظ القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية بحالة أخرى كان قد نصّ على فكرتها سابقه القانون رقم 08/90 في مادته 34، وهي الحالة المتعلقة بوجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي من شأنها أن تعيق السير العادي لهيئات البلدية بعد إعداره يُوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.

هذا الوضع وإن كان متوقعاً خاصة في ظلّ التعددية السياسية التي تقتضى وجود تمثيلات سياسية متباينة، فيلاحظ أنّ المُشرّع استعمل في هذه الحالة عبارات عامة تحتل عدة تأويلات مانحاً بذلك للسلطة الوصية كامل الحرية لتقدير ما تراه اختلاف خطير على مستوى المجلس الشعبي البلدي ومن شأنه أن يحول دون السير العادي لمصالح البلدية، بالرغم من الإعدار الموجه له من طرف الوالي مما يستوجب معه حل المجلس.

انطلاقاً مما سبق، فالمُشرّع وبتقريره لحالات الحل على سبيل الحصر أراد حماية استقلالية البلدية والولاية، إلا أنه وباستعماله لصيغة العموم عند إقراره لبعض تلك الحالات كما تم توضيحه يكون قد فتح المجال واسعاً للسلطة المركزية للجوء إلى تقنية الحل متى ارتأت ذلك وهذا من شأنه أن يهدّد استقلالها المحلي.

وإن كان إجراء الحل يتسم بأنه مركزي بحت، فإنه يتم وفقاً للمادة 47 من القانون رقم 10/11 و 07/12 بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية. وبذلك يكون المُشرّع قد أحسن عند تحديده لوسيلة الحل خاصة مع توحيد السلطة التنفيذية، مقارنة بالقوانين السابقة المنظمة للإدارة المحلية والصادرة في ظلّ التعددية السياسية (أي القانون رقم 08/90 و 09/90)¹ التي حدّدت وسيلة الحل بصُور مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية دون أن تُوضّح طبيعته إن كان مرسومًا رئاسيًا أو تنفيذيًا. هذا الوضع أفرز غموضًا-خصوصًا في الفترة التي سبقت التعديل الدستوري لسنة 2008-حول الجهة مُصدرة المرسوم إن كان رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة. ومردّ هذا الغموض يكمن في اعتماد القائمين على صياغة قانون البلدية لسنة 1990 للنقل الحرفي لمضمون المادة 112 من قانون البلدية السابق-أي الأمر رقم 24/67- دون مراعاة التطورات الدستورية الحاصلة آنذاك، بالنظر إلى وجود نوع واحد من المراسيم بما أنه ليس هناك رئيس حكومة بل وزير أول. في حين وطبقًا لقانون البلدية الصادر في سنة 1990 عقب دستور سنة 1989 يُعدّ كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ممثلين للسلطة

¹ - المادتين 35 و 45 من القانونين 08/90 و 09/90 المتضمنين والمنظمين البلدية والولاية في الجزائر على التوالي.

التنفيذية في مجلس الوزراء، وبالتالي إمكانية حل المجالس الشعبية المحلية في ذلك الوقت بموجب مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، متى تقرر إجراء الحل للمجالس الشعبية المحلية بلدية كانت أو ولائية ترتبت مجموعة من الآثار منها:

أ- تُسحب صفة العضوية بالمجلس المحلي (البلدي والولائي) عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، حيث أنه يتم إلغاء مراكزهم القانونية كأعضاء ودون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية والبلدية.

ب- متى تم اتخاذ إجراء الحل، فإنّ الوالي يُعيّن وخلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس الشعبي البلدي مُتصرِّفًا ومُساعدين عند الاقتضاء، تُوكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، وهذا خلافًا للقانون السابق (08/90) في مادته 36 التي أناطت للمجلس المؤقت والمُعَيّن من طرف الوالي في ظلّ 10 أيام التالية للحل القيام بالأعمال الجارية في الإدارة واتخاذ القرارات التَّحْفُظِيَّة المُستعجلة التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/أو حمايتها، وهذا ما يوضّح أنّ القانون السابق - (08/90) - كان أكثر ضمانًا للاستقلال المحلي للبلدية عند اتخاذ أسلوب الحل مقارنةً بالقانون الحالي رقم 10/11.

أما بالنسبة للولاية فقد تضمنت المادة 49 من القانون 07/12 المتعلّق بالولاية هذه الآلية. فمتى تمّ حل المجلس الشعبي الولائي يُعيّن الوزير المُكلّف بالداخلية بناءً على اقتراح من الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية، لممارسة الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى غاية تنصيب المجلس الجديد. وعليه فالمُشرّع أحسن عندما حدّد ووضّح الجهة التي تخلف المجلس الشعبي الولائي عند حلّه خلافًا لسابقه القانون رقم 09/90 الذي سكت عن الجهة التي تخلف المجلس في حال حلّه.

ج- متى تمّ حل المجلس الشعبي البلدي تجري انتخابات تجديد المجلس المُحلّ خلال أجل أقصاه ستة أشهر ابتداءً من تاريخ الحل، على أنه لا يُمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العُهدة الانتخابية¹.

¹ - المادة 49 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية.

وفي الولاية تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المُحل في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداءً من تاريخ الحل إلّا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، غير أنّه لا يُمكن بأيّ حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العُهدَة الجارية¹.

وعليه ومن خلال ما سبق، فإنّ المُشرّع الجزائري وفي ظلّ القوانين الحالية إرتأى أن يُشدّد من رقابة حل المجالس الشعبية البلدية والولائية مقارنة بما كانت عليه سابقا، خصوصا في السنوات الأولى للتعددية السياسية ما ينتج معه التضييق من حجم الإستقلال الممنوح لها. وتلمح مظاهر تشديد الرقابة على هذه المجالس من خلال النقطتين التاليتين:

1-توسيع نطاق حل المجالس الشعبية البلدية والولائية:

وهو الواضح من خلال إضافة حالات جديدة للحل لم تتضمنها المادة 34 من القانون رقم 08/90 و44 من القانون رقم 09/90 المُلغين²، فضلا على الحالة التي أضافها الأمرين رقم 03/05 ورقم 04/05 المُتمّم للقانونين سالفَي الذكر³. وبالتالي فالمادتين 46 من القانون الحالي للبلدية والمادة 48 من قانون الولاية الحالي تُكوّنان قد وسّعتا من نطاق الحل الذي يشمل هذه المجالس من خلال ذكرها لحالات جديدة مُتمثلة في: "خرق أحكام دُستورية وإلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس بالنسبة للبلدية، وحالة حُدوث ظروف استثنائية تحوّل دون تنصيب المجلس المُنتخب وفي حالة اندماج بلديات أو ضمّها أو تجزئتها بالنسبة للولاية"، وإبقائهما لحالات سابقة وحتىّ تعديلها لأخرى، من ذلك أنّه يتّم حل المجلس البلدي: "في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تُعيق السّير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يُوجهه الوالي للمجلس الشعبي البلدي دون الاستجابة، أو عندما يُصبح عدد المُنتخبين أقل من الأغلبية المُطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه".

¹ - المادة 49 من القانون رقم 07/12 المُتعلّق بالولاية.

² - واللّتآن حصرتاها في: "...عندما يُصبح عدد المُنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام المادة 29 من القانون 08/90 و38 من القانون 09/90، في حالة الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي/الولائي، في حالة وُجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي/الولائي يحوّل دون السير العادي لهيئات البلدية و يُعرقل السير العادي للمجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية، ويُضَاف لهذه الحالات حالة الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية، وحالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان"

³ - والمُتمثلة في: "أنّه يتّم حل المجالس البلدية/الولائية متى كان الإبقاء على مجالسها مصدر اختلافات خطيرة يتّم إثباتها في تسيير البلدية/الولاية، أو من طبيعتها المساس بمصالح المُواطنين وطمانينتهم".

2-تضييق استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال الجهة التي تخلف المجالس الشعبية البلدية و الولائية،و من خلال الصّلاحيات المنوطة به.

نصت المادة 48 من القانون 10/11 على أنّه وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي، فإنّ الوالي وخلال عشرة أيام التي تلي الحل يُعيّن مُتصرفاً ومُساعدين له تُوكل لهما مهمة تسيير أمور البلدية. وذات الأمر بالنسبة للولاية، إذ تضمنت المادة 49 منه على أنّه وفي حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يُعيّن الوزير المُكلّف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولاتية. وإن كُنّا في هذا المقام نُثمن ذلك خاصة أنّ القانون الحالي يُكون بتقريره ذلك، قد سدّ فراغ سبق وأن أوجده القانون السابق -09/90- بعدم نصّه على الجهة التي يُمكن أن تخلف المجلس حال حلّه، فينبغي القول أنّ نية المُشرّع تظهر جلياً في التضييق من نطاق مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية في ظلّ القوانين الحالية من خلال الصّلاحيات الممنوحة للهيئة المُعيّنة بعد الحل والمُخوّل لها القيام بالصّلاحيات المُوكلة لها بموجب القوانين والتنظيمات، أو لتسيير شؤون البلدية، ليشمل كلّ ما كان يُمكن للمجلس المُنتخب القيام به، بدل المهام السابقة المنصوص عليها في ظلّ القوانين القديمة خاصة القانون رقم 08/90 والمقتصرة فقط في تسيير الأمور الجارية والقيام بالإجراءات المُستعجلة التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/أو حمايتها. وعلى ذلك، ففي هذا الوضع يُكون لسلطة الرّقابة الحُرية في نقل الجماعات الإقليمية وخصوصاً منها البلدية من نطاق اللامركزية إلى نطاق عدم التّركيز الإداري في هذه المرحلة¹، بالرغم من تحديد مُدتها القصوى وفق المادة 49 من القانون رقم 10/11 بـ 06 أشهر، وبـ 03 أشهر وفق المادة 50 من القانون رقم 07/12، مع الإشارة أنّ ذات المادتين قد أوردتا حكماً آخر يقضي بعدم إجراء انتخابات التّجديد خلال السنة الأخيرة من العُهد الانتخابية، وهو ما يُعطي الحق لكل من المُتصرّف ومُساعديه باعتبارهم خليفة للمجلس الشعبي البلدي المُحل بتسيير شؤون البلدية لمُدّة أكيد تُفوق ستة أشهر، وللمندوبية الولائية لمُدّة تُفوق ثلاثة أشهر، وخاصة إذا ما تمّ الحل في بداية السنة الأخيرة من العُهد الانتخابية، وهذا ذاته يتناقض مع النصّ الدُسْتُوري الذي جعل من المجلس المُنتخب قاعدة للامركزية ونطاق مُشاركة المُواطن المحلي في تسييره لشؤونهِ².

¹ - بوحانة ثابتي، مُستقبل وآفاق استقلالية البلدية في الجزائر في ظلّ القانون 10/11، مجلة العلوم القانونية و السياسية، العدد الرابع، منشورات جامعة الوادي، الوادي، الجزائر، يناير 2012، ص 240.

² - المادة 16 من دُسْتُور سنة 1996 .

وإن كان ما تمّ التّعرض له يشمل الجانب النظري لأسلوب الحل، فإنّ دراسة هذا الإجراء تقتضي التّطرُق للجوانب التّطبيقية له، بُغية معرفة مدى احترام السُّلطة الوصيّة للضمانات المُقرّرة له بالنّظر إلى حُطّورته على مسألة الاستقلال المحلي للجماعات الإقليميّة، وذلك كما يلي.

ثانياً: التّطبيق العملي لأسلوب الحل في الجزائر.

عرفت المجالس الشعبيّة المحليّة في الجزائر عدّة عمليات للحل في ظلّ إقرار التّعديّة السياسيّة لبرُوز آثارها، والبداية كانت في عملية الحل التي تعرضت لها جميع المجالس الشعبيّة وخاصة البلدية على المُستوى الوطني عقب توقيف المسار الانتخابي-التي تمّت في ظلّ القانون 08/90- نتيجة فوز أحد أحزاب المعارضة بأغلبية الأصوات، ممّا نتج معه تنوّع في بُنية المجالس الشعبيّة المُنتخبة ما بين بلديات ذات تمثيل بتوجه إسلامي وأخذت نسبة الأغلبية منها، وأخرى ذات تمثيل وطني بالنسبة للبلديات التي سيطر عليها حزب جبهة التّحرير الوطني، وبلديات ذات تمثيل ليبرالي. هذا كلّه-فضلاً عن ظروف أخرى-كان دافعاً لإيقاف المسار ليأتي الحل تطبيقاً لأحكام المادة الثامنة من المرسوم الرّئاسي رقم 44/92 المؤرّخ في 09 فيفري 1992 والمُتضمّن إعلان حالة الطوارئ¹. وتنفيداً لذلك فقد تمّ إصدار العديد من المراسيم التّنفيذية لحلّ المجالس الشعبيّة البلدية².

ومن التّطبيقات الأخرى لإجراء الحل، اتّخاذه بالنسبة للمجالس الشعبيّة البلدية والمجلسين الشعبيين الولائيين لولاية تيزي وزو و ولاية بجاية و بعض المجالس الشعبيّة البلدية لبعض الولايات من ذلك: ولاية الأغواط و ولاية بسكرة و ولاية البويرة وولاية بومرداس وولاية خنشلة وذلك بمجموع 14 مجلس بلدي، الذي تمّ بمُوجب المرسوم الرّئاسي رقم 307/05 المؤرّخ في 25/08/2005³ مُستتدين في ذلك على فحوى المادتين الأولى من الأمرين رقمي

1 - بنصها: "عندما يُعطّل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يُعرقّل بتصرّفات عاتقة مُثبتة أو مُعارضة تُعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية.... تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التّدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلّها.

وفي هذه الحالة تُقوم السُّلطة الوصيّة بتعيين مندوبيات تنفيذية على مُستوى الجماعات الإقليميّة المعنيّة إلى أن تُجدّد هذه الأخيرة عن طريق الانتخابات".

2- على سبيل المثال فعلى مُستوى ولاية سعيدة ومن بين 16 مجلس شعبي بلدي مُنتخب تمّ حل 10 مجالس بلدية، و كمرحلة أولى تعرّض 07 منها للحل بمُوجب المرسوم التّنفيذي رقم 178/92 المؤرّخ في 11/04/1992، المتضمن حلّ المجالس الشعبيّة البلدية، ج ر ج ج، العدد 27 لسنة 1992.

3- المرسوم الرّئاسي رقم 307/05، المؤرّخ في 20 رجب 1426، الموافق لـ 25 اوت 2005، يتضمن إستدعاء الناخبين لانتخابات جزئية للمجالس الشعبيّة البلدية والولائيّة، ج ر ج ج، العدد 58، 25 اوت 2005، ص 03.

03/05 و 04/05 المُتممّين للمادتين 34 و 44 من قانوني البلدية والولاية على التوالي¹. ومن ثمّ ومن خلال التّعرض للممارسة التّطبيقية لأسلوب الحل، فقد تمّ تسجيل الملاحظات التّالية:

أ- اعتماد وإقرار العمل عملياً بنظام المندوبيات التّنفيذية بدل المجلس البلدي المؤقت خاصة في سنوات التسعينيات، الأمر الذي يطرح تساؤلات عدّة أبرزها يتعلّق بالدوافع التي أدت إلى إقرار تلك النّظم-المندوبيات التّنفيذية-آنذاك بالرّغم من نص المادة 36 من قانون البلدية السابق 08/90 على تعويض المجالس الشعبية المُنحلة بمجلس بلدي مؤقت²؟

في هذا المجال وإجابة على التّساؤل السابق، ذهب البعض إلى إرجاع سبب ذلك للفترة الزمنية التي أُحدثت فيها المندوبيات التّنفيذية وإلى الطّروف التي كانت تمر بها البلاد، وكلّها عوامل جعلت السّلطات العمومية آنذاك تتنبأ بطول المرحلة الانتقالية بالنّظر إلى أنّ الخلّ الذي ستعرفه البلديات المعنية سيكُون لمدة طويلة الأمد، وإذا ما تمّ تعويضها بمجالس مؤقتة التي يقتصر دورها في تسيير الأعمال الجارية للإدارة وأخذ القرارات الإستعجالية ذات الطابع التّحفظي، فمن شأن ذلك أن يُعرقل السير الحسن للبلديات أو يُوقف نشاطها³. غير أنّه وبتتبّع كرنولوجيا نشأة الجماعات الإقليمية في الجزائر لرّبما يرجع ذلك إلى عدم تغيّر نظرة السّلطات إلى تلك الكيانات ومن بينها البلدية، إذ وعلى الرّغم من إقرار التعددية السياسيّة إلّا أنّه لم يتمّ التّخلّص من رواسب عدّة للمرحلة السابقة، كاعتبار البلدية مُستودعاً للسلطة الحاكمة نتيجة عدم النّجاح في الفصل بين الإدارة المحليّة في الجزائر وبين الممارسات السياسيّة التي كانت قائمة وسائدة في ظلّ المرحلة الأولى "مرحلة الحزب الواحد"، الأمر الذي جعل من استقلال تلك الكيانات -وحتى بعد إلغاء العمل بالمندوبيات التّنفيذية- لا يعُدو إلّا أن يَكُون شكلياً رغم الاعتراف بنطاق واسع له في ظلّ الفترة الأولى من مرحلة الانفتاح السياسي- في ظلّ القانونين 08/90 و 09/90-مُقارنة بالأوامر المُنظمة للإدارة المحليّة في مرحلة الحزب الواحد "الأمر 24/67 والأمر 38/96". هذا الوضع اتّخذ من الجماعات الإقليمية مُجرد أداة من شأنها أن تُكوّن الأرضيّة الخصبة لتمرير سياسة السّلطة المركزيّة أكثر من اعتبارها نمطاً من أنماط التّنظيم الإداري، وهذا ما يُؤكد فعلاً عدم تأقلمها مع طبيعة التعددية

1 - اللّتان نصّتا على أنّ: "يُحل ويُجَدّد المجلس الشعبي.... حينما يَكُون بقاء المجلس مصدرًا لإختلالات في التّسيير والإدارة المحليّة أو من شأنه أن يُلحق مساسًا بمصالح المُواطن وسكّنته".

2- نصت تلك المادة على: "إذا وقع حل المجلس الشعبي البلدي سواء انجر عنه تجديده بالكامل أو لم ينجر، يتولى تسيير البلدية مجلس بلدي مؤقت يُعيّنه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التّالية للحل".

3- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 192.

السياسية كنظام سياسي جديد والتي يمكن أن ترجع أهم أسبابه إلى الكيفية التي نشأت بها تلك الجماعات وتزامن وجودها مع وجود الدولة والحزب معاً¹.

ب- حسب البعض وتأييده الرأي في ذلك وبالنظر إلى مختلف الممارسات التطبيقية لإجراء الحل فحالاته ذات طبيعة سياسية أكثر منها قانونية، ودلالات ذلك تظهر بوضوح من خلال الاعتماد على أسلوب المندوبيات التنفيذية عند الحل، فضلاً على اقتصار عملية الحل على كيانات محلية بلدية معينة دون أخرى، بالرغم من وجود البعض من المجالس الشعبية البلدية و الولائية تعرف ذات الوضع الذي عرفته المناطق التي تم فيها اتخاذ إجراء الحل وتدخل في ذات الحالة التي أتى بها كل من الأمرين 03/05 و 04/05 سالف ذكرهما².

على أن الرقابة على الأشخاص المحلية تقترض فضلاً عن آلياتها الممارسة على المجالس المنتخبة، وجود رقابة تمارس على الأعضاء المنتخبين، وهو ما سيتم التعرض إليه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: الرقابة الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة.

يخضع الأعضاء المنتخبون في المجالس الشعبية البلدية والولائية إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من خلال استعمال إحدى الآليات المنصوص عليها في القوانين المنظمة لها، كسلطتهم في إقالتهم

¹ - في هذا المجال يذهب الأستاذ الشيخ سعدي إلى القول، أنه بالرغم من الظرف التي كانت تمر به الجزائر و التي استدعت إعلان حالة الطوارئ وحل المجالس الشعبية المنتخبة، غير أنه كان بالإمكان تفعيل المادة 36 من القانون 08/90 المنظم للبلدية دون اللجوء إلى أسلوب المندوبيات التنفيذية، وذلك للأسباب التالية:

أ- صيغة المندوبية التنفيذية تمثل امتداداً لهيئة إدارية استعمارية طبقتها فرنسا على مستعمرتها -الجزائر- خلال الفترة الممتدة من جوان 1956 إلى أفريل 1959 ما يجعل اعتمادها يسيء إلى ذاكرة المجتمع الجزائري بعد الاستقلال. كما أن استعمال صيغتها من شأنها أن تُظهر سطو إرادة الإدارة ومن ورائها السلطة الحاكمة على إرادة الشعب.

ب- اعتبار صيغة المندوبية التنفيذية أداة غير شعبية تمثل تراجعاً عن المبادئ والاعتبارات التي أسست لتبني التنظيم الإداري المحلي في الجزائر و المتمثلة في السعي للتمثيل الشعبي من خلال خلق التنظيم الإداري المحلي وأجهزته لاسيما المنتخبة.

ج- المجلس البلدي المؤقت يجد أساسه أصلاً في نصوص الجماعات الإقليمية التي لم يُعلق العمل بها طوال بقاء العمل بالمندوبيات التنفيذية عكس هذه الأخيرة التي لا يوجد أي سند قانوني ولا قضائي لها. كما لا يوجد أي مانع يحول دون انتهاج صيغة المجلس البلدي المؤقت في ظل الظروف الاستثنائية شرط تكييفها معها. لمزيد من التوضيح أنظر: الشيخ سعدي، المرجع السابق، ص 134.

² - الشيخ سعدي، المرجع السابق، ص 134.

وتوقيفهم وإقصائهم، فضلاً عن الآليات الأخرى المُستحدثة بموجب القانونين رقم 10/11 و رقم 07/12 والمُتمثلة في كُل من حُصول المانع القانوني والتخلي عن العُهد الانتخابية¹.

ولقد تضمنت المادة 40 من القانونين السابقين -10/11 و 07/12- بعضاً من هذه الآليات والتي بموجبها تزول صفة المُنتخب عن عُضو المجلس المحلي بلدي كان أو ولائي بنصها: "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي/البلدي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حُصول مانع قانوني".

وفيما يلي سيتم التطرُق لهذه الآليات على النحو التالي:

أولاً: الاستقالة الحُكمية.

تُعرّف بأنها تجريد عُضو من أعضاء المجلس المحلي من صفته كمُنتخب لأسباب مُحددة قانوناً². والمُلاحظ أنّ هذه الآلية (الاستقالة الحُكمية) وإن كانت قد تمّ النص عليها في مُختلف القوانين المُنظمة للإدارة المحليّة سواء الصادرة في ظلّ الحزب الواحد "الأمران رقم 24/67 و 38/69" أو الصادرة في السنوات الأولى لإقرار التّعديدية السياسية "08/90 و 09/90". فإنّه وفي ظلّ القوانين الحاليّة اكتفى قانون البلدية رقم 10/11 بإقرار هذه الآلية دُون قانون الولاية، وهي الحالة التي شابها كثيرًا في صورتها ما تضمنته المادة 90 من الأمر رقم 24/67 المُتضمن قانون البلدية حتّى وإن تمّ رصد بعض من الاختلافات بينهما.

ومن ثمة، فيعتبر مُستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كُل عُضو مُنتخب تغيب بدُون عُذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، على أن يُشترط سماع المُنتخب المعني من طرف المجلس الشعبي البلدي، وفي حال تخلفه عن حُضور جلسة السماع رغم صحة تبليغه يُعتبر قرار المجلس حُضورياً ويُعلن ويخطر الوالي بذلك³.

والتعرُّض لآلية الاستقالة الحُكمية يفرض تسجيل المُلاحظات التّالية:

¹ - تجدر الإشارة إلى أنّ المادة 40 من القانونين 10/11 و 07/12 نصت على الوفاة كسبب لزوال صفة المنتخب، وفي حال حُصول ذلك يتمّ استخلافه قانوناً في أجل لا يتجاوز شهراً بالمُرشح الذي يلي مُباشرة آخر مُنتخب من نفس القائمة، ويُثبت ذلك بقرار من الوالي بالنسبة للبلدية وفق المادة 41 من القانونين 10/11 و 07/12.

² - نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 204؛ عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 79.

³ - المادة 45 من القانون رقم 10/11 المُتعلق بالبلدية.

أ- إنَّ المُشرِّعَ الجزائري في ظلِّ قانون البلدية الحالي حدّد الاستقالة الحُكْمية في صورة واحدة تتعلّق بالتَّغيب، دُون النَّصِّ عن الوضع القانوني للمُنْتخب الَّذي يَكُون في حالة من حالات التَّنافي أو عدم القابليَّة للانتخاب اللّذين أدخلاههما القانونان السابقان رقما 08/90 و 09/90 في نطاق آليات الرّقابة في صورة الإقالة طبقًا للمادتين 31 و 40 على التوالي.

ب- ما يُلاحظ أيضًا عدم التَّناسق في موقف المُشرِّع الجزائري في كُلِّ من قانوني البلدية والولاية الحاليين. إذ وإن كان قانون البلدية الحالي قد صنّف صورة التَّغيب ضمن حالة الاستقالة الحُكْمية، فإنَّ قانون الولاية وضعها في نطاق التَّخلي عن العهدة الانتخابية دُون أن يُوضّح معناهما، بالرَّغم من عدم وُجود أيِّ فرق بين المفهومين حيث أنّ الاستقالة الحُكْمية تأخذ معنى الإقالة في حين أنّه في التَّخلي عن العهدة نُكُون أمام وضع استقالة إرادية.

ج- متى ترتبت الاستقالة الحُكْمية للمُنْتخب البلدي، يتمُّ وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس الشعبي بما له من حُقوق وما عليه من التزامات، وبالتالي يتمُّ استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرًا واحدًا بمُنْتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.

ثانياً: التّوقيف.

يُعرّف بأنّه إجراء مؤقت يتعرّض له المُنْتخب في المجلس المحلي الَّذي كان محلًّا للمُتابعة القضائية¹، وفي هذا المقام تجدر الإشارة أنّ المُتابعة الجزائية وإن كانت لا تعني الإدانة الجزائية ممّا يجعل من التّوقيف إجراءً مؤقتاً في انتظار حُكم الجهة القضائية، فإنّها كذلك لا تأخذ معنى الحجز الإداري الَّذي يُعرّف بأنّه وضع شخص يُشكّل نشاطه خطراً على النّظام العام في مركز للحجز. ومن هنا يَكُون هذا التّوقيف توقيفاً تعسفياً حيث لا يمكن قياس الحجز الإداري على المُتابعة الجزائية باعتبار أنّ هذه الآلية من الرّقابة لا تقوم إلّا بنص صريح لا يحتمل الافتراض².

ولمّا كان التّوقيف تجميداً للعضوية بصفة مؤقتة لسبب من الأسباب التي بيّنتها النصوص القانونية³، فقد أشارت له كُلُّ من المادة 43 من قانون البلدية⁴ والمادة 45 من قانون

1- مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 79.

2- المرجع نفسه، ص 79.

3- عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 85.

4 - التي نصت على أنّه: " يُوقف بقرار من الوالي كُلُّ مُنتخب تعرّض لمُتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مُخلّة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تُمكنه من الاستمرار في مُمارسة عُهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حُكم نهائي من الجهة القضائية المُختصة.

الولاية¹. بمقتضاها يُحدّد سبب توقيف عضو المجلس المُنتخب بمناسبة تعرّضه لمُتابعة قضائية بسبب جنائية أو جُنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مُخلة بالشرف، أو كان محل مُتابعة قضائية بالنسبة للمُنتخب البلدي، وإن كانت القوانين السابقة والصادرة دائماً في ظلّ التّعديّة السياسية قد حدّدت سببها ولو بصفة العموم في المُتابعة القضائية².

وبالتالي، ومتمّى تعرّض المُنتخب المحلي لمُتابعة قضائية للأسباب سالفة الذكر والمحددة في المادتين 43 و 45 وكان من شأن ذلك أن يحول دُون تمكينه من الاستمرار في مُمارسة عُهده الانتخابية بصفة صحيحة، صدر قرار بتوقيفه من طرف الوالي بالنسبة لمُنتخب المجلس الشعبي البلدي، وبموجب مُداولة من المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للمُنتخب الولائي، ويُعلن بمقتضى قرار مُعلّل من الوزير المُكلّف بالداخلية إلى غاية صُدور الحُكم النَّهائي للجهة القضائية المُختصة، وفي حال ما إذا قضت هذه الأخيرة بالبراءة يستأنف المُنتخب تلقائياً وفورياً مُمارسة مهامه الانتخابية.

وبالتعرّض لآلية التّوقيف فإنّه يتمّ تسجيل مجموعة من الملاحظات ينبغي معها القول أنّ القانون رقم 07/12 المتعلّق بالولاية في مادته 45 جاء أكثر ضمناً لاستقلال العضو المُنتخب المحلي الولائي من نظيره القانون رقم 10/11 المُنظم للبلدية عند تنظيمه لهذه الآلية في المادة 43 وذلك للأسباب التّالية:

أ- تحديد المادة 45 من القانون رقم 07/12 سالف الذكر لسبب التّوقيف في حالات تعرّض العضو المُنتخب لمُتابعة قضائية بسبب جنائية أو جُنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مُخلة

في حالة صُدور حُكم نهائي بالبراءة يستأنف المُنتخب تلقائياً وفورياً مُمارسة مهامه الانتخابية"

1 - التي نصت على أنه: "يُمكن أن يُوقف بموجب مُداولة المجلس الشعبي الولائي، كُل مُنتخب يكون محل مُتابعة قضائية بسبب جنائية أو جُنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مُخلة بالشرف ولا تُمكنه من مُتابعة عُهده الانتخابية بصفة صحيحة.

يُعلن التّوقيف بموجب قرار مُعلّل من الوزير المُكلّف بالداخلية إلى غاية صُدور الحُكم النَّهائي من الجهة القضائية المُختصة".

2- وفي هذا المجال تجرّ الإشارة، أنّ الأسباب التي حدّدها المشرّع الجزائري هنا تُعتبر أسباباً قانونيّة بحتة، على خلاف أسباب آلية التّوقيف في ظلّ مرحلة الحزب الواحد التي تُعدّ سياسية بالمقام الأول، إذ حدّدها المادة 19 من القانون 02/81 المُعدّل والمُتمم للأمر 38/69 المُتضمن قانون الولاية بارتكاب العضو لخطأ جسيم، دُون أن توضح طبيعة وحالات هذا الخطأ وإن كان في الأرجح يتمثّل في الإخلال بأحد واجباته تجاه الحزب. الأمر الذي ينبغي معه القول أنّ القوانين المُنظمة للجماعات الإقليميّة في ظلّ التّعديّة السياسيّة جاءت أكثر ضمناً لاستقلالها المحلي مقارنةً بنظيرتها الصّادرة في ظلّ مرحلة الحزب الواحد.

بالشرف، ممّا يُفهم معه وبمفهوم المُخالفة أنّ تعرض العضو المُنتخب لمُتابعة قضائية نطاقها يخرُج عن الحالات السابقة والمُحدّدة "جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو أسباب مُخلّة بالشرف" لا تجعله عُرضة لآلية التّوقيف، وهذا خلافاً لقانون البلدية في مادته 43 الذي وعند تحديده لأسباب التّوقيف فضلاً عن ذكره للحالات السابقة تضمن أيضاً حالة العضو الذي يُكون محلاً لتدابير قضائية ولو بسيطة لا تُمكنه من الاستمرار في مُمارسة عُهده الانتخابية والتي من شأنها أن تكون دافعاً كافياً لإصدار الوالي لقرار التّوقيف.

ب- من خلال استقراء نص المادتين 43 و 45 من القانونين رقمي 10/11 و 07/12 على التوالي، فإنّ قرار التّوقيف يتّخذ بناء على مداولة من المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للمنتخب الولائي وما لسُلطة الوصاية إلاّ إعلان ذلك بمُوجب قرار معلّل. في حين أن دور الهيئة التّداولية مُمثّلة في المجلس الشعبي البلدي مُهمّشاً بالنسبة للبلدية، إذ يكفي فقط اتّخاذ تدابير قضائية أو مُتابعته جزائية للأسباب المذكورة في المادة 43 حتى يصدر الوالي قراره بتوقيف العضو.

ج- عادة ما يتمّ إعلان قرار توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي محل مُتابعة قضائية لجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مُخلّة بالشرف بمُوجب قرار معلّل من وزير الداخلية و مُخالفة ذلك تُرتّب عدم مشروعية القرار. في حين أنّ توقيف المُنتخب المحلي البلدي يتمّ بمُوجب قرار من الوالي خالٍ من التعليل لعدم اشتراط القانون ذلك، وهذا خلافاً للقانون السابق المُنظّم للبلدية رقم 08/90 الذي اشترط في المادة 32 منه أن يكون قرار التّوقيف الصادر عن الوالي معللاً بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي.

د- ما يُلاحظ أنّ المُشرّع وفي ظلّ المادة 45 من القانون رقم 07/12 المُتعلّق بالولاية استعمل في بداية الفقرة لفظ "يُمكن"، الأمر الذي يوحي أنّه حتّى ولو تُوّبع العضو جزائياً في الحالات المُحدّدة في ذات المادة وحال ذلك دون القيام بمهامه فإنّ إيقافه أمر جوازي وليس إلزامي، ترجع فيه السُلطة التقديرية للمجلس الشعبي الولائي. في حين أنّه يكفي فقط اتّخاذ تدابير قضائية بسيطة في حق العضو المُنتخب البلدي تحوّل دون استمراره في مُمارسته العُهد الانتخابية ليصدر الوالي قراره بتوقيفه.

-ثالثاً: الإقصاء .

يُعد الإقصاء إسقاطاً كلياً ونهائياً لعضوية المجلس المحلي المنتخب لأسباب حدّدها القانون¹، وقد تضمّن القانون رقم 10/11 و رقم 07/12 المتعلّقان بالبلدية والولاية على التوالي حالات الإقصاء من خلال المواد 44، 44، 46² منهما، التي حدّدت سببه في وجود العضو المنتخب في وضعية إدانة جزائية لسبب جنائية أو جُنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مُخلّة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية انتهت بإدانته بالنسبة للمنتخب البلدي، أو وجوده في حالة إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته الانتخابية تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب بالنسبة للمنتخب الولائي، فضلاً عن وجود هذا الأخير تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً وهي ذاتها الحالة التي أضافها قانون الولاية الحالي بعد أن اعتبرها القانون السابق رقم 09/90 الملغى في مادته 40 من حالات الإقالة الحُكمية.

انطلاقاً ممّا سبق، متى قامت إحدى حالات الإقصاء، فإنّه يُثبت بموجب قرار من الوالي بالنسبة للمنتخب البلدي، ويُقر بموجب مُداولة من المجلس الشعبي الولائي ويُثبت بقرار من وزير الدّاخلية بالنسبة للمنتخب الولائي.

¹ - نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 205؛ عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 80.

² - نصّت المادة 44 من القانون رقم 10/11 على أنّه: "يُقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في المادة 43.

يُثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

كما نصّت المادة 44 من القانون رقم 07/12 على أنّه: "يُقصى بقوة القانون كل مُنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يُثبت أنّه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً.

ويُقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مُداولة.

ويُثبت الوزير المُكلّف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

يُمكن أن يكون قرار الوزير المُكلّف بالداخلية المتضمّن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة".

ونصّت المادة 46 من ذات القانون -07/12- على أنّه: "ويُقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل مُنتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

و يُقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مُداولة.

ويُثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المُكلّف بالداخلية".

ومن خلال تناول آلية الإقصاء التي يتعرّض لها المُنتخبين المحليين، ينبغي القول أنه وإن كانت القوانين المُنتظمة للإدارة المحلية الجزائرية في ظلّ التعدّدية السياسيّة قد كفلت نطاقاً أوسع لاستقلال هيئاتها وبالتالي للعضو المُنتخب مقارنةً بنظيرتها الصادرة في ظلّ الحزب الواحد، فإنّ قانوني البلدية والولاية الحاليين ومن خلال تنظيمهما لهذه الآلية جاءا بضمانات أقلّ لاستقلال العضو المحلي خلافاً للقانونين رقمي 08/90 و 09/90 المُلغيين، والتي تعد مسألة الاستقلال المحلي لهذه الجماعات من أهمّ مُكتسباتهما، وذلك من خلال:

أ- أنّ القوانين الحالية للبلدية والولاية يَسرت إجراءات اتّخاذ آلية الإقصاء حيث تقتصر صلاحيات السُلطة الوصيّة فقط على مُلاحظة هذه الإجراءات وتجسيدها قانوناً سواء بقرار من الوالي بالنسبة للمُنتخب البلدي، أو بقرار من وزير الداخلية بالنسبة للمُنتخب الولائي. وهذا يُخالف ما كان عليه الحال في إطار الأمرين رقمي 38/69 و الأمر 24/67 الذين كانا يُعطيان الحق للسُلطة الوصيّة في اتّخاذ مثل هذا الإجراء بمُوجب مرسوم¹، ما يُوضّح أنّ القوانين الحالية جاءت بضمانات عديدة لاستقلال الكيانات الإقليميّة مقارنةً بالقوانين الصادرة في ظلّ الحزب الواحد.

ب- ما يتمّ تسجيله أنّ القانونين رقم 10/11 ورقم 07/12 المُتعلّقين بالبلدية والولاية ومن خلال تنظيمهما لآلية الإقصاء التي يتعرّض لها المُنتخب المحلي جاءا بضمانات بسيطة لهذا الأخير مقارنةً بسابقيهما القانونان 08/90 و 09/90 اللذان جسّدا استقلالية واسعة للأعضاء المحليين من خلال مُختلف الضمانات المُقررة لهم فيهما. فالقوانين الحالية وخصوصاً منها المُتعلّقة بالبلدية همّشت دور الهيئة التداوليّة عند اتّخاذ هذا الإجراء، فيكفي فقط إدانة العضو المحلي جزائياً حتى يُثبت الوالي ذلك بمُوجب قرار دُون أيّة مُشاركة للمجلس الشعبي البلدي بعدما كان مُقرراً لهذا الأخير إعلان الإقصاء في ظلّ القانون القديم، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، وفي ظلّ القانون رقم 07/12 أضاف المُشرّع حالة أخرى يتقرّر بمقتضاها إقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي إضافةً للإدانة الجزائية، والمُتمثّلة في وجود العضو في حالة من حالات التنافي أو عدم القابليّة للانتخاب بعدما كان سبب الإقصاء مُقتصرًا على الحالة الأولى فقط في ظلّ القانون السابق -09/90- ما يُوضّح نية المُشرّع في التضييق من استقلالية عضو المجلس الشعبي الولائي عن طريق التّشديد من آليات الرقابة عليه.

¹ - المادتين 19 و 92 مكرّر من القانون 02/81 المُعدّل والمُتمّم للأمر 38/69 المُتضمّن قانون الولاية والقانون 09/81 المُعدّل والمُتمّم للأمر 24/67.

ج- لا يختلف محل الإقصاء عن محل الاستقالة الحُكمية كون أنّ الأثر القانوني المباشر والحال والمُترتب عنهما هو فقدان وزوال وإلغاء المركز القانوني الناتج عن عُضوية المجلس الشعبي الولائي، كما يترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

د- متى صدر قرار وزير الداخلية القاضي بإقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي الذي ثبت أنه يُوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة من حالات التنافي المنصوص عليها، فإنه يُكون محل طعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة وفقاً لما نصت عليه المادة 44 من القانون 07/12 سالف الذكر.

وفضلاً عن هذه الآليات فقد تضمن قانوننا البلدية والولاية الحاليان حالتين جديدتين لم تكونا موجودتين في ظل القوانين القديمة، والمتعلقة بحالتي التخلي عن العهدة الانتخابية وحصول مانع قانوني للمنتخب المحلي وذلك كمايلي:

-رابعاً: حصول مانع قانوني:

تضمنته المادة 40 من القانونين رقم 10/11 و رقم 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي بنصها على أنه: " تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني....".

ما يُلاحظ على هذه المادة أنه عند تنظيمها لهذه الآلية جاءت بصيغة العموم، حيث اكتفت فقط بذكره دون أن تُوضح معناه وما المقصود به، ما يُعطي للسلطة الوصية سلطة تقديرية واسعة لإثبات ذلك، الأمر الذي ينبغي معه التساؤل عن آفاق استقلالية المنتخب المحلي في ظل هذه القوانين. إذ يكفي فقط أن يتعرض العضو المنتخب البلدي أو الولائي إلى مرض يمنعه من مُزاولة مهامه أو أي عائق قانوني آخر كفقده أهليته لجُونه مثلاً أو وُجوده في حالة من حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب المنصوص عليها قانوناً بالنسبة للمنتخب البلدي حتى يُقر قيام المانع القانوني.

ومتى ثبت قيام ذلك يُقر المجلس الشعبي البلدي الحالة بموجب مُداولة ويُخطر الوالي بذلك وجوباً بالنسبة للمنتخب البلدي، وبموجب مُداولة المجلس الشعبي الولائي مع إخطار الوالي عندما

يتعلق الأمر بعضو المجلس الشعبي الولائي، ليتم إثبات ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية¹.

خامسًا: حالة التخلي عن العهدة الانتخابية.

هذه الحالة تضمنتها المادتين 43 و64 من القانون رقم 07/12 والمادتين 74 و75 من القانون رقم 10/11. وما يُلاحظ أنّ المُشرع الجزائري وإن كان قد أضاف هذه الحالة ضمن الحالات الجديدة التي يتعرض لها المُنتخب المحلي إلا أنه اقتصر تطبيقها في قانون البلدية الحالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين نظم قانون الولاية الحالي هذه الحالة بصورتها وطبقها على كل من رئيس المجلس وأعضائه.

وعليه، فيُعد مُتخليًا عن منصب الرئيس وفق نص المادة 74 من القانون رقم 10/11 كل رئيس مجلس شعبي بلدي استقال ولم يدع المجلس المحلي للاجتماع لتقديم تلك الاستقالة، ليتم إثبات هذه الحالة في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحُضور الوالي أو من يُمثله وتُلتصق المُداولة المُتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية.

أما الصورة الثانية فتضمنتها المادة 75 من ذات القانون التي أعطت للمجلس الشعبي البلدي سلطة إعلان تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي غاب بدون مُبرر لأكثر من شهر، وفي حالة انقضاء أربعين يومًا من غيابه دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

أما بالنسبة لمُنتخب المجلس الولائي، فيُعلن و يُثبت هذا الأخير -المجلس الشعبي الولائي- حالة التخلي عن العهدة لكل مُنتخب تغيب بدون عُذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة². و تضمنت المادة 64 من القانون 07/12 الصورة الثانية المُتعلقة بحالات التخلي عن العهدة والمُتعلقة برئيس المجلس الشعبي الولائي إذا ما تغيب عن دورتين عاديتين في السنة دون عُذر مقبول، ليتم إعلان ذلك من طرف المجلس.

من خلال استقراء نُصوص المواد سالفة الذكر فقد تمّ تسجيل المُلاحظات التّالية:

¹ المادة 40 من القانونين 10/11 و 07/12 المُتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي.

² المادة 43 من القانون 07/12 المُتعلق بالولاية.

أ- نظم المُشرِّع الجزائري آلية التَّخلي عن العُهدَة بصيغة العُموم رغم ذكره لحالاته، إذ لم يُبيِّن ويُوضِّح ما المقصود بها وما أهم الفروق المرصودة بينها وبين باقي الآليات كحُصول المانع القانوني والاستقالة والإقالة، الأمر الذي يطرح تساؤلاً عن الدوافع و الأسباب التي كانت وراء إقرار المُشرِّع لهذه الحالة وعدم إدخالها في نطاق الحالات الأخرى.

ورغم تفهُم غاية المُشرِّع من إقراره لهذه الحالة كحُكم خصوصاً بالتدقيق في مُختلف صُورها والمنظمة في القانونين سابقَي الذكر التي تركز بالدرجة الأولى على موضوع التَّغيب نتيجة كثرة غياب المُنتخبين وإهمال رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية القيام بمُختلف المهام الموكلة لهم في ظلَّ العُهد الانتخابية السابقة لإقرار قوانين الإدارة المحلية الحالية، فإنه يُمكن إعطاء تعريف بسيط للحالة محل الدراسة بأنها: "تغيب المُنتخب البلدي أو الولائي لمدَّة زمنية مُعيَّنة يُفهم من خلاله انصراف إرادة المعني إلى التَّخلي عن عُصويته في المجلس المحلي المُنتخب".

ب- ما يتَّضح هو عدم وُجود أي تناسق في تنظيم هذه الآلية بين قانوني البلدية والولاية. ففي حين اعتبرت المادة 43 من قانون الولاية الحالي تغيب المُنتخب في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة دون عُذر صورة من صور التَّخلي عن العُهدَة، فقد اعتبره قانون البلدية الحالي في المادة 45 كحالة من حالات الاستقالة الحُكمية بالرغم من عدم وُجود أي فرق بين الحُكمين الواردين.

ج- باستقراء المواد المنظمة لحالة التَّخلي عن العُهدَة، يُلاحظ أنها أعطت للمجالس المحليَّة المُنتخبة سُلطة تقريرها وإعلانها، في حين تقتصر سُلطة الوصاية في إثبات ذلك فقط.

د- متى ثبت تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي عن عُهدته أو استقال أو تُوُفي أو حصل له مانع قانوني، يُستخلف الأول خلال 10 أيام على الأكثر وفق ما تضمنته النُصوص المُتعلِّقة بالاستخلاف¹، وفي أجل ثلاثين يوماً حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59 من القانون 07/12 المُتعلِّق بالولاية².

إنطلاقاً ممَّا سبق، فالمُشرِّع وسَّع من نطاق آليات الرِّقابة المُمارسة على أعضاء المجالس الشعبيَّة المحليَّة وهو ما يتَّضح من خلال مُقارنة القواعد القانونية لهذه الآليات في ظلَّ القوانين القديمة رقم 08/90 و رقم 09/90، مع الأحكام المنظمة لهما في ظلَّ القوانين الحالية.

¹ - المادة 71 من القانون رقم 10/11 المُتعلِّق بالبلدية.

² - المادة 66 من القانون 07/12 المُتعلِّق بالولاية.

وبداية، فمألاحظ أنّ السُلطة الوصيّة وفي ظلّ القوانين القديمة لا تملك في تقدير أسباب تلك الآليات أية حُرية، في حين أنّ القوانين الحاليّة وإن احتفظت بسُلطة التوقيف والإقصاء تناولت ما يُعرف كذلك بالاستقالة بدل الإقالة، كما أضافت إليهم "حُصول المانع القانوني"، الذي يُدرج كوضع قانوني يُضاف إلى الحالات السابقة، تزول بمقتضاها صفة المُنتخب وذلك وفق ما نصت عليه المادة 40 سابقة الذكر من القانونين رقمي 10/11 و 07/12، فضلاً على تنظيمه لوضع التّخلي عن المنصب بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و وضع التّخلي عن العُهدَة بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي ولرئيسه أيضاً¹. وفي نفس المجال فإنّ القوانين الحاليّة للبلدية والولاية تُكوّن قد وسّعت من مظاهر هذه الرّقابة ممّا قيّد من استقلاليتها، وهو الواضح من خلال تناولهما لأسباب التوقيف، حيث أنّه وإن كانت في ظلّ القوانين القديمة محصورة في المُتابعة الجزائية التي من شأنها الحيولة دون مُواصلته لمهامه، فإنّ العضو البلدي والولائي وفق المادتين 43 من القانون رقم 10/11 و 45 من القانون رقم 07/12 يُكوّن محل توقيف متى تعرّض لمُتابعة قضائية محلها جناية أو جُنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مُخلّة بالشرف²، أو كان فقط محل مُتابعة قضائية بالنسبة للعضو البلدي لا تُمكنه من الاستمرار في مُمارسة عُهدته الانتخابية بصفة صحيحة. وعليه فحتّى وإن كان قانون الولاية الحالي يُعطي للمجلس الشعبي الولائي سُلطة توقيف المُنتخب متى كان في إحدى الوضعيّات السابقة بموجب مُداولة، ليقصر دور السُلطة الوصيّة مُمثلة في وزير الداخلية لاحقاً في إعلان هذا التوقيف بقرار معلّل، فإنّ التّساؤل يثور بشأن ما قرّره المادة 43 سالفه الذكر التي أجازت للوالي إصدار قرار الوقف في حق العضو المُنتخب البلدي مع حذفها لضمانة هامة عند استعماله لسُلطته ذكرتها سابقتها "المادة 32 من القانون القديم" والمُتعلّقة بتعليقه لقرار التوقيف، الأمر الذي جعل الوالي يتمتع بسُلطة تقرير واسعة في هذا المجال. حيث يكفي فقط تعرّض العضو المُنتخب لتدابير قضائية ولو كانت بسيطة يرى الوالي أنّ من شأنها عرقلة في مُواصلته لوظائفه الانتخابية حتى يُصدر قراره بتوقيف العضو البلدي، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى وفي مجال آليّة الإقصاء، فبالنسبة للبلدية فإنّ المادة 44 من القانون رقم 10/11 أعطت للوالي الحق في إصدار قرار يُثبت إقصاء العضو الذي كان محل إدانة جزائية للأسباب المذكورة في المادة 43 سالفه الذكر، نازعة بذلك دور المجلس الشعبي البلدي الذي كان له وفق المادة 33 من القانون رقم 08/90 المُلغى سُلطة إعلان هذا الإقصاء قانوناً.

¹ نظمت هذه الحالة المواد من 74 و 75 و 76 من قانون البلدية الحالي و 43، 64 من قانون الولاية الحالي.

² ولعلّ وضع المُشرع لهذه الأسباب في التوقيف راجع بالدرجة الأولى إلى كثرة الدعاوى الجنائية والمُتابعات القضائية في حق المُنتخبين والمُرتبطة أساساً بالمال العام.

أما بالنسبة للولاية، فمن مظاهر تقييد قانون الولاية الحالي لاستقلالية الولاية، تنظيمه لآلية الإقصاء من في صورتين. ففضلاً عن إقصاء العضو الذي كان محل إدانة جزائية نهائية، يُقصى بقوة القانون كل مُنتخب ثبت أنه يُوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً، وهي ذات الحالة التي صنفتها المادة 40 من القانون السابق رقم 09/90 ضمن نطاق حالات الإقالة. فضلاً عن نصّه على زوال صفة المُنتخب بحُصول مانع قانوني، وهو ما تضمنته المادة 40 من القانونين رقم 10/11 ورقم 07/12. والتي جاءت عباراتها فضفاضة وواسعة نتيجة عدم توضيح المُشرع المقصود بها. ومن ثمة فمن خلال ما سبق تظهر نيته جلياً في التقليل من حُرية المُنتخب المحلي عن طريق تشديد الرقابة عليه.

وفي ذات السياق، فإنّ القوانين الحالية المنظمة للبلدية والولاية قد أضافت وضعاً قانونياً جديداً لم يُنص عليه سابقهما -القانونان رقم 08/90 ورقم 09/90- والمتمثل (بالنسبة للبلدية) في تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن منصبه، وفي التخلي عن العهدة الانتخابية (بالنسبة للولاية) في صورتها سواء المتعلقة برئيس المجلس الشعبي الولائي أو بالعضو المنتخب الذي تغيب لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة وهي ذاتها الحالة التي تضمنتها المادة 45 من القانون رقم 10/11 وصنفتها ضمن أحكام الاستقالة التلقائية، والتي يرجع أصلها كذلك إلى ما تضمنته المادة 90 من الأمر رقم 24/67 حين كان الاستقلال المحلي للبلدية والولاية يتسم بالبساطة لشدة الرقابة المُمارسة في تلك المرحلة¹، والتي لم تتضمن أحكام القانونين رقمي 08/90 و 09/90 نصين مُماثلين لها.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أنّ هذه الآليات المُمارسة على أعضاء المجالس الشعبية المُنتخبة لا تُمارس على الهيئة التنفيذية الولائية مُمثلة في الوالي²، الذي يبقى خاضعاً للرقابة التسلسلية للسلطة المركزية باعتبارها صاحبة الاختصاص فيما يخص تتبع المسار الوظيفي للمسؤولين الذين يشغلون مناصب نوعية ذات طابع خاص كمنصب الوالي. غير أنّ الوضع عكس ذلك بالنسبة لأعضاء الهيئة التنفيذية البلدية³، الذين يبقون خاضعين لتلك الآليات باعتبارهم في الأصل أعضاء في الهيئة التداولية. وفضلاً عن تلك الرقابة فتُمارس عليها كذلك رقابة داخلية من طرف المجلس الشعبي البلدي، حيث مكنه المُشرع من آلية المُراقبة تجاه الهيئة التنفيذية التي

¹ - بوحانة ثابتي، مُستقبل وآفاق إستقلالية البلدية في الجزائر في ظلّ القانون 10/11، المرجع السابق، ص 240.

² - المادة 102 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - المادة 69، 15 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

يترأسها رئيس المجلس الشعبي¹، تمتد هذه الرقابة إلى جميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وأملاكها وكذلك الشأن بالنسبة لسلطته في قبول الهبات والوصايا والصفقات والإيجارات وغيرها من المعاملات الاقتصادية والاجتماعية التي تقوم بها البلدية².

ولأن الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر لا تقتصر فقط على المجالس الشعبية المنتخبة كأجهزة وعلى أعضائها، بل تشمل كذلك الرقابة على الأعمال في صورها التقليدية. ومن ثم فينبغي التطرق إلى كيفية تنظيم القوانين الحالية للبلدية والولاية لآليات التصديق والإلغاء والحلول والتصريح وذلك كإيلي.

المطلب الثاني: الرقابة الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية

في الجزائر.

من المسلم به أنه مهما كانت الاختصاصات التي تُمارسها وحدات الإدارة المحلية في الجزائر، ومهما بلغت درجة الاستقلال الذي تتمتع به، فليس لها أن تتجاوز فيما تتخذه من قرارات أو تقوم به من أعمال حدود القانون. ومن هنا تظهر إلزامية وجود رقابة على أعمال البلدية والولاية تستهدف التثبيت من التزامها بحدود القانون³. وتتخذ هذه الرقابة عدة صور تتجسد في التصديق والتصريح المسبق (الفرع الأول)، والإلغاء والحلول (الفرع الثاني).

الفرع الأول: آلية التصديق والتصريح المسبق على أعمال

الجماعات الإقليمية في الجزائر.

¹ - تجدر الإشارة إلى أنه وبالرجوع إلى القانون رقم 08/90 الملغى فقد أعطى في مادته 55 لأعضاء المجلس الشعبي البلدي إمكانية سحب الثقة من رئيسهم وإنهاء مهامه عن طريق اقتراح علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه. هذه الآلية ذاتها شهدت تطبيقات عملية عديدة في العهدين الانتخابيين الأخيرتين باعتبارها تُعبّر عن حالة الانسداد التي قد تسود المجلس نظراً لاختلاف توجهات آراء النواب الحزبية، وعدم وجود أغلبية مُتجانسة تُسيطر على المجلس لتعكس هذه الوضعية كثرة الانقلابات على رؤساء البلديات، الأمر الذي حتم تدخل المُشرع من خلال إلغائه لهذه الآلية في ظل قانون البلدية-10/11- الذي ضمن لرؤساء المجالس الشعبية ديمومة مناصبهم طيلة الخمس سنوات المُشكلة للعهد الانتخابية ما لم تُمارس عليهم آليات الرقابة الأخرى، وهو ما يُعد في ذات الوقت من الضمانات الهامة لاستقرار المجالس وقيامها من حالات الانسداد التي عادة ما تكون نتيجة تصفية حسابات سياسية أو إدارية. لمزيد من المعلومات حول الأرقام المتعلقة بسحب الثقة أنظر: يومية الشروق: 2004/12/05، العدد 36.

² - المادة 166 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ محمد صُبحي، محمد فتح الله الخطيب، المرجع السابق، ص 160.

أخضعت مواد القانونين رقمي 10/11 و 07/12¹ المتعلقين بالبلدية والولاية مداولات المجلسين الشعبيين البلدي والولائي لرقابة السلطة الوصية في صورة التصديق والتصريح. وعليه سيتم في هذا الفرع دراسة آلية التصديق على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر (أولاً)، وآلية التصريح المسبق عليها (ثانياً).

أولاً: آلية التصديق على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر.

يُعرف التصديق بأنه عمل إداري يصدر عن السلطة الوصية، ويقع على أعمال الهيئات الإقليمية قصد التحقق من مشروعيتها وعدم مخالفتها للمصلحة العامة². ويقصد به كذلك إقرار العمل الذي ستقوم به الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية، فباتخاذها فقط تتقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه³.

و يقوم التصديق على العمل كُله لا على جزء منه، إذ لا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل كون أن ذلك يفيد معنى التدخل في اختصاصات الهيئات المحلية وهو ما لا يتفق مع القانون باستثناء الحالة التي يكون فيها القرار يتضمن عدّة قرارات، إذ يجوز التصديق على قرار دون القرارات الأخرى كقرارات نزع الملكية مثلاً.

أما في الحالة التي ترى فيها السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق في حاجة للتعديل فعليها إعادته إلى الهيئات المحلية للقيام بالتعديلات المطلوبة ثمّ تعيده مرة ثانية للتصديق.

وقد يكون التصديق صريحاً أو ضمناً. فيتقرر في الحالة الأولى عندما تُعبّر السلطة الوصية عن موافقتها سواء ارتبطت بميعاد قانوني أو لم ترتبط. ويكون ضمناً عندما تسكت السلطة الوصية خلال مدة معينة دون أن تُعبّر عن رفضها لأعمال الهيئة المحلية. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه وإن قرّر القانون هذا الإجراء-التصديق الضمني- كوسيلة قانونية لتجاوز التّعطيلات الإدارية، فإنّ الجماعات الإقليمية في غالب الأحيان لا تلجأ لاستعماله حتى لا يتأثر أسلوب التسيير المشترك

1- المواد رقم 57، 171 من القانون رقم 10/11 و 55، 143 من القانون 07/12.

2- مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 69.

3- وتجدر الإشارة في هذا المجال، إلى أن التكييف القانوني لإجراء التصديق عرف تطوراً. فبعد أن اعتبره جانب من الفقه إجراء يساهم في إيجاد قرار جماعي وموحد لصُدوره عن السلطة المحلية وتصديقه من قبل السلطة الوصية، فقد أصبح قراراً منفصلاً عن قرار الهيئة المحلية لا يكون إلا بعد صُدور قرار هذه الأخيرة. ولمزيد من المعلومات أنظر: عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 108؛ مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 69.

القائم بينها وبين الدولة، بل وهناك من يعتبر التصديق الضمني وسيلة حرب إدارية تُستعمل عندما تتعرض العلاقات الثنائية بين الدولة والهيئات الإقليمية إلى ضغوط معينة¹.

وعليه، فبعد التصديق يكون القرار قابلاً للتنفيذ في أي وقت مع إمكانية عدول الهيئة المحلية عن تنفيذه إذا ما بدا لها أن المصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذه، ذلك أن القرار المُصادق عليه يُنسب للهيئة المحلية التي تكون وحدها مسؤولة عن أي ضرر قد يترتب عن تنفيذ هذا القرار ومطالبتها بالتعويض بناءً على ذلك².

والتصديق باعتباره وسيلة استثنائية لا يتقرر إلا بموجب نص قانوني. فينبغي النص وبوضوح في قوانين الإدارة المحلية على الحالات التي يستلزم فيها خضوع قرارات المجالس المحلية للتصديق، وهذا فعلاً ما تم تبنيه من خلال القوانين المنظمة للإدارة المحلية في الجزائر³. التي وإن اتفقت على هذه النقطة، إلا أنها اختلفت من حيث تحديد نطاق وحجم المداولات الخاضعة لهذا الإجراء.

وبالتالي، فإذا كانت القاعدة الأصلية في الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية تقتضي أن تكون قراراتها نافذة بعد مرور المدة الزمنية المعينة والتي حدتها المادتان 56 و 54 من القانونين رقم 10/11 ورقم 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية بـ 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، فإنه وباعتبار أن التصديق من أهم السلطات الرقابية الممنوحة للوصاية لاعتباره شرطاً أساسياً لتنفيذ المداولات، فقد ألزم المشرع السلطة الوصية ممثلة في الوالي أو وزير الداخلية بالتصديق على بعض المداولات التي ذكرتها المادتين 57 و 55 من قانوني البلدية والولاية على سبيل الحصر، إذ نصت الأولى على أنه: "لا تُنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات.

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقية التوأمة.

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

¹ - مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 70.

² - عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 180.

³ - يُقصد بذلك الأمرين 24/67 و 38/69 المعدّين والمُتممين والقانونين 08/90 و 09/90 المُتممين، وأخيراً القانونين 10/11 و 07/12.

ونصت المادة 58 من القانون رقم 10/11 على أنه: "عندما يُخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57، ولم يُعلن قراره خلال مدة ثلاثين يوماً ابتداءً من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تُعتبر هذه الأخيرة مُصادقاً عليها".

في حين نصت المادة 55 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنه: "لا تُنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المُكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداوات المجلس الشعبي الولائي المُتضمنة ما يلي: -الميزانية والحسابات.

-التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

-اتفاقيات التوأمة.

-الهبات والوصايا الأجنبية".

ويتضح مما سبق، أنّ التصديق عبارة عن آلية تُهيمن بها الجهة الوصية على سلطة القرار كون أنّ المداوات المُستثناة والخاضعة للتصديق تُعد من أهمّ صلاحيات المجالس الشعبية المُنتخبة الولائية والبلدية والتي من شأنها تمكينها من تنفيذ سياستها. ويترتب على التصديق كإجراء للرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية النتائج التالية:

أ- لا يجوز تنفيذ قرارات المجالس الشعبية البلدية والولائية قبل التصديق عليها من طرف السلطة الوصية بالنظر إلى أنّ تنفيذ هذه القرارات يُكون موقوفاً إلى حين حصول التصديق، وإلا كان ذلك التصرف الصادر عن البلدية معيباً بعدم المشروعية ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

ب- ينسب القرار بعد التصديق عليه إلى البلدية والولاية التي أصدرته دون غيرهما، وليس للجهة التي صادقت عليه صراحة أو ضمناً، بالنظر إلى أنّ التصديق لا يُعد من عناصر القرار ولا يُعتبر من قبيل الاشتراك في إصداره، حيث لا يُعد إلا شرطاً واقفاً وهو بذلك أمر خارج عن القرار يؤثر في نفاذه لا في وجوده كون أنّ القرار موجود ولكن نفاذه موقوف على التصديق.

ج- يُمكن للهيئة اللامركزية مُمثلة في البلدية والولاية الرجوع أو العُدول عن قرارهما أو تعديله بعد التصديق عليه مرة ثانية.

د- لا يُغطي التصديق الغيوب القانونية التي تلحق بالقرار المُصادق عليه إذا ما كان معيباً في الأصل في ركن من أركانه.

هـ- ينسحب أثر التصديق إلى تاريخ صدور القرار من طرف المجالس الشعبية البلدية و الولاية، بالنظر إلى أنّ التصديق يؤكد بأثر رجعي تصرفاً صحيحاً.

و- من المفترض أن تستند الجهة الوصية في حال رفضها للتصديق على القرار على عدم مشروعيته وليس إلى عدم ملاءمته نظراً إلى أنّ مجال هذه الدراسة ينصب على هيئات مستقلة، ما لم يُقدّر المشرع للسلطة الوصية حق رقابة عنصري المشروعية والملائمة معاً بنص صريح.

ومن خلال ما سبق، يتم تسجيل الملاحظات التالية:

أ- إذا كان المشرع الجزائري قد اعتمد على تقنية التصديق في المادة 57 من القانون رقم 10/11 بنصه على ضرورة تصديق الوالي على المداولات الموضحة سالفاً خلال المدة المحددة في المادة 58 بـ 30 يوماً ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، وفي المادة 55 من القانون رقم 07/12 التي حددت شهران كأجل أقصى لمصادقة وزير الداخلية على المداولات المعنية، فإنه -المشرع- اعتمد كذلك على التصديق الضمني كآلية تقضي بنفاذ المداولات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية وذلك بمزور 30 يوماً دون مصادقة صريحة من الوالي. غير أنّ ذات الحكم لم يتم إتباعه في القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، حيث أنّ المشرع وإن كان قد تدارك النقص المسجل في ظل القانون السابق للولاية (09/90) من خلال تحديده للأجل الذي ينبغي فيه تصديق الجهة الوصية (02 شهران)¹، إلا أنّ المادة 55 سألغة الذكر جاءت مبهمة، حيث وعند صياغتها لم ينص المشرع صراحة على اعتماده على آلية التصديق الضمني، وتردده في ذلك لربما راجع إلى التضارب حول قيمته القانونية و قلة تطبيقه العملي. وإن لم يتم القول بانعدامه، فعادة ما يُفضّل أعضاء المجالس الشعبية المحلية الانتظار للحُصول على الموافقة الصريحة من طرف

¹ نصت المادة 05 من القانون 09/90 الملغى على أنه: "لا تُنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها: -الميزانية والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية"، كما أنّ عدم تحديد الميعاد للمصادقة آنذاك من شأنها أن جعلت مداولات المجلس الشعبي الولائي تحت تصرف السلطة المركزية، لتبقى لها الحرية في المصادقة عليها أو السكوت عنها، ولا يمكن اعتبار قرار الجماعة الإقليمية في هذه الحالة قراراً موقوفاً إلى أجل غير معروف كون أنّ المشرع يكون قد أعطى لسلطة الوصاية في هذه الحالة اتخاذ موقف سلبي أمام تلك القرارات، وهذا مخالف للأصل الذي يقضي بنفاذ قراراتها، الأمر الذي دفع بالبعض إلى القول أنّه في حالة إذا لم ينص المشرع على مدة محددة للمصادقة، فإنه ينبغي على سلطة الوصاية اختيار وقت التصديق في حدود نظرية التعسف في استعمال الحق. لمزيد من النظر أنظر: عادل حمدي، المرجع السابق، ص 152.

السلطة الوصية حتى تكون ضمانا لصحة ومشروعية أعمالهم، فضلاً على أنّ ذلك الوضع يُوحى بعدم مشروعيتها إلى غاية ثبوت العكس عن طريق مُصادقة السلطة الوصية¹.

والتعرض للنقطة سالفه الذكر تقتضي ضرورة البحث في القيمة القانونية للمداولة المُصادق عليها ضمناً، خاصة مع تباين موقف المُشرع الجزائري ما بين إقراره صراحة لهذه الآلية في ظلّ قانون البلدية الحالي وما بين سُكوته عن ذلك في ظلّ قانون الولاية، ومدى تبني البلدية في الجزائر في ممارستها التطبيقية لهذا الأسلوب.

ففي مجال القيمة القانونية للمداولة المُصادق عليها ضمناً، ذهبت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 08 جانفي 1983² إلى اعتبار أنّ للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح. في حين أنّ مجلس الدولة وفي قرار له صادر بتاريخ 19 أفريل 1995 في قضية (د.م) ضدّ رئيس بلدية بوسعادة³ أقرّ أنّ عدم المُصادقة الصريحة على المُداولة لا يُكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يُمثّل مضمونها أية حجة وبالتالي ينبغي إبعادها.

هذا التناقض في موقف القضاء يجعلنا نُؤيد التساؤل الذي طُرح حول حُجية الموقف الثاني، خاصة في ظلّ وجود النصّ الصريح آنذاك والمُتمثّل في المادة 43 من القانون رقم 08/90 والمادة 58 من القانون الحالي رقم 10/11، وإذا كُنّا نُؤيد الموقف الأول نظراً لأنّه وإن قبلنا بحقيقة تبني المُشرع لآليات الرقابة المُستوحاة من النموذج الفرنسي القديم، فإنّه لا يوجد ما يمنع من المطالبة بتليينها عن طريق إقرار آلية التصديق الضمني على المُداولات ممّا يضمن استقلال الجماعات الإقليمية، وهذا فعلاً ما يجعلنا نُناشد المُشرع الجزائري للتدخل قصد الإقرار الصريح لهذه الآلية في ظلّ قانون الولاية الحالي.

أمّا من حيث الممارسة الميدانية، فالتصديق الضمني كقاعدة أقرّها قانون البلدية الحالي، فإنّه نادر الاستعمال من الناحية العملية، إذ عادة ما يُفضّل العضو المُنتخب الانتظار للحُصول على مُوافقة صريحة من السلطة الوصية من شأنها أن تُكون ضمان لصحة أعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية، الأمر الذي ولّد وضعاً يقتضي افتراض عدم مشروعية أعمال تلك المجالس إلى غاية

¹ - نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 218.

² - قرار المحكمة العليا بتاريخ 08 جانفي 1983. منقول عن: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 286.

³ - قرار مجلس الدولة في قضية (د.م) ضدّ رئيس بلدية بوسعادة بتاريخ 19 أفريل 1995. منقول عن: المرجع نفسه، ص 281.

تُثبت العكس بمُصادقة السُلطة الوصيّة. ولعلّ المثالين التّاليتين يُوضّحان ما سبق قوله بالرّغم من أنّ هذه العمليات تمّت في ظلّ القانون السابق رقم -08/90-:

فبالنسبة للمثال الأوّل، فأُحدى بلديات ولاية عنابة قامت بعقد صفقة مع مؤسسة لتجديد محطّات ضخ مياه الأمطار لتقادي الفيضانات في موسم الشتاء وقد صادق عليها المجلس الشعبي البلدي بمُوجب المُداولة رقم 21 والمُؤرخة في 09 جويلية 2003.

عقب ذلك قامت البلدية بإرسال هذه المُداولة إلى الدائرة قصد المُصادقة عليها، غير أنّها لم تتلق أيّ ردّ، ما يُفترض معه في هذه الحالة ضرورة استعمال تقنيّة التّصديق الضمني، غير أنّها ارتأت عدم تطبيق تلك الآليّة، لتقوم كخطوة منها بتذكير رئيس الدائرة بضرورة المُصادقة بمُوجب المُراسلة رقم 5144 المُؤرخة في 21 ديسمبر 2003، و يرد عليها بتاريخ 2004/04/25 ويُعلن عدم مُصادقته عليها فضلاً على طلبه منها تعديل الصّفقة بإضافة محطة أخرى، لتقوم البلدية بتعديل المُداولة والصّفقة وإرسالها مرة أخرى للمُصادقة، كما ظلّت تلتمس ضرورة اتّخاذ ذلك عن طريق مُراسلتها للسُلطة الوصيّة مرّات عدّة طالبة منها الفصل في هذه الوضعية والمُقتطفات التّالية والمُراسلات تُبرز ذلك، إذ تنص على: "يُشرفني أن أعلمكم أنّه إلى حد الآن لم نتلق أيّ رد إيجابي فيما يخص إجراءات المُصادقة على الصّفقة بالرّغم من المُراسلات التّالية"¹.

هذه المرحلة دامت لأكثر من سنتين، من سنة 2003 إلى 21 نوفمبر 2005، إلى غاية مُوافقة السُلطة الوصيّة بمُوجب مُراسلة لرئيس الدائرة يُبلّغ فيها البلديّة بالمُصادقة على المُداولة على النّحو التّالي: "أعيد لكم مُداولة المجلس الشعبي البلدي رقم 21 المُتضمنة.... مُؤشر عليها بالمُوافقة"².

أمّا المثال الثاني الذي يُكرّس عدم استعمال الجماعة الإقليميّة لآليّة التّصديق الضمني، يُلمح من خلال إنشاء إحدى البلديات لوكالة بلدية لتسيير المنشآت الاقتصادية التّابعة لها، فتطبيقاً للمادة 42 من قانون البلدية السابق -08/90- تمّ إرسال ذات المُداولة للمُصادقة عليها بتاريخ 11 أوت 2004، ليأتي رد رئيس الدائرة بتاريخ 21 سبتمبر 2004، أي بعد مُرور أكثر من ثلاثين يوماً برفض المُصادقة على المُداولة على أساس أنّ: "الوضعيّة الماليّة للبلدية غير قادرة على تحمّل مثل هذه الأعباء، ومن جهة أخرى إنشاء مثل هذه الهياكل أظهرت عدم قدرتها على تسيير مرافق البلدية.."³.

¹- مُراسلة رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عنابة رقم 2005/236. منقول عن: نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 219.

²- مُراسلة رئيس الدائرة رقم 2005/8420. منقول عن: المرجع نفسه، ص 219 .

³- مُراسلة رئيس الدائرة رقم 2005/ 8420. منقول عن: نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 219.

وعليه، فالملاحظ أنّ البلدية وحتّى مع مُرور المُدّة القانونيّة المُقرّرة للتّصديق لم تُطبّق آليّة التّصديق الضّمّني التي كان منصوصًا عليها في المادة 43 من القانون 08/90 السابق، إذ واصلت مُراسلتها للسلطة الوصيّة بتاريخ 18 أكتوبر 2004 تُوضّح لها أسباب إنشائها لهذه الوكالة مُتأمّلة منها ردًا إيجابيًا، وبالرّغم من ذلك، فإنّ السلطة الوصيّة لم ترد على مُراسلة البلدية، لتُعيد هذه الأخيرة المُحاولة بمُوجب مُراسلة أخرى بتاريخ 11 ديسمبر 2005، وبمقتضى ذلك جاء رد رئيس الدائرة بتاريخ 02 جانفي 2006 ليؤكّد موقفه المُعلّن في المُراسلة الأولى برفض المُصادقة على المُداولة¹.

انطلاقًا ممّا سبق ينبغي القول، أنّ الحالتين السابقتين ما هُما إلّا مثالين بسيطين لحالات مُتكرّرة لربّما إلى غاية اليوم، أين تتنازل فيها البلدية عن حقها في استعمال آليّة التّصديق الضّمّني، لتعتمد على طُرُق بديلة لذلك، كمُراسلاتها للسلطة الوصيّة تُذكرها بالقيام بإجراء التّصديق ولو مرّت سنوات على إيداع المُداولة قصد اتّخاذ الإجراء. ولعلّ هذا التّصرف من المُنتخبين سواء كان عن جهل منهم أو هربًا من مسؤوليتهم، هُو ما شجّع السلطة الوصيّة على التّدخل في الشُّؤون المحليّة للجماعة الإقليميّة، هذا بالرّغم من الإمكانيّات التي منحها المُشرّع للبلدية-فضلا عن التّصديق الضّمّني- كاللُّجوء إلى القضاء الإداري لوقف تجاوزات السلطة الوصيّة، فهذا يظلّ دون جدوى بالنّظر إلى أنّ المجالس الشعبيّة البلدية تُفضّل الطريق الإداري بدلًا من الطريق القضائي، لاعتبارات عدّة أهمّها تجنّب الدُخول في صراع مع السلطة الوصيّة، خاصة أنّ المُنتخبين يُريدون نيل رضا السلطة المركزيّة لتحقيق أغراضهم الشخصيّة البعيدة تمامًا عن مضمون المصلحة المحليّة، كما أنّ رُضوخهم هذا جعلهم يرتبطون بالمركز، الأمر الذي انعكس سلبيًا على العلاقة بين المُواطن والمُنتخب، ما جعل الأول يرى بأنّ المُنتخب مُمثل الدولة وليس مُمثله²، وهُو الوضع الذي يُزكي تبعيّة الجماعات الإقليميّة للسلطة المركزيّة عمليًا، ولو أُعترف لها بنطاق واسع من الحُرية.

ب- إذا كان المُشرّع الجزائري قد قلّص من المُداولات الخاضعة للتّصديق سواء بالنّسبة للبلدية أو الولاية فحصرها في الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية في ظلّ القانونين رقمي 08/90 و09/90 مُقارنة بالأمرين رقم 24/67 ورقم 38/69، فإنّ ذلك يُوضّح أنّ إرادته كانت تتّجه صراحة نحو الحدّ من تدخّل السلطة الوصيّة في شُّؤون البلدية والولاية. أمّا في ظلّ القوانين الحاليّة قد عاد و وسّع من نطاق تلك المُداولات وهذا ما يدفع للتساؤل عن: آفاق حُرية الجماعات الإقليميّة في الجزائر؟

¹ - مراسلة رئيس الدائرة رقم 2006/9407. منقول عن: المرجع نفسه، ص 220.

² - نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 222.

ج- يُلاحظ أنّ معظم القوانين المنظمة للإدارة المحليّة الجزائرية الصادرة في ظلّ التعددية السياسية وضحت السلطة الوصية المخوّلة لها القيام بالتصديق على المداولات، بخلاف القوانين المنظمة لها والصادرة أثناء الأحادية السياسية وخاصة الأمر رقم 24/67 في مادته¹ التي لم تحدّد جهة الوصاية. وبذلك فالمادة المذكورة وبصياغتها السابقة تعارضت مع الصفة الاستثنائية للوصاية الإدارية التي تقتضي أن لا يتم ممارسة هذه الأخيرة إلا بمقتضى نص قانوني وبالكيفية المحددة من طرف الجهات الوصية المحددة بشكل واضح في النص القانوني².

د- تجدر الإشارة أنّ مختلف مداولات المجالس الشعبية البلدية والولائية الخاضعة للتصديق ترتبط بمواضيعها بالشؤون المالية، الأمر الذي يجعل من آلية التصديق عملية جدّ خطيرة من شأنها التأثير على استقلال الجماعات الإقليمية، بالنظر إلى أنّ ممارسة الرقابة على الشؤون المالية من شأنها أن تمتد لتشمل مجموع الأنشطة والأعمال التي تقوم بها تلك الجماعة. وفي هذا المجال ذهب البعض وتؤيده في ذلك إلى تأكيد هذه الفكرة عن طريق القول أنّ إخضاع الميزانية خلال عام قادم لتقنية التصديق يأخذ معنى ممارسة رقابة سابقة على جلّ أنشطة الوحدة المحلية³. في حين ذهب البعض الآخر إلى أنّ تصديق سلطة الرقابة على ميزانيات المجالس المحلية في الأنظمة التي تخضع فيها هذه الميزانيات لرقابة السلطة لا يعني سوى موافقتها على أبواب وبنود هذه الميزانيات دون أن يفهم منه الاعتماد المسبق لتلك السلطة لقرارات المجالس المتعلقة بتنفيذ بنود الميزانية⁴.

هـ- من مظاهر التضييق من إستقلالية الجماعات الإقليمية الجزائرية في القوانين الحالية تمديد المدة المتعلقة بالتنفيذ القانوني للمداولات غير القابلة للتصديق من طرف السلطة الوصية، لتصبح واحد وعشرون يوماً بعدما حدّتها المادتين 41 من القانون رقم 08/90 و49 من القانون رقم 09/90 الملغيين بخمسة عشرة يوماً فقط، وهذا من شأنه تعطيل السير العادي واليومي لشؤون البلدية والولاية.

ثانياً: سلطة التصريح المسبق.

ويُعرف بالاستطلاع المسبق لرأي السلطة الوصية، و بمقتضاه تعطي السلطة المركزية موافقتها المسبقة على اتخاذ إجراء معيّن. ومفاد ذلك أنّ سلطة الرقابة تُعلن بموجب هذا الإذن أو الترخيص

1 - التي نصت على أنه: "أنّ المداولات لا تُنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا.....".

2- غزير محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 85.

3- عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 58.

4- صبحي محرم، محمد، فتح الله الخطيب، المرجع السابق، ص 161.

للسلطة المحلية بأن قرارها المعروض عليها كمشروع قرار إنما هو مطابق للقانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة.

وقد تضمن القانونان رقما 10/11 و 07/12 سلطة التصريح المسبق سواء بالنسبة للتخصيص الممنوح من طرف الهيئات التداولية على مختلف المؤسسات الإدارية¹، أو من طرف السلطة الوصية على الهيئات التداولية، إذ نصت المادة 171 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه: "يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية"، كما نصت المادة 03/134 ف من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنه: "...يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية".

وبالتالي، يمكن ملاحظة أن المشرع الجزائري في ظل القوانين الحالية حصر سلطة إجراء التصريح في المجالات المتعلقة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية، لئيم ذلك من طرف السلطة الوصية الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية، وهذا خلافاً للقوانين السابقة التي كانت تُعطي للهيئات التداولية سلطة التصريح مما يفيد أن الجماعات الإقليمية في الجزائر كانت تتمتع في ظلها بضمانات أكبر لاستقلالها مقارنة بالقوانين الحالية². وهذا ما يفترض معه وضع مجموعة من الشروط من شأنها أن تكون ضوابط حتى لا تؤدي رقابة التصريح إلى إهدار مبدأ حرية واستقلال تلك الجماعات³. إن هذه الشروط تتمثل عموماً فيما يلي:

أ- لا يمكن صدور التصريح بعد القيام بالعمل من قبل الهيئة اللامركزية وبهذا يختلف التصريح عن التصديق، إذ عادة ما يكون الأول سابقاً عن اتخاذ القرار من الهيئات الإقليمية.

ب- ضرورة تقادي فكرة التصريح المشروط لما لهذه الفكرة من تدخل مباشر في حرية واستقلال الجماعات الإقليمية.

ج- يشترط أن يكون التصريح صريحاً على عكس التصديق الذي يمكن أن يكون ضمنياً.

د- ضرورة تحديد المدة الزمنية التي يتطلبها التصريح.

¹ - المادة 02/134 ف من القانون 07/12 والمادة 166 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 115 من القانون 08/90 المتتم والمادة 111 من القانون 09/90 المتتم.

³ - صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 118.

وفي الأخير، تجدر الإشارة إلى أنه يترتب على رفض السلطة الوصية مُمثلة في وزير الداخلية التصريح بالعمل منع الجهة اللامركزية مُمثلة في البلدية والولاية من اتخاذ القرار المقترح من طرفها.

الفرع الثاني: آليات الإلغاء والحلول المُمارسة على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر.

فضلا على سلطتي التصريح المسبق والتصديق، فقد تضمن القانون رقم 10/11 و رقم 07/12 آليتي إلغاء مُداولات المجالس الشعبية البلدية والولاية (أولاً)، وحلول السلطة الوصية المختصة محلها في الأعمال التي تمتع الجماعات الإقليمية عن أداءها (ثانياً).

أولاً: آلية إلغاء أعمال المجالس الشعبية البلدية و الولاية.

يُعد الإلغاء أحد الوسائل التي تلجأ إليها السلطة الوصية لوضع حد نهائي للقرارات المُتخذة حيث لا يبقى لها أثر بعد ذلك، كما يُعتبر وسيلة لاحقة بمقتضاه لا تتدخل السلطة المركزية إلا بعد صدور القرار لتلغيه لمخالفته القانون أو تعارضه مع المصلحة العامة، مما يجعله وسيلة مُقيّدة بالغرض الذي تهدف إليه والمتمثل في حماية المشروعية والمصلحة العامة¹.

ولأن الإلغاء في معناه يقتضي إيقاف تنفيذ التصرفات الصادرة من طرف المجالس التداولية مُمثلة في المجلس الشعبي البلدي و الولائي التي تتخذ شكل مُداولات، فإن القوانين الحالية المنظمة للبلدية والولاية في الجزائر على غرار القوانين السابقة لها قد نظمت هذه الآلية من خلال المُداولات المُلغاة بقوة القانون والأخرى القابلة للإلغاء، وذلك على النحو التالي:

أ- المُداولات المُلغاة بحكم القانون:

تضمنتها المادتان 59 و 53 من القانونين رقم 10/11 و رقم 07/12 على التوالي. و يُلاحظ أن المُشرع الجزائري ومن خلال المادتين السابقتين أوجد تجانسا بينهما نوعا ما من خلال مُختلف الحالات التي أوردها. إلا أنه إضافة إلى التوسيع من نطاقها، وإقراره لحالات مُغايرة لتلك الموجودة بالقوانين

¹ - صبحي محرم محمد فتح الله الخطيب، المرجع السابق، ص 161.

السابقة¹، فإنه لم يُوفق عند تحديده تلك الحالات، وإقراره للضمانات والقيود التي ينبغي احترامها عند اتّخاذ هذه الحالات والتي تُعد مُشتركة ما بين البلدية والولاية.

إنّ المداولات المُلغاة بحُكم القانون تتمثل في:

- المداولات المُتخذة خرقاً للدستور وغير المُطابقة للقوانين والتنظيمات: فموضوع هذه المداولات كُلها ينصب على عنصر مخالفة القانون، ويُقصد بالقانون معناه الواسع فيشمل كُل من الدستور و النص التشريعي والتنظيم².

- المداولات التي تمس برُموز الدولة وشعاراتها.

- المداولات غير المُحرّرة باللُغة العربية.

وتُضيف المادة 53 من القانون رقم 07/12 المُتعلق بالولاية إلى تلك الحالات، حالات أخرى تتمثل في:

- المداولات التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.

- المداولات المُتخذة خارج الاجتماعات القانونيّة للمجلس.

1- نقصد بذلك المادتين 102 من الأمر 24/67 المعدل والمتمّم والمادة 59 من الأمر 38/69 المعدل والمتمّم والمتعلقين بالبلدية والولاية. وكذا المادة 44 من القانون 08/90 المتمم التي نصت على أنه: "تعتبر باطلة بحُكم القانون:

- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعاً خارجاً على اختصاصاته، المداولات التي تُكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2، 3، 9، والقوانين والتنظيمات، المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس...." والمادة 51 من القانون 09/90 بنصها: "تُبطل بحُكم القانون:

- المداولات التي تخرق القانون أو التنظيم، ومداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته، و المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي.

2- ما يُلاحظ أنّ المُشرع الجزائري وفضلاً عن ذكره للمداولات المُخالفة لأحكام الدستور قد ذكر كذلك المداولات المُتعلّقة برُموز الدولة وشعاراتها وغير المُحرّرة باللُغة العربية، وكلّها جاءت مُترجمة لأحكام مواد الدستور التي حدّدتها سابقاً المادة 44 من القانون 08/90، والتي في مُجملها تُشكّل ثوابت وطنية لا تلتزم المجالس المحلية بها فقط بل ومُختلف مؤسسات الدولة. وهذا ما يُبيّن اتجاه إرادته نحو الحُد والتقييد من حُرية واستقلالية الجماعات الإقليمية والحفاظ على الوحدة السياسيّة للدولة إذ غالباً ما تُكون المُطالبات بالاستقلال مبنية على أسس لغوية أو دينية أو جهوية، وما مُمارسة الوصاية الإدارية إلّا بهدف تحقيق ذلك. وعُموماً بإقرار هذا السبب لبُطلان مداولات المجالس الشعبية المحلية من شأنه أن يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية، وضمن تدرج القواعد القانونيّة في الدولة. لمزيد من المعلومات أنظر: صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 127.

-المُداولات المُتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي:مع مُراعاة أحكام المادة 23 المُتعلّقة بعقد مُداولات المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التّشاور مع الوالي في حالة القُوّة القاهرة المُؤكّدة التي تُحوّل دُون الدُخول إلى المجلس الشعبي الولائي¹.

ومتّى تمّ اتخاذ المُداولة من طرف المجالس الشعبية البلدية أو الولائية وكان نطاقها يدخل ضمن الحالات المُوضّحة سالفًا في المادتين 59 و53، يُعين الوالي بطلان مُداولة المجلس الشعبي البلدي بمُوجب قرار خالٍ من التعليل بعدما كانت هذه الضّمانة مُقررة في ظلّ المادة 44 من القانون السابق 08/90². في حين اتّجه المُشرّع في ظلّ القانون رقم 07/12 المُتعلّق بالولاية وخلافًا لقانون البلدية الحالي وحتى لقانون الولاية السابق³ إلى إقرار ضمانة هامة من شأنها أن تكفل استقلال الولاية في الجزائر في ظلّ مُختلف آليات الرّقابة الشّديدة التي تضمّنها القانون الحالي، بأن منح للقضاء سلطة إقرار بطلان مُداولة المجلس الشعبي الولائي فأعطت المادة 54/ف02 منه الحق للوالي إذا ما تبين له أنّ مُداولة ما للهيئة التّداولية غير مُطابقة للقوانين والتّنظيمات وفقًا لما تضمنته المادة 53 سالفة الذكر التّقدم إلى القضاء قصد رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المُختصة إقليميًا في أجل 21 يومًا التي تلي اتّخاذ المُداولة لإقرار بطلانها.

ب-المُداولات القابلة للإلغاء :

تضمنتها المادتان 60 و56 من القانونين رقم 10/11 ورقم 07/12 على التوالي⁴، وبمقتضاها تُكون مُداولة المجالس الشعبية البلدية و الولائية باطلة في حالة ما إذا وُجد رئيس المجلس الشعبي (البلدي

1 - وما يُلاحظ هنا أنّ المُشرع الجزائري احتفظ ببعض المُداولات الباطلة في ظلّ قانون الولاية الحالي والتي سبق وأن ذكرها القانون السابق (09/90)، وهذا خلافًا لقانون البلدية الحالي الذي استغنى عن تلك الحالات ليعوضها بأخرى.

2- نصت تلك المادة على أنه: "..... يصرح الوالي بموجب قرار مُعلّل ببطلان المُداولة القانونيّة".

3- إذ نصت المادة 51 من القانون 09/90 المتمّم والمُلغى على مايلي: ".... يُعلن عن البطلان بقرار مُسبب من وزير الداخلية".

4 - كما أكّدها المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 217/13، المؤرخ في 09 شعبان 1434، الموافق لـ 18 يونيو 2013، الذي يتضمّن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج ر ج ج، العدد 32، بتاريخ 23 يونيو 2013، ص 11. و المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 05 جمادى الأولى 1434، الموافق لـ 17 مارس 2013، يتضمّن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر ج ج، العدد 15 لسنة 2013، ص 09. بنصهما: "يجب على رئيس المجلس الشعبي الولائي/البلدي أو أي عضو بالمجلس معني بموضوع المُداولة، اما باسمه الشخصي أو اسم زوجه او اصوله او فروعه إلى الدرجة الرابعة أو كوكيل، أن يتخذ موقفًا تحضيًا بانسحابه من الجلسة المعنية. وفي الحالة المخالفة تعد المُداولة باطلة وكل الآثار المترتبة تصبح باطلة بقوة القانون تطبيقًا لأحكام المادة 60/56 من قانون الولاية / البلدية".

والولائي) أو أيّ أحد من أعضائه في وضع تتعارض فيه مصالحه مع مصالح البلدية أو الولاية، سواء كان ذلك باسمه الشخصي أو باسم أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء لحضور المُداولة.

فالمُشرّع الجزائري وبإقراره لهذه الحالة يُكون قد وسّع من نطاقها مقارنة بالقوانين رقم 08/90 ورقم 09/90، الذين اقتصرنا نطاقها على بُطلان المُداولات التي يُشارك فيها عضو المجلس بصفته الشخصية أو كوكيل، ولعل دوافع المُشرّع في ذلك تُلمح من خلال الوضعية السلبية التي آلت إليها الجماعات الإقليمية في الجزائر خصوصًا البلديات، و ليتمّ ضمان نزاهة وحياد المجالس الشعبية المحلية، وما يُدعم هذا القول تضمّن المادتين سالفتي الذكر لحكم يقضي بإلزام كل عضو من المجلس الشعبي البلدي أو الولائي يُكون في وضعية تعارض المصالح التصريح بذلك لرئيس المجلس المحلي، وفي حالة ما إذا كان هذا الأخير في الوضعية سابقة الذكر ينبغي عليه التصريح بذلك للمجلس¹.

وبالتالي، متى تقرّر وجود مُداولة المجلس المحلي في إحدى الوضعيات التي نصّت عليها المادتان 60 و56 من قانوني البلدية والولاية، فإنّه يثبت بُطلانها بقرار مُعلّل من الوالي بالنسبة لمُداولة الهيئة التداولية البلدية. وله -الوالي- إثارته خلال الخمسة عشر يومًا التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتّخذت خلالها المُداولة، كما يُمكن المطالبة به من قبل كل مُنتخب أو مُكلّف بالضريبة عن طريق إرسال طلبه برسالة موصى عليها إلى الوالي بعد تسلمه وصل استلام، ليرفع هذا الأخير دعوى أمام المحكمة الإدارية التي ينعقد لها الاختصاص لإقرار بُطلان المُداولات بعدما كان هذا اختصاص أصيل ينعقد لوزير الداخلية بموجب القانون السابق رقم 09/90².

وبالتعرض إلى آلية الإلغاء فإنّه يتمّ تسجيل الملاحظات التالية:

أ- ما يُلاحظ أنّه، وإن تمّ الإقرار بأنّ القوانين المُنتظمة للإدارة المحلية في الجزائر والصادرة في ظلّ التعددية السياسيّة خصوصًا الأولى منها، جاءت بضمانات أكثر لاستقلالية الجماعات الإقليمية الجزائرية مقارنة بنظيرتها الصادرة في ظلّ الأحادية السياسيّة، فإنّ القانونين الحاليين والمُنظّمين للبلدية والولاية في الجزائر وخاصة القانون رقم 10/11 ومن خلال تنظيمه لآلية الإلغاء، قد تغاضى

¹ - المادة 60/04، من القانون 10/11، المادة 56/03، من القانون 07/12.

² - المادة 53 من القانون 09/90 المُتمّم والمُلغى.

النص عن بعض من الضمانات التي ينبغي مراعاتها عند اتخاذ هذا الإجراء فضلاً على أنهما لم يُوقفا عند وضعهما لمجالات الإلغاء.

فمن ناحية تنظيم مجالات المداولات الملغاة بحكم القانون والمنصوص عليها في المادتين 59 من القانون رقم 10/11 و 53 من القانون رقم 07/12، فيلاحظ بشأنها أنها جاءت مُغايرة نسبياً للتي تضمنتها المادتان 44 و 51 من قانوني البلدية والولاية السابقين، ولم يُوفق المُشرع في تحديد نطاق مواضيعها. إذ أنّ كل المداولات الماسّة برُموز الدولة وشعاراتها، وغير المُحرّرة باللّغة العربية من شأنها أن تدخل في نطاق تلك المُتخذة خرقاً للدُسُور وغير المُطابقة للقوانين والتنظيمات، وذلك إذا تمّ الأخذ بعين الاعتبار ما تمّ النصّ عليه في المادة الثالثة من دستور سنة 1996 التي اعتبرت اللّغة العربية هي اللّغة الوطنية والرّسمية، وما تضمنته المادة 05 منه عند حديثها عن رُموز الدولة.

ومن ناحية أخرى، تجدر الإشارة أنّه وإن تمّ الاتفاق أنّ القوانين الحاليّة المُنظمة للجماعات الإقليميّة في الجزائر اتّجهت نحو التضييق من حُرّية تلك الكيانات، إلّا أنّه ينبغي القول وفي ظلّ استقرار آلية الإلغاء، أنّ قانون الولاية الحالي جاء بضمانات هامة لم يتضمنها قانون البلدية الحالي. ففي حين أعطى القانون رقم 07/12 سلطة تقرير إلغاء المُداولة الباطلة بحكم القانون أو الأخرى القابلة للإلغاء إلى القضاء-حتّى وإن أعطى حق رفع الدعوى للوالي فقط- فإنّ القانون رقم 10/11 المُنظّم للبلدية، وفضلاً عن عدم تناوله لضمانة إمكانية لجوء كل من له مصلحة إلى القضاء قصد المُطالبة بإلغائها، فقد منح سلطة مُعينة تلك المُداولة للوالي الذي يُثبت بُطلانها بموجب قرار خالٍ من التعليل نتيجة حذف القانون الحالي لهذه الضمانة والأخرى السّابقة، بعدما كانتا معاً مُقرّرة في ظلّ القانون القديم 08/90 في مادته 45. الأمر الذي ينبغي معه التّساؤل عن الأسباب التي دفعت المُشرع إلى عدم تعميم حُكم منح سلطة الإلغاء للقضاء فيما يخص مداولات المجلس التّدولي البلدي كما هو الحال بالنسبة للوضع في الولاية.

ب- إذا كان المُشرع في ظلّ قانون الولاية قد أعطى للقضاء سلطة إلغاء المُداولات المجلس الشعبي الولائي المُوضّحة في المواد 53 و 56 من القانون رقم 07/12، فإنّه تجدر الإشارة إلى أنّ دعوى الإلغاء في هذه الحالة تُعد استثناء من القاعدة العامة بالنظر إلى:

1- فيما يتعلّق بالمداولات الملغاة بحكم القانون فالوالي باعتباره رافع للدعوى يُؤسّس طلبه بناء على الأسباب والحالات المُوضّحة في المادة 53 من قانون الولاية الحالي، كما أنّ ذات القول ينطبق على المُداولات القابلة للإلغاء التي يُؤسّس فيها الطلب على سبب واحد تضمنته المادة 56

والمتمثل في: "حضور عضو من أعضاء المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية باسمه الشخصي، أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعها إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء".

أما باقي المداولات فإنها تخضع للقاعدة العامة في رفع دعاوى الإلغاء، إذ يؤسس الطاعن دعواه على عدم مشروعية قرار تنفيذ المداولة مثيراً لأحد العيوب التالية: عيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة الشكل والإجراءات وعيب التعسف في استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون، وأخيراً عيب انعدام السبب¹.

2- باستقراء نصوص المادتين 53 و 56 سالفتي الذكر نلاحظ أنّ المشرع الجزائري أعطى الحق فقط للوالي لرفع دعوى إلغاء المداولات الموضحة فيهما. إذ حتى وإن كانت المادة 57 من القانون رقم 07/12 قد أقرت حق المطالبة بإلغاء المداولات المنصوص عليها في المادة 56 لكل من المنتخب وأي مكلف بالضريبة، فإن ذلك الطلب يوجه إلى الوالي برسالة موصى عليها الذي يبقى له وحده فقط سلطة المطالبة بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وهو ما يؤخذ على المشرع الذي ربط حق اللجوء إلى القضاء وطلب إلغاء المداولات بالطلب المقدم إلى الوالي مما يجعل كل من المنتخب والمكلف بالضريبة يظهر بمظهر المتظلم أمام هذا الأخير، وإن كان من الأجدر توسيع هذا الحق ومنحه لكل المواطنين دون وجود أي وسيط حتى يتسنى لهم ممارسة حق المواطنة ومراقبة منتخبيهم بشكل عملي ومباشر.

3- إن ميعاد رفع الدعوى هو 21 يوماً التي تلي اتخاذ المداولة بالنسبة للملغاة بحكم القانون والموضحة في المادة 53 من قانون الولاية الحالي، وخلال أجل 15 يوماً التي تلي اختتام دورة مجلس الشعبي الولائي التي اتخذت فيها المداولة القابلة للإلغاء والموضحة في المادة 56، بينما ميعاد رفع دعوى الإلغاء في القضاء الإداري هو أربعة أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي².

كما أجاز المشرع في ظل قانون البلدية الحالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في أن يرفع أمام القضاء دعوى قضائية أو تظلماً إدارياً ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض

¹ - بوشامي نجلاء، المرجع السابق، ص 210.

² - المادة 829 من القانون 09/08 المنظم بقانون الإجراءات الإدارية والمدنية.

المُصادقة على مُداولة المجلس الشعبي البلدي¹، ليغفل عن منح هذا الحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي وذلك خلافاً لما كان معمولاً به في ظل القانون السابق رقم 09/90².

ثانياً: آلية الحُلُول في أعمال المجالس الشعبية البلدية و الولائية.

المُشرّع عادة ما يُقرّر للهيئة اللامركزية اختصاصاً نهائياً في أمر مُعيّن ويخشى من امتناع هذه الأخيرة عن أداء واجبها أو إهمالها، ممّا قد يُؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر ما يسمح لجهة الوصاية أن تحل محلّه في هذه الحالة في إصدار القرارات نيابة عنه وهذا ما يُعرّف بسُلطة الحُلُول. فالمراد بالحلول قيام الجهة الوصية بمقتضى سُلطاتها الاستثنائية المُحدّدة قانوناً مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونيّة التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال، كما أنّها وسيلة تسمح لسُلطة الوصاية بالتدخّل محل السُلطة اللامركزية³.

وبالتالي، فحتّى وإن كانت سُلطة الحُلُول خاصية من الخصائص الأساسية التي تُميّز السُلطة الرئاسية، إلا أنّ ذات الآلية قد تُكون كذلك في نظام الوصاية الإدارية بغرض احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة⁴، إذ تقتضي هذه الآلية تدخلاً مباشراً من جانب الجهة الوصية في الأعمال القانونيّة المتعلّقة بالشخصية اللامركزية ممّا يُؤدي إلى المساس باستقلال هذه الشخصية، وهو ذاته الأمر الذي ينبغي معه على المُشرّع التّحديد بدقة نطاق عملية الحُلُول و إحترام شروطه المتعلقة بالإثبات الرسمي لامتناع الهيئة المحليّة عن أداء العمل عن طريق توجيه إخطار لأداء العمل المعني، فضلاً عن وجود نص صريح في القانون يقضي بجواز الحُلُول⁵.

المُشرّع الجزائري وفي ظلّ القانونين رقم 10/11 و رقم 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية وعلى غرار سابقيهما رقمي 08/90 و 09/90 المتّممين، قد نص على آلية الحُلُول من خلال الفصل الثالث من الباب الأول من القسم الثاني من قانون البلدية الحالي أي من المواد من 100 إلى 102 منه فضلاً على المادة 203 منه، ومن خلال المواد 163 و 169 من قانون الولاية الحالي.

¹ - المادة 61 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 54 من القانون 09/90 المتمم والملغى.

³ - محمد الأعرج، حُلُول السُلطة المحلية محل رؤساء الجماعات المحليّة في مجال الصرف المالي، المجلة المغربية للإدارة المحليّة و التنمية، العدد 75، الرباط، أوت 2007، ص 145 .

⁴ - عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، بسكرة، 2009، ص 25، ص 197 .

⁵ - لمزيد من المعلومات حول هذه الشروط أنظر: بكر خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، المرجع السابق، ص 105.

وباستقراء هذه المواد فإنّ المُشرّع حاول تنظيم هذه الآلية من خلال المجالين الإداري والمالي، وذلك كالتالي:

أ-آلية الحلول في المجال الإداري:

تقتصر آلية الحلول في هذا المجال على البلدية فقط دون الولاية، حيث تُجيز المادة 100 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية¹ استثناء لجهة الوصاية مُمثلة في الوالي أن تقوم مقام الهيئة اللامركزية مُمثلة في جميع بلديات الولاية أو بعضاً منها، قصد القيام بكل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام في حال عدم قيام سلطات البلدية بذلك، خاصة عندما يتعلّق الأمر بالتكفل بعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، إضافة إلى الحالة الأولى، فقد أجازت المادة 101 من القانون رقم 10/11 إمكانية حُلُول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي متى امتنع هذا الأخير عن اتّخاذ القرارات المؤكدة له بمقتضى القوانين والتنظيمات بعد إعداره، قصد القيام تلقائياً بالعمل مباشرة وذلك بعد انقضاء الآجال المُحدّدة بموجب الإعدار.

وما يُمكن قوله عن آلية الحُلُول في مجالها الإداري، أنّه وفصلاً عن توسيع نطاقها مقارنة بالقانون السابق (08/90) الذي اقتصر أسبابها في الامتناع عن اتّخاذ الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين، والحفاظ على النظام العام، والمتعلّقة بتنفيذ القوانين والتنظيمات، فإنّ القانون الحالي أضاف لذلك التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية. وما يُلاحظ أنّ كل هذه الحالات تدخل في نطاق اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره مُمثلاً للدولة، كما أنّ ذات المواد الحالية وخصوصاً منها المادة 100 قد يسّرت من الإجراءات التي ينبغي مراعاتها عند اتّخاذ هذا الإجراء نتيجة عدم النص على ضرورة إعدار الهيئة اللامركزية باعتباره شرطاً ضرورياً يُتيح لهذه الأخيرة فرصة الدفاع عن موقفها قبل القيام بعملية الحُلُول، إضافة إلى أنّ عدم القيام به يؤدي إلى انتزاع حق المبادرة الذي تتمتع به البلدية وذلك قبل تنبيهها على ضرورة مباشرة عملها بنفسها ما يؤدي في النهاية إلى المماس بالها-البلدية-من استقلال²،

¹ نصت تلك المادة على أنّه: "يُمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لاتقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية".

² محمد الأعرج، المرجع السابق، ص 146.

وهو الأمر الذي يتعين معه القول بضرورة تدخّل المُشرِّع قصد تعديل المادة 100 وتقنين هذا الشرط بما يكفل للبلدية حُرّيَّتها.

ب-آلية الحُلُول في المجال المالي:

وفيه يتمّ التّعرّض إلى حُلُول السُلطة الوصيّة محل الهيئة المحلية(البلدية والولاية) قصد إدراج النّفقات الإلزامية أو ما يُسمّى بالإدراج التلقائي أو القيد التلقائي، وحُلُولها قصد القيام بعمليات توازن الميزانية، وذلك كما يلي:

1-سُلطة الحُلُول في مجال الإدراج التلقائي:

تُعتبر المالية المحليّة المجال الخصب لتطبيق سُلطة الحُلُول خاصّة عبر سُلطة القيد التلقائي، والتي تتمثّل في تمتع الجهة الوصيّة بالحق في أن تُدرج من تلقاء نفسها في ميزانية الهيئات اللامركزية الإعتمادات اللّازمة للوفاء بالمصروفات الإلزامية الواقعة على عاتق الهيئات المذكورة في حالة عدم قيامها بإدراج هذه المصروفات¹.

ونصّت المواد 163 من القانون رقم 07/12² و103 و203 من القانون رقم 10/11³ على ذلك، حيث تتمتع السُلطة المركزية بالحق في أن تُدرج تلقائيًا في ميزانية البلدية والولاية النّفقات الإلزامية التي يُلقِيها القانون على كاهل الجهات المذكورة⁴، إذا لم يتمّ التّصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي والبلدي. وبالتالي ففي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية ولم تنص على النّفقات الإلزامية، فإنّ الوالي يُرجعها مُرفقة بمُلاحظاتِه خلال الخمسة عشر يومًا التي تلي

1- محمد الأعرج، المرجع السابق، ص 147.

2 - نصت على أنّه: "تُسجَل السُلطة المُكلّفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيًا للنّفقات الإلزامية التي لن يُصوّت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقًا للتّظيم المعمول به".

3 - نصت المادة 103 على أنّه: "... يتمّ إعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مُجددًا بدون توازن أو لم تنص على النّفقات الإلزامية.

وإذا لم يتمّ التّصويت على الميزانية ضمن الشّروط المَنصوص عليها في هذه المادّة خلال أجل 08 أيام التي تلي تاريخ الإعداد المذكور أعلاه تُضبط تلقائيًا من طرف الوالي".

أما المادة 203 فقد نصت: "... في حال رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد الحوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قراراً يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقًا للتّشريع المعمول به".

4- المادة 199 من القانون 10/11 المُتعلّق بالبلدية.

استلامها إلى الرئيس الذي يُخضعها لمُداولة ثانية للمجلس في أجل 10 أيام. وفي حال عدم نص الثانية على تلك النفقات بالرغم من التصويت على الميزانية يُعذر المجلس من طرف الوالي، وإذا لم يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة خلال أجل الثمانية أيام التالية للإعداد يتم الإدراج التلقائي لهذه النفقات من طرف الوالي¹.

وذات القول ينطبق في حال رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد الحوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، ليتخذ الوالي قراراً الذي يحل محل الحوالة أو سند التحصيل.

وعلى ذلك، فإذا كان الأساس القانوني لسلطة الخُلول في صورة الإدراج التلقائي للنفقات الإجبارية في التشريع الجزائري مبنياً على المادتين 163 و183 سالفتي الذكر، فإن القضاء الفرنسي في قراره بشأن الغرفة التجارية لمدينة **Renne** في 20 نوفمبر 1908 ذهب أبعد من ذلك بأن قرّر للسلطة المركزية الحق في ممارسة آلية الإدراج التلقائي بالنسبة لميزانية الأشخاص اللامركزية ولو لم يوجد نص صريح في القانون يسمح لها بممارسة هذه الرقابة، وسواء تعلّق هذا الإدراج بمصروفات إلزامية أو بديون مستحقة الأداء²، الأمر الذي أثار إشكالاً يتعلّق: بمدى مشروعية الوصاية المذكورة وخاصة أنّ المتعارف عليه أنّ الوصاية الإدارية لا تُمارس بحسب الأصل إلا إذا وُجد شأنها نص صريح يقضي بذلك؟

من أجل الإجابة على هذا التساؤل وتفسير الإشكالية السابقة ذهب البعض حسب محمد الأعرج³ إلى ضرورة التمييز بين الإدراج التلقائي الذي يتم للوفاء بنفقة إجبارية يفرضها القانون وبين الإدراج التلقائي لنفقة التزمت بها الجماعة الإقليمية بسبب مسؤوليتها التعاقدية أو التصيرية، إذ أنّه في الأول-الإدراج التلقائي الذي يتم للوفاء بنفقة إجبارية مفروضة قانوناً- يتم تنفيذاً للقانون من جانب الوصاية الإدارية ويقوم على أساس استعمال هذه الجهة لامتياز التنفيذ المباشر، وهو الأمر الذي لا يفترض معه التزام الجهة الوصية بالحصول مقدماً على أحكام قضائية بشأن قيامها بتنفيذ النفقات القانونية، بالنظر إلى أنّ إضفاء الصفة الإجبارية على نفقة من نفقات الجماعة الإقليمية لا يكون مُجدياً إذا لم يكن لجهة الوصاية الإدارية على هذه الهيئة الحق في أن تُدرج هذه النفقة في ميزانياتها من تلقاء نفسها إذا لم تقم الهيئة اللامركزية ولو لم يوجد نص يسمح للجهة

1- المادة 83 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

2- تم إدراج هذا الحكم في: محمد الأعرج، المرجع السابق، ص 148.

3- محمد الأعرج، المرجع السابق، ص 148.

الوصية بممارسة هذه السلطة، حيث ما الفائدة من إضفاء صفة الإلزامية على مصروفات ونفقات معينة إذا لم يُقترن ذلك بجزاء على عدم الوفاء بها، وذلك لا يكون إلا عن طريق الإدراج التلقائي بوصفه وسيلة من وسائل التنفيذ الإداري.

أما إذا ما تم الإدراج التلقائي بشأن نفقة التزمت بها الجماعة الإقليمية بسبب مسؤوليتها العقدية والتقصيرية، فيُعد هذا الإدراج بمثابة طريق بديل لأساليب التنفيذ العادي الذي لا يملك الأفراد العاديون استعماله في مواجهة الهيئات اللامركزية، الأمر الذي يجعل من هذا الإدراج يدخل في خانة التنفيذ الإداري مما يفترض معه كذلك حصول الدائنين من القضاء مسبقاً على السند التنفيذي القاضي بجعل ديونهم مستحقة الأداء، وبالتالي فمن غير المعقول إعفاء الجماعات الإقليمية من الخضوع لأساليب التنفيذ العادي مع إعفائها في ذات الوقت من الخضوع لطرق التنفيذ الإداري.

وعليه وانطلاقاً مما سبق، يمكن القول بأن مشروعية الإدراج التلقائي في حال عدم وجود نص قانوني يقضي بذلك يستند إلى النصوص القانونية المتعلقة بفرض النفقة الإلزامية، كما يستند إلى مجموع القواعد القانونية الإدارية المتعلقة بالوفاء بحقوق الدائن العادي¹.

2- سلطة الحُلُول في مجال توازن ميزانية البلدية والولاية:

تُعد ميزانية الجماعة الإقليمية المنهاج الحقيقي لها التي تُريد تطبيقه خلال سنة معينة. ومن ثم فتحضير الميزانية وفضلاً على أنه عمل مهم، فهو يعبر في ذات الوقت عن استقلالية الجماعات الإقليمية في التسيير². حيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها ولمختلف البرامج التنموية التي تطمح لتحقيقها خلال سنة كاملة بناءً على نسبة الموارد التي تستفيد منها وفق مبدأ توازن الميزانية. غير أنه أحياناً يتم تحضير الميزانية دون أن تكون متوازنة أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز، مما يستدعي معه تدخل السلطة المركزية قصد ضبطها عن طريق آلية الحُلُول، وهو ما وضّحته المادتين 183 و184 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والمواد 168 و169 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

¹ - محمد الأعرج، المرجع السابق، ص 149.

² - عبد العزيز الخبيشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق و الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد، 50، الرباط، 2003، ص 27.

وعلى ذلك، فحتّى يحلّ الوالي محلّ المجلس الشعبي البلدي لضبط الميزانية البلدية، ينبغي توافر الشروط التالية:

أ- عدم التصويت على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي البلدي ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 سابق ذكرها، وذلك خلال 08 أيام التّي تلي تاريخ الإصدار.

ب- ضرورة إصدار الوالي للمجلس الشعبي البلدي بضرورة التصويت على ميزانية متوازنة، كما يُمكن له-الوالي- الحُلول محلّ المجلس الشعبي البلدي في حال ما إذا ترتّب على تنفيذ الميزانية عجز ولم يتمّ اتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية، عن طريق الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو أكثر¹.

أمّا بالنسبة للوضع في الولاية، فيتّخذ وزير الداخلية التدابير اللازمة لضبط ميزانية الولاية متى توفّرت الشروط التالية:

أ- عدم التصويت على مشروع ميزانية الولاية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي.

ب- ضرورة قيام الوالي استثناءً باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليها التّي لا تُعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة، وهذا الإجراء يُعد بمثابة إقرار للهيئة التداولية الولائية.

ج- عدم توصل المجلس الشعبي الولائي خلال الدورة غير العادية للمصادقة على مشروع الميزانية.

كما أنّه يُمكن لكلّ من الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الحُلول محلّ المجلس الشعبي الولائي في ظلّ عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي لجميع التدابير اللازمة لامتصاص العجز وضمان التوازن الصّارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، وذلك عن طريق الإذن باتّخاذ التدابير الضرورية واللازمة لامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية².

انطلاقاً ممّا سبق، وإن اختلف مجال الحُلول من إداري إلى مالي، فمن المتفق عليه أن تعمل الجهة المُمارسة للرقابة في حالة الحُلول بدلاً من الهيئة اللامركزية المُستقلة التّي عهد إليها القانون مُباشرة نشاط مرفقي لامركزي، وهو الأمر الذي يُعزز معه الإدارة من جانب الجهة الوصيّة باسم

¹ - المادة 183 و 184 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 169 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الشخصية اللامركزية ولحسابها، دون أن ينطوي ذلك على نقل اختصاصات هذه الشخصية إلى الجهة الوصية.

و في ظل دراسة آليات الرقابة الممارسة على أعمال المجالس الشعبية المحلية ينبغي معرفة إن كانت رقابة السلطة الوصية-خاصة من الناحية الممارسية- تركز على جانب المشروعية فقط، أم أنها تمتد لتشمل زيادة على ذلك عنصر الملاءمة؟

ما يلاحظ في هذا المجال أنّ جهة الوصاية المخوّلة لها ممارسة الرقابة على الجماعات الإقليمية في الجزائر، إضافة على رقابتها لجانب المشروعية في العمل الإداري المحلي، فإنها عملياً تُراقب عنصر الملاءمة فيها. خاصة أنّه في الغالب لا تُسبب السلطة الوصية قراراتها الوصائية بالرغم من أنّ التسبب ضروري للحدّ من تعسفها في الرقابة، ولعلّ الأمثلة تُترجم ذلك. كالمثال السابق-الذي وإن كان حدث في نطاق القانون السابق-المتعلّق بإنشاء إحدى البلديات لوكالة بلدية لتسيير المنشآت الاقتصادية التابعة لها، التي رفض رئيس الدائرة المصادقة عليها، نظراً إلى أنّ الوضعية المالية للبلدية غير قادرة على تحمّل مثل هذه الأعباء، وأنّ إنشاء مثل هذه الهياكل أظهرت عدم قدرتها على تسيير مرافق البلدية¹. وفي مثال آخر فإنّ رئيس الدائرة أعاد مداولة المجلس الشعبي البلدي دون المصادقة عليها والخاصة بإنشاء روضة الأطفال "روضة الحرية" دون تسبب ذلك الرفض، وفي موضع آخر فإنّ والي ولاية عنابة قام بإلغاء مداولة صادرة عن المجلس الشعبي البلدي تتضمن منح إعانات مالية للمساجد مسبباً قراره بالصّيق المالي لميزانية البلدية².

فمن خلال الأمثلة السابقة يُلاحظ أنّ السلطة الوصية قد خرجت عن الحدود التي رسمها لها القانون في ممارسة الرقابة، لتبتعد عن رقابة المشروعية وتدخل في مجال رقابة الملاءمة، ومظاهر ذلك تبرز جلياً إمّا عن طريق عدم ذكر السبب الذي بموجبه تمّ رفض المصادقة على المداولة أو إلغائها، وحتى عند ذكر السبب فإنّه لا يدخل ضمن نطاق أسباب الإلغاء المحدّدة قانوناً على سبيل الحصر، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، فإنّه عندما تتطرق السلطة الوصية لجانب الملاءمة، فإنّ الجماعات الإقليمية ورغم الإمكانيات القانونية الممنوحة لها من طرف المُشرّع لوقف تجاوزات تلك السلطة عن طريق اللجوء إلى القضاء الإداري، فذلك يظلّ دون جدوى تقضياً منها للطرق الإدارية أكثر من

¹- تمّ ذكر هذا المثال في الصفحة 242، 243 من هذه الرسالة.

²- نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 220 .

القضائية، ولعل هذا الوضع يُوضّح مدى النُفوذ الذي تُمارسه السُلطة الوصيّة على البلدية والولاية ومدى توجّه الدولة إلى تقوية مركز السلطة المركزية على حساب السلطة المحليّة.

وبالإضافة إلى مظاهر الوصاية الإدارية التي تضمنها القانونان رقما 10/11 و 07/12 والممارسة على البلدية والولاية في الجزائر، فنتعرّض أعمال هذه الأخيرة إلى نمط آخر من الرقابة يُعرّف بالوصاية التقنيّة¹ التي تُعتبر إجراءات تُمارسها المصالح التقنيّة التابعة للمديريات التنفيذيّة المركزيّة للولاية، والتي تُعرف بالمصالح الخارجيّة للولاية من خلال التّأشير التقنيّة على كافة المشاريع².

ما يُلاحظ، أنّ الرقابة التقنيّة كآلية تُمارس على الجماعات الإقليمية في الجزائر من شأنها أن تجعل استقلالها المحلي فارغاً من مضمونه، مُكرّساً بذلك لتبعية مُطلقة لهذه الجماعات للسلطة المركزيّة، مُشابهة بذلك للتبعية الموجودة في ظلّ النظام الرئاسي، وهو الوضع الذي أدى بالفقه في فرنسا إلى انتقاد تلك الرقابة والمطالبة بمراجعتها وما دفع J.Saviny إلى القول أنّ: "الدّفاع عن الاستقلال البلدي كما هو مُطبق في فرنسا يتّجه مُباشرة عكس الديمقراطيّة والفعاليّة الإداريّة ومصلحة المُواطنين"³، كما ذهب Chapouisat إلى القول: "أنّ تسيير الشؤن المحليّة يتم عن طريق أجهزة مركزيّة لتركيزية"⁴، وترتيباً لذلك فقد تضمن قانون رقم 21 مارس 1982 تخفيضاً لآليات الرقابة التقنيّة.

في حين أنّه في الجزائر، فإنّه وإضافة إلى الوصاية الإداريّة تبقى الرقابة التقنيّة قائمة، حيث عادة ما تلتزم البلدية بإرسال تقارير دورية تشمل نسبة استهلاك الإعتمادات الماليّة ونسبة الإنجاز المادي للمشروع⁵.

ولكون أنّ الرقابة التقنيّة تُمارس عن طريق أسلوب عدم التّركيز الإداري، فعادة ما يتحوّل مُصدر القرار من السُلطة المحليّة إلى السُلطة المركزيّة مُمثّلة في المصالح التقنيّة للمديريات

1 - تعد هذه الرقابة من أساليب الإدارة المشتركة، بين كل من الجماعات الإقليمية والسلطات الوصيّة، وقد عُرف هذا النوع من الرقابة في النّمودج الفرنسي التقليدي للرقابة، وهي بمثابة تصرفات أو أعمال تقرض الدولة على الجماعات الإقليمية بمُوجبها السُلوك الواجب الإلتباع من أعمال وإجراءات في التسيير قبل اتّخاذ القرار. وتُعد هذه الرقابة من الضروريات في أحيان عدّة، فعادة ما تطلبها الجماعة الإقليمية كالبلدية من تلقاء نفسها، وخُصوصاً التي لا تملك الوسائل الكافية لاتّخاذ القرارات في المجال التقني والفني. لمزيد من المعلومات أنظر: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في...، المرجع السابق، ص 201.

2- غزير مُحمّد الطاهر، المرجع السابق، ص 83.

3- ورد هذا القول في: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في...، المرجع السابق، ص 202.

4- ورد هذا القول في: المرجع نفسه، ص 203.

5- غزير مُحمّد الطاهر، المرجع السابق، ص 83

المركزية، وهو ما يُعبّر عنه بتصادم لامركزية القرار بمركزية التنفيذ والإجراءات، الوضع الذي لا يتناسب ومبادئ النظام اللامركزي التي تقوم عليه الإدارة المحلية¹، الأمر الذي ينبغي معه القول بضرورة المطالبة بضبط الرقابة المُمارسة على هذه الجماعات بما يُحقق الفاعلية ومصلحة البلدية والولاية في سبيل تعزيز التنمية المحلية.

وبالتالي، فإنّ صور الرقابة الإدارية المُمارسة من طرف السُلطة الوصية على البلدية والولاية في الجزائر في ظلّ الفترة الحالية بالرغم من صدور القانونين الجديدين رقم 10/11 ورقم 07/12، تُوضّح بجلاء مدى توجه الدولة إلى تقوية مركز السُلطة المركزية على حساب السُلطة المحلية، مع العلم أنّ جوهر ومضمون اللامركزية لا يتعلّق بإضعاف الدولة بقدر ما يتعلّق بإعطاء الجماعة الإقليمية الحرة في تقدير حاجات المواطنين المحليين و تلبيةها قصد النهوض بمستويات التنمية المحلية بما يكفل معه المساهمة في دعم التنمية الوطنية²، وهذا ما يدفع للتساؤل عن آفاق الجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل وجود عوائق عديدة أقل ما يُقال عنها أنّها موانع للإصلاح، بالرغم من وجود بدائل عديدة للوصاية الإدارية من شأنها أن تحافظ على المال العام وتُكرس أخلاق الإدارة وتُحافظ في ذات الوقت على مبادئ قيام الإدارة المحلية، كالرقابة المالية والشعبية. وعليه فالإجابة على التساؤل السابق ستكون مضمون الفصل الثاني من هذا الباب.

¹ - غزير مُحمّد الطاهر، المرجع السابق، ص 88

² - المرجع نفسه، ص 83.

الفصل الثاني

الرّقابة الماليّة والشعبية و آفاق الجماعات الإقليمية في الجزائر.

على الرّغم من الوصاية الإدارية المُمارسة على الجماعات الإقليمية الجزائرية في مرحلة التّعددية السّياسية التي تتسم بالشّدّة في ظلّ القوانين الحالية، فإنّ النّاطق لواقع هذه الجماعات يُؤكد وُجود خلل في هذه الرّقابة من خلال ما تتمّ مُطالعه في مُختلف الصّحف¹ كلّ يوم من أخبار عن الفضائح الماليّة للمُنخبين المحليين²، وخصّوصًا رؤساء المجالس الشعبية البلدية لمتنعهم بصفة

¹ - يومية الشروق : 02 ماي 2012 ، العدد 55.

² - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر ببسكرة، الجزائر، 2013، 2012، ص 517.

الأمر بالصرف والمسؤول المدني عن أموال البلدية من اختلاسات وصفقات مشبوهة وغيرها من الأفعال التي تأخذ الطابع الجزائي. وكل ذلك يؤكد عدم فاعلية الوصاية الإدارية رغم شدتها وتنوع صورها. الأمر الذي يفرض البحث عن آليات أخرى للرقابة تُدعم بها استقلالية القرار المحلي من جهة، وتكون أداة فاعلة لمنع التجاوزات والخروقات في إطار تنفيذ صلاحيات البلدية والولاية من جهة أخرى¹. ومن أهم هذه الوسائل الرقابة المالية التي عرفت تطوراً معتبراً منذ سنوات الثمانينات وحتى بعد إقرار التعددية السياسية، والتي تميّزت بإنشاء أجهزة عليا لرقابة الأموال العمومية تتمتع بالاستقلالية ومزودة بالسلطات والصلاحيات الواسعة²(المبحث الأول). إضافة إلى الرقابة الشعبية وخاصة منها الممارسة عن طريق منظمات المجتمع المدني والتي تُعد بحق من مفرزات تبني التعددية السياسية، بالنظر إلى عدم إمكانية الحديث عن المجتمع المدني قبل سنة 1989 بسبب سيطرة أدبيات الحزب الواحد على السلطة وعلى المجتمع آنذاك. فضلاً على أن تأثيرها في الوقت الراهن على سياسة الحكومات الداخلية والخارجية من شأنه أن يكون عاملاً يُدعم و يُعزز استقلالية الجماعات الإقليمية ويُفعل أداءها. ولأن واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر لم يرقى إلى مستوى التطلعات المرسومة له نتيجة وجود عوائق عدة تحول دون ذلك فسيتم التّعرض إلى آفاق هذه الجماعات في ظل موانع الإصلاح المختلفة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة المالية الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر.

لا تختلف الرقابة المالية عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة الممارسة على النشاط الإداري للجماعات الإقليمية، كونها تهدف من خلالها السلطة الوصية إلى حماية المال العام من أي إساءة في التسيير أو الإهمال³. كما تكسب هذه الرقابة أهمية خاصة باعتبارها خط الدفاع الأول لحماية أموال الجماعة الإقليمية والموارد العامة وضمان الاستخدام الأمثل لها.

وقد وردت تعريفات عدّة للرقابة المالية، فالْبعض عرّفها بأنّها: "مراقبة مدى تطابق الميزانية والإجراءات المتخذة مع القوانين المعمول بها، وتشمل عملية الرقابة خاصة مسألة توازن

¹ - Jacqueline MONTAIN –DOMENACH, Christine BREMOND, Droit des collectivités territoriales, 3^{ème} éd, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2007, p127.

² - زهير شطاح، رقابة التسيير على الجماعات الإقليمية، مداخلة لمقابلة في الملتقى الوطني حول تسيير الجماعات الإقليمية، المنظم من طرف مخبر المغرب الكبير للاقتصاد والمجتمع، الجزائر، 10/09/2008، ص110.

³ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي و الإقتصاديات المعاصرة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الخامس، الجزائر، 2009، ص06.

الميزانية ومدى تخصيص الإعانات وكيفية توزيعها¹، ولقد عرّفها هنري فايول بأنها: "تنطوي على التّحقّق عمّا كان كلّ شيء يحدث طبقاً للخُطة الموضوعة والتّعليمات الصادرة والمبادئ المُحدّدة، وأنّ غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضّعف والأخطاء بقصد مُعالجتها ومنع تكرار حُدوثها وهي تُطبق عن كلّ شيء² كما تُعرّف بأنها: "مجموع الإجراءات اللّازمة لمُتابعة أعمال لتنفيذ الخُطط والسيّاسات الموضوعة بقصد التّعرف عن أية انحرافات ومُعالجتها في الوقت المُناسب، إضافة إلى المُحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو التّبديد أو سُوء الاستعمال"³، وتُعرّف الرّقابة الماليّة: "أنّها مجموع من الإجراءات المُتخذة ضمناً لسلامة العمليات الماليّة وكشف الانحرافات وحتّى التّأكد من مُطابقة هذه العمليات للأنظمة والقوانين السّارية المفعول"⁴.

وبالتّالي، فالرّقابة الماليّة بالمعنى المذكور تفيد معنى التّفتيش والمُلاحظات والمُتابعة والتّحقّق من الاستعمال الحسن لمجموع الإمكانيات البشريّة والماليّة، واحترام القوانين والمراسيم والتّعليمات الموضوعة كمقياس لعمل المُسيرين ومُعاينة المُخالفين.

وتأخذ الرّقابة الماليّة المُمارسة على الجماعات الإقليميّة أشكالاً عدّة، يُمكن تَنظيمها من خلال الرّقابة الوقائيّة (المطلب الأوّل) والرّقابة اللاحقة (المطلب الثّاني).

المطلب الأوّل: الرّقابة الماليّة الوقائيّة المُمارسة على الجماعات الإقليميّة

في الجزائر.

وتُسمى هذه الرّقابة بالرّقابة السّابقة، حيث تخضع ميزانيّة الجماعات الإقليميّة قبل تَنفيذها إلى عدّة إجراءات قبل اتّخاذ القَرارات المُتعلّقة بصرف النّفقات تَجَنّباً لأيّ مشاكل أو نقص أو عجز أو تناقص في تحديد النّفقات. وبالتالي فهي رقابة وقائيّة تحقّق أهدافها قبل حُدوث الأثر المالي عن طريق منع حُدوث أي خلل أو خطأ مُختلفة في ذلك عن الرّقابة اللاحقة التي تُعد بحسب الأصل

¹ - فاتح بوطيبيق، اللّامركزيّة الإداريّة والتّعددية الحزبيّة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005 و2006، ص120.

² - ورد هذا التعريف في: عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم، دار وائل للنشر، عمان، 2001، ص25.

³ - وتُعرّف من وجهة نظر مختصي علم الماليّة كحسين راتب بأنها: "منهج عملي شامل يتطلّب التّكامل بين المفاهيم القانونيّة والاقتصاديّة والمحاسبية والإداريّة بغية التّأكد من المُحافظة على الأموال العمومية ورفع كفاءتها". أورد هذا التعريف في توصيات المؤتمر العربي الأوّل للأجهزة العليا للرّقابة والمحاسبة، أرابوساي، الرياض، السّعودية، 1980، ص98.

⁴ - عباس عبد الحفيظ، تقييم النّفقات العامّة في ميزانيّة الجماعات المحليّة دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصاديّة تخصص الماليّة العامّة، كلية العلوم الاقتصاديّة وعلوم التّسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، 2011، ص56.

رقابة علاجية، وذلك عن طريق اتخاذ إجراءات عقابية أين يكون الخلل المالي قد حدث. وعلى رغم من أهمية الدور الوقائي للرقابة المالية السابقة، أو كما تُعرف برقابة ما قبل الإنفاق إلا أن البعض يرى إلى أنها تؤدي إلى تعطيل العمل الإداري وتقييد حرية التقرير للهيئة المحلية، مما يُضيق من نطاق استقلالها المحلي ويجعل آلياتها أقرب إلى الرقابة الرئاسية¹.

وعليه، فالأثر المترتب على هذه الرقابة أن العمل الإداري للجماعة الإقليمية لا يكون نافذا ومُنتجا لآثاره إلا بموافقة الهيئة المكلفة بالرقابة عن طريق التأشير المسبق له، كما تُمارس هذه الرقابة من طرف كل من المراقب المالي فيما يتعلّق بنفقات الولاية والبلدية والمحاسب العمومي (الفرع الأول)، واللجان البلدية والولاية للصفقات العمومية (الفرع الثاني) والمجالس التداولية المحلية والسلطات الوصية ممثلة في الوالي و وزير الداخلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي على الولاية و البلدية.

من مظاهر الرقابة السابقة على مالية الجماعات الإقليمية، رقابة المراقب المالي على ميزانية ونفقات الولاية والبلدية وفق المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 19 نوفمبر 2009² بعدما كانت آليات هذه الرقابة تقتصر فقط على مالية الولاية دون البلدية في ظل المرسوم رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها³ (أولاً)، فضلاً على رقابة المحاسب العمومي ومجموع الآثار المترتبة عنها (ثانياً).

أولاً: رقابة المراقب المالي على ميزانية ونفقات الولاية و البلدية.

إنّ المراقب المالي هو موظف مُختص مُعيّن من طرف وزير المالية يُمثل الرقابة في إطار نظام عدم التركيز الإداري⁴. ما يُلاحظ بداية أنّ المرسوم رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها في مادته الثانية وقبل تعديله وتتميمه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ

¹ غزير محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 106؛ بوحانة ثابتي، استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص 176؛ عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 34.

² المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430، الموافق لـ 16 نوفمبر 2009، يُعدّل و يُتمم المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413، الموافق لـ 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر ج ج، العدد 67، 19 نوفمبر 2009، ص 03، 04.

³ المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413، الموافق لـ 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، ج ر ج ج، العدد 82، ص 2101.

⁴ غزير محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 106؛ عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 57.

في 19 نوفمبر 2009، وضح نطاق رقابة المراقب المالي لتشمل كل عمليات الإنفاق المتعلقة بميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ليتم إضافة ميزانيات البلديات التي توسع الرقابة عليها تدريجياً وفقاً لبرنامج تحدّد من طرف الوزيرين المكلفين بالميزانية و الجماعات المحليّة، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والتكنولوجي، وميزانيات مراكز البحث و التنمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري و المؤسسات الإقتصادية عندما تكلف بإنجاز مُمولة من ميزانية الدولة¹.

وتُعد رقابة المراقب المالي على ميزانية ونفقات الولاية و البلدية، رقابة تقنية بالدرجة الأولى، كونها تَهْدِف إلى مراقبة شرعية وقانونية النفقات، حيثُ يقومُ المراقب المالي بتأشير القرارات والوثائق التي تتضمّن التزامات بنفقات عمومية من طرف الأمر بالصرف مُتمثلاً في الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي² في المجالات التي حدّدها المواد 5 و 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 سابق الذكر والمعدّل بالمرسوم التنفيذي رقم 09/ 374.

وبالتالي، فطبقاً للمادة 05 فإنّ القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات تخضع مُسبقاً وقبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي، التي تتعلّق:

أ- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.

ب- مشاريع الجداول الاسمية التي تُعدّ عند قفل كل سنة مالية.

ج- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تُعدّ عند فتح الإعتمادات، وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.

د- مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق.

أما المجالات التي أضافتها المادتين 06 و 07 والتي تخضع لتأشيرة المراقب المالي، فتتمثل في:

-الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.

¹ - المادتين 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المعدّل و المتمم المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلّق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

² - المادة 121 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية و المادة 81 من القانون رقم 10/11 المتعلّق بالبلدية.

- كل التزام مُدعم بسنَدات الطَّلَب أو الفائُورات الشَّكليَّة و الكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلَّغ المُستوى المُحدَّد من قبل التنظيم المتعلِّق بالصفقات العمومية.

- كُل مشروع مُقرَّر يتضمَّن مخصصات ميزانيةية وكذا كل تفويض وتعديل الإعتمادات المالية.

- كُل التزام يتعلِّق بتسديد المصاريف والتكاليف المُلحقة وكذا النَّفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفائُورات نهائية.

وفضلاً عن المجالات السابقة التي تفترض تأشيرة المُراقب المالي قبل التوقيع عليها لنفاذها، فقد تضمَّن الفصل الخامس من المرسوم السابق مجموع المَهام المُرتبطة بممارسة الرقابة من طرف المُراقب المالي، إذ يتكفل هذا الأخير وزيادة عن الاختصاصات التي يُسندها إليه القانون الأساسي الخاص بالمهام التالية:

- يُقوم بمسك سجلات تدوين التأشيرات و مُذكرات الرِّفض.

- يمسك محاسبة التعداد الميزانيةية.

- يُمسك مُحاسبة الالتزامات بالنفقات.

- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

كما أنَّه وطبقاً لنص المادة 27 من ذات المرسوم، فيهدف مسك مُحاسبة الالتزام بالنفقات السابقة التي تضمَّنتها المادة 23 إلى تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات المنفذة، ومبلغ الأرصدة المتوفرة التي تستعرض وفق المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 سالف الذكر ما يلي:

- الإعتمادات المفتوحة أو المُخصَّصة حسب الأبواب والمواد.

- ارتباط الإعتمادات.

- تحويل الإعتمادات.

- التفويضات بالإعتمادات التي تمنح للأمين بالصرف الثانويين.

- الالتزام بالنفقات التي تمَّت.

- الأرصدة المتوفرة.

وبناء على ما سبق يمكن القول، أنّ المُرَاقِب المَالِي وخلال مُراقبته لميزانية التّسيير الخاصّة بالولاية فإنّه يقوم بالتأشير على:

-مُراقبة ملفات المُستخدمين:منّ التّعيين والتّثبيت والإحالة على الإستداع والتّسريح والعزل والخدمة الوطنيّة والاستقالة والعطل المرضية طويلة الأمد...إلخ.

-مصاريف المُستخدمين:وتشمل كلّ ما يتعلّق بالراتب الشّهري للموظّف منّ الأجر القاعدي والتّعويضات والعلاوات.

-مُراقبة نفقات التّسيير الخاصّة بالمصالح كإقتناء الأدوات و التّكاليف بمهمة.

-ضبط مُحاسبة المناصب الماليّة وفق ما نصت عليه المادتين 23 و 28 سابقتي الذّكر.

-مُراقبة الجداول والقوائم الأصليّة للمُستخدمين.

أما بالنسبة للنفقات التّجهيز فإنّه وفقاً لنصّ المادة 29 منّ المرسوم التّنفيذي رقم 414/92 و المعدّلة بالمادة 20 منّ المرسوم التّنفيذي رقم 374/09، يُؤشّر المُرَاقِب المَالِي على كل من:

-التّرخيصات بالبرنامج المفردة،وعند الاقتضاء إعادة التّقييم و التّخفيضات المتتاليّة.

-الإلتزامات المنفذة.

-الأرصدة المتوفرة.

ب-آثار رقابة المُرَاقِب المَالِي على ميزانية البلدية والولاية:

يترتب على رقابة المُرَاقِب المَالِي على ميزانية الولاية و البلدية أحد الأثرين:فإنّما أن تكون الملفات صحيحة ومُطابّقة للقوانين وبالتالي تنتهي بقبول التّأشير¹، وإنّما أن تُكون الملفات والالتزامات مشوّبة بأخطاء أو مُخالفة للقانون والتنّظيم المعمول به فتكون محل رفض،وهو ما سيتمّ التّعرض له فيما يلي:

1-في حالة ما إذا تمّ منح التّأشير على الإلتزام بالنّفقة:

1- تُعرّف تأشيرة المراقب المالي بأنه ذلك الختم الذي يصنعه هذا الأخير على بطاقة الإلتزام بعد فحصها والتأكد من تطابق النّفقة مع التشريع المعمول به، كما تُعتبر هذه التّأشيرة أداة في يده يستعملها لإتمام مهمته المتعلّقة بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

تُعد تأشيرة المُراقب المَالِي مبدئيًا دليلاً على صحة الالتزام بالنفقة التي تُصبح فيما بعد قابلة للتّفيذ أو التّحويل إلى المُحاسب العُمومي¹. غير أنّ ذلك لا يحدث إلا بعد تحقّقه من الشُّروط الواردة في المادة 09 من المرسوم التّفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنّفقات المُلتزم بها والمُتمثلة في:

- ضرورة توافر صفة الأمر بالصرف والمُتمثل في هذه الحالة في الوالي.

- مطابقة النفقة التامة مع القوانين والتّنظيمات المعمول بها.

- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.

- التّخصيص القانوني للنفقة.

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

- وجود التّأشيرات أو الآراء المُسبقة التي سلمتها السُلطة الإداريّة المؤهّلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التّأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل.

2- في حالة رفض منح التّأشيرة على الالتزام بالنفقة:

وهي الحالة التي يمتنع فيها المُراقب المَالِي من وضع التّأشيرة ويرفض الالتزام بالنفقة، وذلك عندما لا تتوفّر الشُّروط المذكورة في المادة التاسعة سابقة الذّكر، وهُنَا يكون مصير الالتزام بالنفقة إما الرّفض المؤقت أو الرّفض النّهائي، وفق ما نصت عليه المادة 10 من نفس المرسوم.

بالنسبة لحالات الرّفض المؤقت:

تضمنتها المادة 11 من المرسوم رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النّفقات التي يُلتزم بها وتتمثل في:

- اقتراح التّزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتّصحيح.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

أما بالنسبة لأماكن حالات الرّفض النّهائي:

¹ - المادة 10/ف01 من المرسوم التّفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النّفقات التي يُلتزم بها.

ينبغي أن تكون مُعلّلة طبقاً لنص المادة 12 من ذات المرسوم وذلك في الحالات:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.

- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض النهائي.

- كما تنص المادة 13 على أنه ينبغي على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارهما أمران بالصرف أن يطلعا على أسباب الرفض الموضحة سواء في المادة 11 أو في المادة 12، فضلاً على أنه في حالة الرفض النهائي¹، فإنه يكون أمام حالتين: إما التنازل عن الالتزام بالنفقة، وإما أن يؤكد رأيه ويلجأ إلى وسيلة قانونية تُعرف بعملية التفاوضي تحت مسؤوليته وذلك بقرار معلل يعلم به الوزير المكلف بالمالية وفق الشروط الموضحة في المواد 18 إلى 22 من ذات المرسوم، وإن كان الواقع العملي أثبت أن الأمرين بالصرف قلما يلجؤون إليه إذ يفضلون في الواقع إما الاستجابة لملاحظات أو تحفظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت، أو التخلي عن الالتزام بالنفقة إذا كان ذلك ممكناً².

وتجدر الإشارة إلى، أن رقابة المراقب المالي على ميزانية الولاية لها أجل مُحدّد، إذ نصت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 لبيتم دراسة وفحص ملفات الالتزام المعروضة في أجل عشرة أيام، غير أنه يُمكن أن تُمدد هذه المدة إلى 20 يوماً عندما تتطلب الملفات دراسة مُعمّقة.

ثانياً: رقابة المحاسب العمومي على ميزانية البلدية والولاية:

وفيها سيتم تناول المحاسب العمومي ودوره ثم آليات رقابته على ميزانية البلدية والولاية.

أ- المحاسب العمومي ودوره:

¹ - تجدر الإشارة أنه وطبقاً لنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 سابق الذكر و المعدلة للمادة 13 من المرسوم رقم 414/92 يجب على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي أن يرسل نسخة من الملف مرفقاً بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يمكن له إعادة النظر في الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي عندما يعتبر أن العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة.

² - زهير شطاح، المرجع السابق، ص 144.

عَرَفْتَهُ الْمَادَّةُ 33 مِنْ الْقَانُونِ رَقْمَ 21/90 الْمُتَعَلِّقِ بِالْمُحَاسَبَةِ الْعُمُومِيَّةِ وَذَلِكَ مِنْ خِلَالِ ذِكْرِهَا لِدَوْرِهِ، إِذْ نَصَّتْ عَلَى أَنَّهُ: "يُعَدُّ مُحَاسِبًا عُمُومِيًّا فِي مَفْهُومِ هَذِهِ الْأَحْكَامِ كُلِّ شَخْصٍ يُعَيَّنُ قَانُونًا لِلْقِيَامِ بِالْعَمَلِيَّاتِ التَّالِيَةِ:

-تَحْصُلُ الْإِيرَادَاتِ وَدَفْعِ النِّفَقَاتِ.

-ضَمَانِ حِرَاسَةِ الْأَمْوَالِ وَالسَّنَدَاتِ أَوْ الْقِيَمِ أَوْ الْأَشْيَاءِ أَوْ الْمَوَادِّ الْمُكَلَّفِ بِهَا وَحِفْظِهَا.

-تَدَاوُلِ الْأَمْوَالِ وَالسَّنَدَاتِ وَالْقِيَمِ وَالْمُمْتَلَكَاتِ وَالْعَائِدَاتِ وَالْمَوَارِدِ.

-حَرَكَةِ حَسَابَاتِ الْمَوْجُودَاتِ".

وَيَتِمُّ تَعْيِينُ الْمُحَاسِبِينَ الْعُمُومِيِّينَ وَعِاتِمَادَهُمْ بِالنَّظَرِ إِلَى الْمَرْسُومِ التَّنْفِيزِيِّ رَقْمَ 311/91 الصَّادِرِ بِتَارِيخِ 1991/09/07 الْمَعْدَلِ وَالْمَتَمِّ وَالْمُتَعَلِّقِ بِكَيْفِيَّاتِ تَعْيِينِهِمْ وَعِاتِمَادِهِمْ¹ مِنْ قَبْلِ الْوَزِيرِ الْمُكَلَّفِ بِالْمَالِيَّةِ وَيَخْضَعُونَ أَسَاسًا لِمَسْئُولِيَّتِهِمْ. وَفِي حَالِ عَدَمِ تَوْفُرِ ذَلِكَ "التَّعْيِينِ"، فَإِنَّ كُلَّ شَخْصٍ يَفُومُ بِالْعَمَلِيَّاتِ الَّتِي ذَكَرَتْهَا الْمَادَّةُ 33 سَابِقًا يُعْتَبَرُ مُحَاسِبًا فَعْلِيًّا أَوْ شَبَهَ مُحَاسِبٍ، وَذَلِكَ وَفْقَ مَا نَصَّتْ عَلَيْهِ الْمَادَّةُ 51 مِنْ الْقَانُونِ رَقْمَ 21/90 الْمُتَعَلِّقِ بِالْمُحَاسَبَةِ الْعُمُومِيَّةِ. عَلَى أَنْ يَخْضَعُ لِنَفْسِ الْإِلْتِزَامَاتِ وَمَسْئُولِيَّاتِ الْمُحَاسِبِ الْعُمُومِيِّ وَلِنَفْسِ الرِّقَابَةِ وَنَفْسِ الْعُقُوبَاتِ الْمَطْبَقَةِ عَلَى الْمُحَاسِبِ الْعُمُومِيِّ طَبَقًا لِأَحْكَامِ الْمَادَّةِ 55.

وَيُفُومُ كُلُّ مَنْ أَمِينُ خَزِينَةِ الْبَلَدِيَّةِ بِدَوْرِ الْمُحَاسِبِ الْعُمُومِيِّ وَذَلِكَ كَمَا يَلِي:

1-مِهَامُ أَمِينِ خَزِينَةِ الْوَالِيَّةِ كُمُحَاسِبِ عُمُومِيٍّ بِالنِّسْبَةِ لِلْوَالِيَّةِ:

يُعْتَبَرُ أَمِينُ خَزِينَةِ الْوَالِيَّةِ مُحَاسِبًا رَئِيسِيًّا بِوَصْفِهِ رَئِيسًا عَلَى تَحْصِيلِ الْمَوَارِدِ وَصَرْفِهَا كَمَا أَنَّهُ يَفُومُ بِالْمِهَامِ التَّالِيَةِ:

-تَرْكِيزِ عَمَلِيَّاتِ الْمُحَاسَبَةِ الَّتِي يَتِمُّ إِجْرَاؤها مِنْ طَرَفِ الْمُحَاسِبِينَ الثَّانَوِيِّينَ وَالتَّابِعِينَ لَهُ.

-تَنْفِيزِ الْإِجْرَاءَاتِ وَالنِّفَقَاتِ لِمِيزَانِيَّةِ الدَّوْلَةِ عَلَى الْمُسْتَوَى الْمَحَلِّيِّ.

-يَفُومُ بِتَوْزِيعِ الْمَعَاشَاتِ عَلَى مَسْتَوَى وِلَايَتِهِ.

¹ - الْمَرْسُومُ التَّنْفِيزِيُّ رَقْمَ 311/91، الْمَوْخُوحُ فِي 17/19/1991 الْمُتَعَلِّقُ بِتَعْيِينِ الْمُحَاسِبِينَ الْعُمُومِيِّينَ وَعِاتِمَادِهِمْ، ج ر ج، الْعِدْدُ 43، لِسَنَةِ 1991، ص 1645.

-تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يُسِيرها.

-تداول الأموال والقيم والسندات وحراستها ويقوم بالمحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يحددها.

2- دور أمين خزينة البلدية كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية:

يُمارس أمين خزينة البلدية مهام المحاسب العمومي طبقاً للتنظيم المعمول به وله طبقاً لذلك تحصيل إيرادات البلدية وتصفية نفقاتها¹، كما أنه مؤهل لإدارة وحيازة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية وبهذه الصفة فهو ملزم بالقيام بما يلي:

- القيام وتحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات والهبات والعطايا والموارد الأخرى.

-القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدنيين المتأخرين عن التسديد.

-تتبعه رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره أمراً بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات².

-منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

وفي إدارته لمحاسبة الإيرادات والنققات فإن أمين خزينة البلدية و باعتباره المحاسب العمومي لها يقوم بتحرير وبصفة مرحلية الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها، كما يُحرر في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها وحالة المتخلفات الواجب دفعها، كما يحرر عند الاقتضاء في نهاية السنة المالية حالات الحصص غير المغطاة للمحاصيل للبلدية.

ب-آليات رقابة المحاسب العمومي على ميزانية البلدية والولاية:

بما أن أمين خزينة الولاية هو المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية، فإنه الشخص المؤهل الذي يقوم باستعمال وثيقة الأمر بالصرف التي تُرسل من قبل الوالي أو مفوضه، كما أن رقبته تُعتبر تكملة للرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي¹، هذا من ناحية.

¹ - المادة 205 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 81 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

ومن ناحية أخرى، فالمُحاسب العام سواء المتعلق بالولاية أو البلدية لا يُعتبر موظفًا يخضع للأمر بالصرف تطبيقًا لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العام، ولكن يُعتبر السلطة المسؤولة عن صحة وشرعية تصفية كل نفقة تُدفع من خزينة الجماعة الإقليمية بلدية كانت أو ولاية. وبالتالي ينبغي عليه وقبل قبوله لأية نفقة طبقًا لنص المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية، أن يُحقق ما يلي:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

- صفة الأمر بالصرف "الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي" أو المفوض له.

- شرعية عملية تصفية النفقات.

- توفر الاعتمادات.

- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.

- الطابع الإبرائي للدفع.

- تأشيرات عمليات المراقبة المنصوص عليها قانونًا.

- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

ومتى تبين للمحاسب العام أن النفقة المأمور بدفعها نفقة شرعية كونها تتطابق مع أشكال الرقابة سالفة الذكر، فإنه يقوم بالدفع بالتأشير على الأمر أو الحوالة بعبارة "مقبولة الدفع". في حين أنه إذا لاحظ عدم شرعيتها أو أي نقص في تبريرها، فإنه يمتنع عن دفعها والآ ترتبت مسؤوليته عنها، ويشعر الأمر بالصرف وبصفة رسمية برفضه الدفع مُعللاً سبب الرفض حتى يقوم -الأمر بالصرف- بتصحيح ملاحظات المحاسب العام ويأمر بدفعها من جديد.²

الفرع الثاني: رقابة لجان الصفقات العمومية البلدية والولاية:

تعد الصفقات العمومية المحلية وسيلة تتمكن الجماعة الإقليمية (البلدية والولاية) من خلالها من تحقيق غالبية مشاريع وبرامج التنمية المحلية، كما تُمثل في ذات الوقت رهانًا ماليًا بالنسبة لميزانية الجماعة الإقليمية بالنظر إلى أهمية النفقات العامة المحلية المتعلقة بهذا البرنامج.

¹ - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 64.

² - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 66.

وانطلاقاً من تلك الأهمية، فقد خصّ المشرع الجزائري مجال الصفقات العمومية بتدابير رقابية خاصة تسمح ببلوغ فعالية أكثر في ميدان تسير الأموال العمومية، فضلاً على أنّ هذه الرقابة -رقابة الصفقات العمومية- تتسم بتوسّعها وبتنوعها¹.

وتُعرف الرقابة المسبقة على الصفقات العمومية بأنها: "مجموعة من الآليات تُمارس من لجان مختصة قصد التحقق من مطابقة الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول بهما"². وهذه الرقابة تفترض أنّ تُمارس من طرف هيئة تُسمى -لجنة الصفقات العمومية- تنشأ على جميع المستويات، من ذلك: اللجنة الوطنية للصفقات العمومية، واللجنة الوزارية، واللجنة البلدية، واللجنة الولائية للصفقات العمومية، ولجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية، والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.

وما يلاحظ أنّ هذه الرقابة تُمارس وفق مراحل مختلفة سواء قبل تنفيذ الصفقة أو أثناءها وحتى بعدها، غير أنّه ولكون هذه الدراسة تتعرض وتهتم بالجماعة الإقليمية والرقابة المالية الممارسة عليها، فسيتمّ التركيز أكثر على اللجان البلدية والولائية باعتبارها إحدى آلياتها من خلال التطرق إلى تشكيلاتها ومظاهر ممارستها لرقابتهما (أولاً)، والنتائج المترتبة على تلك الرقابة (ثانياً).

أولاً: مظاهر ممارسة رقابة اللجان البلدية والولائية للصفقات العمومية.

إنّ مظاهر ممارسة رقابة اللجان البلدية والولائية للصفقات العمومية تضمنتها المواد 135 و136 و137 و138 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمتمم والمتضمن قانون الصفقات العمومية. وسيتمّ التعرّض إلى مظاهر رقابة اللجنة البلدية للصفقات، و رقابة اللجنة الولائية للصفقات العمومية.

أ- مظاهر رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية:

طبقاً لنصّ المادة 137 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمتمم والمتضمن قانون الصفقات العمومية، تتكوّن اللجنة البلدية للصفقات العمومية من:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مُمثله، رئيساً.

¹ - عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2010/10/07 المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية له، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2011، ص125؛ عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص67، 66.

² - عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي، المرجع السابق، ص127.

-مُمثِّل المَصْلَحَة المُتَعَاقِدَة.

-مُنْتخِبِين اثْنَيْن (02) يُمَثِّلَان المَجْلِس الشَّعْبِي البَلَدِي.

-مُمَثِّلِين اثْنَيْن (02) عَنِ الوَزِير المُكَلَّف بِالمَالِيَّة (مَصْلَحَة المِيزَانِيَّة وَمَصْلَحَة المُحَاسَبَة).

-مُمَثِّل المَصْلَحَة التِّقْنِيَّة المَعْنِيَّة بِالمُخْدَمَة.

ويتم تعيين أعضاء هذه اللجنة ومُستخلفيهم من قِبَل إدارتهم وبأسمائهم باستثناء من عُيِّن بِحُكْم وظيفته وذلك لمدة 03 سنوات قابلة للتعميد، ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة اللجنة بمجرد تنصيبها وتعيين أعضائها.

أما عن اختصاصاتها ومظاهر رقابتها المالية، فتختص اللجنة البلدية للصفقات العمومية بدراسة مشاريع الصفقات التي تُبرمها البلدية مع الأخذ بعين الاعتبار المعيار المالي أو الصيغة المالية المحددة في المادة 136 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 سالف الذكر، وذلك كما يلي:

1- بالنسبة لصفقات إنجاز الأشغال أو اقتناء اللوازم:

إذا كان مبلغ الصفقة يفوق ثمانية ملايين (8.000.000 دج) وأقل من مائتي مليون دينار (200.000.000 دج).

2- بالنسبة لصفقات الخدمات:

إذا كان مبلغ الصفقة يفوق أربعة ملايين دينار (4.000.000 دج) وأقل من خمسين مليون دينار (50.000.000 دج).

3- بالنسبة لصفقات الدراسات:

إذا كان مبلغ الصفقة يفوق أربعة ملايين دينار (4.000.000 دج) وأقل من عشرين مليون دينار (20.000.000 دج).

وتتولى هذه اللجنة ممارسة رقابتها القبليّة على مشروع الصفقة بمنح التأشير أو رفضها، وهذا خلال عشرين يوماً ابتداء من تاريخ إيداع الملف الكامل لدى كتابة اللجنة¹.

¹ - المادة 141 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المتعلق بالصفقات العمومية.

وما يُلاحظ أنّ المُشرِّع وعند تمييزه بين النوعين الكبيرين من الصّفات يُكون قد أحسن فعلاً، فعادة ما تُكون صفقات الأشغال واقتناء اللّوازم بمبالغ مُرتفعة تتطلّبها طبيعتها، زيادة على أنّ تنفيذها يستغرق مدة زمنيةً طويلة، كما أنّ الإدارة وفي هذا النّوع من الصّفات تُمارس سلّطات عديدة لا تُلح في بقية الصّفات كسلطة توجيه الأوامر مثلاً¹.

ب- مظاهر رقابة اللّجنة الولائية للصفقات العمومية:

تضمّنت المادّة 135 من المرشوم الرئاسي رقم 236/10 المعدّل والمتمّم والمُنضمّن قانون الصّفات العمومية تكوينها، إذ تتشكّل من:

- الوالي أو مُمثّله، رئيساً.

- ثلاثة مُمثّلين عن المجلس الشعبي الولائي.

- مُمثّلين اثنين عن الوزير المُكلف بالماليّة لمصلحة الميزانية ومصّلحة المُحاسبة.

- مُدير التّخطيط وتهيئة الإقليم للولاية.

- مُدير الرّي للولاية.

- مُدير الأشغال العمومية للولاية.

- مُدير التجارة للولاية.

- مُدير السّكن والتّجهيزات العمومية للولاية.

- مُدير المصلحة التقنيّة والمعنية بالخدمة للولاية.

وبالنّظر إلى التشكيّلة فإنّه يُلاحظ:

1- تمّ إسناد رئاستها للوالي أو مُمثّله باعتباره مُمثّلاً للدولة ومندوباً للحكومة على مُستوى الولاية.

¹ - عمار بوضياف، الصّفات العمومية في الجزائر، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، المرجع السابق، ص 187.

2- إن تشكيل اللجنة السابقة تتضمن منتخبيين كما تتضمن معينين، فالطائفة الأولى تُمارس مهمة الرقابة الشعبية السابقة على إبرام الصفقة، أما الطائفة الثانية فتضم ممثلي المديرية المرتبطين بالعملية التنموية مما يجعلها تُمارس الرقابة التقنية والمالية¹.

أما عن صلاحيتها، فقد أنطت لها المادة 138 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المتضمن قانون الصفقات العمومية والمعدلة بالمرسوم الرئاسي رقم 23/12 المؤرخ في 2012/01/18 ذات الدور المنوط باللجنة البلدية، فتختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع:

أ- الصفقات التي تبرمها الولاية أو المصالح غير المتركزة للدولة وذلك كما يلي:

- بالنسبة لصفقة الأشغال: كل صفقة يساوي مبلغها أو يقل عن مليار دينار 1.000.000.000 دج، وكل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى الموضح في المادة 106 من ذات المرسوم.

- بالنسبة لصفقات اللوازم: كل صفقة يساوي مبلغها أو يقل عن ثلاثة مئة مليون دينار وكل ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى الموضح في المادة 106 من ذات المرسوم.

- بالنسبة لصفقات الخدمات: كل صفقة يساوي مبلغها أو يقل عن مائتي مليون دينار (200.000.000 دج) وكل ملحق في هذه الصفقة في حدود المستوى الموضح في المادة 106 من ذات المرسوم.

- بالنسبة لصفقة الخدمات: كل صفقة يفوق مبلغها ستمين مليون دينار (60.000.000 دج) وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى الموضح في المادة 106 من ذات المرسوم.

ب- بالنسبة لصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية:

- بالنسبة لصفقات إنجاز الأشغال أو اقتناء اللوازم: كل صفقة يساوي مبلغها أو يفوق مائتي مليون دينار (200.000.000 دج).

- بالنسبة لصفقات الخدمات: كل صفقة يساوي مبلغها أو يفوق (50.000.000 دج).

¹ - عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، المرجع السابق، ص 187.

² - المرسوم الرئاسي رقم 23/12، المؤرخ في 24 صفر 1433، الموافق لـ 18 يناير 2012، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 236/10، المؤرخ في 28 شوال 1431، الموافق لـ 07 أكتوبر 2010، المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر ج، العدد 04، 2012/01/26، ص 04.

-بالنسبة لصفقات الدراسات: كل صفقة يساوي مبلغها أو يفوق (20.000.000 دج) عشرون مليون دينار.

وتتوج هذه الرقابة بمنح التأشيرة أو رفضها خلال 20 يوماً ابتداء من تاريخ إيداع الملف الكامل لدى كتابة هذه اللجنة.

ثانياً: نتائج رقابة اللجان المحلية للصفقات العمومية وحدودها:

كما سبق البيان فتتوج هذه الرقابة إما بمنح التأشيرة أو برفض منحها.

أ-منح التأشيرة: فقبول منح التأشيرة يأخذ معنى أنّ الصفقة صحيحة وقابلة للتنفيذ، كما يمكن أن تكون التأشيرة مرفقة بتحفظات موقفه، وتدخل الصفقة حيز التنفيذ بعدما تُعرض على المراقب المالي لكي تلتزم كنفقة.

ب-رفض منح التأشيرة: ويكون ذلك بسبب مخالفة الصفقة للتشريع أو التنظيم المعمول به، ويجب أن يكون السبب معللاً.

وتجدر الإشارة إلى أنه، يجوز للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي كل حسب اختصاصه أن يتجاوز رفض اللجنة بموجب قرار معلل، ولهذا يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تُنفذ الصفقة التي رفضت لجنة المراقب التأشير عليها بسبب عدم مشروعيتها¹. ويجب تنفيذ مقرر التجاوز في أجل 90 يوماً (تسعين) من تاريخ الرفض، ومهما يكن من أمر فإنه لا يمكن التجاوز في حالة رفض التأشيرة لأسباب عدم مطابقة الأحكام التشريعية وهو ما نصت عليه المادة 172 من ذات المرسوم.

الفرع الثالث: رقابة المجالس المحلية التداولية و السلطة الوصية

على الميزانية المحلية.

أعطت مواد قانوني البلدية والولاية الحاليين للمجالس المحلية سلطة مراقبة تنفيذ الميزانية المحلية من قبل الأمرين بالصرف وسلطة المصادقة على بعض العمليات المالية (أولاً)، كما تضمنت ذات النصوص آليات بمقتضاها حُول للسلطة الوصية مراقبة الأعمال المالية للبلدية والولاية (ثانياً).

أولاً: رقابة المجالس المحلية التداولية على الميزانية المحلية.

¹ - المادة 170 من المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل والمتمم والمتضمن قانون الصفقات العمومية .

يحق للمجالس الشعبية البلدية والولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية المحلية من قبل الأمرين بالصرف سواء رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو الولاة وفق ما تقتضيه القوانين والأنظمة المتعلقة بالولاية والبلدية، ولها في ذلك مطالبة الأمرين بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية مثلاً.

و زيادة على ذلك، هناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للأمرين بالصرف مباشرتها وتنفيذها إلا بعد مصادقة المجالس الشعبية المعنية عليها كقبول الهبات والوصايا وفق ما تضمنته المادة 133 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، والمادة 166 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، أو إبرام الصفقات العمومية وذلك عن طريق المصادقة على محضر المناقصة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي طبقاً لنص المادة 194 من القانون رقم 10/11 السابق ذكره.

وتتجلى الرقابة اللاحقة للمجالس الشعبية الولائية و البلدية على تنفيذ الميزانية المحلية في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة مالية. إذ تقوم بالتحقق من توافق العمليات المالية المنفذة في إطار الميزانية ومختلف النتائج المترتبة عنها، كما هي معروضة في الحسابات الإدارية مع تلك المنفذة من قبل المحاسب العمومي البلدي أو الولائي (أمين خزينة البلدية وأمين خزينة الولاية)، ومن مطابقتها كذلك للترخيصات الميزانية وإجراء التسويات اللازمة عند الاقتضاء. وتبت المجالس الشعبية المحلية في مطابقة الحسابات الإدارية بمداولات التي من شأنها أن تتضمن مجموعة من الملاحظات تكون مسجلة من قبل أعضاء تلك المجالس على تنفيذ تلك الميزانية¹، وترفق بنسخ الحسابات التي يتم إيداعها لدى مجلس المحاسبة.

ثانياً: رقابة السلطة الوصية على الميزانية المحلية.

وهي ذاتها الوصاية الإدارية التي تم التعرض لها في ظل الفصل الأول من هذا الباب خاصة المداولات ذات المجال المالي²، فيمكن لكل من الوالي و وزير الداخلية باعتبارهما ممثلي السلطة الوصية ممارسة الرقابة المالية عن طريق وجوب عرض ميزانية البلدية والولاية عليها قصد

¹ - المادة 188 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - أنظر الصفحات رقم 238 و 254 وما بعدها من هذه الرسالة.

المصادقة عليها¹، ولهم زيادة على ذلك إدراج مجموع النفقات الإجبارية إذا ما تمّ إغفالها من طرف الهيئات التداولية².

المطلب الثاني: الرقابة المالية اللاحقة على البلدية والولاية في الجزائر.

وتُسمى أيضًا الرقابة الخارجية كونها تُمارس خارج التنظيم ومن قبل الأجهزة الرقابية المختصة³. وتبدأ بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الإداري للولاية والبلدية، من سماتها أنها لا تنصب على جانب النفقات فقط كما هو الحال في الرقابة السابقة، لكنّها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة، فضلًا على التأكد من قيام الجماعة الإقليمية بتحصيل جميع مواردها وأنّ كل ما تمّ تحصيله قد ورد بالفعل إلى خزينة الجماعة الإقليمية⁴. وبالتالي فهذه الرقابة تهدف إلى ضمان توفر الإعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة وتكثيف مختلف الإجراءات المتخذة مع القانون، وتقوم بها أجهزة متخصصة ومستقلة غير تابعة للسلطة التنفيذية تتمثل في كل من مجلس المحاسبة (الفرع الأول) و المفتشية العامة للمالية (الفرع الثاني) وذلك كما يلي.

الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة.

يُعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. وبمقتضى هذه الصفة فهو يُدقق في شروط استعمال تلك الهيئات لمجموع الموارد والوسائل المادية للأموال العامة الداخلة في نطاق اختصاصه، كما يُقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية و المحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها⁵.

وتجدر الإشارة إلى أنّ مجلس المحاسبة وباعتباره هيئة يُخولها القانون رقابة تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية بصورة بعدية أو لاحقة، فإنّ له صلاحيات عديدة ومُتنوّعة ويُساعده في ذلك الحسابات الختامية (الحساب الإداري) وحساب التسيير المُودعة من قبل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين التابعين للبلدية والولاية في الجزائر.

1- المادتين 55 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، والمادة 57 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

2- المواد 183 من القانون 10/11، والمادة 163 من القانون 07/12.

3- غزير محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 108.

4- عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 68.

5- نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه في العلوم، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 324.

وبالتالي، فدراسة رقابة مجلس المحاسبة تفترض التّعرض إلى القراءة القانونية لظروف نشأة مجلس المحاسبة في الجزائر (أولاً) وآليات الرّقابة المُمارسة من طرفه على ميزانية الجماعات الإقليمية (ثانياً)، وأخيراً أهم النتائج المترتبة على ذلك (ثالثاً)، وذلك من خلال:

أولاً: القراءة القانونية لظروف نشأة مجلس المحاسبة في الجزائر:

يُعود الإنشاء الفعلي لمجلس المحاسبة إلى سنة 1980 بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980¹ والمتعلّق بمُمارسة وظيفة الرّقابة من طرف مجلس المحاسبة، وذلك عقب تأسيسه القانوني بمقتضى المادة 190 من دُستور 1976 بالنّظر إلى أنّ سابقه-دستور 1963-لم يتعرّض إطلاقاً لوظيفة الرّقابة المالية ولا لكيفية مُمارستها، الأمر الذي يستخلص معه أنّ سُكوت المؤسس الدُستوري في تلك الفترة يرجع إلى ترك مسألة تنظيم ومُمارسة هذه الرّقابة إلى الجهاز التنفيذي².

وتجدر الإشارة أنّه ومنذ إنشاء مجلس المحاسبة بموجب القانون السابق-05/80-، فقد تمّ وضعه تحت السلطة العليا لرئيس الجُمهورية كما أنيطت له مجموعة من الاختصاصات القضائية والإدارية، وأعطيت له صلاحيات واسعة لمراقبة استعمال وتسيير الأموال العمومية من قبل الدولة والجماعات الإقليمية ومُختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية مهما كان طبيعة نشاطها³.

¹- القانون رقم 05/80، المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400، الموافق لـ 01 مارس 1980، يتعلّق بمُمارسة وظيفة الرّقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج رج ج، العدد 07، 32 أوت 1989، ص 848.

²- تجدر الإشارة إلى أنّه من حيث التّظيم فإن المرسوم رقم 127/63 المؤرخ في 19/04/1963 المتعلّق بتنظيم مصالح وزارة المالية نص في المادة 03 منه على إنشاء هيئات عديدة تابعة مباشرة لوزير المالية تختص بمُمارسة وظيفة الرّقابة المالية تتمثل في كل من: مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية والوكالة القضائية للخبزينة وهيئة الرّقابة المالية للنّفقات، وأخيراً لجنة مراقبة المؤسسات الاقتصادية العمومية. ما يلاحظ أنّ فكرة إنشاء مجلس محاسبة الواردة في النص السابق بقيت بدون تجسيد فعلي، حيث تمّ التّخلي عنها بصُدور المرسوم رقم 259/71 المؤرخ في 19/10/1971 الذي ألغى سابقه بعضاً من تلك الهيئات إلى وزارة المالية والذي لن يتطرّق إلى وضعيّة مجلس المحاسبة. أما من حيث المُمارسة فقد ظهرت آنذاك بوادر أولى لمُمارسة الرّقابة المالية اللاحقة في تلك الرّقابة التي كانت تُمارس من طرف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وذلك خلال الفترة المُمتدة من بين سنة 1968 والى غاية 1976 على حسابات الشركات الوطنية. لمزيد من المعلومات انظر: نُوار أمجوج، مجلس المحاسبة "نظامه ودوره في الرّقابة على المؤسسات الإدارية"، مُذكرة ماجستير بجامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007، 2006، ص 15.

³- زهير الشطاح، المرجع السابق، ص 118.

على أنّ ثاني قانون نظم مجلس المحاسبة كان القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04/12/1990¹ والمتعلق بتنظيم وسير مجلس المحاسبة، الذي ألغى القانون السابق رقم 05/80، وقد وجد سنده الدستوري في نص المادة 160 من دستور سنة 1989 وحصر مهامه في مراقبة مالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العامة، مستثنياً من رقابته المؤسسات العمومية الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري وكل هيئة أخرى غير خاضعة لنظام المحاسبة، هذا فضلاً عن تجريده لمختلف الصلاحيات التي كانت موكلة له في ظل القانون السابق.

وبصدور الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/07/1995² والمعدل والمتمم بالأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26/08/2010³ والمحدد حالياً لصلاحياته وتنظيمه وسيره، أصبح مجلس المحاسبة ومن جديد يتمتع بصلاحيات قضائية وإدارية واسعة تمنحه حق الحكم على حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط الميزاني والمالي والمعاينة على المخالفات المتعلقة بذلك، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، فقد أنيط لمجلس المحاسبة وفي ظل القانون الحالي المنظم له وتطبيقاً للمادة 170 من دستور 1996 الحق في مراقبة أداء الهيئات الخاضعة لرقابته وتقويم تسييرها من حيث الفعالية والكفاية والاقتصاد وتقديم التوصيات الملائمة لتحسين طرق التسيير.

وعُمومًا فمجلس المحاسبة باعتباره هيئة ذات كفاءة قضائية وإدارية فهو يعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية⁴، كما أنه في ذات الوقت يُعدّ مؤسسة مستقلة كونه لا يخضع لإشراف أو وصاية أية سلطة في الدولة. وهذا ما كرّسته خصوصاً المادة الثالثة في فقرتها الثانية من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم بنصها: "وهو يتمتع بالاستقلال الضروي ضماناً للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله...."، كما يتولى الرقابة اللاحقة أو البعدية على ميزانية الجماعات الإقليمية وهي ما يُطلق

¹ - القانون رقم 32/90، المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411، الموافق لـ 04/12/1990، يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج رج ج، العدد 05، 1990/12/53، ص 1690.

² - الأمر رقم 20/95، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج رج ج، العدد 23، 39، جويلية 1995، ص 25.

³ - الأمر رقم 02/10، المؤرخ في 16 رمضان عام 1431، الموافق لـ 26/08/2010، يعدل ويتم الأمر رقم 20/95، المؤرخ في 19 صفر 1416، الموافق لـ 17 يوليو 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج رج ج، العدد 50، 2010/09/01، ص 04.

⁴ - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 74.

عليها بالرقابة القضائية اللاحقة¹، التي تهدف من خلال النتائج المتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصّارم للموارد من خلال مختلف الآليات المستعملة من طرفه².

ثانياً: آليات الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات الإقليمية.

أنطت المادتين 175 و210 من القانونين رقمي 10/11 و07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، لمجلس المحاسبة مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وللوالي وتطهير حسابات التسيير للمحاسب، وله في هذا المجال صلاحيات عدّة عدّتها المواد من 07 إلى 12 من الأمر رقم 20/95 المتعلّق بتنظيم مجلس المحاسبة منها:

أ- مراقبة حسابات وتسيير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

ب- مراقبة تسيير الأسهم العمومية في مؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءاً من رأس مالها.

ج- مراقبة تسيير الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعية.

د- مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رؤوس شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها وتقييدها.

هـ- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية والتي تلجأ إلى دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعملية والتربوية والنقافية.

¹ بالنظر إلى استعماله لصلاحياته القضائية كثيراً .

² أما عن تشكيلته فيتكوّن من ثلاث فئات، الفئة الأولى: القضاة يتكوّنون من ثلاث رتب: رتبة خارج السلم: وتضم 04 مجموعات، رتبة المستشارون وتضم مجموعتين، رتبة المحاسبين: وتضم 03 مجموعات. الفئة الثانية: سلك المدققين الماليين المحدث بالمرسوم التنفيذي رقم 420/01 المؤرخ في 20/12/2001) مكلفين بمساعدة القضاة في القيام بعملهم. والفئة الثالثة: مستخدمي المجلس: موظفون من مختلف الأسلاك والأصناف يتولون مهام تقديم الدعم التقني الضروري للمراقبين فضلا عن المهام المتعلقة بكتابة الضبط وتسيير مالية المجلس. لمزيد من المعلومات أنظر: زهير شطّاح، المرجع السابق، ص 119؛ نوار أمجوج، المرجع السابق، ص 23 وما يليها.

ومن هنا، يمكن ملاحظة تعدد أشكال الرقابة من قبل مجلس المحاسبة التي يُمارسها على ميزانية الجماعات الإقليمية الجزائرية والتي يُمكن حصرها في:

أ- حق الإطلاع على الوثائق وسلطته في التحري: حيث يحق لمجلس المحاسبة طلب كل الوثائق التي من شأنها أن تُسهل رقابة العمليات المالية و المحاسبية واللائمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته. وفي هذا الإطار وطبقاً لنص المادة 15 من الأمر رقم 02/10 المعدلة للمادة 61 من الأمر رقم 25/95، فإنه يُمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامة مالية تتراوح بين 5000 دج و 50000 دج ضد المحاسب المتسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال الوثائق أو المستندات الثبوتية أو عدم تقديمها.

ولإجراء كل التحريات الضرورية قصد الإطلاع على المسائل المنجزة، فإن مجلس المحاسبة يتصل مع إدارات الجماعات الإقليمية، كما يتمتع فضاته بحق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك البلدية أو الولاية، ويُمكن له أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته مهما يكن وضعها القانوني للإطلاع على كل المعلومات والوثائق والتقارير التي تمتلكها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها.

وزيادة على ذلك وقصد مساعدته في أعماله المادية، يُمكن لمجلس المحاسبة وتحت مسؤوليته إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين، وذلك بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها¹.

ب- رقابة نوعية التسيير أو كما تُسمى أيضاً برقابة الأداء:

بمقتضاها يُراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الجماعات الإقليمية، من خلال تقييم شروط استعمال البلدية والولاية للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

وطبقاً لنص المادة 69 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، فتشمل رقابة نوعية التسيير من خلال تأكيد مجلس المحاسبة خلال تحرياته من وجود وملاءمة وفعالية وفعالية لآليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين. وله في هذا الإطار التأكد من إقامة الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته لأنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها ومصالحها، وكذا التسجيل وتقفي كل العمليات المالية والمحاسبية والممتلكية المنجزة.

¹ - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 75.

وبهذه الصفة، يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية و الحماية والتسيير الأمثل للمال العام و الممتلكات العمومية.

وفي ذات الإطار ووفقاً لنص المادة 70 من الأمر رقم 20/95 سالف الذكر، يُراقب مجلس المحاسبة شروط المنح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الجماعات الإقليمية قصد التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها.

وتجدر الإشارة، إلى أن رقابة مجلس المحاسبة تمتد لتشمل الموارد التي جمعتها الجماعات الإقليمية وإلى التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها انطلاقاً من موارد التي جمعتها مع الأهداف التي تتوخاها الدعوة إلى التبرعات العمومية¹.

ج- رقابة مجلس المحاسبة لحسابات المحاسبين العموميين:

فالمحاسبون العموميون للبلدية والولاية (أمناء خزينة البلدية والولاية) يتحملون مسؤولية خاصة عن مراقبة العمليات المالية المؤكدة إليهم وتنفيذها، والمتمثلة في المسؤولية المالية الشخصية. واعتباراً للتبعات المهمة المترتبة عن قيام هذه المسؤولية والمتعلقة بمطالبة المحاسب المعني بتعويض الضرر عن أية مخالفة في تنفيذ العمليات المالية، أو أي نقص في الأموال والقيم من ماله الخاص عند الاقتضاء، وقصد ضمان مبدأ الحياد والموضوعية عند اتخاذ ذلك الإجراء، فقد أنيط لمجلس المحاسبة القيام بالرقابة على حسابات المحاسبين العموميين للبلدية والولاية.

ويتمثل أول إجراء لمراجعة تلك الحسابات في إلزام المحاسبين العموميين للبلدية والولاية بتقديم حسابات تسييرهم إلى المجلس بعد نهاية كل سنة مالية، والتي تلخص مجمل العمليات المنفذة من قبلهم مباشرة أو من قبل المحاسبين والوكلاء التابعين لهم.

وكخطوة ثانية فإن مجلس المحاسبة يقوم بتدقيق تلك الحسابات، إذ يتم التحقق أولاً من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية، كالتقيد المحاسبي الصحيح لهذه العمليات

¹ - المادة 71 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

وأرصدتها ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها قصد التأكد من شرعيتها وصحتها المالية.

وفي حالة ما إذا لم تُسفر تلك العمليات عن وجود أية مخالفة أو نقص في الأموال والقيم فإن المجلس يبت في مسؤولية المحاسب المعني بقرار نهائي يقضي بإبراء مسؤوليته.

أما في حال ما إذا ثبت خلاف ذلك، فإن المجلس يبت أولاً بقرار مؤقت يتضمن أوامر أو تحفظات إلى المحاسب العمومي الذي يكون ملزماً بالرد عليها خلال شهر، قصد تقديم التبريرات والمستندات الثبوتية والتوضيحات اللازمة التي من شأنها إبراء مسؤوليته، وفي حال نجاحه في ذلك، يبت مجلس المحاسبة بقرار نهائي يبرئ بموجبه مسؤولية المحاسب وإلا فإنه يضعه في حالة مدين إذا لم ينجح في ذلك، ويحكم عليه بدفعه مبالغ النفقات المسددة بدون مبرر شرعي أو الإيرادات غير المبرر عدم تحصيلها أو النقص في الأموال والقيم¹.

د- رقابة الانضباط المالي والميزاني:

من آليات رقابة مجلس المحاسبة على الجماعات الإقليمية، مراقبته مدى احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للبلدية والولاية عن طريق مراقبة الأخطاء أو المخالفات التي تكون خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال أموال الجماعات الإقليمية، أو الوسائل المادية وتلحق ضرراً بخزينة البلدية أو الولاية. ومن بين المخالفات التي يمكن أن يعاقب عليها المجلس يتم ذكر:

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.

- استعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية الممنوحة من طرف الجماعات الإقليمية بضمان من الأهداف، غير الأهداف التي منحت من أجلها.

- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقها للقواعد المطبقة في مجال الرقابة السابقة.

ثالثاً: نتائج رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات الإقليمية:

¹ - زهير شطاح، المرجع السابق، ص 123.

وفيها يتمّ التّعرض لأهمّ التّناجج المُرتببة على رقابة مجلس المُحاسبة على نوعية التسيير وعلى حسابات المُحاسب العُمومي، وأخيراً نتائج رقابة الانضباط الميزاني والمالي، وذلك على الشّكل التّالي:

أ- نتائج رقابة نوعية التسيير:

يترتب على هذه الرّقابة التّي يقوم بها مجلس المُحاسبة إعداد تقارير تحتوي على المُعاينات والمُلاحظات والتّقييمات، لتُرسل إلى مسؤولي المصالح والهيئات التّابعة للجماعة الإقليمية، كما يضبط مجلس المُحاسبة تقيّمه النّهائي ويصدرُ كُُل التّوصيات والاقتراحات اللّازمة بغرض تحسين فعّالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المُراقبة، ويُرسلها إلى مسؤوليها وإلى الوزراء والسُّلطات الإداريّة المعنيّة¹.

وطبقاً لنصّ المادة 19 من الأمر رقم 02/10 والمتمّمة لأحكام المادة 73 من الأمر رقم 20/95 المتعلّق بمجلس المُحاسبة، فإنّه يتعيّن على مسؤولي الجماعات الإقليمية الذين أرسلت إليهم النتائج النّهائية لعمليات الرّقابة المنجزّة، أن يبلغوها إلى المجالس الشعبيّة البلديّة والولائيّة باعتبارها هيئات مداولة في اجل أقصاه شهرين.

ب- نتائج رقابة مجلس المُحاسبة على حسابات المُحاسبين العُموميين:

نكون أمام حالتين هنا، وذلك على الشّكل التّالي:

1- الحالة الأولى: إذا نتج عن عمليات رقابة الحساب عدم وُجود أيّة مخالفة أو نقص في الأموال والتّقييم، فإنّ المجلس هنا يبت في مسؤوليّة المُحاسب العُمومي بقرار نهائي يقضي بإبراء مسؤوليته (*décharge de responsabilité*)، ويضاف إليهم إخلاء الذّمة *quitus* الذي يسمح للمُحاسبين المُنتهية مهامهم بالاحتجاج به قانوناً فيما يتعلّق بالتحرّر من التّزامات وظيفتهم، والمُطالبة برفع اليد عن الضمانات التّي يكوّنون قد قدموها إلى الهيئات المعنيّة عند مباشرة مهامهم.

2- الحالة الثانية: إذا أسفرت عمليات رقابة الحساب على وُجود مُخالفة أو نقص في الأموال هنا يبت مجلس المُحاسبة بقرار مُؤقت يتضمّن أوامر أو تحفظات إلى المُحاسب المعني، الذي يكوّن مُلزماً بالردّ عليها في مُهلة شهر وذلك بتقديم التبريرات وخاصة منها المستندات التّبوتية

¹ - المادة 73 من الأمر رقم 20/95 المتعلّق بمجلس المُحاسبة.

والتوضيحات اللازمة التي من شأنها إبراء مسؤوليته عن المخالفات المسجلة على تسييره، أو إثبات أن مبالغ النفقات المدفوعة بدون مبرر شرعي أو الإيرادات غير المبرر عدم تحصيلها أو النقص في الأموال والقيم قد تم تسديدها من طرف المدينين بها من طرفه هو من أمواله الخاصة.

وفي نهاية الأجل يبت المجلس بقرار نهائي يُبرئ بموجبه مسؤولية المحاسب، الذي قد يكون برر كل المخالفات المنسوبة إليه في القرار المؤقت أو أثبت تسديد المبالغ المترتبة عنها في ذمته، وإلا فإنه يضعه في حالة مدين ويحكم عليه بدفع مبالغ النفقات المسددة بطريق غير شرعي أو بالنسبة للإيرادات غير المبرر تحصيلها أو النقص في الأموال والقيم¹.

ج- نتائج رقابة الانضباط الميزاني والمالي:

يُعاقب مجلس المحاسبة ودون المساس بالمتابعات الجزائية كل مسئول أو عون ممثل للجماعة الإقليمية التي كانت خاضعة لرقابته وقام بخرق حكم من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته، لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الجماعة الإقليمية بغرامات مالية، يُمكن أن يُحدد مبلغها الأقصى إلى ضعف المبلغ المقدر في المادة 89 من الأمر رقم 20/95 سالف الذكر، لتكون أحكام وقرارات مجلس المحاسبة قابلة للطعن.

ودراسة الرقابة المالية عن طريق مجلس المحاسبة، تفرض طرح تساؤل عما إذا كانت هذه الرقابة تؤثر في حجم تمتع الجماعات الإقليمية الجزائرية بالاستقلالية أم لا؟

للإجابة على هذا التساؤل ذهب البعض إلى أن رقابة مجلس المحاسبة تُعد من أخطر الرقابات التي تؤثر على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر².

في حين يذهب البعض الآخر إلى مخالفة الرأي الأول-ونؤيده في ذلك- إلى أن اختصاصات مجلس المحاسبة يدخل في مدى مطابقة مالية الجماعات الإقليمية لقواعد الميزانية وللقوانين والتنظيمات، فضلاً على أن رقابة مجلس المحاسبة تنطبق على مالية الجماعات الإقليمية بحكم القانون ولا يُمكن للسلطة الوصية أن تفرض هذه الرقابة، كما أنه لا يُمكن أن تؤثر في عمل الإدارة

¹- زهير شطاح، المرجع السابق، ص 123.

²- رابح قمقاني، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1987، ص 80 .

وتسيير المصالح الخاضعة للرقابة، وأبعد من ذلك فمتى فعلت هذه الرقابة يمكن أن تُعد من أهم الآليات المعتمد عليها لمحاربة الفساد المالي¹.

الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية البلدية والولاية في الجزائر.

وفيها يتمّ التّعرض إلى قراءة في نشأة المفتشية العامة للمالية (أولاً)، وأشكال الرّقابة وآلياتها المُمارسة على ميزانية البلدية والولاية في الجزائر من طرف المفتشية العامة للمالية (ثانياً)، وأخيراً النتائج المُترتبة على هذه الرّقابة (ثالثاً).

أولاً: قراءة في نشأة المفتشية العامة للمالية:

تمّ إنشاء المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980² الذي حدّد تنظيمها وسيرها وصلاحياتها، وذلك قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 32/92 المؤرخ في 20/01/1992³ المُحدّد لتنظيم هيكلها المركزية، والرسوم التنفيذي رقم 33/92 المؤرخ في 20 جانفي 1992⁴ المُحدّد لتنظيم مصالحها الخارجية وصلاحياتها، والرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992⁵ والمُحدّد لصلاحياتها الذي ألغى في نفس الوقت لأحكام المرسوم رقم 53/80 باستثناء مادته الأولى المُتعلّقة بإحداث المفتشية، أمّا حالياً فهي تخضع إلى المرسوم التنفيذي رقم 272/08⁶ المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 الذي يُحدّد صلاحياتها.

¹ - مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 93.

² - المرسوم رقم 53/80، المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400، الموافق لـ 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل مجلس المحاسبة، ج ر ج ج، العدد 10، 04 مارس 1980، ص 349.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 32/92، المؤرخ في 15 رجب 1412، الموافق لـ 20/01/1992، يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر ج ج، العدد 06، 26/01/1992، ص 180.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 33/92، المؤرخ في 15 رجب 1412، الموافق لـ 20/01/1992، يحدّد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط إختصاصها، ج ر ج ج، العدد 06، 26/01/1992، ص 182.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المؤرخ في 18 شعبان 1412، الموافق لـ 22/02/1992، يحدّد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج ج، العدد 15، 26/02/1992، ص 411.

⁶ - المرسوم التنفيذي رقم 272/08، المؤرخ في 07 رمضان 1429، الموافق لـ 07 سبتمبر 2008، هو المُحدّد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج ج، العدد 50، ص 11.

وُتدار المُفتشِيّة العامّة للماليّة من طرف مُفتشين ينتظمون في شكل وحدات مُتتقلّة تُسير من قبل رؤساء بعثات أو رؤساء فرق، و يكون هؤلاء المُفتشون تابعين إما لهياكل المُفتشِيّة أو لمصالحها الخارجيّة المُتمثّلة في المُديريات الجهويّة.

ثانيًا: أشكال الرقابة المُمارسة على ميزانيّة الجماعات الإقليميّة من طرف المُفتشِيّة العامّة للماليّة وكيفية تنفيذها:

بحسب المادة 02 من المرسوم رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06: " تُمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية...."¹.

و تُمارس هذه الرقابة بواسطة مُفتشين عامين يُطلق عليهم اسم "المُفتشين" يخضعون عند مُباشرتهم لمهامهم لأداء اليمين على النّحو التالي: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق، وأن أحافظ على السّر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة عليّ"².

كما يتم تزويدهم ببطاقة وظيفية تُثبت صفتهم وتُبرر مُراقبتهم، وتتم عملية التفتيش بالانتقال إلى مقرّات البلديات والولايات المُبرمجة للقيام بعملية الرقابة، وذلك في ثلاث حالات:

أ- الحالة الأولى: بناء على الوثائق وفي عين المكان.

ب- الحالة الثانية: تجري المُراجعات والتّحقيقات بصورة فجائية بدون إعلام الولاية أو البلدية.

ج- الحالة الثالثة: بعد الإخطار وتبليغ مُسبق عن المهام المُتعلّقة بالدراسات أو الخبرات المُحتملة من أجل تحضير نفسيهما "البلدية والولاية"¹.

¹ - كما تخضع لرقابتها أيضًا: المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام و الإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية، و كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها الداخلي. و لمزيد من الشرح أنظر: عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص70.

² - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص71.

وفي سبيل القيام بمهام الرقابة، فإنه يقع على مسؤولي الجماعات الإقليمية والهيئات التابعة لها التزام يقضي بتدخلهم لتوفير ظروف العمل اللازمة لأداء المفتشين لمهامهم، ووفق ما تضمنته المادتان 16 و17 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 سالف الذكر، عن طريق تقديمهم لهم لمجموع الأموال والقيم التي بحوزتهم ومدّهم بكل السجلات والأوراق والإثباتات أو الوثائق الخاصة بذلك، كما لهم الإجابة على المطالب المقدمة دون تأخير. وتجدر الإشارة أنه ليس لمسؤولي الجماعات الإقليمية التملص من الالتزامات السابقة بحجة احترام الطريق السلمي والسر المهني أو الطابع السري للوثائق المطلوب الإطلاع عليها أو العمليات التي تجري عليها المراقبة².

أما عن مظاهر الرقابة التي تُمارسها المفتشية العامة للمالية على ميزانية البلدية والولاية في الجزائر، فتتمثل أساساً وفق المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 سابق الذكر في مهام الرقابة والتدقيق و التحقيق والخبرة و التقييم التي تقوم حسب الحالة على مايلي:

أ- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي.

ب- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك.

ج- ابرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.

د- دقة المحاسبات وصدقها و انتظامها.

هـ- مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف.

و- شروط تعبئة الموارد المالية.

ز- تسيير إتمادات الميزانية و استعمال وسائل السير.

ح- شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات والمؤسسات العمومية.

ط- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهبة العمومية.

على أن تدخلات المفتشين ليست مطلقة وإنما تخضع لجانب المشروعية ودقة الحسابات، إذ تشمل وفق المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المحدد لصلاحياتها على ما يلي:

¹ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 و المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

² - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص73.

أ-مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على اختلاف أنواعها التي يحوزها المُسيرون والمُحاسبون.

ب-طلب تقييم كل وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية و أية خبرة أجنبية.

ج-القيام بأي بحث أو تحقيق في عين المكان للتأكد من أنّ أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت مُحاسبتها على أسس صحيحة وكاملة وإثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الاقتضاء، وبهذه الصفة فللمفتشين حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها المُحاسبون العُموميون ومُحاسبو الهيئات التابعين للجماعة الإقليمية.

د-تقديم أي طلب معلومات كتابي أو شفهي.

هـ-الإطلاع على السجلات و المعطيات أيًا كان شكلها.

و-التيقن من صحة المُستندات المقدمة وصدق المعطيات و المعلومات الأخرى المبلغة.

ثالثاً:نتائج المراقبة المُمارسة على ميزانية الجماعات الإقليمية من طرف المُفتشية العامة للمالية:

بانتهاء عملية الرقابة على ميزانية الجماعات الإقليمية، فإنّ المُفتشية العامة للمالية تُحرر تقريراً أساسياً تُسجّل فيه أهم الملاحظات والمعاينات و التقديرات حول التسيير المالي و المحاسبي التي قاموا بجمعها أثناء القيام بممارسة مهامهم في كل من مقر البلديات والولايات، ويحتوي هذا التقرير طبقاً لنص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 على أي اقتراح تدبير من طبيعته أن يُحسن الأحكام التشريعية والتنظيمية المُطبقة عليها، ليُبلغ هذا التقرير لمُسيري المصالح والهيئات المعنية الذين بدورهم يُقومون بالإجابة عليه خلال مدة أقصاها شهرين، مع إمكانية تمديد هذه المدة لشهرين من طرف رئيس المُفتشية العامة للمالية بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية، وفي حال عدم الرد تصبح التقارير الأساسية نهائية¹.

وطبقاً لنص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 سابق الذكر، يترتب على جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التّقاضي ويعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعاينات المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الكيان المراقب، ليبلغ مرفقاً

¹ - المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

بجواب المسير للسلطة السلمية والوصية له دون سواها التي تعلم المفتشية العامة للمالية بالتدابير التي أثارها التقرير المبلغ لها.

وما يمكن ملاحظته من خلال مختلف النتائج المترتبة على آليات الرقابة المالية، أنّ هذه الرقابة لم تتمكن من تحقيق الأهداف المرجوة منها، الأمر الذي كرّس انعدام الثقة بين السلطة المركزية والمجالس المنتخبة في تسيير ماليتها المحليّة، وهو ما أثر سلبيًا على فاعليّة هذه المجالس في البحث عن إيرادات أخرى خاصة غير جبائية. ومن ثمّ الاكتفاء بالدعم المركزي والإعانات المقدّمة من طرف الدولة والذي تُعتبر أهم مورد لإدارة المشاريع التنموية المحليّة¹.

ولأنّ آليات الرقابة المالية الممارسة على الجماعات الإقليمية ذات مردود ضعيف بالنظر لعدم اقترانها بجزاءات فعلية، و ذلك ما يُفسّر عدم مساهمتها في منع تجاوزات رؤساء المجالس الشعبية البلدية ومُحاربة الفساد في إبرام الصفقات العمومية، الأمر الذي يستلزم البحث عن آليات أخرى تُضاف إلى الرقابة المالية قصد مراقبة أموال الجماعات الإقليمية وذلك لا يتأتى إلا بالرقابة الشعبية التي يمكن أن تُعطي الفرصة للمواطن المحلي في متابعة المنتخبين المحليين بأنفسهم ممّا قد يُساهم في تحقيق الاستقلالية وخاصة في مجال الرقابة، وتنهض بواقع الجماعات الإقليمية في ظل مختلف العوائق الموجودة والتي تعد موانع من شأنها أن تكبح الإصلاحات المنتهجة وهذا ماسيتم التّعرض له فيما يلي.

المبحث الثاني: الرقابة الشعبية الممارسة وآفاق الجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل موانع الإصلاح.

إضافة إلى الوصاية الإدارية والرقابة المالية فقد تُمارس على الجماعات الإقليمية رقابات أخرى متعدّدة، أفرزتها طبيعة التعددية السياسية من ناحية، وعدم النجاعة التي تُلاحظ على الوصاية الإدارية بالرغم من شدتها واختلاف آلياتها نتيجة انحرافها عن الأهداف التي وُجدت من أجلها و حتى عدم فعالية الرقابة المالية من ناحية أخرى، من بين هذه الرقابات نجد الرقابة الشعبية التي غالبًا ما كان يرتبط مفهومها بالدول المنتهجة للنظام الاشتراكي، عندما كان يُنط مُمارستها بالحزب عن طريق البرلمان. في حين أنّها اتخذت مفهومًا آخرًا في النظم الليبرالية من خلال منظمات المجتمع المدني التي تُعتبر الأكثر تأثيرًا على سياسة الحكومات الداخلية والخارجية.

¹ - عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 54 .

وفي الجزائر، ارتبط مفهوم المجتمع المدني وكذا ظهوره بالتحول الذي عرفه نظامها السياسي، وانتقاله من الأحادية السياسية إلى التعددية الحزبية بعد فتح المجال للجمعيات بموجب دستور 1989¹، بما في ذلك الجمعيات ذات الطابع السياسي والثقافي والاجتماعي والنقابات والجراند المستقلة. ليتم المحافظة على هذا المكسب الديمقراطي حتى بعد إقرار دستور سنة 1996 من خلال المواد 41 و42 و43 منه- وإن كان المؤسس الدستوري قد قيد تلك الحرية بمجموعة من القيود القانونية- وخاصة إذا ما تم الإقرار أنّ الحديث عن المجتمع المدني في الجزائر قبل سنة 1989 لم يكن ممكناً بسبب سيطرة أدبيات الحزب الواحد على السلطة والمجتمع ككل، إذ أنّ كلّ الجمعيات والنقابات والصحافة كان مصدرها إرادة الحزب وليس إرادة مؤسسيها، كونها كانت تهدف إلى التعبئة العامة لصالح تدعيم الحزب الوحيد في السلطة وليس بقصد حماية حقوق الأفراد من تعسف السلطة. الأمر الذي جعل من الجمعيات القائمة آنذاك لا تأخذ صفة المجتمع المدني لعدم توافرها على شروطه. فضلاً عن عدم وجود نص قانوني من شأنه الترخيص لإنشاء جمعيات مستقلة عن إطار الحزب.

ونظراً لأنّ المنطق يفرض أن يكون دور المجتمع المدني على المستوى المحلي أكثر تأثيراً وفاعلية بحكم الاتصال المباشر بين السلطة من جهة والمواطنين من جهة أخرى، فإنّه ينبغي البحث في مدى نجاعة الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية الجزائرية من طرف المجتمع المدني باعتبارها آلية من آليات الرقابة الشعبية، بالنظر إلى أنّ نجاحها يُمكن أن يُكرّس استقلالية هذه الجماعات عن السلطة المركزية. غير أنّه وقبل ذلك ينبغي معرفة ما المقصود بالمجتمع المدني وما الدور المنوط به على المستوى المحلي، ومن ثمة معرفة واقع الرقابة الشعبية من خلال رقابة المجتمع المدني على البلدية والولاية في الجزائر (المطلب الأول)، وفي ذات الوقت في ظلّ هذا المبحث سيتمّ التعرّض إلى آفاق الجماعات الإقليمية في ظل موانع الإصلاح المختلفة وبخاصة أنّ واقعها كان ولا يزال لم يرق إلى المستوى المرغوب فيه سواء على المستوى الرسمي أو حتى على المستوى الشعبي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الشعبية الممارسة على الجماعات

الإقليمية في الجزائر.

في ظلّ مختلف التغيرات الفكرية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة، فإنّ المجتمع المدني كمصطلح فرض نفسه على المنظومة القانونية كأداة إنسانية ومجتمعية وطنية كانت أو دولية قصد

¹ - المادتين 39 و40 من دستور 1989.

بعث التنمية الشاملة. كما أنه جاء كتأكيد لما يُسمى بعولمة القيم الديمقراطية¹ ليشمل -وبالنظر لارتباط التنمية بمفهوم المشاركة وتوسُّع مفهوم هذه الأخيرة وارتباطها بالمجتمع المفتوح الديمقراطي- معنى المشاركة كافة أنماط المجتمع المُنظَّم عن طريق الجمعيات التي أصبحت وسيلة وآلية لتدبير الشؤون الوطنيَّة والمحليَّة. حيث يُمكن لهذه الكيانات تحديد مُتطلبات وأهداف أبناء الوحدة الإقليمية وجعل القرارات الصادرة عن السلطات المركزية مبنية على تطلُّعات وآراء الأطراف المعنية². وعليه، ففي فضاء هذا المطلب سيتمُّ التطرُّق بدايةً إلى مفهوم المجتمع المدني (الفرع الأول)، ثمَّ التَّعرض لاحقاً لفاعليه في الجزائر وللدور الذي ينبغي أن تقوم به مُنظَّماته على المُستوى المحلي في الجزائر (الفرع الثاني)، وأخيراً لواقع رقابة المجتمع المدني على الجماعات الإقليمية الجزائرية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم المجتمع المدني.

إنَّ مسألة تعريف المجتمع المدني تختلف حسب مجال استعمال مُنظَّماته، وباختلاف الزاوية التي يُنظر منها إليه سواء كان ذلك من ناحية علم الاجتماع أو علم السياسة أو علم القانون وغيرها. وبالنظر لعدم الخوض في تاريخ وأصول نشأة المجتمع المدني، ولا لدوره في الحياة الاجتماعية، وتطوره في إطار التنمية البشرية، ولا في الاختلافات العديدة حول تعريفه، فإنَّه يجب التأكيد بأنَّ الهدف من التَّعرض لهذه النقطة هو وضع تعريف عام وشامل من خلاله يتسنى توضيح العلاقة بين المجتمع المدني من ناحية، وبين التنمية والديمقراطية المحليتين من ناحية أخرى.

وفي هذا الإطار، يُمكن ذكر مجموعة من التَّعريفات تناولت المجتمع المدني، فكان يُعرَّف في ظلَّ الفكر الغربي القديم أنَّه: "كُلُّ تجمُّع بشري خرج من حالة الطبيعة (الفطرية) إلى الحالة المدنية التي تتمثل بوجود هيئة سياسية قائمة على اتفاق تعاقدية"³. في حين أنَّ المجتمع المدني عند

1- أحمد شُكر الصبيحي، مُستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000، ص20.

2- بوحنية قوي، دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد، ورقة مُقدمة في المُلتقى الوطني حول التحوُّلات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و17 ديسمبر 2008، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2008.

3- صالح زيان، تفعيل دور العمل الجمعي لتفعيل مكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية التشاركية في الجزائر، ورقة مُقدمة في المُلتقى الوطني حول التحوُّلات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و17 ديسمبر 2008 بكلية الحقوق بجامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2008.

هيجل¹ يُمثل الحيز الاجتماعي والأخلاقي الواقع بين العائلة والدولة، ويُعرّف عند كارل ماركس بأنه مجال للصراع الطبقي فخصّه: "في مجموع العلاقات المادية للأفراد في مرحلة مُحدّدة من مراحل تطور قوى الإنتاج أو القاعدة التي تُحدّد طبيعة البنية الفوقية بما فيها من دولة ونُظم حضارة ومُعتقدات"²، وينظر الفيلسوف الإيطالي أنطونيو غرا مشي إلى المُجتمع المدني باعتباره: "جزء من البنية الفوقية، هذه البنية تنقسم بدورها إلى مُجتمع مدني وآخر سياسي، ووظيفة الأول الهيمنة عن طريق الثقافة و الإيديولوجيا ووظيفة الثانية "الدولة" السيطرة والإكراه"³.

ويُنظر كذلك للمُجتمع المدني من زاويتين: الأولى واسعة، والثانية ضيقة، فالمفهوم الواسع يستوعب المؤسسات التقليدية والحديثة فيُعرّف بأنه: "مجموعة من المؤسسات والفعاليات والأنشطة التي تحتل مركزاً وسطاً بين العائلة باعتبارها الوحدة الأساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي والنظام القيمي في المُجتمع من ناحية والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ذات الصبغة الرسمية، من ناحية أخرى"⁴.

أمّا المفهوم الضيق له، فيحصر في المؤسسات الحديثة بأن عرّف بأنه: "مجموعة من المنظمات والممارسات التي تنشأ "بالإرادة الحرة" لأبناء أيّ مُجتمع له استقلال نسبي عن المؤسسات الإرثية مثل الأسرة والعشيرة والقبيلة من ناحية، وعن الدولة من ناحية أخرى.

فالمُجتمع المدني هو المُجتمع الذي تقوم فيه دولة المؤسسات بالمعنى الحديث أو هو المُجتمع الذي يكون فيه القضاء مُستقلاً وكذلك الأحزاب والنقابات والجمعيات...."⁵.

وفي نفس الإطار عرّفته ندوة المُجتمع المدني المُنظمة من طرف مركز دراسات الوحدة العربية عام 1992 على أنه: "يُقصد بمنظمات المُجتمع المدني المؤسسات السياسيّة و الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المُختلفة في استقلال عن السُلطة، لتحقيق

1 - مأخوذ عن: جان مارك بيوتي، فكر غرامشي السياسي، ترجمة لجورج طرابيشي، دار الطليعة، بيروت، 1975، ص 185.

2- ورد هذا التعريف في: احمد شكر الصبيحي، المرجع السابق، ص 21.

3- مأخوذ عن: جان مارك بيوتي، المرجع السابق، ص 186.

4- أحمد شكر الصبيحي، المرجع السابق، ص 23.

5- عيسى الشماس، المُجتمع المدني "المواطنة والديمقراطية"، منشورات إتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2008، ص 11، 12 .

أغراض مُتعدّدة منها المشاركة في صنع القرار السياسي، والإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية¹.

أمّا أمانى قنديل، فتري أنّ المُجتمع المدني: "مجموعة المُنظمات التي تتبع عن إرادة ومبادرات المواطنين الخاصة وتحتل موقعاً وسطاً بين مشروعات القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية وتهدف إلى تحقيق النفع العام"².

ومن خلال مُختلف التعاريف السابقة، يُستنتج أنّ المُجتمع المدني: "عبارة عن تنظيم طوعي إداري وليس عفويا مُستقلاً عن السلطة والمُجتمع، وهو بذلك يضمّ كلاً من الجمعيات المدنية والثقافية والمُنظمات والمؤسسات غير الحكومية والثقابات المهنية ووسائل الإعلام". أمّا بخصوص الأحزاب السياسية وإن كانت ضمن فاعلي المُجتمع المدني، فقد اختلف الفقهاء حول ضمّها أو عدم جعلها ضمن أعضائه-المُجتمع المدني- فالبعض يرى أنّها لا تنتمي إلى المُجتمع المدني كونها تهدف إلى تحقيق مصالح ذاتية أو عرقية أو طائفية، كما تهدف إلى الوصول إلى السلطة فقط مثلها مثل التّشكيلات التي تقوم على أساس الدين أو الطائفة أو الانتماء الإثني³. في حين يرى البعض الآخر أنّ الأحزاب السياسية إذا ما كانت تُشكّل مُعارضة حقيقية للسلطة، فهي من أعضاء المُجتمع المدني، بحُكم أنّها تطرح بدائل ضمن برامج اجتماعية واقتصادية وسياسية⁴. ومن مُنطلق ما سبق فالمُجتمع المدني يظهر في المُستوى الذي يتلاشى فيه دور السلطة ويتقدم فيه دور المُجتمع عن دور الدولة.

وانطلاقاً من المفاهيم السابقة، فإنّ المُجتمع المدني كمُصطلح يختلف عن باقي التّجمعات الأخرى كالمُجتمع الديني والمُجتمع الأهلي التي تتسم بكونها تلقائية و عفوية وطبيعية. في حين أنّ المُجتمع المدني إرادي وطوعي، كما أنّه يقوم على مجموعة من الأركان تتمثّل في:

— أن يكون الفعل إرادياً حراً: ليس مفروضاً من طرف سلطة الدولة.

1- هذا التعريف أورده في: مرسى مشري، المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المُنعقد يومي 16 و 17 ديسمبر 2008 بكلية الحقوق بجامعة حسبية بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2008.

2- أمانى قنديل، المجتمع المدني في العالم العربي: دراسة للجمعيات الأهلية العربية، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1994، ص 24.

3- عيسى الشماس، المرجع السابق، ص 23.

4- غزير محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 44.

-أن يكون التنظيم جماعياً: على شكل أعضاء وهو ما يميّزه عن باقي المجتمع.

-ضرورة وجود التزام أخلاقي سلوكي: بالدفاع عن مبادئ المنظمة واحترام حقوق الآخرين.

فضلاً عما سبق، تظهر أهمية المجتمع المدني من خلال:

أ-مراقبة السلطة السياسية بعدم تعديها عن الحقوق الفردية والمدنية.

ب-يعدّ أهم وسيط بين الدولة والمجتمع، قصد تقريب وجهات النظر والحيلولة دون تحويلها إلى عنف.

ج-يشارك في إدارة وتسيير بعض المجالات التي تعجز الدولة عن إدارتها بحكم انشغالها بمهام أكبر، ولعلّ أهم إطار لهذه المشاركة تتجلى من خلال الهيئات المحلية، إذ أنّ غاية المجتمع المدني ليست معارضة الدولة بقدر ما هو مساعدتها في تنمية المجتمع محلياً و وطنياً، وحماية مبدأ المشروعية عن طريق منع هيمنتها واختراقها للدستور والقانون.

وما يمكن ملاحظته من خلال التعرّض لمفهوم المجتمع المدني، أنّه تطوّر مع سيطرة النظام الرأسمالي الحديث و ارتباطه بمفهوم المجتمع البرجوازي، أمّا في دول أوروبا الشرقية¹ فإنّ له بُعداً إيديولوجياً مرتبطاً بالتوجه نحو تقليص دور الدولة وسيطرتها على الاقتصاد والمنظمات السياسية والاجتماعية والاتحادات والنقابات.

أمّا بعد انهيار المعسكر الشرقي، فقد أخذ مفهوم المجتمع المدني بُعداً تنموياً من خلال منظمات الأمم المتّحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وخاصة في مختلف الأنظمة التي شهدت تخلفاً في التنمية المحلية والتي فرض عليها إعادة تكييف نظامها القانوني بما يتيح لفاعلي المجتمع المدني المشاركة في عمليات التنمية وتمكينهم من حماية الفرد من تعسف الدولة باعتبارهم قوة ثالثة بين الدولة والمجتمع².

إنّ العلاقة بين السلطة ومنظمات المجتمع وفاعليها تبقى رهينة طبيعة النظام ومدى تفتحه على المجتمع، إذ تسعى السلطة وخاصة في ظلّ الأنظمة التسلطية إلى احتواء المجتمع المدني عن طريق توجيهه وتعطيل كل مبادرة يقوم بها، ليبقى عمل منظمات المجتمع المدني مرتبطاً ببرنامج السلطة السياسية ما يجعلها تأخذ نفس مصير الجماعات الإقليمية من حيث الرقابة والتدخل. لذلك

¹ - أحمد شكر الصبيحي، المرجع السابق، ص 125.

² - عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 45.

فإنّ الإشكال الذي يُطرح يتعلّق بدور المُجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر و ما أهمّ فاعليه؟ وهذا ما سيتمّ التّعرض له فيما يلي:

الفرع الثاني: المُجتمع المدني في الجزائر ودوره على المستوى المحلي.

تتأثر علاقة المجتمع المدني بالدولة و تختلف حسب طبيعة النّظام السياسي السائد في مجتمع ما، فيسهل تحديدها عندما تكون طبيعة هذا النّظام واضحة وثابتة، كأن يكون نظاما ديمقراطيا، أو تسلطيا، وحتى شموليا. في حين يصعب تحديدها إذا ما كان هذا النّظام في مرحلة التّحول كالتّحول نحو الديمقراطية، الأمر الذي يتطلب تفحص واقع وتفاعلات مختلف تنظيمات المجتمع المدني مع الجهات الرسمية داخل هذا النّظام، خاصة وأنه من سمات هذا الأخير الجمع بين سلوكيات ديمقراطية و أخرى تسلطية في ذات الوقت لصعوبة التّخلص من الميراث التّسلطي بسرعة¹.

ولأنّ الحديث عن منظمات المُجتمع المدني ومشاركتها في عمليات التّنمية في الجزائر لم يتأتّ إلا بعد التّحول نحو التعددية السياسيّة التي فتحت المجال لإنشاء الجمعيات المُستقلة مهما كان طابعها سياسي أو مدني. فينبغي بداية وقبل التّعرض لذلك، معرفة مضمون علاقة تلك المنظمات بالدولة ودورها في إدارة التّنمية المحلية، وكذا التّعرض إلى أهمّ فاعليه وذلك على النّحو التّالي:

أولا: فاعلو المجتمع المدني في الجزائر.

فمنظمات المُجتمع المدني في الجزائر شهدت نشاطاً واسعاً خاصة بعد أحداث أكتوبر 1988 والعشرية السوداء، وبالتّحديد من سنة 1995 بعد الاستقرار الذي عرفته مؤسسات الدولة، وبغض النّظر عن خلفيات تأسيسها وعلاقتها بالدولة، يمكن القول أنّه من بين أهمّ التّنظيمات على السّاحة الإجماعية و السياسيّة الجزائرية يتمّ ذكر:

أ- الجمعيات:

حيث ارتفع عددها من 86 جمعية سنة 1988 إلى 151 سنة 1990، وبعدها سجلت تراجعاً سنة 1992 بسبب حل جميع الجمعيات ذات الطابع الديني التي لها علاقة بالحزب

¹ - منير مباركية، علاقة المجتمع المدني بالدولة وتأثيرها على العملية الانتخابية في الجزائر، مجلة دفاتر وقانون، عدد خاص، أفريل 2011، الجزائر، 2011، ص 415.

المحظور "الجهة الإسلامية للإنقاذ"، ثم إلى أكثر من 600 جمعية سنة 1995، ليبلغ عددها وفق تصريحات وزير الداخلية والجماعات المحلية سنة 2009 إلى أكثر من 80 ألف جمعية¹. وتجدر الإشارة أنه بالرغم من هذا العدد الكبير إلا أن النسيج الجمعي في الجزائر يبقى ضعيف الفعالية وخاضعا لسلطة الدولة وهيمنتها وتوجيهها، وهو ما يظهر من خلال آراء ومواقف قياداتها التي عادة ما تصاغ وتعلن وفق هوى السلطة ولصالحها.

ب- وسائل الإعلام:

فتتواجد على الساحة الإعلامية الجزائرية ترسانة من وسائل الإعلام الخاصة مكتوبة ومرئية، وإن كانت تمارس وظيفتها الإعلامية، إلا أنها لا تتمتع باستقلالية تامة عن الدولة من جهة، أو الشخصيات والأحزاب المعارضة من جهة أخرى.

ج- النقابات:

ما يلاحظ أن النقابات المستقلة مهمشة وتبحث عن دور لها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، نتيجة عدم إقرار الدولة بها كشريك وطرف محاور، إذ تقتصر في حوارها على المركزية النقابية التي يطغى على عملها الوفاء التام للسلطة الحاكمة. وبالرغم من أن السنوات الأخيرة أفرزت حضور إجتماعي قوي لبعض النقابات التي استطاعت نوعا ما فرض مطالبها على السلطة، إلا أن العمل النقابي عموماً لا يزال ضعيفاً بفعل غلبة التيارات الموالية للسلطة الحاكمة.

ثانياً: علاقة منظمات المجتمع المدني بالدولة في الجزائر.

من معاناة واقع منظمات المجتمع المدني السابقة و تفاعلاتها مع الدولة، يمكن القول أن مظاهر العلاقة بينهما مطبوعة بطابع الهيمنة القوية للدولة بإعتبارها صاحبة الإمكانات والسلطة على منظمات المجتمع المدني الفاقدة للوسائل والمشتتة والمنقسمة على ذاتها.

هذا الوضع ساهمت فيه مجموعة من العوامل، يُذكر منها:

- **حادثة المجتمع المدني في الجزائر مقارنة بالسلطة:** فالمجتمع المدني لم يعرف تطوراً ملحوظاً سواء من حيث عددها أو أعمالها إلا في بداية التسعينيات مع الإنفتاح على التعددية السياسية، في مقابل نجد أن السلطة قائمة منذ عقود.

¹ - حلمي شعراوي، عزة خليل، جنان رمضان، دور المجتمع المدني و تنظيماته في التنمية و الحكم الموسع، حالة شمال الإفريقي، بحث مقدم بالتعاون مع مشروع بحثي للجنة الاقتصادية لأفريقيا، منشور على موقع كنانة او لاين.

-قوة إمكانيات الدولة في مقابل ضعف وسائل المجتمع المدني: إذ تملك الدولة ومؤسساتها إمكانيات مادية ومالية كبيرة تؤهلها للسيطرة والتحكم في أي تنظيم خارج عنها يعمل على المستوى الوطني، في حين نجد أنّ غالبية تنظيمات المجتمع المدني في الجزائر لا تتوفر على الحد الأدنى من الإمكانات المادية لممارسة نشاطاتها باستقلالية.

-تمويل الدولة لغالبية تنظيمات المجتمع المدني: إذ تقتقد أغلبية منظمات المجتمع المدني في الجزائر للقدرة على التمويل الذاتي نتيجة ضعف قاعدتها الشعبية وفضلاً على مجموعة القيود الواردة على حريتها في جمع التبرعات و المساعدات المالية. الأمر الذي جعلها تابعة في تمويلها للدولة، ممّا ولّد سيطرة هذه الأخيرة على قراراتها و تحويل العلاقة بينهما إلى علاقة شراكة سلبية في التّكفل بالقضايا المطروحة، بدل العلاقة الإيجابية¹.

-الوضعية الأمنية التي عرفتها الجزائر مع بدايات المجتمع المدني: أعطت حيزاً كبيراً لشرعية الدولة من أجل التّضييق على المجتمع المدني بمختلف فاعليه.

-تدخل الدولة في أنشطة المجتمع المدني: فالعوامل السابقة أكسبت السلطة قدرة كبيرة من شأنها التّدخل في نشاطات المنظمات المجتمع المدني و التّأثير على قراراتها، فضلاً على التّضييق عليها عن طريق إستعمال مجموعة الأدوات القانونية والسياسية و الإقتصادية المختلفة والمتعددة، وهو الوضع الذي مكنها من ضبط قوة المجتمع المدني و الإبقاء عليه ضعيفاً إلى درجة لا يمكنه تهديد مصالحها ومعارضة قراراتها.

-طبيعة النظام السياسي الجزائري: الذي لا زال في مرحلة تحول نحو الديمقراطية أفرز وجود بعض الممارسات غير الديمقراطية والتّسلطية التي لازالت تطفو على السّطح من فترة إلى أخرى، وهو ذاته ولّد أزمة ثقة إزاء منظمات المجتمع المدني، وخلق شعور يقضي بأنّ السماح بإنشاءها لا يُعبر عن حق من حقوق المواطن بقدر ما يُمثّل هبة تمنحها السلطة لمن تشاء ومتى تشاء أو تقوم بسحبها إذا ما توفر الإعتقاد لديها بأن عمل هذه التنظيمات من شأنه جلب متاعب معينة لها².

ثالثاً: دور منظمات المجتمع المدني على المستوى المحلي في الجزائر.

¹- منير مباركية، المرجع السابق، ص417.

²- منير مباركية، المرجع السابق، ص417.

إن كان المُشرِّع الجزائري لم ينص صراحة على مهام المُجتمع المدني ودوره باعتباره فاعل رئيس إلى جانب الدولة في القضايا الأساسية، إلا أنه أشار إلى ذلك في مواضع عدة من خلال اعتماده على الآليات التي فرضتها مختلف التحويلات التي شهدها العالم في ميدان حقوق الإنسان ومُحاربة الفساد. وتطبيقاً لذلك فقد أشار المُشرِّع عند تنظيمه لقانون مكافحة الفساد في ديباجته إلى المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمكافحة الفساد والتي تؤكد على ضرورة مشاركة المُجتمع المدني و تضافر جُهوده إلى جانب الدولة بهدف مُحاربة ذات الظاهرة¹، والقانون رقم 29/90² المتعلق بالتهيئة والتعمير في مادته 15 نص على ضرورة استشارة الجمعيات المحلية والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

أمّا عن آليات تدعيم منظمات المجتمع المدني للجماعة الإقليمية في إدارتها للتنمية المحلية، ينبعي القول أن القوانين الحالية المنظمة لهذه الجماعات لا تضع العوائق أو القيود حول مشاركة المُجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي، حيث مكنت المادة 13 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية أو كل خبير أو كل ممثل عن جمعية محلية معتمدة قانوناً الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانته بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم، فضلاً على إمكانية كل شخص في الإطلاع على مُستخرجات مُداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية. فيمكن لكل شخص ذي مصلحة الحُصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته³. وتظهر كذلك مظاهر التّدخل من خلال اللجان البلدية والولائية⁴، وإن كان المُشرِّع قد رسم ملامح الطابع الاستشاري لها، فإنه كذلك لم يُلزم هذه الأخيرة بالاستعانة بالمنظمات المُتخصّصة أو فاعلي المُجتمع المدني من أجل استشارتها أو شخصيات فاعلة لإطلاعها على مشاريع التنمية في البلدية والولاية⁵، ولأخذ اقتراحاتها حول

¹ - وهو ما تضمنته المادة 02 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومُحاربتة، ج ر ج، العدد 14، لسنة 2006، ص 35.

² - القانون رقم 29/90، المؤرخ 14 جمادى الأولى 1411، الموافق لـ 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج، العدد 52، بتاريخ 02/12/1990، ص 1652.

³ - المادة 14 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 31 وما يليها من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المادة 33 وما يليها من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

⁵ - وهو الواضح من خلال استقراء نص المادة 36 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية التي استهلّت بدايتها بكلمة يُمكن الأمر الذي يقضي بجواز دعوة كل شخص من طرف لجان المجلس الشعبي الولائي من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته.

أولويات المشاريع التي تهتم أبناء الوحدة الإقليمية التي يمكن تبنيها وفرضها على سلطة الوصاية باعتبارها تمثل تطلعات جُل المواطنين وليست فئة أو طائفة معينة. فضلاً على أنّ التجربة الحديثة تؤكد على ضرورة تفعيل دور جمعيات الأحياء من خلال إشراكها ومساهمتها في البرامج التنموية المحلية بشكل مباشر استثماري أو غير مباشر تطوعي، لتصبح أداة رقابة ومتابعة لهذه المشاريع في الأحياء التي تنتمي إليها كعمليات تزيين المحيط والإضاءة العمومية والنظافة والحفاظ على البيئة بشرط أن تجد هذه الجمعيات تأطيراً لها على مستوى لجان البلدية والولاية، حتى تكون لها سلطة الإشراف والمراقبة.

وما يلاحظ، أنّه إذا تمّ ضبط و تفعيل تدخّل المجتمع المدني بصفة قانونية في كلّ ما يُعد شأنًا محليًا، فإنّ ذلك يجعل من اللجان المحلية عبارة عن تنظيم لامركزي أفقي على المستوى المحلي موازي للمجالس المنتخبة¹. غير أنّ واقع منظمات المجتمع المدني في الجزائر يؤكد عدم فاعليتها في مجال مشاركتها لأسباب عدّة، من أهمها عدم قدرتها على إنجاز مشاريع اقتصادية ذات طابع تنموي لضعف الموارد المالية التي تعتمد على منحة تقدّم من طرف البلدية والولاية والدولة. فضلاً على أنّه عادة لا تُمارس تلك الجمعيات نشاطاتها بحرية نتيجة الرقابة الممارسة عليها من طرف السلطة وتكبيّلها بمجموعة من القيود القانونية، والأمنية التي من شأنها أن تُعيق قدرتها على المشاركة والابتكار. وهذا ما فرض من الناحية العملية على البعض من تلك المنظمات الانزواء تحت مظلة الأحزاب السياسيّة حتى تجد سندًا لها في ممارستها لأنشطتها²، الأمر الذي ينبغي معه القول-رغم أنّ الآمال كانت معفودة على التعديلات الأخيرة التي شهدتها قوانين الإدارة المحليّة- بضرورة البحث عن السبل التي من شأنها تفعيل دور منظمات المجتمع المدني و مشاركتها في صنع السياسة المحلية، وإدارة التنمية المحليّة بالشراكة مع المجالس المنتخبة.

وعموماً فمن أهم العوامل المساهمة في تقرير الوضع السابق وبخاصة على المستوى المحلي يتم
نذكر:

1- عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 48 .

2- هذا بالرغم من أنّ المادة 13 من القانون رقم 06/12، المورخ في 18 صفر عام 1433، الموافق لـ 12 يناير 2012، المتعلّق بالجمعيات، ج ر ج، العدد 15، 2012/01/02، ص 35 تنص على مايلي: "تتميز الجمعيات بهدفها وتسميتها وعملها عن الأحزاب السياسيّة ولا يمكنها أن تكون لها أية علاقة بها سواء أكانت تنظيمية أو هيكلية، كما لا يمكنها أن تتلقى منها إعانات أو هبات مهما يكن شكلها و لا يجوز لها أيضًا أن تساهم في تمويلها".

-**فمن حيث تكوين تلك المنظمات وتسميتها:** فبالنظر إلى مختلف فاعلي المجتمع المدني في الجزائر، الملاحظ أنّ جميعها ينطوي تحت تسمية "الجمعية" ما يدل أنّ بدايات معظم تلك الجمعيات كانت من منطلق العمل الخيري أو الإحسان التي يتبناها البعض إمّا من القطاع الخاص أو من فئة من الأشخاص يسعون إلى تقديم العون والمساعدة لشريحة معينة من الناس في إطار مناطقهم، وبذلك إنحصرت تلك الجمعيات في مناطق دون الأخرى، نتيجة أنّ تكوينها شهد نوعاً من العشوائية ممّا ولّد ضعفاً في مساهمتها في الجوانب التّتموية وإنحصار عملها فقط في الجانب الخدمي المعتمد على المساعدات و المعونات المقدّمة من طرف المانحين.

-**نوعية الخدمات المقدمة من طرف منظمات المجتمع المدني:** إذ يتسم نشاط تلك الجمعيات بالطابع التقليدي و الموسمي نتيجة تقديم أعمالها في مناسبات معينة، فضلاً على بقاء معظم المستفيدين من تلك الخدمات كفات غير منتجة وغير عاملة بانتظار الهبات والمساعدات المقدّمة لهم من طرف الجمعيات.

-**البناء الهيكلي لمنظمات المجتمع المدني:** فالبناء الهيكلي لمنظمات المجتمع المدني لا يرتبط بالأهداف التي تنشأ من أجلها تلك المنظمات، ما يجعل بعضها يفنقر إلى رسم الخطط و الأهداف الواضحة والبعيدة المدى لاستمرار نشاطها. فطبيعة عمل تلك الجمعيات لا يسير وفقاً للإطار المؤسسي المستند إلى تطبيق الأنظمة واللوائح الداخلية وفتح السجلات المالية و الإدارية ونظام الأرشيف، إضافة إلى عدم إمتلاك بعض المنظمات أو معظمها للمقرات الدائمة، وتتنقل أعضائها أو توقفهم عن مزاوله نشاطهم، وافتقار عمل تلك المنظمات إلى التعاون بينها وبين المؤسسات العمومية الداعمة لها وما ينتج عنه من إنعدام برامج التّأهيل و التّدريب الموجهة لقيادة وأعضاء الهيئات الإدارية العاملة في تلك المنظمات، كلّها عوامل أدت إلى ضعف مستوى الأداء فيها وجعل نشاطاتها بعيدة تماماً عن الأهداف المرجوة منها¹.

-**ضعف المشاركة في العمل التطوعي:** ويتضح ذلك خصوصاً من ضعف مساهمة العنصر النّسوي في العمل التطوعي و الذي يندرج ضمنه عمل المنظمات و الجمعيات و مؤسسات المجتمع المدني.

إنطلاقاً ممّا سبق، فينبغي وضع الإطار التّنظيمي الذي يسمح بالإنخراط في عملية المشاركة في التّتمية على المستوى المحلي بصورة إلزامية، قصد تغطية العجز الذي تُعاني منه بصورة خاصة

¹ - منير مباركية، المرجع السابق، ص418.

الجماعات الإقليمية، فيما يتعلّق بالإطار البشري سواء أكان من المُنتخبين أو المُعيّنين. كما يجب أن لا يتوقف الأمر عند حدّ تقديم الاستشارة بل يتعداها إلى المُشاركة في اتّخاذ القرار بصفة فعّالة وتحمل مُنظماته للمسؤولية في مجال إقامة المشاريع من طرف المُواطنين وليس فقط العمل فيها، فضلاً على إعادة تكييف نشاط الجمعيات وتحويلها إلى وكالات تنمية ذات طبيعة مهنية، والتّوفير لها آليات مُساهمتها في ترقية الديمقراطية التّشاركية ومُراقبة المجالس المُنتخبة تفعيلاً للرّقابة الشعبيّة والنّهوض بواقعها على النّحو الذي سيتمّ التّعرض له فيما يلي.

الفرع الثالث: واقع رقابة المُجتمع المدني على الجماعات

الإقليميّة في الجزائر.

إن كان مفهوم الرّقابة الشعبيّة في الجزائر يقوم على المُجتمع المدني ومُنظماته، فالمفروض أن يُكون له تأثير واضح على سياسة الحُكومة الدّاخلية والخارجية، من خلال قيامه بدور مُزدوج سواء من حيث المُساهمة في إدارة الحُكم أو من حيث القيام بعملية الرّقابة لمنع السّلطة من التّعدي على الحُرّيات الفردية والمُساهمة في إدارة الحُكم، أو من القيام بعملية الرّقابة على المستوى المحلي التّي تُلمح مظاهرها سواء قبل تنصيب المجالس المحلية (أولاً)، أو أثناء حياة تلك المجالس (ثانياً).

أولاً: رقابة المُجتمع المدني قبل تنصيب المجالس المحلية.

فالرّقابة الشعبيّة المُمارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر حالياً عادة ما تُكون عن طريق مُنظمات المُجتمع المدني التّي من المُفترض أن يتعدى تأثيرها الإطار المحلي ليشمل قرارات السّلطة المركزيّة.

و تعتمد الرّقابة الشعبيّة من خلال المُجتمع المدني وفاعليه على وسائل ومظاهر عدّة تبرز مظاهرها قبل تنصيب المجالس المحلية أو أثناء حياتها. فقبل تنصيب المجالس الشعبيّة المحليّة فالوضع يفترض أن يُكون للمُجتمع المدني دور هام في توعية المُواطنين بأهمية المُشاركة فيها عن طريق التّصويت وتوضيح برنامج كُل كُتلة لتوعية عامة الناس، أو بمُتابعة ومُراقبة العملية الانتخابية و تدريبهم على كيفية الرّصد الموضوعي المُحايد للانتهاكات التّي تحدث أثناء الانتخابات. وعُموماً فمن بين الأدوار التّي ينبغي ومن المُفترض أن تضطلع بها مُنظمات المُجتمع المدني من أجل الرّقابة الشعبيّة نذكر مايلي:

ففي مجال العملية الانتخابية: فالمفروض أن نشاط منظمات المجتمع المدني يعرف نوعاً من الكثافة أثناء الإستحقاقات الانتخابية من شأن مظاهرها أن تكون آليات للرقابة الشعبية وذلك كما يلي:

-إثراء ودعم النظم الانتخابية: عن طريق تتبع نقائص وثغرات الأنظمة الانتخابية وإقتراح أنظمة بديلة والضغط على المؤسسات التشريعية بمختلف الطرق والوسائل لتعديل الأنظمة القائمة أو تبني الأنظمة البديلة.

-التوعية و الحث على المشاركة الانتخابية: إذ يعمل المجتمع المدني عن طريق منظماته على إطلاع المواطنين الناخبين بحقوقهم وواجباتهم الانتخابية، عن طريق إعلامهم بالمواعيد الانتخابية وإجراءاتها، وإطلاعهم على مختلف البرامج المطروحة والمرشحين المعروضين بطريقة حيادية.

-توفير المعلومات اللازمة للناخب: فتقوم منظمات المجتمع المدني بتوفير الناخبين بمحتوى البرامج الانتخابية حتى تكون إختياراتهم صائبة، كما تعمل على شرح كيفية التصويت وأهميته و المعلومات المختلفة و الدّقيقة حول كل مرشح وكل برنامج مع توخي الحياد أثناء أداء هذه المهمة.

-مراقبة العملية الانتخابية: تعتبر منظمات المجتمع المدني عاملاً أساسياً لضمان نزاهة العملية الانتخابية وإضفاء المصداقية على نتائجها من خلال ممارسته لوظيفته بإعتباره مراقباً على كل مراحلها، ابتداء من مراجعة القوائم الانتخابية إلى الترشح، فالحملة الانتخابية، لعملية الفرز وإعلان النتائج، وتتم هذه العملية بشكل حيادي وموضوعي حيث تنشر تلك التّنظيمات تقاريرها حول مدى تطابق كل مراحل العملية الانتخابية مع المعايير الدولية للإنتخابات الديمقراطية، وتنبه إلى التجاوزات الحاصلة على مستواها. كما يراقب المجتمع المدني أدوار بعض الأطراف في العملية الانتخابية كدور وسائل الإعلام العمومية ومدى حيادها واحترافيتها في تغطية مختلف مراحل وحيثيات تلك العملية¹.

ومن آليات الرقابة الشعبية التي يُمكن أن يقوم بها المجتمع المدني يُذكر:

-قيام منظمات المجتمع المدني بالتعاون والتنسيق فيما بينها والعمل على إقامة الفعاليات والأنشطة المشتركة خاصة في المناطق الريفية والنائية.

¹ - منير مباركية، المرجع السابق، ص419.

-حثّ الجماهير على المشاركة في الانتخابات عن طريق تحويل الناخب المحلي من مجرد ناخب يُدلي بصوته إلى مُراقب للعملية الانتخابية و راصدٍ للانتهاكات التي تُصاحبها.

-استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة في عمليات المراقبة لجذب قطاع عريض من الجمهور، وخاصة الشباب.

وبالرغم من كل قيل سابقاً، تجدر الإشارة أنّ رقابة المجتمع المدني كآلية من آليات الرقابة الشعبية على فعاليات العملية الانتخابية المحلية مازالت بعيدة على تجسيد المظاهر السابقة، وهو فعلاً ما أفرزه واقع الانتخابات المحلية التي عرفتها الجزائر، ومرد ذلك يرجع بالأساس إلى مضمون العلاقة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني المتسمة بهيمنة الأولى على الثانية، والتي أفرزت ممارسات أقل ما يُقال عنها أنّها تحيد بالمفهوم الحقيقي للرقابة الشعبية. من هذه الممارسات يتم ذكر:

-التعبئة لصالح الأحزاب مرشحة السلطة: فبدلاً من الدور الأصلي الذي يمكن أن تلعبه منظمات المجتمع المدني و المتمثل في الحث على البرنامج الذي يتناسب وطموحات الناخبين المحليين بكل حرية، ذهبت تلك المنظمات إلى ممارسة الدعاية والتعبئة لصالح برامج الأحزاب الموالية للسلطة، وهذا ما يعتبر خروجاً عن الدور المفترض للمجتمع المدني.

-يغض المجتمع المدني الطرف عن العديد من الإجراءات الحاسمة على مستوى العملية الانتخابية، خاصة ما تعلق بقانون الانتخابات، تعيين موظفي الانتخابات، وتسجيل الأحزاب والناخبين وتحديد المرشحين... الخ.

-الملاحظ شبه غياب لمنظمات المراقبة الانتخابية المدنية غير الحزبية في الجزائر، باستثناء المراقبين الدوليين.

-تبعية المجتمع المدني وتحالفه السياسي و الانتخابي مع السلطة ومرشحها جعل من الحملات الانتخابية المحلية في الجزائر غير متوازنة، إذ أنّ المجتمع المدني في الجزائر مستغل من قبل السلطة لدعم مرشحها مستعينا بقدرته على التخاطب مع الناخبين والوصول إليهم بسهولة.

-تبعية المجتمع المدني للدولة أثرت على حياديته وعلى أدواره الحقيقية في الانتخابات وبالتالي زادت في درجة وحدة الشكوك حول نزاهة العملية الانتخابية ومصادقيتها¹.

¹ - منير مباركية، المرجع السابق، ص422.

وبغض النظر عما سبق، تجدر الإشارة إلى أنّ رقابة منظمات المجتمع المدني على البلدية والولاية في الجزائر لا تقتصر مظاهرها على مرحلة السابقة لتتصيب وتشكيل مجالسها المحلية، بل إنّها تتعدى لتبرز أثناء حياة وعمل تلك المجالس. وذلك على الشكل التالي.

ثانياً: مظاهر رقابة المجتمع المدني أثناء نشاط المجالس الشعبية البلدية والولاية.

تعتمد مظاهر الرقابة الشعبية أثناء حياة المجالس الشعبية المحلية والممارسة من طرف منظمات المجتمع المدني، كأصل عام على عدة آليات أهمها حضور مناقشات المجالس المحلية قصد إبداء آراء استشارية أو للاعتراض مباشرة على مداولاته. كما يمكن أن يكون تدخلها لاحقاً بتقديم شكاوى إلى الجهات الإدارية الرسمية أو اللجوء مباشرة إلى الطعن القضائي ضد مداولات المجلس في حال توافرها في رافع الدعاوى القضائية، رغم أنّ تشريعات عديدة¹ أقرت بتوافر المصلحة أو الصفة للجمعيات التي ترفع دعاوى قضائية ضد قرارات تمس بالمصلحة العامة وتخص نشاط الجمعية كجمعيات حماية البيئة، وجمعيات المحافظة على الثروات، وجمعيات حماية المستهلك، وغيرها من الجمعيات، فضلاً على إمكانياتها في استعمال الإعلام المحلي لرفض القرارات الإدارية².

وانطلاقاً مما سبق، يمكن ملاحظة أنّ القوانين الحالية المنظمة للبلدية والولاية وعلى العكس من مختلف التطلعات التي كانت مرسومة لهما، لم تنص على أية آليات فعالة لتمكين منظمات المجتمع المدني من ممارسة الرقابة على البلدية والولاية، إلا في إطار ما نصت عليه المادة 13 من القانون رقم 10/11 سالف الذكر³ التي رخصت لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بكل ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً من شأنها تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاته أو طبيعة نشاطه. أو حتى في إطار الطعن القضائي - بالنظر إلى طبيعة هذه الدعوى باعتبارها دعوى قانون عام - الذي يتطلب توفر الصفة التي تشترط في رافع الدعوى، ومادام المشرع الجزائري لم يعترف لمنظمات المجتمع المدني بالتواجد الفعلي في مداولات المجالس المحلية، فإنّه يصعب الاعتراف لها بالصفة في رفع الطعن القضائي ضد مداولات تهم السكان المحليين رغم أنّه سمح

¹ - من ذلك التشريع الفرنسي في المادة 8/2 إج الصادرة بالقانون 90-602 في 12 يوليو 1990 التي أعطت لجمعية مساعدة المرضى أو المعاقين من أصحاب الاحتياجات الخاصة والدفاع عنهم حق الإدعاء مدنياً في الجرائم التي تصيبهم وذلك بعد الحصول على موافقتهم أو موافقة ممثلهم الشرعي.

² - غزير محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 07، 08.

³ - تنص تلك المادة على: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما إقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة إستشارية بكل شخصية و كل خبير و/أو كل ممثل جمعية معتمدة قانوناً، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.

بِحضور وقائع الجلسات والمداولات كأفراد وليس كمُنظمة والذي يُعد في الأصل حُضوراً شكلياً فقط. فضلاً على أنّ مُعظم جلسات المجالس المحلية في الجزائر لا تُصاحبها حملة إعلامية مُسبقة للإعلان عن جلسات المُداولات أو البرنامج المطروح للنقاش، ممّا يُصعّب على مُنظمات المُجتمع المدني تفعيل مشاركتها، وإن كان هذا غير كافٍ فالأمر يفترض إيجاد آليات قانونية جديّة قصد تفعيل دور هذه المُنظمات، ومن ثمّ تجسيد الرقابة الشعبيّة سواء في ظلّ مرحلة إجراء الانتخابات، أو في ظلّ مرحلة تنصيب تلك المجالس عن طريق تفعيل إلزامية حُضور مُمثلين وتقنيين وفنيين عند مُناقشة المسائل الهامة وإشراكهم في النقاش والتشاور دون المشاركة في التّصويت. خاصة إذا ما تمّ الإقرار أنّ مُعظم الحالات العمليّة التي يُمكن لتلك المُنظمات التّدخل فيها تتعلّق بالدرجة الأولى بالاحتياجات المحليّة للمُواطن المحلي من حماية البيئة والمُحيط والمساحات الخضراء¹، التي رخص فيها القانون المُتعلّق بحماية البيئة رقم 10/03 الصادر في 2003/07/19² رفع الدعاوى القضائيّة ضدّ المُداولات أو الأعمال الإداريّة التي قد يُشكّل تنفيذها تهديداً للبيئة أو الأراضي الزراعيّة أو المساحات الخضراء. وبالتالي يُمكن تعميم هذه الآلية على باقي المجالات التي لها علاقة بالتّنمية المحليّة، الأمر الذي يُنشّط ويُفعّل الرقابة القضائيّة والشعبية في آنٍ واحد خاصة في ظلّ واقع الجماعات الإقليميّة الذي أقلّ ما يُقال عنه أنّه لم يرق للمستوى المطلوب الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن آفاق هذه الجماعات في ظلّ موانع الإصلاح المُتعدّدة؟ والتي ستكون الإجابة عليه فحوى المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني: آفاق الجماعات الإقليميّة في الجزائر في

ظلّ موانع الإصلاح.

تُعدّ الجماعات الإقليميّة في الجزائر الكيانات الأقرب إلى المُواطن المحلي، هي وإن كانت الأقرب له، فإنّها تقوم على مبدأ الاستقلالية وقاعدة الحُرية. غير أنّ ما يُلح أنّ التّعامل مع إصلاح نظام الجماعات الإقليميّة عموماً، وبالتالي نظام اللامركزية كان قائماً ومنذ الاستقلال على منطق تغليب الشّكل على الأصل³، كما ولا يزال يُحافظ على نفس الخاصيّة حتّى من خلال آخر التّعدّلات، وهو الواضح من خلال القانونين رقم 10/11 ورقم 07/12 اللذان من سماتهما أنّهما

¹ - عزيز مُحمّد الطاهر، المرجع السابق، ص 87.

² - القانون رقم 10/03، المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424، الموافق لـ 19 يوليو 2003، يتعلّق بحماية البيئة في إطار التّنمية المستدامة، ج ر ج ج، العدد 43، 20 يوليو 2003، ص 06.

³ - محمّد عجمي، موانع إصلاح الجماعات العُومية في المغرب العربي، مُستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، الجزائر، 2009، ص 162.

قانونان يحملان صفة القَدَم مع الجَدّة. فتتسم أحكامهما بالقَدَم على اعتبار أنّ هذا الإِصلاح الذي عرفته المنظومة القانونيّة للجماعات الإقليميّة الجزائريّة والأخرى السّابقة لها والمتعاقبة، لم تُدخَل أيّ تغيير يُمكن اعتباره جوهريًا على استقلالية الجماعات الإقليميّة عامّة، إذ ما زال النّظام القانوني لها يحتفظ بنفس آليّات الرّقابة المُستوحاة من النّمودج الفرنسي القديم، ويتصّف بالجَدّة بالنّظر إلى مجموع الأحكام التقنيّة التي تضمّناها ككيفيات التّحضير لجلسات وإجراءات انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي وتنصيبه وغيرها من المواضيع.

ومن هنا، فإنّ الموقف الذي اتّخذه المُشرّع فيما يخص موضوع وعُنصر الاستقلالية هو أنّه أثر أن يُكون عكس التطلّعات التي كانت تصبُو وتُنادي دائمًا بضرورة منح نطاق واسع من الحريّة للبلدية والولاية، وهذا ما يدفع إلى التّساؤل حول: السبب الذي حال دُون أن يمنح القانونان رقمًا 10/11 و 07/12 للبلدية والولاية حريتهما و استقلاليتهما باعتباره عُنصرًا من عناصر قيامهما، والذي كان ولا يزال مطلبًا منشودًا، وبصيغة أخرى لماذا لم تستطع المنظومة القانونيّة الحاليّة لكل من البلدية والولاية وحتى القوانين المرتبطة بها -كقانون الصفقات العموميّة- أن تُكون في مُستوى التطلّعات التي كانت مرسومة لها؟

إنّ الإجابة على هذا التّساؤل تتداخل فيها عوامل عدّة تُعد بحق موانع تكبح مختلف الإصلاحات المنتهجة، وتدفعنا للقول أنّه لا يُمكن الحديث عن آفاق الجماعات الإقليمية في الجزائر وتمتعها بنطاق واسع من الإِستقلالية، إلّا بعد معرفتها ومواجهتها حتّى يتمّ العمل على تذليلها. هذه العوامل مُتعددة منها القانونيّة والسياسيّة والإداريّة والسوسيوولوجيّة والثقافية والماليّة وغيرها، سيّتمّ تجميعها وبلورتها في إطار مجموعة من العناصر، الأولى تتعلّق بالنّص القانوني (الفرع الأول) والثانية سياسية (الفرع الثاني)، و موانع متعلّقة بالجانب المالي و البشري (الفرع الثالث)، وأخيرًا الموانع العمليّة المتعلّقة بتدعيم مراكز الجهات المعينة على المستوى المحلي (الفرع الرابع) .

الفرع الأول: موانع الإِصلاح المرتبطة بالنّص القانوني.

حتّى تتسم ممارسة الجماعات الإقليميّة بالفعاليّة مُدعمة بذلك لمظاهر إِستقلاليتها، ينبغي أن تتمتع هذه الكيانات بمجموعة من الإمكانيات من شأنها تحقيق ذلك، من بينها الإمكانيات القانونيّة والتي ينحصر مضمونها في توافر الكفاءة القانونيّة المُنظمة للصّلاحيات الممنوحة للجماعات الإقليميّة والمُرتبطة بمدى جودة النّص القانوني في تنظيم اختصاصاتها. فينبغي أن تُراعي هذه الإمكانيات عند وضع النّص مبدأ الأمن القانوني. هذا المبدأ يُعد من أهم الغايات الذي يهدف

القانون إلى تحقيقها، باعتباره أحد الأسس الهامة التي يقوم عليها بناء الدولة القانونية التي تخضع فيها سلطاتها لحكم القانون¹.

وتتحقق الكفاءة القانونية مثلاً من خلال الطريقة التي يعتمد عليها المشرع في تحديد مجموعة الصلاحيات الخاصة بالجماعات الإقليمية، والتي من المفروض أن يكون منصوصاً عليها قانوناً بطريقة واضحة و دقيقة، كونه -النص القانوني- الوسيلة الوحيدة المخول لها توضيح وتحديد نطاق هذه الاختصاصات. وهذا تماماً ما كرّسته قوانين البلدية والولاية من خلال المواد من 103 إلى 124 من القانون رقم 10/11، والمواد من 73 إلى 101 من القانون رقم 07/12 عند حديثها عن الاختصاصات الموكلة للبلدية والولاية، حيث أشارت أيضاً إلى ضرورة كفالة الدولة للموارد المالية في حال تحويل الصلاحيات من هذه الأخيرة إلى الجماعات الإقليمية².

ورغم ذلك و من خلال استقراء الأحكام القانونية للبلدية والولاية، يُمكن ملاحظة أن المشرع الجزائري آثر تغليب الجانب التقني والفني عند وضعه لتلك النصوص، مُبتعداً بذلك عن مبادئ اللامركزية (أولاً)، فضلاً عن عدم مراعاته لمبدأ الأمن القانوني وعناصره عند وضعه للنصوص قانوني البلدية والولاية (ثانياً)، ما يجعل تلك النصوص تتسم بالغموض والإبهام، وبالتالي عدم صلاحيتها للتطبيق.

أولاً: تغليب الجانب التقني والفني عند وضع النص القانوني المتعلق بالبلدية والولاية.

تُعرّف البلدية والولاية على أنّهما جماعتين إقليميتين تتمتعان بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة يُنَاط بهما البت والقيام بالشؤون المحلية، وهو ذاته التعريف الذي استوتحت عناصره المادة الأولى من القانونين رقمي 10/11 و 07/12. هذا التعريف وإن كان يتسم بالبساطة إلا أنه يشمل

¹ - عامر زغير محسين، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية، مركز دراسات الوفاء، العدد 18 لسنة 2010، العراق، ص 04؛ أحمد عبد الظاهر، الأمن القانوني كمقدمة دستورية، مقال على موقع كنانة أون لاين. وتجدر الإشارة أنه في سبيل توفير هذه الإمكانيات "القانونية" فإنه غالباً ما يتم إرسال وفود برلمانية متخصصة من دول مختلفة من شأنها أن تقدم شُرُوحات توجيهية للجان صياغة مشاريع القوانين المنظمة لمهام الجماعات الإقليمية، أو أن تُعطي السلطة التشريعية -خُصوصاً في المُجتمعات المُتمتعة بالحكم الذاتي- الحق في تحديد اختصاصاتها بموجب مراسيم في ظل المعايير التشريعية والمبادئ المُحددة في القانون، وهذا ما يفترض بصفة عامة أن تستفيد الجماعات الإقليمية في إطار القانون من سلطة تقديرية واسعة للقيام بمبادراتها بالنسبة لكل القضايا التي لا تُنَاط إلى جهات أخرى.

² - لقد نصت المادة 05/02 على أنه: "... يُرافق كل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة....". كما نصت المادة 04 من القانون 10/11 المتعلق بالولاية على أنه: "... يُرافق كل مهمة جديدة يُعهد بها إلى البلدية أو تُحوّل لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة".

كافة المبادئ العامة والأساسيات التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية، وهي مبادئ ترتكز بالمقام الأول على موضوع الاستقلالية القائم على الحرية في جميع مستويات الجماعة الإقليمية بلدية كانت أو ولاية، من ذلك حرية انتخاب ممثليها وحرية تدخلها في ممارسة الصلاحيات الموكولة لهما والتي ينحصر غرضها في المقام الأول على تأمين احترام البلدية والولاية لمبدأ المشروعية دون المساس بحريتها في التصرف¹.

ومن خلال القانونين رقم 10/11 و رقم 07/12 اللذان يُعدان آخر إصلاح شهدته البلدية والولاية في الجزائر، يُمكن القول أنّهما طوّرا نسبياً كل ما في البلدية والولاية وخصوصاً الجانب المتعلق بالتسيير الإداري لهما باستثناء الرقابة الممارسة عليهما التي ازدادت تشدداً مقارنة بما قرره سابقهما رقم 08/90 و رقم 09/90 المتممين، فقد أصبحت عُصراً يحل محل مبدأ الحرية في تأسيس اللامركزية وتطويرها، لتأخذ صفة التعميم بالنظر إلى نطاقها، وهو بذلك يُغلب الجانب التقني فيه. ولعلّ مظاهر ذلك تلمح من خلال تفصيلها لكيفية سير وعمل المجالس الشعبية البلدية والولائية، من إجراءات اجتماعاتهما في الدورات العادية وغير العادية، وفي الظروف الاستثنائية والنظام القانوني المطبق على رئيسي المجلسين الشعبيين البلدي والولائي من خلال إجراءات تنصيبها والإجراءات المتبعة في تخليهما عن المنصب، وغيرها من الأحكام التي تتسم بالمقام الأول بأنها ذات صبغة تقنية بعيدة تماماً عن مضمون اللامركزية.

إنّ القوانين الحالية للبلدية والولاية في الجزائر قد تجاهلت توسيع نطاق أهم مبدأ تقوم عليه اللامركزية الإقليمية، إذ و زيادة على مظاهر التضييق من استقلاليتها، فإنّ القانون رقم 10/11 قد تعامل مع أهم سلطة داخل المجلس ممثلة في رئيسه كمجرد موظف للإدارة المركزية، بحيث جعله يعمل تحت إشراف الوالي في تبليغ القوانين والتنظيمات والسهر على النظام العام والسكينة العمومية². كما أعطى للوالي سلطة الحُلُول والتي لا علاقة لها بقوانين اللامركزية، بل أكثر من ذلك فهي تتنافى معها لدخولها في نطاق السلطة الرئاسية وليس سلطة الإشراف³.

أمّا القانون رقم 07/12 فما يلمح أنّه فضلاً عن الآليات القانونية البسيطة المتاحة للمجلس الشعبي الولائي قصد متابعة مدى تنفيذ الوالي خلال الفترات الفاصلة بين الدورات للتوصيات الصادرة عن المجلس⁴، فقد أقرّ بإمكانية توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مسؤولي

¹ - بوحانة ثابتي، مستقبل وآفاق استقلالية البلدية في الجزائر في ظلّ القانون 10/11، المرجع السابق، ص 245.

² - المادة 88 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - مُحَمَّد عجمي، المرجع السابق، ص 167

⁴ - المادتين 103 و 104 من القانون 07/12 المنظم للولاية.

المصالح أو المُديريات. غير أنّ ذلك غير كافٍ كون أنّ تلك الميكانيزمات تتسم بعدم الفاعلية خاصة مع التكريس الخاطئ لمبدأ ازدواج الوظيفي للوالي، وكل ذلك يُعَدّي التبعية الموجودة للولاية تجاه السلطة المركزية.

وعليه، فإنّ الإصلاحات الواردة على البلدية والولاية في الجزائر لم تُحدث أيّ جديد إلّا على مستوى الجوانب التقنية والفنية لها، في مُقابل الحفاظ على مبدأ حماية سلطة الدولة مُثّلة في السلطة المركزية. وبالتالي فإنّ استقلالية الجماعات الإقليمية الجزائرية ومن ثمّ حرّيتها لا تُقاس إلّا بقدر عدم المساس بذلك المبدأ، وهو ما يُعبّر عن واقع العلاقة الموجودة بين البلدية والولاية من جهة، والدولة من جهة أخرى؛ والذي جعل هذه الأخيرة تأخذ مركز الوصي وليس المُشرّف على الأولى. وبالتالي اعتبار مُمثليها مُجرد أعوان تنفيذ للسياسة العامة للدولة أكثر منهم رجال تفكير في السياسة التّتموية المحلية بشكل يدعُو للتساؤل عن حقيقة وجود مصالح محلية بلدية و ولائية مُتميزة عن المصالح الوطنية من عدمها؟

ثانياً: عدم مُراعاة مبدأ الأمن القانوني عند وضع النصّ القانوني المُتعلق بالبلدية والولاية.

ينبغي أن يُراعى عند وضع أيّ نص قانوني يُنظّم أيّ مجال مبدأ الأمن القانوني، هذا المبدأ وإن كان مبدأ قضائياً بالدرجة الأولى لعدم تكريسه بموجب نص قانوني، فإنّه يقوم على مجموعة من العناصر يُفترض أن تُراعى عند وضع القاعدة القانونية تتمثل في: قابلية القانون للتوقع، و وضوح القاعدة وجعلها في المُتناول، استقرار الوضعيات القانونية، وأخيراً ضرورة الالتزام بواقعية النصّ القانوني، وبالتالي ضمان مُلاءمته مع الواقع الاجتماعي والثقافي والسياسي. ومن ثمّ فإنّ عدم العمل بهذا المبدأ من شأنه أن يصل إلى حدّ تجريد النصّ القانوني من كلّ حُجية كونه مُعقداً وغير واضحاً.

وبالرجوع واستقراء القانونين رقم 10/11 و رقم 07/12 المُتعلقين بالبلدية والولاية، يلمس سلبية العمل بمبدأ الأمن القانوني لتضمّنها نُصوصاً أحياناً تبدو مُعقدة، وأحياناً أخرى تتسم بالإبهام وعدم الوضوح، وهذا ما يدفع إلى القول بضرورة الإلتزام بواقعية النصّ القانوني مع ضمان مُلاءمته لمجموع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهذا ما جعل واقع الجماعات الإقليمية لا يُواكب دائماً الإصلاحات القانونية المُتعلقة بها، وفي هذا المجال ينبغي ذكر أمثلة بسيطة تمّ تناول بعضها قبلاً، من ذلك:

- غموض وإبهام بعض المواد كنص المادة 15 من القانون رقم 10/11 عند حديثها عن هيئات البلدية وهيكلها، وذلك بسبب عدم توضيحه للوضع الذي يُمكن أن تأخذه الإدارة المُنشطة من طرف

الأمين العام، فهل تُدرج ضمن هيئات البلدية أم تدخل ضمن تكوين الهيكل العام لها بالنظر إلى مختلف ما يترتب من آثار عن كلا الحالتين.

نصت المادة 53 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه تجري وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، كما قررت ذات المادة من القانون رقم 07/12 البطلان في حالة تحرير مداولات المجلس الشعبي الولائي بلغة غير اللغة العربية، الأمر الذي يمكن ألا يكون متماشياً مع الواقع الاجتماعي والثقافي السائد في معظم المناطق بالبلاد لكثرة التخاطب باللغة الفرنسية التي يبقى التخلص منها مشكلة صعبة نتيجة لأسباب تاريخية وثقافية¹.

احتراماً لمبدأ الأمن القانوني في فرض في كل عملية إصلاح احترام واجب التجديد من ناحية، واحترام استقرار الوضعيات القانونية من ناحية أخرى. لنجد أن كلاً القانونين رقمي 10/11 و 07/12 قد حادا عن هذا المبدأ. وهو الواضح من خلال نص المادة 59 من قانون البلدية الحالي، والمادة 53 من قانون الولاية الحالي عند حديثهما عن المداولات الباطلة بقوة القانون. إذ أن المشرع الجزائري لم يوفق إلى حد بعيد في تناوله لمواضيع المداولات محل البطلان، على اعتبار أن كل من المداولات الماسة برؤوس الدولة أو شعاراتها والأخرى غير المحررة باللغة العربية تدخل في نطاق الأولى المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات على النحو المذكور سابقاً. وعليه، فإن الغموض والتناقض وعدم الواقعية وأحياناً التميؤ، كلها عناصر جعلت من هذا الإصلاح يتسم بالسطحية والشكلية لتغليب الجانب التقني فقط وابتعاده عن الإهتمام بمبادئ اللامركزية عامة واستقلال كياناتها خاصة. كما أنها في ذات الوقت تجعلنا أمام نصوص تُوصف بأنها حالات للهديان التشريعي لعدم ارتكازها على مبدأ الأمن القانوني، الذي يقتضي جودة النص القانوني كأحد أسس دولة القانون. وهو ما ورد تماماً في التقرير العام لمجلس الدولة الفرنسي سنة 2006 بنصه: "أن القانون وجد للتنظيم وليس للثثرة أو لخلق أوهام وتغذية مواطن غموض و الإحباطات، وأن القانون يجب أن يكون تقنيًا Normatif"².

الفرع الثاني: موانع الإصلاح السياسية.

¹ - بوحانة ثابتي ، مستقبل وأفاق استقلالية البلدية في الجزائر في ظل القانون 10/11، المرجع السابق، ص246؛ محمد عجمي، المرجع السابق، ص182. وما يُدعم هذا القول أنه في منطقة القبائل فإن التخاطب باللغة العربية جد قليل بالنظر إلى انتشار التعامل والتحدث باللغة الفرنسية والأمازيغية.

² - Rapport public du conseil d'Etat, Sécurité juridique et complexité du droit, E.D C.E, 2006, p228.

وردت هذه الترجمة في، محمد عجمي، المرجع السابق، ص185.

بالنظر إلى الوضع الراهن للجماعات الإقليمية في الجزائر، فإن تبرير الإبقاء على تحكم الإدارة المركزية وهيمنتها على تلك الجماعات لا يركز فقط على مجموع الأسباب وموانع الإصلاح المرتبطة بالنص القانوني، طالما تأكد أن نقائصها ومواطن عجزها عديدة ومُتنوعة، أساسها سياسي بالدرجة الأولى. فالمفروض أن أي إصلاح مُدرج على نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر يهدف إلى إضفاء النجاعة، يجب أن يُصاحبه في نفس الوقت إصلاح سياسي في اتجاه الديمقراطية، وذلك إذا ما تمّ الأخذ بعين الاعتبار أن التنظيم الإداري المحلي عبارة عن نسق مفتوح يتأثر بمجموع الظروف السياسية الموجودة، إلا أنه في ذات السياق يُلمح وباستقراء التاريخ القانوني للبلدية والولاية في الجزائر نوعاً من التردّد عند تحديد المُشرّع لنطاق استقلاليتها عبر مُختلف الإصلاحات اللتان عرفتها، بما في ذلك القانونان رقما 10/11 و07/12. وفي البحث عن أسباب ذلك فإنّها تُرجع أساساً إلى تردّد الإرادة السياسية بشأن موضوع الاستقلالية (أولاً)، على اعتبار أن اللامركزية المحليّة تقوم من حيث الأصل على محور الحرّيّة التي تُعد مسألة سياسية بالدرجة الأولى. كما أن اللامركزية المحليّة تُعتبر من المسائل المُراهن عليها فهي بذلك لا تعدو أن تكون مسألة سياسية كذلك¹، فضلاً على التطبيق الخاطيء لنظام التعددية السياسية الذي يبدو أنه مازال نظاماً دخيلاً على المجتمع الجزائري (ثانياً).

أولاً: عقلية الإصلاح تتعامل بأثر رجعي.

بالنظر إلى مجموع الإصلاحات التي عرفتها البلدية والولاية في الجزائر والمُبلورة في القانونين رقم 10/11 و رقم 07/12، وإن كانت قد جاءت استجابة لمقتضيات المرحلة التي تمرّ بها هذه الكيانات إلا أنها لم تتمكّن من تحقيق نقلة نوعيّة في سياق اللامركزية، ومرد ذلك يُلمح في طريقة التعامل مع الإصلاح التي عادة ما كانت ولا زالت تتمّ بعقليّة تقليدية مُوحدة بتعدّد مكوناتها².

فتتجسّد أولى مظاهر هذه العقلية الإصلاحية في اعتمادها على مبدأ عدم رغبة السُلطة في تقسيم السُلطة كقاعدة بدائية في العلوم الإدارية، مُستمدة من فكرة أن الإدارة لا يُمكن أن تعمل بشكل سيء كخصيصة لهذا الجهاز في الفُرُون الوسطى، والتي تتخذ من البيروقراطية عقلاً مُدبراً، إذ عادة ما يتعامل الموظف العمومي والمسؤول الإداري مع فكرة الخدمة العامة كإمتياز إداري لفائدة رجل الإدارة وليس كإلتزام إداري بالأساس ينبغي تحمّله، وذلك بالرغم من الجهودات المُبدولة قصد تحسين النوعيّة في تقديم الخدمات.

¹ - Evel FANFAN ,Les Enjeux de l'autonomie des collectivités territoriales au regard de la constitution du 29/03/1987,mémoire de magistère, faculté de droit et des sciences économiques des Gonaives,Haiti,2009,p59.

² - محمد عجمي، المرجع السابق، ص171.

انطلاقاً من ذلك، فإنّ اللامركزية في الجزائر مازالت تعتمد في تفسيرها لكياناتها المحليّة على فكرة تمثيلها للسلطة الإدارية قبل المصلحة العامة وقبل المرفق العام، وإن كانت-الفكرة-ترجع من حيث الأصل إلى كيفيات نشأة فكرة المرفق العام التي ترجع إلى تغليب الإعتبارات السلطوية على اعتبارات المصلحة العامة، نتيجة العامل التاريخي الناتج عن اعتماد المرجعية الفرنسية والحاجة إلى تقوية جهاز وسلطة الدولة كدولة ناشئة. وهذا ما أسس لوضع مغلوط ومُتناقض مع إشكالية التنمية، من خلال خلق صدام لا يزال قائماً لغاية اليوم بين تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الحرية، عن طريق إعطاء الأولوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية واعتبار الحرية عاملاً مُعطلاً لها، بالرغم من علاقة التآثر والتأثير المتبادل بين كل من التنمية والحرية، بدليل أنّ تعطيل الحرية السياسية إلى حد الآن في الدول النامية ساهم في تعطيل التنمية.

أمّا المظهر الثاني من مظاهر تعامل الإدارة والسلطة المركزية مع الإصلاح بأثر رجعي، فيبرز بالنظر إلى أنّ اللامركزية في الأصل حُرية، وبالتالي فقد تمّ التعامل معها و ضرورة تطويرها بنوع من الحذر الشديد بالرغم من إدعاء تلك السلطة بالالتزام الكامل بتحقيق التنمية، ولعل ذلك يرجع إلى كون أنّ مختلف دول المغرب العربي، ومن بينها الجزائر المنتهجة للإصلاحات، عادة لا تُبادر بها من تلقاء نفسها بل تكون نتيجة إملاءات من المؤسسات البنكية الدولية وبالخصوص البنك العالمي في إطار مخططات إعادة الهيكلة، لذا فإنّ إصلاح اللامركزية عادة ما يتسم بأنّه إصلاح بالفرض وليس بحكم الإرادة¹.

وفي ذات الإطار، ومن العوامل المُساهمة في عدم نجاعة الإصلاحات المُعمّدة لنظام اللامركزية الإقليميّة هو انتهاج أسلوب التّخوف من الإصلاح لدى السلطة، بحيث أنّه وبسبب عدم قدرة السلطة الإدارية على التّكيف مع التّطور، ظهر جلياً ضعفها من خلال الوضع المُتردي الذي تعرفه ذات السلطة، بالرغم من مُختلف الإصلاحات التي أُدخلت والأموال التي أنفقت في سبيل تحقيق هذا الهدف. فقد ظلّت لا تعرف المخرج، و لربّما ذلك راجع إلى عدم إيمانها إيماناً مُطلقاً بفكرة الإصلاح وبفكرة مواكبة التّطور التكنولوجي والعلمي في اتّخاذه، وهو ما يظهر في تحفّظها وتردّدها في كثير من المناسبات من إدخال أساليب جديدة على نمط اللامركزية وعلى الرّقابة المُمارسة عليها. ولعلّ كل هذا ما يُفسّر أنّ الإصلاحات التي شهدتها الجماعات الإقليمية في الجزائر عادة ما كانت تتمّ بمنطق مُستقبل الماضي، ما جعلها تتطور في كلّ ما يتعلّق بالشكل، في حين أنّها في الأصل تتقدّم في طريق مسدود خاصة في ظلّ عدم وجود إرادة واعية و فعّالة من شأنها التّأثير في اتّجاه تغيّير فكرة التعامل مع الإصلاح التي تشهده تلك الجماعات بأثر رجعي.

¹ - المرجع نفسه، ص 170.

ثانياً: آلية التطبيق الخاطيء لنظام التعددية السياسية في الجزائر.

معروف أنّ التعددية السياسية أصبحت واقعاً في النظام السياسي والاجتماعي في الجزائر، ممّا يفترض بها باعتبارها نظام سياسي أن تترك أثرها وبصمتها بصفة مباشرة على الجماعات الإقليمية عن طريق وضع القطيعة-على الأقل-لتبعيةها للسلطة المركزية التي كانت سائدة في ظلّ الحقبة الأولى "مرحلة الأحادية السياسية". غير أنّه عملياً وعلى امتداد أكثر من عشرين سنة على إقرارها، فهذا النظام لم يُغيّر أو لم يُؤثر في بنية التنظيم الإداري وفي فحواه ومضمونه لعجزه عن إحداث أيّ تغيير في ممارسات النظام السياسي القائم مع البلدية والولاية والمستمدّة من الحقبة السابقة، وهو الذي حال دون التأسيس لنظام سياسي جديد متوافق مع توجهات المجتمع الجديدة، ومن شأنه أن يقضي على احتكار السلطة والممارسة السياسية المُقيّدة خاصة على المستوى المحلي.

إنطلاقاً مما سبق، يُمكن القول أنّ استقلال الجماعات الإقليمية في الجزائر يتسم بالشكلية حتّى في ظلّ الإصلاحات القانونية المُتّبعة في القانونين رقمي 10/11 و 07/12 المُتعلّقين بالبلدية والولاية، الوضع الذي ولد شكاً مشروعاً حول حقيقة وجود و واقعية اللامركزية الإدارية والديمقراطية المحلية، وتكريس مبدأ مشاركة المواطن المحلي فيها، يجد مرجعيته بالدرجة الأولى إلى الكيفية المُتّبعة في توزيع الخريطة الحزبية في الجزائر التي مازالت ظاهرة الهيمنة على السلطة وأحاديتها راسخة فعلاً في ظلّ التعددية السياسية بسبب ترنّح المعارضة بين أحزاب ذات وظيفة عمومية وأخرى مُتطرفة غير مُعترف بها، وإن وجدت أحزاب ناشطة فعادة ما تُكون بدون قاعدة شعبية وغير قادرة تماماً على منافسة الأحزاب التقليدية الحاكمة وفرض برنامج بديل بالوسائل الديمقراطية، وهذا ما يدفع إلى القول أنّ ممارسة هذا النظام-التعددية السياسية- لم تدخل بعد في تقاليد المجتمع الجزائري حيث لا زال نظاماً دخيلاً تمّ إختياره مُقدماً لحكمه دون أن يُقرر فيه بشكل حر وسيد تبعاً لرؤى سلطوية وقيادية الوضع الذي أفرز مجالس شعبية شكلية غير مُسايرة لخصوصيات الواقع المحلي الجزائري¹.

الفرع الثالث: موانع الإصلاح المرتبطة بالجانبين المالي و البشري.

حتّى يتسنى للجماعات الإقليمية مُمارسة مظاهر استقلاليتها بصورة صحيحة، فإنّ تجسيد ذلك لا يكون إلّا إذ توافرت إمكانيات أخرى بشرية و مالية، غير أنّ واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر

¹ - بوحانة ثابتي، مُستقبل وآفاق استقلالية البلدية في الجزائر في ظلّ القانون 10/11، المرجع السابق، ص 248.

أثبت أنّ الجانب البشري والمالي كانا من بين أهم العوامل المُساهمة في تكريس تبعية هذه الجماعات للسلطة المركزية، وذلك على الشّكل التّالي:

أولاً: موانع الإصلاح المتعلقة بالجانب المالي.

فاستقلالية الجماعات الإقليميّة لا تتجسد فعلياً إلا إذا توافرت مجموع الإمكانيات المادية، خاصة المالية منها، وهو ما تقتضيه مجموع النصوص القانونية التي أقرت مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليميّة. فالمادة الأولى ف/01 من القانونين رقم 10/11 ورقم 07/12¹ نصت على استقلالية الذمة المالية للبلدية والولاية الأمر الذي يُشترط معه تمتّع تلك الجماعات بمجموعة من الموارد الذاتية التي من المفروض أن تكون كافية حتى تسمح لها بتحديد أولوياتها في الإنفاق بكُل حُرية بالنظر إلى المهام المنوطة بها بمقتضى الدُستور أو القانون.

حتّى وإن كانا القانونان السابقان قد تضمّنا نُصوصاً تُنظّم مالية كُل من البلدية والولاية من حيث ذكر إيراداتهما ونفقاتهما وكذا ضبط ميزانتيهما، فضلاً عن إلزامهما لهاتان الهيئتان بحتمية توفيرهما للموارد المالية الضرورية للتكفّل بمختلف الأعباء الموكولة إليهما وضمانهما للموارد المالية في حال تحويل الإختصاص من الدولة إلى الجماعات الإقليميّة، أو اتّخاذها أي إجراء يتضمّن إعفاء أو تخفيضاً في نسب الضريبة، ورغم ذلك فمعظم الإحصائيات² تُشير إلى مُستوى إيرادات البلدية والولاية مازالت ضعيفة ومُتفاوتة فيما بينها، ما يُبقيها دائماً رهينة المنح والإعانات والمُساعدات المُقدّمة من طرف الدولة والتي وإن كانت تُمثّل حلاً يُغطي ضعف المورد المالي المحلي، إلا أنّه يبقى في الحقيقة كاجأ أمام تطور استقلالية تلك الجماعات لتظهر هيمنة السُلطة المركزية من خلال تنظيمها لهذه المُساعدات بإرادتها المُنفردة، فهي تُقرّر منحها وتُحدّد نسبتها وتخصيصها ولا تكتفي بالتوجيه فقط، بل هي صاحبة كُل مُبادرة لتجهيز الجماعات الإقليميّة وبهذا يتمّ إلغاء أي حُرية للبلديات وللولايات وتجعلها تابعة لها.

ما تجدر الإشارة إليه، أنّ تقسيم هذه الإعانات يتمّ حسب نموذج وحيد دون الأخذ بعين الاعتبار الاختلاف الموجود بين البلديات والولايات فيما يخص الميزانية والموارد والخصائص والوضعيّة الماليّة الحقيقيّة للجماعة الإقليميّة العاجزة. وأكثر من ذلك فحتّى المُساعدات المُقدّمة من طرف

¹ - تنص المادة الأولى من القانون 10/11 على أنه: "البلدية هي الجماعة الإقليميّة القاعدية في الدولة.

تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المُستقلة".

و تنص المادة الأولى من القانون 07/12 ف/02 على أنه: "وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المُستقلة...".

² - انظر الصفحة رقم 98، 104 من هذه الرسالة.

الصندوق المشترك للمجموعات المحلية فإنها تتسم بعدم الفاعلية بالنظر إلى كونه نظام مركزي بالدرجة الأولى غير مُتكيف مع الواقع الحالي ويُعاني من إجراءات ثقيلة ومُعقدة. هذا ما دفع بالبعض إلى المُناداة بضرورة تقريبه أكثر من الجماعات الإقليمية من خلال إنشاء صناديق محلية "ولائية و جهوية" حتى يتسنى لهم تحديد احتياجات تلك الجماعات بشكل أفضل¹.

انطلاقاً من ذلك، يتضح ممّا سبق أنّ غالبية الجماعات الإقليمية بلديات كانت أو ولايات تعيش أزمة مالية حقيقية تحتاج إلى حُلُول سريعة، فمن ناحية نجد نفقات عالية ومُتطورة، ومن ناحية ثانية موارد ضعيفة وغير كافية يفقد معها أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية حُرية المبادرة لتجسيد سياستهم التّنموية ممّا يضطرهم لقبول إعانات الدولة ليفقدون بذلك استقلاليتهم تجاه هذه الأخيرة.

ما يُلاحظ أنّ الحُلُول المُقدّمة من طرف المُشرّع في ظلّ القانونين 10/11 و 07/12 (كتنظيمهما لآلية التعاون المُشترك ما بين البلديات ونصهما على اتفاقيات التوأمة) اتّسمت بأنّها مؤقتة تنصب على امتصاص العجز المالي للجماعات الإقليمية دون التفكير الجدي في خلق نظام مالي محلي تُكون فيه موارد البلديات والولايات مُستقلة عن السُلطة المركزية، كما أنّه وحتى الحُلُول المُقرّرة في ظلّ هذه القوانين وسالف ذكرها تطبيقها عادة ما يصطدم بعراقيل عدّة من أهمّها إخضاعها للرقابة في معنى المُصادقة الوجوبية مُمثلة في الوالي و وزير الدّاخلية².

ثانياً: موانع الإصلاح المرتبطة بالجانب البشري.

يتوقف نجاح السياسة اللامركزية على وجود مُنتخبين وموظفين ذوي كفاءة قادرين على مُمارسة الاختصاصات المُخولة لهم قانوناً، سواء المُتعلقة بالتقرير أو بالتّنفيد. وهذا يفرض عليهم الإلمام بنوعية المهام المنوطة بهم، وبالتالي ضرورة اكتساب الحد الأدنى من المعرفة، إذ لا يُمكن بتاتاً أن تُعوّض الكفاءة بحُسن النية حُصُوصاً عندما يتعلّق الأمر بتسيير الشؤون العامة³.

إنّ الأمر لا يتطلب من المُنتخب و الموظف المحلي أن يكونوا أناساً مُتخصصين في جميع الميادين والمجالات التي تُهم الجماعة الإقليمية، ولكن في حالة عدم توفّرهم على مُستوى ثقافي مُتميّز في مجال العمل المحلي، فإنّهم يبقون مكثُوفي الأيدي أثناء مُمارستهم لاختصاصاتهم عن طريق الخُضوع لآراء وتوجيهات رجل السُلطة والمصالح الإدارية والتّقنية للدولة، ممّا سيفتح المجال

¹ - نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 194

² - المادتان 55 و 57 من القانونين 10/11 و 07/12 المُتعلقين بالبلدية و الولاية على التوالي.

³ - الداودي النوري، المُنتخب الجماعي وصعوبات تسيير الشأن العام المحلي، مُذكرة دبلوم الدراسات المعمّقة، كلية العلوم

القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المملكة المغربية، 2003، ص 60. أنظر كذلك:

Jaque ROUVIERE, Les collectivités locales, 1^{ère} éd, J. Delmas et cie, Paris, 1988, p258.

للخُلول محله في مُمارسة عدة اختصاصات تتعلّق بالميادين التّقنية وبميادين التّخطيط وتنفيذ المشاريع الجماعية.

ومن ناحية أخرى، فالوظيفة الانتخابية والمحلية لا تتوقف على الإرادة والرغبة في العمل الجاد من طرف المُنتخب و الموظف المحلي لصالح الناخبين أبناء الوحدة المحلية أو على المُستوى الثقافي فقط، بل إنّ العمل المحلي يتطلّب كذلك تكوينًا يُلائم الاختصاصات المُتنوعة والمنصوص عليها في القانون¹.

و يقتضي الحديث عن الإمكانيات البشريّة أن تُكوّن الجماعات الإقليمية قادرة على تحديد الهياكل الإدارية الداخليّة الخاصة بها، بما يتلاءم مع خصائصها ومُتطلباتها لتتمكن من الوُصول إلى إدارة فعّالة تستطيع تسيير الشؤون المحلية، كما ينبغي ضرورة الإبقاء على الأحكام المُتعلقة بالإدارة الداخليّة المُكوّنة للتّنظيم الهيكلي الإداري ضمن نطاق محدود كي لا تُفرز هياكل تنظيمية جامدة يُمكن أن تُؤخذ كمثال ضمن النُصوص التشريعية لأحكام خاصة تُكرّس إنشاء وخلق مناصب مُعيّنة².

إنطلاقًا من ذلك، ما يُلاحظ أنّ الجماعات الإقليمية في الجزائر ومنذ الاستقلال كانت ولا زالت تُعاني من أزمة حادة في الموارد البشرية والتي اتّسمت بتضخّم كمي ونوعي³، الأمر الذي يدفعنا إلى التّساؤل عن العوامل المساهمة في تقرير ذلك الوضع؟

فمن ناحية التّضخّم الكمي، ترجع مُبرراته إلى مجمُوع الطّروف التي عايشتها تلك الجماعات عُداة الاستقلال ولوْجُود عجز بشري شبه كامل، نتيجة مُغادرة الفرنسيين للمُؤسّسات الإدارية ولتلك الكيانات، ولسد الفراغ الناتج، فقد انتهجت السُلطة المركزيّة آنذاك سياسة التّوظيف الجماعي الواسع دون أن تُراعى في ذلك أدنى معايير الكفاءة المطلوبة، كما أنّ هذه الأخيرة لم تتمكّن حتّى من ضمان رقابة فعّالة لإجراءات التّعيين والعزل والمُخولة لرئيس الجماعة الإقليمية، الأمر الذي أدى إلى تضخّم في عدد المُوظفين، و هو ما انعكس سلبيًا وبشكل مُخيف على ميزانية البلديات والولايات التي تحملت نسبيًا مئويّة عالية في نفقات التّوظيف، وبالرّغم من إدماج بعض البلديات وتخفيض مُرتّبات المُوظفين العُموميين بنسبة 30% سنة 1963، إلّا أنّ نفقات التّوظيف بقيت في

¹ - الداودي نوري، المرجع السابق، ص 51؛ أنظر كذلك:

Bertrand FAURE, Droit des collectivités territoriales, 1^{ère} éd, Dalloz, Paris, 2009, p245.

² - M. Jean PUECH, op.cit., p30

³ - Essaid TAIB, La Formation du personnel Communal en Algérie », in L'Administration Territoriale au Maghreb (ouvrage collectif), Centre Maghrébin d'Etudes et de recherches Administratives, Les éditions Guessous, Rabat, san année, p98.

ارتفاع مُضطرد إلى غاية اليوم والتي عادة ما تجاوزت 60% من الموارد البلدية كجماعة إقليمية¹، وفي محاولة منها-السلطة المركزية- لوضع حد لهذا التضخم الكمي قامت بتنظيم سياسة التوظيف من خلال سن الإجراءات التالية:

-يتم التوظيف عن طريق مسابقات تُنظّمها السلطة المركزية.

-ضرورة أن تتوفر في المترشحين شروط مُحددة قانونًا.

-ضرورة أن يتم تحديد عدد المناصب الشاغرة بناء على مُخطط التوظيف الخاص بكل جماعة إقليمية بلدية كانت أو ولاية، والتي ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار احتياجاتها وقدراتها.

ما يلمس أن مُختلف هذه الإجراءات لم تُقلل من نسبة التضخم نتيجة التناقض الموجود بين إمكانيات الجماعات الإقليمية المالية واحتياجاتها الفعلية، إذ أن ميزانياتها عادة ما تتكبّد نفقات مُعتبرة لتسيير مواردها البشرية الكافية لتلبية طلباتهم إلا أن سياسة التوظيف في الجزائر لازالت لا تُراعي ذلك، إذ يتم تحديد المناصب الشاغرة بناء على القدرات المالية دون أخذ احتياجاتها بعين الاعتبار، وهذا ما جعل هذا التضخم الكمي وإن كان حقيقيًا في بداية سنوات الاستقلال افتراضيا مع مُرور الوقت، لا يعكس بتاتًا واقع الجماعات الإقليمية الجزائرية، ما أدى إلى لجوء المجالس الشعبية البلدية والولائية إلى الاستثناء المرخص من طرف المُشرع الجزائري والمُتعلق بتوظيف المُستخدمين المؤقتين ولمدة مُحددة قصد التّعجيل من الإجراءات في حالة الحاجة الماسة للمُستخدمين، قصد ضمان سير المرافق العمومية إلى حين تنظيم مُسابقة التوظيف حسب ما تتطلبه القوانين والتنظيمات المعمول بها، لتستغل الجماعات الإقليمية وخاصة البلدية هذا الإستثناء وتُوفر ما تحتاج إليه من حُرّاس وعُمال نظافة وسائقين دون أن تخضع في ذلك لرقابة السلطة الوصية سواء فيما يتعلّق بمدى احترام شروط التوظيف أو بعدد المناصب الشاغرة، ما أدى بالبلديات وأمام ضعف مواردها المالية إلى خرق هذا الاستثناء عن طريق توظيف خريجي الجامعات في مُختلف التّخصّصات:القانون والهندسة و البيطرة تحت غطاء أصناف وظيفية أخرى كعُمال أشغال يدوية ومُنظفات وذلك بقصد سد احتياجاتها من هذه التّخصّصات ورفع مُستوى التّأطير لديها².

¹- إذ بلغت نفقات المُستخدمين في الميزانية الأولى لبلدية عنابة على سبيل المثال سنة 2005 بـ 67 % ،منقول

عن:نجلاء بوشامي،المرجع السابق،ص196.

²- نجلاء بوشامي،المرجع السابق،ص199.

وفضلاً عن مشكلة التّضخُّم الكميّ فإنّ البلدية والولاية الجزائريّتين تُعانيان من نقص في الموظّفين المؤهلين كما سبق وأن ذكرنا¹، إذ تُشير الإحصائيات المُسجّلة² أنّ نسبة التّأطير العام على مُستوى البلديات لا تتعدى 05%، في حين أنّ نسبة التّأطير التقني لا يصل حُدود 0.5%. ولعلّ ذلك يرجع لعوامل عدّة من بينها أنّ توظيف المُواطنين يتمّ دون مُراعاة المُستوى المطُوب للحُصول على المنصب، زيادة على أنّ المُشرّع وفي ظلّ السّنوات الأولى لم يُحدّد شُروطاً صارمة للتّوظيف، بل وتعمّد التّيسير منها مُراعاة للوضعيّة التي كانت تعيشها الجماعات الإقليميّة، ليبقى الوضع ذاته إلى غاية سنوات التسعينات التي في ظلّها أعاد المُشرّع صياغة شُروط التّوظيف وجعلها معقولة ومُتماشية مع طبيعة المنصب الذي ينبغي شغله.

وعلى ذلك، فتأطير الجماعات الإقليميّة في الجزائر يتطلّب سياسة واسعة و رشيدة ودائمة تبدأ من خلال توظيف الكفاءات اللاّزمة والموارد البشرية ذات التّأهيل العالي من خريجي الجامعات والمعاهد، وهذا تماماً ما أكّده برنامج الحُكومة لسنة 2004، إذ أُلح على ضرورة: "تحسين مُستوى الإطار المُتوسّطة للإدارات المركزيّة والجماعات المحليّة وتجديد معارفهم بما في ذلك البلديات....."، وذات البرنامج أشار إلى ضرورة: "مُراجعة القانون الأساسي العام المُتعلّق بالوظيفة العامّة واستكمالها بالتّشاور مع الشريك الاجتماعي بهدف تّأمين تّأهيل الموظّفين وظُروفهم الاجتماعيّة"³.

وفي سبيل تطبيق ذلك، يُلاحظ أنّ القوانين الحاليّة المنظمة للجماعات الإقليميّة وخاصة المُتعلّقة بالبلدية-القانون 10/11- وفي مادته 39 قد ألزم المُنتخب البلدي بضرورة مُتابعة دورات التّكوين وتحسين المُستوى المُرتبطة بالتّسيير البلدي المنظمة لصالحه والذي عادة ما يتجسّد في شكل تربيّات ومُلتقيات ذات طبعية وطنية أو جهوية لا يتجاوز مدّتها الخمسة عشر (15) يوماً.

ما يُمكن قوله في هذا المجال، أنّه حتّى وإن كانت آليّة التّكوين كحلّ يتّسم بالوسطيّة-فهو يضمن عدم تسريح الموظّفين غير المؤهلين من ناحية. ومن ناحية أخرى توفير الكفاءات المطُوبة بتأهيل هؤلاء الموظّفين-غير أنّه في ذات الوقت لا يُمكن له تحقيق النّتائج المُرجوة منه نتيجة عدم إستمراريتها وعدم شُموليّتها، لذلك فمن الأفضل أن يمنح المُشرّع الجزائري حُرّيّة واستقلاليّة واسعة

1- أنظر الصفحة 73 من هذه الرسالة.

2- دراسة للإحصائيات الماليّة للبلديات التي قام بها المركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل التخطيط لسنة 1997 سابق الإشارة إليها".

3- نص برنامج الحُكومة لسنة 2004، المرجع السابق، ص36.

النطاق للمجالس الشعبية والولائية، بما يسمح لها من التّحكّم في عملية التّوظيف واختيار طاقمها البشري المؤهل وتسييره بما يخدم سياستها وبرامجها وبما يُدعم كذلك استقلالية البلدية والولاية.

الفرع الرابع: موانع الإصلاح العملية المتعلقة بتدعيم صلاحيات

الجهات المعنية على المستوى المحلي.

هذه الموانع تظهر بوضوح من ناحيتين، الأولى من خلال تمتع الوالي في النّظام الجزائري بمكانة هامة دعمتها مجموع وسائل التّأثير المُتاحة له على المجالس المنتخبة، الأمر الذي رتّب نتائج عدة أهمها جعل مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي تابعًا لمركزه على مستوى البلدية، وأخذ المجلس الشعبي الولائي لمركز الضعف أمام مركزه على المستوى الولاية، وهذا فعلاً ما اعترفت به الإرادة السياسية من خلال الخطاب السياسي لرئيس الجمهورية الذي جاء فيه: "...ينبغي التّفكير وأنتم تدركون أكثر مني الوضع السائد في العديد من البلديات. ما معنى اللامركزية يا تُرى؟ هل هي تعني منح التراث الوطني لأشخاص لا مسؤولين لتبديده أكثر؟

أنا شخصيًا لا يُمكنني مُسايرة مثل هذا المسعى، ولكم يعز علي أن أطلب من الحكومة مُراعاة الاستنتاجات أو التّوصيات أو الأفكار التي قدمها وزير الداخلية والمتدخلون الآخرون سيّما الولاية للتّوصل إلى طريقة تسيير أكثر جدية نوعًا ما. أقول الوالي لأنّه على غرار بقية المسؤولين واقع تحت طائلة القانون أو على الأقل لنستطيع معرفة المستوى الذي يقع فيه الخلل"¹.

أمّا من ناحية ثانية، فتبرز تلك الموانع من خلال تدعيم صلاحيات الأمين العام على مُستوى البلدية وإدخال عنصر التّعيين في هيكلها الداخلي وهو ما سيتم التّعرض له فيما يلي:

أولاً: سمو مركز الوالي على الهيئات المنتخبة.

إذ يتمتع الوالي في النّظام الجزائري بمكانة هامة دعمتها مجموع وسائل التّأثير المُتاحة له على المجالس المنتخبة، الأمر الذي رتّب نتائج عدة أهمها جعل مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي تابعًا لمركزه وأخذ المجلس الشعبي الولائي لمركز الضعف أمام مركزه على النّحو موضح فيما يلي:

أ- تبعية مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي لمركز الوالي:

وهو الواضح من خلال عدم امتلاك رئيس المجلس الشعبي البلدي لأي صلاحية في مُواجهة الوالي، إذ وحتى الطّعن في قرارات هذا الأخير المُتعلّقة ببطلان المُداولات أو رفض المُصادقة عليها

¹ خطاب رئيس الجمهورية في اختتام اجتماع ولاية الجمهورية يوم 02 ماي 2002، منقول من موقع الرئاسة على الأنترنت: www.el-mouradia.dz

تتسم بعدم الفعالية نتيجة عدم لجوء رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى ممارسته تفادياً لإثارة تحفظ الوالي¹ وهو ما دفع بالمُشرع إلى إقرار التنظيم الإداري كوسيلة ثانية له أقرتها المادة 61 من القانون 10/11 رغم أنه نظام دخيل على نمط اللامركزية، وما غدّى ذلك الوضع هو تحكّم الوالي في كل مصادر التمويل الأساسية للبلدية وسلطته في تقدير المساعدات والإعانات المقدّمة من طرف الدولة سواء المباشرة أو الموجهة للمشاريع التنموية في إطار المخططات القطاعية أو مخططات البلدية للتنمية التي تتسم بأنها أكبر بكثير من موارد البلدية، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، وفضلاً عن آليات الوصاية المُمارسة من طرف الوالي على المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، فالوالي يُمارس أنماطاً أخرى للرقابة أقرتها القوانين والتنظيمات المنظمة لمجالات عدّة كالصفقات العمومية والتعمير وغيرها، وممارسته كذلك للسلطة السلمية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بمناسبة مباشرة مهامه كممثل للدولة وما ينجر عنها من سلطته في التوجيه والتعقيب والتعديل والإلغاء والحلول محله وخصوصاً فيما يتعلّق بمجالات الضبط الإداري، ممّا يجعل رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يملك سوى الخضوع لتعليمات الوالي.

ومن الوسائل المكرّسة لتبعية مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي لمركز الوالي، تحريك هذا الأخير لمهمة التفيتش والرقابة اللاحقة عن طريق المفتشية العامة التي يشمل مجال تدخلها وفق المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 216/94 المتعلّق بالمفتشية العامة في الولاية². ومن ثمة فيمارس هذا الجهاز عمله وفق برنامج سنوي مقرر من طرف الوالي وله في ذلك إمكانية القيام بتحقيق بطلب من الوالي حول أي وضعية خاصة للهيئات المحدّدة في المادة الأولى.

وبالتالي، فالممارسات السابقة من شأنها أن ترهن استقلالية رؤساء المجالس الشعبية البلدية لتجعله نظرياً مدعماً بذلك مركز الوالي وتبعيتهم له.

ب- ضعف مركز المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي:

ما يلاحظ أنّ القانون الحالي المنظم للولاية و إن كان نظّم كل ما يتعلّق بدورات واجتماعات المجلس بالتفصيل كعدد الدورات ومدتها وتواريخها وإجراءات الاستدعاء والانعقاد ونصابه وتكوين اللجان وغيرها، وحتى نصّه لضرورة إعداده لقانونه الداخلي، غير أنه لا يتمتع بديمومة التسيير وخاصة بالنظر إلى نص المادة 29 من القانون 07/12 المنظم للولاية التي تضمنت ضرورة

¹ - أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر "حصيلة وآفاق"، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 42.

² - المرسوم التنفيذي رقم 216/94 المؤرخ في 14 صفر عام 1415، الموافق لـ 23 يوليو 1994، يتعلّق بالمفتشية العامة في الولاية، ج ر ج ج، العدد 48، ص 09.

انتخاب وبناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال كل دورة مكتبًا يتكون من عضوين إلى أربعة أعضاء لتسييره، وتتولى أمانة تتكون من موظفين ملحقين بديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدة مكتب دورة المجلس الشعبي الولائي.

وبمقابل ذلك فإنّ الوالي يملك تحت سلطته أجهزة مساعدة محددة ودائمة، كما أنّه عمليًا هو الذي يُعدُّ كل الوثائق و التقارير التي تعرض على المجلس ويزاحم رئيس المجلس الشعبي الولائي في مجموع صلاحياته المتعلقة بتسيير المجلس كدعوته لعقد دورة غير عادية¹، تدخله في اجتماعاته، وله حق الإعلام في كل الإجراءات التي يقوم بها رئيس المجلس.

وبالنظر إلى وسائل الوالي السابقة، تجدر الإشارة إلى أنّ المجلس الشعبي الولائي ورغم إقرار القانون رقم 07/12 لا يضطلع إلا بوسائل تأثير ضعيفة، كضرورة تقديم الوالي لتقريره أمام الهيئة التداولية عند افتتاح كل دورة عادية حول وضعية الولاية و مدى تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورات السابقة² وتقديمه لبيان سنوي لذات الهيئة حول نشاطات الولاية ويتبعه بمناقشة، مع إمكانية رفع توصيات إلى وزير الداخلية وإلى القطاعات المعنية.

ج- تفعيل وسائل الوالي:

ما يلاحظ أن الوالي عمليًا يسيطر على الحياة الإدارية في الولاية، إذ يملك تحت سلطته كونه ممثل الدولة ومندوب الحكومة جميع المصالح غير الممركزة والمُجسّدة في المديرية غير الممركزة التي يُناط بالوالي تسييرها والتنسيق بينها من خلال ما يعرف بمجلس الولاية الذي وإن تمّ الإشارة إليه في المادة 37 من القانون 07/12³، إلا أنّ ذات القانون لم يتناوله بالتفصيل رغم أنّ مختلف التمنيات كانت معقودة عليه قصد بعث معالم الاستقرار القانوني للمجلس محل الدراسة وللدائرة، ليقيا خاضعين في وجودهما للمرسوم التنفيذي رقم 215/94 المتعلّق بتنظيم الإدارة العامة للولاية وهيكلها⁴ بمحتوى آخر من حيث جماعية التسيير، والذي يُعدّ الوالي المهيم عليه ويحتكر الهيئة التنفيذية والتي تظهر معالمه في تراجع المُشرّع عن تسمية المجلس التنفيذي للولاية بحذف كلمة "التنفيذي".

1- المادة 15 من القانون 07/12 المتعلّق بالولاية.

2- المادة 103 من القانون 07/12 المتعلّق بالولاية.

3- التي نصت على أنّه: "يُمكن أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسئول من مديري أو مسئول المصالح أو المديرية غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط بإقليم الولاية.....".

4 - المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 14 صفر عام 1415، الموافق لـ 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ج ج، العدد 48، ص 05.

زيادة على ما سبق، يظهر دعم مركز الوالي من خلال توجه السلطات المركزية لإعطائه البطاقة البيضاء وهو الواضح في خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة اختتام اجتماع الولاية بالحكومة بتاريخ 02 ماي 2002 بقوله: "...أما على مستوى الولايات فهناك الولاية الذين يمثلون السلطة الأولى التي تمثل كافة الحكومة وذاك لا يقلل في شيء لا من مسؤولية الوزراء المكلفين بقطاعات محددة ولا من فاعليتهم ولا من قيمة الخدمات التي يمكنهم تقديمها للبلاد. إنكم تعملون في الميدان ومن ثم فإنكم بلا شك أكثر إطلاعا مني على ما يحدث من إنزلاقات وفساد وعلى الأخطاء التي ترتكب ولا تزال ترتكب.."¹.

وبالتالي يتبين مما سبق، هيمنة الوالي على الهيئات المنتخبة ودوره الواضح فيما يتعلق بعمليات التنمية الوطنية كبرنامج دعم النمو، الإنعاش الاقتصادي، برنامج الجنوب، برنامج الهضاب، زيادة عن آليات الوصاية الممارسة بشكل دفع بالبعض إلى القول أن النظام الإداري الجزائري نظام عدم تركيز بالرغم من من وجود بعض مقومات اللامركزية فيه².

ثانياً: تدعيم صلاحيات الجهات المعنية على مستوى البلدية:

ويظهر ذلك من خلال تدعيم صلاحيات الأمين العام للبلدية طبقاً للمادتين 125 و 129 من القانون 10/11، وإدخال عنصر التعيين في الهيكل العام للبلدية وفق المادة 15 من ذات القانون.

أ- تدعيم صلاحيات الأمين العام للبلدية:

حيث أنطت المادة 125 من القانون رقم 10/11 للأمين العام تنشيط الإدارة العامة، وبالنظر إلى فحوى ومضمون المادة 129 التي ذكرت المهام المباشرة من طرفه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتتمثل في:

- ضمانه تحضيره لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.

¹ - خطاب رئيس الجمهورية في اختتام اجتماع ولاية الجمهورية السابق الذكر.

² - احمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 45.

-إعداد محضر تسليم و استلام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عُهده والرئيس الجديد المُنتخب.

-كما يتلقى التّفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المُتعلقة بالتسيير الإداري والتّقني للبلدية باستثناء القرارات¹.

وفي الوقت ذاته يُعد من أعضاء لجنة البلدية للمناقصة وذلك وفق المادة 191 من ذات القانون. وبتفحص ذات القانون، فإنّ المُشرّع آثر نزع بعضًا من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وإسنادها للأمين العام، وإن كان هذا الأخير يعمل تحت سلطته كتوليه إعداد مشروع الميزانية بعدما كان هذا حقًا خالصًا لرئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون القديم². وهو بذلك -القانون 10/11- يُكون قد دعم تواجد مركز الأمين العام خاصة بالنظر إلى نوعية المهام المُوكلة له باعتبارها من الصّلاحيات الأساسيّة لتسيير البلدية، الأمر الذي يُبرز نية المُشرّع الواضحة في دعم تواجد السّلطة المركزية على المُستوى البلدية، وبالتالي التضييق من حُرّيتها³.

ب- إدخال عنصر التعيين في الهيكل العام للبلدية وهيئاتها.

وهو الواضح من خلال نص المادة 15 من القانون رقم 10/11 المُنظم للبلدية⁴، التي أضافت إلى جانب الهيئتين المُنتخبتين التّدولية والمُمثلة في المجلس الشعبي البلدي والتنفيذية التي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة مُعينة يُنشطها الأمين العام للبلدية وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، هذا بعدما كان القانون السابق رقم 08/90 المُتمّم في مادته 13 قد اقتصر في تناوله لهيئات البلدية على كُُل من المجلس الشعبي البلدي ورئيسه فقط بصفتها هيئتان مُنتخبتان. ما تمّ تسجيله أنّ المادة 15 السالفة، جاءت حذرة ويكتنفها نوع من العُموض خاصة عند

¹ - من بين مهام الأمين العام للبلدية يتم ذكر ما ورد في المادة 139 بنصها: ".....يضمن الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير أرشيف البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

² - المادة 63 من القانون 08/90 المُتمّم والمُلغى.

³ - بوحانة ثابتي، مُستقبل وآفاق استقلالية البلدية في الجزائر في ظلّ القانون 10/11، المرجع السابق، ص 243.

⁴ - التي نصت على أنّه: "تتوفر البلدية على:

-هيئة مُداولة: المجلس الشعبي البلدي،

- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،

- إدارة يُنشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تُمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما".

حديثها عن الإدارة المُنشطة من طرف الأمين العام للبلدية، والتي لم تُبيّن إن كانت تُعد فعلاً هيئةً
ثالثة إلى جانب هيئتي البلدية، أم تدخل فقط في التكوين الهيكلي للبلدية، وإن كُنّا نُرجّح الاعتبار
الثاني وهذا راجع إلى أنّ المادة 15 جاءت في ظل الباب الأول المُعنون بهيئات البلدية
وهيكلها، ليذكر في فحواها جهازي البلدية التّداولي والتّنفذي ويُعطيها صفة الهيئة ذون أن يُضفي
هذه الصفة على جهاز الإدارة. ولعلّ مرّد هذا الغموض والحذر إلى الجدل الذي أثارته المادة 11 من
المشروع التّمهيدي لقانون البلدية لجوان 1999، التي أضافت صراحةً هيئةً ثالثة للبلدية والمُتمثلة في
الأمين العام باعتبارها هيئة تسيير إدارية مُعيّنة لها صلاحيات واسعة، وهو ما يُشكّل تدعيم للسلطة
المركزية على مُستوى البلدية¹.

ما يُمكن قوله في هذا المجال، أنّ المادة 15 سالفه الذكر تتسم بالغموض، إلا أنّ رغبة المُشرّع
تظهر جلياً في تواجد السلطة المركزية على مُستوى البلدية من خلال نصّه على الإدارة التي يُناط
أمر تشييطها للأمين العام للبلدية، حتى وإن كان هذا الأخير يعمل تحت سلطة رئيس المجلس
الشعبي البلدي المُنتخب، حيث يُمكنه أن يُدعم تواجده على مُستوى البلدية، وخاصة في ظلّ ضعف
التسيير الذي يُعاني منه رئيس المجلس الشعبي البلدي وبالنظر كذلك إلى مجموع الصّلاحيات
الممنوحة له في قانون البلدية الحالي من ذلك نص المواد 129 و139 و180.

¹ - تنص المادة 11 من المشروع التّمهيدي لقانون البلدية لجوان 1999 على مايلي: "هيئات البلدية هي:

- المجلس الشعبي البلدي

- رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- الأمين العام".

خاتمة

بالرغم من كثرة المؤلفات التي تناولت مواضيع الإدارة المحلية في الجزائر بالدراسة، فإنّ قلة منها كما سبق وأن تمّ التناول في مقدمة هذه الدراسة¹ هي فقط من تطرقت لعنصري الاستقلالية التي تتمتع بها تلك الجماعات و آليات الرقابة الممارسة عليها، بالرغم من أهميتها بالنظر إلى أنّ نجاح نظام اللامركزية الإدارية مرهون بالمقام الأول بضرورة الموازنة بين هذين العنصرين، لذلك فقد جاءت هذه الدراسة مكتملة لما سبق، حاولنا من خلالها قدر المستطاع الوُفوف على موقف المُشرع الجزائري من مسألة تكريس وتجسيد المركزية الإقليمية، من خلال معرفة حقيقة الجماعات الإقليمية الجزائرية ما بين الاستقلالية والرقابة عن طريق التّعرض لواقعها ليتسنى الحديث عن آفاقها. وتغادياً لتكرار ما سبق التّعرض له في هذه الدراسة، فسيتمّ من خلال هذه الخاتمة تسليط الضوء على أبرز المسائل والمُعطيات الضرورية، وأهم ما تمّ التوصل إليه من نتائج من شأنها أن تكون الأرضية الخصبة يتمّ الاستعانة بها للبحث في هذا الموضوع. فضلاً على التّعرض لجديد كل من

¹ - أنظر الصفحة رقم 18، 19 من هذه الدراسة.

القانونين رقم 10/11 و رقم 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية، وتقديم مجموعة من الاقتراحات التي من شأنها أن تساهم في النهوض بواقع تلك الجماعات.

و لأنّ موضوع الدراسة تمحور حول كيفية تحقيق اللامركزية الإقليمية، فذلك لا يتأتى إلا من خلال ضرورة الموازنة بين حرية الجماعة الإقليمية في المبادرة بالعمل الإداري والتي تُعبّر عن استقلالها، وبين آليات الرقابة. وعموماً من خلال مُعالجتها فقد تمّ استخلاص مجموعة من النتائج تتمثل في:

أ- الملاحظ أنّه ومن خلال النصوص الدستورية الجزائرية فإنّه تمّ تسجيل وبتقدير حرص المؤسس الدستوري على النص والاعتراف بكُل من البلدية والولاية كجماعات إقليمية، وذلك من خلال نص المادة 15 من دستور سنة 1996 بنصها: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية"، فضلاً عن النص الصريح في المادة 14 على أنّ الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي القائم على أساس الانتخاب، الأمر الذي يُؤكّد الطابع الديمقراطي لتكوين وتسيير هذه المجالس. وإذا كان أنّ إنشاء تلك الجماعات يتمّ بموجب قانون، إلا أنّ ذلك في نظرنا غير كافٍ إذ لم تتضمن مواده أيّ نص يتعلّق بمنح الشخصية القانونية لتلك الجماعات، وحتى التّعرض لمسألة تحديد الاختصاصات، كما أنّ ذات النصوص لم تنص على ضرورة أن تشمل الموارد الماليّة للهيئات المحليّة على الضرائب والرُسوم ذات الطابع المحلي قصد ضمان استقلالها المالي. فضلاً عن عدم تضمينه لأيّ نص يتطرّق لأُسس العلاقة الموجودة بين الوحدات المحليّة والإدارة المركزية، وهذا ما يدفع للقول إلى أنّ الدستور الجزائري أغفل النص عن الكثير من المبادئ والضمانات الدستورية الضرورية لكفالة مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية، فلا يكفي دائماً الإحالة إلى القانون في كُل المسائل. ومن ثمة فكان من الأجدر النص على تلك المبادئ صراحة في الدستور وخاصة المتعلّق بحرية الإدارة المحليّة، كون أنّ ترك الأمر للمشرّع عن طريق منحه سلطة تقديرية في تنظيم ذلك دون أيّ تقييد يُمكن أن يؤدي إلى الحد من نطاق الاستقلال المحلي لتلك الجماعات في مواجهة السُلطة المركزية.

ب- إنّ المشرّع الجزائري وإن كان قد اعتمد على الأسس والمبادئ الديمقراطية في تشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية غاية منه في خلق جهاز يُمثّل حقيقة سُكان الجماعة الإقليمية، إلا أنّ ذلك يبقى مجرد تصور نظري، حيث أنّ الانتخاب الذي يُعدّ أحد أهم ركائز الديمقراطية التي تبنتها مُختلف النصوص، يُجرّد من مفهومه عند التطبيق لوجود عوامل عدّة منها التأثير السلبي لعيوب نظام التمثيل النسبي المُتبني من طرف المشرّع في قانون الانتخاب، وحتى عدم

الاهتمام بظاهرة الامتناع عن التصويت رغم حُطورتها على العمليّة الانتخابيّة، وكُل هذه العوامل من شأنها أن تكبح تجسيد استقلالية الجماعة الإقليميّة.

ج- إنّ المشرّع الجزائري و إن كان قد اعتنق مبدأ الاختصاص العام كأسلوب لتوزيع الصّلاحيات بين السّلطة المركزيّة والمجالس المحليّة، باعتباره إختيارًا ديمقراطيًا كونه يمنح المجالس المُنتخبة صلاحيات واسعة تُمارسها هذه الأخيرة بحُرية كبيرة، غير أنّه في ذات الوقت أصبح عامل كبت للمجالس، حيث أنّ كثرة الصّلاحيات وعدم وُضوحها وعُموميتها أدّى إلى اختلاطها بصلاحيات هيئات الإدارة الأخرى وخاصة السّلطة المركزيّة، ممّا أدى إلى جُمود المجالس وعدم تحركها إلاّ بناء على تعليمات السّلطة المركزيّة.

د- يُلاحظ كذلك أنّ المشرّع الجزائري قد تباينت مواقفه بشأن تحديده لنطاق وحجم الاستقلال المحلي للبلدية والولاية، بالنظر إلى مجموع القواعد القانونيّة المُنظمة لهذه الكيانات. إذ وبعدما كان الاستقلال المحلي يتّسم بالبساطة في فترة الحزب الواحد لشدة آليات الرّقابة المُمارسة عليهما بمقتضى الأمرين رقم 24/67 ورقم 38/69 المعدّين والمُتممين، فإنّ ذات المبدأ كان من بين أهم المُكتسبات التي أفضتها قوانين الإدارة المحليّة في الفترة الأولى من التعددية السياسيّة أي القانونين رقمي 08/90 و 09/90 المُتممين والمُعلّنين، ليتراجع عن ذلك في ظلّ القوانين الحاليّة بأن شدّد من الرّقابة المُمارسة عليهما والمنصوص عليها في القانونين رقم 10/11 ورقم 07/12 ما دفعنا للتساؤل عن مُستقبل استقلالية الجماعات الإقليميّة في الجزائر؟

ه- من خلال هذه الدراسة يتضح أنّ إشكالية الجماعات الإقليميّة ما بين الاستقلالية والرّقابة لا تتعلّق بجانبها النظري فقط، بقدر ما تتعلّق بجانبها التّطبيقي الذي كرس تبعيّة تلك الجماعات، لتصبح في الواقع مُجرّد امتدادًا إداريًا للسّلطة المركزيّة على المُستوى المحلي. ولربّما ذلك راجع إلى الطريقة التي نشأت بها الجماعات الإقليميّة في الجزائر والتي لم تُكن طبيعيّة بتوافر أركانها المعروفة فقهيًا، بل اتّسمت بأنّها سياسيّة محضة نتيجة أنّ وُجود هذه الجماعات تزامن مع وُجود كُُل من الدولة والحزب معًا، لذا نجدها-الجماعات الإقليميّة- وخاصة منها البلدية تُتعت آنذاك بأنّها مُستودع السّلطة المركزيّة. وحتى في ظلّ التعددية السياسيّة يُلاحظ أنّ تلك الجماعات لم تتجح في إيجاد القطيعة بين تلك الجماعات وبين ممارسات الفترة السابقة، الأمر الذي ينبغي معه القول أنّ كُُل من البلدية والولاية وجماعات إقليميّة مازالتا تُعاني من رواسب مرحلة الحزب الواحد، ما يعني أنّهما مازالتا لم تتأقلا بعد مع طبيعة التعددية السياسيّة كنظام سياسي، الأمر الذي أثر سلبيًا على عملية التّجسيد الفعلي لحرية الجماعات الإقليميّة.

و-لا يُمكن الحديث عن مُستقبل وآفاق تمتع البلدية والولاية في الجزائر بنطاق واسع من الاستقلالية في ظلّ موانع الإصلاح المُتعدّدة. هذه الموانع لا تقتصر فقط على الضعف في التكوين والتأطير البشري وقلة الموارد المالية المحليّة، بقدر ما تتعلّق بجودة النّص القانوني ذاته سواء المُتعلّق بالجماعات الإقليميّة أو الأخرى المُرتبطة بها كقانون الانتخابات وقانون الصفقات العمومية. والمشرع عادة ما ينتهج فيها سياسة التشريع الآني للحدث دون أن يأخذ بعين الاعتبار مبدأ الأمن القانوني بعناصره سالفه الذكر عند وضعه للنّص القانوني ما يجعل هذا الأخير يتّسم بالغموض وعدم التطبيق.

ز-إن المشرّع الجزائري وعند وضعه للقواعد القانونيّة المُنظمة للجماعات الإقليميّة، وبالخصوص في النّصوص المُتعلّقة باليات الرّقابة، عادة ما يأخذ بالنموذج الفرنسي القديم، وهو الواضح من خلال مُختلف القوانين المُنظمة لكلّ من البلدية والولاية "الأمران 24/67 و 38/69 المعدلان والمُتمّمان والقانونان 08/90 و 09/90 المُتمّمان، والقانونان رقم 10/11 و رقم 07/12" دون أن تأخذ بعين الاعتبار حُصويّة الجماعة الإقليميّة الجزائرية، إذ أنّ أيّ نموذج أجنبي لا يمكنه أن يُغيّر الطبيعة المحليّة في الجزائر و التي نسجتها العُصور من خلال التّقسيم الطبيعي المُناخي والبشري والعِرقي لمُختلف المناطق والجماعات.

ح-من النتائج الهامة المُستخلصة من الدّراسة، أنّه وباستقراء النّصوص المُنظمة للإدارة المحليّة، فإنّه ومن خلال مُختلف الإصلاحات التي عرفتتها هذه الجماعات، انتهج المشرّع الجزائري فيها سياسة تغليب الشّكل على الأصل، حيث انصب اهتمامه كثيراً على الجوانب التقنيّة ، دون أن يركّز على مبادئ اللامركزية، وهذا ما جعله يبتعد كثيراً عن التّجسيد الفعلي لاستقلالية الجماعات الإقليميّة، سواء من النّاحية النظريّة أو من النّاحية التّطبيقية.

ط-ما يُمكن ملاحظته، أنّه عادة ما تغفل إن لم نقل تتنازل الجماعة الإقليميّة عن مُمارسة مجموعة من حُقوقها المقرّرة قانونًا ، سواء ما تعلّق بقاعدة التّصديق الضّماني ، أو باستعمالها للطّعن القضائي كوسيلة تُستعمل في الطعن ضد قرارات السّلطة الوصيّة القاضيّة برفض المُصادقة على المُداولات، أو الأخرى المُتعلّقة بإقرار بطلانها وكُلّها عوامل كرّست تبعية تلك الجماعات للسّلطة المركزيّة.

ي-من خلال تتبّع كروئولوجيا نشأة الجماعات الإقليميّة في الجزائر ، يُستنتج تردّد واضح في الإرادة السياسيّة من أجل الحدّ من استقلالية تلك الكيانات، بالنّظر لارتباط هذا المفهوم بموضوع الحريّة الذي يُعدّ بحسب الأصل موضوعاً سياسياً بالدرجة الأولى. ولربما مردّ ذلك التردّد إلى

التخوف من عدم الفهم الصحيح لمبدأ الاستقلال المحلي لهذه الجماعات من طرف المنتخبين ، وبالتالي إمكانية الخلط بينه وبين مفهوم الاستقلال السياسي الذي من شأنه أن يهدد وحدة الدولة.

ك- ما يتضح من هذه الدراسة، أن المشرع الجزائري أخفق بالرغم من تبنيّه لعدة مبادئ ديمقراطية لتسيير المجالس المحلية في أن يجعل هذه الأخيرة تُمارس صلاحيات فعلية بطريقة شفافة وفعالة، وذلك يتطلب ضرورة وجود توازن وتعاون بين الجهازين التداولي والتنفيذي ، و هذا ذاته ما سعى إليه المشرع من خلال منحه الصلاحيات لكلي الهيئتين، إلا أن الممارسة العملية أسفرت إما عن سيطرة ، أو صراع بينهما أدى إلى تجميد عمل المجالس المحلية.

أما بالنسبة لأهم المستجدات التي أتى بها القانونان 10/11 و 07/12، فمن خلال استقراء نُصوصهما، نجد أنها حتى وإن غلبت الشكل على الأصل بأن اهتمت بالجوانب التقنية أكثر من اهتمامها بالمبادئ الأساسية للأمركية الإقليمية، إلا أنها طوّرت نسبياً كل ما في البلدية والولاية وخصوصاً الجانب المتعلق بالتسيير الإداري لهما، باستثناء الرقابة الممارسة عليها والتي ازدادت تشدداً مقارنة بما قرره القانونان السابقان 08/90 و 09/90. وعموماً من بين أهم المستجدات التي أتى بها كلا القانونين الحاليين يتم ذكر:

- طبقاً لنص المادة 05 من القانونين رقم 10/11 و رقم 07/12 التي نصت على تعويض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية للبلدية والولاية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاءً جيبائياً أو تخفيضاً في نسب الضريبة أو إلغائها بناتج جبائي يُساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل، فضلاً على أنه يُرافق كل مهمة تحوّل من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة.

- ما يُلاحظ أن المادة 15 من القانون رقم 10/11 قد عدّدت هيئات البلدية وهيكلها، فإن كانت ذات المادة نصّت على هيئة مداولة "المجلس الشعبي البلدي" و أخرى تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فإنها ذكرت كذلك إدارة مُنشطة من طرف الأمين العام ، والتي لم تُوضح الوضع القانوني لها ما يجعل تلك المادة تتسم بالغموض والإبهام.

- يُلاحظ أن المشرع الجزائري و في ظل نُصوص القانونين رقم 10/11 و رقم 07/12 فصل في آليات وتقنيات عمل وسير المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية من حيث كيفية انعقاده ، و استدعاءات المنتخبين ، وآليات تسيير الجلسة، وتنظيمه لكيفية انعقاد المجلسين الشعبيين البلدي والولائي في حالة القوة القاهرة و قيام ظروف استثنائية.

- إنَّ المُشرِّعَ الجزائري و في ظلَّ القوانين الحالية، وسَّع من نطاق تشكيل اللجان الدائمة¹ ونصَّ على تشكيل اللجان الخاصة، فضلاً عما تضمنته المادة 35 من القانون رقم 07/12 والمتعلِّقة بإنشاء لجان تحقيق و التي عادة ما تتم بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين.

- ومن المُستجدات كذلك التي تضمَّنها قانون الولاية الحالي، إعطاء أيِّ عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي في المادة 37 الحق في توجيه سؤال كتابي لأيِّ مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرية غير المُركزة للدولة المُكفَّلة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية، لتتمَّ الإجابة عليه في أجل لا يُمكن أن يتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه نصَّ السؤال المُبيِّن على الإشعار بالاستلام.

- تضمَّن القانون رقم 10/11 و رقم 07/12 النصَّ على القانون الأساسي للمنتخب البلدي والولائي، إذ فضلاً عن نصَّهما على مجانية العهدة الانتخابية والوضعية القانونية للمنتخب المحلي، فقد تضمَّنا كذلك النصَّ على آليات الرقابة الممارسة عليهم والتي شدَّد منها ، سواء عن طريق استحداثه لحالات جديدة لها كحصول المانع القانوني وحالة التخلي عن المنصب والعهدة الانتخابية، وصرامته في تنظيمه للحالات الأخرى سبق وأن نصَّ عليها سابقا القانون رقم 08/90 و رقم 09/90 كإضافة لصور جديدة خاصة عندما يتعلَّق الأمر بالتوقيف وآلية الإقصاء ، زيادة عن حذفه ل ضمانات المنتخب عند ممارسة هذه الآليات كالتعليق مثلاً.

- في ذات السياق وفضلاً عن آليات الرقابة الممارسة على المنتخبين كأشخاص فقد نظمَّ القانون الحاليان الحلَّ كآلية رقابة ممارسة على المجالس المحلية البلدية والولائية، لنجدهما وسَّعا من حالات هذه الآلية مقارنة بالقوانين السابقة وتحديدتهما لتاريخ إجراء انتخابات تجديد هذه المجالس، مع توضيح الجهة التي تخلف المجلس المحلي بلدياً كان أو ولائياً عند حلِّه. وهو ما استحدثه قانون الولاية الحالي بنصِّه في المادة 49 منه على المنذوبية الولائية التي تُعيِّن من طرف الوزير المُكفَّل بالداخلية بناءً على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حلَّ المجلس الشعبي الولائي.

- من حيث التنظيم القانوني للمداورات، فإن احتفظت المنظومة القانونية للبلدية والولاية بنفس آليات الرقابة الممارسة على أعمالهما، إلا أنها شدَّدت منها سواء من حيث توسيع نطاق المداورات الخاضعة للتصديق، والمُلغاة، والقابلة للإلغاء ، فضلاً عن تمديد آجال المُصادقة عليها.

¹ - إذ عدَّتها المادة 33 من القانون 07/12 والمادة 31 من القانون 10/11.

- بالتزامن مع مجموع آليات الرقابة المكرسة على الجماعات الإقليمية في ظل القوانين الحالية، فإن ذات النصوص قررت مجموعة من الوسائل لمواجهة قرارات السلطة الوصية القاضية برفض التصديق أو إلغاء مُداولات الجماعات الإقليمية خاصة البلدية، إذ وبغض النظر عن الطعن القضائي كتقنية سبق وأن تناولها القانون رقم 08/90 ورقم 09/90 فقد أعطت المادة 61 من القانون رقم 10/11 لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في رفع تظلم إداري إلى الوالي ولذات الغرض وما يلي ذلك من آثار، في حين سكت عن إعطاء حق اللجوء إلى القضاء لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وإن كان قانون الولاية الحالي قد أعطى للقضاء سلطة إلغاء المُداولات.

- كون أن السمة الغالبة في القوانين الحالية هي تغليب الجانب التقني وبالتالي الشكل على الأصل، فالملاحظ أن القانونين رقم 10/11 و 07/12 قد أسهما في النظام القانوني لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي الولائي سواء من حيث كفاءات اختيارهما (و إن تم تسجيل تحفظ في هذه النقطة فيما يخص كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذ يُرجع في هذه الحالة إلى المادة 80 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات كونه أعلى درجة) و صلاحيتهما وحالات تخليهما عن المنصب أو العهدة الانتخابية وغيرها من الأحكام.

- ومن مُستجدات القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية أنه نظم صلاحيات الأمين العام للبلدية في المواد من 127 إلى 129 سواء من حيث كفاءات تعيينه أو من خلال الصلاحيات الموكلة له. أما بالنسبة لمجموع الاقتراحات المقدمة لإثراء الدراسة فانطلاقاً من النتائج التي تم التوصل إليها من هذه الدراسة، فيمكن تقديم مجموعة من الاقتراحات المتواضعة علها تُساهم ولو بدرجة قليلة في النهوض بواقع الجماعات الإقليمية. هذه المقترحات تم تنظيمها في عناصر منها ما يتعلق بالنص القانوني، وأخرى تتعلق بمحيط وإيكولوجية الجماعة الإقليمية في الجزائر، ومنها ما يتعلق بالجانب البشري والمالي والجانب التنظيمي.

فبالنسبة للمقترحات المتعلقة بالنص التشريعي: فإنها تتمثل عموماً في:

1- ضرورة التخلي عن سياسة التشريع الآلي للحدث من خلال الاعتماد على استراتيجية واضحة وبعيدة المدى عند وضع النص القانوني المتعلق بالبلدية والولاية.

2- ضرورة التخلي عن سياسة تغليب الجانب التقني على الموضوعي، وبالتالي تغليب الشكل على الأصل عند تقرير أي إصلاح يمسّ قوانين الجماعات الإقليمية حتى لا يتسم بالسطحية.

3- إلزامية الاعتناء بتجسيد مبادئ وأركان اللامركزية الإقليمية الحقيقية وتوضيحها عند وضع النص القانوني المتعلق بالجماعة الإقليمية.

4- على المشرّع عند وضع النّص القانوني سواء المتعلّق بالجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) أو بالأخرى المرتبطة بها كقانون الانتخابات، والصفقات العمومية، وقانون الأحزاب السياسية، الالتزام بمبدأ الأمن القانوني بعناصره قصد الوصول إلى جودة القاعدة القانونية، ما ينفي عليها صفة الإبهام والغموض ويجعلها قابلة للتطبيق السليم لها.

5- ضرورة التزام المشرّع عند وضع القاعدة القانونية المنظمة للجماعات الإقليمية بالأخذ بمبدأ الفصل بين سلطات الهيئة التنفيذية المحلية والهيئة التداولية، خاصة على مستوى الولاية قصد إحداث التوازن بين كلّ من الهيئتين.

6- ولأنّ جودة العمل وحسن التسيير قد يظهر من خلال النتائج وبلوغ الأهداف الأساسية للهيئة، فلن يأتي الحكم على أيّ عمل إذا لم يكن مُراقباً قصد تقييمه والحرص على سيره في النهج السليم، ومن هنا يبرز دور المراقبة بأنواعها المختلفة الإدارية في صورة الوصاية الإدارية، والرّقابة الماليّة والسياسية والشعبية. ومن ثمة ، وإن احتفظ المشرّع الجزائري باليات النموذج الفرنسي التقليدي للرّقابة ففي ذات الوقت إنّنا نناشده بضرورة تخفيفها، حتّى لا تكون تلك الجماعات بمثابة خلايا لتنفيذ تعليمات سلطة الوصاية والتي ينبغي أن تبقى في الحقيقة سلطة للتنسيق والحفاظ على الانسجام على المستوى الوطني بين الجماعة الإقليمية والسلطة المركزية.

7- ضرورة تكريس الرّقابة القضائية قانوناً عن طريق توسيع نطاق حقّ الطعن أمام الجهة القضائية بداية ليشمل رؤساء المجالس الشعبية المحلية وأعضاءها وحتى لكل من له صفة ومصلحة شخصية في ذلك.

وبالنسبة للمقترحات المتعلقة بالجانب المالي والبشري: فإنّها تتمثّل في:

1- ضرورة وضع تقنيين خاصّ بالجباية المحليّة يتضمّن أنسب الطرق وأنجعها لتحصيل الجباية المحليّة.

2- ضرورة إعادة تثمين الأملاك العقارية والمنقولة للبلدية والولاية.

3- لزوم البحث عن موارد مالية محلية قصد التّكفّل بالعجز المالي لكلّ من البلدية والولاية.

4- وجوب العمل على إيجاد ميكانيزمات تُساعد على تّقليص اللّجوء إلى مُساعدات السّلطة المركزية الأمر الذي يُحرّر الجماعات الإقليمية ماليّاً.

5- ضرورة تشجيع مساهمة القطاع الخاصّ على المستوى المحليّ وعدم اقتنارها وحصرها على عُقود الامتياز.

6- تفعيل آليات اتّفاقيات التّوأمة ما بين الجماعات الإقليمية الجزائرية فيما بينها وبين الجماعات الإقليمية الأجنبيّة.

7- العمل على تفعيل آلية التعاون اللامركزي ما بين الجماعات الإقليمية قصد توفير المورد المالي الداخلي. ويقصد بهذه الآلية جميع أشكال التعاون والشراكة والتبادل التي تقوم بها الجماعات الإقليمية فيما بينها أو مع الشركاء الآخرين الاقتصاديين والاجتماعيين الخاضعين للقانون العام أو الخاص، أو حتى مع الجماعات الإقليمية الأجنبية والمنظمات الدولية غير الحكومية المهتمة بالشؤون المحلية¹.

وبالنظر إلى مجموع الأهداف التي يصبو إليها التعاون اللامركزي من إنكفاء روح التضامن والتآزر ومعالجة سلبيات التقسيمات الإقليمية، فإن لذات الآلية مجالات مختلفة وإن كانت تشترك كلها في أنها تدابير محلية تشمل الخدمات المحلية "الكهرباء، والماء الصالح للشرب والتطهير والتعمير، والطرق والتجهيزات الأساسية والبيئة، تسيير واستغلال المرافق العمومية المحلية، وترقية العمل الجمعي وتبادل الخبرات القانونية والتقنية والتكوين وإنعاش المبادرات والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية". ومن ثمة، ينبغي على المشرع وقصد تفعيل هذه الآلية، العمل على تذليل الصعوبات القانونية والعراقيل وتسهيل إجراءات اتخاذها كترك حرية المبادرة للجماعات الإقليمية للأخذ به دون إخضاعها للمصادقة المسبقة للسلطة الوصية.

8- ضرورة تفعيل الرقابة المالية وخاصة منها اللاحقة عن طريق تعظيم دور مجلس المحاسبة. **أما على مستوى الهيكل البشري:** فإنّه ولإيماننا العميق بأن إصلاح أي نظام يبدأ من إصلاح العنصر البشري فإننا نقترح مايلي:

أ- ضرورة تحمّل الأحزاب السياسية - باعتبارها كيانات سياسية تتدخل في العملية الانتخابية - مسؤوليتها أثناء عملية انتقاء المرشحين للانتخابات البلدية والولائية، وذلك عن طريق اختيار أفضل العناصر المتمتعة بالكفاءة والنزاهة والوعي بحجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم باعتبارهم ممثلين للسكان المحليين.

ب- إلزامية تفعيل دورات التكوين للمنتخبين المحليين قصد الرّفع من قدراتهم القانونية، وحتى في التسيير الإداري.

ج- ضرورة الإرساء في المنتخب المحلي كيفية التعامل مع النص القانوني.

د- ضرورة بعث الندوات واللقاءات التي تُناقش قضايا الجماعات الإقليمية قصد إبراز مجموع العوائق والصعوبات لإيجاد الحلول المناسبة لها.

¹ - منير منتاق، التعاون اللامركزي، مداخلة ملقاة خلال أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005، المعنونة بـ "تدبير الشأن المحلي"، نشر من طرف المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون، الدار البيضاء، 2006 .

أما بالنسبة للمقترحات المتعلقة بإيكولوجية البلدية والولاية في الجزائر: فعلى اعتبار أنّ الجماعات الإقليمية عبارة عن نسق مفتوح، فهي تتأثر بمجموع الظروف المحيطة بها سياسية كانت اقتصادية، اجتماعية أو ثقافية. ومن ثمة ضرورة النهوض ببيئة تلك الجماعات قصد تحسين واقعها أمر لا بد منه، وذلك لا يتأتى إلا عن طريق:

أ- إلزامية التطبيق السليم لنظام التعددية السياسية، وذلك عن طريق إيجاد قطيعة بين ممارسات السلطة المركزية في ظلّ الحزب الواحد، وبين الواقع الحالي للجماعات الإقليمية الجزائرية.

ب- نشر الوعي بأهمية العملية الانتخابية لدى كل من الناخب والمُنتخب وكذا الطبقة السياسية.

ج- فتح قنوات اتصال بين الجماعات الإقليمية وبين المواطنين المحليين لتدعيم الثقة بينهما تحقيقاً لمجموع الغايات التي وُجد من أجلها نظام الجماعات الإقليمية.

د- توعية المواطن المحلي وتشجيعه ودعوته إلى المساهمة في مجالات التنمية المحلية.

قائمة المراجع

-المراجع باللغة العربية:

-أولا:المراجع العامة:

01- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، د م ج، الجزائر، 1983.

02- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة لـ محمد عرب صاصيلا، الطبعة الأولى، د م ج، الجزائر، 2006.

- 03- أحمد سُكْر الصبيحي، مُستقبل المُجتمع المدني في الوطن العربي، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000.
- 04- أماني قنديل، المجتمع المدني في العالم العربي: دراسة للجمعيات الأهلية العربية ، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1994.
- 05 - بكر خالد القَبّاني، الإدارة العامة، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
- 06- جان مارك بيوتي، فكر غرامشي السياسي، ترجمة لجورج طرابيشي، دار الطليعة، بيروت، 1975.
- 07- زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، 1976.
- 08- حسام مرسي، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2012.
- 09- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2006.
- 10- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول "المسؤولية على أساس الخطأ"، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 11- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2009.
- 12- مارسو لون، بروسبيير في، جي بريبان، بيير دلقولقيه، برونو جينقوا، أحكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي، ترجمة لـ أحمد يسري، الطبعة العاشرة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية 1995.
- 13- مُحمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2009.
- 14- مُحمد فؤاد عبد الباسط، القائون الإداري "تنظيم الإدارة ،نشاط الإدارة ،وسائل الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006.

- 15- محمد مزغني، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي المقارن، مطبعة الساحل، الرباط، 1980.
- 16- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة-دراسة مقارنة- منشأة المعارف، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1975.
- 17- مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، "قضاء الإلغاء"، دار المعارف، الإسكندرية، 1999.
- 18- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
- 19- مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
- 20- مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر و تطبيقاتها في القانون الإداري، "دراسة مقارنة"، د م ج، الجزائر، 2000.
- 21- سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، بيروت، د س ن.
- 22- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.
- 23- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطبع والنشر، الجزائر، 1993.
- 24- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية تأصيلية تحليلية ومقارنة، الطبعة الثانية، د م ج، الجزائر، 2004.
- 25- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- 26- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2010/10/07 المعدل والمتمم و النصوص التطبيقية له الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

- 27- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 28- عبد الغني بسيوني عبد الله، النُظْم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977.
- 29- عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم، دار وائل للنشر، عمان، 2001.
- 30- عيسى الشماس، المُجتمع المدني "المُواطن والديمقراطية"، منشورات إتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2008.
- 31- فوزي أوصديق، الوسيط في النُظْم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مُقارنة، النظرية العامة للدساتير، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001.
- 32- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، د م ج، الجزائر، 1994.
- 33- رشيد خلوفي، قانُون المُنازعات الإدارية "شُرُوط قبول الدعوى الإدارية"، الطبعة الثانية، د م ج، الجزائر، 2006.
- 34- خميس السيد إسماعيل، المؤسسات العامة الإقتصادية في الدول العربية، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة، 1978.
- 35- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، د م ج، الجزائر، 2010.
- ثانيا: المراجع الخاصة:**
- 01- أحمد عيد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، الأردن، 2013.
- 02- أنور أرسلان، التنظيم الإقليمي المغربي (العمالات والأقاليم)، دار الكتاب، الدار البيضاء، المملكة المغربية، 1979.
- 03- أنور أحمد أرسلان، التنظيم الجماعي الجديد، دار الثقافة، المملكة المغربية، 1977.

- 04- بكر خالد قباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، 1981.
- 05- حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1983.
- 06- طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة، القاهرة، 1969.
- 07- كريم لحرش، التدبير المالي للجماعات المحلية بالمغرب، على ضوء القانون رقم 45/08، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2010.
- 08- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986.
- 09- محمد حامد الجمل، ديمقراطية الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1961.
- 10- محمد الصغير بعلي، دُروس في المؤسسات الإدارية " نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات باجي مُختار، الجزائر، دُ س ن.
- 11- محمد جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، د م ج، الجزائر، د س ن.
- 12- ناصر لباد، القانون الإداري، "التنظيم الإداري"، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطبوعات EPE.IWIG، الجزائر، 2001.
- 13- عادل حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.
- 14- صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 15- صالح المستف، الجهة بالمغرب "رهان جديد لمغرب جديد، الطبعة الأولى، المنشورات الجامعية المغربية، الرباط، 1993.

16- صبحي محرم، محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، د س ن.

17- شعبان شلبي، المجالس الشعبية المحلية، جمعية النهضة الريفية للنشر، القاهرة د س ن.

-ثالثاً: الرسائل العلمية:

أ-رسائل الدكتوراه:

01-الشيخ سعيدي، دور التّموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2006.

02- مباركة بدري، الجانب الإجرائي للنظام التّأديبي في الوظيفة العامة، أطروحة الدكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2011، 2010.

03-محمد محمد رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، اطروحة دكتراه، جامعة عين الشمس، 1976.

04-نصر الدين بن طيفور، السّلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة الدكتور جيلالي اليابس بسيدي بلعباس، الجزائر، 2003.

05-سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، اطروحة دكتراه في الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، 2008.

06-فاطمة السعيدي مزروع، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب " بين القانون و الواقع"، أطروحة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، المغرب، 1999.

07- عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري، أطروحة دكتراه، تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر ببسكرة، الجزائر، 2013، 2012.

08- نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة دكتراه في العلوم، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر، 2013.

ب-مذكرات الماجستير:

- 01- أيمن طه حسن أحمد، المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية، مذكرة ماجستير في التخطيط الحضري والإقليمي، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2008.
- 02- الداودي أنوري، المنتخب الجماعي وصعوبات تسيير الشأن العام المحلي، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المملكة المغربية، 2003.
- 03- حم ولد محمد المصطفى، سياسة اللامركزية في النظام الموريتاني، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، الجزائر، 2006.
- 04- محمد خليفة الخليلي، التظلم الإداري "دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، مذكرة ماجستير جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، كلية الحقوق قسم القانون العام، الإمارات المتحدة، 2009.
- 05- محمد مفتوح، والي الولاية بين المركزية واللامركزية، رسالة دبلوم الدراسات العليا، شعبة القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، المملكة المغربية، السنة الجامعية 1997، 1998.
- 06- محمد بوجيدة، وصاية الدولة على الجماعات الحضرية والقروية بعد ميثاق 30 سبتمبر 1976، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، المملكة المغربية، الرباط، 1985.
- 07- مصطفى كراجي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجيلالي اليابس، الجزائر، 1993.
- 08- نوار أمجوج، مجلس المحاسبة "نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية"، مذكرة ماجستير بجامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006، 2007.
- 09- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006، 2007.

- 10- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر "حصيلة وآفاق"، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر، 2013.
- 11- عادل بو عمران، استقلالية البلدية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سوق اهراس، 2006.
- 12- عباس عبد الحفيظ، تقييم النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، 2012.
- 13- عبد الكريم سعيد أسعد إسماعيل، دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية، مذكرة ماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين 2005.
- 14- عدنان سليمان عمرو، الوصاية على الهيئات المحلية -دراسة عربية مقارنة-، مذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المملكة المغربية، 1982.
- 15- فاتح بوطيق، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005 و2006.
- 16- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والرقابة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1 "كلية الحقوق"، الجزائر، 2010، 2009.
- 17- قمقاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1987.
- 18- فايدة رزق، التنظيم القانوني للمجالس المحلية في الجزائر، دراسة مقارنة بين الجزائر والأردن، مذكرة ماجستير، جامعة الجبالي اليابس، الجزائر، سنة 1995، 1994.
- 19- ثابتي بوحانة، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، سعيدة، الجزائر، 2007.

- 20-غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح "كلية الحقوق"، ورقلة، الجزائر، 2010، 2009.
- 21- رشيد بودي، الاستقلال المالي للجماعات المحلية على ضوء تطبيق الفصل ما بين الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، رسالة لنيل الدراسات العليا المعمّقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عين الشق المملكة المغربية، الدار البيضاء، 2003.

-رابعًا: المقالات العلمية.

- 01- إسماعيل لعبادي، أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، المجلة العربية السياسية، العدد 12، مطبوعات مركز الدراسات العربية، القاهرة، 2006.
- 02- الزين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة و التعمير، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، مؤسسة هانس صايدل، بسكرة، 2009.
- 03- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، الصادرة عن مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسية بن بوعلي بالشلف، الجزائر، 2006.
- 04- بو عمران عادل، مبدأ الاستقلالية الجماعات الإقليمية "معايير... و ضوابط"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السادس والعشرون (26)، ANEP للطباعة، الجزائر، 2010.
- 05- جلول شيتور، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مجلة العلوم الانسانية، العدد الثالث، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2002.
- 06- زهير شطاح، رقابة التسيير على الجماعات الإقليمية، مُداخلة ملقاة في المُلتقى الوطني حول تسيير الجماعات الإقليمية، المنظم من طرف مخبر المغرب الكبير الاقتصاد والمجتمع، الجزائر، 10/09 جانفي 2008.
- 07- حسينة شرون، دور الادارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية "المراحل الانتخابية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، مؤسسة هانس صايدل، بسكرة، 2009.
- 08- يوسف بن ناصر، عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و السياسية رقم 04-1991، جامعة الجزائر، الجزائر، 1991.

- 09- محمد بوجيدة، إشكالية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وتأثيرها على التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 16، مؤسسة هانس سايدل الألمانية، المملكة المغربية، 1998.
- 10- محمد بودالي، القضاء الإداري والخريجات العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سيدي بلعباس، مكتبة الرشد، الجزائر، 2008.
- 11- محمد الأعرح، حُلُول السُلطة المحلية محل رؤساء الجماعات المحليّة في مجال الصرف المالي، المجلة المغربية للإدارة المحليّة و التنمية، العدد 75، الرباط، أوت 2007 .
- 12- محمد عجمي، موانع إصلاح الجماعات العُومية في المغرب العربي، مُستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، الجزائر، 2009.
- 13- محمد بوثينة، أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحليّة، المجلة المغربية للإدارة المحليّة والتنمية، العدد 32، المملكة المغربية، 2000.
- 14- منير مباركية، علاقة المجتمع المدني بالدولة وتأثيرها على العملية الإنتخابية في الجزائر، مجلة دفاتر وقانون، عدد خاص، أفريل 2011، الجزائر، 2011.
- 15- مفتاح عبد الجليل، البيئة الدستورية و القانونية للنظام الانتخابي الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، هانس صايدل، بسكرة، 2007 .
- 16- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003.
- 17- نجية عراب ثاني، الرّقابة القضائية على أعمال الإدارة كضمانة لحماية الحُقوق والخريّات العامة، مجلة العلوم القانونيّة والإدارية، العدد الرابع، كُلية الحُقوق بسيدي بلعباس، مكتبة الرّشاد، الجزائر، 2008.
- 18- نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، العدد 22، الجزائر، 2003.
- 19- عامر زغير محسين، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية، مركز دراسات الوفاء، العدد 18 لسنة 2010، العراق، 2010.

- 20- عادل بن عبد الله، تأثير توسيع إختصاص البلدية في ميدان العمران، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، مؤسسة هانس صايدل، بسكرة، 2009.
- 21- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس الشعبية البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، بسكرة، 2009.
- 22- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، بسكرة، 2009.
- 23- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة الأبحاث الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، بسكرة، الجزائر، 2007.
- 24- عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الإقتصاد الإسلامي و الإقتصاديات المعاصرة، مجلة ابحاث اقتصادية وإدارية، العدد الخامس، الجزائر، 2009.
- 25- عبد العزيز الخبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق و الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على مالية الجماعات المحلية و هيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد، 50، الرباط، 2003.
- 26- عبد العزيز الجوهري، الطعن الإداري "التظلم الإداري" دراسة مقارنة، مجلة المُحاماة المصرية، نقابة المُحامين المصريين، العدد 10/9، القاهرة، 1987.
- 27- علي خطار شنطاوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الاردنية، العدد 12، المعهد القضائي، عمان، 1998.
- 28- علي خطار شنطاوي، خُصوصية عيب الانحراف في استخدام السُلطة، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 70، جامعة القاهرة، شركة مطابع الطويحي التجارية، القاهرة 2000.
- 29- علي زيان محمد واعمر، نظرة حول المالية العمومية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 30- عُمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، الجزائر، 2009.

31- عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، بسكرة، 2009.

32- فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الإستثمار، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، مؤسسة هانس صايدل، بسكرة، 2009.

33- فريد لموسخ، دور الجماعات المحلية في مجال الإستثمار، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، مؤسسة هانس صايدل، بسكرة، 2009.

34 - ثابتي بوحانة، مُستقبل وآفاق استقلالية البلدية في الجزائر في ظل القانون 10/11، مجلة العلوم القانونية و السياسية، العدد الرابع، منشورات جامعة الوادي، الوادي، الجزائر، يناير 2012.

-خامسًا: المحاضرات.

01- بوعزاوي بوجمعة، الديمقراطية المحلية، دراسة نقدية في نظام اللامركزية في المغرب، مُحاضرة مُلقاة بكُلية الحُقوق سلا، المملكة المغربية، 2007.

02- حميد أبولاس، قراءة عملية للجباية المحلية على ضوء مشروع القانون الجديد، مُحاضرة مُلقاة في الكُلية المُتعدّدة التخصّصات، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، 2008.

03- عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات ملقاة على طلبة الدراسات العليا مقياس القانون الإداري بالأكاديمية العربية، الدنمارك، 2009. 2010.

- سادسًا: المداخلات و الدراسات و البحوث.

أ- المداخلات:

01- بومدين حوالف حليلة، دور البلديات في رفع مستوى الصحي للسكان و تحقيق التنمية" عرض للتجربة الجزائرية"، ورقة مقدمة في ظل مؤتمر العمل البلدي الأول، البحرين، 2006.

02- بوحنية قوي، دور حركات المُجتمع المدني في تعزيز الحُكم الراشد، ورقة مُقدمة في المُلتقى الوطني حول التحوّلات السياسية و إشكالية التنمية في الجزائر المُنعقد يومي 16 و 17 ديسمبر 2008، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2008.

03- حسن بنغي، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، مُداخلة مُلقاة ضمن أشغال الندوة المُنظمة خلال سنة 2005، والمُتعلّقة بتدبير الشأن المحلي، الطبعة الأولى، مطبوعات النجاح، المملكة المغربية، 2006.

04- معوان مُصطفى، دور الجماعات المحلية في دعم وتشجيع المشاريع الاستثمارية في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مُداخلة مُلقاة في ظل المُلتقى الوطني حول المؤسسة الاقتصادية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد، الجزائر، 22/23/أفريل 2003.

05- مرسي مشري، المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله، ورقة مقدمة في المُلتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المُنعقد يومي 16 و 17 ديسمبر 2008 بكلية الحقوق بجامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2008.

06- منير منتاق، التّعاون اللّامركزي، مُداخلة مُلقاة خلال أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005، المُعنوان بـ "تدبير الشأن المحلي"، نشر من طرف المديرية العامة للجماعات المحليّة، مديرية الشؤون القانونيّة والدراسات والتّوثيق والتّعاون، الدار البيضاء، 2006 .

07- موسى رحمان، وسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية، مُداخلة مُلقاة في المُلتقى الدولي بعنوان تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2008.

08- سوامس رضوان، بوقلقول الهادي، تمويل الجماعات المحلية في ظلّ التحولات الاقتصادية الجزائرية، مُداخلة مُلقاة في المُلتقى الدولي بعنوان تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2008.

09- سعد بغيجة، أملاك البلدية والنزاعات المُترتبة عنها، مُداخلة مُلقاة في المُلتقى حول تسيير الجماعات المحلية، المُنظم من طرف مخبر المغرب العربي الكبير للاقتصاد والمُجتمع، جامعة بسكرة، جانفي 2008.

10- عبد اللّوي جواد، المسؤولية الجزائرية للبلدية عن نشاطها الضار بالبيئة، مُداخلة مُلقاة في المُلتقى الوطني حول مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التّعاقدية المُنظم من طرف معهد العلّوم القانونيّة والإدارية، المركز الجامعي د.مولاي الطاهر بسعيدة، ماي 2006.

11- عبد الوهاب نُورة، مسؤولية الدولة عن أضرار التجمُّهر والتَّجمُّعات، مُداخلة مُلقاة بالملتقى الوطني حول مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، المُنظَّم من طرف معهد العُلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بسعيدة، ماي 2006.

12- عبد الناصر جابي، الانتخابات التشريعية الجزائرية "انتخابات إستقرار... أم ركود سياسي؟"، مداخلة مُلقاة في مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية، اللقاء السنوي السابع عشر، أكسفورد، 2007.

13- فضيلة عكاش، آثار سياسة الانفتاح الإقتصادي في الجزائر، مداخلة مُلقاة في الملتقى الوطني الأول حول التحول الديمقراطي في الجزائر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005.

14- صالح زياني، تفعيل دور العمل الجمعي لتفعيل مُكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية التشاركية في الجزائر، ورقة مُقدمة في الملتقى الوطني حول التحويلات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المُنعقد يومي 16 و 17 ديسمبر 2008 بكلية الحقوق بجامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2008.

ب- البحوث والدراسات:

01- أحمد عبد الظاهر، الأمن القانوني كمقدمة دستورية، دراسة منشورة على موقع كنانة أون لاين.

02- بن شعيب نصر الدين، بن منصور عبد الله، مدى انعكاس ضُعف الكفاءات على تسيير الجماعات المحلية -حالة ولاية تلمسان، مقال منشور بالموقع الإلكتروني. www.mouwazaf.ahlamontada.com.

03- عمار بوحوش، الإصلاحات السياسية في الجزائر و-اقع و آفاق-، بحث تمّ إعداده لندوة حول الإصلاحات السياسية معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2 و3 جوان 1990.

04- حلمي شعراوي، عزة خليل، جنان رمضان، دور المجتمع المدني و تنظيماته في التنمية و الحكم الموسع، حالة شمال الإفريقي، بحث مقدم بالتعاون مع مشروع بحثي للجنة الاقتصادية لإفريقيا، منشور على موقع كنانة. أو لاين.

05- توصيات المؤتمر العربي الأول للأجهزة العليّة للرقابة
و المحاسبة، أرابوساي، الرياض، السعودية، 1980.

06- دراسة للإحصائيات المالية للبلديات التي قام بها المركز الوطني للدراسات و التحليل من
أجل التخطيط لسنة 1997.

-سابعًا: الوثائق الأخرى

01- نص برنامج الحكومة لسنة 2004، مجلة الفكر البرلماني، العدد السادس، إصدارات مجلس
الأمة، الجزائر، 2004.

02- عرض حول الأملاك العقارية، مُقدم من طرف مديرية العامة لأملاك الدولة، وذلك في إطار
برنامج الأيام الإعلامية والتكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية
البلدية، يومي 29 و30 جانفي 2008، سعيدة، 2008.

03- خطاب رئيس الجمهورية في اختتام اجتماع ولاية الجمهورية يوم 02 ماي 2002، منقول من
موقع الرئاسة على الانترنت: www.el-mouradia.dz.

-ثامناً: النصوص التشريعية و التنظيمية.

أ-الداستير:

01-الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22/11/1976 المتضمن دُستور سنة 1976، ج ر ج، العدد
94 بتاريخ 24/11/1976، ص158.

02- المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 23 فيفري 1989، المُتضمن دستور 1989، ج ر ج
ج، العدد 09، بتاريخ 01 مارس 1989، ص184.

03- المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 26 رجب 1417، الموافق لـ 07 ديسمبر
1996، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، ج ر ج ج، العدد 76 بتاريخ 08/12/1996، ص10.

ب-القوانين العضوية:

01- القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 04 صفر عام 1419، الموافق لـ 30 ماي 1998، المعدل والمتمم، يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، ج ر ج ج، العدد 37، الصادرة في 06 عام صفر عام 1419، الموافق لـ 01 جوان 1998، ص 03.

02- القانون العضوي رقم رقم 01/12، المؤرخ في 20 صفر 1433، الموافق لـ 14 يناير 2012، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 01، ص 10.

03- القانون العضوي رقم 03/12، المؤرخ في 18 صفر 1433، الموافق لـ 12 يناير 2012، يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر ج ج، العدد 01، بتاريخ 14 يناير 2012، ص 46.

04- القانون العضوي رقم 01/04، المؤرخ في 16 ذي الحجة 1424، الموافق لـ 07 فيفري 2004، يعدل ويتم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 27 شوال عام 1417، الموافق لـ 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر ج ج، العدد 09، بتاريخ 11/02/2004، ص 21.

ج- القوانين العادية:

01- القانون رقم 12/78 المؤرخ في 01 رمضان 1398، الموافق لـ 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ومجموع النصوص التشريعية و التنظيمية المتخذة لتطبيقه، ج ر ج ج، العدد 32 بتاريخ 08 أوت عام 1978، ص 724.

02- القانون رقم 05/80، المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400، الموافق لـ 01 مارس 1980، يتعلّق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر ج ج، العدد 32، بتاريخ 07 أوت 1989، ص 848.

03- القانون رقم 10/83، المؤرخ في 14 رمضان 1403، الموافق لـ 25 يونيو 1983، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1983، ج ر ج ج، العدد 52، بتاريخ 20/12/1983، ص 3264.

04- القانون رقم 09/84، المؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1404، الموافق لـ 14/02/1984، المتعلّق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج، العدد 06 بتاريخ 07 فيفري 1984، ص 139.

- 05- القانون رقم 13/89 ، المؤرخ في 05 محرم 1410، الموافق لـ 07/08/1989، المتضمن قانون الانتخابات ، ج ر ج ج ، العدد 32، بتاريخ 07/08/1989، ص 848.
- 06- القانون 17/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، ج ر ج ج ، العدد، 52 بتاريخ 11 ديسمبر 1989، ص 524.
- 07- القانون رقم 18/89 ، المؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1410، الموافق لـ 11/12/1989، المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية الولائية، ج ر ج ج ، العدد 52، بتاريخ 11/12/1989، ص 1422.
- 08- القانون رقم 06/90 المؤرخ في 01 رمضان 1410، الموافق لـ 27 مارس 1990، يعدل ويتم القانون رقم 13/89 المؤرخ في 05 محرم 1410، الموافق لـ 07/08/1989، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج ، العدد 13، بتاريخ 28/03/1990، ص 432.
- 09- القانون رقم 08/90 ، المؤرخ في 12 رمضان 1410 ، الموافق لـ 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج ، العدد 15، بتاريخ 11/04/1990، ص 12.
- 10- القانون رقم 09/90 ، المؤرخ في 12 رمضان 1410 ، الموافق لـ 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج ، العدد 15، بتاريخ 11/04/1990 ، ص 69.
- 11- القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتضمن قانون المحاسبة العمومية، ج ر ج ج ، العدد 35، بتاريخ 15 أوت 1990، ص 1131 .
- 12- القانون رقم 29/90 ، المؤرخ 14 جمادى الأولى 1411، الموافق لـ 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج ، العدد 52، بتاريخ 02/12/1990، ص 1652.
- 13- القانون رقم 30/90، المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411، الموافق لـ 01/12/1990، المتضمن الأملاك العمومية، ج ر ج ج ، العدد 52، بتاريخ 02/12/1990، ص 1652.
- 14- القانون رقم 32/90، المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411، الموافق لـ 04/12/1990، يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج ر ج ج ، العدد 53، بتاريخ 05/12/1990، ص 1690.
- 15- القانون رقم 36/90 المؤرخ في 14 جمادى الثانية 1411، الموافق لـ 31/12/1990، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج ر ج ج ، العدد 57، بتاريخ 31/12/1990، ص 1834.

16- القانون رقم 02/91، المؤرخ في 22 جمادى الثانية 1411، الموافق لـ 08 يناير 1991، الذي يُحدّد القواعد الخاصة المُطبقة على بعض أحكام القضاء، ج، ج، ج، العدد 02، بتاريخ 09 جانفي 1991، ص 24 .

17- قانون رقم 02/98، المؤرخ في 04 صفر عام 1419، الموافق لـ 30 ماي 1998، المعدل والمتمم، يتعلّق باختصاصات المحكمة الإدارية، ج ر ج ج، العدد 37، الصادرة في 06 عام صفر عام 1419، الموافق لـ 01 جوان 1998، ص 25.

18- القانون رقم 10/03، المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424، الموافق لـ 19 يوليو 2003، يتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، العدد 43، بتاريخ 20 يوليو 2003، ص 06.

19- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلّق بالوقاية من الفساد ومُحاربتة، ج ر ج، العدد 14، لسنة 2006، ص 35.

20- القانون رقم 09/08، المؤرخ في 28 صفر عام 1429 هـ، الموافق لـ 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج، ج، ج، العدد 21، بتاريخ 23 أبريل 2008، ص 76/75.

21- القانون رقم 10/11، المؤرخ في أول شعبان 1432 هـ، الموافق لـ 23 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج، العدد 37، الموافق لـ 03 جويلية 2011، ص 08.

22- القانون رقم 06/12، المؤرخ في 18 صفر عام 1433، الموافق لـ 12 يناير 2012، المتعلّق بالجمعيات، ج ر ج ج، العدد 02، بتاريخ 15/01/2012، ص 35.

23- القانون رقم 07/12، المؤرخ في 24 ربيع الأول 1433، الموافق في 21 فيفري 2013، المتعلّق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2013، ص 05.

د- الأوامر:

01- الأمر رقم 16/62، المؤرخ في 09 أوت 1962، المتضمن صلاحيات المحافظ، ج ر ج ج، العدد، 07، ص 66

02- الأمر رقم 102/66، المؤرخ في 15 محرم 1386، الموافق لـ 06 ماي 1966، المتضمن إنتقال الأملاك الشاغرة للدولة، ج ر ج ج، العدد، 36، ص 461.

03- الأمر رقم 24/67 المعدل والمُتمم، المؤرخ في 07 شوال 1386 هـ، الموافق لـ 08 جانفي 1967، ج ر ج ج، العدد 06، بتاريخ 08/01/1967، ص 90.

04- الأمر رقم 83/67، المؤرخ في 23 صفر عام 1387، الموافق لـ 06 يونيو 1967، يتضمن تعديل و تتميم الأمر رقم 367/66، المؤرخ في 19 رمضان 1386، الموافق لـ 31/12/1966، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج ر ج ج، العدد 47، بتاريخ 09/06/1967، ص 634.

05- الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 07 ربيع الأول، الموافق، لـ 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، العدد 44، بتاريخ 23/05/1969، ص 517.

06- الأمر رقم 107/69، المؤرخ في 22 شوال عام 1389، الموافق لـ 31/12/1969، المتضمن قانون المالية لسنة 1970، ج ر ج ج، العدد 110، بتاريخ 31/12/1969، ص 1806.

07- الأمر رقم 69/74، المؤرخ في 12 جمادى الثانية 1394، الموافق لـ 02 يوليو 1974، تتعلق بالإصلاح الإقليمي للولايات، ج ر ج ج، العدد 55، بتاريخ 09 يوليو 1974، ص 751.

08- الأمر رقم 20/95، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، العدد 39، بتاريخ 23 جويلية 1995، ص 25.

09- الأمر رقم 07/97 المعدل والمُتمم، المؤرخ في 27 شوال عام 1417، الموافق لـ 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المنظم للانتخابات، ج ر ج ج، العدد 50، بتاريخ 19 جوان، 1997، ص 518.

10- الأمر رقم 08/97 المؤرخ في 27 شوال 1417، الموافق لـ 06 مارس 1997، المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر ج ج، العدد 12، بتاريخ 06 مارس 1997، ص 28.

11- الأمر رقم 09/97، المؤرخ في 27 شوال 1417، الموافق لـ 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج، العدد 12، بتاريخ 06 مارس 1997، ص 30.

12 - الأمرين رقم 05/05، 04/03 المؤرخين في 18 يوليو 2005، المتضمنين تتميم قانوني البلدية والولاية، ج ر ج ج، بتاريخ 19 يوليو 2005، العدد، 50، ص 35.

13- الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427، الموافق لـ 15 يوليو 2006، المتعلق بالوظيفة العامة، ج ر ج ج، العدد 46، بتاريخ 16 يوليو 2006، ص 04

14- الأمر رقم 02/10، المؤرخ في 16 رمضان عام 1431، الموافق لـ 26/08/2010، يعدل ويتم الأمر رقم 20/95، المؤرخ في 19 صفر 1416، الموافق لـ 17 يوليو 1995، و المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، العدد 50، بتاريخ 01/09/2010، ص 04.

هـ- المراسيم:

01- المرسوم الرئاسي رقم 196/91، المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411، الموافق لـ 04 يونيو 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ج ج، العدد 29، بتاريخ 12 يونيو 1991، ص 1087.

02- المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المؤرخ في 05 شعبان 1412، الموافق لـ 09/02/1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ج ج، العدد 10 بتاريخ 09/02/1992، ص 285.

03- المرسوم الرئاسي رقم 275/97، المؤرخ في 18 ربيع الأول 1418، الموافق لـ 23 يوليو 1997، المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولاية، ج ر ج ج، العدد 49 بتاريخ 27 يوليو 1997، ص 03.

04- المرسوم الرئاسي رقم 231/02، المؤرخ في 23 ربيع الثاني عام 1423، الموافق لـ 04 يوليو 2002، المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولاية، ج ر ج ج، العدد 47 بتاريخ 10 يوليو 2002، ص 05.

05- المرسوم الرئاسي رقم 307/05، المؤرخ في 20 رجب 1426، الموافق لـ 25 أوت 2005، يتضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية للمجالس الشعبية البلدية والولاية، ج ر ج ج، العدد 58، بتاريخ 25 أوت 2005، ص 03.

06- المرسوم الرئاسي رقم 257/07، المؤرخ في 17 شعبان 1428، الموافق لـ 30 أوت 2007، المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولاية، ج ر ج ج، العدد 53، بتاريخ 02/09/2007، ص 04.

07- المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمتمم، المؤرخ في 28 شوال 1431، الموافق لـ 07/10/2010، والمتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر ج ج، العدد 58، ص 03.

08- المرسوم الرئاسي رقم 23/12، المؤرخ في 24 صفر 1433، الموافق لـ 18 يناير 2012، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 236/10، المؤرخ في 28 شوال 1431، الموافق لـ 07 أكتوبر 2010، المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر ج ج، العدد 04، بتاريخ 2012/01/26، ص 04.

09- المرسوم الرئاسي رقم 321/12، المؤرخ في 13 شوال 1433، الموافق لـ 31/أوت 2012، المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، ج ر ج ج، العدد 48، بتاريخ 2012/09/02، ص 07.

10- المرسوم رقم 189/63، المؤرخ في 31 ماي 1963، المتضمن إعادة تنظيم البلديات، ج ر ج ج، العدد رقم 35، ص 449.

11- المرسوم رقم 134/73، المؤرخ في 10 رجب عام 1393، الموافق لـ 09/08/1973، يتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 وإحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، ج ر ج ج، العدد 67، بتاريخ 1973/08/21، ص 1000.

12- المرسوم رقم 53/80، المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400، الموافق لـ 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل مجلس المحاسبة، ج ر ج ج، العدد 10، بتاريخ 04 مارس 1980، ص 349.

13- المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في أول رجب 1405، الموافق لـ 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية لاسيما المادة 37 منه، ج ر ج ج، العدد 13، بتاريخ 20 يناير 2008، ص 04.

14- المرسوم رقم 276/86، المؤرخ في 09 ربيع الأول 1407، الموافق لـ 11/11/1986، يحدد شروط توظيف المستخدمين الأجانب في مصالح الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات والهيئات العمومية، ج ر ج ج، العدد، 46، بتاريخ 12 نوفمبر 1986، ص 1883.

15- المرسوم رقم 266/86، المؤرخ في 02 ربيع الأول 1407، الموافق لـ 04/11/1986، يتضمن صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج ر ج ج، العدد 45، بتاريخ 1986/11/05، ص 1838.

16- المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990، المؤرخ في 02 رمضان 1410، الموافق لـ 18 جويلية 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي وأعوان

الإدارات المركزية، الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج، ج، ج، ج، العدد 13، بتاريخ 28 مارس 1990، ص 444 .

17- المرسوم التنفيذي رقم 26/91، المؤرخ في 17 رجب 1411، الموافق لـ 02 فيفري 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج، ج، العدد 06 بتاريخ 06 فيفري 1991، ص 225.

18- المرسوم التنفيذي رقم 311/91، المؤرخ في 17/19/1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج، ج، ج، ج، العدد 43، لسنة 1991، ص 1645.

19- المرسوم التنفيذي رقم 454/91، المؤرخ في 16 جمادى الأولى عام 1412، الموافق لـ 23 نوفمبر 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفاءات ذلك، ج، ج، ج، ج، العدد 60، بتاريخ 24/11/1991، ص 2312.

20- المرسوم التنفيذي رقم 32/92، المؤرخ في 15 رجب 1412، الموافق لـ 20/01/1992، يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج، ج، ج، ج، العدد 06، بتاريخ 26/01/1992، ص 180.

21- المرسوم التنفيذي رقم 33/92، المؤرخ في 15 رجب 1412، الموافق لـ 20/01/1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصها، ج، ج، ج، ج، العدد 06، بتاريخ 26/01/1992، ص 182.

22- المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المؤرخ في 18 شعبان 1412، الموافق لـ 22/02/1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج، ج، ج، ج، العدد 15، بتاريخ 26/02/1992، ص 411.

23- المرسوم التنفيذي رقم 142/92 المؤرخ في 11/04/1992، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج، ج، ج، ج، العدد 27، بتاريخ 12 أبريل 1992، ص 930.

24- المرسوم التنفيذي رقم 178/92 المؤرخ في 11/04/1992، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج، ج، ج، ج، العدد 27 بتاريخ 12 أبريل لسنة 1992، ص 978.

25- المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413، الموافق لـ 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، ج، ج، ج، ج، العدد 82، ص 2101.

- 26- المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في 14 صفر 1415 هـ، الموافق لـ 23 جويلية 1994، المتضمن الهياكل العامة لإدارة الولاية، ج ر ج ج، العدد 48، بتاريخ 24/07/1994، ص 05.
- 27- المرسوم التنفيذي رقم 216/94، المؤرخ في 14 صفر عام 1415، الموافق لـ 23/يوليو 1994، يتعلّق بالمفتشية العامة في الولاية، العدد، 48، بتاريخ 27 يوليو 1994، ص 09.
- 28- المرسوم التنفيذي رقم 315/04، المؤرخ في 17 شعبان 1425، الموافق لـ 02/10/2004، يعدل ويتم المرسوم رقم 276/86 المؤرخ في 09 ربيع الأول 1407، الموافق لـ 11/11/1986 الذي يحدد شروط توظيف المستخدمين الأجانب في مصالح الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات والهيئات العمومية، ج ر ج ج، العدد، 63، بتاريخ 03/10/2004، ص 03.
- 29- المرسوم التنفيذي رقم 04/08، المؤرخ في 11 محرم عام 1421، الموافق لـ 19 يناير 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر ج ج، العدد 03 بتاريخ 20 يناير 2008، ص 04.
- 30- المرسوم رقم 199/08 المؤرخ في 03 رجب 1429، الموافق لـ 06/07/2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى السلك الخاص بعمال الإدارة المكلفة بالصناعة التقليدية، ج ر ج ج، العدد 38، بتاريخ 09/07/2008، ص 18.
- 31- المرسوم التنفيذي رقم 272/08، المؤرخ في 07 رمضان 1429، الموافق لـ 07 سبتمبر 2008، والمحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج ج، العدد 50، ص 11.
- 32- المرسوم التنفيذي رقم 286/08 المؤرخ في 17 رمضان 1429، الموافق لـ 17/09/2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالفلاحة، ج ر ج ج، العدد 53، بتاريخ 17 سبتمبر 2008، ص 05.
- 33- المرسوم التنفيذي رقم 383/08، المؤرخ في 28 ذي القعدة 1429، الموافق لـ 26/11/2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لإدارة المكلفة بالثقافة، ج ر ج ج، العدد 28 بتاريخ 03/12/2008، ص 04.
- 34- المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430، الموافق لـ 16 نوفمبر 2009، يُعدّل و يُتمّ المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام

1413، الموافق لـ 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر ج ج، العدد 67، بتاريخ 19 نوفمبر 2009، ص 04، 03.

35- المرسوم التنفيذي رقم 300/11، المؤرخ في 22 رمضان عام 1432، الموافق لـ 22 أوت 2011، يُحدد طبيعة ديون المجالس الشعبية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر 2006، ج، ج، ج، العدد 49، بتاريخ 28 أوت 2011، ص 04.

36- المرسوم التنفيذي رقم 334/11، المؤرخ في 22 شوال عام 1432، الموافق لـ 20 فيفري 2011، يتضمن القانون الأساسي لموظفي الجماعات الإقليمية، ج ر ج ج، العدد، 53، بتاريخ 28 سبتمبر 2011، ص 03.

37- المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 05 جمادى الأولى 1434، الموافق لـ 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر ج ج، العدد 15 لسنة 2013، ص 09.

37- المرسوم التنفيذي رقم 217/13، المؤرخ في 09 شعبان 1434، الموافق لـ 18 يونيو 2013، الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج ر ج ج، العدد 32، بتاريخ 23 يونيو 2013، ص 11.

38- المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1435، الموافق لـ 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر ج ج، العدد 19، بتاريخ 02 أبريل 2014، ص 04.

-عاشراً: الجرائد اليومية والمواقع الإلكترونية.

01- يومية الشروق، 05/12/2004، العدد 36.

02- يومية الشروق، 02 ماي 2012، العدد 55.

03- www.interieur.gov.dz.

04- www.el-mouradia.dz.

05- www.mouwazaf.ahlamontada.com.

06- www.yemen-nic.info.

07- www.ccre.org.

08- موقع كنانة أون لاين

القوانين الأجنبية.

-الدستور اليمني الحالي المنشور على الموقع الإلكتروني:www.yemen-nic.info.
- المرسوم التشريعي رقم 15 بتاريخ 11-5-1971 المتعلق بتنظيم الإدارة المحلية بسوريا.
-المرسوم الإشتراعي رقم118 بتاريخ 30/06/1977 المتعلق بقانون البلديات اللبناني.
- قانون الحُكم المحلي المصري السابق رقم 52 لسنة 1975.
-الميثاق الأوروبي للإستقلال المحلي المصادق عليه بستراسبورغ في 15 أكتوبر 1985 المنشور
في موقع www.ccre.org
-المراجع باللغة الأجنبية:

A- Les ouvrages:

- 01- Mohamed BAHI, Les compétences du wali, du gouverneur ,les autres agents d'autorité « Domaine des collectivités locales ,communes ,préfectures, province et régions »,1^{ère} éd,El Najah,Casablanca,2005
- 02- Jean –BERNARD AYBY,La décentralisation et le droit ,L.G.D.J , Paris ,2010.
- 03- Jacques BLANC, Bruno REMOND, les Collectivités locales, édition Dalloz, Paris, France 1995.
- 04- Michel BOUVIER,L'autonomie Financière des collectivités territoriales en droit Français,L.G.D.J,Paris,2012.
- 05- René CHAPUS, Droit administratif général, tome 1 ,14^{ème} éd,Paris, 2000.
- 06- Jean CLAUDE BASTION, Nicole CHABANNIER, Le droit des élections locales, L.G.D.J,France,2004.
- 07- Nadine DANTONEL-COR, Le droit des collectivités terrotoriales,3^{ème} éd,Bréal,Paris,2007.
- 08- André DE LAUBADERE ,traités de droit administratif,6^{ème} éd,LGDJ ,Paris,1973.
- 09- Bertrand FAURE, Droit des collectivités territoriales,1^{ère} éd, Dalloz ,Paris,2009.
- 10- Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, tome1,16^{ed},L.G.D.J,Paris,2002.
- 11- Marc JOYAU,L'autonomie des Collectivités térittoriales Française,essai sur la liberté du pouvoir normatif local,L.G.D.J,Paris,1998.
- 12- Ali KOLAI ,Le plan Communal de Developpement en Algérie,in L'Administration Territoriale au Maghreb(ouvrage collectif),Centre Maghrébin d'Etudes et de recherches Administratives,Les éditions Guessous,Rabat,san année
- 13- Djalel MAHERZI ,Le Financement des Collectivités Territoriales en Algérie,Casbah édition,Alger,2009.

14- Jacqueline MONTAIN –DOMENACH,Christine BREMOND,Droit des collectivités territoriales,3^{ème} éd,Presses universitaires de Grenoble ,Grenoble,2007.

15 – Jacques MOREAU,L'administration régionale,locale et municipale,5^{ème}éd,DALLOZ,Paris,1978.

16- Hélène PAULIAT ,L'autonomie des collectivités territoriales en Europe ,une potentielle de conflits , L'Imprimeur, France, sans année.

17- Chérif RAHMANI,Les Finances des communes Algériennes, insincérité et bonne gouvernance,»,Casbah édition,Alger,2002.

18- Henry ROUSSILLON ,Les structures territoriales des Commune(réforme et perspectives d'avenir),L.G.D.J,Paris ,1972 .

19- Jacques ROUVIERE ,Les collectivités locales ,1^{ère} éd ,J.Delmas et cie,Paris,1988.

20- Essaid TAIB, La Formation du personnel Communal en Algérie »,in L'Administration Territoriale au Maghreb(ouvrage collectif),Centre Maghrébin d'Etudes et de recherches Administratives,Les éditions Guessous,Rabat,sans année.

21- Edoardo TRAVERA,L'autonomie Fiscal des regions et des collectivités locales,Analyse et réflexion à la lumière des expériences ,belge et Française,éd Larcier,Paris,2010.

B-Les Thèses :

-Les Mémoires de magistère.

01-Evel FANFAN ,Les Enjeux de l'autonomie des collectivités territoriales au regard de la constitution du 29/03/1987,mémoire de magistère, faculté de droit et des sciences économiques des Gonaives,Haiti,2009.

-Les Thèses de doctorat :

01- L.CHAPOUISAT , La notion d'affaires locales en droit administratif français,thèse de doctorat ,Université de Paris 02,1972

02- Thierry MICHALON, Les Collectivités locales Algériennes (d'hier à aujourd'hui),thèse de doctorat d'Etat, faculté de droit et des sciences politiques d'AIX-MARSEILLE,Avril,1976.

03- Marc OLLIVIER,Condition et compétences préfectorales permanence et évolutions,thèse de doctorat de droit (Spécialité :droit public) ,Université Lumière – Lyon II ,Faculté de droit et de science politique,France,2005.

04- M.Guillaume PROTIERE,La Puissance Territoriale contribution à l'étude du droit constitutionnel local thèse de doctorat de droit public,Université Lyon II,2006.

C-Les Articles :

01- Marc ALAIN DESCANPS, Catastrophe et responsabilités, rev,fr,soc, n° 13,Paris,1972.

02- Paul ALLIES,un mode de scrutin exemplaire? Revue pouvoirs,n°73 Normandie roto impression S.A,Lonrai,Avril,1995

03- Jean BERNARD AUBY,Les controles administratifs ;juridiques et financiers, Revue pouvoirs,n°73 Normandie roto impression S.A,Lonrai,Avril,1995.

04- Jacques BLANC,Les dysfonctionnements des Finances municipales,Revue pouvoirs,n°73 Normandie roto impression S.A,Lonrai,Avril,1995.

05- Marc GUILLAUME, pouvoir municipal et financement de la vie politique, Revue de pouvoirs,n°73 Normandie roto impression S.A,Lonrai,Avril,1995

06- Georgel JACQUES, Recours pour Exces de pouvoir,Juris Classeur Administratif,Fascicule662 et Suivants,p04.

07- Madjid GONTAS,Samira HELLOU ,L'autonomie Financière Des Collectivités locales et le Developpement Territorial :Approche comparative Entre L'Algérie et la France ,Les Cahiers du Mecas ,n°04 ,2008 .

08- Ghouti MEKAMCHA, Le développement économique national par les collectives locales, mythe ou réalité, article publier par le nouveau siècle.revue stratégie.n°15,Maroc. Juin,1995

09- Thierry MICHALON,Les Collectivités locales Algériennes et les nouvelles institutions de L'Etat ,revue de pouvoirs,N°07 ,Normandie roto impression S.A,Paris,1978.

10- Paul PEVOS Ph.D,le developpement local:contexte et definition ,cahiers de recherché IREC12-03,institut de recherché et d'enseignement pour les cooperatives de l'université de Sherbrooke, IRECUS,2003.

C-Les Rapports et Les études :

01- Richard FRIZON,Anne –Claire MARAND,Sophie RENARD,François SCARBONCHI,La Perception de L'autonomie Financière des collectivités locales en Europe:quels Enseignements pour la France ?Etude Réalisée par les élèves administrateurs Territoriaux de de l'INET,9^{ème} Promotion,CNFFT ,Paris,2001

02- M. Jacques MEZARD, Note sur le contrôle de la légalité des actes des Collectivités Territoriales, Direction de L'initiatives parlementaire et des Délégations, LC221, Sénat, 2011, p05. publiée sur le site : www.Senat.fr.

03-. M. Jean PUECH, La charte européenne de l'autonomie locale, une nouvelle chance pour la décentralisation à la française, un rapport de l'union européenne, publié sur le site carrefour des collectivités locales, www.carrefourlocale.org.

D- Textes juridiques Etrangers :

- La Constitution de la République française du 04 octobre 1958, publié sur le site : www.legifrance.gouv.fr

- La Constitution de la République française du 27 octobre 1946, publié sur le site : www.legifrance.gouv.fr

- Article 121-2 du code pénal, modifié par la loi n° 2004-204 du 09 Mars 2004-art 54 JORF 10 mars 2004 en vigueur le 31/12/2005 .

- La loi n° 90-602 du 12 juillet 1990 art 9 JORF du 13 juillet 1990.

E- Les Articles de journaux :

- le quotidien d'Oran . jeudi 13/10/2005 n° 3286.

F- Les sites électroniques :

- www.legifrance.gouv.fr.

- www.carrefourlocale.org.

- www.Senat.fr.

الفهرس

-تشكرات وإهداء .

-قائمة المختصرات.

-مقدمة.....01

-الباب الأول:تطبيقات إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر..... 22

-الفصل الأول:تطبيقات إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر والمتعلقة بوجودها.....25

-المبحث الأول:تطبيقات إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر المتعلقة بوجودها القانوني وبنمط إختيار اعضائها.....26

-المطلب الأول:مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر المتعلقة بوجودها القانوني...28

-الفرع الأول: المُعالجة الدستورية للجماعات الإقليمية في الجزائر.....28

-أولاً: الاعتراف الدستوري بالجماعات الإقليمية في الجزائر.....29

-ثانياً: الأثر المترتب على الإعتراف الدستوري بالجماعات الإقليمية في الجزائر.....32

-الفرع الثاني:وسيلة انشاء الجماعات الإقليمية في الجزائر.....35

-أولاً: إنشاء الجماعات الإقليمية في الجزائر بموجب قانون.....36

-ثانياً: مراحل إنشاء الجماعات الإقليمية في الجزائر.....38

-المطلب الثاني: إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في الجزائر كضمان لاستقلاليتها.....39

- الفرع الأول: تبني المشرع الجزائري أسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحلية في الجزائر.....39

-أولاً: قراءة في مسيرة النظام الانتخابي الجزائري في مرحلة التعددية السياسية.....40

-ثانياً: الشّروط القانونية لانتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية في الجزائر.....44

-الفرع الثاني: تقيّم الإنتخاب كضمانة لاستقلالية الجماعات الإقليمية.....55

-أولاً: الإتّجاه المؤيّد للإنتخاب كضمان لاستقلالية الجماعات الإقليمية.....56

- ثانيا: أسلوب التّعيين لإختيار أعضاء المجالس المحلية كضمان لاستقلالية الجماعات الإقليمية.....60
- المبحث الثاني:مظاهر الاستقلالية الادارية والمالية للجماعات الاقليمية في الجزائر.....66
- المطلب الأول:تطبيقات الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر.....66
- الفرع الأول: مظاهر ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لحقها في المبادرة.....68
- أولاً:ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لسلطة التّوظيف.....69
- ثانياً:قيام الجماعات الاقليمية بالتصرفات القانونية.....74
- الفرع الثاني:النتائج المترتبة عن تمتع الجماعات الاقليمية الجزائرية بحق المبادرة.....79
- أولاً:أهلية الجماعات الإقليمية الجزائرية في التقاضي.....79
- ثانياً:مسؤولية الجماعات الإقليمية الجزائرية.....81
- المطلب الثاني:الإستقلالية المالية للجماعات الاقليمية في الجزائر.....86
- الفرع الأول:مظاهر الإستقلالية المالية للجماعات الاقليمية في الجزائر.....88
- أولاً:الموارد المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر.....88
- ثانيا:استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر في وضع الميزانية.....100
- الفرع الثاني:مدى ملاءمة الموارد المالية للجماعات الإقليمية الجزائرية للمهام المنوطة بها..102
- أولاً:ضعف مداخل الجماعات الإقليمية.....103
- ثانيا:ضعف التّأطير البشري في مجال التسيير.....105
- الفصل الثاني:تطبيقات استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر المرتبطة بمباشرة اختصاصاتها.....108
- المبحث الأول:الاختصاص العام للجماعات الإقليمية في الجزائر.....109
- المطلب الأول:صلاحيات الهيئات التداولية المحلية في الجزائر.....110

- الفرع الأول:صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.....111
- أولاً:الصلاحيات التقليدية للمجلس الشعبي البلدي.....111
- ثانياً:الإختصاصات الإقتصادية والإجتماعية للمجلس الشعبي البلدي.....113
- الفرع الثاني:صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.....119
- أولاً: الصلاحيات التقليدية للمجلس الشعبي الولائي.....119
- ثانياً:الصلاحيات الإقتصادية والإجتماعية للمجلس الشعبي الولائي.....120
- المطلب الثاني:صلاحيات الهيئات التنفيذية المحلية128
- الفرع الأول:صلاحيات الهيئة التنفيذية البلدية.....129
- أولاً:صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلاً للبلدية.....129
- ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلاً للدولة.....131
- الفرع الثاني:صلاحيات الهيئة التنفيذية الولائية.....136
- أولاً:الوالي كمثل للولاية.....136
- ثانياً:الوالي كمثل للدولة.....138
- المبحث الثاني:تطبيقات إستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال الوسائل المتاحة لها في مواجهة قرارات السّطات المركزية.....143
- المطلب الأول:النّظام القانوني للطّعن القضائي ضدّ قرارات السّطة الوصية كوسيلة لضمان إستقلال الجماعات الإقليمية.....144
- الفرع الأول:الشروط الشكلية لدعوى إلغاء قرار الوالي المتضمّن رفض التّصديق على المداولة أو بطلانها أمام القضاء المختصّ.....146
- أولاً:أن يكون موضوع دعوى الإلغاء قراراً إدارياً.....147
- ثانياً:تقديم الطّعن بالإلغاء من طرف من له صفة ومصلحة.....148

- 150.....ثالثا:رفع الطعن القضائي أمام الجهة المختصة.
- 151.....رابعا:رفع الطعن القضائي في الميعاد المقرر قانونا.
- 152.....الفرع الثاني:أوجه إلغاء قرارات السلطة الوصية.
- 153.....أولاً:عدم المشروعية الخارجية لقرار السلطة الوصية.
- 157.....ثانيا:عدم المشروعية الداخلية لقرار السلطة الوصية.
- المطلب الثاني:التظلم الإداري كوسيلة طعن ضد قرارات الوالي المتعلقة برفض التصديق وبطلان
المدولة وفقا للقانون رقم 10/11..... 163.
- الفرع الأول:النظام القانوني للتظلم الإداري وفق المادة 61 من القانون 10/11المتعلق
بالبلدية..... 164.
- الفرع الثاني:ضوابط صحة التظلم الإداري ضد قرار الوالي المتعلق برفض المصادقة على
المدولة والمثبت لبطلانها..... 168.
- أولاً:الشروط الشكلية لصحة التظلم الإداري ضد قرار الوالي الوصائي..... 168.
- ثانيا:الشروط الموضوعية للتظلم الإداري ضد قرار الوالي الوصائي..... 170.
- الفرع الثالث:الآثار القانونية المترتبة على تقديم التظلم الإداري ضد قرار الوالي..... 172.
- أولاً:الآثار المترتبة عن قبول التظلم المقدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي..... 172.
- ثانيا:الآثار المترتبة عن رفض الوالي للتظلم المقدم من طرف رئيس المجلس الشعبي
البلدي..... 173.
- الباب الثاني:آليات الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر..... 176
- الفصل الأول:الوصاية الادارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر..... 179.
- المبحث الأول:المقاربة الفقهية للوصاية الإدارية..... 181.
- المطلب الأول:مفهوم الوصاية الإدارية..... 181.

- الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية ومميزاتها.....181
- الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية.....185
- أولاً: الأهداف السياسية للوصاية الإدارية.....186
- ثانياً: الأهداف الإدارية للوصاية الإدارية.....188
- ثالثاً: الأهداف المالية للوصاية الإدارية.....189
- الفرع الثالث: صحة إستخدام مصطلح الوصاية.....191
- أولاً: حجج المعارضين لاستخدام مصطلح الوصاية.....193
- ثانياً: حجج المؤيدين لاستخدام مصطلح الوصاية.....193
- المطلب الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية وبين المفاهيم الأخرى وأهم تقسيماتها.....197
- الفرع الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية وبين المفاهيم الأخرى197
- أولاً: التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية.....197
- ثانياً: التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية.....199
- الفرع الثاني: تقسيمات الوصاية الإدارية.....205
- أولاً: تقسيم الوصاية من حيث صورها.....205
- ثانياً: تقسيمات الوصاية من حيث الهدف منها ونطاق ممارستها.....209
- المبحث الثاني: تطبيقات الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر 211
- المطلب الأول: الرقابة الممارسة على الأجهزة التداولية للجماعات الإقليمية في الجزائر وعلى أعضائها..... 212
- الفرع الأول: الرقابة الممارسة على المجالس المحلية في الجزائر.....213
- أولاً: المعالجة القانونية لإجراء الحل وفق القانونين رقمي 10/11 و07/12.....214
- ثانياً: التّطبيق العملي لأسلوب الحل في الجزائر.....222
- الفرع الثاني: الرّقابة الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة.....224
- أولاً: الاستقالة الحكيمة.....225

- 226.....ثانيًا: التّوقيف.
- 229.....ثالثًا: الإقصاء.
- 231.....رابعًا: حصول مانع قانوني.
- 232.....خامسًا: حالة التّخلي عن العهدة الانتخابية.
- 236.....المطلب الثاني: الرقابة الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر.
- الفرع الأول: آليات التّصديق و التّصريح المسبق على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر..... 237
- أولًا: آلية التّصديق على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر..... 237
- ثانيًا: سلطة التّصريح المسبق..... 245
- الفرع الثاني: آليات الإلغاء والحلول الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر... 246
- أولًا: آلية إلغاء أعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية..... 246
- ثانيًا: آلية الحلول في أعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية..... 252
- الفصل الثاني: الرقابة المالية والشعبية وآفاق الجماعات الإقليمية في الجزائر..... 261
- المبحث الأول: الرقابة المالية الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر..... 263
- المطلب الأول: الرقابة المالية الوقائية الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر..... 264
- الفرع الأول: رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي على الولاية والبلدية..... 265
- أولًا: رقابة المراقب المالي على ميزانية ونفقات الولاية والبلدية..... 265
- ثانيًا: رقابة المحاسب العمومي على ميزانية البلدية والولاية..... 270
- الفرع الثاني: رقابة لجان الصفقات العمومية البلدية والولائية..... 273
- أولًا: مظاهر ممارسة رقابة اللجان البلدية والولائية للصفقات العمومية للصفقات العمومية..... 274
- ثانيًا: نتائج رقابة اللجان المحلية للصفقات العمومية وحدودها..... 277

- الفرع الثالث:رقابة المجالس المحلية التداولية والسلطة الوصية على الميزانية المحلية.....278
- أولاً:رقابة المجالس المحلية التداولية على الميزانية المحلية.....278
- ثانياً:رقابة السلطة الوصية على الميزانية المحلية.....279
- المطلب الثاني:الرّقابة المالية اللاحقة على البلدية و الولاية في الجزائر.....279
- الفرع الأول:رقابة مجلس المحاسبة.....280
- أولاً:القراءة القانونية لظروف نشأة مجلس المحاسبة في الجزائر.....280
- ثانياً:آليات الرّقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات الإقليمية...282
- ثالثاً:نتائج رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات الإقليمية.....286
- الفرع الثاني:رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية البلدية والولاية في الجزائر.....288
- أولاً:قراءة في نشأة المفتشية العامة للمالية.....288
- ثانياً:أشكال الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات الإقليمية من طرف المفتشية العامة للمالية وكيفية تنفيذها.....289
- ثالثاً:نتائج المراقبة الممارسة على ميزانية الجماعات الإقليمية من طرف المفتشية العامة للمالية.....291
- المبحث الثاني:الرقابة الشعبية الممارسة وآفاق الجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل موانع الإصلاح.....293
- المطلب الأول:الرّقابة الشعبية الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر.....294
- الفرع الأول: مفهوم المجتمع المدني294
- الفرع الثاني: المُجتمع المدني في الجزائر ودوره على المستوى المحلي.....298
- أولاً:فاعل المجتمع المدني في الجزائر.....299
- ثانياً:علاقة منظمات المجتمع المدني بالدولة في الجزائر.....300

- ثالثاً: دور منظمات المجتمع المدني على المستوى المحلي في الجزائر.....301
- الفرع الثالث: واقع رقابة المجتمع المدني على الجماعات الإقليمية في الجزائر.....304
- أولاً: رقابة المجتمع المدني قبل تنصيب المجالس المحلية.....304
- ثانياً: مظاهر رقابة المجتمع المدني أثناء نشاط المجالس الشعبية البلدية والولائية.....307
- المطلب الثاني: آفاق الجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل موانع الإصلاح.....309
- الفرع الأول: موانع الإصلاح المرتبطة بالنص القانوني.....310
- أولاً: تغليب الجانب التقني و الفني عند وضع النص القانوني المتعلق بالبلدية والولاية.....311
- ثانياً: عدم مراعاة مبدأ الأمن القانوني عند وضع النص القانوني المتعلق بالبلدية والولاية.....312
- الفرع الثاني: موانع الإصلاح السياسية.....314
- أولاً: عقلية الإصلاح تتعامل بأثر رجعي.....314
- ثانياً: آلية التطبيق الخاطئ لنظام التعددية السياسية في الجزائر.....316
- الفرع الثالث: موانع الإصلاح المرتبطة بالجانبين المالي و البشري.....317
- أولاً: موانع الإصلاح المتعلقة بالجانب المالي.....317
- ثانياً: موانع الإصلاح المرتبطة بالجانب البشري.....318
- الفرع الرابع: موانع الإصلاح العملية المتعلقة بتدعيم صلاحيات الجهات المعنية على المستوى المحلي.....322
- أولاً: سمو مركز الوالي على الهيئات المنتخبة.....323
- ثانياً: تدعيم صلاحيات الجهات المعنية على مستوى البلدية.....326
- خاتمة.....329
- قائمة المراجع.....339
- الفهرس.....367

الملخص:

تهدف هذه الدراسة بالأساس إلى مناقشة إشكالية مدى نجاح المشرع الجزائري من خلال القوانين المنظمة للبلدية والولاية-القانون رقم 10/11 والقانون رقم 07/12- والقوانين المرتبطة بها كقانون الانتخابات في الموازنة بين مبدأي الاستقلالية الذي تتمتع به الجماعات الإقليمية والرقابة الممارسة عليها، بالنظر إلى أنّ نجاح أيّ نظام لا مركزي يتوقف على مدى تحقق ذلك. ليتضح أنّه حتى وإن تمّ الاعتراف بنطاق واسع من الاستقلال للبلدية والولاية، إلا أنّ تكريسه فعلياً عادة ما يصطدم بمجموعة من العوامل القانونية، السياسية، البشرية والمالية، التي تعدّ بحقّ موانع من شأنها أن تكبح أيّ إصلاح تشهده هذه الكيانات، ممّا يفترض ضرورة العمل على تذليلها حتّى يتسنى لنا الحديث عن آفاق هذه الجماعات.

-الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية الجزائرية، مبدأ الاستقلالية و تطبيقاته، آليات الرقابة، آفاق.

résumé

L'objectif de cette étude est de débattre la problématique concernant la réussite du législateur algérien, d'équilibrer entre le principe d'autonomie de la wilaya et la commune, et les controls qui s'exercent sur elles par les lois 11/10 et 12/07, et d'autres lois comme celle relative aux elections. On déduit que meme s'il y'a une reconnaissance large de l'autonomie des collectivités locales en Algérie, son application rencontre beaucoup d'obstacles juridiques, politiques, financiers et cela freine toutes réformes, ce qui pousse a y faire face pour surmonter tous ces obstacles et débattre sur les perspectives.

Les most clés: Les collectivités territoriales Algériennes, le Principe d'autonomie et leurs applications, le controle, les enjeux

Abstract

The objectif of this study is to discuss the problematic about the success of the Algerian legislator to balance between the autonomy principle of the wilaya and the commune, and the controls which are exerced under the law 11/10 and 12/07, and even the laws that have related to the élections,.

In conclusion, even if there is a large recognition of the autonomy of the locales collectivités in Algeria, its applications meet a lot of juridical, political, financial obstacles and this brake any reforms which push to face and overcome all the obstacles and discuss about the perspectives.

Keywords: autonomy principle, wilaya, commune, applications of autonomy, control, the perspectives.