

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق



عنوان المذكرة:

توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي الحقوق

تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ:

د/ لشقر مبروك

إعداد الطالبين :

- محمد لمين سويلم

- محمد بن ساحة

أعضاء لجنة المناقشة :

الرقم	اسم ولقب الأستاذ (ة)	الدرجة العلمية	الجامعة	الصفة
01	خنان أنور		جامعة غرداية	رئيسا
02	لشقر مبروك		جامعة غرداية	مشرفا مقررا
03	ركبي رابح		جامعة غرداية	عضوا مناقشا

السنة الجامعية : 2019 م - 2020 م

الأدعاء

اللهم أغننا بالعلم وزينا

بالعلم وأكرمنا بالتقوى

وجملنا بالعافية

كلمة الشكر

يا ربي لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك و عظيم سلطانك ، الحمد والشكر لله الذي أعاننا ووقفنا لإنهاء هذا العمل و عملا بوصية الحبيب المصطفى أنه قال:

" من لا يشكر الناس لا يشكر الله "

و نحن نضع اللمسات الأخيرة لهذا المجهود المتواضع لا يفوتنا أن نتوجه بأعظم الشكر وأسمى معاني العرفان إلى من كان لنا المشرف و الناصح وعلمنا أن المعاناة في البحث فسحة من رحاب العلم **الدكتور لشقر مبروك**.

وإلى كل أساتذة كلية الحقوق : الدكتور خنان أنور ، د.زرياني عبد الله ، د.راعي العيد ، د.بن حمودة مختار ، د.نسيل عمر ، د.سويلم عبد الوهاب ، د.البرج محمد.

كما لا ننسى الأمين العام : الأستاذ كيوص فؤاد.

وعميد الكلية الحقوق البروفيسور بن شهرة شول.

كما لا يفوتنا أن نتقدم بالشكر لكل عمال جامعة غارداية وخاصة رسيوي نصرو ،العابد هشام، طاهر الودان، غادة محفوظ ،صدام أولاد الهدار، نواصر عبد المالك .

إلى كل من الأصدقاء : دريالي خليل، مكشتي عبد الحميد ،بوحفص بن قومار، ادريس بجاج ، عامر دحو .

و شكر خاص للدكتورة البرج خديجة على توجيهاتها القيمة التي لم تبخل بنصائحها وإرشاداتها جزاها الله عنا كل خير.

وكل زملاءنا و زميلاتنا الطلبة خريجي الماستر قانون إداري دفعة 2020/2019

ونتمنى لهم التوفيق و النجاح .

و شكر خاص إلى كل من أسدى لنا يد المساعدة من قريب أو بعيد.

إلى كل هؤلاء تحية امتنان وشكرا .

محمد أمين سويلم - محمد بن ساحة

الإهداء

الشكر لله وصلاة على رسول الله صلى الله عليه وسلم

الحمد لله على ما أنا فيه ولو بذلت نفسي كلها لشكره ما وفيت ذرة من رحمته عليا لإنجاز هذا

العمل الذي أهدي ثمرته إلى من أعاملها معاملة النجوم وهي لا تبخل

علي بأي بريق قد يجعلني أرتق وأتألق، أنا فخور بأني أمتلكها بداخلي

إلى عائلتي الكريمة عائلة سويلم .

إلى أغلى ما لدي في الوجود التي أحاطتني بدعواتها طيلة مشواري الدراسي

أمي الغالية حفظها الله و أطال في عمرها.

إلى نور بصري هدية القدر: أبي العزيز أدامه الله و حفظه وجعله تاج فوق رأسي.

إلى زوجتي إيمان الغالية والكتكوتين العزيزين أحمد عبد الرحمان والبشير عبد الصمد

إلى روح جدتي عائشة رحمها الله وأسكنها فسيح جناته.

إلى جدتي العزيزة حفظهما الله و أطال في عمرهما.

إلى سندي و ملجئي إخوتي وأخواتي جمال ، السعيد ، فوزية، مروة ، فاطمة الزهراء ، ولا أنسى

زوجها عيسى و أبنائها : إبراهيم و احمد فارس ، سعدة ، وابن الخالة العزيز داودي محمد لمين

إلى أسمى التقدير و الاحترام : أعمامي وعماتي وأخوالي وخالاتي.

إلى كل من يحمل لقب سويلم وعائلة بوتاروك إلى كل الأهل و الأحباب.

إلى رفيق الدرب في المشوار الجامعي: محمد بن ساحة.

إلى كل أصدقائي :لمبولة عمر ، عيسى قشوش، علي بن عرفة، عثمان بوهيشة.

إلى كل عمال جامعة غارداية وأخص الطاقم الإداري لكلية العلوم الاجتماعية والإنسانية ، وشكر

الجزيل للأخ والصديق **البروفيسور بوسليم صالح .**

إلى كل طلبة خريجي الماستر قانون إداري دفعة 2020/2019

محمد لمين سويلم بن أحمد



الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

صلى الله على صاحب الشفاعة سيدنا محمد النبي الكريم وعلى آله وصحبه الميامين
ومن تبعهم بإحسان الى يوم الدين وبعد:

الى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي
الى من لم تدخر جهدا في تربيته الى أغلى الحبايب أمي الحنون اطال الله في عمرها
الى من كلله الله بالهيبة و الوقار الى من احمل اسمه بكل افتخار
الى من تشقت يداه في سبيل رعايتي، الى ابي الصبور اطال الله في عمره
الى شريكة حياتي التي كانت دوما لي السند في دراستي زوجتي وهيبة حفظها الله
الى قرة عيناى ابنتي ريتاج وابني طه محمد الأمين حفظهما الله ورعاهما
الى إخوتي لخضر وبلقاسم والى أخواتي العزيزات كلثوم ، زينب
الى عمتي عائشة و ابناء أختي عادل و سفيان شفاهم الله
الى روح أخي الطاهرة شهيد الواجب الوطني المرحوم بن ساحة بشير
والى كل من يحمل لقب عائلة بن ساحة وعائلة بلكعبيات
إلى رفيق الدرب في المشوار الجامعي : محمد لمين سويلم .
إلى أصدقائي الأعماء : أولاد مسعود غمار عبد الله ، بوزيد بلقاسم وجميع الأصدقاء.
الى كل من علمني في كل الاطوار الى كل من نصحني وحفزني في إتمام دراستي
والى كل من ساهم في إتمام هذا البحث.

ارجو ان يكون بحثنا هذا خالصا لوجه الله عز وجل وأن تكون فيه الفائدة

وان يغفر لنا زلاتنا فيه.

اللهم صلي وسلم على سيدنا محمد

محمد بن ساحة بن معمر

قائمة المختصرات:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	ج.ج.د.ش
الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	ج.ر.ج.ج.د.ش
جسور للنشر والتوزيع	ج.ن.ت
ديوان المطبوعات الجامعية	د.م.ج
الصفحة	ص
من الصفحة إلى الصفحة	ص ص
الطبعة	ط
العدد	ع
Page	P

المنص

ملخص :

تعتبر اللامركزية من التنظيم الإداري ، فلقد اسندت السلطة المركزية جزء من وظيفتها الإدارية إلى الجماعات الإقليمية ، إذ تعد العلاقة الوظيفية بينهما من الأسس الهامة التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية بكل أبعادها. وعليه اعتمد المشرع الجزائري على الأسلوب العام (الفرنسي) في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية ، فأعطت اختصاصات وصلاحيات واسعة للمجالس المحلية المنتخبة ، والتنظيم الإداري في أي دولة يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لامركزية مهما كان النظام السياسي والاقتصادي السائد فيها ، وإن اختلف الأنظمة بين الدول يكمن في مدى الأخذ بنظام المركزية أو اللامركزية حيث يراعى في ذلك للمعايير السائدة فيها . وكغيرها من دول العالم أخذت الجزائر بنظامي التنظيم الإداري والمتمثل في النظام المركزي واللامركزي ، وبهذا الصدد فقد منحت الجماعات الإقليمية اختصاصات قانونية مهمة جعلتها في مركز يسمح لها تلبية متطلبات العمل الإداري وحاجيات المواطن في حدود القدرات المالية لهذه الفئات .

في ظاهر هناك استقلالية في ممارسة هذه الاختصاصات إلا ان هذه الاستقلالية كانت نسبية من خلال آليات الرقابية المشددة التي خضعت لها البلدية بحيث شملت هذه الرقابة أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعماله .

الكلمات المفتاحية:

توزيع الاختصاص - سلطة المركزية - الجماعات الإقليمية - الاستقلالية - آليات الرقابة .

Abstract:

The Decentralization was considered as an Important element of the administrative organization, where the central authority has assigned a part of its administrative function to the regional authorities, with this functional relationship was Considered also one of the important foundations of regional decentralization in all its dimensions.

Accordingly, the Algerian legislator relied on the general (French) method of distributing jurisdiction between the central authority and regional groups, giving wide powers and powers to the elected local councils, and the administrative organization in any country is based on central and other decentralized bodies and administrations, regardless of the political and economic system prevailing in them, even if the systems differ Between countries lies in the extent to which the system of centralization or decentralization has been adopted, as the standards prevailing in them are taken into account.

Like other countries in the world, Algeria has adopted the two administrative systems, represented in the centralized and decentralized system, and in this regard, regional groups have been granted important legal powers that have made them in a position that allows them to meet the requirements of administrative work and the citizens' needs within the limits of the financial capabilities of these groups.

Apparently, there is independence in the exercise of these functions, but this independence was relative through the tight control mechanisms that the municipality was subjected to, so that this oversight included members of the Municipal People's Council and its work.

Keywords:

Distribution of Jurisdiction - Central authority - Regional groups - Independence - Control mechanisms

المقدمة

عرف التاريخ الإنساني تمييز الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي، فكانت هذه الكيانات تمثل حكومة مصغرة والنواة الأساسية للمجالس القروية والبلدية حتى بلغت العصر الحديث ، ثم تطورت هذه الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية وهذا بمرورها بمراحل عدة .

كان نشاط الدولة قديما محمدا إذ يقتصر على الوظائف التقليدية أو بما يعرف بوظائف السيادة ، كإقامة العدل وحماية الحدود وتحقيق الأمن ، ولكن في أواخر القرن التاسع عشر ظهرت تحولات عالمية من جميع النواحي الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والإدارية ، فكان لزاما مراعاة خصوصيات المجتمعات والأقاليم ، وهذا نتيجة ظهور العولمة ، مما تنتج عنه بروز حاجيات وقضايا جديدة مختلفة ، مما يجعل مهمة الدولة أكثر صعوبة في تلبية حاجيات مواطنيها والتقرب منهم ، أدى هذا إلى ضرورة حفاظ الدولة على وحدة أقاليمها، فكل هذه التحولات المتسارعة عجلت بظهور فكرة التنظيم الإداري والذي يتيح من خلاله التحكم في متطلبات المواطنين وحاجياتهم .

ويقصد بالتنظيم الإداري المركزي هو عبارة بجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة ، تكون عادة في العاصمة وبشكل يؤدي إلى توحيد الأسلوب الإداري وتجانسه في كل أرجاء الدولة، أما التنظيم الإداري اللامركزي يقصد به توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة نسبيا ، تعمل تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية¹ .

لذا تعددت تسميات اللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه ، كما سميت بالإدارة المحلية أو الجماعات المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية لأن نشاطها محلي وليس وطني .

فالهيئات المحلية في الجزائر هي الولاية والبلدية ، فطبقا لأحكام المادة 36 من دستور 1976 على اعتبار " الولاية هيئة إقليمية بجانب البلدية " ، كما نصت عليهما المادة 15 من دستور 1989 والمادتين 15 و16 من دستور 1996، وفي قانوني البلدية والولاية لسنة 1996 تم تعريفها بأتهما وسيلتان للتنظيم المحلي ومشاركة المواطن في إدارة شؤونه عبر المجالس المحلية المنتخبة .

إن قانون البلدية 10-11 في مادته الأولى نص على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، ونصت المادة الثانية على أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة ، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية .

¹ برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، اطروحة دكتوراه في العلوم تخصص القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2017، ص1

وفي قانون الولاية الجديد 07-12 نصت المادة الأولى منه " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة ، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة ...".

- أهمية الدراسة:

بما ان الموضوع الذي قمنا بدراسته يتعلق بالجانب الاداري والقانوني لسلطات الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية وتوزيع الاختصاصات بينهما، وبالتالي تكمن هذه الاهمية فيما يلي :

من الناحية العلمية يقدم موضوع الدراسة أن المشرع الجزائري احد بالأسلوب العام الفرنسي في مجال توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية، و الرقابة المقيدة لهذه الاختصاصات الممنوحة لها.

أما من الجانب التطبيقي فنرى أن الولاية و البلدية كهيئتين إقليميتين أسندت إليهم مجموعة من الاختصاصات من السلطة المركزية ، قصد تقريب الادارة من المواطن و تلبية حاجياته ، ومن إيجابياتها تحقيق التنمية بكل ابعادها، الى غاية إبراز أهم صور الرقابة التي فرضها المشرع الجزائري، و كيفية تجسيدها على ارض الواقع من خلال فرضها على الجماعات الاقليمية.

- أسباب اختيار الموضوع:

إن دوافعنا في اختيار الموضوع كان لدوافع ذاتية واخرى موضوعية.

- **الدوافع الذاتية:** تنطلق من اهتمامنا الشخصي بموضوع توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية ، باعتبارها تمثل مركز النهوض بجودة الحكم و تنمية البلاد في كافة المجالات وكون هذه الاخيرة تنقص بلادنا، حيث شهدت الجزائر سنة 22 فبراير 2019 حراكا سلميا غير مسبوق كان الهدف منه تغيير النظام و التطلع الى جمهورية ثانية جديدة، و انطلاقا من قناعتنا أن اي تطور أو تحدي داخل الدولة لابد أن يكون منطلقه من القاعدة الشعبية.

- **الدوافع الموضوعية:** بما أن موضوع توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية ، له علاقة بالمواطن كونه القاعدة الاساسية في الهيئات الإقليمية المتمثلة في البلدية والولاية، حيث أن القوانين المتعلقة بالولاية الصادرة منذ الاستقلال إلى غاية الآن دائما تسند سلطة التسيير للهيئات المحلية ، مع عدم وجود توازن في السلطات بين تلك الهيئات ، متمثلة في الوالي كونه معين من السلطة المركزية و رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي والبلدي كونهم منتخبين ، وهو ما دفعنا بدراسة القوانين الجديدة المتعلقة بالجماعات الإقليمية (قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 07-12) ، دون اغفال

القوانين السابقة المتعلقة بهم ، والعديد من القوانين التي اعطت اختصاصات للجماعات الإقليمية ، كما أنه من الدوافع الموضوعية محاولة إظهار أهمية قانون البلدية والولاية الجديدين ودورهما في تفعيل تسيير هيئات الجماعات الإقليمية ، ومعرفة المستجدات القانونية التي جاء بها في مجال تنظيم وتسيير الهيئات الإقليمية لأن هاذين القانونين آثارا فضول الكثير من الباحثين ودارسي القانون خاصة ، وأن هذا الموضوع اصبح حديث الساعة.

- أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى محاولتنا الوقوف على المعطيات القانونية والفعالية لكيفية توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية ، ومدى فعاليتها في تمكين الجماعات الإقليمية ممارسة هذه الاختصاصات بكل استقلالية ومدى نجاعتها في تلبية متطلبات وحاجيات المواطن المحلي الذي يبقى دوره أساسي في التنمية المحلية وفي المشاركة السياسية وصنع القرار المحلي .

كما تهدف دراستنا لهذا الموضوع إلى دور المواطن المحلي عند ممارسته لحقه الانتخابي في انتقاء ممثليه على رأس الهيئات المحلية واتخاذ هذا الأخير لقرارات جريئة وحاسمة محليا دون استصغارها وتهميشها من السلطة المركزية بفعل الرقابة وهيمنة الأجهزة المعنية من طرف هذه الأخيرة ، فالوالي على رأس الولاية والأمين العام بالنسبة للبلدية ، وهذا ما لا نرجاه على مستوى الجماعات الإقليمية وللتطلع لغد أفضل.

- نطاق الدراسة :

سنتناول في هذا البحث إلى عناصر أساسية أولها ، على أي أساس تم توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية ، وثانيها العلاقة الوظيفية بينهما ، وثالثها هل توجد استقلالية تامة لممارسة هذه الاختصاصات في ظل الوصاية الإدارية الممارسة عليها ، وذلك يكون بدراسة الأسلوب المتبني من طرف المشرع وكافة المستجدات والتغيرات الحاصلة في القوانين الجديدة للبلدية والولاية من خلال تحيينها المتواصل ، إلى غير ذلك من العناصر التي ستساهم في الفهم الجيد للموضوع .

- الدراسات السابقة:

بما أن دراستنا ليست الأولى التي تتطرق لموضوع توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، باعتباره من المواضيع التي حظيت باهتمام العديد من الفقهاء ورجال القانون والعديد من الدارسين ونذكر أهمها:

من بين الدراسات السابقة نجد مذكرات ماستر التي تناولت موضوع توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية ، وكانت سباقه في خوض جزئيات كثيرة من البحث ، نذكر منها :
مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، شعبة قانون العام ، تخصص قانون الجماعات الإقليمية ، للطالبتين باشي نبيلة و عثمانى حسينة ، "بعنوان توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر" ونوقشت سنة 2013 ، بجامعة بجاية ، والتي تطرقتا خلال دراستهما لموضوع البحث إلى الأساليب والمعايير لتوزيع الاختصاص وكان تركيزهما منصب أكثر في مقارنة الاختصاصات الممنوحة للجماعات الإقليمية عبر جل القوانين التي صدرت منذ الاستقلال إلى نهاية آخر قانون وإلى الرقابة على أعمال وقرارات الهيئات المحلية .

أيضاً من الدراسات السابقة صادفتنا مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون الهيئات المحلية والجماعات المحلية ، للطالبتين حديد روزة وشفاري رتيبة، بعنوان "مبدأ التفريع في ظل توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية " ونوقشت سنة 2017، بجامعة بجاية ، وكانت دراستهما للموضوع مركزة على أحد مبادئ أساليب الاختصاص وإلى النظام القانوني له كونه جديد في المغرب العربي ومدى نجاعته في الأخذ به في مسألة توزيع الاختصاص ، والذي نحن بدورنا تطرقتا إلى هذا المبدأ خلال بحثنا.

ولإثراء بحثنا سوف نحاول التعرض لموضوع توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، من جوانب لم تنل القدر الكافي من الدراسة والتحليل، ويكون ذلك من خلال الرؤية الجديدة والإضافات الجديدة التي أتى بها قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 ، وكون وقت إنجاز بحثنا هذا صادف متغيرات سياسية متسارعة وتتطلع إلى جمهورية جديدة ثانية .

- صعوبات الدراسة:

- مثل باقي البحوث لم يخلوا مشوارنا في إعداد هذا البحث من بعض الصعوبات والتي نذكر منها:
- إن أول صعوبة تتمثل في الوقت الراهن الذي يواجهه بلدنا كغيره من دول العالم ألا وهي جائحة فيروس كورونا المستجد كوفيد 19 ، نسأل الله رفع الوباء والبلاء عنا والذي كان بشكل أكبر تحدي لنا خلال بحثنا هذا في جمع المعلومات من المراجع والمصادر ، كون أن جل جامعات الوطن والمكتبات مغلقة تماما والحد من تحركاتنا بفعل الحجر الصحي المقام على الوطن وكذا صعوبة التواصل مع المشرف ، ضف إلى ذلك تذبذب في شبكة الإنترنت ، نتج عن هذا الظرف التأثير النفسي لنا خلال إنجاز بحثنا هذا كوننا في سياق مع الزمن .
 - عمق وشساعة الموضوع لم يتناسب تماما مع الوقت الراهن لتحضير هذه المذكرة ، ولم يعطي للبحث حقه في الإنجاز ، حيث وجدنا أنفسنا بين ضرورة الإنجاز وضرورة بعض النقاط لا سيما أن مجال البحث تداخلت فيه عدة قوانين وأجهزة ومراحل تاريخية ، مما بغ منا الجهد .
 - اتساع دائرة البحث وشموليته ونطاق الدراسة، اضطررنا إلى حذف أجزاء تاريخية ونظرية كما نرى بضرورة إدراجها مما استغرق جهدا و وقتا وبالنتيجة تغير بعض العناصر في البحث .
 - أيضا من الصعوبات التي وقفت عائقا أمام بحثنا هو عدم تفتح الإدارة الجزائرية بالشكل الكافي على الجمهور والباحثين ، حيث وإن وجدنا تعاون من بعض الإداريين هنا وهناك ، لكن إجمالا وجدنا صعوبة في الحصول على المعلومة وحتى الوثائق الإدارية والقرارات لكي ندعم بها بحثنا، زد إلى ذلك التدابير الوقائية ضد فيروس كورونا المتخذة من قبل السلطات العليا في البلاد التي منعت من التنقلات.

إشكالية البحث:

ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع نطرح الإشكال الآتي :

- إلى أي مدى تمكن المشرع من تنظيم توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية؟

تتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية :

- ما هي مبادئ توزيع الاختصاص ؟

- ما هي أساليب توزيع الاختصاص ؟

- ما هي اختصاصات الجماعات الإقليمية ؟

- ما هي الآليات التي تبناها المشرع لإعمال سلطته الرقابية المشددة على المجالس المحلية المنتخبة؟

- المنهج المتبع:

بما أن دراستنا هذه تعتمد على القوانين والنصوص التنظيمية ، فقد رأينا أن المنهج الملائم للبحث وهو المنهج التحليلي ، المتمثل في تحليل القوانين والنصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية وبمهامها ، وهذا كله لتعميق فهم الموضوع ، حيث طبيعة الموضوع بما يكتسيه من إشكالات عديدة ومعقدة وعالقة يفرض علينا أن يكون منهج رئيسي لدراستنا منها وصفيًا تحليليًا، ولأننا سنقوم بين الحين والآخر بالتطرق للأنظمة المقارنة الأخرى ، هذه الدراسة تتبنى في مواضع منها المنهج المقارن ، لما له من فوائد في بيان بعض ما تبناه المشرع الجزائري من احكام في هذا المجال حيث سنستخدمه كلما دعت الحاجة لذلك .

- خطة البحث

لدراسة موضوع توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية ارتأينا في إطار العمل المنهجي تقسيم بحثنا إلى فصلين كل واحد منهما مقسم إلى مبحثين ، حيث خصصنا الفصل الأول لدراسة العلاقة الوظيفية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية والذي قسمناه بدوره إلى مبحثين تطرق في المبحث الأول إلى مبادئ وأساليب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، أما المبحث الثاني فكان بعنوان ممارسة السلطة المركزية للرقابة على الجماعات الإقليمية.

أما الفصل الثاني المعنون بتنظيم المشرع الجزائري لمسألة توزيع الاختصاص، تطرقنا في المبحث الأول إلى اختصاصات الجماعات الإقليمية، وفي المبحث الثاني حدود اختصاصات الجماعات الإقليمية.

الفصل الأول :

العلاقة الوظيفية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية

○ المبحث الأول : مبادئ وأساليب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية .

■ المطلب الأول : المبادئ الأساسية لتوزيع الاختصاص

■ المطلب الثاني : اساليب توزيع الاختصاص

○ المبحث الثاني : ممارسة السلطة المركزية للرقابة على الجماعات الإقليمية.

■ المطلب الأول : الرقابة على الأسلوب المحصري

■ المطلب الثاني : الرقابة على الأسلوب العام

تمهيد :

السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية جزء لا يتجزأ من الدولة ، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والتي يقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية و الجماعات الإقليمية في الدولة والعلاقة الوظيفية بينهما ، مع مباشرة ممارسة الرقابة في كل من الأسلوبين الحصري النموذج الإنجليزي و الأسلوب العام النموذج الفرنسي .

المبحث الأول: مبادئ وأساليب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية:

سوف نتطرق في هذا المبحث لدراسة مبادئ وأساليب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، حيث تناول في المطلب الأول المبادئ الأساسية لتوزيع الاختصاص، أما المطلب الثاني فنخصه لأساليب توزيع الاختصاص.

المطلب الأول: المبادئ الأساسية لتوزيع الاختصاص:

من خلال هذا المطلب نتناول المبادئ الأساسية لتوزيع الاختصاص، حيث أن هناك مبادئ تقليدية وأخرى حديثة، ونتطرق لها في خلال الفرعين التاليين، خصصنا الفرع الأول للمبادئ التقليدية، أما الفرع الثاني فكان حول المبادئ الحديثة.

الفرع الأول: المبادئ التقليدية:**أولاً: مبدأ الاستقلالية:**

استقلالية الجماعات الإقليمية اللامركزية، هي الركن الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية، بحيث ادا انتفى هذا الركن فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية. وسوف نتطرق الى تعريف استقلالية الجماعات الإقليمية، واهم النتائج من تحقق استقلالية الجماعات الإقليمية.

تعريف الاستقلال :

ان كلمة الاستقلال، كثيرا ما تستعمل سواء من طرف رجال السياسة، وذلك للدلالة على التحرر كليا من اية سلطة خارجية¹. او من طرف رجال القانون ولكن بمعنى يختلف عن المعنى المقصود من رجال السياسة، ففقهاء القانون الاداري يستعملون هذا المصطلح للدلالة على قيام التنظيم الاداري اللامركزي عموما وعلى الادارة المحلية خاصة. ويقابل لفظ كلمة الاستقلال في اللغة الفرنسية مصطلح "Indépendance"² وهو المعنى الذي يقصده رجال السياسة، أي وجود كيان سياسي غير خاضع لسلطة كيان اخر بل يتمتع بالسيادة الداخلية والخارجية.

¹ جرحس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، الشركة العالمية للكتاب الاولى، لبنان، بيروت، 1996، ص50.

² موريس نخلة واخرون، القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت الطبعة الاولى، 2002، ص172.

كما ان كلمة استقلال تعني ايضا باللغة الفرنسية "Autonomie" وهو المعنى الذي يقصده فقهاء القانون الاداري ، للدلالة على الاستقلال المحلي¹ او استقلال الهيئات اللامركزية ولكن في اطار الدولة الواحدة ، مع خضوع هذه الهيئات لرقابة و اشراف السلطة المركزية ، لذا يعتبر الفقهاء هذا الاستقلال بانه نسبي وجزئي يقتصر على وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة الادارية . يمثل المتمتع بالاستقلالية السند لمباشرة المهام والاختصاصات بعد السند الدستوري والقانوني الذي يمنح حق الوجود، فالحديث عن اللامركزية الإدارية، وتحقيق التنمية على المستوى المحلي لا يكون إلا بتمتع البلدية والولاية باستقلال يخولها مباشرة صلاحياتها، ورعاية شؤون إقليمها، وتلبية احتياجات أفرادها، والدفع بعجلة التنمية في شتى الميادين والمجالات.

يقصد باستقلال الهيئات الإقليمية أن يكون لممثليها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، وأن يكون لتلك الهيئات دور رئيسي وفعال في إدارة مرافقها، ولا يقتصر هذا الدور على مجرد التوجيه فقط².

وكما يعد استقلال الهيئات المحلية أيضا منحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها ويعد اساس اللامركزية الادارية . هذا الاستقلال هنا جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية بينما الوظائف التشريعية والقضائية في ظل اللامركزية الاقليمية مركزة في العاصمة ونسب يلائمها تخضع في ممارستها للوظائف التنفيذية للرقابة³. كما عرفت بأنها "قدرة الأشخاص القانونية اللامركزية الإقليمية على القيام باختصاصاتها، دون أي تدخل أو ضغط أو تأثير من السلطات المركزية بصورتها التركيز وعدم التركيز"⁴.

وعرفت الاستقلالية كذلك من قبل الفقيهين ماتيوس ولاروك على انها: "الاستقلالية القائمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وباختصاصات يحيلها عليها المشرع لتباشرها بنفسها"⁵، ربط هذا التعريف الاستقلالية بالشخصية المعنوية، فمتى اصبحت الوحدات المحلية متمتعة بالشخصية المعنوية استلزم ذلك استقلالها ، وبالتالي حصولها على صلاحيات واختصاصات تباشرها بنفسها.

¹ بعض الفقهاء يستعملون عبارة "الاستقلال المحلي" للدلالة على استقلال السلطات اللامركزية الاقليمية .

² حسن مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 19.

³ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 46 .

⁴ داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2012م، ص 172.

⁵ عادل بو عمران ، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، 2010م، ص 89.

ونظرا لأهمية استقلالية الجماعات الإقليمية على الصعيد الدولي قامت الدول الأوروبية بإقرار ميثاق ، سمي بالميثاق الأوروبي للاستقلال المحلي ، وذلك لدور المجتمعات المحلية في ممارسة الديمقراطية في الدول الأوروبية الاعضاء¹ ، ومما جاء في مقدمته ومواده:

• "الجماعات المحلية إحدى المبادئ الأساسية لكل نظام ديمقراطي"

• "... إنَّ حماية وتقوية الاستقلال المحلي في مختلف الدول الأوروبية يمثل مساهمة هامة للبناء، والدافع

لتكريس مبادئ الديمقراطية ولا مركزية السلطة

إن هذا يقتضي وجود جماعات محلية مزودة بهيئات اتخاذ القرار، ومكونة ديمقراطيا، ومتمتعة باستقلالية واسعة وصلاحيات ، وبالوسائل اللازمة لإتمام مهامها".

كما تناولت احكام هذا الميثاق صراحة ضرورة اعتماد الاستقلالية كمبدأ اساسي ، حيث جاء في المادة

الثانية منه : "إن مبدأ الاستقلال المحلي يجب اعتماده بموجب التشريع الداخلي إذا امكن بموجب الدستور"

وتضمنت المادة الثالثة منه مفهوم الاستقلال المحلي، حيث جاءت بأمرين هما:

"توفر القدرات والامكانيات اللازمة للجماعات المحلية، لتقديم الخدمات والتسيير في إطار القانون،

وللقيام تحت مسؤوليتها برعاية الشؤون العمومية لصالح مواطنيها.

ممارسة هذا الحق من خلال مجالس مكونة من أعضاء منتخبين عن طريق الاقتراع الحر السري و المباشر

على قدم المساواة والتي تكون في حوزتها اجهزة تنفيذية تعمل تحت مسؤوليتها"².

ويتبين لنا من التعاريف السابقة أن للهيئات الإقليمية متسع من الحرية المرنة والقدرة على مزاوله

الصلاحيات، بما تمليه النصوص القانونية، فإذا كان وجود جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية إلى جانب

ضرورة اقتضتها مبادئ الديمقراطية، فتمتع هذه الهيئات بالقدر اللازم من الاستقلالية الإدارية، والمالية ضرورة

افتضاها عمل هذه الهيئات، فأحدهما مكمله للأخرى، وهذا ما اعتمده المشرع الجزائري، وضمنته المادة الأولى من

قوانين الجماعات الإقليمية التي تتحدث عن الاستقلال الإداري والمالي.

¹ الميثاق الأوروبي، أحد النصوص المصادق عليها في إطار الاتحاد الأوروبي، تم وضعه موضع التنفيذ بموجب نصوص تنظيمية في كل دولة منها فرنسا التي نشر فيها بموجب مرسوم 679 /2007 المؤرخ في 2007/05/03.

² حسن مصطفى حسين ، المرجع السابق ،ص 19،20.

- نتائج استقلالية الجماعات الإقليمية:

- وعلى العموم ومن كل ما سبق يترتب على استقلال الجماعات الإقليمية النتائج التالية :
- تتمتع الجماعات الإقليمية بحرية المبادرة، فهي حرة في التصرف، وليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها مباشرة تصرف ما إلا في الحالات المبينة في القانون.
 - انتفاء حق تعديل قرارات الجماعات الإقليمية من طرف السلطة المركزية؛ ولو أصبحت هذه القرارات قابلة للتعديل لتلاشت خاصية الاستقلال. فللجماعات الإقليمية حق إصدار القرارات وتنفيذها بصفة مستقلة، ولها أن تعدل عن تنفيذها، أو أن تسحبها وتصدر قرارات أخرى جديدة .
 - حق الجماعات الإقليمية في مخاصمة الدولة أمام القضاء، أو الأشخاص الإدارية الأخرى؛ كما يكون لها حق طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية، ولها حق رفع الدعاوى على الغير. فالاستقلال بالنسبة للجماعات الإقليمية يعتبر ركنها الأساسي الذي يميزها عن غيرها من النظم الإدارية، وهو السمة المميّزة للنظام المحلي¹.

- الفرع الثاني: المبادئ الحديثة:**- أولاً: مبدأ التفريع :**

فتاريخياً مبدأ التفريع ليس فكرة حديثة كمبدأ فلسفي واجتماعي، بل سبق لأرسطو ان تناول هذه الفكرة عند وصفه لتقسيم المجتمع الاغريقي ما بين (322-384 ق م) والذي يتكون من عائلات وقرى، وبالتالي فكل عضو داخلها يؤدي مهامه الخاصة حسب المتطلبات اليومية للمجتمع بغية تحقيق الاكتفاء الذاتي وضمان حياة مستقرة، كما ان تدخل سلطة القرية لا تكون الا في حالة عجز الافراد على تحقيق حياة جيدة، وبعد قرون من الزمن سلك الدكتور Saint Thomas D'aqin Angélique نفس منطق ارسطو والذي يقر بان المجتمع لا يتكون من افراد ومجموعات فقط وإنما مبني على نظام تدرجي فعلى كل فرد ان يؤدي مهامه المحددة دون ان يتعدى على الاخرين وهذا ما لا نجده عند ارسطو، لكن نجدهما يتفقان في ان مبدأ التفريع يهدف في الاصل الى حماية الافراد من تدخل السلطة العليا وخرق قواعد هذا المبدأ².

¹ حسن مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 19-20 .

²HANSON Sophie, Entre union européenne et région wallonne : multiplicité des échelons de pouvoir et subsidiarité territoriale (analyse de la subsidiarité territoriale à travers des directives Seveso), IPPC, responsabilité, environnementale et de leurs mesures de transposition en région wallonne, thèse présentée et soutenue pastiquent en vue de l' obtention du garde de docteur en Science Politique Et Social, Faculté De Droit Et De Science Politique, Université De Liège, France , 2012, Pp 15-17.

-التعريف القانوني:

يعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم عمى التوزيع العادل للاختصاصات والموارد، وذلك بالاستناد إلى القانون المعمول به في الدولة وبناء عمى تعاون وتفاهم بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، وعليه فإن ما تستطيع الجماعات الإقليمية المحمية القيام به من صلاحيات تتنازل عليه السلطة العليا وما تعجز عنه الجماعات الإقليمية تتولاه السلطة المركزية، وسيتم تشييد الدولة من القاعدة للقمة ولا يمكن أن تتدخل السلطة المركزية في المستقبل إلا على أساس تعويض تخلفات أو تصحيح نقائص، أو تقوية عجز لدى الجماعات والمجتمع المدني¹.

وهذا المبدأ لا يجسد بالضرورة حق الدولة في التدخل وإلا سوف تكون في مقام الدولة الحارسة لكنه يسمح لها بإقحام نفسها لمساعدة الأفراد والجماعات الأدنى والضعيفة، فالقانون إذن هو مبدأ عام لتنظيم مؤسساتي يعطي الأسبقية للقاعدة على القمة، كما يكتسي بعد آخر لا يقل أهمية ألا وهو أن السلطة العليا - القمة - ملزمة بمساعدة السلطة الأدنى - القاعدة - في القيام بمهامها لضمان استقلال حقيقي².

ويتحدد هذا المبدأ تلقائيا مع اللامركزية، إذ لا يسمح للجماعات الصغرى بضمان تكاليف عمل المرفق، بل أن الواجبات تصبح موزعة حسب كل مستوى قادر على العمل كما يجبر الجماعات الأدنى كلما أبانت عن المقدرة والاستعداد اللازمين³.

أما بالعودة إلى القانون الجزائري فإن الدستور لم يقدم تعريف لمبدأ التفريع ولم يشير إليه بنص صريح، لأنه يعتمد في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية على مبدأ اللامركزية، بحيث تم إدراجه في الدستور الجزائري في نص المادة 17 التي تنص على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"⁴.

¹ علي قاسمي التسماني، البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجهات،

² محمد الصابري، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام،

جامعة محمد الخامس السويش، المغرب، 2012، ص 03.

³ علي قاسمي التسماني، المرجع السابق، ص 11.

⁴ المادة 17 الدستور الجزائر سنة 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، ع 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، ص 04.

-أهمية مبدأ التفريع :

تظهر لنا أهمية مبدأ التفريع وتتجلى في تنظيم القدرة على اتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري، دون الحاجة الى انتظار توجيهات و أوامر آتية من السلطة المركزية ، الشيء الذي يجعل الجهات قادرة على المستوى المحلي ، وبهذا يمكن ممارسة اختصاصاتها المحلية واداء مهامها .

بالإضافة :

- إثارة وتقوية الحس بالمسؤولية لدى المنتخبين اتجاه الناخبين .
- القضاء على تنازع الاختصاصات وغموضها وعمومياتها.
- تقوية المبادرة للمسيرين المحليين.
- تسهيل المبادرات الاقتصادية المحلية.
- اقتسام السلطات التقريرية مع الكيانات المحلية¹.

إن أهمية التنصيب على التفريع تعتبر كمبدأ أساسي لتوزيع الاختصاصات، في تكريس معيار القرب في تقديم الخدمات العمومية ،بالإضافة الى الاجابة على إشكالية الديمقراطية من خلال ترسيخ مهام الجماعات الإقليمية كهيئات مستقلة ومختصة لخدمة الساكنة المحلية، وكذلك لاعتباره آلية للحد مظاهر اختلال تدابير الشأن العام المحلي وبالنظر لصعوبات التي تلقاها الادارة المحلية والمنتخبين في التعامل مع الاختصاصات الموكلة اليهم وهذا راجع لما تحويه من غموض².

ثانياً: مبدأ التدبير الحر:

تم تكريس هذا المبدأ في الدستور الفرنسي هذا على الصعيد الاوروبي اما في شمال افريقيا وتحديدًا بالنسبة للبلدان العربية تم العمل به في تونس حديثًا في دستور 2014، اما المغرب فتعتبر هي الرائدة في انتهاج هذا المبدأ وتم تكريسه في دستور 2011.

-تعريفه:

التدبير الحر يعني أن المجالس الجهوية لها كامل الصلاحية والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها، في احترام تام بطبيعة الحال للمقتضيات القانونية والتنظيمية وبمراعاة للإمكانيات التمويلية المتاحة.

¹ علي قاسمي التسماني ، المرجع السابق، ص13.

² محمد الصابري ، المرجع السابق، ص70.

والتدبير الحر معناه إلغاء مفهوم الوصاية على عمل المجالس الجهوية وكل أشكال الرقابة المتعلقة باختياراتها. أما دور الولاية والعمال في علاقتهم بالجماعات الترابية وفي صدارتها المجالس الجهوية فقد أصبحت تنحصر حسب الفصل 45 من الدستور في مساعدة الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، وهم يعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، وممارسة المراقبة الإدارية، لكن لا يمكن أن يفهم من هذه العبارات مجال من الأحوال تحويلها إلى نوع من الوصاية، لأن الدستور عندما نص على مبدأ التدبير الحر لم يقيد بأي شكل من أشكال الوصاية وبالتالي حتى في حالة ملاحظة ما يمكن اعتباره إخلالاً باحترام مقتضيات القانونية في تدبير الجماعات الترابية، فإنه يجب الطعن في ذلك لدى المحاكم الإدارية احتراماً لمبدأ التدبير الحر.

والدليل الآخر على استقلالية المجالس الجهوية في ممارسة اختصاصاتها دون وصاية مركزية أو محلية، يتمثل في تلك المكانة التي منحت لرؤساء مجالس الجهات، حيث يقومون بتنفيذ مداورات هذه المجالس ومقرراتها. إذن مبدأ التدبير الحر يعد أحد أهم مقومات الجهوية المتقدمة، وعبره يتم الاعتراف بالحقوق للجماعات الترابية بتسيير شؤونها المحلية، من خلال إعطاء حرية لهذه الهيئات قصد ممارسة اختصاصاتها ووضع التدابير اللازمة لتحقيق ذلك.

ويعتبر التدبير الحر آلية هامة وفعالة لربح الرهانات المطروحة فيما يتعلق بتنمية الجهات وجعلها أقطاباً حقيقية للتنمية، فالمجلس الجهوي في ظل هذا المبدأ الدستوري هو القائد المخطط، والبناء الاستراتيجي للتنمية الجهوية، وذلك لتوفره على صلاحيات وضع وتبعية البرامج التنموية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وهذا يجعل الجهة مجلساً للتدبير، خاصة بعد التنصيص على التنسيق بين القطاعات اللامركزية الذي يقوم به الولاية والعمال على الصعيد الجهوي، وهذا لا شك أنه سيؤدي إلى تبني سياسة اللامركزية الواسع الذي يعتبر مدخلاً أساسياً لنجاح الجهوية المتقدمة¹.

ومن وجهة نظر قانونية يعتبر التدبير الحر بمثابة الترجمة الفعلية لمفهوم للتدبير الديمقراطي، فمن الناحية التاريخية فقد دأبت كل الدساتير السابقة على التأكيد على مبدأ التدبير الديمقراطي للوحدات اللامركزية بواسطة مجالس منتخبة، عبر تضمين مقتضى دائم بصيغة متواترة (تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيراً ديمقراطياً طبق الشروط التي يحددها القانون).

¹ علي قاسمي التسماني، المرجع السابق، ص 03.

غير ان هذا التنصيب لم يكن كافيا إذ حصرته جل التأويلات في مجرد اقتراع شكلي للهيئات والأجهزة، دون أن يمتد أثر ومفعول البعد الديمقراطي إلى نواحي التدبير وتوسيع حرية العمل والمبادرة، وإلى ربطه بضمانات تكفل ممارسة فعلية للاختصاصات والموارد، ليتم لاحقا دسترة التدبير الحر وجعله النواة الصلبة للتنظيم الترابي، بمعنى ان تمارس الجماعات الترابية اختصاصاتها بما هو موكل لها في النصوص القانونية ، على ان تمارس الدولة حق المراقبة البعدية بترك نوع من الحرية للمدبر المحلي في ممارسة اختصاصاته في مقابل مسألته عن النتائج التي أنجزها.

ومن هذه الزاوية يشكل التدبير الحر ضمانا قانونية مهمة لتعزيز شرعية الجماعات الترابية ودعم دورها التنموي، فعلى المستوى العضوي تم تعميق البعد الديمقراطي للتنظيم الترابي في الإصلاح الدستوري الجديد، وعلى المستوى الوظيفي تم التأكيد على تحويل الجماعات الترابية أدوارا متعاضمة تتجاوز التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، من حيث نوعية الاختصاصات المسندة والقابلة للتحويل وكيفيات ممارستها وتمويلها¹.

-أهمية مبدأ التدبير الحر:

تتجلى أهمية هذا المبدأ في كونه غدا مرجعا أساسيا في تعميق اللامركزية وتنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية وتفادي مسألة تنازع الاختصاص، وكذلك في توسيع وتدقيق صلاحيات الجماعات الترابية وجعلها شريكا حقيقيا وأساسيا في عملية التنمية، ولذلك ينص الفصل 140 على اختصاصات الجماعات الترابية، وهو ما يشكل تجسيدا لمبدأ التدبير الحر حيث تنص الفقرة الأولى على أن الجماعات الترابية تتوفر على اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة².

-المطلب الثاني: أساليب توزيع الاختصاص:

يعد توزيع الاختصاصات ما بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، معيارا مهما في الحكم على مدى وجود لا مركزية حقيقية النظام الإداري لدولة ما. وتحويل الاختصاص من المركز قائم على فكرة وجود شؤون محلية تختلف عن الشؤون الوطنية وتتميز عنها وهي ركن من أركان اللامركزية الإدارية.

غير ان هذه الفكرة غامضة ومبهمه إلى حد كبير، إذ انه لا يوجد معيار مادي وارد في مؤلفات الفقه الإداري للتمييز بين ما هو قومي، وما هو محلي³.

¹ عبد الرفيغ زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية ، <https://democraticac.de/?p=59248> ، 2020-04-22 ، ساعة 15h30 ، ص ص 29-30 .

² عبد الرفيغ زعنون، نفس المرجع، ص33.

³ شيهوب مسعود ، أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1986،ص121.

فإذا نظرنا إليها من زاوية جغرافية، نجد ان المصالح القومية الوطنية ايضا تمارس على مجموع أقاليم الوحدات الادارية، و فإذا نظرنا من زاوية ما يهم سكان الدولة ككل وما يهم سكان مجموعة محلية ، نجد صعوبة في فهم تقسيم المصالح إلى محلية و وطنية بالنظر إلى أن الكثير منها تحمل البعدين المحلي والوطني فلا يقوم أحدهما إلا بقيام الآخر والعكس صحيح . كما أن التغير المتسارع في المجتمعات قد يؤدي إلى تغير ما يصنف بالخطي إلى قومي وقد يصبح ما هو قومي محليا.

من هذا المنطلق انكر بعض الفقهاء وجود ما يسمى المصالح المحلية، التي هي مجرد مفهوم اصطناعي¹، و عدت المسألة ليست موضوعية²، وإنما هي ذاتية تتعلق بنية المشرع في التنازل عن بعض الوظائف للأجهزة المحلية لضرورات و اعتبارات تتعلق بالدولة و المجتمع³.

-الفرع الأول: الأسلوب الحصري :

ويطلق عليه اسم الاسلوب الانجليزي ايضا وهو الاسلوب المتبع في الدول الإنجليزية كسويسرية من أجلترا، والولايات المتحدة الأمريكية.

يقوم هذا المعيار على تحديد المشرع لاختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، فمن خلال النص في القانون على المسائل التي تدخل في اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة، وحينها هذه المجالس باي حال لا يمكنها ممارسة اي صلاحية إلا بنص قانوني وإلا شاب عملها عيب عدم الاختصاص⁴.

العمل بالأسلوب الحصري لا يجوز للهيئة المركزية تولى اي من الاختصاصات المحلية الا بإذن منها، والأخذ بهذا الاسلوب يترتب عنه ان كل هيئة محلية في إقليم الدولة الواحدة لا تتمتع بذات الاختصاصات التي تتمتع بها غيرها من الهيئات المحلية وإنما بحسب قدرتها وإمكاناتها المتاحة التي يقدرها المشرع، ويرى أن مجلسها المحلي قادر حسب إمكانياته على تحقيق طلبات المواطن⁵.

¹ سبي يوسف احمد ، تحولات المركزية في الجزائر حصيلة و افاق ، كلية الحقوق ، جامعة مولود د معمري تيز وزو ، سنة 2013 ، ص48.

² سبي يوسف أحمد، نفس المرجع ، ص 48.

³ العربي محمد عبد الله ، دور الادارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الادارية، العدد1، افريل 1967، ص50.(نقلا عن شيهوب مسعود، المرجع نفسه، ص125)

⁴ محمد سليم محمد عزوي، نظرات حول الادارة المحلية، المكتبة الوطنية، الطبعة الاولى، عمان الاردن، 1994، ص9.

⁵ حمود بن يحيى، احمد الحمزي، نظام الادارة المحلية ودوره في خدمة المواطن-دراسة مقارنة بين القانون الجزائري واليميني-، اطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2011/2012.

-أولاً: مضمون المعيار: يقوم هذا المعيار على مجموعة من الدعائم:

- 1- يتم تحديد اختصاصات الجماعات على سبيل الحصر في مسائل معينة، وبناء على ذلك يعد من المصالح المحلية كل ما ورد النص عليه في قوانين الإدارة المحلية، وما عداها من شؤون يترك للسلطة المركزية¹.
- 2- المشرع هو صاحب الحق في تحويل الاختصاصات من السلطة المركزية نحو الهيئات المحلية، وأي عمل تقوم به هذه الأخيرة خارج مجال الاختصاصات المخولة لها يعيب قرارها بعبء عدم الاختصاص، لأن اختصاصات الهيئات المحلية واردة على سبيل الحصر²، بموجب نص صادر عن السلطة التشريعية المختصة بإصدار مثل هذا القانون، الذي يحمل مجموع من الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية، الواردة على سبيل الحصر.
- 3- يقوم الأسلوب الحصري على خاصية مميزة له وهي تمتع الهيئات المحلية باستقلال كبير في مباشرة الاختصاصات المحددة لها وعليه فإن الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية ضيقة النطاق، حيث تتمتع المجموعات المحلية باستقلال واسع إزاء السلطة المركزية التي لا تقوم إلا بإشراف خفيف جدا على أعمال المجموعات المحلية، فإذا ما استثنينا حق السلطة المركزية في طلب إلغاء القرارات المحلية الصادرة تجاوزا للقانون المحدد لاختصاصاتها التي يفصل في طلب الإلغاء من قبل القضاء، فإن رقابة السلطة المركزية الإدارية لا تكاد تتجاوز صورة واحدة وهي إجراءات التفتيش³، مع الاحتفاظ بحق السلطة المركزية بطلب إلغاء القرارات المحلية وهذا النوع من الرقابة لا يمس بالاستقلالية بل على العكس تدفع المجموعات المحلية إلى العمل على أحسن وجه، وهكذا فإن الأسلوب الإنجليزي يقوم على أساس تقليص دور السلطة المركزية في الرقابة⁴، فلا تتدخل السلطة المركزية في أعمال المجالس المحلية، ولا تستطيع إلغاء قراراتها إداريا، بل يتعين عليها كأى فرد عادي اللجوء إلى القضاء.

¹ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص19.

² فاتح بوطيبيق، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005، ص52.

³ المظهر الحقيقي للرقابة التي تمارس السلطة المركزية على الهيئات الإقليمية في خضم المعيار الحصري هو التفتيش خاصة ما تعلق بالجانب المالي، وهذا الإجراء دوري يقوم بهم مثلوا الوزارات، ويتوج تقديم تقرير عن كيفية أداء الخدمات وعلى ضوءه تحدد المساعدات التي تقدمها الإدارة المركزية للإدارة المحلية، وفي حالة إقرار خفض المعونة والتي تكون بسبب الإخفاق المحلي في أداء الخدمات، تضطر الهيئات المحلية إلى رفع نسبة الضريبة المحلية لتعويض النقص المالي، لتفصيل أكثر ينظر: مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص157.

⁴ مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد1، ديسمبر 2001، ص ص124، 125.

4- يتميز الأسلوب الإنجليزي بخاصية عملية واضحة ألا وهي أن الاختصاصات الممنوحة

للجماعات الإقليمية غير متماثلة وغير موحدة، والسبب في ذلك أنه عندما يتقرر منح الاستقلالية الإدارية لهذه الهيئات، يتعين مقابل ذلك منحها جملة من الصلاحيات والاختصاصات التي تمارسها لتسيير شؤونها الذاتية باعتبار أن هذا الأخير تتماشى والمتطلبات المحلية المتباينة من منطقة لأخرى¹، وعليه فإنه في هذا المعيار تمنح الجماعات الإقليمية صلاحيات مختلفة، بل أكثر من ذلك يمكن لها طلب إصدار قانون لمنحها صلاحيات جديدة تتماشى ومتطلبات التنمية المحلية.

يمتاز المعيار الحصري بصفة عامة بالوضوح، حيث يمنح للجماعات الإقليمية حرية التصرف مما يسمح لها باتخاذ القرارات التي تراها مناسبة ومتماشية ومصالحها الذاتية التي تهدف لتحقيقها، لكن بما هو محدد مسبقاً بموجب القانون الصادر عن السلطة المختصة، وما يمكن اعتباره كميزة خاصة في هذا المعيار هو أن اختصاصات الهيئات المحلية تختلف من منطقة لأخرى بحسب خصوصية كل منها، مما يمنح لكل منطقة صلاحية تتماشى مع أوضاعها، كما أنه يسمح للجماعات الإقليمية إن اقتضت الضرورة ذلك اللجوء إلى البرلمان لاستصدار قوانين تمكنها من مجابهة المستجدات التي قد تواجهها، بل أكثر من ذلك خضوع الجماعات المحلية للرقابة القضائية يضمن الاستقلال المحلي إلى حد كبير، ويدعم تحقيق مبدأ المشروعية.

-ثانياً: الانتقادات الموجهة للمعيار:

رغم الإيجابيات التي يتميز بها هذا المعيار من وضوح وتمتع الجماعات الإقليمية بحرية واسعة في اتخاذ القرارات، إلا أنه لا يخلو من العيوب، فهو من جهة يقيد حرية الجماعات الإقليمية في القيام بكل المصالح التي تخص سكان الإقليم ومن جهة أخرى تعتبر مسألة حصر الاختصاصات عائق أمام المبادرة المحلية، فكثيراً ما يوحي بأنه يدعم المركزية، لكن في الواقع أن الأصل من اختصاص الدولة، أما الأعباء الأخرى فتحال للجماعات الإقليمية، فيخفف بذلك الضغط عليها²، كما أنه بالرغم من أن الرقابة التي تخضع لها الهيئات المحلية من طرف السلطة المركزية ضيقة النطاق، إلا أنها تخضع لرقابة البرلمان والسلطة القضائية التي تمس كثيراً بحجية القرارات المحلية،

¹ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم الإداري، التنظيم القانوني للوظيفة الإدارية، نظرية العقد الإداري)، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص191.

² فاتح بوطيبي، المرجع السابق، ص52.

التي تخضع لدعوى الإلغاء في معظم الحالات¹، وشهد هذا المعيار تراجع لصالح السلطة المركزية مما أدى بصورة ملحوظة إلى تخفيض درجة الاستقلال المحلي خاصة بالمقارنة مع المراحل الأولى لظهور هذا المعيار أين كان يعبر عن اللامركزية الحقيقية².

- الفرع الثاني: الأسلوب العام:

يعرف هذا المعيار بالأسلوب الفرنسي لتوزيع الاختصاص، وهو أسلوب مغاير للأسلوب السابق الذكر، إذ يجعل من تحديد المصالح المحلية التي تدخل في اختصاص الهيئات اللامركزية أمراً هاماً، وتكون بذلك الجماعات الإقليمية صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم، إلا ما تم استثناءه بنص خاص³، والمعيار العام على غرار المعيار الحصري يبنى على مجموعة من الدعائم التي يتركز عليها مضمون المعيار (أولاً)، والذي لا يخلو من الانتقادات (ثانياً).

- أولاً: مضمون المعيار :

يقوم المعيار العام على مجموعة من الدعائم المميزة له، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

1- يتمثل مضمون هذا المعيار في لجوء المشرع لطريقة أكثر اختصاراً من الطريقة السابقة، فيعمد إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن تترك مجالات عمل الوحدات المحلية دون تحديد، فبصورة تلقائية ما دون اختصاص السلطة المركزية هو من اختصاص الجماعات الإقليمية⁴، التي تباشر نشاطها في حدود هذه القاعدة وحسب أنواع الأنشطة الداخلة فيها، أي التي تعتبر من اختصاصها بصفة عامة⁵، وكثيراً ما يتم التأكيد في هذا الصدد أن العنصر الأساسي في اللامركزية هو الطابع اللامحدود لصلاحيات المجالس المحلية⁶.

¹ كثيراً ما تخضع القرارات المحلية في ظل الأسلوب الحصري إلى دعوى الإلغاء التي يمكن للأفراد رفعها أمام القضاء المختص، للتفصيل أكثر في الموضوع ينظر: سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 192.

² الأسلوب الإنجليزي حالياً تحول إلى مركزية بسيطة مما هي عليه في النظام الفرنسي، وشهد هذا الأسلوب تراجع في بريطانيا على سبيل المثال في بعض المستويات، سواء بتحويل بعض المهام المحلية نحو السلطة المركزية أو بإنشاء أجهزة للتفتيش المالي والتقني، واکتملت الرقابة الإدارية برقابة المنحة (أي رقابة المساعدات التي تمنحها الدولة والتي زادت باستمرار)، للتفصيل أكثر ينظر: مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، المرجع السابق، ص 125، 126.

³ رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية وهم أم حقيقة؟، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، 2009، ص 28.

⁴ بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، 2010، ص 32.

⁵ عبد الغاني بسبوي عبد الله، القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر)، منشأة المعارف، مصر، 1999، ص 193.

⁶ رمضان تيسمبال، المرجع السابق، ص 28.

تباشر الوحدات المحلية مهامها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، التي تعتبر وصية عليها، فالجلس المحلي يتولى مهمة مباشرة الاختصاصات المحلية لكن تحت إشراف السلطة المركزية¹، خاضعا بذلك إلى أحد أهم دعائم هذا الأسلوب ألا وهو الرقابة الوصائية المشددة، مقارنة بالرقابة الممارسة في المعيار العام، خاصة في مرحلة الرقابة الإدارية الشديدة أو النموذج التقليدي للرقابة الذي كانت تعرفه فرنسا ومختلف الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب².

2- إذا كان الأسلوب الإنجليزي يبنى على أساس منح قوانين متعددة ومختلفة للهيئات المحلية، مما يعني وجود اختصاصات متباينة خاصة بكل منطقة على حدى، فإن النظام الفرنسي عكس ذلك تماما، إذ تمه قانون واحد منظم للإدارة المحلية في البلاد مما يعني منح نفس الصلاحيات لكل الهيئات المحلية المتواجدة على إقليم الدولة، رغم الاختلاف الموجودة بين المقاطعات³.

يمنح هذا المعيار عامة للأشخاص المحلية حرية أكبر مراعيًا بذلك حق الهيئات المحلية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لمكثها من تحقيق المصالح الذاتية، وتسيير الشؤون المحلية على أحسن وجه، كما يسمح بالتوزيع المتكافئ للصلاحيات والمهام بين مختلف الهيئات المحلية⁴، ويمكن الأسلوب الفرنسي الهيئات المحلية من ممارسة مهامها وصلاحياتها دون غيرها من الاختصاصات التي تتعلق بالمصالح ذات الطابع الوطني والتي يترك مهمة أدائها للسلطة المركزية⁵، كما أن تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية عن طريق تشريع منظم لها يسمح برفع اللبس نوعا ما على مسألة الاختصاصات التي تعتبر محلية والتي تعد وطنية.

- ثانيًا: الانتقادات الموجهة للمعيار :

يحمل المعيار العام مجموعة من الإيجابيات، حيث أنه يترك حق المبادرة للجماعات المحلية عن طريق معالجتها لجميع القضايا المتعلقة بالشأن المحلي تحت وصاية السلطة المركزية⁶، ولكن ما يعاب عليه أن معظم الدول الدول التي تأخذ به تكمن في عدم الوضوح في عملية توزيع الاختصاص، وبالتالي ترك الأمر مبهما تجاه السلطة الوصية

¹ عتيقة كواشي، اللامركزية في الدول المغاربية (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص 32، 33.

² فضلا عن خضوع قرارات المجموعات المحلية للطعن القضائي، فإنها تخضع لرقابة إدارية شديدة ممارسة من السلطة المركزية وتشمل الرقابة على الأعضاء، الهيئة والأعمال.

³ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 192.

⁴ الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 47.

⁵ سليمان محمد الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص 166.

⁶ إضافة إلى فرنسا التي تأخذ بالأسلوب العام لتوزيع الاختصاص فإنه يتم اعتماده كذلك في مجموعة من الدول على سبيل المثال يوغوسلافيا سابقا ومصر، لتفاصيل أكثر ينظر: سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 167.

الممارسة بشأنها وعليه تكون أشد وطأة على هذه الاختصاصات، وما يؤخذ على هذا المعيار كذلك أنه يحتاج إلى عدة معايير لتحديد ما هو محلي وما هو وطني¹.

عامّة المعيار العام لا يتسم في الواقع بالوضوح على عكس الأسلوب الحصري الذي يطغى عليه طابع البساطة والوضوح ولا يترك مجالاً للتنازع بين الجماعات الإقليمية والسلطات المركزية حول الاختصاصات ذات السيمات الوطنية والمحلية في آن واحد²، هذا من ناحية، كما أن قبضة الحكومة المركزية أوسع من ناحية الرقابة الإدارية الممارسة على الهيئات المحلية، في ظل هذا المعيار من ناحية أخرى، إلا أن العبرة ليست في الأسلوب المعتمد في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، فهما يضلان مجرد معيارين شكليين يمكن التحكم فيهما وأخذ الجوانب الإيجابية من كل واحد، وعليه فالعبرة تكمن في مدى تجسيد استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال منحها اختصاصات وصلاحيات تنفرد بممارستها وتحقق بموجبها المصالح المحلية³، لكي لا تضل الجماعات الإقليمية مجرد أجهزة شكلية تابعة للسلطة المركزية، كما أن العبرة ليست بكم الاختصاصات الممنوحة للجماعات الإقليمية، وإنما بفعاليتها ومدى مساهمتها في بعض بؤادر التنمية المحلية.

مهما يكن فإنّ المشرع أثناء انتهاجه لأحد المعيارين السالف ذكرهما يكون متأثراً بمجموعة من العوامل والاعتبارات سواء "السياسية، الاقتصادية أو الاجتماعية"، وتجدر الإشارة إلى أن مسألة توزيع الاختصاص تتأثر بظروف الدولة، مما يعني أن الاختصاصات المحلية في دولة ما قد تكون اختصاصات وطنية في دولة أخرى، خاصة أن ما يفصل بين الاختصاص المحلي والوطني حسب رأي الفقهاء مجرد خط رفيع، فكثيراً ما نجد تداخل وعدم التمييز بين ما هو وطني ومحلي⁴، وإن كانت هناك حاجيات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة، وبالذات كافة الأفراد في مختلف مدن وولايات وأقاليم الدولة، ويغلب عليها وصف المصالح الوطنية، بينما هناك حاجيات ذاتية جزء من إقليم الدولة أو سكان منطقة معينة دون سواها (كالمياه، الكهرباء، جمع النفايات)، وعليه من الضروري توفر مصالح محلية تختلف عن القومية.

¹ فاتح بوطيبيق، المرجع السابق، ص 53.

² عتيقة كواشي، المرجع السابق، ص 33.

³ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 167.

⁴ إن مسألة تحديد المصالح الوطنية وفضلها عن المصالح المحلية يثير جدل كبير، لأنه من الصعب اعتبار مصالح وطنية بحتة وأخرى محلية بحتة، هذه المصالح تتباين من منطقة لأخرى، فما هو محلي في الجزائر مثلاً قد يعتبر وطني في فرنسا.

-المبحث الثاني: ممارسة السلطة المركزية للرقابة على الجماعات الإقليمية:

الرقابة على الاعمال الإدارية تحظى بمكانة بالغة الاهمية كونها المعيار الذي تستطيع الدول من خلاله تقييم كيفية أداء الإدارة العامة فيها ، وتبين مدى التزامها بمبدأ المشروعية وحفاظها على المصلحة العامة ، وقد بين فقهاء القانون الإداري والمنشغلين بالإدارة العامة أن رقابة على الأعمال الإدارية صعوبات كبيرة ، لأن كل طرف ينظر إليها من زاوية تخصصه هذا من جهة، ومن جهة ثانية إن الرقابة ترتبط بمصالح المجتمع .

وستنطرق إلى نموذج الرقابة الإدارية في كل من الاسلوب الحصري إنجلترا ،والأسلوب العام فرنسا كما

يلي:

- المطلب الأول: الرقابة في الاسلوب الحصري : النموذج الانجليزي :

يعتبر نظام الإدارة المحلية في بريطانيا هو نظام الحريات المحلية الواسعة ، يحدد اختصاص الهيئات الجماعات الإقليمية على سبيل الحصر¹.

والوضوح بموجب القانون ، وهو ما أدى إلى عدم التداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية ، وبالتالي كانت الرقابة الممارسة على الهيئات الإقليمية خفيفة مع العلم أنها تمارس من قبل ثلاث أجهزة هي التشريعية والحكومة المركزية والقضائية².

كما كانت المجالس المحلية في إنجلترا و إلى غاية القرن التاسع عشر لا تسأل عن أعمالها ، إلا أمام القضاء كوحدات مستقلة تقف بالمساواة مع الحكومة و لا يمكن لهذه الاخيرة إلزامها بأي عمل ، ولا تسأل عن أعمالها أمامها ، إلا أنه وبعد الأزمات المالية التي تعرضت إليها إنجلترا ، بدء بالأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 ، وبعد الحرب العالمية الثانية، اتجهت الحكومة إلى تطبيق مبدأ تدخل الحكومة إلى تطبيق مبدأ التخطيط في المجال الاقتصادي كباقي الدول الاشتراكية ، وادراجها لنظام الاعانات المالية ، مما أدى إلى تدخل الحكومة في أعمال الوحدات والمجالس المحلية ، وتعدد وسائل الرقابة الممارسة عليها³.

¹ فريد مزياتي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه دولة في القانون ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، كلية الحقوق ، 2005 ، ص47.

² عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي 2009، ص105.

³ زين الدين لعماري ، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية ، رسالة ماجستير الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 01 ، سنة 2017. ص105.

لاحظ أن الأسلوب الإنجليزي في تحديده لاختصاصات الهيئات اللامركزية الإقليمية ، يستند إلى بيان هذه الاختصاصات على نحو محدد أقرب إلى الدقة ، حيث يقوم المشرع بإيرادها وتعدادها على سبيل الحصر ، وهذا الأسلوب من أكثر النظم حرية ، لأن الهيئات اللامركزية فيه تتمتع بسلطة كبيرة داخل اختصاصها المحدد لها ، ولا تخضع لإلرقابة ضئيلة¹ .

على سبيل الحصر والدقة يعود سبب تحديد النظام الإنجليزي لهذه الاختصاصات راجع ومرتبطة إلى التمييز الذي يتبناه الأسلوب الإنجليزي بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية ، والذي يعتبر أن كل ما ورد النص عليه في قوانين الإدارة المحلية يعد مصلحة محلية وما عدى ذلك اعتبر من المصالح الوطنية .

والوضوح بموجب القانون ، وهو ما أدى إلى عدم التداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية ، وبالتالي كانت الرقابة الممارسة على الهيئات الإقليمية خفيفة مع العلم أنها تمارس من قبل ثلاث أجهزة هي التشريعية والحكومة المركزية والقضائية² ، والرقابة في إنجلترا تمارس من طرف البرلمان الذي يعود إليه أمر إنشائها ، ومنحها الشخصية المعنوية ، وتحديد اختصاصاتها ، ومن طرف القضاء الذي يملك سلطة إصدار الأوامر والنواهي لتلك الهيئات ، والعاملين فيها ، وكذلك من طرف الحكومة التي بدأت رقابتها في التزايد بعدما كانت شبه منعدمة في القرن التاسع عشر ، حيث كانت تتمثل فقط في اجراءات التفتيش ، التي تهدف للتثبيت من مدى اداء الخدمات المحلية ، وهو تفتيش دوري يقوم به ممثلو الوزارات ، التي لها علاقة بالوحدات المحلية ، ويتوج هذا التفتيش بتقديم تقرير عن كيفية أداء الخدمات ولمزيد من التفصيل سنقوم بشرح رقابة الأجهزة الثلاث على الهيئات المحلية في إنجلترا³ :

- الفرع الأول : الرقابة التشريعية :

تمارس هذه الرقابة في إنجلترا وتكون من طرف البرلمان المتمثل في مجلس العموم وهي مبسطة إلى حد كبير ، وفي الولايات المتحدة بواسطة برلمانات الولايات المختلفة ، وتتمثل هذه الرقابة في انشاء الوحدات المحلية . ويتم تحديد اختصاصاتها بواسطة السلطة التشريعية ، وأيضاً بالنسبة لتقرير الموارد المالية المختلفة للوحدات المحلية وعلاقة هذه الوحدات بالسلطات المختلفة في الدولة⁴ .

¹ هاني على الطهراوي ، قانون الإدارة المحلية ، الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، الأردن ، 2004 ، ص 17 .

² عبد الحليم بن مشري ، نفس المرجع ، ص 105 .

³ زين الدين لعماري ، المرجع السابق ، ص 105 .

⁴ محمد الهماوندي ، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية والسياسية دراسة نظرية مقارنة ، دار المستقبل العربي ، الطبعة الأولى ، دار المستقبل العربي ، القاهرة ، مصر ، سنة 1990 ص 75 .

أما من الناحية العملية الواقعية ، فيلاحظ ان التقاليد الإنجليزية تحول دون المساس باستقلال الهيئات اللامركزية ، حيث أنه إذا تدخل البرلمان الإنجليزي في شأنه الهيئات المحلية ، فإنه يتدخل بتعديل اختصاصها إيجابيا، أي يكون غالبا في صالحها ، وذلك بمنحها اختصاصات أوسع لم تكن تمارسها من قبل ، وهذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في إنجلترا¹.

إن البرلمان وإن كان له ان يوسع اختصاصات الهيئات المحلية أو يضيقها نظريا ، فإنه على المستوى العملي نجد أن البرلمان قلما يتدخل للانتقاص من حرية الهيئات اللامركزية ، إلا في حالة منحها اختصاصات جديدة ، وهذا الامر يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في النظام البريطاني².

- الفرع الثاني: الرقابة الإدارية:

تمارس هذه الرقابة من السلطة التنفيذية المركزية على الهيئات المحلية ، إن الوحدات المحلية ليست فروعاً للحكومة المركزية ، بل هي وحدات لها كيانها الذاتي المستقل ولكنها ذات سيادة ، بل لها اختصاصات محددة تمنح لممارسته سلطات ، ويمارس عليها رقابة للتأكد من مباشرة هذه الاختصاصات وفقا للنطاق الذي حدده القانون . تختلف هذه الرقابة في طرقها واساليبها باختلاف المجالس غير أن هناك بعض القواعد ذات طابع عام بالنسبة لكل المجالس منها :

- لا توجد رقابة على اعضاء المجالس المحلية كما هو الحال بالنسبة لفرنسا ، فلا تملك السلطة المركزية أي سلطة على الاعضاء كالتعيين أو التأديب أو الوقف أو العزل نظرا لأن جميع الأعضاء يتم توليهم المناصب بالانتخاب .

- لا تملك السلطة المركزية حل المجالس المحلية المنتخبة قبل انتهاء موعدها³.

ومن هنا نقول ان الرقابة الممارسة من طرف الحكومة المركزية على الهيئات الاقليمية هي رقابة ضئيلة وتقتصر على الامور التالية :

- عند خروج الهيئات اللامركزية عن اختصاصات والقوانين التي تحكمها يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء العادي لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون إذا امتنعت عن ذلك.

¹ هاني على الطهراوي ، المرجع السابق، ص 17 .

² عبد الحليم بن مشري ، نفس المرجع ،ص105.

³ محمد الهاموندي ، المرجع السابق ،ص 76 ، 77.

- تقوم الحكومة المركزية بالتصديق على بعض نشاطات المجالس المحلية والرقابة على الاعمال القانونية، كالتصديق على اللوائح المحلية التي تصدرها مجالس المدن للمحافظة على الامن او الصحة العامة، وتصادق الوزارة على بعض المشاريع المحلية للتأكد من سلامة المخططات وانسجامها مع سياسة الحكومة .
 - يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان اصدار بعض اللوائح لتنظيم الامور المتعلقة بالهيئات الاقليمية¹ .
 - يكون للحكومة المركزية في حالات استثنائية سلطة إشراف ورقابة مشددة على الهيئات الاقليمية كحالة التصرف في الأموال العامة المملوكة للبلدية ومساكن العمال والقروض والحسابات الختامية... الخ .
- وتتمتع المجموعات المحلية باستقلال واسع ازاء السلطة المركزية ، فباستثناء حق هذه الأخيرة في طلب الغاء القرارات المحلية الصادرة تجاوزا لقانون اختصاصاتها وذلك باللجوء للقضاء ، فإن رقابة السلطة المركزية تتمثل في صورة واحدة وهي إجراء التفتيش ، التي تهدف إلى التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية² .
- وقد شهد النظام الرقابي الإنجليزي تراجعاً لصالح السلطة المركزية، وذلك من خلال تضيق الخناق على الهيئات المحلية وتشديد الرقابة الممارسة عليها، والتي تجلت في ثلاث صور أساسية³ وهي :
- التقليل من مهام الجماعات المحلية بإنشاء هيئات حكومية متخصصة (وزارات) للقيام بتحويل المهام من الوحدات الاقليمية و المركزية .
 - اضافة نماذج أخرى للرقابة تمارسها الوزارات ، كاللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية ، التصديق على اعمالها ، سلطة الحلول ، بالإضافة إلى رقابة المنحة ، ومراقبة السلطة المركزية للإعانات التي تمنحها الهيئة المحلية ، وأوجه صرف هذه الاموال .
- من خلال هذا كله نلاحظ أن النموذج الإنجليزي للرقابة يتسم بتقليل دور السلطة الإدارية في الرقابة ، ذلك أنه يعتمد الدور الرقابي للقضاء على الهيئات الاقليمية ، فالرقابة هنا مخففة لأنها تقتصر على التأكد من أن

¹ عبد الحليم بن مشري ، المرجع السابق ، ص 105 .

² سعود شيهوب ، الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة ، المرجع السابق ، ص ص 124، 125 .

³ برازة وهيبه 'المرجع السابق' ص 154 .

المجالس المحلية تنفذ مهامها ، وأن المرافق المحلية تؤدي خدماتها وتستخدم الاعانات الممنوحة لها من قبل السلطة المركزية استخداما أمثل¹.

غير أن نظام الحكومة الذاتية في إنجلترا شهد تراجعاً منذ منتصف القرن التاسع عشر لصالح الحكومة اللامركزية ، فازدادت الرقابة التي تمارسها هذه الأخيرة مما أدى إلى تخفيض درجات الاستقلال المحلي ، ويمكننا أن تلمس هذا التراجع من خلال ما يلي :

أ- إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من اختصاص الهيئات المحلية إلى السلطة المركزية.

ب- بروز سلطات مختلفة للوزراء على الهيئات المحلية كاللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية، سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في المواد الإدارية والمالية ، سلطة الحلول ، إمكانية مخصصة القرار المحلي أمام الوزير ، إنشاء أجهزة للتفتيش المالي والتقني ، وهو ما أدى إلى ظهور نظام وصاية غريب عن المفهوم الإنجليزي².

-الفرع الثالث: الرقابة القضائية:

تأخذ إنجلترا والولايات المتحدة بنظام القضاء الموحد أي أن المحاكم العادية هي التي تختص بالفصل في كل أنواع المنازعات سواء العادية او الإدارية³.

وفي هذا الصدد فإن المحاكم القضائية في إنجلترا والولايات المتحدة تختص بالفصل في المنازعات بين الافراد والهيئات المحلية ، او بين الهيئات المحلية بعضها البعض ، او بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية ، سواء من حيث الالغاء او التعويض عن الأضرار الناجمة عن نشاط الهيئات المحلية.

وتستطيع المحاكم القضائية أن تصدر امرا قضائيا إلى الهيئات المحلية او الأفراد لحل مشكلة معينة ، كإصدار أمر الهيئة بوقف نزع ملكية أحد الأفراد للمنفعة العامة، أو في أية حالة عليها الأضرار بحقوق وحرريات الأفراد .

وتتميز الولايات المتحدة بان المحاكم العادية لها الحق في الفصل في دستورية القوانين وبحث مشروعية اللوائح والقرارات الصادرة من الهيئات المحلية⁴.

¹ فريد مزياتي ، المرجع السابق ،ص49.

² عبد الحليم بن مشري ، المرجع السابق ، ص 106.

³ محمد الهماوندي ، المرجع السابق ،ص 78.

⁴ محمد الهماوندي ، نفس المرجع ،ص 79.

إن لمحاكم الإنجليزية ، وبخلاف فرنسا والدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء ، لا تحكم بإلغاء الاعمال والقرارات الإدارية غير الشرعية فقط ، بل تطال رقابتها إلى حق توجيه الأوامر و النواهي للهيئات المحلية للتصرف وفق القانون ، حتى قبل اصدارها لقرارتها ، وهذا يعتبر تهديدا لاستقلاليتها ، وللرقابة القضائية على المجالس المحلية عدة آثار ، يمكن بعضها في التزام هذه المجالس بالقانون في تصرفاتها ، وامتناعها عن الأعمال غير الشرعية ، خشية لجوء الأفراد إلى القضاء للمطالبة بالتعويض المادي ¹ .

كما ان القضاء الإنجليزي يمارس الرقابة على اعمال الهيئات المحلية في حالة مخالفة القوانين ، إذا ما قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة ² .

- المطلب الثاني: الرقابة في الاسلوب العام : النموذج الفرنسي :

مر نظام الرقابة على الهيئات الاقليمية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين ، تعرف الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة والتي استمرت لغاية صدور قانون 02 مارس 1982 الذي وحد نظام الرقابة على مختلف الهيئات الاقليمية بإلغائه للرقابة الإدارية والاكتفاء برقابة القضاء الإداري ³ ، فالرقابة كانت مشددة من جهة الهيئات المحلية، إذ تخضع في مباشرة اختصاصاتها لرقابة المشرع والقضاء والحكومة المركزية ⁴ .

ويتميز الأسلوب الفرنسي بكونه أكثر شدة عن الأسلوب الإنجليزي ، ولقد مر نظام الرقابة بمرحلتين الأولى تتمثل في الرقابة المشددة (النموذج التقليدي) ، والثانية تتمثل في النموذج الجديد ⁵ .

- الفرع الأول: مرحلة الرقابة المشددة (النموذج التقليدي):

خضعت الهيئات المحلية في النظام الفرنسي خلال هذه المرحلة إلى رقابة السلطات الثلاث ، فالسلطة التشريعية تباشر رقابتها من خلال انشاء الهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي ولها حق تعديله او إلغائه ، كما أن القضاء يتدخل في حالة وجود طعن في اعمال وتصرفات الهيئات المحلية .

¹ زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 1995، ص 137، 138 .

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

³ عبد الحليم بن مشري ، المرجع السابق ، ص 106 .

⁴ فريد مزياتي ، المرجع السابق، ص 49 .

⁵ حفيزة سفوحي ، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012، ص 32 .

أما السلطة التنفيذية (المركزية) فتباشر كذلك رقابة إدارية على الهيئات المحلية وهذا على الأعضاء والاعمال، ولها الحق في ايقاف وعزل أعضاء المجالس المحلية وحق ايقاف وحل المجالس المحلية وفقا بما يتطلبه القانون¹، اما على مستوى الاعمال تتمتع السلطة المركزية بجملة من السلطات الرقابية تجلعا شريكا للمجموعات المحلية في اداء مهامها وتسيير شؤونها بل في بعض الاحيان تكون أقوى من المجموعات المحلية².

فأعمال الهيئات المحلية تنقسم إلى قسمين (ايجابية وسلبية) ، الأعمال الايجابية أكثرها يخضع لإذن سابق او لتصديق لاحق من السلطة المركزية ، اما الاعمال السلبية فتخضع للرقابة هي كذلك ، ففي حالة امتناع الهيئات المحلية عن القيام بعملها فإنه يجوز للسلطة المركزية أن تحل محلها في اداء ذلك العمل .

على العموم تعددت وسائل الرقابة الإدارية حيث يقر الفقه بوجود ستة وسائل هي³:

1-الاستشارة :

مفادها ان الهيئات المحلية ترجع طلب الاستشارة في بعض الاحيان للسلطة المركزية للحصول على معلومات تقيدها في انجاز أعمالها ، وقد تكون الاستشارة ملزمة في بعض الأحيان للجهات المحلية وإلا عد عملها باطلا وقد تكون في احيان اخرى اختيارية ، مع العلم أن الهيئات المحلية غير ملزمة بالأخذ بنتيجة المشورة في كلتا الحالتين .

2-الإذن :

وهو ترخيص يشترطه القانون على الهيئات المحلية وإلا كان عملها باطلا ، وهذا لأن الإذن إجراء قانوني لازم وسابق ، أي يشترط الرجوع للسلطة الوصية التي لا تأذن إلا بالأعمال التي تحقق الصالح العام .

3-التصديق :

هو شبيه بالرخصة المسبقة او الاعتماد من حيث التطبيق العلمي وهو أحد الاليات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون المحلية ، يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية ، ويكون على العمل كله لا جزاء منه حيث لا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل المقدم للتصديق عليه لأن ذلك يعني التدخل في اختصاصات الهيئات المحلية، وهذا لا يتفق مع القانون ، وهنا إن رأأت السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق في حاجة للتعديل فعليها ان تعيده للهيئات المحلية لتعده ثم تعيده مرة اخرى للتصديق.

¹ عبد الحليم بن مشري ، المرجع السابق ،ص107.

² حفيزة سفوجي ، المرجع السابق ،ص51.

³ عبد الحليم بن مشري ، المرجع السابق ،ص107.

وهنا بعد التصديق يكون القرار قابلا للتنفيذ في أي وقت ، مع إمكانية عدول الهيئة المحلية عن تنفيذه إذا ما بدا لها أن المصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذه ، ذلك أن القرار المصادق عليه ينسب للهيئة المحلية ، التي تكون وحدها مسؤولة عن أي ضرر قدي يترتب عن تنفيذ هذا القرار ، ومطالبتها بناء على ذلك بالتعويض¹.

4-الإلغاء :

قد يمنح القانون السلطة الوصية حق ابطال او اعدام القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية و التي تكون مخالفة للقانون دون الرجوع للقضاء ، وهو ما يفسر سمو الادارة المركزية عند الادارة المحلية حتى في الشؤون المحلية²، ويشترط لكي يكون الإلغاء مشروعاً توافر ما يلي :

- أن يكون الإلغاء للقرار كله أو يعاد للهيئة المحلية لتعديله.
 - السلطة الوصية هي التي تصدر قرار الالغاء .
 - يكتب و يعلل قرار الإلغاء.
 - في حالة تحديد مدة الالغاء ، يجب أن يكون قرار الالغاء قد صدر خلال هذه المدة .
 - قرار الإلغاء مبني على طلب من جهة معينة.
- إذا تقرر الالغاء فإنه يطبق بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدور القرار عن الهيئة المحلية وليس من تاريخ صدور قرار الإلغاء³.

5-الحلول :

وهو الاداء الحقيقي الذي يخول الإدارة المركزية السلطة والتفوق الرئاسي وصورته الغالية في حلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في اعمال النفقات الإلزامية واعادة توازن الميزانية عندما تنبه السلطة المحلية إلى ذلك وترفض⁴.

نجد على المستوى العملي أن الهيئات المحلية قد تتمتع في بعض الأحيان عن أداء بعض أعمالها إما بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال ، وهو الأمر الذي يعرض المصالح العامة المحلية للخطر ، مما يقتضي تدخل السلطة الوصية لدرء هذا الخطر ، عن طريق قواعد استثنائية تمنح لها الحق في الحلول محل الهيئة المحلية من أجل

¹ عبد الحليم بن مشري ، نفس المرجع ، ص 108 .

² مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 208.

³ عبد الحليم بن مشري ، المرجع السابق ، ص 108، 109.

⁴ حفيزة سفوجي ، المرجع السابق ، ص 52.

أداء العمل الذي امتنعت عنه هذه الأخيرة ، ويشترط لكي يكون الحلول مشروعاً إذا توفر الشرطين الأساسيين التاليين:

- النص الصريح للقانون على جواز الحلول في مثل هذه الحالة.

- الإثبات الرسمي لامتناع الهيئة المحلية في أداء العمل ، ويكون ذلك بتوجيه إنذار أو إخطار لأداء العمل المعنى¹.

6-الإيقاف :

عبارة عن إنذار تحدد آجاله ، حيث يترتب عليه تعطيل نشاط وسير أعمال المجلس أو الهيئة المعنية مؤقتاً لاعتبارات قد تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة وهو إجراء أولي قد تعقبه حلول أو الغاء فيما بعد².

7-الوصاية التقنية:

هي بمثابة تصرفات أو أعمال تملي الدولة بموجبها على المجموعات المحلية السلوك الواجب اتباعه في التسيير حتى قبل القرار ، مما يؤدي إلى اصطدام لامركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته . وهي الوسيلة التي أضافها الدكتور مسعود شيهوب من وسائل الرقابة الإدارية وهي الوصاية التقنية وهي مظهر من مظاهر التدخل في الشؤون المحلية ، وهي بمثابة تصرفات أو أعمال تملي الدولة بموجبها على الهيئات المحلية السلوك الواجب اتباعه في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار ، ويؤدي هذا الأسلوب إلى اصطدام لامركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته³.

ومن خلال ما سبق يتبين أن وسائل الرقابة الإدارية في فرنسا جعلت مفهوم الاستقلال أمراً نظرياً ، وأفرغته من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية، وهو الأمر الذي أدى بالفقه إلى انتقاده والمطالبة بمراجعته ، وفق ما يتطلبه النظام اللامركزي من منح الاستقلال اللازم الذي يمكن الجماعات الإقليمية من إدارة شؤونها بنفسها⁴.

¹ عبد الحليم بن مشري ، المرجع السابق ، ص 109.

² عبد الحليم بن مشري ، نفس المرجع ، ص 110.

³ عبد الحليم بن مشري ، نفس المرجع ، ص 110.

⁴ زين الدين لعماري، المرجع السابق ، ص 164.

- الفرع الثاني: مرحلة الرقابة اللاحقة:

1- الرقابة اللاحقة : وهي مجموعة الأساليب والاجراءات والتعريفات التي تتركز على الأنشطة التنظيمية .

وتلعب الرقابة اللاحقة على المستوي التشغيلي ثلاث أدوار رئيسية :

(1) تزود المدير التنفيذي بالمعلومات التي يحتاجها وذلك لتقييم فعالية الأنشطة التنظيمية التي تقع

تحت سيطرته. تستخدم الرقابة اللاحقة كأداة التقييم ومكافأة الموظفين.

(2) تحذير وتنبيه المسؤولين .

(3) أما على المستوى الاستراتيجي فان الرقابة اللاحقة تزود الإدارة العليا بالمعلومات التي تستخدم

في عملية تغيير وتعديل الخطط المستقبلية¹.

هناك بعض الموضوعات التي يجب على المجلس البلدي او مجلس المحافظة أو مجلس الإقليم احالتها إلى

مثل الدولة (المحافظ) أو الإقليم وهي :

- القرارات التنظيمية أو الفردية التي تتعلق بمسائل الضبط الإداري.
- القرارات ذات الطابع اللائحي التي تصدرها المجالس المحلية تطبيقات لنصوص قانون الإدارة المحلية.
- كل اتفاق يتعلق بإبرام عقد إداري أو قرض، وايضا كل اتفاق يتعلق بمنح امتياز او ايجار احد المرافق العامة المحلية ذات الطابع الصناعي أو التجاري .
- القرارات الفردية المتعلقة بالتعيين او الترقية في الدرجة أو الجزاءات أو التسريح التي تتعلق بالموظفين الموجودين في دائرة الوحدة المحلية².

¹ محمود عساف ، أصول الإدارة ، كلية التجارة ، جامعة المنصورة ، مصر ، 1982 ، ص567.

² محمد الهماوندي ، المرجع السابق ، ص108.

ويقوم المحافظ أو نائبه بفحص شرعية هذه الأعمال فقط دون أن يتعدى إلى الملائمة ، فإذا وجدها مشروعة انتهى الامر ، واعلن المجلس المحلي بذلك ، ومن تم تكون هذه القرارات قابلة للتنفيذ بعد اتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية والاعلان بالنسبة للقرارات الفردية¹ .

أيضا الرقابة اللاحقة تمارس على الجماعات الاقليمية رقابة بعد الميزانية ، والتي تعرف بالرقابة اللاحقة التي تنصب على النفقات والايادات² .

حيث أن يعهد هذا النوع من الرقابة إلى موظفين من الإدارة ، وذلك بعد تلقيهم تكويننا خاصا عن الرقابة، فتوكل إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية ، حيث أنهم يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية التنفيذ ويكون ذلك عن طريق دفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل وتطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية، كما ان الايرادات العامة قد يتم تحصيلها بطريقة سليمة بالإضافة إلى جميع العمليات المالي³ .

¹ محمد الهماوندوي، نفس المرجع، ص 109.

² بن علي حياة ، لعبدي نبيلة ، اكرامات استقلالية الجماعات الإقليمية بالجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بجاية ، 2016 ، ص 60.

³ حديد روزة ، شفاوي رتيبة ، مبدأ التفريع في ظل توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بجاية ، 2017 ، ص38.

خلاصة الفصل:

اعتمد المشرع الجزائري في مسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية على الأسلوب العام (الفرنسي) ، وبالتالي ارتأينا في هذا الفصل تبيان العلاقة الوظيفية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية في بعض الدول العربية وأوروبا وبعض دول شمال إفريقيا والجزائر .

وتعرفنا على المبادئ الأساسية التي قام عليها توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية وكذلك درسنا الأساليب المعتمدة في أغلب الدول في توزيع الاختصاصات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية .

وقمنا في المبحث الثاني كيفية ممارسة السلطات المركزية الرقابة على الجماعات الإقليمية ومدى نجاعة هاته الرقابة في الأسلوبين في توزيع الاختصاصات أولا في الأسلوب الحصري (الانجليزي) ، ثم الأسلوب العام (الفرنسي) ومراحلهما الرقابية .

فالهيئات اللامركزية في الأسلوب الحصري تتمتع بسلطة كبيرة دخل اختصاصاتها المحددة لها وتخضع لرقابة ضئيلة ، أما في الأسلوب العام (الفرنسي) جعل من مفهوم الاستقلال أمرا نظريا وأفرغه من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية ، وهو ما جعله عرضة للانتقادات والمطالبة بمراجعة نظام آليات الرقابة في الأسلوب العام (الفرنسي) .

الفصل الثاني :

تنظيم المشرع الجزائري لمسألة توزيع الاختصاص

- المبحث الأول: اختصاصات الجماعات الإقليمية
 - المطلب الأول: اختصاصات الجماعات الإقليمية
 - المطلب الثاني: اختصاصات البلدية
- المبحث الثاني : حدود اختصاصات الجماعات الاقليمية
 - المطلب الأول: هيمنة الأجهزة المعنية على المصالح المحلية
 - المطلب الثاني : الرقابة المشددة على المجالس المحلية المنتخبة

المبحث الأول: اختصاصات الجماعات الإقليمية:

ظلت الجزائر بعد الاستقلال تتعامل وتعمل بنظم قانونية فرنسية مختلفة ومتنوعة، استمر العمل بها ، تطبيقا لقانون رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31¹. والمتضمن الاستمرار بالقوانين والتشريعات الفرنسية ، إلا ما تنافى والسيادة الوطنية ، و من هذه القوانين القانون الاداري بخصائصه ومبادئه ومن اهم هذه المبادئ تلك المتعلقة بالتنظيم الاداري وفق نظامي المركزية واللامركزية الادارية.

وتعتبر اللامركزية الادارية أحد الاساليب المتبعة في التنظيم الاداري والتي تسعى لتخفيف العبء الثقيل على كاهل السلطات المركزية ، وهذا بتوزيع السلطات والصلاحيات الادارية في الدولة بين السلطة المركزية والهيئات العمومية الاقليمية والتي تتمتع بالشخصية المعنوية تعمل تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية بقصد تقريب الادارة من المواطن وتلبية حاجياته ، وللامركزية الادارية هيئتان وهما الولاية و البلدية .

المطلب الأول: اختصاصات الولاية.

غداة الاستقلال ثم إنشاء الولاية بموجب الامر 38-69 المؤرخ في 23 مايو 1969 والذي عدل بموجب القانون 02-81 المؤرخ في 14 فبراير 1981 ، ثم جاء التعديل بموجب القانون 09-90 المؤرخ في 07 افريل 1990. الى غاية اخر تعديل وهو القانون الساري المفعول رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012²، والتي عرفت فيه الولاية في المادة الاولى منه على انها " الولاية هي الجماعة الاقليمية للدولة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي ايضا الدائرة الادارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العامة والتنمية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الاقليمية والدولة ، وتساهم مع الدولة في إدارة وهيئة الاقليم والتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين ، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون ، شعارها هو بالشعب للشعب ، وتحدث بموجب قانون " ³.

وهذا التعريف يجمع ويبين الطبيعة المزدوجة للولاية كجماعة إقليمية وهيئة عدم تركيز ، بالإضافة الى اجتهاد واضح في تعدد دورها ومجالاتها.

¹ القانون رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31، المتعلق الاستمرار بالقوانين والتشريعات الفرنسية إلا ما تنافى والسيادة الوطنية.

² بوشخي عائشة ، "عوامل نجاح اللامركزية" ، <http://www.asjp.cerist.dz/en/article/>، 22 أفريل 2020، ساعة 16h30، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد 03 ، 2013 ، الجزائر، 09/2013، ص 42.

³ المادة 01 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية ، ج ر ، العدد 12 مؤرخة في 29 فيفري 2012.

الفرع الأول: اختصاصات الجهاز التداولي (المجلس الشعبي الولائي):

يعتبر المجلس الشعبي الولائي جهاز مداولات في الولاية وصورة معبرة عن اللامركزية، ويجسد الديمقراطية لأنه جهاز منبثق عن انتخابات حيث يعتبر هيئة مداولة، ينتخب بالاقتراع العام المباشر والسري. تنص المادة 55 من قانون الولاية 90-09 على ما يلي: "يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة، يتداول بشأن المهام والاختصاصات التي تحددها له القوانين والتنظيمات، وعموما حول كل قضية تهم الولاية ترفع إليه باقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي"¹. ومن هنا يتضح بأن المشرع الجزائري متأثر بنظام إطلاق الاختصاص للمجلس وهذا حرصا منه على إرادته وتمكنه من التدخل في كل شأن من شؤون الولاية، وبالتالي تعزيز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم²، غير أن إطلاق الاختصاص المعتمد في القانون الجديد بين ورسم صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي، في نص المادة 75 من قانون 12-07 كما يلي: "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة"³ وعليه يمكن القول بأن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي متشعبة وتشمل جميع نواحي الحياة في الولاية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية وتتمثل في ما يلي:

أولا: في مجال التنمية الاقتصادية:

للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية، حيث يعد مخططا للتنمية على المدى المتوسط، يبين الاهداف والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية⁴. يناقش المجلس مخطط التنمية ويؤدي باقتراحات بشأنه ويقوم في إطار المخطط بما يلي:

- يسهل استفادة المتعاملين في العقار الاقتصادي.
- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية.

¹ القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 ابريل 1990، المتعلق بالولاية، ج ر، العدد 15 مؤرخة في 11 ابريل 1990 متمع.

² عمار بوضيف، شرح قانون الولاية في الجزائر، (القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012)، ج.ن.ت، الجزائر، 2012، ص 230.

³ القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

⁴ أنظر المادة 80 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

● يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل وييدي رأيه في ذلك¹.

وللمجلس الشعبي الولائي مهمة تطوير اعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والادارات المحلية ، من أجل ترقية الابداع في القطاعات الاقتصادية ، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين ، قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار².

ثانيا : في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية:

يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها ، كما يقوم بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به³ . كما يقوم كذلك المجلس بالاتصال مع المصالح المعنية بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات . كما يبادر بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولا سيما في مجال الكهرباء فك العزلة⁴.

ثالثا: في مجال الفلاحة والري:

يبادر المجلس الشعبي الولائي بوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الاراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، ويعمل على تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية ، ويضع مخططات لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف ، ويتخذ كل الاجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمه⁵ . كما أوكل المشرع المجلس الشعبي الولائي بغرض حماية وتثمين الاملاك الغابية⁶ ، وحماية التربة واستصلاحها ، والاتصال بالمصالح المعنية بذلك ، كمصلحة الغابات مثلا و في إطار الوقاية ومكافحة الأوبئة في

¹ أنظر المادة 82 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² أنظر المادة 83 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

³ أنظر المادة 88 و89 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

⁴ أنظر المادة 90 و91 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

⁵ أنظر المادة 84 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

⁶ للاطلاع أكثر في الموضوع أنظر القانون رقم 84-12، المؤرخ في 23 يونيو 1984 ، يتضمن النظام العام للغابات ، ج ، ر ، ج ، ج ، العدد 26 ، الصادرة في 26 يونيو 1984 ، معدل ومتعمم بموجب القانون رقم 91-20 ، المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 ، ج ، ر ، ج ، ج ، الصادرة في 04 ديسمبر 1991 في الفصل الثالث منه ، تنص المادة 12 ما يلي: "تعد الاملاك الغابية الوطنية جزءا من الاملاك الاقتصادية التابعة للدولة أو المجموعات المحلية" و المادة 13 على ما يلي "تنصب في الاملاك الغابية الوطنية : - الغابات - الاراضي ذات الطابع الغابي التابعة للدولة والمجموعات المحلية والمنشآت والمؤسسات العمومية ، - التكوينات الغابية الاخرى التابعة للدولة والمجموعات المحلية و المنشآت و المؤسسات العمومية.

بمجال الصحة الحيوانية والنباتية ، ويعمل المجلس على اتخاذ كل التدابير لذلك ويساهم في تطوير وتنمية الري المتوسط والصغير ، كما يساعد تقنيا ويدعم استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الاقليمي للبلديات المعنية¹.
ضمن هذا الاختصاص المذكور اعلاه ، يدخل في صميم الشأن المحلي ، مما يؤدي إلى توثيق الصلة بين الناخب المحلي من جهة ، و المواطن من جهة أخرى باعتبار أن توفير المياه الصالحة للشرب ، والوقاية من الاوبئة وتثمين الاملاك الغائية ، من الصلاحيات الاولية ، وبالتالي يجدر الاهتمام بها².

رابعاً: في مجال السكن:

يمكن للمجلس الشعبي الولائي في مجال السكن ان يقوم بما يلي:

- أن يساهم في إنجاز برامج السكن.
- أن يقوم بعمليات تجديد وإعادة تأهيل الحضيرة العقارية المبنية.
- أن يحافظ على الطابع المعماري.
- يساهم بالتنسيق مع البلديات و المصالح التقنية المعنية، في برنامج القضاء على السكن الهش والغير الصحي ومحاربه³.

خامساً: في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي:

يشجع المجلس الشعبي الولائي أو يساهم في برامج ترقية التشغيل ، بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ، ولا سيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها ، كما يتولى في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية ، كما يساهم في إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلدية ، ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية ، ويتخذ في هذا الاطار كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور ، وفي المواد الاستهلاكية⁴.

¹ أنظر المادتين 86 و87 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² تعتبر مسألة التنمية الريفية ، من احد أهم المحاور الاساسية التي تركز عليها التنمية المحلية بصفة خاصة والوطنية بصفة عامة ، والملاحظ في الآونة الاخيرة توجه نحو إعادة الاعتبار للريف من خلال تدعيم الفلاحة ، وتقديم مساعدات مالية للبناءات الريفية، والعمل على فك العزلة للمناطق النائية وتزويدها بمختلف متطلبات الحياة ، خاصة الكهرباء والغاز الطبيعي.

³ أنظر المادتين 100 و101 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

⁴ أنظر المادتين 93 و94 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

يساهم المجلس كذلك وبالارتباط مع البلديات ، في تنفيذ كل الاعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الاسعافات والكوارث والقات الطبيعية والوقاية من الاوبئة ومكافحتها¹.

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي إنشاء مؤسسات ثقافية ورياضية وبعث تنمية التراث الثقافي والسياحي بالولاية².

وللمجلس الشعبي الولائي صلاحيات في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديموغرافي.
- حماية الام و الطفل.
- مساعدة الطفولة.
- مساعدة المسنين و الاشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة .
- مساعدة الاشخاص اللذين هم في وضع صعب والمحتاجين.
- التكفل بالمشردين والمتخلفين عقليا³.

كما يقوم المجلس الشعبي الولائي ايضا ، بالمساهمة في حماية التراث الثقافي و الفني و التاريخي و الحفاظ عليه بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة ، وبالتنسيق مع البلديات وكل هيئة وجمعية معنية ، ويطور كل عمل يرمي إلى ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي ، بالارتباط مع المؤسسات والجمعيات المعنية ويقترح كل التدابير الضرورية لتثمينه والحفاظ عليه ، كما يسهر على حماية القدرات السياحية للولاية ، وتثمينها ويشجع كل استثمار متعلق بذلك⁴.

سادسا: في مجال تجهيزات التربية والتكوين المهني:

تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية ، إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني ، وتتكفل بصيانتها والحفاظة عليها ، وكذا تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير المركزية للدولة المسجلة في حسابها⁵.

¹ أنظر المادة 95 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري ، التنظيم الاداري ، النشاط الاداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2013، ص212.

³ أنظر المادة 96 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

⁴ أنظر المادتين 98 و99 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

⁵ أنظر المادة 92 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

الفرع الثاني: اختصاصات الجهاز التنفيذي للولاية:

يتمثل الجهاز التنفيذي للولاية في الوالي فهو الشخص المعنوي العام ، يتأسس الولاية ويمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية والادارية ، كما يعد الوسيط بين الادارة المحلية والسلطة المركزية ، فهو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة ورجل القرار والميدان بالولاية ، وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأطراف¹.

فسوف نتطرق في هذا الفرع إلى اختصاصات الوالي بصفته ممثلا للولاية أما عن اختصاصاته ممثلا للسلطة المركزية و هيمنتته كجهاز معين من طرفها على اختصاصات المصالح المحلية فسوف نتطرق إليها بالتفصيل في المبحث الثاني.

باعتبار الوالي على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية فقد أسندت إليه العديد من الصلاحيات و المهام باعتباره ممثلا للولاية وهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

أولا: اختصاصات الوالي في تمثيل الولاية:

على عكس تمثيل البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فبالنسبة للولاية فتمثيلها قانونيا مسند للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي²، و للتمثيل أهمية كبيرة لكونه يمثل سلطة التكلم و العمل للجهة صاحبة الاختصاص³، و يشمل التمثيل الحياة المدنية و السياسية للولاية وتمثيلها أمام القضاء ، وكذلك الدور الرقابي على موظفي الولاية.

1. تمثيل الولاية في الحياة و المدنية و السياسية:

يمثل الوالي الولاية في جميع الحياة المدنية و الادارية ، وهذا ما نصت عليه المادة 102 إلى غاية 109 من قانون الولاية 07/12 ، ويقصد بالأعمال المدنية الاعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي كأنه شخص طبيعي، حيث يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية من حضور الاحتفالات الوطنية و الدينية أو الشعبية و جميع الأعمال الإدارية ، فهو الذي يمضي العقود باسم الولاية و لصالحها ، ويمضي أي اتفاقية مع ولاية أخرى ،

¹ رزقي كريمة ، دهوى ليندة ، هيئات الولاية في التنظيم الاداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون تخصص ،إدارة ومالية ،جامعة أكلي محمد أولحاج -البويرة، 2015/2014 ، ص 46.

² عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في ظل النظام الإداري الجزائري ،مذكرة ماجستير ،جامعة قسنطينة كلية الحقوق ،2010-2011 ،ص 73.

³ نص المادة 25 "يرسل الوالي إلى كل وزير تقريرا شهريا عن تطور الوضعية العامة للقطاع التابع لسلطة هذا الوزير " من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 والذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج ، ر ، عدد 48 ، صادرة بتاريخ 1994/07/27.

بالإضافة إلى الزيارات التفقدية و زيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات الموجودة على مستوى الولاية واستقبال المواطنين و الجمعيات المحلية و النواب وممثلي وسائل الإعلام.

و يبدو من خلال هذه الاختصاصات أن للوالي دور واسع جدا مقارنة برئيس المجلس الشعبي الولائي الذي لا يكاد دوره يتعدى النشاطات السياسية و تمثيل المجلس فقط دون تمثيل الولاية ، و هو ليس بالأمر الجديد بل عهد مند قانون الولاية السابق 09/90 و توزيع هذه الاختصاصات بهذا الشكل من قبل المشرع لأجل منع الازدواجية في القيادة على المستوى المحلي¹.

2. تمثيل الولاية أمام القضاء:

تطبيقا لنص المادة 106 " الوالي يمثل الولاية امام القضاء " من القانون 07/12 المتعلق بالولاية²، سواءا كانت مدعية أو مدعى عليها³، و لم ترد أي استثناءات على ذلك عكس ما ورد في المادة 87 من قانون الولاية 09/90 أين استثنى المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيه ضد الدولة و الجماعات المحلية و التطبيق الوحيد لذلك المادة 45 من قانون الولاية التي تخول لرئيس المجلس الشعبي الولائي بالرغم من أنه ليس الممثل القانوني للولاية اللجوء الى الجهات القضائية المختصة (مجلس الدولة) ، للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية و المتعلقة أساسا بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي⁴. غير ان قانون الولاية الجديد 07/12 وفي مادته 106 أقر غير ذلك ، وهو ما كان واردا أيضا في نص المادة 159 من الامر 69 – 38 المتضمن قانون الولاية ، حيث نصت المادة 106 السالفة الذكر على أن الوالي يمثل الولاية أمام القضاء ، ولم يرد أي استثناء يسند الاختصاص إلى غيره بيد أن التعديل قد جعل الوالي مدعيا ومدعى عليه في نفس الوقت في حالة النزاع الذي يكون بين الدولة والولاية كجماعة إقليمية محلية⁵.

¹ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة 02 ، ج ، ن ، ت ، الجزائر ، 2007 ، ص 368.

² أنظر المادة 106 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

³ فريجة حسين ، شرح القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، د.م.ج ، الجزائر ، 2010 ، ص 181.

⁴ علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري ، دار الهدى للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2006 ، ص 114.

⁵ بولمخ سليم ، بولفلنل خالد ، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07/12 ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم القانونية تخصص منازعات إدارية ، جامعة 08 ماي 1945 قالة كلية الحقوق ، 2016 – 2017 ، ص 60.

3 - ترأس إدارة الولاية:

تنص المادة 127 على ما يلي " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، وتكون مختلف المصالح غير المركزية للدولة جزءا منها ، ويتولى الوالي تنشيط ومراقبة ذلك " من قانون الولاية الجديد 107/12.¹ والوالي بصفته رئيس إدارة الولاية يسهر على التنظيم الهيكلي لهذه الاجهزة و يراقب نشاطها باستمرار عن طريق :

أ- سلطة التوجيه : سلطة التوجيه تتمثل فيما يصدره الوالي من اوامر و تعليمات ومنشورات إلى مرؤوسيه المباشرين و غير المباشرين ، وكذلك له سلطة تنظيم و توزيع المهام على المرؤوسين وسلطة التنظيم الداخلي.²

ب- سلطة الوالي على أعمال الموظفين : يمارس الوالي رقابته على اعمال موظفي الولاية تطبيقا للأحكام العامة للقانون الإداري ، وبمقتضى قانون الولاية وتنفيذا لأحكام المرسوم 230/90 ، يقوم في هذا المجال بالأعمال التالية :

- فحص مشروعية و ملائمة الأعمال التي يقوم بها مرؤوسيه من الناحية الشكلية و الموضوعية.
 - هو المسؤول على تسيير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية ، ما عدا الموظفين المعيّنين بمرسوم كالأمين العام للولاية و رئيس الديوان و رئيس الدائرة.
 - توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين مؤقتا ، وكذلك سحبها أو إلغائها أو تعديلها.³
- ج- سلطة الوالي على الموظفين :** وتمثل هذه السلطة في التعيين و النقل و الترقية و المنح التشجيعية ، والنظر في طلبات الموظفين كالاتقالة مثلا ، كما يضطلع ايضا بمناسبة الإشراف على أشخاص الموظفين، تقرير العقوبات التأديبية على الذين يخالفون توجيهاته أو أحكام القانون المنظم لمهامهم ، وتتعلق هذه العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانونا بالتنبيه و الإنذار و التوبيخ و الحرمان من المنح ، مع مراعاة الإجراءات التأديبية عند الإحالة على المجلس التأديبي.⁴

ثانيا: اختصاصات الوالي في تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي:

كون الوالي الجهاز التنفيذي للولاية فاسند له اختصاص نشر وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي ، و يعتبر المسؤول الاول على حسن تنفيذها ، و يمارس ايضا صلاحيات الاعلام فيما يتعلق بمداولات المجلس .

¹ أنظر المادة 127 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² عمار بوضيف ، شرح قانون الولاية في الجزائر ، المرجع السابق، ص 19.

³ جليل محمد ، المركز القانوني للوالي في القانون الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية ، جامعة د. الطاهر مولاي كلية الحقوق -سعيدة- 2015-2016 ، ص 37.

⁴ عبد الهادي بلفتحي ، المرجع السابق، ص 84.

ومن هنا تظهر سيطرة الوالي على مداوات المجلس الشعبي الولائي ، سيطرة شبه كاملة ابتداء وانتهاء ، الاولى باعتباره جهة مشاركة في اعداد جدول الأعمال ، و توجيه التصويت من خلال المعلومات التي تبلغ بمعرفته الى المنتخبين ، و الثانية لأنه منفذ القرارات التي يتخذها المجلس¹. وعليه سوف نتطرق الى تنفيذ المداوات وإعلامها.

1.- تنفيذ المداوات: ينفذ الوالي القرارات المنبثقة عن المداوات، وهذا حسب ما نصت عليه المواد :

● المادة 102 من قانون الولاية 07-12 و التي تنص على ما يلي " يسهر الوالي على نشر مداوات

المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها"²،

● اما المادة 124 من قانون الولاية 07-12 فنصت على ما يلي " يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ

مداوات المجلس الشعبي الولائي و ممارسة السلطات المحددة في الفصلين الاول و الثاني من هذا الباب"³

و من مهام التنفيذ التي يقوم بها الوالي نجد:

- السهر على إقامة و حسن تسيير مصالح الولاية و مؤسساتها العمومية.

- السهر على إشهار مداوات المجلس الشعبي الولائي و أشغاله.

- يتولى تنشيط أعمالها و مراقبتها و كما هو معلوم أن المؤسسات العمومية الساهرة على

تسيير بعض مصالح الولاية يتم إنشاؤها بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي⁴.

● كما ان هناك مداوات لا يمكن للوالي تنفيذها وقد نصت عليها المادة 55 من قانون الولاية 07-12

" لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (2)، مداوات المجلس

الشعبي الولائي المتضمنة ما يلي :

- الميزانيات و الحسابات،

- التنازل عن العقار و اقتناءه أو تبادله،

- اتفاقيات التوأمة،

¹ مسعود شيهوب ، "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية" ،مجلة الفكر البرلماني ، عدد 02، مجلس الامة ،الجزائر، مارس 2003، ص24.

² أنظر المادة 102 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

³ أنظر المادة 124 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

⁴ علاء الدين عشي ، مدخل القانون الاداري ، التنظيم الاداري ، الجزء الاول ، دار الهدى للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص 149.

- الهبات و الوصايا الأجنبية¹.

- كما لا يمكن للوالي تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون ، المنصوص عليها في المادة 53 من قانون الولاية 07-12 ، "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي:
- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات،
- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها،
- +غير المحررة باللغة العربية،
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها².

2- إعلام المداوات: يتم إعلام المداوات من طرف الوالي حسب نص المواد التالية من القانون 07-12:

- المادة 102 تنص على ما يلي " يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها "
- المادة 103 تنص على ما يلي "يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة. كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية "
- المادة 104 تنص على ما يلي " يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما "
- المادة 109 تنص على ما يلي " يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة. يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية و إلى القطاعات المعنية "

¹ أنظر المادة 55 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² أنظر المادة 53 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية ، نفس المرجع.

• المادة 125 تنص على ما يلي " تنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما. و في الحالات المخالفة تبلغ للمعنيين دون المساس بأجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها. وتدمج ضمن مدونة القرارات الادارية الخاصة بالولاية"¹.

بعدها تطرقنا في هذا الفرع إلى اختصاصات الجهاز التنفيذي للولاية و المتمثلة في الوالي اتضح لنا ان تأثيره في تنفيذ مداورات المجالس الشعبية الولائية ، و هو ما يطعن في استقلالية الجماعات الاقليمية، فكان لزاما على المشرع منح سلطة التنفيذ لرئيس المجلس الشعبي الولائي ، لأن التطبيق الصحيح للديمقراطية ، يستوجب أن يحل لرئيس المجلس الشعبي الولائي محل الوالي على المستوى التنفيذي²، و حصر الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة، و ذلك من أجل إعادة التوازن بين مركز لرئيس المجلس الشعبي الولائي و مركز الوالي ، فمركز هذا الاخير كموظف عام معين ، غريب عن الجهاز التداولي، يجعل من غير المقبول تخويله صلاحيات محلية وتنفيذية ، يكون رئيس المجلس اولى بها ، هذا من جهة و من جهة اخرى فإن هيمنة الاختصاصات اللاتركيزية للوالي على مجمل عمل الولاية ، يجعل من هذا الأخيرة جهازا تابعا له ، لا يتحرك إلا بإيحاء منه³.

المطلب الثاني : اختصاصات البلدية :

نظم المشرع الجزائري وعمل على الحرص وبجذر شديد على تعامل في منح صلاحيات مهمة لهذه الجماعات الإقليمية، وايضا اعتمد على جعل وسائل مقيدة لها في ممارسة اختصاصاتها ، فقد تطرقت البلدية لقوانين متعاقبة في اختصاصاتها والتي شملت جميع المجالات سواء باختصاصات المجلس التداولي (المجلس الشعبي البلدي) أو اختصاصات الجهاز التنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي) والذي ستنتقل إليه كالاتي :

الفرع الأول : اختصاصات الجهاز التداولي (المجلس الشعبي البلدي) :

يعتبر هيئة من هيئات البلدية التي تعد اقرب إدارة حواريه للمواطن ،ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم ،ويشكل المجلس الشعبي البلدي قاعدة اللامركزية ، وأعضاء المجلس هم الحائزون على ثقة الشعب على مستوى اقليم البلدية المعنية عن طريق الانتخاب⁴، ويجوز المجلس الشعبي البلدي على مجموعة الاختصاصات

¹ أنظر المواد 102-103-104-109-125 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² برازة وهيبة ، المرجع السابق ص 195

³ مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 24.

⁴ باشي نبيلة ، عثمانى حسينة، توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بجاية ، سنة 2013 ، ص 26 .

الممنوحة بموجب قانون البلدية الجديد ، والتي من خلالها يمكن لنا التعرف عن مدى أهمية المجلس وتكريس أبعاد اللامركزية الحقيقية من خلال مجموع الصلاحيات التي يضطلع بها¹.

تستمد المجالس الشعبية للبلدية صلاحيات بصفة عامة من مبدأ الاختصاص العام ، كما تحول إليها في نطاق التشريعات بعض الصلاحيات التي توزع بينها وبين الدولة².

قبل الشروع في اختصاصات المجلس التداولي اردنا توضيح الشروط الواجبة في الترشح والكييفية التي يتم تشكيله وطريقة السير التي يعمل بها هذا الجهاز .

أولا : شروط الترشح للمجلس الشعبي البلدي :

إن المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات³ ، قد اشارت وفصلت في الشروط الواجب توفرها في الترشح إلى عضوية المجلس الشعبي البلدي :

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي⁴ ، ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها .
- أن يكون بالغا الثلاث والعشرون 23 سنة على الأقل يوم الاقتراح .
- يكون ذا جنسية جزائرية .
- أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو اعفاه منه .
- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية .

وقد نصت المادة 71 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات شروط أخرى للترشح في المجالس الشعبية البلدية بأن : "يجب أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية للبلدية والولاية عددا من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعدد المستخلفين لا يقل عن ثلاثين في المائة 30 % من عدد المقاعد المطلوب شغلها"⁵.

¹ قانون رقم 11 . 10 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، يتعلق بالبلدية ، ج.ج.ج عدد 37 ، صادرة في 3 يوليو 2011.

² سي يوسف ، المرجع السابق ، ص 53 .

³ أنظر المادة 80 من قانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016 ، المتعلق بالنظام الانتخابي ، ج.ج.ج عدد 50 ، الصادرة في 25 غشت 2016.

⁴ أنظر المادة 03 من قانون العضوي رقم 16-10 ، نفس المرجع .

⁵ أنظر المادة 71 من قانون العضوي رقم 16-10 ، نفس المرجع .

وحفاظا على مصداقية العملية الانتخابية أبعاد المشرع طوائف معينة حرّمها من حق الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل ، وهذا بغرض سد الطريق أمامها حتى لا تسيء استعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية ، وقد تم حصر هذه الطوائف في المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات وهم :

- الوالي والوالي المنتدب .
- رئيس الدائرة .
- الأمين العام للولاية.
- المفتش العام للولاية .
- عضو المجلس التنفيذي للولاية .
- القاضي .
- أفراد الجيش الوطني الشعبي .
- موظف أسلاك الأمن .
- أمين خزانة البلدية .
- المراقب المالي للبلدية .
- الأمين العام للبلدية .
- مستخدمو البلدية¹ .

ثانيا : تشكيل المجلس الشعبي البلدي :

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدة أعضاء منتخبين أي الناجحين من القوائم المترشحة، يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع السري المباشر، وذلك لمدة (05) خمس سنوات ، بحيث يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تناسب مع أعداد الأصوات التي تحصلت عليها ، واعتمد المشرع الجزائري على معيار التعداد السكاني للبلديات لتحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي، طبقا للمادة 80 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016 المتعلق بنظام الانتخابات²، ويتم تشكيل المجلس التداولي كما يلي :

¹ أنظر المادة 81 من قانون العضوي رقم 16-10 المرجع السابق .

² أنظر المادة 80 من قانون العضوي رقم 16-10 نفس المرجع .

- 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة .
- 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
- 33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
- 43 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو ما يفوقه .

ثالثا : سير المجلس الشعبي البلدي :

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام ، ويعد المجلس نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة ، ويمكن كذلك أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه ، أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي ، كما أن يجمع بقوة القانون في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى شطر إخطار الوالي بذلك فورا ، كما يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ جدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، وتسلم الاستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكناتهم قبل 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل الاستلام ، كما لا تصح اجتماعات المجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين ، وفي حالة حصول مانع لحضور أحد أعضائه يمكنه أو يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه ، كما يجب أن تكون جلساته علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل موطن معني ، بموضوع المداولة إلا في الحالات التأديبية للمنتخبين ودراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام فتكون الجلسة مغلقة¹ .

كما تتسع اختصاصات الجهاز التداولي بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد ، ويعمل هذا على تسيير الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الانشغالات المتعلقة بحياة المواطنين في اقليم ، ويساهم المجلس التداولي بصفة خاصة إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم ، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية

¹ أنظر المواد 17-18-20-21-23-24-26 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، المرجع السابق .

والثقافية والأمن وذلك الحفاظ على جعل سبل إلى تحسين الجانب المعيشي للمواطنين ، سوف نتطرق إلى الاختصاصات كما يلي ¹ :

1- الاختصاصات في المجال التهيئة والتنمية :

يعتبر هذا المجال من أهم المجالات التي توضح العمل الفعلي والميداني للبلدية .

وتتولى البلدية إعداد مخططاتها التنموي القصير والطويل المدى ، وتصادق عليه بموجب مداولة ، وتعمل على تنفيذها تماشا مع الصلاحيات المخولة لها قانونا² ، كما أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة أو عمل ما من شأنه التحفيز وبعث تنمية اقتصادية تماشى مع طاقات البلدية ومخططاتها التنموي³ ، ويشارك المجلس الشعبي البلدي في اجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة⁴ .

أعطت القوانين المتعلقة بالتهيئة والتنمية الحق للجماعات الإقليمية ، وخاصة البلدية بالمساهمة في تسيير السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة ، والمشاركة في تنفيذ المخططات ، والمخططات التوجيهية ، وخطط التنمية⁵ .

يصادق المجلس الشعبي البلدي على مخطط التنموي القصير والمتوسط الطويل المدى ويسهر على تنفيذه ، مراعاة مخطط الولاية ومخططات التهيئة العمرانية ، كما يختص المجلس بالدراسة والمصادقة على مخططات التهيئة العمرانية ، كما يختص المجلس الشعبي البلدي في هذا السياق برسم ومراقبة النسيج العمراني للبلدية وتطابقه مع التشريعات والتنظيمات المعمول بها ، لا سيما الجانب الجمالي والمعماري ، ومراعاة المساحات الزراعية والمساحات الخضراء ، كما يعمل على حماية التراث العمراني التاريخي وحماية البيئة حيث يشترط موافقة المجلس على إنشاء أي مشروع على تراب البلدي يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار على البيئة⁶ .

2- الاختصاصات في المجال الاقتصادي :

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقرر إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصلحة عمومية ، ويمكن ان تكون ذات طابع صناعي أو تجاري .

¹ نصري العياشي، مدى تكريس النظام القانوني للبلدية لمقومات اللامركزية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص قانون إداري ، جامعة المسيلة ، سنة 2017 ، ص 48 .

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 122.

³ المادة 111 من القانون 10.11 المتعلق بالبلدية ، المرجع السابق .

⁴ المادة 107 ، من القانون 10.11 ، نفس المرجع.

⁵ المادة 02 والمادة 59 من قانون 01-20 ، المؤرخ في 2001/12/12 ، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة ، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 ، الصادر ب ج ر ج ج ، 15 ديسمبر 2001 ، العدد 77 .

⁶ سي يوسف أحمد، المرجع السابق ، ص 54 .

يختص المجلس بتشكيلته الموسعة بمهام مؤقتة تتعلق بالإجراءات التحضيرية لتطبيق الثورة الزراعية (إحصاء الأراضي والملاكين والمرشحين للاستفادة... الخ) ومداولاته في هذا الشأن اقتراحية توجه للولاية والمجلس الشعبي الولائي لاتخاذ القرار النهائي فيها ، ومهام دائمة يضطلع بها بتشكيلته العادية وتتمثل أساسا في متابعة تطبيق الثورة الزراعية¹.

نرى أن للبلدية دور أساسي في النشاط الاقتصادي فقد اتجه نحو تشجيع الاستثمار ، باعتباره المفتاح الرئيسي للتنمية الاقتصادية ، واتخاذ كافة التدابير اللازمة لترقية وتشجيع القطاع الخاص ، لإنجاح المشاريع التنموية على اقليم البلدية ، وهذا الدور ضروري خاصة في البلديات الفقيرة التي لا تجد موارد تحقق بمها التنمية ، وهو ما جاء في المادة 111 من قانون 10-11 التي اعطت للمجلس الشعبي حق المبادرة ، واتخاذ كل اجراء من شأنه التحفيز و بعث تنمية نشاطات اقتصادية تماشى مع طاقات البلدية، ومخططها التنموي .

لقد ظهرت توجيهات جديدة تصب في تدعيم وتعزيز النشاط الاقتصادي للبلدية ، ومنحها مجالا واسعا وكل هذا داخل في الاصلاحات الجديدة للبلدية لسعي من خلاله لتحقيق التنمية ، وتفعيل المبادرة الاقتصادية ، وحتى تضمن البلدية هذا المبتغى ، و تتمكن من تسيير مصالحها العمومية الهادفة لتلبية حاجيات مواطنيها وإدارة أملاكها ، تحدث اضافة إلى مصالح الإدارة العامة مصالح عمومية تقنية ، قصد التكفل بالمرافق المذكورة في المادة 149 من القانون 10-11 ، منها التزويد بالمياه الصالحة للشرب ، الإنارة العمومية وصيانة الطرقات ، النقل الجماعي وإشارات المرور .

وهذه المصالح تدير من طرف البلدية ، إما مباشرة في شكل استغلال مباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية للبلدية ، أو عن طريق الامتياز وتفويض المصالح العمومية ، ولكن نلاحظ في المدة الأخيرة تقلص وتراجع صلاحية البلدية في إنشاء مؤسسات عمومية وذلك بحكم التوجه الاقتصادي الجديد للدولة وتطبيق اجراءات الخصوصية .

كما نجد أن المادة 117 تنص على أن البلدية يجب أن تسهر على حفظ وعائها العقاري ، ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي ، فهنا المشرع لم يعطي الأولوية للبرامج الاجتماعية أو غيرها ، وإنما أعطى الأهمية لبرامج التجهيز والاستثمار ، وعليه تظهر التوجيهات الجديدة للبلدية كمشجعة ومحفزة للاستثمار ، باعتباره عاملا أساسيا وضروريا في تحقيق التنمية الاقتصادية².

¹ سي يوسف أحمد، المرجع السابق ، ص ص 55 ، 56 .

² زين الدين لعاري، المرجع السابق، ص78.

3- الاختصاصات في المجال الاجتماعي:

الدور الأساسي للبلدية لا يكمن إلى في تحقيق التنمية و لكن يكمن دوره أيضا في مواجهة المشاكل التي تدخل في اطار الخدمة العمومية ، كالأمن والصحة ، والتربية والرياضة والسياحة وغيرها¹. كما يختص أيضا المجلس الشعبي البلدي في مجال السكن ، بتشجيع الترقية العقارية بصورة مباشرة من خلال المشاركة في إنشاء المؤسسات العقارية ، وبصورة غير مباشرة بتشجيع إنشاء التعاونيات العقارية بالبلدية وتشجيع تنظيم جمعيات الأحياء للمساهمة في حماية العقارات ، كما تساعد على ترقية برامج السكن أو تشارك فيها². فمنح المشرع للبلدية حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومساعدتها في مجال التشغيل والسكن ، حيث تعمل البلدية على القضاء على الأكوخ والبناءات الفوضوية وإعادة هيكلة الأحياء القديمة³ ، وتعمل البلدية على إيجاد مناصب عمل الشباب ، والسماح له بإنشاء تعاونيات ومؤسسات صغيرة .

4- الاختصاصات في مجال النظافة والصحة و مجال المدرسي وطرقات البلدية:

تعمل البلدية بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية، كما تسهر على حفظ الصحة والنظافة العمومية ولا يسما فيما يلي :

- توزيع المياه الصالحة للشرب .
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها .
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها .
- مكافحة نواقل الأمراض المتقلة
- صيانة الطرق البلدية⁴ .

وتسهر البلدية في المجال المدرسي بالعمل على ضوء الخرائط المدرسية المرسومة ، بإنشاء مؤسسات التعليم الابتدائي ، كما تضمن توفير وسائل صيانتها ، وهذا بمصادقة المجلس الشعبي البلدي في اجتماعاته، وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 122 الفقرة الأولى من قانون البلدية ، وتعمل البلدية أيضا على إنجاز

¹ دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2003 ص8،

² سي يوسف أحمد، المرجع السابق ، ص 53 .

³ المادة 119 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية ، المرجع السابق .

⁴ المادة 123 ، نفس المرجع .

المطاعم المدرسية وتسييرها ، ويجدر بنا الإشارة إلى أن هذه الفقرة تعتبر من البنود التي أضافها المشرع الجزائري لصلاحيات البلدية في القانون الجديد ، كما عهد إليها مهام توفير النقل المدرسي¹ .

يكمن دور المجلس الشعبي البلدي في عقد اجتماعات طارئة واستثنائية عندما تتطلب الضرورة القصوى وتمثل في الاستجابة لتعليمات الرئيس في العمل المكثف على مستوى كل تراب الوطني وبالأخص لكل بلدية في مواجهة الوباء أو الجائحة التي تعيشها الجزائر والعالم كله و النظر بالحرص الشديد للالتفاتة لمجال الصحة لما له من أهمية كبيرة نعيشها اليوم ، حيث نرى أن البلدية بأنها المكان الأول الذي يلتقى فيه المواطن بالدولة وهي نقطة الاحتكاك الأولى في علاقته بها وهي كذلك القناة أو الجسر الأول الذي من خلاله تقدم للدولة خدماتها للمواطن ، إذ أن الوباء أو الجائحة التي نعيشها اليوم، حيث يعبر اليوم المواطن الجزائري من موطنه بالاستجابة والامتثال لأوامر الدولة لمكافحة هذا الفيروس ، لما يعيشه العالم بمرمته حالات المرح وسباق نحو الأسوأ و من تقديم وفيات يوميا بالمئات اثر هذا الوباء ، كرسست الدولة كل الجهود لمكافحة هذا الفيروس الخطير والوقاية منه ما يسمى بفيروس بكورونا المستجد كوفيد 19، وأعطت مجموعة من التعليمات والتدابير لمكافحة لكل ولايات الوطن وبالأخص البلدية ، نرى البلدية تقوم بالسهر على تعقيم الأماكن العمومية ورشها بالمبيدات وتسهر على تنظيم الصحة بالمستشفيات لوضع كل المستلزمات الصحية لتفادي هذا الفيروس بحيث جعلت أماكن مخصصة وسميت بالحجر الصحي وألقت كل الجهود على عاتق الأطباء المرضى وشبه المرضى ومنعهم حتى بالذهاب إلى منازلهم، بل فرضت عليهم أيضا الحجر الصحي لاحتياطات من قل كل منهم العدوى في حال إصابته ، وأيضا رجال الأمن لتطبيق تعليمات الرئاسية بالفرض على الحجر الجزئي في البلدية و ثم عندما تطور المرض وزادت حالات الإصابات .

5-الاختصاصات في المجال المالي :

تم المصادقة من طرف المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 180 سنويا على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعينة او الميزانية الاضافية قبل 15 جوان من السنة المعينة وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة وبابا باب² .

¹ المادة 112 ، من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق .

² عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، ط1 ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص 203.

الفرع الثاني: اختصاصات الجهاز التنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي):

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات يمارسها بصفته ممثلاً للبلدية وأخرى بصفته للدولة ، يتقيد برقابة إلى المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية بينما إلى السلطة السلمية للوالي . حيث يتصرف كهيئة غير مرمزة¹.

إن المسؤول الأول في البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي ، ويمثل الهيئة التنفيذية للبلدية، وينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين اعضاء المجلس ، ويساعده نائبان أو أكثر ويتغير عددهم حسب عدد السكان²، إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يحمل صفتين ، صفة المنتخب عندما يكون في الظروف العادية في تسييره لشؤون البلدية³.

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف الموطن عن طريق الاقتراع العام والمباشر ثم في المرحلة الثانية هو منتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي ، منا يعطي الانطباع بأنه رجل سياسي لأنه جاء وفقاً لبرنامج انتخابي بواسطة حملة انتخابية ، وحتى تسييره لمؤسسة البلدية يخضع لنظام خاص بها يختلف عن بقية المؤسسات الأخرى ، ويتمتع حسب مواده بامتيازات المسؤول الأول إلا أنه يتصرف ويباشر مهامه فيسأل مثله مثل أي عون عومي ، ولهذا قبل تطرق لاختصاصات الجهاز التنفيذي نوضح كيفية تعيين وانتهاء مهام هذا الجهاز :

أولاً: التعيين:

نصت مادة 64 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس لشعبي البلدي خلال خمسة عشر يوماً الموالية التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.

جاء في المادة 65 من نفس القانون على أنه : " يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات الناخبين ، وفي حالة تساوي الأعضاء يعلن رئيساً المترشح (ة) الأصغر سناً"⁴. شروط التعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي حددها المشرع الجزائري ضمن قانون البلدية وتنصيب المجلس الشعبي البلدي بنص المادتين 64 و 65 وتتمثل في :

- أن يكون متصدر القائمة الفائزة بأغلبية اصوات الناخبين .

¹ سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر ، حصيلة وآفاق ، المرجع السابق، ص 57.

² جورج قودال بيار دلقويه، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، الطبعة الأولى سنة 2001 ، ص 378.

³ المادة 15 من القانون 11-10 ، المرجع السابق حيث نصت (هيئة المداولة :المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية: يرأسها المجلس الشعبي البلدي).

⁴ أنظر المادة 64 و 65 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع.

• وفي حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد الأصوات، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح أو المرشحة الأصغر سنا من بين الأعضاء¹.

وفي حالة تساوي الأصوات يجري دور ثاني في اليومين المواليين، وإذا ما تساوت الأصوات في هذه المرة يعلن المترشح الأصغر سنا رئيسا للمجلس الشعبي البلدي².

وقد وضع المشرع الجزائري إجراءات بعد أن يتم اختيار رئيس المجلس يتم من خلالها تنصيب الرئيس الجديد، وذلك في حفل رسمي، ويتم الحفل بحضور منتخبي المجلس أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال 15 يوم التي تلي إعلان النتائج³.

ثانيا : انتهاء المهام :

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بانتهاء مدة العهدة الانتخابية ولمقدرة بخمسة سنوات و أيضا بالوفاة والأسباب نفسها تنهي مهام باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في الاستقالة والإقالة والتخلي عن المنصب وهذا عن طريق الرقابة، حيث نصت المادة 40 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية موضحة زوال الصفة المنتخب، وذلك إما بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، حيث يقر المجلس هذه الحالة بموجب مداولة ويخطر بها الوالي⁴.

1-الاستقالة : يعبر رئيس المجلس الشعبي البلدي بصراحة وكتابة عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس اراديا، وقد أكدت المادة 73 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية حينما أوجب على رئيس المجلس دعوة المجلس البلدي للاجتماع وتقديم الاستقالة كهيئة مداولة، وتثبت في محضر يرسل للوالي، وتصبح الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من قبل الوالي، ويتم إصاق الاستقالة بمقر البلدية⁵.

2- التخلي :

أ- التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة : وهنا يعني أن التخلي هو الحالة التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقيلا ولم يجمع المجلس لتقدم استقالته أمامه ويتم إثبات التخلي عن المنصب

¹ أنظر المادة 65 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² المادة 80 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 12 يناير 2012، صادر ب ج ر ج ج 14 يناير 2012 عدد 1.

³ أنظر المادة 64 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁴ حرمة ياسين، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حفظ النظام العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، سنة 2015، ص 28.

⁵ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 210.

في أجل 10 أيام بعد الشهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله ، وهي الحالات التي يجتمع فيها المجلس البلدي في غياب رئيسه ، وخلال هذه الجلسة يتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، ويتم إصاق محضر المداولة المتضمنة تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن مهام الرئاسة¹ .

ب- التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر : وهنا نصت عليه المادة 75 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية وتتعلق أساسا بحالة تخلي عن المنصب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن الغياب من قبل المجلس الشعبي البلدي ، وفي حالة انقضاء 40 يوما عن غياب رئيس المجلس دون اجتماع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب ، ويتولى نائب الرئيس تصريف شؤون البلدية مؤقتا طبقا للمادة 75 الفقرة 3² . ويتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه طبقا لأحكام المادة 72 أعلاه ، ويتم تعويض الرئيس وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من هذا القانون³ .

3-الوفاة والإقصاء :

إن لكل منهما يترتب عليها نفس الآثار حيث ينهي وجود العضو المتوفي أو الذي تعرض للإقصاء في المجلس الشعبي البلدي وتتم دراستها كما يلي :

أ- الوفاة : وهي أمر طبيعي يحدث لكل ، وتنتهي به عهدة أي عضو في المجلس الشعبي البلدي ويستخلف قانونا بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها ويقوم الوالي باتخاذ مقرر الإستخلاف في مدة لا تتجاوز شهرا واحدا⁴ ، والأشكال يطرح أنه في حالة تجاوز مدة الشهر ولم يقم الوالي بإقرار عملية استخلاف وهنا يظهر أن المشرع لم يتفطن لمثل هذه الحالات.

ب- الإقصاء: تكون هذه المرحلة بعد قرار التوقيف وهذا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه توقيف ، هنا يقوم الوالي باتخاذ قرار التوقيف في حق العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة جزئية بسبب جريمة لها علاقة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول بينه وبين ممارسة مهامه⁵ .

¹ أعمار بوضيف ، المرجع السابق، ص 211.

² أنظر المادة 75 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، المرجع السابق.

³ أنظر المادة 72 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، نفس المرجع.

⁴ أنظر المادة 41 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع.

⁵ أنظر المادة 43 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع.

بعد توضيح ما سبق ذكره نباشر في تطرق لاختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة ، والهيئة التي يرأسها على مستوى البلدي وهو المسؤول الإداري لإدارة البلدية ويتمتع بصلاحيات وسلطات مالية ومادية وقانونية ، وله سلطات واسعة بما فيها أنه يمثل البلدية أمام الجهات القضائية ، ومن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يلي :

أولاً- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة:

يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي التمتع بمجموعة كبيرة من الصلاحيات والمهام بصفته ممثلاً لدولة وتتمثل كما يلي :

1- اختصاصه في مجال الحالة المدنية :

نصت المادتين الأولى و الثانية من قانون الحالة المدنية ، الأشخاص الذين يعتبرون كضباط الحالة المدنية ، حيث أضفنا على رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته ان يفوض إلى نائب أو عدة نواب أو إلى المندوبين الخاصين ، المهام التي يمارسها كضباط للحالة المدنية حيث تقوم بـ :

- تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية .
- تلقي التصريحات بالولادات والزواج والوفيات وقيدتها في سجلات الحالة المدنية¹ .
- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة الهوية .
- إرسال القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي و إلى النائب العام المختص إقليمياً² .

2- اختصاصه في مجال الضبط الإداري :

الضبط الإداري هو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط وحرية الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام ، وهو إجراء وقائي وهذا ما يميزه عن الضبط القضائي³ .
أيضا يعرف الضبط الإداري على أنه النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام⁴ .

¹ المادة 2 و 3 من القانون رقم 14-08 المؤرخ في 9 غشت 2014 ، المتعلق بالحالة المدنية ، يعدل ويتمم الأمر رقم 20/70 المؤرخ في 19 فبراير سنة 1970 الصادر بـ ج ر ج ج في 20 غشت 2014 ، العدد 49 .

² المادة 87 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع.

³ عمار بوضيف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 369.

⁴ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الطبعة الرابعة ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2006 ، ص 399.

إن أهم اختصاص يتولاه رئيس المجلس الشعبي البلدي هو اختصاص الضبط الإداري ، وقد يستعين في ذلك بشرطة البلدية كما يمكنه تسخير قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليمياً¹ ، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت اشراف الوالي بتبليغ و تنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية ، والسهر على الحفاظ على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية ، والسهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني ، ومنع تشرد الحيوانات المؤدية والضارية ، وضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقاً للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل على دفن كل شخص متوفي بصورة لائقة².

3- اختصاصه في مجال الضبط القضائي :

يتولى بموجب هذه الصفة القيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية ، تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة ، حيث يمكنه القيام بتتبع المجرمين والقبض عليهم وتحرير محاضر بذلك ، والعمل على المحافظة على أدلة الجريمة والحيلولة دون إتلافها واختفائها وتسليمها لوكيل الجمهورية³ ، كما يتمتع أيضاً رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط الشرطة القضائي⁴.

ثانياً - اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية :

يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ المداولات المجلس الشعبي البلدي وبهذه الصفة له وظائف هامة جداً⁵ ، وقد حددها قانون البلدية في المواد من 77 إلى 83 من قانون البلدية 10-11.

وهنا يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي وضعيتين ، الأولى باعتبارها رئيساً للبلدية والثانية باعتباره رئيساً للمجلس . وسوف نذكر اختصاصاته بصفته ممثلاً للبلدية في مجالات عدة ونبدأ بأهمها في الوقت الحالي :

1- اختصاصه في مجال الصحة العامة :

لأهمية هذا المجال في الوقت الراهن و الظروف الاستثنائية التي يعيشها العالم برمته و الدولة سوف نحاول ان نفصل في هذا المجال :

¹ المادة 93 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، نفس المرجع.

² المادة 94 ، نفس المرجع.

³ علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 130-131.

⁴ المادة 92 ، من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، المرجع السابق .

⁵ ناصر لباد ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، دون دار النشر ، الطبعة الثانية ، 2005 ، ص 387.

أ-تعريف الصحة العامة:

نصت المادة 25 من قانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فبراير سنة 1985 المتعلق بالصحة وترقيتها على انه يعني مفهوم الصحة العمومية مجموعة التدابير الوقائية والعلاجية والتربوية والاجتماعية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وتحسينها¹.

يقصد بالصحة العمومية هي كل الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على صحة الجمهور ووقايتها من اخطار الأمراض وانتشار الأوبئة، ولذا يقع على عاتق الإدارة أن تتخذ كافة الاحتياطات للقضاء على ما من شأنه المساس بالصحة العامة ، سواء كان ذلك متصلا بالإنسان أو الحيوان أو الأشياء فتقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لمراقبة سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه ونظافة المساكن والمحلات والتحصين عند الأمراض المعدية وهو ما يؤدي في النهاية إلى اختفاء الأمراض أو مخاطرهما واستتباب السلامة الصحية بالطرق الوقائية².

للصحة العامة يجب اتخاذ تدابير وقائية لحماية المحيط البيئي والأمراض المعدية ووقايتها والحماية الصحية في المجال التربوي وهي :

- تدابير حماية المحيط البيئي :

- يجب أن تزود التجمعات السكنية بالمياه الصالحة للشرب وبشبكة المجاري والطرق المعبدة والمساحات الخضراء ونظام التنظيف وشبكة المراحيض العمومية³.
- يتعين على الشركات والمؤسسات والقائمين بالخدمات في ميدان التغذية أن يجروا الفحوص الطبية الملائمة الدورية على عمالهم⁴ ، وهذا لمكافحة الفيروسات من بينهم فيروس كوفيد 19.
- يحق للسلطات المتخصصة أن تمنع مؤقتا استغلال المؤسسات أو المصالح التي قد تلحق ضررا بالصحة العمومية ولا يسلم قرار إعادة فتح هذه المؤسسات أو المصالح واستغلالها إلا بعد توفر الشروط المطلوبة⁵. أي تمديد الفترة الحجر الصحي على المؤسسات التي يتجمع فيها سكان للوقاية من تفشي المرض حتى انعدامه يتم وقف هذا التمديد .

¹ نظر المادة 25 من قانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فبراير سنة 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، الصادر في ج ر ج في 17 فبراير 1985 ، العدد 08 .

² سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 501 .

³ نظر المادة 34 من قانون رقم 85-05 ، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، المرجع السابق .

⁴ أنظر المادة 37 من قانون رقم 85-05 ، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها . نفس المرجع .

⁵ أنظر المادة 45 من قانون رقم 85-05 ، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، نفس المرجع .

-الوقاية من الأمراض المعدية ومكافحتها:-

- يتعين على الولاية ومسئولي الهيئات العمومية والمصالح الصحية ورؤساء المجلس الشعبي البلدية أن يطبقوا في الوقت المناسب التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء و القضاء على أسباب الأمراض في أصلها¹.
- يجب على أي طبيب أن يعلم فوراً المصالح الصحية المعنية بأي مرض معد شخصه ، وإلا سلطت عليه عقوبات إدارية وجزائية ، كما يخضع السكان للتطعيم الإلزامي المجاني قصد الوقاية من الأمراض العفنة المعدية ، بالإضافة إلى أن تستهدف الرقابة الصحية في الحدود الوقاية من تفشي الأمراض المعدية براً أو جواً أو بحراً .
- يجب على أي مواطن جزائري يتجه إلى الخارج ويقصد بلداً فيه أحد الأمراض الخاضعة للنظام الصحي الدولي ، أن يتلقى قبل ذهابه التلقيحات المطلوبة وأن يتزود إن اقتضى الأمر بالعلاج الكيميائي الوقائي الملائم².

- تدابير الحماية في وسط العمل :

تستهدف الحماية الصحية في وسط العمل رفع مستوى القدرة على العمل والإبداع وضمان تمديد الحياة النشيطة للمواطنين والوقاية من الإصابات المرضية التي يتسبب فيها العمل وتخفيض فرص وقوعها ، وتقليل حالات العجز والقضاء على العوامل التي تؤثر تأثيراً سلباً في صحة المواطنين³ . كما يسمى التمديد الحجر الصحي للوقاية من الفيروس كوفيد 19 والمسمى بفيروس كورونا للحد من انتشاره الرهيب بين العاملين .

- تدابير الحماية الصحية في الوسط التربوي :

تعد أعمال النظافة والوقاية والإسعاف الأولى من المهام الرئيسية للهياكل التربوية والعاملين فيها ، وتنفذ مصالح الصحة الاعمال الصحية بالتنسيق مع المؤسسات التربوية والجماعات المحلية .

كما تستهدف الحماية الصحية في وسط العمل رفع مستوى القدرة على العمل والإبداع وضمان تمديد الحياة النشيطة للمواطنين والوقاية من الإصابات المرضية التي يتسبب فيها العمل وتخفيض فرص وقوعها ، وتقليل حالات العجز والقضاء على العوامل التي تؤثر تأثيراً سلباً في صحة المواطنين⁴ .

¹ أنظر المادة 52 من قانون رقم 85-05 ، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، المرجع السابق.

² انظر المواد 54-55-56-59 من قانون رقم 85-05 ، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، نفس المرجع .

³ انظر المواد 76 من قانون رقم 85-05 ، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، نفس المرجع .

⁴ انظر المواد 76 من قانون رقم 85-05 ، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، نفس المرجع .

إن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الصحة العامة نجد ما نصت عليه المادة 94 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية في إطار احترام حقوق وحرية المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يلي :

- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها
- السهر على احترام المواد الغذائية .
- منع تشرد الحيوانات المؤدية والضارة .

2- اختصاصه في مجال العمران :

منح المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات واسعة ومختلفة لأجل الحفاظ على النظام العام العمراني وهذا باستخدام الضبط الإداري بنوعية العام والخاص ، إن رئيس البلدية ملزم باتخاذ التدابير الوقائية لأجل الحفاظ على سلامة وامن الأشخاص وبالخصوص له أن يأمر بهدم الجدران أو المباني أو البنايات المتداعية ، كما له أن يرخص بذلك في الظروف العادية .

فالمشرع حول لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية منح أو رفض منح كثيرة من الرخص كما هو الحال بالنسبة لرخصة الهدم ورخصة التجزئة ورخصة البناء ، وذلك في إطار صلاحياته الوقائية الرامية إلى المحافظة على النظام العمراني¹ .

أ- رخصة الهدم :

يمكن لرئيس البلدية بإصدار رخصة الهدم قصد الحفاظ على الامن العام ، كما يسمح له بإصدارها او الامتناع عنها بناء على طلب موجه له من طرف صاحب المصلحة وفي كل الحالات له الحق في اصدار القرار منه يكون بالقبول او رفض اصدار قرار الهدم .

نصت المادة 68 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير الاختصاص في تسليم رخصة الهدم حصريا بيد رئيس البلدية بحيث نصت على ما يلي : "تسلم رخصة الهدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي"² .

¹ طامو عبد القادر ، صلاحيات الجماعات المحلية في مجال الضبط الإداري، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري ، كلية لحقوق والعلوم السياسية ، جامعة غرداية ، سنة 2017 ، ص 58.

² انظر المواد 68 من قانون رقم 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير ، صادر ب ج ر ج ج في 02 ديسمبر 1990، ع52.

كما ألزمت المادة 89 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، رئيس البلدية في حالة الخطر الحال والجسيم والدائم بتنفيذ التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص من اجل المحافظة على النظام العام .فله أن يأمر بدم الجدران والعمارات والبنيات الآلية للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي¹ .

ب- رخصة التجزئة :

لكل عملية تقسيم ملكية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، يشترط فيها رخصة التجزئة إلى قطعتين أو عدة قطع إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم أو عدة قطع أرضية لتشييد بناية² .

نصت المادة 65 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمنح رخصة التجزئة ، أيضا كما نصت عليه المادتين 14-15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 فبتوافر الشروط المطلوبة يقوم رئيس البلدية بإصدار رخصة التجزئة وتختلفها يمتنع عن ذلك أو يؤجل البث في الطلب وفي كل الحالات فإن الأشخاص لهم الحقوق والضمانات في مواجهة قبول أو رفض أو تأجيل البث في الطلب³ .

عند قبول الطلب يبلغ القرار المتضمن رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في غضون الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب ، وذلك عندما يكون تسليم رخصة التجزئة من اختصاص (ر م ش ب) باعتباره ممثلا للبلدية أو للدولة ، وفي غضون ثلاثة أشهر في جميع الحالات⁴ .

يمكن رفض تسليم رخصة التجزئة في البلدية أو البلديات التي لا تملك الوثائق ، إذا كانت الأرض المجزأة غير موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو التوجيهات التي تضبطها القواعد العامة للتهيئة والتعمير⁵ .

¹ انظر المواد 89 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 25 يناير 2015 ، يحدد كفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، الصادر ب ج ر ج في 12 فيفري 2015 ، ع 07.

³ طامو عبد القادر ، المرجع السابق، ص 61.

⁴ انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 ، يحدد كفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق .

⁵ انظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، نفس المرجع.

ج- رخصة البناء :

قبل الشروع في عمليات البناء أو التعيير في البناية يجب استخراج هذه رخصة وهي اجراء جوهرى ينبغي تطبيقه . كما جاء في المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على انه يشترط لبناية جديدة او كل تحويل تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية ، حيازة رخصة البناء¹ .

تحضى بالقبول في حالة مطابقة الطلب للشروط المقررة قانونا فإنه يتوجب على (ر م ش ب) منح رخصة البناء على شكل قرار يبلغ قرار رخصة البناء من طرف (ر م ش ب) إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية خلال العشرين يوما الموالية لتاريخ الإيداع² .

د- شهادة المطابقة :

نصت المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 فإن شهادة المطابقة تقوم مقام رخصة السكن أو ترخيص³ .

وقد نصت المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 ، وتطبيقا لأحكام المادة 75 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه يتعين على المستفيد من رخصة البناء عند انتهاء أشغال البناء ، التهيئة التي يتكفل بها إن اقتضى الأمر باستخراج شهادة مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام البناء ، إذ تعتبر شهادة المطابقة من الوسائل الرقابة البعدية وهي وثيقة إدارية تسلم بعد إتمام الأشغال ، إذ يتعين على المستفيد من رخصة البناء عند انتهاء أشغال البناء والتهيئة التي يتكفل بها استخراج شهادة مطابقة الأشغال المنجزة مع احكام رخصة البناء⁴ . وبعد تسليم شهادة المطابقة من اختصاص (ر م ش ب) المختص اقليميا⁵ .

فقد نصت المادة 75 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه يتم عند انتهاء اشغال البناء اثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البناء شهادة مطابقة تسلم من قبل (ر م ش ب)⁶ .

إذا توفرت الشروط المقررة قانونا يسلم (ر م ش ب) شهادة المطابقة للمعني، ويرفض أو يمتنع من تسليمها إذا لم تتوفر الشروط المطلوبة.

¹ انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، المرجع السابق .

² انظر المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، نفس المرجع .

³ انظر المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، نفس المرجع .

⁴ انظر المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، نفس المرجع .

⁵ انظر المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، نفس المرجع .

⁶ انظر المادة 75 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، نفس المرجع .

- المبحث الثاني : حدود اختصاصات الجماعات الاقليمية:

إن من الصور العاكسة لمبدأ الديمقراطية و مشاركة المجتمع المحلي في تسيير شأنه الاقليمي ، كان لزاما على السلطة المركزية ، منح الجماعات الاقليمية العديد من الاختصاصات و الصلاحيات أصلية تمارسها بكل استقلالية و دون تبعية ، فبعد اطلاعنا ودراستنا في المبحث الاول لاختصاصات الجماعات الإقليمية و المتمثلة في الهيئات المحلية المنتخبة ، تبين ان هذه الاخير هيمنت عليها اجهزة معينة من طرف السلطة المركزية و فرض رقابة عليها ، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث و قسمنا دراستنا على هذا النحو ، هيمنة الاجهزة المعنية على المصالح المحلية (المطلب الاول)، والرقابة المشددة على المجالس المحلية المنتخبة (المطلب الثاني).

-المطلب الأول: هيمنة الاجهزة المعنية على المصالح المحلية:

تعد الاجهزة المعنية من طرف السلطة المركزية في الجماعات الإقليمية ، (الولاية و البلدية) بمثابة العين الساهرة و اليد الحارسة ، ففي الولاية تم تعيين الوالي (الفرع الاول) والامين العام بالنسبة للبلدية (الفرع الثاني).

- الفرع الأول: الوالي بالنسبة للولاية:

الوالي يعتبر هيئة عدم التركيز الإداري بالازدواجية في الاختصاص لممارسة الصلاحيات المخولة له ، حيث يجوز على سلطات و صلاحيات بصفته ممثلا للدولة من جهة و من جهة ثانية يتمتع بصلاحيات أخرى باعتباره ممثلا للولاية¹ ، و من بعض التعريفات للوالي أنه هو القائد الاداري للولاية و حلقت الاتصال بينها وبين السلطة المركزية ، فهو مندوب الحكومة المباشر لجميع الوزراء² ، و عرف ايضا بأنه جهاز لنظام عدم التركيز و أنه من الموظفين السامين للدولة³.

أولا: تعيين الوالي:

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 10/04/1989 والمرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25/07/1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الادارة المحلية ، ويسند الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية.

¹ ناصر لباد ، الاساسي في القانون الاداري ، طبعة 02 ، دار المجد للنشر و التوزيع ، سطيف ، 2011 ، ص 118.

² حسن مصطفى حسين ، المرجع السابق ، ص 147.

³ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 90.

و نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي و مركزه الحساس و طبيعة مركزه القانوني في التنظيم الاداري الجزائري ، فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاة و بدون اقتراح من أي جهة كانت، بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1996 ، طبقا للمادة 78 منه ، و طبقا لنص المادة 92 من دستور 1996 المعدل و المادة الاولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 1999/10/21 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة¹.

ثانيا: هيمنة الوالي بإعطائه اختصاصات ذات النزعة المركزية كممثل للدولة:

نظرا لما يكتسبه منصب الوالي وحرص المشرع الجزائري في تعيينه على هرم سلطات الجماعات الإقليمية، فهذا تكون السلطة المركزية قد مكنت الوالي باختصاصات و صلاحيات ذات النزعة المركزية ، وهو ما نصت عليه المادة 110 ضمن الفصل الثاني والذي يحدد سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة في الباب الثالث و المخصص بسلطات الوالي، من قانون الولاية 12-07 السالف الذكر على ما يلي: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية"²، وهذا ما يقوي مركزه على المستوى الاقليمي، على حساب المجالس المنتخبة المحلية و تتمثل هذه الاختصاصات في ما يلي:

أ-الاختصاصات السياسية للوالي:

يجوز الوالي باختصاصات سياسية ، تتمثل في تنفيذ السياسة العامة، و يساهم ايضا في تصورها ، كما يقوم بإعلام الحكومة بالحياة السياسية و الادارية و الاقتصادية و الاجتماعية، ويعتمد عليه من أجل الحصول على المعلومات اللازمة من الاستخبارات العامة لمصالح الامن الموضوعة تحت تصرفه، كما يمكن أن يعمل إجراء التفيتش للقيام بهذه المهمة³.

ب-الاختصاصات الادارية للوالي:

يعد الوالي المسؤول الاول عن تنفيذ القوانين في إقليم الولاية و هذا ما ورد في نص المادة 13 من قانون الولاية 12-07 السالف الذكر " يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات و على احترام رموز الدولة و شعاراتها على إقليم الولاية"⁴.

¹ صوادق رحمة ، فويدري مبروكة ، تطور نظام اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر اكايمي في مسار الحقوق تخصص قانون اداري ، جامعة غارداية كلية الحقوق ، 2017-2018 ، ص. ص 127-128.

² أنظر المادة 110 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

³ أحمد محيو ، المرجع السابق ، ص 276.

⁴ أنظر المادة 113 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

ج-الاختصاصات في مجال الضبط الإداري:

و تتمثل مجالات الضبط الإداري في مجالاته الثلاثة و هي:

• اختصاصات في مجال الحفاظ على الامن العام:

ويقصد بالأمن العام المحافظة على سلامة المواطن و اطمئنانه على نفسه و ماله من المخاطر التي يمكن أن تقع عليه في الطريق أي في مجال المرور و الاماكن العمومية ، و حمايته من الكوارث والاختطار كالفيضانات ، والحوادث التي تقع من المجانين و الاعتداءات المسلحة ، و الامن العام يأتي في طليعة النظام العام¹.

و يقصد بالمحافظة على الامن العام تمكين الادارة من اتخاذ كافة الاجراءات التي تطمئن الفرد على نفسه و ماله ، وبالتالي فإن هذا الغرض يمكن الادارة أو يخولها حق اتخاذ جميع الاجراءات و التدابير التي تكفل منع المظاهرات و منع النشاطات الضارة و الخطيرة ودرء الكوارث الطبيعية كالفيضانات ، أو التهديدات الخطيرة و منع العصابات التي تسطو على اموال السكان ، و منع الجرائم و الافعال الضارة و المحافظة على مجال الحريات الفردية للمواطنين².

حيث منح المشرع الجزائري الوالي سلطات واسعة في مجال حفظ الامن العام، حتى انه جعل منه قائدا لكافة مصالح الامن في إقليم الولاية، بالإضافة الى عمل مصالح الامن في الولاية ، و التي ترفع تقارير دورية إلى الوالي مبينة فيها الوضعية العامة في الولاية ، و كذا ترأسه للجنة الأمن على مستوى الولاية³.

• اختصاصات في مجال الحفاظ على السكنية العامة:

تتمثل اختصاصات الوالي في مجال الحفاظ على السكنية العامة ، باتخاذ التدابير التي تكفل الهدوء وتحقيق السكنية بحيث لا يزعج الافراد في حياتهم الخاصة ، و يدخل في هذا المعنى منع المتشردين و المتسولين من مضايقة الافراد ، و منع استعمال مكبرات الصوت التي تؤدي الناس بضجيجها ، و منع إقامة الحفلات من دون تراخيص ، كما توضع تحت تصرف الوالي من أجل القيام بأعباء الضبط الاداري مصالح الأمن لتطبيق نظام الأمن العام و السكنية العامة و حماية المواطنين و حرياتهم⁴.

¹ علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري ، المرجع السابق ، ص95 .

² فريجة حسين ، المرجع السابق ، ص185.

³ علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري ، المرجع السابق ، ص96.

⁴ فريجة حسين ، المرجع السابق ، ص185.

• اختصاصات في مجال الحفاظ على الصحة العامة:

اسندت للوالي اختصاصات في إطار مجال الحفاظ على الصحة العامة في اتخاذ الاجراءات و التدابير التي تكفل المحافظة على صحة الافراد ، و على هذا الاساس يمكن للإدارة أن تصدر لوائح تمنع بها تعريض المأكولات للتلوث أو منع بيع بعض السلع و اللحوم من عرضها و بيعها في الهواء الطلق ، دون اتخاذ الإجراءات الصحية كالأسماك أو اتخاذ الاجراءات التي تكفل تغذية الأفراد¹.

كما يقوم الوالي بالوقوف شخصيا على مدى تطبيق المراسيم الوارد من الحكومة ، خلال الأزمات الوطنية والأوبئة و تشكيل خلية للأزمة ، و كمثال لهذه الاخيرة انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد 19 المستجد ، حيث بادرة الدولة بجملة من الاجراءات للحد من انتشاره بين المواطنين للحفاظ على سلامتهم ، بإصدار مراسيم تنفيذية مثل المرسوم التنفيذي رقم 20-69²، و المرسوم التنفيذي رقم 20-70³.

د- اختصاصات الوالي في مجال الضبط القضائي:

ويقصد بالضبط القضائي، تلك الإجراءات التي تتخذها الجهات القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها و البحث عن مرتكبيها، و جمع الأدلة اللازمة للتحقيق معهم و محاكمتهم و توقيع العقوبات⁴. يعتبر الوالي ضابط الشرطة القضائية في حدود خاصة فهو لا يجوز اختصاص شامل في مجال الضبط القضائي، و وردة عليها قيود اهمها :

- توفر حالة الاستعجال، حيث لا يمكنه إخطار وكيل الجمهورية مباشرة.
- ممارسة الوالي سلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد امن الدولة، كالتجمهر دون إذن أو الاعتداء على أملاك الدولة.
- عدم علمه بان السلطة القضائية قد تم إخطارها بوقوع جريمة⁵.

¹ فريجة حسين ، المرجع السابق ، ص 185.

² المرسوم التنفيذي رقم 20-69 مؤرخ في 26 رجب عام 1441 الموافق ل 21 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) و مكافحته ، ج.ر.ج، العدد 15 ، صادرة 12 مارس 2020، ص 06، و يتضمن هذا المرسوم جملة من التدابير الهدف منها الحد من انتشار الوباء ، تتمثل في التباعد الاجتماعي و الحجر المنزلي.....الخ.

³ المرسوم التنفيذي رقم 20-70 مؤرخ في 29 رجب عام 1441 الموافق ل 24 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) و مكافحته ، ج.ر.ج، العدد 16 ، صادرة 24 مارس 2020، ص 09، و يتضمن هذا المرسوم جملة من التدابير التكميلية الهدف منها الحد من انتشار الوباء وترمي هذه التدابير التكميلية إلى وضع انظمة للحجر ، وتقييد الحركة، و تأطير الأنشطة التجارية و تموين المواطنين، و قواعد التباعد و كذا كفاءات تعبئة المواطنين لمساهمتهم في الجهد الوطني للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد 19 المستجد.....الخ.

⁴ علاء الدين عشي ، مدخل القانون الاداري ، التنظيم الإداري ، المرجع السابق ، ص 35.

⁵ جليل محمد ، المرجع السابق ، ص 33.

بعد تفحصنا لجملة الاختصاصات التي يجوز عليها الوالي كجهاز معين من طرف السلطة المركزية ، تبين لنا أن الوالي يجمع بين يديه سلطات هامة ، تجعله يحتل مكانة متميزة على مستوى الولاية، فهو يلعب دور اساسي في إطار الادارة المركزية باعتباره ممثل الدولة، كما يلعب دور خاص في إطار اللامركزية الادارية بفعل المكانة المتميزة التي تمنحها الصفة الاولى ،نقصد بذلك تمثيل الدولة على المستوى المحلي ،وذلك بحكم كثرة الاختصاصات التي منحت له كمثل للدولة ، حيث كان من الأجدر منح البعض منها لرئيس المجلس الشعبي الولائي¹ ، باعتباره الجهاز اللامركزي، وبالتالي تدعيم استقلالية الجماعات الاقليمية التي تعتبر هي الاصل، غير أن توجه المشرع جاء مخالفا لما كان منتظر، وهو ما يبرز المركز المتفوق للوالي بجعله الفاعل الاساسي على المستوى الإقليمي اللامركزي² .

ثالثا: تقوية هيمنة الوالي على الجماعات الإقليمية بأجهزة مساعدة:

لم تكفي السلطة المركزية بتعيين الوالي و منحه اختصاصات على حساب الهيئات المنتخبة المحلية، بل قامت بتدعيمه بأجهزة مساعدة على المستوى الإقليمي وهي بدورها معين من السلطة المركزية، و تزاوّل نشاطاتها تحت سلطة الوالي ، وتمثل هذه الاجهزة في رئيس الدائرة والأمين العام للولاية.

1-رئيس الدائرة: يعين رئيس الدائرة بمرسوم رئاسي ، و حددت المواد من 09 الى 16 من المرسوم التنفيذي 94-215 السالف الذكر، اختصاصات و صلاحيات رئيس الدائرة ، حيث أنه يتولى العمل على مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، بالإضافة الى قرارات الحكومة و قرارات المجلس الشعبي الولائي وقرارات مجلس الولاية على مستوى الدائرة، ويعمل على مراقبة و تنشيط و تنسيق أعمال البلديات الملحقة به، كما يقوم باطلاع الوالي على الحالة العامة في البلديات التي ينشطها و يعلمه دوريا بكل المسائل التي تتصل بمهمته، بالإضافة الى الاختصاصات التي يفوضها له الوالي³ ، يساعد رئيس الدائرة في القيام بمهامه كاتب عام و مجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة⁴ .

يلاحظ أن خضوع رؤساء الدوائر للوالي و عدم امكانية اتخاذ القرارات في الوقت المناسب إلا بعد الرجوع إليه، أدى الى بروز مشاكل ادارية كان لها انعكاس سلبي على التنمية المحلية و استقلالية البلدية⁵ .

¹ رمضان تيسمبال، المرجع السابق، ص71.

² برازة وهيبة ، المرجع السابق، ص ص 190،191.

³ جليل محمد، المرجع السابق، ص ص 48-49.

⁴ صوادق رحمة ، قويدري مبروكة ، المرجع السابق، ص165.

⁵ علي محمد، مدى فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الاداري الجزائري، مذكرة ماجستير ، جامعة تلمسان، 2012، ص69.

2-أمين عام الولاية: يعين الامين العام بموجب مرسوم رئاسي، ويعتبر من الاجهزة المساعدة للوالي حسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 94-215 السالف الذكر، ويتمتع بمهام متعددة يمارسها تحت سلطة الوالي ، و هو ما يؤكد إرادة الدولة الجزائرية في الإكثار من اجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي، بشكل يضمن لها التحكم الكلي في المصالح الإقليمية، وتسييرها بنزعة مركزية، مهمشة بذلك الأجهزة التداولية¹، ويظهر من خلالها أن الامين العام هو الذراع الأيمن للوالي، بحيث يمارس مهامه باعتباره وظيفة عليا في الدولة أو كوظيفة عليا في الادارة المحلية، فإنه يتولى تحت سلطة الوالي تنفيذ القوانين و التنظيمات و قرارات المجلس الشعبي الولائي، ينشط وينسق و يراقب عمل المصالح التابعة للدولة، وعليه في حال غياب أو تخلف الوالي أو حصول مانع قانوني له، يمكن للأمين العام ممارسة صلاحياته².

الفرع الثاني: الأمين العام بالنسبة للبلدية:

يأتي منصب الامين العام للبلدية ثانيا بعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بعدما كان مغيبا في قوانين البلدية السابقة ، حيث اتى القانون الجديد للبلدية رقم 11-10، السالف الذكر بمكانة مميزة له، بداية بتكريس إدارة البلدية كهيئة من هيئات البلدية ، الى جانب هيئة المداولة والهيئة التنفيذية³، هذه الإدارة ينشطها الامين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴.

أولا: التعيين:

أما عن كيفية تعيين الامناء العامون للبلديات ، وبخصوص الشروط و الحقوق و الواجبات، فقد احالها المشرع الى التنظيم لتفصيلها⁵.

¹ برازة وهيبة ، المرجع السابق، ص202.

² عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الادارة والمالية ، جامعة بن عكنون كلية الحقوق ، الجزائر، 2001، ص99.

³ المادة 15 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، المرجع السابق ، تنص على " تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.

- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

⁴ المادة 125 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، نفس المرجع ، تنص على " للبلدية ادارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشطها الامين العام " .

⁵ المادة 127 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع ، تنص على " تحدد كيفية و شروط تعيين الامين العام للبلدية عن طريق التنظيم ". و المادة 128 تنص على " تحدد حقوق الامين العام للبلدية توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي " .

وفي هذا الاطار صدر المرسوم التنفيذي رقم 16-320¹ المتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية ، و الذي فرق بين الامناء العامون الذين يشغلون وظيفة عليا للدولة، و الامناء العامون الذين يشغلون منصب عال²، كما اسند تعيين الامناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والامناء العامون لبلديات مقر الولاية و الامناء العامون لبلديات ولاية الجزائر، بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية³، أما الامناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو أقل فيعينون بقرار من الوالي بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴.

ليصدر المنشور الوزاري رقم 6400 المؤرخ في 30 جويلية 2017، شارحا كفاءات تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 16-320 السالف الذكر كما أضاف المنشور أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تقديم اقتراحات تعيين مدعمة بتقرير تقييمي يبين كفاءات و قدرات المعين على شغل هذا المنصب، والعوامل المعللة لهذا الاختيار، و يتعين على الوالي ضمان توفر الحيادية و النزاهة في اختيار الاطارات حسب خصوصية كل بلدية، والتوفيق بين الموارد البشرية و متطلبات الادارة⁵.

ثانيا: اختصاصات الأمين العام للبلدية:

من الاختصاصات المسندة للأمين العام للبلدية:

- ضمان أمانة جلسات المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الرئيس.
- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية للبلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.
- اعداد محضر تسليم و استلام المهام بين رئيسي المجلس السابق واللاحق.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية، ج،ر،ج،ج، عدد73، صادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016، ص03.

² انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، نفس المرجع .

- "وظيفة عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة".

- "منصب عال في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو أقل".

³ انظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، "وتنتهي مهامهم حسب نفس الاشكال"، نفس المرجع .

⁴ انظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، "وتنتهي مهامهم حسب نفس الاشكال"، نفس المرجع .

⁵ المنشور الوزاري رقم 6400 المؤرخ في 30 جويلية 2017، صادر عن وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية ، يتعلق بكفاءات تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية.

كما يعطى الأمين العام أيضا تفويضا من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية باستثناء القرارات¹.

ثالثا: هيمنة الأمين العام للبلدية على اختصاص اعداد الميزانية:

بالرجوع الى القوانين القديمة المتعلقة بالبلدية ، كانت اختصاص اعداد ميزانية البلدية في يد المنتخبين وهو ما يظهر في نص المادة 246 من الامر 67-24 " يقترح الرئيس ميزانية البلدية و يجري التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي ... " ².

أبقى المشرع الجزائري على اسناد اختصاص اعداد الميزانية في يد المنتخبين في القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية ففي المادة 152 نصت على ما يلي " يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه. وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون"³، وبهذا تكرر المادتين السالف ذكرهما مظهرا لاستقلالية البلدية ماليا، و هو اعداد الميزانية من طرف المنتخبين المحليين.

ولكن تراجع موقف المشرع الجزائري في قانون البلدية الجديد رقم 11-10 السالف الذكر، لصالح السلطة المركزية من خلال تقوية مركز الامين العام للبلدية ، و هيمنته كجهاز معين من طرف هذه الاخيرة على اختصاص اعداد ميزانية البلدية، و سحبه من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما نصت عليه المادة 180 الفقرة الاولى " يتولى الامين العام للبلدية. تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. إعداد مشروع الميزانية... " ⁴.

و نلاحظ من خلال نص المادة ان المشرع الجزائري لما سحب اختصاص اعداد الميزانية ، واسنده الى الأمين العام للبلدية كون هذا الاخير معين من طرف السلطة المركزية، يظهر لنا جليا هيمنتها على اختصاصات الجماعات الإقليمية ومصالحها المحلية.

¹ سي يوسف احمد، تحولات اللامركزية في الجزائر، المرجع السابق، ص 131، 132.

² أنظر المادة 246 من الامر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن قانون البلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 06، الصادر في 18 جانفي 1967، معدل ومتمم بموجب قانون 81-09، مؤرخ في 04 يوليو 1981، ج، ر، ج، ج، عدد 27، الصادر في 07 يوليو 1981 (ملغى).

³ أنظر المادة 152 من القانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 افريل 1990، يتضمن قانون البلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 15، الصادر في 11 افريل 1990، متمم بموجب الامر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج، ر، ج، ج، عدد 35، الصادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).

⁴ أنظر المادة 180 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

- المطلب الثاني : الرقابة المشددة على المجالس المحلية المنتخبة :

تهدف الرقابة إلى احترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون و هذا ما جسده قانون البلدية رقم 10-11¹. إن استقلال الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصها أحد أركان ومقومات اللامركزية الإقليمية فلا يعني ذلك الاستقلال المطلق ، وإنما تقوم السلطة المركزية بالرقابة بهدف حماية وحدة الدولة إداريا وقانونيا ، والتزام الهيئات المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارسة نشاطها ، وحماية الحقوق والحريات للأفراد من الانحراف في استعمال السلطة ومعالجة الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها². إن الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية وتأخذ صور متعددة ، ، الأمر الذي يبرر ضرورة البحث في مدى تفعيل المشرع الجزائري لأليات الرقابة عليها، وأثرها على استقلاليتها وقمنا بحصرها في ثلاث فروع وهي : الرقابة على المجلس كجهاز والرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي والرقابة على أعضاء المجلس.

- الفرع الأول: الرقابة على المجلس كجهاز:

يجل المجلس الشعبي البلدي حلا قانونيا كليا وذلك ناتج عن الرقابة الإدارية مما يتم تجريد الأعضاء من صفتهم النيابية ، ويتم ذلك بتوفر الشروط الموضوعية والشكلية الآتية :

1- الشروط الموضوعية : طبقا للمادة 46 من القانون 10-11 يجل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية :

- حالة خرق أحكام الدستور.
- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- حالة استقالة جميع أعضاء المجلس .
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم .
- عندما يكون عدد المنتخبين أقل من النصف مع تطبيق أحكام الاستخلاف .
- في حالة وجود خلافات خطيرة بين الأعضاء من شأنها إعاقة السير العادي للمجلس .
- حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- حالة وجود ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

¹ قانون البلدية رقم 10-11 ، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق .

² هاني الطهراوي: القانون الإداري، دون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، سنة 2006، ص 144.

2- الشروط الشكلية:

لحل المجلس الشعبي المحلي اشترط المشرع لذلك اصدار مرسوم رئاسي بالحل ، يتخذ بناء على تقرير مقدم من الوزير المكلف بالداخلية ، وهو ما نصت عليه المادة 47 من القانون 10-11 ، ويعد ذلك لما يتمتع به المرسوم الرئاسي من حصانة في مواجهة الرقابة القضائية .

عندما يحل المجلس الشعبي البلدي يستخلف بتعين متصرف ومساعدين من طرف الوالي، توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى غاية انتخاب مجلس جديد¹.

الفرع الثاني : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي :

لقد حول المشرع بنصوص تقنين البلدية للوالي صلاحية الرقابة على أعمال البلدية وهذا من خلال التصديق والإلغاء والحلول² وهي كما يلي :

أولا : التصديق :

يقصد بالتصديق على أنه العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية ، تقرر بموجبه أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجز تنفيذه³.

يعني أن الجهات الوصية تتولى بموجب القوانين الإعلان بأن القرار الصادر عن المجلس يمكن ان يرتب آثاره القانونية ما لم يخرق أي قاعدة قانونية وقد تكون المصادقة صريحة او ضمنية بحسب ما ينص عليه القانون⁴، ويأخذ التصديق صورتين هما :

أ- التصديق الضمني :

جاء في قانون البلدية الجديد رقم 10-11 في نص المادة 56 بان المداورات المجلس الشعبي البلدي تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ ايداعها بالولاية .

أما المشرع في قانون البلدية 08-90 نصت المادة 41 منه : " تنفذ المداورات بحكم القانون بعد 15 يوما من إيداعها لدى الولاية " .

¹ البرج محمد ، دور المجالس الشعبية البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية وفق قانون البلدية 10/11 ، مذكرة ماستر أكاديمي ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة غرداية ، 2014 ، ص 67 ، 68.

² زين ميلوي : القانون الإداري، الطبعة الأولى ، مكتبة الرشد للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2013 ، ص 204

³ عادل محمود حلمي ، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1973 ، ص 169

⁴ أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، مذكرة ماستر أكاديمي ، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة ، 2013 ، ص 25.

هنا نلاحظ ان المشرع الجزائري قد مدد في المدة الزمنية المقدرة بـ15 يوما التي كانت في القانون القديم إلى 21 يوما في القانون الجديد .

ب- التصديق الصريح :

يلزم قانون البلدي المصادقة على بعض المداولات مسبقا وصراحة الوالي قبل التنفيذ¹ . وهذا ما جاء في المادة 57 من قانون البلدية رقم 10-11 على أن : " لا تنفذ إلا بعد المصادقة الوالي عليها ، المداولات المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات والحسابات .
- قبول الهيئات والوصايا الأجنبية .
- اتفاقيات التوأمة .
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية "

وهنا يمكن القول أن المشرع الجزائري حاول تدارك بعض النقائص في القانون الجديد في حين أن هناك بعض الأمور حساسة تحتاج إلى تصديق صريح بدلا من التصديق الضمني ، ولكن يبقى الإشكال مطروح حول مصير المداولة التي يكون موضوعها انشاء مؤسسة .

يجب على الوالي أن يصدر قراره خلال ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية ، فإذا انتهت المدة المحددة اعتبرت قد تمت المصادقة عليها أي المصادقة الضمنية² . وهذا ما أكدته المادة 58 من قانون البلدية رقم 10-11 .

ثانيا : الإلغاء أو البطلان :

ينقسم الالغاء أو البطلان إلى نوعين بطلان مطلق و آخر نسبي ، وقبل التطرق للمداولات التي ينصب عليها البطلان لابد من توضيح بعض المفاهيم حول الالغاء أو البطلان.

الإلغاء هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصية الذي يمكنها من إزالة قرار صادر عن السلطة اللامركزية ، سواء لمخالفته قاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة .و ما يميز الإلغاء هو ان يكون بسيطا ومجردا،

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة ، دار المجد للنشر و التوزيع ، بدون سنة نشر، ص 142.

² زين ميلوي، المرجع السابق ،ص 205

وليس معلقا على شرط فاسخ او واقف كما يشترط فيه ألا يغير في قرار السلطة اللامركزية ، حيث الوصاية لها حق المصادقة او اصدار قرار الإلغاء ، اذا كانت المداولات مشوبة بعيب عدم المشروعية أو تمس بالمصلحة العامة¹.

1-البطلان المطلق :

نصت المادة 53 تنص على أنها تطبل بقوة القانون وبقرار معلل من الوالي المداولات التالية :

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمص برموز الدولة وشعاراتها .
- غير المحررة باللغة العربية .

2-البطلان النسبي :

طبقا للمادة 60 من القانون تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كان موضوعها يمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس او أحد الأعضاء او بعضهم او كلهم أو عائلاتهم ، والحكمة من هذا الإجراء حماية مصداقية المجلس ومكانته وسط الناخبين ، ودرء سبل الفساد والمحسوبية ، ونصت نفس المادة على ضرورة تصريح الأعضاء المعنين بذلك لرئيس المجلس ، كما نصت على أن الإبطال يكون بواسطة قرار معلل من الوالي .

نرى أن المشرع منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق التظلم الإداري والقضائي في مواجهة سلطة الرقابة الممارسة من طرف الوالي ، وهو ما يحقق ضمانا هامة للمجلس من أجل ممارسة مهامه باستقلالية وشفافية².

ثالثا : الحلول :

لقد وسع القانون الحالي إلى حد بعيد الحالات التي يتدخل بموجبها الوالي باعتباره سلطة وصاية وبالرجوع إلى نصوص قانون البلدية الحالي وتحديد المواد 100 ، 101 ، 102 ، 183 ، 186 ، يمكن أن نحدد حالات حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي والتي تسمح له باتخاذ كل الإجراءات المناسبة وذلك بالنسبة لجميع البلديات او بعضها³.

¹ ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ،مذكرة الماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، سنة 2015 ص 211، 212.

² البرج محمد ، المرجع السابق ، ص 70.

³ زين ميلوي، المرجع السابق ،ص 208.

إن سلطة الحلول من اخطر صور تدخل السلطة المركزية في اعمال المجالس الشعبية البلدية ، وتعد قيادا خطيرا يمكن للسلطة المركزية استعماله لإفراغ استقلال هذه الهيئات من محتواه ، متحججة بعدم قيامها بمهامها المنوطة بها¹. و نرى من خلال ذلك أن سلطة التقرير تنتقل من يد رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي وبذلك تتحول العلاقة بينهما في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأنه مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلالية الإدارة في تسيير الشؤون المحلية مع العلم أن سلطة الحلول لا علاقة لها أصلا بقواعد اللامركزية ، بل أنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية².

الفرع الثالث : الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة :

إن قانون البلدية رقم 11-10 خصص مكانة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي ، إلا أن هذا لا يمنع من خضوعهم إلى الرقابة من خلال آليات تمتلكها سلطة الوصاية على الأعضاء وبالتالي لا يمكن أن تخلوا من بعض الآثار الناتجة عن تطبيق هذه الرقابة ، وتمارس عليهم من طرف الوالي و تتمثل في التوقيف ، الإقالة ، والإقصاء وتمارس وفق القانون وستنطرق إليهما فيما يلي :

أولا : الإقالة :

تعتبر الإقالة إجراء من أهم الآليات الرقابية على أعضاء المجالس المنتخبة بصفة منفردة والتي يكون سببها حسب ما نصت في المادة 45 من قانون البلدية ، التغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة³.

وهنا يستدعى المنتخب البلدي إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه ، وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون قرار المجلس حضوريا ، كما يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي ويتم إخطار الوالي بذلك⁴.

وفي الأخير نجد بأن المشرع أولى أهمية كبيرة لحالات التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية ، وأقر لها عقوبة الإقالة ، وقد أعطى أيضا المشرع لجهة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى

¹ البرج محمد ، المرجع السابق ، ص 71.

² محمد العجمي، موانع اصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي ،مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس، ص166 ، 167.

³ نصري العياشي، المرجع السابق ، ص 73.

⁴ المادة 46 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية،، المرجع السابق.

انضباط المنتخبين، ومنح المجلس البلدي صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغيب، وهنا نرى بأن المشرع قد أصاب في هذا الإجراء نظرا لما تشهده البلديات من تغييرات للمنتخبين وهو ما يتسبب في تعطل مصالح المواطنين وتعطل العمل الإداري كذلك¹.

ثانيا: الإيقاف:

يقصد به تجريد العضوية مؤقتا لأسباب حددها القانون حسب المادة 43 من قانون البلدية 10-11، والمادة 45 من قانون الولاية لسنة 2012.

ويتم بواسطة قرار من الوالي، ويكون سبب متابعة جزائية لها صلة بالمال العام أو مخلة بالشرف، أو كان المعني محل تدابير قضائية، ولا يمكنه متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم قضائي نهائي من الجهة القضائية².

ثالثا: الإقصاء:

إن الإقصاء يعد إجراء تأديبي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس، وهنا نرى بأن المشرع لو قام بإعلام أعضاء المجلس بأسباب التجريد ويتداولون بشأنها ثم يرفعون مداولتهم إلى الوالي، ليعلم عن تجريد هذه العضوية والتي تكون إلزامية وليست مجرد توصية بسيطة.

وهذا ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية 10-11، "يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية وثبت نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 من نفس القانون، ويتثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"³. ونجد أن الإقصاء في غالب الأحيان يأتي بعد قرار التوقيف، وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء يجب ان يسبقه قرار توقيف، أو أن التوقيف يجب أن يلحقه قرار الإقصاء، بل المسألة تبقى متعلقة بالحكم النهائي أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو المعني، سواء بالإدانة النهائية أو البراءة.

نرى بأن قانون البلدية 10-11 أعطى السلطة الوصية في مواجهة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، سلطة واسعة وذلك بتعزيز سلطة الوالي وتهميش دور المجلس بحرماته بعض الصلاحيات كان قد أقرها له القانون القديم. وفي الأخير يمكن القول أن الأسباب التي يعلن بناءا عليها الإقصاء هي أسباب قانونية إذا تمس بشرفه وهيئة الهيئة⁴.

¹ نصري العياشي، المرجع السابق، ص 73، 74.

² البرج محمد، المرجع السابق، ص 68.

³ المادة 44 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁴ نصري العياشي، المرجع السابق، ص 75.

خلاصة الفصل:

نلاحظ أن قانون البلدية والولاية أعطى اختصاصات كثيرة ومتنوعة سواء للهيئات المنتخبة أو الهيئات التنفيذية ، والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي وهذه الاختصاصات تشمل كل ما يهم الشؤون المحلية ويعتبران كل منهما هيئتا التنفيذ كل فيما يخصه ، لكن نلاحظ بان الوالي يعين من السلطة المركزية ويكون التحاقه بهذا المنصب شريطة أنه يكون له المستوى العلمي والكفاءة، عكس منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي ، باعتباره منتخبا من سكان البلدية فيمكن أن يكون شخص لا يحسن لا القراءة و لا الكتابة وليس له مستوى ثقافي ، فوصوله لهذا المنصب فقط لأنه كان متصدرا القائمة الفائزة بالأغلبية .

كما نرى أن البلدية تتمتع باستقلالية في تداول المجلس في الاختصاصات المخولة له ، إلا انها مقيدة في كثير من جوانبها ،وقد ترتبط الوصاية الإدارية المطبقة على المجلس كهيئة تقريرية ،او على أعماله أو اعضاءه ، كما قد ترتبط هذه بالميزانية المالية للبلدية مما يجعلها عرضة لتدخل السلطة المركزية في ممارستها لاختصاصاتها ما تقدمه لها من إعانات مالية تظهر أساسا من خلال الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

لقد اعتمد المشرع الجزائري في قانون البلدية 10-11، على التجارب الغربية في مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية والمتعلقة بتشجيع المبادرات الجماعية للمجتمع المدني أو الفردية للقطاع الخاص وذلك من أجل تطوير و ترقية التنمية المحلية.

الختمة

خاتمة:

ختمنا بحثنا ودراستنا لموضوع توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، تبين لنا توجه الدولة الى تعزيز و تكريس وتشجيع الهيئات الإقليمية وبالتالي ترسيخ ازدهار اللامركزية الإدارية فيها ومن ثم فسلطات رئيس الدولة الإدارية تختلف ضيقا و اتساعا بحسب نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة فدور رئيس الدولة في الدساتير الآخذة بالنظام البرلماني إنما هو دور محدود نظرا لقيام ذلك النظام على قاعدة أساسية تقضي أن رئيس الدولة يسود ولا يحكم وعلى العكس تزداد سلطة رئيس الدولة إلى أقصى حد ممكن في النظام الرئاسي.

فالدولة الحديثة تأخذ و تطبق نظام عدم التركز الإداري في القيام بمسؤوليات ومهام وظيفتها التنفيذية الإدارية، فالدولة الحديثة تجمع بين أسلوبين مختلفين في نطاق تنظيم وتوزيع وحدات وأجهزة النظام الإداري في الدولة وتقسيم وتوزيع سلطة الوظيفة الإدارية النهائية اللازمة لإدارة وتسيير الوظيفة الإدارية.

تعمل اللامركزية على تحقيق جملة من المزايا منها المشاركة الشعبية الواسعة وتمكين الشعب من تسيير شؤونه عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة، بالإضافة إلى تقريب الإدارة من المواطن، والأهم من كل ذلك إشراك المواطنين في عملية التنمية المحلية، وتحقيق التوازن بين المطالب الشعبية والسياسات الحكومية. بالتالي، بات الاهتمام بتفعيل ونشر تطبيقات اللامركزية، الموضوع الأكثر أولوية في أجندة التنمية بالنسبة للدول المتقدمة والنامية معا، خاصة أنّ تجسيد التنمية الشاملة تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية التي يستند وجودها إلى إطار قانوني يتحدد حسب كل دولة، وقد حظيت اللامركزية بمكانة مهمة من خلال تطبيقاتها.

فيمكن القول بأن السلطة المركزية والجماعات الإقليمية وجهان لعملة واحدة، لأجل ديمومة واستمرار الدولة والرفع من مردوديتها وجودة الحكم فيها، و من هنا أصبح تفعيل أسس التعاون أمرا ضروريا بين كل الاطراف و الاجهزة التنفيذية لكل من السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، لأنها تحيا و تعيش على إقليم الوطن الواحد.

فالظاهر أن المشرع الجزائري اخذ بمسار المشرع الفرنسي في مسألة توزيع الاختصاص باعتماده على الاسلوب العام، وهو من أفضل الاساليب كونه يمنح الهيئات الإقليمية حق التدخل وإشباع حاجاتها المحلية قانونيا، ويمنح هذا الاسلوب الهيئات الإقليمية حرية أكبر مراعيًا بذلك حقها في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لمكانها، من تحقيق المصالح الذاتية و تسيير الشؤون المحلية على احسن وجه.

كما يسمح بالتوزيع المتكافئ للصلاحيات و المهام بين مختلف الهيئات المحلية ، ويمكن الاسلوب العام الجماعات الإقليمية من ممارسة مهامها وصلاحياتها دون غيرها من الاختصاصات التي تتعلق بالمصالح ذات الطابع الوطني والتي يترك مهمة أدائها للسلطة المركزية، كما أن تحديد هذه الاختصاصات يكون عن طريق تشريع منظم لها، يسمح برفع اللبس نوعا ما على مسألة الاختصاصات التي تعتبر محلية و التي تعد وطنية في نفس الوقت.

وكرس المشرع الجزائري هذا الاسلوب منذ صدور أول القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية، بداية من قانون البلدية 1967 السالف الذكر والذي أسند لها مجموعة من الاختصاصات وفي مختلف المجالات، وبصدور قانون الولاية لسنة 1969 السالف الذكر، الذي منح المجلس الشعبي الولائي اختصاصات وصلاحيات واسعة وبصفة عامة.

كما شهدت الجماعات الإقليمية مزيدا من الاختصاصات خاصة بعد صدور الميثاق الوطني سنة 1976، الذي تطرق لمسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية، حيث أسندت إليها مهمة التسيير ومنحت لها صلاحيات اقتصادية واسعة وصلاحيات فيما يتعلق بتطبيق أحكام الثورة الزراعية، وبعدها طرأت متغيرات متسارعة على الساحة السياسية و الامنية، حيث صدر دستور 1989 المكرس للتعددية الحزبية في الجزائر.

جاء قانون البلدية 1990 الذي لم يأتي بالجديد للجماعات الإقليمية، و قلص من الاختصاصات التي كانت ممنوحة خلال القوانين السابقة، كونه صدر و الجزائر تعاني ظروفأمنية عصبية ومن عدم الاستقرار السياسي.

و مع صدور القانونين الجديدين للبلدية 10-11 و الولاية 07-12 فيمكن القول بأنهما أتيا بالجديد للجماعات الإقليمية من ناحية الاختصاصات الممنوحة، فبالنسبة للجهاز التنفيذي على مستوى الولاية فنرى أن منصب الوالي فهو القائد الاداري للولاية و الامر بالصرف من ناحية، ومن ناحية أخرى فهو منصب سياسي من زاوية التعيين، وهو ما يدفعنا بالقول بازدواجية المركز القانوني للوالي في التنظيم الاداري الجزائري كونه يتوسط المستوى المركزي و المحلي، فنجد تارة خاضع للسلطة المركزية سلطة التعيين، وتارة أخرى نجد في مركز قوة و هيمنة شبه مطلقة فيما يخص صلاحياته على المستوى المحلي، وسيطرته على الحياة السياسية و الادارية على حساب الهيئة المنتخبة المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي الولائي، الذي كان من المفروض أن تسند إليه جل الاختصاصات المتعلقة بالشأن المحلي.

أما بالنسبة للبلدية فنجد رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس اختصاصات بصفته كمثل للسلطة المركزية، رغم انه شخص منتخب فلا داعي لمنحه لمثل هذه الاختصاصات، و لم يتوقف الامر عند هذا الحد

ف نجد القانون الجديد قد جرد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم الاختصاصات بالرغم من صفته الامر بالصرف على مستوى البلدية، فسلب منه في المجال المالي إعداد مشروع الميزانية و أسنده الى الأمين العام للبلدية، والذي يتم تعيينه من السلطة المركزية أو من طرف الوالي باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، حسب التنظيم الخاص بتعيين الامناء العامون للبلديات السالف الذكر.

انطلاقا مما سبق يتضح لنا أن نجاح الجماعات الإقليمية يكمن في مدى تحقيق استقلال يكفل تسيير شؤونها المحلية، فالأصل في هذا النظام هو الاستقلال الذي يعتبر جوهر اللامركزية الادارية و الاستثناء منه يكمن فيما تمارسه السلطة المركزية من رقابة على هذه الهيئات، بشكل دقيق دون الخروج عن مفهوم اللامركزية، فتكريس استقلالية الجماعات الإقليمية فعليا من حق هذه الهيئات و قدرتها على التدبير بنفسها و بحرية شؤونها الخاصة، في إطار توزيع الوظيفة الادارية بينها و بين السلطة المركزية و مباشرة اختصاصاتها تحت اشراف أجهزة و رقابة الحكومة، طبعاً في حدود قواعد الرقابة المفروضة عليها من طرف هيئات الوصاية.

تتجلى بوضوح رغبة المشرع الجزائري من خلال تحيينه المستمر لقوانين الجماعات الإقليمية من حين لآخر، فمثلا يتبين لنا من خلال القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، قد اهتدى الى تكريس مبدأ الرقابة الوصائية المشددة على هيئات و اعمال مجالس البلدية، حتى أنه توسع في ذلك مقارنة بالقوانين السابقة، و يظهر ذلك من خلال توسيع رقابة الوالي على مداورات المجلس الشعبي البلدي، وكذا إمكانية الحل و حل المجالس المنتخبة، و لهذا لا يمكن أن يكون الحل كما تعتقد السلطة المركزية في توسيع الرقابة الوصائية أكثر، بل في تذييل جملة القوانين و الاجراءات التي تتعلق بالرقابة.

- النتائج:

بعد دراسة مستفيضة تم التوصل الى اهم النتائج التالية:

- نلاحظ رغبة المشرع الجزائري تكريس و تعزيز دور اللامركزية الادارية في التنمية المحلية من خلال تحيينه المستمر لقوانين الجماعات الإقليمية.
- تبنى المشرع الجزائري الاسلوب العام في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية.
- نلاحظ ان الاختصاصات المالية الممنوحة الى الجماعات الإقليمية قد استحوذ عليها المعينون على حساب المنتخبين المحليين، وهو ما يؤكد عدم الاستقلال المالي التام.
- في إطار الرقابة نلاحظ تكريس مبدأ الرقابة الوصائية المشددة على الهيئات و أعمال مجالس البلدية.
- منح الجماعات الإقليمية المزيد من الاختصاصات الفعلية تمكنها من تحقيق المصالح المحلية.

- المقترحات:

قمنا بطرح اهم المقترحات التي يمكن أن تمثل جوانب حلول مثالية وفي طليعتها:

- يجب على المشرع الجزائري تبني مبدأ التدبير الحر وتكريسه دستوريا في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية، لتحسين الموارد المالية للجماعات الإقليمية.
- إلغاء الازدواج الوظيفي للوالي و ذلك بحصر مهامه فقط في تمثيل الدولة و إسناد مهامه كمثل للولاية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.
- إعطاء أكثر استقلالية للجماعات الإقليمية في تسيير شؤونها المحلية واتخاذ قرارات دون الرجوع الى السلطة المركزية.
- نقترح إعادة النظر في قانون الانتخابات وتعديل النصوص المتعلقة بشروط الترشح لرئاسة المجالس الشعبية البلدية، وذلك بتحديد مستوى علمي راقى يمكن صاحبه من تسيير شؤون مجتمعه المحلي إداريا و ماليا.
- الاعتماد على الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية، و التخفيف من حدة الرقابة الوصائية أو المالية الممارسة من طرف السلطة المركزية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- النصوص القانونية :

أ-الدهاتير :

1-الدهاتور الجزائر سنة 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، ج ر ج ج ، ع 76 ، الصادرة في 08 ديسمبر 1996 ، المعدل بمقتضى القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، ج ر ج ج ، ع 14 ، الصادرة في 07 مارس 2016.

ب-القوانين والأوامر:

2-القانون رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 ، المتعلق الاستمرار بالقوانين والتشريعات الفرنسية إلا ما تنافى والسيادة الوطنية.

3-الامر رقم 24-67 ، مؤرخ في 18 جانفي 1967 ، يتضمن قانون البلدية ، ج، ر، ج، ج، ع، عدد 06، الصادر في 18 جانفي 1967.

4-القانون رقم 90-08 ، مؤرخ في 07 افريل 1990 ، يتضمن قانون البلدية ، ج، ر، ج، ج، ع، عدد 15 ، الصادر في 11 افريل 1990.

5-قانون رقم 11 . 10 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، يتعلق بالبلدية ، ج.ر.ج.ج ع عدد 37 ، صادرة في 3 يوليو 2011.

6-القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية ، ج ر ، العدد 12 مؤرخة في 29 فيفري 2012.

7-القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 ابريل 1990 ، المتعلق بالولاية ، ج ر ، العدد 15 مؤرخة في 11 ابريل 1990 متمم.

8-قانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016 ، المتعلق بالنظام الانتخابات ، ج.ر.ج.ج ع عدد 50 ، الصادرة في 25 غشت 2016.

9-القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات ، المؤرخ في 12 يناير 2012 ، ج.ر.ج.ج ، الصادرة في 14 يناير 2012 ، ع 1 .

10-قانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فبراير سنة 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، ج ر ج ج الصادرة في 17 فبراير 1985 ، العدد 08.

11-قانون رقم 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، يتعلق بالتهيئة و التعمير ، ج.ر.ج.ج ، الصادر في 02 ديسمبر 1990 العدد 52.

12-القانون رقم 14-08 المؤرخ في 9 غشت 2014 ، المتعلق بالحالة المدنية ، يعدل ويتمم الأمر 70-20 المؤرخ في 19 فبراير 1970 ، ج.ر.ج.ج ، الصادرة في 20 غشت 2014 ، العدد 49.

13-قانون 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 ، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة ، ج.ر.ج.ج ، الصادرة في 15 ديسمبر 2001 ، العدد 77.

ج-المراسيم التنفيذية و المناشير الوزارية:

- 14-المرسوم التنفيذي رقم 20-70 مؤرخ في 29 رجب عام 1441 الموافق ل24 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) و مكافحته ، ج.ر.ج.ج ، العدد16 ، صادرة 24مارس2020،
- 15-المرسوم التنفيذي رقم 20-69 مؤرخ في 26 رجب عام 1441 الموافق ل21 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) و مكافحته ، ج.ر.ج.ج ، العدد15 ، صادرة 12مارس2020
- 16-المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية، ج،ج،ج،ج، عدد73، صادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.
- 17-المنشور الوزاري رقم 6400 المؤرخ في 30 جويلية 2017، صادر عن وزير الداخلية و الجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، يتعلق بكيفيات تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية.
- 18-المرسوم التنفيذي رقم 94/215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 والذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، ج ، ر ، عدد 48 ، صادرة بتاريخ 27/07/1994
- 19-المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 25 جانفي 2015 الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير و تسليمها، ج ر ج ج ، الصادرة في 12 فبراير 2015 . ع 07.
- ثانيا - المراجع :**
- أ- الكتب :**
- 20-أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الطبعة الرابعة ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2006 .
- 21-جرحس جرحس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية ، الشركة العالمية للكتاب الاولى، لبنان ، بيروت ، 1996،
- 22-جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 23-جورج قودال بيار دلقوقيه، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، الطبعة الأولى سنة 2001 .
- 24-حسن مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 25-الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 26-زين ميلوى: القانون الاداري، الطبعة الأولى ،مكتبة الرشاد للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2013 .
- 27-سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم الإداري، التنظيم القانوني للوظيفة الإدارية، نظرية العقد الإداري)، منشأة المعارف، مصر، 2004.

- 28- سليمان محمد الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، مصر، 1980.
- 29- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 30- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 31- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 02، ج، ن، ت، الجزائر، 2007.
- 32- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 33- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية في الجزائر، (القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012)، ج.ن.ت، الجزائر، 2012.
- 34- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2010.
- 35- كي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995.
- 36- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- 37- محمد الهماوندوي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية والسياسية دراسة نظرية مقارنة، دار المستقبل العربي، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، القاهرة، مصر، سنة 1990.
- 38- محمد سليم محمد عزوي، نظرات حول الإدارة المحلية، المكتبة الوطنية، الطبعة الأولى، عمان الاردن، 1994.
- 39- محمود عساف، أصول الإدارة، كلية التجارة، جامعة المنصورة، مصر، 1982.
- موريس نخلة وآخرون، القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت الطبعة الأولى، 2002.
- 40- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، دون دار النشر، الطبعة الثانية، 2005.
- 41- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، طبعة 02، دار المجد للنشر و التوزيع، سطيف، 2011.
- 42- ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر و التوزيع، بدون سنة نشر.
- 43- هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، دون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، سنة 2006.
- 44- هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2004.
- ب-المجلات :**
- 45- أحمد العجمي، موانع اصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس.
- 46- بوشيخي عائشة، "عوامل نجاح اللامركزية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 03، الجزائر، 2013.
- 47- دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2003.
- 48- عادل بو عمران، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، 2010.

- 49- عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة بسكرة ،ماي 2009.
- 50- عبد الرفيع زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية ، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية ، العدد02 ، 2019.
- 51-العربي محمد عبد الله ، دور الادارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الادارية،العدد1، افريل 1967.
- 52-علي قاسمي التسماني، البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجهات، مجلة العلوم القانونية، العدد4/5، كلية العلوم القانونية ، طنجة .
- 53- مسعود شيهوب ، "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية "، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 02 ، مجلس الامة،الجزائر ، مارس 2003.
- 54-مسعود شيهوب ،المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة،العدد03، 2003.
- 55-مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد1، ديسمبر 2001.
- ج - الرسائل الجامعية :**
- 56-أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية ،مذكرة ماستر أكاديمي ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ، 2013.
- 57-بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، 2010.
- 58-باشي نبيلة ، عثمانبي حسينة، توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بجاية ، سنة 2013 .
- 59-برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، اطروحة دكتوراه في العلوم تخصص القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة مولود معمري تيزي وزو ،2017.
- 60-البرج محمد ، دور المجالس الشعبية البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية وفق قانون البلدية 10/11 ،مذكرة ماستر أكاديمي ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة غرداية ، 2014 .
- 61-بن علي حياة ، لعبيدي نبيلة ، اكرهات استقلالية الجماعات الإقليمية بالجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بجاية ، 2016 .
- 66-بولمخ سليم ، بولفلنل خالد ، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07/12 ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم القانونية تخصص منازعات إدارية ، جامعة 08 ماي 1945 قالمة كلية الحقوق ، 2016 - 2017.

- 67- جليل محمد ، المركز القانوني للوالب في القانون الجزائري ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماسر تخصص إدارة الجماعات المحلية ،جامعة د. الطاهر مولاي كلية الحقوق -سعيدة- 2015-2016 .
- 68- حديد روزه ، شنفاوي رربية ، مبدأ التفريغ في ظل توزيع الاختصاص بين الصلطة المركزية والجماعات المحلية ، مذكرة لنيل شهادة الماسر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بجاية ، 2017 .
- 69- حرمة ياسين ، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حفظ النظام العام ، مذكرة لنيل شهادة الماسر في الحقوق ، قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة غرداية ، سنة 2015.
- 70- حفيزة سفوحي ،نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر ،مذكرة ماسر في القانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة بسكرة ،2012.
- 71- حمود بن يحيى ، احمد الحمزي ، نظام الادارة المحلية ودوره في خدمة المواطن-دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والبيمني-، اطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، جامعة الجزائر، 2011/2012.
- 72- داود إبراهيم ، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق ، جامعة الجزائر 01، 2012.
- 73- رزقي كريمة ، دهوى ليندة ، هيئات الولاية في التنظيم الاداري الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة ماسر في القانون تخصص ،إدارة ومالية ،جامعة أكلي محمد أولحاج -البويرة، 2014/2015 .
- 74- رمضان تيسمبال ، استقلالية الجماعات المحلية وهم أم حقيقة؟، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة تيزي وزو ، 2009.
- 75- زين الدين لعماري ، الجماعات الاقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية ، رسالة ماجستير الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 01 ، سنة 2017.
- 76- سبي يوسف احمد ، تحولات المركزية في الجزائر حصيلة و افاق ، كلية الحقوق ، جامعة مولود د معمري تيز وزو ، سنة 2013.
- 77- صوادق رحمة ، قويدري مبروكة ، تطور نظام اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماسر اكاديمي في مسار الحقوق تخصص قانون اداري ، جامعة غارداية كلية الحقوق ، 2017-2018 .
- 78- طامو عبد القادر ، صلاحيات الجماعات المحلية في مجال الضبط الإداري، مذكرة ماسر تخصص قانون إداري ، كلية حقوق والعلوم السياسية ، جامعة غرداية ، سنة 2017 .
- 79- عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الادارة والمالية ، جامعة بن عكنون كلية الحقوق ، الجزائر، 2001
- 80- عبد الهادي بلفتحى، المركز القانوني للوالب في ظل النظام الإداري الجزائري ،مذكرة ماجستير ،جامعة قسنطينة كلية الحقوق ،2010-2011 .

- 81-عتيقة كواشي، اللامركزية في الدول المغاربية (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011
- 82-علي محمد، مدى فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير ، جامعة تلمسان، 2012 .
- 83-فاتح بوطيبيق، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005.
- 84-فريد مزياتي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه دولة في القانون ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، كلية الحقوق ، 2005 .
- 85-محمد الصابري ، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويش، المغرب، 2012.
- 86-ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ،مذكرة الماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، سنة 2015 .
- 87-نصري العياشي، مدى تكريس النظام القانوني للبلدية لمقومات اللامركزية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص قانون إداري، جامعة المسيلة ، سنة 2017 .
- 88-Hanson Sophie, Entre Union Europeenne Et Region Wallonne : Multiplicite Des Echelons De Pouvoir Et Subsidiarite Territoriale (Analyse De La Subsidiarite Territorial A Travers Des Directives Seveso), Ippc, Responsabilite, Environnementale Et De Leurs Mesures De Transposition En Region Wallonne, These Presentee Et Soutenue Pastiquent En Vue De L' Obtention Du Garde De Docteur En Science Politique Et Social, Faculte De Droit Et De Science Politique, Universite De Liege, France , 2012.]

الفهرس

الفهرس:

- كـ الدعاء.
- كـ الإهداء.
- كـ كلمة الشكر.
- كـ قائمة المختصرات.
- كـ الملخص.
- كـ المقدمة.

..... الفصل الأول : العلاقة الوظيفية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية.....

- 09 المبحث الأول: مبادئ وأساليب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية....
- 09 المطلب الأول: المبادئ الأساسية لتوزيع الاختصاص.....
- 09 الفرع الأول: المبادئ التقليدية.....
- 09 أولاً: مبدأ الاستقلالية.....
- 09 تعريف الاستقلال.....
- 12 نتائج استقلالية الجماعات الإقليمية.....
- 12 الفرع الثاني: المبادئ الحديثة.....
- 12 أولاً: مبدأ التفريع.....
- 13 التعريف القانوني.....
- 14 أهمية مبدأ التفريع.....
- 14 ثانيًا: مبدأ التديير الحر.....
- 14 تعريفه.....
- 16 أهمية مبدأ التديير الحر.....
- 16 المطلب الثاني: أساليب توزيع الاختصاص.....
- 17 الفرع الأول: الأسلوب الحصري.....
- 18 أولاً: مضمون المعيار.....
- 19 ثانيًا: الانتقادات الموجهة للمعيار.....
- 20 الفرع الثاني: الأسلوب العام:.....

20	..... أولاً: مضمون المعيار :
21	..... ثانيًا: الانتقادات الموجهة للمعيار :
23	..... المبحث الثاني: ممارسة السلطة المركزية للرقابة على الجماعات الإقليمية:
23	..... المطلب الأول: الرقابة في الاسلوب الحصري:
24	..... الفرع الأول: الرقابة التشريعية :
25	..... الفرع الثاني: الرقابة الإدارية:
27	..... الفرع الثالث: الرقابة القضائية:
28	..... المطلب الثاني: الرقابة في الاسلوب العام:
28	..... الفرع الأول: مرحلة الرقابة المشددة (النموذج التقليدي) :
29	..... 1-الاستشارة :
29	..... 2-الإذن :
29	..... 3-التصديق :
30	..... 4-الإلغاء :
30	..... 5-الحلول :
31	..... 6-الإيقاف :
31	..... 7-الوصاية التقنية:
32	..... - الفرع الثاني: مرحلة الرقابة اللاحقة:
32	..... 1 -الرقابة اللاحقة:
34	..... خلاصة الفصل:
..... الفصل الثاني : تنظيم المشرع الجزائري لمسألة توزيع الاختصاص	
36	..... المبحث الأول: اختصاصات الجماعات الإقليمية:
36	..... المطلب الأول: اختصاصات الولايات.....
37	..... الفرع الأول: اختصاصات الجهاز التداولي(المجلس الشعبي الولائي):
37	..... أولاً: في مجال التنمية الاقتصادية:
38	..... ثانيا : في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية:
38	..... ثالثا: في مجال الفلاحة والري:
39	..... رابعا: في مجال السكن:
39	..... خامسا: في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي:
40	..... سادسا: في مجال تجهيزات التربية والتكوين المهني:

41	الفرع الثاني: اختصاصات الجهاز التنفيذي للولاية:.....
41	أولا: اختصاصات الوالي في تمثيل الولاية:.....
41	1- تمثيل الولاية في الحياة و المدنية و السياسية:.....
42	2-تمثيل الولاية امام القضاء:.....
43	3-ترأس إدارة الولاية:.....
43	أ.سلطة التوجيه :.....
43	ب.سلطة الوالي على أعمال الموظفين.....
43	ج.سلطة الوالي على الموظفين.....
43	ثانيا: اختصاصات الوالي في تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي:.....
44	1. تنفيذ المداورات:.....
45	2.اعلام المداورات:.....
46	المطلب الثاني : اختصاصات البلدية :
46	الفرع الأول : اختصاصات الجهاز التداولي (المجلس الشعبي البلدي) :
47	أولا :شروط الترشح للمجلس الشعبي البلدي :.....
48	ثانيا : تشكيل المجلس الشعبي البلدي :.....
49	ثالثا : سير المجلس الشعبي البلدي :.....
50	1-الاختصاصات في المجال التهيئة والتنمية :
50	2- الاختصاصات في المجال الاقتصادي :
52	3- الاختصاصات في المجال الاجتماعي :
52	4- الاختصاصات في مجال النظافة والصحة و مجال المدرسي وطرق البلدية:.....
53	5-الاختصاصات في المجال المالي :
54	الفرع الثاني: اختصاصات الجهاز التنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي):.....
54	أولا: التعيين:
55	ثانيا : انتهاء المهام :
55	1-الاستقالة :.....
55	2-التخلي :
56	3-الوفاء والإقضاء:.....
57	أولا- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:.....
57	1- اختصاصه في مجال الحال المدنية :

57	..... 2- اختصاصه في مجال الضبط الإداري :
58	..... 3- اختصاصه في مجال الضبط القضائي :
58	..... ثانيا - اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية :
58	..... 1- اختصاصه في مجال الصحة العامة :
59	..... أ- تعريف الصحة العامة:
59	..... - تدابير حماية المحيط البيئي :
60	..... - الوقاية من الامراض المعدية ومكافحتها :
60	..... - تدابير الحماية في وسط العمل :
60	..... - تدابير الحماية الصحية في الوسط التربوي :
61	..... 2- اختصاصه في مجال العمران :
61	..... أ- رخصة الهدم :
62	..... ب- رخصة التجزئة :
63	..... ج- رخصة البناء :
63	..... د- شهادة المطابقة :
64	..... المبحث الثاني : حدود اختصاصات الجماعات الاقليمية:
64	..... المطلب الأول: هيمنة الاجهزة المعنية على المصالح المحلية:
64	..... الفرع الأول: الوالي بالنسبة للولاية:
64	..... أولا: تعيين الوالي :
65	..... ثانيا: هيمنة الوالي بإعطائه اختصاصات ذات النزعة المركزية كممثل للدولة:
65	..... أ- الاختصاصات السياسية للوالي :
65	..... ب- الاختصاصات الادارية للوالي :
66	..... ج- الاختصاصات في مجال الضبط الإداري:
66	..... اختصاصات في مجال الحفاظ على الامن العام:
66	..... اختصاصات في مجال الحفاظ على السكنية العامة:
67	..... اختصاصات في مجال الحفاظ على الصحة العامة:
67	..... د- اختصاصات الوالي في مجال الضبط القضائي:
68	..... ثالثا: تقوية هيمنة الوالي على الجماعات الإقليمية بأجهزة مساعدة:
68	..... 1- رئيس الدائرة:

69	2-أمين عام الولاية:.....
69	الفرع الثاني: الأمين العام بالنسبة للبلدية:.....
69	أولا: التعيين:.....
70	ثانيا: اختصاصات الامين العام للبلدية:.....
71	ثالثا: هيمنة الامين العام للبلدية على اختصاص اعداد الميزانية:.....
72	المطلب الثاني: الرقابة المشددة على المجالس المحلية المنتخبة :
72	الفرع الأول: الرقابة على المجلس كجهاز:.....
72	1-الشروط الموضوعية :.....
73	2-الشروط الشكلية: :.....
73	الفرع الثاني : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي :.....
73	أولا : التصديق : :.....
73	أ- التصديق الضمني:.....
74	ب- التصديق الصريح :.....
74	ثانيا : الإلغاء أو البطلان :.....
75	1-البطلان المطلق :.....
75	2-البطلان النسبي :.....
75	ثالثا : الحلول :.....
76	الفرع الثالث : الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة :.....
76	أولا : الإقالة :.....
77	ثانيا: الإيقاف:.....
77	ثالثا: الإقصاء:.....
78	خلاصة الفصل:
80	الخاتمة:.....
85	قائمة المراجع والمصادر:.....
92	الفهرس:.....