

إهداء

بعدهما وفقني الله عز وجل لإتمام هذا البحث المتواضع أتقدم بإهدائه إلى:
التي بركها الله و جعل الجنة تحت أقدامها و أغرقتني في بحر عطفها
وحنانها، وكانت معي والى جانبي في كل صغيرة و كبيرة و الصديقة.
"أمي الغالية حفظها الله و أطال في عمرها"

إلى الذي يطمئن له قلبي و يرتاح له ضميري، إلى الذي رباني على
الفضيلة و الأخلاق و كان لي ذراعي اليمين و تحمل عبئ الحياة من اجلي
" أبي العزيز أطال الله في عمره "

إلى الذي يستحق أن اهدي له ثمرة جهدي خطيبي " بوكرارة أكلي " و إلى
جميع أفراد عائلته الكريمة

وأهدي هذا العمل أيضا إلى أخي الوحيد "سفيان وزوجته سلوى" وكذا
بناته أليسا و شيماء حفظهم الله. كما اهديه أيضا إلى أخواتي البنات: رزيقة
و زوجها، سهيلة و زوجها، راوية و زوجها، أحلام و آخر العنقود ابتسام
و زوجها.

والى كل أفراد عائلة "بن بوية".

إلى كل زميلاتي في المشوار الدراسي: حكيمة، وسام، كريمة، حسينة،
دنية، سهام، فوزية، دليلة.

إهداء

بعدما وفقني الله عز وجل لإتمام هذا البحث المتواضع أتقدم بإهدائه إلى:
التي بركها الله و جعل الجنة تحت أقدامها و أغرقتني في بحر عطفها
وحنانها، وكانت معي والى جانبي في كل صغيرة و كبيرة و الصديقة.

"أمي الغالية حفظها الله و أطال في عمرها"

إلى الذي يطمئن له قلبي و يرتاح له ضميري، إلى الذي رباني على
الفضيلة و الأخلاق و كان لي ذراعي اليمين و تحمل عبئ الحياة من اجلي

"أبي العزيز أطال الله في عمره "

وأهدي هذا العمل ايضا إلى أخي زهير و زوجته صابين و ابنهما
"مانيس" و أخي "علي" و خطيبته "سهيلة"، كما اهدي هذا العمل إلى
أختي "فتيحة" و زوجها "جيلا لي" و عصفوريهما "شاهين و شانية" و
أختي الصغيرة "يسمينه".

والى كل أفراد عائلة "بن تواتي".

"إلى كل زميلاتي في المشوار الدراسي: رفيقة، كريمة، نسية، وسيلة".

مقدمة:

لقد عملت الجزائر في السنوات الماضية إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواءً على المستوى المحلي أو على المستوى الوطني، وهو ما يتضح من خلال الصلاحيات الواسعة التي منحت للجماعات المحلية (الولاية، و البلدية) و ذلك في كافة المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية و الثقافية، و غيرها من الإصلاحات الجارية في إطار التحول إلى اقتصاد السوق و قد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية¹، وان التنظيم الإداري في أي دولة كانت يركز على أساليب فنية تتمثل في المركزية و اللامركزية كوسيلة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة و الهيئات الإدارية بالدولة ، فالتنظيم الإداري مهما كان النظام السائد في الدولة سياسيا كان أم اقتصاديا فهو مبني على أجهزة و إدارات مركزية و أخرى لامركزية.²

وما نقصده بالمركزية هو حصر المهام و المسؤوليات و الوظائف على يد واحدة من الدولة تمثل عاصمتها مثل: رئيس الجمهورية، الحكومة، مجلس الأمة (البرلمان بغرفتيه) و المحكمة العليا للدولة و المجلس الأعلى للقضاء، أما اللامركزية الإدارية فتعني في مختلف البلدان التي تطبقها، توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية و بعض المهام الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية بين السلطة المركزية في الدولة و هيئات محلية منتخبة عبر الإقليم، بحيث تمارس (الهيئات المحلية) المهام المخولة لها بصفة مستقلة و طبقا للقانون، فاللامركزية ظهرت أيضا لحل المسألة الديمقراطية في الدولة و تجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم³ أي مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية التي تهمهم و هو ما يسمى

¹ رحمانى موسى، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية"، أعمال الملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، (د، س، ن) ص1.

² عولمي بسمة ، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصادية شمال إفريقيا ، العدد 4، عنابة، الجزائر، (د، س، ن)، ص257.

³ دريوش مصطفى "الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة " مجلة فكرية متخصصة في القضايا و الوثائق لبرلمانية، مجلس الأمة ، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص(1، 2).

في كثير من البلدان (بالحكم المحلي) هذا لان الانتخابات الرئاسية و البرلمانية وحدها غير كافية لتحقيق المطالب الديمقراطية.

إذ أن مشاركة المواطنين المحليين هو العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية و تنطلق فكرة و فلسفة النظام اللامركزي أصلا من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة و من مقولة " أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية و الكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام". وهكذا سعت الدولة الجزائرية منذ الاستقلال إلى التكريس الدستوري و القانوني للجماعات المحلية حيث أكدت الدساتير المختلفة للجزائر أهمية الجماعات المحلية لتحقيق الديمقراطية المحلية. كما عملت الجزائر على التكريس القانوني للجماعات المحلية (البلدية و الولاية) بإصدارها قوانين خاصة بالبلدية و الولاية سواء في ظل الحزب الواحد أو بعد التعددية الحزبية .

ولكن كان للتغيرات التي شهدتها المنطقة المغاربية و كذلك الرغبة في الإصلاح اثر كبير في إدخال الإصلاحات و تعديلات جذرية على مجموعة من القوانين التي تهم الحياة العامة للمجتمع من بين هذه القوانين قانون البلدية و قانون الولاية و كذلك قانون الانتخابات. فالمشرع الجزائري منح لكل من البلدية و الولاية الشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة هذا ما يمنحها الاستقلالية سواءً من جانب التسيير المالي أو الإداري و ذلك من خلال اتخاذها لقراراتها الإدارية التي تدخل في مجال اختصاصها عن طريق هيئاتها المنتخبة المستقلة عن السلطة المركزية.

والدافع الذي أدى بنا لاختيار هذا الموضوع و مناقشته هو التعرف على الدور الممنوح لكل من البلدية و الولاية في تسيير و تنظيم الإدارة المحلية بصفتها هيئات لامركزية وكذا استنباط بعض المشاكل التي تعيق عمل الهيئات المحلية بالخصوص ما يتعلق بالجانب المالي.

فما مدى تكريس الإصلاحات السياسية و التعديلات التي أدخلت على التشريعات (قانون البلدية و قانون الولاية) استقلالية الهيئات المحلية ؟

وقصد الوصول للملاجابة على الإشكالية السالفة الذكر كان علينا إتباع المنهج التحليلي و التفسيري من خلال تفسير بعض الغموض، و المنهج التاريخي و هذا بمقارنة القوانين الجديدة بالقوانين القديمة، و على هذا الأساس قمنا بتقسيم موضوعنا إلى فصلين حيث بينا كيفية تنظيم الجماعات الإقليمية على ضوء الإصلاحات الجديدة (الفصل الأول)، تقابله ضيق الاستقلالية و شدة الرقابة على الجماعات الإقليمية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

تنظيم الجماعات الإقليمية في ظل الإصلاحات السياسية

لم تتناول الدساتير الجزائرية المختلفة بصفة مفصلة الجماعات الإقليمية و تنظيمها فاكثفت على التأكيد بان الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية وان البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية، الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية في القاعدة¹، أما بالنسبة لتنظيم الجماعات الإقليمية فقد ترك أمرها للتشريع، وهذا في ظل نظام الحزب الواحد، فصدر أول قانون للبلدية سنة 1967²، كما صدر في 1969 قانون الولاية³، وبعد الإصلاحات التي شرع فيها في أواخر الثمانينات والتي عملت على تجسيد نظام اللامركزية و الاستقلالية سواءً في المجال الاقتصادي أو في مجال تنظيم الإدارة المحلية، تجسد التغيير بصدور دستور 1989⁴ و بصدور قانون البلدية و الولاية في 1990⁵، وهذا ما يوضح أن هاذين القانونين أخذوا بعين الاعتبار التحولات الجديدة الناتجة عن التعددية السياسية و إمكانية وصول قوى سياسية على رأس المجالس المنتخبة للهيئات الإقليمية و المحلية .

أما بالنسبة لدستور 1996 فهو لم يأتي بأي جديد فيما يخص اللامركزية و استقلالية الجماعات الإقليمية بحيث نجد أن المواد التي أشارت إلى وجود البلديات و الولايات، فقد جاءت بنفس الصياغة و المعنى التي جاءت في دستور 1989، إذ اعتمد المؤسس الدستوري على نفس المصطلحات و العبارات.

¹ المادة 36 من الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22/11/1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج ج، عدد 94 لسنة 1976 والتي تنص على ما يلي: "المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية، وان البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة ."

² أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن قانون البلدية، ج.ج.ج، عدد 06 الصادر في 18 جانفي 1967، معدل و متمم بموجب قانون رقم 81-09 مؤرخ في 4 جويلية 1981، يتعلق بالبلدية، ج.ج.ج، العدد 27، الصادر في 7 جويلية 1981.

³ أمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ج.ج، عدد 23، الصادر في 23 ماي 1969 (ملغى).

⁴ دستور 23 فيفري 1989 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ج.ج، عدد 09، صادرة في 01 مارس 1989.

⁵ بلول جمال، "الجماعات الإقليمية في النظام الدستوري الجزائري و مدى تجسيده للامركزية" أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد-الحقائق والأفاق-، كلية الحق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية المنعقد أيام 2، 3، 4 ديسمبر 2008، ص 23.

ما يمكن استخلاصه هو أن جميع هذه الدساتير أكدت الوجود الدستوري للولاية و البلدية كجماعات إقليمية، تعتمد عليها الدولة للتخفيف عن أعبائها المتزايدة، وقد جعل من البلدية الملجأ الوحيد للوصول إلى تخفيف كل مشاكل المواطنين، التي يصعب على السلطة المركزية جمعها. وعلى وجود المجالس الشعبية كهزمة وصل بين المجتمع المحلي و الهيئات المركزية، وذلك بإيصال المطالب الشعبية و رقابة الهيئات العمومية، فالجماعات المحلية فضاء واسع لتحقيق متطلبات المواطنين و تلبية حاجياتهم المختلفة.

وللتفصيل أكثر عن هذه الفكرة سنتناول في المبحث الأول الوجود القانوني للجماعات الإقليمية كضمان لاستقلاليتها، وفي المبحث الثاني مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية على ضوء الإصلاحات السياسية، و هيئات الجماعات الإقليمية و اختصاصاتها كمبحث ثالث.

المبحث الأول

الوجود القانوني للجماعات الإقليمية كضمان لاستقلاليتها.

يتمحور الوجود القانوني للجماعات الإقليمية أساساً في تكريسها في مختلف الدساتير الجزائرية، و كذلك في مختلف النصوص التشريعية، وسوف نرى كيف أن الدساتير الجزائرية كرست الجماعات الإقليمية (المطلب الأول) ، ثم ننتقل إلى التكريس القانوني للجماعات الإقليمية في ظل الإصلاحات السياسية(المطلب الثاني).

المطلب الأول

التكريس الدستوري للجماعات الإقليمية

لقد تم تكريس الهيئات الإقليمية بصفقتها هيئات لامركزية في مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بدءاً من دستور 1963 حيث تنص المادة 9 منه على ما يلي: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصها. تعتبر البلدية أساساً للمجموعة الترابية و الاقتصادية و الاجتماعية".⁶

فدستور 1963 قد تبنى اللامركزية الإقليمية حتى وان اكتفى بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة للجماعة المحلية⁷، غير أن الدساتير اللاحقة كلها أشارت إلى نوعين من الجماعات المحلية وهي: البلدية و الولاية مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية وهو ما أكدته المادة 36 من دستور 1976⁸ حيث اعتبرت المجموعات الإقليمية هي كل من الولاية و البلدية، وتعتبر البلدية المجموعة الإقليمية، السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة، وان التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري للبلاد لا يكون إلا بقانون .

⁶ المادة 9 من دستور 1963، ج.ر.ج.ج، عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

⁷ تياب نادية ، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر" ، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد،- الحقائق و الآفاق - ، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة،- بجاية - أيام 2،3،4، ديسمبر 2008 ، ص31.

⁸ راجع المادة 36 من دستور 1976.

أما بالنسبة لدستور 1989 نجده تناول موضوع الجماعات الإقليمية بحيث ورد في المادة 15 منه أن البلدية و الولاية هي الجماعات الإقليمية للدولة، و البلدية هي الجماعة القاعدية.⁹ و أضافت المادة 16 منه ما يلي: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".¹⁰ و بصدر دستور 1996 نجد انه لم يأتي بأي جديد مما جاء به دستور 1989 بحيث نجد المادة 15 من دستور 1996 التي تُعَبِّرُ الجماعات الإقليمية للدولة هي كل من البلدية و الولاية، و تُعْتَبَرُ البلدية هي الجماعة القاعدية قد استعملت نفس العبارات التي استعملها دستور 1989 في مادته الخامسة عشر أيضاً.¹¹

المطلب الثاني

التكريس القانوني للجماعات الإقليمية في ظل الإصلاحات السياسية

لقد اعترفت مختلف النصوص التشريعية التي تناولت موضوع الجماعات الإقليمية في الجزائر منذ الاستقلال بطابعها اللامركزي، و هذه النصوص إذا كانت قد عبرت عن شيء فإنها تعبر عن وجود هذه الهيئات الإقليمية كجهات مستقلة عن الإدارة المركزية و تمتعها بالشخصية المعنوية، الشيء الذي يؤهلها لان تمارس صلاحياتها و اختصاصاتها المحددة قانونا بنوع من الاستقلالية، و هذا ما سنراه في كل من قانون البلدية رقم 10-11¹²، و قانون الولاية رقم 07-12¹³ (الفرع الثاني).

⁹ المادة 15 من دستور 1989 التي تنص على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية".

¹⁰ المادة 16 من دستور 1989.

¹¹ المادة 15 من دستور 1996 ج ر ج، عدد 76 المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 معدل و بالقانون 02-03 الممضى في 10 ابريل 2002، الجريدة رقم 25 المؤرخة في 14 ابريل 2002، و التي تنص على أن: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".

¹² قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بقانون البلدية، ج.ر.ج، عدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011.

¹³ قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بقانون الولاية، ج.ر.ج، عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

الفرع الأول: التكريس القانوني للبلدية في ظل الإصلاحات السياسية

لقد عملت الحكومة الجزائرية على إدخال مجموعة من الإصلاحات على منظومتها القانونية بعدما عرف بإحداث جانفي 2011 أين تعهد رئيس الجمهورية بإدخال إصلاحات على المنظومة القانونية حتى تستجيب لطموحات الشعب الجزائري في التغيير الساعي، وأول هذه القوانين التي شرع في تعديلها وإصلاحها هو قانون البلدية، خاصة و ان الأحزاب السياسية و تنظيمات المجتمع المدني نادت بضرورة تعديل قانون 90-08¹⁴ نظرا للثغرات و النقائص الكثيرة التي ظهرت فيه فصدر قانون البلدية الجديد و هو القانون رقم 10-11 و الذي أكد مع التكريس القانوني للبلدية كهيئة إقليمية قاعدية للدولة و أنها تتمتع بالشخصية المعنوية و لها ذمة مالية مستقلة، و ان البلدية تستحدث و تنشأ بموجب قانون و هو ما أكدته المادة الأولى من القانون 10-11¹⁵.

إذن من خلال هذه المادة يتبين لنا أن المشرع لم يأتي بأي جديد فيما يتعلق بتعريف البلدية، ولكن ما نلاحظه هو تغيير طفيف في العبارات باستبدال كلمة الأساسية بالقاعدية، وعبارة الاستقلال المالي بالذمة المالية المستقلة أما فيما يخص الوجود المادي للبلدية فقد عالجته المادة السادسة من القانون 10-11 بحيث منح المشرع الجزائري للبلدية الاسم، الإقليم و المقر الرئيسي¹⁶.

الفرع الثاني: التكريس القانوني للولاية في ظل الإصلاحات السياسية

تعتبر الولاية جماعة إقليمية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي و تحدث بموجب قانون¹⁷، ولعل الاعتراف بالولاية يعني الاعتراف بوجود كيانات قانونية تستقل بموطنها الخاص و أجهزتها الإدارية و ذمتها المالية و مواردها البشرية، وتعود نشأة الولاية إلى الأمر

¹⁴ قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07-04-1990 يتضمن قانون البلدية ج.ر.ج. عدد 15، الصادرة في 11-04-1990 (ملغى).

¹⁵ تنص المادة 1 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على ما يلي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون".

¹⁶ تنص المادة 6 من القانون رقم 10-11 على ما يلي: "للبلدية اسم و إقليم و مقر رئيسي".

¹⁷ أنظر المادة 1 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

69-38 الذي اعتبرها كهزمة وصل بين الدولة و البلديات، ونظرا للمكانة التي تحتلها الولاية في التنظيم الإداري الجزائري قام المشرع بتقنينها في قوانين خاصة بها بداية بالأمر رقم 67-24 ثم القانون رقم 90-09 .

و لكن الأحزاب السياسية و المجتمع المدني عندما تفتن للثغرات و النقائص الموجودة في القانون رقم 90-09 نادت بضرورة تعديله، وفعلاً كان ذلك في 2012 حيث قام رئيس الجمهورية بإدخال إصلاحات جديدة من شأنها الاستجابة لطموحات الشعب، و صدر قانون الولاية رقم 12-07 الذي أكد التكريس القانوني للولاية فاعتبرها الجماعة الإقليمية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و لها ذمة مالية مستقلة، و هي أيضاً الدائرة الإدارية الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية.

والملاحظ أن قانون الولاية الجديد(12-07) لم يأتي بأي جديد فيما يخص بتعريف الولاية الوارد في المادة 1 من القانون 90-09¹⁸ و إنما قام المشرع الجزائري باستبدال المصطلحات، حيث استبدل مصطلح الاستقلال المالي، بعبارة الذمة المالية المستقلة، كما قام بحذف بعض العبارات، مثل: ' تشكل مقاطعة إدارية للدولة و تنشأ الولاية بقانون'! أما فيما يخص الوجود المادي للبلدية فقد عالجته المادة 9 من القانون رقم 11-10 بحيث منح المشرع الجزائري للولاية الاسم، الإقليم و المقر الرئيسي¹⁹

إذن ما نلاحظه من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قد أعطى دورا هاما للولاية كي تقوم بمساعدة الدولة في تسيير شؤون البلاد، وذلك من خلال الاعتماد عليها في بناء روح التشاور و التعاون فيما بين الجماعات الإقليمية و الدولة ، كما منح لها صلاحية المساهمة في كثير من المهام الملقة على عاتق الدولة، كالمساهمة في حماية البيئة و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين لان الولاية أوجدت بالشعب و من أجل خدمته، و كل هذه الاختصاصات تحدد لها بموجب القانون.

¹⁸ راجع المادة 1 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

¹⁹ تنص المادة 9 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على مايلي: للولاية اسم و إقليم و مقر رئيسي يحدد الاسم و المقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي و يتم كل تعديل لذلك حسب الأشكال نفسها. يتطابق إقليم الولاية مع أقاليم البلديات التي تتكون منها".

المبحث الثاني:

مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية على ضوء الإصلاحات السياسية الأخيرة.

إن الأساس الوحيد الذي يعتمد عليه نظام اللامركزية الإدارية هو وجود هيئات إقليمية مستقلة، بمعنى استقلالية الهيئات الإقليمية يعتبر الأساس لتحقيق نظام اللامركزية الإدارية وان هذه الاستقلالية تتعلق بوجود الجماعات الإقليمية من خلال تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية و تكريسها في قوانين و دساتير الدولة و الاعتراف لها بالشخصية المعنوية ، و الذمة المالية المستقلة (المطلب الأول) ، و التمتع باختصاصات محلية (المطلب الثاني) ، ثم اعتبار الانتخاب أداة قانونية لتدعيم استقلالية الجماعات الإقليمية (المطلب الثالث).

المطلب الأول:

تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة أداة لاستقلال

الجماعات الإقليمية

سنقوم في هذا المطلب بدراسة تحليلية و نقدية لتمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية

المعنوية (الفرع الأول) ، و الذمة المالية المستقلة (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية

تعتبر الشخصية المعنوية العنصر الرئيسي التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية، فلا يمكن لهذا الأخير اعتبار هذه الوحدات أشخاصا إدارية مستقلة من دون اعتراف المشرع لها بالشخصية المعنوية²⁰ و هذا ما أكدته المادة الأولى من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية حيث ترى أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و التي تتمتع بالشخصية المعنوية و

²⁰ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين الشمس، مصر،

1973، ص13.

الذمة المالية المستقلة، و لا يمكن أن تحدث البلدية إلا بموجب قانون²¹، وتقابلها المادة الأولى أيضا من القانون 07-12²² المتعلق بالولاية و التي تعترف لها بالشخصية المعنوية .

و هذا بالإضافة إلى أن نظام اللامركزية الإدارية يقوم على أساس تقسيم الدولة إلى وحدات جغرافية يمنحها المشرع الشخصية المعنوية.²³

وما نقصده بالشخصية المعنوية هو أهلية الجماعات الإقليمية لاكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات، بحيث يكون لها مصلحة جماعية مشتركة و مستقلة عن مصالحها الذاتية والفردية وان يكون لها غرض مشترك تسعى لتحقيقه.²⁴

الفرع الثاني: تمتع الجماعات الإقليمية بذمة المالية المستقلة

إن ما يدعم استقلالية الجماعات المحلية أو الإقليمية هو تمتعها بالذمة المالية المستقلة، فهو مبدا قانوني تم النص عليه بموجب النصوص القانونية المؤطرة للجماعات المحلية مثلما ورد في نص المادة الأولى في كل من القانون 10/11 حيث نصت على مايلي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب قانون".²⁵، و هو ما ورد في قانون الولاية 07-12 حيث تنص المادة الأولى منه

²¹ المادة 1 من القانون 10/11 التي تنص: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة. و تحدث بموجب قانون."

²² المادة 1 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة."

²³ ففي فرنسا مثلا: (لا تعتبر الدوائر و المقاطعات وحدات محلية بل فروعاً للحكومة المركزية، و لم تصبح الأقاليم جماعات محلية إلا بعد صدور القانون 213 لسنة 1982 .

أما في مصر فان الأحياء و المراكز لم يضاف عليها المؤسس الدستوري صفة وحدة محلية، ولم تصبح كذلك إلا بعد صدور القانون رقم 52 لسنة 1975 المتعلق بنظام الحكم المحلي و الذي بموجبه منحت الشخصية المعنوية لوحدات الإدارة المحلية أهمية قصوى في التنظيم الإداري نظرا لعدم اقتصار فكرة الشخصية القانونية على الأشخاص الطبيعية و إن اللامركزية الإقليمية تتحقق بمنح جزء من إقليم الدولة وسلطة الإشراف على المرافق المحلية).

²⁴ عوايدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، الطبعة الثالثة، د م ج، الجزائر 2005، ص 182.

²⁵ عد إلى المادة الأولى من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة".²⁶

وما نقصده بالذمة المالية المستقلة أو الاستقلال المالي للجماعات المحلية هو توفر الوسائل المالية اللازمة التي تمكن الجماعات المحلية من ممارسة مشاريعها و برامجها و هذا لأنه في النظام اللامركزي لا بد من إعطاء الجماعات الإقليمية الموارد اللازمة للتكفل باختصاصاتها لان وجود الموارد المالية الخاصة بالجماعات الإقليمية هي العنصر الأساسي للامركزية الإدارية.

المطلب الثاني:

التمتع باختصاصات محلية مظهر من مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية

إن اقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية و إسنادها إلى الهيئات الإقليمية هذا ما يساعد في تحقيق اللامركزية الإقليمية، على أن تحدد لها السلطة التنفيذية المصالح المحلية التي على هذه الهيئات إتباعها، وهذا وفقاً للتشريع و ذلك من اجل المحافظة على استقلاليتها بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية، وكي تتمتع هذه الهيئات أيضا بسلطة اتخاذ القرارات أثناء ممارستها لمهامها.

وسوف نقوم في هذا المطلب بتبيان الوجود القانوني للمصالح المحلية المتميزة للمصالح الوطنية (الفرع الأول)، و التمتع بسلطة اتخاذ القرارات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

تعتبر المصالح المحلية ذلك الاتحاد الذي يعبر عن احتياجات سكان إقليم ما أو جهة معينة من الدولة، وتختلف المصالح المحلية عن المصالح الوطنية العامة و المشتركة بين جميع

²⁶ المادة الأولى من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

المواطنين²⁷، و لمعرفة المصالح الوطنية من المصالح المحلية فكل ما يهم الدولة في مجموعها يترك للحكومة المركزية ما عدا ذلك فيعتبر من اختصاص الهيئات اللامركزية (مصالح عمومية) و أحيانا يتولى المشرع الجزائري مهمة تحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، حيث يبين المشرع للهيئات المحلية الاختصاصات التي تتولاها حصرياً، و كل اختصاص خارج عنها فلا تتولاها إلا بإذن مسبق أو يقوم بحصر الاختصاصات الخاضعة للتصديق إلى جانب ذلك²⁸،

أما فيما يخص معيار التمييز بين المصالح المحلية و المصالح الوطنية في الجزائر فعموماً ذلك أمر نسبي يتأثر بالظروف السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية ن لكن ثمة مرافق هي مصالح وطنية بطبيعتها كمرفق الدفاع و العدالة و الأمن، و على ذلك فتحدد ما يعتبر من الشؤون المحلية مسالة ذاتية تتعلق بمدى نية المشرع في التنازل عن هذا الجزء أو ذاك من وظائف الأجهزة المحلية، تخفيفاً للعبء على الجهاز المركزي من جهة و تقريب المواطن من مراكز اتخاذ القرار من جهة ثانية تحقيقاً للديمقراطية²⁹.

ومن بين المصالح العمومية التي حددها المشرع في كلا من قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 و التي تسعى الجماعات الإقليمية لتحقيق ما ينفع مواطنيها، فهي تقوم بتزويد القرى و المد اشتر بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة، فبعض القرى الموجودة في دائرة سوق الاثنين لا تزال لحد اليوم تعاني من أزمة المياه الصالحة للشرب. كما تقوم (الجماعات الإقليمية) بصيانة الطرقات و إشارات المرور، وهي تسعى إلى نشر العلم و المعرفة بطريقة غير مباشرة و ذلك بتوفير وسائل النقل الجماعي (النقل المدرسي) ولأنه لحد اليوم هناك بعض القرى تفتقر لوسائل النقل، كما يمكن للولاية قيام المراكز

²⁷ تسبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر « وهم أم حقيقة؟»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع " تحولات الدولة " جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009 ص 25.

²⁸ جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر، طبعة ثانية، الجزائر، 1988، ص ص 18-19.

²⁹ مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، الجزائر 2002، ص 139.

الخاصة برعاية الطفولة و الأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة، كما تسهر بالحفاظ على المساحات الخضراء³⁰ ... الخ .

الفرع الثاني: تمتع الجماعات الإقليمية بسلطة اتخاذ القرارات

إن سلطة اتخاذ القرارات تعرف في القانون الإداري بسلطة المبادرة أي مباشرة الشخص اللامركزي لاختصاصاته بمحض إرادته دون تدخل السلطة المركزية لتولى بنفسها هذه الاختصاصات³¹، وتظهر سلطة الجماعات المحلية أثناء اتخاذ قراراتها في القانون الجزائري من خلال عدم أحقية السلطة المركزية في تعديل القرارات الصادرة من الهيئات المحلية حتى و إن كانت هذه القرارات خاضعة لتصديقها بحيث يكون للجماعات المحلية الحق و إن كانت القرارات بداية من إطار اختصاصها دون أن تتقيد في هذا المجال من قبل سلطة عامة أخرى، حتى في الحالات الاستثنائية التي يجب أن تعرض للمصادقة عليها من السلطة المركزية فلا يمكن لهذه الأخيرة سوى الموافقة أو عدم الموافقة دون أن يصل الأمر إلى حق تعديل الأعمال و استبدالها³²، ففي حالة حدوث كوارث طبيعية أو تكنولوجية على إقليم بلدية ما فان رئيس المجلس الشعبي البلدي يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات³³ هذا على مستوى البلدية، أما على مستوى الولاية فالوالي يسعى دائما لاتخاذ القرارات التي يراها في صالح الشعب.

وهو ما أكده الأستاذ احمد محيو حيث قال: "فان إعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما يعني إن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية و تكلف هذه الأجهزة بالتصويت

³⁰ راجع المادة 141 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³¹ قباني خالد، اللامركزية و مسالة تطبيقاتها في لبنان، الطبعة الأولى ، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، 1981 ص. 89-90 .

³² جعفر انس قاسم، ديموقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، دم ج، الجزائر، 1985، ص15.

³³ تنص المادة 90 من القانون 10-11 على ما يلي: "في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما".

كلها أو جزئيا على إيرادات و نفقات الهيئة و بإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها و تتحمل مسؤولية أعمالها " 34.

ما يمكننا فهمه من خلال ما قاله "احمد محيو" أن إعطاء الاستقلالية للجماعات المحلية هذا ما يجعل لها سلطة حقيقية في اتخاذ القرارات وهذا يعتبر مظهر من مظاهر استقلاليتها ، فمن جانب البلدية فهي تتخذ القرارات المفيدة دون أن تعرضها على سلطة الدولة و دون تدخل أجهزتها لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو في تعديلها ، أما من جانب الولاية فهي هيئة لامركزية، و للمجلس الشعبي الولائي اتخاذ القرارات و التدابير التي يراها صالحة، و دور ممثل الحكومة ما هو إلا التدخل للسهر على مطابقة القرارات للقوانين و الأنظمة .

المطلب الثالث:

الانتخاب كأداة قانونية لتدعيم استقلالية الجماعات الإقليمية

لا يتم تحقيق الديمقراطية المحلية إلا عن طريق الانتخاب إذ يعتبر من وجهة نظر القانون عنصرا أساسيا من عناصر قيام الإدارة المحلية و شرطا لازما لقيام اللامركزية الإقليمية ذلك لأنه يحقق الاستقلالية و من دونه تكون الهيئات المحلية في حالة تبعية للسلطة المركزية ، و متى انعدم الاستقلال انعدمت الإدارة المحلية بالمعنى القانوني.³⁵

وعلى هذا الأساس فإن مبدأ الديمقراطية المحلية يستوجب أن تسيّر الهيئات الإقليمية من طرف مجالس منتخبة هذا لأن السلطات المحلية لا يمكن تعيينها من طرف الدولة، وقد تناولت هذا المبدأ مختلف القوانين الأساسية للدولة الجزائرية و كذا القوانين المؤطرة للجماعات المحلية ف دستور 1976 في مادته السابعة بحيث يعتبر المجلس الشعبي البلدي هو

³⁴ محيو احمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية،ترجمة عرب، صاصيلا، طبعة خامسة ، د م ج، الجزائر 1969،ص97.

³⁵ شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986 ص16.

هيئة يتم فيها التعبير عن إرادات الشعب كما انه القاعدة الأساسية للامركزية و مكان تحقيق الديمقراطية و مساهمة الشعب في تسيير شؤونهم المحلية³⁶.

أما دستور 1996 فقد أشار في المادة 14 منه على أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية، و المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته كما يراقب عمل السلطات العمومية.³⁷

أما المشرع الجزائري فيعتبر الانتخاب أداة يعبر فيه الشعب عن إرادته في تسيير شؤونهم المحلية، كما يعتبره الطريقة التي بموجبها يختار المواطنون من يمثلهم و يسير شؤونهم المحلية. وبالتالي سعى لتكريس مبدأ الانتخاب في الدستور و مختلف القوانين الأساسية المؤطرة للجماعات المحلية، وهو ما جاء به قانون الانتخابات 2012³⁸

الفرع الأول: دور الانتخاب في تحقيق استقلالية المجالس المحلية

إن أعضاء الهيئات الإقليمية لا بد أن تكون منتخبة وليست معينة³⁹ لان التعيين سيجعلهم مجرد موظفين عموميين تحت سلطة الإدارة التي قامت بتعيينه و بالتالي ستطالبهم سلطة الإدارة و على رأسها سلطة التأديب كما أن الانتخاب كأسلوب في تنصيب الممثلين المحليين بمنحهم قدرا معيناً من الحرية و المبادرة ، و الممارسة الفعلية لمهامهم الانتخابية و التعبير

³⁶ المادة 7 من دستور 1976 السالف الذكر، التي تنص على: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، و الإطار الذي تم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية، و تتحقق فيه الديمقراطية كما أن القاعدة الأساسية للامركزية و مساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات."

³⁷ المادة 14 من دستور 1996 التي تنص على ما يلي: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، و يراقب عمل السلطات العمومية." (وأما من ناحية القوانين المؤطرة للجماعات المحلية فتتمثل في كلا من قانوني البلدية و الولاية و هو ما أكدته المادة 3 من القانون 08/90 حيث ورد في منصوصها أن البلدية يديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية، لكن بالمقارنة مع ما جاء به القانون الجديد 11 / 10 فنجد المادة 15 التي أضافت للمجلس الشعبي البلدي و للهيئة التنفيذية هيئة ثالثة هي إدارة ينشطها الأمين العام.)

³⁸ القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بنظام الانتخابات ج، ر، ج، ج، عدد 01 الصادرة في 14 جانفي 2012 .

³⁹ المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات.

عن إرادتهم و عن مصالح منتخبهم، و هذا ليس متوفر بالقدر الكافي لدى الموظف العمومي⁴⁰.

وما يمكن فهمه في هذا المجال انه إذا كان الانتخاب يحقق نوع من استقلالية المجلس المنتخب على مستوى البلدية إلى حد ما هذا بالنظر إلى الصلاحيات التي يتمتع بها رئيسه (رئيس المجلس المنتخب) لكن الأمر يختلف بالنسبة للمجلس المنتخب على مستوى الولاية، وهذا لان رئيس المجلس الشعبي الولائي يتمتع بصلاحيات محدودة سواء من الناحية النظرية أو الواقعية، و التي لا تتجاوز حدود إدارة الجلسات و التنسيق مع والي الولاية ، إلى جانب إرسال الاستدعاء و طلب المساعدة المادية من والي لتسهيل سير أشغال المجلس كما انه لا يتمتع بسلطة الرئيس الإداري ، بحيث ليست له سلطة على الموظفين و المستخدمين حتى في ديوانه الشخصي ، بعكس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يملك كل هذه السلطات باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للمستخدمين في بلديته، وان التقليل من صلاحيات مجلس الشعبي الولائي إن عبر عن شيء فهو يعبر عن رغبة المشرع الجزائري في عدم خلف سلطة تنفيذية موازية لسلطة الوالي على مستوى الولاية.

إذن من خلال ما سبق يمكن القول أن معظم النصوص القانونية تعترف للجماعات الإقليمية بنوع من الاستقلالية هذا بالنظر إلى الاختصاصات التي تتمتع بها في مختلف المجالات.

الفرع الثاني: الآراء الفقهية بشأن انتخاب أعضاء هيئات الجماعات الإقليمية

إن الانتخاب هو الأداة العملية لتحقيق الديمقراطية إذ يعتبر الوسيلة الفعالة التي تمكن المواطنين من التعبير عن آرائهم و المشاركة في تسيير شؤونهم بأنفسهم من خلال اختيار ممثليهم الذين يقومون بتسيير شؤونهم المحلية لما كان من المستحيل على جميع أبناء الوحدة المحلية القيام بذلك كان الانتخاب هو الوسيلة الأساسية لذلك، و لكن نميز بين رأيين

⁴⁰ تياب نادية ، المرجع السابق، ص34 .

فقهيين بشأن هذه المسألة أو العملية، فنجد رأي مؤيد لمبدأ الانتخاب و رأي آخر معارض لهذا المبدأ و هذا ما سنقوم بعرضه.

أولا :الاتجاه المؤيد لمبدأ انتخاب أعضاء هيئات الجماعات الإقليمية

يرى أنصار هذا الاتجاه أن التمثيل الإداري يختلف عن التمثيل السياسي، لان هذا الأخير يقوم على الانتخاب الذي هو أساس الديمقراطية، و إن الهدف من الاعتماد على نظام اللامركزية الإدارية هو الوصول إلى ديمقراطية الإدارة المحلية و لا يتحقق ذلك إلا بطريقة انتخاب من يقوم بتسيير الشؤون المحلية على مستوى الجماعات الإقليمية، فيكون بذلك انتخاب أعضاء المجالس المحلية احد الأركان الجوهرية لضمان استقلاليتها، فنظام اللامركزية هو امتداد لفكرة الديمقراطية في القطاع الإداري⁴¹.

وهو ما ذهب إليه "سليمان محمد الطماوي" الذي يعتبر أن الانتخاب ضروري لقيام نظام لا مركزي بقوله : "أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية الإدارية أن يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم وان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابتا عنهم "⁴².

ما نفهمه من ما قاله سليمان الطماوي أن أبناء الوحدة المحلية هم من يقومون بإشباع حاجياتهم بأنفسهم وذلك باختبار الشخص المناسب الذي يمثلهم نيابة عنهم.

ولأنصار هذا الاتجاه حجج قانونية بحيث يرون إن الانتخاب يكون شرطا أساسيا لقيام اللامركزية الإدارية، فتحقق استقلالية أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معنيين إذ يبقون في حالة تبعية للسلطة المركزية من خلال الرقابة الرئاسية المفروضة عليهم⁴³.

إذن فالحجج القانونية التي يعتمد عليها أنصار هذا الموقف، هو اعتمادهم على أسلوب الانتخاب و يرون انه الشرط الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية، فتحقق استقلالية أعضاء

⁴¹ تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 20.

⁴² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في قانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 57.

⁴³ تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 15.

المجلس المحلية عن السلطة المركزية عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معينين لان أسلوب التعيين يجعلهم (المعينين) تحت سيطرة السلطة المركزية، وبالتالي لا يمكننا الحديث عن استقلالية أعضاء الهيئات الإقليمية.

ثانياً:الاتجاه المعارض لمبدأ انتخاب أعضاء هيئات الجماعات الإقليمية

يرى مناصرو هذا الاتجاه أنه لا ضرورة للانتخاب لتشكيل الهيئات اللامركزية الإدارية و يصرون على أن الانتخاب ليس شرطاً أساسياً لاستقلالية الجماعات المحلية، فمن الناحية القانونية ينبغي أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلالية بغض النظر عن الوسيلة التي تتحقق بها هذه الاستقلالية، و من بين هؤلاء الأنصار نجد الأستاذ "فؤاد العطار" الذي يرى انه "ليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم شرط أن يكفل لهم استقلاليتهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية ،فالشرط الأول لتحقيق اللامركزية هو استقلال الهيئات المحلية و أي وسيلة تؤدي إلى تحقيق هذا الشرط تعد صالحة في حد ذاتها لتحقيق نظام اللامركزية و من ثم يستوي أن تكون هذه الوسيلة ، الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما " .⁴⁴

من بين الحجج هناك من يضيف عامل الكفاءة لان السلطات المركزية إذا عينت ستقوم بتعيين كفاءات وإطارات لهم تجربة بينما في الانتخابات لا توجد هناك شروط و معايير للترشح فيمكن أن ينتخب أشخاص ليس لديهم الكفاءات الضرورية ولا الخبرة في التسيير و التجربة بينت أن في بعض المجالس البلدية و الولائية وحتى المجالس الوطنية ينتخب أشخاص ليس لديهم الكفاءة وهم ما يشكل تعطيل لتسيير شؤون المواطنين و الشؤون العامة، ويحول ذلك في بعض الحالات دون تحقيق التنمية المحلية المنتظرة و دون إيجاد حلول لمشاكل المواطنينالخ.

⁴⁴العطار فؤاد ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة، مصر، 1970 ص207

المبحث الثالث:

هيئات الجماعات الإقليمية و اختصاصاتها

الجماعات الإقليمية في الجزائر هي البلدية و الولاية و تتشكل هذه الهيئات من مجالس منتخبة تختص بتنفيذ المداولات ، ففي هذا المبحث سنقوم بدراسة تحليلية لهذه الهيئات و تبين اختصاصاتها.

المطلب الأول:

هيئات البلدية و اختصاصاتها

تعتبر البلدية الخلية الأساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر و كونها تشكل قاعدة المجتمع و قد حظيت باهتمام السلطات المركزية من خلال النصوص القانونية و الدساتير التي بينت الإطار القانوني و الوظيفي للبلدية

وهو ما أشار إليه قانون البلدية رقم 10-11 في المادة 15 منه على أن هيئات البلدية ثلاثة وهي : هيئة مداولة، و تتمثل في المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، و إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية⁴⁵، هذا ما سوف نراه بالتفصيل من خلال الفروع الآتية، حيث خصصنا لكل هيئة فرع خاص بها، هيئة مداولة (الفرع الأول)، هيئة تنفيذية (الفرع الثاني)، و إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية (الفرع الثالث)

أما فيما يخص الأجهزة التنظيمية التي جاء بها قانون 08/90 فهي: المجلس الشعبي

البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي.⁴⁶

⁴⁵ المادة 15 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، التي 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. تمارس هيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما."

⁴⁶ المادة 13 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية التي تنص على ما يلي: "هيئات البلدية هما:

- المجلس الشعبي البلدي،

- رئيس المجلس الشعبي البلدي."

إذن المشرع الجزائري في القانون الجديد رقم 10-11، بعدما كانت هيئات البلدية في القانون القديم (08-90) هما هيئتان المجلس الشعبي البلدي، و رئيس المجلس الشعبي البلدي، أضاف المشرع هيئة ثالثة تتمثل في الأمين العام للبلدية كمنشط لإدارة البلدية يقوم بأعماله تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي كهيئة منتخبة.

هو جهاز للمداولة و يعتبر الجهاز الأساسي في البلدية⁴⁷، يشرف على إدارة البلدية جهاز منتخب يمثل جهاز المداولة و الجهاز الأساسي في البلدية و الوسيلة الرئيسية لتحقيق اللامركزية و تجسيد مبدأ المشاركة الجماعية، و أداة لتحقيق مبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي و خاصة التغييرات السياسية و التعددية الحزبية التي عرفتها الجزائر، ففي قانون الانتخابات القديم 1997⁴⁸ كان أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتراوح ما بين 7 أعضاء إلى 33 عضو وذلك حسب عدد سكان البلدية، وينتخب هؤلاء الأعضاء لمدة 5 سنوات من قبل جميع سكان البلدية بالاقتراع العام، المباشر والسري⁴⁹ بينما قانون الانتخابات الجديد (2012) فقد تمت مراجعة عدد المقاعد في المجالس المنتخبة فاصغر مجلس يجب أن يحتوي على 13 عضو⁵⁰.

أولاً: طريقة انتخاب المجلس الشعبي البلدي.

يتم انتخاب المجلس الشعبي البلدي بطريقة الاقتراع العام، المباشر والسري⁵¹، غير أن الاقتراع قد يكون غير مباشر في حالة واحدة عددها المؤسس الدستوري في دستور 1996 وهي حالة الظروف الخطيرة جدا حيث لا يسمح بإجراء انتخابات عادية⁵².

⁴⁷ لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، (النشاط الإداري) الطبعة الأولى، لباد، الجزائر 2006، ص131.

⁴⁸ قانون عضوي رقم 07-97، مؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج عدد 12، صادر في 06 مارس 1997

⁴⁹ المادة 2 من دستور 1997 .

⁵⁰ المادة 79 من قانون رقم 01-12 المتعلق بالانتخابات

⁵¹ راجع المادة 2 من الأمر رقم 01-12، المتعلق بالانتخابات.

⁵² راجع المادة 02 من دستور 1996.

وينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة⁵³، تجري الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة التي تسبق القضاء المدة النيابية الجارية.

وأضافت المادة 66 من قانون العضوي 01-12⁵⁴ المتعلق بالانتخابات كيفية توزيع المقاعد المطلوبة شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى لا تؤخذ في الحسبان القوائم التي لم تحصل على نسبة 7% على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

ثانياً: تشكيلة المجلس الشعبي البلدي

يتغير عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان و الإسكان⁵⁵، كما هو موضح في الجدول الآتي:

عدد السكان في البلدية (نسمة)	عدد الأعضاء
10.000 نسمة	13 عضوا
10.000 إلى 20.000 نسمة	15 عضوا
20.001 إلى 50.000 نسمة	19 عضوا
50.001 إلى 100.000 نسمة	23 عضوا
100.001 إلى 200.000 نسمة	33 عضوا
200.001 أو يفوقه.	43 عضوا

⁵³ المادة 65 من قانون الانتخابات 2012 .

⁵⁴ عد إلى المادة 66 من قانون الانتخابات 2012.

⁵⁵ تنص المادة 79 من قانون الانتخابات 01-12 على ما يلي: "يتغير عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان و الإسكان"

إذن ما يمكن استنتاجه من خلال الجدول أن عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتعلق بعدد سكان البلدية فكلما ارتفع عدد سكان البلدية كلما زاد ذلك في عدد الأعضاء، وقانون البلدية 10-11 لم يتناول في مواده على تشكيلة المجلس الشعبي البلدي لذلك وجب علينا العودة الى قانون الانتخابات لسنة 2012.

ثالثا: أعمال المجلس الشعبي البلدي

لتسيير المجلس الشعبي البلدي، يعقد هذا الأخير عدة دورات يجري خلالها مداولات المجلس الشعبي البلدي، كما يشكل لجانا متخصصة، وهذا ما سوف نراه من خلال تحليلنا لسير عمل المجلس الشعبي البلدي.

أ) دورات المجلس الشعبي البلدي

يعقد المجلس الشعبي البلدي دورات عادية كما يمكنه أن يجتمع في دورات غير عادية (استثنائية)⁵⁶، فبالنسبة للدورات العادية يجب على المجلس أن يعقد دورة كل 3 أشهر أي 4 دورات عادية في السنة، وهذا ما نصت عليه المادة 14 من القانون (08/90)⁵⁷. أما بالنسبة للدورات الغير العادية فقد أشارت إليها المادة 15 من نفس القانون⁵⁸.

⁵⁶ بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص78 .
⁵⁷ تنص المادة 14 من قانون رقم 08-90 على أنه: " يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة (03) أشهر."

⁵⁸ المادة 15 من نفس القانون 08-90، التي نصت على: "يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، بطلب من رئيسه أو من ثلث أعضائه، أو من الوالي."

أما بصدور قانون البلدية الجديد (10/11) فإن المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام وهذا ما نصت عليه المادة 16 من نفس القانون.⁵⁹

إذن ما نلاحظه هو أن قانون البلدية الجديد وسع فيما يخص عدد دورات المجلس الشعبي البلدي فبعد ما كانت تعقد دورة واحدة كل ثلاثة أشهر أي أربع دورات عادية في السنة، أصبح المجلس يعقد دوراته كل شهرين أي حوالي 6 دورات في السنة.

وأضافت المادة 17 من نفس القانون فيما يخص الدورات الغير عادية حيث نصت على ما يلي: " يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك من رئيسه أو ثلثي 3/2 أعضائه أو بطلب من الوالي."

أما في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون⁶⁰، ففي هذه الحالة يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون ويعقد دوراته في مقر البلدية.

إلا انه في حالة القوة القاهرة المعلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية⁶¹ كما يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع آخر يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويحدد تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية.

⁵⁹ المادة 16 من قانون رقم 10/11، التي نصت على: "يجتمع المجلس الشعبي البلدي كل شهرين (2) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام.

يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي و يصادق عليه في أول دورة.

يحدد النظام الداخلي النموذجي و محتواه عن طريق التنظيم."

⁶⁰ المادة 17 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁶¹ المادة 19 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

ب) مداولات المجلس الشعبي البلدي:

إن أول مسألة تبدأ بها مداولات المجلس الشعبي البلدي هي مشروع جدول أعمالها، الذي يخضع للتصويت من قبل الأعضاء، بحيث يجوز أية نقطة أو إضافة بعض النقاط فيه.

والقاعدة أن تجري مداولات المجلس الشعبي البلدي و تحرر باللغة العربية، و تعد المداولة مقبولة بموافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، و في حالة تساوي الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحاً. باستثناء المادة 52 من القانون 10/11 نجد أن المجلس الشعبي البلدي يعالج الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات⁶² و يجب أن تجري المداولات و تحرر باللغة العربية و هذا ما نصت عليه المادة 53 من نفس القانون:⁶³

ومع مراعاة أحكام المواد 57، 59، و 60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية.

وأضافت المادة 55 من القانون 10/11 على أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تحرر وتسجل في سجل خاص حسب ترتيبها الزمني مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وتوقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي أمام الوالي في أجل ثمانية (8) أيام مقابل وصل بالاستلام⁶⁴.

أما إذا قمنا بقراءة المادة 57 من القانون 10/11 نجد أنها تنص على أن هناك بعض المداولات التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي و هي تلك المداولات التي

⁶² المادة 52 من قانون رقم 10-11 و التي تنص: يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات."

⁶³ المادة 53 من قانون رقم 10-11 و التي تنص على: "يجب أن تجري و تحرر مداولات و أشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية."

⁶⁴ للمزيد راجع المادة 55 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية

تتعلق بالميزانيات و الحسابات ،قبول الهبات و الوصايا الأجنبية ،اتفاقيات التوأمة، و التنازل عن الأملاك العقارية البلدية .⁶⁵

ثانيا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية، و يساهم بصفة خاصة إلى جانب الدول في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه⁶⁶، وقد قنن المشرع الصلاحيات، ويمكن إجمال هذه الصلاحيات في النقاط التالية:

(أ) في مجال التهيئة العمرانية والتنمية:

تتولى البلدية إعداد مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى الموافق لعهدته ويصادق عليه المجلس بموجب مداولة، وتعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا، بالتنسيق مع مخطط الولاية وأهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة والتنمية المستدامة⁶⁷.

يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي لتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، كما أضافت المادة 108 ، أن المجلس الشعبي البلدي يشارك في

⁶⁵المادة 57من القانون 10/11 التي تنص على:"لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما لا يأتي: - الميزانيات و الحسابات،

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية

- اتفاقيات التوأمة،

⁶⁶المادة 2 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية.

⁶⁷ العيشي علاء الدين شرح قانون البلدية، شرح قانون البلدية (قانون رقم 10-11)، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، دار الهدى للنشر و التوزيع، 2011، ص28 .

إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.⁶⁸

و الملاحظ أن التنمية المحلية في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية هو نفسه التي تناولها قانون البلدية القديم (08/90)، و المشرع الجزائري في كلا القانونين اوجب أن تكون برامج التنمية للبلدية موافقة لأهداف المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و كذا المخططات التوجيهية القطاعية.⁶⁹

ب) في مجال التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز.

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات كثيرة في مجال التعمير و التجهيز و الهياكل القاعدية فأكد المشرع في قانون البلدية الجديد على ضرورة أن تتزود البلدية بكل أدوات ووسائل التعمير⁷⁰ فنقوم البلدية بالتأكد من احترام تخصيص الأراضي المعدة للبناء أو الزراعة، كما تسهر على مراقبة مدى مطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرامج التجهيز و السكن و مكافحة السكنات الهشة الغير قانونية⁷¹

وتخضع عمليات بناء و استغلال و استعمال البنايات و المؤسسات الصناعية و التجارية و الحرفية و الزراعة إلى مقتضيات حماية البيئة و تفادي إحداث التلوث الجوي و الحد منه⁷² و ما نقصده بالتلوث الجوي بمفهوم القانون هو إدخال مواد بصفة مباشرة أو غير مباشرة في الفضاءات المغلقة التي من شأنها إحداث خطر على الصحة البشرية، و التأثير على التغيرات المناخية أو إفقار طبقة الأوزون.⁷³

⁶⁸ انظر المادة 108 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية.

⁶⁹ المادة 114 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁷⁰ المادة 113 من قانون 10/11، .

⁷¹ للمزيد راجع المادة 115 من قانون 10-11.

⁷² المادة 45 من الأمر رقم 10-03 المؤرخ في 19 يوليو، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج، ر، ج، ج، عدد 43، الصادر في 25 يوليو 2003.

⁷³ المادة 44 من قانون حماية البيئة 2003

ضف إلى ذلك فرئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بعدة صلاحيات في هذا المجال نذكر منها ما يلي:

- الرقابة الدائمة لمشاريع البناء و التأكد من مدى مطابقتها للتشريعات العقارية.
- حماية الطابع الجمالي المعماري و إنتاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية.
- حماية التراث العمراني و المواقع الطبيعية نظرا لقيمتها التاريخية و الجمالية .
- إعداد المخططات العمرانية أهمها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي.

و ما نلاحظه في هذين المجالين أنهما يعتبران من أهم المجالات التي فشلت الجماعات الإقليمية في الجزائر في تحقيقه لاسيما البلدية منها نظرا للخراب العمراني الذي تعاني منه معظم البلديات و التأثير السلبي له على مختلف الجوانب الاجتماعية و الاقتصادية الأخرى.

أما من جانب حماية البيئة فكل مشروع يحتمل الإضرار سواءا تعلق الأمر بالنسيج العمراني أو المواقع الطبيعية و الأثرية يقتضي موافقة المجلس الشعبي البلدي⁷⁴.

وما نلاحظه من هذين المجالين انه رغم الأهمية التي يحتلانها في تحقيق التنمية المستدامة إلا أن الجزائر فشلت في تحقيقه، ويظهر ذلك في الخراب العمراني التي تعاني منه معظم بلديات الجزائر.

ج) في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة

لقد وسع المشرع الجزائري في صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي البلدي بحيث له صلاحيات في المجال الاجتماعي فيقوم بانجاز مؤسسات التعليم الابتدائي و كذا تسيير المطاعم المدرسية و المساهمة في صيانة المدارس القرآنية، ضف إلى ذلك فان المجلس

⁷⁴ انظر المواد من 107 إلى 116 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

الشعبي البلدي يتخذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغيرة التعليم التحضيري و الثقافي و الفني⁷⁵.

(د) في مجال النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية:

تتكفل البلدية بحفظ الصحة و المحافظة على النظافة العمومية، خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب، المياه القذرة، و النفايات و نظافة الأغذية و الأماكن العمومية و مكافحة التلوث و حماية البيئة⁷⁶.

كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن و ذلك بتهيئة المساحات الخضراء و ما ورد في المادة 124 من قانون رقم 10-11⁷⁷.

إذن من خلال هذه الاختصاصات التي يتمتع بها المجلس الشعبي البلدي نجد أن هذا الأخير يستحوذ على كافة المجالات التي تهم سكان البلدية، و ذلك لأن الشعب هو من يقوم بانتخاب المجلس الشعبي البلدي و على هذا الأخير أن يقوم بدراسة حاجيات مواطنيه و تحقيقها لهم.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية

تقوم الهيئة التنفيذية للبلدية تحت إشراف و مسؤولية رئيسها (رئيس المجلس الشعبي البلدي) بحيث يقوم هذا الأخير بتنشيط و تسيير و تنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي و بصفته رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية فهو من يقوم باستدعاء المجلس الشعبي البلدي لانعقاد

⁷⁵ للمزيد انظر المادة 122 من قانون 10-11.

⁷⁶ راجع المواد 39، 48، 65 من القانون رقم 10-03

⁷⁷ المادة 124 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية. التي تنص على: "تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن، و في حدود إمكانية و طبقاً للتشريع و التنظيم المعمول بهما ، بتهيئة المساحات الخضراء و وضع العتاد الحضري و تساهم في صيانة فضاءات الترفيه و الشواطئ."

وتحديد المسائل و الموضوعات الواجبة الدراسة، و عليه تحضير جدول جلسات و اجتماعات المجلس الشعبي البلدي⁷⁸.

أولاً: طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي

ينتخب المجلس الشعبي البلدي بعد مضي 15 يوم الموالية لإعلان نتائج الانتخابات بانتخاب رئيساً له للعهدة الانتخابية فيتقدم المرشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم الحائزة على 35 % تقديم مرشح و في حالة عدم حصول أي قائمة على 35 % على الأقل من المقاعد لجميع القوائم تقديم مرشح و يكون الانتخاب سرياً و يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، أما عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين الحائزين على المرتبة الأولى و الثانية يجرى دور ثاني خلال الثماني و أربعين (48) ساعة الموالية، و يعلن الفائز المتحصل على أغلبية الأصوات، أما في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن الفائز المترشح الأصغر سناً⁷⁹.

وما نلاحظه من خلال المادة 80 من قانون الانتخابات نجدها تتعارض مع المادة 65 الواردة في قانون البلدية فهو إذا لم يوضح طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي واكتفى بأنه يتم الإعلان عن رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين و في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً المترشح الأصغر سناً، لهذا يجب علينا العودة دائماً إلى قانون الانتخابات و ليس قانون البلدية. كما افلح المشرع الجزائري في تحديده للمدة التي يجب فيها تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك حرصاً على الإسراع في تنصيب أجهزة البلدية لتباشر صلاحياتها لخدمة المواطنين و تسيير شؤونهم المحلية فيختار الرئيس نائباً أو عدة نواب من قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل

⁷⁸ عوابدي عمار، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2007 ص 290.

أنظر المادة 80 من قانون رقم 12 - 01 المتعلق بالانتخابات.

وظائف نواب الرئيس خلال الخمسة عشر يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي⁸⁰

ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بازواجية في الصلاحيات حيث تراه من جهة يمثل البلدية و من جهة أخرى يمثل الدولة، وهذا ما سوف نراه بالتفصيل.

(أ) صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية :

إن اعتبار البلدية شخص معنوي هذا ما يفرض وجود شخص يمثلها، وقد منح القانون لرئيس البلدية مهمة تمثيلها و التعبير عن إرادتها و اعتباره كذلك مترئساً للمجلس ويتجلى ذلك من خلال الصلاحيات المخولة له.⁸¹ و يتولى المجلس الشعبي البلدي كذلك مهمة رئاسة المجلس وبهذه الصفة فهو:

- يقوم بدعوة المجلس ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، كما يقوم بتحضير جدول أعمال الدورات و يترأسها.⁸²

- يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي و يطلع عليه .

- ينفذ ميزانية البلدية وبالتالي هو الأمر بالصرف.

- يقوم بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها.

⁸⁰ للتوضيح أكثر عد إلى المادة 70 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁸¹ بن حموش كاهنة و عمراني ديهية، الاستقلالية الوظيفية للبلدية في ظل القانون الجديد 10-11 ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2012 ، ص41 .

⁸² تنص المادة 79 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على ما يلي: "يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي البلدي، و بهذه الصفة :

- يستدعيه و يعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه.
- يعد مشروع جدول أعمال الدورات و يترأسها."

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها، وكذا القيام بإبرام عقود اقتناء الأملاك و المعاملات و الصفقات. بالإضافة إلى اختصاصات أخرى أجملتها المادة 82 من قانون البلدية الجديد.⁸³

ب) صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة:

كما سبق الذكر فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بازدواجية في الاختصاصات حيث بعد أن تعرضنا إلى تلك المتعلقة بصفته ممثلاً للبلدية، فسوف نقوم الآن بتبيان الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة. وقد أسندت إليه هذه الاختصاصات بموجب المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية 10/11 والتي تمس تقريباً جميع القطاعات، حيث يمكن استخلاص صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو يمثل الدولة على مستوى البلدية فهو يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص، كما فيقوم بإرسال قرار المتضمن التفويض بإمضاء إلى الوالي و الى النائب العام المختص إقليمياً و لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية و بهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية و يكون ذلك تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً .⁸⁴

ولضمان سلامة وحماية ممتلكات مواطنيه، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل الاحتياطات و التدابير الضرورية، ويتخذ كافة التدابير الامنية في حالة الخطر الجسيم ويعلم الوالي بها فوراً⁸⁵.

الفرع الثالث: الأمين العام كمنشط للإدارة

يشكل الأمين العام الركيزة الأساسية لعمل وتنظيم البلدية، والمنشط في إدارة البلدية وهذه الأخيرة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي دون تحديد لأي مجال تدخل

⁸³ راجع المادة 82 من قانون 10-11.

⁸⁴ المادة 86 من قانون البلدية، التي تنص على: "الرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية . و بهذه الصفة، يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً. "

⁸⁵ للتوضيح أكثر راجع المواد من 85 إلى 95 من قانون 10-11.

رئيس المجلس الشعبي البلدي و سلطته عليها و هذه الهيئة تم استحداثها في ظل القانون الجديد 10-11⁸⁶،

فهي لم تكن بارزة في القانون 08/90، و للتوضيح أكثر قمنا بدراسة كيفية تعيين الأمين العام و صلاحياته.

أولاً: الأمين العام موظف معين

يعين الأمين العام من طرف السلطات الوصية لسير الأمانة العامة التي توجد على مستوى كل البلديات و يعتبر الأمين العام المساعد المباشر و الأساسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي و يتم تعيينه على أساس عدد السكان:

- من 50000 نسمة إلى 100000 نسمة يعين من المتصرفين البلديين و مهندسي الإدارة البلدية و الموظفين الذين لهم رتبة معادلة و يثبتون 5 سنوات من الاقدمية بهذه الصفة من بينها 3 سنوات في منصب أمين عام لبلدية يتراوح عدد سكانها بين 20001 نسمة 50000 نسمة.

- من 20001 نسمة إلى 50000 نسمة يعين من المتصرفين البلديين و مهندسي الإدارة البلدية و الموظفين الذين لهم رتبة معادلة و يثبتون 4 سنوات من الاقدمية بهذه الصفة من بينها سنتان في منصب أمين عام لبلدية يتراوح عدد سكانها بين 20000 نسمة فأقل .

- 20000 نسمة يعين من بين المتصرفين البلديين ، و مهندسي الإدارة البلدية ، أو الموظفين الذين لهم رتبة معادلة و يثبتون سنتين من الخدمة الفعلية بهذه الصفة و كذلك الملحقين البلديين و التقنيين السامين لإدارة البلدية و الموظفين الذين لهم رتبة معادلة و يثبتون 5 سنوات من الاقدمية بهذه الصفة.⁸⁷

⁸⁶ تنص المادة 3/15 من قانون 10-11 على أنه : "تتوفر البلدية على :

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

⁸⁷ المادة 125 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 17 رجب عام 1411 الموافق ل 2 فبراير سنة 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج ر ، عدد 06 الصادر في 21 رجب عام 1411 الموافق ل 6 فبراير سنة 1991 .

ثانيا: صلاحيات الأمين العام

يمارس الأمين العام عدة صلاحيات، و قد حددها له المشرع في قانون البلدية 10-11 ويظهر ذلك من خلال المادة 129 منه و التي تنص على: "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي،
- تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية البلدية،
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي و مخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 أعلاه.
- إعداد محضر تسليم و استلام المهام المنصوص عليه في المادة 68 أعلاه.
- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية باستثناء القرارات.⁸⁸

إذن من خلال هذه المادة يتضح لنا الدور الهام الذي منحه المشرع الجزائري للأمين العام فهو يقوم بتحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، و السهر على التسيير الحسن للمصالح الإدارية و التقنية للبلدي، كما يقوم بإعداد محضر تسليم و استلام المهام بحيث يحضر محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهدته و الرئيس الجديد خلال 8 ايام التي تلي تنصيبه و يرسل نسخة مع هذا المحضر للوالي و يخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي كما يمكن له الحصول على تفويض الإمضاء على كافة الوثائق⁸⁹.

بالإضافة إلى الصلاحيات التي يتمتع بها الأمين العام من الجانب الإداري فقد منح له المشرع الجزائري صلاحيات أخرى من الجانب المالي حيث أعطى له صلاحية إعداد

⁸⁹ المادة 125 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

ميزانية البلدية، لكن بالرغم من كل هذه الصلاحيات التي يتمتع بها الأمين العام إلا انه يبقى دائما تحت سلطة و رحمة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: الهيئات المشكلة للولاية واختصاصاتها

تعتبر الولاية الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم وتحقيق التنمية المستدامة.⁹⁰

وللولاية هيئات هما: المجلس الشعبي الولائي وهذا ما سنتعرض له في (الفرع الأول)، و هيئة ثانية تتمثل في الهيئة التنفيذية و التي يمثلها الوالي (الفرع الثاني)، وكل منها تتمتع بمجموعة من الاختصاصات، فباستقراء المادة 8 من قانون الولاية القديم، نجد أن للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي، الوالي، إذن فالمشروع الجزائري لم يأتي بجديد إذن في القانون 07/12 المتعلق بالولاية، فقط أضاف عبارة الهيئة التنفيذية والمتمثلة في الوالي.⁹¹

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي.

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة للولاية، ويحب الإشارة إلى أن الإصلاح الولائي الذي جاء به قانون الولاية لسنة 1990، ادخل بعض متطلبات الديمقراطية. و هو ما يسعى إلى تحقيقه القانون الجديد 07/12 المتعلقة بالولاية بحيث نص في مادته 12 على أن المجلس الشعبي الولائي هو مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام وهو هيئة المداولة في الولاية.⁹²

⁹⁰ تنص المادة الأولى من القانون 07/12 المتعلق بالولاية على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة

وهي أيضا الدائرة الإدارية الغير ممرزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة...".

⁹¹ انظر المادة 2 من قانون 07-12.

⁹² المادة 12 من القانون 07/12 التي تنص على: "للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي. وهي هيئة المداولة في الولاية"

أولاً: طريقة انتخاب المجلس الشعبي الولائي.

يقوم الوالي بإعداد قائمة الناخبين المكونين لهيئة الناخبين و ألقابهم و المجلس الذي ينتمون إليه و توضع هذه القائمة المعدة للانتخاب قبل 4 أيام من تاريخ افتتاح الاقتراع ، تحت تصرف المترشحين و الهيئة الانتخابية، فتودع نسخة من قائمة التوقيع المصادق عليها من قبل الوالي، في مكتب التصويت طوال مدة الاقتراع⁹³

يحق لكل مترشح أو لممثليه الحضور في عمليات التصويت غير انه لا يمكن حضور أكثر من 5 ممثلين في مكتب التصويت في آن واحد، ثم بعد انتهاء الاقتراع يقوم رئيس المكتب بالفرز العلني، و ترسل نسخة من محضر الفرز إلى المجلس الدستوري و يعلن النتائج النهائية في ظرف 72 ساعة.⁹⁴

يعلن منتخبا فائزا، المترشح الحاصل على أكثر عدد من الأصوات ، وفقا لعدد المقاعد المطلوبة شغلها، و في حالة المحصل عليها يفوز المترشح الأكبر سنا.

وأضافت المادة 29 من نفس القانون وفي هذا المجال على انه ينتخب المجلس الشعبي الولائي خلال كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتب يتكون من عضوين (2) إلى أربعة (4) أعضاء لتسييره.⁹⁵

ثانياً: تشكيلة المجلس الشعبي الولائي

يتغير عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي حسب عدد السكان في إقليم معين، وقانون الولاية الجديد 07-12 لم يأتي بتشكيلة المجلس الشعبي الولائي لذا وجب علينا العودة إلى قانون الانتخابات 2012 حيث حددت لنا المادة 82 منه على عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي و ذلك ما يظهر من خلال الجدول التالي:

⁹³ المادة 116 من قانون الانتخابات 2012.

⁹⁴ المادة 125 من قانون الانتخابات 2012.

⁹⁵ تنص المادة 29 من قانون الانتخابات على ما يلي: " ينتخب المجلس الشعبي الولائي خلال كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتبا يتكون من عضوين (2) إلى (4) أعضاء. وتتولى أمانة تتكون من موظفين ملحقين بديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدة مكتب دورة المجلس الشعبي الولائي."

عدد السكان (نسمة)	عدد الأعضاء
أقل من 250.000 نسمة	35 عضوا
ما بين 250.001 و 650.000 نسمة	39 عضوا
ما بين 650.001 و 950.000 نسمة	43 عضوا
ما بين 950.001 و 1150.000 نسمة	47 عضوا
يفوق 1250.000 نسمة	51 عضوا

إذن من خلال الجدول يتضح لنا أن عدد أعضاء الولاية يتغير بتغير عدد سكان ولاية ما الناتج عن الإحصاء الوطني⁹⁶، و يجدر الإشارة إلى انه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو واحد على الأقل.

ثالثا: أعمال المجلس الشعبي الولائي

يمارس المجلس الشعبي الولائي أعماله ضمن دوراته العادية و هي أربع (4) دورات في السنة⁹⁷، كما أن هناك دورات استثنائية (غير عادية) يجتمع فيها المجلس بطلب من رئيسه أو ثلث 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي، مع الإشارة إلى أن مداورات المجلس الشعبي الولائي لا تجرى إلا إذا اكتمل النصاب القانوني لانعقاد جلسات المجلس.

أ) دورات المجلس الشعبي الولائي.

يعقد المجلس الشعبي الولائي و جوبا و إلزاما أربعة (4) دورات عادية في السنة، تعقد دورة خلال شهر مارس، دورة خلال شهر سبتمبر و أخرى خلال شهر سبتمبر و ديسمبر مع الإشارة إلى انه لا يمكن جمع دورتين معا.

⁹⁶ للمزيد راجع المادة 82 من قانون 01-12 المتعلق بالانتخابات.

⁹⁷ تنص المادة 1/14 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية: "يعقد المجلس الشعبي الولائي، أربع (04) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة خمسة عشر (15) يوما على الأكثر."

كما يجوز للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة استثنائية طارئة و ذلك في الحالات المستجدة و الطارئة بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.⁹⁸

ترسل الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي خلال مدة زمنية حددها المشرع ب 10 أيام وترفق هذه الاستدعاءات بمشروع جدول الأعمال من رئيسته أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس و تدون في سجل مداوات المجلس الشعبي الولائي.وتدون في سجل المداوات للمجلس الشعبي الولائي.⁹⁹

أ) مداوات المجلس الشعبي الولائي.

يعقد المجلس الشعبي الولائي دورته بعد توجيه دعوة من رئيس المجلس الشعبي الولائي في ظل الدورات العادية، و ذلك بعد التشاور مع والي الولاية بخصوص ذلك، ثم ترسل هذه الدعوات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بصفة شخصية و فردية و ذلك قبل انعقاد الدورة بعشرة (10) أيام كاملة. فتتص المادة 107 على انه: "يرسل الرئيس الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابيا و عن طريق البريد الالكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال و تسلم لهم في مقر سكنهم مقابل و صل استلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من الاجتماع.

ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل و في هذه الحالة، يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.¹⁰⁰

⁹⁸ المادة 15 من القانون 07-12 التي تنص على: "يمكن للمجلس الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسته أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي .

يختتم الدورة الغير عادية باستنفاذ جدول أعمالها.

يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية."

⁹⁹ راجع المادتين 17، 16 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.

¹⁰⁰ المادة 17 من قانون 07-12.

و يمكن تقليص هذه الأجال في حالة الاستعجال، على أن لا يقل عن يوم واحد كامل و في هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات¹⁰¹. ولا تجرى مداورات المجلس إلا إذا اكتمل النصاب القانوني لانعقاد جلسات المجلس وهو أغلبية أعضائه، ثم ينعقد اجتماع المجلس بقوة القانون دون مراعاة لشرط النصاب القانوني و ينتهي كل اجتماع بتوقيع محضر تحت مسؤولية الرئيس.

وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد المداورات و أشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي¹⁰². و أضافت المادة 25 من القانون 07/12 مايلى: "تجرى مداورات و إشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية و تحرر، تحت طائلة البطلان، باللغة العربية."¹⁰³

- كما يجب أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، و يمكن له أن يقرر التداول في جلسة مغلقة في الحالتين التاليتين: الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.¹⁰⁴

ثالثا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي

للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات و اختصاصات عديدة متعلقة بعملية التجهيز و الإنعاش الاقتصادي على مستوى الولاية، و اختصاصات متصلة بعمليات التنمية الزراعية و

¹⁰¹ المادة 17 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية

¹⁰² تنص المادة 23 من القانون 07/12 المتعلق بالبلدية على: "في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداورات و أشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي."

¹⁰³ المادة 25 من نفس القانون .

¹⁰⁴ المادة 26 من قانون 07-12 و التي تنص على: "تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية يمكن له أن يقرر التداول في جلسة مغلقة في الحالتين التاليتين:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

الصناعية و السياحية و أخرى في مجال النقل و الأشغال العامة والإسكان و يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة¹⁰⁵.

(أ) اختصاصات م.ش.و المجال الاقتصادي و المالي :

يقوم م ش وفي نطاق اختصاصاته المقررة بالقوانين و اللوائح بكافة أوجه الأنشطة الاقتصادية الزراعية التي تستهدف المساعدة على إحداث التنمية على مستوى الولاية فيقوم المجلس الشعبي الولائي بصيانة المنشآت الثقافية¹⁰⁶. يساعد تقنيا و ماليا لبلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب و التطهير و إعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية¹⁰⁷.

(ب) في المجال الفلاحي و الري

يمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحياته في المجال الفلاحي و يتولى تجسيد كل العمليات التي ترمي إلى حماية الأراضي الفلاحية و ترقيتها ، حيث تتولى الولاية في مجال استصلاح الأراضي الزراعية على الخصوص فيقوم المجلس الشعبي الولائي بتنفيذ سياسية تهيئة تراب الولاية تبعا لمتطلبات حماية الأراضي من الكوارث و الأفاق الطبيعية.

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى انجاز أشغال تهيئة و تطهير و تنقية مجاري المياه في حدود إقليمه¹⁰⁸.

يبادر المجلس الشعبي الولائي، بالاتصال مع المصالح المعنية، بكل الأعمال الموجهة إلى

¹⁰⁵ راجع في هذا المادة 77 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

¹⁰⁶ تنص المادة 87 من نفس القانون على ما يلي: "يعمل المجلس الشعبي الولائي على تنمية الري المتوسط والصغير كما يساعد تقنيا و ماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب و التطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية."

¹⁰⁷ المادة 87 من قانون 07-12.

¹⁰⁸ تنص المادة 84 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية على ما يلي: "يبادر المجلس الشعبي الولائي، ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية و توسيع و ترقية الأراضي الفلاحية و التهيئة و التجهيز الريفي .

و يشجع أعمال الوقاية من الكوارث و الآفات الطبيعية

و بهذه الصفة، يبادر بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضانات و الجفاف .

ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى انجاز أشغال تهيئة و تطهير و تنقية مجاري المياه في حدود إقليمه."

تنمية و حماية الأملاك الغابية في مجال التشجير و حماية التربة و إصلاحها.¹⁰⁹

(أ) في مجال الهياكل القاعدية:

يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق و المسالك الولائية و صيانتها و الحفاظ عليها¹¹⁰. كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بتصنيف و إعادة تصنيف الطرق و المسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به¹¹¹، كما يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية، بالأعمال المتعلقة بترقية و تنمية هياكل استقبال الاستثمارات ، و يبادر بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية و لا سيما في مجال الكهرباء و فك العزلة.¹¹²

(ج) في مجال تجهيزات التربية و التكوين المهني

لقد تناولت المادة 92 من قانون الولاية الجديد (07/12) بحيث نصت على: "تتولى الولاية ، انجاز مؤسسات التعليم المتوسط و الثانوي و المهني و تتكفل بصيانتها و المحافظة عليها و كذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها."¹¹³

(ج) في مجال النشاط الاجتماعي و الثقافي

يقوم المجلس الشعبي الولائي بعدة مهامات المتعلقة بقانون الولاية فتراه يقوم بتشجيع برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات و المتعاملين الاقتصاديين و لا سيما تجاه الشباب و المناطق المراد ترقيتها.

¹⁰⁹ المادة 85 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية والتي تنص على "يبادر المجلس الشعبي الولائي ، بالاتصال مع المصالح المعنية، بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية و حماية الأملاك الغابية في مجال التشجير و حماية التربة و إصلاحها."

¹¹⁰ تنص المادة 88 من نفس القانون على: " يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق و المسالك الولائية و صيانتها و الحفاظ عليها."

¹¹¹ انظر المادة 89 من نفس القانون: " يقوم المجلس الشعبي الولائي بتصنيف و إعادة تصنيف الطرق و المسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به.

للمزيد انظر المادتين 90 -91 من قانون 07-12

¹¹³ المادة 92 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بانجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات و يسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية و إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة و حفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور و في المواد الاستهلاكية، إلى جانب مساهمته بالاتصال مع البلديات، في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات و الكوارث و الآفات الطبيعية و الوقاية من الأوبئة و مكافحتها، و حتى إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية و الرياضية و الترفيهية و الخاصة بالشباب و حماية التراث التاريخي و الحفاظ عليه.¹¹⁴

د) في مجال السكن

يساهم في عمليات تجديد و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية و كذا الحفاظ على الطابع المعماري، كما يساهم بالتنسيق مع البلديات و المصالح التقنية المعنية في برامج القضاء على السكن الهش و غير الصحي و محاربتة إذن ما نلاحظه هو أن المجلس الشعبي الولائي أعطيت له صلاحيات عامة في مجال التنمية و الفلاحة و الري و الهياكل الأساسية و الاقتصادية و التجهيزات التربوية و النشاط الاجتماعي و السكن...الخ.

و لكن بعد ذلك تم تقليص هذه الصلاحيات بسبب صدور نصوص تشريعية و تنظيمية تعالج مختلف القطاعات مثل التجهيز، السياحة، الفلاحة، التهيئة العمرانية، الثقافة...الخ، و بالتالي أصبح المجلس الشعبي الولائي يظهر عموما كجهة اقتراح أو استشارة، أكثر منه صاحب قرار.¹¹⁵

الفرع الثاني: الوالي كهيئة تنفيذية.

يعتبر الوالي ممثل السلطات الإدارية والسياسية المركزية في الولاية، حيث أن الوالي هو الممثل للدولة و مندوب الحكومة و الممثل المباشر و الوحيد لكل من الوزراء في نطاق الحدود

¹¹⁴ انظر المواد من 93 إلى 97 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

¹¹⁵ دريوش مصطفى، المرجع السابق، ص4.

الإدارية للولاية التي يتولاها، كما أنه يعتبر هيئة تنفيذية لمداولات المجلس الشعبي الولائي. وهو ما نصت عليه المادة 102 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.¹¹⁶

أولاً: الوالي كموظف معين من طرف السلطة الوصية

يعتبر الوالي الموظف السامي على المستوى المحلي نظراً إلى الدور المنسوب إليه و مركزه الحساس الذي يشغله فقد أسند مهمة تعيينه إلى رئيس الجمهورية و ذلك بموجب مرسوم رئاسي و تم التأكيد على ذلك في نص المادة 9/78 من دستور 1996¹¹⁷ حيث تبين أن رئيس الجمهورية هو من يقوم بتعيين الولاية.

ثانياً: صلاحيات الوالي

يتمتع الوالي بازواجية الاختصاص فراه تارة يمثل الولاية و تارة أخرى كمثل للدولة و على ذلك فان المركز القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري أمر في غاية الصعوبة نظراً لتمتعه (الوالي) بصلاحيات واسعة.

أ) صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية

الولاية هي تلك الهيئة التي تحمل صفتي اللامركزية و عدم التركيز في الوقت نفسه ، وفي هذا المجال فالوالي يمارس سلطاته و صلاحياته تبعاً لهذا الوصف فهو يضطلع بمهام تعتبر من صميم العمل المركزي باعتباره ممثلاً للدولة التي يدعي مصالحها و لم يكتف القانون باختصاص أصلي للجماعات المحلية . حيث جعله يتدخل في عمل الجماعات المحلية المركزية و منحه سلطة تجعله مهيمناً و مسيطراً.

- سلطة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي

من مهام التنفيذ التي يقوم بها الوالي، السهر على إشهار مداولات المجلس الشعبي الولائي و أشغاله . كما يسهر على إقامة و حسن تسيير مصالح الولاية و مؤسساتها العمومية،

¹¹⁶ تنص المادة 102 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية على ما يلي: "يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها."

¹¹⁷ انظر المادة 98/9 من دستور 1996 .

ويتولى تنشيط أعمالها ومراقبتها. وهو أيضا لا يكتفي بتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي أو حتى نشرها إنما يشارك من خلال حضوره لهذه المداوالات وتعطي له الكلمة كلما أراد ذلك¹¹⁸ ، وحضور هذا الأخير جلسات المجلس له دلالة واضحة على الترابط بين هيئتي الولاية (المجلس الشعبي الولائي و الوالي)، ويعد هذا الحضور ضروري كونه من بين مبادئ التعاون والمشاركة في اتخاذ القرار ،

كما أنه وفي الجانب المالي للولاية فإن الوالي يعد حجر الزاوية في ذلك فبالرجوع إلى نص المادة 160 من قانون الولاية أن المشرع الجزائري أوكل مهمة إعداد ميزانية الولاية إلى الوالي¹¹⁹ ، كما يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي وهو الأمر بالصرف على مستوى الولاية .

وعليه يختص الوالي بالصلاحيات المالية على مستوى الولاية وفقا للإجراءات المحاسبة المعمول بها ، ويتقيد بالاحترام الدقيق للتنظيم الجاري به تحت طائلة العقوبات المدنية والجزائية ، وما يجب الإشارة إليه أن الاختصاصات المالية أو صفة المر بالصرف الرئيسي التي يتمتع بها الوالي تكون عند ممارسة اختصاصاته كمثل للولاية فقط، في حين يترك الاختصاص المالي المركزي في إقليم الولاية لرؤساء المصالح غير الممركزة بوصفهم أمرين بالصرف ثانويين.

والوالي أثناء عملية التنفيذ يمكن له الاستعانة بالأجهزة الإدارية المساعدة له من خلال تفويضه لتوقيع على المواضيع التي تدخل ضمن صلاحياته.

أيضا لا يكتفي الوالي بتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي أو حتى نشرها إنما يشارك من خلال حضوره لهذه المداوالات وتعطي له الكلمة كلما أراد ذلك، كما يعتبر صوت

¹¹⁸ عد إلى المادة 102 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

¹¹⁹ بحيث تنص المادة 160 من القانون 07/12 على: " يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على

المجلس الشعبي الولائي ليصوت و يصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون ويوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية وفقا لأحكام المادة 55 أعلاه." (لقد وقع المشرع في خطأ عندما قال أن المجلس الشعبي الولائي يصوت و يصادق على مشروع الميزانية وهذا خطأ فالمجلس يصوت ولا يصادق .)

الرئيس مرجحا في حالة تساوي الأصوات¹²⁰، وحضور هذا الأخير جلسات المجلس له دلالة واضحة على الترابط بين هيئتي الولاية، ويعد هذا الحضور ضروري كونه من بين مبادئ التعاون والمشاركة في اتخاذ القرار، وبالرغم من عدم اعتبار صوته تداوليا لأنه معين وليس منتخب على عكس رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا أن الرأي الذي يبديه الوالي ذو أهمية بالغة لكونه المسؤول الأول للولاية.

سلطة الوالي في التمثيل

فحسب قانون الولاية يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وعليه فيؤدي الوالي كل أعمال إدارة أملاك والحقوق التي تتكون ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي الولائي، ومن المعلوم أن أملاك الولاية تدخل ضمن إطار الأملاك الوطنية تطبيقا لنص المادة 24 من قانون 25/90¹²¹، المتضمن التوجيه العقاري والقانون 30/90¹²² المتضمن قانون الأملاك الوطنية لاسيما المادة 02 منه.

وبصفته ممثلا للولاية يقوم بالزيارات التفقدية وزيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية، يستقبل المواطنين وممثلي الجمعيات المحلية وكذا وسائل الإعلام والنواب وبنص المادة 105 من قانون الولاية 07-12 فالوالي هو الممثل الوحيد للولاية في المدينة والإدارة ويبقى دور المجلس الشعبي الولائي ضئيل ولا يتعدى النشاطات السياسية وتمثيل المجلس فقط دون تمثيل الولاية كجماعة محلية.

- تمثيل الولاية أمام القضاء .

تطبيقا للأحكام العامة للقانون الإداري فإن الشخص المعنوي يتمتع بأهلية التقاضي بواسطة ممثل قانوني له وعادة ما يكون الرئيس الإداري الأعلى في التنظيم

¹²⁰ تنص المادة 51/3 من قانون الولاية الجديد على: "وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا."

¹²¹ المادة 24 من قانون 25/90 مؤرخ في 18-11-1990 المتضمن التوجيه العقاري ج ر ج عدد 49 لسنة 1990.

¹²² المادة 2 من القانون 30/90 مؤرخ في 01-12-1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.

وقانون الولاية لم يخرج عن القاعدة العامة في التمثيل وألحق هذه المهمة بالوالي بصفته الهيئة التنفيذية للولاية ومنحه التمثيل التام أمام القضاء، وذلك بموجب المادة 106 من قانون الولاية رقم 07-12.¹²³

فمن الناحية القانونية والإدارية والسياسية الوالي ملزم بتقديم كل المعلومات والأخبار حول واقع الولاية ومصالحها المختلفة بالإضافة إلى إطلاع رئيس المجلس على وضعية المداولات. وبالرجوع إلى منصوص المادة 104 من قانون الولاية.¹²⁴

-

يتولى الوالي تنشيط وتنسيق و مراقبة إدارة الولاية وكذا مختلف المصالح غير الممركزة للدولة، كما انه توضع هذه الإدارة تحت سلطته (الوالي) وذلك حسب ما جاء في فحوى المادة 127 من قانون الولاية لسنة 2012.¹²⁵

ب) صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

بالإضافة إلى السلطات والصلاحيات التي يتمتع بها الوالي بصفته هيئة تنفيذية على المستوى المحلي كونه ممثلا لها (الولاية)، وإلى جانب ذلك فهو يتمتع بسلطات واسعة تبرز بوضوح دوره المركزي لكونه العين اليمنى للحكومة والسلطة المركزية في إقليم الولاية، ولتمتعته بهذه الصفة تجعل الوالي يعرف صلاحيات واسعة.

- للوالي سلطة تمثيل الدولة

كل الأحداث المتوقع يعتبر الوالي مندوب الحكومة وحامي مصالحها على المستوى المحلي فهو من يقوم بتفقد ومراقبة عمل المصالح الخارجية للحكومة وهو من يقوم بإبلاغ

¹²³ تنص المادة 106 من قانون الولاية رقم 07/12 على: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء."

¹²⁴ المادة 104 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية و التي تنص على: "التي تنص: " يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بالنظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات ، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما."

¹²⁵ تنص المادة 127 من نفس القانون على: " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها ، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك . "

السلطات المركزية بالانشغالات المحلية ومدى النمو المحلي أو التخلف وكذا الوضع السياسي العام والاجتماعي والثقافي في هذه الناحية ويستعين الوالي بكافة المصالح لتحقيق ذلك وقام المشرع الجزائري بتأكيد هذه الصفة في المادة 110 من قانون 07/12¹²⁶ المتعلق بالولاية وعليه يقوم الوالي بنقل تقارير دورية للحكومة تتعلق أساسا بالوضع السياسي والإداري والاقتصادي في الولاية وبالمقابل حدوثها والمخاوف المستقبلية. ويظهر ذلك أيضاً في المادة 111 من القانون 07/12 المتعلق بالبلدية.¹²⁷

-

! " # " \$ % & ' () *
& 4 \$ 23 /01 07.12 - 113 +% , ' () *

¹²⁶ تنص المادة 110 من نفس القانون على: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية .

وهو مفوض الحكومة."

¹²⁷ و أضافت المادة 111 من نفس القانون مايلي: " بنشط الوالي وينسق ويراقب المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة

بمختلف قطاعات النشاط في الولاية ، غير أنه يستثني :

أ- العمل التربوي وتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.

ب - وعاء الضرائب وتحصيلها .

ج - الرقابة المالية .

د - إدارة الجمارك.

هـ - متفشية العمل.

و - متفشية الوظيفة العمومية.

ر - المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية".

¹²⁸ المادة 113 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع السابق.

" يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة

وشعاراتها على إقليم الولاية".

- :

لقد حدد المشرع الجزائري سلطات الوالي في مجال الرقابة في المادة 110 من قانون الولاية¹²⁹، بحيث يعتبر الوالي هو ممثل الدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية، فيقوم هذا الأخير السلطة في الإشراف على المصالح الخارجية للدولة في الولاية وهذا ما نصت عليه المادة 111 من قانون الولاية الجديد.¹³⁰

كما يعتبر الوالي هيئة إعلامية رسمية للحكومة يطلعها بواقع مصالحها على مستوى الولاية ويوضح للسلطة المركزية آراء ورغبات المحكومين ويطلع الحكومة أيضا على السياسي السائد في إقليم الولاية كما يقوم بمنح الحكومة المؤشرات الدقيقة لتحضير الانتخابات .

ومن جانب آخر يمارس الرقابة الوصائية على البلدية و هو ما ورد في المواد 56 - 57 - 58 من قانون البلدية¹³¹ ، وهذا ما يضعه في محل قوة مقارنة بهذه المجالس، فالمشرع الجزائري بتوسيعه لصلاحيات الوالي في مجال الرقابة هذا ما يمنحه صفة الهيمنة.

¹²⁹ عد إلى المادة 110 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية، .

¹³⁰ راجع المادة 111 من نفس القانون.

¹³¹ للمزيد راجع المواد 58،57،56 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.

خلاصة الفصل الأول

إذن ما يمكننا استخلاصه من خلال الفصل الأول المعنون " تنظيم الجماعات الإقليمية في ظل الإصلاحات السياسية الأخيرة"، أن المشرع الجزائري في قانون الجماعات الإقليمية الجديد قد وسع من صلاحيات و اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي فمنح له اختصاصات واسعة تشمل جميع المجالات، التهيئة و التنمية، في مجال التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز، في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة،... الخ.

وبالمقارنة مع رئيس المجلس الشعبي الولائي نجد أن المشرع الجزائري قد حدد له صلاحيات ضئيلة وهذا لكون الوالي هو من يستحوذ على جميع المجالات، ولكن الخطأ الذي وقع فيه المشرع الجزائري هو اعتماده على أسلوب التعيين في اختيار بعض هيئات و أجهزة الجماعات الإقليمية (البلدية و الولاية)، فمثلا الأمين العام على مستوى البلدية هو موظف معين و هو هيئة ثالثة أضافها المشرع الجزائري لهيئات البلدية هذا من على مستوى البلدية أما على مستوى الولاية فنجد الوالي الذي هو أيضا موظف معين من طرف رئيس الجمهورية، فكيف يمنح المشرع إذن سلطة الرقابة للوالي على المجلس الشعبي البلدي مادام هذا الأخير منتخب من طرف الشعب ويعمل لأجله.

الفصل الثاني:

ضيق الاستقلالية و شدة الرقابة على الجماعات الإقليمية

بعدها كان ينظر إلى نظام اللامركزية الإدارية قد بلغ مرحلة متقدمة من التطور خاصة عند اعتراف النصوص القانونية للجماعات الإقليمية اللامركزية بنوع من الاستقلالية بالنظر إلى الصلاحيات و الاختصاصات التي تتمتع بها في مختلف المجالات إلى درجة جعلها نظرياً مختصة بكل ما هو محلي¹ إلا أن الواقع العملي اثبت أن هذه الاستقلالية الاختصاصات المخولة للبلدية و الولاية قانوناً ليست مطلقة بل أنها تتميز بالمحدودية دليل ذلك الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة الإقليمية(المبحث الأول)، ومحدودية الموارد المالية للجماعات الإقليمية وتبعيتها (المبحث الثاني).

¹ تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المرجع السابق، ص35.

المبحث الأول

الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة الإقليمية

من أهم الأسس التي يقوم عليها النظام اللامركزي، الاستقلالية و هذه الأخيرة لا تعتبر منحة من السلطة المركزية، و إنما هي استقلالية أصيلة غالبا ما يكون مصدرها الدستور و القانون، إذ أن هذه الاستقلالية لا تعد مطلقة وإنما نسبية و يعود سبب ذلك إلى ممارسة الهيئات اللامركزية لاختصاصاتها تحت إشراف و رقابة الإدارة المركزية، ويعرف هذا النوع من الرقابة بالرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية². و للتعرف أكثر على هذه الفكرة سنقوم بدراسة الرقابة الوصائية على البلديات (المطلب الأول) و الرقابة الوصائية على الولايات (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الرقابة الوصائية الممارسة على البلديات

تخضع البلديات كوحدة لامركزية لرقابة السلطة العليا (الوالي)³، أي ما يعرف بالرقابة الوصائية المتمثلة في ثلاثة صور والتي تتمثل في الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني) و الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة عن طريق الحل (الفرع الثالث).

² آيت أكلي أمال، بن جمانة نسيمية، استقلالية البلدية في ظل القانون 10-11 (تقدم أم تراجع)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم القانون العام، بجاية 2012، ص22.

³ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة (دروس العلوم القانونية)، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 1982، ص166.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المنتخبين البلديين) إلى رقابة إدارية (وصائية) تمارس عليهم من طرف السلطة الوصية (الوالي) و تأخذ في الواقع الصور التالية⁴: التوقيف، الإقالة و كذا الإقصاء.

أولاً: التوقيف

في حالة تعرض أي منتخب لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة متعلقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، يقوم الوالي بإصدار قرار التوقيف قصد تأديب المنتخب ومنعه من الاستمرار في ممارسة مهامه الانتخابية الذي يبدأ من تاريخ إصدار الوالي القرار إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة المختصة و هذا القرار يمكن أن يدين الشخص و بالتالي تطبق عليه العقوبة السالف ذكرها، كما يمكن أن يصدر حكم نهائي بالبراءة و في هذه الحالة يعاد اعتبار المنتخب حيث يعود لممارسة مهامه الانتخابية بصفة تلقائية و فورية هذا ما جاء به القانون الجديد 10-11 المتعلق بالبلدية بحيث تنص المادة 43 منه على مايلي: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لايمكنه الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة . في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا و فوراً ممارسة مهامه الانتخابية"⁵.

وهذه المادة أنت دون أن تشترط تسبب قرار التوقيف هذا يعد تراجع عن الاستقلالية و اقل حفاظا على حقوق العضو إضافة إلى انه كان أكثر وضوحا فيما يخص المتابعة الجزائية خاصة بالمقارنة بما جاء في ضل قانون 08-90 حيث أن المشرع الجزائري في ظل هذا

⁴ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ص 96.

⁵ المادة 43 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

القانون ذكر المتابعة الجزائية فقط⁶.

بينما القانون 10-11 بين بالتفصيل أسباب تعرض المنتخب بالمتابعة الجزائية، أي أن المشرع الجزائري خفف من شدة الرقابة الوصائية فيما يخص هذه النقطة فلم يترك الحرية و السلطة الواسعة للوالي في التوقيف مثلما كان عليه في ظل القانون القديم 08-90 .

ثانيا : الإقالة

تنص المادة 45 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية التي تنص على ما يلي: " يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاثة(3) دورات عادية خلال نفس السنة

ففي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني و يحضر الوالي بذلك⁷

ما يمكن استنتاجه من المادة 45 السالفة الذكر انه من بين الدوافع التي تؤدي لاستقالة العضو من المجلس الشعبي البلدي هو تغيبه لأكثر من ثلاثة (3) دورات عادية خلال نفس السنة دون أي عذر، وكذا حالة تبليغه لحضور جلسة السماع و تخلف عن حضور هذه الجلسة هنا يكون قرار المجلس حضوريا حيث يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي مع إخطار الوالي دون أن تمنح أي فرصة أخرى للعضو.

⁶ تنص المادة 32 من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية على ما يلي: "عندما يتعرض المنتخب الى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه .

يصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي و ذلك الى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية ."

⁷ راجع المادة 45 من نفس القانون.(ما يشار إليه هو أن القانون الجديد لم ينص على الإقالة مثلما هو في القانون القديم الذي جاء بها في نص المادة 31 من قانون 08-90 بين حالتين للإقالة العضو المتمثلة في حالة عدم قابليته للانتخاب قانونيا و كذا حالة التنافي أو التعارض و الغرض من إلغاء المشرع الجزائري للإقالة في ظل القانون الجديد هو منح استقلالية أكثر للبلديات).

ما يشار إليه هو أن القانون الجديد لم ينص على الإقالة مثلما هو في القانون القديم الذي جاء بها في نص المادة 31 من قانون 08-90 الذي بين حالتين لإقالة العضو المتمثلة في حالة عدم قابلية للانتخاب قانونيا و كذا حالة التنافي أو تعارض و الغرض من إلغاء المشرع للإقالة في ظل القانون الجديد هو منح الاستقلالية أكثر للبلديات .

ثالثا : الإقصاء

هو المرحلة الثانية التي تكون بعد قرار التوقيف، وهذا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار التوقيف إذ أن نص المادة 43 من قانون البلدية الجديد جاء بصيغة الأمر مخاطبا والي الولاية الذي وجب أن يتخذ قرار التوقيف في حق العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة جزائية بسبب جريمة لها علاقة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تمنعه من الاستمرار في مهامه الانتخابية ، ووجب إصدار قرار إقصائه النهائي فور صدور حكم أو قرار نهائي يقضي بإدائته في إحدى هذه الجرائم⁸ هذا ما سنجده في نص المادة 44⁹.

وما نلاحظه هو أن حالة الإقصاء جاءت محصورة في حالة واحدة و هي عندما يصدر الحكم النهائي بإدانة النائب البلدي.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

لقد وضع المشرع الجزائري وسيلة لعمل أجهزة الإدارة المحلية و هذه الوسيلة تتمثل في المداولة ونضرا لخطورة الأمر و صعوبته اخضع مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى رقابة السلطة الوصية¹⁰، وهذه الوصاية تمارس حسب التقنيات التقليدية المتمثلة في التصديق، الإلغاء و الحلول¹¹.

⁸ العيشي علاء الدين ، المرجع السابق، ص39.

⁹ تنص المادة 44 من نفس القانون على ما يلي: "يقضى بقوة القانون كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

¹⁰ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص167.

¹¹ لباد ناصر، المرجع السابق، ص137.

أولاً: التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي

تعرف المصادقة على أنها وسيلة للرقابة تمكن بواسطتها إدارة الإشراف من التحكم في الاختصاص التقريري للبلديات¹²، ويمكن تشبيه التصديق بالرخصة المسبقة تجعل المجالس الشعبية المحلية لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقاً بموافقة السلطة الوصية، وبهذا فالتصديق عبارة عن حق فيتو شبه مطلق يؤدي إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين الهيئات المحلية و السلطة المركزية¹³،

ومن اجل الأداء السليم للمهام الملقاة على عاتق البلدية منح القانون للمجلس الشعبي البلدي لمختلف شؤون الحياة في سبيل ممارسة أعمالها كإجراء مداوات قانونية، وقد فرض قانون البلدية العديد من القيود لنفاذها لاسيما في المواد 56 الى 58 من قانون 10-11¹⁴ وبهذا فان التصديق ينقسم إلى تصديق صريح و التصديق الضمني .

أ) التصديق الصريح على مداوات المجلس الشعبي البلدي

تكون المصادقة صريحة من خلال إصدار الإدارة المركزية لقرار تفصح فيه صراحة على مصادقتها لقرار صادر من الجهة التابعة لها، الأصل أن قرارات المجلس الشعبي البلدي تنفذ ذاتياً دون موافقة الوالي بعد مضي 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية¹⁵، إلا انه إذا غاب الأصل ينوبه الاستثناء أي أن هناك بعض المداوات لا تصبح سارية المفعول إلا بعد مصادقة الوالي عليها و هي تلك المداوات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية 10-11 والتمثلة في الميزانيات و الحسابات، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية¹⁶.

¹² ايت أكلي أمال، بن حمارة نسيمية، مرجع سابق، ص26.

¹³ بن حموش كاهنة، عمراني ديهية، المرجع السابق، ص58.

¹⁴ قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

¹⁵ تنص المادة 56 من قانون البلدية الجديد 10-11 المتعلق بالبلدية على ما يلي: "تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي

قابلية للتنفيذ بقوة القانون بمضي 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية".

¹⁶ راجع المادة 57 من نفس القانون .

وإذا لم يصادق الوالي على هذه المداولات خلال 30 يوم من إيداعها بالولاية تعد المداولة مصادق عليها بقوة القانون¹⁷.

(ب) التصديق الضمني

تعتبر المصادقة ضمنية عند التزام سلطة الإشراف الصمت إزاء عمل معروض عليها وذلك لمدة حددها القانون فاستقرأ نص المادة 56 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ومع مراعاة، أحكام المواد 57، 59، 60 فان مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها في الولاية¹⁸، أي أنها الصورة المنصوص عليها في المادة 56 من قانون البلدية التي تتمثل في كافة المداولات التي لا يكون موضوعها من المسائل المذكورة ضمن المادة 57¹⁹، وهي تلك المداولات المتعلقة بالمسائل الخاصة التي تستوجب المصادقة الصريحة للوالي و المتعلقة بالعمليات المالية عموماً.

كانت مدة نفاذ المداولات في ظل القانون القديم لا تتجاوز 15 يوم إلا انه بظهور القانون الجديد 10-11 أصبحت تحدد مدة نفاذ المداولات 21 يوم.

ثانياً: إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي

تسمو السلطة المركزية عن السلطة المحلية و ذلك عندما منح حق للسلطة المركزية أن تزيل أو تعدم قرارات صادرة عن جماعة محلية عندما ترى أنها تخالف قواعد قانونية ودون اللجوء إلى القضاء²⁰، هذا ما يسمى بالإلغاء، حيث تنقسم مداولات المجلس من حيث

¹⁷ تنص المادة 58 من قانون 10-11 على مايلي: "عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه ولم يعلن قراره

خلال ثلاثين (30) يوم ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها".

¹⁸ راجع المادة 56 من قانون البلدية الجديد، السابقة الذكر.

¹⁹ العيشي علاء الدين ، مرجع سابق، ص55

²⁰ شيهوب مسعود "المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة الفكر البرلماني، عدد الأول، ديسمبر، 2002 ،

ص49 .

خضوعها للإلغاء إلى مداولات باطلة بطلانا مطلقا أو بقوة القانون، و أخرى باطلة بطلانا نسبيا أي قابلة للإبطال²¹.

(أ) البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي البلدي

قد تأتي مداولات المجلس الشعبي البلدي خارقة للدستور أو غير مطابقة للقوانين و التنظيمات و كذا تلك التي تمس برموز الدولة و شعاراتها، كذلك الغير محررة باللغة العربية فكل المداولات التي تكون في إحدى الحالات المذكورة أعلاه تعد باطلة بقوة القانون ويتم الإعلان عن بطلانها بقرار من الوالي و هو ما أكدته المادة 59 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والتي تنص على انه: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي

- المتخذة خرقا للدستور و غير مطابقة للقوانين و التنظيمات
- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها
- غير محررة باللغة العربية

يعاقب الوالي بطلان المداولة بقرار"²².

أما في ظل قانون 08-90 فقد حدد المشرع الجزائري المداولات التي تبطل بحكم القانون وذلك في المادة 44 منه²³ وهي مداولات المجلس الشعبي البلدي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصها و التي تكون مخالفة للملاحكام الدستورية و المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي فيصرح الوالي بذلك بموجب قرار يعطل فيه بطلان المداولة القانوني.

بمقارنة قانون الجديد بالقانون القديم 08-90 نلاحظ ان المشرع الجزائري قد الغى حالتي المداولات التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي و المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي من حالة البطلان المطلق حيث استبدالها بحالة المداولة التي تمس برموز الدولة و شعاراتها و المداولات الغير

²¹ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص168.

²² المادة 59 من قانون البلدية الجديد رقم 10-11، المتعلق بالبلدية

²³ راجع المادة 44 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية

محررة باللغة العربية و بطلان هذه المداولات يكون بقرار غير معطل من الوالي عكس ما جاء في قانون 08-90 أي أن المشرع الجزائري لم يشترط تسبب قرار الوالي و هذا يعد تراجع عن الاستقلالية.

ب) البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي البلدي

يمكن لرئيس الشعبي البلدي إبطال المداولات اللامشروعة²⁴ و العمل على ترسيخ شفافية العمل الإداري حيث نصت المادة 60 من قانون البلدية الجديد على قابلية مداولات المجلس الشعبي البلدي للإبطال و ذلك في الحالات التي يشارك فيها احد أعضاء المجلس سواء لمصلحته الشخصية أو مصلحة أزواجه أو أصوله أو فروعه أو كوكيل في كل هذه الحالات لا يحق للعضو حضور المداولة و إلا كانت باطلة ، ويثبت الوالي بطلان هذه المداولة بقرار معطل²⁵ ولم يشترط مدة زمنية لإبطال مداولة و تعليق قرار الوالي كان منعا للتعسف و حفاظ على مصالح البلدية .

كما انه يجوز مقاضاة الوالي أمام القضاء الإداري في حالة رفض المصادقة أو إبطال المداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي، ممثلا في رئيسه وهذا حسب المادة 61²⁶ التي تنص على ما يلي: " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة." حيث يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع تظلم إداري أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة.

²⁴ لباد ناصر، مرجع سابق، ص 138.

²⁵ تنص المادة 60 من القانون 10-11 على ما يلي: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكيل، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع إلا تعد هذه المداولة باطلة يثبت هذه المداولة بقرار معطل من الوالي يلزم كل عضو مجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب عليه إعلان ذلك المجلس الشعبي البلدي."

²⁶ المادة 61 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

ثالثاً: سلطة الحلول

يقصد بسلطة الحلول موافقة الأعمال السلبية للهيئات المحلية المستقلة ونظراً لخطورة هذا الإجراء فهو مقيد من حيث الاختصاصات و الإجراءات ومن حيث الموضوع و الحكمة منه هو التوفيق بين المصالح المحلية و فكرة المصلحة العامة حيث تحل السلطات الوصائية محل سلطات البلدية عند امتناعها عن القيام بعمل ما فنظراً لخطورة وصاية الحلول على استقلالية البلدية فقد تم أعمالها قانوناً في وضعيات ومجالات محددة حصراً و المتمثلة في الحلول الإداري الذي تم إقراره في المادتين 100 و 101 من قانون 10-11²⁷ حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل ما يراه مناسباً لحماية النظام العام متى رأى تخاذل و تقاعس من رئيس المجلس الشعبي البلدي، لا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و في حالة تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب قوانين و تنظيمات.

أما فيما يخص الحلول المالي فقد نصت عليه المادة 102 كما يلي: "في حالة حدوث اختلال للمجلس الشعبي البلدي يحول دون تصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها و فق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون".²⁸

نلاحظ من خلال المادة انه إذا لم يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية في المدة المحددة قانوناً بسبب اختلال في المجلس في هذه الحالة يحل الوالي محل هذا الأخير فيقوم بالمصادقة على الميزانية و تنفيذها

نستنتج انه قد تم تضيق من سلطة المجلس الشعبي من خلال توسيع مجالات تدخل الوالي سواء في التصديق، الإلغاء، و الحلول خاصة بالمقارنة مع القانون القديم إذ أن هذا يعد تقليصاً لاستقلالية و حرية المجلس الشعبي البلدي.

²⁷ للتوضيح أكثر راجع المادتين 100 و 101 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.
²⁸ المادة 102 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة عن طريق الحل

الحل معناه القضاء على المجلس الشعبي البلدي و إنهاء مهامه بإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية القانونية للبلدية قائمة²⁹، في هذه الحالة يعتبر الحل اخطر إجراء تملكه السلطة الوصية في مواجهة المجالس الشعبية كهيئات لامركزية و نظرا لخطورة هذا الإجراء أحاطه المشرع الجزائري بعدة شروط و حالات نصت عليها المادة 46 و 47 على التوالي ،

فحسب المادة 46 من قانون البلدية الجديد(10-11)، يمكن حل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي في حالة ما إذا قام بخرق أحكام دستورية أو حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي و الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس و هذه الحالة نادرة الوقوع و هذا الاختلال في التيارات السياسية، و عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاحتلالات خطيرة ثم إثباتها في السير البلدي أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين و طمانينتهم و كذا إذا كان عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 و المتمثلة في الوفاة، الاستقالة، و الإقصاء و حصول مانع قانوني لمنتخب المجلس الشعبي البلدي³⁰.

إضافة إلى وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية و ذلك بعد اعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له و أخيرا

²⁹ بعلي محمد الصغير ، مرجع سابق، ص106.

³⁰ للمزيد راجع المادة 41 من القانون 10-11 .

حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب³¹.

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية في المادة السابقة تقابلها شروط شكلية نصت عليها المادة 47 من القانون 10-11 كما يلي: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تحديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية"³².

بما أن حالة حل المجالس المحلية المنتخبة توصف بالخطورة و لا يمكن إسنادها لجهات إدارية عادية و بموجب قرارات إدارية اشترط المشرع لإعمالها آلية الحل، صدور مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير وزاري من الوزارة المكلفة بالشؤون الداخلية و هذا ما يجعل من قرار الحل قرارا محصنا من الطعن القضائي لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية ووصفه بالعمل السيادي³³. ففي 2005 قامت الحكومة بحل بعض المجالس المنتخبة للعهدة الانتخابية 2002-2007 في منطقة القبائل و استدعت تنظيم انتخابات مسبقة.

³¹ تنص المادة 46 من القانون 10-11 على ما يلي: "يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة ثم إثباتها في السير البلدي أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية و بعد اذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحدث دون تنصيب المجلس المنتخب"

³² المادة 47 من 10-11

³³ العيشي علاء الدين ، مرجع سابق، ص 54 .

نستنتج من خلال هذه المواد ان المشرع الجزائري قد كثف من حالات حل المجلس الشعبي البلدي خاصة بالمقارنة مع القانون القديم 90-08³⁴ فهو لم يذكر سوى أربع (4) حالات فقط و الوضع الجديد قد يزيد من شدة و حدة الرقابة و ينعكس سلبا على استقلالية البلدية.

وكما ان اشتراط المشرع الجزائري صدور مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير وزاري من الوزارة المكلفة بالشؤون الداخلية نظرا لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية باعتباره من أعمال السيادة

المطلب الثاني:

الرقابة الوصائية الممارسة على الولايات

إن الرقابة على المجلس الشعبي الولائي متعددة و متشابكة إلى حد كبير³⁵، و بغض النظر عن الرقابة التي تمارس على الوالي و على المجلس التنفيذي و التي توصف بأنها رقابة تصل إلى حد السلطة الرئاسية³⁶ فان هناك رقابة تمارس على المجلس الشعبي الولائي، وهي رقابة تمتد إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي و هذا ما تناولناه في (الفرع الأول) ثم الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي (فرع ثاني) و أخيرا الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة عن طريق الحل (فرع ثالث).

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

هي تلك الرقابة التي تمارس على المنتخبين في المجالس الشعبية الولائية و التي تقوم بها السلطة المركزية و تتمثل في ثلاثة صور و هي: التوقيف، الإقالة، و الإقصاء.

³⁴ راجع المادة 34 من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية .

³⁵ جعفر انس قاسم، المرجع السابق، ص59.

³⁶ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص152.

أولاً: توقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي

التوقيف هو حالة تأديبية تمارسها سلطة الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي و الذي من شأنه ان يمس باستقلالية الجماعة المحلية لكونه يصدر من السلطة المركزية أو لا تركيزية وقد تضمنت نصوص الإدارة المحلية في الجزائر هذا النوع من الوصاية³⁷.

فحسب المادة 45 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، انه يمكن لأحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي في حالة ما إذا كان أي منتخب محل متابعة قضائية بسبب جنابة أو جنحة لها صلة بالمال العام و لأسباب مخلة بالشرف، و يعتبر الإيقاف تجميد مؤقت للعضوية لسبب من أسباب التي حددها القانون و تبعا للإجراءات التي يمارسها، و يكون التوقيف بقرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية وفي حالة صدور الحكم بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا ممارسة مهامه الانتخابية.

أما بالرجوع إلى المادة 41 من قانون 09-90³⁸ فنجد أن سبب توقيف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي إلى حالة وحيدة قد يوجد فيها ذلك العضو ألا و هي المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا و يعود إعلان قرار التوقيف إلى وزير الداخلية كجهة وصاية³⁹.

نلاحظ أن القانون الجديد 07-12 المتعلق بالولاية، أبقى على أن إعلان قرارا توقيف العضو يعود إلى وزير الداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة و الاختلاف بين القانونين هو أن قانون 09-90 أبقى فقط على حالة المتابعة الجزائية بينما قانون 07-12 كان أكثر وضوحا و تفسيريا فيما يخص أسباب المتابعة الجزائية.

³⁷ منديل حكيم، إشكالية اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية 2012 ص59.

³⁸ راجع المادة 41 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية.

³⁹ بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 200.

ثانياً: الإقالة

يكون العضو في المجلس الشعبي الولائي محل إقالة وفقاً للمادة 44 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية في حالتين و هي حالة أين يجد العضو نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تنافي منصوصاً عليها قانوناً⁴⁰.

ويكون ذلك بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي و بقرار من الوزير المكلف بالداخلية و يمكن أن يكون القرار المتضمن إقصاء احد أعضاء بسبب عدم القابلية لانتخاب أو التنافي محل الطعن أمام مجلس الدولة⁴¹.

كما انه يمكن للعضو تقديم استقالته إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي حسب ما تنص عليه المادة 42 من قانون الولاية الجديد على ما يلي: " ترسل استقالة عضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يبلغ الوالي بذلك فوراً"⁴².

تعتبر هذه الاستقالة من بين أسباب زوال صفة المنتخب و التي لا تقع إلا بقرار من الوزير المكلف بالداخلية ليظهر لنا دور الوالي من خلال إخطاره و تبليغه فور إقرار المداولة ذلك، و يترتب على الاستقالة للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية للمجلس أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي⁴³.

⁴⁰ لباد ناصر، المرجع السابق، ص 129.

⁴¹ تنص المادة 44 من قانون الولاية الجديد على ما يلي: "يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي انه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانوناً.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء احد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب او التنافي محل الطعن أمام مجلس الدولة."

⁴² المادة 42 من القانون 07-12، المرجع السابق.

⁴³ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 201.

ثالثا الإقصاء:

الإقصاء شكل من أشكال الوصاية المشددة على أعضاء المجالس المحلية مما يؤثر على استقلاليتها ذلك لعدم إعطاء العضو الحق في تقديم الطعن أو رفع دعوى ضد الجهات الوصية في مدى شرعية أو عدم شرعية الإقصاء⁴⁴.

فنصت المادة 46 من قانون 07-12 على ما يلي: "يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم قابلية للانتخاب.

و يقر المجلس الشعبي ذلك بواسطة مداولة، و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.⁴⁵

يشترط لصحة إقصاء المنتخب الولائي وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقا للمادة 5 من قانون الانتخابات حيث يعتبر فاقد أهلية الانتخاب المحكوم عليه بسبب جنائية أو بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب و من هنا فان الإقصاء يختلف عن الإقالة لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية⁴⁶.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

تمارس على أعمال و تصرفات و مداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من جهة الوصاية المتمثلة في وزارة الداخلية إذ تعتبر أهم مظاهر و صور تلك الرقابة في إجراءات التصديق، الإلغاء، و الحلول.

⁴⁴ منديل حكيم، مرجع سابق، ص61.

⁴⁵ راجع المادة 46 من قانون الولاية الجديد.

⁴⁶ بعلي محمد الصغير مرجع سابق، ص202.

أولاً: التصديق على مداوات المجلس الشعبي الولائي

يقصد به إقرار السلطة الوصية بأن مداولة المجلس الشعبي للولاية مطابقة للقانون الجاري به العمل⁴⁷، ويمكن تقسيم التصديق من هذه الزاوية إلى التصديق الصريح والتصديق الضمني.

(أ)- التصديق الصريح على مداوات المجلس الشعبي الولائي

لقد حدد قانون الولاية الجديد على غرار قانون البلدية بعض مداوات يشترط لنفاذها الموافقة و التصديق الصريح من طرف السلطة المختصة و هي إذا كانت القاعدة بالنسبة لنفاذ مداوات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمناً، فقد حدد قانون الولاية على غرار قانون البلدية بعض المداوات يشترط لنفاذها الموافقة والتصديق الصريح من طرف السلطة المختصة⁴⁸ وهي تلك المداوات التي حددها قانون الولاية الجديد (07/12) وهي كالتالي:

الميزانيات والحسابات والتنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله و كذا اتفاقية التوأمة الهبات والوصايا الأجنبية.

كل هذه المداوات يصادق عليها الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين.⁴⁹ ما يمكن الإشارة إليه هو أن المداوات التي تشترط لنفاذها الموافقة و التصديق الصريح من طرف السلطة المختصة كانت في ظل القانون القديم كالتالي: الميزانيات و الحسابات

- إنشاء وإحداث مصالح و مرافق عمومية و لائنية
- أو بأي موضوع آخر تنص أحكام التشريع المعمول على ضرورة التصديق.⁵⁰

⁴⁷ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص154.

⁴⁸ بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 139.

⁴⁹ راجع المادة 55 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵⁰ الجديد الذي جاء به قانون الولاية (07/12) هو انه أضاف ثلاثة أنواع من المداوات وهي:

- التنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبادله

- اتفاقيات التوأمة

- الهبات و الوصايا الأجنبية

وقام المشرع الجزائري بحذف المداولة المتضمنة لإحداث مصالح و مؤسسات عمومية و لائنية.

(ب) التصديق الضمني على مداوات المجلس الشعبي الولائي

تنص المادة 54 على ما يلي: "مع مراعاة أحكام المواد 55، 56، 57 من هذا القانون، تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد (21) يوما من اداعها بالولاية .

إذا تبين للوالي إن مداولة ما غير مطابقة للقوانين و التنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه ، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في اجل الواحد و العشرين (21) يوما التي تلي لإقرار بطلانها. " 51

ما يمكن استنتاجه من المادة 54 أعلاه هو أن مداوات مجلس الشعبي الولائي تعد نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من يوم إيداعها بمقر الولاية.

وفي حالة عدم تطابق المداولة للقوانين و التنظيمات لأسباب سواء تمس برموز الدولة و شعاراتها أو غير المحورة باللغة العربية والتي تتناول موضوع لا يدخل ضمن اختصاصاتها وكذا المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس...الخ⁵². هنا يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة المختصة إقليمياً في اجل 21 يوم التي تلي اتخاذ المداولة لقرار بطلانها.

ثانيا: إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي

هو ذلك الإجراء الذي يسمح لجهة الوصاية الإدارية أن تزيل بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا قرار صادر عن جهة لامركزية لأنه خالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة⁵³ حيث تنقسم مداوات المجلس الشعبي الولائي إلى قسمين مداوات باطلة بطلان مطلق و مداوات باطلة بطلان نسبي .

⁵¹ المادة 54 من قانون 12- 07 المتعلق بالولاية.

⁵² راجع المادة 53 من قانون 12- 07 المتعلق بالولاية.

⁵³ بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، مصر 1985، ص164.

أ)- المداوالات الباطلة بطلان مطلق:

هناك من المداوالات من تبطل بحكم القانون و تعتبر باطلة بطلانا مطلق نظرا لانها مشوبة بعيب في المشروعية⁵⁴.

وقد حدد قانون 07/12 الحالات التي تبطل فيها المداولة بحكم القانون و ذلك في:

- المداوالات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
- المداوالات تمس برموز الدولة وشعاراتها .
- المداوالات غير المحورة باللغة العربية .
- المداوالات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.
- المداوالات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- المداوالات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة كل هذه المداوالات تعد باطلة بطلان مطلق ولا يترتب عنها أي اثر قانوني⁵⁵.

ب) المداوالات الباطلة بطلان نسبي

هي تلك المداوالات التي تتم في المجلس ويكون لأحد الأعضاء مصلحة فيها⁵⁶ في هذه الحالة تكون المداولة باطلة وعلى كل عضو مجلس الشعبي الولائي أو رئيس المجلس الشعبي الولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي إذا تعلق الأمر بالعضو، والمجلس الشعبي الولائي إذا تعلق الأمر بالرئيس⁵⁷، وحفاظا على شفافية و نزاهة العمل الإداري و مصداقية التمثيل

⁵⁴ بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2001، ص124.

⁵⁵ عد إلى المادة 53 من القانون 07/12، المرجع السابق.

⁵⁶ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص155.

الشعبي نصت المادة 56 من قانون 07-12 على ما يلي: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك، لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك، لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي.⁵⁸

المشرع الجزائري أعطى حق المطالبة بإلغاء مداورات المجلس الشعبي الولائي لكل من الوالي أو أي منتخب أو مكلف للضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال اجل 15 بعد المصادقة على المداولة و للوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد إبطال المداولة التي تأتي مخالفة للمادة 56⁵⁹.

ثالثا: سلطة الحلول:

أن حلول الوزير المكلف بالداخلية محل المجلس الشعبي الولائي عموما يكون في عملية توازن الميزانية و إدراج المصاريف الإلزامية حيث تتدخل السلطة الوصية تدرج بنفسها نفقات إلزامية أو تضبط هذه الميزانية إذا لم تكن متوازنة و يمكن لوزير الداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير اخذ القرارات التي يلزمها بها القانون

⁵⁸ المادة 56 من قانون 07/12، المتعلق بالولاية.

⁵⁹ راجع المادة 57 من القانون 07-12.

⁶⁰، من خلال قانون 07-12 الذي عالج نظام الحلول بإقراره سلطة وزير الداخلية في ان يحل محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير اخذ القرارات التي يلزمه بها القانون و باعتباره وزير الداخلية سلطة مكلفة بضبط الميزانية يحق له أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي حيث نصت المادة 163 من ذات القانون على ذلك كالآتي: "تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به." ⁶¹

فعندما لا يصوت على مشروع ميزانية الولاية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي فان الوالي يقوم بإجراء استثنائي حيث يقوم من خلاله باستدعاء المجلس لانعقاد لدورة غير عادية للمصادقة على الميزانية.

و في حالة لم يتوصل المجلس الشعبي الولائي إلى المصادقة على الميزانية هنا يحل محله الوزير المكلف بالداخلية و ذلك بعد تبليغه من الوالي ⁶²

أما في حالة ظهور عجز أثناء تمثيل الميزانية و تخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ إجراءات و التدابير اللازمة لاستدراكه يتولى وزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية اخذ تلك الإجراءات و التدابير و إعطاء الإذن بإزالة العجز ⁶³.

كان على المشرع على الأقل النص على ضرورة توجيه اعدار للمجلس قبل أن يتم الحلول و هكذا تمارس سلطة الوصاية رقابة واسعة على الميزانية في مرحلة الإعداد و أثناء التنفيذ المصحوب بعجز مما يجعلنا أمام أسلوب عدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية ⁶⁴.

⁶⁰ منديل حكيم، مرجع سابق، ص65.

⁶¹ راجع المادة 163 من القانون 07-12.

⁶² المادة 168 من نفس القانون

⁶³ انظر المادة 169 من قانون 07-12

⁶⁴ شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص213.

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي عن طريق الحل.

هو إجراء خطير يؤدي إلى حل و شغور المجلس بصفة نهائية⁶⁵، إذ يعتبر من أخطر الإجراءات التي تملكها السلطة الوصية في مواجهة المجالس الشعبية فقانون 07-12 قد تضمن حصر أسباب و لكنه من جهة أخرى منح له سلطة تقديرية واسعة لتقدير هذه الأسباب و على عكس قانون الولاية القديم 09-90 الذي لم يشير إلى أجل انتخاب مجلس جديد بل ترك ذلك للسلطة المركزية و بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير من وزير الداخلية و هذا حسب المادة 45 منه⁶⁶.

إن قانون 07-12 قد خول الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام الموالية لحل المجلس تعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياها بموجب القوانين و التنظيمات إلى غاية تنصيب المجلس الجديد و تنتهي مهمة هذه المندوبية بقوة القانون فور تنصيب مجلس ولائي جديد⁶⁷.

كما أن المشرع الجزائري ذكر حالات أين يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده و هي تتمثل في حالة خرق أحكام دستورية و إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي و حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، و في حالة اختلالات خطيرة أو المساس من مصالح المواطنين و طمانينتهم حين الإبقاء على المجلس و عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق المادة 41 و حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها و أخيرا حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي المنتخب⁶⁸.

وخير مثال على حل المجلس الشعبي الولائي هو حل المجلس لكل من ولاية تيزي وزو و بجاية ل2005 من طرف مجلس الوزراء و استدعت انتخابات مسبقة.

⁶⁵ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 152.

⁶⁶ المادة 45 من القانون 09-90، المتعلق بالولاية.

⁶⁷ انظر المادة 49 من قانون 07-12، المتعلق بالولاية

⁶⁸ للمزيد راجع المادة 48 من قانون الولاية 07-12.

المبحث الثاني:

محدودية الموارد المالية للجماعات الإقليمية و تبعيتها

الأصل أن الهيئات الإقليمية تمارس اختصاصاتها مستقلة عن السلطة المركزية هذا ما يجعلها تحتاج إلى أموال⁶⁹ من أجل تدعيم الجماعات الإقليمية قصد إقامة مشاريع وتقديم خدمات مختلفة، فلا جدوى من اختصاصات دون أن توجد موارد مالية موجهة للصرف و الإنفاق⁷⁰ لذا فقد حدد المشرع الجزائري وسائل متعددة من أجل تدعيم الجماعات الإقليمية وهذه الوسائل تتمثل في الموارد المالية للجماعات الإقليمية، رغم انه قد منح للجماعات الإقليمية استقلال مالي إلا انه في العديد من الحالات يمكن للدولة أن تتدخل من أجل الهيمنة على هذه الموارد و خاصة الموارد الأكثر مردودية مما يجعل الموارد المالية للجماعات في تبعية دائمة، هذا ما يؤدي بنا إلى دراسة الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية (المطلب الأول)، و الموارد المالية الخارجية للجماعات الإقليمية (المطلب الثاني)، وتبعية موارد الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية المطلب الثالث

المطلب الأول:

الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية

أوكلت للجماعات المحلية موارد مالية ذاتية تسمح لها بممارسة المهام الموكلة اليها و تتشكل الموارد المالية في الرسوم و الضرائب.

الفرع الأول: الرسوم

يعرف الرسم على انه مبلغ من المال يدفعه المنتفعون للدولة سواء السلطات المركزية أو اللامركزية مقابل خدمة معينة تقدمها إليهم و تتعدد أنواع الرسم حسب موضوعها أو

⁶⁹ رشيد الدقر، علم المالية العامة، الجزء الثاني، مطبعة الجامعة السورية، الطبعة الثانية، دمشق 1962، ص 27.
⁷⁰ جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 85.

مطرحها⁷¹، مثالها الرسوم القضائية التي يدفعها من يطلب من الدولة إظهار حقه عن طريق القضاء، ورسم تسيير سيارة بالطرق العامة و لهذه الرسوم أهمية متمثلة في أنها تشكل بنسبة من الإيرادات العامة التي تستعمل كوسيلة من وسائل توجيه الدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية و اجتماعية، أي أن للرسم اثر في رفع المستوى الاجتماعي⁷².

الفرع الثاني: الضرائب

هو ضريبة مالية تفرض على عاتق المكلفين عن طريق سلطة نهائية وبدون اي مقابل، قصد القيام بتغطية النفقات العمومية⁷³، كما عرفها الأستاذ حسين مصطفى حسين "على انها المورد المالي العام الذي تقتطعه الدولة من الأشخاص جبرا بغرض استخدامه لتحقيق أهداف عامة و هذه الضرائب تدخل ضمن الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية و تختلف عن الرسم في عدة جوانب⁷⁴ وهي تنقسم إلى نوعين: الضرائب المباشرة، والضرائب الغير مباشرة.

(أ) الضرائب المباشرة

تعرف الضرائب المباشرة على أنها تلك الضريبة التي تفرض على واقعة وجود عناصر الثروة من دخل و رأس مال فهي تمتاز بتحقيق العدالة في التكاليف لأنها تتناول مقدرة الأفراد المالية لأعمالهم وهي ثابتة الدخل لأنها تطرح على رؤوس أموال⁷⁵، وتلعب هذه الضرائب دورا هاما في تمويل الجماعات المحلية

من أهمها نذكر:

⁷¹ رشيد الدقر، المرجع نفسه، ص27

⁷² حسين مصطفى حسين، حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1999، ص 39-40.

⁷³ AHMED Tessa, IBRAHIM HAMADOU, Fiscalité de l'entreprise <<cour et application >>, alger, 2010, p 7

⁷⁴ " كلا من الرسم و الضريبة مبلغ نقدي يدفع جبرا، إلا انها يختلفان في أن الرسم يكون مقابل خدمة خاصة تؤديها الدولة . لدافعه، إما الضريبة فإنها مقابل خدمات عامة كما أن معيار الرسم يحدد بالنظر إلى نفقة إنتاج الخدمة المقرر عليها الرسم إما الضريبة تحدد في ضوء المقدرة التكلفة للعمولة."

⁷⁵ زغود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، بن عكنون، الجزائر، ص198 .

(أ) الرسم على النشاط المهني:

يتكون هذا الرسم من الرسم على النشاط الصناعي و التجاري و الرسم على النشاط الغير التجاري، وهو مجموع المبيعات من السلع و الخدمات مع الأخذ بعين الاعتبار العمليات بين فروع نفس المؤسسة ويستحق هذا الرسم سنويا بصيغة 2% من رقم الاعمال ويتم توزيعه كالآتي:

- الولاية 0,59%

- البلدية 1,30%

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0,11%⁷⁶.

(ب) الرسم العقاري:

هو رسم سنوي على الملكيات المبنية و غير المبنية الموجودة فوق التراب الوطني يتم تأسيسه بموجب الأمر رقم 67-83⁷⁷ المؤرخ في 02-06-1967 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967 وقد تعرض لعدة تعديلات أهمها ما جاء به قانون المالية لسنة 1991 و 1992 حيث أصبح الرسم العقاري على الملكيات المبنية الذي يطبق على الملكيات المبنية على مستوى التراب الوطني باستثناء الملكيات المعفية صراحة. و الرسم العقاري على الملكيات الغير مبنية الذي يطبق كل سنة على الملكيات مهما كانت طبيعتها باستثناء المعفاة صراحة.⁷⁸

(ج) الدفع الجزافي:

هي ضريبة تقع على عاتق الأشخاص الطبيعية و الاعتبارية و الهيئات المقيمة بالجزائر و الممارسة بها نشاطاتها و التي تدفع كل المبالغ لقاء المرتبات و الأجور و التعويضات و

⁷⁶ ايت الحاج غانية، ايت و علي سميحة، الجماعات المحلية و الاستقلالية المالية مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجاية 2012 (27.26).

⁷⁷ أمر رقم 67 - 83 مؤرخ في 2 جويلية 1967، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967، ج، ر، ج، ج، العدد 32، الصادرة في 2 جويلية 1967.

⁷⁸ تسيمبال رمضان، المرجع السابق، ص 96.

المعاشات العمرية و الامتيازات العينية كان حاصل هذه الضريبة موزع بين الدولة و الجماعات المحلية وقد عدل قانون المالية لسنة 1986 هذه الوضعية و أصبح حاصل هذه الضريبة بكامله يدفع للجماعات المحلية كالآتي:

البلديات 30%.

صندوق مشترك للجماعات المحلية 70%⁷⁹

(د) رسم الإسكان

يطبق رسم الإسكان على الولايات الآتية ذكرها فقط: الجزائر العاصمة، وهران، عنابة، قسنطينة.

إن رسم الإسكان قد اعتبر بمقتضى قانون المالية 2003 إلى جميع البلديات ، مقرات الدوائر الرئيسية الحضرية، إن ناتج هذا الرسم مخصص بالكامل إلى صيانة الحظائر العقارية للبلديات و الولايات فتعر يفته تقدر كالآتي:

300دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع السكني.

1200دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع التجاري، غير التجاري، الجرافي و غيرها من النشاطات الأخرى⁸⁰.

ثانيا: الضرائب الغير مباشرة

هي تلك الضرائب التي تفرض على وقائع تمثل إنفاقا تداولا لعناصر الثروة من مزاياها أنها تجني بسهولة فالمكلف يؤديها أحيانا دون أن يشعر بها⁸¹ لأنها تدخل ضمن ثمن شراء السلعة فلا يستطيع الفصل بين قيمة الضريبة و ثمن شراء السلعة و تتميز بطابع العمومية فلا

⁷⁹ غضبان رابح ، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة و المالية ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2001 ، ص ص20،21.

⁸⁰ بودر بالة محمد عبدو ، الإصلاح الضريبي " الإصلاحات المالية و الجباية المحلية " منشورات مجلس الأمة، 2004 ص(22، 23).

⁸¹ زغدود علي ، المرجع السابق، ص199.

يعفى منها احد⁸² ومن عيوبها أنها تتأخر كثيرا في فترات الحروب و الأزمات مما يؤدي إلى انخفاض في حصيلتها⁸³ ومن هذه الضرائب غير المباشرة نذكر:

(أ) الرسم على الذبح:

إن ذبح الحيوانات المتمثلة في الخيليات و الجمليات و البقريات و الضئنيات و العنزيات يخضع الرسم لفائدة البلديات و هذا الرسم يكون واجب الأداء على مالك اللحم أثناء الذبح و اذا كان هذا الملك ليس تاجر وقام بالذبح بواسطة تاجر فان هذا الأخير يكون مسؤولا تضامنيا مع المالك على دفع الرسم⁸⁴ وهو ما نصت عليه المادة 452 من قانون الضرائب الغير مباشرة التي تبين من خلالها كيفية تحديد تعريف الرسم و التي تأتي كما يلي:

تعريف الرسم/كلغ	تعيين المنتجات
10 دج	- اللحوم الطازجة و المبردة أو المطبوخة أو المملحة أو المصنعة التي مصدرها الحيوانات الآتية: الإبل، الماعز، الأغنام و البقر.

يخصص مبلغ 1,5 دج من هذه التعريف لصندوق التخصيص الخاص رقم 302-070 "صندوق حماية الصحة الحيوانية"⁸⁵.

(ب) الرسم على القيمة المضافة:

هو ضريبة على الإنفاق جاء بها قانون المالية 1991 لتعويض نظام الرسم رقم الأعمال بحيث انه عوض كل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج و الرسم الوحيد على تأدية

⁸² حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص50.

⁸³ زغود علي، المرجع السابق، ص199.

⁸⁴ راجع المادة 446-447 من قانون الضرائب غير المباشرة الصادرة عن وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، نشر 2005.

⁸⁵ المادة 452 من قانون الضرائب الغير المباشرة السابقة الذكر.

الخدمات ويعتبر هذا الرسم عن سابقه بأنه رقم على الأعمال و يكون معدلا لأنه اقل بكثير من المعدلات السابقة و يتميز كذلك هذا الرسم بتوسيع أساس تطبيقه إلى الحسابات الكبرى الصندوق الفلاحي و الأروقة⁸⁶.

ج) الرسم الخاص على الإعلانات و الصفائح المهنية

لقد تم تأسيس هذا الرسم بموجب أحكام المادتين 56 و57 من قانون المالية لسنة 2000 و لقد انشأ لفائدة البلديات، استثناءا للإعلانات و الصفائح التي تتعلق بالدولة و الجماعات الإقليمية و الحاملة للطابع الإنساني⁸⁷.

د) الدمغة الجبائية على السيارات:

تتغير تعريفه هذا الرسم حسب نوع السيارات و نسبة استعمالها، يخضع له كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة حيث يكون حسب جدول يتراوح ما بين 300 دج و 15000 دج إضافة للقوانين الجبائية التي تتلقى على تخصيص بصفة جزئية أو كلية بعض المتوجات الضريبية لصالح الجماعات المحلية فناتج الدمغة يخصص على أساس 80% الى صندوق الاحوال المشتركة للجماعات المحلية و ال20% الباقية تدفع إلى ميزانية الدولة⁸⁸.

إن الهيئات المحلية (الإقليمية) تفتقد إلى معيار موضوعي لتوزيع المنتج الجبائي بين الدولة و الجماعات الإقليمية ، و احتكار الدولة للجباية الأكثر إنتاجية من جهة و عدم إمكانية البلدية من تحديد إنشاء رسومها و ضرائبها من جهة أخرى ، ذلك أن مسألة فرض الضرائب من اختصاصات السلطة التشريعية ولا يمكن فرض ضرائبه مهما كان إذا لم ينص عليها القانون صراحة ، هذا ما يجعل من ميزانية الجماعات المحلية ضعيفة الأمر الذي يؤدي بها

⁸⁶ غضبان رابح ، المرجع السابق، ص28.

⁸⁷ شباب سهيلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع سير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، تلمسان 2012 ص126.

⁸⁸ بودر بالة محمد عبدي ، مرجع سابق، ص ص27،28.

إلى طلب المساعدة من السلطات المركزية قصد مواصلة مهامها⁸⁹ هذا ما سنقوم بدراسته في الفرع الثاني.

المطلب الثاني: الموارد المالية الخارجية.

تتكون الموارد المالية الخارجية من القروض (أولاً)، الهبات والتبرعات (ثانياً)، بالإضافة إلى إعانات الدولة (ثالثاً).

الفرع الأول: القروض

هو عقد دين تستلف بموجبه المجالس المحلية مبالغ نقدية من الأفراد أو المصاريف أو الهبات المحلية أو الإقليمية أو الدولة مع التعهد بوفاء القرض مع فوائد للدائنين في التاريخ المحدد وفقاً لشروط العقد⁹⁰، تلجا الجماعات المحلية لهذه القروض من أجل تمويل عمليات التجهيز والاستثمار حيث انه لا يمكن للبلديات والولايات أن تقوم بتمويل نفقات التسيير عن طريق القرض⁹¹.

الفرع الثاني: الهبات و التبرعات

أجاز المشرع الجزائري للمجالس المحلية قبول الهبات و التبرعات وهي مبالغ مالية أو عينية مقدمة من المواطنين أو التبرعات أو غيرها من الأشخاص المعنوية مساهمة منها في تعزيز موارد المجالس المحلية، وهذا كله إن دل على شيء فهو دلالة أو مغزاه، يرمز إلى تعاون المواطنين مع الهيئات الإقليمية التي تمثلهم⁹² لذا فكلما زاد المواطنين من هذه الهبات و التبرعات كلما أدى ذلك إلى إثراء مشاريع بلديتهم.

⁸⁹ تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، مرجع سابق، ص39.

⁹⁰ بشور عصام، المالية العامة و التشريع الضريبي، منشورات جامعية، دمشق، 1990، ص212.

⁹¹ BACHIR Yelles chaouche, Budget de l'Etat et des collectivites locales, opu,1990, p276.

⁹² هاني علي الطهر اوي، قانون الإدارة المحلية "الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، كلية الحقوق، جامعة الزرقاء الأهلية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، ص 125.

الفرع الثالث: إعانات الدولة

غالبا ما تكون موارد الجماعات المحلية الذاتية غير كافية الأمر الذي يجعلها تبقى عاجزة مما يدفع الجماعات المحلية طلب المساعدة من الدولة ، التي تقدمها هذه الأخيرة (الدولة) على شكل إعانات التي تأتي عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية، كما نجد من ضمن هذه الإعانات المتأنية من مخططات التنمية.

أولاً: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويكون الصندوق المشترك للجماعات المحلية تحت وصاية وزير الداخلية و الجماعات المحلية⁹³، فهو يتولى تسيير كل من الصندوق البلدي للتضامن و صندوق الضمان المنصوص عليهما بموجب المواد 211،212،213 من قانون البلدية و كذا صندوق الضمان و التضامن المنصوص عليهما بموجب المواد 176،77،178 من قانون الولاية.

أ) صندوق التضامن:

يقوم صندوق الجماعات المحلية المشترك يدفع إلى الولايات والبلديات من صناديقها التضامنية مايلي:

كل ما يخص الخدمة العمومية الإجبارية وكذا تخصصات توزيع الضرائب المتساوية إضافة إلى الإعانات المالية الاستثنائية للتوزيع والإعانات الموجهة للأحداث الطارئة و الكوارث⁹⁴ كما يوزع على صندوقي التضامن الموارد المشتركة بينهما حسب النسب التالية :

75% صندوق التضامن البلدي.

25% صندوق التضامن الولائي.

⁹³ تنص المادة 1/1 و 2 من المرسوم 86-266 على ما يلي: "صندوق الجماعات المحلية المشترك مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي

يوضح صندوق الجماعات المحلية تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية" (الاستقلال المالي هو قيام الهيئات المحلية بتمويل نشاطاتها المختلفة دون ان تحتاج للجوء الى الهيئة المركزية).

⁹⁴ انظر المادة 3 من المرسوم 86-266 المؤرخ في 04-11-1986 يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله، ج ر، عدد 45 لسنة 1986.

أما فيما يخص الموارد التي تعود إلى احد صندوقي التضامن أقساطا تخصص للأعمال الأساسية التي يقوم بها هذان الصندوقان و ذلك بتوفر الشروط التالية:

- تخصص الخدمة العمومية وتخصيص الضريبة المساوية 55%.
- مساعدات استثنائية 5%.
- مساعدة للتجهيز و الاستثمار 40%⁹⁵.

(ب) صندوق الضمان:

تخصص إعانات الصندوق صندوق الضمان إلى الولايات والبلديات، من اجل تغطية مصاريف التحصيل والضرائب و الرسوم التي يتعذر تحصيلها و تتكون هذه الإعانات من نسبة مساهمة البلديات في صندوق ضمان ضرائب البلدية.⁹⁶

ويشار إلى انه في حالة ما إذا واجهت الجماعات المحلية وضعية مالية صعبة تمنح لها إعانات استثنائية للتوازن.⁹⁷

ثانيا: إعانات مخططات التنمية:

يتم تقديم هذه الإعانات في إطار مخططات البلدية للتنمية و البرامج القطاعية للتنمية⁹⁸.
(أ) إعانات في إطار مخططات البلدية للتنمية:

جاء هذا المخطط في الأصل كأداة للتوازن الجهوي و الإصلاح الإقليمي وكإضافة وتكملة لبقية العمليات القطاعية الوطنية⁹⁹، إذا تحتوي إعانات المخطط البلدي للتنمية على مجموعتين من العمليات تخص التجهيز والاستثمار، ومن خلالها تستفيد البلديات من إيرادات غير مباشرة تمنح في قسم التجهيز والاستثمار لميزانياتها السنوية، حيث نجد كل بلدية تحضر قوائم تقوم بوضع في هذه القائم و نوعية والمبلغ المالي المقدر له، مع الدراسات والتهيئة التقنية حيث تكون مطابقة لما هو وارد في المخطط وإلا تعرض المشروع للرفض

⁹⁵ راجع المادتين 5 و 6 من المرسوم 86-266، المرجع السابق.

⁹⁶ ايت الحاج كافية، ايت وعلي سميحة، مرجع سابق، ص 45.

⁹⁷ تنص المادة 11 من المرسوم 86-266 على ما يلي: "يمكن ان تمنح الجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة جدًا إعانات استثنائية للتوازن".

⁹⁸ تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 103.

⁹⁹ غضبان راجح، المرجع السابق، ص 50.

من طرف السلطة الوصية أما إذا وافقت السلطة الوصية يرسل المشروع إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد ذلك يستدعي المجلس الشعبي البلدي من طرف رئيسه للتصويت وتقوم البلدية بتحضير جدول خفض لكل عملية تتضمن الوضعية المالية و التقنية لكل مشروع.¹⁰⁰

(ب) إعانات البرامج القطاعية للتنمية:

هي إعانات و مساعدات تقدم للولايات في إطار البرامج القطاعية اللامركزية بنسبة 3% من الناتج الداخلي الإجمالي و تستهدف هذه الإعانات كل من التربية و الري والطرق الولائية و التجهيز و التزويد بمياه الشرب رغم من إن هذه الإعانات تلبى حاجيات سكان الولاية إلا أنها تجدها في تبعية مالية للسلطة المركزية خاصة في ظل قلة الموارد الذاتية و الجباية الذاتية و الجباية المحلية¹⁰¹.

المطلب الثالث: تبعية موارد الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية.

تبعية الجماعات المحلية بصفة أساسية على إيراداتها الخاصة من اجل تمويل ميزانيتها، إلا إن محدودية و ضعف هذه الإيرادات يدفعها إلى طلب المساعدات من الدولة¹⁰²، إذ لا شك إلى أن هذا الضعف و المحدودية و التبعية لهذه الموارد المحلية يعود لأسباب معنية (الفرع الأول) لذا وجب العمل على إيجاد الحلول المناسبة (الفرع الثاني) من اجل تحسين الحالة المالية لجماعات المحلية.

الفرع الأول: أسباب تبعية موارد الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية.

لمعرفة أسباب تبعية الموارد المالية للجماعات الإقليمية لابد من طرح بعض العوائق و المشاكل التي تعاني منها الجماعات الإقليمية وهي كالتالي:

أولا: تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية.

رغم التعديلات التي أجريت على بعض الضرائب المحلية إلا أنها مازالت تخضع للسلطة المركزية هذا الى ان مقاييس كفاءة الهيئات المحلية لجباية هذا النوع من الموارد

¹⁰⁰ عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية "حدها و إمكانية تطوره"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

الحقوق، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2003، ص23.

¹⁰¹ تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 104.

¹⁰² تياب نادية، مرجع سابق، ص38.

ضعيفة، فأوكلت هذه المهمة للسلطة المركزية، بالإضافة إلى كثرة الإعفاءات الضريبية لدرجة وصفه بقانون الإعفاءات، وتهرب المكلف من دفع الضريبة الأمر الذي يؤدي إلى حرمان الخزينة العامة من المبالغ التي تستحقها.

إضافة إلى ضعف مردودية الضرائب و الرسوم الجماعات المحلية خلافا للضرائب و الرسوم الدولة فهي ذات مردود مرتفع.¹⁰³

ثانياً: سوء التسيير والتنظيم الإدارة المحلية.

ان كثرة المشاكل التي تواجه التمويل المحلي للجماعات المحلية يعود بالدرجة الأولى إلى سوء تنظيم و تسيير الإدارة المحلية .

من بين أسباب محدودية التمويل الذاتي سوء التسيير المالي لانه كثيرا ما تستغل البلديات و الولايات الاختصاصات الممنوحة لها قانونا في المجال المالي بما لا يخدم المنفعة العامة كالمبالغة في بعض أوجه الإنفاق المحلي غير التنموي والتلاعب بأموال الهيئات المحلية كإبرام صفقات وهمية واستعمال فوائد خيالية، إضافة الى ضعف الادارة المحلية في التسيير الأمثل لمواردها من اجل تحقيق المصلحة العامة كما تتميز الجماعات المحلية بصورة ملحوظة بعدم وجود تخطيط محلي دقيق و متين يقوم من اجل تحقيق وإحداث تنمية محلية شاملة وهذا نضراً لغياب المعايير و الأسس العلمية الدقيقة. كمل ان البعض من المنتخبين على مستوى المجالس المحلية دون خبرة ولا مستوى علمي مما يجعلهم غير مهتمين بالتسيير الجيد للمصالح المحلية.¹⁰⁴

ثالثاً: جماعات محلية مثقلة بالديون.

تعرف الجماعات المحلية تدهور ونقص في الموارد المالية المخصصة للبلديات التي تضاعف عددها بعد التقسيم الإداري 1984 إذ تحول عدد البلديات من 704 إلى 1541 بلدية

¹⁰³ سقلاب فريدة، تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية المجموعات المحلية، المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008، ص(101، 102).

¹⁰⁴ ايت الحاج كافية ، ايت و علي سميحة، مرجع سابق، ص(39، 40).

والولايات من 31 إلى 48 ولاية لذا فان إدارة الجماعات المحلية منيت بثقل باهض في الديون هذا ما أدى إلى تدخل الدولة لتغطية هذا العجز الكبير.¹⁰⁵

الفرع الثاني: الحلول المقترحة لمواجهة تبعية الموارد الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية.

انطلاقا من المشاكل و العوائق التي ذكرناها ضمن الفرع الأول السابق فانه لا بد من تحسين الموارد المالية للجماعات المحلية و ذلك بإتباع مجموعة من الإصلاحات كما النص قانون البلدية على استقلال المجالس البلدية في ربط و تحصيل ضرائبها ورسومها المحلية دون التدخل من السلطة المركزية¹⁰⁶ و مكافحة الغش و التهريب الجبائي، وهذا من خلال العمل على جعل القوانين الجبائية ردية على كل من يقوم بالغش الجبائي . و كذا تدعيم الإدارة الجبائية بالوسائل الحديثة و توفير الإمكانيات المادية و البشرية و وضع التحفيزات و الكفاءات المهنية¹⁰⁷.

كما يجب على المشرع توضيح المهام الخاصة لكل من الدولة و الجماعات المحلية و ذلك من خلال تعريف المهام و تحديدها لكل منهما¹⁰⁸ و العمل على تشجيع المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي مما يؤدي إلى تحقيق عائدات مالية معتبرة التي تتم توجيهها لصالح الجماعات المحلية، فيجب فرض ضرائب و رسوم على الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية للمواطنين، لان نظام المجانية لا يتناسب مع الوضعية المالية للجماعات المحلية¹⁰⁹، مع تحويل بعض الضرائب من الدولة لصالح الجماعات المحلية و يجب على الدولة أن تتخلى عن بعض الضرائب بتحويل إيراداتها لصالح الجماعات

¹⁰⁵ بودر بالة محمد عبدوا ، مرجع سابق، ص(34،33).

¹⁰⁶ جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، المرجع السابق، ص85.

¹⁰⁷ سقلاب فريدة، مرجع سابق، ص103.

¹⁰⁸ بودر بالة محمد عبدو ، مرجع سابق، ص36

¹⁰⁹ سقلاب فريدة، المرجع نفسه، ص103

المحلية وان إجراء كهذا من شأنه تحسين الوضعية المالية للبلديات التي تعاني عجزا ماليا، وتعفي الدولة من تقديم الإعانات في كل مرة للجماعات المحلية¹¹⁰.

¹¹⁰ زايدي عبد السلام، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر بين محدودية الموارد المالية و ترشيد النفقات العامة، المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008، ص126.

خلاصة الفصل:

ما يمكن استنتاجه من خلال مضمون هذا الفصل هو أن الهدف الذي لطالما نادى به الجماعات الإقليمية ألا و هو تحقيق الاستقلالية كنا قد انتظرناه بصدور قانون 10-11 المتعلق بالبلدية و القانون 07-12 المتعلق بالولاية اللذان جاء بالعديد من التعديلات التي كانت من المفروض أن تأتي قصد تخفيف العبء على هذه الهيئات عن طريق التخفيف من حدة و شدة الرقابة الوصائية عليها (الهيئات) خاصة البلدية و العمل على تنويع الموارد المالية و التقليل من الإعانات الحكومية ومنحها استقلالية أكثر، فانحرفت عن هذا المبدأ فجاءت قصد تشديد الرقابة عليها و جعلها تابعة دائمة للدولة من خلال الوصاية المشددة وكذا ضعف و محدودية الموارد المالية الذاتية لها و تبعيتها هذا ما اثر على هذه الهيئات.

خاتمة

إذن من خلال دراستنا لموضوع " استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر على ضوء الإصلاحات السياسية"، يتضح لنا أن هدف الجزائر من اتخاذها لنظام اللامركزية هو منح الاستقلالية للهيئات المحلية (الولاية، البلدية) في ممارسة مهامها و تسيير شؤونها .

و إن الحديث عن استقلالية الجماعات المحلية هذا يتطلب تقسيم الدولة إلى وحدات إقليمية تديرها هيئات منتخبة تتمثل في المجالس الشعبية المنتخبة، و لتحقيق الديمقراطية يتطلب ذلك مشاركة المواطنين في اختيار من يمثلهم ويتولى تسيير و إدارة شؤونهم.

وقد اعترفت الدساتير و القوانين الجزائرية بالوجود المادي للجماعات الإقليمية و منح المشرع صلاحية تحديد أقاليم الجماعات المحلية و هذا تفاديا لتدخل السلطة التنفيذية في ذلك، و إن اعترافه (المشرع الجزائري) للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة للجماعات الإقليمية هذا ما يثبت و جودها القانوني.

فرغم الإصلاحات العديدة التي مر بها كلا من قانون البلدية و الولاية واتجاهاتهما نحو الاستقلالية إلا أن المشرع الجزائري من خلال إصداره لقانوني البلدية(2011) و الولاية (2012) لم يرق سوى بتعديلات طفيفة بحيث قام بتمديد عدد دورات المجالس الشعبية بعدما كانت عدد دورات المجلس الشعبي البلدي أربعة دورات في ظل القانون القديم، وإضافة هيئة ثالثة تتمثل في الأمين العام كمنشط لإدارة البلدية، فبعدها كان للبلدية هيئتان أصبحت بعد التعديل الأخير (2011) ثلاثة هيئات، كما وسع المشرع الجزائري من صلاحيات و اختصاصات رؤساء المجالس الشعبية وذلك قصد تلبية حاجات مواطنيها.

لكن بالرغم من مختلف القوانين و التنظيمات الجديدة التي أتت قصد منح الاستقلالية أكثر للجماعات الإقليمية إلا إن هذه الاستقلالية تبقى محدودة بالنظر إلى الرقابة الوصائية الصارمة و المشددة التي بقيت على حالها رغم الإصلاحات السياسية التي عرفتها الجزائر، فقد تم تشديد هذا النوع من الرقابة على المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية و يظهر ذلك في سلطاتها الواسعة عليها، سواء كان ذلك أثناء التصديق، والإلغاء و كذا سلطة الحلول

و الإقصاء و كما تم التضييق من سلطة المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الرقابة الوصائية على أعماله و ذلك من خلال التدخل الواسع للوالي و كل هذا يعد اثر سلبي على استقلالية الهيئات المحلية بالخصوص البلدية أثناء أدائها لوظائفها. ولذلك نقترح على المشرع الجزائري القضاء على الرقابة الوصائية على المجالس المنتخبة و ذلك لتمكينها من ممارسة مهامها دون خوف، واستبدالها بالرقابة القضائية وذلك لتحقيق العدالة و الديمقراطية.

وبما انه قد تم تخويل على المجالس المحلية اختصاصات فلابد من أن تمنح لها موارد مالية ذات طابع محلي أي أن يكون لها استقلالية مالية لأنه كلما كانت هناك وفرة في الموارد المالية كلما زادت مقدرة الهيئات المحلية في الإنتاج و النمو، إلا أن هذا يقابله في الواقع ثقل الأعباء على عاتق الهيئات المحلية في حين ان الموارد المالية غير كافية لمواجهة هذا الثقل و ذلك نظرا للتبعية المالية و الضعف الكبير للموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية التي تجعلها في حالة تبعية دائمة للسلطة المركزية من خلال اعتمادها على التمويل المركزي عن طريق الإعانات المقدمة لها من طرف الدولة و ذلك بسبب احتكار الدولة للضرائب الأكثر مردودية و ضعف عائدات أملاكها و النسب الضعيفة للرسوم المخصصة جزئيا للجماعات المحلية إضافة إلى اللجوء إلى القروض حيث تثقل كاهلها بفوائده و يحرمها من مداخنها التي تدعم استقلاليتها إضافة إلى ضعف التاطير البشري التي تعاني منه الولاية و البلدية و عيوب التمثيل النسبي المعتمد في قوانين الانتخاب الذي يعطل من أعمال الهيئات المحلية و يؤثر سلبا على حسن استغلال أملاك الجماعات المحلية فبالنسبة لأملاك البلدية مثلا فهي ضعيفة لهذا وجب إعادة الاعتبار لها و ذلك بالتحكم في تسييرها .

وبما أن الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة التي تحقق الديمقراطية وجب على المشرع إعادة النظر في الشروط التي تتوفر لدى المترشحين لعضوية المجالس المحلية باشتراط مستوى علمي جامعي و اختيار أشخاص ذو كفاءة هذا كي يمكن له التأقلم مع السكان و تحقيق احتياجاتهم.

أما من جانب الموارد المالية للجماعات الإقليمية فيجب العمل على التقليل من احتكار الدولة للموارد الجبائية ذات المردودية العالية و رفع نسب الضرائب و الرسوم التي تعود جزئيا إلى الدولة و إلى الجماعات الإقليمية .

فأمام إذن هذه المشاكل و العوائق التي تواجهها الجماعات المحلية و بالرغم من الإصلاحات الجديدة التي أتى بها كل من قانوني البلدية و الولاية إلا أن المشرع الجزائري عجز عن منح الاستقلالية التامة للجماعات الإقليمية.

قائمة المراجع

1) باللغة العربية

أولاً: الكتب

- 1- محيو احمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية،ترجمة عرب، صاصيلا، طبعة خامسة، دم ج، الجزائر 1985 .
- 2- جعفر انس قاسم، ديموقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، دم ج، الجزائر، 1985
- 3- جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر، طبعة ثانية، الجزائر، 1988.
- 4- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة(دروس العلوم القانونية)، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 1982
- 5- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1999.
- 6- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ،دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- 7- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986.
- 10- عصام بشور، المالية العامة و التشريع الضريبي، منشورات جامعية، دمشق، 1990.
- 11- العيشي علاء الدين شرح قانون البلدية، شرح قانون البلدية (قانون رقم 10-11)، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، دار الهدى للنشر و التوزيع، 2011.

12- زغدود علي ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2ط، بن عكنون، الجزائر 2006.

13- عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الأول، النظام الإداري، الطبعة الثالثة، د م ج، الجزائر 2005.

14- عوابدي عمار، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول ، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

15- العطار فؤاد، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة، مصر، 1970 ص 207.

16- قباني خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقاتها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، 1981.

17- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، (النشاط الإداري) ، ط1، (د، د، ن)، الجزائر 2006.

18- بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.

19- هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية "الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، كلية الحقوق، جامعة الزرقاء الأهلية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان (د، س، ن).

ثانيا: الرسائل و المذكرات الجامعية

أ) الرسائل الجامعية

علي محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين الشمس، مصر، 1973.

ب) المذكرات الجامعية

- 1- ايت الحاج كاتية، ايت وعلي سميحة، الجماعات المحلية و الاستقلالية المالية مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجاية 2012.
- 2- ايت أكلي أمال، بن جمانة نسيم، استقلالية البلدية في ظل القانون 10-11 (تقدم أم تراجع)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم القانون العام، بجاية 2012.
- 3- بن حموش كاهنة و عمراني ديهية، الاستقلالية الوظيفية للبلدية في ظل القانون الجديد 10-11، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2012.
- 4- بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2001.
- 5- تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر « وهم أم حقيقة؟»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع " تحولات الدولة " جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2009.
- 6- رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001 .
- 7- شباب سهيلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع سير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير والعلوم التجارية، تلمسان 2012.

8- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية "حداه و إمكانية تطوره"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2003.

10- مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، الجزائر 2002.

11- منديل حكيم، إشكالية اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجماعات المحلية والإقليمية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية 2012.

ثالثاً: المقالات

1- عولمي بسمة ، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصادية شمال إفريقيا ، العدد 4، عنابة، الجزائر، (د، س، ن).

2- شيهوب مسعود "المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002.

3- بودر بالة محمد عبدو ، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، الجزائر، 2003، 2004.

4- دريوش مصطفى "الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة " مجلة فكرية متخصصة في القضايا و الوثائق لبرلمانية، مجلس الأمة ، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002.

رابعاً: أعمال الملتقيات

1- بلول جمال ،"الجماعات الإقليمية في النظام الدستوري الجزائري و مدى تجسيده للامركزية" أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد- الحقائق والأفاق- قاعة المحاضرات، ابوداو، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية المنعقد أيام 2، 3، 4 ديسمبر 2008.

- 2- تياب نادية "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد،- الحقائق و الآفاق - ، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة،- بجاية – أيام 2،3،4، ديسمبر 2008.
- 3- زايدي عبد السلام، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر بين محدودية الموارد المالية و ترشيد النفقات العامة، المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008.
- 4- سقلاب فريدة، تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية المجموعات المحلية، المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008.
- 5- رحمانى موسى ، " واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية"، مداخلة في ملتقى دولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2006.

خامساً: النصوص القانونية

(أ) الدساتير

- 1- دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، عدد 94 لسنة 1976.
- 2- دستور 23 فيفري 1989 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 89-18 ، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج ج، عدد 09، لسنة 1989.
- 3- دستور 28 نوفمبر المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، معدل و متمم بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن تعديل الدستور، ج، ر، ج، ج، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008.

(ب) القوانين و الأوامر

- 1- أمر رقم 24-67، المؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن قانون البلدية، ج.ج.ج، العدد 06 الصادر في 18 جانفي 1967، معدل و متمم بموجب القانون رقم 81-09 مؤرخ في 4 جويلية 1981، يتعلق بالبلدية، ج.ج.ج، عدد 27، الصادر في 7 جويلية 1981.
- 2- أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ج.ج، العدد 23، الصادر في 23 ماي 1969 (ملغى).
- 3- الأمر رقم 10-03 مؤرخ في 19 يوليو، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج، ر، ج، ج، عدد 43، الصادر في 25 يوليو 2003.
- 4- الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 2 جويلية 1967، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967، ج، ر، ج، ج، عدد 32، الصادرة في 2 جويلية 1967.
- 5- قانون رقم 08-90 المؤرخ في 07-04-1990 يتضمن قانون البلدية ج.ج.ج عدد 15، الصادرة في 11-04-1990، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج، ر، ج، ج، العدد 50، الصادر في 19 جويلية 2005.
- 6- قانون رقم 09-90 المؤرخ في 07-04-1990 يتضمن قانون البلدية ج.ج.ج عدد 15، الصادرة في 11-04-1990، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج، ر، ج، ج، العدد 50، الصادر في 19 جويلية 2005.
- 7- قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بقانون البلدية، ج.ج.ج، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011.
- 8- قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بقانون الولاية، ج.ج.ج، عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.
- 9- قانون رقم 07-97، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون عضوي يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 12، صادر في 06 مارس 1997 معدل و متمم.

سادساً: النصوص التنظيمية

- 1- مرسوم 86-266 المؤرخ في 04-11-1986 يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله، ج ر، عدد 45 لسنة 1986.
- 2- مرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 17 رجب عام 1411 الموافق ل 2 فبراير سنة 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج ر، عدد 06 الصادر في 21 رجب عام 1411 الموافق ل 6 فبراير سنة 1991 .

(2) باللغة الفرنسية

Les ouvrage

- 1) BACHIR Yelles chaouche , Budger de l'Etat et des collectivites locales , opu,1990 .
- 2) AHMED Tessa, IBRAHIM HAMADOU, Fiscalité de l'entreprise<<cour et aplication >>, alger, 2010.