

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

## الحماية الدستورية للجماعات الإقليمية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية

بإشراف الأستاذ(ة):

من إعداد الطالب:

د. قادري نسيمة

بومليل موراد

### لجنة المناقشة

الأستاذ(ة): بودريوه عبد الكريم ..... رئيسا

الأستاذ(ة): قادري نسيمة ..... مشرفا

الأستاذ(ة): علام الياس ..... ممتحنا

تاريخ المناقشة:

26 جوان 2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## إهداء

نهدي هذا البحث المتواضع إلى كل من ساهم في إعداد هذا البحث .  
إلى أختي المرحومة (ب - فريدة) ، الله يرحمها .  
والى كل العائلة، الأصدقاء وكل طالب علم .  
الى جامعة بجاية .

## شكر وتقدير

نتقدم بالشكر والتقدير إلى الأستاذة المشرفة على هذا البحث "قادي نسيمة"، إلى الأستاذ "بودريوه عبد الكريم" وتوجيهاته القيمة، كما نشكر كل أستاذ وكل زملائي الذين ساعدونا في إنجاز هذا العمل، وخاصة الزميل "بورجاح فاتح"، وجامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية.

« Mon dieu il ma donné pour donné non pas donné pour non pas donné, ce que vous dire : nous hommes là pour servir, idée les autres, c'est le départ de réussite dans la vie personnel ».

## قائمة أهم المختصرات

---

أولا/ باللغة العربية:

ج. ر: الجريدة الرسمية .

ص: الصفحة.

ص - ص: من الصفحة إلى الصفحة.

د. ط: دون طبعة.

د. س. ن: دون سنة النشر.

د. م. ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ثانيا/ باللغة الفرنسية:

**C.A.F** : Code Administratif France.

**C.G. C. T. F** : Code Générale des Collectivités territoriale de France.

**Ed** : Editions.

**N°** : Numéro.

**Op.cit** : Opus citatutm.

**P** : page.

**p.p** : De la page à la page.

**P.U.F** : presses universitaires de France.

# مقدمة

في إطار وحدة القانون ونظام الشكل الدولة البسيطة وفي إطار تنظيمها الإداري قد تتبع الدولة أسلوب المركزية الإدارية بتجميع الوظيفة الإدارية في أيدي السلطة التنفيذية التي تعين موظفين يتولون إدارتها في القمة و في الإقليم. والأخذ بهذا النظام ينتج مباشرة رقابة مركزية مستمرة على الأجهزة الإدارية المركزية و الإقليمية على السواء، كما أن هذا النظام يعني اقتصار حق إصدار القرارات الإدارية لتسيير تلك الأجهزة على السلطة المركزية دون غيرها.

نظرا لتعذر حل المشاكل وتشعبها ( الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية...) عن طريق الجهاز المركزي الموجود في العاصمة، فإن الضرورة إذن تستدعي إسناد بعض سلطات معينة في اتخاذ القرارات لصالح بعض الموظفين، مع الإبقاء على مراقبة مدى ملائمة التصرفات التي يقومون بها أو مدى شرعيتها، و نظرا لكون هذا النظام لا ينطبق مع النظام المركزي أو اللامركزي فقد أطلق عليه مصطلح عدم التركيز (Déconcentration) وهو نظام لا يتعارض مع النظام المركزي بل يمكن القول بأنه شرط أساسي للنظام المركزي في الدولة الحديثة، كما أن عدم التركيز يبسط هيكله و بناء الدولة دون أن يمس بمبدأ المركزية باعتبار أن الدولة هي التي تمارس السلطة أو كما عبر (Odilon Barot) " أن المطرقة هي التي تضرب دائما ولكن درعها أقصر"<sup>1</sup> ، وكما قد تتبع أسلوب اللامركزية (Décentralisation) فتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية المستقلة فتقوم هذه الأخيرة بوظيفتها الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية وإن كانت تخضع لرقبتها حتى لا تتعدم وحدة الاتجاه الإداري في الدولة<sup>2</sup>.

هذا يعني أن اللامركزية تختلف عن المركزية ليس في الدرجة وإنما في الطبيعة، وأن الهيئة المحلية تتمتع بسلطة التسيير الذاتي الأمر الذي يجعلها بمثابة سلطة مضادة للحكومة. فضلا عن أن

<sup>1</sup> - « C'est le même marteau qui frappe, mais on raccourci le manche », voir, Thoumelon Marc, collectivités territoriales quel avenir, direction de l'information légale et administratif, France, p, 23 .

<sup>2</sup> - ميز الأستاذ خلوفي رشيد، بين نظام عدم التركيز والنظام اللامركزي (الجماعات الإقليمية)، أين وصل إلى التمييز بينهما، وأقر أنهما يختلفان من حيث منهج الدلالة، المنهج السياسي والمنهج الإداري، راجع في ذلك،

- **KHELLOUFI Rachid, REFLEXIONS SUR LA DECENTRALISATION A TRAVERS L'AVANT PROUJET DU CODE DE LA WILAYA**, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, n°30, 2005, p-p, 239- 271.

. للمزيد أكثر التمييز بين النظامين راجع، فريجات اسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص: تنظيم إداري، جامعة الوادي، 2013- 2014، ص، 17.

اللامركزية تهدف إلى تحقيق ديمقراطية أوسع لعلم المواطنين أكثر من غيرهم بمشاكلهم ولأفضل الطرق لمعالجتها أو مواجهتها.

من هنا يمكن بأن اللامركزية تتطلب تمتع الهيئات المحلية بالاستقلالية الإدارية والمالية وبالشخصية المعنوية وإذا قلنا بأن هذه الهيئات تتمتع بالاستقلالية فذلك لا يعني انتفاء قيود مفروضة عليها، فمن حيث الهيكله نجدها محددة من القمة بواسطة قوانين، كما أنها تخضع لسلطة الدولة التي تمارس عليها وصاية إدارية<sup>3</sup> (رقابة المشروعية) وذلك باختلاف الأنظمة ووفقا للنصوص القانونية المنظمة لعلاقة الدولة بهذه الهيئات المحلية (الجماعات الإقليمية)، وفي إطار المنظومة القانونية الداخلية للدولة:

إن الدستور ( التشريع الأساسي) الوثيقة الأسمى في المنظومة القانونية في الدولة، إذ هو ينص على أمهات المسائل ليأتي القانون (عادي، عضوي) (التشريع الفرعي) ليفصل في تلك المسائل مع عدم خروجه عن الأحكام الدستورية تكريسا لمبدأ تدرج القوانين<sup>4</sup>.

من بين المسائل التي نص عليها الدستور الجزائري بعد الاستقلال سواء قبل أو بعد التعددية السياسية مسألة النظام اللامركزي الإداري، أو بما يسمى (بالجماعات الإقليمية)، أو الصورة التي تتركز عليها أركان النظام اللامركزي الإداري، إذن هذه الصورة التي تعتبر تقنية إدارية بحتة الذي يتم تطبيقه على الإدارة المحلية، اتخذها المؤسس الدستوري كأمر حتمي من أجل إعادة و بناء و مساعدة السلطة المركزية في الوظيفة الإدارية، والرغبة في إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم العامة المحلية، وخاصة بعد

<sup>3</sup> - بوشعير سعيد، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، الطبعة العاشرة، د. م. ج. - بن عكنون - الجزائر، 2009، ص، 121، بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، د. ط، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة 2003، ص- ص، 56- 58، لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، د. م. ج، الجزائر 2005، ص، 103، و ما بعدها .

<sup>4</sup> - جعفر محمد السعيد، مدخل إلى العلوم القانونية، الجزء الأول، الطبعة التاسعة عشرة، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، 2012، ص، 136 .

- تعد الدساتير الجزائرية -الجامدة- سواء قبل أو بعد الانفتاح السياسي لسنة 1989، معدة من طرف هيئة غير منتخبة مع عرضها على الاستفتاء الشعبي شكليا فقط والذي يعتبر أيضا من الأساليب الديمقراطية، محمد سعيد جعفر، المرجع السابق، ص، 138.

- انتفاء السيادة الشعبية في اختيار وانتخاب المؤسس الدستوري الجزائري، (أي دون المشاركة الشعبية في اعداد الدستور، أو انتخاب هيئة ممثلة تعد الدستور على أساس فكر طبيعة المجتمع لتلك الدولة وتمثيله، على أساس تكريس دولة القانون بكل أشكالها، من الحفاظ على التوازنات الأساسية للسلطات والهيئات وعدم التعسف والتداخل فيما بينها، وحماية الحقوق والحريات العامة للمجتمع)؟

ظهرت الدولة الحديثة (الدولة النامية) ونظرا لتزايد حجم وظائف و أهداف و محاور الوظيفة الإدارية في الدولة إداريا واقتصاديا واجتماعيا وسياسيا، وهذا ما يؤدي إلى ظهور و بروز إدارة محلية بصورة أكثر استقلالية و تمييزا عن الوظيفة الحكومية للسلطة التنفيذية<sup>5</sup>.

ضمن المؤسس هذا النظام اللامركزي بصفة عامة ولم يتم الفصل فيه على نحو طبيعة النظام<sup>6</sup>، لأن طبيعة "نظام الجماعة الإقليمية، الاستقلالية. فهذه الجماعات الإقليمية ليست وحدات أو قطع من التدرج السلمي للدولة: بل تشكل مقرا لحرية التصرف و تملك بعضا من الاستقلالية"<sup>7</sup>، إضافة إلى ذلك لما لها علاقة هذه اللامركزية مع المبدأ الديمقراطي في وجود هيئات محلية ممثلة في تدبير الشؤون المحلية وممارسة الحريات السياسية، فهذه اللامركزية لا يمكن اعتبارها أجهزة إدارية بسيطة لإدارة الدولة، لذلك يؤكد "موريس هوريو" أن: " مبررات اللامركزية الإقليمية ليست ذات طبيعة إدارية لكن ذات طبيعة دستورية - سياسية-، فلو تعلق الأمر بالجانب الإداري فان عدم التركيز يضمن للدولة إدارة أكثر مهارة، أكثر أمانة، أكثر اقتصادا من اللامركزية غير أن الدولة الحديثة ليست بحاجة إلى إدارة جيدة فقط، بل هي في حاجة للحرية السياسية"<sup>8</sup>، وعلى هذا المنوال لا يمكن للامركزية أن تكون على أرض الواقع - التطبيق لها من

<sup>5</sup>-عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، د. م. ج، - بن عكنون - الجزائر، 2005، ص، 51. و يقول الفقيه " بيار ديفولف": "أن الجماعات المحلية هي فروع إدارية لأنها هي أشخاص عامة في حدود الوظيفة الإدارية".

- DELVOLVE Pierre, Droit administratif, 5<sup>ème</sup> éd Dalloz, paris, 2010, p, 24, «Les collectivités territoriales (ou locales) sont des entités administratives, parce que, si elles des personnes publiques, elles sont limitées à l'administration ».

<sup>6</sup> - تنازل المؤسس الدستوري عن تنظيم مركز الجماعات الإقليمية لصالح التشريع، وفي ظل غياب ضمانات دستورية، جسدت ورسخت قوانين الإدارة المحلية من نظام عدم التركيز على حساب نظام لامركزي متفتح، بن طيفور نصر الدين، (أي استقلالية للجماعات الإقليمية الجزائرية في ظل مشروع جوان لقانوني البلدية والولاية) مجلة إدارة، المجلد 11/ العدد 22، 2001، ص، 16. "ان معالم المركز الدستوري للجماعات الإقليمية في الدستور الجزائري جاء غامضا، وهذا ما يدعو الى تبني نظام الإدارة الحرة في الدستور..."، يوسف فايزة، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، بجاية، المجلد 07/العدد 2013، ص و ص، 222 و 227.

<sup>7</sup> - AUBY Jean – Bernard, AUBY Jean – François, NEGUELLOU Rozen, Droit des collectivités locales, 5eme édition, P.U.F, novembre, 2009, p.66 : «le statut de collectivité territoriale, c'est l'autonomie. Les collectivités territoriales ne sont pas des segments de la hiérarchie étatique : elles sont le sièges d'une liberté d'action, elles sont dépositaires d'une certaine autonomie ».

<sup>8</sup> - نقلا عن عيساوي عزالدين، الديمقراطية المحلية: "من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12/ عدد 02 - 2015، ص، 213.

طرف المشرع - لولا الوثيقة الدستورية لم تضمنها إضافة إلى استقلاليتها<sup>9</sup>، فاللامركزية و الدستور لهما علاقة مترابطة و لصيقة فيما بينها، وعلى هذا: ففي دستور سنة 1963<sup>10</sup> الذي عرفته الدولة الجزائرية ضمن هذا النظام بصورة محتشمة جدا وذلك في المادة التاسعة منه تحت عنوان "المبادئ والأهداف الأساسية" والتي تنص: "تتكون الجمهورية من مجموعة إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصاتها. تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية"، مبدئيا لم يتناول هذا الدستور نظام استقلالية الجماعات الإقليمية، فكان دستور برنامج أكد بأن الدولة الجزائرية دولة موحدة، إذ تبنى الطابع الاشتراكي ونظام الحزب الواحد الطلائعي رافضا بتبنيه لنظام الحر والتعددية السياسية، إضافة إلى تكريسه وظيفة التخطيط والتوجيه والمراقبة المركزية للحزب والذي أنفى ولو ضمنا مبدأ مشاركة الجماهير من خلال اعتبار أن تنظيم و تقييم نظام جبهة التحرير الوطني و قواعدها تقوم على مبدأ المركزية الديمقراطية...<sup>11</sup>.

أما في دستور الثاني لسنة 1976<sup>12</sup> الذي عرفته الدولة الجزائرية ضمن هو كذلك مسألة اللامركزية و ذلك في مواد عديدة في "الفصل الثالث" منه تحت عنوان "الدولة" و التي تنص: " يستند تنظيم

<sup>9</sup>- ان اللامركزية تعارض المركزية، لأن السلطة، في الدولة التي تعمل بنظام اللامركزية، لا تمارس فقط من طرف المركزية، لأن اللامركزية هي أساسا شكل من أشكال تنظيم السلطة، فإلى جانب الدولة اذن توجد عدد من الجماعات لها الشخصية المعنوية والمتمتعة بصلاحيات ترتبط بها فقط، مثل الولاية والبلدية، فإنها تتمتع هكذا باستقلال عضوي ووظيفي، راجع في ذلك لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 106.

<sup>10</sup>- أول دستور عرفته الجزائر بعد الاستقلال صادق عليه المجلس الوطني يوم 28 أوت 1963، ووفق عليه الشعب في استفتاء 8 سبتمبر 1963، ج. ر، عدد 64، بتاريخ 10 سبتمبر 1963، ديدان مولود، القانون الدستوري والنظم السياسية، د. ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص، 90.

<sup>11</sup>- راجع ديباجة دستور لسنة 1963، المرجع السابق . تم وقف العمل بهذا الدستور اثر إحداث انقلاب في 19 جوان 1965، عقب ذلك نص الأمر رقم 65- 182 الصادر بتاريخ 10 جويلية 1965 و جاء في حيثياته "ريثما تتم المصادقة على دستور للبلاد فان مجلس الثورة هو صاحب السيادة"، ديدان مولود، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص، 90 .

- كان تأثير مبدأ وحدة السلطة قد جعل من السلطة السياسية رهينة للحزب الواحد الذي اعتمد مبدأ المركزية في اتخاذ القرارات السياسية وفرضه لمبدأ المشاركة في الحياة الإدارية والاقتصادية العامة... ربطت الوظائف السامية للدولة بالانتماء السياسي للحزب الواحد، وأنشئت على مستويات مختلفة (المجلس المحلية البلدية والولاية)، لعشب محفوظ، التجربة الدستورية (1963، 1976، 1989، 1996)، جامعة الجزائر، 2001.

<sup>12</sup>- بعد نيل الاستقلال الوطني لسنة 1962، صدر قانون رقم 62- 157، يتعلق بتمديد الأجل بالتشريع الفرنسي لأجل غير محدد، باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية، وكتبه دستور 1963، الذي نص على اللامركزية - في نظام الشكل الدولة البسيطة - ليتم تجميده بالأمر رقم 65- 119، سابق الذكر، و في مرسوم آخر رقم 63- 189، مؤرخ في 16 ماي 1963، الذي أعاد النظر في الإصلاح الإقليمي للدولة - البلديات و الولايات -، إضافة إلى صدور ميثاق

الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، وتعتمد "سياسية اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة. ويعتبر هدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية و المادية، والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الأمة، ونص أن المجموعات الإقليمية تتمثل في الولاية والبلدية. وتعتبر البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة.

أما التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون<sup>13</sup> . كما اعتبر أن "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية. كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية و لمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات. وتمثل المجالس الشعبية المنتخبة، بحكم محتواها البشري، القوى الاجتماعية للثورة. تكون الأغلبية، ضمن المجالس الشعبية المنتخبة، من العمال والفلاحين... ويجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة..."<sup>14</sup>.

الجزائر لسنة 1964، الذي درس هو أيضا اللامركزية، ليواليه الأمر في ذلك بصدور ميثاق البلدية لسنة 1966، يتعلق بالبلدية، و ميثاق الولاية لسنة 1969، مع صدور أمرين لسنة 1967، متعلق بالبلدية و الأمر في سنة 1969، متعلق بالولاية... (الملغى)

- تفصيلا أكثر في تاريخ اللامركزية في الجزائر، راجع لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 180، و ما بعدها، محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة - محمد عرب صاصيلا: الطبعة الرابعة، د. م. ج، الجزائر 1986، ص، 182 وما بعدها، شيهوب مسعود، أسس التنظيم الإداري و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، د. م. ج، الجزائر 1986، ص، 93 و ما بعدها، مصطفى حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، د. م. ج، الجزائر، 1982، ص، 131 و ما بعدها، وآخرين أمثال: عوابدي عمار، محمد أنس جعفر قاسم... .

10- أمر رقم 76-97 يتضمن إصدار دستور ج. د. ش، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ج. ر، عدد، 94 لسنة 1976 مؤرخ في 24 نوفمبر 1976، معدل ومتم بالقانون رقم 79-06 في 07-07-1979، معدل و متمم بالقانون رقم 80-01 في 12 يناير 1980 معدل و متمم تحت استفتاء في 03 نوفمبر 1989.

11- أنظر مواد 34، 35، 36، و 165 فقرة 11 من الدستور سنة 1976، المرجع نفسه.

14- أنظر مواد (7،8،9)، من دستور 1976، المرجع السابق، ضمن الباب الأول " المبادئ الأساسية لتنظيم المجتمع الجزائري" في الفصل الأول تحت عنوان "الجمهورية".

رغم تعرض هذا الدستور إلى معالجة اللامركزية في مواد عديدة، فلم يخرج عن النظام الذي كرسه دستور 1963 لما أنه تعبير عن دستور برنامج والذي كرس أيضا الطابع الاشتراكي والأحادية الحزبية للسلطة وهيمنة الحزب على المؤسسات الأخرى، وبالتالي لم ينص صراحة على استقلالية النظام دستوريا.

في نفس السياق صدر ميثاق وطني واعتبر أنه المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة وهو المصدر الإيديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والدولة على جميع المستويات وهو مرجع أساسي أيضا لأي تأويل لأحكام الدستور<sup>15</sup>.

أنت وضعية اللامركزية في الجزائر نظرا للإيديولوجية وطبيعة نظام الحكم والسياسي والإداري المنتهج من قبل المؤسس في ظل أحادية السلطة، إضافة أنه لم يفصل في نظام استقلالية الجماعات الإقليمية<sup>16</sup>، وغموض دور المؤسسة التشريعية (البرلمان) دستوريا بالتخصص بالتشريع في شأن الإدارة المحلية بقانون، ومن جهة أخرى جسدت السلطة الحاكمة موثيق وأوامر الإدارة المحلية التي كرست نوع من اللامركزية الإدارية<sup>17</sup> لكن في إطار هيمنة الحزب الواحد، فعرفت لامركزية بعض من مظاهر التي تدعم من بناء اللامركزي الإقليمي (تحقيق الاستقلالية) من خلال التقسيم الإقليمي للبلاد وتكريس وحدات إقليمية ممثلة في مستويين وتمتعها بالشخصية الاعتبارية ووجود مجلس منتخب، إضافة إلى التمتع بالاختصاصات الواسعة على المستوى المحلي والموارد المالية...، لكن من جهة أخرى عرفت تبعية شديدة نحو السلطة المركزية سواء على المستوى الإداري أو المالي، فمثلا المنتخبون المحليون هم في الواقع مجندو النظام أكثر مما هم ممثلون للسكان. فهم مرشحون من قبل الحزب، وقد لوحظ في حالات عديدة أن السلطات الوصية هي التي قامت

<sup>15</sup> - أنظر المواد (6 و 1) من الدستور 1976 والفصل الثاني منه المتعلق "بالاشتراكية".

<sup>16</sup> - تفصيلا أكثر حول الأساس الإيديولوجي للنظام الإداري الجزائري وتأثير النظام الاشتراكي على الإدارة العامة الجزائرية من حيث أهدافها ووظائفها وأجهزتها ومن حيث أساليب التسيير والإدارة، والأساس السياسي للإدارة العامة الجزائرية وعلاقتها مع السلطة المركزية للحزب، راجع في ذلك **عوابدي عمار**، القانون الإداري الجزء الأول، الطبعة الثالثة، د. م. ج، الجزائر، 2005، ص، 161 وما بعدها. وهنا يقر الأستاذ **بوحوش عمار**، أن "ليس هناك شك بأن الإدارة تتأثر تأثيرا قويا بنظام الحكم القائم في أي بلد، إذ أنه يجعلها في نواحي عديدة، صورة عنه، والسبب في ذلك أن الإدارة تعمل من خلال الأنظمة السياسية التي تعيش في ظلها، سواء على المستوى الأجهزة الإدارية المحلية أو على الصعيد المركزي..."، **بوحوش عمار**، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص، 81 وما بعدها.

<sup>17</sup> - أنظر في ذلك، أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر، عدد 06 لسنة 1967، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 81-02، ج ر عدد 27، لسنة 1989، وأمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44 لسنة 1969، معل ومتمم بالقانون رقم 81-02، مؤرخ في 14 فيفري 1989، ج ر عدد 07، (ملغى).

باختيار رؤساء المجالس البلدية والولاية ثم عرضتهم على مصادقة المجالس. ومن ثم فإن ارتباطهم بالحزب والإدارة والسلطة المركزية أقوى من ارتباطهم بالناخبين. ثم كثرة المجالات والاختصاصات العامة الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية وافتقار المنتخبين المحليين إلى الموارد المالية والسياسية الكافية وتبعيتهم للمصالح الحكومية في كل ما يتعلق بإعداد البرامج وتنفيذها يجعلانهم "مندوبين للسلطة المركزية" أكثر مما هم نواب مستقلون قادرين على أن يطعموا أي ممارسة أي نفوذ حاسم. رئيس البلدية أو الولاية، نظريا، يعتبران ممثلان للسكان لدى السلطة الوصية. ولكنه عمليا، مسئولا أمام السلطة المركزية. فهي التي تحاسبهم وتكون بالتالي هي الممثل الشرعي للسكان. وبذلك تعود السلطات التي تنازلت عنها الدولة لصالح الجماعات المحلية إلى رؤساء الدوائر والولاية إلى إدارة الدولة؟.

في الحقيقة كانت اللامركزية قبل التعددية السياسية رغم تكريسها وإصلاحها فكانت ترمي إلى إحداث بنية تحتية إدارية أكثر من سياسية. فالبنية التحتية السياسية تهدف عموما إلى منح موارد تمكن أصحابها من اكتساب السلطة وممارستها والحفاظ عليها. بالنسبة للجماعات المحلية، إنشاء بنية تحتية سياسية يقتضي إعطاء هذه الجماعات حرية التحرك ومنحها الموارد السياسية الضرورية لتعزيز سلطاتها .

الثابت أن الإصلاح الجزائري قد تضمن محاولة جادة في هذا الاتجاه نجدها على وجه الخصوص في كيفية تعيين المنتخبين و مركزهم القانوني والسلطات التي خولتهم النصوص إياها، بيد أن افتقارهم إلى الموارد المالية والإمكانات التقنية اللازمة لتنفيذ مشاريعهم والرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية عليهم و ضعف الوجيهاء المحليين بالنسبة إلى قوة الوالي و الأجهزة الأخرى للدولة و تبعية رؤساء البلديات والولايات للحكومة من الناحية السياسية. فكانت عملية بناء اللامركزية في الجزائر بنية تحتية إدارية تمكن الحكومة من ممارسة سلطتها وتفويض جزء منها لأجهزة إدارة الدولة وليس للجماعات الإقليمية. وهذا مناقض لبناء اللامركزية<sup>18</sup> .

<sup>18</sup> - نقلا عن بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، د. م. ج، الجزائر 2015، ص، 100، و ما بعدها. أنظر كذلك، محمد أنيس جعفر قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، الطبعة الثانية، د. م. ج، الجزائر، 1988، ص، 81.

- "الانظام اللامركزي الإداري يستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية الى أشخاص ادارية لامركزية وتتجسد بنشوء سلطات أخرى غير سلطة الدولة تملك سلطة اتخاذ القرار وتتمتع باستقلالية تجاه السلطة المركزية في المجال الإداري..."، بن طيفور نصر الدين، (أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية)، المرجع السابق، ص، 06.

أما في دستور لسنة 1989<sup>19</sup>، المعروف بدستور قانون<sup>20</sup> فهو يختلف عن نظام الحكم الذي أقره نظامي الحكم المعتمدين في دستوري 1963 و 1976، فقد حل بموجبه، ولو نسبياً، مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية ومسؤولية الحكومية أمام المجلس الوطني محل مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد المحتكر والنظام الاشتراكي، وتكريس الحريات وحقوق الأفراد...، تم وضع هذا الدستور اثر المطالب الشعبية الناجمة عن أحداث أكتوبر 1988، بعدما عرفت الجزائر أزمة اجتماعية واقتصادية وثقافية (تتعلق بالهوية الوطنية - اللغة الأمازيغية-)<sup>21</sup>، وتفشي البيروقراطية الإدارية (انخفاض أسعار البترول وانخفاض الناتج الداخلي الخام وضعف الإنتاج الصناعي والفلاحي...) وظهور صراعات داخلية صعب على الحزب حلها ومواجهتها... اثر هذه الأحداث تبنت الدولة استراتيجية اقتصادية أخرى ونمط سياسي مختلف عن سابقه<sup>22</sup>.

ضمن التغييرات التي حدثت أيضاً المفهوم الدستوري للجماعات الإقليمية إذ ضمنها في الفصل الثالث منه المتعلق "بالدولة" إذ نص: "أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية. والمجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير

<sup>19</sup> - صدر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فبراير 1989، ج ر، عدد 09، صادرة في 01 مارس 1989.

<sup>20</sup> - المعروف أيضاً "بدستور الأزمة" الناتج عن تفاعلات جيو اجتماعية... اعتمد خيارات دستورية جديدة كانتجاهه للفلسفة الليبرالية على مختلف المستويات سواء السياسية أو الاقتصادية... . **أصديق فوزي**، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية، د. م. ج، الجزائر، ص-ص، 5-6.

- تتغير الأنظمة القانونية والسياسية من نظام الى آخر نتيجة، لأنواع الفساد السياسي والمتمثلة في: فساد القمة، فساد الهيئات التنفيذية والتشريعية، فساد العمل الانتخابي، ومن أسبابه أيضاً: سياسية، ادارية، اجتماعية وثقافية، **بعودة حورية**، "الفساد السياسي أسبابه وأثاره"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة سعيدة، 2014، ص، 204 وما بعدها.

<sup>21</sup> - والتي عرفت دستورها كلغة وطنية في سنة 2002، وكلغة رسمية للدولة في المادة (04) من التعديل الأخير للدستور لسنة 2016.

<sup>22</sup> - **بوشعير سعيد**، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، د. م. ج، الجزائر، ص، 03 وما بعدها .

- حول طبيعة النظام السياسي الجزائري بعد التعددية السياسية راجع في ذلك، **أمايوف محمد**، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2013، والمستنتج منه أنه نظام يشخص نظام الحكم في شخص الحاكم (رئيس الجمهورية).

الشؤون العمومية . وأن الدولة تقوم على المبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية . المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية<sup>23</sup>.

وأما في دستور 1996<sup>24</sup> لم يغير مفهومه للامركزية حسب ما جيء في دستور 1989، أما التعديل الأخير للدستور لسنة 2016<sup>25</sup> الذي أضافه المؤسس الفرعي في المادة (15) منه "تقوم الدولة... وعلى الفصل بين السلطات... تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية".

واكبت قوانين الإدارة المحلية<sup>26</sup> بعد التعددية في تطبيق النظام اللامركزي على نفس النهج الذي سطره المؤسس ، فعرفت اللامركزية أيضا مظاهر تدعم من استقلالية الجماعات الإقليمية و مظاهر

<sup>23</sup>- أنظر المواد (14، 15، 16) من الدستور لسنة 1989، المرجع السابق، و الذي أخضع التقسيم الإقليمي للبلاد ونظام الانتخابات للقانون، (المادة 115 فقرة 11 و 12) منه .

<sup>24</sup>- مرسوم رئاسي رقم 96-438 المتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، معدل و متمم بالقانون رقم 02-03، مرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، مؤرخة في 14 أبريل 2002، معدل و متمم بالقانون رقم 08-19، مرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008 .

<sup>25</sup>- قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، مؤرخة في 07 مارس سنة 2016.

<sup>26</sup>- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج. ر، عدد 15، صادرة في 11 أبريل 1990، معدل و متمم بالأمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج ر، عدد 50، صادرة في 11 أبريل 2005. قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أبريل 1990 ج ر عدد 50، صادرة في 11 أبريل 1990، معدل و متمم بالأمر رقم 05-04، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج. ر، عدد 50، صادرة في 19 جويلية 2005، (ملغى) .

- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يوليو 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر عدد 37، صادرة في 23 يوليو 2011، و القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، ج. ر، عدد 12، صادرة في 29 فيفري 2012.

- أكد المشرع في قوانين الإدارة المحلية على عدم منح أية ادارة حرة للجماعات الإقليمية في الجزائر سوى استقلالية نسبية متعلقة بوجودها المادي ونشاطها في ظل تبعية شديدة نحو السلطة المركزية اداريا وماليا، وهذا تكريسا لمبدأ تدرج القوانين؟، ولهذا نتيجة لعدم تنظيم المركز الدستوري للجماعات الإقليمية في الجزائر، أين تنازل المؤسس الدستوري عن تنظيم الأطر القانونية لعلاقات الجماعات الإقليمية لصالح التشريع والتنظيم، ولم يمنح أي ضمانات دستورية لتنظيم علاقات الجماعات الإقليمية مع بعضها ومع السلطة المركزية، لكي يحمي مركزها من تعسف السلطة التشريعية والتنفيذية في تحديدها وفقا لما يخدم مصالحها السياسية...، يوسف فيايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة

طعن في استقلاليتها (تبعية إدارية ومالية نحو السلطة المركزية) نتيجة أن الدستور<sup>27</sup> لم يفصل في نظام استقلالية الجماعات الإقليمية سواء على المستوى المادي أو من حيث النشاط دستوريا، ويضاف الى ذلك،

من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الحمان ميرة - بجاية، 2015-2016، ص، 306 وما بعدها.

- تأكد ضعف دور المؤسسة التشريعية في ضبط الأداء المحلي، هذا نظرا لاستحواذ السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي، على كل مراحلها، وعليه تسير الجماعات المحلية وفقا للنهج الذي تحدده السلطة التنفيذية...، للتفصيل أكثر راجع، **سعيداني جبيقة**، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2004، ص، 96 وما بعدها.

<sup>27</sup>- في الدستور الجزائري، اللامركزية موجهة بتصور مبهم، غير محددة وبدون صلة مع مبدأ حرية التصرف، أو "حرية الإدارة"...، راجع في ذلك:

- **BENAKZOUH Chabane**, "Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriale", REVUE ALGERIENNE DESSCIENCES JURIDIQUE ECONOMIQUE ET POLITIQUE, N° 04/2003, p-p, 43-63. « Dans la constitution algérienne, la Décentralisation Visée, apparait comme une notion flue, imprécise et sans rapport avec le principe de liberté d'action ou de « libre Administration » .

- و يضيف أحدهم أن اللامركزية الإدارية خاصة بعد التعددية السياسية جاءت كمبدأ عام في طبيعتها تحت عنوان "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري"، ومن جهة فقد سبقتها المادة الأولى من الدستور لسنة 1989 و التعديلات المطرأة عليه، و التي تقر أن الدولة الجزائرية: " جمهورية جزائرية ديمقراطية شعبية، و هي وحدة لا تتجزأ"، معنى ذلك الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية في إطار وحدة الدولة . أنظر في ذلك: **بوحميده عطاء الله**، "معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 42 عدد 01 / 2005، ص-ص، 54-55، وزيادة على ذلك أن الدولة هي التي تقرر في اللامركزية فإنها هي التي تحدد درجة الاستقلال الممكن منحه لهذه الوحدات الإقليمية، و ينتج عن ذلك. أن علاقة الدولة بالجماعات المحلية هي علاقة خاصة. تحتكم من جهة إلى المحددات التي تحكم الكل بالجزء، ومن جهة ثانية إلى المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويؤدي تغير تلك المحددات والمعطيات إلى تغير العلاقة التي تربط بين الاثنين...، أنظر في ذلك: **بوعزاوي بوجمعة**، "تطور علاقة الدولة بالجماعات المحلية في المغرب"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 42 عدد 01 / 2005، ص، 87.

- للمزيد حول موضوع الأسس الدستورية والجماعات الإقليمية في الجزائر بعد الاستقلال في عدم تكريسها لنظام استقلاليتها، و هذا مما يستنتج خضوع الجماعات الإقليمية بالتبعية نحو السلطة المركزية وذلك بتأثرها بالنظام السياسي الإداري ولمبدأ وحدة الدولة...، الذي أسسه المؤسس، راجع في ذلك:

- **BENAKZOUH Chabane**, Op.cit. p-p, 43-63 .

اشكالية تخصص القانون السلطة التشريعية (البرلمان)<sup>28</sup> وانتقاص دوره بالتشريع في شأن الإدارة المحلية، ومما ضعف مركز الجماعات الإقليمية الجزائرية دستوريا وترك مجال مفتوح أمام السلطة التنفيذية التدخل في شأن الإدارة المحلية عضويا ووظيفيا وتشريعيا؟، عكس ذلك ففي القانون المقارن<sup>29</sup> دستوريا ضمن هذه الاستقلالية ( أي مبدأ الإدارة الحرة و الضمانات المكرسة لذلك) رغم أنها ذات الشكل البسيط (الموحدة) أين عرفت اللامركزية في القوانين التي تسيرها ضمانة استقلاليتها بعيدا عن السلطة المركزية سواء على المستوى المادي أو النشاط وفي اطار قانون والذي هو مبتغى اللامركزية .

ففي دستور فرنسا لسنة 1958 والتعديلات المطرأة عليه لسنة 2003 و 2008، بعدما أكدت المادة الأولى منه أن: "دولة فرنسا جمهورية علمانية ديمقراطية غير قابلة للتجزئة وتنظيمها لامركزي"، أين فصلت في تنظيم استقلالية بالجماعات الإقليمية في المواد (72، 73 و 74) وإعطاء الصبغة الحقيقية للامركزية دستوريا، وأين أحالت المادة (34) منه أيضا إلى القانون في تنظيم الاستقلال الإداري للجماعات الإقليمية واختصاصاتها ومواردها، والنظام الانتخابي وأساس الضرائب لمجمع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها... .

كذلك الدستور التونسي، أين فصل في النظام اللامركزي الإداري في الباب السابع منه المتعلق "بالسلطة المحلية" التي تقوم أساسا على اللامركزية، وضمن مبدأ الإدارة الحرة في إطار تنظيم قانون، و إقرار

---

<sup>28</sup> - أنظر في الدور التشريعي للبرلمان الجزائري وانتقاصه، علي محمد، "مدى فاعلية الدور التشريعي للبرلمان في ظل النظام الدستوري الجزائري"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 02/ جامعة سعيدة 2014، ص، 400 وما بعدها، وعن احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التشريع عن طريق الأوامر في الحالات العادية والاستثنائية مزياي حميد، "الاختصاص التشريعي الممنوح لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، تيزي وزو، عدد 2/2014، ص، 425 وما بعدها.

<sup>29</sup> - أنظر في ذلك كل من الدستور الفرنسي والتونسي والمغربي، مقتبس من الموقع الإلكتروني:

- (la constitution française) cite web, <http://www.Legefrance-gouv.fr>, consulté le 28/11/2016. Et l'autre ( constitution Tunisienne) <http://www.Iort.gov.tn>, consulté le 28/11/2016. Voir aussi C.C.T.F, droit.org, I.F.I.J, Edition : 03/04/2016, et l'autre (constitution Magrébine), cite web, <http://www.constitueproject.org>, consulté le 11/06/ 2018.

- أنظر أيضا قانون الإدارة المحلية للجمهورية التونسية صادر في 20 أكتوبر 2015، والمشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الإقليمية المغربية.

المادة (14) منه أن "الدولة تلتزم في دعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة"

كرس أيضا الدستور المغربي الجماعات الإقليمية في الباب التاسع منه، الذي تحت عنوان "الجهات والجماعات الترابية الأخرى" أين خصص فيه 10 مواد، كرس فيه المؤسس الدستوري المغربي جملة من الأحكام والمبادئ التي ترسخ النية الفعلية للدولة المغربية في منحها آليات حقيقية استجابة لمتطلبات اللامركزية، على غرار استقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية، مساهمة المجالس في التسيير المحلي، ضوابط الديمقراطية التشاركية، تبني مبدأ التفريع، تبني التقسم الجهوي...<sup>30</sup>، بعدما أكد الفصل الأول منه على أن "التنظيم الترابي للمملكة (الدولة) المغربية تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"، وأين أحال للمشرع التشريع في نظام الجماعات الإقليمية الفصل (71) مائة (14) و(15) المتعلقة بالنظام الانتخابي للجماعات الترابية.

رغم تكريس المؤسس الدستوري الجزائري سواء قبل أو بعد التعددية السياسية للنظام اللامركزي الإداري، لكن بتضمين عام، أي أنه لم يكرس مبدأ المساواة إلى جانب النظام المركزي الإداري لم يفصل في طبيعة النظام ألا وهو مبدأ الإدارة الحرة الذي تتمتع به الجماعات الإقليمية، وهذا تأثرا مع طبيعة النظام السياسي والإداري المنتهج من طرفه هذا من جهة، من جهة أخرى كانت اللامركزية - خاصة - قبل التعددية أوجدت السلطة الحاكمة موثيق وأوامر عاجت فيها اللامركزية في تطبيق الإدارة المحلية وقد جيئة بنص غير دستوري، وبعد الانفتاح السياسي سيرت قوانين الإدارة المحلية لسنة 1990 والتعديلات المطرأة عليها إلى يومنا هذا ما أسس عليه دستوريا في تطبيق النظام اللامركزي، ولكن مع طبيعة نظام استقلالية الجماعات الإقليمية عرفت أيضا تبعية إدارية، (الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية) ومالية (لعدم فعالية وكفاية الموارد المالية للنفقات الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية، وحتى التبعية السياسية (من خلال الأجهزة

<sup>30</sup> - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص:

قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2017، ص، 292.

المعينة على المستوى المحلي واختصاصاتهم الواسعة) نحو السلطة المركزية<sup>31</sup> والتي تعتبر نقاط حدود، قيود أو طعن في استقلالية الجماعات الإقليمية فعلى هذا، أي معنى بقي للامركزية في ظل المنظومة القانونية الجزائرية؟، وهذا ما تبين من خلال دراسة مختلف الدراسات الموجودة في هذا المجال، وعلى هذا ما قادنا الأمر إلى طرح الإشكالية التالية: إذا ضمن المؤسس الدستوري الجزائري سواء قبل أو بعد التعددية السياسية الجماعات الإقليمية كتطبيق للنظام اللامركزي الإداري، فإلى أي مدى سايرته قوانين الإدارة المحلية في إطار مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية؟ .

وفي هذا الإطار قادنا الأمر إلى معالجة الموضوع من الناحية النظرية من خلال دراسة الإطار النظري لنظام أو مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية والضمانات الدستورية المقررة لذلك (فصل أول)، وفي (فصل ثان) تطرقنا إلى المجال التطبيقي لقوانين الجماعات الإقليمية من خلال دراسة وتحليل قوانين الإدارة المحلية الجزائرية كيف سايرت وعالجت استقلالية الجماعات الإقليمية - الإيجابيات والسلبيات - .

<sup>31</sup>- رغم دخول وتبني المؤسس الدستوري الجزائري لدستور قانون والتعديلات المرأة عليه، نظام التعددية السياسية، مبدأ الفصل بين السلطات، النهج الليبرالي نظام اقتصاد السوق...، لم يضمن مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية - الإدارة الحرة-، رغم أنه مبدأ لا يتعارض مع وحدة القانون أو الدولة، إضافة الى ذلك فدراسة الهيئات الدستورية الأخرى التي بها الدستور والسلطات العامة ربطها المؤسس مباشرة الى سلطة رئيس الجمهورية، على أنه يفهم نظام يشخص نظام الحكم في شخص الحاكم؟.

- أنظر المواد (84، 91، 92) المتعلقة بصلاحياته وسلطاته الواسعة المخول له دستوريا، لا ينازعه أحد فيها، فمثلا (تعيين الوزير الأول، أعضاء الحكومة، القضاة، الولاة...)، يرأس المجلس الأعلى للقضاء. والسلطة التشريعية التي يمتلكها عن طريق الأوامر حسب المادة (142)، والتشريع في الحالات الاستثنائية، والتعيين 3/1 من أعضاء مجلس الأمة حسب الفقرة الثالثة من المادة (118)، وكما يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون حسب المادة (143)، وحتى اصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية، المادة (144)، وهو أي رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية، الفقرة الثانية من المادة (156)، التعديل الدستوري، المادة (208)، صف الى ذلك، تبعية الهيئات المكرسة دستوريا لرئيس الجمهورية، فمثلا، التعيين في المجلس الدستوري، المادة (183)، الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، المادة (194)، مجلس المحاسبة، المادة (192)، وحتى المؤسسات الاستشارية، حسب المادة (195) وما بعدها) ... .

- فإرادة المؤسس الدستوري الجزائري كانت متخوفة من ضمانات مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية على أساس مبدأ المساواة الى جانب النظام المركزي الإداري رغم أنها هيئات محلية لها سلطة شعبية ممثلة عنه وغرضها تحقيق الصالح العام المحلي أي ( تمثيل الناخبين المحليين إضافة الى تجسيد التنمية المحلية فقط) أي تقاسم المسؤوليات في تسيير أمور الدولة المتعلقة بالوظيفة الإدارية عامة، وكأنه يفهم أن بصمات أحادية السلطة، مازالت لم تخرج من الدستور (إداريا، سياسيا، اقتصاديا...) بطريقة قانونية غير مباشرة؟.

# الفصل الأول

نقص الضمانات الدستورية لمظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية

## الفصل الأول

### نقص الضمانات الدستورية لمظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية؟:

- تغييب مبدأ الإدارة الحرة في الدستور الجزائري؟ -

اعتمدت الدولة الجزائرية على أساس التنظيم الإداري<sup>1</sup> والذي يركز على أساليب فنية (تقنية)، تتمثل في الأسلوب المركزي الإداري المتمثل في السلطة التنفيذية (الحكومة) والأسلوب اللامركزي المتمثل في الجماعات الإقليمية، ككيفية لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة.

وتجدر الملاحظة - هنا - أن التنظيم الإداري في أي دولة، مهما كان النظام القائم بها، إنما يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لامركزية، فالاختلاف بين الدول والأنظمة يكمن في مدى ودرجة الأخذ بالمركزية أو اللامركزية، تبعا ومراعاة للمعطيات السائدة بها في شتى المجالات: السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>2</sup>.

إن المفهوم النظري للنظام اللامركزي الإداري الذي يدور حول وجود هيئات مستقلة إقليمية، أو مصلحة تباشر اختصاصاتها (الوظيفة الإدارية) في أقاليم الدولة الموحدة وفي النظام المرسوم لها، وتحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها<sup>3</sup>، وعلى ذلك تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة أو الإدارة المركزية أشخاص معنوية محلية أو مرفقية يطلق عليها بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية<sup>4</sup>، تنشأ هذه الإدارة المحلية لأغراض (أهداف) سياسية وإدارية<sup>5</sup>، وهذا ما يميزها عن النظم المشابهة لها<sup>6</sup>، وكما لها علاقة وطيدة مع بعض الأفكار المترابطة فيما

<sup>1</sup> - أنظر لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 95، و ما بعدها .

<sup>2</sup> - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004 ، ص، 5 .

<sup>3</sup> - قادري نسيم، "الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية : المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13/ عدد 01- 2016، ص، 259.

<sup>4</sup> - عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة - الجزائر، 2010، ص، 239.

<sup>5</sup> - تفصيلا حول الأهداف الإدارية والسياسية للإدارة المحلية راجع، صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية،

مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 ، 2009- 2010 ، ص، 10 وما بعدها،

<sup>6</sup> - تفصيلا حول تمييز النظام اللامركزي الإداري (الجماعات الإقليمية) مع الصور المشابهة لها كعدم التركيز، اللامركزية السياسية أو الحكم المحلي، أنظر، لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 105، صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص، 11

بينها، فاللامركزية نظام وسط، حيث لا يترتب عليها الخضوع والتبعية للنظام المركزي من جهة، والاستقلال التام والمطلق عن الدولة من جهة أخرى، فلا بد من ربط الهيئة المستقلة بالجهاز المركزي، وهذا عن طريق أحد الأركان التي تركز عليها اللامركزية، وهذا عن طريق أحد الأركان، ألا وهي الرقابة، التي تتجسد في الوصاية الإدارية التي تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة وتجسيد مبدأ المشروعية<sup>7</sup>.

إن موضوع الجماعات الإقليمية (السلطة المحلية) على المستوى النظري تتمتع بنوع من الاستقلالية، فعلى ذلك، ينصرف مصطلح الاستقلالية - **autonomie** - المشتق من اللغة اليونانية **Autonomos-autonomia** ويتعلق من يسير بقوانينه الخاصة<sup>8</sup>.

إن مفهوم الاستقلالية هذا المؤسس على الأصل اللغوي لا يعكس واقع الجماعات المحلية - في الدولة المعاصرة - أكثر مما يعكس طبيعة المدن اليونانية القديمة. فالقانون الوضعي لا يعترف بالاستقلال المحلي في المجال التشريعي و القضائي، بل أن استقلالية المجموعات المحلية لا يتجاوز وظيفة واحدة من وظائف الدولة الثلاث، وهي الوظيفة التنفيذية - في مجال الشؤون المحلية- وهو استقلال نسبي يجب أن يمارس ضمن القواعد المحددة في الدستور (خاصة) وفي قوانين الدولة.

تأخذ الدولة الموحدة التنظيم الإداري المركزي واللامركزي للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسي والاقتصادي...، وعلى ذلك فمضمون الاستقلالية على مستوى الجماعات الإقليمية يقاس انطلاقاً من العلاقات الثنائية بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية في إطار وحدة الدولة<sup>9</sup>.

وما بعدها، اسماعيل فريجات ، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص: تنظيم إداري، جامعة الوادي، 2013-2014، ص، 17.

<sup>7</sup> - قادري نسيم، "الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية : المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي"، المرجع السابق، ص، 259.

<sup>8</sup> - شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص، 120.

<sup>9</sup> - كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 02-1996، ص، 358.

إن استقلالية الهيئات المحلية<sup>10</sup> يعتبر هو الأساس لنظام اللامركزية الإدارية بحيث إذا انتفت فقدت اللامركزية مقوماتها<sup>11</sup>، وعلى ذلك اعتباراً أن الدستور هو الوثيقة الأسمى في الدولة فتحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي في أول الأمر هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنية المؤسس المتأثر بعدة عوامل سياسية واقتصادية وإدارية...<sup>12</sup>. وإذا كان من هدف النظام اللامركزي الإداري هو وجود جماعات (هيئات) محلية وإشراكها في تدبير وتسيير شؤونه الإقليمية في الوظيفة الإدارية واتخاذ القرارات في شأنها بعيداً عن السلطة المركزية، وذلك لا يتحقق إلا بمنح استقلالية لهذه الجماعات الإقليمية. - هذه الاستقلالية - التي لم تتطرق إليها الدساتير الجزائرية<sup>13</sup>، أين التزم الصمت في شأنها بل أتى باللامركزية بتوجيهات عامة فقط؟ لكن مع مبدأ تدرج القانون، فالمشرع لا يشرع فيما لا يؤسس عليه<sup>14</sup>، وعلى ذلك،

في إطار عدم وجود تعريف دقيق لاستقلالية الجماعات المحلية، لكن مختلف الفقه الإداري أوجد مظاهر التي تركز من بناء النظام اللامركزي الإداري على أساس الاستقلالية

<sup>10</sup> - في هذه المظاهر (الأسس) النظرية راجع، تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟، المرجع السابق، ص، 13 و ما بعدها، وراجع أيضاً، شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د. م. ج، الجزائر، 1986، ص، 04 وما بعدها.

- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017، ص، 147.

- THOUMÉLOU Marc, Collectivités territoriales quel avenir ?, paris, 2011, p, 10 etc.

- AUBY Jean – Bernard, AUBY Jean –François, NEGOELLOU Rozen , Droit des collectivités locales, Op.cit. p 22. etc .

<sup>11</sup> - محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، د م ج، الجزائر، د س ن، ص، 11.

<sup>12</sup> - « La première garantie de l'autonomie locale tient au niveau auquel cette autonomie est consacrée : la libre administration des collectivités territoriales est un principe à valeur constitutionnelle ». c'est un dire, « L'étendue et la nature de l'autonomie locale sont bornées par des seuils constitutionnelle qu'il convient d'étudier avant d'indiquer ou les lois régissant actuellement l'administration locale situent et cette nature ». voir AUBY Jean – Bernard, AUBY Jean –François, NEGOELLOU Rozen, Droit des collectivités locales, Op.cit. p- p, 79 et 67 .

<sup>13</sup> - « La constitutionnalisation de cette décentralisation ne traduit pas la liberté locale et ne s'inscrit pas dans la thèse concernant la libre administration ou gestion, comme liberté normative », BEN AKZOUH Chabane, « Gouvernance territoriale et décentralisation », RASJEP, volume 42 n°01/2005, p, 13.

- ويعني هذا، "أن دستورية اللامركزية لا تترجم الحرية المحلية ولم يتم تضمينها في الأطروحة المتعلقة بحرية الإدارة أو التسيير، مثل معيار الحرية".

<sup>14</sup> - راجع الهامش 29 من الصفحة 12 من هذا البحث، والهوامش في الصفحة 79 من هذا البحث.

كأصل<sup>15</sup>، وفي استقراء الآراء الفقهية، فحسب الأستاذ "عوابدي عمار": "إن استقلالية الجماعات المحلية تقوم على تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتتولى إدارة شؤونها هيئات محلية منتخبة بمقدورها اتخاذ القرارات التي تخدم مصالحها بنفسها وبحرية في إطار نظام قانوني مستقل"<sup>16</sup> ويضيف الدكتور "محمد أنس جعفر قاسم": "ضرورة تمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي تنفيذ الاختصاصات المحالة إليها، معناه توفر موارد مالية محلية ذاتية وكافية تسمح بمواجهة النمو المطرد في نشاط الوحدات المحلية"<sup>17</sup>. ويزيد البعض من الأسس للإدارة الحرة أن يكون مجال تدخل السلطة المركزية محدودا<sup>18</sup>، وهذا نظرا إلى الضمانات الدستورية المقررة لذلك.

وعموما فإن مضمون استقلالية الجماعات الإقليمية يمكن تقسمها إلى مظهرين، مظاهر مرتبطة بوجودها المادي، ومظاهر تتعلق بممارسة نشاطها، وعلى ذلك فما هي الضمانات التي أتى بها المؤسس الدستوري الجزائري في هذا الشأن والتي أغفلها؟. ومن خلال هذا كله، نأتي هنا لدراسة وشرح مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية وضماناتها الدستورية المقررة لذلك سواء

<sup>15</sup> - «Plusieurs critères permettent de mesurer l'étendue de la décentralisation: la personnalité morale, un domaine réservé de compétences, l'indépendance personnelle des autorités, par exemple leur élection, l'existence de moyens suffisants gérés librement». voir CHAPERON Elisabeth, Droit administratif, éd Foucher, paris, 2009, p, 15 .

<sup>16</sup> - عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، الطبعة الثالثة، د. م. ج، الجزائر، 2005، ص-ص، 239-241، شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د. م. ج، الجزائر، 1986، ص، 04.

<sup>17</sup> - محمد أنس جعفر قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، د. م. ج، الجزائر، 1988، ص، 85.

<sup>18</sup> - شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، المرجع السابق، ص، 128، تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟، المرجع السابق، ص، 133 وما بعدها. برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 147.

- يقصد بضيق مجال تدخل السلطة المركزية أي تخفيف من الرقابة المركزية على هذه الجماعات الإقليمية غرضا من عدم اهدار لاستقلاليتها ومما قد يجعلها تحت رحمة السلطة المركزية وفي ظل نظام رقابي رئاسي متشدد، أي خضوع هذه الجماعات الإقليمية سواء أعضائها أو أعمالها للرقابة القضائية للحفاظ على مبدأ المشروعية وعدم الخروج على الستار القانوني للدولة، قادري نسيمية، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص-ص، 4-8.

- والمقصود من ذلك تحقيق استقلالية الهيئة المحلية بأن يكون لها (أي لممثليها) حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة (القانون) دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، كما أن هذا الاستقلال يعني أن يكون لتلك الهيئة دور رئيسي وفعال في إدارة مراقبتها. ولا يقتصر هذا الدور على مجرد التوجيه... ولا أصبحت نوعا من فروع السلطة المركزية، حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص، 19.

المتعلقة بالوجود المادي للجماعات الإقليمية (مبحث أول)، أو المظاهر التي تتعلق بها هذه الجماعات الإقليمية من حيث نشاطها (الوظيفية) (مبحث ثان) .

### المبحث الأول

#### مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية من حيث وجودها المادي:

إن النظام اللامركزي الإداري كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يرمي إلى اقتطاع جزء من الوظيفة التنفيذية و تحويله إلى هيأت إقليمية دون الإخلال بمبدأ وحدة الدولة، وعلى ذلك يتركز نظام استقلالية - بالدرجة الأولى - على وجود وحدات إدارية مستقلة ضمن نطاق جغرافي معين من إقليم الدولة (مطلب أول)، وتمتعها بالشخصية المعنوية مما يحقق لها استقلالها الإداري والمالي (مطلب ثان)، إضافة إلى اعتماد أسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء الجماعات التي تدير شؤون هذه الوحدات الإقليمية<sup>19</sup> (مطلب ثالث) .

### المطلب الأول

#### وجود وحدات إقليمية (محلية):

إن النظام اللامركزي الإداري يقوم على أساس جغرافي، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية<sup>20</sup>...، وعلى ذلك يقوم تنظيم الوحدات المحلية في الدولة عن طريق تقسيم إقليمها (فرع أول) لأغراض لامركزية (تفتيت الوظيفة الإدارية وتوزيعها بين أكثر من سلطة، والقصد من المشاركة الشعبية) ومن المعروف في تنظيم وتقسيم الدولة لإقليمها يوجد أسلوبين معروفين حول التقسيم الإقليمي للدول إلى وحدات إدارية أي إلى عدة تقسيمات فرعية مختلفة (فرع ثان) وجعل هذا التقسيم من اختصاص القانون<sup>21</sup> (فرع ثالث)، ومع التعرض لضمانة الدستور لهذه الوحدات الإقليمية في (فرع رابع).

<sup>19</sup>- خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 1998، ص، 119.

<sup>20</sup>- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص، 4.

<sup>21</sup>- على عبد العال سيد أحمد، دور الديمقراطية في تطور نظام الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص، 203.

## الفرع الأول

### تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية:

إن الطبيعة الجغرافية للنشاطات الحكومية ( إدارية، سياسية، اجتماعية، اقتصادية...)، تبرر إدارتها على أسس لامركزية، و تطبيق نمط اللامركزية الإدارية على هذه الأنشطة ذات الطابع المحلي يتطلب أن تنشأ وحدات إقليمية تتمتع بقدر ملحوظ من الاستقلال الإداري والتنظيمي عن السلطة المركزية<sup>22</sup>، هذه الوحدات تنشأ بتقسيمات إدارية لإقليم الدولة وفقا لاعتبارات اقتصادية اجتماعية سياسية وإدارية، وهذا مما يطرح مشكلة تحقيق الكفاءة الإدارية والتنمية الاقتصادية من جهة ومن جهة أخرى تحقيق الديمقراطية من خلال المشاركة الشعبية وهما من الأهداف الأساسية للدولة<sup>23</sup>.

فمن أجل تحقيق الكفاءة الإدارية وتلبية الحاجيات والخدمات والأنشطة المختلفة يتعين أن تكون الوحدة الإقليمية كبيرة الحجم إلى الحد الذي يحقق لها قوتها الاقتصادية والمالية فيتوفر لها إمكانية إدارة هذه الخدمات بأكبر قدر من الكفاءة لاتساع مجال توفر العنصر البشري الكفاء، ومن أجل تحقيق الديمقراطية والمشاركة الشعبية يتعين أن تكون الوحدة صغيرة الحجم مما يسمح بمشاركة وإشراف شعبي أوسع و تمثيل محلي حقيقي لكن بكفاية اقتصادية وكفاءة إدارية أقل، و بالتالي يكون في الحالتين تأثير ذلك واضح على الاستقلالية التي تتطلب وجود وحدات محلية قوية اقتصاديا وإداريا وبمشاركة شعبية في إدارة شؤونها<sup>24</sup> ومن أجل التوفيق بين الاعتبارات السابقة ظهرت نظم أو فكرة أساليب التقسيم على عدة مستويات :

<sup>22</sup>- زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 1995، ص 3، شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص، 06 وما بعدها.

<sup>23</sup>- من المعايير التي يجب الأخذ بها عند تقسيم الوحدات الإقليمية أو إعادة تقسيمها: مراعاة المصالح المحلية المشتركة، العوامل الاجتماعية، عدد السكان، الاعتبارات الاقتصادية، المساحة المناسبة...، على عبد العال سيد أحمد، دور الديمقراطية في تطور نظام الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص- ص، 204- 205.

<sup>24</sup>- تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة؟، المرجع السابق، ص . 14، نقلا عن، محمود نور الدين، "مستقبل نظام الحكم المحلي في العالم المعاصر و في جمهورية مصر"، مجلة المحاماة المصرية، العدد الأول، 1978، ص، 53.

## الفرع الثاني

### أساليب التقسيم الإقليمي للدولة:

من يتبع نظم الإدارة المحلية السائدة في العالم يجد أن هناك ثلاثة أنواع من هذه النظم (المستويات)، تتبناها دول العالم بنسب متفاوتة عند إجراء التقسيمات الإدارية وتحديد مستوى الوحدات الإدارية وأنواعها، وعلى ذلك ظهر نظامين مختلفين لتقسيم إقليم الدولة وذلك في:

**أولاً- النظام الإنجليزي:** ويقوم على تقسيمات الدولة إلى وحدات إدارية غير متماثلة في أهميتها، بل تشكل طبقات متفاوتة في التنظيم الإداري للدولة بحيث تختلف في طريقة تشكيل هيئاتها واختصاصاتها وطرق الرقابة عليها، وعلى هذا الأساس تنوعت الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية في المملكة المتحدة، بحيث أصبحت هناك أنواع عديدة يكون من العسير التمييز بينها بسهولة ويرجع هذا التعدد والتنوع إلى قدم النظام الإنجليزي واحتفاظه بالميزات التي نظمهم القديمة، وتفضيلهم تطوير الإدارة المحلية عندهم مستمر لا يتوقف<sup>25</sup>.

وتقسم الوحدات المحلية في المملكة المتحدة وفقاً لأحكام القانون الصادر في أكتوبر 1972 إلى:

المقاطعات (Counties) وهي نوعان: الأولى بالغة (التحضير) (Metro - counties) ومقاطعات عادية (غير بالغة التحضير) (Non metro counties) وتقسم المقاطعات المتقدمة إلى مراكز متحضرة (Metro - Districts) أما المقاطعات الأخرى فتقسم إلى مراكز (Districts) والمراكز إلى أبرشيات (Parishes) ما عدا مدينة لندن فان لها قانوناً خاصاً صدر سنة 1963 و المطبق عليها في أبريل عام 1965 ويطلق على مجلسها المحلي مجلس لندن العظمى، وهذه التقسيمات ليست جامدة بل أنها بل أنها تتغير إذا ما استجدت ظروف لوحدة محلية معينة بشكل يستدعي إعادة النظر في وضعها وطلبت إلى البرلمان بلاتحة مقدمة من قبلها كأن تطالب برفعها من مرتبة ذات مركز حضري (أو من أبرشية إلى مركز) فإنها تمنح ذلك الوضع بما ويتلاءم مع وضعها الجديد<sup>26</sup>.

<sup>25</sup>- خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 121.

<sup>26</sup>- خالد سمارة الزغبى، المرجع نفسه، ص، 121.

- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 14.

**ثانيا- النظام الفرنسي:** يقوم على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى نماذج موحدة تتماثل و وحدات كل منها في عموم أقاليم، هذا النظام يقوم على الأخذ بوحدة النمط و الأسلوب في تنظيم و إدارة كل نوع من أنواع الوحدات الإدارية سواء في تحديد التقسيمات الإدارية و بيان سلطاتها أو طريقة اختصاصاتها أو علاقاتها بالحكومة المركزية بغض النظر عن ظروفها المحلية و عدد سكانها وإمكانيتها المالية<sup>27</sup>. هذا الأسلوب المتدرج للتقسيمات الإدارية للوحدات المحلية يهدف إلى التوفيق بين مختلف الاعتبارات السابقة من خلال وجود وحدات محلية كبيرة يسمح حجمها ومواردها المالية بإدارة غالبية الخدمات المحلية وفي الوقت نفسه تقسم هذه الوحدات الكبيرة إلى وحدات أصغر يعهد إلى سلطاتها بالاختصاصات التي تتلاءم مع حجمها وإمكانيتها المالية، وهو الأساس الذي اتبعته معظم أنظمة الإدارة المحلية<sup>28</sup>. وعلى ذلك:

فهذين الأسلوبين المعروفين في الفقه الإداري للتقسيم الإقليمي للدولة تتخذها الدولة من أجل تنظيم وحداتها الإقليمية (المحلية)<sup>29</sup>، يضاف إلى هذا ضرورة اختصاص المشرع بعملية التقسيم الإقليمي للبلاد وذلك،

### الفرع الثالث

#### اختصاص المشرع بعملية التقسيم:

يختص المشرع وحده بعملية التقسيم الإقليمي للدولة، وهذا غرضا من ضمانة استقلاليتها، فلا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في العملية أو في إنشاء جماعة إقليمية جديدة أو في إلغاء جماعة موجودة، فيكون أمر هذه الجماعات الإقليمية أو إلغائها أو زيادة عددها أو إنقاصها من اختصاص القانون. والغرض من عملية اختصاص المشرع بعملية التقسيم، أولا، عدم تدخل السلطة التنفيذية في العملية في تحقيق الاستقلالية، ثانيا، تحقيق ودراسة الأهداف الديمقراطية

<sup>27</sup>- على عبد العال سيد أحمد، دور الديمقراطية في تطور نظام الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص- ص، 205 وما بعدها.

<sup>28</sup>- أنظر في ذلك، مصطفى حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص، 36، وما بعدها.

- تجدر الإشارة أنه بالإضافة الى أساليب هذه المستويات التقسيم، منحت بعض الجهات أنظمة نوعية تتلاءم وخصوصياتها الجغرافية ومستواها التنموي، فمن المعايير المعتمدة في التقسيم الإقليمية للدولة: مساحة الوحدة المحلية، عدد سكانها، الموارد المالية والاقتصادية والتركيبة الاجتماعية للسكان، هذا غرضا من تحقيق الأهداف الإدارية والديمقراطية للوحدات المحلية في الدولة، راجع، برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 16 وما بعدها.

<sup>29</sup>- إن أسلوب الذي اتخذته الدولة الجزائرية هو أسلوب وحدة النمط (الأسلوب الفرنسي)، باعتبارها ذات شكل الدولة البسيطة، أنظر، المبحث الأول من الفصل الثاني من هذا البحث.

للوحدات الإقليمية (من خلال مشاركة وتمثيل شعبي حقيقي، تقريب الإدارة المحلية وخدماتها من المواطنين، سهولة قيام المنتخب بواجباته تجاه ناخبيه)، تحقيق ودراسة الأهداف الإدارية للوحدات المحلية (الوفاء بالحاجات المحلية على أحسن وجه من خلال وجود موارد طبيعية واقتصادية للتمويل المحلي، اتساع وعاء الضرائب لتمويل المشاريع وإقامة التجهيزات المحلية)<sup>30</sup>.

### الفرع الرابع

#### الإقرار الدستوري بوجود وحدات إقليمية:

في هذه النقطة وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية فالمؤسس الدستوري قد ضمن مستويين للوحدات الإقليمية تتمثل في البلدية (المستوى الأول) والولاية (المستوى الثاني) فقط<sup>31</sup>. ما عدا دستور 1963 الذي نص أن: "الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية... البلدية أساسا للمجموعات..."، أما الدساتير الأخرى حتى التعديل الأخير اعترفوا بوحدين للتقسيم الإقليمي للدولة. بالعكس من المؤسس الدستوري الفرنسي أو التونسي اللذان ضمنا وحدات بمستويات متفرعة وذلك في: **ففي فرنسا مثلا:** نصت المادة(72) فقرة الأولى منه أنه "ضمن ثلاث مستويات متدرجة والممثلة في البلديات والمقاطعات والأقاليم، والأقاليم ذات الوضع الخاص والجماعات الواقعة فيما وراء البحر المحددة في المادة (74)، وتفصيلا أكثر تكون هذه الوحدات متماثلة وهو ما يعرف بأسلوب وحدة النمط، فبمقتضى أحكام الدستور الفرنسي لسنة 1958 وبعد مراجعة مارس 2003 وبمقتضى أحكام القانون 82 - 213 المتضمن حقوق وحريات البلديات والمحافظات والأقاليم<sup>32</sup> والمعدل بقانون 13 أوت 2004، فقد سايره المشرع بتأكيد على هذه الوحدات<sup>33</sup> التي

<sup>30</sup> - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص- ص، 84- 86، تياب نادية، "مدى وجود لامركزية ادارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية - عدد 2010/02، ص، 20.

<sup>31</sup> - راجع مقدمة البحث .

<sup>32</sup> - حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، جامعة الإسراء، عمان، 2010، ص، 123. أنظر في ذلك أيضا،

- THOUMÉLOU Marc, collectivités territoriales quel avenir ?, paris, 2011, p, 15.

- AUBY Jean - Bernard, AUBY Jean -François, NEGOELLOU Rozen, Droit des collectivités locales, Op.cit. p p . 51 - 53 .voir L'article 72 de la loi Constitutionnelle Française n° 2003 - 276, Du la 28 mars 2003, cite web, <http://www.Legefrance-gouv.fr>, consulté le 04/ 11/ 2016 . « Les collectivités territoriales de la république sont les communes, les département, les région, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre mer régies par l'article 74 » .

- أما عدد هذه الوحدات فبالنسبة للبلديات (Les communes): التي تتمثل الجماعات الإقليمية القاعدية تتواجد حاليا (36793) بلدية، أما المديريات (Les département): وهي وحدات أكبر حجما من البلديات وتمثل المستوى الثاني للجماعات الإقليمية عددها حاليا هو

ضمنها الدستور. وفي تونس: أقر دستور 27 جانفي 2014 الجديد الذي تمخض عن السلطة التأسيسية الأصلية بعد الثورة التونسية لسنة 2011، في الباب السابع منه تحت عنوان: **السلطة المحلية**، من الفصل (المادة) 131، والذي تم تأكيده بمقتضى الفصل (02) من مشروع القانون الأساسي لمجلة الجماعات المحلية في القسم الأول منه أنه: " تتجسد اللامركزية (الجماعات الإقليمية) في ثلاث مستويات وهي: **البلديات، الجهات والأقاليم**، يغطي كل صنف منها كامل التراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون ، وكما يمكن أيضا أن تحدث بقانون أصناف خصوصية من الجماعات المحلية " 34 . أما في المغرب فقد أقر الدستور الصادر عام 2011<sup>35</sup> بعد التعديل، في الفصل (135) منه على أن الجماعات الترابية للمملكة (الدولة) هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، أي أنه ضمن أربع مستويات لتقسيم الوحدات الإقليمية...، ووفق تقسيم يضبطه القانون.

(100) محافظة، أما **الأقاليم (Les région)** تمثل المستوى الثالث وهي الأكبر حجما عددها الحالي (26) إقليميا منها (04) ما وراء البحار، وهذه الأقاليم أصبحت جماعات إقليمية بموجب المادة (59) من القانون 82-213 سابق الذكر والتي نصت على أن الأقاليم هي جماعات إقليمية، أنظر في ذلك،

– AUBY Jean – Bernard, AUBY Jean –François, NEGOELLOU Rozen, Droit des collectivités locales, Op.cit. p- p, 51 – 53.

<sup>33</sup> - Voir l'article 1111-1 de C G C T F, «Les collectivités territoriales sont : les communes, les département et les région ».

<sup>34</sup> - أنظر في ذلك دستور الجمهورية التونسية، صادر في 26 جانفي 2014، ومشروع مجلة (قانون) الجماعات المحلية التونسية، صادر في 20 أكتوبر 2015، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.lort.gov.tn> ، أطلع عليه بتاريخ 06-06-2016 .  
- تتجلى عدد التقسيمات لهذه المستويات الثلاث : **البلديات**: هي الجماعة الإقليمية القاعدية تتواجد حاليا (240) بلدية، **الجهات** (الولايات): هي المستوى الثاني وهي وحدة أكبر حجما من البلدية، عددها (24)، **الأقاليم**: تمثل المستوى الثالث وأكبر حجما من الجهة وعددها (5) ، - المعهد الوطني التونسي للدراسات الاستراتيجية : للتغيير الجذري لإقليم الدولة بتاريخ 05 مارس 2015 ، متوفر على الإلكتروني، <http://www.nawaat.org> ، أطلع عليه في 10-11-2016.

<sup>35</sup> - دستور المملكة المغربية، الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 29 يوليو 2011، لتنفيذ نص الستور، المنشور في سلسلة نصوص ووثائق، تجميع وتنسيق العامري زكريا، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، الرباط، 2011. متوفر على الموقع الإلكتروني <https://www.constitueproject.org> ، أطلع عليه يوم 11 جوان 2018. وتتجلى عدد هذه التقسيمات، فبالنسبة للجهة فتضم المملكة المغربية 12 جهة وذلك تبعا للتقسيم الترابي الجديد (مشروع الجهوية المتقدمة) حيث تم تقليص عدد الجهات بعد أن يتوفر على 16 جهة، وذلك حسب مشروع التقسيم الذي أصدرته وزارة الداخلية رقم 2-15-40، وتمت المصادقة من طرف مجلس الحكومة يوم الخميس 5 فبراير 2015، أما عدد العمالات فهي 20 عمالة بينما عدد الأقاليم يبلغ 49 اقليما وذاك بناء على مرسوم رقم 2.03.529 بتاريخ 10 سبتمبر 2003 المشار اليه أما في التقسيم الجهوي الجديد لسنة 2015، فقد بلغ عدد العمالات والأقاليم مجموعه 13 عمالة و62 اقليم، وأما عدد المقاطعات فعددها 8، كذلك الى 17 ولاية وهي وحدات لا تتمتع بالشخصية المعنوية تدخل في اطار عدم التركيز. نقلا عن الموقع الإلكتروني: <https://m.marefa.org> ، أطلع عليه يوم 07 جوان 2018.

- ضمانات الدستور لاختصاص المشرع بعملية التقسيم: أشار المؤسس الدستوري الجزائري إلى هذه النقطة خاصة دستور 1963 الذي نص أن القانون هو الذي يحدد مداها تبعا لذلك أقرت الدساتير الأخرى حتى التعديل الأخير أن المشرع هو الذي يختص بعملية التقسيم الإقليمي للبلاد، أما في الدساتير الأخرى حتى التعديل الأخير أبقى المؤسس على اختصاص المشرع بعملية التقسيم الإقليمي للدولة<sup>36</sup>، لكن يضاف إلى هذا أن دور المشرع أي السلطة التشريعية - البرلمان - جاء بصيغة مبهمه وغامض في الدساتير الجزائرية في شأن تخصصه باختصاصه في عملية التقسيم الإقليمي للبلاد، نظرا حتى السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية - يملك صلاحية التشريع أيضا موازيا للسلطة التشريعية - البرلمان - عن طريق الأوامر والتنظيمات، فإمكانية السلطة التنفيذية التشريع في شأن القانون المتعلق بالتقسيم الإقليمي للبلاد، حتى قوانين الإدارة المحلية، فدور السلطة التشريعية - البرلمان - لم يبينه الدستور الجزائري بصريح العبارة بتخصسه بالتشريع في النظام اللامركزي الإداري أي قوانين الإدارة المحلية؟، هذا عكس القانون المقارن الذي درس هذه النقطة، وعلى هذا فالعبرة الأولى من استقلالية الجماعات الإقليمية تكمن في وجود وحدات إقليمية من خلال تقسيم الإقليمي لإقليم الدولة والتي تقسم إلى عدة مستويات وهذا حسب نظام التقسيم الإداري لكل دولة ومع اختصاص المشرع بالعملية، في هذه النقطة نص كل من الدستور الفرنسي والتونسي والمغربي عليها<sup>37</sup>، وفي زيادة تحقيق استقلالية هذه الجماعات ماديا يضاف إلى هذا، إلى ضرورة تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية مما يحقق استقلاليتها في المجال الإداري والمالي . حيث يؤكد الأستاذ "شيهوب مسعود" أن نظام الإدارة المحلية يقوم على أساس جغرافي، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية، تتمتع بالشخصية المعنوية...<sup>38</sup>.

<sup>36</sup>- راجع مقدمة البحث، وهذا ما تأكده المادة 140 فقرة 10 من الدستور حسب التعديل الأخير له لسنة 2016 .

<sup>37</sup>- أنظر الدستور الفرنسي المادة 72 فقرة 2 منه،

« toute outre collectivités territoriales et créés par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de Plusieurs collectivités motionnées au présent alinéa ».

- وكذلك الدستور التونسي الفصل 132 منه: "... يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون ... يمكن أن تحدث قانون أصناف خصوصية من الجماعات الإقليمية". أنظر أيضا قانونها المتعلق بالإدارة المحلية الفصل 2 و 3 منه .

- كذلك الدستور المغربي، الفصل 135 منه فقرة الثانية، "... تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون، ويمكن أن تحل عند الاقتضاء، محل جماعة ترابية أو أكثر، من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل"، أنظر أيضا مشروع قانون تنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجماعات، المادة الأولى منه، متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://www.lejuriste.ma> ، أطلع عليه يوم 07 جوان 2018.

<sup>38</sup>- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص، 04.

## المطلب الثاني

### تمتع الوحدات الإقليمية بالشخصية المعنوية:

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية، باعتبارها سندا لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف وأجهزة الإدارة العامة بالدولة<sup>39</sup>، تكتسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية واضحة في التنظيم الإداري نظرا لعدم اقتصارها على الأشخاص الطبيعية فقط، ولإظهار ذلك نتعرض إلى دراسة مفهوم الشخصية المعنوية (أولا) ثم إلى دراسة النتائج المترتبة عنها (ثانيا)، ثم التعرض لضمانة الدستور لها أم لا؟ (ثالثا).

## الفرع الأول

### مفهوم الشخصية المعنوية:

ينصرف مفهوم الشخص المعنوي من وجهة نظر القانون إلى كل من جاز أن يكون مناط الحقوق و لواجبات، لذلك اقتضت الضرورة أن يعترف القانون بالشخصية القانونية لغير الإنسان الطبيعي نظرا لأهميتها، وعلى ذلك نقوم بتعريفها (أولا) ثم ندرس طبيعتها من خلال الآراء الفقهية (ثانيا).

### أولا- تعريف الشخصية المعنوية:

الشخصية المعنوية هي مجموعة من الأشخاص أو الأموال المتحددة لتحقيق هدف معين وقد عرفها البعض: " أن الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص أو أموال (أشياء)، تتكاتف وتتعاون، أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية أي أن تكون القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات"<sup>40</sup>، ويعرفها آخر: " أن الشخصية المعنوية في القانون هي كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية معينة محددة لتحقيق غرض معين. بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص المكونين لهذه المجموعة ومستقلا عن العناصر المالية لها، أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال

<sup>39</sup> - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 32 .

<sup>40</sup> - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، ص، 33، ويعرفها الأستاذ أحمد محيو: "الشخصية المعنوية أنها كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية"، المرجع السابق، 91.

مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد المجموعة<sup>41</sup>. إذن فلقيام الشخص المعنوي يجب أن يتوفر العناصر التالية:

**ثانيا - طبيعة الشخصية المعنوية:** إن الاعتراف بالشخصية القانونية لغير الشخص الطبيعي أثار جدلا فقهيًا، فهناك من يعترف بوجودها ، وهناك من ينكرها، و بالتالي :

أ- النظرية المنكرة بوجود الشخصية المعنوية : لم تلق فكرة الشخصية المعنوية قبولا لدى الكثير من الفقه وأنكروا تماما وجود شخص غير الإنسان و يقرون أنه مجرد مفهوم ميتافيزيقي وأهم زعماء هذه النظرية "ليون دوجي" و"جاستون جيز" و الذي قال: "لم يسبق لي أن تناولت الغذاء مع شخص اعتباري"<sup>42</sup>.

ب- النظرية المؤيدة بوجود الشخصية المعنوية:<sup>43</sup> وانقسمت هذه النظرية إلى اتجاهات :

ب1- نظرية الوهم الشرعي (المجاز القانوني): يعتبرون أن الشخصية المعنوية ما هي إلا مجاز و افتراض ليس لها من الواقع، لجأ إليها المشرع كحيلة قانونية حتى تتمكن الهيئات من تحقيق أغراضها و الإنسان وحده من يتمتع بالشخصية الحقيقية، وأهم زعمائها "سافيني، بيرتلمي، كابتان، جيز وبونار".

ب2- نظرية الوجود الحقيقي: مفادها أن الشخصية الاعتبارية حقيقة واقعية تقوم بمجرد توافر العناصر المكونة لها، وهي وجود جماعة من الأشخاص أو الأموال لديهم إرادة مشتركة لتحقيق هدف معين ولا يملك المشرع إلا الاعتراف بها متى توافرت عناصرها وأهم زعمائها، "هوريو، سالي، جالينك، وكاري دو مالبرغ".

ب3- نظرية الحقيقة التقنية: تمثل هذه النظرية المحاولة الثالثة لتفسير الشخصية الاعتبارية ويستلهم أصحابها و لاسيما "جيني وميشيو" من كل من النظريتين السابقتين حيث يستعيدون أحد مظاهرها، أن الشخص الاعتباري يمثل فعلا حقيقة إلا أنها ليست حقيقة عضوية، جدية، فالمصالح

<sup>41</sup>- عوابدي عمار، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 182 .

<sup>42</sup>- RIVERO Jean, WALINE Jean, Droit administratif , 18<sup>e</sup> éd, Dalloz, Paris, 2000, p, 37. « Je n'ai jamais déjeuné avec une personne morale » s'exclamait Gaston Jèze.

<sup>43</sup>- أنظر كل من: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص، 93 وما بعدها، عوابدي عمار، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 183 و ما بعدها .

الجماعية والمجموعات ليس لها نفس طبعة الشخص الطبيعي، أنها تفترض فقط الاعتراف القانوني أي القابلية لأن تكون موضوعا للحق، فالشخص الاعتباري ليس وهما قانونيا وإنما هو حقيقة نابعة من العالم ومن التقنية القانونية، وتعتبر هذه النظرية الأكثر إقناعا<sup>44</sup>. ومن نتائج الشخصية المعنوية:

### الفرع الثاني

#### النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية:

إن منح الهيئات اللامركزية الشخصية المعنوية يؤكد استقلالها وعدم تبعيتها للسلطة المركزية، إذ بموجب هذه الشخصية المعنوية يكون لها كيان قانوني مستقل عن السلطة المركزية، ولها أهلية وجوب وأداء تتسجم مع طبيعة هذه الهيئات، بما يخولها القيام بالتصرفات القانونية المختلفة، بمعزل عن السلطة المركزية وممثليها، ولعل الاستقلال الإداري والمالي للهيئات اللامركزية ما هو إلا إحدى نتائج الشخصية المعنوية<sup>45</sup>. ويترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات اللامركزية عدة نتائج عامة وخاصة وهي:

#### أولا - نتائج عامة:<sup>46</sup> ويكون لها بالخصوص :

- ذمة مالية مستقلة، التمتع بموطن مستقل، نائب يعبر عن إرادتها، أهلية في الحدود التي يقرها القانون، و يكون لها أهلية التقاضي<sup>47</sup>.

#### ثانيا - نتائج خاصة:<sup>48</sup> وتتمثل في:

<sup>44</sup>- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص، 95، لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 98 وما بعدها .

<sup>45</sup>- حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص، 109 .

<sup>46</sup>- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، د ط، دار الهدى عين مليلة - الجزائر، 2010، 39 وما بعدها، ويوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، 2012، ص، 81.

<sup>47</sup>- تفصيلا أكثر راجع، برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 29 وما بعدها.

<sup>48</sup>- أحمد محيو، المرجع السابق، ص، 96، وعمار عوابدي، المرجع السابق، ص، 189، خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص، 100 وما بعدها .

- الاستقلالية الذاتية للجماعات الإقليمية عن الدولة ولا تعني الاستقلالية الكاملة عن الدولة في حدود نظام شكل الدولة البسيطة و ما نص عليه القانون وتظل تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية (أي الاستقلالية الإدارية)، تفتتت السلطة الإدارية وتوزيع مظاهر وامتيازات السلطة العامة بين الدولة وهذه الهيئات الإدارية وفي حدود اختصاصاتها كنزع الملكية للمنفعة العامة، إبرام العقود الإدارية...، تدار أموال الجماعات الإقليمية وفقا أسلوب القانون العام و توفر لها وسائل حماية المال العام ، الحق في اتخاذ القرارات دون الخضوع إلى السلطة الرئاسية مثلا إمكانية قبول الهبات والتبرعات وذلك وفق إجراء بسيط، تمتع بميزانية مستقلة خاصة في تحديد والتصويت على الإيرادات والنفقات، تحمل المسؤولية عن الأعمال الضارة التي تصدر منها، إن حق التقاضي المقرر للجماعات الإقليمية مستقل عن حق القاضي المقرر للدولة فكل جماعة تتمتع بالشخصية المعنوية يمكنها المطالبة بحقوقها أمام الهيئات القضائية، وتكون أهلا للتقاضي ويمكنها أن تقاضي الدولة والأفراد أو الجماعات الأخرى، كما أن لها الحق في رفع دعوى تتعلق بإلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية، حتى ما كان مصادقا على قرارات صادرة منها، كما أن للدولة والهيئات العامة الأخرى نفس الحقوق تجاه الهيئات المحلية<sup>49</sup>. وهذا معناه بمجرد منح القانون للجماعات الإقليمية الشخصية المعنوية، يمثل الاستقلال القانوني للهيئات اللامركزية وجوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية و المركزية الإدارية و صورتها (عدم التركيز)، أما إذا أغفل المشرع بمنح الشخصية المعنوية لجماعة ما فقد ارتباطها مباشرة بالحكومة المركزية<sup>50</sup> ، فمثلا في فرنسا لا تعتبر الدوائر والمقاطعات وحدات محلية بل فروعاً للحكومة المركزية ولم تصبح الأقاليم جماعات محلية إلا بعد صدور القانون رقم 213 لسنة 1982<sup>51</sup>، وعلى هذا "فان الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل

<sup>49</sup> - محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، د م ج، الجزائر، د س ن، ص، 14 .

<sup>50</sup> - لا تتمتع كل التقسيمات الإدارية الإقليمية بالشخصية الاعتبارية، فالدائرة لا تعتبر شخصا اعتباريا لأنها لا تتمتع بذمة مالية، أي بموارد مالية خاصة، ولا بجهاز تقريبي مستقل، أنها لا تشكل أكثر من مجرد تقسيم إداري، أنظر في ذلك: أحمد محيو، المرجع السابق، ص، 100 .

<sup>51</sup> - Voir DE LAUBADERE André et VENEZIA Jean Claude et GAUDMET Yves, Droit administratif, 15<sup>e</sup> éd, tome 1, L.G.D.J, Paris, 1984, p, 123. « le département, la commune, la région, constituent ainsi des « personnes morales », possèdent un Patrimoine ; ce sont des collectivités décentralisées, L'arrondissement, le canton, au contraire n'ont pas de personnalité juridique ; ce sont des circonscriptions déconcentrées de l'administration d'Etat ».

على المستوى القانوني، المبدأ الأساسي للامركزية<sup>52</sup>، على ذلك يقال: أن ممارسة الإدارة لنشاطها يستلزم قيان نظام قانوني يسمح بتركيز نتائج تصرفاتها في هيئة معينة وتعلقها بشخص قانوني معين والوسيلة إلى ذلك هي فكرة الشخصية المعنوية<sup>53</sup> وضمن تطبيقات نظام اللامركزية الإقرار بوجود مصالح محلية ذاتية متميزة عن المصالح القومية<sup>54</sup>، وينتج عن ذلك منح هذه المصالح الشخصية القانونية المعنوية، وهذا ما يترتب استقلالاً عن شخصية الدولة، ومن التمتع بالحق في اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات .

### الفرع الثالث

#### تغيب الشخصية المعنوية في الدستور:

في دراسة تعننية للدساتير الجزائرية سابقة الذكر، لم يضمن المؤسس الشخصية للجماعات الإقليمية رغم أهميتها؟ سواء على المستوى القانوني أو التقني أو تحقيق للاستقلالية للنظام اللامركزي، بالعكس تماماً من كل المؤسس الدستوري الفرنسي أو التونسي والمغربي فقد تم تكريس هذه الشخصية المعنوية في كل من الدستور الفرنسي والتونسي والمغربي ومن جهة أخرى أتاح المشرع بهذه الضمانة في قوانين الإدارة المحلية<sup>55</sup>، لأن اللامركزية الإقليمية تكون عندما يعترف بالاستقلال لمناطق إدارية للدولة بحيث تصبح جماعات إقليمية ومعترف لها بالشخصية المعنوية وما يترتب على ذلك من الاعتراف لها بالذمة المالية المتميزة عن ذمة الدولة، وأن يكون لها الحق في ميزانية مستقلة، وتمارس امتيازات السلطة العامة<sup>56</sup>، فعلى ذلك يجب تكريس هذه الشخصية المعنوية في الدستور لهذه الجماعات الإقليمية باعتبارها سلطات عامة محلية.

يضاف الى هذا العنصر حول استقلالية الجماعات الإقليمية وجود مجلس منتخب محلي يسير هذه الوحدات الإقليمية وذلك في،

<sup>52</sup> - DE LAUBADERE André et VENEZIA Jean Claude et GAUDMET Yves, Op.cit. p, 123. « La reconnaissance de la personnalité Juridique constitue ainsi sur le terrain du droit, le principe fondamental de la décentralisation ».

<sup>53</sup> - خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 93 .

<sup>54</sup> - عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 143 .

<sup>55</sup> - أنظر الدستور الفرنسي المادة 72 منه أين "ضمن استقلالية الجماعات الإقليمية إدارياً ومالياً..." وكذلك الدستور التونسي الذي نص في الفصل 132 منه على "أن الجماعات الإقليمية تتمتع بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية..." وكذلك الدستور المغربي الفصل 135 منه فقرة الثانية والتي تقر "الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام..." والمادة الثانية من المشروع القانوني التنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجماعات المرجع السابق .

<sup>56</sup> - بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص، 57.

### المطلب الثالث

#### وجود هيئة منتخبة تدير الوحدات الإقليمية:

إن الإدارة المحلية أصبحت ضرورة من ضروريات التنظيم الإداري للدولة المعاصرة، فقد أصبح عنصر تشكيلها من أجل تسييرها من أهم الوسائل التي تحقق استقلاليتها وعدم تبعيتها للسلطة المركزية، يرى جانب من الفقه أن عنصر الانتخاب الوسيلة الوحيدة لتحقيق الاستقلالية وهو من شروط قيام النظام اللامركزي وتجسيدها للديمقراطية في مشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم بأنفسهم، خلافاً لذلك يقر البعض أن مبدأ الانتخاب ليس شرطاً لتحقيق اللامركزية (الاستقلالية) بحيث يمكن أن يتم تكوين المجالس المحلية بطريق التعيين من السلطة المركزية مادامت هناك ضمانات كافية لاستقلال السلطات المحلية بإدارة شؤونها<sup>57</sup> (فرع أول)، لكن ضرورة تحقيق استقلالية الهيئة المحلية (سياسياً، إدارياً، قانونياً) وتجسيدها للفكرة الديمقراطية يبقى عنصر الانتخاب هو أفضل وسيلة (فرع الثاني)، تبعاً لذلك أكد المؤسس الدستوري على هذا المبدأ - الانتخاب - لكن ليس بصفة الزامية؟ (فرع ثالث).

### الفرع الأول

#### اتجاهات الفقه من مبدأ الانتخاب والتعيين في تسيير الجماعات الإقليمية:

ينقسم الفقه بشأن كيفية تشكيل أجهزة الوحدات المحلية، إلى اتجاهين متناقضين: أحدهما يؤيد مبدأ انتخاب الأجهزة، وثانيهما، يعارض ويدعو إلى التعيين، ولكل اتجاه حججه في ذلك .

**أولاً- الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب:** يؤكد هذا الاتجاه أن تشكيل الهيئة المحلية بالانتخاب وجوداً وعدمًا، هذا غرضاً من تحقيق الاستقلالية الإدارية والقانونية وتمثيلاً لمبدأ الديمقراطية في الاختيار والمشاركة في تسيير الشؤون المحلية، وذلك في:

يتمثل الهدف السياسي<sup>58</sup> للإدارة المحلية في تدعيم النظام الديمقراطي من خلال تمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة. فاللامركزية أداة

<sup>57</sup>- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص، 57، وعشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 55.

<sup>58</sup>- "على المستوى السياسي تعتبر الإدارة المحلية مقدمة للديمقراطية"، أنظر في ذلك: محمد أنس جعفر قاسم، المرجع السابق، ص،

فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية. بل هناك من قال إن الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوفًا إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية<sup>59</sup>، إضافة تسمح بالتعددية في ممارسة الاختصاصات داخل الدولة، و تتاح أيضا في صنع القرارات، و كما تعمل على تنمية الوعي السياسي لدى المواطنين من خلال إشراكهم في إدارة أمورهم المحلية، لأن أعضاء المجلس المحلي هم الذين يقررون في مجلسهم، كافة المسائل المحلية (الإقليمية)، التي تتعلق بمصالح المواطنين، و كما تتيح فرص التربية السياسية للمواطنين لأن يقوموا بواجبهم خير قيام حين يمارسون حقهم السياسي<sup>60</sup>، في اختيار أفضل النواب الذين يؤلفون السلطة التشريعية في البلاد، وما يتيح أيضا هذا النظام من استقرار ودعم للوحدة الوطنية...<sup>61</sup>.

إضافة إلى الأهداف السياسية للإدارة المحلية، تعميق المفهوم الديمقراطي: إذ تعد مساهمة الجماهير في إدارة شؤونهم المحلية ثمرة من ثمار الديمقراطية، و هي أهم مقومات الديمقراطية القومية (الحرية المحلية)، كما أن ديمقراطية الإدارة المحلية تؤكد على تثبيت أركان النظام الديمقراطي من خلال تربية الناخبين سياسيا وتزويد البرلمان بأفضل العناصر النيابية...

دعم للوحدة القومية: ويتجلى ذلك في إعطاء الجماهير فرصة المشاركة في إدارة شؤونهم لأنفسهم أقر على تحديد احتياجاتهم كما ونوعا، الأمر الذي لا يمكن أن يتحقق في ظل الإدارة المركزية، حيث توجد في بعض الجماعات أنها تحظى بنصيب من الخدمات يقل كثيرا عن الخدمات التي تقدم لجماعات أخرى، الأمر الذي يؤدي إلى عداة حقيقي بين هذه الجماعات وبين الدولة القائمة، وهكذا يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى دعم الوحدة القومية والقضاء على أية نزاعات أو اتجاهات استقلالية لأقاليم الدولة. تقوية البناء السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة: ويتحقق هذا عن طريق توزيع الاختصاصات بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية في العاصمة بدلا من

<sup>59</sup>- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري- النشاط الإداري، جسر للنشر والتوزيع، عنابة، ص، 81.

<sup>60</sup>- "إن هدف اللامركزية الإدارية السياسي يسمح بالحرية التعددية السياسية للجماعات الإقليمية (المنتخبين)، لكن رغم ذلك، فهذه

الجماعات الإقليمية تبقى فروع إدارية، رغم الطابع السياسي للمنتخبين"، أنظر في ذلك،

- GONOD Pascale, MELLARAY Fabrice, YOLKA Philippe, Traité de droit administratif, tome 1, éd, Dalloz, paris, 2011, p, 305, « Les collectivités territoriales restent des entités administratives, malgré le caractère politique des élus ».

<sup>61</sup>- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص. 48.

تركيزها في يد هذه الأخيرة<sup>62</sup>، وعلى ذلك فإن الانتخاب هو الذي يحقق استقلالية الهيئة المحلية وذلك في،

- في إطار تجسيد الاستقلالية الإدارية: يعتبر نظام الانتخاب هو الضمانة الحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة الاستقلالية، فالعبرة لضمان الاستقلالية لا تكمن في الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية و الأجهزة المحلية، و إنما العبرة أساسا تكون في شكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي، هذه الأخيرة التي ينبغي أن تتكون من منتخبين حتى نضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية، لذلك يقول **موريس هوريو**: " إن اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصا بطريق الانتخاب ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، و إنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين<sup>63</sup>. إضافة أن اللامركزية الإقليمية باعتبارها أسلوبا إداريا يقوم على إسناد الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع الحاجات المحلية إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية، وفي إطار الممارسة الناجحة للاختصاصات المحلية - بما يحقق الأهداف الإدارية للامركزية يكون رهن الانتخاب ليس التعيين . لأن التعيين يؤدي إلى ضياع الشؤون المحلية بعقلية السلطة المركزية نتيجة أن الممثلين المعيّنين لا يهتمهم أمر مستقبل الإقليم فهم مرتبطين بهذا الإقليم مؤقتا ينتهي بانتهاء مدة الخدمة أو النقل<sup>64</sup>، ويذهب الفقيه "بونار" إلى أن الانتخاب هو الحد الأدنى لقيام النظام اللامركزي، فالمضمون الحقيقي لفكرة اللامركزية هو أن يعهد بإشباع الحاجات الخاصة بكل منطقة إلى هيئة مختارة من أبنائها لصدق

<sup>62</sup> - على عبد العال سيد أحمد، دور الديمقراطية في تطور نظام الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص، 176 و ما بعدها .

<sup>63</sup> - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص-ص، 34-35. يقول أحدهم: " من التقليدي تعريف اللامركزية خاصة الإقليمية منها بانتخاب المسيرين". أنظر:

- **ESSAID Taib**, "L'Administration Locale Algérienne: Les enjeu de la décentralisation", *Revue Algérienne des Science Juridique et Economique et Politique*, volume, 42 n° 01/2005, p,46, « **Il est de tradition de définir La décentralisation, notamment territoriale, également par l'élection des dirigeant** » .

<sup>64</sup> - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص، 17 .

- " إن الانتخاب هو تحرير نفسي لعضو المجلس لأنه لو كان معيناً لبقى يقبع في ظل الولاء لمن عينه ويعمل على إرضائه ورد الجميل له مما يتولد عنه ضياع للاستقلالية وإهدار المصالح العامة لسكان الإقليم "، **بوعمران عادل، دعاس كمال**، "استقلالية الجماعات المحلية: مدلولها، معاييرها وبيان مستلزماتها"، *مجلة علمية محكمة معارف/العدد الثامن/جوان 2010*، ص، 30.

إحساسهم وصحة تقديرهم بالمصالح المحلية وتكون هذه الهيئة مستقلة في عملها عن الدولة تحقيقا لديمقراطية الإدارة<sup>65</sup>.

- في إطار تجسيد الديمقراطية (ممارسة التعددية السياسية): تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور التسيير الذاتي و وسيلة فعالة لاشتراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم. حتى أن أحد الفقهاء قال كلما استعانت السلطة بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على ديمقراطية نظام الحكم. فان الإدارة المحلية تجسد هذا المبدأ الانتخاب<sup>66</sup>، لذلك فالمجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية في قضية العلم فهي تديهم طعم الحرية عن كثب وتدريبهم على التمتع بها وحسن استعمالها<sup>67</sup>.

ولكي تكون "اللامركزية واقعية في المجال السياسي، فيجب أن تكون السلطات المحلية ممثلين عن المنطقة المحلية وليس ممثلين عن السلطة المركزية...، تكون سلطة لامركزية عندما تكون منتخبة (رئيس البلدية- مجالس محلية) ومركزية عندما تكون معينة من طرف السلطة المركزية (محافظ- مصلحة خارجية)"<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> - خالد سمارة الزغبي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 128، و يقول أيضا الأستاذ "بنوا" أن: "اللامركزية هي الديمقراطية في الإدارة"، نقلا عن، محمد أنس جعفر قاسم، المرجع السابق، ص، 19.

<sup>66</sup> - عوادي عمار، مبدأ الديمقراطية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، د م ج، الجزائر، 1984، ص، 49 وما بعدها، "إن هدف اللامركزية الإدارية السياسي يسمح بالحرية التعددية السياسية للجماعات الإقليمية (المنتخبين)، لكن رغم ذلك، فهذه الجماعات الإقليمية تبقى فروع إدارية، رغم الطابع السياسي للمنتخبين"، أنظر في ذلك،

- GONOD Pascale, MELLARAY Fabrice, YOLKA Philippe, Traité de Droit Administratif, tome 1, éd, Dalloz, paris, 2011, p, 305, « Les collectivités territoriales restent des entités administratives, malgré le caractère politique des élus ».

<sup>67</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، ص- ص، 62- 63، وكذلك، محمد أنس جعفر قاسم، المرجع السابق، ص، 2 وما بعدها.

<sup>68</sup> - DE LAUBADERE André, VENEZIA Jean Claude, GAUDMET Yves, Op.cit. p, 124, « Pour que la décentralisation soit réelle sur le plan politique, il faut que les autorités locales soient des représentants de la localité et non des représentants du pouvoir central... Une autorité est décentralisé lorsqu'elle élue (maire, conseils locaux), centralisé lorsqu'elle est nommée par le pouvoir central ».

- من المؤيدين لعنصر الانتخاب أيضا، الدكتور سليمان محمد الطماوي، الذي يقول: "و لا نعرف بلدا ديمقراطيا يشكل المجالس المحلية بغير الانتخاب"، المرجع السابق، ص، 70. و مختلف آراء الفقه يؤيدون هذا العنصر تدعيما للمبدأ الديمقراطي و السيادة الشعبية، وتحقيق الاستقلالية، راجع في ذلك، بابا علي فاتح، تأثير الوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون،

- وفي إطار تحقيق الاستقلالية القانونية: إن الانتخاب هو الوجهة القانونية والشرط الأساسي لدعم وتكريس الاستقلالية لكونه يخرجنا من العمل بآليات الوظيفة العمومي التي يحتمها التعيين كما يخرجنا من متطلبات الوظيفة التعيين المتمثلة في الولاء للدولة والخضوع لجهات مركزية والعمل ظل نظام رئاسي متشدد<sup>69</sup>، لذلك يعتبر الانتخاب من الوجهة القانونية لازما لقيام اللامركزية الإقليمية ذلك أن الانتخاب لها الاستقلالية وعدم اعتداء السلطة المركزية عليها، وبدونه تكون في حالة تبعية مطلقة للسلطة المركزية. ومتى انعدمت الاستقلالية المحلية، انعدمت الإدارة المحلية بالمعنى القانوني<sup>70</sup>. فحسب هذا الاتجاه المؤيد للانتخاب يعتبرونه الوسيلة المثلى و الأفضل لتحقيق الاستقلالية للهيئة المحلية، ومن جهة هناك اتجاه يؤكد من إبعاد مبدأ انتخاب الهيئة المحلية لأن مبدأ التعيين يضمن الاستقلالية وذلك في،

### ثانيا- الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب:

يرى أنصاره من الضروري لتفعيل استقلالية الجماعات المحلية العمل على تعيين أعضائها لا انتخابهم مع وجوب تدعيم ذلك بشروط وضمانات عدة فنية وتقنية تلتزم بمراعاتها السلطة عند التعيين كضامنة عدم العزل مثلا<sup>71</sup>، ويؤكدون أصحاب هذا الاتجاه بدلائل في تكريس مبدأ التعيين لاستقلالية الهيئة الإقليمية وذلك ب،

- في إطار الحجة القانونية: ذهب هذا الاتجاه إلى أن عنصر الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية فليس ثمة ضرر أن يعين أعضاء المجالس المحلية من سكان الإقليم بشرط

فرع "تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2010، ص- ص، 17- 18، لذلك يقال، "أن التعيين هو إهدار للتمثيل الشعبي و تصبح السلطة لم تعد بيد الشعب"، ويقول أيضا "موريس هوريو": " أن الانتخاب الذي نرغب فيه هو الانتخاب الذي يقوم في ظل نظام التعددية السياسية ليتمكن أفراد المجتمع ليتمكن أفراد المجتمع من اختيار البرامج السياسية والاقتصادية التي تتماشى وقيم المجتمع، فهو انتخاب ((تتافسي)) بانعدامه تنعدم الحريات السياسية... - نقلا عن كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34 رقم 02- 1996، ص، 354.

<sup>69</sup>- بوعمران عادل، دعاس كمال، "استقلالية الجماعات المحلية: مدلولها، معاييرها وبيان مستلزماتها"، المرجع السابق، ص، 29.  
<sup>70</sup>- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص، 16، محمد جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص، 20.  
<sup>71</sup>- بوعمران عادل، دعاس كمال، المرجع نفسه، ص، 30.

أن يكفل لهم الاستقلال. واستدل هؤلاء أن السلطة القضائية مستقلة رغم أن القضاة معينون في أغلب النظم القانونية. ولعل السند القوي الذي اعتمد عليه أصحاب هذا الاتجاه هو أن ظاهرة الانتخاب قد تجلب للإدارة أشخاصا غير أكفاء، خاصة بالنسبة للدول النامية، و ذلك بالنظر لدرجة وعي أفرادها، واعتماد على بعض الممارسات السلبية التي لجأ إليها بعض المنتخبين. وفي كثير من الدول، كتوظيف العشائرية والقرابة والمصلحة والتأثر بأهواء القاعدة الانتخابية وضغوطها<sup>72</sup>، ويرى كلامن (VEDEL et DEVOLVE) أن لا تكون الهيئة اللامركزية خاضعة للسلطة الرئاسية، حتى وإن كان أعضائها معينين من السلطة المركزية، والتعيين حسب الأستاذين لا ينفي صفة اللامركزية، فالهدف هو تحقيق اللامركزية، والتعيين أو الانتخاب ليستا إلا وسيلتين ولا يجب الخلط بين الوسيلة والهدف<sup>73</sup>.

- وفي إطار الحجة الإدارية: إن الأخذ بمبدأ الانتخاب يرتب في الواقع العملي نتائج سلبية من أبرزها تلك المتعلقة بضعف تكوين المنتخبين وعدم قدرتهم على ممارسة الاختصاصات الموكلة لهم. ذلك أن العوامل المتحكمة في سير الانتخابات - مثل روابط الصداقة، القرابة والعشيرة، خاصة في المجتمعات المتخلفة - غالبا ما تؤدي إلى انتخاب مجالس محلية، تفتقر إلى الكفاءات والخبرات الضرورية مما يفسح المجال أمام تدخل السلطة المركزية، و يضع بذلك الاستقلال المحلي<sup>74</sup>.

- وفي إطار الحجة السياسية: إن المنتخبين تحركهم الجهات السياسية المختلفة من جهة والأهواء الشخصية من جهة أخرى وهو ما قد يؤدي إلى تشويه الديمقراطية التي ترمي إلى تحقيقها، بل وحتى الوحدة والمقومات السياسية للدولة هي الأخرى ليست بمنى عن التهديد فمجرد الفهم الخاطئ لطبيعة اللامركزية من قبل المنتخبين قد يؤدي إلى تحويلها إلى لامركزية سياسية خصوصا وأن

<sup>72</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص، 60.

<sup>73</sup> - بابا علي فاتح، تأثير الوالي على اللامركزية في الجزائر، المرجع السابق، ص، 15، نقلا عن،

- VEDEL (Georges), DEVOLVE (Pierre), Droit Administratif, 12<sup>eme</sup> Ed, P.U.F, Paris, 1992, p-p, 399-400 .

<sup>74</sup> - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص، 26، على عبد العال سيد أحمد، دور الديمقراطية في تطور نظام الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص، 215 وما بعدها، وعلى ذلك ظهر اتجاه آخر يناهز بأسلوب المختلط في تشكيل الهيئات المحلية، وفي هذا المجال يقول محمد عبد الله العربي: " لاشك أن الدول النامية في حرصها على تمكين مجالسها المحلية من حسن القيام برسالتها تفتقر أكثر من افتقار كثير من الدول المتطورة إلى تطعيم عنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيما جزئيا بكفاءات فنية "، نقلا عن، بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص، 65 .

المنتخبين يشاركون الدولة بموجب إدارتهم لتلك الهيئات في وسائل القانون العام<sup>75</sup>. ويضيف هؤلاء أن عنصر الانتخاب أو إعطاء الحرية السياسية للهيئات المحلية قد يهدد من وحدة النظام السياسي للدولة، و بمجرد تمتعهم بالسلطة وممارسة امتيازات السلطة العامة قد يؤدي إلى طغيان مصالح الأفراد الخاصة و المحلية على المصلحة العامة للدولة ، وأن الهيئات المحلية المنتخبة في الغالب الأعم أكثر إسرافا من الناحية المالية وأقل مهارة من الهيئات المركزية<sup>76</sup>، وعلى هذا المنوال من خلال استظهار الجانبين اللذان يدعوان إلى مبدأ استقلالية الهيئة الإقليمية، فيبقى عنصر الانتخاب هو أفضل وسيلة لتحقيق هذه الاستقلالية (سياسيا، إداريا وقانونيا)، وهذا غرضا أيضا لتفعيل اللامركزية من خلال المشاركة الشعبية وهو ما يكرس من ديمقراطية المؤسسات الإدارية، صف إلى ذلك عدم الخلط بين المفاهيم التنظيمية الأخرى (كعدم التركيز)، لذلك فيبقى عنصر الانتخاب ضرورة حتمية لتجسيد الديمقراطية والاستقلالية وعلى هذا،

### الفرع الثاني

#### الانتخاب ضرورة لتحقيق الاستقلالية:

باعتبار عنصر الانتخاب، يقتضي ممارسة الديمقراطية عن طريق السماح للمواطنين المحليين في اختيار ممثلين ينوبون عنهم في تسيير شؤونهم المحلية مما يستتج أنهم ممثلين و مسئولون عن تلك الوحدة المحلية بعيدا عن السلطة المركزية و هذا ما يجسد عدم التبعية الرئاسية نحو السلطة المركزية<sup>77</sup>، وأكثر من ذلك فيبقى العنصر الذي يكرس اللامركزية، لذلك فينفي البعض، صفة اللامركزية على المؤسسات العامة مهما كان مستواها، ويشككون في وجود لامركزية على أساس قطاعات الخدمة ، ويعتبرون أن مجرد احتوائها على عناصر معينة كافية لاعتبارها هيأت لعدم التركيز مهما توسعت اختصاصاتها، وذلك لتخلف ركن جوهرى للامركزية ألا وهو الانتخاب، فلكي يمكن الحديث عن اللامركزية يجب أن تكون الأجهزة القائمة

<sup>75</sup> - بو عمران عادل، دعاس كمال، "استقلالية الجماعات المحلية: مدلولها، معاييرها وبيان مستلزماتها"، المرجع السابق، ص، 31.

<sup>76</sup> - أنظر في ذلك، لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 111، وعشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق،

ص، 59، ومحمد أنس جعفر قاسم، المرجع السابق، ص، 26، يذهب أصحاب هذا الرأي أبعد من ذلك الى القول: "أن الانتخاب قد

يكون ضارا اذا كان سكان الإقليم لم يبلغوا درجة من الوعي السياسي والتأهيل المطلوب لتسيير شؤون الإدارة المحلية"، قباني خالد،

اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، 1981، ص، 47.

<sup>77</sup> - يقول الأستاذ عوابدي عمار، في هذا الشأن: " أن تحقيق الاستقلال الإداري والقانوني لهذه الإدارة الذاتية يكون بواسطة طريق

وأسلوب الانتخاب في اختيار مسيري الإدارة الذاتية، فاستقلال الهيئات اللامركزية عن الهيئات المركزية لابد من اعتماد أسلوب

الانتخاب لكي يجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة والمشاركة"، المرجع السابق، ص، 240.

على تسيير هذه الهيئات منتخبة<sup>78</sup> وزيادة على ذلك أن مبدأ الانتخاب يخرجنا من متطلبات الوظيفة العامة المتمثلة في الولاء والخضوع للهيئات المركزية والعمل في نظام رئاسي متشدد<sup>79</sup>،

فعنصر الانتخاب حسب رأي الأستاذ "صدوق عمر"، "هو الوسيلة الأساسية إن لم تكن الوحيدة لتحقيق استقلالية الجماعات المحلية وأعضائها، حيث يستقلون عن السلطة المركزية في التعيين والعزل"<sup>80</sup>.

وهو ما يؤكد الأستاذين "شيهوب مسعود" و"قباني خالد"، في هذا الأمر "أن ليس من خلاف بأن الانتخاب، هو الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، وهو ضمان الديمقراطية على المستوى المحلي، وأكثر من ذلك وأهم، كونه الضامن الأكبر لاستقلالية الهيئات والمجالس المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية"<sup>81</sup>. وعموما فمعظم مختلف أنظمة الإدارة المحلية تأخذ بهذا المبدأ<sup>82</sup>.

<sup>78</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، المرجع السابق، ص، 107، والذي يضيف أن: "عنصر الانتخاب الذي يحقق الاستقلال العضوي والوظيفي للشخص الاعتباري الإقليمي".

<sup>79</sup> - يؤكد أيضا الأستاذ (George Vedel) على أن: "تتمثل اللامركزية في تسليم سلطات صنع القرار بخلاف مجرد وكلاء السلطة المركزية، لا يخضعون لواجب الطاعة الهرمية والذي غالبا ما ينتخبهم المواطنون المهتمون".

- **GEORGE Vedel, Droit Administratif, P.U.F, paris, 1978, p, 639, « La décentralisation consiste à remettre de décision a des organes autre que de simples agents du pouvoir central, non soumis au pouvoir d'obéissance hiérarchique et que sont souvent élue par les citoyens intéressés ».**

<sup>80</sup> - صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، د. م. ج، الجزائر، 1988، ص، 21.  
<sup>81</sup> - أنظر، شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص، 27، قباني خالد، المرجع السابق، ص-، 81- 82. والأستاذ، سليمان محمد

الطماوي، المرجع السابق، ص، 70، محيو أحمد، المرجع السابق، ص، 110. حول الحجج التي تدعم من استقلالية الهيئات اللامركزية في مبدأ الانتخاب أو التعيين، و في هذه النقطة يتفق أغلب الفقه أن الانتخاب هو العنصر الذي يضمن استقلالية هذه الهيئات من الناحية السياسية والإدارية والقانونية . حيث يؤكد شيهوب مسعود: " أن النظرية الديمقراطية في التسيير تفرضه ليصبح ركنا أساسيا من أركان الإدارة المحلية ". ضف إلى ذلك ما أكده الأستاذ أحمد محيو، "فلكي يمكن الحديث عن اللامركزية فانه يجب أن يتمتع الشخص الاعتباري باستقلال عضوي ووظيفي . إن هذا الشرط لا يتوفر إلا كانت الأجهزة القيادية منبثقة عن إرادة الأعضاء ومسئولة أمامهم...". المرجع السابق، ص-، 108- 109، بن طيفور نصر الدين، المرجع السابق، ص، 20.

<sup>82</sup> - راجع في ذلك، حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص، 36 وما بعدها، محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص، 49 وما بعدها، ص، 135 وما بعدها.

الفرع الثالث

ضمانة الدستور لمبدأ الانتخاب - غياب الإلزامية-

وفي هذا العنصر الانتخاب نصت الدساتير الجزائرية عليه - المجلس المنتخب هو تعبير عن اللامركزية...- وفقط، لكن الإشكال المطروح أن المؤسس قد أغفل أو أهمل الإلزامية لهذا المجلس المنتخب في تسييره للجماعات الإقليمية؟. نظرا لعدم تنصيبه لمبدأ الإدارة الحرة ولمبادئ أخرى، والتي سنراها فيما بعد، هذا عكس الدستور الفرنسي الذي أكد على هذا المبدأ تكريسا للإدارة الحرة في أن: "تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية..."<sup>83</sup>. وزيادة على ذلك أن قانون الإدارة المحلية، تأخذ بالانتخاب المباشر والكلية لأعضاء المجالس المحلية في كل من الإقليم والمحافظات والبلدية وفي نفس الوقت هذه المجالس الحلية المنتخبة هي جهاز المداولات وجهاز التنفيذ<sup>84</sup>. وكما تنص المادة (24) فقرة (2) منه على أن: "ينتخب مجلس الشيوخ بالاقتراع الغير المباشر، ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائها (577) عضوا، و هو يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية"<sup>85</sup>. أما في دستور تونس الذي يقر أن: "تدير الجماعات المحلية مجالس منتخبة . تنتخب المجالس البلدية والجهوية انتخابا عاما، حرا، مباشرا، سريريا، نزيها و شفافا. وتنتخب مجالس الأقاليم من قبل أعضاء المجالس البلدية و الجهوية . وكما يضمن القانون الانتخابي تمثيلة الشباب في مجالس الجماعات المحلية"<sup>86</sup>، وأما في الدستور المغربي والذي أكد أيضا على مبدأ الانتخاب في تسيير هذه الجماعات على أسا مبدأ التدبير الحر وذلك في الفقرة الثالثة من الفصل 135 منه "تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام والمباشر،

<sup>83</sup> - « Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus, dans des conditions prévues par la loi » (art 72 al. 3). Et (L1111-1-1) de C.G.C.T.F , pour plus détailler sur le statut des élus, voir , CHAPERON Élisabeth, Droit administratif, Ed , Foucher – Vanves, 2009. P, 27.

<sup>84</sup> - THOUMÉLOU Marc, collectivités territoriales quel avenir, p, 71, et JEAN Bernard Auby, , Droit des collectivités locales, op.cit. p, 116, etc. voir aussi L (1111-1-1) de C.G.C.T.F, op.cit.

<sup>85</sup> - « Le sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrages indirect, il assure la représentation des collectivités territoriales de la république ».

<sup>86</sup> - الفصل (133) من الدستور التونسي، والفصل (08) من المجلة الجماعات المحلية " تسيير البلديات والجهات مجالس منتخبة بواسطة الاقتراع العام، وتسيير الأقاليم مجالس ينتخبها أعضاء المجالس البلدية والولاية وهذا طبقا لأحكام القانون الانتخابي ".  
- راجع كذلك، مشروع القانون الأساسي للانتخابات المحلية، صادر في 20 أكتوبر 2015، متوفر على الموقع الإلكتروني،

، أطلع عليه يوم 08 جوان 2016. <http://www.iort.gov.tn>

بعدها أكد أن تسيير شؤون هذه الجهات تكون بكيفية ديمقراطية<sup>87</sup>، وما يمكن استنتاجه من هذا أن كلا من الدستوريين ضمنا أن الوحدات الإقليمية تسييرها مجالس منتخبة محليا ومن جهة فسايره المشرع لهذا التضمين تكريسا للمبدأ الدستوري، عكس تماما من المؤسس الدستوري الجزائري الذي غيبت الإلزامية فيه رغم أنها مجالس منتخبة من طرف سكان الوحدة المحلية؟.

### المبحث الثاني

#### مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية المرتبطة بممارسة النشاط:

إن وجود الوحدات الإقليمية وتمتعها بالشخصية المعنوية ووجود هيئة منتخبة لا يكفي من تحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية<sup>88</sup>، لذلك يتركز المظهر الثاني لاستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال نشاطها الإداري الممارس من طرفها، وذلك من خلال وجود اختصاصات محلية متعلقة بالوحدة الإقليمية، فالنظام اللامركزي الإداري، (مطلب أول)، إضافة إلى وجود موارد مالية محلية (ذاتية) لمواكبة و تنفيذ الاختصاصات المحالة إليها من طرف القانون (مطلب ثان)، وما يزيد من استقلاليته وجود ضيق مجال تدخل السلطة المركزية على مستوى هذه الهيئات، أي وجود رقابة وصائية على هذه الجماعات الإقليمية وفي حدود ما نص عليه القانون وذلك من أجل المحافظة على مبدأ المشروعية (مطلب ثالث).

### المطلب الأول

#### وجود اختصاصات محلية:

طبيعة إن إقرار وتكريس النظام اللامركزي الإداري يجب أن يكون هناك مصالح محلية يعهد إلى الوحدة المحلية القيام بها، فان البعض يرى أن المصالح المحلية هي الدافع

<sup>87</sup> - يدير شؤون الجماعة مجلس ينتخب أعضائه باقتراع العام والمباشر وفق أحكام القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 21 نوفمبر 2011.، أنظر المادة 7 من المشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، في الباب الأول "تنظيم المجلس الجماعة تحت القسم الأول" شروط تدبير الجماعة لشؤونها".

<sup>88</sup> - يقول الأستاذ بعلي محمد الصغير: " كما أن الانتخاب قد يكون مجرد واجهة لاستقلال وهمي إذا لم تزود الهيئات اللامركزية بعد تشكيلها، بسلطات واختصاصات فعلية وتقريرية وبالوسائل والإمكانات اللازمة لأداء مهامها وبالضمانات القانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال"، راجع في ذلك بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 80.

الأساسي لوجود الإدارة المحلية<sup>89</sup> ففكرة اللامركزية من ناحية نشاطها، تعني اقتطاف جزء من الوظيفة الإدارية وإسنادها إلى هيئات محلية هذا ما يبرز مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية (المصالح التفريرية) (أولا) مع منح سلطة اتخاذ القرار في هذه الشؤون المحلية (سلطة التنفيذ) (ثانيا)، هذا من أجل تحقيق فكرة الاستقلالية في هذه النقطة، والضمانة الدستورية المقررة لذلك (ثالثا) وذلك في:

### الفرع الأول

#### وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية<sup>90</sup>:

يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية (Affaires locales)، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات و احتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة، تختلف عن العامة و المشتركة بين جميع المواطنين بالدولة (Affaires nationales). حيث: الاحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها وهو ما يشكل الركن الأساسي أيضا للامركزية، فتطبيق فكرة اللامركزية أصلا يكون في توزيع الاختصاصات الوظيفية الإدارية بين الهيئات اللامركزية الإقليمية والسلطة التنفيذية، وعلى هذا، يعتبر توزيع الوظائف بين السلطة المركزية داخل الدولة والإدارة المحلية من مؤشرات الحكم الراشد. ذلك أنه لا يمكن الاستجابة لطبقات المواطنين والاهتمام بانشغالاتهم إلا من خلال تجسيد لامركزية النظام الإداري وتقريب الإدارة من المواطنين. كما أن النظام اللامركزي يكفل للمواطنين مجال

<sup>89</sup> - كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية"، المرجع السابق، ص-ص، 343-358.

- أبو زيد فهمي مصطفى، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 85. حيث يقول: "إن اللامركزية الإقليمية تعني أن هناك شؤوننا محلية اعترف المشرع بوجودها. فهو قد ميز في الحاجات العامة للمجتمع بين الحاجات العامة التي تهتم سكان الدولة جميعا. وبين الحاجات المحلية التي تهتم هذا الإقليم أو ذلك، و جعل الحاجات العامة في شكل المرافق العامة القومية من اختصاص الدولة وحدها، وجعل الحاجات المحلية في شكل المرافق العامة المحلية من اختصاص الوحدات الإقليمية الأخرى".

<sup>90</sup> - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص، 63.

المشاركة في صنع القرار المحلي. كما أن لا يمكن وصف إدارة حكم ما بالرشاد إلا إذا كان نظام الحكم يجسد مبدأ اللامركزية في تسيير شؤون الدولة وفي إشراك المواطنين في صنع القرار<sup>91</sup>.

وعلى ذلك فما المقصود بالمصالح المحلية وما هو معيار تمييزها عن المصالح الوطنية، وما الكيفية التي يتم من خلالها توزيع هذه الاختصاصات بين هذه الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية؟ .

### أولا- المقصود بالاختصاصات المحلية<sup>92</sup>:

ساد عند الفقه أن من الطبيعي أن نعترف بوجود مصالح محلية خاصة بالإدارة المحلية ما دمنا اعترفنا لها بالشخصية المعنوية التي تميزها عن الإدارة المركزية فهناك بعض المسائل التي لا تهم جميع المواطنين في الدولة بقدر ما تهم قسما منهم من جهة معينة منها نتيجة ترابط المصالح الاجتماعية والاقتصادية. وقد أشار الفقيه الفرنسي ((دي لوبادير)) إلى ذلك، عندما ذكر أن الهيئات المحلية لا تستطيع مباشرة أعمالها إلا إذا توفرت لها شؤون محلية خاصة بها، وأجهزة إدارية قادرة على القيام على القيام بعبء هذه الشؤون<sup>93</sup>.

<sup>91</sup>- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص، 160 وما بعدها .

<sup>92</sup>- "إن أمر التمييز بين المصالح و المحلية ليس بالأمر السهل، فكثيرا ما يدق بين ما هو شأن محلي وطني و ما هو محلي ويصبح من الصعب إيجاد معيار حاسم للتمييز بينهما"، قباي خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، المرجع السابق، ص- ص، 71-72، يقول الدكتور محمد أنس جعفر قاسم في أن الاختصاصات المحلية، " يجب أن يكون للمجلس المحلي اختصاصات أصيلة متعلقة بشؤون الوحدة المحلية، ذلك أن الاستقلال المحلي يتأكد بمنح الهيئات المحلية سلطة البت واتخاذ القرارات في المسائل المحلية"، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص، 21، ويؤكد الأستاذ "زكي محمد النجار" في شأن "ضرورة وجود اختصاصات محلية تقريرية واتخاذ القرارات بشأنها"، غرضا لكي لا تكون الهيئات المحلية مجرد هيئات استشارية على المستوى المحلي، فالعبرة وجود اختصاصات تمنح من طرف المشرع إضافة إلى الضمانات المقررة لذلك والتي تكفل ممارستها وهذا اعتبارا لتمتعها بالشخصية المعنوية"، الدستور والإدارة المحلية، المرجع السابق، ص، 31.

<sup>93</sup>- لم يظهر على المستوى الفقهي معيار تمييز بين المصالح المحلية عن المصلح الوطنية، فقبل متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن وغيرها. ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية، ونتيجة هذا التنوع برز على المستوى الفقهي مصطلح الشؤون البلدية والشؤون الإقليمية والشؤون الوطنية، راجع في ذلك: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص، 33، خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 123.

ويعرفها الأستاذ "كراجي مصطفى"، على أنها: "مجموعة من الاحتياجات والخدمات التي تقوم بين أفراد المجتمع المحلي لتجعل منهم وحدة متضامنة أقدر تعبير عن احتياجاتهم"<sup>94</sup>، أما الآخر فيقول: "هي الحاجات الاجتماعية للسكان سواء كانت حاجات مادية كالسكن والنقل والمواصلات الماء أو حاجات معنوية متعلقة بالنواحي الروحية والأدبية للإنسان كالأمن والنظام والتربية والتعليم والصحة والثقافة"، ويضيف أن هذا هو الهدف من خلق الوحدات المحلية هو وجود مصالح متميزة عن المصالح القومية لترعاها تلك الوحدات وتتولى إدارتها بأساليب تقوم على التنوع والتعدد بقدر تعدد الأقاليم والمرافق وتتوعها<sup>95</sup>.

إن هذه التعاريف الفقهية للمصالح المحلية ليست بتعاريف دقيقة بحد ذاتها، نظراً، أولاً، لاشتراك وترابط هذه الوظيفة الإدارية بين هذه الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية في ممارستها، ثانياً، على المستوى الفقهي لم يوجد معيار فاصل ودقيق للتمييز بين ما يعود إلى الجماعات الإقليمية وما يعود إلى السلطة المركزية، وهو كالتالي:

#### ثانياً- معيار تمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية:

يقول الدكتور "محمد أنس جعفر قاسم" في إطار تعبيره عن قيام النظام اللامركزي من حيث النشاط "هو أن تكون مصالح وحاجيات خاصة لبعض المناطق الجهوية (الإقليمية) يحسن أن يترك أمراً إشباعها لأبناء كل منطقة و جانب ذلك هناك بعض المرافق تظل قومية على مستوى داخل الدولة، و في داخل حدود الدولة الواحدة يظهر نوعان من المسائل: الأول يوجد في كل مكان من أجزاء الوطن و لا يمكن مواجهته إلا على مستوى جماعي وهو ما نطلق عليه المصالح القومية . والأخر لا يظهر إلا على مستوى جزء محدد من إقليم الدولة ولا يهتم مباشرة إلا عدد محدود من الأشخاص وهو ما يسمى بالمصالح المحلية"<sup>96</sup>.

قد أجرى الفقهاء تمييزاً بين النشاط الإداري للدولة المتعلق بالمرافق العامة القومية وهي التي يعم نفعها جميع المواطنين في الدولة على قدم المساواة ثم النشاط المتعلق بالمرافق ذات الطابع المحلي، التي تعود أهميتها على مواطني جهة معينة أكثر من غيرهم. ويذكر الفقيه

<sup>94</sup> - كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص، 355.

<sup>95</sup> - خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص، 123 .

<sup>96</sup> - محمد أنس جعفر قسم، المرجع السابق، ص، 18.

(يرتملي) مثلا وجود نوعين من المرافق القومية والمحلية فيقول: أنه من المناسب أن تتدخل الإدارة في مسائل الصحة العامة ولكن هل من اللازم أن تكون القواعد للمحافظة على الصحة العامة على نمط واحد مطبق في جميع أقاليم الدولة المختلفة في مناخها وظروفها. ويجب الدكتور "فوائيه" على هذا التساؤل بطريقة غير مباشرة عندما يقرر أنه من غير الممكن بالنسبة للكثير من المسائل ومنها مسائل الصحة العامة أن تنظم قواعد خاصة موحدة بل يجب أن تلاحظ اعتبارات خاصة بحاجات ومصالح كل منطقة أو جهة محلية<sup>97</sup>.

يلاحظ أن معيار التمييز بين المرافق القومية والمحلية ليس بالأمر السهل ولا يمكن أن نضع معيارا قاطعا بينهما لمرونة المصالح القومية والمحلية إلى حد كبير بحيث تتأثر بالظروف المحيطة بها<sup>98</sup>، وعلى ذلك فقبل من المسلم به أن تحديد المصالح المحلية من اختصاص القانون - بطبيعة الحال - هو الذي يحدد مدى هذه الشؤون المحلية، فقد يحددها بشيء من السعة، و قد يحددها بشيء من الضيق، ويختلف الأمر في ذلك من دولة إلى أخرى، بل قد يختلف في الدولة الواحدة على مر الزمن<sup>99</sup>. وبالتالي يبقى على عاتق المشرع<sup>100</sup> وحده مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، تبعا لذلك ظهر أسلوبين لتوزيع هذه الاختصاصات، وهي:

<sup>97</sup>- خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص، 124.

<sup>98</sup>- عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 122، خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص، 125.

<sup>99</sup>- أبوزيد فهمي مصطفى، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 85. - يؤكد الأستاذ سليمان محمد الطماوي، أن مسألة تحديد اختصاصات الجماعات المحلية تكون من طرف المشرع (القانون)، وهذا مما ينجر عن ذلك أن الإدارة المركزية لا تستطيع أن تتقص منه، فتحرم بقرارات تصدرها على الهيئات المحلية ممارسة اختصاص من تلك الاختصاصات، ومن ناحية ثانية ليس للهيئات اللامركزية أن تخرج على دائرة الاختصاص الذي حدده المشرع... المرجع السابق، ص، 67.

<sup>100</sup>- فالمسألة هنا اعتبارية يقدرها المشرع طبقا لمختلف الظروف التي تحيط بالدولة وتحدد فلسفتها ونظام الإدارة فيه، ومعنى هذا أن فيصل التفرقة بين ما هو قومي أو محلي القانون ذاته. وهذا يمثل ضمنا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع إلى البرلمان، راجع في ذلك كل من: بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص، 64، وخالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص، 125. وكذلك عوايدي عمار، المرجع السابق، ص، 142.

ثالثا: أساليب تحديد الاختصاصات:

يتم توزيع مظاهر ومجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية و تعيين المصالح المتميزة التي يسمح للهيئات اللامركزية بإدارتها، وفق أسلوبين أساسيين يتخذهما المشرع وهما:

أ- الأسلوب الإنجليزي:

ومؤداه أن يبين المشرع (القانون) السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية - رغم تنوعها وتدرجها - على سبيل الحصر، وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية ، ومن ثم لا يحق للهيئات اللامركزية أن تمارس نشاط جديد إلا بتشريع مستقل وهذه الطريقة مطبقة في كل من إيطاليا وانجلترا<sup>101</sup>. ومن جهة أخرى هناك أسلوب عام في توزيع الاختصاصات ألا وهو:

ب- الأسلوب الفرنسي:

يؤكد التشريع الفرنسي "أن العنصر الأساسي في اللامركزية يكمن في الطابع غير المحدد للسرد القانوني لصلاحيات المجالس المحلية حسب التشريع الفرنسي"<sup>102</sup>. بموجب هذا الأسلوب يقوم المشرع بوضع قاعدة أو معيار عام يوضح بموجبه ما يعتبر اختصاصا محليا، ويترك مسألة تحديد مضمونه إلى الهيئات المحلية ذاتها، و ينسب هذا الأسلوب إلى فرنسا نظرا لتبنيه من طرف الدستور الفرنسي الصادر لسنة 1958 في المادة (72) فقرة (2) منه. وبمقتضى هذا الأسلوب يقوم المجلس المحلي بممارسة اختصاصاته في الشؤون التي يرى أنها محلية. أي تتدخل الهيئات المحلية في شؤونها المحلية بشكل عام إلا ما استبعد بنص قانوني، فهذا المعيار يمنح للمجلس المحلي سلطة أكبر في تحديد اختصاصاته وفقا للواقع بدلا من فرضها عليه بموجب نص تشريعي محدد<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> - محمد أنس جعفر قاسم، المرجع السابق، ص، 19.

<sup>102</sup> -DE LAUBADERE André, est autres, Traité de droit administratif, op.cit. p, 145, « L'élément essentiel de décentralisation résidait dans le caractère non limitatif des énumérations légales d'attribution des assemblées locales selon la législation française ».

<sup>103</sup> - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص، 107 .

إن هذين الأسلوبين المعروفين في الفقه الإداري<sup>104</sup> ليس مجرد إلا أساليب تحديد الاختصاصات الهيئات المحلية، وعلى ذلك مهما كان طبيعة أسلوب الذي اختاره المؤسس في تحديد الاختصاصات حصريا أو عاما وذلك تبعا لنوع التنظيم اللامركزي المأخوذ في تلك الدولة، المهم وجود ضمانات موجهة من الدستور في تمتع الجماعات الإقليمية بالاختصاصات لكي يأتي المشرع ليفصل في هذا الشأن.

ج- ظهور وترسيخ مبدأ التفريع<sup>105</sup> (principe de subsidiarité) في توزيع الاختصاصات:

يتمثل مبدأ التفريع على مستوى توزيع الاختصاصات، في ذلك المبدأ القاضي بالبحث على المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة، بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى، الا في الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك المهام والاختصاصات بنفسها، وبهذا فان توزيع الاختصاص بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية، يجب أن يعمل فيه مبدأ التفريع من جهة، مع احترام الوحدة الوطنية من جهة أخرى، وهكذا فان هذا المبدأ سوف يؤدي الى توزيع الواجبات حسب كل مستوى قادر على العمل، كما يجبر الجماعات الأعلى بنقل بعض الاختصاصات والمسؤوليات الى الجماعات الأدنى، كلما أبانت على القدرة والاستعداد اللازمين، وبهذا تنقص من حدة عدم وضوح وغموض اختصاصات الجماعات المحلية<sup>106</sup>.

### الفرع الثاني

#### التمتع بسلطة اتخاذ القرار:

إن إقرار المشرع للاختصاصات المحلية ومنحها للهيئات المحلية المنتخبة من أجل تنفيذها على أرض الواقع يستلزم تمتع الهيئة المحلية بسلطة اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية المحالة إليها من طرف القانون والداخلية في نطاق اختصاص الوحدة الإقليمية مثلا في إصدار القرارات الفردية و التنظيمية وإبرام العقود الإدارية إلى غير ذلك من الأمور وهذا ما يجسد استقلالية الهيئة المحلية من الناحية الإدارية في تسيير

<sup>104</sup> - معناه الاختصاص الحصري موجود في نظام الدولة الفيدرالية، أما الاختصاص العام يوجد في الدول ذات شكل البسيط، أنظر في ذلك، محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص، 88.

<sup>105</sup> - « La subsidiarité est une des formes de la « gouvernance », ou une forme intermédiaire, une étape vers son accomplissement », GERARD Prévost, "Les construction imaginaires de la « gouvernance » à l'épreuve du local", Institut Maghreb Europe, université paris 8, revue de l'école nationale d'administration, idara, n°30, 2005, p, 261.

- Voir sur le « principe de subsidiarité », THOUMÉLOU Marc, Op.cit. p, 40 etc.

<sup>106</sup> - برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 101.

شؤونها المحلية، لذلك، "فإعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية و تكلف هذه الأجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على إيرادات ونفقات الهيئة وبإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطها وتحمل مسؤولية أعمالها"<sup>107</sup>. وعلى هذا ويقر البعض أن: " اللامركزية الإقليمية هي تقنية إدارية ولها أيضا جانب السياسة، فهي تتصف بالشخصية المعنوية معترفة للجماعات الإقليمية، وحق السكان ذلك الإقليم في تعيين من يمثلهم في تسيير الشؤون المحلية، والحكم لهذا المسؤولين في اتخاذ تنظيمات محلية وتنفيذها"<sup>108</sup>، وفي هذا الشأن تكمن مظاهر تمتع الجماعات الإقليمية بسلطة اتخاذ القرارات فيما يلي:

- حرية المبادرة (المبادأة) (Le pouvoir d'initiative): ومعناه أن الهيئات اللامركزية هي التي تعمل في البداية أي تباشر اختصاصاتها بمحض إرادتها ثم يأتي بعد ذلك دور الرقابة الإدارية معنى ذلك أن السلطة المركزية ليس لها الحق في التدخل مطلقا إلا في الحالات التي نص عليها القانون أو حيث يجيز لها المشرع ذلك، كما أن هذه السلطات ليس لها أن تجبر الهيئات المحلية على اتخاذ قرار معين إذا هي رفضت لأن ذلك هو منطوق استقلال الهيئات اللامركزية وأن استقلالها استقلال أصيل و ليس منحة من السلطة المركزية. إضافة إلى عدم تعديل أو استبدال قرارات الهيئات المحلية<sup>109</sup>: وذلك في حالة ممارسة الرقابة ليس للسلطات المركزية إلا أن توافق أو ترفض أو تأذن بالعمل دون أن تتعدى إلى تعديله أو استبدال غيره به فإذا تجاوزت سلطتها كان قرارها باطلا ويحق إلغاؤه . وأما العدول عن القرارات المحلية: ومعناه أن تصديق السلطة المركزية أو إذنها باتخاذ قرار معين لا يقيد حرية الهيئة اللامركزية في الرجوع عن هذا القرار إذا تبين لها أن المصلحة العامة في العدول عنه. ضف إلى ذلك تحمل الهيئات المحلية مسؤولية أعمالها: معنى

<sup>107</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص، 107. وكذلك شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، المرجع السابق، ص- ص، 119 - 138، حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص، 19.

<sup>108</sup> - ZOUAIMIA Rachid, MARIE Christine ROUAULT, Droit Administratif , Berti éd, Alger, 2009, p, 97, « La décentralisation territoriale est une technique administrative, mais a aussi une portée politique, Elle se caractérise par la personnalité juridique désigner eux-mêmes les responsables de la gestion des affaires locales, et le pouvoir pour ces responsables, de prendre des réglementation locales et de les appliques ».

<sup>109</sup> - " يكون للجماعة المحلية الحق في اتخاذ القرارات بداءة في إطار اختصاصها دون أن تنقيد في هذا المجال من قبل سلطة عامة أخرى وفي 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 أو استبدالها"، محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص، 15.

ذلك أن الهيئات اللامركزية هي التي تتحمل المسؤولية الكاملة عن أعمالها حتى ولو صادقت عليها السلطات المركزية<sup>110</sup>. وعلى هذا المنوال اعتبارا أن تمتع الجماعات الإقليمية بالاختصاصات المحلية تأكيد على استقلالية الجماعات الإقليمية في هذا المجال، وخاصة على أساس المبدأ الدستوري في ضمانه هذه الاختصاصات المحلية على أساس مبدأ الإدارة الحرة الذي يضمنه الدستور، وبالرجوع إلى الدستور،

### الفرع الثالث

#### تغيب المبدأ الدستوري للاختصاصات المحلية على أساس مبدأ الإدارة الحرة:

لم يعترف المؤسس الدستوري الجزائري سواء قبل التعددية السياسية أو بعدها بالاختصاصات المحلية على أساس مبدأ موجه من الدستور، وهذا بطبيعة الحال أن المؤسس الدستوري لم يأت بضمانة مبدأ الإدارة الحرة، فبمراجعة دستورية، لدستور 1963 ضمن أن المجموعات الإقليمية تتمتع باختصاصات إدارية واجتماعية واقتصادية... يحددها القانون<sup>111</sup>، وهو لم يشر إلى الاختصاصات المحلية بصريح العبارة، لأن هذه المادة يكتنفها الغموض بإقراره أن الدولة موحدة في ظل نظام أحادية السلطة السياسية والإدارية للجمهورية والأمة، أما في دستور 1976 الذي نص كذلك، يستند التنظيم اللامركزي... في تسيير الشؤون العمومية؟ ليتبعه نفس الأمر في الدساتير اللاحقة<sup>112</sup>، أي أن المؤسس لم يميز بين ما هو الشأن المحلي أو الوطني إضافة لم يضمن أيضا مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات...، بالعكس تماما من المؤسس الدستوري الفرنسي والتونسي والمغربي اللذان اعترفا بالاختصاصات المحلية، ففي دستور الجمهورية الفرنسية نص على أن: " يخول للجماعات المحلية اتخاذ القرارات في كل الاختصاصات التي

<sup>110</sup>- أنظر في ذلك محمد أنس جعفر قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص- ص، 22- 23، و كذلك سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص- ص، 74- 75، ويزيد البعض على ذلك، يُترتب على استقلال الهيئة المحلية أن يكون حق مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء أو الأشخاص الإدارية العامة الأخرى، كما يكون لها حق طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية، وأن يكون لها الحق في رفع الدعاوي على الغير، كما أن للغير أن يرفع الدعاوي عليها"، مصطفى حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص- ص، 19 و 20.

<sup>111</sup>- المادة (09) من دستور 1963، سابق الذكر .

<sup>112</sup>- تؤكد ذلك المادة (16) من دستور 1989 ودستور 1996، والمادة (17) من دستور 2016 سابق الذكر على أن " أن البلدية والولاية... هو مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

يمكن تطبيقها في إطار اختصاصاتها بأفضل طريقة ممكنة"<sup>113</sup>. يفهم من هذه الفقرة من المادة (72) أن الدستور وجه مبدأ أن الجماعات الإقليمية تتمتع باختصاصات يخول لها من طرف القانون المادة (24) منه، إضافة إلى اعترافه بمبدأ توزيع -الإحالة- الاختصاصات فيما بين الجماعات الإقليمية والدولة وذلك بإقراره يخول لها اتخاذ القرارات في شأنها بأفضل طريقة ممكنة<sup>114</sup>، أي ترسيخ لمبدأ التفريع، والمشرع الفرنسي أخذ بالمبدأ العام في توزيع الاختصاصات التي تتدخل فيها الجماعات الإقليمية بمداولتها (مثلا المجال الاقتصادي، الاجتماعي، الإداري...).

أما في الدستور التونسي الذي ينص في الفصل 134 منه على أن: "الجماعات المحلية تتمتع بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية و صلاحيات منقولة منها. توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدأ التفريع"<sup>115</sup>. جسدت وأكدت الفقرتين السابقتين أن للجماعات المحلية تتدخل في الاختصاصات بشكل عام مع تكريس مبدأ التفريع عليها، أي منحها سلطة الاختصاص القاعدي، ومعناه: تعود لكل جماعة محلية الاختصاصات التي تكون هي الأجدر بممارستها بحكم قربها من المواطنين وقدراتها على الأداء الأفضل للمصالح المحلية. مع وجود نص قانوني يضبط هذه الاختصاصات المفرعة فيما بين الجماعات الإقليمية والدولة<sup>116</sup>. وبهذا الطرح الموجه من طرف هذين الدستورين للشؤون أو الاختصاصات التي تتدخل فيها الجماعات الإقليمية يعتبر ضمانا منه، وخاصة عندما أضفى أيضا أولوية المحلي في تحديد اختصاصاته المحلية تكريسا لمبدأ تفريع الاختصاصات.

<sup>113</sup> - art (72) L (02) de la constitution français « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon ». voir THOUMÉLOU Marc, collectivités territoriales quel avenir, Op.cit. p, 40.

<sup>114</sup> - Voir sur ce point, THOUMÉLOU Marc, collectivités territoriales quel avenir, Op.cit. p, 37, etc. et AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François, NOGOELLOU Rozen, Droit des collectivités locales, op.cit. p- p, 69-70. et 131etc.

- Voir (art. L.2121-29 de C.G.C.T.F, « Le conseil municipal règle par ces délibération les affaires de la commune » ; art. L. 3211-1 pour les département et art. L.4221-1 pour les région), pour détailler sur ce point Voir, GONOD Pascale, MELLERAY Fabrice, YOLKA Philippe, Traité de droit administratif, op.cit. p, 313 et p, 327,etc.

<sup>115</sup> - أنظر الدستور التونسي، الفصل (134) منه . و كذلك مجلة الجماعات المحلية، الباب الثاني منها المتعلق "في قواعد الاختصاص" الفصل (32) حتى (39) منه .

<sup>116</sup> - وهو ما يؤكد الدستور المغربي في الفصل (140) منه على أن: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة"، وهو أيضا ما يؤكد القسم الثاني المتعلق "باختصاصات الجماعة" من المشروع القانوني التنظيمي المتعلقة بالجماعات، المرجع السابق.

إضافة إلى ذلك، غياب المبدأ الدستوري في سلطة اتخاذ القرار، فبالرجوع إلى الأحكام الدستورية سواء قبل أو بعد الانفتاح السياسي، لم يشر المؤسس إلى مبدأ الإدارة الحرة - مبدأ التدبير الحر - للجماعات الإقليمية، (السلطة التقريرية والتنظيمية للهيئات المحلية) سوى عبارة - مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية - وهو ما يؤثر سلبا على استقلالياتها تطبيقا لمبدأ تدرج القانون، فالمشروع لا يشرع فيما لا يؤسس عليه .

عكس الدستور الفرنسي الذي ضمن مبدأ الإدارة الحرة (La libre administration) للجماعات الإقليمية، مما أظفى عليها دستوريا تمتعها بالسلطة التنظيمية (Le pouvoir réglementaire) وذلك بإقراره أن الجماعات الإقليمية " تتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها وفق الشروط التي يحددها القانون"<sup>117</sup> ، والاعتراف لها بالسلطة القاعدية (الاختصاص القاعدي) (Le pouvoir normatif) وسلطة مطابقة القوانين لأقاليم ما وراء البحار (Le pouvoir d'adaptation)<sup>118</sup> . أما في الدستور التونسي أقر أيضا أن: "الجماعات المحلية تتمتع بسلطة ترتيبية في مجال صلاحياتها، وكما تنشر قراراتها الترتيبية في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية التونسية"<sup>119</sup>. إضافة إلى هذا تتمتع الجماعات الإقليمية بأساس آخر وهو الاستقلالية المالية غرضا من مواكبة الاختصاصات المخولة لها من طرف القانون وذلك،

<sup>117</sup> - « Dans les condition prévues par la loi, ces collectivités... et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétences ». Voir THOUMÉLOU Marc, collectivités territoriales quel avenir, Op.cit. p, 45, et alinéa (3) de l'article (72) de la constitution françaises.

- AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François, NOGOELLOU Rozen, Droit des collectivités locales, op.cit. p, 70.

<sup>118</sup> - وهو ما أكده الدستور الفرنسي في المادة (73) منه، "تطبق القوانين واللوائح في المقاطعات والأقاليم الواقعة ما وراء البحار لزوما...".

« Dans les département et les régions d'outre mer, les loi et règlement sont applicables de plein droit... ».

<sup>119</sup> - أنظر الدستور التونسي السابق الذكر، فقرة الثانية من الفصل (134) منه. و الفصل (43) حتى الفصل (46) من قانون الجماعات المحلية التونسية، و باختصار فقط " مع مراعاة أحكام التشريع الوطني، تتمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال صلاحياتها...".

- وهو ما يؤكد الدستور المغربي في الفصل (136) منه على أن "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة..، ويتبعه في نفس الأمر الفصل (138) منه على أن: "يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات

## المطلب الثاني

### التمتع بالاستقلالية المالية:

إن نقل الجماعات الإقليمية اختصاصات وإعطائها سلطة أخذ القرار في شأنها، من أجل تسيير أمور الوحدة المحلية هذا ما يجعل عائق التنمية المحلية تقع عليها، ومن أجل إعطاء الصبغة التنفيذية لتلك الاختصاصات، وجب وجود موارد مالية محلية تواجه تلك الاختصاصات<sup>120</sup>. وعلى ذلك:

تعد الموارد المالية عصب النشاط الاقتصادي المحلي، بضعفها تبقى الجماعات الإقليمية محدود النشاط<sup>121</sup>، ونظرا الآن أن المال هو عصب الحياة وأن الإدارة تعني الصرف فلا جدوى من تحويل المجالس المحلية اختصاصات دون أن توجد لها الموارد المالية لمواجهة الصرف والإنفاق، ويجب في هذه الموارد أن تكون ذات طابع محلي بحت فلا يتجاوز وعاءها نطاق الوحدة المحلية، كما أن تكون الموارد مرنة بحيث تسمح بمواجهة النمو المطرد في نشاط الوحدات المحلية لأنه كلما كانت هذه الموارد مرنة زادت مقدرة الهيئات المحلية في الإنتاج والنمو<sup>122</sup>. فالجماعات الإقليمية أصبحت تشكل الركيزة الأساسية لبلوغ التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية ولأداء هذا الدور على أكمل وجه وجب توفير إمكانيات مادية ومالية كافية<sup>123</sup>، وعلى ذلك فما المقصود أن

الترابية، بتنفيذ مداوات هذه المجالس ومقرراتها،، وكام تؤكد أيضا الفقرة الثانية من الفصل (140) منه على أن: "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها"،، أنظر أيضا، القسم الثالث "المتعلق بصلاحيات مجلس الجماعة ورئيسه"، من المشروع القانوني التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 المرجع السابق.

<sup>120</sup> - مصطفى منار، "دور الجباية في تحقيق التنمية المحلية بالمغرب"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية، الجزء 42 عدد 1 / 2005، ص-ص، 5-7.

- يقول الأستاذ "أحمد رشيد": "يحتاج إدارة الفروع إلى بعض الموارد المالية لتلبية نفقاتها العاجلة والمهمة وعادة ما تقف إجراءات الميزانية والنظام المالي عقبة في طريق ذلك". أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة العملية الإدارية في الجهاز الإداري، الطبعة الثالثة، دار المعارف بمصر، د س ن.

<sup>121</sup> - كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية"، المرجع السابق، ص، 352.

<sup>122</sup> - محمد أنس جعفر قاسم، المرجع السابق، 85.

<sup>123</sup> - علو ووداد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10/عدد 2014-02. ص-ص، 270-271، " إذا كان نظام اللامركزية يفرض تحويل الهيئات الإقليمية حرية الإدارة، فإن هذا لا يتأتى إلا



### الفرع الثاني

#### أهمية الاستقلالية المالية<sup>126</sup>

إن استقلال الهيئات اللامركزية ماليا يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دونما حاجة لموافقة السلطات المركزية إذا كان التمويل من خلالها، فإذا كانت الهيئات اللامركزية تعتمد في تمويلها على الإدارة المركزية، فإن ذلك ينتقص من استقلالها ويجعلها تابعة للسلطة المركزية التي تستطيع أن تمارس رقابة مشددة على قرارات وأعمال الهيئات اللامركزية من خلال التمويل، فتمول المشاريع التي تحضى بموافقتها وتحوز رضاها، وترفض تمويل الأخرى، رغم قناعة الهيئات اللامركزية بأهميتها وضرورتها، لهذا ما حدا بالبعض إلى القول أن الاستقلال المالي أو الموارد المالية ركنا مستقلا من أركان اللامركزية الإقليمية<sup>127</sup>، وعلى هذا نظرا للأهمية والدور الذي يلعبه الاستقلال المالي المقرر للجماعات الإقليمية، في عدم تكريس التبعية نحو السلطة المركزية ماليا، وتكريس مبدأ إحالة الاختصاص مع تحويل الموارد اللازمة لتنفيذ الاختصاصات المحالة إليها من طرف القانون<sup>128</sup>. وعلى ذلك نتعرض إلى تبيان صور الاستقلال المالي التي يجب أن تتمتع بها في ضمانه تحقيق استقلاليته وضرورتها في مواكبة تلك الاختصاصات المحالة إليها.

### الفرع الثالث

#### أليات الاستقلالية المالية:

يرى البعض أنه من أجل تحقيق الجماعة المحلية استقلالياتها من الناحية المالية يجب أن تتمتع بموارد خاصة بها محلية وسلطة اتخاذ القرار في هذا الشأن، هذا من أجل ضمانة تكامل هذه الموارد مع الاختصاصات المحالة إليها والتي تتدخل فيها من أجل المساهمة والنهوض في عملية التنمية المحلية<sup>129</sup>، وذلك ب:

<sup>126</sup> - ويقر البعض أن: "و غنى عن البيان أن مدى حرية المجتمع المحلي (الجماعة المحلية) يرتبط ارتباط وثيقا بأهمية هذه الوسائل المالية و بالاستقلال الذي تحت تصرفه في هذا المجال" أنظر في ذلك،

- Voir DE LAUBADERE André et autres, Op.cit. p, 147, « Il va de Soi que l'étendue de la liberté d'une collectivité est étroitement liée a l'importances de ses moyens financiers et à l'dépendance dont elle dispose dans ce domaine ».

<sup>127</sup> - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص، 111.

<sup>128</sup> - محمد أنس جعفر قاسم، المرجع السابق، ص، 86.

<sup>129</sup> - محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص، 25، وما بعدها.

- وجود موازنة (ميزانية) خاصة بالهيئة اللامركزية تستقل وتتفصل عن موازنة الدولة العامة، وتشكل هذه الموازنة إيرادات<sup>130</sup> ونفقات<sup>131</sup> الهيئة اللامركزية، بحيث تحتفظ الهيئة اللامركزية عندئذ بفائض إيراداتها عن نفقاتها. وامتلاك حرية التصرف في ذمتها المالية .

- أن يكون للهيئة اللامركزية موارد مالية كافية لتغطية نفقاتها، فوجود موازنة خاصة بالهيئة لا يعني الاستقلال المالي إذا كانت تمول هذه الموازنة من قبل السلطة المركزية، نهيك عما يشكله ذلك من إضعاف لقرار الهيئة اللامركزية. وذلك باستقلال المجالس المحلية في فرض الضرائب الإضافية على الضرائب الأصلية في حدود نسبة معينة من الحد الأقصى للضريبة، إضافة إلى استئثار المجالس المحلية بكل الضرائب ذات الطبيعة المحلية دون أجهزة الدولة المركزية لتدبير الموارد الكافية لتلك الهيئات<sup>132</sup>، واعتبر البعض أن "الموارد الجبائية المحلية هي الضمانة الوحيدة لاستقلالية المالية الحقيقية للجماعات المحلية"<sup>133</sup>.

- وجود أنظمة مالية خاصة بالهيئات اللامركزية مستقلة عن الأنظمة المالية للسلطات المركزية، وذلك بالنص في القانون على استقلالية المجالس المحلية في ربط وتحصيل ضرائبها ورسومها المحلية دون تدخل من السلطة المركزية<sup>134</sup>.

- "يعد التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية وتسيير المصالح المحلية في المقاطعات الإقليمية، فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي"، **عولمي بسمه**، "تشخيص نظام الإدارة والمالية المحلية في الجزائر"، *مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا*، عدد 04، جوان 2006، ص-ص، 257-280.

<sup>130</sup> - تنقسم الإيرادات إلى نوعين، إيرادات ذاتية (المحلية) ويقصد منها: مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية، إضافة إلى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية، التي تختلف في تنوعها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية والنظام الاقتصادي المتبع، **خالد سمارة الزعبي**، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المرجع السابق، ص، 12، وإيرادات غير ذاتية (الخارجية)، ويقصد بها: الموارد التي تتلقاها الوحدات المحلية تأتي إلى تغطية العجز في ميزانيتها مثلا، مثل اعانات الدولة، الهبات، الوصايا، المساعدات، القروض... .

<sup>131</sup> - ويقصد بها: مجالات الإنفاق الذي تتفقه الوحدات المحلية في قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار.

<sup>132</sup> - **محمد أنس جعفر قاسم**، المرجع السابق، ص، 85، و**حمدي القبيلات**، المرجع السابق، ص، 112.

<sup>133</sup> - **AUBY Jean – Bernard, et autres, Droit des collectivités locales, Op.cit. « ... Les ressources Fiscale locales, qui seul garantissent une véritable autonomie financière pour les collectivités locales ».**

<sup>134</sup> - حتى يكون للجماعة المحلية دور فعال في مجال الميزانية - الإيرادات، النفقات - يجب أن تتمتع الجماعة المحلية بحرية فعلية في خلق الإيرادات المحلية، تحديد مجال تطبيقها، وعاءها، وكذا تحديد قيمة المورد، وأخيرا ضمان التحصيل من طرف الهيئة المحلية. يؤدي تمتع الوحدة الإدارية بهذه الاختصاصات في مجال الإيرادات إلى التحكم الكلي في المورد المحلي في جميع مراحلها مما يعطي له صفة المحلية دون جدال، وكذا إمكانية القول بالاستقلالية المالية للهيئة، كون

- عدم الخضوع إلى رقابة قبلية أو بعدية إدارية للسلطة المركزية والاكتفاء بالرقابة والأجهزة المالية شبه قضائية أو قضائية<sup>135</sup>.

#### الفرع الرابع

#### تغيب الاستقلالية المالية في الدستور:

إن الاستقلالية المالية التي اعتبرها الأستاذ « Benoit » عنصراً أساسياً في الاستقلالية المحلية، لذا فإن تدعيم اللامركزية الإدارية وازدياد قدراتها على القيام باختصاصاتها إنما يعتمد على الموارد المالية المتاحة لها. رغم ذلك فالمؤسس الدستوري الجزائري سواء قبل التعددية أو بعدها، لم يضمن الاستقلالية للجماعات الإقليمية رغم أهميتها وهذا بطبيعة الحال أن المؤسس لم يأت بمبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية، عكس المؤسس الدستوري الفرنسي والتونسي والمغربي<sup>136</sup>. إضافة إلى هذا العنصر للاستقلالية الجماعات الإقليمية من الناحية المالية، يضاف إليه عنصر آخر يتمثل في،

الموارد المحلية هي التي تضمن استقلالية مالية حقيقية، **برازة وهبية**، "محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13/عدد 01-2016، ص-ص، 244-257.

<sup>135</sup>- **شيهوب مسعود**، "الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، المرجع السابق، ص-ص، 119-138، **تيسمبال رمضان**، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟، المرجع السابق، 32.

<sup>136</sup>- Voir l'article (72) alinéa (02) de la constitution française dispose désormais que : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions par la loi . Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine . Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivité, une part déterminante de l'ensemble de leur ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre . Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales », - voir aussi, **AUBY Jean – Bernard**, Op.cit. p, 71. et **THOUMÉLOU Marc**, Op.cit., p, 49, etc.

- أنظر الدستور التونسي، المرجع السابق، الفصول 135 و 136 و 137 منه . أنظر أيضاً مجلة الجماعات المحلية للجمهورية التونسية، في مسألة تمتع هذه الجماعات بالسلطة المالية المحلية و تكريس مبدأ إحالة الاختصاصات إحالة الموارد و مبدأ التضامن المالي في ما بين الجماعات المحلية و مع الدولة في تحقيق التوازن المالي و مبدأ التعاون اللامركزي و الشراكة... هذه كله لأجل تحقيق الاستقلالية الإدارية و المالية، - الفصل 24 و ما بعده .

### المطلب الثالث

#### ضيق مجال تدخل السلطة المركزية – تخفيف الرقابة المركزية:-

إذا كان من اعتبار استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال الاعتراف الوجود المادي لها ومن حيث النشاط، فلكي يكتمل نظام استقلاليتهما والإدارة المحلية الذاتية، فيجب أن يكون مجال تدخل السلطة المركزية ضيقاً و محدوداً في إطار المحافظة على مبدأ المشروعية بما يسمى بالوصاية الإدارية، تعتبر الوصاية الإدارية قيماً على حرية الهيئات المحلية أو معوقاً لأعمالها لما كانت تمارس في حدود القانون، وكان أسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة، ففي القديم قال "جون ستيوارت ميل": " أن الحرية ذاتها في حاجة إلى رقابة"<sup>137</sup>، وبالتالي فإن نظام الإدارة المحلية لا يلغي وجود السلطات المركزية في الدولة التي تبقى ساهرة على الحفاظ وحدة قانون الدولة والمصلحة العامة للدولة<sup>138</sup>، لأن مدى استقلال الجماعات الإقليمية لن يكون مطلقاً، بل سيكون محدوداً في نظام اللامركزية الإدارية وإلا انتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية<sup>139</sup>. وعلى ذلك سنتطرق إلى مفهوم الوصاية الإدارية وتمييزها عن الرقابة الرئاسية ومن جهة نتعرض إلى تبيان أساليب الوصاية وتبيان العلاقة بين الاستقلالية وهذه الوصاية الإدارية.

### الفرع الأول

#### مفهوم الوصاية الإدارية:

بما أن أسلوب النظام الإداري اللامركزي هو مجرد وسيلة فنية وقانونية لتفتيت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية فقط بين المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية ضمن وفي نطاق مبدأ وحدة الدولة القانونية<sup>140</sup>. وعليه يستلزم الأمر<sup>141</sup> - حتماً - قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية تختلف، في جوهرها، عن

- ينص الفصل (141) من الدستور المغربي على أن: "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة. كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترناً بتحويل الموارد المطابقة له،، أنظر كذلك القسم الخامس المتعلق "بالنظام المالي ومصدر مواردها المالية" من المشروع القانوني التنظيمي رقم 113.14 المرجع السابق.

<sup>137</sup> - خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 129.

<sup>138</sup> - عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، ص، 145.

<sup>139</sup> - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 72.

<sup>140</sup> - عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1984، ص، 266.

<sup>141</sup> - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص، 21.

السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي، وهذا نظرا لأهداف الوصاية الإدارية.

**أولاً- تعريف الوصاية الإدارية:** يعرفها الأستاذ "عوابدي عمار" على أنها: " فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري في الدولة"<sup>142</sup>. وتعرف أيضاً أنها: ذات طبيعة إدارية، تحدث بالقانون الذي يحدد عملها، وأنها رقابة استثنائية وخارجية<sup>143</sup>، وعلى هذا فالوصاية الإدارية أهدافها والتي تتمثل في:

#### ثانياً- أهداف الوصاية الإدارية<sup>144</sup>:

- احترام مبدأ المشروعية<sup>145</sup> (Respect du principe de légalité) ومعناه حمل الأشخاص المعنوية الخاضعة لها على احترام مبدأ المشروعية، إذ أن تصرفات هؤلاء الأشخاص يجب أن تجري في ظل القواعد القانونية وضمن حدودها. أي التحقق والتأكد من شرعية وسلامة النشاط الإداري من الناحية القانونية أي إذا خالفت القانون وجب إصلاحها أو إبطالها أو إلغائها... بما يجعلها أكثر تلاءماً واتفاقاً مع أحكام القانون.

<sup>142</sup>- عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص، 266.

<sup>143</sup>- عيمور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق جامعة قسنطينة 1، 2012-2013، ص، 62.

<sup>144</sup>- للتفصيل أكثر حول أهداف الرقابة على الجماعات الإقليمية من الناحية النظرية وتجسيدها للحفاظ على مبدأ المشروعية تحقيقاً للصالح العام، راجع، قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 4 وما بعدها.

<sup>145</sup>- يقصد بمبدأ المشروعية: "الخضوع التام للقانون، أي أن السمة البارزة للدولة الحديثة أنها دولة قانونية تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية والمرفقية. ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية ومبدأ المشروعية، ومن شروط تطبيق هذا المبدأ: وجود مبدأ الفصل بين السلطات، التحديد الواضح لسلطات واختصاصات الإدارة ووجود رقابة قضائية فعالة، ولهذا لغرض تجسيد مبدأ الدولة القانونية"، تفصيلاً أكثر راجع بوضياف عمار، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعة الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، 2013، ص، 11 و ما بعدها .

- تحقيق مراقبة الملائمة (L'exercice de contrôle d'opportunité): تسهر الوصاية الإدارية على تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملائمة، وذلك تقاديا لسوء استعمال أموال المجموعات المحلية<sup>146</sup>.

- ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية القومية وبين المصلحة العامة الجهوية والمحلية وتأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة الموحدة<sup>147</sup>.

ولتحديد مفهوم الرقابة الوصائية أكثر تدقيقا قام الفقه الإداري بتمييز هذا الشكل بشكل آخر من الرقابة وهو الرقابة التسلسلية (الرئاسية) وذلك في:

### الفرع الثاني

#### تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية: 148

تعتبر الرقابة الوصائية نقيض الرقابة التسلسلية<sup>149</sup>، ذلك أنه في ظل المركزية أو عدم التركيز، تعتبر التبعية أساسا، فان الرقابة الرؤساء على مرؤوسيهام تمارس أليا ولا تستبعد إلا بنص قانوني. أما بالنسبة للهيئات اللامركزية، فان الحرية هي القاعدة (La règle) والرقابة من طرف السلطة المركزية هي الاستثناء، (L'exemption) فالرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها، فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقا الأشكال التي ينص عليها القانون، وفي هذا الإطار يقول الفقيه الفرنسي (J.Revero) "ليس هناك وصاية إدارية بدون نص قانون، وليس هناك وصاية إدارية تتعدى محتوى هذا النص القانوني"<sup>150</sup>.

<sup>146</sup>- أنظر في ذلك كل من، لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 111، وكذلك عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، د م ج، الجزائر، ص، 10 و ما بعدها.

<sup>147</sup>- راجع أكثر في ذلك عوابدي عمار، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 242، و ما بعدها، عيمور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، ص، 63.

<sup>148</sup>- على عبد العال سيد أحمد، دور الديمقراطية في تطور نظام الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص، 232.

<sup>149</sup>- راجع في ذلك أيضا عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 56. وكذلك حمدي القبيلات، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 112.

<sup>150</sup> - « pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au de la des textes », REVERO (J), Droit administratif, 09<sup>ème</sup> éd, Dalloz, Paris, 1980, p,320. Voir aussi CHAPERON Élisabeth, Droit administratif, op.cit.

تتم مباشرة الرقابة الرئاسية من داخل السلطة المركزية نفسها على المرؤوسين في الهيئات والمصالح التابعة لها ، في حين تمارس الوصاية الإدارية من جانب السلطة المركزية على هيئات مستقلة خارجة عنها، هي الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية. وتحدث الرقابة الرئاسية بين طرفين اثنين هما الرئيس الإداري والمرؤوسين يتبعان شخصية معنوية واحدة هي شخصية الدولة، بينما تقع الوصاية الإدارية بين شخصين مستقلين، هما شخصية الدولة، والشخص المعنوي اللامركزي، كما تكون بين سلطتين مختلفتين السلطة المركزية، والسلطة اللامركزية<sup>151</sup>.

كما تفترق الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية من حيث مدى الرقابة، إذ أن الرقابة الرئاسية رقابة شاملة وعامة على الأشخاص وعلى الأعمال، فيتمتع الرئيس الإداري المباشر لها بسلطات واسعة في توجيه مرؤوسيه وإصدار الأوامر والتعليمات لهم، وفي الرقابة على الأعمال والتصرفات الصادرة منهم و التعقيب عليها، ولكن الوصاية الإدارية ليست كذلك، إذ أنها تسير في الحدود التي وضعها القانون باعتبارها رقابة استثنائية، حيث تتمثل هذه الوصاية في الرقابة على الأشخاص من ناحية، والرقابة على الأعمال من ناحية أخرى<sup>152</sup>.

### الفرع الثالث

#### أساليب الوصاية الإدارية وعلاقتها في تحقيق الاستقلالية:

اعتباراً أن استقلالية الجماعات الإقليمية هي الأصل والرقابة هي الاستثناء<sup>153</sup>، فهناك أسلوبين للرقابة معروفان على المستوى الفقهي متميزين فيما بينهما، لكن ما تجدر الإشارة هنا فقط أن في النظام الرقابي الإنجليزي تتمتع الهيئات المحلية باستقلالية كبيرة نحو السلطة المركزية، أما في النظام الرقابي الفرنسي المعروف قبل التعديل الدستوري لسنة 1958 شديد الرقابة من طرف

p-p, 16-17, sur les formes de tutelle, entre deux personne morales dans le cadre de la décentralisation ( pas de tutelle sans texte et le contrôle du juge administratif).

- نقلا عن لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 112.

<sup>151</sup> - محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ص، 92.

<sup>152</sup> - عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 148.

<sup>153</sup> - قباني خالد، القانون الإداري العام، المرجع السابق، ص، 62.

السلطة المركزية لكن بعد التعديل و ضمانة الدستور مبدأ الإدارة الحرة فقد عرفت الرقابة من طرف السلطة المركزية نحو الجماعات الإقليمية رقابة خفيفة عليها مثله مثل الدستور التونسي،  
**أولاً- الأسلوب الإنجليزي:** في الدول التي تطبق نظام الاختصاص الحصري للهيئات المحلية مثل انجلترا والو. م. أ، فان هذه الهيئات تتمتع باستقلال كبير في مواجهة الحكومة المركزية ويمارس الرقابة كلا من البرلمان والقضاء العادي ومن النادر عملاً أن يتدخل البرلمان للانتقاص من حرية الهيئات اللامركزية. أما السلطة المركزية فلها رقابة على أمور محددة وهي: - حالة مخالفة الهيئات المحلية للقوانين التي تحكم اختصاصاتها. لها حق في التفيتش على أعمال هذه الهيئات المحلية وأسداد النصح لها وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها. للحكومة المركزية أحياناً سلطة إصدار اللوائح لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية وذلك بناء على تصريح من البرلمان. في حالة استثنائية وقليلة يكون للحكومة المركزية سلطة إشراف ورقابة أشد على الهيئات المحلية ومن أمثلة ذلك: حالة التصرف في الأموال العامة المملوكة للبلديات والولايات، حالة القروض، المسائل المالية، اللوائح المحلية. ولا تتوقف رقابة القضاء عند مجرد إلغاء القرارات، بل تمتد إلى إصدار القاضي لأوامر ونواهي ملزمة إلى الإدارة<sup>154</sup>.

إن هذا الأسلوب من الرقابة يدعم ويضمن أكثر من استقلالية الهيئات المحلية إلى حد كبير، وأما في الآخر،

**ثانياً- الأسلوب الفرنسي:** يقوم هذا النظام على أسس مناقضة للنظام الإنجليزي، حيث تخضع الهيئات اللامركزية الإدارية لرقابة دقيقة ومحكمة<sup>155</sup>، فالقاعدة الأساسية هو أن للسلطة المركزية رقابة شديدة وفعالة وأوسع من سابقتها وتنصب على الهيئات اللامركزية نفسها وعلى أعمالها، والتي تتمثل في المسائل التالية:

<sup>154</sup> - محمد أنس جعفر قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، ص، 21. أنظر كذلك عبد الغاني بسيوني

عبد الله، القانون الإداري، ص، 146.

<sup>155</sup> - عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، ص، 147، شيهوب مسعود، "الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"،

ص-ص، 119 - 138.

- احتفاظ السلطة المركزية بحق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية، حق وقف و عزل الأعضاء سواء المعينون أو المنتخبون، حق وقف و حل المجالس المنتخبة، والرقابة الممارسة على أعمال الهيئات اللامركزية فتشمل الأعمال بذاتها و كذلك إجراءات تنفيذها<sup>156</sup>. لكن حسب الفقه الفرنسي هذه الرقابة قد أفرغت من محتوى استقلالية الجماعات، الإقليمية والتي يراها الفقيه الفرنسي "جيز" « JEZE » "أن الوصاية مجرد قناع للسلطة الرئاسية"<sup>157</sup>، لذلك تم التخلي من طرف المؤسس الدستوري الفرنسي عن الرقابة المشددة على الجماعات الإقليمية وتعويضها برقابة قضائية وشبه قضائية بعد تضمين مبدأ الإدارة الحرة في الدستور لسنة 1958.

#### الفرع الرابع

#### تغيب المبدأ الدستوري لضيق مجال تدخل السلطة المركزية في تفعيل مبدأ الرقابة المشروعية على الجماعات الإقليمية:

نتيجة أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يأت بمبدأ الإدارة الحرة في الدستور، فأمر مجال تدخل السلطة المركزية، وبصريح العبارة لم يشر المؤسس الدستوري الجزائري أن القضاء الإداري<sup>158</sup> هو الذي ينظر في مشروعية هذه الجماعات الإقليمية سواء عضوا أو وظيفيا أي تفعيل الرقابة عليها من طرف القاضي الإداري حفاظا لمقتضيات المشروعية وتجسيد دولة القانون، وعلى هذا فأمر النظام اللامركزي الإداري أتاه المؤسس الدستوري الجزائري بصفة عامة محتشم ونسبي، وعلى ذلك، فتفصيل في النظام اللامركزي الإداري تركه للمشرع، وحتى مسألة الرقابة الوصائية (المشروعية) الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر يفصل فيها المشرع، ما عدا الضمانة

<sup>156</sup> - محمد أنس جعفر قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص، 21.

<sup>157</sup> - أنظر في ذلك شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، المرجع السابق، ص- ص، 119- 138.

<sup>158</sup> - "لأن القضاء الإداري، هو الجهاز الذي يمثل الدرع الواقي لحقوق المواطنين من شطط الإدارة ويكرس مفهوم الرقابة على أعضاء وأعمال الإدارة حتى تكون محترمة لمقتضيات المشروعية وتجسيد دولة القانون"، بودريوه عبد الكريم، "مبدأ عدم توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة.. تقليد أم تقييد"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 1/2007، ص، 42.

التي أتى بها المؤسس في وجود مجلس المحاسبة والذي يراقب مالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية في إطار الرقابة اللاحقة لها<sup>159</sup>.

وأما في إطار القانون المقارن بالعكس تماما فبعد تعديل دستور الفرنسي لسنة 1958 والتعديلات المطرأة عليه السابق الذكر، والذي جاء بمبدأ الإدارة الحرة وبعد تكريسه لمبدأ المساواة بين الجماعات الإقليمية في عدم وجود رقابة جماعة محلية على أخرى وذلك في: " لا يجوز لأي جماعة محلية أن تمارس وصاية على جماعة أخرى". إضافة إلى الإقرار أن: "ممثل الدولة في الجماعات المحلية بالجمهورية - باعتباره ممثل كل عضو في الحكومة - تحقيق المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين"<sup>160</sup>، ومن جهة أخرى ساير قانون الإدارة المحلية ذلك الأمر بإلغاء الوصاية الإدارية وتعويضها برقابة قضائية ممثلة في الغرف الجهوية (Les chambres régionales des comptes)، وإلغاء الوصاية المالية الممارسة على الجماعات المحلية وحولت إلى هيئات قضائية ممثلة في الغرف ولم يعد ممثل الدولة يملك سلطة الحل محل الهيئات المحلية في ماليتها، وأما في الدستور التونسي الذي أقر هو كذلك "أن القضاء الإداري

<sup>159</sup>- أنظر المادة 192 من الدستور الحالي لسنة 2016.

<sup>160</sup> - « **Aucun collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre** ».

- Voir L.1111-3 et L.1111-4 du C.G.C.T.F.

« **Dans les collectivités territoriale de la république, le représentant de chacun des membres de gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif** ». voir l'article 72 alinéa 3 et 4.

- أنظر أيضا القانون القضاء الإداري الفرنسي:

« **Les tribunaux administratifs se prononcent se l'exercice, par les contribuables, des actions appartenant à certaines collectivités territoriales et à leur établissements public, dans les condition fixées par le code général des collectivités territoriales** ». voir le l'article L.212-2, du C.J.A.f, voir aussi :

- ANNE Sophie George, « Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales », GRAND LYON, communauté urbaine, mars 2014 . cite web, <http://www.Legefrance-gouv.fr> , consulté le 10/ 03/ 2018 .

- يدور حول مبدأ المساواة فيما بين الجماعات الإقليمية، في عدم وجود رقابة جماعة محلية على أخرى تكريسا لمبدأ الإدارة الحرة .

يبت في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص، التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية، وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية"، إضافة أن "الجماعات المحلية تخضع للرقابة اللاحقة فيما يتعلق بشرعية أعمالها"، و "تكريس رقابة القضاء المالي على ميزانية الجماعات المحلية"<sup>161</sup>. وبالتالي هذه التوجهات الدستورية تكرر فعلا من استقلالية الجماعات الإقليمية، مما يجعلها تسير من حيث نشاطها دون أية انتظار أو تعطيل من طرف السلطة المركزية، وفي هذا الصدد فإن وجود الرقابة الوصائية أنها تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة القانونية، السياسية والإدارية، حتى لا تصبح الهيئات اللامركزية دولا ضمن الدولة... إلا أنه ينبغي أن لا تكون الرقابة من القوة والشدة بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حرياتهما في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها لأن استقلال الهيئات اللامركزية أساس نظام اللامركزية الإدارية وبدونه لا يمكن القول بوجود اللامركزية الإقليمية<sup>162</sup>، كما ينبغي أن لا تكون من الضعف بحيث تتصرف هذه الهيئات على الخط المرسوم لها سند إنشائها.، وهو ما يؤكد الدستور المغربي في الفصل (143) فقرة أولى منه على أن: "لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى...، ويمثل ولاة الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية.، يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية"<sup>163</sup>.

<sup>161</sup> - الفصل (138)، الفصل (137) والفصل (142) من دستور الجمهورية التونسية، سابق الذكر . والمادة (40) من قانون الإدارة المحلية .

<sup>162</sup> - محمد جمال الذبيبات، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 95.

<sup>163</sup> - الفقرة الأولى والثانية من الفصل (145) من الدستور المغربي، المرجع السابق.

- أنظر أيضا المادة (115) من الباب الرابع المتعلق "بالمراقبة الإدارية" من المشروع القانوني التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 14.113. المرجع السابق، والتي تنص على أن: " تطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور، يمارس عامل العمالة أو الإقليم مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة. كل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الإدارية. تعتبر باطلّة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو رئيسه أو المتخذة خرقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها. وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد احالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه".

# الفصل الثاني

عن طبيعة النظام القانوني للجماعات الإقليمية

إن الطبيعة القانونية<sup>1</sup> في الجزائر قبل الانفتاح السياسي كرسست وعالجت النظام اللامركزي الإداري، من خلال تنظيمها في المواثيق العامة أو الخاصة<sup>2</sup>، ثم بعد ذلك تم إصدار أمرين، الأول رقم 67-24، يتعلق بتنظيم البلدية، الثاني يتعلق بتنظيم الولاية رقم 69-38، كرس وجسد هذا الأمرين من النظام اللامركزي الإداري على أرض الواقع، ولو كان هذين الأمرين أتيان بحكم غير دستوري - هذا بطبيعة الحال نظرا لوقف العمل بالدستور 1963، وما جيء الأمر 65-157 سابق الذكر، وعلى ذلك فقد كان لهذا الأمرين أهمية قصوى على مستوى التنظيم اللامركزي خاصة المظاهر التي تم تكريسها من خلال منح لهذه الجماعات الإقليمية البلدية والولاية نوع من الاستقلالية - ولو نسبيا سواء من الناحية المادية أو من حيث النشاط-، تبعا لذلك، وبعد صدور دستور 1989، الذي غير النهج الإيديولوجي والسياسي الإداري، وفي ظل نظام شكل الدولة البسيطة، ومن خلال دسترة اللامركزية بوجه جديد طبقا للمفهوم الدستوري لها (سابق الذكر)، ثم بعد ذلك تم صدور قوانين الإدارة المحلية لسنة 1990، الأول رقم 90-08 يتعلق بالبلدية والثاني رقم 90-09 يتعلق بالولاية والذي اعتبرهما الأستاذ (Essaid TAIB) "أن قوانين اللامركزية لسنة 1990 من المعايير الأولى للإصلاح الإداري"<sup>3</sup>، نظرا لتغيير الذي أحدث على مستوى هذين القانونين، فهذه القوانين أيضا خولت للجماعات الإقليمية أسس استقلاليتها من حيث الوجود المادي والنشاط، عرفت هذه القوانين تعديلات لسنة 2005، ولسنة 2011 (قانون البلدية) وسنة 2012 (قانون الولاية) تواصلت هي الأخرى في تنظيم وتطبيق النظام اللامركزي الإداري، وأرجعت هذه الجماعات الإقليمية تخضع لنظام التعددية السياسية ولقانون الانتخابات، وقد عرفت هذه الجماعات المحلية أول تجربة في الانتخابات المحلية لسنة 1991، والتي اعتبرها الأستاذ (اسعد الطيب): "وكما يمكن أن تكون الانتخابات المحلية لعام 1991، وهي أول تجربة

<sup>1</sup> - بعد استقلال الدولة الجزائرية، تم إصدار مرسوم رقم 62-157، يتضمن تمديد العمل بالتشريع الفرنسي ماعدا ما يتنافى مع السيادة الوطنية إلى أجل غير محدد، مؤرخ في 31 ديسمبر 1962، ج ر عدد 02، وكان لهذا المرسوم تضمن إعادة التنظيم الإداري للدولة من جديد خاصة منه اللامركزي، شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص، 93، لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 245.

<sup>2</sup> - ميثاق الجزائر لعام 1964، الذي هو كذلك تطرق إلى معالجة النظام اللامركزي الإداري إلى جانب المواثيق الخاصة المرتبطة بالإدارة المحلية، (ميثاق البلدية لسنة 1966 وميثاق الولاية لسنة 1969) اللذان عالجا أيضا في تنظيم هذا النظام حسب النهج المتبع آنذاك (أحادي النظام السياسي والإداري)، محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية الجزائرية، المرجع السابق، ص، 182.

<sup>3</sup> - ESSAID Taib, « Les loi de décentralisation de 1990, parmi les première mesures de réformes administrative », op.cit. p, 53.

لتحرير سياسي تعددي، نقطة البداية للتغيير الاجتماعي الكبير<sup>4</sup>، ويضاف الى هذا وجود قوانين أخرى متعلقة بالإدارة المحلية (من تسيير وتنظيم).

من جهة أخرى عرفت اللامركزية تبعية نحو السلطة المركزية من الناحية الإدارية والمالية<sup>5</sup>، والتي تعتبر من مظاهر التي تطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية الجزائرية، لذلك استوجب الأمر دراسة واستنباط المظاهر التي تدعم من استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال قوانين الإدارة المحلية (مبحث أول)، واستظهار المظاهر التي تطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية (مبحث ثان).

### المبحث الأول

#### المظاهر التي تدعم وتكرس من استقلالية الجماعات الإقليمية:

قبل الانفتاح السياسي، إن الأمر 67-24، المتعلق بالبلدية، والأمر 69-38، المتعلق بالولاية والليان اعتبرهما الأستاذ "حسين مصطفى حسين" والآخريين...، أن هذان التشريعان هما أساس تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر<sup>6</sup>، وعلى ذلك وفي دراسة تحليلية لهما استنتجنا بعض المظاهر التي تدعم وتكرس من استقلالية الجماعات الإقليمية سواء ماديا أو من حيث النشاط (مطلب أول)، وفي دراسة تحليلية لقوانين الإدارة المحلية فيما بعد التعددية السياسية قوانين 1990 وفي نفس الوقت التعديلات المطرأة عليها) هناك أيضا من مظاهر أو الإبقاء على المظاهر التي تكرس من استقلالية الجماعات الإقليمية من حيث الوجود المادي والنشاط (مطلب ثان).

<sup>4</sup> - « Les élections locales de 1991, première expérience de libéralisation politique pluraliste auraient pu être le point départ d'in changement social d'envergure », ESSAID Taib, op.cit. p, 53.

<sup>5</sup> - أنظر المبحث الثاني من هذا الفصل .

- نتيجة عدم تكريس المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ الإدارة الحرة للنظام اللامركزي الإداري والذي ضمنه بصفة محتشمة، وبالمقابل تنازل لصالح التشريع بتنظيم المركز القانوني للجماعات الإقليمية، وخاصة غموض مركز السلطة التشريعية (البرلمان) بالتشريع في شأن الإدارة المحلية والتي تعتبر من السلطات العامة المحلية، وعلى هذا من جهة شرع المشرع في سن قوانين الإدارة المحلية، وبما أن نظام الجماعات الإقليمية -الاستقلالية-، فقد جسد المشرع من جهة مظاهر التي تدعم وتكرس من استقلاليتها، ومن جهة أخرى جسد مظاهر والتي تعتبر من المظاهر التي تطعن في استقلاليتها سواء اداريا أو ماليا؟.

<sup>6</sup> - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص، 135.

- نقصد بالآخرين على سبيل المثال كل من، لباد ناصر، أحمد محيو، مسعود شيهوب، عمار عوابدي، محمد أنس جعفر قاسم... .

### المطلب الأول

#### في ظل القوانين القديمة - قبل التعددية السياسية -:

اعتمدت السلطة الحاكمة (مجلس الثورة) على التنظيم اللامركزي إلى جانب النظام المركزي الإداري، هذا غرضاً منه في إعادة بناء مؤسسات الدولة المستقلة وتسيير أمورها، لكن في ظل أحادية السلطة والنظام السياسي والإداري، استتقافاً للأمرين المتعلقين بالإدارة المحلية نستنتج بعض المظاهر التي تركز الاستقلالية المادية (فرع أول)، ومن حيث النشاط (فرع ثان)، أي منح ولو نسبياً إدارة حرة للجماعات الإقليمية والتي تتمثل في:

### الفرع الأول

#### الإقرار القانوني بوجود مادية للجماعات الإقليمية:

نظم أمر رقم 67-24، والأمر رقم 69-38، الوجود المادي للجماعات الإقليمية والتي تتمثل في: وجود وحدات إقليمية (أولاً)، المتمتع بالشخصية المعنوية (ثانياً) وفي وجود مجلس منتخب (ثالثاً) وهذا في،

**أولاً: وجود وحدات إقليمية:** تعمل الأجهزة المحلية في محيط متعدد المظاهر. فهو محيط جغرافي، إذ تقوم الوحدات المحلية على وجود إقليم جغرافي يضم مجموعة بشرية متجانسة، وهو ما يطرح قضية الحجم الأمثل للوحدات المحلية، الذي يسمح بتوفر وسائل ممارسة الاختصاص من موارد اقتصادية وإطارات تقنية من جهة، ومن جهة أخرى لا يجعل ممارسة الديمقراطية صعبة<sup>7</sup>، وعلى ذلك، فمن ناحية التقسيم الإقليمي للدولة، في سنة 1963 صدر مرسوم رئاسي رقم 63-189<sup>8</sup>، المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، ثم في سنة 1984 صدر رقم 84-84<sup>9</sup>، هذا بطبيعة الحال نظراً لتاريخ التنظيم اللامركزي الإداري الجزائري خاصة منه اللامركزي، فقد ورثت الجزائر تركة منقولة بعد الاستقلال<sup>10</sup>، فبعد صدور دستور 1963 (سابق الذكر) الذي أخذ واعتمد التنظيم اللامركزي وإقراره أن الجمهورية الجزائرية تتكون من مجموعات إدارية، ولو كانت المادة جاءت مبهمه (المادة 09)، إلا أن المشرع الجزائري أوجد درجتين للتقسيم الإقليمي للدولة فمن ناحية مستويات الوحدات، أوجد المشرع درجتين للوحدات الإقليمية حسب أسلوب وحدة النمط

<sup>7</sup> - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية، المرجع السابق، ص، 84.

<sup>8</sup> - مرسوم رقم 63-189، يتعلق بالإصلاح الإقليمي للبلاد، ج ر، عدد 35، مؤرخ في 16 ماي 1963.

<sup>9</sup> - مرسوم رقم 84-09، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد مؤرخ في 04 فبراير 1984، ج ر، عدد 06.

<sup>10</sup> - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية الجزائرية، المرجع السابق، ص، 174.

(الفرنسي)، وتمثل هذه الوحدات في البلدية والتي اعتبرها المشرع الوحدة والخلية الأساسية والقاعدية للدولة (المستوى الأول)، والولاية الأكبر حجما من البلدية (المستوى الثاني) تشمل عدد من البلديات)، وأما عدد هذه المستويات، فبالعودة إلى تاريخ النظام اللامركزي الإداري نستنتج أن:

فبالنسبة للبلدية<sup>11</sup>: كان عدد البلديات الموروثة عن الاستعمار -غداة الاستقلال متقلا- وهو (1578) بلدية، وكان هناك أكثر من 1500 بلدية مشلولة من الناحية المالية، إنسانيا وفنيا<sup>12</sup> وكان من المستحيل في تلك الظروف إيجاد إداريين بعدد كاف ليحملوا عبء هذا العدد من البلديات، وأثناء صدور مرسوم 16 ماي 1963، الذي أعاد تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات بحيث أدى تخفيض عددها إلى (632) بلدية. وقد جاءت جملة من النصوص اللاحقة المكملة للمرسوم السابق لتصنيف بلديات أخرى، فتغير عددها من (632) إلى (676) ثم إلى (691) بلدية، وفي سنة 1977 إلى (703) بلدية<sup>13</sup>، وقد تم تجميعها نحو متوسط عدد سكان يقدر ب 18 ألف ساكن للبلدية<sup>14</sup>، إلى أن جاء قانون رقم 84-09، والذي تم بموجبه زيادة عدد البلديات إلى (1541) بلدية وهو العدد الحالي .

<sup>11</sup> - من خلال تنظيم البلدية (كحالة استثنائية) فقد عرفت البلدية في الجزائر منذ الاستقلال أجهزة استثنائية والتي تتمثل في إنشاء مندوبية خاصة، نتيجة للوضعية التي ورثتها إدارة البلدية يوم الاستقلال فعرفت خلالها كبريا من خلال مغادرة الجماعة للبلديات من طرف المواطنين الأوروبيين، غياب إطارات جزائرية مؤهلة لتسيير شؤون البلدية، ظهور عجز في ميزانية البلديات نتيجة انخفاض الموارد المالية مع زيادة كبيرة في النفقات، ولتعويض اختفاء السلطات العمومية المحلية على مستوى البلدية استعمل جملة، إجراء مندوبية خاصة والسبب في ذلك أن الوضعية السائدة في 1962، لا يمكن من تنظيم انتخابات بلدية...، ولهذا ابتداء من صائفة 1962 عوضت جميع المجالس البلدية الموروثة المخفية والمنحلة بمندوبيات خاصة، ويوجد على كل مندوبية خاصة رئيس يمارس مهام سكان البلدية ويساعده نائب. ويعينون أعضاء البلدية بموجب قرار صادر عن المحافظ، (وهي تمارس جميع صلاحيات المجلس البلدي) ولمساندة المندوبية الخاصة لأداء نشاطها الاقتصادي والاجتماعي أنشئت على كل مستوى كل بلدية عدة هيئات منها اللجنة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي، أنشئت بموجب المرسوم رقم 62-16، مؤرخ في 09 أوت 1962، ج ر عدد 07، وكذلك المجلس البلدي لتنشيط التسيير الذاتي في إطار النظام الإداري السياسي آنذاك...، راجع في ذلك، لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 245 وما بعدها، مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية، ص، 93 وما بعدها .

<sup>12</sup> - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية الجزائرية، المرجع السابق، ص، 174 .

<sup>13</sup> - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية، المرجع السابق، ص، 84.

<sup>14</sup> - بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية في الجزائر"، مجلة الباحث، جامعة تلمسان، عدد 10، 2012، دون ترقيم، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.univ.ouargla.dz> ، تم الاطلاع عليه يوم 22 أبريل 2018.

أما بالنسبة للولاية<sup>15</sup> بصدور أمر رقم 74-69<sup>16</sup>، المتعلق بالإصلاح الإقليمي للولايات، كان عدد الولايات (15) ثم ارتفع إلى (31) ولاية، وارتفع تبعا لذلك عدد الدوائر من (91) إلى (181) دائرة ( الدوائر مجرد تقسيم إداري أي ليست بجماعة إقليمية أو متمتعة بالشخصية المعنوية...وهي أجهزة تابعة للدولة خلقتها الدولة كجهاز مساعد للولاية وكربط بين البلديات والولايات وإضافتها بعض السلطات والصلاحيات)<sup>17</sup>

وأما من ناحية اختصاص المشرع بعملية التقسيم، بالرجوع إلى الأمر رقم 67-24، المتعلق بالبلدية، أكدت المادة الأولى منه فقرة الثانية "أن البلدية تحدث بموجب قانون"، وإضافة إلى ما تؤكدته المواد الأخرى أن " البلدية لها اسم ومركز، تغييره أو تحويله يتم بموجب قرار يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير عامل العمالة بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي أو بناء على اقتراح هذا المجلس<sup>18</sup>، أما بالنسبة لتعديل الحدود الإقليمية للبلديات أو ضم بعضها لبعض أو فصل جزء من دائرة بلدية ما لضمه إلى بلدية أخرى، يكون مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية بعد استطلاع رأي المجالس الشعبية البلدية<sup>19</sup>، أما في القانون رقم 81-09، المتعلق بالبلدية أقرت المواد ( 3، 4، 5، 11) على نفس الشيء . أما بالرجوع إلى الأمر المتعلق بالولاية رقم 69-38، (ملغى) المتعلق بالولاية فأكدت المادة الثانية منه على أن: "تحدث الولاية بموجب قانون ويحدد اسمها ومركزها بموجب مرسوم، وكل إلغاء للولاية يجري ضمن نفس الشروط"، أما فيما يتعلق بالحدود الإقليمية فمثلها مثل البلدية (مواد 04، 05، 06) .

<sup>15</sup> إن الولاية من حيث إعادة تنظيمها (كحالة استثنائية بعد الاستقلال)، فقد ورثت الجزائر غداة الاستقلال أجهزة فرنسية كانت منظمة حسب مستويات الثلاث: مستوى الدوائر (وهي تقسيم إداري داخل المحافظة)، والى جانبه توجد هيئة استشارية تسمى مجلس الدائرة، ويشمل دوره أساسا في إعطاء الرأي فيما يخص المسائل التي يطرحها مسئول الدائرة، على مستوى المحافظة (الولاية حاليا)، وكانت تضم السلطات التالية: جهاز للمداولة يسمى المجلس العام وتساوده لجنة على مستوى المحافظة، وجهاز تنفيذي هو المحافظ (الوالي حاليا)، وكان المحافظ يمارس وظائفه تحت سلطة مما يسمى بالمحافظ المفتش العام الجهوي، إضافة تجنب الفراغ الإداري على مستوى المحافظة تتم اتخاذ تدابير مثل تدعيم سلطات المحافظ كمثل للدولة والولاية، إنشاء بعض الهيئات التمثيلية مثل، لجان التدخل الاقتصادي والاجتماعي، وهي تتألف من بعض المواطنين يعينهم الوالي، إصلاحات تنظيمية (مثلا إنشاء المحافظات النموذجية، وضع برامج خاصة، إعادة تنظيم مصالح الولاية...)، مستوى النواحي ويبلغ عددها (03) ويديرها محافظ مفتش عام جهوي وهو هيئة استشارية يشمل دورها في إعطاء الرأي فيما يخص المسائل على المستوى الجهوي التي يطرحها إلزاميا المحافظ الجهوي...، أنظر في ذلك لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 181 وما بعدها .

<sup>16</sup> أمر رقم 74-69، المتعلق بالإصلاح الإقليمي للولايات، ج ر عدد 55، صادر بتاريخ 02 جويلية 1974.

<sup>17</sup> بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية في الجزائر"، المرجع السابق، دون ترقيم.

<sup>18</sup> المادة (02 و 10) من الأمر 24-67 سابق الذكر .

<sup>19</sup> أنظر القسم الثاني من الباب الأول من الأمر السابق .

ثانياً: الإقرار القانوني بالشخصية المعنوية:

يسلم المشرع الجزائري ويعترف بالشخصية المعنوية مثل بقية دول العالم، نظراً للأهمية القصوى والفعالة لفكرة الشخصية المعنوية، بصفة عامة ولدورها الكبير كأداة فنية<sup>20</sup>، لذلك أقرت المادة الأولى من الأمر رقم 69-38، (سابق الذكر)، بأن "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي"، وهذا ما يضيف على الولاية عموماً أنها قانونياً تتمتع باستقلالية مالية وإدارية، ومن جهة ثانية فإن الأمر المتعلق بالبلدية من خلال دراسته فبصريح العبارة لم ينص على الشخصية المعنوية<sup>21</sup> وهو ما ينقص من استقلاليته الإدارية والمالية، لكن من جهة أخرى أعطى المشرع بعض السلطات والاختصاصات التي جعلها ولو ضمناً تتمتع بهذه الشخصية المعنوية<sup>22</sup>.

ثالثاً: الاعتراف بوجود هيئة منتخبة في تسيير الوحدات الإقليمية:

اعتمد المشرع الجزائري على وسيلة الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية البلدية والولائية وهذا حسب النظام المعتمد في ذلك الوقت وذلك في،

أ- بالنسبة للبلدية<sup>23</sup>: اعترف القانون أن البلدية يسيرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي، مكون من نواب بلديين، وتنتخب لمدة أربع سنوات، وهم مرشحون من قائمة واحدة يقدمها الحزب الواحد (جبهة التحرير الوطني) وتحت إشرافه، وأين تم حظر الترشيحات الفردية<sup>24</sup>، ويتغير عدد النواب البلديين تبعاً لعدد سكان البلديات<sup>25</sup>، وأما انتخاب الهيئة التنفيذية (الرئيس

<sup>20</sup> - عوايدي عمار، القانون الإداري، المرجع السابق، ص-ص، 187-188.

<sup>21</sup> - "فهذه الأخيرة تمثل الوسيلة القانونية التي تتيح استقلالية الشخص اللامركزي عبر تحقق إدارة ذاتية له يعبر عنها المجلس الذي يديره"، قبانى خالد، القانون الإداري العام، المرجع السابق، ص، 61.

<sup>22</sup> - أغفل المشرع الجزائري الاعتراف للبلدية بالشخصية المعنوية رغم أنها جماعة إقليمية لها حدودها، اسمها، مجلسها، اختصاصاتها... .

<sup>23</sup> - أنظر أيضاً، قانون رقم 80-08، الذي يتضمن قانون الانتخابات، مؤرخ في 25 أكتوبر لسنة 1989، ج ر عدد 44، صادرة في 28

أكتوبر 1980 (ملغى)، والذي لم يأت بالجديد ماعدا بعض التعديلات والتفصيلات اليسيرة، فقد أبقى على أسلوب الانتخاب كما جاء به القانون البلدي، راجع في ذلك، سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وأفاق، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، 12.

<sup>24</sup> - بالرغم من اعتراف المشرع الجزائري بمبدأ الانتخاب في تشكيل مجالس البلديات إلى أن هذه التشكيلة تابعة لقائمة الحزب الواحد آنذاك، وهذا ما يطعن في استقلاليتهم العضوية والسياسية .

<sup>25</sup> - أنظر القسم الأول المتعلق (بالاقتراح) من الفصل الأول المتعلق (بطريقة الانتخاب النواب البلديين) من الأمر رقم 67-24 سابق الذكر (مواد 33 إلى 38) منه .

والنواب) فتنخب من بين أعضائه رئيسا ونائبين الرئيس أو أكثر، عن طريق الاقتراع السري والأغلبية المطلقة، أما إذا لم يحصل أي مترشح في الدورة الأولى على الأغلبية المطلقة يجرى اقتراع ثان، مع الأخذ بالأغلبية النسبية. وفي حالة التساوي يصرح بانتخاب المرشح الأكبر سنا، وأما عدد نواب الرئيس فيتراوح حسب عدد سكان البلدية...<sup>26</sup> وأما عن الشروط الأخرى المتعلقة بالناخب والمنتخب فهي شروط عامة، يكون جزائريين وجزائريات، مع تمتعهم بحقوقهم السياسية والمدنية...، وأما أسلوب الانتخاب يكون مباشرا، عاما وسريا، وكما امتنع ترشيح بعض الموظفين<sup>27</sup>، أما عمليات التصويت (إجراء الانتخابات) تجرى في كل بلدية، تحدد بيوم واحد... تحت إشراف أعضاء المجلس الشعبي البلدي بما فيه رئيسه...<sup>28</sup>، وأما في حالة النزاعات المتعلقة بالعملية الانتخابية للبلدية فقد ضمن وجود لجنة انتخابية عمالية تجتمع في المجلس القضائي لمقر العمالة، وتتألف من عضو المجلس القضائي رئيسا وقاضيين من قضاة المحاكم، يعينهم وزير العدل...<sup>29</sup>.

ب- أما بالنسبة للولاية، أقر المشرع أن يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب، ويكون بطريق الاقتراع العام والمباشر والسري، ومدة العهدة الانتخابية تتمثل بخمس سنوات، وهم مرشحون من قبل قوائم المترشحين، أما بالنسبة لعدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية فتحدد حسب عدد السكان، أما تعيين المجلس الشعبي الولائي، يكون بالأغلبية المطلقة وبالاقتراع السري، وله دور ثان في عدم حرز أي مترشح للأغلبية المطلقة، وفي حالة التساوي يصرح بالمترشحين الأكبر سنا، أما بالنسبة للشروط الترشح والناخب مثلها مثل البلدية<sup>30</sup>. من جهة أخرى توجد هيئة تنفيذية في الولاية تعين من قبل الحكومة ويديرها وال<sup>31</sup>، وهذا أمر عادي بالنسبة للولاية عندما

<sup>26</sup>- المواد (116 إلى 128) من الأمر نفسه، حول نمط الاقتراع عرفت الجزائر منذ الاستقلال عدة أنماط اقتراع فقد جربت نظام الأغلبية في دور واحد في عهد الحزب الواحد، بوكرا إدريس، "الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 07 جويلية 2005، ص، 42.

<sup>27</sup>- المواد (39 إلى 41) من الأمر السابق ذكره المتعلق بالبلدية.

<sup>28</sup>- المادة (60) إلى المادة (73) من الأمر المتعلق بالبلدية.

<sup>29</sup>- مواد (74 إلى 78) من الأمر المتعلق بالبلدية.

- تغيرت مدة العهدة الانتخابية للمجالس المحلية والتي أصبحت (05) سنوات بصدر قانون رقم 79-05، مرخ في 23 يونيو سنة 1979، ج ر عدد 26، صادرة في 26 يونيو 1979، (المادة 33 منه).

<sup>30</sup>- المادة (03) و الفصل الأول المتعلق (بالنظام الانتخابي) من الباب المتعلق (بالمجلس الشعبي الولائي) من الأمر 69-38، مواد (07 إلى 20).

<sup>31</sup>- الفقرة الثانية من المادة الثالثة، المرجع السابق.

قرر المشرع أن: "الولاية كجماعة إقليمية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة"<sup>32</sup>، وهذا مما يضيف عليها تبعية نحو السلطة المركزية من حيث العضوية والرقابة الرئاسية الموجودة في عدم التركيز . وعلى هذا فقد اعترف المشرع من خلال هذه القوانين بالأسس المادية المرتبطة بالجماعات الإقليمية، إضافة إلى هذا ضمن من جهة أخرى أسس ترتبط بنشاط الإدارة المحلية وذلك،

### الفرع الثاني

#### الإقرار القانوني بوجود ممارسة الجماعات الإقليمية للنشاط المحلي :

اهتم المشرع الجزائري بإعطاء الجماعات الإقليمية اختصاصات محلية ذات شكل عام (تقريرية- تنفيذية)، أين أخذ بالمعيار العام في توزيع الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية، هذا بطبيعة الحال نظرا لنظام شكل دولة بسيطة (أولا)، كما أضاف المشرع أن الجماعات الإقليمية تتمتع بمالية مستقلة: ويظهر ذلك في تمتعها بميزانية مستقلة وموارد مالية محلية (ثانيا) .  
أولا: وجود اختصاصات محلية – تقريرية وتنفيذية:-

#### أ- بالنسبة للبلدية:

أ1- وجود اختصاصات تقريرية (تداولية): منح المشرع اختصاصات بشكل عام للبلدية تتدخل في شأنها عن طريق مداولتها، والتي تتمحور في، التنمية الاقتصادية والاجتماعية: تتمثل في التجهيز والإنعاش الاقتصادي، التنمية الفلاحية، الصناعية والصناعة التقليدية، النقل والتوزيع، السياحة، السكن، الإنعاش الثقافي والاجتماعي والحماية المدنية<sup>33</sup>، ومن حيث الاختصاصات التي تتعلق بالإدارة المحلية تتمثل في: في مسؤولية البلديات، تسيير أموال الدولة، قبول الهبات والوصايا، إبرام الصفقات العمومية...، يتم الفصل في هذه الاختصاصات (القضايا) من طرف المجلس الشعبي البلدي بالقرارات التي يأخذها بعد المداولة<sup>34</sup>، وأما من حيث تنفيذ هذه المداولات،

<sup>32</sup>- الفقرة الثالثة من المادة الثالثة، المرجع السابق.

- عوابدي عمار، القانون الإداري، المرجع السابق، ص-ص، 254-258 . لباد ناصر، القانون الإداري، القانون الإداري، ص، 197 .  
<sup>33</sup>- راجع الباب الأول المتعلق (بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية) من الكتاب الثاني المتعلق (باختصاصات البلدية)، مواد (135) إلى (170)، المرجع السابق،

<sup>34</sup>- المادة (100)، المرجع السابق، القسم الثالث المتعلق (بالمداولات) .

- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص، 158 وما بعدها .  
- إن قانون البلدية، أعطى صلاحيات واسعة لهذه المجموعة المحلية حتى تصبح قاعدة سياسية، اقتصادية واجتماعية قوية وإدارة فعالة تعمل من أجل التطور والرقي على المستوى المحلي، وقد حددت هذه الصلاحيات أيضا والوسائل المادية والبشرية لتحقيقها بصفة أكثر

ب-2- وجود اختصاص تنفيذي (سلطة اتخاذ القرار): نصت المادة (129) المتعلقة "بالقرارات البلدية" على أن "رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>35</sup> يتخذ قرارات بلدية قصد تنفيذ مداولات أو مقررات الهيئة التنفيذية للبلدية، إضافة إلى ذلك يتخذ بموجب قرار بلدي جميع التدابير المتعلقة باختصاصاته<sup>36</sup>، ومن جهة أخرى ضمن هذا القانون أن للمجلس الشعبي البلدي يمكن أن ينشئ من بين أعضائه لجانا دائمة أو وقتية لدراسة المسائل التي تهم البلدية من كافة الوجوه، وبالزامية اجتماع المجلس وجوبا مرة واحدة في كل ربع سنة، وفي كل حين تتطلب قضايا البلدية<sup>37</sup>.

ب- بالنسبة للولاية:

ب-1- وجود اختصاصات تقريرية (تداولية): أقرت المادة الأولى فقرة الثانية من الأمر 69-38، أن: "الولاية لها اختصاصات اقتصادية واجتماعية وثقافية، ومن جهة أخرى كرس الفصل الثالث المتعلق "باختصاصات المجلس الشعبي الولائي" اختصاصات عامة يتدخل فيها المجلس الشعبي الولائي عن طريق مداولته<sup>38</sup>، تتمثل في، اختصاصات ذات طابع إداري (تحديد شروط تنظيم وسير المؤسسات في نطاق الولاية)، وفي مجال التخطيط والإنعاش الاقتصادي، مجال التمويل والإدارة المالية، مجال التنمية الصناعية، الاجتماعية والثقافية، التنمية الفلاحية، السياحية، مجال المواصلات والإسكان<sup>39</sup>، وحتى لها اختصاصات في مجال الإدارة العامة<sup>40</sup>، وأما فيما يتعلق بسلطة اتخاذ القرار المحلي في هذه الشؤون العامة المحلية،

دقة ووضوح بعد صدور مجموعة من المراسيم والتي تحمل رقم 81-371 إلى 387، مؤرخة في 26 ديسمبر 1981، ج ر عدد 52، وكذلك المرسوم رقم 82-190، المؤرخ في 29-05-1982، ج ر، عدد 22، تفصيلا أكثر راجع، لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 270.

- من أجل انجاز النشاطات الممنوحة من طرف هذه المراسيم، تستعمل البلدية طرق التسيير الذاتية: الاستغلال المباشر، الامتياز، المؤسسة العمومية، المقابلة العمومية، أنظر الفصل الثاني المتعلق (بطرق التسيير) من الأمر 67-24.

<sup>35</sup>- إن المنفذ على مستوى البلدية للمداولات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي، هو رئيس المجلس والمجلس الشعبي البلدي بالأغلبية المطلقة، وتتخذ هذه المقررات بالأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجحا، (المادة 83) .

<sup>36</sup>- من بين اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي تارة يمثل البلدية في جميع أعمالها المدنية والإدارية...، وتارة تمثل الدولة على مستوى البلدية (مثلا نشر وتنفيذ القوانين في دائرة البلدية، اختصاصات متعلقة بالشرطة، والمتعلقة بالحماية المدنية...)، أنظر الباب الرابع، المرجع السابق .

<sup>37</sup>- أنظر المواد (94 إلى 99)، المرجع السابق .

<sup>38</sup>- المواد (63-122)، المرجع السابق . وكما يشارك المجلس الشعبي الولائي في نشاطات البلدية وذلك عن طريق منحها إعانات مالية في ميادين شتى، لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 200.

<sup>39</sup>- المواد (63 إلى 122)، المرجع السابق .

ب-2- وجود اختصاص تنفيذي (سلطة اتخاذ القرار): في إطار سير المجلس الشعبي الولائي للاختصاصات الممنوحة له من طرف هذا القانون، فقد منح المشرع للمجلس بأن يعقد في كل عام (03) دورات عادية لدراسة المسائل المحلية<sup>41</sup>، وتأخذ هذه المداولات بالأغلبية، وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجحا، أما عن تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، فالمجلس التنفيذي والذي تحت سلطة الوالي بوصفه الممثل القانوني للولاية وأمر الصرف فيها ينفذها . ويصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ المداولات التي تداول عليها المجلس الشعبي الولائي<sup>42</sup>، وأما عن المظاهر الاستقلالية الأخرى التي تتمتع بها البلدية والولاية تتمتع بالاستقلالية المالية، فنص المشرع على ذلك،

### ثانيا: تمتع الوحدات الإقليمية بالاستقلالية المالية:

لكي نكون أمام استقلالية مالية فعلية، لابد أن تتمتع الجماعة المحلية بسلطة إعداد الميزانية المحلية، كون أن حرية التصرف تستوجب تمتع الوحدة الإقليمية بسلطة القرار في الجانب المالي بطريقة تجعلها تحقق استقلالية في التسيير في مواجهة الدولة، وحتى يكون للجماعة المحلية دور فعال في مجال الميزانية يجب أن تتمتع الجماعة المحلية بحرية فعلية في خلق الإيرادات المحلية، تحديد مجال تطبيقها، وعاءها، وكذا تحديد قيمة المورد، وأخيرا ضمان التحصيل من طرف الهيئة المحلية<sup>43</sup>، لذلك اعترف المشرع الجزائري سواء للبلديات أو الولايات بميزانية مستقلة، وبعض صور الاستقلالية المالية والتي تتمثل فيما يلي:

أ- بالنسبة للبلدية: فأول الأمر، تتمتع البلدية بميزانية مستقلة والتي تشمل قسمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، يحتوي كل قسم على النفقات والإيرادات (المداخيل)، هذه الميزانية هي جدول التقديرات الخاصة بمداخلها ونفقاتها السنوية، وهي تشكل كذلك أمرا بالإذن يمكن من حسن

- إن تجسيد هذه الصلاحيات الممنوحة للولاية، يستعمل الشعبي الولائي الوسائل القانونية التالية: تشجيع لكل مبادرة عامة وخاصة من شأنها دفع بالتممية المحلية، المشاركة في المشاريع ذات الطابع المحلي، إنشاء مؤسسات أو مقاولات عمومية محلية، القسم الثاني المتعلق (بكيفيات الخاصة بتدخل المجلس الشعبي الولائي) في الفصل الرابع المتعلق (بالإدارة العامة)، المرجع السابق، مواد (130 إلى 136) .

<sup>40</sup> - القسم الأول المتعلق (بالأحكام العامة) من الفصل الرابع المتعلق (بالإدارة العامة)، مواد (123 إلى 129)، المرجع السابق .

<sup>41</sup> - مواد (26 إلى 49) ، المرجع السابق، المتعلقة "بسير المجلس الشعبي لاختصاصاته عن طريق المداولات" .

<sup>42</sup> - أنظر المواد (49 إلى 54)، المتعلقة (بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي)، المرجع السابق.

- فهنا ان دور رئيس المجلس الشعبي الولائي استشاري فقط دون له اختصاصات تنفيذية أو صلاحية التمثيل في الولاية وهذا ما يهدر مبدأ تمثيل سكان الوحدة المحلية من طرف رئيس المجلس والمجلس الشعبي عامة؟.

<sup>43</sup> - برازة وهيبية، "محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية"، المرجع السابق، ص، 250 .

المصالح العمومية، وهذه الميزانية يتم اقتراحها من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليها من قبل المجلس<sup>44</sup> وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون. وأما الأمر الثاني، يمكن للبلدية تأسيس بعض الرسوم التي تتمثل في أن للبلدية يمكن لها أن تستوفي بعض الضرائب مثلا تأسيس رسم لمصاريف الزيادة ودمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها الصحية، رسم الإقامة ويكون تحديد تعريفه من قبل المجلس البلدي، الرسم على ملاكي العقارات المجاورة للطرق العمومية، رسوما مخصصة لبناء أو لإصلاح أرصفة، رسم الطريق ويقرر بمداولة مصادق عليها من طرف المجلس ويتم تحصيله بموجب جدول توزيع يصدره رئيس المجلس، الضرائب المترتبة للبلديات من جراء شغل الأملاك العمومية البلدية ويحددها المجلس الشعبي البلدي<sup>45</sup>، إضافة أن للبلديات يكون لها صندوق للضمان و صندوق التضامن (إدارة هذين الصندوقين من طرف مؤسسة عمومية معينة بقانون)، وغرضهما مواجهة النقص الحاصل في مبلغ الضرائب المباشرة المحلية والتخفيضات والمبالغ الغير المستوفاة أثناء السنة المالية...<sup>46</sup>.

ب- بالنسبة للولاية: أولا، أكد المشرع أن الولاية تتمتع باستقلالية مالية في المادة الأولى من الأمر 38-69 (سابق الذكر)، إضافة إلى تمتعها بميزانية مستقلة، والتي يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي بحضور المجلس التنفيذي ويقدمها طبقا للقوانين والتنظيمات<sup>47</sup>، وأما في الأمر الثاني، يمكن للولاية أن تصوت على القروض الضرورية لإنجاز مشاريعها ضمن الشروط التي تحدد بموجب التنظيم الجاري العمل به ، كما يقترح المجلس الشعبي الولائي على الضرائب والرسوم التي يأذن القانون للولاية استيفائها لتمويل ميزانيتها، كما يكون رهن إشارة الولايات صندوق للضمان وصندوق للتضامن<sup>48</sup> . وعلى ذلك تعتبر الاستقلالية المالية المعترف بها من طرف المشرع للإدارة المحلية دعامة أساسية لتحقيق استقلاليتها المالية هذا خاصة لمواكبة الاختصاصات الممنوحة لها من طرف المشرع، لأن الإدارة المحلية نفقات والنفقات تحتاج إلى موارد لتغطيتها. تبعا لذلك

<sup>44</sup>- أنظر الكتاب الثالث المتعلق "بالمالية البلدية"، مواد (244-246)، التي تتمحور حول موضوع شكل الميزانية ومدة إعدادها وتنفيذها ومشمولات الميزانية، وأيضا المواد (247-249) تتعلق بإجراءات التصويت على الميزانية ونظامها .

<sup>45</sup>- أنظر المواد (260 إلى 265) المتعلقة "بالضرائب والرسوم"، المرجع السابق، تنص المادة 139 من قانون البلدية على أن: "يحدد المجلس الشعبي البلدي وفقا للنصوص الجاري به العمل، الموارد الجبائية والأصناف الأخرى من المدخولات الضرورية لحاجات البلدية ويقرر استعمالها"، وما يستنتج هنا أن المشرع قد ضمن استقلالية مالية حقيقية للبلدية .

<sup>46</sup>- المادة (266 إلى 269)، المرجع السابق ، المتعلق بالصناديق البلدية للضمان والتضامن، تفصيلا أكثر في الموضوع راجع، علي زيان محند واعمر، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص، 112 وما بعدها.

<sup>47</sup>- المواد (97-103)، المتعلقة (بإعداد الميزانية والتصويت عليها ومدتها القانونية)، المرجع السابق .

<sup>48</sup>- أنظر المواد (113، 114، 115)، المرجع السابق .

بادرت قوانين الإدارة المحلية الأخرى بعد التعددية السياسية بتأسيس هذه الأسس للاستقلالية وذلك من خلال،

### المطلب الثاني

#### في ظل القوانين الجديدة - بعد التعددية السياسية -:

أدت أحداث الثمانينات، إلى إحداث تغييرات جوهرية مست المنظومة الدستورية والقانونية (قانون الإدارة المحلية)، مست هياكل الدولة السياسية والإدارية وإعادة صيغ أطر الحكم (التخلي عن دستور برنامج الإيديولوجي إلى دستور قانون والتخلي عن الاشتراكية والتوجه نحو اقتصاد السوق، الإتيان بالتعددية السياسية، فصل بين السلطات ولو كان بشكل نسبي...)، وبما أن المجالس المحلية تمثل الوحدة الأساسية للحكم والإدارة في الجزائر، وتشكل الوسيط بين المواطن والإدارة<sup>49</sup>، لذلك في هذه المرحلة تم إصدار قوانين تتعلق بالإدارة المحلية<sup>50</sup> وقانون انتخابات جديد رقم 89-13<sup>51</sup>، في ظل النظام السياسي الإداري الجديد، وبما أن الإدارة المحلية تعني الاستقلالية

<sup>49</sup> - ناجي عبد النور، "تحو تفعيل دور الإدارة المحلية "الحكم المحلي" الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة"، المرجع السابق، قسم العلوم السياسية - جامعة عنابة - الجزائر، مقال اليكتروني، تم الاطلاع عليه يوم 1 جانفي لسنة 2017، دون ترقيم.

- كما سبق الذكر، حتى في ظل الدساتير 1989 و1996 والتعديلات المطرأة عليه، لم ينص هذين الدستورين على مبدأ الإدارة الحرة بكل نفاطها، اضافة الى غموض دور وتبيان وقرار المؤسسة التشريعية (البرلمان) في التشريع في القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية، ومما ضعف حفاظ مركز نظام استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر..، وعلى هذا الأساس، سعت السلطة المركزية (السلطة التنفيذية خاصة) الى صياغة قواعد قانون الجماعات الإقليمية بالشكل الذي يضمن استمرارية الدولة والنظام الدستوري، تصديا لظهور معارضة سياسية في المجالس المحلية المنتخبة ازاء المؤسسات المركزية، لهذا تسخر القواعد القانونية لهذا الغرض تشريعا وايدولوجيا، لأن القانون أداة لتكريس الاختيارات السياسية وتجسيد الاتجاهات الرسمية التي تتبناها الدولة، يوسف فيفايزة، المرجع السابق، ص، 25، نقلا عن كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة - تيزي وزو، د. ت. م، ص، 35.

<sup>50</sup> - قوانين لسنة 1990، والتعديلات المطرأة عليها لسنة 2005، و2011، و2012.

- للتفصيل حول تحولات الأداء التشريعي للبرلمان في الجماعات الإقليمية وعن الحصيلة الهائلة لأداء البرلمان التشريع بشأن الجماعات الإقليمية، طالع، قادري نسيمية، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 290 وما بعدها، أنظر أيضا، يوسف فيفايزة، المرجع السابق، ص، 14 وما بعدها، حول مدى تمثيل مجلس الأمة للجماعات الإقليمية وعن ضعف سن المجلس الشعبي الوطني للقوانين المتعلقة بالأداء المحلي وهذا تأثرا بالطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري.

<sup>51</sup> - ينصم قانون الانتخابات، مؤرخ في 07 غشت 1989، ج ر عدد 32، معدل ومتمم بقانون رقم 90-06، ج ر، عدد 13، معدل ومتمم بقانون رقم 91-06، ج ر عدد 14، معدل ومتمم بقانون رقم 91-17، ج ر عدد 48، أنظر في ذلك، بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، د. م. ج، الجائر، 2005، ص، 57، وما بعدها، عرف تعديلات أخرى لقانون الانتخابات، بأمر 97-07، مؤرخ في 06 مارس 1997، ج ر عدد 12، مؤرخ في 06 مارس 1997، معدل ومتمم بقانون عضوي رقم 04-01، مؤرخ في 07 فيفري 2004، ج ر عدد 09، مؤرخ

كأصل والرقابة عليها كاستثناء، فلهذا عالجت قوانين الإدارة المحلية هذه الاستقلالية من خلال الإبقاء على مادية الجماعات الإقليمية (فرع أول)، إضافة إلى الإبقاء على نشاطها (فرع ثان).

### الفرع الأول

#### الإبقاء على مادية الجماعات الإقليمية:

أبقى المشرع الجزائري في القوانين المرتبطة بإدارة المحلية بعد التعددية السياسية على مادية الجماعات المحلية وذلك يظهر جليا في الإبقاء على وحدات إقليمية وتمتعها بالشخصية المعنوية وفي وجود مجلس منتخب،

**أولاً- وجود وحدات إقليمية:** أكد وأبقى المشرع على تنظيم الوحدات المحلية في الدولة اثر تقسيم إقليمي للدولة إلى تقسيمات فرعية، والغرض من هذه التنظيمات هو أن تتمكن هذه الوحدات من إشباع سكانها على أكمل وجه، ومن أجل مواصلة تطبيقه للنظام اللامركزي الإداري على الوحدات الإقليمية وذلك، **فمن ناحية التقسيم الإقليمي للدولة**، فقد أبقى المشرع على درجتين للتقسيم الإقليمي للبلاد، البلدية (الخلية) القاعدية للدولة، والولاية المستوى الثاني تشمل عدد من البلديات، مع أخذه بأسلوب وحدة النمط، كما في نظيره الفرنسي والتونسي والمغربي، وقد اتبع المشرع الجزائري هدفين أساسيين لتحديد حجم الوحدات الإقليمية غرضا منه تحقيق الهدف الديمقراطي من خلال ضيق حجم الوحدة المحلية المتمثل في البلدية، أي تقريب الإدارة المحلية وخدماتها من المواطنين، وتمثيل شعبي حقيقي بحكم معرفة الناخبين الكاملة للمترشحين، سهولة المنتخب بواجباته تجاه ناخبيه، ثانيا، تحقيق الهدف الإداري، تكريس حجم كبير للوحدة المحلية، والمتمثل في الولاية غرضا الوفاء بالحاجات المحلية على أحسن وجه، لأن كبر حجم الوحدة يسمح بزيادة فرص واحتمالات تواجد الموارد الطبيعية والاقتصادية الضرورية للتمويل المحلي وإقامة المشاريع والتجهيزات الجماعية، اتساع وعاء الضرائب، تواجد كفاءة...<sup>52</sup>، أما من ناحية مستويات التقسيم، أكد المؤسس الدستوري وتابعه المشرع على بقاء درجتين للوحدات الإقليمية، كما سبق الذكر، أما من ناحية عدد الوحدات كل منها، فالبلدية فمنذ التقسيم الإداري لسنة 1984 فكان عددها (1541) وهو العدد الحالي، أما عدد الولايات (48) الذي لم يتغير منذ ذلك الحين. **وأما من ناحية اختصاص المشرع بعملية التقسيم**، أكدت المراجعة الدستورية لسنة 1989، أن المشرع هو

في 11 فبراير 2004، معدل ومتمم بقانون 07-08، ج ر، عدد 48، مؤرخ ي 29 يوليو 2007، معدل ومتمم بقانون عضوي رقم 01-12، ج ر، عدد الأول، صادر في 14 يناير 2012، معدل ومتمم بقانون عضوي رقم 16-10، صادر في 28 غشت 2016.

<sup>52</sup>- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية، المرجع السابق، ص، 85 وما بعدها .

المختص بعملية التقسيم الإقليمي للبلاد وذلك في نص المادة (115) فقرة (11) منه، أما حالياً المادة (140) فقرة (10)، وباستقراء المادة الأولى من قانون 90-08، أن: "البلدية... تحدث بموجب قانون"، وتؤكد (المواد 2 و 4 و 6 و 7) من ذات القانون أن للبلدية لها اسم وإقليم ومركز، أما عن تغيير الاسم أو تعيين مقرها أو تحويله يكون بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي، وكما يشعر المجلس الشعبي الولائي بهذا الاقتراح، أما في الإطار الإقليمي للبلديات (بتعديل حدودها الرامية إلى فصل جزء من بلدية ما وضمه إلى بلدية أخرى، يكون بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية ويكون بعد استطلاع رأي الوالي وأخذ رأي المجالس الشعبية البلدية وكما يشعر المجلس الشعب الوطني بذلك، وأما في حالة فصل جزء أو عدة أجزاء من تراب البلدية أو عدة بلديات فتأخذ كل بلدية حقوقها وتحمل عليها من التزامات، وأما في حالة ضم بلدية ما أو جزء من بلدية إلى بلدية أخرى، تحول حقوقها والتزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها، وهذا كله عن طريق التنظيم<sup>53</sup>. أما الولاية، فباستقراء قانون رقم 90-09 المتعلق بها، يؤكد أن: "الولاية تحدث بقانون" (المادة الأولى فقرة 03) منه، كما تؤكد المواد (2، 4، 6، 7) أن للولاية لها إقليم واسم ومقر، ويحدد اسمها ومقرها بمرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية باقتراح من المجلس الشعبي الولائي، وتكون تعديلات الحدود الإقليمية للولايات والمتمثلة في فصل جزء من تراب الولاية ما لضمه إلى ولاية أخرى من اختصاص القانون وتتم هذه التعديلات بعد استشارة المجالس الشعبية المعنية، وفي حالة تعديل الحدود الإقليمية، فإن حقوق الولايات المعنية والتزاماتها تعدل تبعاً لذلك حسب كفاءات تحدد عن طريق التنظيم<sup>54</sup>.

#### ثانياً- تمتع الوحدات الإقليمية بالشخصية المعنوية:

فبالنسبة للبلدية أكد القانونين رقم 90-08، و11-10، في المادة الأولى منهما أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية، أما بالنسبة للولاية فكلا القانونين ضمن تمتع الولاية بالشخصية

<sup>53</sup>- أنظر أيضاً المادة الأولى من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية التي تقر بأن "البلدية تحدث بقانون"، والمواد (6، 7، 8، 9، 10) المتعلقة بالاسم والإقليم والمقر الرئيسي للبلدية والإطار الإقليمي للبلديات، ( هنا هذا القانون قام بإزالة إشعار المجلس الوطني في عملية تعديل الحدود الإقليمية للبلديات، كما أن المرسوم المتعلق في تغيير الاسم أو تعيين مقر البلدية أو تحويله يكون بموجب مرسوم رئاسي).

<sup>54</sup>- أنظر المادة الأولى فقرة السادسة من قانون 12-07، التي تقر أن "الولاية تحدث بقانون"، والمواد (9، 10، 11) المتعلقة بالاسم والمقر والإقليم والإطار الإقليمي للولايات (هنا يكون بمرسوم رئاسي في حالة تحديد اسم ومقر الولاية، إضافة أنه يجب أن يتطابق إقليم الولاية مع أقاليم البلديات التي تتكون منها).

المعنوية (المادة الأولى منهما)، وعلى ذلك يعتبر تمتع الجماعات الإقليمية أساسا فعالا لتحقيق استقلاليتها من حيث وجودها المادي ومما يجعلها تتمتع بالحقوق التي تترتب عن ذلك . إضافة إلى الأسس الاستقلالية الأخرى المعترف للجماعات الإقليمية تمتعها بمجلس منتخب وذلك،

### ثالثا- وجود مجلس منتخب في تسيير الوحدات الإقليمية:

اعتمد المشرع الجزائري على عنصر الانتخاب<sup>55</sup> في اختيار وتشكيل أعضاء الهيئات المحلية الذي يعتبر أفضل الأساليب التي تضمن استقلالية الهيئات في إدارة المصالح المحلية، خاصة بعدما أكد المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1989، التخلي عن نظام الحزب الواحد والدخول في التعددية السياسية والمعترف ذلك في "جمعيات ذات طابع سياسي"<sup>56</sup> (المادة 42 منه) ثم عدل عن ذلك في نفس المادة "بالأحزاب السياسية"<sup>57</sup> في دستور 1996، والمادة (52) من دستور 2016، وتأكيد أيضا أن "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب" (المادة 23 منه)، والمادة (50) بالنسبة لدستور 1996، والمادة (62) بالنسبة لدستور 2016، وعلى ذلك، فوجود نظام انتخابي ينظم ويحكم عمليات انتقال واختيار الهيئات والسلطات الإدارية، يعتبر عنصرا بل ركنا ومقوما من مقومات وجود وتطبيق مبدأ الديمقراطية الإدارية في المؤسسات الإدارية المكونة للنظام الإداري في الدولة<sup>58</sup>، وعلى ذلك ومن بين الإصلاحات القانونية التي جرت في سنوات التسعينات بالإدارة المحلية تأكيدها على وجود مجلس منتخب في تسيير الجماعات الإقليمية في إطار الخضوع إلى قانون الانتخابات، وهذا مما يعطي تدعيما أساسيا لاستقلالية الهيئات المحلية، وعلى ذلك،

فبالنسبة للبلدية أكد قانون 90-08 في المادة (03) على أن: "البلدية يديرها

مجلس منتخب وهو المجلس الشعبي البلدي وهو هيئة تنفيذية"، و"تتشكل الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس يمكن أن يساعده نائب أو أكثر..."، (المادة 72 فقرة الأولى)، وأما تعيين رئيس المجلس

<sup>55</sup> - فما عدا الأنظمة التحكيمية والاستبدادية، الملكية منها أو العسكرية، تقوم الأنظمة الأخرى على الانتخاب كوسيلة لممارسة السلطة والتناوب عليها في إطار كنف التعددية السياسية، كاييس شريف، "النظام الانتخابي والنظام التعددي"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1/2010، ص، 68.

<sup>56</sup> - قانون رقم 89-11، مؤرخ في 05 يوليو 1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي ج ر عدد 27، صادر في 05 يوليو 1989 (ملغى).

<sup>57</sup> - أمر رقم 97-09، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 12، صادر في 06 مارس 1997، معدل ومتمم بقانون عضوي رقم 12-04، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

<sup>58</sup> - عوايدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص، 22 .

الشعبي البلدي فيعين من القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي<sup>59</sup>، وعلى ذلك فالمشرع قد أخذ بالانتخاب الكلي للمجلس (سواء المتداول أو التنفيذي) وذلك عكس الولاية؟،

فبالنسبة للولاية، أكد المشرع على مبدأ الانتخاب في تشكيلة مجلس الولاية بشكل نسبي والذي يتمثل فقط في انتخاب الجهاز التداولي بما فيه رئيس المجلس الشعبي الولائي دون الهيئة التنفيذية والمتمثلة في الوالي<sup>60</sup> (المواد 03، 08 و 09)<sup>61</sup>؟، هذا بطبيعة الحال التأكيد الذي أتى به المشرع في المادة الأولى من القانون رقم 90-09، أن: "الولاية جماعة عمومية إقليمية... وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، فيقول الأستاذ "خلوفي رشيد"، في شأن الولاية، "كونها جماعة إقليمية مكرسة بنظام تمثيلي للمجلس الشعبي الولائي... الولاية هي مؤسسة لامركزية... وعلى نقيض ذلك وصفها مقاطعة إدارية للدولة يسمح باعتبارها مؤسسة إدارية للدولة، وهو ما يعني تمثيل الإدارة المركزية على المستوى المحلي مع كل النتائج التي تنشأ عن علاقة عدم التركيز الموجودة بين هذين المستويين الإداريين"<sup>62</sup>. وأما تعيين رئيس المجلس فتؤكد (المادة 25) أنه: "ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لفترة الانتخابية. يجرى انتخاب الرئيس بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة. وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى من الاقتراع

<sup>59</sup> - أنظر أيضا قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، الذي يؤكد في المادة الثانية منه أن "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، وكما تؤكد المادة (15) منه أن: "البلدية تتوفر على هيئة مداولة هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي..."، وأما تعيين رئيس المجلس فأكدت المادة (65) من القانون ذاته أن: "رئيس المجلس الشعبي البلدي يعلن من القائمة المتصدرة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا".

<sup>60</sup> - أين أصبح رئيس المجلس الشعبي الولائي تتمثل اختصاصاته ومهامه -أساسا- في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية، ذلك أن قانون الولاية لم يخوله اختصاص التمثيل الذي يبقى موكولا -حصريا- للوالي، محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، 81، أنظر أيضا، ثابتي بوحانة، "حدود ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لحقها في المبادرة بالعمل الإداري"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 02 / 2014، ص، 198، حول ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي.

<sup>61</sup> - أنظر المادة الأولى من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، والمادة الثانية منه .

<sup>62</sup> - KHELLOUFI Rachid, « réflexions sur la décentralisation a travers l'avant projet de la wilaya », Op.cit. p, 241, « En tant que collectivité territoriale et du fait du statut représentatif de l'assemblée populaire de la wilaya, la wilaya est une institution décentralisée... Par contre, sa qualification de circonscription administrative de l'Etat permet de la considérer comme institution administrative de l'Etat, c'est-à-dire une représentation de l'administration centrale au niveau locale avec toute les conséquence qui découlent de la relation de déconcentration qui existe entre ces deux niveau d'administration ».

تجرى دورة ثانية ويتم بالأغلبية النسبية. وفي حالة تساوي الأصوات يعلن عن انتخاب أكبر المترشحين سنا<sup>63</sup>.

- **وأما في قانون الانتخابات:** فبصدور قانون 89-13 (سابق الذكر)، معدل ومتمم إلى غاية قانون عضوي 16-10 (سابق الذكر)<sup>64</sup>، والذي يخضعون إليه الناخبين والمنتخبين المحليين على السواء، إذن فتحليلنا لهذه النقطة يكون على ضوء آخر تعديل لقانون الانتخابات 16-10، وعلى ذلك، ينتخب المجلس الشعبي البلدي والولائي لمدة (05) سنوات بطريق الاقتراع النسبي على القائمة (المادة 03)، عكس نمط الاقتراع الموجود في قانون 89-13، الذي هو الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد (المادة 61 منه) والذي تم تغييره بموجب الأمر رقم 97-07<sup>65</sup> إلى الاقتراع الحالي، وأما طريقة الاقتراع يكون عام، مباشر وسري (المادة 02)، وهذا ويحق لكل الجزائريين والجزائريات بلغ من العمر (18) سنة يعد ناخبا ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية (المادة 03)، ولا يصوت إلا من كان مسجلاً في القائمة الانتخابية البلدية (المادة 04)، ويكون التصويت شخصي وسري (المادة 34) كما يمكن أن يكون التصويت بوكالة (المادة 53) بالنسبة لبعض الفئات كذوي العطب الكبير أو العجزة...، وأما سن الترشح قد ألزم القانون (25) سنة (المادة 92)، وكما امتنع القانون ترشح بعض الفئات الموظفين (المادة 81 بالنسبة للبلدية، والمادة 83 بالنسبة للولاية)، وكما ضمن المشرع حرية الترشيح، فأوجد مبدأ التنافس بين الأحزاب السياسية كأصل عام، وكاستثناء القوائم الحرة لعضوية المجالس المحلية (المادة 73)، **وأما العملية الانتخابية**، فتجرى في ظرف (03) الأشهر التي تسبق انقضاء العهدة الجارية...، وأما عن توزيع

<sup>63</sup>- أنظر المادة (59) من القانون 12-07، التي تؤكد أن: "ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه، للعهدة الانتخابية. ويقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد. وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين (35 بالمائة) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. وفي حالة حصول أي قائمة على (35 بالمائة) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم مرشح عنها. ويكون الانتخاب سرياً. ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات. وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات. وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً".

<sup>64</sup>- إن التعديلات المارة على قانون الانتخابات 89-13 إلى غاية قانون عضوي 16-10، سوى تعديلات طفيفة ماست بعض النقاط (مثلاً نمط الاقتراع).

<sup>65</sup>- لقد طبقت الجزائر منذ بداية التعددية ثلاثة أنظمة، نظام الأغلبية في دورين ونظام مختلط ونظام التمثيل النسبي الساري المفعول حالياً، والذي جرى تطبيقه منذ الانتخابات التشريعية لسنة 1997 إلى اليوم، **بوكرا إدريس**، "الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر"، المرجع السابق، ص، 40.

المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، ولا تأخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على نسبة (07 %) على الأقل من الأصوات المعبر عنها (المادة 66)، كما ضمن المشرع إمكانية الطعن في عمليات التصويت "بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس البلدية والولائية، لكل ناخب الحق في الاعتراض على صحة عمليات التصويت بإيداع احتجاجه في المكتب الذي صوت به. ويدون هذا الاحتجاج في محضر مكتب التصويت الذي عبر فيه الناخب عن صوته، ويرسل مع المحضر إلى اللجنة الانتخابية الولائية. وتبت اللجنة الانتخابية الولائية في الاحتجاجات المقدمة لها وتصدر قراراتها في أجل أقصاه (05) أيام ابتداء من تاريخ إخطارها بالاحتجاج وتبلغ قراراتها فوراً. وتكون قرارات اللجنة قابلة للطعن في أجل ثلاثة أيام، ابتداء من تاريخ تبليغها، أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً التي تبت فيها في أجل أقصاه (05) أيام والحكم الصادر عن المحكمة الإدارية غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن (المادة 170) .

- إضافة إلى هذا منح للمجالس المحلية التمثيلية في مجلس الأمة، "ينتخب (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الغير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية. لمدة (06) سنوات ويجدد النصف كل (03) سنوات (المادة 101 فقرة 02 من الدستور 1996، والآن المادة 118 والمادة 19 فقرة 02 من دستور 2016)<sup>66</sup>. وكما أتى قانون البلدية الجديد مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية<sup>67</sup>، وذلك في المواد (11، 12، 13، 14)، مثلاً إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم، مشاركة المواطنين في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير أو

<sup>66</sup> - اعتبر المؤسس الدستوري الجزائري أن مهمة نائب المجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة وطنية على أساس المادة (1/106) من الدستور 1996 وغير قابلة للتجزئة والتي عدلت حسب المادة (122) من الدستور الحالي لسنة 2016، ما ينفي العلاقة الموضوعية بين مجلس الأمة والجماعات المحلية بالنظر إلى التمثيل السياسي الوطني الذي يؤديه النواب والأعضاء في البرلمان...، يوسف فيايزة، المرجع السابق، ص، 21.

<sup>67</sup> - أكدت المراجعة الدستورية لسنة 2016، على أن: "الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، الفقرة الثالثة من المادة (15) منه، وهذا بدون تكريس أي آليات الديمقراطية التشاركية، مثلاً، التحقيق العمومي، الاستفتاء المحلي الذي يقوم به رؤساء المجالس الشعبية المحلية أمام المواطنين المحليين حول قضايا عامة محلية، مشاركة المواطنين في اتخاذ قرارات محلية...، لكي يأتي القانون ليفصل في تلك الضمانات، كما هو مرسخ ومكرس في القانون المقارن سواء الفرنسي، التونسي، المغربي.

ممثّل جمعية محلية، كما يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية... إضافة إلى هذا منح المشرع الجزائري لهذه الجماعات الإقليمية نشاطها والذي يتمثل في،

### الفرع الثاني

#### الإبقاء على نشاط الجماعات الإقليمية:

أبقى وأكد المشرع الجزائري في قوانين 1990 المتعلقة بالبلدية والولاية أو في القوانين الجديدة على نشاطها الإداري المتمثل في وجود الاختصاصات المحلية (تقريرية وتنفيذية) (أولاً)، والى جانب هذا تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية المالية (ثانياً).

#### أولاً: وجود اختصاصات محلية:

أ- وجود اختصاصات تقريرية: إن المشرع الجزائري دائماً يأخذ بالمبدأ العام في توزيع الاختصاصات، فلذلك تتدخل الهيئات المحلية في كل شؤون المرتبطة بالإقليم (البلدية والولاية) حسب ما نص عليه القانون، وعلى ذلك،

1- بالنسبة للبلدية: تتمتع البلدية باختصاصات عامة يتدخل فيها المجلس الشعبي البلدي باعتباره كهيئة مداولة، إذ تنص المادة (84) من قانون رقم 90-08 أن: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية"<sup>68</sup>، فيعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية (المادة 85)<sup>69</sup>، ومن بين هذه المجالات التي يتدخل فيها: التهيئة والتنمية المحلية (المواد 68-96)، التعليم الأساسي وما قبل المدرسي (المواد 97-99)، الأجهزة الاجتماعية والجماعية (المواد 100-105)، السكن (المادة 10)، حفظ الصحة والنظافة والمحيط (المواد 107-108)، الاستثمارات الاقتصادية (المواد 109-110)<sup>70</sup>، وأما في عمل تسيير المجلس الشعبي البلدي، يجتمع المجلس في دورة عادية كل (03) أشهر، كما يمكن له الاجتماع

<sup>68</sup>- أنظر أيضا المادة (103) من قانون 10-11، سابق الذكر .

<sup>69</sup>- المادة (52)، المرجع السابق .

<sup>70</sup>- أنظر المواد (107-124) المتعلقة بالتهيئة والتنمية، التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز، نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة، النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية، من قانون المتعلق بالبلدية رقم

في دورة غير عادية إذا اقتضت شؤون البلدية ذلك، والغرض من هذه الاجتماعات التداول على الاختصاصات الممنوحة من طرف المشرع ودراستها، وهذا بعد توجيه الرئيس استدعاء لانعقاد المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما تقره المواد (14، 15، 16)<sup>71</sup>، وكما لا يصح الاجتماع إلا بحضور أغلبية أعضائه (المادة 17)<sup>72</sup>، وهذا لاتخاذ المداولات بالأغلبية المطلقة، وصوت الرئيس يكون مرجحا في حالة تساوي عدد الأصوات (المادة 39)، وكما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يكون من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية لاسيما المجالات التالية: الاقتصادية والمالية، الشؤون الاجتماعية والثقافية، التهيئة العمرانية والتعمير (المادة 24)<sup>73</sup>، وتشكل هذه اللجان بمداولات المجلس الشعبي البلدي ويكون تشكيلتها نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس، ويرأسها منتخب بلدي يعينه المجلس، مع إمكانية الاستعانة بأشخاص لتقديم معلومات مفيدة للجان (المواد 25 و 26)<sup>74</sup>.

**أ-2- بالنسبة للولاية:** فحسب القانون رقم 90-08، فإن الولاية مثلها مثل البلدية، أقر المشرع أن للمجلس الشعبي الولائي أن يتدخل في شؤون الولاية -كمبدأ عام- والذي يعتبر كهيئة مداولة (المادة 08 قرة 01)، فيعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصه عن طريق المداولة (المادة 55)<sup>75</sup>، فيتداول بشأن المهام واختصاصات التي تحددها له القوانين

<sup>71</sup> - أنظر أيضا المادة (16) والتي تقر أن: " يجتمع المجلس الشعبي البلدي ي دورة عادية كل شهرين (02) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام. وكما يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة...، والمادة (17) التي تقر أن: " يجتمع المجلس في دورة غير عادية... بطلب من رئيسه، أو (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي"، وأنظر كذلك المواد (18-22)، المتعلقة بالإجراءات الأخرى لتسيير المجلس الشعبي البلدي، من قانون 10-11، سابق الذكر .

<sup>72</sup> - أنظر المادة (23)، من القانون 10-11، والتي تقر أن: "لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين. إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفاوق (05) أيام كاملة على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين".

<sup>73</sup> - المادة (31) من القانون رقم 10-11، والتي تقر أن: " يشكل المجلس... ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي: الاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب". وكما "يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد، يدخل في مجال اختصاصه كما هو مبين في القانون" (المادة 33).

<sup>74</sup> - أنظر المواد (32 إلى 36)، المرجع السابق والذي فصلت أكثر في موضوع لجان البلدية وتخصصها، انتخابها وسيرها، تفصيلا أكثر في موضوع هذه اللجان أيضا، راجع، عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة ورقلة، 2011، ص، 20 وما بعدها .

<sup>75</sup> - أنظر أيضا المادة (51) من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، والتي تقر أن: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه...".

والتنظيمات، كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية..."، ومن بين هذه المجالات التي يتدخل فيها المجلس الشعبي الولائي: فتشمل بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة وترقية حصائلها النوعية (المادة 58)، كما تقدم مساعدات للبلديات في إطار التكامل والانسجام، كما للولاية مخططها المتوسط المدى يتعلق بضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويكون بصفة تعاقدية بين الدولة والجماعات المحلية، مخطط التهيئة العمرانية، مجال الاستثمار، التنمية المحلية للولاية، مجال الفلاحة والري، مجال الصحة الحيوانية، تنمية الأملاك الغائبة وحمايتها، مجال الهياكل الاقتصادية الأساسية، التجهيزات التربوية والتكوين المهني، النشاط الاجتماعي والسكن، وهذا ما أكده المشرع في المواد (58 إلى 82)<sup>76</sup> من ذات القانون.

وفي عمل تسيير المجلس الشعبي الولائي (كهيئة مداولة) (المادة 09)، يعقد المجلس أربع (04) دورات عادية في السنة ومدة كل دورة (15) يوما على الأكثر، مع إمكانية تمديدتها لمدة (07) أيام لا تتجاوز ويكون من أغلبية أعضائه أو من طرف الوالي، تتعقد هذه المداولات خلال الأشهر (مارس، يونيو، سبتمبر وديسمبر)، وكما يمكن للمجلس أن يعقد دورة استثنائية إذا اقتضت الحاجة بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي، ويعقد المجلس اجتماعاته بالأغلبية المطلقة لدراسة المسائل المحلية. وتكون الاستدعاءات من طرف رئيس المجلس ويشعر الوالي بذلك، وكما تكون هذه الجلسات علانية وهذا مما يحقق من مبدأ شفافية المداولات ومبدأ مشاركة المواطنين<sup>77</sup> وهذا ما تؤكدته المواد (11، 13، 14، 17 فقرة الأولى)، ويصادق على المداولات المتخذة بأغلبية الأعضاء الممارسين في المجلس الشعبي الولائي<sup>78</sup> (المادة 47).

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي، حق إنشاء من بين أعضائه لجانا دائمة في المجالات الآتية: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية، الشؤون الاجتماعية والثقافية، كما يمكن أن يشكل لجانا مؤقتة لدراسة المسائل التي تهم الولاية، ويتم تشكيل اللجان بمداولة المجلس بناء على اقتراح من رئيسه أو ثلث أعضائه، ويمكن للجنة أن تستعين بأي شخص من شأنه أن يقدم معلومات مفيدة، ويكون

<sup>76</sup> - أنظر الفصل الرابع، من القانون رقم 12-07، المتعلق "بصلاحيات المجلس الشعبي الولائي"، والتي تتمثل في: الأحكام العامة، التنمية الاقتصادية، الفلاحة والري، الهياكل القاعدية الاقتصادية، تجهيزات التربية والتكوين المهني، النشاط الاجتماعي والثقافي والسكن .

<sup>77</sup> - أنظر المواد (14- 18 و المادة 26 فقرة أولى) من القانون 12-07.

<sup>78</sup> - تؤكد المادة (51 فقرة 02 و 03) من القانون 12-07، أن: "المداولات تتخذ بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا".

تمثيل اللجان تتاوي يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي الولائي، ويترأس كل لجنة عضو منتخب من المجلس<sup>79</sup> وهذا ما تؤكدته المواد (22، 23، 24) .

**ب- وجود اختصاصات تنفيذية:** تتمتع كل من البلدية والولاية، بجهاز تنفيذي يتخذ القرارات في المجالات التي يتداول عليها المجلسين البلدي والولائي<sup>80</sup> وذلك في،

**ب-1- بالنسبة للبلدية:** أكدت المادة (47) من القانون رقم 90-08، أن: "تتشكل الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يساعده ي ذلك نائب أو أكثر، تكلف هذه الهيئة التنفيذية بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي"<sup>81</sup>، وما تؤكدته المادة (79) من ذات القانون أن: " يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار صلاحياته قرارات<sup>82</sup> تستهدف ما يأتي: الأمر باتخاذ إجراءات محلية خاصة بالأشياء التي يخضعها القانون لمراقبة وسلطته، إعادة نشر القوانين والتنظيمات الخاصة بالأمن وتذكير المواطنين باحترامها وكذا إذا اقتضت ذلك ضرورة تطبيق مداورة المجلس الشعبي البلدي...، وعلى ذلك فرئيس المجلس الشعبي البلدي، ومجمل اختصاصاته تتمحور في نقطتين، بعضها يمارسها بوصفه سلطة محلية والتي تؤكدها المواد (58- 65) من ذات القانون، وبعضها يمارسها بوصفه سلطة لعدم التركيز وهذا ما تؤكدته المواد (67- 78) والتي تتمثل في: الاختصاصات المتعلقة بالضبط الإداري، بتمثيل الدولة، بالحماية المدنية، بالضبط القضائي<sup>83</sup> .

<sup>79</sup>- أنظر المواد (33- 36) المتعلقة "بلجان الولاية الدائمة، الخاصة ولجنة التحقيق تشكيلها، انتخابها واختصاصاتها".

<sup>80</sup>- شيهوب مسعود، "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 2، مارس 2003، ص، 15. أنظر أيضا، ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص، 197 وما بعدها، حول تطبيقات ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لحقها في المبادرة بالعمل الإداري، مثلا، حق التوظيف، التصرفات القانونية، ابرام الصفقات العمومية، التقاضي... .

<sup>81</sup>- تؤكد المادة (15 فقرة 02) أن: "للبلدية هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي"، وإقرار (المادة 80) أن: "رئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي وبطلعه على ذلك" من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

<sup>82</sup>- أنظر المادة (96) من القانون رقم 10-11، والتي تؤكد على أن: "رئيس المجلس الشعبي البلدي يتخذ، في إطار صلاحياته، قرارات قصد: الأمر باتخاذ قرارات محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته، إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها، تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء، تفويض إمضائه"، بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص، 30.

<sup>83</sup>- أنظر القانون 10-11، سابق الذكر حول صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية، من المادة (77) إلى المادة (83). وبصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي، من المادة (85) إلى المادة (95)، والذي يخضع لإشكالية السلطة والرقابة الرئاسية للوالي تحت اشرافه في حالة تمثيله للدولة، واشتراط تنفيذ قرارات رئيس البلدية مراقبتها من قبل الوالي الذي يحيط بها علما

ب-2- بالنسبة للولاية: تؤكد المادة (08 فقرة أولى) من القانون رقم 90-09، على أن: "الولاية هيئة تنفيذية تتمثل في الوالي"، وهذا بطبيعة الحال لإقرار المادة الأولى من ذات القانون أن: "الولاية هي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية النظامية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة"<sup>84</sup>، وما تؤكد المادة (49) أن: "مداورات المجلس الشعبي الولائي تنفذ بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى (15) يوما إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به وأحكام المواد (50 و 51 و 52) من هذا القانون"<sup>85</sup>، إضافة إلى ما تقرره المادة (103) أن: "الوالي يتخذ قرارات تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب الرابع بصفته الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي"<sup>86</sup>، وعلى ذلك أيضا، فالوالي ومجمل اختصاصاته تشمل كذلك نقطتين والتي تتمحور في: كوصفه ممثلا للولاية<sup>87</sup>، والذي تكده المواد (83 إلى 91)، وبصفته ممثلا للدولة<sup>88</sup> وما تؤكد المواد (92 إلى 102) من ذات القانون.

خلال 48 ساعة من اصدارها ولا يتم تنفيذها الا بعد شهر من استلامها...، للمزيد أكثر طالع، قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 91 وما بعدها، أنظر أيضا، ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص، 197، حول تبعية مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي لمركز الوالي أو حتى رئيس الدائرة؟.

<sup>84</sup> - أنظر المادة الأولى فقرة الثانية من القانون 12-07، المتعلق بالولاية .

<sup>85</sup> - أنظر المادة (102)، من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية أن: "الوالي يسهر على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها".

- وهنا أيضا في هذا القانون الجديد أين أهدر مكانة رئيس المجلس الشعبي الولائي لتمثيلة لسكان الوحدة المحلية في الولاية وانتزاعه من طرف الوالي المعين من طرف السلطة المركزية، وأصبح المجلس الشعبي الولائي مجرد هيئة استشارية في الولاية دون أية اختصاصات تقريرية وتنفيذية نظرا لهيمنة الوالي عليها؟.

<sup>86</sup> - وهذا ما تؤكد أيضا المادة (124) في الفصل الثالث التعلق "بقرارات الوالي"، على أن: "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب الثالث المتعلق "بالوالي"، بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص، 28.

<sup>87</sup> - أنظر أيضا المواد (102 إلى 109)، المتعلقة "بسلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية"، من القانون رقم 12-07.

<sup>88</sup> - أنظر أيضا المواد (110 - 121)، والمتعلقة "بسلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة"، من القانون رقم 12-07.

**ثانيا- تمتع الوحدات الإقليمية بالاستقلالية المالية:**

اعترف المشرع الجزائري بصريح العبارة بذمة مالية مستقلة للبلدية والولاية وذلك في المادة الأولى من قانوني البلدية رقم (08-90، و 10-11)، وقانوني الولاية رقم (09-90 و 12-07)، وتكريسا لذلك تتمتع الجماعات الإقليمية بميزانية مستقلة وتدعيما لذلك وجود موارد مالية مستقلة، وذلك في،

أ- بالنسبة للبلدية: أكدت المادة (152) من قانون رقم 08-90، أن "لمجلس الشعبي البلدي يصوت على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه" وهذا أيضا ما تؤكدته المادة (181) من قانون رقم (10-11)، إضافة إلى ذلك وجود موارد مالية مستقلة تتمتع بها البلدية والتي تتمحور في، صلاحية البلدية في تسيير ماليتها الخاصة والمتمثلة في: حصيلة الموارد الجبائية والرسوم، مداخيل ممتلكاتها، الإعانات، الافتراضات، وهي مسؤولة عن تعبئة حصيلة هاته الإيرادات، وهذا حسب المادة (146) من قانون رقم 08-90، وهذا أيضا ما تؤكدتها المواد (169-170) من قانون رقم 10-11، والتي تنص على أن: "البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها. وهي مسؤولة عن تعبئة مواردها، وعلى ذلك تتكون موارد ميزانية ومالية البلدية بصفة خاصة من: حصيلة الجبائية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية، الناتج المحصل من مختلف الخدمات".

ب- بالنسبة للولاية: مثلها مثل البلدية، تتمتع بميزانية مستقلة التي يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي بعد إعدادها من طرف الإدارة العامة وتقديمها من طرف الوالي، حسب المادة (138) من قانون رقم 09-90، وهذا ما تؤكدته أيضا المادة (160) من قانون رقم 07-12، والتي تقر أن: "الولاية تتمتع بميزانية مستقلة يتولى الوالي إعدادها، وعرضها على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليها"، وأما عن مواردها المالية الخاصة، مثلها مثل البلدية، حسب ما تنص عليه المواد (151-152) من القانون رقم 07-12.

**ثالثا: تكريس ضيق مجال تدخل السلطة المركزية في ظل قوانين البلدية والولاية لسنة 1990:**

قلص المشرع الجزائري من مجال تدخل السلطة المركزية (الوالي، وزير الداخلية) في مجال التصديق على مداورات المجالس الشعبية البلدية والولائية في ظل قوانين الإدارة المحلية سنة

<sup>89</sup>1990، وهذا حسب ما تنص عليه المادة (42) من قانون رقم 90-08، والمادة (52) من قانون رقم 90-09، وتتمثل هذه المواضيع في: الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية. وهذا عكس مقارنة مع قانون البلدية رقم 67-24، وذلك في المادة (107)<sup>90</sup>، وقانون الولاية رقم 69-38، المواد (56-57)<sup>91</sup>، وأما في القوانين الجديدة، فبالنسبة للبلدية تنص عليها المادة (57)<sup>92</sup>، والمادة (55) من قانون رقم 12-07.

### المبحث الثاني

#### المظاهر التي تطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية:

ظهر على مستوى تنظيم الإدارة المحلية مظاهر تبعية الجماعات الإقليمية سواء إداريا أو ماليا نحو السلطة المركزية، والتي تعد من المظاهر التي تطعن في نظام استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، هذه المظاهر تكمن في مبدأ التعيين على مستوى الجماعات الإقليمية والذي يخضع لنظام عدم التركيز الإداري أي تبعية عضوية ووظيفة للسلطة الرئاسية للجهة التي عينت هذا الجهاز، إضافة إلى ذلك منح المشرع الجزائري إلى الأعضاء المعنيين سلطات وصلاحيات جد هامة وواسعة تمارسها على المستوى المحلي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى كرس أيضا رقابة إدارية مشددة على الهيئات المحلية<sup>93</sup>، تبعا لذلك عرفت أيضا الجماعات الإقليمية تبعية مالية نحو السلطة المركزية نتيجة أن المشرع أهدر في ضمانات تحقيق استقلالية مالية لهذه الجماعات وهذا غرضا لتحقيق ومواكبة الاختصاصات الممنوحة لها، فلا يمكن التكلم عن مالية محلية حقيقية لأنها لا توجد بما أن الجماعات المحلية لا تتوفر على موارد خاصة

<sup>89</sup> - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 234، قادي نسيمة، (الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي)، المرجع السابق، ص-ص، 258-274.

<sup>90</sup> - والتي تنص لا تنفذ المواضيع إلا بعد التصديق عليها من طرف الوالي والتي تتمثل في: الميزانيات والحسابات، نقل الملكية، القروض، الموظفين والأجور، قبول الهبات والوصايا، محاضر المزايدات.

<sup>91</sup> - والتي تنص على: الميزانيات والحسابات والقروض، المناقصات وشراء العقارات، الضرائب والرسوم، أور الموظفين وإحداث مؤسسات أو مقاولات.

<sup>92</sup> - والتي تتضمن: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية، وهذه أيضا المواضيع التي تضمنها قانون الولاية.

<sup>93</sup> - والتي يراها الأستاذ "بلعياط عبدالرحمان"، بأن الرقابة الوصائية المشددة على البلدية أو الولاية سواء كانت قانونية أو موكلة أو في المصالح التي تتبع الوصاية إجحافا وتعديا على صلاحياتها أو بما يسميه الإفراط أو التسبب في السلطة، "نظرة حول حقيقة كرنولوجيا نظام الإدارة المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول ديسمبر 2002، ص، 81.

معتبرة، كما أن ليس لها إمكانيات خلقها. فلا توجد ضريبة محلية<sup>94</sup>، هذا إضافة إلى سوء التنظيم الإقليمي للبلاد وعلى مستوى الجماعات الإقليمية، زيادة على ذلك تعرف هذه الجماعات رقابة مالية شديدة عليها تمارسها السلطة الوصية. وعلى ذلك ندرس المظاهر التي تطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية إداريا (مطلب أول)، ثم نتعرض إلى تبيان المظاهر التي تطعن أيضا في الاستقلالية المالية لهذه الجماعات الإقليمية (مطلب ثان).

### المطلب الأول

#### المظاهر التي تطعن في الاستقلالية الإدارية:

يوجد على مستوى الجماعات الإقليمية ثلاث مظاهر يطعنان في استقلاليتها من الناحية الإدارية، مبدأ التعيين (فرع أول)، إضافة إلى اختصاصاتهم (فرع ثان)، ومن جهة أخرى تشديد الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية (كأعضاء، كأعمال) (فرع ثان)، وذلك،

### الفرع الأول

#### مبدأ التعيين كأداة طعن في استقلالية الجماعات الإقليمية:

أولاً- **الوالي:** أو (المحافظ Préfet) الذي هو الخلية الذي يجسد مؤسسة يعود تاريخها للعهد النابليوني. وهو يحفظ من هذا الأصل سمة أساسية: إذ أنه يعتبر ممثل السلطة بالمعنى الأقوى للكلمة. وفي ظل غياب نظام الوالي كانت نصوص النظام القديم للمحافظ هي المطبقة حتى تاريخ 5 جويلية 1975، ومنذ ذلك الحين أصبح وضع لهذه الهيئة الهامة نظام خاص، أصبح الوالي بموجبه إداري ورجل سياسي يقف مقابله مسئول الحزب<sup>95</sup>، وعلى ذلك فالوالي هو حائز سلطة الدولة في الولاية، وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء، وهذا ما تنص عليه المادة (150) من الأمر رقم 69-38<sup>96</sup>، وأما وسيلة تعيين الولاية فلقد أخذ المشرع بمبدأ التعيين، والذي يعين بموجب "مرسوم" حسب الفقرة الثانية من المادة (150) من الأمر رقم 69-

<sup>94</sup> - مائلو الطيب، "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع - ديسمبر 2004، ص، 86.

<sup>95</sup> - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية الجزائرية، المرجع السابق، ص، 272.

<sup>96</sup> - وهذا ما تقره أيضا المادة (92) من القانون رقم 90-08، على أن: "الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية. ويتخذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء"، وأيضاً المادة (110) من القانون رقم 11-10، والتي تقر أن: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية. وهو مفوض الحكومة".

38، إلى حين صدور مرسوم رئاسي رقم 89-44<sup>97</sup>، والذي ينص في المادة الثالثة منه أن: الولاية يعينون بمرسوم رئاسي يتخذ ي مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية، ونظرا لأهمية منصب الوالي ومركزه الحساس به على المستوى المحلي، فبصدور دستور سنة 1996، والتي تنص المادة (78 فقرة 09)، والمعدلة بموجب المادة (92 فقرة 10) من دستور 2016 منه أن: الوالي معين من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وهو اختصاص حصري له، والذي تنص عليه المادة الأولى من المرسوم رئاسي رقم 99-240<sup>98</sup>، والإشكال المطروح حاليا لا يوجد نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية ونظامهم القانوني، إلا ما نستنتجه من المادة (123) من قانون الولاية رقم 12-07، والتي تقرر أن: "يحدد القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم"<sup>99</sup>، وأما الفئات التي يعين منها الولاية نصت المادة (13) من المرسوم التنفيذي رقم 90-230<sup>100</sup>، أن هذه الفئات تتمحور في: "الكتاب العامين للولايات، رؤساء الدوائر، على أنه يمكن تعيين 5 بالمائة منهم من خارج هذين السلكين، أي من الطبقة السياسية أو العسكرية للدولة"<sup>101</sup>، وعليه نستنتج من خلال هذه النصوص القانونية، أن السلطة التنفيذية هي المختصة في تعيين سلك الولاية، وهذا إضافة أن الوالي يأخذ مكانة بارزة على المستوى المحلي نظرا للدور المنوط به، من خلال تمثيل الدولة أو تمثيل الولاية.

**ثانيا- الوالي المنتدب:** كرست فكرة الولاية المنتدبين<sup>102</sup> بموجب أمر رقم 97-14<sup>103</sup>، المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر والأمر رقم 97-15<sup>104</sup>، المحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر

<sup>97</sup>- مؤرخ في 10-04-1989، يتضمن التعيين في المناصب المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 15، لسنة 1989، وهو ما يضيفه المرسوم التنفيذي رقم 90-230، مؤرخ ي 25-07-1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31، صادر في 28 جويلية لسنة 1990، في المادة (12) منه.

<sup>98</sup>- مؤرخ في 19-10-1999، الذي يحدد أحكام التعيين في الوظائف والعسكرية، ج ر، عدد 76، مؤرخ في 31-03-1999.

<sup>99</sup>- لم تبين المادة هل هذا المرسوم مرسوم رئاسي أم تنفيذي؟، بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2014، ص، 89.

<sup>100</sup>- مؤرخ في 25 جويلية 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر، عدد 31، مؤرخ في 25-07-1990.

<sup>101</sup>- بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2010-2011، ص، 08.

<sup>102</sup>- لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 204.

<sup>103</sup>- ج ر عدد 38، لسنة 1997، مؤرخ في 31 ماي لسنة 1997.

<sup>104</sup>- ج ر عدد 38، صادر في 31 ماي 1997، لسنة 1997.

الكبرى، وعلى ذلك فبصدور الأمر رقم 97-292<sup>105</sup>، الذي يحدد التنظيم الإقليمي الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، فنصت المادة (02) أن: "يسير الدائرة الإدارية والمنتدب لدى الوزير محافظ الجزائر الكبرى"، ثم عدلت المادة بصدور الأمر 2000-45<sup>106</sup>، والتي تنص المادة الثالثة منه على أن: "يسير... لدى والي ولاية الجزائر"، وأما تعيين الولاة المنتدبين فيكون بموجب مرسوم رئاسي الذي يختص به رئيس الجمهورية حسب المادة (08) من المرسوم السابق رقم 90-240، وعلى ذلك فقسمت ولاية الجزائر إلى (12) دائرة إدارية، ثم أصبحت عددها (13) بصدور مرسوم رئاسي رقم 2000-45<sup>107</sup>، قبل هذا التعديل صدر قرار المجلس الدستوري<sup>108</sup>، يتعلق بعدم دستورية الأمر رقم 97-15 سابق الذكر، والذي أقر بأن نظام المحافظة غير دستوري تكريسا للمادة (15) من الدستور لسنة 1996، والتي تعترف بوجود بوحدين إقليميتين البلدية والولاية، إلا أن رغم مضمون قرار المجلس الدستوري السابق والذي أرسى قواعد هامة يجب احترامها ومراعاتها قد تم القفز عليها، حيث أقدم رئيس الجمهورية حامي الدستور والذي يملك تشريع موازي للسلطة التشريعية (الأوامر) صدر أمر رقم 2000-45 سابق الذكر، الذي أعاد التنظيم الإقليمي لمحافظة الجزائر<sup>109</sup>، وتتمثل هذه الدوائر في (زرالدة، شراكة، الداراية، بئر توتة، بئر مراد رايس، بوزريعة، باب الوادي، حسين داي، سدي محمد، الحراش، براق، الدار البيضاء، الرويبة)، إضافة إلى هذا صدر مرسوم 15-140<sup>110</sup>، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحدد القواعد الخاصة المرتبطة بها، إذ تنص المادة الثانية منه أن: "تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة منتدبون، وتحدث قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم"، وتتمثل هذه الولايات في (أدرار، بسكرة، بشار، تمنراست، ورقلة، اليزي، الوادي، غرداية)، وأما تصنيف وظيفة الوالي المنتدب والأمين العام للمقاطعة الإدارية ورئيس ديوان الوالي المنتدب والمدير المنتدب، هي وظائف عليا في الدولة، يتم التعيين بموجب مرسوم رئاسي "وهذا ما تنص عليه المادة (14) من المرسوم السابق.

<sup>105</sup> - ج ر عدد 51، لسنة 1997.

<sup>106</sup> - مؤرخ في 01 مارس 2000، ج ر، عدد 09، لسنة 2000.

<sup>107</sup> - مؤرخ في 31 مارس 2000، يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي، رقم 97-292، ج ر، عدد 09، لسنة 2000.

<sup>108</sup> - قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.م.د.2000 مؤرخ ي 27 فبراير 2000، المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في

31 ماي 1997، ج ر، عدد 09، لسنة 2000.

<sup>109</sup> - بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع

إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص، 27.

<sup>110</sup> - ج. ر، عدد 29، لسنة 2015، صادر في 31 ماي 2015،

ثالثا- رئيس الدائرة: (الدائرة)، إن الدائرة التي تعني في القانون الإداري الفرنسي (Arrondissement) هي الكيان الإقليمي الذي تقسم المحافظة (Département) إليه تقليديا، فالدائرة مجرد تقسيم إداري لإقليم الولاية، لا تتمتع بالشخصية اعتبارية (كعدم وجود استقلال قانوني ومالي) وكذلك بسبب غياب كل تمثيل ديمقراطي فيها<sup>111</sup>، وعلى ذلك فيقسم إقليم الولاية إلى دوائر (حاليا 550 دائرة) وتشمل عدد معتبر من البلديات، فهي تسير من طرف جهاز معين ألا وهو رئيس الدائرة (Sous préfet) المعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس الحكومة أما حاليا (الوزير الأول) حسب المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي<sup>112</sup> رقم 94-240، والذي يكون تحت سلطة الوالي<sup>113</sup>. وعلى ذلك تؤكد المادة (166) من الأمر رقم 69-38 على أن: "يقسم تراب الولاية إلى دوائر. وأن الدائرة هي قسم إداري تعين حدوده الترابية وتعدل أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية"، وبناء على ذلك صدرت عدة مراسيم تنفيذية بشأن الدائرة، كان آخرها، مرسوم تنفيذي رقم 94-215<sup>114</sup>، وعلى ذلك فرئيس الدائرة يتحكم في مسائل محلية معتبرة على سبيل المثال أنه تابع ومساعد الوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة، إضافة إلى المصالح الإدارية والتقنية للدائرة التابعة له .

رابعا- المجلس التنفيذي الولائي: يتألف المجلس التنفيذي الولائي من رؤساء ومديري المصالح التابعة لمختلف وزارات الدولة، وأعضاء المجلس التنفيذي الولائي. وللمجلس التنفيذي للولاية إدارة خاصة به تتألف وتتكون من أمانة عامة، ومن عدد معلوم من المصالح والأجهزة والأقسام الفنية المتخصصة<sup>115</sup>، وعلى ذلك فالغرض من وجود هذا المجلس، تنص المادة (137) من الأمر رقم 69-38، والمعدل بالقانون رقم 81-02، على أن: "لكي يحقق تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي للولاية. ويكون هذا المجلس تحت سلطة الوالي ويشكل من مديري مصالح الدولة المكلفين

<sup>111</sup> - محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية الجزائرية، المرجع السابق، ص، 279.

<sup>112</sup> - كان رئيس الدائرة يعين بموجب مرسوم تنفيذي رقم 90-230، والتي تنص فيه المادة (12) منه على أن "يعين رئيس الدائرة بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة بناء على اقتراح وزير الداخلية".

<sup>113</sup> - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 203، عوايدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص، 182.

<sup>114</sup> - مؤرخ في 27 جويلية 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر عدد 48، 0 صادرة في 07 جويلية لسنة 1990.

<sup>115</sup> - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص، 144، عوايدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، المرجع نفسه، ص، 175.

بمختلف أقسام النشاط في الولاية. وتكون له كتابة عامة"، وتطبيقا للمادة السابقة الذكر صدر مرسوم رقم 70-83<sup>116</sup>، والمتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي مع العلم أن هذا النص قد عدل عدة مرات<sup>117</sup>، وكان آخر مرسوم ينظم مجلس تنفيذي ولائي. قبل صدور الدستور 1989، هو المرسوم رقم 86-30<sup>118</sup>، تبعا لذلك ويتمعننا في القانون رقم 90-09، والقانون رقم 12-07، فالمجلس التنفيذي الولائي غائب في القانونين، وما يجدر به الإشارة أنه رغم عدم تخصيص هذا المجلس في القانون رقم 90-09، إلا أنه بصدر المرسوم التنفيذي رقم 94-215<sup>119</sup>، عاد المجلس إلى الوجود في نص المادة الثالثة منه، "يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسئولو المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها". وعلى هذا نستنتج من هذا أن الجماعات الإقليمية في الحالات الاستثنائية تسيير ممارسيم، حسب رأي الأستاذ "لباد ناصر"، (حالة الطوارئ التي عرفتها الدولة الجزائرية، توقيف المسار الانتخابي، حل المجالس الشعبية الولائية والبلدية، وتعويضها بمندوبيات تنفيذية على المستوى المحلي مبنية على أساس مبدأ التعيين من طرف السلطة المركزية، وممارسة اختصاصات محلية كانت من قبل من صميم الهيئات المنتخبة)<sup>120</sup>.

**خامسا - الكاتب العام للولاية (الأمين العام):** يوجد على كل مستوى الولاية أمين عام (Un secrétariat général)، يرأس الأمانة العامة (الكتابة العامة) ويديرها<sup>121</sup>، وهو جهاز تنفيذي و مساعد للوالي إلى جانب الأجهزة الأخرى التنفيذية والاستشارية، ويعين هذا الجهاز (الأمين العام) بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة، حسب المادة (03) من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 سابق الذكر، بعدما كان يعين بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح وزير الداخلية، حسب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 سابق الذكر، فهذا الأخير الذي أوكلت له مهام معتبرة على المستوى المحلي في إطار هياكل الإدارة العامة للولاية.

<sup>116</sup> - مؤرخ في 17 جوان 1970، ج ر عدد 53، لسنة 1970.

<sup>117</sup> - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 200، محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية الجزائرية، المرجع السابق، ص، 264.

<sup>118</sup> - مؤرخ في 18 فيفري 1986، ج ر عدد 08، لسنة 198.

<sup>119</sup> - مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر عدد 48، صادرة في 27 جويلية 1994.

<sup>120</sup> - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص- ص، 194 وما بعدها، و 261 وما بعدها.

<sup>121</sup> - المرجع نفسه، ص، 221.

سادسا- المجلس البلدي المؤقت أو المندوبية التنفيذية البلدية<sup>122</sup>: ظهر المجلس البلدي المؤقت قبل انتهاء الفترة الانتخابية للمجالس الشعبية البلدية لسنة 1989، بصدور قانون رقم 17/89<sup>123</sup>، يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، فمن حيث تنظيم المجلس فحسب المادة الثانية من القانون 17/89، يتكون هذا المجلس من 3 الى 5 أعضاء من بينهم الرئيس ويكون تعيينهم من طرف الوالي، وأما عن المندوبية التنفيذية البلدية، فبعد استقالة رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992، وإنشاء مجلس الأعلى للدولة بتاريخ 11 جانفي من نفس السنة، وبناء على الصلاحيات التي خولت الى رئيسها بموجب المداولة رقم 01-92 المؤرخة 19 جانفي 1992، صدر مرسوم رئاسي رقم 92-44<sup>124</sup>، يتضمن اعلان حالة الطوارئ، وقد جاء في المادة الأولى من هذا المرسوم مايلي: "تعلن حالة الطوارئ مدة 12 شهرا على امتداد كامل التراب الوطني ابتداء من 09 فبراير 1992 ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد<sup>125</sup>، وقد حلت هذه المجالس الشعبية المحلية ومن أسبابها حسب ما جاء في المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، والتي تنص على أن: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة مثبته أو معارضة وتعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها. وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية، بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية الى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخابات"<sup>126</sup>، ومن حيث تنظيمها وتسييرها، فقد نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-142<sup>127</sup>، "تعوض هذه المجالس بمندوبيات تنفيذية ويشمل عددها من 3 الى 5 أعضاء بما

<sup>122</sup>- أنظر كل من، لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 245 وما بعدها، قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 78 وما بعدها.

- أنظر أيضا، لباد ناصر، (الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية)، مجلة ادارة عدد 01، 1999، ص-ص، 99-132.

<sup>123</sup>- مؤرخ في 11 ديسمبر 1989، ج ر، عدد 52 لسنة 1989.

<sup>124</sup>- مؤرخ في 09 فبراير 1992، ج ر عدد 10، لسنة 1992.

<sup>125</sup>- مددت حالة الطوارئ الى أجل غير محدد، بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02، مؤرخ 06 فيفري 1993، ج ر عدد 8، لسنة 1993.

<sup>126</sup>- سيرت البلديات بواسطة مندوبيات تنفيذية دامت من 1992 الى غاية 1997، قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 78 وما بعدها.

<sup>127</sup>- مؤرخ في 11 أبريل 1992، ج ر عدد 27، لسنة 1992.

فيهم الرئيس ويعينون من طرف الوالي، حسب المادة الثانية والثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 92-142 سابق الذكر.

**سابعاً- الأمين العام للبلدية:** من بين الهيئات التي تتوفر عليها البلدية: هيئة الأمين العام حسب المادة (15 مائة الثالثة) من القانون رقم 10-11، وتعتبر وظيفة الأمين العام من الوظائف العليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، منصب عال في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 أو يقل عنه<sup>128</sup>، وأما آلية تعيينهم يكون بموجب مرسوم، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية<sup>129</sup>. وعلى هذا تبقى مكانة الأمين العام على المستوى المحلي (البلدي) متميزة نظراً للاختصاصات الممنوحة له سواء في قانون المتعلق بالبلدية أو حسب المرسوم سابق الذكر، وعلى هذا المنوال، هذه مختلف الأجهزة المعينة على المستوى المحلي من طرف السلطة المركزية، يتمتعون باختصاصات واسعة وجامعة يمارسها على المستوى المحلي، إلى حين بقيت استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر من الناحية العضوية اتكلت أكثر على مبدأ التعيين، على حساب مبدأ الانتخاب الذي يحقق ويضمن استقلالية الهيئة المحلية، وخاصة الاختصاصات الممنوحة لهم (المعينين) من طرف القانون والتي تتمثل في،

### الفرع الثاني

#### اتساع اختصاصات الأجهزة المعينة

**أولاً- اختصاصات الوالي:** باعتبار الوالي كجهة لعدم التركيز فهو يتمتع بازدواج وظيفي تارة باسم الدولة وتارة باسم الولاية، وهذا ما نستنتج من خلال قوانين الإدارة المحلية، وكما تؤكد قوانين أخرى (المراسيم التنفيذية)<sup>130</sup>، فبالإطلاع على الأمر 69-38، أكدت على هذه الاختصاصات في

- أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 02 ر.ق-م د- 1989، بتاريخ 1989/12/09، الذي أكد دستورية القانون المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 1989/12/05، المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجلس الشعبية البلدية، الذي ينص على احداث هيئة ادارية في شكل مندوبية تنفيذية بلدية مؤقتة تتكون من أعضاء معينين الى حين اجراء الانتخابات (بعد 06 أشهر).

<sup>128</sup> - المادة (19) من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر عدد 73، صادر في 15 ديسمبر سنة 2016.

<sup>129</sup> - حسب المادة (20)، المرجع نفسه، نصت المادة (127) من القانون 10-11 أن: "تحديد كيفية وشروط تعيين الأمين العام البلدية يكون عن طريق التنظيم".

<sup>130</sup> - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 216، أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية الجزائرية، المرجع السابق، ص، 276.

الفصل الثاني المتعلق "بالوالي"، تبعا لذلك منحت أيضا في إطار قانون رقم 90-09 (الباب الرابع منه)، و(الباب الثالث) من قانون رقم 12-07، والتي يمكن إجمالها في:

أ- بوصفه ممثلا للولاية:<sup>131</sup> فحسب المواد (102-109)<sup>132</sup> من القانون رقم 12-07، فسلطات الوالي تتمثل في: السهر على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، يقدم عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس على نشاط القطاعات الغير الممركزة بالولاية، يطلع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي، يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية ويؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك. كما يمثل الولاية أمام القضاء، إعداد مشروع الميزانية وتولي تنفيذها وذلك بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بصرفها، كما يسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها، كما يقدم أمام المجلس الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية ويتبع بمناقشته، مع إمكانية إنتاج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية والى القطاعات المعنية. وأما الاختصاصات المتعلقة بصفته ممثلا عن الدولة فهي كالتالي،

ب- بوصفه ممثلا للدولة: أكدت المواد (110-121)<sup>133</sup> من قانون الولاية رقم 12-07، على أن تتمثل سلطات الوالي: بصفته وكيلًا عن الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة، ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، السهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم في حدود اختصاصه والشروط المنصوص عليها في القانون، السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها، مسؤولية المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، ويتولى تطبيق القرارات في إطار المهام المبنية أعلاه، تنشيط نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية، إمكانية الوالي بطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية

<sup>131</sup> - شيهوب مسعود، "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، المرجع السابق، ص، 21، بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص، 85 وما بعدها.

<sup>132</sup> - أنظر أيضا المواد (137-148) من الأمر رقم 68-38 المتعلق بالولاية، وأيضا المواد (92-101) من القانون رقم 90-09.

<sup>133</sup> - أنظر أيضا المواد (150-165)، من الأمر 69-38، المتعلق بالولاية. وأيضا مواد (92-102) من القانون رقم 90-09.

عن طريق التسخير وهذا ي الحالات الاستثنائية، مسؤوليته على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها، تسيير مصالح الأمن التي توضع تحت تصرفه، السهر على إعداد المخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحويلها وتنفيذها، إمكانيته تسخير الأشخاص في إطار هذه المخططات، السهر على أرشيف الدولة والولاية والبلدية، هو الأمر بصر ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية. وتعتبر هذه مختلف السلطات التي يتمتع بها الوالي بصفته ممثلا للدولة، والتي يجب على أن رئيس المجلس الشعبي الولائي هو الذي يتمتع بها تكريسا لمبدأ انتخاب الذي انتخب عليه من طرف السكان المحليين لتمثيلهم في الولاية وتسيير شؤونهم المحلية، لكن المشرع جاء عكس ذلك.

**ثانيا- اختصاصات الوالي المنتدب:** منذ صدور الأمر رقم 01-2000-134، والمتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها الموافق عليه بموجب القانون رقم 01-03-135، والذي تم إلغاء قرار المجلس الدستوري، فبقوا الولاية المنتدبون على رأس الدوائر الإدارية يسيرتها<sup>136</sup>، وعلى ذلك فتتجلى مهام الوالي المنتدب والتي تتعلق بالمجال التهيئة والتعمير<sup>137</sup> وحماية البيئة وأكدت المواد (21)، (22، 23)<sup>138</sup>، والتي تتمحور: تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية وحماية البيئة والسواحل، مراقبة التعمير والتحكم فيه، إعادة هيكلة الإطار المعيشي وتهيئته، تنمية الأحياء والمدائن والتجمعات الكبرى اقتصاديا واجتماعيا، تقليص السكن الوضيع، حماية الأراضي الفلاحية، تنفيذ المشاريع التجهيزات الواقعة في الدائرة الإدارية ومتبعتها ولهذا الغرض يحضر الوالي المنتدب أو يكلف من ينوب عنه اجتماعات لجنة الصفقات الولائية، الرقابة وتنشيط بلديات الدائرة الإدارية (المادة 10). إضافة إلى هذا فبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 15-240،

<sup>134</sup> - مؤرخ في 01 مارس 2000، ج ر عدد 27، لسنة 2000.

<sup>135</sup> - مؤرخ في 09 ماي 2001، ج ر عدد 27، لسنة 2000.

<sup>136</sup> - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 242 وما بعدها.

<sup>137</sup> - بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص، 97.

<sup>138</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 97-480، مؤرخ في 15 ديسمبر 1997، يتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، ر عدد 83، صادرة في 17 ديسمبر 1997.

- إن صلاحيات المجلس الشعبي لمحافظة الجزائر الكبرى تحدها المواد (14-15) من الأمر رقم 97-15، والتي تتمثل في: دراسة النسيج الحضري وأشغال رد الاعتبار له وإعادة هيكلته وترميمه وتجديده، الأملاك والتجهيزات المشتركة، كل النشاطات المتعلقة بالمحيط، المناطق الصناعية للنشاطات والتخزين، الأسواق والمعارض ذات الأهمية الجهوية، بناء مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني وصيانتها، كل ما يتعلق بالنشاطات ذات الطابع الاجتماعي...، لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 242.

المتعلق بالمقاطعات في بعض الولايات، فالوالي المنتدب في هذا المرسوم أوكلت له مهام كثيرة والتي يمكن استخلاصها<sup>139</sup>، في أن الوالي المنتدب الذي يكون تحت سلطة والي الولاية بتنشيط وتنسيق ورقابة أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية للولاية وكذا مصالح الدولة، المبادرة بأعمال التأهيل المصالح والمؤسسات العمومية ويتابعها ويقودها، السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداوات المجلس الشعبي الولائي، وإضافة إلى حفظ النظام العام والأمن العموميين مع مصالح الأمن، السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية وتنشيطها ومراقبتها، حماية البيئة، تحكم الأنشطة التجارية، ترقية التشغيل والإدماج المهني والاجتماعي، تحفيز على التنمية الاقتصادية، الفلاحية، الاستثمار، ويتلقى تفويض التوقيع من طرف وال الولاية بالإمضاء على القرارات والمقررات ذات الصلة بمهامه وبصفته أمر بالصرف، وكما يرسل تقريراً شهرياً لوالي الولاية عن مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة الإدارية في مختلف قطاعات الأنشطة... .

**ثالثاً - اختصاصات رئيس الدائرة:** تؤكد المادة (166 فقرة الأولى) من الأمر رقم 69-38 على أن: "الولاية يقسم ترابها إلى دوائر، وعلى ذلك تؤكد المواد (167-170) من الأمر نفسه، على أن: لكي يؤمن تمثيل الدولة وتطبيق توجيهات الحكومة في كل دائرة من الولاية، يساعد الوالي رئيس دائرة، يحرص هذا الأخير على تطبيق القوانين والأنظمة وحسن السير للمصالح الإدارية والتقنية في دائرته. كما يسهر على التقارب بين الإدارة والمواطنين وعلى تنفيذ المقررات المتخذة في نطق المجلس التنفيذي للولاية. وعلاوة على ذلك، يخبر الوالي وأعضاء المجلس التنفيذي للولاية بكل قضية هامة تتعلق بالنشاط السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي في الدائرة ويقدم لهم تقريراً عن أعماله ضمن الشكل والأوضاع المحدد بالتعليمات الوزارية. يعمل تحت سلطة الوالي على إنعاش وتوجيه نشاط البلديات والنقابات البلدية والمؤسسات العمومية البلدية الخاصة بعدة بلديات من الدائرة. كما يستمع المجلس التنفيذي إلى رؤساء دوائر الولاية في كل شهرين مرة على الأقل، يدرس معهم الوضع العام للولاية وسيما فيما يتعلق بالتجهيز والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبمجرد صدور المرسوم رقم 82-31<sup>140</sup>، والمعدل بعدة مراسيم تنفيذية إلى آخر

<sup>139</sup> - أنظر المواد (03-13) من المرسوم الرئاسي رقم 15-240، السابق الذكر، إضافة إلى المرسوم التنفيذي، رقم 15-141، يتعلق بتنظيم المقاطعات على مستوى الولايات المنتدبة، مؤرخ ي 28 ماي 2015، ج ر عدد 29، صادرة في 31 ماي 2015.

<sup>140</sup> - مؤرخ في 23 جانفي 1982، المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة، ج ر عدد 04، لسنة 1982.

مرسوم تنفيذي رقم 94-215 سابق الذكر، أصبح رئيس الدائرة<sup>141</sup> وتحت سلطة الرئاسية للوالي<sup>142</sup> يمارس الصلاحيات التالية: ممارسة الرقابة الوصائية على الأعمال وخاصة المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية التي لا تتعدى 50.000 نسمة والتي يتعلق موضوعها بما يلي: الميزانيات والحسابات للبلديات والهيئات ما بين البلديات التي تنتمي لنفس الدائرة، تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرء لفائدة البلديات، شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (09) سنوات، تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية، المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات، الهبات والوصايا، يوافق على المداوات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام. تنشيط التنمية وذلك بمراقبة وتنشيط البلديات والمؤسسات العمومية للإنجاز على تطبيق البرامج المحلية للتنمية وخاصة منها المخططات البلدية للتنمية (PCD)، السهر على تنفيذ القوانين والقرارات الإدارية على مستوى الدائرة... .

رابعاً- اختصاصات المجلس التنفيذي الولائي: هنا يجب التمييز بينه كهيئة محلية وكهيئة لعدم التركيز الإداري<sup>143</sup>.

أ- كهيئة محلية: ويقوم تحت سلطة الوالي، بتحضير دورات المجلس الشعبي للولاية، أي تهيئة القضايا التي يناقشها هذه الأخير، ممارسة الوصاية على الهيئات والمؤسسات العمومية، التي لا يتجاوز نشاطها تراب الولاية، وبصفة عامة، تنفيذ قرارات المجلس الشعبي للولاية... والتي تؤكدتها المواد (49، 139-148)<sup>144</sup> من قانون الولاية رقم 69-38.

ب- كهيئة لعدم التركيز الإداري: والتي تتمثل في الرقابة على مجموع النشاطات القطاعات المسيرة ذاتياً، والشركات الوطنية القائمة على تراب الولاية، وفي مجال التخطيط، يقوم المجلس في

<sup>141</sup> - يقول عنه الأستاذ "اسعد الطيب"، "الوالي المصغر الحقيقي".

- ESSAID Taib, « Chronique de l'organisation administrative pour 1994 », Revue IDARA, n°02, 1994, p-p, 110- 123, « Un véritable mini wali ».

<sup>142</sup> - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 203.

- أنظر أيضا الموقع الإلكتروني، <http://www.wilaya-aindefla.dz>. حول مهام رئيس الدائرة ومصالحها المتدخلة في البلدية.  
<sup>143</sup> - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية، المرجع السابق، ص، 154، عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص، 175 وما بعدها، يتعلق حول (علاقة المجلس التنفيذي والوالي).

<sup>144</sup> - أنظر كذلك المواد (03، 17، 20، 28)، من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

نطاق التوجيهات الصادرة إليه من الحكومة بما يلي: جمع كافة الاستعلامات والاقتراحات التي من شأنها أن تساعد على وضع المخطط، السهر على حسن تنفيذ الأشغال الخاصة بالمخطط، وتنسيق انجازه، إبداء الرأي حول شروط انجاز وسير العمليات ذات الصبغة الوطنية والجهوية المقرر انجازها في الولاية. وبصفة عامة يختص بتنفيذ كل الأوامر والتعليمات الصادرة عن الحكومة<sup>145</sup>.

**خامسا- اختصاصات الأمين العام للولاية:** حسب المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، سابق الذكر، تتمثل مهمة الكاتب العام والذي تحت سلطة الوالي فيما يلي: السهر على العمل التربوي وضمان استمراريته، متابعة جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية، ينسق أعمال المديرين في الولاية، ينشط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص وينسقها، يتابع عمل أجهزة الولاية وهيكلها، ينشط الهياكل المكلفة بالبريد ويراقبها، إعلام الوالي بسير أشغال المجلس الولائي، ينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار في الولاية ويسهر على تنفيذها، يتابع تنفيذ مداورات م ش و. والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية، ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية المعنيين اجتماعات هذا المجلس ويعدها ويتولى كتابتها، يتولى لجنة الصفقات في الولاية، يكون رصيد الوثائق والمحفوظات ويسيره<sup>146</sup>.

**سادسا- اختصاصات المجلس البلدي المؤقت أو المندوبية التنفيذية للبلدية:** فبالنسبة للمجلس البلدي المؤقت، فنصت مهامه حسب المادة الثالثة والرابعة من القانون رقم 89-17، وتتمثل في تمثيل وتسيير البلدية في كل أعمالها الإدارية والقانونية...، وأما فيما يخص صلاحيات ومهام المندوبية البلدية، فهي تمارس نفس الصلاحيات التي كان يمارسها من قبل المجلس المحلي المنتخب<sup>147</sup>.

**سابعا- اختصاصات الأمين العام للبلدية:** فبالإطلاع على المادة (15) من قانون البلدية رقم 10-11، والتي تنص في الماطة الثالثة منه على أن: "البلدية لها إدارة ينشطها الأمين العام

<sup>145</sup> - أعيد تنظيم المجلس التنفيذي الولائي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المعدل وذلك تحت تسمية "مجلس الولاية"، مع احتفاظ هذا الأخير بنفس التنظيم وبنفس الصلاحيات التي كان يمارسها سابقا المجلس التنفيذي الولائي.

<sup>146</sup> - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 221، بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، ص، 95، علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 95.

<sup>147</sup> - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص-ص، 259 و265 وما بعدها، قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص-ص، 80 و81.

للبلدية" المادة (125)، وكما تنص المادة (29) أن الأمين العام هو الذي يضمن أمانة الجلسة والذي يكون تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي. يتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، بضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية، ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة (126)، إعداد محضر واستلام المهام المنصوص عليه في المادة (68) والتي تتمحور حول انتهاء عهدة رئيس المجلس وتنتهي بمجرد الرئيس الجديد، الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات وهذا بعد تفويض الإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي. وكما يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية وتقديمها للتصديق من طرف المجلس حسب المادة (180)، والتي كانت من قبل يعدها رئيس المجلس حسب نص المادة (246) من الأمر رقم 67-24، والمادة (152) من قانون رقم 90-08. وهذا ما نصت عليه هذه الصلاحيات الموكلة للأمين العام والأخرى من خلال المواد (13-16) من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، سابق الذكر.

تعتبر هذه النقاط (مبدأ التعيين والصلاحيات الموكلة إليهم) من المظاهر التي تطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية سواء عضويا أو وظيفيا، لأنها تدخل في ظل نظام عدم التركيز، ومن بين النقاط الأخرى التي تطعن في استقلاليتها أيضا الرقابة المشددة الممارسة عليها إداريا<sup>148</sup>.

### الفرع الثالث

#### الرقابة الإدارية المشددة كآلية طعن في استقلالية الجماعات الإقليمية:

إن طبيعة الرقابة الوصائية تتميز أنها ترمي إلى حماية الأشخاص المعنوية الخاضعة لها إلى احترام مبدأ المشروعية لا الملائمة، إذ تفرض السلطة الوصية على الهيئات اللامركزية احترام مبدأ التخصص، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية، أنها رقابة استثنائية وضيقة وتمارس في حدود القانون، وتهدف إلى حماية المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة والتي تعد

<sup>148</sup> - ان المشرع الجزائري قد تبنى مبدأ التعيين على المستوى المحلي واضفائه صلاحيات جد هامة يمارسها على المستوى المحلي، والتي تعتبر من مظاهر الهيمنة للسلطة المركزية محليا، اضافة الى النظام الرقابي الإداري الموسع من وصاية ادارية ورقابة رئاسية نجدها تطعن مباشرة في استقلالية الجماعات الإقليمية دون التركيز أو البحث الفعلي عن سبل تفعيل الأداء المحلي، للتفصيل أكثر طالع، قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 191.

السبب الرئيسي لوجود هذه الرقابة ومصلحة الهيئات اللامركزية وذلك في مواجهة ممثليها في حالة إهمالهم وعجزهم عن حماية مصالحه وأموالها وكذا من تدخل السلطات المركزية في مجال اختصاصها المحددة قانونا، كما تهدف إلى حماية مصلحة كافة المواطنين، فالرقابة الوصائية تكيف بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاقها وأهدافها ووسائلها واجراءاتها لا بد أن يتم بواسطة قوانين والتشريعات لاسيما المتعلقة منها الهيئات المحلية البلدية والولاية<sup>149</sup>، وعلى ذلك فالنموذج الفرنسي - التقليدي - هو المعتمد في نظام الإدارة المحلية الجزائرية، يتضح من خلال عرض صور الرقابة على البلديات والولايات<sup>150</sup>، لذلك جسد المشرع الجزائري صور رقابة شديدة على الجماعات الإقليمية سواء التي تتعلق في الرقابة على الأعضاء (أولا)، أو التي تتعلق بالرقابة على الأعمال (ثانيا)، تمارسها السلطة الوصية عليها بصفة دائمة<sup>151</sup>. هذا بالنسبة للقوانين القديمة أو الجديدة، مع العلم أن الهيئات المحلية عرفت نوع من الحرية في التسيير وذلك من التقليص من الرقابة الوصائية الصارمة، والتي تعرف باللامركزية الواسعة، إلا أن هذه التجربة لم تعمر طويلا، ليعود الأمر إلى ما كان عليه<sup>152</sup>، لذلك، نتطرق إلى دراسة هذه الرقابة من خلال قوانين الإدارة المحلية مع المقارنة فيما بينها وذلك،

**أولا- الرقابة على الأعضاء:** وتشمل الرقابة على المجلس ككل، والرقابة على أعضاء المجلس بصفة انفرادية:

أ- الرقابة على المجلس ككل: وتكون في شكل الإيقاف، أو الحل .

أ-1- إيقاف المجلس المحلي: أو إيقاف المجلس عن العمل، وأنه كان يعتبر إجراء أقل قوة من حله، إلا أن المشرع يحيطه ببعض الضمانات التي تحدد من تعسف السلطة التنفيذية في استخدامه، وإيقاف المجلس عن العمل غالبا ما يكون الإنذار لكي يصحح المجلس بعض الأخطاء

<sup>149</sup> - عيمور ابتسام، نظام الوصاية ودورها في ديناميكية الأقاليم، المرجع السابق، ص، 64.

<sup>150</sup> - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية الجزائرية، المرجع السابق، ص، 207.

<sup>151</sup> - للمزيد حول صور الرقابة المتعددة الممارسة على الهيئات المحلية خاصة قبل التعددية السياسية راجع، حسين مصطفى حسين،

الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص، 152 وما بعدها، بالنسبة للولاية، وص، 166 بالنسبة للبلدية، صدوق عمر، دروس

في الهيئات المحلية، المرجع السابق، ص، 23 وما بعدها، بن طيفور نصر الدين، المرجع السابق، 13 وما بعدها، ثابتي بوحانة،

المرجع السابق، ص-ص، 193-196، بن مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة

الاجتهاد القضائي، العدد 06/2009، ص، 111 وما بعدها.

<sup>152</sup> - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 114.

التي أوجبت صدور قرار الإيقاف وإلا تدخلت الحكومة لعله<sup>153</sup>، وعلى ذلك ضمن المشرع عملية إيقاف المجلس سوى في قانون البلدية رقم 67-24، في المادة (112) والتي تقر "يجرى إيقاف المجلس في حالة الاستعجال لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من عامل العمالة"، وأما في قانون الولاية رقم 69-38، فتتضمن المادة (44) منه على أن: "يمكن تعطيل المجلس الشعبي الولائي في حالة الاستعجال، لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا، بموجب قرار من وزير الداخلية بناء على تقرير الوالي"، وأما في قوانين الإدارة المحلية بعد التعددية السياسية رقم (08-90، 09-90، 10-11، 07-12) فلم يتطرق إليه المشرع إلى هذه العملية.

أ-2- حل المجلس الشعبي المحلي: يتمثل هذا النوع من الرقابة بحق السلطات المركزية حل المجالس اللامركزية، وهو أخطر أنواع الرقابة. والقاعدة أن لا يكون هذا الحل إلا استثناءا تستخدمه السلطة المركزية إذا ارتأت أن المجالس اللامركزية قد انحرفت عن هدفها، وعجزت عن القيام بمهامها<sup>154</sup>، وعلى ذلك فقد نظم المشرع الجزائري سواء بعد التعددية السياسية أو قبلها إجراءات الحل للمجالس الشعبية البلدية أو الولائية وذلك في:

أ-2-1- بالنسبة للبلدية: أكدت المادة (111) من الأمر رقم 67-24، أن: "يجدد المجلس الشعبي بكامله على اثر الشغور المتتابع، والاستقالة وكل سبب آخر، وعندما يترتب عن الحالات المنصوص عليها في المادة (110) إبدال أكثر من ثلث النواب، أو نصف أعضائه حسب التعديل رقم 81-09 المادة (111)<sup>155</sup>، ويجدد المجلس بقرار من الوزير الداخلية"، وأما حل المجلس

<sup>153</sup>- على عبد العال سيد أحمد، دور الديمقراطية في تطور نظام الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص، 243.

<sup>154</sup>- محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 93، وقد سبق وأن عوضت المجالس المحلية البلدية والولائية في الجزائر بمجالس مؤقتة محلية مبنية على أساس التعيين من طرف الوالي أو وزير الداخلية، في سنة 1992، بسبب صدور قانون رقم 17/89 المؤرخ في 17 ديسمبر 1989 يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس المحلية، وبسبب إعلان حالة الطوارئ إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 والمراسيم التنفيذية رقم 92-141، و92-142 المؤرخان في 11/04/1992. والذي حلت جميع المجالس المحلية والتي عوضت بمندوبيات تنفيذية محلية، واستمر العمل إلى غاية الانتخابات لسنة 1997. لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 193 وما بعدها، وص، 256 وما بعدها.

<sup>155</sup>- أنظر المادة (34) من قانون 90-08، التي عدت الحالات التي يحل ويجدد المجلس الشعبي البلدي، والتي تنص: "عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء، وبعد تطبيق أحكام المادة 29، الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي، وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس...يحول دون السير العادي لهيئات البلدية، حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها...". المادة الأولى من الأمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 50، لسنة 2005. المادة (46) من قانون رقم 11-10، والتي زادت من حالات الحل والتجديد، "...حالة خرق أحكام دستورية، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر

الشعبي البلدي يكون بمرسوم<sup>156</sup>، وأما في حالة الحل أو صدور قرار التجديد الكامل للمجلس الشعبي البلدي أو استقالة جميع أعضائه العاملين. يعين عامل العمالة بقرار منه مجلسا مؤقتا يكلف بتسيير شؤون البلدية في الأيام العشرة التالية للحل أو القرار التجديد أو قبول الاستقالة، ثم بعد ذلك تجرى انتخابات جديدة في مهلة أقصاها شهران من أجل إبدال المجلس الشعبي البلدي المنحل أو المستقيل أو المقرر تجديده بكامله... وتنتهي مهام المجلس المؤقت بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد"، وهذا حسب ما تؤكد المواد (113-116)<sup>157</sup>.

أ-2-2- بالنسبة للولاية: مثلها مثل البلدية في حالة التجديد والحل، وتعيين المجلس المؤقت والوسيلة (المرسوم) وهذا ما تؤكد المواد (42-44) من الأمر رقم 69-38<sup>158</sup>.

ب- الرقابة على الأعضاء بصفة انفرادية: تمارس في ظل هذا النوع من الرقابة على أشخاص أعضاء المجالس القائمة على الوحدات اللامركزية<sup>159</sup>، من طرف السلطة الوصية، وتتمثل أشكالها في الإقالة، التوقيف والإقصاء<sup>160</sup>، والتي عالجها المشرع في قوانين الإدارة المحلية.

ب-1- الإقالة: والتي نصت عليها المادة (55) من الأمر 67-24، والتي تتضمن أن: "كل نائب يصبح لسبب طارئ بعد انتخابه في حالة من حالات عدم قابلية الانتخاب"، وتضيف المادة (90) من القانون ذاته أن: "كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي من تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب، يعتبره المجلس مشروعا وصحيحا، انه يجوز - بعد تكليفه بتقديم

اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم، حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب".

<sup>156</sup>- المادة (35) من القانون رقم 90-08، والتي تنص "...مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية" والمادة (47) من القانون رقم 11-10، والتي تنص "... يكون بمرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية"، أنظر أيضا المادة الأولى من الأمر رقم 05-04 مؤرخ في 18 جويلية 2005، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 50، لسنة 2005.

<sup>157</sup>- المادة (36) من القانون رقم 90-08، والمواد (48-50) من القانون رقم 11-10. تكون إجراء انتخابات جديدة في مهلة أقصاها (06) أشهر. وأما المجلس المؤقت في المادة (48) من قانون 11-10، (يعين الوالي متصرفا ومساعدين). علا الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص، 53.

<sup>158</sup>- أنظر المواد (44-45) من القانون رقم 90-09، والذي لا يختلف معه في حالات الحل والتجديد مع البلدية، أنظر أيضا المواد (47-50) من قانون الولاية رقم 12-07، والذي لا يختلف مع قانون رقم 90-09، (سوى تعيين المندوبية الولائية من طرف وزير الداخلية بناء على تقرير الوالي، والانتخابات الجديدة والتي تجرى في أجل أقصاه (03) أشهر من تاريخ الحل).

<sup>159</sup>- محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 93.

<sup>160</sup>- بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص، 96.

إيضاحاته - التصريح باستقالته من قبل عامل العمالة إلا إذا طعن في ذلك خلال (10) أيام من التبليغ، أمام المحكمة المختصة<sup>161</sup>. وأما بالنسبة للولاية فأقرت المواد (18-19) من الأمر 69-38 أن: "كل عضو في المجلس الشعبي الولائي، يصبح لسبب حاصل أو مكتشف بعد انتخابه، في وضع التعارض للانتخاب أو عدم القابلية له... أو يصبح فاقدا للأهلية بسبب فقدان صفة الناخب، فيقدم العضو استقالته في مدة شهر وفي حالة الامتناع يعتبر مستقيلا بموجب قرار وزير الداخلية، وأما في حالة لا تمكنه من التمتع بالثقة اللازمة لممارسة نيابته، فيفصل بموجب مرسوم بعد أخذ رأي العضو مسبقا وذلك في جلسة مغلقة...، إضافة إلى ما تؤكد المادة (37)، وذلك في حالة تغيب العضو عن دورتين متعاقبتين، فيصرح في آخر الجلسة باستقالته"<sup>162</sup>.

ب-2- التوقيف: فالبنسبة للبلدية، أكدت المادة (92) من الأمر 24-67 والمعدلة بموجب المادة الأولى من القانون رقم 81-09، والتي تقر: "كل منتخب في مجلس شعبي بلدي يرتكب خطأ جسيما، سواء أكان إخلالا بمهمته أم مخالفة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يمكن توقيفه بقرار معلل من الوالي مدة لا تتجاوز شهرا. ويمكن أن يمدد مفعول هذا الإجراء إلى ثلاثة أشهر بقرار من وزير الداخلية، بناء على اقتراح يقدمه الوالي مرفقا برأي مكتب مجلس التنسيق الولائي"<sup>163</sup>. وأما بالنسبة للولاية، فتتضمن المادة (19) من الأمر 24-67 والمعدلة حسب المادة الأولى من القانون رقم 81-02، والتي تقر أن: "كل منتخب في مجلس شعبي ولائي يرتكب خطأ جسيم كما

<sup>161</sup> - أنظر المادة (31) من قانون رقم 90-08، والذي أبقى على الحالة الواحدة فقط ألا وهي (... غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثرية حالة من حالات التنافي)، والمادة (45) من قانون رقم 11-10، والتي تقر: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث مرات دورات عادية خلال نفس السنة. وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. ويعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك".

<sup>162</sup> - أنظر المادة (40) من قانون الولاية رقم 90-09، والتي تنص على أن "يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف، منصوبا عليها قانونا يستقيل فورا بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، ويقوم رئيس المجلس على الفور بإعلام الوالي بذلك"، والمادة (43) من قانون رقم 12-07، - هنا المشرع تعامل بازدواجية مع قانون البلدية، 11-10.

<sup>163</sup> - أنظر المادة (32) من قانون رقم 90-08، والتي تنص: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه. فيصدر الوالي القرار المعلل بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية"، وأما المادة (43) من قانون رقم 11-10، فتتضمن: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخرقة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية".

هو محدد في النظام الداخلي المنصوص عليه في المادة (36) من هذا القانون، يمكن توقيفه عن مزولة مهمته بقرار من وزير الداخلية مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، بناء على رأي المجلس الشعبي الولائي بعد الاستماع المنتخب المعني وتمكينه من حق الدفاع عن نفسه<sup>164</sup>.

ب-3- الإقصاء: أكدته المادة (92 مكرر) من الأمر رقم 67-24، والمعدل حسب المادة الأولى من القانون رقم 81-02، والتي تنص: "في حالة إقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي، يجتمع المجلس وجوبا لإبداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءها إلى العضو المعني. ويرجع الوالي رأي المجلس مرفقا بملاحظاته إلى وزير الداخلية بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي"<sup>165</sup>.

وأما في الولاية، ففي الأمر 67-24، نصت المادة (19 مكرر) والمعدلة حسب المادة الأولى من القانون رقم 81-02، على أن: "في حالة إقصاء عضو من المجلس الشعبي الولائي يجتمع المجلس وجوبا لإبداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءها إلى تقرير مسبب يقدمه الرئيس باسم المجلس أو الهيئات التي طلبت الإقصاء. وكما يستمع إلى المنتخب المعني الذي يمكنه أن يستعين بأحد زملائه للدفاع عنه. ويرفع الوالي رأي المجلس إلى وزير الداخلية مرفقا بملاحظاته. ويتم الإقصاء بموجب مرسوم"<sup>166</sup>.

<sup>164</sup> - أنظر أيضا المادة (41) من قانون رقم 90-09، والتي تقر أن: "إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا، يمكن توقيفه. ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة"، وأما المادة (45) من القانون رقم 12-07، والتي كرست ازدواجية المعاملة مع قانون رقم 11-10.

<sup>165</sup> - أنظر المادة (33) من القانون رقم 90-08، والتي تنص: "يقضى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية ي إطار أحكام المادة (32) السابقة. ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء. ويصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء"، والمادة (44) التي تقر أن: "يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المنكورة في المادة (43)، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

<sup>166</sup> - أنظر المادة (42) من القانون رقم 90-09، والتي تنص على أن: "تطبق أحكام المادة (38) من هذا القانون على كل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية انتخاب"، وبالرجوع إلى نص المادة (38) والتي تقر أن: "في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير. ويثبت المجلس هذا الاستخلاف بمداولة، ويطلع الوالي على ذلك"، والمواد (44 و 45) من القانون رقم 12-07، واللذان تنصان على أن: "يقضى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا. وكل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ويقر المجلس ذلك بموجب مداولة. ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار. وكما يمكن أن يكون قرار الوزير المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة.

ثانيا- الرقابة على الأعمال: تعد هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة استعمالا وهي رقابة تمارسها السلطة التنفيذية على أعمال الوحدات الإيجابية والسلبية، ومقتضى هذه الرقابة تملك السلطة التنفيذية الإذن للوحدات للقيام بعمل معين أو التصديق عليه أو إلغائه<sup>167</sup>، واستثناء الحلول لحل هذه الوحدات للقيام ببعض الأعمال التي تمتنع السلطات المحلية عن القيام بها. ولهذا تشمل الرقابة على الأعمال كل من التصديق (الإذن السابق)، الإلغاء (الإبطال)، الحلول، والتي تعد الأكثر استعمالا وتأثيرا من بين الصور التي كرسها المشرع، إلى حد إمكانية المساس بالطابع اللامركزي للجماعة الإقليمية، بسبب تمتع الجهات المركزية الوصية بسلطات تجعل منها شريكا في اتخاذ القرار، أو في مركز سلطة أكثر قوة من المجلس المنتخب بحد ذاته<sup>168</sup>، ويظهر ذلك من خلال،

أ- التصديق: والذي يقصد منه الإجراء الذي تقوم به السلطة الوصية لكي تصبح تصرفات وقرارات السلطات المحلية نافذة، بحيث لا تكون التصرفات والقرارات التي تحتج قانونا إلى التصديق نافذة إلا بعد التصديق عليها إما صراحة أو ضمنا بمرور وقت معين على صدور التصرف المطلوب التصديق عليه دون الاعتراض من جهة الوصاية أو أي قرينة تفيد التصديق الضمني<sup>169</sup>، وعلى هذا فقد خصص المشرع هذا الإجراء لنفاد المواضيع التي أخضعها للتصديق من طرف السلطة الوصية من أجل نفاذها سواء أعمال البلدية أو الولاية، والذي تم تأكيده سواء في القوانين القديمة أو الجديدة.

أ-1- تصديق الهيئة الوصية على مداورات المجالس الشعبية البلدية: تراوح مركز السلطة الوصية بين التشديد والتخفيف، في اختصاص التصديق على مداورات المجلس الشعبية البلدية<sup>170</sup>، فحسب المادة (107) من الأمر رقم 67-24، التي تنص: تشمل المداورات التي لا تنفذ إلا بعد

<sup>167</sup> - على عبد العال سيد أحمد، دور الديمقراطية في تطور نظام الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص، 247.

<sup>168</sup> - قادري نسيم، "الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة في اتخاذ القرار المحلي"، المرجع السابق، ص-ص، 274-258.

- إن الرقابة على أعمال الهيئات المحلية: تتمثل في مباشرة الحكومة المركزية رقابتها على أعمال هذه الهيئة، وهي أهم مظهر الوصاية إدارية لتجعل هذه الهيئات تتماشى مع القوانين، تحوز الحكومة المركزية مجموعة إمكانيات ووسائل تجعلها في موقع ممتاز للقيام بالإشراف من خلال تقنيات عدة تتمثل في الإذن المسبق أو الاستشارة، التصديق، الإلغاء، الحلول، عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية، المرجع السابق، ص، 27.

<sup>169</sup> - على عبد العال سيد أحمد، المرجع السابق، ص، 248، محمد جمال الذنبيات، المرجع السابق، ص، 94.

<sup>170</sup> - قادري نسيم، المرجع السابق، ص-ص، 274-257.

المصادقة عليها من السلطة العليا المسئولة: الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغى أو يعدل من الضرائب والأداءات والرسوم، نقل الملكية والأملاك والمبادلات العقارية، القروض، عدد الموظفين وأجورهم، قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح البلدية ومحاضر المزيادات والمناقصات، وبصورة أعم جميع المداوالات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل. والتي تعتبر مصادقا عليها بعد إيداعها لدى عامل العمالة بعد (30) يوما، وكما يمكن للمجلس الشعبي البلدي طلب المصادقة من وزير الداخلية إذا رفض عامل العمالة التصديق عليها حسب المادة (108). وأما قرارات المداوالات الأخرى فتتخذ بعد (20) يوما من إيداعها لدى دار العمالة. بينما في قانون رقم 08-90، قلص من عدد المداوالات التي يصادق عليها السلطة الوصية والتي تشمل الميزانيات والحسابات، إحداث مؤسسات عمومية بلدية، المادة (42). وأما الإجراءات الأخرى (المدة 30 يوما والمداوالات الأخرى فتتخذ بعد 15 يوما) فبقيت على حالها حسب المواد (43 و 41) من ذات القانون. وأما إذا ما رجعنا إلى قانون رقم 10-11، فزاد من مواضيع المداوالات التي يصادق عليها السلطة الوصية حسب المادة (57) التي تنص: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، وأما مدة المصادقة (30) يوما، أما المداوالات الأخرى فتتخذ بقوة القانون بعد (21) يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية. حسب المواد (56 و 58) من القانون ذاته.

أ-2- تصديق السلطة الوصية على مداوالات المجالس الشعبية الولائية: أكدت المادة (56) من الأمر رقم 24-67، والتي تشمل: الميزانيات والحسابات والقروض، المناقلات وشراءات العقارات ومبادلتها، والتي يصادق عليها من طرف بقرار من وزير الداخلية خلال شهرين لنفاذها، وإضافة إلى المداوالات التي تشمل: الضرائب والرسوم، أجور موظفي الولاية، إحداث المصالح والمؤسسات أو المقاولات العمومية أو المساهمة في مثل هذه الهيئات، والتي تخضع للتصديق بموجب قرار من طرف وزير الداخلية، الوزير، أو الوزراء المعنيين، وأما في القانون رقم 09-90، فهي مثلها مثل البلدية، فقد قلص من عدد المداوالات التي يصادق عليها وزير الداخلية والتي تشملها المادة (50)، والمتعلقة بالميزانيات والحسابات أو إنشاء وإحداث مصالح ومرافق عمومية ولأئية. والتي يتم التصديق عليها من طرف وزير الداخلية. وأما بالرجوع إلى القانون رقم 07-12، فالمداوالات التي تخضع للمصادقة من طرف وزير الداخلية في مدة شهرين فهي تشمل: الميزانيات والحسابات،

التنازل عن العقار واقتناؤه وتبادلته، اتفاقيات التوأمة، الهيئات والوصايا الأجنبية، حسب المادة (55).

ب- **الإلغاء:** أو الإبطال هو إجراء تقوم به الجهة الوصية وفقا لسلطتها القانونية بقصد إزالة الآثار المترتبة على القرارات التي اتخذتها الهيئات المحلية، وذلك لمخالفتها لمبدأ المشروعية أو مساسها بالمصلحة العامة، فهي بهذا المعنى تعتبر رقابة مشروعية ورقابة ملائمة ي نفس الوقت<sup>171</sup>، ويقع هذا الإجراء على المداولات غير الخاضعة للتصديق<sup>172</sup>، فلهذا تناول المشرع هذا الإجراء أيضا في كل من قوانين البلدية والولاية وذلك،

ب-1- **بالنسبة لإلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي:** أكد المشرع في ظل القوانين الإدارية المحلية سواء قبل التعددية السياسية أو بعدها بإلغاء بعض المداولات، وعلى ذلك أكدت المواد (102-105) والمادة (131)، من الأمر رقم 67-24، أن مداولات المجلس الشعبي البلدي باطلة بحكم القانون التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصه، أو خلافا لقانون أو مرسوم، و/أو مشاركة عضو موضوع مداولة له مصلحة فيها بصفته أو وكيلًا، ويكون الإبطال بموجب قرار معلل يتخذه الوالي في مدة (15) من تاريخ الإيداع محضر المداولة. وكما يبطل كل قرار صادر مخالفة لقانون أو لأمر أو لمرسوم، أو لأسباب تخل بالنظام العام، مع إمكانية إبطال قرار بشأن تنفيذ مداولة أو إيقاف تنفيذها... . وأما في القانون رقم 90-08، جسد هذا الإجراء في المواد (44-45)، والتي تنص على أن تبطل بحكم القانون: المداولات التي تتناول موضوعا خارج عن اختصاصه، المخالفة لأحكام الدستور، للقوانين والتنظيمات، التي تخرج عن اجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي، وتكون أيضا محل بطلان المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس من لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء. ويصدر الوالي قرار البطلان مع التعليل خلال مدة شهر ابتداء من تاريخ الإيداع. وتزيد المادة (80) أنه يمكن للوالي إلغاء القرارات البلدية أو وقف التنفيذ إذا ارتأى أنها قد تكون مخالفة للقانون أو قد تمس بالنظام العام.<sup>173</sup>، وأما في القانون رقم 11-10، فأكد هذا على هذا الإجراء أيضا في المواد (59-60)، والتي تقرر أن تبطل بقوة القانون: المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين

<sup>171</sup> - على عبد العال سيد أحمد، المرجع السابق، ص، 249.

<sup>172</sup> - قادري نسيم، المرجع السابق، ص-ص، 257-274.

<sup>173</sup> - يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة أو المعلن عن إبطالها...، المادة (46).

والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، الغير المحررة باللغة العربية، والذي يعاين الوالي بطلانها بقرار، وكما يكون محل بطلان المداولات التي يكون فيها رئيس المجلس أو أحد أعضائه في حالة تعارض مصالحه، سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم حتى الدرجة الرابعة أو وكلاء مع مصلح البلدية<sup>174</sup>.

ب-2- بالنسبة لإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي: ففي الأمر رقم 67-24، فقد ضمنت مواضيع المداولات المجلس الشعبي الولائي التي يلغها وزير الداخلية بموجب قرار معل في المواد (59-61) والتي تشمل كل مداولة لاغية بحكم القانون: إذا تضمنت موضوعا خارجا عن اختصاصه، والتي اتخذت خلافا لقانون أو مرسوم، أو التي يشترك فيها أعضاء المجلس المعنيون سواء كان باسمهم الشخصي أو بصفتهم وكلاء ولهم مصلحة في الموضوع، وفي مدة (15)، وكل مداولة تخرج عن اجتماعات المجلس النصوص عليها في القانون. وأما في القانون رقم 90-09، فالمداولات التي يلغها وزير الداخلية بموجب قرار مسبب، فهي تشمل: المداولات التي تخرق القانون، والتي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته، والتي تكون خارج اجتماعات القانونية للمجلس، والمداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس المعنيون بقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو وكلاء. حسب المواد (51-53). وأما بالرجوع إلى القانون رقم 12-07، فضمنت المادة (53-54) مواضيع المداولات التي تبطل بقوة القانون والتي تشمل: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، الغير المحررة باللغة العربية، التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصه، المتخذة خارج اجتماعات القانونية للمجلس والمتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، وعلى ذلك إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها في أجل (21) يوما من تاريخ اتخاذ المداولة. وفي حالة مشاركة رئيس المجلس أو أحد الأعضاء في مداولة يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم حتى الدرجة الرابعة، فيمكن للوالي إقرار بطلان المداولة برفع دعوى قضائية أمام

<sup>174</sup> - يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي... أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلا أو رفض المصادقة على مداولة.

المحكمة الإدارية<sup>175</sup> وهذا حسب المواد (56-57). وأما الوسيلة التي الأخرى التي تتدخل السلطة الوصية على أعمال المجالس المحلية هي،

ج- الحلول<sup>176</sup>: يمثل الحلول أشد صور الرقابة الإدارية وأخطرها، لأنه ينطوي على حلول السلطة المركزية محل الهيئة المحلية في أداء العمل الذي رفضت القيام به، ولذلك لا يعد الحلول اختصاصا عاما للسلطة المركزية، وإنما يعد من قبل الاختصاصات الاستثنائية التي لا يجوز أن تلجأ إليها إلا إذا كان المشرع قد نص عليه، كما يجب على السلطة المركزية أن تقوم بإنذار الهيئة المحلية لاتخاذ القرار أو التصرف الذي يفرضه عليها القانون، فإذا اقتنعت بالرغم من ذلك مارست هذه السلطة اختصاصها في الحلول<sup>177</sup>، وعلى ذلك يكون هذا الحلول عادة عندما يتعلق الأمر بإحداث توازن ميزانية الجماعات المحلية أثناء إعدادها أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز إضافة إلى تسجيل النفقات الإجبارية التي لم تصوت عليها المجالس المنتخبة، ومما يجعلنا أمام أسلوب عدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية<sup>178</sup>، وعلى ذلك فقد عالج المشرع إجراء الحلول في كلا قوانين البلدية والولاية.

ج-1- الحلول بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي: أكد المشرع في ستة حالات تتدخل فيها السلطة الوصية محل الهيئات المنتخبة، وذلك في المواد (233، 234، 249، 250، 251 و 271) من الأمر رقم 67-24، والتي تكمن في: رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو إهماله أحد الإجراءات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، عندما يكون النظام العام وسلامة الأشخاص والصحة العمومية مهددة بصورة خطيرة، حالة عدم درج النفقات الإجبارية، التصويت على الميزانية غير متوازنة، حالة عجز في تنفيذ الميزانية، حالة رفض إصدار رئيس المجلس حوالات الصرف بعد إنذاره. وأما في القانون رقم 90-08، فنص أيضا على هذه الحالات والتي

<sup>175</sup> - تراجع مركز وزير الداخلية والوالي بموجب القانون 12-07 في مواجهة المجلس المحلي، ويتجلى ذلك في سحب اختصاص تكييف وتقرير عدم مشروعية المداولات ير الخاضعة للتصديق من خلال منح هذا الاختصاص للقضاء الإداري... وهذا ما يدعم أكثر من استقلالية المجالس الشعبية الولائية في أدائها لاختصاصاتها في التسيير المحلي، قادري نسيم، المرجع السابق، ص-ص، 257-274.

<sup>176</sup> - يقصد بالحلول (الأعمال السلبية): الامتناع، وعدم قيام المجالس الشعبية المحلية بالاختصاصات الموكلة لها بموجب القانون، وهذه الأخيرة تكون محل رقابة السلطة الوصية عن طريق إجراء الحلول. قادري نسيم، المرجع السابق، ص-ص، 257-274.

<sup>177</sup> - على عبد العال سيد أحمد، المرجع السابق، ص، 251.

<sup>178</sup> - تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، المرجع السابق، ص، 27، شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، المرجع السابق، ص، 132.

تكمن في: حالة عدم اتخاذ إجراءات الحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بعد الإنذار، حالة تهديد النظام العام، حالة رفض رئيس المجلس أو إهماله اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات بعد الإعدار، عدم تسجيل النفقات الإلزامية في ميزانية البلدية، حالة الميزانية الغير المتوازنة، حالة عجز في تنفيذ الميزانية، حالة رفض رئيس المجلس إصدار نفقة لازمة<sup>179</sup>. وبالرجوع إلى القانون رقم 10-11، فضمن هو كذلك هذه الحالات والتي تشمل: حالة عدم اتخاذ السلطات البلدية الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، وسيما أيضا التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية. حالة امتناع رئيس المجلس اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات وبعد اعداره، حالة اختلال المجلس الشعبي البلدي حول دون التصويت على الميزانية<sup>180</sup>، إضافة إلى الحالات الأخرى، حالة الميزانية الغير المتوازنة، حالة عدم درج النفقات الإلزامية، حالة وجود عجز في تنفيذ الميزانية<sup>181</sup>.

ب- الحلول بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي: لم يكرس المشرع الحلول في مجال التسيير الإداري في الولاية كون القائم عليها هو الوالي، الذي هو هيئة معينة، يخضع في قراراته لرغبات السلطة المركزية<sup>182</sup>، ويتدخل وزير الداخلية سوى فيما يخص التسيير المالي، لأن الصورة الغالبة للحلول هي في عمليات توازن الميزانية وإدراج المصاريف الإلزامية، حيث تتدخل السلطة الوصية، فتدرج بنفسها النفقات الإلزامية التي يرفض إدراجها المجلس المحلي بالرغم من تنبيهه، أو تضبط بنفسها الميزانية غير المتوازنة بالطريقة التي يحددها القانون<sup>183</sup>، وعلى ذلك فبالرجوع إلى أحكام الأمر رقم 69-38<sup>184</sup>، والذي نص على الحالات التي يتدخل وزير الداخلية ووزير المالية محل المجلس الشعبي الولائي وذلك في: حالة عجز المنتخبون إضافة وتعديل النفقات التي يراها إلزامية، حالة وجود عجز في الميزانية ولم يستدرکه المجلس. وأما في القانون رقم 09-90 والذي ضمن

<sup>179</sup> - أنظر المواد (81-83) والمواد (154-157) من القانون رقم 09-90.

<sup>180</sup> - أنظر المواد (100-102) من القانون رقم 10-11.

<sup>181</sup> - أنظر المواد (183-184)، المرجع نفسه.

- إن الحلول الإداري يتعلق بالإجراءات الإدارية التي يجب على السلطة المحلية اتخاذها، أما الحلول المالي يتعلق بإجراءات تسيير وتنظيم وتوازن الميزانية المحلية.

<sup>182</sup> - قادري نسيمية، المرجع السابق، ص-ص، 254-277 .

<sup>183</sup> - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص، 132.

<sup>184</sup> - أنظر المواد (104-105) من الأمر رقم 69-38.

أيضا هذه الحالات<sup>185</sup>، والتي تتمحور في: حالة عدم التصويت على النفقات الإجبارية في الميزانية من طرف المجلس الشعبي الولائي، حالة وجود عجز في تنفيذ الميزانية ولم يمتص لتحقيق التوازن الميزانية أو لم يستدرکه المجلس الشعبي الولائي. فيتولى وزير الداخلية ووزير المالية أخذ التدابير وتحديدها وإعطاء الإذن بإزالة العجز. وأما في القانون رقم 07-12 والذي كرس أيضا تدخل وزير الداخلية والمالية محل الهيئة المنتخبة الولائية في تسيير وتنظيم ميزانية الولاية وذلك في حالة اختلال وعدم التصويت على الميزانية لمرتين<sup>186</sup> من طرف المجلس، وحالة وجود عجز في تنفيذ الميزانية وعدم امتصاص العجز وضمان التوازن.

إن هذه الرقابة الصارمة والواسعة على الأعضاء والأعمال التي ترجمها المشرع في نصوص القانون وممارستها على الهيئات المحلية في الجزائر مستوحاة من النموذج الفرنسي التقليدي للرقابة قبل ضمانه مبدأ الإدارة الحرة في الدستور لسنة 1985<sup>187</sup>، وما يزيد من الأمر تعقيدا مالية الجماعات المحلية والتي تعرف نقص في الموارد المحلية سواء جبائية أو غير جبائية والتي تؤثر على استقلاليتها، ضف إلى ذلك الرقابة المالية الممارسة عليها من قبل السلطة الوصية.

### المطلب الثاني:

### المظاهر التي تطعن في الاستقلالية المالية:

إضافة إلى المظاهر التي تطعن في الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية، هناك أيضا مظاهر تطعن في الاستقلالية المالية لهذه الجماعات الإقليمية نظرا لغياب مالية مستقلة ذاتية تتمتع بها هذه الجماعات لمواكبة الاختصاصات المحلية الموكلة لها، وهذا بالرغم من اعتراف المشرع أن لهذه الجماعات موارد ذاتية وخارجية ترجع إليها من أجل تحقيق التنمية المحلية، لهذا نتطرق إلى تبيان الموارد التي تتمتع بها (فرع أول)، ثم إلى الإشكالات التي تعترض المالية المحلية (فرع ثان)، ثم التعرض إلى الرقابة المالية المشددة الممارسة على المالية المحلية (الداخلية والخارجية) (فرع ثالث).

<sup>185</sup> - أنظر المواد (141-146) من القانون رقم 90-09.

<sup>186</sup> - استثناءا يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية لمرّة ثانية .

<sup>187</sup> - شيهوب مسعود، "الجماعات المحلية بين استقلال والرقابة"، المرجع السابق، ص، 132.

الفرع الأول

عن محتوى مالية الجماعات الإقليمية:

إن الموارد المالية تعتبر عنصرا من عناصر الاستقلال المحلي. وبها يتأكد هذا الاستقلال بحيث إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مالية مستقلة فإن الاستقلال لهذه الوحدات يعتبر ناقصا ويحول دون ممارسة الاختصاصات لأن الإدارة تعني في حقيقتها إنفاق أموال على مشروعات تهتم جمهور الأفراد المنتفعين بها. لذا فإن تدعيم اللامركزية الإدارية وازدياد قدرتها على القيام باختصاصاتها إنما يعتمد على الموارد المالية المتاحة لها<sup>188</sup>. وعلى هذا يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية وتسيير المصالح المحلية في المقاطعات الإقليمية في الجزائر، فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي<sup>189</sup>، وعلى ذلك فمحتوى مصادر موارد الجماعات الإقليمية تتمثل في الموارد الجبائية (أولا)، إضافة إلى الموارد الغير الجبائية (ثانيا).

**أولا- الموارد الجبائية<sup>190</sup>:** تعتبر هذه الإيرادات من أهم مصادر تمويل الجماعات الإقليمية، بحيث تقدر مساهمتها حوالي 90 بالمائة إذا تم مقارنتها مع الإيرادات الغير الجبائية<sup>191</sup>، وعلى ذلك أكدت المادة (197) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992، على أن الولايات

<sup>188</sup> - محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص، 25.

<sup>189</sup> - عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر"، المرجع السابق، ص، 269، وأنظر أيضا،

- YELLES Chaouche Bachir, « Pour une revalorisation des ressources financières locales, Revue Idara, Alger, 01/1995, p.19 etc.

<sup>190</sup> - أنظر أيضا، شريف اسماعيل، "اشكالية الجباية المحلية في تمويل البلديات والجماعات المحلية الواقع الرهان والتحديات"، جامعة الجزائر، ص، 23، د س ن، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.asjp.cerist.dz>.

<sup>191</sup> - خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية - فرع التحليل الاقتصادي -، جامعة الجزائر 03، 2010-2011، ص، 101.

- علو ووداد، اشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية - بجاية، 2016، ص، 15 وما بعدها.

والبليات والصندوق المشترك للجماعات المحلية تتوفر على الضرائب بصفة كلية وجزئية<sup>192</sup> وذلك،

أ- الضرائب والرسوم المخصصة بكاملها للجماعات المحلية هي: الرسم على النشاط المهني: والذي خلف على النشاط التجاري والصناعي والذي أحدث بموجب قانون المالية لسنة 1996<sup>193</sup>، معدل بقانون رقم 01-02، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002 حسب المادة (217)، معدله الحالي (2 %) حيث يوزع على البلدية 1.30 %، الولاية 0.59 %، الصندوق المشترك 0.11 %، الدفع الجزافي: الذي يقوم بدفعه الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والمؤسسات الأجنبية المستقرة بالجزائر وتقوم بدفع أجور ومرتببات وتعويضات وأتعاب، معدله (3 %)، ويوزع على أساس، البلدية 30 %، والباقي 70 % للصندوق المشترك يوزع على الولاية 20 %، البلدية 60 %، صندوق التضامن 20 % (المجموع 100 %)، كان هذا الرسم يمثل موردا هاما في ميزانية البلدية والولاية إلى غاية 2005، لكن منذ 01 فيفري 2006، لم يعد الدفع الجزافي أي دور في ميزانية الجماعات المحلية لأن المعدل أصبح 0 % بدلا من 1 %<sup>194</sup>، الرسم العقاري على الملكيات المبنية: يطبق هذا الرسم سنويا على الملكيات المبنية على مستوى التراب الوطني، باستثناء الملكيات المبنية المعفية صراحة، ومعدله يشمل (3 %) على أساس القاعدة الخاضعة للضريبة الناتجة عن القيمة الضريبية للمتر المربع المتعلقة بالملكية المبنية على المساحة الخاضعة للضريبة، والذي عرف 10 % في قانون المالية لسنة 2002<sup>195</sup>، وقد تأسس بموجب الأمر 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967، أما الرسم العقاري المطبق على الملكيات الغير المبنية: يطبق كل سنة باستثناء التي تعفى من الرسم صراحة، (مثلا المرفق العام)، ويحسب هذا الرسم على أساس القيمة الإيجابية للملكيات الغير المبنية والمحدد بالمتر المربع للأراضي الغير الزراعية والهكتار للأراضي الزراعية<sup>196</sup>، وهذا الرسم مخصص بكاملة للبلديات، طبقا

<sup>192</sup> - أنظر قانون الضرائب والرسوم المماثلة، معدل ومتمم بالقانون رقم 10-11 المؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2010 المتضمن قانون

المالية لسنة 2011، برتي للنشر، نصوص القوانين مدعمة بنصوص تطبيقية ومحينة إلى غاية قانون المالية لسنة 2011.

<sup>193</sup> - بودريالة عبود "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث جوان 2003، ص، 108.

<sup>194</sup> - ملغى بموجب قانون المالية لسنة 2006، بقانون رقم 16-05، خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق،

المرجع السابق، ص، 192 .

<sup>195</sup> - المادة (248) من قانون الضرائب والرسوم المماثلة، المرجع السابق.

<sup>196</sup> - عولمي بسمية، "تشخيص نظام الإدارة والمالية المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص، 271، أنظر المادة (261) من قانون

الضرائب والرسم المماثلة، المرجع السابق. أنظر أيضا يوسف نورالدين، الجباية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر دراسة

للمادة (248) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، رسم التطهير: يؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلديات والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامات المنزلية والذي حدده قانون المالية لسنة 2002، يفرض على الملاك والمستأجرين للملك وحسابه يبدأ من 500 دج الى 100000 دج، والذي يقدره المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة والذي يوجه لصالح البلديات<sup>197</sup>. رسم الإقامة: يطبق هذا الرسم على الأشخاص الغير المقيمين داخل البلدية وعلى الذين لا يملكون تأشيرة إقامة، إذ يجب عليهم دفع رسم عقاري للبلدية المعنية، ويتم حسابه على كل شخص ولكل يوم على أن لا يقل عن 10 دج ولا يتعدى 20 دج لليوم الواحد، و50 دج لكل عائلة، تم تأسيس هذا الرسم في سنة 1998 لصالح البلديات أو مجموع البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو مناخية أو حمامات معدنية سياحية أو المختلطة، رسم الإسكان: يطبق هذا الإسكان على ولاية الجزائر، وهران، عنابة، قسنطينة. وامتد إلى جميع البلديات لمقرات الدوائر الرئيسية الحضرية، وتعريفه يقدر 330 دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع السكني، و1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع التجاري، غير التجاري الحرفي وغيرها، الذي أتى به قانون المالية لسنة 2003، الرسم الخاص على الرخص العقارية: يدفع هذا الرسم عند إصدار الرخص والشهادات المقررة ويتغير حسب طبيعة العملية حسب المادة (55) من قانون المالية لسنة 2000<sup>198</sup>. الرسم الخاص بالإعلانات واللوائح المهنية: ان هذا الرسم أكدته المادة (56) من قانون المالية لسنة 2000، وهو محدد بحسب مقاييس وطبيعة الإعلان والملصقات أو طبيعة اللوحة المهنية وأبعادها ويقدر هذا الرسم طبقا لمقاييس الإعلانات يبدأ من 20 دج إلى 750 دج، وهو يخصص كامله للبلدية<sup>199</sup>.

ب- الضرائب والرسوم التي يخصص جزءا منها إلى الجماعات المحلية: تتمثل هذه الضرائب والرسوم في كل من: الرسم على القيمة المضافة: ويطبق على عمليات بيع الأشغال العقارية والخدمات وقد تم تعديل معدلات الرسم على القيمة المضافة وق قانون المالية لسنة 2002 وأصبح

تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية فرع: اقتصاديات المالية

والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2009-2010.

<sup>197</sup>- المواد (263-263 مكرر 3) من قانون الضرائب والرسوم المماثلة، المرجع السابق.

<sup>198</sup>- مثلا رخصة البناء تعريفه يتراوح بين 1500 إلى 20000 دج، رخصة تقسيم قطعة أرض من أجل البناء من 800 إلى 8000 دج،

التقسيم من أجل الإسكان بين 800 إلى 4000 دج، التقسيم من أجل النشاط التجاري والصناعي يبدأ من 3000 إلى 8000 دج،

رخصة التهديم 100 د للتر المربع، شهادة الموافقة الخاصة بالتجزئة والعمران فتعريفها، من 500 إلى 2500 دج بالنسبة للموافقة،

من 500 دج بالنسبة لشهادة التجزئة والعمران، ويخصص كامله للبلدية.

<sup>199</sup>- بوبريالة محمد عبدو، "الإصلاح الضريبي"، المرجع السابق، ص-ص، 112.

المعدل العادي 17 % والمعدل المنخفض 07 %، وهو يمثل نسبة 85 % من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة ويعد ثان مورد بعد الجبائية البترولية أما النسبة الباقية 15 % توزع بين البلدية 5 % والصندوق المشترك للجماعات المحلية 10 % وهذا عندما يتعلق الأمر بالعمليات المنجزة عند الإسترداد، أما العمليات في الداخل فإن النسبة 15 % تخصص كاملة للصندوق المشترك للجماعات الإقليمية<sup>200</sup>. **رسم الذبح:** هذا الرسم يحصل لصالح البلديات بمناسبة ذبح وسلخ الأنعام والمواشي... وتعريفه الحالي النافذ للرسم هو 05 دج للكيلو غرام من اللحم، يخصص منه 5.1 دج لصندوق الأموال الخاصة المقيدة في الحساب رقم 302-070 أموال الحماية الصحية للأنعام، والمبلغ الباقي 5.3 دج يخصص للبلدية. **الرسم على الذمة المالية:** يخضع لهذا الرسم الأشخاص الطبيعية التي تملك عنوانا ضريبيا بالجزائر والتي لها أموالا وحقوقا بالجزائر أو خارجها، والذي يكون معدله الهامشي أكثر من 5 % على أساس ضريبي يفوق 50 مليون دج وناتجه يتوزع كالآتي: 60 % لميزانية الدولة، 20 % لميزانيات البلديات و 20 % مخصص لحساب التخصيص الخاص المقيد في الحساب رقم 302-050 المعنون الأموال الوطنية للسكن<sup>201</sup>. **الدمغة الجبائية على السيارات:** يخصص لهذا الرسم كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة، تعريفه يتغير حسب نوع السيارة وسنة بدأ استعمالها حسب جدول لا يتراوح من 300 الى 15000 دج، ناتج الدمغة على أساس 80 % إلى مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية و 20 % الباقية تدفع إلى ميزانية الدولة. **المنتوجات الضريبية المحلية المخصصة للجماعات المحلية بمقتضى قانون المناجم<sup>202</sup>** ويشمل، **ضريبة الاستخراج:** يدفع رسم الاستخراج على أساس تصريح وصريح في تاريخ أقصاه 31 مارس من كل سنة طبقا للسنة المالية الماضية لقابض الضرائب المختص، يوزع هذا الرسم بنسبة 80 % لصالح أموال الذمة المنجمية العامة والباقي 20 % لمصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، **الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية:** يحصل هذا الرسم طبقا لرسم جدول، حيث يدفعها أصحاب رخص الاستغلال وحائزي سندات الامتيازات المنجمية ويدفع على مساحة الامتياز إلى قابض الضرائب المختص، ويوزع ناتجه بنسبة 50 % لصالح أموال الذمة العمومية و 50 % لصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية، **الضريبة على أرباح المناجم:** تخضع لهذه الضريبة كل المؤسسات التي تستغل المناجم المعدنية، ويحدد معدله بنسبة

<sup>200</sup> - **عولمي بسمة،** "تخصيص نظام الإدارة والمالية المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص، 271 وما بعدها.

<sup>201</sup> - المواد (274 - 282) من قانون الضرائب والرسوم المماثلة.

<sup>202</sup> - **بودريالة محمد عبود،** المرجع السابق، ص، 115.

33 % وهو موزع 30 % لصالح ميزانية الدولة، 3 % لصالح الجماعات المحلية. الضريبة الجزائرية الوحيدة: حسب المادة (282) من القانون رقم 06-24<sup>203</sup>، تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعوض على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة وكذا الرسم على النشاط المهني، ويطبق هذا الرسم على الأشخاص الطبيعيين الممارسين للنشاطات التجارية والحرفيين الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوية 03 ملايين دج وهذا باقتطاع نسبة 6 % تمثل قيمة هذه الضريبة لترتفع إلى 12 % بالنسبة للأشخاص الطبيعيين الممارسين لأنشطة وخدمات تابعة لفئة أرباح الصناعية والتجارية بنفس رقم الأعمال السابق، ويوزع ناتجه على البلدية بنسبة 40 %، والولاية 5 %، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5 % . وترجع 50 % للدولة وللغرفة التجارية والصناعية والغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والحرف بنسبة قليلة. الرسم على الأطر المطاطية والزيوت والشحوم: هي رسوم أحدثت بموجب المادة (60) من القانون رقم 05-16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، فبالنسبة للرسم على الأطر المطاطية يوزع 15 % للخزينة العمومية، 25 % للبلديات و 50 % للصندوق الوطني للبيئة و 10 بالمائة للصندوق الوطني للتراث الثقافي أما الرسم على الزيوت والشحوم حددته المادة (61) ب 12500 دج عن كل طن تعود منها 15 % للخزينة العمومية، 35 % للبلدية و 50 % للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث<sup>204</sup>.

#### ثانيا - الموارد الغير الجبائية (الخارجية)<sup>205</sup>:

تتكون هذه الموارد من الأملاك والقروض والإعانات التي تقدمها الدولة، تأتي عملية الاعتماد على هذه الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند

<sup>203</sup> - المادة (282 مكرر حتى مكرر 6) من قانون الضرائب والرسوم المماثلة، المرجع السابق، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2006.

<sup>204</sup> - علو وداد، اشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص، 29، ابراهيم يامة، "مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلدية في تحقيق التنمية على المستوى المحلي" مجلة العلوم الإنسانية، العدد السادس 2016، ص-ص، 253-269، راجع أيضا، سي يوسف أحمد، اللامركزية في الجزائر واقع وأفاق، المرجع السابق، 93 وما بعدها.

<sup>205</sup> - تفصيل أكثر راجع، علو وداد، اشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص، 57 وما بعدها، "ان الموارد المالية غير كافية لتحقيق التنمية المحلية وهذا راجع لعدم وجود عدالة توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية، مما أدى الى افتقار معظم البلديات الى الموارد الجبائية، ومن ثم اختلال التوازن المالي للجماعات المحلية، الأمر الذي نتج عنه تدخل الأجهزة المركزية للنهوض بالتنمية المحلية"، أنظر أيضا،

الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية<sup>206</sup>، وهي تتمثل أساساً في: موارد المتحصل عليها من الأملاك المتنازل عليها للبلديات، والموارد الناتجة عن الاحتياطات العقارية<sup>207</sup>، وتتميز هذه الموارد بالجزائر رغم تنوعها الكبير بقلّة مردوديتها، إذ لم تتجاوز عائدات هذه الأملاك بين سنتي 1995-1999 بالنسبة للبلديات 16.5 مليار دج وبالنسبة للولايات 1.1 مليار دج، وتعتبر هذه المردودية ضعيفة وأسبابها هي قلة الاهتمام بالأملاك المحلية وإهمالها وسوء استغلالها<sup>208</sup>، القروض<sup>209</sup>: تلجأ المجموعات المحلية من أجل تغطية نفقات المشاريع إلى قروض الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط الذي أنشئ سنة 1964<sup>210</sup>، وابتداء من سنة 1975 هناك نظامان للقروض تستفيد منها الجماعات المحلية، القرض الذي يمنحه الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والقرض الذي يمنحه القرض الشعبي الجزائري، وبصدر المرسوم رقم 85-85 مؤرخ في 1985/04/30، المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية والذي أصبح يمول الجماعات المحلية بمختلف أشكال القروض<sup>211</sup>. الإعانات: بسبب ضعف الموارد الذاتية تلجأ الجماعات المحلية إلى الإعانات المركزية<sup>212</sup>، وحسب المواد (134) من قانون رقم 90-08، و148 من القانون رقم 90-09) تقدم للبلديات والولايات إعانات من أجل غرض: عدم مساواة مداخيل البلديات والولايات، عدم كفاية المالية للنفقات الإلزامية، الأهداف الرامية للحاجيات المتناسبة والمهام المخولة لها قانوناً استناداً إلى مخطط الولاية والبلدية، وهذا ما تؤكد أيضاً المواد (172 من قانون 11-10، 154 من قانون 12-07) تقدم الإعانات من طرف الدولة لعدم كفاية المداخيل البلدية والولاية مقارنة بمهامها وصلاحياتها، النفقات الإلزامية، النفقات

<sup>206</sup> - عولمي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة والمالية المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص-ص، 272 و273.

<sup>207</sup> - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص-ص، 165-166.

<sup>208</sup> - تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟، المرجع السابق، ص، 102.

<sup>209</sup> - أكدت قوانين الإدارة على أن البلديات والولايات تلجأ إلى القروض لتغطية نفقات المشاريع، حسب المواد (259 من الأمر 67-24، 114 من الأمر رقم 69-38، 146 و163 من القانون رقم 90-08، 132 من القانون رقم 90-09، 170 من القانون رقم 11-10، 151 من القانون رقم 12-07)، سي يوسف أحمد، اللامركزية في الجزائر واقع وأفاق، المرجع السابق، ص، 97.

- يمكن للجماعات الإقليمية الحصول على القروض لتمويل مشروعاتها وسد حاجيتها، وذلك بشروط، متعلقة بالمشروع (المشاريع التنموية والذي يدخل فوائد)، ومتعلقة بالجماعة الإقليمية طالبة القرض (استشارة الدولة والسلطة الوصية)، والرقابة الممارسة من طرف الدولة لمنح هذا القرض، علو وداد، المرجع نفسه، ص، 73 وما بعدها، شكلاط رحمة، "مدى وجود لامركزية ادارية في الجزائر"، المرجع السابق، ص، 32 وما بعدها.

<sup>210</sup> - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص، 167.

<sup>211</sup> - تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص، 102.

<sup>212</sup> - كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص، 351.

المرتبطة بقوة قاهرة، لأهداف المستوى المطلوب بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً، نقص القيمة لإيرادات الجبائية البلدية والولاية وسيما في إطار التشجيع على الاستثمار، وهذا وتوجه من أجل الغرض. وتتمثل هذه الإعانات: **إعانات المخططات للتنمية (P C D)**: لقد عرفت مخططات التنمية المحلية تطورات قانونية، كان الهدف منها اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الموروث عن الفترة الاستعمارية كبرنامج التنمية الصناعية وبرنامج نفقات التجهيز المحلي وبرنامج التشغيل الكامل، ونظرا للنتائج المتفاوتة التي سجلت عند تنفيذ هذه البرامج لجأت السلطة إلى العمل على توحيدها قانونيا من خلال المخطط البلدي ومخطط الحديث الحضري وكان ذلك بالمرسوم رقم 73-136 المؤرخ 1973/08/09، المتعلق بشروط تسيير وانجاز المخططات للبلدية للتنمية، من خلال هذا الإطار القانوني تولى المشرع تحديد شروط التسيير والإنجاز في تسجيل الاعتمادات المالية لفائدة الوالي ضمن رخصة البرنامج لكل ولاية والتي تشكل الحد الأعلى للنفقات المسموح بها استعمالها من قبل الأمر بالصرف<sup>213</sup>، وتبلغ الإعانة المالية إلى رئيس البلدية عن طريق مقرر اعتماد الدفع الذي يحدده مضمون المشروع ومبلغه الإجمالي والمبلغ السنوي. أما القسم الثاني من المرسوم فقد خصص لشروط الإنجاز من خلال تحديد طرق الإنجاز كالاستغلال المباشر أو عن طريق المنافسة بدعوة المؤسسات العمومية. ومن هنا كانت هذه الإعانة مشروطة ومركزية بحيث يقتصر دور الجماعات المحلية على اقتراح المشاريع التي يجب أن تتماشى وأولويات المخطط الوطني<sup>214</sup>، وهذا ويضاف إلى هذه الإعانات، **إعانات البرامج القطاعية للتنمية (P S D)**، هي إعانات ومساعدات تقدم للولايات في إطار البرامج القطاعية اللامركزية، بنسبة 3% من الناتج الداخلي الخام الإجمالي وتستهدف هذه

<sup>213</sup> - المادة (06) من القانون رقم 90-21، المؤرخ ي 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 15 صادر في 15 أوت 1990.

<sup>214</sup> - **كراجي مصطفى**، "أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص، 250 وما بعدها.  
- وكل هذه الشروط تعبر عن مدى تدخل السلطات المركزية في الشؤون المالية المحلية، مما يزيد من تبعية الجماعات المحلية لها الى درجة أنه يتعذر في بعض الحالات على البلدية التفكير في مشروع تنموي الا اذا تأكدت من مساعدات الدولة لها، **شكلاط رحمة**، المرجع السابق، ص، 33، تفصيلا أكثر، حول المخطط البلدي للتنمية، من حيث، تعريفه وأهدافه، اعداده وتنفيذه، التمويل والتقييم، طالع، **أونيسي ليندة**، "المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية"، **مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية**، جامعة خنشلة، -العدد التاسع- جوان 2016، ص-ص، 226-243.

- حول دور المنتخب في التنمية المحلية والوطنية (المشارك فقط)، إضافة إلى مصادر هذه التنمية (الضعيفة)، راجع، **ماتلو الطيب**، "دور المنتخب في التنمية"، **مجلة الفكر البرلماني**، العدد 12 أبريل 2006، ص، 124 وما بعدها.

الإعانات أساسا الفصول المتعلقة بالتربية والري والطرق الولائية والتجهيز والتزويد بمياه الشرب<sup>215</sup>. وغنى عن البيان أن مساعدات الدولة تقع من أجل سد العجز المالي المحلي. حيث تسمح المساعدات بإعادة توازن الميزانية ولكنها تهدد في نفس الوقت الاستقلال المحلي تطبيقا لقاعدة "من يدفع يقود" « Ce lui qui paie commande »<sup>216</sup>. يضاف إلى هذا أيضا، إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية<sup>217</sup>: يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري<sup>218</sup>، يتمتع بالشخصية المعنوية واستقلال المالي ويخضع إلى وصاية وزير الداخلية. يتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات والولايات. وتتكفل صناديق الضمان بتغطية النقص في حصيلة الضرائب المتوقعة وكل ما يتقدم بقسم التسيير بينما صناديق التضامن بتغطية نفقات التجهيز والاستثمار ومنح الإعانات الاستثنائية وتخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية. وما يهم من إعانات التي يمنحها الصندوق هي إعانات التجهيز والاستثمار بهدف تحقيق برامج التنمية المحلية وتقدر نسبتها ب 40 % على أن يدفع ربع هذه الاعتمادات للجماعات المحلية الفقيرة. وتستفيد البلديات ب 75 % من مجموع الإعانات في حيث تستفيد الولايات بنسبة 25 % نظرا لقدرة التمويل المتوفرة لها مقارنة بالبلديات. إن الشيء الذي يجعل إعانة الصندوق المشترك للجماعات المحلية إعادة مركزية ومشروطة هو الإجراءات والشروط المرتبطة بمنح هذه الإعانة. ومنها على سبيل المثال مراعاة مساحات الجماعات المحلية ووضعية الممتلكات المنتجة ومعدل

<sup>215</sup> - تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة؟، المرجع السابق، ص، 103.

<sup>216</sup> - مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية، ص، 168.

<sup>217</sup> - أنظر شريف اسماعيل، "اشكالية الجباية المحلية في تمويل البلديات والجماعات المحلية الواقع الرهان والتحديات"، المرجع السابق، ص، 31 وما بعدها، فيما يخص تدخل الصندوق في إطار مهمة الضمان والتضامن للجماعات المحلية من سنة 2001 إلى 2012، ومساهمته لإعادة التوازن ماليًا وتغطية العجز في التحصيل وتعويض ناقص القيمة الجبائية، شباب سيهام، "موقع الجباية من ميزانية البلديات في الجزائر"، ص، 111 وما بعدها، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.asjp.cerist.dz>، أطلع عليه يوم 15 فيفري 2018، وحول العجز على مستوى الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، "ان العدد المتزايد والكبير للبلديات العاجزة، وان كانت هذه الظاهرة متواجدة على ثلاثة قرون تقريبا الا أن الجديد فيها أنها بلغت مستويات لا يمكن بأن حال من الأحوال التغاضي عنها ففي سنة 1986 ومن مجمل 1541 بلدية على المستوى الوطني حققت 52 بلدية عجزا موازيا، ليرتفع العدد ويبلغ مستوى قياسيا سنة 2000 ب 1200 بلدية عاجزة ماليًا، وحتى بالأمس القريب والمقصود 2012 فقد سجلت 460 بلدية عجزا في ميزانيتها، تكليف الصندوق بدفع اعانات تسيير الحرس البلدي والتي تتعدى في الغالب 40% من ميزانيتها، الغء ضريبة الدفع الجرافي حيث كانت تستأثر حصة الأسد ب 70% من إيراداته".

<sup>218</sup> - المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج ر عدد 45، صادر في 05 نوفمبر 1986، راجع أيضا، سي يوسف أحمد، اللامركزية في الجزائر واقع وأفاق، المرجع السابق، ص، 98.

النمو المحلي. كما تتخذ وزارة الداخلية تعليمات سنوية تحدد اجراءات منح الإعانة تتماشى وأولويات المخطط الوطني ويبقى اختصاص الهيئات المحلية في هذا المجال باقتراح المشاريع التي ترغب في انجازها بالاشتراك مع المصالح التقنية التي تختص بوضوح الاستثمارات التقنية للمشروع والغلاف المالي المحتمل. وتقيد الإعانة عند الموافقة باسم الوالي وتدفع للهيئات المحلية بمقرر من الوالي يحدد مضمون المشروع وغلافه المالي<sup>219</sup>.

### الفرع الثاني

#### أسباب عدم فعالية مالية الجماعات الإقليمية:

بالرغم من اعتراف المشرع بأن للجماعات المحلية لها موارد خاصة تتمثل في الضرائب الذاتية والغير الذاتية، إلا أن ذلك يبقى بعيد المنال نظرا لعدم مواكبتها للتنمية المحلية<sup>220</sup>، فمثلا تركز مالية البلديات بشكل أساسي على المداخيل الجبائية، حيث أن هذه الأخيرة تشكل أكثر من 90 بالمائة من ميزانية البلديات، بينما لا تتعدى إيرادات أملاكها نسبة 10

<sup>219</sup> - كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص-ص، 351-350.

- ان المشرع الجزائري بعد أكثر من سنة على انشاء الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، فقد استبدل بصندوق الضمان والتضامن صراحة بموجب المادة 70 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 بعدما أكدت المادة 3 و2 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 19 لسنة 2017، يدير هذا الصندوق مجلس توجيه ويسيره مدير عام معين بمرسوم من طرف وزير الداخلية ومزود لجنة تقنية ويرأسه وزير الداخلية أو ممثله ويضم 20 عضو وله لجنة تقنية تتشكل من 9 أعضاء يتم تعيينهم من طرف وزير الداخلية بقرار، وتكلف اللجنة بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه، تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير 60%، التجهيز والاستثمار 40%، وضعايات تعويض نقص القيم الجبائية من طرف صندوق الضمان، ويتكفل صندوق الضمان بتحصيل موارده المتمثلة في المساهمات السنوية الإجبارية للبلديات والولايات، والتي تحدد نسبتها كل سنة بقرار مشترك من وزير المكلف بالداخلية ووزير المالية، وقد حددت نسبة مساهمات البلديات والولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية بالنسبة لسنة 2015 ب 2% حيث تطبق هذه النسب تقديرات الإيرادات الجبائية التي تحتوي عليها بطاقة الحساب التي تبلغها مصالح الضرائب للولاية؟، ويقوم الصندوق التضامن بأهم العمليات المالية لصالح البلديات وكذا الولايات، العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها، توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة والوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية، منح اعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي، عصام صياف، "صندوق التضامن والضمان ودوره في تمويل البلديات في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، 11 جوان 2017، ص، 967 وما بعدها.

<sup>220</sup> - أنظر أيضا الملحق المتعلق بإصلاح الجباية والمالية المحليتين في الصفحة 143 من هذا البحث.

بالمائة، فأهمية إشكالية النظام الجبائي تتحدد بحجم نسبة هذه الموارد إلى ميزانية البلديات<sup>221</sup> وعلى ذلك توجد أسباب عدم فعالية مالية الجماعات المحلية بمحدودية النظام الجبائي المحلي (أولا)، إضافة إلى ضعف الموارد الغير الجبائية (ثانيا)، إضافة إلى اشكالية تنظيم وتسيير مالية الجماعات المحلية (ثالثا).

أولا: أسباب متعلقة بالنظام الجبائي المحلي الذاتي<sup>222</sup>: حسب التقرير النهائي للجنة الوطنية للإصلاح الجبائي المقدم سنة 1989 خلصت إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة يشكل 75 بالمائة بينما النسبة المخصصة للجماعات المحلية لا تمثل سوى 25 بالمائة من مجموع الإيرادات قبل الإصلاح الجبائي سنة 1992، غير أنه وبعد الإصلاحات الجبائية بدأت تعرف هذه النسبة انخفاض إلى حدود 19 بالمائة سنة 2003، دون أن تتعدى بأي حال من الأحوال نسبة 24 بالمائة سنة 2006، وعليه تبقى هيمنة الدولة على الموارد الجبائية مستقرة ودون مراجعة، فكيف يمكن إحداث تنمية محلية بالإبقاء على هيمنة الدولة على المصادر المالية<sup>223</sup>، فعلى هذا يقول أحدهم، أن المشرع الجبائي قد أفرغ محتوى الاستقلال المالي كأداة تساهم في تحقيق متطلبات التنمية، نتيجة المردود الضعيف للجباية المحلية<sup>224</sup>، وبدليل استحواد الدولة على أهم الموارد الجبائية والأكثر مردودية والتي تأخذ نسبة أكبر منها عند التحصيل مثلا (الرسم على القيمة المضافة، الضريبة على أرباح الناجم، الضرائب على الأجور...)،<sup>225</sup> إضافة إلى هذا ظهور مردودية ضعيفة للجماعات الإقليمية بالنسبة إلى الموارد المخصصة كليا للجماعات الإقليمية والسبب في ذلك ضعف مردوديتها والتحصيل (التهرب والغش الضريبي)<sup>226</sup>، فمن خلال سنة

<sup>221</sup> - بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، المرجع السابق.

<sup>222</sup> - تفصيلا أكثر حول الأسباب الداخلية "الذاتية" لتفاقم العراقل المالية للجماعات المحلية، والتي تكمن في عدم فعالية الرقابة على الميزانية وزيادة حجم النفقات مقارنة بالموارد المالية المحلية، علو وداد، اشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص، 105 وما بعدها.

<sup>223</sup> - بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، المرجع نفسه، أنظر أيضا بودريالة محمد عبده حول تطور ونقل النظام الضريبي المخصص للجماعات المحلية، المرجع السابق، أنظر أيضا الجدول (3) من الملحق المتعلق بإصلاح ودعم مالية الجماعات المحلية، ص، 140.

<sup>224</sup> - منار مصطفى، "دور الجباية في تحقيق التنمية المحلية بالمغرب"، المرجع السابق، ص، 31.

<sup>225</sup> - أنظر (أولا) من الفرع الأول من المطلب الثاني، أنظر أيضا، علو وداد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المرجع السابق، ص-ص، 270-295. حول التعقيدات الجبائية المحلية في الجزائر.

<sup>226</sup> - تيسمبال رمضان، نفسه، ص، 109، عولمي بسمّة، المرجع السابق، ص، 273، شباب سيهام، المرجع السابق، 114 وما بعدها.

1997 إلى سنة 2012، ارتفعت البلديات العاجزة من 52 بلدية إلى 1090<sup>227</sup>، ويضاف إلى هذا لم يوجد معيار موضوعي في توزيع الجباية المحلية، لأن الدولة هي التي تحتكر في تحديد وتوزيع الموارد الجبائية للجماعات المحلية لتمويل ميزانياتها. فمثلا حين ارتفعت ميزانية الدولة إلى أكثر من 100 %، لم تتجاوز لم تتجاوز الميزانيات المحلية إلا بنسب قليلة. كما أن استثمار المجموعات المحلية لا يتجاوز الحد الأدنى وهو 20 % الذي تنص عليه القوانين، بسبب صرف مواردها في الخدمات الأخرى العادية. ولا تتلقى الجماعات المحلية سوى 10 % من المصادر المالية في حين تتفرد الدولة ب 90 % من هذه المصادر، وأما من ناحية تأسيس الضريبة فلقد أوكل المؤسس الدستوري مسألة إحداث الضرائب والجبايات والرسوم وتحديد أساسها ونسبها للسلطة التشريعية، فالضريبة تخضع لقواعد محددة في إطار قانون المالية الذي يؤكد مشروعية الضريبة ثم يأتي دور القوانين العادية، فالجماعات المحلية لا يد لها في تأسيس الضريبة وتحديد وعائها مما يؤدي إلى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية ويبقى دور المنتخبين المحليين في مجرد التصويت على النسب المحددة من طرف الدولة، وأما من ناحية تحصيل الضرائب (الإرادات) فأمرها يقع على الجهاز المعين التابع للسلطة المركزية<sup>228</sup> سواء أمين خزانة البلدية وأمين خزانة الولاية حسب المواد (172 من قانون رقم 90-08، والمواد 205 و206 من قانون 10-11) والمادة 173 من قانون الولاية رقم 12-07، والمادة 155 من قانون رقم 90-09. وعلى ذلك يتبين من خلال دور المنتخبين المحليين لا دخل لهم في تحصيل الضريبة المحلية وهذا فيه مساس بالاستقلالية المحلية، على اعتبار أن الميزانية من مرحلة إعدادها إلى غاية التنفيذ محتكرة من طرف الدولة<sup>229</sup>.

- تعاني الرسوم المحلية من عدم تناسق تأسيسها وتحصيلها، والذي أظهر خلل مالي ذا طابع هيكلية هو المتسبب في ديون البلديات والمقدر ب 22 مليار دج في عام 2000 والذي تم امتصاصه بفضل مساهمة الدولة، محاضرة دحو ولد قابلية، الوزير المنتدب لدى وزير الداخلية والجماعات المحلية، مكلف بالجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث جوان 2003، ص، 103 وما بعدها.

<sup>227</sup> شوقي جباري، عولمي بسممة، (تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية)، المجلة الجزائرية الاقتصادية والتنمية، 20 جوان 2015، متوفر على الموقع الإلكتروني <http://www.revues.univ-ouargla.dz> ، أطلع عليه يوم 05 جوان 2017، أنظر أيضا، عولمي بسممة، مهري عبد المالك، "تبعية الموارد الجبائية للسلطة المركزية وأثارها على عجز البلديات في الجزائر - بالإشارة إلى بلديات ولاية تبسة"، ص، 130 وما بعدها، حول أثار احتكار السلطة المركزية لتوزيع الموارد الجبائية على عجز البلديات، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.asjp.cerist.dz> ، ص، 130 وما بعدها، أطلع عليه يوم 10 ماي 2018.

<sup>228</sup> - برازة وهيبية، "محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية"، المرجع السابق، ص-ص، 244-257.

<sup>229</sup> - "ان الجماعات المحلية وعلى الرغم من تمتعها بمصادر خاصة بها وحقها في تسيير شؤونها المالية، فان الدولة تمتلك السلطة في تأسيس الضرائب وتحديد القاعدة الخاضعة للضريبة المحلية، ومنه لا يبقى هناك أي معنى للجباية المحلية؟ مما حتم على الجماعات

ثانياً - أسباب متعلقة بضعف الموارد الغير الذاتية: إن الموارد الغير الجبائية المكرسة للجماعات الإقليمية يقول أحدهم فيها: تبقى شبه منعدمة<sup>230</sup>، إضافة إلى ذلك أن هذه الإيرادات لم تتجاوز منذ سنة 1995 إلى سنة 2000 نسبة 6.95 % من إيرادات التسيير ومن هنا يفرض تحيين واثمين الموارد المحلية<sup>231</sup>، إضافة إلى هذا ظهور العجز على مستوى الصندوق المشترك للجماعات المحلية<sup>232</sup> في الآونة الأخيرة، والذي أوكلت له مهمة إعادة التوازن لميزانيات الجماعات المحلية والممول أصلاً من بعض الاقتطاعات الإجبارية من الميزانيات المحلية ونسب بعض الرسوم والضرائب، ظهر هذا العجز لأسباب ثلاثة: العدد المتزايد والكبير للبلديات العاجزة، تكليف الصندوق بدفع إعانات تسيير الحرس البلدي والتي تتعدى على الغالب 40 % من ميزانيته، إلغاء ضريبة الدفع الجزافي حيث كان يستأثر بحصة الأسد 70 %. فمن سنة 1986 إلى 1993 كانت نسبة التغطية مطلقة أي أن الصندوق كان يغطي العجز بنسبة 100 % وابتداء من 1994 بدأت نسبة التغطية تتراجع إلى حدود 68 % ويعزى هذا الصندوق هذا التراجع من سنة 1994 إلى تحمله لأعباء الحرس البلدي التي أوكلت إليه بموجب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995 التي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي إلى أن وصلت نسبة التغطية إلى حدود 56.51 بالمائة سنة 1999<sup>233</sup>، وما يهدر الاستقلالية المحلية أيضا الإعانات التي تقدم من طرف الدولة، لأن "الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية تأخذ مكانة هامة جدا في ميزانياتها. ومن الطبيعي أن تجر هذه الإعانة الجماعات المحلية إلى تبعية اتجاه

المحلية اللجوء الى مصادر أخرى كالإعانات وذلك من أجل التخفيف من حدة الصعوبات التي تعاني منها عن اصلاح الجباية المحلية واعطائها مكانتها في تحويل التنمية المحلية ضمان الأمان لا في تنمية محلية ناجمة"، أنظر أيضا، بن ورزق هشام، "البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية"، المرجع السابق، ص، 13، والذي يقول: "أن اشكالية تبعية المالية للبلديات نحو السلطة المركزية، عجز وقلة الموارد وتطور الأعباء، التوزيع الغير العادل للإيرادات الجبائية، تبعية البلدية على مستوى تأسيس أو قبض الضرائب وذلك أن فرض الضريبة من اختصاص حصري للسلطة التشريعية، تجاهل قانون 84-09 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد الوضعية المالية السلبية لعدد كبير من البلديات، تحت تأثير مجموعة من العوامل السياسية والعشائرية...".

<sup>230</sup> - ماتلو الطيب، "نظرة المنتخب لإصلاحات المالية من التسيير المحلي الراشد"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث جوان 2003، ص-ص، 129-132.

<sup>231</sup> - تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص، 112، أدى عشوائية التقسيم الإقليمي للبلاد لسنة 1984، ونقائص النظام الجبائي المحلي الى تفاقم العراقيل للجماعات المحلية أيضا، علو واداء، اشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص، 144 وما بعدها، أنظر أيضا، الجدول (2) من الملحق المتعلق بإصلاح ودعم الجماعات المحلية، ص، 140 وما بعدها.

<sup>232</sup> - أنظر الجدول (1) من الملحق المتعلق بإصلاح ودعم مالية الجماعات المحلية، ص، 140 وما بعدها.

<sup>233</sup> - بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، المرجع السابق.

الدولة التي مولتها<sup>234</sup>، فمن خلال سنوات 2001 إلى 2007 اعتمدت الجماعات المحلية على هذه الإعانات التي تقدمها الدولة بنسبة كبيرة بمعدل لا يقل من 80 % مقارنة بعائداتها الجبائية والأملاك والتي تمثل فقط 20 % من الموارد<sup>235</sup>، إضافة أن استفادة الجماعات المحلية من هذه الإعانات المركزية إنما يكون ضمن إطار قانوني محدد مسبقاً يتجلى في تحديد إجراءات منح الإعانة وكيفية إنفاقها وأشكال الرقابة عليها لضمان حسن استغلالها بما يتماشى والصالح العام. وتهدف السلطة المركزية إلى التعبير عن الاستقلالية المحدودة للهيئات المحلية باحتفاظها بحق الإشراف والتوجيه وقد أحسن الأستاذ « Pizani » عندما عبر عن ذلك بقوله "يُعلم أن الدولة لا تمول إلا إذا تحكمت"، ومن هنا يظهر أثر ذلك في الاستقلالية من خلال مايلي<sup>236</sup>: **توجيه القرار المحلي**، (مثلاً التمويل المركزي للاستثمارات والتهيئة المحلية)، **تخصيص الإعانات**، مثلاً الاختصاص المالي السنوي الموجه لقسم التسيير والتجهيز والاستثمار للجماعات الإقليمية حسب المواد (167 من القانون رقم 90-08، 152 من القانون رقم 90-09، والتعديل الأخير لقانون الإدارة المحلية حسب المواد 212 من القانون 11-10، 177 من القانون رقم 12-07)، **تخطيط التنمية المحلية**، وإدراجها ضمن المخطط الوطني من حيث الاستثمارات المحلية وتحديد الأولويات وضمن عملية التهيئة العمرانية)، ضف إلى ذلك **رقابة النشاط التنموي**، على سبيل المثال الرقابة التقنية التي تمارسها المصالح التقنية من خلال التأشير التقنية على كل المشاريع ومتابعتها. كما يلتزم كل من رئيس البلدية والوالي في إطار المخططات البلدية للتنمية بإرسال تقارير دورية للسلطة الوصية عن نسبة استهلاك الاعتمادات المالية ونسبة الإنجاز المادي للمشروع، أما في إطار إعانة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، أنشأ المشرع لجنة مركزية لمتابعة إعانات التجهيز والاستثمار تضم ممثلين عن وزارة الداخلية والمالية والتخطيط والتهيئة العمرانية وذلك بالإضافة إلى التقارير الدورية .

**ثالثاً - أسباب متعلقة بالتنظيم والتسيير:** من بين هذه الأسباب سبب، إشكالية التنظيم الإقليمي للدولة: حيث جاء التقسيم الإقليمي للدولة لسنة 1984 بإضافة مجموعة من الولايات والبلديات،

<sup>234</sup>- DE LAUBADERE André et VENEZIA Jean Claude et GUEMET Yves, Droit administratif, Op.ci, p, 148, « Les subvention de l'Etat aux collectivités local, entraine une place très importante dans les budget des collectivités. Naturellement cette aide entraine une dépendance à l'égard de l'Etat qui la fournit ».

<sup>235</sup>- تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص، 113.

- أنظر الملحق المتعلق ببرنامج دعم الجماعات الإقليمية لسنة 2014، ص-ص، 144 و145 من هذا البحث.

<sup>236</sup>- **كراجي مصطفى**، "أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، ص-ص، 348، علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص، 79 وما بعدها.

ولقد اتخذ هذا الإجراء في الوقت الذي قارب فيه برميل النفط 40 دولار (سنة 1985)، بحيث ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية العادية تعوض عن الجباية البترولية. غير أن التقسيم الإداري الجديد أفرز عدة سلبيات منها: زيادة في عدد البلديات القروية عديمة الدخل لا تتركز على أي حياة اقتصادية أو مالية 3/2 البلديات العاجزة ريفية، ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد، لم يصاحب هذا الإجراء وسائل لترقية استثمار في هذه البلديات وبالتالي خلق العمالة. انخفاض الحاد لأسعار البترول الذي شهدته سنة 1986 والذي أدى إلى انخفاض عائدات الجباية البترولية إلى 54.16 بالمائة انعكس سلبا على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية. تم تشتيت الحصيلة الجبائية حيث أن الحصيلة التي كانت توزع على 704 بلدية و 31 ولاية أصبحت تتشارك فيها 1541 بلدية و 48 ولاية. فهذه الإجراءات الجديدة أدت إلى ظهور عدد من البلديات العاجزة ابتداء من سنة 1986، 1987، 1988 ب 52، 36 و 96 بلدية . وهكذا بدأ العجز ينمو عام بعد عام وأعباء الصندوق المشترك للجماعات المحلية تتزايد لمواجهة هذا العجز ولكن دون جدوى بحيث بدأ يتضاعف ابتداء من سنة 1990، من خلاله يظهر جليا أن عدد البلديات العاجزة تضاعف بحوالي 07 مرات من سنة 1990 إلى 2005 بينما في نفس الفترة تضاعف مبلغ العجز إلى قرابة 45 مرة، كما أن الولايات لم تسلم أيضا من هذا العجز وإن كان بنسب أقل . ويعتبر العجز المالي حادث استثنائي لميزانيات الولايات قليلا ما يحدث أكبر عدد مسجل كان سنتي 1997 و 1998 بسبع حالات ليتقلص إلى حالة واحدة لسنوات 2002، 2003 و 2005، ما كان ليحدث تزايد عدد البلديات العاجزة بهذه الكثافة لولا التقسيم الإداري الجديد الذي أحدث بلديات جديدة عاجزة بالنشأة، بلديات لا تستند إلى مورد مالي أو نشاط اقتصادي، بحيث كان القصد توسيع أجهزة الدولة لتشمل كل التراب الوطني، وتقريب الإدارة والخدمة العمومية من المواطن... فالتقسيم الإداري الجديد قد ساهم بقدر كبير في تفاقم أزمة البلديات العاجزة<sup>237</sup>، لذلك يقول الأستاذ "كاشير عبد القادر" في شأن قانون 1984 أنه قانون التخلف والذي أتى بمشاكل، فقد أنشأ بلديات وولايات بدون وسائل وإمكانيات مالية أو بجباية محلية وبضيف إلى ذلك أن هذا التقسيم الجديد لم يأخذ أثناء عملية التقسيم الإداري بمبدأ الحيطة والذي هو أساس لكل تقدم<sup>238</sup>، ليزيد عن ذلك الأستاذ "علي زيان محند واعمر": أن التنظيم

<sup>237</sup>- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، وهناك تطور

عجز الميزانية في (09) ولايات من سنة 1996 الى سنة 2005، ومما أدى بتدخل الصندوق المشترك لإعادة التوازن.

<sup>238</sup>- كاشير عبد القادر، "حول الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03 جوان 2003، ص-ص، 144-

الإقليمي الذي شرعت فيه السلطات العمومية في 1984، أنه تنظيم كرس تبعية البلديات للدولة كون أن البلديات المنشأة حديثاً مجردة من كل شيء هي لا تملك طاقات توليدية للموارد ولا تراثاً معتبراً ولا تعيش إلا بفضل المساعدات المالية التي تقدمها الدولة<sup>239</sup>. ومن خلال هذا ظهر على مستوى التقسيم الإداري الجديد عيوبه وسلبياته والذي كرس تبعية الجماعات المحلية نحو السلطة المركزية، وما يزيد عن هذا أيضاً وجود أسباب تتعلق بالتسيير وذلك بسوء وضعف التأطير البشري على مستوى الجماعات المحلية والتركيبية البشرية وثقل أعبائها فمثلاً تمثل الاعتمادات المخصصة لأجور ومرتببات الموظفين الدائمين 75 بالمائة من ميزانية التسيير حسب إحصائيات المديرية العامة للتوظيف العمومي. إضافة إلى الملاحظات المركز الوطني للدراسات التطبيقية من أجل التخطيط والذي أقر أن عدد أكبر من الأعوان التنفيذ والتحكم لم يستفيدوا من التكوين نحو 90 بالمائة منهم خلال سنة 2009.<sup>240</sup> ويضاف إلى هذا كله أن الموارد المحلية لها سوء التنظيم والاستغلال (حسب رأي الأستاذ الطيب ماتلو) هذا خاصة سنة 1981، التنازل الذي قامت به الجماعات المحلية لأملكها العقارية والتي كانت تنتج لها مداخيل ذاتية معتبرة، بموجب القانون رقم 81-01 المؤرخ ي 1981/02/07 والتي أثرت نتائجها في أزمة الميزانية المحلية<sup>241</sup>، إضافة إلى سوء استغلال الأملاك العقارية المتبقية للجماعات المحلية غير مستقلة ومهملة وبعضها الآخر مستغل بطريقة سيئة قد أدى سوء التسيير والتبذير المنتخبين إلى عجز وصل 18.850 مليار دج.

### الفرع الثالث

#### الرقابة المشددة على مالية الجماعات الإقليمية:

تخضع مالية الجماعات المحلية إلى رقابة سابقة وبعيدة تمارسها الأجهزة الوصية عليها من طرف القانون، وعلى ذلك تنص المادة الأولى الفقرة الأولى من القانون رقم 90-12<sup>242</sup>، على أن: "يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة

<sup>239</sup> - علي زيان محند واعمر، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، المرجع السابق، ص، 114، أنظر أيضاً في هذه النقطة، ماتلو الطيب، "مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03 جوان 2003، ص، 105.

<sup>240</sup> - بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، المرجع نفسه.

<sup>241</sup> - أنظر أيضاً، مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية في الجزائر، ص، 182، حول النقص النوعي للتوظيف العمومي إضافة إلى نفقاته المرتفعة في قسم التسيير.

<sup>242</sup> - مؤرخ في 15 أوت 1990، ج ر عدد 35، لسنة 1990.

والجماعات الإقليمية والمؤسسات ذات طابع الإداري"، وعلى ذلك تتمثل هذه الأجهزة القبلية التي تمارس هذه الرقابة المالية في المحاسب العمومي والمراقب المالي (أولا)، وأما الرقابة البعدية تتمثل في المفتشية العامة ومجلس المحاسبة (ثانيا).

أولا- الرقابة القبلية على مالية الجماعات المحلية (المحاسب العمومي<sup>243</sup> والمراقب المالي<sup>244</sup>):

يتمثل دور المحاسب العمومي حسب المواد (35، 36)، من القانون السابق، ودوره يكون أساسيا في عملية الدفع، أي تسديد النفقات التي التزم بها الأمر بالصرف وفقا لشروط محددة قانونا، بالإضافة إلى عملية تحصيل بعض الإيرادات الخاصة بالبلدية، ويتولى الرقابة المالية على كل العمليات المالية في البلدية أثناء تنفيذها باستثناء بعض العمليات المالية التي يتم دفعها بدون أمر مسبق والتي تكون موضوع تسوية بعد الدفع، وتتمثل هذه اختصاصات الرقابية في: مطابقة العملية مع القوانين واللوائح، التأشير على الأمر بالدفع، وفي منح التأشير للنفقات أو رفضها<sup>245</sup>،

وأما بالنسبة للمراقب المالي، يمارس الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من طرف الأمر بالصرف للبلدية عند البدء في تنفيذ ميزانية البلدية والقيام بمختلف التصرفات المالية وأثناء مرحلة الالتزام تحديدا، وهي تهدف إلى احترام شرعية النفقات الملتزم بها وبذلك تستبعد جميع الإيرادات من مجال تطبيق هذه الرقابة خلافا لرقابة المحاسب العمومي. كما تخضع لتأشير المراقب المالي حسب المواد (5، 6، 7) من المرسوم التنفيذي رقم 09-246 374 بالنسبة للنفقات

<sup>243</sup>- قد تضمنته المادة (172) من القانون رقم 90-08، والمادة (205) من القانون رقم 12-07.

- للتفصيل أكثر راجع، قادي نسيمة، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 103 وما بعدها، والتي تؤكد ضعف رقابة مجالس الشعبية المنتخبة بتقوية رقابة الجهة الوصية حول اعداد الميزانية وتنفيذها ومالية الجماعات المحلية، وحول الرقابة القبلية للمراقب المالي والتي تعتبر محدودية الفعالية، والمحاسب العمومي الذي يراقب تنفيذ الميزانية (الصرف والتحصيل)، وأيضا حول دور رقابة اللجان والمصلحة المتعاقدة على صفقات العمومية للجماعات الإقليمية (الداخلية والخارجية) ومدى تأثيرها، وأنظر أيضا، برازة وهيبية، نظام استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 288 وما بعدها، حول محدودية دور المجالس المنتخبة في تسيير وتنفيذ مالية الجماعات الإقليمية؟.

<sup>244</sup>- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 11 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 82، لسنة 1992، المعدل والمتمم.

<sup>245</sup>- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015، ص، 151.

<sup>246</sup>- مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 67، صادر في 19 نوفمبر 2009.

وقبل التوقيع عليها: مشاريع قرارات التعيين والترسيم والتي تخص أيضا الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين، مشاريع الجداول الأسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية، الجداول الأصلية الأولية التي عند فتح الاعتمادات وكذا المعدلة خلال السنة المالية، مشاريع الصفقات العمومية والملاحق ويعد تقرير سنوي في إطار رقابة الملائمة حول ظروف تسيير الميزانية كل (03) أشهر ويرسله إلى الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف في أن واحد... وهكذا نستنتج أن المحاسب العمومي والمراقب المالي لهم دور كبير في تنفيذ التصرفات المالية التي تقوم بها الجماعات المحلية. وهذا ويضاف إلى ذلك،

### ثانيا - الرقابة البعيدة للمفتشية العامة ومجلس المحاسبة على مالية الجماعات الإقليمية:

فبالنسبة للمفتشية العامة والتي أحدثت بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في أول مارس 1980، والذي أسندت لها صلاحية الرقابة التسيير المالي لكل المرافق والمؤسسات والجماعات العامة والمحلية وهذا حسب المادة الثانية منه، والتي تقوم بدورها بإعداد التقارير وإرسالها إلى السلطات الوصية وإلى مجلس المحاسبة، بعد ذلك عدل المرسوم سابق الذكر بالمرسوم التنفيذي رقم 08-272<sup>247</sup>، والذي ينص في المادة الثانية منه على أن: "تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة، والجماعات العمومية اللامركزية، والهيئات التالية...". ومن مهامها: التدقيق والتقييم، مهمة التحقيق والخبرات، كل التصرفات المالية القانونية التي تقوم بها البلدية والولاية<sup>248</sup>. وأما فيما يتعلق برقابة مجلس المحاسبة<sup>249</sup> والذي أتى به في دستور 1976 في المادة (190)، والذي عوض بالمادة (160) من دستور 1989، والمادة (170) من دستور 1996، إلى آخر تعديل للدستور الجزائري لسنة 2016، والذي تنص المادة (192) منه على أن: "يكلف مجلس المحاسبة بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية

<sup>247</sup> - مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 50، صادر في 07 سبتمبر 2008.

<sup>248</sup> - قادي نسيمة، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص، 160 وما بعدها.

<sup>249</sup> - أنشئ بقانون 05-80، مؤرخ في 01/03/1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر عدد 10، صادر 04/03/1980، معدل ومتمم بالقانون رقم 90-32، مؤرخ في 04/12/1990، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، ج ر عدد 53، صادر في 05/12/1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 95-20، مؤرخ في 17/07/1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، صادر في 23/07/1995، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 10-02، مؤرخ في 26/08/2010، ج ر عدد 50، صادر في 01/09/2010، تفصيلا أكثر في الموضوع راجع، أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2006-2007، ص، 11، وما بعدها.

والمرافق العمومية، وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة... والذي يعد تقرير سنوي يرفعه إلى رئيس الجمهورية والى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول"، وكما تضمنته مواد الإدارة المحلية (176 من القانون رقم 90-08، والمادة 157 من القانون رقم 90-09، و210 من القانون رقم 11-10، و175 من القانون 12-07)، على أن تخضع حسابات البلدية والولاية لمجلس المحاسبة وطبقا للتشريع الساري المفعول، وعلى هذا كله، تبقى الرقابة القبلية والبعدية على مالية الجماعات المحلية مشددة وواسعة المجال من طرف السلطة المركزية .

خاتمة

كرس المؤسس الدستوري الجزائري سواء قبل أو بعد الانفتاح السياسي مسألة النظام اللامركزي الإداري المترجم في صورة الجماعات الإقليمية وذلك في ظل النظام شكل الدولة البسيطة، هذا من أجل مساندة ومساعدة النظام المركزي الإداري في تسيير أمور الدولة (الوظيفة الإدارية) أي توزيع المسؤوليات بين السلطات المحلية والمركزية على السواء.

في مفهوم هذا النظام الإداري اللامركزي، يعتبر تقنية ادارية ثانية الى جانب النظام المركزي الإداري وكأداة لتوزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الهيئات المحلية والهيئات المركزية في ظل وجود رقابة السلطة المركزية على هذه الهيئات المحلية كأعضاء وكأعمال، غرضاً من عدم خروجها عن الستار القانوني الموجود في تلك الدولة والحفاظ على مبدأ المشروعية والذي هو غرض من وجود هذه الرقابة.

لهذا النظام اللامركزي الإداري أهداف ومن خلاله يحققها والذي يتمثلان في الهدف الإداري، والهدف السياسي وهو الغرض من وجوده، من خلال وجود سلطات ووظائف ادارية تمارس على المستوى المحلي ضمن نطاق جغرافي محدد.

في اطار نظام استقلالية الجماعات الإقليمية، فهذه الأخيرة تتمتع بمظاهر استقلالية أو بما يسمى - مبدأ الإدارة الحرة -، من خلال، وجود وحدات اقليمية، التمتع بالشخصية المعنوية، وجود مجلس منتخب، الاختصاصات المحلية (التقريرية والتنفيذية)، التمتع بمراد المالية ذاتية لمواكبة تلك الاختصاصات المحالة اليها، ضف الى ذلك تخفيف الرقابة المركزية على الهيئات المحلية (ضيق مجال تدخل السلطة المركزية على مستوى هذه الجماعات المحلية) وهذا غرضاً للحفاظ من استقلالية الجماعات المحلية وعدم التبعية نحو السلطة المركزية والتي تشبه بهيئات عدم التركيز الموجود في النظام المركزي الإداري سلطويا ورقابيا.

فمن خلال تحقق من الدساتير الجزائرية المعروفة، لم يتطرق المؤسس الدستوري الجزائري الى تبيان المركز الدستوري لهذه الجماعات الإقليمية، أي أنه لم يضمن مبدأ الإدارة الحرة، بل أتى بالنظام الإداري اللامركزي بشكل عام فلم يربطه بنظام استقلاليته على أساس مبدأ المساواة الى جانب النظام المركزي الإداري والذي فصل فيه بشكل مفصل ومعقد (الحفاظ على مكانة السلطات وعدم تداخلها)، ضف الى ذلك

غموض دور المؤسسة التشريعية (البرلمان) في التخصيص في شأن التشريع في النظام القانوني المتعلق بالإدارة المحلية رغم اقراره بهذا ولكن ليس بشكل صريح العبارة، عكس القانون المقارن سواء الفرنسي، التونسي والمغربي.

فنتطبيقا لمبدأ تدرج القانون، فالمشرع لا يشرع فيما لا يؤسس عليه، فتكريسا لعدم تضمين مبدأ الإدارة الحرة دستوريا، وغموض مركز السلطة التشريعية في شأن الإدارة المحلية، فقد ضمن المشرع نظام استقلالية الجماعات المحلية بشكل نسبي والذي نستنتج من خلال قوانين الإدارة المحلية، أي الجماعات الإقليمية بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز ضف ذلك التبعية الإدارية والمالية نحو السلطة المركزية.

عرف التنظيم اللامركزي الإداري في الجزائر تطبيقاته على أرض الواقع منذ الاستقلال، خاصة منذ اصدار أوامر الإدارة المحلية رقم 67-24 المتعلق بالبلدية والأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية، واللذان نظما الإدارة المحلية على المستويين، فقد جسد المشرع مظاهر استقلالية سواء من حيث وجودها المادي المتمثل في: اقراره لوجود وحدات محلية على المستويين البلدية والولاية، والذي بأسلوب وحدة النمط مثله مثل النظام الفرنسي والتونسي والمغربي، أين أقر أيضا باختصاص المشرع بعملية التقسيم الإقليمي للبلاد ومع تمتع هذه الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية اضافة الى وجود مجلس منتخب خاضع الى نظام انتخابي في ظل نظام الحزب الواحد، ومن جهة أخرى اعترف المشرع بتمتعها باختصاصات محلية تقريرية والتي يتداول عليها المجلس الشعبي المحلي واختصاصات تنفيذية يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يصدر قرارات فردية من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، وتنظيمية من أجل الحفاظ على النظام العام، اضافة الى تمتع هذه الأخيرة بميزانية مستقلة وموارد مالية محلية.

وأما بعد التعددية السياسية في ظل القوانين الجديدة، فأبقت قوانين الإدارة المحلية على مادية الجماعات الإقليمية من حيث وجود وحدات محلية بلدية وولاية واختصاص المشرع بعملية التقسيم الإقليمي للبلاد، مع تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية، وفي وجود مجلس منتخب في ظل نظام التعددية السياسية والذي يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، اضافة الى ذلك، أبقى المشرع الجزائري بمنح اختصاصات محلية تقريرية وتنفيذية ذات شكل عام، والإبقاء على الميزانية المستقلة التي تتمتع بها الجماعات المحلية والموارد

المحلية المعترف لها، اضافة الى أن المشرع كرس من ضيق مجال تدخل السلطة المركزية في ظل قوانين الإدارة المحلية لسنة 1990.

من جهة أخرى عرفت هذه الجماعات الإقليمية مظاهر التبعية نحو السلطة المركزية اداريا وماليا، والتي تعتبر من المظاهر التي تطعن في استقلالية الجماعات المحلية والتي تتمثل في مبدأ التعيين الذي جسده المشرع على مستويين الإدارة المحلية واطفائه اختصاصات معتبرة وواسعة يمارسها على المستوى المحلي اضافة الى تشديد الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية كأعضاء وكأعمال مما يهدر مبدأ تمثيل الهيئات المنتخبة للناخبين المحليين؟، صف الى ذلك أن المالية المحلية المعترفة بها لهذه الجماعات الإقليمية من موارد ذاتية وغير ذاتية، أصبحت غير كافية لتغطية النفقات الملقاة على عاتق الهيئات المحلية ، نظرا لأسباب تتعلق بالنظام الجبائي المحلي وأسباب متعلقة بالموارد الغير الذاتية اضافة الى الأسباب الذي سببته اشكالية التنظيم والتسيير على مستوى الجماعات الإقليمية سواء قبل أو بعد الانفتاح السياسي، اضافة الى الرقابة المشددة على مالية الجماعات المحلية قبلها وبعديا مما يهدر احداث أية تنمية محلية على يد الهيئات المنتخبة وقرارها في يد السلطة المركزية؟، وهذا ما استنتج من المنظومة القانونية المتعلقة بالإدارة المحلية ومختلف الدراسات الموجودة في هذا الميدان.

يجب على المؤسس الدستوري الفرعي (المشرع) الجزائري، تكريسا لمبدأ تدرج القوانين، أن يضمن مبدأ الإدارة الحرة في الدستور، لكي يأتي المشرع من جهة أخرى ليفصل في نظام استقلالية الجماعات الإقليمية، ولأنه مبدأ لا يطعن في مبدأ وحدة القانون أو نظام شكل الدولة، لكي لا تبقى هذه الجماعات المحلية مجرد هيئات استشارية فقط على المستوى المحلي تابعة تبعا تاما الى السلطة المركزية من خلال تكريس أليات تجعلها هكذا؟، وارجاعها كسلطات عامة محلية فعلية وحقيقية تمثل الناخبين المحليين لأنها لها التمثيل الشرعي الشعبي وتطبيق تعددية سياسية فعلية<sup>1</sup>، وتكون لها اختصاصات تقريرية وتنفيذية خارج من يد

<sup>1</sup> إن الديمقراطية تعني حكم الشعب لنفسه، فان الإدارة المحلية تجسد هذا المبدأ من خلال مشاركة أبناء الشعب في ممارسة السلطة، الرقابة، المسؤولية في اتخاذ القرارات المحلية...، بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص، 63، لهذا ما حدا بالبعض إلى القول: "أن ديمقراطية الإدارة المحلية و تفتحها على مشاكل المواطنين ومدى استجابتها لرغبات الشعب، تتوقف على نوع الحكم ومدى رغبة القيادة في إشراك المواطنين في المسؤولية وبقاء المؤسسات خاضعة للرقابة الشعبية المعبرة عن حاجات ورغبات السكان المحليين. فإذا كانت السلطة السياسية في الدولة من نوع الحكم المطلق أو

السلطة المركزية من أجل ارجاع مسؤولية التنمية المحلية<sup>2</sup> الى يد الهيئات المحلية المستقلة في اطار قانون<sup>3</sup> تختص به السلطة التشريعية (البرلمان) بصفتهم ممثلين ومنتخبين الشعب والجماعات المحلية بالتشريع في

المركزي، كان من الطبيعي أن تتمتع إدارتها بصلاحيات واسعة و شاملة، وبالتالي تهيمن على الأجهزة الإدارية المركزية و تتخذ الإجراءات التي تساعد على التحكم في مجرى الأمور وإخضاع كل شيء لموافقتها. أما إذا كان نظام الحكم ديمقراطيا والذي تسمح فيه الدول للأفراد والجماعات أن يشاركو وينشطو ويعملوا بحرية تامة، فيمكن للدولة أن تكثفي بالإشراف والتوجيه، و تتنازل عن بعض سلطاتها كي تضعها بين أيدي مجموعات منظمة أو هيئات وطنية محلية. وفي هذه الحالة تقوم الإدارة المحلية بواجباتها وفقا للنظام المعمول به على مستوى الدولة، **محمد أنس جعفر قاسم**، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص، 23.

<sup>2</sup> - الإدارة المحلية (اللامركزية) كأسلوب من أساليب التنظيم المحلي، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، وتمارس ما يناط لها من اختصاصات تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. وبالتالي فمسؤولية التنمية المحلية في تلك الوظيفة الإدارية الملقاة على عاتق الهيئات المحلية تقع على هذه الأخيرة، **ناجي عبد النور**، "نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية المستدامة"، قسم العلوم السياسية - جامعة عنابة - الجزائر، مقال اليكتروني، تم الاطلاع عليه يوم 1 جانفي لسنة 2017، دون ترقيم، - يرى الأستاذ **عبد المطلب عبد الحميد**، "أن التنمية المحلية تركز على عنصرين أساسيين، أولهما: يتعلق بالمشاركة الشعبية والتي تدعم جهود التنمية المحلية ومن ثم مشاركة الأهالي أنفسهم في جميع الجهود التي يبذل لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة التي يعيشونها معتمدين بقدر الإمكان على مبادراتهم الذاتية، أما العنصر الثاني: فيتمثل في توفير مختلف الخدمات والمشروعات المتعلقة بالتنمية المحلية بأسلوب يشجع هذه المبادرة والاعتماد على النفس والمشاركة"، **عبد المطلب عبد الحميد**، التمويل المحلي والتنمية المحلية، د. ط، الإسكندرية، مصر، 2001، ص، 13

- إذن فدور الإدارة المحلية في التنمية تقوم فلسفتها على الحاجات والاعتبارات التي دفعت الدول إلى الأخذ بها، بالإضافة إلى العوامل التي تأثرت فيها في مرحلة تكوينها والتي كان عليها أن تتكيف معها حتى يكتب لها البقاء والاستمرار، فالاعتبارات التي دفعت الدول إلى تبني الإدارة المحلية تكمن في الحاجة لتجوير واستثمار طاقات الجماعات المحلية بما يحقق النفع العام لها وتحقيق قدر من الثقة بين هذه الجماعات والحكومة المركزية في العاصمة عن طريق منحها الحق في إدارة شئونها المحلية وبذلك تتحقق ملائمة التنظيم بدلا من ملائمة الجماعات للتنظيم، **على عبد العال سيد أحمد**، دور الديمقراطية في تطور نظام الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص، 170 .

<sup>3</sup> - لأن القاعدة القانونية وسيلة للحكم وضبط العلاقات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة من قبل السلطة السياسية للحفاظ على التوازنات الأساسية في المجتمع، **يوسف فيزة**، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص، 28، نقلا عن، **كايس شريف**، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، المرجع السابق، ص، 49، وعلى هذا يجب تكريس الحماية الدستورية للجماعات الإقليمية لكي ترجع مكانة نظام الجماعات الإقليمية -الاستقلالية- في اطار نظام قانوني وشكل الدولة البسيطة، ولأن القاعدة القانونية بحد ذاتها يضعها المشرع لتنظيم سلطة أو هيئة... معينة وليس التقييد عليها ومما يجعلها قريبة الى عدم الفعالية؟.

شأن الإدارة المحلية بصريح العبارة وازالة غموض مركز السلطة التشريعية (البرلمان) بالجماعات الإقليمية وابرار دورها فيها، وهذا لتجسيد واضفاء المكانة الدستورية لهذه الجماعات المحلية<sup>4</sup>.

وذلك بإقرار من طرف المؤسس الدستوري على تأسيس مبدأ الإدارة الحرة، وذلك، الإبقاء على الوحدات الإقليمية كما هي البلدية والولاية أو زيادة مستوى ثالث ان أمكن، الاعتراف لها بالشخصية المعنوية (القانونية)، ووجود مجلس منتخب في تسيير الجماعات الإقليمية في اطار الإلزامية، اضافة الى تكريسه الى مبدأ التفريع لتوزيع الاختصاصات فيما بين الجماعات الإقليمية وبين الدولة تكريسا لأولوية المحلي على المركزي، ومع الاعتراف بتمتع هذه الجماعات بميزانية مستقلة وموارد مالية معتبرة تواكب الاختصاصات المحالة اليها من طرف السلطة المركزية وتكريس الرقابة القضائية الإدارية<sup>5</sup> على الرقابة على هذه السلطات المحلية وارجاع المراقب الإداري (الوالي) والمراقب المالي، والمراقب التقني (المختص برقابة على الصفقات العمومية المحلية التي تبرمها المصلحة المتعاقدة مع المتعاقدين) القيام فقط بالرقابة المشروعية على أعضاء وأعمال الجماعات المحلية للحفاظ على مبدأ المشروعية واحالة ذلك الى القضاء الإداري والذي ينظر في مدى مشروعيتها للقانون وهذا ما يحافظ على مبدأ الفصل بين السلطات وتكريس دولة القانون وهذا ما يدعم ويكرس من نظام الحكم الراشد في الدولة<sup>6</sup> . . .

<sup>4</sup> - ويكون ذلك بإرادة سياسية من طرف السلطة المركزية، "لأن اللامركزية هي شكل اداري للدولة، مقررة بالسياسة ومؤسسة على القانون"، أنظر في ذلك،

- « La décentralisation est ainsi une forme d'organisation administrative de l'Etat ? Décidée par politique est fondé sur le droit », THOMOULLOU Marc, Op.cit. p, 09.

<sup>5</sup> - "لأن القاضي الإداري عند تمكينه من توجيه أوامر للإدارة (المحلية) أي قيامه بالرقابة لتفادي مخالفة القانون، مما يشكل تطبيقا فعليا لمقتضيات دولة القانون وحماية مبدأ المشروعية"، بودريوه عبد الكريم، "مبدأ عدم توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة"، تقليد أم تقييد"، المرجع السابق، ص، 54.

<sup>6</sup> - يعتبر توزيع الوظائف بين السلطة المركزية داخل الدولة والإدارة المحلية من مؤشرات الحكم الراشد. ذلك أنه لا يمكن الاستجابة لطلبات المواطنين والاهتمام بانشغالاتهم إلا من خلال تجسيد لامركزية النظام الإداري وتقريب الإدارة من المواطنين. كما أن النظام اللامركزي يكفل للمواطنين مجال المشاركة في صنع القرار المحلي. كما أن لا يمكن وصف إدارة حكم ما بالرشاد إلا إذا كان نظام الحكم يجسد مبدأ اللامركزية في تسيير شؤون الدولة وفي إشراك المواطنين في صنع القرار، بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص، 160 وما بعدها .

ملحق

## أولاً- حول اصلاح المالية والجباية المحليتين:

في اطار اصلاح المالية والجباية المحليتين، وطبقا لتوجيهات وتعليمات الحكومة، تم بتاريخ 09 جويلية 2007 انشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجباية المحليتين. يندرج هذا الإصلاح ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي وتفكير معمق يشرك كافة القطاعات المعنية وينفذ تدريجا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية. وفي هذا الإطار، قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فورا وورقة عمل على المدى القصير والمدى الطويل من أجل تنفيذ اصلاح عميق قصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية، وذلك في،

أ- حول تشخيص النظام الحالي: تمت الدراسة حول النقاط التالية، فسيفاء من الضرائب والرسوم (21 ضريبة ورسم)، اختلافات كبيرة في مستوى الضرائب والرسوم، نظام ضريبي في صالح المناطق الصناعية وأو التجارية، المداخل الضعيفة للضرائب الناجمة عن الأملاك، ضعف الموارد البشرية المحلية، ووصلت الدراسة الى،

ب- التوصيات المتكفل بها: لقد تم التكفل ببعض الأعمال من قبل السلطات المحلية من أجل تحسين الوضعية للجماعات المحلية والتي تجسدت من خلال الإجراءات التالية:

1- اجراءات موجهة الى تحسين الموارد المالية للجماعات المحلية، مثلا عن رفع مستوى الإيرادات الضريبية...، منح التخصيصات من ميزانية الدولة... .

2- اجراءات موجهة لتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها، مثلا ترخيص للبلديات بدفع نفقات ذات طابع اجباري...، تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية...، ضبط تكاليف النفقات...، المعالجة المعلوماتية للمعطيات المادية والمالية للميزانيات المحلية...، وضع الرقابة القبليّة على النفقات الملتمزم بها على مستوى البلديات... .

3- اجراءات موجهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية، مثلا تم تنظيم أيام دراسية من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الميزانية الجديدة للبلديات لفائدة الإطارات المحلية (الأجهزة المالية)...، وضع برنامج تكوين حول الميزانية الجديدة...، اعداد برنامج ألي موجه للأمرين بالصرف...، تحيين التعليمات C1 المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات... .

ثانيا- برنامج دعم الجماعات الإقليمية:

أ- اصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فتطبيقا لأحكام المواد 211 و 212 للقانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية وكذا أحكام المواد من 176 الى 179 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، تم اصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مهامه وسيره.

ب- تدخلات صندوق الجماعات المحلية المشترك خلال سنة 2014،

1- تخصيص منحة معادلة التوزيع بالتساوي، خلال سنة 2015، خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالتساوي ب: 82 مليار دج وزعت كما يلي: 72 مليار دج لفائدة 1442 بلدية، 10 مليار لفائدة 36 ولاية.

2- تخصيص تعويض نقص القيمة الجبائية: يعد هذا التخصيص السنوي كتعويض مقابل الغاء الدفع الجزافي وتخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني، ويقدر مبلغ هذا التخصيص لسنة 2014، ب 94.8 مليار دج موزعة كما يلي: 57.16 مليار دج لفائدة البلديات و 1.10 مليار دج لفائدة الولايات و 6.7 مليار دج لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

3- الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات: والتي تتمثل في، انجاز ملحقات بلدية، في اطار تقريب الإدارة من المواطن، تم اطلاق ملحقات ادارية بلدية ممولة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويتضمن هذا البرنامج انجاز 1200 ملحقة ادارية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية بقيمة اجمالية تقدر ب 9.4 مليار دج لفائدة 776 بلدية، برنامج تعزيز الحضائر بالعتاد المتنقل وخصص مبلغه 40.16 مليار دج لدعم الحضائر البلدية باقتناء 8691 وحدة، برنامج انجاز وتجهيز المكتبات وقاعات المطالعة على مستوى البلديات ويمثل هذا البرنامج عملية انجاز 1176 مكتبة وقاعة مطالعة لفائدة 1115 بلدية بمبلغ اجمالي يقدر ب 14.71 مليار دج، كما تم تجهيز هذه الهياكل بداية من سنة 2001 بمبلغ اجمالي يقدر ب 3.5 مليار دج، برنامج انجاز حضانات على مستوى البلديات ويمثل هذا البرنامج عملية انجاز 487 حضانة بمبلغ اجمالي يقدر ب 5.4 مليار دج.

4- تخصيص الخدمة العمومية: منح هذا التخصيص بقيمة تقدر ب 6 مليار دج لفائدة جميع الولايات للتكفل بنفقات وصيانة وكراء حافلات النقل المدرسي على مستوى البلديات.

5- الإعانات الاستثنائية لفائدة البلديات: خلال سنة 2015 لم يسجل أي عجز في ميزانيات البلديات مثلما تعرفه سابقا.

6- تخصيص صيانة وحراسة المدارس الابتدائية: منح هذا التخصيص المقدر ب 15.25 مليار دج لغرض التكفل بالنفقات المتعلقة لصيانة وحراسة المدارس الابتدائية من طرف البلديات.

7- التكفل بزيادة أجور مستخدمين الجماعات المحلية: منح تخصيص يقدر ب 65.97 مليار دج لفائدة الميزانيات المحلية، لغرض التكفل بزيادة الأجور لما يتجاوز 285000 عون في الإدارة الإقليمية، 58.02 مليار دج لمستخدمي البلديات، 1.95 مليار دج للمستخدمين المسجلين في الميزانيات اللامركزية للولايات.

- ضف الى ذلك ما كشف عنه وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد "نور الدين بدوي" يوم 2016/12/29، في رده على سؤال نائب بالمجلس أنه تم تخصيص ما يقارب 15.25 مليار دج خلال سنة 2016 من طرف صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، من أجل صيانة المدارس الابتدائية وحراستها وكذا التكفل بالإطعام على مستواها، كما خصص نفس الصندوق حوالي 6 ملايين دج للنقل المدرسي. وفي ذات السياق، ذكر السيد الوزير بأن بلديات الوطن استفادت من مبلغ إجمالي يقدر ب 136.6 مليار دج منذ سنة 2007 الى غاية سنة 2015، خصص للتكفل بالصيانة الدورية للمدارس والمطاعم وأعوان الحراسة، وأوضح السيد الوزير أن توزيع هذه المخصصات على البلديات يتم بالاعتماد على معايير متعلقة بالوضعية المالية لكل بلدية، عدد الأقسام والمطاعم المدرسية لكل بلدية وكذا وضعية استهلاك الاعتمادات المالية الممنوحة لكل بلدية بعنوان السنوات المالية السابقة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - page fondamentale de ministre de l'intérieur et collectivités territoriales, site web, <http://www.intérieur.gov.dz>, consulté le 13/05/2018.

- من بين مهام ومجالات تدخل وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في الشأن المحلي ما يلي: الانتخابات المحلية، الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية، التنمية المحلية، المالية المحلية، التعاون ما بين البلديات، اجتماعات مع الولاة في شأن البرامج التنموية المحلية، التدخل بالجهاز الاستثمار المحلي...، الصفحة الرئيسية المتعلقة بوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الموجود أعلاه.

- الجدول التالي يبين عدد البلديات العاجزة من سنة 1986 الى سنة 2012 ومبلغ الإعانة المقدم اليها لإعادة توازن ميزانياتها من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

السنة	عدد البلديات العاجزة	مبلغ الإعانة (د ج)
1986	52	31.000.000.00
1987	63	76.000.000.00
1988	96	108.000.000.00
1989	/	/
1990	164	250.000.000.00
1991	620	1.563.000.000.00
1992	660	1.563.000.000.00
1993	792	3.304.000.000.00
1994	779	3.500.000.000.00
1995	929	6.500.000.000.00
1996	1990	6.711.002.400.00
1997	1159	7.945.100.002.00
1998	1249	8.868.526.000.00
1999	1240	8.824.474.844.00
2000	1300	4.000.000.000.00
2001	1370	4.000.000.000.00
2002	1162	6.000.000.000.00
2003	1126	7.500.000.000.00
2004	1248	7.500.000.000.00
2005	1127	11.227.000.00

10.000.000.00	1138	2006
9.406.400.000	919	2007
8.212.417.000	929	2008
3.309.500.000	417	2009
134.000.000.00	1159	2010
/	/	2011
11.600.000.00	1090	2012

المصدر: حصيلة النشاطات والتدخلات المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية لسنة 1994، 2006،

2008، 2012، <http://www.CNES.dz>.

- الجدول التالي يبين نسبة الإيرادات الأملاك العمومية وضعفها مقارنة مع الموارد الجبائية العامة (الوحدة مليون دج).

الفرق	المجموع	ايرادات أملاك عمومية	ايرادات جبائية	السنة
30706	45906	7600	38306	1995
29696	45570	7937	37633	1996
32249	46693	7222	39471	1997
33777	53351	9787	43564	1998
38768	56542	8887	47655	1999
46384	59580	6598	52982	2000
46705	61405	7350	54055	2001
45433	61433	8000	53433	2002

47730	64730	8500	56230	2003
57817	75817	9000	66817	2004
61843	85843	12000	73843	2005
567387	93653	184533	751920	2006

المصدر: حواصل المعلومات المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، CNES : « L'évolution à imprimer à la gestion financière locales dans un perspective d'économie de marché ».juin 2001, 2006.

الجدول التالي يبين نسبة الجباية الوطنية ذات المردود الكبير مقارنة بنسبة الجباية المحلية ذات المردود الضعيف، (الوحدة مليون دج).

الفرق	الجباية المحلية	الجباية العامة (الدولة)	السنة
271438	78562	350000	1998
294943	85157	380100	1999
290013	90737	380750	2000
320118	95722	415840	2001
427248	114102	541350	2002
494038	121352	615390	2003
521777	144023	665800	2004
582526	154304	736830	2005
567787	184133	751920	2006

المصدر: CENAP : « La réforme des finances et de la fiscalité », Rapport final synthèse », janvier 2008, non publie.

# قائمة المراجع

## قائمة المراجع

\* باللغة العربية:

أولا/ الكتب:

- 1- أبوزيد فهمي مصطفى، الوسيط في القانون الإداري، د ط، مصر، د س ن.
- 2- أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة العملية الإدارية في الجهاز الإداري، الطبعة الثالثة، دار المعارف، مصر، د س ن.
- 3- بوحوش عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 4- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- 5- -----، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 6- -----، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
- 8- بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 9- بوكرا ادريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، د م ج، الجزائر، 2005.
- 10- بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، الطبعة العاشرة، د م ج، الجزائر 2009.
- 11- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 12- -----، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 13- -----، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، جسور للنشر والتوزيع، 2013.
- 14- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، د م ج، 2013.
- 15- بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014.
- 16- جعفر محمد السعيد، مدخل الى العلوم القانونية، الجزء الأول، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة التاسعة عشرة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

## قائمة المراجع

- 17- خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، عمان، شركة الشرق الأوسط للطباعة، 1985، ص، 9.
- 18- -----، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 1998.
- 19- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، د م ج، الجزائر، 1982.
- 20- حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، 2010.
- 21- ديدان مولود، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
- 22- زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1995.
- 23- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1982.
- 24- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر، د م ج، 1986.
- 25- صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية، د م ج، الجزائر، 1988.
- 26- عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، د م ج، الجزائر، 1984.
- 27- -----، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 28- -----، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، الطبعة الثانية، د م ج، الجزائر، 2005.
- 29- عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، د ط، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2001.
- 30- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، د ط، الإسكندرية - مصر، 2001.
- 31- عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001.
- 32- -----، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 33- على عبد العال سيد أحمد، دور الديمقراطية في تطور نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الجزء الأول، مصر، 2014.
- 34- قباني خالد، القانون الإداري العام، الجزء الأول، القسم الأول، النشاط الإداري، الطبعة الثانية، جامعة لبنان العربية، 2012.
- 35- لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، د م ج، الجزائر، 2005.

## قائمة المراجع

- 36- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية (1963، 1976، 1989، 1996)، د ط، الجزائر، 2001.
- 37- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، د م ج، الجزائر، 1969.
- 38- محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، د م ج، الجزائر، 1985.
- 39- -----، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، الجزائر 1988.
- 40- محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
- ثانيا/ الأطروحات والمذكرات الجامعية:
- أ/ أطروحات الدكتوراه:
- 1- أمايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، التخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2013.
- 2- برازة وهبية، نظام استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2018.
- 3- خنفيري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية - فرع التحليل الاقتصادي -، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010-2011.
- 4- كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، د ت م.
- 5- لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2004.
- 6- قادري نسيمة، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2017.

## قائمة المراجع

- 7- **عبد القادر موفق**، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة لخضر باتنة، 2014-2015.
- 8- **علو وداد**، اشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية، 2016.
- 9- **يوسفي فايزة**، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية، 2016.
- ب/ مذكرات الماجستير:**
- 1- **أمجوج نوار**، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2010-2011.
- 2- **اسماعيل فريجات**، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص: تنظيم اداري، كلية الحقوق، جامعة الوادي، 2013-2014.
- 3- **بن أمزال لحسن**، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: ادارة ومالية، جامعة الجزائر، 2004-2005.
- 4- **بابا علي فاتح**، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2010.
- 5- **بلفتح عبد الهادي**، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010-2011.
- 6- **تيسمبال رمضان**، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2009.

## قائمة المراجع

- 7- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وأفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق جامعة مولود معمري – تيزي وزو، 2013.
- 8- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2009-2010.
- 9- عيمور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012-2013.
- 10- عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، 2011.
- 11- يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة البويرة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة بوقرة – بومرداس، 2009-2010.

### ثالثا/ المقالات والمدخلات:

- 1- ابراهيم يامة، "مدى فعالية مصادر مالية ميزانية البلدية في تحقيق التنمية على المستوى المحلي"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السادس، 2016، ص-ص، 204-257.
- 2- أونيسي ليندة، "المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة خنشلة، -العدد التاسع- جوان 2016، ص-ص، 226-243.
- 3- بن طيفور نصر الدين، "أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية؟"، مجلة إدارة، المجلد 11/ العدد 22، الجزائر، 2001. ص-ص، 05-23.
- 4- بلعياط عبد الرحمان، "نظرة حول حقيقة كرونولوجيا لنظام الإدارة المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص-ص، 79-83.
- 5- بودربالة عبدو، "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص-ص، 107-127.
- 6- بوحميده عطاء الله، "معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 42، عدد 01/2005، ص-ص، 51-82.

## قائمة المراجع

- 7- بوكرا ادريس، "الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9، تيزي وزو، جويلية 2005، ص-ص، 40-71.
- 8- بوعزاوي بوجمعة، "تطور علاقة الدولة بالجماعات المحلية في المغرب"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 42، عدد 2005/01، ص-ص، 83-112.
- 9- بن ورزق هشام، "البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 15 – ديسمبر 2006، جامعة سطيف، ص-ص، 20-07، <http://www.asjp.cerist> ، أطلع عليه في 12 ديسمبر 2017.
- 10- بودريوه عبد الكريم، "مبدأ عدم توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة تقليد أم تقييد"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2007 /01، ص-ص، 39-61.
- 11- بن مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2009 /06، ص-ص 102-120.
- 12- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية في الجزائر"، مجلة الباحث، عدد 10 / جامعة تلمسان، 2010، دون ترقيم، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.univ.ouargla.dz> ، تم الاطلاع عليه يوم 22 أفريل 2018.
- 13- بوعمران عادل، دعاس كمال، "استقلالية الجماعات المحلية: مدلولها، معاييرها وبيان مستلزماتها"، مجلة علمية محكمة معارف، العدد الثامن/ جوان 2010، ص-ص، 23—42.
- 14- بنعودة حورية، "الفساد السياسي أسبابه وأثاره"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 2014 /02، ص-ص، 204-218.
- 15- برازة وهيبية، "محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13/عدد 2016-01، ص-ص، 244-257.
- 16- بركان زاهية، ربحي كريمة، "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، - مراقبة ميزانية الجماعات المحلية -"، جامعة سعد دحلب، البلدية، دون ترقيم، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.revues.univ.dz> ، أطلع عليه يوم 30 مارس 2017.
- 17- تياب نادية، "مدى وجود لامركزية ادارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2010 /02، ص-ص، 19-38.

## قائمة المراجع

- 18- **ثابتي بوحانة**، "حدود ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لحقها في المبادرة بالعمل الإداري"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 02 / 2014، ص-ص، 179-203.
- 19- **دريوش مصطفى**، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول/ ديسمبر 2002، ص-ص، 91-100.
- 20- **دحو ولد قابلية**، الوزير المنتدب لدى وزير الداخلية والجماعات المحلية، مكلف بالجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث/ جوان 2003، ص-ص، 103-106.
- 21- **شيهوب مسعود**، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص-ص، 118-138.
- 22- -----، "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02 / مارس 2003، ص-ص، 15-29.
- 23- **شوقي جباري**، **عولمي بسمة**، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية الاقتصادية والتنمية، 20 جوان 2015، دون ترقيم، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.revues.univ-ouargla.dz> ، أطلع عليه يوم 05 جوان 2017.
- 24- **شباب سيهام**، "موقع الجباية من ميزانية البلديات في الجزائر"، ص-ص، 110-119 متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.asjp.cerist.dz> ، أطلع عليه يوم 15 فيفري 2018.
- 25- **شريف اسماعيل**، "اشكالية الجباية المحلية في تمويل البلديات والجماعات المحلية الواقع الرهان والتحديات"، جامعة الجزائر 03، ص-ص، 23-42، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.asjp.cerist.dz> .
- 26- **عولمي بسمة**، "تشخيص نظام الإدارة والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، عدد 04 / جوان 2006، ص-ص، 257-280.
- 27- **علو وداد**، "حتمية اصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10 / عدد 02، بجاية، 2014، ص-ص، 270-295.
- 28- **عولمي بسمة**، **مهري عبد المالك**، "تبعية الموارد الجبائية للسلطة المركزية وأثارها على عجز البلديات في الجزائر – بالإشارة الى بلديات ولاية تبسة"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.asjp.cerist.dz> ، ص-ص 121-151، أطلع عليه يوم 10 ماي 2018.

## قائمة المراجع

- 29- عيساوي عز الدين، "الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية الى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12 / عدد 02، بجاية، 2015.
- 30- عصام صياف، "صندوق التضامن والضمان ودوره في تمويل البلديات في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 1 / 11 جوان 2017، ص-ص، 981-960.
- 31- قادري نسيمة، "الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13 / عدد 01، 2016، ص-ص، 274-259.
- 32- كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 02-1996، ص-ص، 358-344.
- 33- كاشير عبد القادر، "حول الإصلاحات المالية والجبائية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03 / جوان 2003، ص-ص، 145-144.
- 34- كايس شريف، "النظام الانتخابي والنظام التعددي"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01 / 2010، ص-ص، 80-67.
- 35- محمود نور الدين، "مستقبل نظام الحكم في العالم المعاصر وفي جمهورية مصر"، مجلة المحاماة المصرية، العدد الأول، 1978، ص-ص، 78-45.
- 36- ماتلوا الطيب، "مكانة المالية المحلية في اصلاحات الدولة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03 / جوان 2003، ص-ص، 50-41.
- 37- مصطفى منار، "دور الجباية في تحقيق التنمية المحلية بالمغرب"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 42، عدد 01/2005، ص-ص، 50-5.
- 38- ماتلوا الطيب، "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 07 / ديسمبر 2004، ص-ص، 97-86.
- 39- -----، "دور المنتخب في التنمية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12 / أبريل 2006، ص-ص، 131-124.
- 40- محمد علي، "مدى فاعلية الدور التشريعي للبرلمان في ظل النظام الدستوري"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 02 / 2014، ص-ص، 416-400.

## قائمة المراجع

41- مزياني حميد، "الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2/2014، ص-ص، 452-416.

42- ناجي عبد النور، "نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية المستدامة"، قسم العلوم السياسية، جامعة عنابة، الجزائر، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.univ.dz>، تم الاطلاع عليه يوم 1 جانفي 2017، 14-1.

43- يوسفي فايزة، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، بجاية، المجلد 07/العدد 01-2013، ص-ص، 237-217.

### رابعاً/ النصوص القانونية:

#### أ- النصوص التأسيسية (الداستير):

1. دستور 1963، صادق عليه المجلس الوطني يوم 28 أوت 1963، ووافق عليه الشعب في استفتاء 8 سبتمبر 1963، ج ر، عدد 64، صادر في 10 سبتمبر 1963.
2. أمر رقم 97/76 يتضمن اصدار دستور ج ج د ش، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976، معدل ومتمم بالقانون رقم 06/79 المتعلق، مؤرخ في 07/07/1979، ج ر عدد 28، صادر في 10 جويلية 1979، معدل ومتمم بالقانون رقم 01/80 مؤرخ في 12 يناير 1980، ج ر، عدد 03، صادر في 15 يناير 1980، معدل ومتمم تحت استفتاء في 03 نوفمبر 1989، بمرسوم رقم 223-88 مؤرخ في 05 نوفمبر 1988، ج ر عدد 45، صادر في 05 نوفمبر 1988.
3. دستور 1989، صادر بمرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فبراير 1989، ج ر عدد 09، صادر في 01 مارس 1989.
4. دستور 1996، نشر بمرسوم رئاسي رقم 96-438 متعلق بإصدار نص التعديل الدستوري، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، مؤرخ في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، صادر في 07 مارس 2016.

#### ب- النصوص التشريعية:

#### ب-1- القوانين العضوية:

## قائمة المراجع

1. أمر رقم 07-97، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 12، صادر في 06 مارس 1997، معدل ومتمم بقانون عضوي رقم 04-01 مؤرخ في 07 فيفري 2004، ج ر عدد 09، صادر في 11 فبراير 2004، معدل ومتمم بقانون 07-08 مؤرخ في 29 يوليو 2007، ج ر عدد 48، صادر في 29 يوليو 2007، معدل ومتمم بقانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 14 يناير 2012، ج ر عدد الأول، صادر في 14 يناير 2012، معدل ومتمم بقانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ 27 غشت 2016، ج ر عدد 25، صادر في 28 غشت 2016.

2. أمر رقم 09-97، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 12، صادر في 06 مارس 1997، معدل ومتمم بقانون عضوي رقم 12-04، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

3. قانون عضوي رقم 16-11، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر عدد 50، صادر في 28 أوت 2016.

### ب-2- القوانين العادية:

1. أمر 62-157، مؤرخ في 31 ديسمبر 1962، يتضمن امداد سريان العمل بالتشريع الفرنسي، ج ر عدد 02، صادر في 02 جانفي 1963.

2. أمر رقم 64-54، مؤرخ في 16 ماي 1963، المتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، ج ر عدد 13، صادر في 11 فيفري 1964 (ملغى).

3. قانون رقم 64-227، مؤرخ في 10 أوت 1964، يتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، ج ر عدد 26، صادر في 25 أوت 1964.

4. أمر 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 06، صادر في 18 جانفي 1967، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 81-09، ج ر عدد 27، صادر في 07 يوليو 1981 (ملغى).

5. أمر 69-38 مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44، صادر في 23 ماي 1969، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-02 مؤرخ في 14 فيفري 1981، ج ر عدد 07، صادر في 17 فيفري 1981 (ملغى).

## قائمة المراجع

6. أمر رقم 69-74 مؤرخ في 02 جويلية 1974، يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج ر عدد 55، صادر في 09 جوان 1974 (ملغى).
7. قانون رقم 05-80، مؤرخ في 01/03/1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر عدد 10، صادر 04/03/1980، معدل ومتمم بالقانون رقم 90-32، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، ج ر عدد 53، صادر في 05 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بقانون رقم 95-20، مؤرخ في 17/07/1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، صادر في 23/07/1995، معدل ومتمم بأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، صادر في 12 مارس 2010.
8. قانون رقم 08-80، مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 44، صادر في 28 أكتوبر 1980 (ملغى).
9. قانون رقم 89-17، مؤرخ في 11 ديسمبر 1989، يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، ج ر عدد 12، صادر في 11 ديسمبر 1989.
10. قانون رقم 89-18، مؤرخ، في 11 ديسمبر 1989، يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية الولائية، ج ر عدد 52، صادر في 11 ديسمبر 1989.
11. قانون رقم 89-13 مؤرخ في 07 أوت 1989، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 32، صادر في 07 غشت 1989، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 90-06 مؤرخ 27 مارس 1990، ج ر عدد 13، معدل ومتمم بقانون رقم 91-06، ج ر عدد 14، معدل ومتمم بقانون رقم 91-17 مؤرخ في 07 غشت 1989، ج ر عدد 48 صادر في 16 أكتوبر 1991 (ملغى).
12. قانون رقم 81-01، مؤرخ في 07 فيفري 1981، يتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو الجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية، ج ر عدد 06، صادر في 10 فيفري 1981.
13. قانون رقم 89-11، مؤرخ في 05 يوليو 1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي ج ر عدد 27، صادر في 05 يوليو 1989 (ملغى).

## قائمة المراجع

14. قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15، صادر في 11 أفريل 1990، معدل ومتمم بالأمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج ر عدد 50، صادر في 11 أفريل 2005 (ملغى).
15. قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 50، صادر في 11 أفريل 1990، معدل ومتمم بالأمر رقم 05-04 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج ر عدد 50، صادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).
16. قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35، صادر في 15 أوت 1990.
17. أمر رقم 97-14 مؤرخ في 31 ماي 1997، المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، ج ر عدد 38، صادر في 31 ماي 1997.
18. أمر رقم 97-15، مؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 38، صادر في 31 ماي 1997.
19. قانون رقم 01-03 مؤرخ في 09 ماي 2001، المتعلق بإلغاء قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.ا.م.د/2000 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15، ج ر عدد 27، صادر في 09 ماي 2001.
20. قانون الضرائب والرسوم المماثلة، معدل ومتمم بالقانون رقم 10-11 مؤرخ 29 ديسمبر 2010، المتضمن قانون المالية لسنة 2011، برتي للنشر، نصوص القوانين مدعمة بنصوص تطبيقية ومحينة الى غاية قانون المالية لسنة 2011.
21. قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يوليو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، صادر في 23 يوليو 2011.
22. قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.
- ت- النصوص التنظيمية:  
ت-1- مراسيم رئاسية:
1. مرسوم رقم 63-189، مؤرخ في 16 ماي 1963، يتعلق بالإصلاح الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 35، صادر في 17 ماي 1963.

## قائمة المراجع

2. مرسوم رقم 215-68، مؤرخ في 30 ماي 1968، يتضمن القانون الأساسي للكتاب العامين للبلديات، ج ر عدد 44، صادر في 31 ماي 1968 (ملغى).
3. مرسوم رقم 83-70، مؤرخ في 17 جوان 1970، المتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي، ج ر عدد 53 صادر في 18 جوان 1970، معدل ومتمم بمرسوم رقم 86-30 مؤرخ في 18 فيفري 1986، ج ر عدد 08 صادر في 19 فيفري 1986.
4. مرسوم رقم 53-80، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن احداث المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 10، صادر في 04 مارس 1980.
5. مرسوم رقم 31-82، مؤرخ في 23 جانفي 1982، الذي يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج ر عدد 04، صادر في 26 جانفي 1982.
6. مرسوم رقم 09-84، المتضمن اعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، مؤرخ في 04 فبراير 1984، ج ر عدد 06 صادر في 07 فبراير 1984.
7. مرسوم رقم 85-85، مؤرخ في 30 أبريل 1985، المتضمن انشاء بنك التنمية المحلية، ج ر عدد 19، صادر في 01 ماي 1985.
8. مرسوم رقم 310-86، مؤرخ في 16 ديسمبر 1986، يحدد قائمة البلديات التي ينشطها رئيس الدائرة، ج ر عدد 52 صادر في 17 ديسمبر 1986.
9. مرسوم رقم 266-86، مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج ر عدد 45، صادر في 05 نوفمبر 1986.
10. مرسوم رئاسي رقم 44-89، مؤرخ في 10 أبريل 1989، يتضمن التعيين في المناصب المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 15، صادر في 11 أبريل 1989.
11. مرسوم رئاسي رقم 196-91، مؤرخ في 09 فيفري 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر عدد 10، صادر في 12 أبريل 1991 (ملغى).
12. مرسوم رئاسي رقم 44-92، مؤرخ في 09 فيفري 1992، يتضمن اعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد 10، صادر في 09 فيفري 1992 (ملغى).
13. مرسوم رئاسي رقم 215-94، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج ر عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994.
14. مرسوم رئاسي رقم 264-96، مؤرخ في 03 أوت 1996، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر، ج ر عدد 47، صادر في 07 أوت 1996 (ملغى).

## قائمة المراجع

15. مرسوم رئاسي رقم 97-292، مؤرخ في 02 أوت 1997، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 51، صادر في 06 أوت 1997 (ملغى).
  16. مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 19 أكتوبر 1999، الذي يحدد أحكام التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر عدد 76، صادر في 31 أكتوبر 1999.
  17. مرسوم رئاسي رقم 05-254، مؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر عدد 51، صادر في 20 جويلية 2005.
  18. مرسوم رئاسي رقم 05-255، مؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج ر عدد 51، صادر في 20 جويلية 2005.
  19. مرسوم رئاسي رقم 45/2000، مؤرخ في 31 مارس 2000، المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 09، صادر في 01 أبريل 2000.
  20. مرسوم رئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن احداث مقاطعات ادارية في بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر عدد 29، صادر في 31 ماي 2015.
  21. مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2014.
- ت-2- مراسيم تنفيذية:**
1. مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31، صادر في 25 جويلية 1990.
  2. مرسوم تنفيذي رقم 92-141، مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج ر عدد 27، صادر في 12 أبريل 1992.
  3. مرسوم تنفيذي رقم 92-142، مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر عدد 27، صادر في 12 أبريل 1992.
  4. مرسوم تنفيذي رقم 92-143، مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر عدد 27، صادر في 12 أبريل 1992.
  5. مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 11 نوفمبر 1992، المعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 82، صادر في 15 نوفمبر 1992.
  6. مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج ر عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994.

## قائمة المراجع

7. مرسوم تنفيذي رقم 96-417، مؤرخ في 22 نوفمبر 1996، يتضمن تنظيم وتسيير ادارة ولاية الجزائر، ج ر عدد 72، صادر في 24 نوفمبر 1996 (ملغى).
8. مرسوم تنفيذي رقم 97-480، مؤرخ في 15 ديسمبر 1997، يتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، ج ر عدد 83، صادر في 17 ديسمبر 1997 (ملغى).
9. مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 50، صادر في 07 سبتمبر 2008.
10. مرسوم تنفيذي رقم 11/334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي ادارة الجماعات الإقليمية، ج ر عدد 53، صادر في 28 سبتمبر 2001.
10. مرسوم تنفيذي رقم 12-315، مؤرخ في 21 أوت 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، ج ر عدد 49، صادر في 09 سبتمبر، 2012.
12. مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد 15، صادر في 17 مارس 2013.
13. مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مؤرخ في 18 جوان 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج ر عدد 32، صادر في 23 جوان 2013.
14. مرسوم تنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر 2016، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها، ج ر عدد 67، صادر في 19 نوفمبر 2009.
15. مرسوم تنفيذي رقم 15-141، مؤرخ في 28 ماي 2015، يتعلق بتنظيم المقاطعات على مستوى الولايات المنتدبة، ج ر عدد 25، صادر في 31 ماي 2015.
16. مرسوم تنفيذي رقم 16-104، مؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة، ج ر عدد 18، صادر في 23 مارس 2016.
17. مرسوم تنفيذي، رقم 16-320، مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر عدد 73، صادر في 15 ديسمبر 2016.

### سادسا/القرارات:

1. قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.ا.م.د/2000 مؤرخ ي 27 فبراير 2000 ، المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997، ج ر، عدد 09، لسنة 2000.

## قائمة المراجع

2. قرار المجلس الدستوري رقم 02/ر.ق.م.د/1989، بتاريخ 1989/12/09، الذي أكد دستورية القانون المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 1989/12/05، المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية المحلية.

### سابعا/ النصوص القانونية المقارنة:

#### أ- التشريع الأساسي:

- 1- دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، صادر في 26 جانفي 2014، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.iort.gov.tn> ، أطلع عليه يوم 06 جوان 2016.
- 2- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، دستور المملكة المغربية، الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 29 يوليو 2011، لتنفيذ نص الدستور، المنشور في سلسلة نصوص ووثائق، تجميع وتنسيق العامري زكريا، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، الرباط، 2011. متوفر على الموقع الإلكتروني <https://www.constitueproject.org> ، أطلع عليه يوم 11 جوان 2018.

#### ب- التشريع العادي:

- 1- مشروع مجلة (قانون) الجماعات المحلية التونسية، صادر في 20 أكتوبر 2015، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.iort.gov.tn> ، وأنظر أيضا الموقع الإلكتروني، <http://www.nawaat.org> ، أطلع عليه يوم 06 و07 جوان 2016.
- 2- مشروع القانون الأساسي للانتخابات المحلية التونسية، صادر في 20 أكتوبر 2015، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.iort.gov.tn> ، أطلع عليه يوم 08 جوان 2016.
- 3- قانون رقم 78.00، المتعلق بالميثاق الجماعي معدل ومتمم بالقانون رقم 17.08، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153، بتاريخ 18 فيفري 2009، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.lejuriste.ma> ، أطلع عليه يوم 11 جوان 2018.
- 4- قانون رقم 79.00، المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269، بتاريخ 03 أكتوبر 2002، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.m.marefa.org> ، أطلع عليه يوم 11 جوان 2018.
- 5- مشروع قانون تنظيمي رقم 113.14، يتعلق بالجماعات، متوفر على الموقع الإلكتروني، <http://www.lejuriste.ma> ، أطلع عليه يوم 07 جوان 2018.

## قائمة المراجع

- 6- قانون رقم 45.08، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، الصادر في 03 يناير 2010. نفس المواقع الإلكترونية.
- 7- قانون رقم 06.47، المتعلق بجباية الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195، صادر في 30 نوفمبر 2007. نفس المواقع الإلكترونية.

باللغة الأجنبية (الفرنسية):

### A/Livres :

- 1- AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François, NEGOELLOU Rozen, Droit administratif, 5<sup>ème</sup> éd, P.U.F, novembre, 2009.
- 2- CHAPERON Élisabeth, Droit administratif, éd Foucher, Paris, 2009.
- 3- DE LAUBADERE André, VENEZIA Jean-Claude, GAUDMET Yves, Droit administratif, tome 1, 15<sup>ème</sup> éd, L.G.D.J, paris, 1984.
- 4- DELVOLVE Pierre, Droit administratif, 5<sup>ème</sup> éd Dalloz, paris, 2010.
- 5- GEORGE Vedel, Droit administratif, P U F, paris, 1978.
- 6- GONOD Pascale, MELLERAY Fabrice, YOLKA Philippe, Traité de droit administratif, tome 1, éd Dalloz, Paris, 2011.
- 7- RIVERO Jean, WALINE Jean, Droit administratif, 18<sup>ème</sup> éd, Dalloz, paris, 2000.
- 8- THOUMELLOU Marc, Collectivités territoriales quel avenir, direction de l'information légale et administratif, France, 2011.
- 9- RIVERO (J), Droit administratif, 09<sup>ème</sup> éd, Dalloz, Paris, 1980.
- 10- VEDEL (Georges), DEVOLVE (Pierre), Droit administratif, 12<sup>ème</sup> éd, P.U.F, 1992.
- 11- ZOUAIMIA Rachid, ROUAULT Marie Christine, Droit administratif, Berti éd, Alger, 2009.

### B/Articles :

- 1- ANNE Sophie George, « Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales », Grand Lyon, communié urbaine, mars 2014, cite web, <http://www.Legefrance-gouv.fr>, consulté le 10/03/2018.
- 2- BENAKZOUH Chabane, « Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales », Revue Algérienne des Sciences Juridique Economique et Politique, N°04/2003, p-p, 43-63.
- 3- -----, « Gouvernance territoriale et décentralisation », Revue Algérienne des Sciences Juridique Economique et Politique, N°01/2005, p-p, 07-30.
- 4- ESSAID Taib, « Chronique de l'organisation administrative pour 1994 », Revue Idara, N°02, 1994, p-p, 110-123.

- 5- **ESSAID Taib**, « L'administration locale algérienne : "les enjeux de la décentralisation" », Revue Algérienne des Sciences Juridique Economique et Politique, Volume 42° 01/2005, p-p, 43-53.
- 6- **GERARD Prévost**, "Les construction imaginaires de la « gouvernance » à l'épreuve du local", Institut Maghreb Europe, université paris 8, revue de l'école nationale d'administration, Idara, n°30, 2005, p, 261-280.
- 7- **KHELLOUFI Rachid**, « Réflexions sur la décentralisation a travers l'avant projet de code de la wilaya », Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, N°30, 2005, p-p, 239-271.
- 8- **YELLES Chaouche Bachir**, « Pour une revalorisation des ressources financières locales, Revue Idara, Alger, 01/1995, p-p, 19-33.

### C/Documents :

- 1- L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, C.N.E.S, étude réalisée et adoptée en juin 2001, 2006.
- 2- CENAP : « La réforme des finances et de la fiscalité », Rapport final synthèse », janvier 2008, non publie.
- 3- <http://www.cnes.dz>

### C/Législation comparées :

- 1- Constitution de la république françaises de 1958, par la loi constitutionnelle, 2003-276 du 28/03/2003, J.O.F, 29/03/2003.
- 2- Le Code générales des collectivités territoriales, site web, <http://www.lege.france-gouv.fr> , consulté le 28/03/2003.
- 3- Loi 82/213, relatives aux droit et liberté des région, des département et des communes, J.O.F, de 03/03/1982.
- 4- Loi organique N° 2004-758, relatives à l'autonomie des collectivités territoriales, J.O.F, du 30/07/2004, site web, <http://www.lege.france-gouv.fr>, consulté le 28/11/2016.
- 5- Code Judiciaire Administratif de France, site web, <http://www.lege.france-gouv.fr>, consulté le 28/11/2016.

# فهرس المحتويات

اهداء

شكر وتقدير

قائمة أهم المختصرات

01..... مقدمة

## الفصل الأول

15..... نقص الضمانات الدستورية لمظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية – تغييب مبدأ الإدارة الحرة -

19..... المبحث الأول: مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية من حيث وجودها المادي

19..... المطلب الأول: وجود وحدات اقليمية (محلية)

20..... الفرع الأول: تقسيم اقليم الدولة الى وحدات اقليمية

21..... الفرع الثاني: أساليب التقسيم الإقليمي للدولة

21..... أولا: النظام الإنجليزي

22..... ثانيا: النظام الفرنسي

23..... الفرع الثالث: اختصاص المشرع بعملية التقسيم

23..... الفرع الرابع: الإقرار الدستوري بوجود وحدات اقليمية

26..... المطلب الثاني: تمتع الوحدات الإقليمية بالشخصية المعنوية

27..... الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

27..... أولا: تعريف الشخصية المعنوية

27..... ثانيا: طبيعة الشخصية المعنوية

29..... الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية

29..... أولا: نتائج عامة

29..... ثانيا: نتائج خاصة:

31..... الفرع الثالث: تغييب الشخصية المعنوية في الدستور

31..... المطلب الثالث: وجود هيئة منتخبة في تسيير الوحدات الإقليمية

32..... الفرع الأول: اتجاهات الفقه من مبدأ الانتخاب والتعيين في تسيير الوحدات الإقليمية

32..... أولا: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب

36.....	ثانيا: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب
38.....	الفرع الثاني: الانتخاب ضرورة لتحقيق الاستقلالية
40.....	الفرع الثالث: ضمانه الدستور لمبدأ الانتخاب - غياب الإلزامية-
42.....	المبحث الثاني: مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية المرتبطة بممارسة النشاط
42.....	المطلب الأول: وجود اختصاصات محلية
43.....	الفرع الأول: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية
44.....	أولا: المقصود بالاختصاصات المحلية
45.....	ثانيا: معيار تمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية
46.....	ثالثا: أساليب تحديد الاختصاصات
48.....	الفرع الثاني: التمتع بسلطة اتخاذ القرار
50.....	الفرع الثالث: تغييب المبدأ الدستوري للاختصاصات المحلية على أساس مبدأ الإدارة الحرة
53.....	المطلب الثاني: التمتع بالاستقلالية المالية
54.....	الفرع الأول: المقصود بالاستقلالية المالية
55.....	الفرع الثاني: أهمية الاستقلالية المالية
55.....	الفرع الثالث: آليات الاستقلالية المالية
57.....	الفرع الرابع: تغييب الاستقلالية المالية في الدستور
58.....	المطلب الثالث: ضيق مجال تدخل السلطة المركزية - تخفيف الرقابة المركزية:-
59.....	الفرع الأول: مفهوم الوصاية الإدارية
59.....	أولا: تعريف الوصاية الإدارية
59.....	ثانيا: أهداف الوصاية الإدارية
60.....	الفرع الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية
62.....	الفرع الثالث: أساليب الوصاية الإدارية وعلاقتها في تحقيق الاستقلالية
62.....	أولا: الأسلوب الإنجليزي
63.....	ثانيا: الأسلوب الفرنسي:

الفرع الرابع: تغييب المبدأ الدستوري لضيق مجال تدخل السلطة المركزية في تفعيل مبدأ الرقابة المشروعية على الجماعات الإقليمية ..... 63

### الفصل الثاني

عن طبيعة النظام القانوني للجماعات الإقليمية ..... 65

المبحث الأول: المظاهر التي تدعم وتكرس من استقلالية الجماعات الإقليمية ..... 66

المطلب الأول: في ظل القوانين القديمة -قبل التعددية السياسية- ..... 67

الفرع الأول: الإقرار القانوني بوجود مادية الجماعات الإقليمية ..... 67

أولاً: وجود وحدات اقليمية ..... 67

ثانياً: الإقرار القانوني بوجود بالشخصية المعنوية ..... 70

ثالثاً: الاعتراف بوجود هيئة منتخبة تدير الوحدات الإقليمية ..... 70

الفرع الثاني: الإقرار القانوني بوجود ممارسة الجماعات الإقليمية للنشاط المحلي ..... 72

أولاً: وجود اختصاصات محلية -تقريرية وتنفيذية- ..... 72

ثانياً: تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية المالية ..... 74

المطلب الثاني: في ظل القوانين الجديدة -بعد التعددية السياسية- ..... 76

الفرع الأول: الإبقاء على مادية الجماعات الإقليمية ..... 77

أولاً: وجود وحدات اقليمية ..... 77

ثانياً: تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية ..... 78

ثالثاً: وجود مجلس منتخب في تسيير الجماعات الإقليمية ..... 79

الفرع الثاني: الإبقاء على نشاط الوحدات الإقليمية ..... 83

أولاً: وجود اختصاصات محلية -تقريرية وتنفيذية- ..... 83

ثانياً: تمتع الوحدات الإقليمية باستقلالية المالية ..... 88

ثالثاً: تكريس ضيق مجال تدخل السلطة المركزية في ظل قوانين البلدية والولاية لسنة 1990 ..... 88

المبحث الثاني: المظاهر التي تطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية ..... 89

المطلب الأول: المظاهر التي تطعن في الاستقلالية الإدارية ..... 90

90.....	الفرع الأول: مبدأ التعيين كأداة طعن في استقلالية الجماعات الإقليمية
90.....	أولا: الوالي
91.....	ثانيا: الوالي المنتدب
93.....	ثالثا: رئيس الدائرة
93.....	رابعا: المجلس التنفيذي الولائي
94.....	خامسا: الكاتب العام للولاية (الأمين العام)
95.....	سادسا: المجلس البلدي المؤقت أو المندوبية التنفيذية البلدية
96.....	سابعا: الأمين العام للبلدية
96.....	الفرع الثاني: اتساع اختصاصات الأجهزة المعنية
96.....	أولا: اختصاصات الوالي
98.....	ثانيا: اختصاصات الوالي المنتدب
99.....	ثالثا: اختصاصات رئيس الدائرة
100.....	رابعا: اختصاصات المجلس التنفيذي الولائي
101.....	خامسا: اختصاصات الكاتب العام للولاية (الأمين العام)
101.....	سادسا: اختصاصات المجلس البلدي المؤقت أو المندوبية التنفيذية البلدية
101.....	سابعا: اختصاصات الأمين العام للبلدية
102.....	الفرع الثالث: الرقابة الإدارية المشددة على الجماعات الإقليمية
103.....	أولا: الرقابة على الأعضاء
108.....	ثانيا: الرقابة على الأعمال
114.....	المطلب الثاني: المظاهر التي تطعن في الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية
115.....	الفرع الأول: عن محتوى مالية الجماعات الإقليمية
115.....	أولا: الموارد الجبائية (الذاتية)
119.....	ثانيا: الموارد الغير الجبائية (الخارجية)
123.....	الفرع الثاني: أسباب عدم فعالية مالية الجماعات الإقليمية
124.....	أولا: أسباب متعلقة بالنظام الجبائي المحلي الذاتي

126.....	ثانيا: أسباب متعلقة بضعف الموارد الغير الذاتية
127.....	ثالثا: أسباب متعلقة بالتنظيم والتسيير
129.....	الفرع الثالث: الرقابة المشددة على مالية الجماعات الإقليمية
130.....	أولا: الرقابة القبلية على مالية الجماعات المحلية (المحاسب العمومي والمراقب المالي)
131.....	ثانيا: الرقابة البعدية للمفتشية العامة ومجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية
134.....	خاتمة
140.....	الملاحق
147.....	قائمة المراجع
166.....	فهرس المحتويات
	ملخص .

## ملخص:

ضمن المؤسس الدستوري الجزائري سواء قبل أو بعد الانفتاح السياسي النظام اللامركزي الإداري المترجم في صورة الجماعات الإقليمية (المحلية) في ظل نظام شكل الدولة البسيطة. هذه الجماعات الإقليمية تتمتع بنظام الاستقلالية أو بما يسمى - مبدأ الإدارة الحرة - والذي لم يضمنه ويكرسه المؤسس الدستوري الجزائري علة أساس مبدأ المساواة الى جانب النظام المركزي الإداري، والذي ضمنه بشكل عام تحت راية وحدة الدولة، وفي اطار غموض تفصيل المركز الدستوري لهذه الجماعات الإقليمية بنظام استقلاليها، اضافة الى غموض دور بصريح العبارة السلطة التشريعية (البرلمان) بالتخصص بالتشريع في شأن الإدارة المحلية.

عالجت قوانين المتعلقة بالإدارة المحلية في تطبيق النظام اللامركزي الإداري، أين جسد المشرع الجزائري مظاهر الاستقلالية للجماعات الإقليمية والتي تتمثل في الوجود المادي ومن حيث النشاط، ومن جهة أخرى جسد أو ظهر على مستوى قوانين الإدارة المحلية مظاهر تبعية نحو السلطة المركزية اداريا وماليا، والتي تعتبر من المظاهر التي تطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية.

تطبيقا لمبدأ "تدرج القوانين" والحفاظ على استقلالية الجماعات الإقليمية، فيجب على المؤسس الدستوري الفرعي (المشرع) أن يضمن هذه الإدارة الحرة في الدستور تكريسا لمبدأ المساواة بين النظام المركزي الإداري واللامركزي الإداري، لكي يأتي المشرع من جهة أخرى ليفصل في المسألة التي ضمنها الدستور - مبدأ الإدارة الحرة - .

## Résumé :

Le fondateur constitutionnel Algérien à garante soit avant ou après le pluralisme politique l'existence des collectivités territoriales, qui est la consécration du système administratif décentralisé dans la forme de l'Etat unitaire. Les collectivités territoriales bénéficient d'un système d'autonomie ou le soi-disant principe de « libre administration » que le fondateur constitutionnel n'a pas traité ou garantie, puisqu'il ne l'a rapporté que comme généralité, et aussi de l'Ambiguïté le rôle de pouvoir législatif (le parlement) et de se spécialiser explicitement dans la législation relative à l'administration locale.

La réglementation sur collectivités territoriales à traité l'application du système administratif décentralisé, lorsque le législateur à incarné l'autonomie des collectivités territoriales par leur existence matériel et leur activités. D'autre part, apparut au niveau des la réglementation sur collectivités territoriales, une subordination à l'autorité central, que se soit administrativement ou financièrement, qui sont considérées comme des effets qui défies cette autonomie.

Conformément au principe d' « hiérarchique des lois » et la préservation de l'autonomie des collectivités territoriales, le fondateur constitutionnel (législateur) Algérien doit assurer une administration libre dans la constitution, par la consécration du principe d'égalité entre le système centralisé et la décentralisation administrative, pour que la législation vienne détaillé cette question qui est garantie par la constitution « principe de libre administration ».