



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة تيسميسيلت- أحمد بن يحيى الونشريسي -
كلية الحقوق
قسم القانون العام



مطبوعة بيداغوجية في مقياس قانون الادارة المحلية
موجهة لطلبة السنة أولى ماستر تخصص دولة ومؤسسات

من إعداد الدكتور: بن شهرة العربي

الموسم الجامعي: 2025/2024

مقدمة

مقدمة:

إن إزدیاد الكثافة السكانية للدول في الوقت الحالي وكثرة وثقل العبء على الإدارة في تقديم خدماتها للجمهور أدى بهذه الدول إلى البحث عن أفضل الطرق والكيفيات التي من خلالها تخلق خدمات راقية من جهة، ومن جهة ثانية التقليل من العبء الإداري الذي أثقل الأجهزة الحكومية المركزية.

فكان خير هذه الطرق هو إيجاد إدارة محلية تساعد الإدارة المركزية على إدارة الشؤون المحلية، والقيام بالخدمات المرتبطة بذلك، بالإضافة إلى إشراك المواطنين في هذه الإدارة. أي بمعنى جعل المواطنين يساهمون إلى حدّ ما في إتخاذ القرارات التي تهتم حياتهم المعيشية على المستوى المحلي، لأنهم أدرى بمشاكلهم وهم أقرب إليها لإيجاد الحلول بما يناسب نظامهم الاجتماعي المحلي.

والإدارة المحلية ليست إلا صورة من صور تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية ظهرت من أجل ضمان تفرغ الحكومة المركزية للشؤون السياسية الهامة، وهذه حاجة إدارية ملحة إرتبطت بتخفيف الضغط العمل الإداري على مختلف القطاعات الوزارية، وترك بعض الوظائف الإدارية الأخرى إلى سلطات محلية تتمتع بإستقلال نسبي في تسيير وإتخاذ القرارات على المستوى المحلي، هذا بالإضافة إلى الحاجة السياسية والتي تجسدت في إيجاد نوع من الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي من خلال فتح المجال للمواطنين في إدارة شؤونهم العامة بأنفسهم في إطار مجالس محلية منتخبة .

إذاً هنا تظهر تلك الحاجات الإدارية والسياسية التي ساهمت في خلق الإدارة المحلية كأسلوب من أساليب الإدارة العامة تهتم بالشؤون المحلية للمواطنين فقط في إطار وجود رقابة تمارسها الحكومة بغية ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية من جهة والمحافظة على الوحدة الترابية والسيادة الوطنية من جهة أخرى.

إنطلاقاً من هذا التمهيد سوف نعمل على دراسة نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام الإدارة المحلية الجزائري، وذلك من خلال بعض المحاور:

- المحور الأول: مفهوم الإدارة المحلية.
- المحور الثاني: موقع الإدارية المحلية من التنظيم الإداري للدولة.
- المحور الثالث: البلدية في التشريع الجزائري.
- المحور الرابع: الولاية في التشريع الجزائري.

المحور الأول

مفهوم الإدارة المحلية

المحور الأول

مفهوم الإدارة المحلية

تحتل الإدارة المحلية مكانة هامة في ظل التنظيم الإداري لأي دولة، وتكمن تلك الأهمية في أنها قريبة من المواطن ولها دور فعّال في التنمية المحلية، فهي إدارة نابعة من صميم سلطة الشعب¹، وفي ظلّها يتم تسيير الشؤون المحلية بدون الرجوع إلى السلطة المركزية، فهي بذلك تعبير خالص لحرية إتخاذ القرار على المستوى المحلي، لهذا إهتم بها الفقهاء والباحثين باعتبارها أحد فروع الإدارة العامة من جهة، ومن جهة أخرى باعتبارها أحد أهم ركائز قيام اللامركزية الإدارية الإقليمية التي تعمل على إشراك الشعب في تسيير الشؤون العمومية.

لهذا سوف نحاول من خلال هذا المحور تسليط الضوء أكثر على ما المقصود بالإدارة المحلية من أجل وضع تعريف لها، وكذا محاولة وضع وتبيان أهم الفوارق بينها وبين الحكم المحلي (أولاً)، ثم نستعرض بعد ذلك الأسباب والأهداف الداعية إلى الأخذ بها (ثانياً).

أولاً: تعريف الإدارة المحلية والفرق بينها وبين الحكم المحلي:

عادة ما يتم الخلط بين مفهوم الإدارة المحلية وبين الحكم المحلي، وربّما هذا يعود إلى وجود نقطة إلتقاء بينهما تتمثل في تسيير الشأن المحلي من خلال إدارة حاجات بعض المناطق والأقاليم المعينة المنتشرة عبر تراب الدولة من طرف سلطات محلية بدون الرجوع إلى السلطات المركزية.

لكن هذا لا يجعل من الإدارة المحلية حكماً محلياً، وهذا يعود لعدة عوامل وإعتبارات سوف نتناولها بالدراسة في أوانها، وقبل ذلك سوف نعمل على إعطاء تعريف للإدارة المحلية.

تعريف الإدارة المحلية: عرفها الفقيه الفرنسي فالين بأنها >>نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين <<، كما عرفها كذلك الفقيه جون شارك >> ذلك الجزء من الدولة الذي

¹ - حبشي لزرق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، 2019، الإسكندرية، ص26

يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية <<

كما عرفت كذلك >> المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية << كما عرفت كذلك بأنها >> نظام إداري لامركزي يقوم على أساس منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية، وإيجاد مجالس محلية منتخبة تتولى الإشراف على أداء الخدمات وإنتاج السلع ذات الصلة المحلية وفق السياسة العامة للدولة ورقابتها.>>¹.

إنطلاقاً من هذه التعاريف نلاحظ أن قيام الإدارة المحلية يركز على وجود وحدات محلية أو إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتقوم بإدارتها مجالس منتخبة محلياً تتولى تسيير جميع المسائل المتعلقة بالحاجات المحلية للسكان الذين يقطنون تلك الأقاليم، وذلك تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية، بالتالي فإن الإدارة المحلية كنظام إداري قائم لذاته غايته توزيع الوظيفة الإدارية فقط بين السلطات المحلية والسلطات المركزية، وهذه هي غاية اللامركزية الإدارية التي تنصب على الوظيفة الإدارية للدولة، ولا تنصب على وظيفة الحكم أي الوظيفة السياسية، فهي بذلك تنال من الوحدة الإدارية في البلاد، ولكنها لا تنال من الوحدة السياسية.²

إنطلاقاً من هذا التحليل نجد أن الإدارة المحلية تتميز بالخصائص التالية:

- وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية.
- إنشاء هيئات محلية منتخبة مهامها إنجاز تلك المصالح.
- إشراف الحكومة المركزية على أعمال تلك الهيئات.

¹ - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية 2013، جاز وائل للنشر، الأردن، ص18.

² - إسرائ علاء الدين نوري ، مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسات العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 2017، مكتبة زين الحقوقية، لبنان، ص58.

• ونضيف في هذا المجال ونقول بأن الإدارة المحلية هي نفسها اللامركزية الإدارية الإقليمية والتي تعني إسناد سلطة إتخاذ القرار إلى هيئات محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية وظيفياً، لكن تبقى تخضع للوصاية الإدارية وفي حدود نصوص القانون .

وانطلاقاً من هذه الخصائص يمكننا أن نعرّف الإدارة المحلية بأنها >> أسلوب في الإدارة بمقتضاه تقسم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يقوم على إدارة كل منها هيئة تمثل الإرادة الحقيقية للأهالي على نحو يتفق مع مصالحهم المشتركة فتمارس السلطات والاختصاصات المخولة لها بمقتضى الدستور والقانون، فضلاً عن تقيدها بحدود وإختصاصات إقليمية، ويتم إختيار أعضاء هذه الهيئة بطريقة الإلتخاب، وتتولى القيام بالخدمات المحلية، كل ذلك تحت رقابة السلطة المركزية <<.

ومن خلال هذا التعريف فإننا نساير إتجاه أصحاب المفهوم العلمي للإدارة المحلية، والذي يقتصر مفهومها ضمنه على الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها المحلية بإشراف ورقابة الحكومة المركزية¹ هذا من جهة، ومن جهة ثانية لا يجوز في جميع الحالات الجمع بين مصطلحي اللامركزية الإدارية والإدارة المركزية كمصطلحين مترادفين، فاللامركزية الإدارية يمكن أن يتضمن معناها ويتجه مدلولها إلى الوحدات الإقليمية الشاسعة والتي لا يتوافر لسكانها عناصر التجانس ووحدة الإلتماء ووحدة المصلحة، هذا فضلاً على أن الإلتخاب لا يعد ولا يعتبر شرطاً لقيام اللامركزية الإدارية، بينما يشكل ركناً أساسياً لقيام الإدارة المحلية، حيث أن اللامركزية الإدارية لا تترادف الإدارة المحلية بصفة مطلقة، وأن هذه الأخيرة تتطلب توافر الخصائص المحلية في الوحدات التي يقسم إليها إقليم الدولة، وتشكيل هيئات شعبية في هذه الوحدات لتمثيل الإرادة العامة لسكانها، ولهذا يعرفها ويطلق عليها البعض باللامركزية الإدارية الإقليمية، أو الديمقراطية أو التمثيلية²

¹ - يرى أصحاب المفهوم الموسع للإدارة المحلية على أنها تلك الجهات التي تقدم خدمات معينة في مكان معين من إقليم الدولة، بغض النظر عن الطبيعة القانونية لتلك الجهات ومدى علاقتها مع السلطة المركزية. وطبقاً لهذا الإتجاه فإن فروع الوزارات والتي هي المديرية التنفيذية التي تباشر صلاحياتها في أقاليم الدولة المختلفة تعد إدارات محلية، وكذلك فروع المؤسسات العامة المحلية، وبالتالي يؤدي إلى الجمع بين وحدات ذات طبيعة قانونية مختلفة ضمن إطار واحد لا لشيء سوى مجرّد كونها تؤدي خدمات داخل نطاق مكاني معين .

² - ظريف بطرس، الإدارة المحلية مفهومها وإيكولوجيتها، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977، القاهرة، ص08

• نضيف كذلك في هذا الشأن ونقول بأن مصطلح اللامركزية الإدارية ينصرف في أحد معانيه إلى اللامركزية المرفقية أو المصلحية والتي تتجسد في تلك المؤسسات التي تقوم بمزاولة نشاط في متخصص في مجال من المجالات المختلفة كالمستشفيات والجامعات ومعاهد

1. الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:

إن الجدل الفقهي الذي ثار بشأن الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي كان أساسه الإختلاف حول طبيعة كل منهما، وفي هذا الإطار تعددت الآراء في كيفية تحديد معالم الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي

• **الرأي الأول:** يرى بأن كلاً من المصطلحين مترادفين، فهما يشيران إلى نظام واحد هو اللامركزية الإدارية الإقليمية، ولا يعدوا الخلاف بينهما أن يكون مجرد خلاف لفظي فقط، ويعرفون الحكم المحلي تبعاً لذلك بأنه >>تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها في كل منطقة في الدولة بواسطة سكان المنطقة أنفسهم على نحو يتفق مع مصالحهم، وذلك عن طريق هيئات محلية مسؤولة لها شخصية معنوية، وتمتع بالاستقلال الذاتي وتمثل الأهالي، ويتم إختيار أعضائها أو معظمهم بطريقة الإنتخاب.<<، وهذا التعريف يلتقي تماما مع تعريف الإدارة المحلية، فالمصلحان مترادفان، ويعزّز هذا الاتجاه أن النظام المحلي في فرنسا يسمونه "الإدارة المحلية" وفي بريطانيا يسمونه "الحكم المحلي"

• **الرأي الثاني:** يرى بأن الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحان غير مترادفين، مع أنهما يعبران عن أسلوب واحد من أساليب التنظيم الإداري، إن أصحاب هذا الرأي يرون أن الخلاف بين كلاً المصطلحين ليس مجرد خلاف لفظي فقط، لأن كل منهما يعبر عن نظام معيّن يتميز عن الآخر بمجموعة من الخصائص، ومع ذلك فهم يحصرون هاذين النظامين في نطاق دائرة التنظيم الإداري بحيث يجسدان أسلوباً واحداً هو اللامركزية الإقليمية.

ومراكز التكوين، فمعيار قيام هذه اللامركزية المرفقية هو معيار التخصص، وغايتها هي تقديم خدماتها في مجال محدد ومعين لا يمكن أن تخرج عنه، بينما الإدارة المحلية تعني التخصيص في اللامركزية الإدارية وهي اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الديمقراطية كما يفضل البعض أن يطلق عليها، ومعيار قيامها هو معيار ديمقراطي نابع من وجود الجماعة المحلية، فهي تغذي تماسكها وبقائها منه، لأنه يعطيها الشعور بالانتماء إلى مجتمع واحد متميّز، تختار فيه الجماعة من يمثلها ويأرادتها الخالصة والكاملة، فيقوم هؤلاء بإدارة المصالح المحلية بمشاركة هذه الجماعات في ظل نظام قانوني واحد، كما أن وجود الإدارة المحلية غايته تقديم الخدمات في مجالات متعددة ومختلفة والتي تهتم جوانب الحياة اليومية للمواطن .

لكن أصحاب هذا الرأي لم يضعوا معيارًا محددًا من خلاله يمكن معرفة متى تكون اللامركزية تعبيرًا عن نظام الإدارة المحلية، ومتى تكون كذلك تعبيرًا عن نظام الحكم المحلي.

لهذا وجدت عدة معايير مطروحة على مستوى الفقه الإداري¹:

• **معيار السلطة:** تكون اللامركزية الإقليمية حكمًا محليًا في حالة الإعتراف للمجالس المحلية التي تمثلها بسلطات واسعة تمارسها إلى جانب ممارسة الحكومة المركزية ذات السلطات لكن على المستوى القومي، وعلى العكس تكون اللامركزية الإقليمية إدارة محلية في حالة تحديد الدستور أو القوانين ذات الصلة بصلاحيات وإختصاصات الإدارة المحلية، بمعنى ممارسة هذه الأخيرة لصلاحيات محددة، ولا يمكن لها أن تتعدها إلا إذا تم إقرار ذلك من طرف الحكومة المركزية.

• **معيار شكل الدولة:** مفاد ذلك أن أنه إذا طبقت اللامركزية الإقليمية في الدولة البسيطة أو الموحدة فإنها توصف بأنها إدارة محلية، أما إذا طبقت في الدولة المركبة فإنها تعتبر حكمًا محليًا.

• **معيار الانتخاب:** تكون اللامركزية الإقليمية حكمًا محليًا في حالة إختيار جميع أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب المباشر من قبل الجمهور المحلي، وتكون إدارة محلية إذا تم إختيارهم بالتعيين، أو الجمع بين الانتخاب والتعيين.

• **معيار الإختصاص:** فإذا كانت المجالس المحلية صاحبة إختصاص أصيل بموجب القانون كانت اللامركزية الإقليمية حكمًا محليًا، أما إذا كانت تلك المجالس مفوضة بالصلاحيات من السلطة المركزية كانت إدارة محلية.

• **أما الرأي الثالث:** وهو الرأي الذي يتجه إلى الأخذ به غالبية الفقه، فيرى أن الحكم المحلي ليس إلا صورة من صور اللامركزية السياسية بحيث تكون الإختصاصات التي تمارسها السلطات المحلية تتجاوز أو تتعدى الوظيفة الإدارية وبالتالي تمتد إلى وظيفة التشريع والقضاء، وهي في الأصل صلاحيات حكم، وليست صلاحيات إدارية فقط، فاللامركزية السياسية وفق هذا المنطق تعمل على إمداد الوحدات المحلية حق

¹ - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص41

المساهمة في تكوين إرادة الدولة وحق التقرير لنفسها، بمعنى آخر يكون لها الحق في أن تقرر لنفسها قواعد لا تستمد قيمتها القانونية من أي سلطة أخرى، وهو ما يلاحظ في تقرير سلطة التشريع لهذه الوحدات المحلية، فهذه السلطة تتضمن التعبير عن إرادة اصيلة في حدود الإختصاصات التي يوردها الدستور¹، وهذا هو الوضع مثلاً بالنسبة للولايات الأعضاء في الإتحاد المركزي، حيث تملك إختصاصاً أصيلاً، أما الوحدات المحلية في الدولة الموحدة فإن استقلالها ينحصر في مجال النشاط الإداري، وهو مجرد نشاط فرعي.

وفي هذا الصدد يذهب الفقيه سليمان محمد الطماوي إلى القول >> << أن إصطلاح الحكم المحلي ينصرف في جميع مظاهره إلى مظاهر الحكم التقليدية وهي التشريع والتنفيذ والقضاء، ومن المسلمات أن نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا بالقضاء، ولكن ينحصر عمله في مجال الوظيفة التنفيذية فيما يتعلق بالمرافق ذات الطابع المحلي دون غيرها.

ويضيف بالقول أن الحكم المحلي يوجد في الدول ذات الإتحاد الفدرالي مثل الولايات المتحدة الأمريكية، فالولاية لها إختصاصات تشريعية وقضائية بالإضافة إلى الإختصاصات التنفيذية، وفوق ذلك فإن أقاليم الولاية تمارس الإدارة المحلية عن طريق إنشاء وإدارة مرافق محلية²... <<.

وإنطلاقاً منا ذكر أعلاه يرى هذا الاتجاه أن الفارق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي هو أن الإدارة المحلية صورة من صور اللامركزية الإدارية، بينما الحكم المحلي هو صورة من صور اللامركزية السياسية، وبالتالي عرّفوا الحكم المحلي بأنه >> << توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة، وبين حكومات الأقاليم... <<، وهو بهذا الشكل حسبهم يأخذ طابعاً سياسياً

¹ - محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1988، القاهرة، ص144.

• نضيف بهذا الخصوص ونقول بأن الرأي الثالث هو الصواب، فالحكم المحلي مرتبط باللامركزية السياسية والتي تمنح الوحدات المحلية سلطات فعلية وحقيقية في التنفيذ والتشريع والقضاء وذلك تحت تصرف حكومات محلية، أما الإدارة المحلية مرتبطة باللامركزية الإدارية والتي مناطها توزيع للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة

² - سليمان محمد الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي 1980، ص04.

ودستوريًا، ويقوم على حساب وحدة الدولة السياسية، أما الإدارة المحلية في ليست سوى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تمارس عملها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

• ونخلص نحن بدورنا: إلى القول بأن مصطلح الإدارة المحلية ليس بالضرورة تعبيرًا عن الحكم المحلي، فالإدارة المحلية نظام إداري بحث لا صلة له بسيادة الدولة، فهي تهدف إلى تحقيق لامركزية الإدارة، أمّا نظام الحكم المحلي فهو نظام سياسي له صلة وثيقة بسيادة الدولة، وهو يهدف إلى تحقيق لامركزية الدولة، ومعيّار التفرقة بينهما هو معيار إداري وسياسي في نفس الوقت.

ثانيًا: مبررات وأهداف نظام الإدارة المحلية:

إن الحديث على الأسباب الداعية إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية تختلف وتعدد باختلاف الحاجات التي يكون السكان المحليون بحاجة إليها سواءً كانت حاجات إدارية أو سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية وحتى ثقافية، وفي نفس الوقت يكون الحديث عن الأهداف المتوخاة من الإدارة المحلية محددًا بناءً على الأسباب الداعية إليها، وهذا ما سوف نتناوله كآلاتي.

1- أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية: إن من أسباب ظهور الإدارة المحلية كتنظيم إداري يعتبر جزءًا من الهيكل الإداري العام للدولة والذي يعكس في نفس الوقت الوظائف الملقاة على عاتقها والتي لا يمكن أن تتجسد على المستوى المحلي إلا من خلال وجود وتدخل سلطات محلية قائمة على ذلك.

• الأسباب الإدارية : يقوم على رأس هذه الأسباب التخفيف من حدة العمل الإداري المعقّد والمتشعب الملقى على عاتق موظفي السلطة المركزية وبالتالي فإن توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الحكومي والوحدات المحلية من شأنه إضفاء المرونة على النشاط الإداري بصفة عامة، وعلى الخصوص على المستوى المحلي، بحيث تترك المسائل المهمة والمرتبطة بالسياسة العامة للسلطة المركزية، بينما المسائل المحلية تترك للمجالس المحلية كي تديرها هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن إدارة الأمور المحلية يكتسب الأعضاء المحليين المنتخبين خبرات في الإدارة، ممّا يساعدهم على الإبداع والإبتكار وحل المشاكل التي تصادفهم دون الرجوع إلى السلطات المركزية.

• الأسباب السياسية: يرى بعض الفقه الإداري بأن الإدارة المحلية كنظام إداري قائم تعمل على إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين، فعملية الترشح والانتخاب واحترام الرأي الآخر تعتبر تدريباً على ممارسة العمل السياسي واحترامه لهذا يقال اليوم بأن >>المجالس المحلية من أهل المدينة، أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة، واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية في قضية العلم¹ << فالعمل والنضال السياسي داخل هذه المجتمعات المحلية التي ترتبط فئاتها السكانية بخصوصيات معينة تجعل من المواطن يشارك ويساهم في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي، وبذلك تكون فرص ممارسة الديمقراطية وإدراك تلك الحقوق والحريات السياسية التي طالما سمع عنها عبر قنوات مختلفة، وبالتالي تتكون قيادات محلية قادرة على خوض غمار تجارب ديمقراطية أخرى لا ربما تكون ضمن مجالس وطنية، أو حتى إستحقاقات رئاسية، وتجارب بعض الدول خير دليل على ذلك كما حدث في فرنسا مع الرئيس جاك شيراك ورئيس تركيا طيب رجب أردوغان، اللذان وصلا إلى حكم بلدانهم إنطلاقاً من الإدارة المحلية.

هذا بالإضافة إلى ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية حيث يمارس سكان الوحدات المحلية الرقابة على المجلس المحلي للتأكد من قيام الأعضاء بأعمالهم بكفاءة وفعالية، وهذا ما يظهر من خلال السماح في بعض التشريعات للمواطنين من الحضور لإجتماعات المجالس للإطلاع على مختلف الأشغال ومجريات العمل النيابي المحلي وإبداء الرأي في بعض القرارات التي من المحتمل اتخاذها وتهم الشأن المحلي العام، وهذا ما يكرّس بحق فكرة الشفافية والنزاهة والحياد والوضوح لهذه المجالس

• الأسباب الإقتصادية والتنموية: إشراك المواطنين والهيئات المحلية في تقدير الحاجات ورسم الخطط وتنفيذها بإعتبار أن الإدارة المحلية هي وسيلة المجتمع في التنمية يساعد على مساهمة المواطنين في الدخول ضمن مشاريع إستثمارية تعود على الصالح العام بالخير والفائدة هذا من جهة، ومن جهة أخرى

¹ - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، 197، الجزائر، ص 03

يمكن للإدارة المحلية من خلق مؤسسات عمومية ذات طابع إقتصادي محليًا من خلال عائدات الإستثمار ممّا يساعد كذلك على خلق الثروة والقضاء على نسب البطالة.

- **الأسباب الإجتماعية والصحية:** إن إعطاء المواطن حرية القيادة ضمن المجالس المحلية يعمل على بعث التغيير الإيجابي في المجتمع الذي يسوده ممّا يهيئ السكان لتقبله والحد من مقاومته، خاصة عند إشراك بقية المواطنين وإطلاعهم على كفاءات سير العمل داخل هذه المجالس، لأن التجارب أثبتت أن إشراك السكان المحليين في عمل المجالس المنتخبة يعمل على إمتصاص الغضب والعنف لديهم، على عكس من ذلك في حالة عدم إشراكهم هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا التكتاف أو التشارك يعمل على تقوية قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة ومعالجتها بفاعلية أكبر، فيساعد ذلك على تماسك السكان ومجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن في وقت الأزمات، والكوارث، ويعمل على تدعيم الوحدة الوطنية، فعلى الرغم من الدمار الشامل الذي أصاب مدينة لندن مثلاً خلال الحرب العالمية الثانية، ظل الجهاز الإداري يمارس أعماله بكفاءة عالية نتيجة لوجود المجالس المحلية في البلاد، وإطلاعها بمسؤولياتها¹، وعلى رأسها حماية حياة الإنسان وصحته من خلال توفير المواد الغذائية و الأدوية والقضاء على التلوث الناتج عن مفرزات الحرب.

2- **أهداف نظام الإدارة المحلية:** قلنا من قبل أن أسباب قيام الإدارة المحلية تحمل بين طياتها الأهداف التي أنشأت من أجلها، بمعنى آخر أن مختلف المعطيات والإعتبرات التي أدت إلى الأخذ بالإدارة المحلية هي في ذات الوقت تعبر عن الأهداف المتوخاة من هذه الأخيرة، إلا أنه وفي ظل تلك المعطيات لا يمكن حصر أهداف نظام الإدارة المحلية نظرًا لإختلافها وتنوعها بإختلاف الدول، بل حتى في ظل إختلاف أقاليم الوحدات المحلية للدولة الواحدة.

لهذا سوف نعمل على إبراز أهم الأهداف فيما يلي:

¹ - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 19-20-21

• **الأهداف السياسية:** تهدف الإدارة المحلية إلى السعي لتحقيق الديمقراطية الإدارية من خلال إشراك المواطن في إتخاذ القرارات على المستوى المحلي، وبالتالي تعمل على إبراز القيادات الصالحة والتي تحوز على ثقة الناخبين من جهة، وثقة السلطة المركزية من جهة ثانية، ولا يقف الأمر عند إبراز القيادات فقط وإنما يتواصل إنجاز الديمقراطية من خلال تنمية هذه القدرات وتدريبها على تحمل المسؤوليات، فالإدارة المحلية مدرسة لتعلم الديمقراطية حيث يتعلم الأعضاء الجدد كذلك من الأعضاء القدامى بحيث تتسع بذلك الملاكات السياسية التي تستطيع الإضطلاع بالأعباء المحلية وحتى القومية.

وهذا ما يمكن من تحقيق تعاون الجهود الشعبية مع الحكومة في تلبية حاجة الأهالي والسكان، فتكمل الجهود الشعبية ما تعجز عنه الإمكانيات الحكومية في تنفيذه، ويشعر الأهالي بذاتهم، وتنمو لديهم روح الإعتماد على الذات في إشباع حاجاتهم¹ وبالتالي تندعم الوحدة القومية من خلال إعطاء كل وحدة محلية فرصة تقرير مصيرها وشؤونها بنفسها، فترضى عن مستوى وكم الخدمات التي تستطيع توفيرها لأهلها، الأمر الذي لا يمكن أن يتحقق في ظل الإدارة المركزية، حيث تجد بعض الجماعات أنها تحظى بنصيب من الخدمات يقل كثيراً عن الخدمات التي تقدم لجماعات أخرى. فتتنظر إلى هذه الجماعات نظرة العدا، مما قد يؤدي إلى نموّ الإتجاهات الانفصالية داخل الدولة².

• **الأهداف الإجتماعية:** إن كانت الإدارة المحلية تهدف من الناحية السياسية إلى إقامة الديمقراطية الإدارية، فإنها من الناحية الإجتماعية تعمل على تغذية جذور المجتمع، فالولاء الذي يربط السكان بالوحدات المحلية من شأنه تنمية الشعور بالإنتماء إلى مجتمع حقيقي له خصائص يتميز بها، متماسك في غاياته التي يسعى إلى تحقيقها.

كما نجد ومن جانب آخر أنه الإدارة المحلية تهدف إلى التخفيف من آثار العزلة التي فرضتها المدينة على الإنسان في العصر الحديث بعد توسيع نطاق التنظيمات إلى حد ممكن لتحقيق الكفاية

¹ - إسرائ علاء الدين نوري، مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 84

² - يمكن لنا القول بأن الإدارة المحلية تحدف إلى إرساء قواعد الديمقراطية الإدارية، كما تحدف إلى إرساء قواعد التعاون الشعبي والحكومي في نفس الوقت، كما تحدف إلى إرساء دعائم اللُّحمة الوطنية والمحافظّة على السيادة الوطنية.

والاقتصاد، ففي إتساع هذه العملية خطر كبير على الناس جميعاً، لأن الوحدات الكبيرة التي تضم مجتمعات غير متجانسة يضبط فيها الإحساس بالمجتمع كلية، حيث يتحدد وضع الفرد تبعاً لمصلحة الجماعة، وقد بدأت هذه الصورة تبرز في المدن الكبرى حيث يتكدس السكان بصورة يصعب معها أن تقوم بينهم روابط إجتماعية سلمية بالشكل الذي نجده في القرية مثلاً، فإتساع المدينة وضخامة حجمها وما يؤدي إليه ذلك من إختلاف موطن سكن الفرد عن موطن عمله، وما يتطلبه إنتقاله من مسكنه إلى عمله، بالتالي لا بد من الوقت والجهد والإنفاق، وكل ذلك يقلل من علاقات الفرد بأقاربه وأصدقائه وزملائه، ففي مثل هذه الحالات غالباً ما تأتي العلاقات الإنسانية في المرتبة الثانية من الأهمية بعد عوامل المسافة والزمن والجهد والإنفاق، وذلك من شأنه التأثير في ولاء الشخص لأسرته وأصدقائه، وبالتالي يؤثر على ولائه للمجتمع الذي ينتمي إليه، وبالتالي تعد الإدارة المحلية عن طريق تقسيم المدن الكبرى إلى أحياء وسيلة فعالة لعلاج هذه الظاهرة اللا إجتماعية الحديثة التي أدت إلى إرتفاع معدلات الإصابة بالأمراض النفسية والعصبية¹.

• **الأهداف الإدارية:** تهدف الإدارة المحلية لتقليص الروتين الناتج عن كثرة حجم العمل الملقى على عاتق الإدارة المركزية مما يؤدي إلى تبسيط الإجراءات والإقتصار في الوقت والتقليص في النفقات، هذا من جهة، ومن جهة ثانية إيجاد ممثلين عند السكان المحليين يقومون بتقديم الخدمات عن قرب، فهم أدرى بمشاكل مواطنيهم من خلال إدراكهم لطبيعة الحاجات المحلية، وهذا ما لا يتوافر في أعضاء السلطة المركزية بالإضافة إلى إمكانية رقابة السكان لمنتخبهم نظراً لقربهم منهم، وبالتالي جعلهم تحت إشرافهم من خلال تزويدهم بالتوصيات والإقتراحات التي من شأنها حل مختلف المشاكل بسرعة وبدقة بما يلائم الظروف التي يعيشون فيها.

وبدورنا نقول أن الإدارة المحلية وجدت بغية تنمية المجتمع المحلي من خلال الإستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية وتوجيهها التوجيه الذي يخدم المواطن من كافة الجوانب الإدارية والسياسية والإجتماعية والإقتصادية والثقافية والبيئية، ولعلّ هذا ما يدفع بالدول إلى ترجمة هذا الأهداف إلى غايات

¹ - إسراء علاء الدين نوري، مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص86.

تشريعية. بمعنى آخر تأطير تلك الأهداف ضمن نصوص قانونية تدخل ضمن صلاحيات المجالس المنتخبة بحيث تعمل على توجيه عنايتها لأجل تحقيق التنمية المحلية.

فالإدارة المحلية تمتاز بأنها إدارة قريية من المواطنين تنبثق عنهم، وهي أقدر على الوقوف على الظروف والحاجات المحلية، وإشراك السكان المحليين فكرياً وجهداً في وضع البرامج الهادفة إلى النهوض بالمجتمع المحلي، وتنفيذها عن طريق إثارة الوعي والإقناع بأهمية هذه البرامج وعوائدها على السكان المحليين وعلى الدولة.

المحور الثاني

موقع الإدارة المحلية من التنظيم الإداري للدولة

المحور الثاني

موقع الإدارة المحلية من التنظيم الإداري للدولة.

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلائم مع ظروفها الاجتماعية والإقتصادية والسياسية، فتلجأ إلى المركزية الإدارية إذا أرادت السيطرة على الوظيفة الإدارية وإحتكارها لنفسها دون أن تترك مجالاً لإشراك كيانات أخرى في هذه الوظيفة، وهذا الأسلوب عادة ما يكون في بداية نشأة الدولة وبداية إقامة أركانها، وعندما تستقر الدولة ويكبر حجمها وتزداد واجباتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية والتي تتوزع فيها الوظيفة الإدارية بين الكيانات <<الهيئات>> المستقلة والسلطة المركزية، من أجل تفرغ الحكومة المركزية للأمور المهمة على المستوى القومي، وترك الأمور المحلية للهيئات المنتخبة والتي أعدت لأجل ذلك.

وبين المركزية واللامركزية الإدارية تظهر بوادر الإدارة المحلية في الأفق كصورة من صور اللامركزية الإدارية، وكثيرة تفاعلات الظروف التي أوجدتها، وكتوجه حقيقي نحو لامركزية الوظيفة الإدارية. إنطلاقاً مما ذكر أعلاه سوف نعمل ضمن هذا المحور على دراسة المركزية الإدارية (أولاً)، ثم نتقل إلى اللامركزية الإدارية (ثانياً)، وذلك حتى يمكننا توضيح الجانب النظري لقيام الإدارة المحلية، وحتى نبين أكثر الفرق بينها وبين الحكم المحلي.

أولاً: المركزية الإدارية: معناها حصر الوظيفة الإدارية وكافة مظاهر النشاط الإداري وتجميعها في يد هيئة أو سلطة واحدة تمارسها في كافة أرجاء إقليم الدولة بذات الطريقة أو الأسلوب، فالدولة التي تتبنى التنظيم الإداري المركزي هي الدولة التي تتولى فيها الحكومة المركزية إدارة جميع المرافق العامة، إذ تتولى إدارة جميع المرافق بصورة كلية أو مطلقة وتحتكرها، فتكون بذلك هي مصدر إتخاذ القرارات الإدارية ومركزها¹، وبالتالي حتى وإن وجدت للإدارة المركزية فروع أو أقسام مساعدة على المستوى المحلي فهذا لا يعني إنفرادهم

¹ - H.Berthelemy. Trait élémentaire de droit administratif, paris,1923,L.A.R.P.99

بإتخاذ القرارات على المستوى المحلي، فهن يخضعون الخضوع التام لهيمنة وسيطرة الجهاز المركزي في العاصمة، فهذه الفروع لا يكون لها أي كيان قانوني، وبالتالي فالموظف المحلي في هذه الفروع يخضع للسلطة الرئاسية المباشرة للوزير في العاصمة¹.

وعلى العموم فإن مصطلح المركزية بمفهومه العام قد تكون مركزية إدارية أو مركزية سياسية، أو مركزية إقتصادية، فإن كانت المركزية الإدارية تعني إحتكار الحكومة المركزية الوظيفة الإدارية في سائر أنحاء الدولة، فإن المركزية السياسية تعتبر أول صور المركزية نشأة في الدولة، فهي تنشأ مع ظهور الدولة أو استقلالها، وفيها يخضع إقليم الدولة لإدارة سلطة سياسية واحدة، تكون فيها جميع وظائف الدولة في يد الحكومة المركزية دون سواها، ومجال تطبيق هذا النظام يكون في الدول البسيطة أو الموحدة².

كما قد تأخذ المركزية صورة إقتصادية وذلك حين يكون أمر توجيه الإقتصاد في كلياته وجزئياته مرهوناً بإرادة سلطات عامة مركزية في الدولة وهذا هو الغالب في الدول الإشتراكية المتطرفة، كما قد تسود في بعض الدول المعاصرة التي تسعى حثيثاً إلى تحقيق التنمية الإقتصادية³.

إذا فالمركزية بصفة عامة تهدف إلى:

- بسط وتقوية نفوذ الدولة وتوطيد أركانها.
- وحدة أساليب التسيير والقيادة الإدارية في جميع أنحاء الدولة مما يؤدي إلى المساواة في المعاملة بين مختلف الأقاليم والوحدات والسكان.
- إقامة المرافق العامة التي تتطلب إمكانيات بشرية عالية الكفاءة وإمكانيات مادية معتبرة.

¹ - مليكة الصاروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة السادسة(06)، الدار البيضاء، 2006، ص79.

² - توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1955، ص168

³ - طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص21 .

• سرعة التدخل في حل المشاكل والتعقيدات الإدارية من جهة، ومن جهة أخرى تساعد المركزية على سرعة إتخاذ التدابير والإجراءات العقابية في حق المقصّرين، بحيث يشعر الموظف المحلي بأنه تحت رقابة السلطة المركزية مباشرة مما يدفعه على القيام بمهامه على أكمل وجه خوفاً من المحاسبة.

1. أركان المركزية الإدارية وصورها: للمركزية الإدارية أركان وصور تتجسد فيما يلي:

• أركان المركزية الإدارية: تتحقق المركزية الإدارية من خلال دعامتين هما: تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية¹ والخضوع للسلطة الرئاسية

❖ **تركيز الوظيفة الإدارية:** معناه حصر كل مظاهر الحياة الإدارية في يد السلطة المركزية التي تختص بإصدار القرارات الإدارية في كامل أرجاء الإقليم التابع للدولة²، وهذه القرارات تنسب إلى الدولة الشخص القانوني العام الوحيد، فلا مكان في هذا النظام للمرافق المصلحية أو الإقليمية المعنية أو المنتخبة التي يمكن أن تمنح الشخصية الاعتبارية المستقلة التي تخولها الإشراف على جانب من وظائف الدولة على سبيل الإستقلال.

وبالتالي تنفرد الحكومة المركزية بسلطة إصدار القرار النهائي في كل الأمور المتعلقة بالوظيفة الإدارية للدولة حتى ولو كانت خاصة بأحد المرافق المحلية في الأقاليم، ولا يملك موظفو تلك المرافق أية سلطة في هذا الشأن، وترتبط بسلطة إصدار القرار سلطة تعديله أو إلغائه أو سحبه.

وبالتالي يتصل بتركيز سلطة إصدار القرار الإداري النهائي إحتكار الإدارة المركزية لسلطة التعيين في الوظائف العامة وفي جميع أنحاء الدولة ولا يترك أمر إختيار الموظفين المحليين إلى هيئات محلية، أو إلى سكان هذه المناطق عن طريق الإنتخاب، وإنما يتم التعيين عن طريق الإدارة المركزية.

¹ - لا يشترط في المركزية الإدارية أن يكون الرئيس الإداري الأعلى الذي تتركز في يده السلطة فرداً، وإنما يجوز أن يكون هذا الرئيس هيئة تتكون من عدة أفراد، وهذا ما يظهر في الوزارات والتي تعتبر الأقسام الرئيسية للسلطة الإدارية ويمتد سلطانها على جميع أجزاء الدولة، وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عند الدولة وإنما تمثلها كسلطة مركزية، ويشرف الوزراء في العاصمة على كل المرافق العامة الموجودة في الإقليم.

² - André de laubadère, Traité de droit administratif , tom 1 librairie générale de droit et de jurisprudence, paris , 9ème édition ,1984.p.92.

ونتيجة لهذا الإنفراد بسلطة إصدار القرار والبت فيه، وكذلك سلطة التعيين في الوظائف العامة ينشأ إرتباط عضوي كامل بين الحكومة المركزية وبين جميع المرافق لتبعيتهم لقرار إداري واحد سواء من حيث التنفيذ أو من حيث التعيين¹.

❖ **السلطة الرئاسية:** يقصد بها مجموعة من الإختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة رؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، وليست هذه السلطة إمتيازاً، أو حقاً للرئيس الإداري، وإنما هي إختصاص يمنحه القانون لرعاية المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام بإنتظام وإضطراد².

وبالتالي تمنح السلطة الرئاسية الرئيس الإداري الرقابة على شخص المرؤوس من جهة، والرقابة على الأعمال التي يقوم بها من جهة أخرى.

والمقصود بشخص المرؤوس ليس الحياة الخاصة بالموظف المرؤوس وإنما حياته المهنية، وبالتالي يكون للرئيس الإداري الحق في التعيين والنقل والندب والإعارة والتأديب، أمّا من ناحية الأعمال يمارس الرئيس الإداري سلطة التوجيه من جهة وسلطة الرقابة والتعقيب من جهة أخرى³.

¹ - شاعر علي ناجي الشايف، الإتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، دراسة مقارنة في بعض الدول العربية في المشرق والمغرب، مع التطبيق على الجمهورية اليمنية، رسالة مقدمة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2011، مصر، ص 19.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة 2013، الجزائر، ص 156-157.

³ - تتمثل سلطة التوجيه (وهي رقابة سابقة) في إرشاد المرؤوس بإصدار التعليمات والأوامر والملاحظات والمنشورات إليه بغية التقيد بها أثناء العمل، وتعتبر هذه الأوامر والتعليمات من قبل الأعمال الإدارية الداخلية التي تختم بالعمل وتنظيمه داخل المرفق العمومي أو المؤسسة التي يعمل بها المرؤوس، ولا تعتبر قرارات إدارية فيجوز التظلم منها ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، لكن إن خرجت عن حدود التنظيم الداخلي للعمل وتضمنت أحكاماً تمس بالمراكز القانونية للموظفين المرؤوسين وبالمتنفعين بالمرفق، فإنه هنا يجوز الطعن فيها قضائياً إن توافرت المصلحة لذلك.

• أمّا سلطة التعقيب (وهي رقابة لاحقة) تتمثل في حق الرئيس الإداري في المصادقة على أعمال رؤوسيه وإقرارها وهذه المصادقة قد تكون صريحة متى إشتراطها القانون من قبل الرئيس، كما قد تكون المصادقة ضمنية عند فوات مدة زمنية معينة دون إعتراض الرئيس الإداري عليه، حيث تعتبر تلك الأعمال نهائية. كما يمكن للرئيس الإداري سحب قرارات رؤوسيه أو إلغائها أو تعديلها، أو حتى الحلول محلهم في ممارسة أعمالهم ابتداءً.

وتتميز السلطة الرئاسية بأنها سلطة شاملة بمعنى أنها تمس شخص المرؤوس وأعماله، كما تتميز بأنها سلطة تلقائية فهي تمارس تلقائيًا إما بطلب أو بدون طلب، كما أنها سلطة مفترضة حيث تمارس دون الحاجة إلى نص القانون، فهي واجبة للعمل الإداري وحسن إنظامه.

• **صور المركزية الإدارية:** تأخذ المركزية الإدارية في الواقع العملي صورتين تتفاوتان في شدتهما، فإحدهما متطرفة وتعرف بالتركيز الإداري وهي الصورة التقليدية للمركزية الإدارية، والأخرى معتدلة ويطلق عليها عدم التركيز الإداري، وهي الصورة الحديثة للمركزية الإدارية¹.

❖ **التركيز الإداري:** يمثل التركيز الإداري الصورة التقليدية للمركزية الإدارية، ويعني تجميع السلطة الإدارية أو تركيزها في يد الحكومة المركزية، بحيث لا يكون هناك أية سلطات لموظفيها في الأقاليم والمحافظات، ولا يستطيعون إتخاذ القرارات وإنما يجب عليهم الرجوع إلى رؤسائهم في كل كبيرة وصغيرة وفي كل شيء.

❖ **عدم التركيز الإداري:** نظرًا لوحشية تركيز السلطة في الصورة الأولى من المركزية الإدارية من جهة، وفي ظل التطور الذي تشهده الدول من حيث زيادة عدد السكان وإتساع الرقعة الجغرافية وكذا إنتشار الوعي

¹ - ويطلق على التركيز الإداري المركزية المطلقة أو الوزارية وهذه الصورة هي البدائية لأنها تركز سلطة البت في كل الأمور بيد الوزارات المركزية في العاصمة وهذه الصورة تكاد تنعدم في الدول المعاصرة لعدة اعتبارات تختلف بين الإدارية والاجتماعية والسياسية والإقتصادية وحتى الثقافية، فهي كانت في الماضي تناسب المجتمعات القديمة بحيث كانت تتلائم مع الشكل التقليدي للدولة بمفهوم الدولة الحارسة، لأن خدماتها كانت محدودة يمكن كفايتها وإشباعها دون الحاجة إلى تجزئة وتقسيم المهام.

• ويطلق على عدم التركيز بالمركزية المعتدلة أو اللا وزارية كما يطلق عليها كذلك إدارة الفروع أو الإدارية الميدانية، وهذه الصورة من المركزية لا تكاد تخلو منها دولة من الدول المعاصرة، فالغالبية العظمى للدول تأخذ بفروع الوزارات المختلفة على المستوى المحلي، بحيث تقوم هذه الفروع بالعديد من الوظائف والأعمال التي تفوق في الغالب تلك الوظائف التي تقوم بها وحدات الحكم المحلي، كما أن هذا النمط من الإدارة المركزية يركز أساسًا على تقريب الإدارة من المواطن بمعنى إيجاد مصالح وزارية على مستوى الولايات تعمل بالتنسيق مع المجالس المحلية المنتخبة في إطار تحقيق المصالح العليا المرسومة والمحددة من طرف الدولة.

الثقافي والسياسي لدى الشعوب من جهة أخرى، كل هذه العوامل أجبرت الدول على تبني أنظمة سياسية وإدارية مرنة تسمح بالتعامل المباشر والديمقراطي مع للمتعاملين مع الإدارة.

وبناءً على ذلك كان لابد من الانتقال إلى الصورة الحديثة الأكثر تطوراً ومرونة وهي عدم التركيز الإداري.

وبعني عدم التركيز الإداري منح ممثلي الإدارة داخل مختلف الهيئات والأقاليم إمكانية البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى القمة الإدارية، مع الخضوع في نفس الوقت للسلطة الرئاسية.

ويتميز عدم التركيز الإداري بأنه يخفف العبء عن كاهل الوزراء والمصالح المركزية، فيجيز للرئيس الإداري بأن يعهد بالأمور الثانوية إلى موظفيه في الأقاليم والمحافظات والولايات ما يخولهم إصدار قرارات إدارية نهائية مع الإبقاء على الطابع المركزي للإدارة من مهام رئاسية، وكما تحقق هذه الصورة الكفائية الإدارية في ممارسة النشاط الإداري، فإن الجوانب الفنية المحيطة باتخاذ القرار تكون أدق من حيث شكلها وموضوعها وذلك لقربها من موضوع القرار وتلمس الإحتياجات الحقيقية لإتخاذها وتوفير السرعة والجهد والمال في العمل الإداري.

ويعتبر عدم التركيز الإداري خطوة أولى يمكن من خلالها تطبيق اللامركزية الإدارية، ولكن في صورتها المصلحية أو المرفقية، حيث تكون الحكومة المركزية على إستعداد للتنازل لهذه المرافق المحلية عن بعض اختصاصاتها، أو الاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة، فالحكومة المركزية يسهل عليها تقبل هذا الأمر، بعكس إن كان هذا الإعتراف أو التنازل يحدث فجأة ومباشرة بقيام أشخاص إدارية تتمتع إبتداءً ومنذ مولدها بالإستقلال والشخصية المعنوية.

ويتحقق عدم التركيز الإداري إتماً عن طريق توزيع الإختصاص بنص القانون بين أعضاء السلطة الإدارية، وإتماً عن طريق التفويض في الإختصاص.

ويقصد بالتفويض الإداري: " أن يعهد الرئيس الإداري ببعض إختصاصاته إلى معاونيه المباشرين بناءً على نص قانوني يجيز ذلك ". ويعرّف كذلك "تنازل الأصل وهو صاحب الإختصاص بجزء من إختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه وفقاً لأحكام القانون ليمارسوها دون الرجوع إليه..."¹ ، بالتالي فإن التفويض هو إستثناءً على ممارسة الإختصاصات التي حدّدها وأناطها القانون لأشخاص معينين في الترتيب والسلم الإداري، ومن خلاله ينقل الرئيس الإداري الأعلى بعض من صلاحياته إلى مساعديه، أو أحد الموظفين الذين هم تحت سلطته، والغاية من وراء هذا هو التخفيف من حدة العبء الإداري الملقى على عاتق القادة الإداريين من جهة، ومن جهة أخرى إن ممارسة هذه الإختصاصات من قبل المفوض إليه يعمل على إعداده وتدريبه على القيام بالأعباء والمسؤوليات العليا مستقبلاً، وبالتالي ضمان استمرارية العمل الإداري.

كما أن التفويض ينصب على جانب من السلطة في الإختصاصات دون جانب المسؤولية، لأن مسؤولية الرئيس الإداري عمّا قام به من تفويض إختصاصاته تضل باقية أمام رؤسائه لهذا يبقى المفوض يحتفظ بحقه في إلغاء التفويض إن رأى فيه أنه غير محقق للنتيجة المبتغاة منه، كما يملك كذلك أن يعدله إتساعاً أو ضيقاً حسب ما تقتضيه متطلبات العمل².

¹ - حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2008 الأردن، ص99.

• ونضيف في هذا الشأن ونقول بأن توزيع الإختصاص بموجب نص قانوني بين أعضاء السلطة الإدارية هو أسلوب تشريعي لإحداث عدم التركيز الإداري، ومن خلاله يقوم -المشرع سواءً في القوانين الصادرة عن البرلمان، أو في التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية بتوزيع سلطة إتخاذ القرارات الإدارية بين عدة أشخاص أو جهات ضمن نفس التنظيم الإداري.

² - إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص265.

ونضيف بالقول بأنه للتفويض أسس وقواعد يقوم عليها هي:

- ❖ التفويض لا يكون إلا بنص يجيزه وإلا كان باطلاً.
- ❖ لا يجوز التفويض على التفويض، وإلا كنا أمام حالات تفويض لا تنتهي.
- ❖ لا تفويض في المسؤولية، فمسؤولية الأصل باقية أمام قادته إلى جانب مسؤولية المفوض إليه.
- ❖ أن يكون النص الأذن بالتفويض من ذات مرتبة النص الذي خول الإختصاص الأصل.
- ❖ يجب أن يكون التفويض جزئي وأن تكون موضوعات ومسائل التفويض محددة كتابة، كما يجب أن يكون التفويض مؤقتاً.
- كما ينقسم التفويض الإداري إلى قسمين هما: تفويض الإختصاص، وتفويض التوقيع، فتفويض الإختصاص يكون على النحو السالف الذكر، أما تفويض التوقيع فلا يشكل إعادة لتوزيع قواعد الإختصاص، فهو مجرد نقل عبء مادي بالتوقيع من صاحب الإختصاص الأصل

وبدورنا نقول أن الإدارة المحلية لا صلة لها بالمركزية الإدارية سواءً في صورتها والتي تتمثل في التركيز الإداري، أو في الصورة الأخرى التي تتمثل في عدم التركيز، وحتى وإن كان هذا الأخير يقترب من الإدارة المحلية من حيث فلسفتها إلا أن الفارق واضح وكبير، فالإدارة المحلية تعتمد على وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، وهذا ما يجعلها ذات أهمية من حيث تقديم الخدمات وتقرير أمور السكان وإتخاذ التدابير والقرارات بشأنها دون الرجوع إلى السلطات العليا أو الأجهزة الحكومية، بذلك فهي مستقلة عضويًا ووظيفيًا، وهذا ما يجعلها تقف بالموازاة مع السلطات المركزية في تحقيق الصالح العام، وإن كانت الإدارة المحلية تخضع للرقابة فإن ذلك لا يكون إلا بموجب القانون، عكس ما هو معمول به في عدم التركيز الذي يعتمد على الرقابة الرئاسية التدرجية والهرمية داخل النظام الإداري بأكمله، بحيث تكون هذه الرقابة تلقائية وهي مفترضة في نفس الوقت، كما أن الوحدات الإدارية في ظل عدم التركيز ليس لديها الشخصية المعنوية، فهي مجرد مصالح خارجية تابعة للوزارات، وبالتالي ليس لها أي استقلال مالي أو إداري .

ثانيًا: اللامركزية الإدارية: تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية المتواجدة في العاصمة وهيئات إدارية محلية مستقلة متواجدة على مستوى الأقاليم المحلية، وتخضع لرقابة السلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها، ويتم توزيع الإختصاصات على أساس جغرافي بحيث توجد هيئات

إلى المفوض له بالتوقيع، الذي يقتصر دوره على التوقيع نيابة عن صاحب الإختصاص الذي هو نفسه يمارس سلطة التقرير بالموافقة والرفض وتنسب الأعمال إليه في هذه الحالة وليس للمفوض إليه بالتوقيع وبناءً على ذلك يختلف تفويض الإختصاص عن تفويض التوقيع في بعض النواحي هي:

- لا يملك صاحب الإختصاص الأصيل أن يمارس الإختصاصات المفوضة خلال مدة التفويض، في حين يملك ذلك في حالة تفويض التوقيع إلى جانب المفوض إليه بالتوقيع. يوجه تفويض الإختصاص إلى المنصب الوظيفي لا إلى شخص المفوض إليه، ولذلك يبقى هذا التفويض قائمًا رغم تغير شخص المفوض إليه أو المفوض، في حين يكون التفويض بالتوقيع شخصيًا وينتهي عندما يتغير المفوض أو المفوض إليه بالتوقيع = .
 * = ينسب القرار الصادر في حالة تفويض الإختصاص إلى المفوض إليه بإعتباره مصدرًا للقرار، وأما في حالة تفويض التوقيع، فينسب إلى الأصيل نفسه، بالرغم من التوقيع عليه من قبل المفوض إليه، لأن الأخير لم يقم إلا بعبء مادي فقط، وإنما من أصدر القرار حقيقة هو صاحب الإختصاص الأصيل من خلال تأشيرته على المعاملة بالموافقة أو الرفض.

إقليمية مستقلة في الأقاليم، أو على أساس موضوعي ينتج عنه وجود هيئات مصلحة أو مرفقية مستقلة عن الإدارة المركزية.

وهذه الهيئات الإقليمية أو المصلحية ليست مجرد فروع للحكومة المركزية تخضع لها وتتبعها تبعية كاملة، وإنما هي هيئات تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الحكومة المركزية، وتمارس كل منها على سبيل الإستقلال جانباً من الوظيفة الإدارية للدولة، وتخضع للإشراف والرقابة من الحكومة المركزية باعتبار أن الرقابة في هذا الشأن ضماناً من ضمانات عدم الانحراف عند تحقيق الأهداف العامة للدولة، وذلك لأن اللامركزية الإدارية تعمل بطبيعتها على خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة، لكل منها ذمته المالية المستقلة، وكيانه القانوني الخاص به.

وبالتالي فإن اللامركزية الإدارية تتناول التعدد في السلطة الإدارية، وهو تعدد تقتضيه ممارسة العمل الإداري المحلي، بمعنى خلق إدارة محلية قريبة من المواطن والتي تعمل على تلبية حاجياته اليومية المتزايدة من جهة، ومن جهة أخرى تقلل وتفكك من الضغط الواقع على السلطة المركزية، وذلك كله في إطار إحتفاظ الدولة بوحدها السياسية بوصفها دولة موحدة، فيوجد بها سلطة تشريعية وقضائية واحدة، بينما السلطة التنفيذية والتي لها وجهان الجانب التنفيذي الحكومي، والجانب التنفيذي الإداري، فتحتفظ بالأول لنفسها لأنه مرتبط بسيادتها ووحدها التي لا يمكن أن تتجزأ أبداً بينما تقتسم الثاني مع الهيئات الإقليمية والهيئات المرفقية.

لذلك تعرّف اللامركزية الإدارية بأنها >> طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية ومصلحية تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة.<<¹ وعرفها البعض >> توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة تباشر اختصاصاتها في النطاق المرسوم لها وتحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها.<<² كما عرفها البعض كذلك

¹ - شاكراً على ناجي الشايف، الإتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، المرجع السابق، ص 43.

² - شاكراً على ناجي الشايف، المرجع نفسه، ص 44.

بأنها >>اللامركزية الإدارية هي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية، أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية. <<¹.

إذا فاللامركزية الإدارية قوامها الدولة البسيطة والموحدة والتي تعتمد على نظام دستوري واحد، ونظام إداري بسيط الغاية منه توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والتي تمنح لها نوعاً من الإستقلالية في القيام بمهامها، بالتالي فإن هذه الهيئات المحلية يقرّها القانون بوصفها أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري في الدولة، وهذا على عكس اللامركزية السياسية والتي كما قلنا عليها سابقاً بأن قوامها الدولة المركبة والتي تعتمد على أنظمة دستورية متعددة، يقوم على رأسها الدستور الفدرالي الذي يمنح الحكم المحلي لبعض الأقاليم المحلية² قد تكون على شكل ولايات أو دويلات تستأثر بسلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية إلى جانب السلطات المركزية التي تعود إلى الإتحاد، إذًا فالأقاليم ضمن الحكم المحلي لها إستقلال فعلي وحقيقي على جميع الأصعدة المذكورة أعلاه وليس فقط على الصعيد الإداري، كما أنّ هذه الأقاليم التي تتمتع بالحكم المحلي يقرّها الدستور الفدرالي.

وبالتالي نجد أن الإدارة المحلية تظهر ملامحها وتجلياتها في اللامركزية الإدارية التي تقوم على فكرة توزيع الوظيفة الإدارية فقط ويكون مصدر هذا التوزيع هو القانون الصادر عن السلطة التشريعية بإعتبارها

¹ سليمان مُجّد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، 1984، ص 65.

² الدستور الفدرالي هو الدستور الأب كما يطلق عليه بعض الفقه الدستوري، ويكون في الدولة المركبة، بينما تتمتع بقية الأقاليم فيها بدساتير محلية تنضم أوضاعها الدستورية المحلية وعلاقة السلطات العامة المحلية ببعضها البعض، وذلك كله في إطار عدم مخالفة الدساتير والقوانين المحلية للدستور الفدرالي وقوانين الإتحاد الفدرالي، وهذا هو الإطار العام الذي تخضع فيه تلك الأقاليم التي تتمتع بالحكم المحلي للإتحاد الفدرالي، خصوصاً بشأن السياسة العامة الخارجية، وهذا ضمناً وحفاظاً على بقاء الإتحاد الذي يجمعها في دولة واحدة، لهذا يطلق عليها الدولة المركبة .

سلطة من سلطات الدولة الموحدة، وبالتالي تستطيع الدولة من خلال التشريع توسيع صلاحيات الهيئات المحلية أو تقليصها، بل أكثر تستطيع إنشاءها وإلغاءها كلما دعت الحاجة لذلك¹.

• **أركان وصور اللامركزية الإدارية:** اللامركزية الإدارية وعلى غرار المركزية لها أركان أو ركائز تقوم عليها، بالإضافة إلى أن لها صور تظهر في إطارها .

• **أركان اللامركزية الإدارية:** تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة أركان فهي تعترف بوجود مصالح محلية متميزة، وتعترف أيضًا بوجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة، بالإضافة إلى وجود رقابة مركزية في إطار ما يعرف بالوصاية الإدارية.

• **الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:** إن الإعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات الإقليمية معناه منحها إدارة بعض الأعمال على المستوى المحلي، بمعنى آخر إعطائها صلاحية إدارة بعض المرافق الحياتية واليومية والمرتبطة بمصالح وحاجات المواطنين المباشرة، في إطار ما يعرف بالمصالح المحلية المتميزة.

فهذه المصالح تقتضي في الأصل وجود إدارة محلية تعمل على توفيرها، فهي أدري بما يجب أن يتوقّر على المستوى المحلي من خدمات، فالسلطة المركزية من مهامها القيام بالخدمات القومية والوطنية التي تهتم بجميع مناطق الوطن دون إستثناء كإدارة مرفق الأمن والدفاع، ومرفق العدالة بإعتبارها مرافق تشمل خدماتها كافة سكان البلاد، فهي ليست مرتبطة بإقليم معين على حساب إقليم آخر، بالإضافة إلى كون أن خدمات هذه المرافق القومية ضرورية لجميع المواطنين، فهي من جهة أخرى تحتاج إلى أعباء مالية وبشرية كبيرة من أجل إدارتها، فهي بذلك تفوق طاقات الوحدات المحلية، فكان من الأفضل والأنسب ترك بعض الأعمال والتي لا تتضمن أعباءًا كبيرة كالمياه والكهرباء والطرق، والنظافة وبعض الخدمات البسيطة وغير المعقدة للوحدات المحلية بإعتبارها مصالح محلية متميزة من المصالح القومية، إلا أن الإشكالية التي طفت على

¹ هذه الصلاحية أخذت بما أغلب الدول البسيطة والموحدة، وهذا ما أخذ به الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدّل ضمن المادة 139 في البندين 11-29.

السطح في هذا الشأن هي كيف يمكن التمييز بين المصالح القومية الوطنية والمصالح المحلية؟. وما هو المعيار الذي من خلاله يمكن تحديد ما يدخل في صلاحيات الإدارة للسلطة المركزية من جهة، وما يدخل في صلاحيات الإدارة للسلطات المحلية؟

لقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في وضع معيار واضح للمعالم بغية التمييز بين المهام الوطنية، والمهام المحلية، لذا قيل عند البعض أنه متى إتصلت المهام بإقليم واحد كُنّا أمام مصالح محلية، ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية، ونتيجة هذا التنوع، ظهر على المستوى الفقهي مصطلح الشؤون البلدية والشؤون الإقليمية، والشؤون الوطنية¹.

إلا أن ذلك لا يعني التحديد الذي نبحت عنه في إطار إيجاد معيار فاصل في هذا الشأن، وذلك حتى لا يترك الأمر بيد كل من السلطة المركزية من جهة، ويبد السلطة المحلية من أجل إقامة التحديد بين ما يدخل في المصالح الوطنية والمصالح المحلية.

لأجل ذلك إتجهت الدول المعاصرة إلى التدخّل التشريعي من أجل تحديد إختصاصات الهيئات الإقليمية، وبالتالي يغلق الطريق على السلطات المركزية في التدخل في هذه الإختصاصات أو الحد أو الإنتقاص منها إلا بتدخل المشرع بموجب نصوص قانونية، ويكون تدخل المشرع بأحد الأسلوبين:

¹ - هناك بعض الإعتبارات التي تحدد إختصاصات الإدارة المركزية هي أن كل المرافق التي تمس بالأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة يجب أن تتولاها الإدارة المركزية كمرفق الدفاع والأمن والخارجية... الخ وذلك نظرًا:
1. لأن نظرها إلى الصالح العام يكون أبعد مدى وأوسع أفقًا من الهيئات المحلية .
2. لأن لديها مواردها المالية وعمالها وإمكاناتها وكيفيات الإنجاز أكبر مما لدى الهيئات المحلية .
3. لأنها تحتاج إلى وتيرة واحدة في العمل وتقديم الخدمات على أساس المساواة، أما الوحدات المحلية فيعهد إليها بالمرافق التي تتوفر على أحد الشروط:

1. كونها تمم أهل الإقليم أو البلدة أو القرية، لأنها تتصرف في شأن من شؤونهم الخاصة. والتي تمس حياتهم اليومية.
2. كونها تحتاج في أدائها رقابة دقيقة ودائمة لايتاح للحكومة المركزية القيام بها.
3. كونها من المرافق التي لا يتفق حسن أدائها مع توحيد نمط الخدمة، بل تتطلب الإختلاف حسب حاجات الأقاليم.

• **الأسلوب الأول: الطريقة الإنجليزية:** تأخذ هذه الطريقة بالمعيار الحصري والمقصود منه هو قيام المشرع بتعداد إختصاصات الأقاليم المحلية وحصرها وبالتالي تعتبر مصلحة محلية كل ماورد بالقوانين التي تنظم الشؤون المحلية، وتعد مصالح قومية كل ما لم يرد ذكره في القانون، ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية مفادها أنه لا يجوز للهيئات المحلية الإقليمية النظر في المسائل التي لم يرد ذكرها في القانون، أو إتخاذ قرار بشأنها ، وإلا أعتبر عملها وتصرفها غير مشروع ومخالف لقواعد توزيع الإختصاص¹.

• **الأسلوب الثاني: الطريقة الفرنسية:** تأخذ هذه الطريقة بالمعيار العام والذي يفرض على المشرع تحديد إختصاصات الهيئات الإقليمية بقواعد عامة بحيث لا يخرج من نطاقها إلا ما أستثنى بنص خاص، ومنحه صراحة إلى السلطات المركزية، وهذا المعيار يأخذ بقاعدة وحدة النمط والأسلوب في إدارة جميع المرافق العامة في الوحدات الإدارية المحلية وبالتالي فهو يتجاهل الفوارق التي تقوم في الغالب بين الأقاليم المختلفة في الدولة الواحدة من حيث ظروفها الإجتماعية والجغرافية والعمرانية وحتى الإقتصادية. والمعيار العام في تحديد الإختصاصات له خصائص مميزة، فيتم تحديد إختصاصات الهيئات الإقليمية طبقاً لقاعدة عامة، أو بنص عام مثل القول بإختصاصها <<بكل ما يخص الشؤون المحلية>>، وكذلك تتماثل إختصاصات كل الهيئات الإقليمية في نفس المستوى، ويمنح هذا المعيار كم أكبر من الإختصاصات للهيئات الإقليمية².

إن هذا المعيار في حقيقة الأمر جاء غامض وغير محدد، وبالتالي فهو بحد ذاته بحاجة إلى معيار لتحديد مضمونه فيمكن للإدارة أن تستغل هذا وتتدخل في مجالات تخرج عن مجال إختصاصها، أو على الأقل أن تطبيقه يؤدي إلى إصطدام الهيئات المحلية ذاتها ببعضها البعض كالولايات والبلديات.

¹ - تجدر الإشارة إلى أن المشرع وعند تحديده لإختصاصات الأقاليم المحلية لا يتبع نمطاً أو أسلوباً واحداً. إنما يغير بين الأنماط والأساليب تبعاً لظروف كل إقليم، وبالتالي تكثر التشريعات المنظمة للإختصاصات المحلية وتنوع، وتبعاً لهذا التنوع فإن ماقد يعتبر مرفقاً محلياً في إقليم معيّن قد لايعتبر كذلك في إقليم آخر .

² - شاكرا علي ناجي الشايف، الإتجاهات العامة للمركزية الإقليمية في العالم العربي، المرجع السابق، ص65-66.

لكنه في نفس الوقت يمنح الوحدات المحلية مساحات واسعة للتدخل وبالتالي تكون لها سبل المبادرة والإقدام على أي عمل يخدم شؤون الإقليم، وهذا على عكس المعيار الحصري الذي يجعلها مقيدة في ذلك بحيث أن الطريقة الإنجليزية تمنع الأقاليم القيام بعمل خارج النطاق المحدد والمقنن لها، ومن ثمة فهو يعدم روح المبادرة والجرأة والتقدم للمجموعات المحلية.

• **الأسلوب الذي أخذ به المشرع الجزائري:** أخذ المشرع الجزائري بالأسلوب الثاني والذي يتمثل في الطريقة الفرنسية، حيث اعتمد على نفس أسلوب المشرع الفرنسي في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية، حيث ذكر السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات والهيئات اللامركزية بصورة وبكيفية عامة وغير محددة، ذلك أن العنصر الأساسي في اللامركزية يكمن في الطابع غير محدد للسرد القانوني لصلاحيات المجالس المحلية حسب التشريع الفرنسي، وهو الأسلوب نفسه الذي اتبعه المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة المحلية¹، حيث عمل على وضع الإطار العام لصلاحيات البلدية، وهو ما يتجلى في نص المادة (3) الثالثة من قانون البلدية 10/11.

• **الإعتراف بوجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة:** يقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية والمصلحية إستقلت عند السلطة المركزية، وهذا الإستقلال يخولها حق إتخاذ القرار، وإدارة شؤونها بنفسها دون تدخل السلطة المركزية. ويقتضي توافر هذا الركن الإعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة. إذًا مناط التمتع بالشخصية المعنوية لهذه الهيئات المحلية هو وجود المصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية، وبالتالي فإستقلال هذه الهيئات لا يكون إلا بإستقلال ممثليها، وإن كان الفقه الإداري قد إتفق على هذه الفكرة بإعتبارها تجسيدًا للامركزية الإدارية، فإن الإختلاف إحتدم بشأن مفهوم الإستقلال وأدواته القانونية²، فذهب جانب من الفقه إلى القول بأن إستقلال الهيئات المحلية لا يكون إلا عن طريق الإنتخاب، بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، ص 23.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2012، الجزائر، ص 37 وما يليها.

بأن الإنتخاب ليس شرطاً لازماً لتحقيق هذا الإستقلال إذ يكفي أن يتم إختيار أعضاء هذه الهيئات المحلية عن طريق التعيين مع منحهم الضمانات الكافية في هذا الشأن لأجل إدارة شؤونهم.

الجانب الفقهي الأول الذي يرى أن الإنتخاب ليس شرطاً لازماً لإستقلال الهيئات المحلية: يرى البعض أن الإستقلال الحقيقي لا يستوجب إختيار العناصر المسيرة عن طريق الإنتخاب، بدليل أن المؤسسات العامة تتمتع بإستقلاليتها عن الأجهزة المركزية رغم أن القائمون على إدارتها معينون فالإستقلالية الحقيقية حسبهم تكمن في الناحية الوظيفية أو الفعلية، فيظهر الإستقلال من الناحية العملية إن كانت لهم ضمانات تقوم على ذلك، وساق أصحاب هذا الإتجاه مثلاً على ذلك من خلال إستقلال القضاة كونهم معينون من قبل السلطة التنفيذية، مادام لهم ضمانات أبرزها عدم قابليتهم للعزل.

وقد ذهب أصحاب هذا الجانب الفقهي إلى أبعد من ذلك إلى القول بأن الإنتخاب قد يكون ضاراً خاصة إذا كان سكان الإقليم لم يبلغوا درجة من الوعي السياسي، والتأهيل المطلوب لتسيير شؤون الإدارة المحلية.

ويضيف هذا الجانب ويقول بأن إستقلال الهيئات الإقليمية ليس لازماً أن يكون عن طريق الإنتخاب، بل أكثر من ذلك هم يرون أن الإنتخاب ليس ركناً أساسياً من أركان قيام اللامركزية الإقليمية وبالتالي يقولون أنه يمكن السلطة المركزية القيام بتعيين بعض أعضاء الهيئات الإقليمية ومع ذلك تظل في إطار اللامركزية متى توافر شرطان هما:

الشرط الأول: أن يقرر القانون للأعضاء المعينين من الضمانات ما يكفل لهم الإستقلال في مواجهة السلطة المركزية والوسيلة المثلى لذلك حسب رأيهم هي أن تقرر لهم ضمانات عدم القابلية للعزل، وأن لا يخضعوا في مباشرة اختصاصاتهم للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية.

الشرط الثاني: أن يحدد القانون الأسس التي يجب على جهة الإدارة مراعاتها في تعيين بعض أعضاء الهيئات الإقليمية على نحوٍ يكفل قيام رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء المعيّنين وتمثيل المصالح المحلية سواءً قامت الرابطة على أساس مهني، أو على أساس مالي.

فإذا تم تعيين بعض أعضاء الهيئات الإقليمية بمراعاة الشرطين السابقين، فإن هذا التعيين لا ينقص من استقلالية الهيئات الإقليمية في مواجهة السلطة المركزية، وهذا الإستقلال هو الركن الذي يلزم توافره لقيام اللامركزية. ويخلص هذا الجانب الفقهي إلى القول بوجود عدم الخلط بين إستقلال الهيئات الإقليمية _ وهو ما يعد ركناً لقيام اللامركزية الإقليمية _ وبين الإنتخاب بوصفه أحد الوسائل التي قد تؤدي إلى تحقيق هذا الإستقلال، ولكن توجد إلى جواره وسائل أخرى قد تكون أكثر ملائمة بالنظر إلى ظروف الدولة السياسية والاجتماعية والجغرافية والاقتصادية، وعلى الخصوص درجة تطور ووعي المواطنين فيها.

الجانب الفقهي الثاني الذي يؤكد لزومية الإنتخاب لقيام إستقلال الهيئات المحلية: يرى البعض الآخر أن الإنتخاب يعتبر بحقٍ شرطاً ضرورياً في نظام اللامركزية الإقليمية، وأحد الأركان الجوهرية لضمان إستقلال هذه الهيئات الإقليمية عن السلطات المركزية، وليس هناك سبيل حقيقي لتوفير إستقلال أعضاء الهيئات الإقليمية سوى أن يتم إختيار هؤلاء الأعضاء عن طريق سكان هذه الأقاليم صاحبة المصلحة. فالعبرة لضمان الإستقلالية لا تكمن في الفصل الوظيفي وتوزيع الإختصاص بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وإنما العبرة تكون في شكل الهيئة القائمة بالإدارة على المستوى المحلي، فحسب هذا الإتجاه أن هذه ينبغي أن تتكون من منتخبين حتى نضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية، لذلك قال الفقيه موريس هوريبو >> إنّ اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الإنتخاب، ليس بهدف إختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين.¹

وكان هذا الفقيه يريد القول بأنه أيّاً كانت مزايا النظام المركزي، سواءً في المحافظة على الأموال العامة وصيانتها، أو تحقيق العدالة بين الجمهور، أو تجسيد العمل الإداري بكيفية ونمط واحد، إلا أن

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص39.

النظام اللامركزي يكفيه شرفاً وفخراً أنه يجسد فكرة الديمقراطية بإشراك الشعب في تكوين المجالس المنتخبة، حتى أن البعض قال أنه في البلدية تكمن قوة الشعب الحر.

وبالتالي تظهر مدى أهمية إشراك أهل الوحدة المحلية في إدارة الخدمات ومختلف المصالح المحلية، فهذا يدفعهم إلى المساهمة الفعّالة في تنمية المرافق المحلية، بعكس الحال إذا استأثرت الحكومة المركزية بهذه الخدمات بواسطة موظفيها القادمين من عاصمة الدولة إلى تلك الوحدات والتي لا تربطهم بها أية روابط إنتماء، وبالتالي تنقصهم الكثير من عوامل الإحساس بالإنتماء والدراية الكافية بحاجات السكان ورغباتهم.

وفي معرض رد هذا الجان ب الفقهي على الحجج التي ساقها الجان ب الفقهي الأول على أساس ان القضاء مستقل رغم أن القضاة معينون، فهذا الإستدلال بتعيين رجال القضاء للقول بأن الإنتخاب ليس شرطاً ضرورياً لإستقلال الهيئات المحلية غير مقنع وحاسم، وهو قياس غير دقيق، فالقاضي لا بد أن تتوفر فيه شروط ومؤهلات قانونية معينة يصعب على جماهير الشعب التعرف عليها، الأمر الذي يجعل إنتخاب القضاة أمراً متعذراً، أو على الأقل يتطلب نضجاً سياسياً وقانونياً على درجة معينة، في حين أن هذه الإعتبارات غير قائمة بالنسبة لأعضاء الهيئات المحلية، بالإضافة إلى أن عدم قابلية القضاة للعزل ليست الضمانة الوحيدة لإستقلال القضاة، فيوجد إلى جانبه ضمانات مرتبطة بعدم التدخل في أعمال السلطة القضائية¹ من طرف السلطة التنفيذية طبقاً لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات.

أما فيما يتعلق بقياس أسلوب المؤسسة العامة أو اللامركزية المصلحية على اللامركزية الإقليمية كحجة ثانية استدلل بها الجان ب الفقهي الأول وذلك على أساس أن المؤسسة العامة لها إستقلال على مستوى التسيير والإدارة رغم أن القائمين على الإدارة هم أعضاء معينين، فهذا القول مردودٌ عليه أن المؤسسة العامة قائمة على إعتبارات جعلتها تتمتع بهذا الإستقلال، وهي إعتبارات التخصص الفني، أما اللامركزية الإقليمية فهي تقوم على أساس إستقلال أبناء الوحدة الإقليمية بأموالهم وبشؤون حياتهم، ولا يكون هذا إلا

¹ - شاعر علي ناجي الشايف، الإتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، المرجع السابق صفحة 76.

عن طريق الانتخاب، فالمجالس المحلية المنتخبة ليست مجالس فنية أو إدارية كما هو الحال بالنسبة لأعضاء مجالس إدارات المؤسسات العامة، بل هي مجالس سياسة وإدارية في نفس الوقت، تقوم بوضع السياسات العامة المحلية إستجابة لمطالب الجمهور المحلي، ثم تقوم بالإشراف على تنفيذها بواسطة جهاز إداري متخصص، فنظام اللامركزية الإقليمية ليس نظامًا إداريًا فقط، ولكنه نظام حكم وإختيار المجالس المحلية عن طريق الانتخاب هو الذي يجسّد هاذين الجان بين اللامركزية الإقليمية¹

❖ الرقابة المركزية "الرقابة الوصائية": إن الإستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية ليس بإستقلال مطلق، وإنما هو نسبي في مواجهة السلطات المركزية. فتوزيع الوظيفة الإدارية بين هذه الأخيرة والوحدات المحلية ليس معناه عدم وجود ضوابط وقيود مفروضة على الأشخاص المنتخبين والأعمال التي يقومون بها، بل أكثر من ذلك هذه الضوابط مفروضة على الجهاز أو الهيئة ككل، وبالتالي لا يجب الخروج عن

¹ - شاكّر علي ناجي الشايف، الإتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، المرجع السابق صفحة 76.

• نضيف في هذا الشأن ونقول أن المؤسسة العامة هي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، ويظهر ذلك عند منح مرفق عام متخصص في مجال معين ومحدد الشخصية المعنوية بغية ضمان إستقلاله المالي والإداري، وبالتالي فإن أسلوب المؤسسة العامة هي الإدارة غير مباشرة للمرافق العامة التي تمنح لها الشخصية المعنوية لكن تتمتع بالشخصية المعنوية لا يعني عدم الخضوع للرقابة الإدارية، بحيث تبقى الرقابة الوصائية التي تمارسها الإدارة المركزية لازمة في هذا الشأن. ومن هنا تظهر أوجه التشابه والتقارب بين اللامركزية المرفقية والتي تعبر عن نظام الإدارة عن طريق المؤسسة العامة واللامركزية الإقليمية التي تعبر عن نظام الإدارة المحلية من حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، وكذا من حيث الرقابة الوصائية على كليهما، بينما تكمن أوجه الإختلاف في أن القائمين على الإدارة في المؤسسة العامة معينون من طرف السلطة المركزية، بينما أعضاء المجالس المحلية فهم منتخبون من طرف السكان، بالإضافة إلى أن نشاط المؤسسة العامة ليس مرتبط بإقليم معين أو جزء محدد من الدولة على عكس المجلس المحلي فخدماته مرتبطة بإقليم محدد ومعين جغرافيًا يقطنه مجموعة من السكان لهم غايات وإهتمامات مشتركة.

ومن هنا تظهر أهمية الانتخاب بإعتباره عملية ديمقراطية في إيجاد وإختيار أعضاء المجالس المحلية المنتخبة وتزويدهم بالمهام السياسية و الإدارية في آن واحد، مما يجعلهم في إستقلالية فعلية و حقيقية من الناحية الوظيفية عن السلطة المركزية إلا في إطار الرقابة الوصائية التي تمارس عليهم وفق ما يقرّه القانون.

ومن هنا نؤيد ما يقوله الفقيه أندري ديلوبادير بأنه «لكي تكون اللامركزية الإقليمية حقيقة على الصعيد السياسي يجب أن تكون الهيئات المحلية ممثلة لسكان الوحدة المحلية، وليست ممثلة للسلطات المركزية.».

هذه الضوابط حتى تضمن الدولة مشروعية الأعمال وموافقتها للقوانين التي وضعتها من جهة، ومن جهة أخرى حتى تحافظ الدولة على وحدتها ووحدة أراضيها وتبقيها خاضعة لسلطتها السياسية.

فكانت بذلك الرقابة الوصائية التي تقوم بممارستها السلطة المركزية على السلطات المحلية مهمة للغاية للمحافظة على النظام الإداري القائم، وتفادي التوجه نحو اللامركزية السياسية من خلال تحول الإدارة المحلية إلى حكم محلي كنظام قائم بذاته وبخصائصه المعروفة وبغاياته المنشودة.¹

إذًا فما المقصود بالرقابة الوصائية، وما هي ضوابطها، وما هي صورتها؟

تعريف الوصاية الإدارية: إن كانت السلطة الرئاسية تشكل مظهرًا من مظاهر النظام المركزي فإن الوصاية الإدارية تشكل أحد أهم مظاهر النظام اللامركزي.

ويقصد بالوصاية الإدارية «مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية، وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة»، وإنطلاقًا من هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها تضمن الدولة وحدتها، وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في إتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.²

كما عرّفت كذلك «بأنها رقابة الدولة أو السلطات المركزية فيها على الهيئات اللامركزية، وتمثل هذه الرقابة فيما تملكه من سلطات تمارسها

إما على ذات الهيئات اللامركزية، أو على أشخاصها، أو على أعمال هذه الهيئات، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار الغاية أو الأهداف التي أنشأت من أجل هذه الهيئات.³»

¹ - محمد الشافعي أبو راس، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، دراسة تأصيلية مقارنة، عالم الكتاب، القاهرة، 1986، ص 32 .

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 40 وما يليها.

³ - حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 112

كما أن مصطلح الوصاية مأخوذ من القوانين الخاصة، والتي تعني في إطارها القيام بمصالح بعض الأفراد فاقدى أو ناقصي الأهلية، ويشترط في القائم بالمصالح أن يكون بالغًا وعاقلاً وقادرًا وأمينًا حسن التصرف، وبالتالي فإن الوصاية في القانون الخاص مفادها القيام ببعض الأعمال لحساب الشخص فاقد الأهلية والذي لا يمكنه بأي حالٍ من الأحوال القيام بها بنفسه، لأنه في نظر القانون مشمول بنظام الوصاية، وبالتالي فإن التصرفات التي يقوم بها لا ترتب أية آثار قانونية، لهذا أوجب القانون الخاص وجود الوصاية.

لكن هذا المصطلح لم يبقى حبيس القانون الخاص، وإنما إمتد إلى القانون الإداري تعبيرًا عن تلك العلاقة الرقابية التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية، لكن هذا لا يعني أن الهيئات المحلية لا تستطيع القيام بأمورها. بل على العكس فهي تتمتع بالأهلية القانونية التي منحها لها القانون بموجب الشخصية المعنوية،¹ فهي تستطيع ممارسة أعمالها والقيام بها لوحدها دون تدخل أي سلطة أو هيئة أخرى، كل ما في الأمر أن متطلبات الرقابة تتطلب قيام الوصاية الإدارية كنظام يضمن الإشراف على الهيئات المحلية ورقابة أعضائها وأعمالهم حتى تتصل بمبدأ المشروعية كغاية مرتبطة بالمصلحة العامة.

ضوابط الوصاية الإدارية: وبغية تحقيق الوصاية الإدارية لأهدافها الإدارية و السياسية والمرتبطة بتحقيق الصالح العام كان لزامًا عليها الخضوع لضوابط معينة تجعل لها حدودًا تقف عندها هي:

¹ - إن الشخص اللامركزي الإقليمي سواءً كانت بلدية أو ولاية يتمتع بالوجود القانوني المستقل عن الشخص المعنوي الأم والتي هي الدولة، وهذا ما يظهر من خلال النصوص القانونية المتعلقة بها، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية ولها ذمة مالية مستقلة وتحدث بموجب القانون، وهذا الإستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بيدها دون الرجوع أو الإستناد على السلطة المركزية.

وإنطلاقًا من هنا يظهر الإختلاف أكثر بين الوصاية في القانون الخاص و الوصاية في القانون الإداري، فهي في مفهوم الأول صلاحية الوصي في مباشرة أي عمل وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به القاصر وكان كامل الأهلية، فنكون بذلك أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل أمام شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في المجال الإداري نكون أمام شخصين قانونيين مستقلين، يملك كل واحد منهما سلطة التصرف بإسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص بإسم ولصالحه شخص آخر.

■ **لاوصاية إلا بنص:** بمعنى ممارسة السلطة المركزية رقابتها على الهيئات المحلية يكون بموجب ما يمنحه القانون من صلاحية متعلقة بذلك، فالنصوص القانونية هي التي تزن ذلك بالقدر والحدود التي تسمح بها، ومن هذا المنطلق يظهر الاختلاف بين الرقابة الوصائية و الرقابة الرئاسية، فهذه الأخيرة لا تستند إلى نص قانوني، فهي سلطة مفترضة كما قلنا سابقاً، وهي تهدف إلى تمكين الرئيس الإداري من التأكد من إتفاق الأعمال التي تصدر من رؤوسيه مع القانون والأنظمة المعمول بها في الإدارة، ويترتب على ذلك أن النص على وجودها يعتبر من قبيل التأكيد والتزويد من جانب المشرع.

■ **حق المبادرة محجوز للهيئات الإقليمية:** إن الإستقلال الوظيفي للهيئات الإقليمية يجعلها في الصدارة من أجل إتخاذ مختلف القرارات، ثم يأتي دور السلطة المركزية في ممارسة الرقابة الوصائية، فمبدأ التدبير الحرّ يجعل المبادأة في القيام بالأعمال المحلية مرهون بكفاءة المنتخبين، بحيث يعملون على ترجمة وعودهم إلى حقائق ملموسة على أرض الواقع، ولا يكون للحكومة أي دور في هذا الشأن سوى ممارسة الرقابة وفي حدود ما يسمح به القانون. وإنطلاقاً من هنا يظهر الاختلاف بين الرقابة الوصائية والسلطة الرئاسية، فهذه الأخيرة تسمح للرئيس الإداري بالتدخل في أعمال رؤوسيه والحلول محلهم في إتخاذ القرارات بداءةً، بالإضافة إلى تلك الإرشادات والملاحظات والتوجيهات والتعليمات والتي لها القوة الإلزامية في الأخذ بها حتى يستقيم العمل الإداري ويأخذ نمطاً واحداً في ذلك .

الآ أن الهيئات اللامركزية الإقليمية تظل مستقلة في إتخاذ قراراتها وقادرة على العمل بداءةً دون التقيد بالتعليمات حتى في الحالات التي يكون قرار الشخص اللامركزي خاضعاً فيها لتصديق الحكومة المركزية¹.

¹ - شاكّر علي ناجي الشايف، الإتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، المرجع السابق، ص 92 .

■ نضيف في هذا الشأن ونقول أن الحلول محل الشخص اللامركزي الإقليمي معمول به في مختلف الأنظمة الإدارية المحلية ومنها الجزائري، وهذا ما يظهر من خلال قوانين الإدارة المحلية التي أجازت إستثناءً تدخل السلطة المركزية وتحل محل الهيئة الإقليمية، وذلك عندما تمتنع هذه الأخيرة عن القيام ببعض أعمالها أو تتعاس عن ذلك ويكون من شأنه تعطيل السير الحسن للمرفق وفي نفس الوقت تعطيل مصالح المواطنين من ذلك .

■ **عدم قابلية القرار المحلي للتعديل:** إنّ القرارات التي يتم إتخاذها من قبل الهيئات اللامركزية الإقليمية هي قرارات نهائية في الأصل لا تحتاج سوى مراقبة السلطة المركزية من خلال المصادقة عليها، أو رفض ذلك، وهذا ما يسمح به القانون في إطار ممارسة الوصاية الإدارية، لكن التدخل في صلب ومضمون هذه القرارات وتعديلها أو استبدالها بقرارات أخرى فهذا لا يجوز ولا يسمح به في القانون، لأنه يمس في حقيقة الأمر بإستقلالية الهيئات المحلية، ويمس إستقلالها الوظيفي الذي يعتبر أصل وجودها المنبعث عن قاعدة حرية إختيار سكان الإقليم لممثليهم في المجالس المنتخبة، وإنتلاقاً من هنا يظهر كذلك الإختلاف بين نظام الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، فهذه الأخيرة تسمح للرئيس الإداري بمراقبة القرارات الصادرة عن رؤوسيه والتدخل بشأنها من خلال إلغائها كلية، أو تعديلها جزئياً حسب ما يراه موافق لمقتضيات مشروعية الأعمال الإدارية وملائمتها¹.

■ **الطعن في قرارات الرقابة المركزية:** ما دامت الهيئات الإدارية الإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية فهذا معناه إكتسابها لأهلية التقاضي وهذا ما يمنحها إمكانية الدفاع عن قراراتها المتخذة محلياً والتي تكون في إطار الرقابة الوصائية عرضة للإبطال، أو القابلية للإبطال من السلطة الوصية، وبالتالي يمكن لها إمّا:

التظلم منها : وهذا ما يعرف بالطعن الإداري الداخلي فيها إمّا أمام الجهة التي أصدرت القرار القاضي مثلاً ببطالان مداوات المجالس الشعبية المحلية البلدية، أو الجهة التي تعلوها في السلم الإداري، فالأول يعرف بالتظلم الولائي، والثاني يعرف بالتظلم الرئاسي، ومن خلال هذا الإجراء يمكن للجهة الوصية إعادة النظر في القرارات التي أصدرتها، وبالتالي يمكن لها سحبها أو إلغائها كلياً إقتنعت بذلك.

¹ - الرئيس الإداري يراقب مشروعية القرارات الإدارية - داخلياً - ومدى ملائمتها، فالمشروعية مرتبطة بموافقة القرار الإداري للقواعد القانونية التي صدر في ظلها سواءً كانت قواعد مكتوبة أو غير مكتوبة كالعرف الإداري، أما الملائمة فهي مرتبطة بمدى توافق القرار الإداري وظروف الزمان والمكان التي صدر في ظلها، وهذه الرقابة يمارسها القائد الإداري من منطلق ذاته، أو من خلال طلب تدخل أو تظلم قدم إليه، فيعمل عندئذٍ حسب كل حالة إمّا في سحب هذه القرارات جماعية كانت أم فردية وحسب الشروط المتطلبة، والسحب معناه إعدام القرار الإداري كلياً وبأثر رجعي، أما الإلغاء الإداري يرتبط بالآثار المستقبلية للقرار الإداري دون رجوعه إلى الآثار التي ترتبت في الماضي. وهذه العملية ككل عبارة عن رقابة إدارية ذاتية وداخلية يمارسها الرئيس الإداري على القرارات التي يتخذها الموظفين الذين هم تحت سلطته .

أو الطعن فيها قضائياً : ويكون من خلال تقديم الطعن أمام القضاء المختص ضد قرارات الرقابة المركزية بإعتبارها قرارات إدارية، ويحق لممثل الهيئة الإقليمية أن يطلب من القاضي إبطال قرارات الرقابة الصادرة عن السلطة المركزية إذا ما تجاوزت حدود الرقابة المقررة لها قانوناً، ومرد ذلك تطبيق فكرة المصلحة التي تخوّل صاحبها الحق في طلب إلغاء القرار الإداري¹.

• صور الرقابة المركزية أو مظاهرها: تتجلى مظاهر الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية في مظاهر ثلاثة تتمثل في الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال والرقابة على الهيئة ككل.

• الرقابة على الأشخاص: إن إستقلالية الهيئات المحلية لا يمنع قانوناً السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي، فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاية، والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات، أما بخصوص الأعضاء المنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقاً للطرق المحددة في القوانين.

• الرقابة على الأعمال: تتجلى هذه الرقابة في المصادقة والإلغاء والحلول .

فالمصادقة: تتمثل في إخضاع بعض قرارات الإدارة المحلية إلى تركية السلطة المركزية، وقد تكون مصادقة صريحة أو مصادقة ضمنية.

فالمصادقة الصريحة تكون عندما تعمد جهة الرقابة على إصدار قرار صريح تعبر فيه عن إرادتها الصريحة بتزكية العمل أو القرار الصادر عن الجهة التابعة لها وصائياً أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم السلطة الوصية السكوت والصمت إتجاه العمل أو القرار المعروض عليها خلال مده أو فترة زمنية يحددها القانون.

¹ - بالتالي يمكن لممثل الهيئة الإقليمية من المطالبة القضائية أمام القاضي الإداري بإعتباره هو المختص لكون البلدية أو الولاية شخص من أشخاص القانون العام طبقاً للمعيار العضوي الذي يأخذ به القضاء الإداري المقارن هذا من جهة، من جهة أخرى تعتبر القرارات الصادرة عن السلطة الوصية والتي تقضي ببطالان مداوات المجالس الشعبية المحلية قرارات إدارية والتي تؤثر على المراكز القانونية وحقوق هذه المجالس ، وبالتالي تكون محلاً للمخاصمة القضائية، فإن كانت قرارات صادرة عن الوالي يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية المعنية رفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية بإعتباره ممثلاً للبلدية، وإن كانت قرارات صادرة عن الوزير فيمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي رفع دعوى إلغاء أمام مجلس الدولة، وهذه الدعوى ترفع بإسم والي الولاية بإعتباره ممثلاً للولاية، لأن المجلس الشعبي الولائي لا يجوز على أهلية التقاضي.

• الإلغاء: إن مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على سلطة الرقابة إبطال جميع الأعمال والقرارات التي تتخذها السلطات المحلية وتكون مخالفة لمقتضيات المشروعية، خاصة عندما يتدخل المشرع ويضع حالات معينة وحصرية، تتمكن من خلالها السلطة الوصية من إلغاء قرارات تم إتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعيب في المشروعية.

كما أن هذا البطلان قد يكون بطلاناً مطلقاً أو بطلان نسبي وهذا يرجع إلى طبيعة المخالفة المرتكبة التي لحقت بالعمل الإداري، فيكون البطلان المطلق نتيجة مخالفة قواعد قانونية رأى المشرع أنها ترتبط بمصالح جدية بالرعاية والحماية القانونية، وبالتالي لا يرتب العمل الإداري الصادر أي أثر قانوني من تاريخ صدوره، فهو طبقاً لقاعدة ما بني على باطل فهو باطل، فلا يمكن إجازته أو تصحيحه من طرف الإدارة كما أن البطلان المطلق يتقرر بموجب القانون، بمعنى آخر يكون البطلان في هذه الحالة بقوة القانون.

وبالتالي لا تحتاج السلطة الوصية في حالة البطلان المطلق لأعمال الهيئات المحلية إصدار قرار بإبطال المداولة أو القرار المتخذ، فالمداولة باطلة بقوة النص القانوني أصلاً، ولا يكون على السلطة الوصية سوى معاينة هذا البطلان بقرار¹، ولا يكون عليها تعليل قرارها وذكر الأسباب التي أدت بها إلى إصدار هذا القرار فيكفي ذكر وجه المخالفة والنص المقرّر للبطلان، بدون الدخول في تفاصيل وجزئيات التسبب، فلا إجتهد مع النص القانوني القاضي بالبطلان.

أما البطلان النسبي يكون متى كانت القاعدة المدعى بمخالفتها قد تقررت لحماية مصلحة الإدارة أو المرفق العام ذاته، ففي هذه الحالة يكون العمل الإداري معيماً وقابلاً للبطلان وليس باطلاً بطلاناً مطلقاً،

¹ - وهذا النوع من القرارات الصادرة عن السلطة الوصية هو من القرارات الكاشفة والتي تقضي بوجود حالة كانت موجودة و قائمة قبل صدور القرار، فالمخالفة في المثال المذكور أعلاه قائمة مباشرة بمجرد مخالفة القاعدة القانونية، والذي يقرّر هذه المخالفة هو القانون نفسه، فالبطلان المطلق يترتب تلقائياً في الحالات التي قرر فيها القانون ذلك. وبالتالي لا يكون القرار الصادر عن الوصاية سوى تأكيد لتلك الحالة وإعلان وتخصيص لها.

ومعنى التخصيص في هذه الحالة هو إخراج البطلان المقرر بموجب القاعدة القانونية التي تكون عامة ومجردة -من العموم- وتخصيصه بموجب قرار إداري، حتى يتمكن أصحاب المصلحة من الطعن فيه قضائياً.

وهنا يظهر الفرق بين البطلان المطلق والبطلان النسبي، فالأول يكون بقوة القانون ولا مجال لتدخل الإدارة من أجل تقريره، فهي فقط تكشف عنه، أما في البطلان النسبي يكون العمل الإداري معيباً أي أن المخالفة موجودة لكن يبقى العمل يرتب آثاره إلى غاية تدخل الإدارة لتقرير بطلانه، وبالتالي يكون العمل الإداري أو المداولة قابلة للإبطال، والبطلان هنا يتقرر لصالح الإدارة فلا يستطيع الأفراد الاستفادة منه¹.

كما أنه في البطلان النسبي يتطلب القانون تسيب القرار الصادر عن السلطة الوصية القاضي ببطلان المداولة، وبالتالي يجب عليها وضع التعليل الكافي والوافي الذي يبيّن المعطيات التي إنطلقت منها -الوصاية- بغية إبطال المداولة، وذلك أولاً نزولاً لحكم القانون وثانياً من أجل تمكين صاحب المصلحة أوجه عدم مشروعية عمله بغية التأكد منها، وبالتالي إمكانية التوجه إلى القاضي الإداري لحماية أعماله والتي تصب في المصلحة العامة.

• أما الحلول: فالرقابة الوصائية لا تنصب فقط على الأعمال الإيجابية التي تقوم بها الهيئات المحلية، وإنما تمتد إلى الأعمال السلبية عندما لا تسعى إلى القيام ببعض واجباتها التي تفرضها عليها القوانين، فتدخل السلطة الوصية للقيام بهذه الأعمال وهذا بغية ضمان السير الحسن والمنتظم للمرفق العمومي، وهذا ما يطلق عليه إصطلاح الحلول.

إدًا هو يعني² «حلول الهيئات المركزية محل الهيئات المحلية والقيام بأعمالها إذا لم تقم بها بقصدٍ أو لعجزٍ، أو لإهمالٍ وتقصير، وذلك لضمان إستمرارية العمل وإنتظامه، وعدم إعاقة حركة الجهاز الإداري.»

¹ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، الكتاب الثاني، نظرية العمل الإداري، مطابع البيان التجاريه 1994، دبي، ص 110. ويضيف سيادته ويقول بأنه من الناحية العملية لا يوجد فرق في النتائج التي تترتب على كل من نوعي البطلان - المطلق والنسبي- الذي يشوب القرار الإداري فقط فيما عدا تحديد من له حق رفع دعوى الإلغاء، إذ لا يجوز في البطلان النسبي رفعها إلا من الجهة التي تقررت لمصلحتها القواعد المدعى بمخالفتها، وفي هذا الصدد يضيف ويقول بأن شرط المصلحة في دعوى الإلغاء يتولى تحديد هذه الجهة .

² - حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 119.

بالتالي يتضح من خلال هذا التعريف أن الحلول إجراء إستثنائي يجيزه القانون في حالات معينة ضماناً لتقديم الخدمة، ولا يمتد إلى جميع أعمال الهيئات اللامركزية ، ونظراً لخطورته تم تكريس ضمانات للحلول سواءً من حيث الإختصاص والإجراءات ومن حيث الموضوع.

فمن حيث الإختصاص يحدد القانون الشخص الذي له صلاحية القيام بالأعمال التي تدخل ضمن صلاحيات الهيئة المحلية في إطار الحلول¹، ومن حيث الإجراءات أوجب القانون على السلطة الوصية القيام بلفت نظر الجهة اللامركزية الخاضعة لوصايتها إلى ضرورة القيام بهذا العمل والوفاء بالتزاماتها، أما من حيث الموضوع قد يعيّن المشرع الحالات التي تستدعي هذا الحل، على الخصوص تلك الحالات المرتبطة بالنظام والأمن العموميين.²

• **الرقابة على الجهاز أو الهيئة:** تملك السلطة المركزية ممارسة صلاحية على الهيئة وتمثل في الحل. ويقصد به³ «الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفاتهم كمنتخبين»، ونظراً لخطورة هذا الإجراء فقط تم ضبطه بمجموعة من الاجراءات تتعلق أولها بالجهة التي خصّها القانون بممارسته، كما وضع القانون آلية أو أداة حلّ الهيئة ، وعمل على تبيان حالات الحل هذا من جهة، ومن جهة ثانية عمل المشرع الجزائري في إطار ممارسة هذا الإجراء من طرف السلطات الوصية على ضمان السير الحسن

¹ - الحلول إجراء إستثنائي وخطير ولا يكون إلا بموجب نص قانوني صريح يدعو إلى ذلك، وهذا نظراً إلى تلك الإستقلالية التي تتمتع هيئات اللامركزية الإقليمية في مواجهة السلطة الوصية، وبالتالي لا يمكن اللجوء إلى هذا الإجراء إذا كان العمل الذي إمتنعت الهيئة اللامركزية عن القيام به من إطلاقات الإدارة اللامركزية، وإمتنعت عن ممارسته تقديراً لملاءمات العمل الإداري.

² - وسلطة الحلول نص عليها المشرع الجزائري في قانون البلدية، بحيث أعطى للوالي إمكانية إتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة والسكينة العامة، وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك لاسيما تلك المسائل المرتبطة بالتكفل بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية وحالة المدنية .

كذلك في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في القانون.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 45.

والمنتظم للهيئات المحلية، حتى لا تنقطع على تقديم خدماتها في إطار الانتخابات الجزئية التي تجري في تاريخ محدد من صدور قرار حل المجلس¹.

3- صور اللامركزية الإدارية: إن كانت للامركزية أركان لا يمكن أن تقوم إلا بها، فإن لها صوراً لا يمكن أن تظهر إلا من خلالها.

فاللامركزية الإدارية تعمل على خلق أشخاص معنوية عامة ومستقلة تمارس بعض مظاهر النشاط الإداري، وفي حدود ما يقرره القانون وهذه الأشخاص يمكن التمييز بينها على أساس التخصص الممنوح لها، فإذا كانت هذه الاختصاصات قائمة على أساس موضوعي وفتي فإننا أمام اللامركزية المرفقية أو المصلحية، وإذا كانت الاختصاصات قائمة على أساس إقليمي أو جغرافي نكون أمام اللامركزية الإقليمية. اللامركزية المرفقية: هي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، ويقصد بها إدارة مرفق عام بواسطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية القانونية، وتكون مستقلة عن السلطة التي أنشأتها إدارياً ومالياً، وهو ما يطلق عليه إسم المؤسسة العامة.

وتعرّف المؤسسة العامة «بأنها منظمة تملكها السلطات العامة المركزية أو المحلية بغية القيام بنشاط معيّن²» كما عرّفت «بأنها كيان تنظيمي عام مستقل عن جهاز الدولة التقليدي، تملكه الدولة كلياً

¹ - في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال (10) أيام التي تلي حل المجلس متصرفاً ومساعدين توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وفي نفس الوقت تجرى إنتخابات تجديد المجلس خلال أجل أقصاه (06) أشهر إبتداءً من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حالٍ من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية. =

▪ = ونفس الشيء نجده تقريباً عند حل المجلس الشعبي الولائي بحيث يعين الوزير المكلف بالداخلية بناءً على إقتراح من الوالي وخلال (10) أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولأية لممارسة الصلاحيات وفق القوانين والتنظيمات، في نفس الوقت تجرى إنتخابات تجديد المجلس في أجل أقصاه (03) أشهر إبتداءً من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حالٍ من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية.

² - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 29 .

أو جزئياً وتخضعه للرقابة التنفيذية والتشريعية لضمان كفاءته وفاعليته في استخدام الأموال العامة للصالح العام.¹

إذاً فالمؤسسة العمومية طريقة من طرق إدارة المرافق العمومية في الدولة، وهو أكثر الطرق إستعمالاً نظراً لما يعود به من فائدة على الدولة من جهة، والأفراد من جهة أخرى. فالدولة تضمن بقاء النشاط الفني المتخصص يدار من طرف المؤسسة المؤهلة لذلك، وتبقى هي على الإدارة المباشرة للمرافق السيادية والقومية، ومن جهة الأفراد فالسرعة في إتخاذ القرارات وأداء الخدمات بعيداً عن السلطات المركزية يساعد الفرد على تلبية حاجاته بسرعة وبعيداً عن الروتين الإداري والإجراءات الإدارية المعقدة .

فالمؤسسة العمومية تخلق جو العمل المناسب والملائم لنفسها ما دامت تتمتع بالشخصية المعنوية ولها الإستقلال المالي والإداري، وذلك حسب طبيعتها، أي طبيعة العمل الذي تقوم به، وظروفها وإمكانياتها المتاحة لها. كل هذه عبارة عن عوامل ومعطيات تسمح بالإدارة الذاتية ومن منطلقات التخصص الذي يحكم نشاط هذه المؤسسات العامة، فلا يمكن إذاً للسلطة الوصية التدخل في هكذا أمور، بحيث تعتبر من خصوصيات النشاط المقدم القائم على طبيعة فنية لا يمكن للحكومة أن تكون لها دراية كافية بها إلا الأشخاص القائمين على الإدارة، فالحكومة تكتفي بالإشراف العام على هذه المؤسسات من خلال إعطاء التوجيهات دون التدخل المباشر في عملها .

وهناك من الفقه² من يرى بأن اللامركزية الإدارية ليست إلا صورة واحدة وهي اللامركزية الإقليمية، بينما المرفقية أو المصلحية لا تتصل باللامركزية الإدارية بقدر ما تتصل بنظام عدم التركيز الإداري، وتعتبر تطوراً داخلياً للنظام المركزي وإستثناءً وخروجاً عن قاعدة التركيز الإداري، ولعلّ التفسير الذي يعتمد عليه هذا الفقه هو عدم إعتداد اللامركزية المصلحية على الإنتخاب إلى جانب الإستقلال المالي والإداري الذي تتمتع به، فالإنتخاب حسب هذا الفقه يشكل أساس الإستقلال الحقيقي للامركزية الإدارية وهو لا يتوافر في

¹ - أيمن عودة المعاني، المرجع نفسه، ص 30.

² - محمد صلاح عبد البديع، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 2003، ص 293 .

أعضاء إدارة المؤسسة العامة، أو ما يعرف بمجلس الإدارة، فالتعيين هو الذي يطغى على أعضاء مجلس إدارة المؤسسة العامة، وبالتالي يخضعون الخضوع المباشر لسلطات الوصاية المركزية، وهم بذلك تابعين لها ويعملون على تنفيذ وتطبيق التعليمات الصادرة منها .

في حين يرى جانب آخر من الفقه¹ عكس ذلك، ويقول بأن اللامركزية المصلحية صورة من صور اللامركزية الإدارية، وبالتالي فاللامركزية الإقليمية والمصلحية يتصلان بنفس المشكلة، ويضمهما إطار فكري واحد مضمونه توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وعدد من الهيئات المتميزة والمستقلة، والوسيلة لتحقيق ذلك الإستقلال واحدة، وهي منح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية المختلفة، وكذلك منحها الذمة المالية المستقلة، وإستقلالها بموظفيها ومسئولياتها.

وأعتقد أن هذا الرأي الأخير هو الأقرب إلى الصواب وهو الصحيح لأن اللامركزية المصلحية تختلف عن عدم التركيز الإداري، فهي تقوم على أساس التوزيع الأفقي للسلطة الإدارية والإعتراف لها بالإستقلال في إدارة شؤونها، ولذلك فهي صورة من اللامركزية الإدارية، أمّا عدم التركيز الإداري فهو نظام مركزي يقوم على أساس التسلسل الرأسي للسلطة الإدارية وفق تدرج هرمي، ولذلك فهو نظام مركزي إداري، ووسيلته التفويض الإداري في الإختصاص، مع بقاء السلطة الرئاسية في مواجهة المفوض إليه من حيث التعقيب على قراراتهم بموجب ما تخوله لهم السلطة الرئاسية، في حين أن اللامركزية المصلحية يكون لها إختصاصات موضوعية قد تكون ذات طبيعة إقتصادية أو خدماتية تدار بإستقلال كامل، حتى أن قراراتها نهائية، وتقوم بينها وبين السلطة المركزية علاقة ثنائية تعاونية فقط، دون أن يكون لها التدخل أو التأثير على قراراتها ، أو التدخل في شؤونها².

اللامركزية الإقليمية: تتمثل اللامركزية الإقليمية في قيام أشخاص معنوية عامة إلى جانب الدولة، تتولى إدارة الشؤون المحلية في نطاق إختصاصها الإقليمي على رقعة جغرافية معينة.

¹ - محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، 1992، ص 170.

² - شاكر علي ناجي الشايف، الإتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، المرجع السابق، ص

وهي تعني تقسيم الدولة إلى أقاليم إدارية وليست سياسية، تتوزع فيها السلطة الإدارية، وليست القضائية أو التشريعية، وهذه الأقاليم جزء من السلطة التنفيذية مُنحت إستقلالاً إدارياً، فتم الاعتراف لها بالشخصية المعنوية العامة المتميزة عن غيرها من الأقاليم، ولذلك لا بد من وجود ممثل لهذه الأقاليم يعبر عن إرادتها، ويمارس إختصاصاتها، ويمثل سكانها المحليين، وإذا كان الشخص المعنوي الإقليمي لا بد له من هيئة تعبر عن مصالحه وعن إرادته فإن الشخصية المعنوية لا تثبت لتلك الهيئة وإنما للشخص الإقليمي ذاته¹.

وتقوم اللامركزية الإقليمية على عنصر شخصي وهو السكان، وعنصر مادي وهو الإقليم، ولذلك يوصف إختصاصاتها بأنه إختصاص عام، نظراً لإمتداده إلى كل المرافق العامة المحلية في الأقاليم أو معظمها. كما يوصف بأنه إختصاص مقيد نظراً لإنحصاره في حدود جغرافية لكل وحدة إدارية، وتقوم كذلك على فكرة جوهرية تتمثل في الاعتراف بقدرة سكان الوحدات المحلية على إدارة شؤونهم بأنفسهم، لذا يجب أن يترك أمر إدارة شؤون الإقليم إلى أبنائه، فهم الأكثر دراية بحاجاتهم المحلية المتميزة عن حاجات الأقاليم الأخرى².

وعلى ضوء ما سبق نضع تعريف للامركزية الإقليمية فنقول بأنها: «تمتع هيئات إقليمية بالشخصية المعنوية ممّا يعطيها الإستقلال المالي والإداري في ممارسة إختصاصاتها المرتبطة بالشؤون المحلية عن طريق أجهزة منتخبة، وذلك حسب مواردها المالية وتحت رقابة السلطة المركزية.».

إذاً من خلال هذا التعريف يمكن القول بأن اللامركزية الإقليمية هي الإدارة المحلية نفسها، وهي تجسيد لها من الناحية العملية إن توافرت تلك المقومات المذكورة في التعريف السالف الذكر، وهذه المقومات لا تخرج عن تلك الأركان التي تحدثنا عنها سابقاً فيما يخص أركان اللامركزية الإدارية، فهي

¹ - شاكِر علي ناجي الشايف، الإتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، المرجع السابق، ص50.

² - شاكِر علي ناجي الشايف، المرجع نفسه، ص51.

تصب في مجرى واحد ولها غاية واحدة ألا وهي إيجاد هيئات محلية مستقلة نسبياً تعمل على إدارة شؤونها بنفسها وبإمكانياتها المادية الذاتية تحت رقابة الحكومة.

إذاً من بين هذه المقومات التي تقوم عليها الإدارة المحلية نجد:

• التمتع بالشخصية المعنوية.

• إدارة الشؤون المحلية من خلال جهاز محلي منتخب.

• توافر الموارد المالية.

• رقابة الحكومة.

وبالتالي فإن إسباغ الشخصية المعنوية على الأقاليم والتي تمثل الإدارة المحلية هو الذي يجعلها كيانات إدارية قائمة لذاتها مستقلة عن الدولة التي أوجدتها، بحيث تستطيع القيام بمختلف الأعباء والمسؤوليات الملقاة على عاتقها والتي يكون على رأسها إشباع المجتمع المحلي وتحقيق كل رغباته ومتطلباته، وهذه الأقاليم التي تتمتع بالشخصية المعنوية تباشر صلاحياتها في النطاق الجغرافي المحدد لها. وكذلك في إطار النطاق القانوني المرسوم لها. فلا يمكنها بأي حال من الأحوال الخروج عن هاذين النطاقين، وهنا تظهر أهمية الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية بإعتبارها ضامنة للنطاق الجغرافي والنطاق القانوني.

إذاً فأهمية الاعتراف بالشخصية المعنوية¹ لأقاليم الإدارة المحلية يظهر من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بينها وبين الحكومة، وبالتالي تبقى الحكومة تقوم بإدارة المرافق الوطنية التي لها أهمية بالغة والتي

¹ إن الاعتراف بالشخصية المعنوية هو من صلاحيات المشرع، فهو صاحب الإختصاص الأصيل في تقريرها، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية لا تستطيع منح جماعة الشخصية المعنوية إلا إذا كان هناك تفويض صريح من طرف المشرع.

كما أن إعتراف المشرع بالشخصية المعنوية لأي كيان من الكيانات قد يأخذ صورتين: الصورة الأولى: الإعتراف الصريح: المقصود به تعبير المشرع بوضوح وبعبارات قاطعة عن إرادته في إسباغ الشخصية المعنوية على هيئة، أو مجموعة من الهيئات، وهو ما أخذ به المشرع الجزائري ضمن المادة 49 من القانون المدني.

تعود بالفائدة على عموم الشعب كاملاً، وتتفرغ الإدارة المحلية للشؤون المحلية من خلال إدارة المرافق العمومية المحلية والتي تضمن المصالح المحلية التي يحتاجها المواطن يوميًا وفي حدود الرقعة الجغرافية المحددة.

وبالتالي فإن تمتع الإدارة المحلية بالشخصية يجعلها مستقلة إداريًا وماليًا، فالاستقلال الإداري يتمثل في تسيير الشؤون العمومية وممارسة الصلاحيات في كل المجالات التي منحها لها القانون، وعلى هذا الأساس عمل المشرع على ضمان هذه الإستقلالية الإدارية من خلال النص على هيئات إدارية تساعد على القيام بهذه الصلاحيات وهذا ما يظهر من خلال وجود الهيئة التشاورية والهيئة التنفيذية فالهيئة الأولى تعمل على دراسة ومناقشة ووضع البرامج التنموية والتي تسعى من خلالها إلى تلبية حاجيات السكان المحلية، أما الهيئة الثانية تعمل على متابعة وتنفيذ هذه البرامج على أرض الواقع، وذلك كله بدون تدخل السلطات المركزية لأي سبب كان .

أما الإستقلال المالي فهو مرتبط بما تتمتع به الوحدة المحلية من موارد مالية مختلفة تعمل من خلالها على القيام بما هو مسند إليها من إختصاصات وصلاحيات، فإن كانت هذه الموارد المالية متوفرة ومتاحة تجعل الهيئة المحلية تقوم بإتخاذ قراراتها بحرية كاملة دون النظر إلى السلطات المركزية ودون

كما أن هذا الإعتراف الصريح يأخذ شكلين أو نمطين هنا: الإعتراف الصريح الخاص: وهو الذي ينصب على هيئة أو جماعة معينة بالذات كما فعل المشرع الجزائري عندما قام ضمن المادة 49 من القانون المدني بتعداد الأشخاص الاعتبارية كالتالي: الدولة أو الولاية أو البلدية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والشركات المدنية والتجارية، الجمعيات و المؤسسات والوقف.

الإعتراف الصريح العام: معنى أن المشرع يحدد ويضع مجموعة المبادئ أو الشروط إن توافرت في الكيان يكتسب الشخصية المعنوية دون الحاجة إلى تدخل جديد من المشرع، أما الصورة الثانية: فهي الإعتراف الضمني: يتحقق عندما يكون من الممكن إستخلاص الشخصية المعنوية لهيئة معينة من مجموع النصوص والأحكام الواردة في القوانين واللوائح المنظمة لها، وهذا ما عمل به المشرع الجزائري ضمن البند الأخير من المادة 49.

ومن هنا نستخلص بأن الدولة هي أول الأشخاص المعنوية العامة، وهي تمثل وحدها طائفة قانونية متميزة من حيث إنفرادها بإمتداد نفوذها وسيطرتها على كل إقليم الدولة، وعلى جميع مظاهر النشاط فيها مهما تنوعت صورها وأساليبها، فإذا قام التنظيم الإداري للدولة على أساس المركزية الإدارية فإنه سيكون هناك شخص معنوي واحد وهو الدولة ذاتها. بعكس إذا قام التنظيم الإداري على أساس الجمع بين المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية فإن الأشخاص المعنوية تتعدد بالقدر الذي يقره المشرع .

الرجوع إليها، وعلى العكس من ذلك إن لم تتوافر أو انعدمت فإن الإدارة المحلية تلجأ إلى الإعانات من الحكومة، وغالبًا ما تكون هذه المساعدات والإعانات مشروطة مما يؤدي إلى الانتقاص من هذا الإستقلال الذي تتمتع به .

وبالتالي تظهر أهمية وغاية التمويل المحلي، بحيث يلعب دورًا في تحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية، حيث أن درجة الإستقلال التي تتمتع بها المجالس المحلية تتناسب مع إمكانياتها المالية¹ ووفرة مواردها، والعلاقة بين النظام المحلي والتنمية الاقتصادية هي علاقة تبادلية، بمعنى أنه كما يساهم النظام المحلي في الإسراع بالنهوض بعمليات التنمية الاقتصادية فإن هذه الأخيرة تساهم في دعم النظام من خلال زيادة الموارد للسلطة المحلية وتنويعها، كما تقوم التنمية الاقتصادية المحلية بإحداث تغيير في البناء الاجتماعي بزيادة حجم الطبقة المتوسطة، وهو الأمر الذي يحمل بين طياته زيادة قدر المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية ورفع مستوى وكفاية المنتخبين المحليين إداريًا وسياسيًا².

لهذا نجد اليوم أن أغلب النظم القانونية المختلفة تعمل إلزام الأقاليم المحلية والتي تتمتع بالشخصية المعنوية على خلق مواردها المالية بنفسها، وأن تعمل بنفسها من أجل توفيرها³ من خلال

¹ - عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، رسالة مقدمة من أجل نيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2002، ص30.

² - شاكِر علي ناجي الشايف، الإتجاهات العامة للأمركية الإقليمية في العالم العربي، المرجع السابق، ص85-86. وتجدد الإشارة في هذا السياق بأن مصطلح الذمة المالية يختلف عن مصطلح الموارد المالية للإدارة المحلية، فالأول يعني الأثر المترتب على إكتساب الشخصية المعنوية وأن تكون هذه الذمة المالية مستقلة عن الذمة المالية للأعضاء المنتخبين، وبالتالي فإن جميع الحقوق التي تكون لصالح الإدارة المحلية تصب في ذمتها المالية الخاصة بها، ولا يمكن أن تختلط بحقوق الأعضاء المنتخبين أو رئيس الوحدة الإدارية. كما أن مصطلح الذمة المالية هو مصطلح مجرد ووصفي تابع للشخص المعنوي، فقد تكون ممثلة، كما قد تكون غير ذلك، لكن لن تكون إلا بوجود الشخص المعنوي.

أما الموارد المالية فهذا المصطلح تعبير عن تلك الحقوق المادية و المعنوية الآتية أو الآجلة والتي تعود للإدارة المحلية والتي تجعلها قادرة على إتخاذ قراراتها وإقامة المشاريع على المستوى المحلي تلبيةً لحاجات السكان، وهذه الموارد المالية هي تلك الحقوق التي تصب في الذمة المالية للشخص المعنوي، وبالتالي فإن المورد المالي يشكل الذمة المالية وليس هو الذمة المالية.

³ - وهذا مأخذ به المشرع الجزائري في قانون البلدية حيث جاءت المادة(4) الرابعة والتي تنص على «يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونًا في كل ميدان...».

إستغلال إمكاناتها المتاحة، خاصة تلك القابلة للإستثمار، فالأعباء والمهام الملقاة على عاتقها يجب أن تقابلها موارد مالية تجعلها تتحرك بكل حرية في سبيل تحقيق ذلك.

إلا أن هذا قد يصطدم في كثير من الأحيان بالواقع الذي تشهده بعض الأقاليم المحلية من إنعدام و فقر لهذه الموارد المالية، فالفوارق الجغرافية والإمكانات الإقتصادية والتفاوت بين بعض الأقاليم أدى إلى تأزم الأوضاع في البعض منها، إن لم نقل أغلبها، مما حَمَلَ الدولة على التدخل من أجل مواجهة هذا التفاوت فيما بين الوحدات المحلية، فتكون هناك إعانات ومساعدات أو تدابير تتخذ مع الأخذ بعين الإعتبار الظروف المحلية المختلفة لكل وحدة، من أجل تحقيق التوازن بين المناطق الفقيرة و المناطق التي تتوافر على الموارد المالية أي الغنية¹.

لهذا يتجه بعض الفقه المعاصر والمهتم بالإدارة المحلية إلى القول بأن الموارد المالية تعتبر ركن من أركان قيام اللامركزية الإدارية بصفة عامة، وبالتالي يكون أحد المقومات الرئيسية والأساسية لقيام الإدارة المحلية، وإستقلالها مرتبط به، وهذا يعتبر خير دليل على أهمية الموارد المالية لأنها تمثل اليوم منبع الإستقلال الوظيفي للمنتخبين المحليين إلى جانب الإستقلال العضوي الذي لا يتأتى إلا من خلال الإلتخاب كأسلوب إختيار لهم .

¹ - ولعل هذا ترجمه دستور 1996 الجزائري في تعديل سنة 2020 حيث نصّ في المادة 17 على مايلي: «الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية، بغرض تحقيق توازن إقتصادي وإجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل بإحتياجات سكّانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة.».

المحور الثالث

البلدية في التشريع الجزائري

المحور الثالث

البلدية في التشريع الجزائري

إن تجسيد اللامركزية الإدارية على أرض الواقع يتطلب من الدولة إنشاء هيئات محلية مستقلة تتمتع كل منها بصلاحيات وإختصاصات تستقل بها دون تدخل من السلطة المركزية. فوجدت المؤسسة العامة لتنظيم إداري لامركزي مرفقي تقوم بتقديم خدمات في إطار نشاط محدد ومعين يتطلب خصوصيات فنية. فالقائمين على إدارة المرفق العام يتمتعون بإستقلال نسبي في مواجهة السلطة المركزية من أجل إشباع الحاجات العامة للسكان فيما يخص ذلك النشاط، لكن هذا لا ينفي تلك الحقيقة الموجودة والمرتبطة بتبعية الجهاز الإداري للسلطة المركزية من خلال سلطة تعيين أعضائه، بالإضافة إلى أن عوامل وجود وقيام اللامركزية المرفقية هي عوامل إدارية بحتة.

إلى جانب اللامركزية المرفقية نجد اللامركزية الإقليمية والتي تتمثل في الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية والتي تتجسد في البلدية والولاية. وفق ما أخذ به المشرع الجزائري ، وهي كذلك تعمل على تقديم الخدمات في مختلف مجالات الإختصاص الذي منحه لها القانون، بحيث تتمتع بإستقلال يجعلها تنهض بمهامها وتقوم بها على أكمل وجه، إلا أن هذا الإستقلال لا يمنع من وجود رقابة تمارسها السلطة الوصية لضمان مشروعية أعمالها من جهة، وضمان وحدة التراب الوطني وسيادة الدولة عليه من جهة أخرى.

إلا أن العوامل التي أدت إلى ظهور اللامركزية الإقليمية تتعدى العوامل الإدارية، فإلى جانب إيجاد إدارة قريبة من المواطن تلبى احتياجاته اليومية بدون اللجوء إلى السلطات المركزية، تهدف اللامركزية الإقليمية إلى دمج المواطنين في عملية إدارة وتسيير الشؤون العمومية، وذلك من خلال تدريبهم على العمل السياسي وتشجيعهم على القيادة الإدارية والحكم المحلي في إطار العمل الديمقراطي الذي يهدف إلى المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي .

إنطلاقاً مما ذكر أعلاه يظهر الفرق بين اللامركزيتين فالمرفقية وإن كانت عوامل قيامها عي عوامل إدارية بحتة، فإن الإقليمية عوامل قيامها هي عوامل سياسية كأصل عام، لهذا تتجه اليوم دول العالم إلى الأخذ بهذا النموذج من الإدارة المحلية بغية ترك إدارة الشأن المحلي إلى سكان الإقليم أو الرقعة الجغرافية المحددة.

وهذا ما إتجهت إليه الدولة الجزائرية حيث أخذت بالتنظيم الإداري المركزي من جهة، والتنظيم الإداري اللامركزي من جهة أخرى بما يوافق ظروفها وأوضاعها، فكانت هناك إدارة مركزية تهتم بالشؤون الوطنية والتي تهتم جميع مواطني الدولة، إلى جانب الإدارة المحلية والتي تهتم بالشؤون المحلية والتي تهتم فقط سكان إقليم محدد جغرافياً، وهذا ما أصطلح عليه المشرع الجزائري بالجماعات المحلية¹ والجماعات المحلية في الجزائر هي البلدية والولاية، وبما أن البلدية هي الجماعة القاعدية سوف نعمل على دراستها في هذا المحور من خلال العناصر التالية، مفهوم البلدية (أولاً)، هيئات البلدية (ثانياً)، والرقابة الوصائية على البلدية (ثالثاً).

أولاً : مفهوم البلدية: تعتبر البلدية الخلية الأساسية في التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي، وبالتالي فهي تكتسي أهمية بالغة جعلت منها محل إهتمام الفقه الإداري والفقه الدستوري من حيث الدراسة والتأهيل.

فالفقه الإداري يرى في البلدية صورة من صوّر الإدارة المحلية التي تخضع في أسسها وقواعدها إلى النظام الإداري الذي وضعته الدولة والذي تقوم بإتباعه في إدارة وتسيير مرافقها بغية تلبية حاجيات المواطنين،

¹ - الدستور الجزائري لسنة 1996 الحالي الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07/12/1996، المصادق عليه في إستفتاء 28/11/1996 (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 76 الموافقة ل 08/12/1996)، والذي طرأ عليه عدة تعديلات أولها التعديل الدستوري لسنة 2002 بموجب القانون 02/03، والتعديل الثاني لسنة 2008 بموجب القانون 08/19، والتعديل الثالث لسنة 2016 بموجب القانون 16/01، وآخر تعديل لسنة 2020 و الذي كان في إطار إستفتاء شعبي في الفاتح من نوفمبر 2020 (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 82 الموافقة ل 30/12/2020)، والذي جاءت في نص مادته (17) ما يلي «الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية...»، وسبقته المادة (16) في الفقرة الأخيرة من خلال إستعمال نفس المصطلح «...تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني.» وهذا على عكس ما كان وارد في الدستور قبل تعديل 2020، بحيث كان المصطلح المستعمل هو الجماعات الإقليمية.

أي تقديم الخدمات العمومية للجمهور من جهة، والمحافظة على الوحدة الترابية من جهة أخرى ضمن هذا النظام الإداري القائم، أمّا الفقه الدستوري فيرى في البلدية على أنها تمثل المؤسسة أو الجماعة القاعدية للدولة والتي يمارس في ظلها السكان المحليون نوعاً من الحكم المحلي الذي يقتصر على إدارة وتسيير الشأن المحلي دون الخروج عن الإرادة العامة للدولة وعن وحدتها السياسية بإعتبارها الشخص المعنوي العام الذي يملك السيادة.

وبغية توضيح ذلك أكثر سوف نعمل ضمن هذا العنصر على إعطاء نبذة تاريخية عن نشأة البلدية، ثم نوضح التأطير الدستوري لها ضمن دستور 1996 المعدل، ثم نضع التعريف الذي أورده المشرع الجزائري لها.

1- نبذة تاريخية عن نشأة البلدية: عرفت البلدية وجوداً خلال مرحلتين أساسيتين هما، أولاً المرحلة الاستعمارية وكانت الغاية من إيجاد هذا التنظيم الإداري هو محاولة القضاء على المقاومة الشعبية والنيل من مصادر تمويلها، إلى غاية الإستقلال أين عرفت الدولة الجزائرية أول تشريع يتعلق بالبلدية وذلك كله في إطار توجه إقتصادي وسياسي محدد من طرف الدولة.

المرحلة الإستعمارية: في البداية عملت السلطات الاستعمارية على المستوى المحلي هيئات إدارية تسمى بالمكاتب العربية، وكان الغرض منها كما قلنا سابقاً هو محاولة القضاء على المقاومات الشعبية والنيل من مصادر تمويلها، وبطبيعة الحال عملت فرنسا على إسناد إدارة هذه المكاتب إلى ضباط الجيش الفرنسي بغية تشديد القبضة الاستعمارية على الشعب ومحاولة طمس معالم الهوية الوطنية بكل أشكالها.

وفي سنة 1868 أنشأت فرنسا ثلاثة أنواع من البلديات¹ لم تخرج من حيث أهدافها وغاياتها عن الأهداف التي أنشأت من أجلها المكاتب العربية، فكانت هناك البلديات الأهلية والتي تمركزت في الجنوب(الصحراء)، وفي بعض المناطق الصعبة والنائية في الشمال كما تميزت هذه البلديات بطابعها

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع 2004، ص 132-133.

العسكري من خلال إدارتها من طرف الجيش الاستعماري، بالإضافة إلى بعض المساعدين من الأهالي الذين يعملون تحت لواء ضباط الجيش، بالإضافة إلى البلديات المختلطة والتي كانت تغطي مساحة الأكبر من الإقليم الجزائري، بحيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين بالقسم الشمالي من الجزائر¹.

وتتكون البلدية المختلطة من هيئتين رئيسيتين: هيئة المتصرف والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب، وإلى جانب هيئة المتصرف توجد هيئة أخرى هي اللجنة البلدية ويرأسها المتصرف مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين الفرنسيين وبعض الجزائريين الذين يتم تعيينهم من طرف السلطات الفرنسية إستناداً إلى التنظيم القبلي².

أما النوع الثالث من البلديات الذي كان موجوداً يطلق عليها إسم بلديات ذات التصرف التام(العاملة) وقد أقيمت أصلاً لخدمة الأوروبيين والفرنسيين على الخصوص، لهذا وجدت في المناطق التي يقطنها الأوروبيين بكثافة وذلك في المدن الكبرى والمناطق الساحلية، كما أن هذه البلديات خضعت للقانون الفرنسي مباشرة الصادر في 1884/04/05³، وهو القانون البلدي الذي أنشأ لهذه البلديات هيئتين هما: المجلس البلدي وهو جهاز منتخب من طرف السكان الأوروبيين والجزائريين حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفتتها الجزائر، مؤثرة بذلك على الوضع الإنتخابي للجزائريين سواءً كناخبين أو منتخبين بنسب محدودة، أما الهيئة الثانية هي العمدة والذي يتم إنتخابه المجلس البلدي من بين أعضائه.

والملاحظ أثناء فترة الاستعمار الفرنسي للجزائر كانت البلديات تستعمل كإدارات لقمع المقاومة بمختلف صورها وأشكالها، فكانت تهدف إلى خدمة الإدارة الفرنسية وتساعدتها على نشر سياسة التفرقة والتمييز العنصري بين الجزائريين بغية فصل الثورة عن الشعب، وبالتالي القضاء عليها، وخير دليل على ذلك

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص132

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص133

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص133.

أن السلطات الفرنسية وبعد انطلاق ثورة أول نوفمبر 1954 أصدرت المرسوم رقم 56-642 في 28/06/1956 لتعميم البلديات ذات التصرف التام على كامل مناطق الجزائر وذلك بغية مجابهة الثورة والإلتفاف عليها¹.

مرحلة الإستقلال: بعد مغادرة الأوروبيين الجزائر بعد إستقلالها بقيت أكثر من 1500 بلدية مشلولة عن العمل بحكم أنها كانت تدار من قبل المستعمرين قبل مغادرتهم، ممّا أدى بالسلطة في تلك الفترة من تكوين لجان خاصة تتكون قدماء المجاهدين ومناضلين بحزب جبهة التحرير الوطني لتقوم بمهمة تسيير البلديات، في نفس الوقت كانت السلطة تفكر في سن قانون جزائري خاص بالبلديات، خاصة بعد صدور دستور 1963، وميثاق الجزائر سنة 1964 اللذين كان لهما بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والإعتراف بدورها الطلائعي، وبالتالي عمل المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني على إعداد مشروع قانون للبلدية الذي طرح بقوة خاصة بعد أحداث 1965، وعرف هذا المشروع إمتدادًا واسعًا وشرحًا مستفيضًا، وإثراءً لامثيل له من جانب الحزب، وبعد الموافقة عليه في مجلس الثورة دخل الأمر 24/67 الصادر في 18/01/1967 والمتضمن قانون البلدية حيّز التطبيق²، والذي تضمن (287) مادة موزعة على (04) أربعة كتب، يتعلق الأول منها بتنظيم البلدية والثاني يتضمن إختصاصاتها والثالث يتضمن ماليتها، والرابع متعلق بالأحكام الملحقه.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 133.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 348.

■ مع العلم أنه في فترة صدور هذا الأمر تم تجميد العمل بدستور 1963 والذي يعتبر أول دستور للجمهورية الجزائرية بعد الإستقلال، والذي عوّض بموجب الإعلان الدستوري المتمثل في الأمر 10/07/1965 الصادر عن قيادة مجلس الثورة بعد الإنقلاب الذي قام به الرئيس الراحل هواري بومدين 19/06/1965 على نظام حكم الرئيس الراحل أحمد بن بلة، هذا الإنقلاب الذي أطلق التصحيح الثوري والإنتقال من الشرعية الدستورية إلى الشرعية الثورية. وعلى هذا الأساس جاء هذا القانون على شكل أمر لأنه لم يكن في تلك المرحلة مجلس يشكل برلمان، فكانت جميع الأمور المتعلقة بالحكم أو التنفيذ أو التشريع معقودة لمجلس الثورة، والذي كان يمثل حزب جبهة التحرير الوطني بإعتبار أن برنامج الحزب يشكل التوجه السياسي لمجلس الثورة، كما أن الإشتراكية كانت تمثل في تلك الفترة كذلك الخيار الأمثل للمجلس، بالتالي كل هذه العوامل السياسية و الإقتصادية كان لها الأثر الواضح على قانون البلدية رقم 24/67 بإعتباره أول تشريع عرفته الدولة الجزائرية بعد إستقلالها.

2. التأطير الدستوري للبلدية(دستور 1996 المعدل): نص المشرع الدستوري الجزائري من خلال المادة(17) من دستور 1996 المعدل على « الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية.». بمعنى أن اللامركزية الإقليمية النظرية تجسدت عملياً في البلدية والولاية وتأخذ البلدية الحيز الأكبر ضمن هذا التنظيم باعتبارها قاعدته، والمقصود بذلك أنها آخر تنظيم إداري لامركزي إقليمي في الجزائر، فلا يوجد ما هو أدنى منها كما هو معمول به في بعض النظم القانونية المقارنة التي تأخذ بالمجالس والمناطق القروية والتي تأتي في المرتبة الأخيرة بعد البلدية.

بالتالي تعتبر البلدية من خلال موقعها هذا منطلق التنمية المحلية والوطنية في نفس الوقت، وهي بذلك تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا في الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه هذا من جهة، ومن جهة أخرى فهي تمثل بمجلسها المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا هو التجسيد الحقيقي للدور الفعلي للبلدية، بحيث لا يقتصر وجودها على تلبية المتطلبات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وإنما يمتد دورها وكما قلنا من قبل إلى الحياة السياسية للمواطنين من خلال إشراكهم في إدارة الشأن العام المحلي وإتخاذ القرارات التي تهم السكان المحليون.

فمن خلال قراءة بسيطة لنص المادة (19) من الدستور نجد أن المشرع الدستوري قد وضع تصوراً خاصاً لمبدأ التدبير الحرّ للجماعات المحلية ينطلق من مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية من خلال مجالس محلية منتخبة تعبّر عن إرادتهم الحقيقية وتعمل على تحقيق تطلعاتهم المستقبلية.

ويظهر هذا التأطير الدستوري لمبدأ التدبير الحرّ من خلال أحد أهم الضمانات التي كرسها له المشرع الدستوري ألا وهي ضمانته تحديده من طرف المشرع العادي، ويظهر ذلك من خلال تلك الإختصاصات والصلاحيات التي يتدخل فيها المجلس المنتخب، وهذا ما أوضحتها المادة الثالثة(03) من

قانون البلدية 10/11 من خلال نصها أنه « تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون...»¹.

وبالتالي ووفقاً لهذا التأطير الدستوري فإنه لا يمكن للمشرع العادي المساس بهذا المبدأ الذي يضمن للمجالس المحلية المنتخبة ممارسة دورها بإعتبارها إطاراً للتعبير عن الديمقراطية ومشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يضمن عدم تدخل الدولة

وكذا تدخل باقي الأشخاص الإعتبارية العمومية في صلاحيات هذه المجالس ، فإن كان تدخل الدولة منوط من أجل الحفاظ على مشروعية أعمال الوحدات المحلية وضمن الوحدة الترابية، فإن هذا التدخل لا يكون إلا بموجب القانون الذي يحدد ذلك بإعتباره يشكل الضامن لمبدأ التدبير الحرّ في مواجهة المشرع الدستوري².

وطبقاً لإجتهادات القضاء الدستوري، فإن القاضي الدستوري يعتمد على هذا المبدأ كقاعدة مرجعية للرقابة على دستورية القوانين، وضمانة دستورية من أجل تكريس الحماية لوجود الجماعات المحلية.

ولعلّ هذا ما المشرع العادي يعمل على تكريس وتدعيم هذا المبدأ ببعض النصوص القانونية والتي تعني بمشاركة المواطنين من خارج المجلس المحلي المنتخب من أجل المساهمة في إتخاذ القرارات وتسيير شؤون البلدية منها على الخصوص المواد من 11 إلى غاية 14 من قانون البلدية³، ولعل هذا ما جاء

¹ - القانون 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37 المؤرخة في 2011/07/03، المعدل والمتمم بموجب الأمر 13/21.

■ يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته المختلفة وفق ما جاء في نص المادة الثالثة(03) من القانون 10/11، وهذا ما يظهر من خلال قراءة المواد من 107 إلى غاية المادة 124 من نفس القانون.

² - عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحرّ للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 115، مارس، أبريل 2014، المغرب، ص 150-151.

³ - المادة 11 « تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم وإستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية...ويمكن في هذا المجال إستعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة. كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن

به التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بخصوص تشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية من خلال إشراك المجتمع المدني وفواعله بإعتباره مساهماً فعالاً في أعمال وأشغال هذه الجماعات ، وهذا ما يظهر من خلال نص المادة(16) من الدستور.

وإن كان مبدأ التدبير الحرّ للجماعات المحلية قد وجد العناية اللازمة من طرف المشرع الدستوري، فإنه ومن جهة أخرى لم يكن على حساب الوحدة الترابية للبلاد، لهذا نجد أن نفس الاهتمام الذي كرسه المشرع الدستوري لهذا المبدأ وضمائنه، كرسه لمبدأ الوحدة الترابية. ويظهر ذلك من خلال بعض النصوص الدستورية، والتي وردت في نفس الفصل -الفصل الثالث - الذي وردت فيه النصوص والمواد التي كرست مبدأ التدبير الحرّ، ومن هذه النصوص نجد المادة (14) والتي نصت على أنه «تمارس سيادة الدولة على مجالها البري، ومجالها الجوي، وعلى مياهاها...»، كما نصت المادة (15) على أنه «لا يجوز التنازل أو التخلي عن أي جزء من التراب الوطني».

وبالتالي نجد أن المشرع الدستوري قد كرّس مبدأ التدبير الحرّ من خلال مجموعة من النصوص الدستورية هي نص المادة (16) والمادة(17) والمادة(19) والتي جعلت من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العمومية، وهو ما ترجمه المشرع العادي في قانون البلدية 10/11 المعدل ضمن مجموعة من النصوص القانونية خاصة تلك النصوص المتعلقة بصلاحيات المجالس الشعبية البلدية، لكن في نفس الوقت لا يمكن لمبدأ التدبير الحرّ أن يجعل من البلديات مقاطعات جغرافية تتمتع باستقلال تام وكامل قد يصل بها إلى حد إقامة أنظمة حكم محلي كما هو

نشاطه السنوي أمام المواطنين.» المادة 12 «قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة(11) أعلاه، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم...». المادة13«يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلما إقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة = إستشارية بكل شخصية محلية وكل خبيرو/ أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم.»

معروف في اللامركزية السياسية، بل تبقى هذه البلديات تخضع لسيادة الدولة بإعتبارها جزء من التراب الوطني.

2- **تعريف البلدية:** عرّف المشرع العادي البلدية ضمن قانون البلدية 10/11 المعدل ضمن المادة الأولى على أنها «البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون.»، وإنطلاقاً من هذا التعريف نجد أن القانون أضفى على البلدية الشخصية المعنوية بإعتبارها مقاطعة أو إقليم جغرافي، فلا يمكن لهذا الإقليم القيام بمختلف الأعمال والتصرفات لولا الإعتراف الصريح والخاص له بالشخصية المعنوية، والتي مكنته في نفس الوقت من الذمة المالية المستقلة كأثر من آثار إكتساب الشخصية الإعتبارية، والتي تمكنه من إكتساب الحقوق الخاصة به، والمنفصلة عن حقوق الأشخاص القائمين على إدارته سواء كانوا معينين أو منتخبين.

وبالتالي يمكن للبلدية القيام بمختلف الأعمال الإدارية والقانونية من خلال إتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها على أرض الواقع، كما يمكنها إبرام العقود بإسمها ولصالحها بغية إدارة مرافقها العمومية¹، وبالتالي القيام بكل ما يدخل في صلاحياتها واختصاصاتها القانونية.

كما أن التعريف السالف الذكر أورد بين طياته بأن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، بمعنى تعتبر قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي في الدولة، فلا توجد كيانات أو وحدات إدارية إقليمية أدنى أو أقل منها، وبالتالي فالبلدية تعتبر الخلية الأساسية والوحدة الرئيسية لتجسيد اللامركزية الإقليمية بإعتبارها منطلق التنمية الإدارية المحلية حتى تصل إلى التنمية الشاملة في مختلف المجالات والقطاعات الأخرى.

¹ وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري ضمن قانون البلدية 10/11 المعدل من خلال المواد 151-152 والتي تتحدث عن إدارة البلدية لمصالحها العمومية عن طريق الإستغلال المباشر، والمواد 153-154 والتي تتحدث عن أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة مرافق ومصالح البلدية، والمواد 155-156 والتي تتحدث عن تفويض المصالح والمرافق العمومية البلدية.

• بالإضافة إلى إمكانية البلدية إبرام عقود الصفقات العمومية والمناقصات وفق ما جاءت به المواد 189-190-191 وما يليها من قانون البلدية 10/11 المعدل والمتمم.

وهنا يظهر الإختلاف بين البلدية والولاية، فالبلدية بإعتبارها الجماعة المحلية القاعدية جعل منها المشرع الدستوري والمشرع العادي محط التفاف الشعب حولها كونها مصدر الديمقراطية التشاركية ومكان لممارسة المواطنة،

كما تشكل بقضاءها هذا إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية¹، وهذا ما ركّز عليه قانون البلدية في المادة الثانية (02) منه تجسيداً لنصي المادتين 16/3 والمادة 19 من دستور 1996 المعدل. وهذا عكس الولاية فهي وإن كانت صورة من صوّر الجماعات المحلية المعتمدة دستورياً طبقاً لنص المادة(17) إلا أنها لا تشكل الفضاء لممارسة المواطنة، فهي فقط تعمل على تنفيذ السياسات العمومية بين الجماعات الإقليمية من جهة والدولة من جهة أخرى، وكأنها حلقة الوصل والربط بين السياسة العامة للدولة والسياسة العامة المحلية للبلدية، ولعلّ هذا ما يفسّر إشراف الولاية في الجزائر على ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال البلديات من خلال القيام بعمليات المصادقة عليها، وإثارة بطلانها إن كان إليه سبيل.

وكما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من قانون البلدية 10/11 المعدل بأن البلدية تحدث بموجب قانون، وهذا معناه أن إنشاء البلديات من إطلاقات إختصاص السلطة التشريعية التي يمارسها البرلمان الجزائري وبالتالي لا يمكن إحداث أية بلدية بموجب نص تنظيمي يمكن أن يتخذ في مجلس الوزراء، فيكون هناك إعتداء على المجال التشريعي المحجوز للبرلمان من طرف المشرع الدستوري الجزائري، وهذا ما يظهر من خلال نصوص الدستور 1996 المعدل، وبالتالي يمكن للبرلمان من التشريع

¹ تعتبر البلدية في التنظيم الإداري الجزائري إدارة جوارية للمواطن، فهو كثير الإحتكاك بها ودائم الإتصال بمصالحها بغية تلبية مختلف حاجياته، وعلى هذا الأساس فإن المجالس الشعبية البلدية هي الأكثر عدداً من المجالس المنتخبة الأخرى، حيث يبلغ عددها في الجزائر 1541 مجلساً (بلدية).

• بالإضافة إلى أن إختصاصات البلدية أعم وأشمل من إختصاصات باقي أجهزة الدولة، وأن مهام المجالس البلدية أوسع نطاقاً من باقي المجالس. ممّا يجعلها أكثر طلباً من طرف المواطن من أي جهاز آخر في الدولة.

في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد¹ وتدخل ضمن صلب صلاحياته إحداث البلديات، وهذه في حد ذاتها ضمانات من الضمانات الدستورية المكرسة لحماية للجماعات المحلية في الجزائر، حتى تكون في منأى عن تدخلات السلطة التنفيذية إلا ما يدخل في إطار ممارسة الرقابة المركزية على الوحدات المحلية.

وتملك البلدية قانوناً إسم ومقر رئيسي، ويجوز لها تغيير إسمها ومقرها بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير من وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي، ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك، وهذا ما نصت عليه المادتين (6) و(7) من قانون البلدية على التوالي.

ثانياً: هيئات البلدية: طبقاً للمادة (15) من قانون البلدية، تتوفر هذه الأخيرة على هيئة مداولة ممثلة في المجلس المنتخب، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1. المجلس الشعبي البلدي: يعتبر المجلس الشعبي البلدي جهاز مداولة بحيث يتداول فيه الأعضاء المنتخبين على مختلف الأعمال والأشغال والقرارات التي يمكن أن تتخذ فيه، وذلك من خلال التعبير عن وجهات النظر المتعددة والمختلفة لجميع الأعضاء حتى يتم الوصول إلى القرار النهائي والذي يقع عليه الإجماع الكلي، وبالتالي فالشيء المستحسن في تشكيلة المجلس الشعبي البلدي هي تلك التوجهات والأفكار السياسية التي يكون مصدرها البرامج الأساسية التي تقوم عليها الأحزاب السياسية، لأنه قد يكون وصول الأعضاء المنتخبين ضمن المجالس المحلية عن طريق الأحزاب السياسية والتي هي في

¹ - كرس المؤسس الدستوري الجزائري حق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة، وهذا ما نصت عليه المادة (143) من دستور 1996 المعدل. وبالتالي أضحى مجلس الأمة بإعتباره الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري صاحب الولاية العامة في المبادرة بالقوانين التي تدخل ضمن مجال التقسيم الإقليمي للبلاد.

• كما أن مشاريع القوانين المتعلقة بالتقسيم الإقليمي للبلاد تودع بمكتب مجلس الأمة وفقاً للمادة (144) من الدستور، وبعد المصادقة عليها يتم عرضها على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة والمصادقة وفقاً للمادة (145) من الدستور، ولعلّ إنفراد مجلس الأمة بهذا النوع من القوانين سواءً من حيث المبادرة أو الأسبقية في المناقشة والتصويت يرجع إلى عامل تكوين أعضائه المنتخبين في الجماعات المحلية.

الأصل مدارس لتعليم السياسة وأصول التنافس النزيه والشريف في إطار بعث حرية الترشح لكل مواطن يستوفي الشروط التي يتطلبها القانون.

وبالتالي فإن كانت المجالس المحلية المنتخبة تعتبر مدارس لممارسة الديمقراطية¹، فإن الأحزاب السياسية هي مدارس لتلقين أصول وقواعد هذه الممارسة.

• تشكيل المجلس الشعبي البلدي: يتشكل من أعضاء يتم إختيارهم عن طريق الإنتخاب من طرف سكان البلدية، وذلك عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وذلك لمدة (05) خمسة سنوات، وأعتقد أن هذه المدة أو العهدة النيابية كافية من أجل إظهار مختلف القدرات التي يتمتع بها المنتخبين المحليين فهي ليست بالمدة الطويلة التي يمكن أن تقف أمام حرية الشعب في تجديد إختيار ممثليه، وليست بالمدة القصيرة التي تمنعه من الإطلاع ومعرفة إمكانيات وقدرات ممثليه ومدى القيام بتنفيذ الوعود التي قدموها عند بداية ترشحهم، وهذا يرجع بطبيعة الحال إلى القاعدة الدستورية والتي مفادها حق كل مواطن في أن يُنتخب وأن يُنتخب.

كما يختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية، وبالرجوع إلى القانون العضوي للإنتخابات² الأمر رقم 01/21 نجد أن المادة 187 منه نصت على ما يلي «يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط الآتية:

¹ - إن المجالس المحلية المنتخبة سواء البلدية أو الولائية كانت في ظل دستور 1976 الجزائري الملغى تستطيع المبادرة بالقوانين بطريقة غير مباشرة وذلك عن طريق رفع إلتماس إلى الحكومة والتي يعود إليها النظر فيه لصياغته في مشروع قانون، وهذا ما نصت عليه المادة (150) منه، مع العلم هذه المجالس كانت أغلبيتها تتكون من العمال والفلاحين، وكانت إطارًا عامًا لمساهمة الجماهير الشعبية في إدارة الشؤون العمومية (المادة 07-08) من نفس الدستور، كما تطلب دستور 1976 توافر الكفاءة والنزاهة والإلتزام في ممثلي الشعب كما إعتبر هذا الدستور أن تمثيل الشعب يتنافى مع الثراء أو إمتلاك مصالح مالية.

² - الأمر رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 17 المؤرخة في 10/03/2021.

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

نلاحظ من خلال نص المادة 187 أن المشرع عمل على رفع عدد المقاعد داخل المجالس الشعبية البلدية مقارنة بالنصوص القديمة¹، وهذا يعكس التوجه التشريعي الجديد بخصوص تقوية تواجد الجماعات المحلية، وبالتالي تكريس مبدأ التدبير الحرّ الذي ينطلق مضمونه وجوهره من سعة التمثيل الشعبي ضمن المجالس البلدية من أجل التصدي لمختلف الحاجيات والمتطلبات الشعبية المحلية.

الطوائف المحرومة من الترشح: هناك طائفة إستثنائها المشرع العادي من الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، بحيث يعتبرون غير قابلين للإنتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص، أين يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم وهم:

- أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء إمتداداتها.

-الوالي. — القضاة.

-الأمين العام للولاية. — أفراد الجيش الوطني الشعبي

-رئيس الدائرة. — موظفوا أملاك الأمن.

¹ حيث كان الحد الأدنى للمجلس الشعبي البلدي يتكون من سبعة(07) أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة، ضمن الأمر 07/97 بالضبط في المادة (97).

-المفتش العام للولاية. - أمين خزينة البلدية.

-عضو مجلس الولاية. - المراقب المالي للبلدية.

-المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية - الأمين العام للبلدية.

• **شروط الترشح:** يشترط في الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية الشروط التالية:

❖ الجنسية الجزائرية.

❖ التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

❖ أن يكون بالغاً سن(23)سنة على الأقل يوم الإقتراع.

❖ إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها.

❖ أن يكون مسجلاً في الدائرة الإنتخابية التي يترشح فيها.

❖ أن لا يكون محكوماً عليه نهائياً بعقوبة سالبة للحرية لإرتكاب جناية أو جنحة ولم يرد إعتباره بإستثناء الجنح غير العمدية.

❖ إثبات الوضعية إتجاه إدارة الضرائب، وأن لا يكون معروفاً إتجاه العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة، وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الإختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الإنتخابية¹.

ومن خلال هذه الشروط المتطلبة للترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية، فإننا نسجل ملاحظتين هامتين هما:

الملاحظة الأولى مرتبطة بشرط الجنسية الجزائرية، فالمشروع لم يتطلب الجنسية الأصلية، وبالتالي يمكن لأصحاب الجنسية المكتسبة من الترشح لعضوية هذه المجالس، وهو نفس الشيء الذي أخذ به المشروع

¹ - شروط الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية هي نفسها المتطلبة من أجل الترشح للمجالس الشعبية الولائية، وهي الشروط الواردة ضمن المادتين 50-184 من الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي لنظام الإنتخابات الجزائري النافذ.

في شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة¹. وهذا على عكس ما هو عليه الحال بالنسبة للترشح لمنصب رئيس الجمهورية حيث تطلب الدستور ضمن المادة (87) التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وهذا ما ترجمه المشرع العادي ضمن الأمر 01/21 المتضمن قانون الانتخابات ضمن المادة (249) ضمن البند الثاني(02)، بل أكثر من ذلك حيث تطلب القانون شرط الجنسية الأصلية لزوجيه ولأبيه ولأمه، ولعلّ هذا يعود إلى حساسية منصب رئيس الجمهورية بإعتباره أعلى منصب سياسي وإداري يمكن للشخص الوصول إليه، بالإضافة إلى تلك الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية خاصة تلك الصلاحيات المرتبطة بعلاقته بمؤسسات الدولة.

بينما الانتخابات المحلية المتعلقة بالمجالس الشعبية البلدية والولائية لم يشترط المشرع الجنسية الجزائرية الأصلية، وهذا يعود حتما لتكريس القاعدة الدستورية السالفة الذكر والمتعلقة بحق المواطن في أن يَتَّخِبَ و يُنْتَخَبَ وبالتالي فتح الباب من أجل المشاركة وبكثرة في الاستحقاقات المحلية لأنها مرتبطة بالتمثيل المحلي وبمشاركة الشعب في تسيير وإدارة الشؤون المحلية، وهنا كذلك تنطبق تلك القاعدة الدستورية التي تقول بأنه لا حدود لتمثيل الشعب².

أما الملاحظة الثانية فهي تتعلق بالمؤهل العلمي، بحيث لم يشترط المشرع العادي ضمن قانون الانتخابات شرط متعلق بالمؤهل العلمي أو على الأقل اشتراط مستوى تعليمي محدد³، لأن المؤهل العلمي ربّما ينعكس على مردودية وعمل الأعضاء المنتخبين، وعلى مدى قدرتهم على التعاطي مع التطور

¹ نصت المادة (200) من الأمر 01/21 المتضمن قانون الانتخابات على شرط الجنسية الجزائرية بالنسبة للترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني، وهو نفس الشرط المتطلب لعضوية مجلس الأمة وفق المادتين 218-221 من نفس القانون ولو بطريقة غير مباشرة لأن إنتخاب ثلثا 3/2 أعضاء مجلس الأمة يكون من بين المترشحين للذين أتموا عهدة كاملة بصفة منتخب في مجلس شعبي بلدي أو ولائي وهؤلاء يفترض تمتعهم بالجنسية الجزائرية وفق نفس القانون في بداية أول ترشح لهم.

² تنص المادة (12) من دستور 1996 المعدل «الشعب حرٌّ في إختيار ممثليه لا حدود لتمثيل الشعب إلا مانص عليه الدستور وقانون الانتخابات.»

³ حيث أن المادة (184) المتعلقة بشروط الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية من الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي للإنتخابات لم يشترط من خلالها المشرع أي شرط صريح يتعلق بالمستوى التعليمي.

العلمي والتكنولوجي الحاصل في وسائل التخاطب المرئية والإدارة الرقمية، فالدولة تعمل وتتجه نحو رقمنة الإدارة على كافة مستوياتها المركزية و اللامركزية، وربما هذا يتطلب كفاءة عالية على المستوى الإداري خاصة في ظل تلك الأزمات الإقتصادية والصحية والبيئية التي يعيشها المواطن والعالم معاً، ولعلّ هذا ما جعل جانب من الفقه يرفض فكرة الإنتخابات جملة وتفصيلاً بإعتبارها حسب وجهة نظره تلحق الأضرار بالمجتمع لأنها تعمل على وصول بعض الأشخاص لا يصلحون الإدارة المحلية لأنه ليست لديهم أية مؤهلات علمية تمكنهم من السيطرة والقيادة على المستوى المحلي.

إلا أن هذا الرأي قد يصطدم في نهاية المطاف مع أهم القواعد الدستورية والتي تجسّد حق كل مواطن في الترشح¹، فهذا الحق مكفول دستورياً ويحميه القضاء في حالة التعرض له بأي شكل من الأشكال، حتى ولو كان القانون نفسه²، وبالتالي فإن وضع أي شرط متعلق بالمؤهل العلمي سوف يتعارض مع النص الدستوري، وبالتالي يسهل إغائه وإبطاله، فالنص الدستوري يكفل حق الترشح لكافة المواطنين دون إستثناء، بالإضافة إلى أن المؤهل العلمي وفي كثير من الأحيان لا يأتي بشم اره، فقد يكون المؤهل السياسي أو الكفاية السياسية أكثر طلباً من التعليم العالي والشهادات، بل هناك من الباحثين من يرى بأن الكفاية الإدارية لوحدها غير كافية، بل تتطلب إلى جانبها الكفاية السياسية، بل أكثر من ذلك قد تكون الكفاية السياسية لوحدها قادرة على حمل المترشح للنجاح في مُعْتَرَكِهِ الإنتخابي إنطلاقاً من الحملة الإنتخابية التي يقوم بها إلى غاية نجاحه وفوزه في الإنتخابات، وكذلك للنجاح في القيادة المحلية من خلال إدارة المجلس الشعبي البلدي وقدرته على الإقناع وتقريب الأصوات ووجهات النظر المختلفة داخل المجلس وبالتالي الوصول إلى إتخاذ القرارات المحلية والتي تصب في خاتة الصالح العام.

¹ - تنص المادة 56 من دستور 1996 المعدل على ما يلي « لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية الحق في أن يُنتخب وأن يُنتخب ».
² - المقصود بالقضاء هنا القضاء الإداري أو القضاء الدستوري، فإن كان الأول يتصدى لقرارات الإدارة التي ترفض ملفات المترشحين، فإن الثاني يتصدى لأعمال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تنصب على إصدار القوانين والتنظيمات التي تمس بالحق في الترشح، أو تضعها من القيود والشروط ما ينقل كاهل المواطن في ممارسة هذا الحق، ولعلّ وضع شرط مرتبط بالمؤهل العلمي يدخل في هذه الحالة الأخيرة، ممّا يستوجب تدخل القاضي الدستوري لإسقاط هذا الشرط القانوني.

لكن إذا ما رجعنا إلى المشرع الجزائري وفي إطار القانون العضوي للانتخابات وضمن سياسته التشريعية وإن لم يعمل على وضع شرط صريح بالمستوى التعليمي ضمن المادة 184، إلا أنه قد فرضه على القوائم المتقدمة للانتخابات، بحيث يجب أن يكون ثلث 1/3 مترشحي القائمة على الأقل لهم مستوى تعليمي جامعي، وإلا لن يتم قبول القائمة¹.

بالتالي نجد أن المشرع ووفق سياسته التشريعية عمل على وضع شرط خاص في مواجهة القوائم الانتخابية والمتمثل في وجود ثلث من المترشحين على الأقل لهم مستوى تعليمي جامعي،

فهذا الشرط ليس بالشرط العام وإلا وجد ضمن نص المادة 184 المذكورة سابقاً، بالإضافة إلى أن هذا الشرط الخاص يكون في مواجهة القوائم، وبالتالي لا يشكل أي تصادم مع القاعدة الدستورية التي تكفل حق الترشح، ومنه نقول أن المشرع الجزائري قد وُفق في معالجة هذه المسألة دون أن يمنع من ليس لهم المستوى التعليمي الجامعي في الترشح²، وهذا ما يتطلبه مبدأ المساواة في التمتع بالحقوق بإعتباره حجر الزاوية لأي بناء ديمقراطي، لكن يبقى على القوائم وضع 1/3 من المترشحين يكون لهم المستوى التعليمي المطلوب حتى يتم قبولها.

¹ - نصت المادة 176 على ما يلي «...يتعين على القوائم المتقدمة إلى الانتخابات تحت طائلة رفض القائمة، مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال، وأن تخصص على الأقل نصف (2/1) الترشيحات للمترشحين الذين تقل أعمارهم عن أربعين (40) سنة، وأن يكون لثلث (3/1) مترشحي القائمة على الأقل مستوى تعليمي جامعي...».

² - إن مسألة تنظيم المشرع للحقوق والحريات تخضع لسلطته التقديرية، وهي في هذا المجال تكاد تستغرق النشاط التشريعي، بحيث يعمل المشرع على إختيار الحلول المطروحة أمامه بالنسبة للتنظيم التشريعي الذي يهدف إليه، فيختار ويفاضل بين البدائل والتي كلها تقدم نفس الحل للمسألة محل التنظيم، لكن هو يعمل على إختيار أفضلها وأنسبها دون أن يفرض عليه الدستور طريقاً معيناً يجب عليه إتباعه، أو يفرض عليه توجيهاً محدداً يتعين عليه إتزامه، وبالتالي فإن المشرع الجزائري وضمن القانون العضوي للانتخابات نظم كفاءات الترشح والتي يترتب عليها قبول القوائم الانتخابية من خلال تمثيل بعض المترشحين الذي يكون لهم مستوى تعليمي جامعي، بدون المساس بالقاعدة الدستورية التي تكرس حق الترشح لكل مواطن، وخير دليل على صحة وسلامة هذا التنظيم أن جعل المشرع شرط هذا التمثيل في مواجهة القوائم الانتخابية حتى يتم قبولها، وليس كشرط عام من أجل ترشح المواطنين، وبالتالي فإن هذا التنظيم لم يصادر أصل الحق ولم ينتقص منه.

• إجراءات الترشح: يتم الترشح من خلال إيداع القائمة التي تتوفر فيها الشروط المطلوبة قانوناً على مستوى المندوبية الولائية للسلطة المستقلة¹، وهذا ما يعتبر في نظر القانون التصريح بالترشح. ويقدم هذا التصريح الجماعي من طرف مترشح موكل من طرف الحزب، أو من طرف مترشيحي القائمة المستقلة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجب أن يتضمن هذا التصريح التوقيع لكل مترشح بالإضافة إلى ما يلي:

- الإسم واللقب والكنية إن وجدت والجنس، وتاريخ الميلاد ومكانه، والمهنة والعنوان الشخصي والمستوى التعليمي لكل مترشح.
- تسمية الحزب أو الأحزاب بالنسبة للقوائم المقدمة تحت رعاية حزب سياسي.
- عنوان القائمة بالنسبة للمترشحين الأحرار.
- الدائرة الانتخابية المعنية.
- إرفاق قائمة المترشحين ببرنامج الحملة الانتخابية.
- أن تكون القائمة تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية.

وفي حالة ما إذا لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب فإنه يجب أن تدعم على الأقل بخمسين (50) توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية²، فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله، وفي

¹ - المندوبيات الولائية للسلطة المستقلة للانتخابات هي إمتداد طبيعي للسلطة المستقلة على المستوى المحلي، وتوجد إلى جانبها مندوبيات على المستوى البلدي تساعد في القيام بعملها من خلال تغطية كامل تراب الولاية وضمان سرعة التدخل وإتخاذ القرارات وسرعة تبليغها، كما أن المندوبيات الولائية يكون على رأسها منسق ولائي يعينه رئيس السلطة المستقلة ذاتها ويوضع تحت سلطته كما تسيّر المندوبية البلدية من طرف منسق بلدي يمارس مهامه بالتنسيق مع المندوبية الولائية المختصة إقليمياً، ويحدد رئيس السلطة المستقلة تشكيلة المندوبية الولائية والبلدية بموجب قرار بمناسبة كل إستشارة إنتخابية.

² - وهذا مانصت عليه المادة 178 من الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ولعلّ إشتراط المشرع أن يكون القائمة تحت مظلة حزب أو عدة أحزاب سياسية، وفي حالة عدم ذلك إشتراط أن تحصل القائمة على (50) توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية هو الحصول على بعض التأييد الشعبي من خلال التعريف بالمترشحين وإطلاع مختلف فئات المجتمع عليهم حتى يتمكنوا من أخذ الإنطباع الكافي عنهم يوم الإقتراع.

هذا الإطار فإنه لا يسمح لأي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة، وفي حالة مخالفة ذلك يعتبر التوقيع لاغياً، ويعرضه للعقوبات المنصوصة ضمن المادة (130) من القانون العضوي للانتخابات.¹

ويتم التصديق لدى ضابط عمومي على توقيعات الناخبين مع وضع بصمة السبابة اليسرى، المجمعة على إستمارات تعدها السلطة المستقلة، ويجب أن تحتوي على الإسم واللقب، والعنوان ورقم بطاقة التعريف الوطنية أو أية وثيقة رسمية تثبت هوية الموقع، وكذا رقم تسجيله على القائمة الإنتخابية، كما تقدم الإستمارات المستوفاة للشروط المتطلبة قانوناً مرفقة ببطاقة معلوماتية من أجل إعتمادها، إلى رئيس اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الإنتخابية المختصة إقليمياً وعندما يتأكد هذا الأخير من صحة وسلامة التوقيعات يعمل على تحرير محضر بذلك.²

وبعد تحقق جميع شروط وإجراءات الترشح أعطى المشرع مهلة يجب تقديم فيها التصريحات بالترشح، وهي مدة (50) يوماً كاملة قبل تاريخ الإقتراع³، لذلك لا يجوز القيام بأي إضافة أو إلغاء أو تغيير بعد إيداع قوائم الترشيحات، ماعداً في حالة الوفاة، أو حصول مانع شرعي. وفي تلك الحالات يمنح أجل إضافي لإيداع ترشيح جديد، على ألا يتجاوز هذا الأجل (30) يوماً السابقة لتاريخ الإقتراع.⁴

• **الطعن في قرارات رفض الترشح:** إن القرارات الصادرة عن منسّق المندوبية الولائية والتي تقضي برفض أي ترشيح أو قائمة مترشحين يجب أن تكون معللة تعليلاً كافياً⁵ حتى يتمكن أصحاب الشأن من معرفة أسباب رفض الترشيح، وبالتالي الوقوف على المخالفة المقترفة والإقتناع بها، وفي حالة العكس يمكن لهم التوجه إلى القضاء المختص من أجل إقتضاء حقوقهم.

¹ - تنص المادة (301) «يعاقب بالحبس من ستة(06) أشهر إلى سنة(01) وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج كل من يخالف أحكام المواد 178 و 202 و 254 من هذا القانون.».

² - وهذا ما نصت عليه الفقرات (6)(7)(8) من المادة (178) من الأمر 01/21.

³ - وهذا ما نصت عليه المادة 179 من نفس الأمر.

⁴ - وهذا ما نصت عليه الفقرات (1)(2) من المادة (180) من نفس الأمر.

⁵ - وهذا ما نصت عليه الفقرة (1) من المادة (183) من نفس الأمر.

والقرارات التي تصدر عن المنسق الولائي للسلطة المستقلة للانتخابات يجب أن تبلغ في أجل ثمانية (08) أيام كاملة من تاريخ إيداع التصريح بالترشح وفي حالة عدم مراعاة هذا الأجل يصبح الترشح مقبولاً بقوة القانون¹، ويكون قرار الرفض قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلال (03) أيام من تاريخ تبليغه، وتفصل المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في الطعن في أجل أربعة (04) أيام من تاريخ إيداع الطعن².

وفي حالة كان حكم المحكمة الإدارية سلبياً، يمكن الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية للإستئناف المختصة إقليمياً في أجل (03) ثلاثة أيام من تاريخ تبليغ الحكم، وفي هذه الحالة على الإدارية للإستئناف أن تفصل في الطعن في أجل (04) أيام من تاريخ إيداع الطعن بالإستئناف³، مع العلم على أن القرار الصادر عن المحكمة الإدارية للإستئناف غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، ويبلغ الحكم أو القرار حسب الحالة تلقائياً وفور صدوره إلى الأطراف المعنية، وإلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة للانتخابات قصد تنفيذه⁴.

• **نظام دورات المجلس الشعبي البلدي ولجان هـ:** عمل قانون البلدية على تحديد دورات المجلس الشعبي البلدي، وتحديد لجانه والمهام المسندة إليها كالتالي:

❖ **نظام الدورات:** طبقاً للمادة (16) من قانون البلدية يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (02) ولا تتعدى مدة كل دورة (05) خمسة أيام، كما نصت المادة (17) على إمكانية إجتماع المجلس في دورة غير عادية كلما إقتضت شؤون البلدية ذلك، وذلك بطلب إقما من رئيسه، أو (3/2) ثلثي أعضائه، أو بطلب من الوالي، كما يجتمع المجلس بقوة القانون طبقاً للمادة (18) في حالة ظروف إستثنائية مرتبطة بخطرٍ وشيكٍ أو كارثة كبرى، ويتم إخطار الوالي بذلك فوراً.

¹ - وهذا ما نصت عليه الفقرة (2) من المادة (183) من نفس الأمر.

² - وهذا ما نصت عليه الفقرة (4) من المادة (183) من نفس الأمر.

³ - وهذا ما نصت عليه الفقرة (6) من المادة (183) من نفس الأمر.

⁴ - وهذا ما نصت عليه الفقرات (7)(8) من المادة (183) من نفس الأمر.

فمن خلال هذه النصوص القانونية نجد أن المشرع قد وضع نظامًا ترتيبيًا لدورات المجلس الشعبي البلدي، فتم زيادة عدد الدورات العادية مقارنة مع ما كان عليه الحال في قانون 1990¹ بحيث يعقد المجلس دورة كل شهرين بدل دورة كل ثلاثة أشهر، كما عمل ضمن قانون 10/11 المعدل على تحديد أيام كل دورة، بحيث لا تتعدى خمسة (05) أيام، ولعلّ السبب الذي كان وراء ذلك هو سرعة معالجة القضايا المطروحة على المجلس من أجل ربح الوقت من جهة، ومن جهة أخرى محاولة القضاء على التماطل الذي كان سائدًا في ظل القانون القديم والمعلوم أنه كلما طالت مدة الدورة كلما كانت هناك نفقات إضافية تثقل كاهل البلدية، كل هذه الأمور حملت المشرع ضمن القانون 10/11 المعدل على تحديد مدة الدورة العادية وتكثيف عددها في العام. حيث وصلت إلى ستة (06) دورات في السنة، وهذا حتماً سوف ينعكس بالإيجاب على التنمية المحلية، وبقاء الأعضاء المنتخبين في أهبة الإستعداد من أجل تحقيق الصالح العام.

أما عن الدورات غير عادية نظمها المشرع دورة كلما إقتضت شؤون البلدية ذلك، وهي قد تكون إما بطلب رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو بطلب من (3/2) من الأعضاء، أو بطلب من الوالي²، ولعلّ تقرير هذا النوع من الدورات هو لصالح السير الحسن والمنتظم للبلدية بإعتبارها مرفقاً عمومياً يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فالبلدية كهيئة عمومية إدارية جوارية فهي مرتبطة بحياة المواطن اليومية، فهو في إحتكاك دائم معها، لهذا قد تتعرض في بعض الأحيان إلى اختلالات تمس سيرها المنتظم.

¹ - القانون 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 والمتعلق بالبلدية (الملغى) وهو ثاني قانون عرفته الجزائر بالنسبة للبلدية بعد الأمر 24/67 السالف الذكر.

² - مثل الحالة التي نصت عليها الفقرة (02) الثانية من المادة (74) من قانون البلدية فيما يخص إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب، فيجتمع المجلس في دورة غير عادية في أجل (10) أيام بعد شهر من غيابه وبحضور الوالي.

• كذلك الحالة التي نصت عليها المادة (186) عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقاً للمادة (102) يقوم الوالي بإستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، لكن بشرط إنقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة (185) من قانون البلدية عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية.

أما بخصوص الظروف الإستثنائية فإنه من غير الممكن أن يكون هناك خطر قائم، أو وشيك الوقوع، أو وقوع كارثة كبيرة سواءً كانت بفعل الطبيعة أو بفعل البشر تهدد المجتمع، وأعضاء المجلس غير حاضرين، فمن باب مسايرة الوضع ومتابعة الأحداث والمعطيات يتطلب حضور الأعضاء من أجل الإطلاع عن مجريات الأمور والتدخل في الوقت المناسب، ولعلّ هذا الحضور هو الذي يثبت الجدوى من وجود الإدارة المحلية في وقت الأزمات¹

أما بخصوص إنعقاد دورات المجلس الشعبي البلدي فتكون بمقر البلدية، إلا أنه وفي حالة القوة القاهرة المعلنة والتي تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر في إقليم البلدية، كما أنه ونظرًا لإعتبارات وظروف أخرى يمكن أن ينعقد المجلس الشعبي البلدي في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

❖ **لجان المجلس الشعبي البلدي:** تختلف لجان المجلس الشعبي البلدي بين لجان دائمة ولجان خاصة.

فاللجان الدائمة: تتشكل من بين أعضاء المجلس بغية القيام بالمهام المختلفة التي تدخل ضمن صلاحياته وإختصاصاته، لاسيما تلك المتعلقة بما يلي:

¹ - الظروف الإستثنائية هي تلك الحالات غير متوقعة الحصول والحدوث، والتي لا يمكن مواجهتها بالقوانين التي نستعملها ونطبقها في الحالة العادية، والتي تشكل خطرًا يهدّد من جهة حياة المواطنين وسلامتهم، ويهدد السير الحسن للمرافق العمومية المحلية، وهذه الظروف تكون إما قائمة وإما وشيكة الوقوع، وهذا ما جعل المشرع الجزائري ضمن قانون البلدية 10/11 المعدل يضع نصوص تمكن رئيس المجلس من إتخاذ التدابير والإحتياطات اللازمة والضرورية لضمان سلامة الأشخاص وحمايتهم، وضمان حماية الممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، كما أنه وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف، ويقوم بإعلام الوالي بها على وجه الإستعجال، كما أنه وفي حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطّط البلدي لتنظيم الإسعافات طبّقًا للقوانين والتنظيمات السارية.

• ولعلّ هذا مايدخل في إطار السلطات الضبطية الإدارية التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي خاصة عندما تكون حياة الأشخاص وسلامتهم وأملاكهم، وكذا سلامة المرافق العمومية المحلية في خطر يهددها، وبالضرورة يجب على باقي أعضاء المجلس البلدي أن يكونوا حاضرين ومساهمين في إتخاذ هذه الإجراءات والتدابير الإستعجالية، وذلك من أجل ضمان بقاء وإستمرارية الخدمة من جهة، ومراقبة مدى تنفيذ وتفعيل هذه التدابير على أرض الواقع ومدى تلازمها مع الظروف الإستثنائية من جهة أخرى. (المواد 89-90-91).

- الإقتصاد والمالية والإستثمار.
 - الصحة والنظافة وحماية البيئة.
 - تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة، والصناعات التقليدية.
 - الري والفلاحة والصيد البحري.
 - الشؤون الإجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.
- كما يحدد عدد اللجان الدائمة كالتالي:

✓ (03) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل

✓ (04) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة.

✓ (05) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة .

✓ (06) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة¹.

كما أن إحداث اللجان الدائمة يكون بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناءً على إقتراح من رئيسه².

أما اللجان الخاصة: إلى جانب اللجان الدائمة يمكن للمجلس الشعبي البلدي من تشكيل لجان خاصة بنفس الكيفية بالنسبة للجان الدائمة، أي أنها هي الأخرى تتشكل عن طريق مداولة بناءً على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتقدم اللّجنة الخاصة ملخص ونتائج أعمالها إلى رئيس المجلس وهذا ما نصت عليه الفقرة (02) من المادة (33) من قانون البلدية.

ولعلّ وجود هذا النوع من اللجان يساعد على الكشف عن بعض الحقائق والمعلومات والتي لها صلة وثيقة بعمل المجلس الشعبي البلدي، خاصة عند حدوث بعض الأزمات على المستوى المحلي، والتي تحتاج إلى سرعة النظر والتدخل من الوحدات المحلية، وبالتالي يكون من أولويات المجلس

¹ - وهذا ما نصت عليه المادة (31) من قانون البلدية 10/11 المعدل.

² - وهذا ما نصت عليه المادة (32) من نفس القانون.

المحلي جمع المعلومات من خلال تقصي الحقائق وصولاً إلى النتائج والتي تساعد المجلس على التدخل وإتخاذ بعض القرارات.

وعلى العموم فإن هذه اللجان سواءً كانت دائمة أو خاصة يجب أن تضمن تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي، وهذا ما نصت عليه المادة (35) من قانون البلدية.

❖ **نظام مداوات المجلس الشعبي البلدي:** يعمل المجلس الشعبي البلدي على معالجة كل المسائل التي تدخل ضمن إختصاصاته عن طريق المداوات مع العلم أن القانون أوجب إجراء وتحرير المداوات باللغة العربية، كما يُتخذ القرار أثناء المداولة بأغلبية الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يُرجح صوت الرئيس، كما توقع المداوات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء، وطبقاً للمادة (55) من قانون البلدية تسجل المداوات في سجل خاص مؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة المختصة ويوقعه جميع المنتخبين الحاضرين، ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إيداع هذه المداوات في أجل ثم ثمانية (08) أيام لدى الوالي مقابل وصل بالإستلام.

وتعتبر القرارات التي تتخذ في إطار هذه المداوات تجسيداً حقيقياً للديمقراطية التشاركية، فالمداوات هي أهم مظاهر وصور الإستقلال الحقيقي للجماعات المحلية من الناحية الوظيفية، بحيث تعمل على تلبية حاجيات السكان، وإقامة المشاريع التنموية التي تهتم المواطن، بالإضافة إلى البحث عن مصادر خلق الثروة، حتى تكون قادرة على مواجهة مختلف الظروف بأريحية تجعلها تعمل على التخطيط والإستشراف على المدى القصير، بدون الرجوع إلى إعانات الدولة التي تجعل منها في حالة التبعية والخضوع.

وبالتالي فإن هذه المداوات هي تعبير عن كامل الإستقلال للجماعات المحلية في تدبير الشأن المحلي، وهذا الإستقلال لن يكون إلا إذا كانت هناك موارد مالية موجودة للتكفل بالأعباء والمهام المذكورة سلفاً، وتبقى تلك الشروط التي يتطلبها القانون مجرد شروط شكلية مرتبطة بمشروعية تلك المداوات، فهي لن تمس مضمون وجوهر أية مداولة لأن هذه الأخيرة تعبير عن مشاركة المواطنين في إدارة

الشؤون العمومية، لهذا أعطى المشرع لكل شخص الحق في إمكانية الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي، وكذا القرارات البلدية، كما يمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، بل أكثر من ذلك ألزم القانون بتعليق المداوات - بإستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية - تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور ، وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال (08) الثمانية أيام الموالية لدخوله حيز النفاذ، وهذا مانصت عليه كل من المادتين (14) و(30) من قانون البلدية على التوالي.

❖ **إختصاصات المجلس الشعبي البلدي:** صلاحيات المجلس الشعبي البلدي مختلفة ومتعددة تبعاً لتعدد الحاجات المختلفة التي يتطلبها السكان المحليون، فهو يشكل طبقاً للمادة (103) من قانون البلدية إطاراً للتعبير عن الديمقراطية ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، كما نصت المادة (104) كذلك على ممارسة هذا المجلس لصلاحياته طبقاً للمبادئ المحددة في المادتين (3) و(4) من قانون البلدية.

في مجال الهيئة والتنمية: يعد المجلس الشعبي البلدي برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده، ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، ويكون إختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس البلدي¹.

وإلى جانب هذا يشارك المجلس البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كما تخضع إقامة أي مشروع إستثماري أو تجهيز على إقليم البلدية، أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة².

¹ - وهذا ما نصت عليه المادة (107) من قانون البلدية 10/11 المعدل.

² - وهذا ما نصت عليه المادتين (108) و(109) من نفس القانون.

كما يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عن إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية، بالإضافة إلى مساهمة البلدية في حماية التربة والموارد المائية، وتسهر على الإستغلال الأفضل لهما¹.

في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: وفي هذا الإطار تتزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما²، بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، كما يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي، بإستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة³، وفي هذا الإطار تتولى البلدية ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما وبمساهمة المصالح التقنية للدولة بما يلي:

- ❖ التأكد من إحترام تخصيصات الأراضي وقواعد إستعمالها.
 - ❖ السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن.
 - ❖ السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية⁴.
- وفي إطار حماية التراث المعماري تعمل البلدية بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة ووفقًا للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمتعلقين بالسكن والتعمير والمحافظة على التراث الثقافي وحمايته على:
- المحافظة على الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية⁵.

¹ - وهذا ما نصت عليه المادتين (110) و(112) من نفس القانون.

² - وهذا ما نصت عليه المادة (113) من نفس القانون.

³ - وهذا ما نصت عليه المادة (114) من نفس القانون.

⁴ - نص المادة (115) من نفس القانون.

⁵ - نص المادة (116) من نفس القانون.

وإلى جانب ذلك تسهر كذلك البلدية على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والإستثمار الإقتصادي، وتسهر أيضاً على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة، كما تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها، كما يمكنها أيضاً المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لإحتواء النشاطات الإقتصادية أو التجارية أو الخدمائية¹.

• نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الإجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة

والسياحة: خوّل المشرع الجزائري البلدية إتخاذ كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي وضمان صيانتها، كذلك إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ. غير أنه يمكن للبلديات وفي حدود إمكانياتها القيام بما يلي: إتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياضة، وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري، والتعليم الثقافي والفني، والمساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة و التسليّة التي يمكنها الإستفادة من المساهمة المالية للدولة، بالإضافة إلى تقديم المساعدة إلى الهياكل المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسليّة، مع المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسليّة ونشر الفن، والقراءة العمومية، والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها، كما تعمل البلدية على إتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين بإستغلالها.

ومن المهام الأساسية والبارزة للبلدية حصر الفئات الإجتماعية المحرومة أو الهشة، أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الإجتماعية، والمساهمة كذلك في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها، وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة، كما تعمل البلدية من جهة أخرى على تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في

¹ - نص المادتين (117) و(118) من نفس القانون

ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة، وثقافة النظافة والصحة، ومساعدة الفئات الإجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الإحتياجات الخاصة¹.

• **النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:** كما تسهر البلدية على حفظ الصحة والنظافة العمومية فيما يخص توزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة ومعالجتها وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، بالإضافة إلى سهرها على مكافحة نواقل الأمراض والحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

كما تعمل من جهة أخرى على صيانة الطرق البلدية وإشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها².

2. رئيس المجلس الشعبي البلدي:

• يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الاغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الاغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمتين الحائزتين على (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على (35%) على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها، ويكون الانتخاب سرّيا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الاغلبية المطلقة للاصوات، واذا لم يحصل اي مترشح على الاغلبية المطلقة للاصوات يجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية ويعلن فائزا المترشح المتحصل على اغلبية الاصوات، وفي حالة تساوي الاصوات المتحصل عليها يعلن فائزا المترشح الاكبر سنا³.

• **تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي:** ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية، وفي حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال ثمانية

¹ - نص المادة (122) من نفس القانون.

² - نص المادة (123) من نفس القانون.

³ - الأمر رقم 13-21 المؤرخ في 2021/08/31، المعدل والمتمم لبعض أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 67 بتاريخ 2021/08/31 (المادة 65)

أيام (08)أيام التي تلي إعلان نتائج الإنتخابات، وعند حدوث حالة إستثنائية تعيق تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية، تطبق أحكام المادة (19) من قانون البلدية¹.

وعند الإنتهاء من التنصيب يرسل المحضر المتضمن ذلك إلى الوالي، ويعلن للعموم عن طريق الإلصاق بمقر البلدية والملحقات الإدارية، والمندوبيات البلدية، وفي ذات السياق يعد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده، والرئيس الجديد خلال(08) الثمانية أيام التي تلي تنصيبه، وترسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي، أما في حالة تجديد عهدة رئيس المجلس يقدم عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس المنتخب².

• **انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:** تطبيقاً للأحكام الواردة في قانون البلدية يمكن حصر حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

الإستقالة: تتمثل هذه الحالة في تقديم رئيس المجلس الشعبي البلدي طلب مكتوب يتضمن إستقالته بإرادته الحرة والواعية أمام المجلس المنعقد بدعوة منه، وتثبت الإستقالة بموجب مداولة والتي ترسل إلى الوالي، بحيث تصبح الإستقالة سارية المفعول من تاريخ إستلامها من طرف الوالي. وعلى سبيل الإعلام يتم إلصاق المداولة التي تتضمن تثبيت الإستقالة بمقر البلدية، وهذا ما نصت عليه المادة (73)بفقراتها الثلاثة من قانون البلدية.

التخلي عن المنصب بسبب الإستقالة: التخلي عن المنصب كما نصت عليه المادة(74) من قانون البلدية هي الحالة التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقياً ولم يجمع المجلس طبقاً للمادة (73) المذكورة أعلاه، ويتم إثبات هذا التخلي عن المنصب خلال مدة(10)أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس، بحضور الوالي أو ممثله، وهذه الحالة هي من الحالات التي يجتمع فيها البلدي في غياب رئيسه، ويتم في هذه الجلسة إستخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفس الطريقة المشار إليها

¹ نص المادة (67) من قانون البلدية 10/11 المعدل .

² نص المادة (67) من القانون نفسه.

والمعلقة بإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يتم إصاق محضر المداولة المتضمنة تخلي رئيس المجلس عن مهام الرئاسة بمقر البلدية.

التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرّر: المقصود بهذه الحالة هو غياب رئيس المجلس البلدي غير المبرّر لأكثر من شهر، ويعلن من طرف المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة إنقضاء أربعين(40)يومًا من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة إستثنائية، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب، ويتم إستخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقًا للمادة (72)¹ ، كما يتم تعويضه وفق الشروط والأشكال القانونية نفسها المذكورة أعلاه.

• **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي:** إن منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي يجمع بين مظهرين، أحدهما إداري والآخر سياسي² وهذا بإعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي هو رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية، وبالتالي فهو يتمتع بصلاحيات إدارية أساسًا بإعتباره ممثلًا للبلدية كجماعة إقليمية، فهو بذلك يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية، كما يعمل على ترأس المجلس الشعبي البلدي، ويقوم بإستدعائه ويعرض عليه المسائل المرتبطة بإختصاصه، كما يقوم بإعداد مشروع جدول أعمال الدورات وفي إطار هذه الصلاحيات يظهر التمثيل الشعبي لرئيس البلدية بإعتباره عضوًا منتخبًا من جهة، ورئيًا للمجلس الشعبي البلدي من جهة أخرى. فهو يقوم بالصلاحيات المخولة إليه تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي ، أما الصلاحيات الأخرى يطغى عليها الطابع السياسي، بإعتباره يجسّد السلطة التنفيذية على مستوى الإقليم الجغرافي للبلدية التي يرأسها، فهذه الصلاحيات تفوق الصلاحيات الإدارية في مدى أهميتها من جهة، وخطورتها من جهة أخرى. وهو يمارس هذه الصلاحيات تحت السلطة الرئاسية للوالي وتحت رقابته وإشرافه

¹ - تنص المادة (72) من قانون البلدية «يتفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة لممارسة عهده الإنتخابية، يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس، وإذا إستحال على الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك، أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.»

² - حيث نصت المادة (62) الفقرة(2) على مايلي: «...يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات بإسم الجماعة المحلية الإقليمية التي يمثلها، وبإسم الدولة.»

المباشر، ورئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة يمثل السلطة السياسية¹، أكثر ممّا يمثل البلدية، لهذا فهو مكلف بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما على مستوى بلديته التي هو على رأسها، وهذا ما أكدته كلٌّ من المادتين (85-88) من قانون البلدية.

وإنطلاقاً ممّا ذكر أعلاه يمكن تقسيم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى قسمين:

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية:

يتولى في هذا الإطار القيام بكل ما هو ضروري من أجل ضمان السير الحسن والمنتظم للبلدية باعتبارها مرفقاً عمومياً إقليمياً تقدم الخدمات المختلفة والمتنوعة للسكان المحليين، فيتولى تنفيذ ميزانية البلدية، ويتابع تطور ماليتها خطوة بخطوة، ويتخذ المبادرات لتطوير مداخلها، ويتمتع بصفة الأمر بالصرف بإسمها ولمصلحتها، ويرم العقود المختلفة بإسم البلدية، ويقبل الهدايا والوصايا طبقاً للقانون المعمول به، كما يعهد إليه إبرام المناقصات والمزايدات ويتولى حسن تنفيذها، كما يمارس حق التقاضي بإسم البلدية، كما يتخذ كل القرارات المناسبة بهدف إيقاف التقادم أو إسقاطه، كما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على أرشيف البلدية وحقوقها العقارية والمنقولة، كما يسهر على حسن سير مؤسسات البلدية².

¹ - إن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ذات الطابع السياسي هي مشتقة أصلاً من الصلاحيات السياسية التي تقوم بها السلطة التنفيذية كمؤسسة دستورية، فهي إلى جانب دورها وصلاحياتها الإدارية والتي تتجسد على الخصوص في إدارة المرافق العمومية المختلفة والمنتشرة عبر كامل التراب الوطني، تقوم بدورها السياسي ويظهر هذا الدور في علاقة السلطة التنفيذية بباقي السلطات الدستورية الأخرى، وكذا علاقتها -باعتبارها تمثل الدولة- بالدول الأخرى

• وهذا لا يعني أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يستطيع ممارسة صلاحيات السلطة التنفيذية كمؤسسة دستورية سواءً الإدارية أو السياسية، وإنما المقصود بذلك أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل ويجسد السلطة التنفيذية في بعض الصلاحيات حددها له القانون وهي صلاحيات مرتبطة بالبلدية كجماعة إقليمية محلية تتقاسم مع الدولة جزء من الوظيفة الإدارية.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص395.

ونظرًا لهذه الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلًا للبلدية فرض عليه القانون أن يقيم في إقليم البلدية وهو ما أشارت إليه المادة (63) من قانون البلدية، وأن تكون هذه الإقامة بصفة دائمة وفعلية، إلا في الحالات الإستثنائية يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك.

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلاً للدولة:

الصلاحيات التي يمارسها في هذا الإطار لها أهمية بالغة من جهة، ومن جهة أخرى فهي خطيرة بإعتبارها ذات العلاقة المباشرة مع حقوق وحرريات الأفراد مع العلم أن هذه الصلاحيات يستمدتها رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره مفوضاً للحكومة على المستوى المحلي، وكما قلنا سابقاً فهو بهذه الصلاحيات يجسّد السلطة التنفيذية على مستوى البلدية التي يتأسسها، وعلى هذا الأساس يقوم:

بالتصديق على الوثائق ويجوز له تفويض إمضاءه للمندوبين البلديين، وإلى كل موظف بلدي وذلك كله تحت رقابة النائب العام، كما يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كل الإحتياطات الضرورية لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها كارثة أو حادث، كما يمكن له في حالة الخطر الجسيم أو الوشيك أن يأمر بتنفيذ كل تدابير الأمن التي يستوجبها وضع البلدية وظروفها، كما يمكن له بالإضافة إلى ذلك وفي حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية التي تمس إقليم البلدية تفعيل مخططات الإسعاف لحماية الأشخاص والممتلكات، وفي هذه الحالات يعمل على إخطار الوالي بذلك، وفي نفس الإطار يمكنه إتخاذ كل القرارات المتعلقة بهدم الجدران والعمارات والبنائات الآيلة للسقوط طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما في هذا الشأن.

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام وعلى الخصوص الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، لهذا فهو مكلف بإتخاذ كل إجراء من شأنه ضمان تدعيم الجانب الوقائي وكذا ضمان سلامة الأشخاص والممتلكات وعليه في هذه الحالة إعلام الوالي بذلك، كما يعهد إليه تنظيم ضبئية الطرقات المتواجدة في إقليم البلدية، وكذا إتخاذ كل الإحتياطات الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة والمعدية والوقاية منها ومنع تشرّد الحيوانات المؤذية والضارة، وكما يسهر

على سلامة المواد الغذائية الإستهلاكية المعروضة للبيع، ويسهر كذلك على حماية البيئة وضمان ضبطية الجنائز والمقابر حسب الشعائر الدينية المختلفة¹.

ومن المهام الأساسية التي كلف بها رئيس المجلس الشعبي البلدي هي حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، والسهر على إحترام المقاييس في مجال السكن والتعمير، ونظافة الشوارع والساحات العمومية².

ويعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القيام بمهامه المذكورة أعلاه على سلك الشرطة البلدية، ويمكن له عند الحاجة تسخير قوات الشرطة، أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً³.

وعلى هذا الأساس منحه القانون صفة ضابط الشرطة القضائية طبقاً لما جاء في نص المادة (92) من قانون البلدية، وفي هذا الإطار بالخصوص يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات خاصة في الأماكن العمومية التي تقع فيها تجمع الاشخاص، ومعاينة كل من يمس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

إدّأ من خلال هذه الصلاحيات التي يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي من ممارستها نلاحظ بأنها على قدرٍ من الأهمية ، فهي صلاحيات سلطوية مقتضاها فرض سلطة الدولة على المستوى المحلي وإنفاذ قوانينها وتنظيماتها، وتنفيذ برامجها السياسية ومخططاتها التنموية وتدابيرها الإستثنائية، ونلاحظ ضمن نصوص قانون البلدية التي خوّلت لرئيس البلدية القيام بهذه الصلاحيات أنها جعلته تحت

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع نفسه، ص391.

² - عمار بوضياف، نفس المرجع، ص391.

³ - كما نصت المادة (86) من قانون البلدية على أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي بغية العمل على إستقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات والقيام بتدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية ويعمل كذلك على إعداد وتسليم العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

• وعلى هذا الأساس أعطاه القانون وطبقاً للمادة (86) صفة ضابط الحالة المدنية وهو بذلك يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً للقانون الساري المفعول وتحت رقابة النائب العام .

إشراف الوالي مثل المواد(87)(88) (89)، ومنها ماوضعت تحت رقابة النيابة العامة المختصة مثل المواد(86)(87)، وهذا ما يدل على أهمية هذه الصلاحيات، وبالتالي يجب القيام بها بحذرٍ وفي حدود متطلبات القانون وفي إطار تحقيق الصالح العام حتى يتم ضمان مشروعيتها، وعلى هذا الأساس لا تكون قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي والمرتبطة بممارسة هذه الصلاحيات قابلة للتنفيذ إتجاه الأشخاص إلا بعد إعلامهم بها عن طريق النشر إن كانت قرارات تنظيمية، أو عن طريق التبليغ الفردي إن كانت غير ذلك، بالإضافة إلى تسجيل هذه القرارات حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لذلك كما يسعى رئيس المجلس الشعبي البلدي على إرسال هذه القرارات خلال ميعاد (48) ساعة إلى الوالي مقابل وصل على الإستلام حتى تخضع لرقابته على الخصوص في الجوانب المتعلقة بملائمة هذه القرارات.

كما يتم إلصاق نسخ من هذه القرارات في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الإستلام من الوالي، وتدرج بالتالي في مدونة العقود الإدارية للبلدية¹.

فإن تحققت هذه الشروط المذكورة أعلاه تصبح القرارات البلدية والمرتبطة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد(01) شهر واحد من تاريخ إرسالها إلى الوالي، وفي حالة الإستعجال يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذها فوراً بعد إعلام الوالي بذلك².

ثالثاً: الرقابة الوصائية على البلدية: من المتعارف عليه أن المجالس المحلية تتمتع بالإستقلالية في إتخاذ وإصدار القرارات على المستوى المحلي دون أن تخضع لتوجيهات الإدارة المركزية أو إملاءاتها، فتجد هذه المجالس الحرية في التصرف، وتكون هي صاحبة السلطة فيما تصدره وتتخذه من أعمال.

¹ - نص المادة (98) من قانون البلدية.

² - نص المادة (99) من نفس القانون.

إلا أن هذه الإستقلالية لها حدود تقف عندها سلطات المجالس المحلية المنتخبة، ولا يمكن لها أن تتجاوزها بحجة التمثيل المحلي أو بحجة العمل على تحقيق الصالح العام المحلي. ومن هنا تبدأ رقابة الإدارة المركزية على المجالس المنتخبة حتى تقف هذه الأخيرة عند حدود المشروعية التي رسمت لها من خلال المشرع، ومن هنا تظهر أهمية الرقابة الوصائية¹ باعتبارها رقابة تمارسها السلطة التنفيذية على الإدارة المحلية لضمان تطبيق القانون وعدم الخروج عليه من جهة ومن جهة أخرى لضمان وحدة التراب الوطني خوفاً من إنفصال الجماعات المحلية وتحولها من اللامركزية الإقليمية إلى اللامركزية السياسية القائمة أساساً على سياسة الحكم المحلي.

وتأخذ الرقابة الوصائية ثلاثة أوجه كالتالي:

1- الرقابة على الأعضاء المنتخبين: تتخذ الرقابة على المنتخبين شكل الإيقاف أو الإقصاء أو الإستقالة التلقائية.

¹ - الذي يهمننا في الرقابة الوصائية تلك التي تمارس على المجالس المحلية المنتخبة من حيث أنها تعتبر هيئات أو أجهزة تدخل في تكوين الشخص الاعتباري كبلدية أو الولاية بالإضافة إلى الرقابة على الأعضاء المنتخبة الذين تتشكل منهم وكذلك على أعمالهم، بينما الرقابة التي تمارس على الأعضاء المعيّنين تدخل في إطار الرقابة الرئاسية أو التدرجية والتي يمارسها المسؤول أو الرئيس الإداري الأعلى سلطة على مرؤوسيه.

• كما تجدر الإشارة إلى أن الرقابة الوصائية كرقابة إدارية غير كافية لوحدها، وهذا ما أثبتته الواقع المعاش، وهذا ربما يرجع إلى بعد وبطء هذه الرقابة، وعدم معايشة الأشخاص الذين يمارسونها الواقع المحلي اليومي الذي يعيشه المواطن، فكيف لعضو السلطة التنفيذية والذي يعيش في العاصمة من مراقبة جميع الهيئات المحلية وأعضائها وحتى الأعمال الصادرة عنهم في نفس الوقت وعلى كامل إقليم الدولة، بل حتى وإن كان عضو السلطة التنفيذية يقطن في الإقليم الذي يعمل فيه وعين على رأسه كالوالي مثلاً، فإنه لا يستطيع مرافقة جميع المواطنين، ولا يستطيع الإطلاع على مشاكلهم ومشاكلهم اليومية المتزايدة، فهذا ضرب من ضروب المستحيل. وعلى هذا الأساس نؤيد فكرة الرقابة الشعبية إلى جانب الرقابة الإدارية = إلى جانب الرقابة الإدارية، بحيث يعمل سكان الوحدة المحلية على رقابة المجالس المنتخبة المحلية باعتبارها هيئات تمثلهم للتأكد من قيام الأعضاء المنتخبين بالأعمال الموكلة إليهم بفعالية وكفاءة، وبالتالي يمكن لهؤلاء السكان من حضور إجتماعات وأشغال وأعمال المجالس المحلية، وكذا الإطلاع على مختلف القرارات التي تتخذ على الصعيد المحلي، وهذا ما ترجمه المشرع الجزائري عملياً ضمن قانون البلدية 10/11 المعدل وتم التأكيد عليه ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 بشأن مشاركة المجتمع المدني تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي إلى جانب الجماعات المحلية.

• وبالتالي يمكن للرقابة الشعبية من معايشة الأحداث عن قرب كما يمكن لها من نقل الإنشغالات من خلال تقديم الإقتراحات والشكاوي والإنتقادات للمجالس المحلية، خاصة في ظل مايشهده العصر من تطور في وسائل الإتصال والإعلام.

■ **الإيقاف:** نصت عليه المادة (43) من قانون البلدية، بحيث يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

إذًا فالإيقاف هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب بسبب جنائية أو جنحة فساد مالي، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان هذا المنتخب محل تدابير قضائية تمنعه من الإستمرار في عهده، فتواجهه مثلاً في الحبس يتنافى مع صفته كمنتخب ممثل للشعب، لهذا يتم إيقافه بقرار من طرف الوالي لحين صدور حكم نهائي من القضاء إما بإدانتها، أو براءتها، وفي هذه الحالة الأخيرة يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الانتخابية.

■ **الإقصاء:** نصت عليه المادة (44) ويكون في حالة إدانة العضو المنتخب بحكم نهائي يتضمن عقوبة جزائية تبعاً لما تم ذكره في المادة (43) المذكورة أعلاه.

فالإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية في المجلس المحلي المنتخب وهو لا يكون إلا نتيجة صدور حكم نهائي يتضمن عقوبة جزائية نتيجة ارتكابه أفعالاً خطيرة تمس بالمجتمع والأفراد على حدّ سواء، وبالتالي لا يمكن لهذا العضو الإحتفاظ بصفته التمثيلية لأن هذا يتنافى مع قواعد التمثيل النزيه، ويصطدم مع مصداقية المجالس المحلية المنتخبة ، وبالتالي يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار إداري.

■ **الإستقالة التلقائية:** أشارت إليها المادة (45) بحيث يعتبر مستقياً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذرٍ مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة.

ولعلّ هذا النص جاء للقضاء على غيابات الأعضاء المنتخبين عن جلسات المجلس ودوراته، ودفعهم إلى إيلاء العناية اللازمة للحضور، وبالتالي القيام بالعهد الانتخابية على أكمل وجه، ولعلّ إهتمام المشرع بهذه النقطة هو يعود إلى تنكر الأعضاء المنتخبين في بعض الأحيان -البعض منهم- لصفتهم

التمثيلية بعد حصولهم على المقاعد داخل المجلس المحلي وعدم الإكتراث بمشاكل وهموم المواطن الذي وضع فيهم ثقته.

ونلاحظ ضمن المادة (45) في فقرتها (02) أن المشرع كرس ضمانا هامة للمنتخب المتغيّب، وهي ضمانة الإستماع له في جلسة بعد تبليغه من أجل تبرير غيابه إن كان له ذلك، وفي حالة عدم حضوره يعتبر قرار المجلس حضوريا، ويعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي ويتم إخطار الوالي بذلك.

1) الرقابة على الأعمال: إن أعمال المجالس المحلية المنتخبة تتجسد في تلك المداولات وما ينجر عنها من قرارات يتخذها رئيس المجلس بغية تنفيذها على أرض الواقع، لهذا جعل المشرع هذه الأعمال تخضع للرقابة على الشكل التالي:

❖ **المصادقة (أو التزكية):** معناها في القانون الإداري الموافقة على العمل الإداري وبالتالي إجازته، أو عدم الموافقة عليه وبالتالي رفضه مع العلم أنه للسلطة الوصية إما الإجازة أو الرفض، دون القيام بتعديل العمل الإداري، بمعنى الموافقة على جزء، ورفض الجزء الآخر، أو التدخل بتصحيح الجزء المخالف للقانون، فهذا لايجوز لأنه يمس بإستقلالية الوحدات المحلية من الناحية الوظيفية.

وإذا ما رجعنا إلى قانون البلدية نجد أن المشرع قد فرّق بين نوعين من المصادقة كالتالي:

❖ **المصادقة الضمنية:** وهي التي أشارت إليها المادة (56) من قانون البلدية بحيث تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد (21) واحد وعشرون يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية.

❖ **المصادقة الصريحة:** أشارت إليها المادة (57) من قانون البلدية بحيث لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية، الميزانيات والمحاسبات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، إتفاقيات التوأمة، والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

والملاحظ على ما جاءت به المادة (57) أن المداولات المرتبطة بالمواضيع المذكورة أعلاه تنال أهمية بالغة بالنسبة للبلدية والدولة على حدّ سواء، لهذا يجب أن تخضع تلك المداولات للمصادقة الصريحة من طرف الوالي، فمثلا موضوع الميزانية والحسابات وموضوع قبول الهبات والوصايا هي مواضيع

حساسة تتطلب الدراسة والتدقيق في كامل المعطيات المطروحة فالميزانية البلدية مرتبطة بصلاحيات وإختصاصات البلدية من جهة، ومن جهة أخرى هي مرتبطة بالخزينة العمومية بمعنى المال العام وكيفيات إنفاقه، كما أن قبول الهبات والوصايا مرتبطة بأمن وسيادة وإستقلال الدولة، وعلى هذا الأساس يجب معرفة مصدر هذه الهبات والأهداف التي سوف تستغل من أجلها، وذلك كلّه خوفاً من الإرتباط الأجنبي الذي يشكل خطراً على البلاد، ونفس الشيء يمكن قوله بشأن إتفاقيات التوأمة لأنها تضم طرفاً أجنبياً، ونفس الأهمية توليها السلطة المركزية بخصوص التنازل عن الأملاك العقارية لأن هذه الأخيرة تشكل وعاء الملكية البلدية، وبالتالي وجب إخضاع المداولة المتعلقة بها للمصادقة الصريحة للوالي.

وعلى الوالي في هذه الحالات إصدار قراره قصد المصادقة، فإن لم يفعل ولم يعلن قراره خلال مدة (30) يوماً من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادقاً عليها ضمناً .

❖ **البطلان (أو الإلغاء):** تمارس السلطة الوصية شكل آخر من الرقابة على الأعمال للجماعات المحلية، وهو ما يعرف بالبطلان أو الإلغاء و مقتضاه إبطال بعض التصرفات أو الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية المنتخبة في حالة مخالفتها للقانون، فقد تصل هذه المخالفة إلى حد البطلان المطلق أو البطلان النسبي وهو ما أقرّه المشرع الجزائري ضمن قانون البلدية 10/11 المعدل كالتالي:

❖ **البطلان المطلق:** وهو ما نصت عليه المادة (59) بحيث تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، والتي تكون محررة بغير اللغة العربية، ممّا يعني أن هذه المداوات باطلة بطلاناً مطلقاً، وهذا البطلان يسري من تاريخ التصويت عليها، فهي بهذه الحال تولد ميتة وبقوة القانون، وبالتالي لا ترتب أي أثر سواءً بالنسبة للماضي وقت التصويت عليها داخل المجلس الشعبي البلدي كما قلنا من قبل، أو بالنسبة للمستقبل، فلا يكون لها أي أثر من الناحية القانونية.

بإختصار البطلان في هذه الحالة تقرر بقوة القانون، وبالتالي لا يكون على السلطة الوصية سوى معاينة هذا البطلان، بموجب قرار فقط ولا حاجة إلى التعليل، لأن البطلان قائم لحالات حددها القانون فإن وجدت كانت باطلة بطلاناً مطلقاً لا يحتاج إلى التصحيح أو الإجازة.

❖ **البطلان النسبي:** من خلال المادة (60) لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية سواءً بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم، أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعتبر هذه المداولة باطلة.

ويثبت الوالي بطلان هذه المداولة بقرار معلل، والحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات هي المحافظة على نزاهة أعمال المجالس المحلية المنتخبة وشفافيتها، ومصداقية المجلس في حد ذاته بإعتباره هيئة تداولية تعمل على خدمة الصالح العام والنهوض بالتنمية المحلية، وبالتالي إبعاد كل الشبهات عن أعمال هذه الهيئة التداولية إذا تعلّق الأمر بمسألة تخص أحد الأعضاء المنتخبين.

لهذا ألزم المشرع ضمن الفقرتين (3) و(4) من المادة (60) كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في حالة تعارض مصالح التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة ما يكون رئيس المجلس في وضعية تعارض مصالح مرتبطة به، يتعين عليه إبلاغ المجلس الشعبي البلدي.

ويتم إبطال هذه المداولة بموجب قرار معلل من الوالي، وحسنًا فعل المشرع ذلك حتى يتمكن المجلس من الدفاع عن أعماله ومصالحه بعد الإطلاع على قرار الإبطال لمعرفة الأوجه التي أسس لها الوالي قراره.

فهذه الأوجه التي يثيرها الوالي يمكن أن تكون محل طعن إداري (التظلم)، أو طعن قضائي¹، من خلال رفع دعوى الإلغاء لقرار الوالي القاضي بالبطلان أمام المحكمة الإدارية المختصة.

❖ **الحلول:** إلى جانب المصادقة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة من جهة، وإثارة بطلانها من جهة أخرى. وضع المشرع الجزائري شكلاً آخر من أشكال الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على أعمال هذه المجالس، وهو ما يطلق عليه بالحلول.

والمقصود به كما شرحنا سابقاً حلول السلطة الوصية محل السلطات المحلية في القيام ببعض من أعمالها في حال تقاعسها عن القيام بها. وهو يعتبر من أخطر الأساليب الرقابية التي تستعملها السلطة المركزية، بحيث تتدخل في المجالات التي خصصها القانون للوحدات المحلية دون سواها.

لكن نجد أن هذا القانون نفسه هو الذي نص على هذا الإجراء²، ووضع له ضمانات هامة، وهذا ما يظهر من خلال نصوص المواد (100) و(101) و(102) من قانون البلدية 10/11 المعدل كالتالي:

- إن الحلول لا يكون إلا بنص قانوني يجيزه ويبيّن حالاته أو صوره
- من حيث الإختصاص يبيّن القانون السلطة التي تمارس صلاحية الحلول وهي في إطار النصوص المذكورة أعلاه الوالي.
- من حيث الإجراءات نص القانون على توجيه إعدار إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الممتنع عن ممارسة صلاحياته.

¹ - وهو ما نصت عليه المادة (61) من قانون البلدية بحيث يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية ومعبراً عن إرادتها من رفع إما تظلماً إدارياً أمام الجهة مصدرة القرار، أو الجهة التي تعلقها مطالباً بإعادة النظر في القرار محل الطعن مع سحبه أو إلغاءه إدارياً، كما يمكن له رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية للمطالبة القضائية بإلغاء القرار الإداري الصادر عن الوالي طبقاً للأوضاع التي يتطلبها قانون الإجراءات المدنية والإدارية خاصة فيما يتعلق بالمواعيد في حالة تقديم التظلم الإداري.

² - فإن كان القانون يعمل على رسم وتحديد الإختصاصات لأي هيئة أو جهاز إداري فهذا ليس معناه النظر إليها والتمتع بها وكأنها عبارة عن لوحة فنية، وإنما الغاية من هذا التحديد هو ممارسة هذه الإختصاصات والقيام بها وتفعيلها من أجل عدم تعطيل المرافق العامة عن تأدية رسالتها، ولاشك في أن عدم ممارسة هذه الإختصاصات والتقاعس عن ذلك أخطر بكثير من الحلول بحّد ذاته بإعتباره تدخل السلطات الوصية في ممارسة الإختصاصات المتقاعس عنها، فالحلول أخطر وطأة من تعطيل ممارسة الصلاحيات الإدارية التي أمر بها القانون.

• من حيث الموضوع يبيّن القانون حالات الحلول، والتي تكون في أضيق الحدود، وحتى لا يتحول هذا الحلول إلى مصادرة للإختصاصات الممنوحة للسلطات المحلية. وإذا ما رجعنا إلى النصوص القانونية المذكورة أعلاه فإن حالاته تتمثل في تلك الإجراءات المرتبطة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، بالإضافة إلى حالة عدم التصويت على ميزانية البلدية.

وبالتالي نجد أن الحلول يكون في إطار الإختصاصات والصلاحيات التي ألزم فيها القانون السلطات المحلية بممارستها، فإن تقاعست عن ذلك أو تماطلت وجب تدخل السلطة الوصية لممارستها، بينما الإختصاصات التقديرية لا يمكن أن تكون كذلك، لأنها تعتبر من إطلاقات السلطة المحلية وممارستها مرهون بالموازنات والتقديرية الإدارية، بحيث لا يكون أي تعقيب من جهة السلطة الوصية على ذلك.

بالإضافة إلى أن الحلول لا يعطي فقط للسلطة الوصية صلاحية التدخل لممارسة الإختصاصات المنوطة بالوحدات المحلية، بل يمتد إلى صلاحية تنفيذها وتطبيقها كما لو قامت بها السلطة صاحبة الإختصاص الأصلي. وهذا هو بهدف عدم تعطيل المرافق العمومية عن السير الحسن والمنتظم، وبالتالي ضمان إستمرارية تقديم الخدمات العمومية وعدم إنقطاعها أو توقفها. ومن هنا تظهر الحكمة من تقرير هذا الإجراء، والتي تكمن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الإعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية، وبين فكرة المصلحة العامة والتي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية .

وتجدر الإشارة هنا إلى إثارة مسألة غاية في الأهمية، وهي أن الحلول وإن كان يشكل الميزة الأساسية التي تتميز بها السلطة الرئاسية، فتستطيع إستعمالها كلما سمح الوضع بذلك ووجد إلى جانبه النص القانوني، وبالتالي يستطيع الرئيس الإداري ممارسة جميع صلاحيات وإختصاصات الأصيل وليس الجزء منها فقط، وهذا راجع أساسًا إلى خصوصية السلطة الرئاسية .

بينما في ظل اللامركزية الإدارية الإقليمية -الجماعات المحلية- فإن هذا الإجراء وإن كان يحتاج إلى النصوص القانونية التي تقره لمزاولته من طرف السلطة الوصية، إلا أنها تقتصر في مزاولته على الحالات المحددة والتي إمتنعت أو تقاعست السلطات المحلية عن القيام بها، وبذلك لا يمكن أن يمتد الحلول إلى باقي إختصاصات الأصيل، وإلا كانت هناك مصادرة لإختصاصات الوحدات المحلية، وبالتالي التأثير عليها من خلال سلبها إستقلالها الوظيفي المرتبط أساسًا بتلك الإختصاصات.

وبالتالي فإن حلول الوالي محل السلطات البلدية في ممارسته أعمالها يعتبر إستثناءً، ويمارس في الحالات المبينة في القانون، ولا يمكن إشتقاق حالات أخرى قياسًا على ما وضعه القانون وبيّنه، كما تنتهي سلطات الحلول بمجرد إستئناف أو عودة الوحدات المحلية لمزاولة أعمالها وإختصاصاتها، لأن الحلول في الإختصاص يدور وجودًا وعدمًا مع سببه فيزول بزوال سببه.

3. الرقابة على الهيئة : هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي بإعتباره جهاز منتخب من طرف السكان، وبالتالي يمكن إنهاء الحياة القانونية لهذا المجلس وذلك من خلال حلّه، وتجريد أعضائه من صفتهم التمثيلية.

وإذا ما رجعنا إلى قانون البلدية 10/11 المعدل ومن خلال نص المادتين (46) و(47) نجد أن المشرع الجزائري قد كرس شروطاً موضوعية وأخرى شكلية من أجل حلّ المجالس الشعبية البلدية، كما كرس في نفس الوقت ضمانات من أجل الحفاظ على السير الحسن للبلدية بإعتبارها مرفقًا من المرافق العمومية.

سوف نعمل على تفصيل هذه الشروط والضمانات كالتالي:

شروط حل المجلس الشعبي البلدي: تختلف هذه الشروط من شروط موضوعية إلى أخرى شكلية.

- **الشروط الموضوعية:** تتمثل في تلك الحالات التي يتم بناءً عليها حل المجلس الشعبي البلدي، وهذه الحالات ذكرها قانون البلدية ضمن المادة (46) وهي كالتالي:

- حالة خرق أحكام دستورية .
 - حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.
 - حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي، أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.
 - في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجه الوالي للمجلس دون الإستجابة له.
 - حالة إندماج بلديات، أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- هذه هي الحالات التي إن توافرت وجب حل المجلس المنتخب، وهي حالات واردة على سبيل الحصر، وبالتالي لا يمكن للسلطة الوصية ممارسة هذا الإجراء خارجها، كما لا يجوز القياس عليها، بإعتبار أن الحل يشكل إستثناءً على ممارسة الوحدات المحلية لإختصاصاتها.
- **الشروط الشكلية:** تتمثل في الأداة التي يتم بموجبها حل المجلس الشعبي البلدي، وهي وفق نص المادة (47) من قانون البلدية مرسوم رئاسي صادر من طرف رئيس الجمهورية بناءً على تقرير يقدمه الوزير المكلف بالداخلية بإعتباره يكون على رأس السلطة التي تمارس الوصاية على الوحدات المحلية.
- ولعلّ ربط حلّ المجالس المحلية المنتخبة بمرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، دليل على أهمية وثقل هذه المجالس المحلية بإعتبارها منبثقة عن إرادة سكان المنطقة، فهذه الإرادة العامة لا يمكن أن يقابلها قرار وزاري مشترك، أو قرار صادر عن وزير الداخلية منفردًا، وإنما يجب أن تقابلها إرادة عامة موازية تتجسد في رئيس الجمهورية بإعتباره كذلك منتخب من طرف الشعب.

بل أكثر من ذلك، فلا يمكن صدور المرسوم الرئاسي بناءً على سلطة رئيس الجمهورية التقديرية، وإنما هو مرتبط بتقرير يعده وزير الداخلية، ويطرحة في اجتماع مجلس الوزراء، ويكون هذا التقرير مؤسس على حالة أو أكثر من الحالات التي وردت ضمن المادة (46) من قانون البلدية، بالإضافة إلى التعليل الذي يرد على هذه الحالة، حتى يوضحها مما يجعل الحكم على قيامها من عدمه واضحًا وجليًا، مما يضمن نوعًا من الشرعية على عمل رئيس الجمهورية¹ بإعتباره يجسد السلطة التنفيذية.

ضمانات السير الحسن والمنتظم للبلدية: هي تلك السبل والطرق التي نص عليها القانون من أجل ضمان عدم إنقطاع المرفق عن أداء عمله وتقديم خدماته، وبإعتبار البلدية مرفقًا عموميًا، فإنها تخضع لتلك القواعد التي تحكم سير المرافق العمومية، والتي يأتي على رأسها قاعدة السير بحسن وإنتظام وإضطراب، وبالتالي فإن القانون البلدي وضع من النصوص ما يضمن ذلك كالتالي:

حيث نصّت المادة (48) على أنه في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفًا ومساعدين عند الإقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم عند تنصيب المجلس الجديد.

وفي هذا الإطار يجب إجراء إنتخابات جزئية من أجل تجديد المجلس الشعبي البلدي، لكن المشرع الجزائري قد فرّق بين حالتين:

¹ - المرسوم الرئاسي يصدر بناءً على الصلاحيات التنظيمية التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية الجزائري وفق دستور 1996 المعدل، بموجب المادة (141) والتي تنص: «مارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.»

• مع العلم أن المرسوم الرئاسي كعمل قانوني هو عبارة عن قرار إداري طبقًا للمفهوم العضوي بإعتباره صادر عن سلطة إدارية مركزية، ووفقًا لهذا فهو من المفروض يخضع للرقابة القضائية، وهي رقابة القاضي الإداري «مجلس الدولة» من أجل إيجاد الحماية الأكيدة والفعّالية للحقوق والحريات الأساسية، إلا أن هذا لم يتحقق في إطار النظام القضائي الجزائري، رغم تبني المشروع الدستوري الإزدواجية القضائية سنة 1996، بل أكثر من ذلك ظلّت هذه المراسيم الرئاسية تدور في فلك أعمال السيادة واقعيًا، لعدم خضوعها كذلك لرقابة المجلس الدستوري سابقًا - المحكمة الدستورية حاليًا - إلا بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 وطبقًا للإصلاحات الدستورية التي أدخلت على دستور 1996 تم إخضاع التنظيمات لرقابة القاضي الدستوري وفقًا لنص المادة (190).

الحالة العادية: وهي التي نصت عليها المادة (49) بحيث تجرى إنتخابات تجديد المجلس البلدي في خلال أجل أقصاه (06) ستة أشهر من تاريخ الحل، وفي هذه الحالة لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية.

الحالة غير العادية: وهي التي نصت عليها المادة (51) وتكون في حالة ظروف إستثنائية¹ تعيق إجراء الإنتخابات بالبلدية، حيث يقدم وزير الداخلية تقريرًا يعرض على مجلس الوزراء، ويعين بناءً عليه الوالي متصرفًا لتسيير شؤون البلدية،

ويمارس المتصرف تحت سلطة الوالي، السلطات المتاحة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه، وتنتهي مهامه عند تنصيب المجلس الجديد بقوة القانون، حيث تنظم إنتخابات المجلس الشعبي البلدي بمجرد توافر الظروف المناسبة لذلك.

لكن الشيء الملاحظ والذي يجلب الاهتمام ضمن نص المادة (51) في فقرتها الثانية(02)، أن المتصرف المعين من طرف الوالي يمارس جميع الإختصاصات المخولة قانونًا للمجلس الشعبي البلدي، ورئيسه، فيستطيع بذلك إتخاذ حتى القرارات المصيرية، والمرتبطة بالمصالح المحلية للسكان، وإدارة المرافق المحلية، كما يستطيع ممارسة صلاحيات الضبط الإداري والضبط القضائي، وضابط الحالة المدنية، وهي صلاحيات منوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي، والسؤال الذي يطرح في هذا المجال ألا يعتبر هذا منافيًا للفلسفة الذي وجدت من أجلها الإدارة المحلية؟ والشيء الذي يزيد من شدة هذا الطرح هو أن هذا المتصرف يمارس كامل صلاحيات الوحدة المحلية تحت سلطة الوالي مباشرة.

¹ - حسناً فعل المشرع في هذه الحالة، فالدولة كشخص قانوني عام قد تكون في مواجهة بعض المعطيات لم تكن متوقعة، وبالتالي تعيق عملها، لهذا عمل المشرع على وضع الحلول لمعالجة هذه المعطيات، بمعنى وضع إجراءات تناسب الوضع القائم وعلى كل حال فإن هذه الحلول والإجراءات مؤقتة وليست دائمة، بمعنى تزول بزوال الأسباب التي أدت إليها، لكن الخطر الأكبر يكمن في الإبقاء على هذه الإجراءات وإطالة أمدها رغم زوال الأسباب الداعية إليها، خاصة في ظل ما تتمتع به السلطة القائمة على هذه الإجراءات من سلطة تقديرية في الإبقاء عليها.

وبالتالي يمكن للسلطة التنفيذية وطبقاً لهذه الحالة من إطالة زمن الإجراءات الإستثنائية وتعمل على إدارة الوحدات المحلية وفق النموذج الذي تحبذه، فتتحول الجماعات المحلية من إدارة محلية إلى عدم التركيز، وبالتالي تكون مصالح الأفراد والمجتمع المحلي في خطر.

المحور الرابع

الولاية في التشريع الجزائري

المحور الرابع.

الولاية في التشريع الجزائري

تعتبر الولاية الجماعة الإقليمية الثانية في ظل التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر إلى جانب البلدية، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية ولها الذمة المالية المستقلة، لكنها ليست بالجماعة القاعدية على غرار البلدية، فهذه الأخيرة بحكم أهميتها للمواطن وقربها منها أخذت هذا التمركز، إلا أن الولاية تأخذ وضعاً آخر مغايراً للبلدية بحيث تعتبر الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وبالتالي تكمن أهميتها من خلال هذا التمركز في أنها تشكل همزة بين الدولة كشخص إعتباري صاحب السيادة، والجماعات الإقليمية القاعدية من أجل تنفيذ السياسة العامة.

وهنا ربّما يظهر الاختلاف بين البلدية والولاية، فالأولى تشكل حقيقة الديمقراطية الإقليمية من خلال مشاركة الشعب في تسيير شؤونه على المستوى المحلي، وإتخاذ القرارات المرتبطة بمجتمعهم المحلي الذي ينتمي إليه، ويكون أساس هذا الإلتئام هو الشعور بالمصير الواحد والمشارك لجميع أفراد هذا المجتمع، ومن هنا تخلق تلك الحاجة إلى مجلس محلي منتخب يعمل على إدارة الشؤون العمومية وتحقيق طموحات وتطلعات السكان، بينما الولاية على غير ذلك، فهي الدائرة الإدارية المكلفة بالأعمال غير الممركزة للدولة، وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية، وإنطلاقاً من هنا نلاحظ بأن الولاية وجودها ليس جماهيري أو شعبي، وإنما هو وجود إداري بحث من أجل القيام بالأعمال غير ممركزة للدولة، بحكم قربها واتصالها الدائم بالجماعات الإقليمية القاعدية¹.

¹ - مع العلم أن إقليم الولاية يتطابق مع أقاليم البلديات التي تتكون منها، لهذا نجد أن المجلس الشعبي الولائي يتكون من منتخبين يمثلون مختلف هذه البلديات، بينما في المجلس الشعبي البلدي نجد أن الأعضاء المنتخبين يمثلون مجتمعهم المحلي والذي تربط بين سكانه كما قلنا سابقاً روابط الشعور بالإلتئام الواحد، والمصير المشترك.

إلا أن هذا لا ينفي أن الولاية عبارة عن جماعة محلية لها مجلس شعبي ولائي له صلاحيات وإختصاصات تمثيلية تقوم على أساس فكرة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وكل ما في الأمر أن هذا المجلس مرتبط كل الارتباط بالوالي بإعتباره الهيئة التنفيذية التي تعمل على تنفيذ مداولاته من جهة، ومن جهة أخرى تعمل على تجسيد السياسة العامة المرسومة من طرف الدولة على مستوى جماعته الإقليمية¹

ونظراً للأهمية التي تكتسبها الولاية على الصعيد المحلي والوطني سوف نعمل على دراستها في هذا المحور وفق العناصر التالية: مفهوم الولاية (أولاً)، هيئات الولاية (ثانياً)، الرقابة الوصائية على الولاية (ثالثاً).
أولاً: مفهوم الولاية: تعتبر الولاية النموذج الواضح لإمتزاج النظامين الإداريين المركزي و اللامركزي، فهي تمثل جماعة محلية من جهة، ومن جهة أخرى تمثل الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة.

وبصفتها هذه تقوم الولاية بدور مزدوج على عكس البلدية، فإن كانت هذه الأخيرة غايتها حاجات المواطن والسكان المحلية، فإن الولاية لها غايتان تظهر الأولى من خلال حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين بإعتبارها جماعة محلية، أما الثانية تظهر من خلال قيامها بالأعمال غير الممركزة للدولة وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ، ولعلّ هذا ما يفسّر وجود الوالي على رأس الولاية بإعتباره يشكل الجهاز التنفيذي الوحيد، ومفوض الحكومة على المستوى المحلي من أجل تنفيذ البرامج المسطرة من

¹ - الوالي معين بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، وبالتالي فهو تابع للسلطة التنفيذية، ويخضع للرقابة الرئاسية، عكس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر عضواً منتخباً من طرف الشعب في مقاطعته أو دائرته الإنتخابية إلى جانب باقي الأعضاء الآخرين ، كما يعمل على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويسهر على ذلك، وبالإضافة إلى أنه يعمل على تجسيد السياسة العمومية المحلية التي يعتمدها المجلس البلدي، والتي تتضمن برامجه السنوية، والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده، والتي صادق عليها، والتي تدخل ضمن صلاحياته التي خولها له القانون، ومن خلال هذا يظهر ذلك الارتباط العضوي بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي بما فيهم الرئيس مع السكان المحليين، بحيث تلعب العوامل التاريخية و الإجتماعية والثقافية دورها في هذا الارتباط أكثر من العوامل الإدارية.

طرف الحكومة، بحيث لا يكاد يظهر المجلس الشعبي الولائي في هذا الإطار إلا في حدود معينة¹، فهو له صلاحيات حددتها النصوص القانونية يتكفل بها بموجب المداولات بحيث لا تخرج هذه الصلاحيات عن المبادئ التي كرستها المواد (1)_(3)_(4) من قانون الولاية 07/12².

بل أكثر من ذلك حيث نلاحظ من خلال نص المادة (24) من قانون الولاية أن الوالي يحضر دورات المجلس الشعبي الولائي، ويمكنه طبقاً لذلك، أو لمن يمثله التدخل أثناء إجراء أشغال المداولات، بل أكثر من ذلك خولت له المادة (102) القيام بتنفيذ هذه المداولات وفي هذا الإطار يقوم عند افتتاح كل دورة عادية بتقديم تقرير عن تنفيذ المداولات المتخذة، كما يطلع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام على مدى تنفيذ توصيات المجلس الشعبي الولائي في هذا الشأن.

إذاً أردنا من خلال هذه التوطئة تبيان مكانة وأهمية الولاية ضمن التنظيم الإداري المحلي بالجزائر، فهي لا تأخذ بنفس المكانة التي تحوزها البلدية، فهذه الأخيرة وجودها جماهيري شعبي بحث، لهذا سوف نعمل ضمن هذا المحور على دراسة الولاية في التشريع الجزائري دون التعمق في تحليل الأفكار والنصوص القانونية، بحيث تكون المعالجة بإختصار خاصة فيما يتعلق بالنقاط أو العناصر التي تتقاطع فيها دراسة الولاية مع ما تناولناه في دراسة البلدية سابقاً.

نبذة تاريخية عن نشأة الولاية: يمكن تقسيمها إلى مرحلتين:

مرحلة الإستعمار الفرنسي: عمدت فرنسا إلى تقسيم البلاد بصفة تعسفية سنة 1845 إلى ثلاثة أقاليم من أجل إخضاع السكان إلى الإدارة العسكرية والمدنية الإستعمارية، حيث تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب إلى السلطة العسكرية، بينما قُسم الشمال إلى ثلاثة (03) عمالات (ولايات) وهي الجزائر، وهران،

¹ - المجلس الشعبي الولائي لا يقوم بتنفيذ السياسات العمومية مثل الوالي، وإنما له إمكانية التدخل في المجالات التابعة للإختصاصات الدولة من خلال المساهمة فقط في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الإقتصادية والإجتماعية، وتكون هذه المساهمة محددة بموجب القوانين والتنظيمات التي تضبط بصفة خاصة كميّات التكفل المالي.

² - القانون 07/12.

قسنطينة، مع إخضاعها نسبياً إلى القانون المتعلق بالمحافظات في فرنسا، وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 1845/04/15 والمتعلق بإدارة "الأقاليم المدنية"، ومع نهاية فترة الإستعمار كان بالجزائر (15) خمسة عشر عمالة و(91) واحد وتسعون دائرة¹.

شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الإستعمارية صورة لعدم التركيز الإداري التابع لدولة فرنسا هدفه تنفيذ السياسات الإستعمارية، حيث كان على رأس كل عمالة "عامل العمالة" الذي كان يخضع للحاكم العام وكان يتمتع بصلاحيات واسعة يمارسها بمساعدة نوابه في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية تابعة وخاضعة للعمالة.

وبالإضافة إلى "عامل العمالة" توجد هيئتان أساسيتان هما:

أ) **مجلس العمالة**: يمارس أعماله تحت رئاسة "عامل العمالة" وبعضوية عدد من الموظفين يعينهم الحاكم العام، ولهذا المجلس صلاحيات مختلفة إدارية وقضائية.

ب) **المجلس العام**: يتشكل عن طريق الإنتخاب العام المباشر من ممثلين عن المعمرين وعن الأهالي، وله إختصاصات هم الشؤون المحلية الخاصة بالعمالة.

مرحلة الإستقلال: عمدت السلطات العامة بعد الإستقلال إلى إتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي(العمالات) تمثلت في دعم مركز وسلطات "عامل العمالة" (الوالي) من جهة، ومن جهة أخرى ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي، وتمثل ذلك في إنشاء المؤسسات الإستشارية كاللجان الجهوية للتدخل الإقتصادي والإجتماعي، وبالرغم من أن هذه المجالس ضمت ممثلين عن السكان إلا أنهم كانوا معينين من قبل (الوالي) ولم تكن تملك سلطة التداول².

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص200.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص239.

التأطير الدستوري للولاية: تناول المؤسس الدستوري الجزائري الولاية عبر معظم الدساتير التي عرفتھا الجزائر بدايةً من دستور 1976 والذي نص في مادته (136) على أن «المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية» وهو ما كرسه دستور 1989 من خلال المادة(15) والتي نصت «الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية»، وهو ما جاء به دستور 1996 المعدل من خلال المادة(17) والتي نصت على أن «الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية».

ومن خلال ذلك نلاحظ بأن الولاية كتنظيم إداري محلي بالجزائر أخذت حظها إلى جانب البلدية في التأطير الدستوري حتى تأخذ كذلك المكانة اللازمة لها ضمن النظام الإداري للدولة.

تعريف الولاية: تم تعريف الولاية من خلال مختلف القوانين التي عرفتھا منذ الإستقلال إلى غاية القانون الحالي المتعلق بها، فكان أول قانون صدر على صيغة أمر حمل رقم 38/69 المؤرخ في 1969/05/23¹ حيث عرّف الولاية من خلال المادة(1) على أنها «الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية وإستقلال مالي ولها إختصاصات سياسية وإقتصادية و إجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة». كما عرفها ثاني قانون لها وهو الذي يحمل رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07² من خلال المادة (01) «الولاية جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، تنشأ الولاية بقانون.».

كما عرّفها القانون الحالي 07/12 الساري المفعول والمؤرخ في 2012/02/21³ من خلال المادة الأولى «الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاءً لتنفيذ السياسات العمومية...»

¹-الأمر 38/69 المؤرخ في 1969/05/23 المتعلق بالولاية الصادر في الجريدة الرسمية العدد(44) المؤرخة في 1969/05/23 المعدل والمتمم بالقانون(02/81) المؤرخ في 1981/02/14.

²- القانون 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالولاية الصادر في الجريدة الرسمية العدد (15) بتاريخ 1990/04/11.

³- القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21، الصادر في الجريدة الرسمية العدد (12) بتاريخ 2012/02/29.

ثانيا: هيئات الولاية: طبقاً للمادة (02) من قانون الولاية 07/12 تقوم الولاية على هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي، والوالي.

• المجلس الشعبي الولائي: يشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب وهو عبارة عن هيئة تداولية، ينتخب أعضاؤه لعهددة مدتها خمسة(05) سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج.

تشكيل المجلس الشعبي الولائي: أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتم إنتخابهم من طرف سكان الولاية من بين مجموع المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار، أما فيما يخص عدد أعضاء المجالس الولائية فإنه يختلف من ولاية لأخرى حسب عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وضمن الشروط التالية¹:

- ❖ خمس وثلاثون (35) عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
 - ❖ تسع وثلاثون (39) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين (250.000) و(650.000) نسمة.
 - ❖ ثلاثة وأربعون (43) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين (650.000) و(950.000) نسمة .
 - ❖ سبعة وأربعون (47) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين (950.000) و(1.150.000) نسمة.
 - ❖ واحد وخمسون(51) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين (1.150.000) و(1.250.000) نسمة.
 - ❖ خمسة وخمسون(55) عضواً في الولايات التي يساوي عدد سكانها (1.250.001) نسمة أو يفوقه .
- أما فيما يخص شروط الترشح لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية الولائية والطوائف المحرومة من هذا الترشح، وكذا إجراءات وآليات الترشح فإننا نحيل إلى ما درسناه في المحور الثالث المتعلق بالبلدية.

¹ - المادة(189)من الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات.

دورات المجلس الشعبي الولائي: يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (04) دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر، وتنعقد هذه الدورات وجوباً خلال أشهر مارس وجويلية وسبتمبر وديسمبر، ولا يمكن جمعها، كما يمكن لهذا المجلس أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يمكن أن يجتمع بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية¹.

لجان المجلس الشعبي الولائي: هناك نوعين من اللجان يمكن للمجلس الشعبي الولائي الإعتماد عليها هي:

اللجان الدائمة: يشكل المجلس الشعبي الولائي طبقاً للمادة (33) من قانون الولاية من بين أعضائه لجاناً دائمة التابعة لمجال إختصاصه والمتعلقة بما يلي:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.

- الإقتصاد والمالية - الصحة والنظافة وحماية البيئة - الإتصال وتكنولوجيا الإعلام - تهيئة الإقليم والنقل - التعمير والسكن - الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسباحة - الشؤون الإجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب - التنمية المحلية والتجهيز والإستثمار والتشغيل.

اللجان الخاصة: كما يمكن للمجلس أيضاً تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى والتي تهتم الولاية، وفي هذا الإطار نصت المادة (34) على أن تتشكل هذه اللجان (الدائمة والخاصة) عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على إقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه.

كذلك وطبقاً للمادة (35) تنشأ لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث (3/1) أعضائه الممارسين وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، كما يحدد

¹ - المواد (14)(15) من قانون الولاية 07/12.

الموضوع والآجال الممنوحة للجنة التحقيق قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشأتها، ويخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي بذلك الوالي والوزير المكلف بالداخلية، وفي هذا الإطار تقدم السلطات العمومية المحلية المساعدة لهذه اللجنة حتى تتمكن من القيام وإتمام مهمتها حيث تعمل على تقديم نتائج عملها للمجلس الشعبي الولائي والتي تتبع بمناقشة.

نظام المداولات: يجري المجلس الشعبي الولائي أشغاله باللغة العربية وتحرّر محاضره تحت طائلة البطلان باللغة نفسها، وهذا ما نصت عليه المادة (25) من قانون الولاية، كما تكون جلسات المجلس كأصل عام علنية ويتخذ القرار أثناء المداولة بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.

إختصاصات المجلس الشعبي الولائي: إختصاصاته تشمل جميع أعمال التنمية الإقتصادية و الإجتماعية والثقافية وتهيئة الإقليم وحماية البيئة وهو ما ورد ضمن المواد من (73) إلى المادة(101) من قانون الولاية.

• **الوالي:** طبقاً للمادة (92) من الدستور يعين الوالي بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية، وإنطلاقاً من هنا فإن منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة، له وظيفة إدارية وسياسية في نفس الوقت، وفي هذه المناصب يتم التعيين فيها بناءً على سلطة الإدارة التقديرية دون أي قيد أو شرط¹، فالإدارة بما لها من دراية ومعرفة خاصة وفنية ببعض موظفيها تقوم بتعيينهم وفق ما يتمتعون به من كفاية سياسية وإدارية لتولي المناصب السامية.

صلاحياته: يتمتع الوالي بالازدواجية في الإختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلاً للولاية، كما يمارس سلطات أخرى بإعتباره ممثلاً للدولة.

• **صلاحياته بإعتباره ممثلاً للولاية:** بهذه الصفة يمارس الوالي الصلاحيات الأساسية التالية:

-القيام بعملية تمثيل الولاية: حيث نصّت المادة (105) من قانون الولاية على أن يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، بالإضافة إلى تمثيله الولاية أمام القضاء وهذا ما نصت عليه المادة (106) من نفس القانون.

-تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي: طبقاً لما نصت عليه المادة (102) من قانون الولاية يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها وفي هذا الإطار وطبقاً للمادة (124) يصدر الوالي قرارات إدارية من أجل تنفيذ هذه المداوات، ومن أجل متابعة تنفيذها يقدم الوالي أمام المجلس عند كل دورة عادية تقريراً عن ذلك، كما يطلع سنوياً عن نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، بالإضافة إلى تقديم البيان السنوي عن نشاطات الولاية والذي يتبع بمناقشة¹.

-ممارسة السلطة السلمية على الموظفين: يمارسها الوالي طبقاً (127) من قانون الولاية، حيث تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت السلطة الرئاسية للوالي.

وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءاً منها

• **صلاحياته بإعتباره ممثلاً للدولة:** تنص المادة (110) من قانون الولاية على أن «الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة»، وعليه فإن الوالي يجسّد الصورة الحقيقية لعدم التركيز الإداري نظراً للسلطات والصلاحيات المسندة إليه بإعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية ونظراً لذلك فهو يقوم بما يلي:

- **ممارسة سلطات الضبط الإداري:** يعتبر الوالي مسؤولاً على المحافظة على النظام العام والأمن و السلامة والسكينة العمومية، وفي هذا الإطار يعمل على حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم ويسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات ويتولى الوالي لتطبيق القرارات المتخذة في إطار مهامه المذكورة أعلاه تنسيق نشاطات مصالح

¹ - وهو مانصت عليه المواد (103)(104)(109).

الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، وفي الحالات الإستثنائية يمكن له طلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير كما يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وفي هذا الإطار يمكنه تسخير الممتلكات والأشخاص وفقاً للتشريع المعمول به¹.

-ممارسة سلطات الضبط القضائي: لقد أعطت المادة(28) من قانون الإجراءات الجزائية للولاية سلطات في مجال الضبط القضائي مع إحاطتها بجملة من القيود من أهمها وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة، وتوافر حالة الإستعجال مع عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة، وحتى في هذه الحالة فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها(48) ثمانية وأربعون ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطات القضائية المختصة.

ثالثا: الرقابة على الولاية: عندما نتحدث عن الرقابة على الولاية نقصد الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة وأعضائه والأعمال الصادرة عنهم، أما بخصوص الرقابة الأخرى على الموظفين فأنها تمارس في إطار السلطة السلمية، لهذا سوف نستعرض أوجه الرقابة التي تمارس على المجلس الشعبي الولائي كالتالي:

الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة: تقتصر الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة على حله، وإجراء الحل هو الإعدام القانوني لهذا الجهاز، وباعتباره إجراءً خطيراً يمس إستقلالية ونزاهة أعضائه، فإن القانون تطلب مجموعة من الإجراءات الشكلية والموضوعية بغية إيقاع هذا الإجراء كالتالي:

• الشروط الموضوعية: طبقاً للمادة (48) من قانون الولاية فإن حل المجلس الشعبي الولائي لا يكون إلا إذا تحققت إحدى الحالات التي جاءت بها وهي حالة حرق أحكام دستورية أو حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس، حالة إستقالة جماعية للأعضاء وعندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً للاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم أو عندما يصبح عدد المنتخبين

¹ - وهو مانصت عليه المواد: (112)(113)(114)(115)(116)(119).

أقل من الأغلبية المطلقة، حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

• **الشروط الشكلية:** إن أهم ضمانة مقررة عند حل المجلس الشعبي الولائي هي أن يكون الحل بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية بناءً على تقرير واضح ومعلل بالأسباب والحالات الداعية إلى الحل صادر عن وزير الداخلية.

• **الضمانات الأخرى:** يقوم الوزير المكلف بالداخلية خلال مدة (10) أيام التي تلي تاريخ الحل بإقتراح من الوالي بتعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس المحل إلى حين تنصيب المجلس الجديد وهو ما جاءت به المادة (49).

وفي هذا الإطار تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر ابتداءً من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، كما لا يمكن بأي حالٍ من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية .

الرقابة على الأعضاء المنتخبين: تتمثل في ثلاثة (03) صور هي الإقالة الحكومية والإيقاف والإقصاء.

الإقصاء بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للإنتخاب: هذا النوع من الإقصاء يأخذ الإقالة الحكومية وقد نصت عليه المادة (44) من قانون الولاية حيث يقص بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تنافٍ منصوص عليها قانوناً، ويقرر المجلس ذلك بموجب مداولة كما يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار، ومن خلال نص المادة نلاحظ بأن المشرع قد أعطى ضمانة أساسية وهامة للعضو المقص في كلتي الحالتين بأن يطعن أمام القضاء في قرار الوزير.

الإيقاف: تنص المادة (45) من قانون الولاية على انه يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو

لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة. ويعلن التوقيف بموجب قرار معلّل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، كما أنه وفي حالة صدور الحكم النهائي القاضي بالبراءة يستأنف المنتخب ممارسة مهامه تلقائياً وفورياً.

الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية: وهو ما نصت عليه المادة (46) من قانون الولاية حيث يقص بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب، ويقرّر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار صادر من الوزير المكلف بالداخلية.

الرقابة على الأعمال: تمارس جهة الرقابة العديد من صور الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي تكون على شكل تصديق وإلغاء وحلول.

رقابة التصديق: تأخذ رقابة التصديق شكلين كالتالي:

رقابة التصديق الضمني: أورد المشرع ضمن المادة (54) من قانون الولاية مبدئاً عامّاً تعتبر بمقتضاه مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات (21) واحد وعشرون يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وفي حالة إذا ماتبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات فإنه يرفع دعوة أمام المحكمة الإدارية.

رقابة التصديق الصريح: نظراً لأهمية بعض المداوات تشترط المادة (55) من قانون الولاية ضرورة المصادقة الصريحة عليها كتابياً لتنفيذها وتتعلق هذه المداوات بالمواضيع التالية: الميزانيات والحسابات والتنازل عن العقار وإقتناؤه أو تبادله، إتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية. كما نلاحظ من خلال المادة (55) بأن المشرع عمد إلى التخفيف من شدة التصديق الصريح، وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري وذلك حينما ألزم الوزير المكلف بالداخلية بالتصديق عليها خلال شهرين (02) من تاريخ إيداعها بالولاية.

رقابة الإلغاء(البطلان): يتم إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي لبطلانها المطلق أو النسبي

• **البطلان المطلق:** نصت المادة (53) من قانون الولاية على أنه تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي والمتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، المداوات غير المحررة باللغة العربية، والتي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته، والمتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، والمتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي¹. وإذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها في أجل (21) واحد وعشرون يوماً التي تلي إتخاذ المداولة لتقرير بطلانها.

• **البطلان النسبي:** دعماً لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخاً لشفافية العمل الإداري، نصت المادة (56) من قانون الولاية على القابلية للإبطال بالنسبة للمداوات التي يشارك في إتخاذها أعضاء من المجلس بما فيهم رئيس المجلس، لهم مصلحة فيها بصفة شخصية، أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.

وفي هذه الحالة وطبقاً للمادة (57) من نفس القانون يمكن للوالي إثارة بطلان المداولة خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي إختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي أتخذت خلالها المداولة . كما يمكن المطالبة بإبطالها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال خمسة عشر (15) يوماً بعد إصاق المداولة بموجب رسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل إستلام .

الحلول: الحلول وكما قلنا عليه من قبل يعني حلول الهيئات المركزية محل الهيئات المحلية والقيام بأعمالها إذا لم تقم بها بقصدٍ أو لعجزٍ أو لإهمالٍ وتقصير، وذلك لضمان إستمرارية العمل

¹ - حيث نصت المادة (22) من قانون الولاية بأن مداوات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداوات وأشغال اللجان تجرى في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي، أما في الحالات غير العادية كالقوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون دخول المجلس الشعبي الولائي يمكن عقد مداوات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي وهذا ما نصت عليه المادة (23) من نفس القانون.

وإنتظامه، وعدم إعاقه حركة الجهاز الإداري، ومن خلال هذا نلاحظ أن الحلول إجراء خطير قد يمس الإستقلالية الوظيفية للمجلس الشعبي المنتخب، لهذا فهو لا يستعمل إلا في حدود معينة وضيقة وبشروط متعلقة بالإختصاص أي السلطة التي تمارس الحلول، والإجراءات بإعتبار أن الحلول لا يكون إلا بعد لفت الإنتباه للمجلس الممتنع عن القيام بالعمل، وأخيراً من حيث الموضوع بإعتبار أن الحلول يكون بموجب نصوص قانونية واضحة تحدّد مواطنه ضمن قانون الولاية.

إذاً فالحلول يسمح به استثنائياً في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادتين (168)(169) من قانون الولاية، حيث تنص المادة (168) على أنه «عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم إستثناءً بإستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة (167) أعلاه .

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.».

وتنص المادة (169) على ما يلي «عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزاً فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي إتخاذ التدابير اللازمة لإمتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية يتولى إتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بإمتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.».

إدًا من خلال هاذين النصين يمكن لنا القول بأن سلطة حلول وزير الداخلية والمالية تنصب على ضبط توازن الميزانية عند إعدادها، وإمتصاص عجزها عن التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك طبقًا للمواد (168)(169) من قانون الولاية 07/12.

خاتمة

خاتمة:

تعتبر الإدارة المحلية من اهم صور التنظيم الاداري الحديث الذي أخذت به جل دول العالم، نظرا لما تحفقه من مزايا في مختلف مجالات الحياة، فهي من جهة تعبير عن انتماء المواطن الى مجتمع محلي قائم بذاته مستقل عن السلطة المركزية يعمل على تلبية حاجيات سكانه حسب القدرات والامكانيات المتوفرة، ومن جهة ثانية هي بمثابة مدارس لتعليم وممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي من خلال اشراك المواطنين في ادارة وتسيير الشأن العام واتخاذ القرارات ذات الصلة بسياساتهم المحلية.

لهذا بدأ إهتمام الدولة الجزائرية بنظام الجماعات المحلية وذلك من عدة نواحي كان أهمها تلك الاصلاحات الدستورية والتشريعية والادارية التي مستها ويلاحظ ذلك من خلال التعديل الدستوري الاخير 2020 والذي كان له الأثر الواضح على هذه الاصلاحات ومن عدة جوانب فمثلا: تم تخصيص نص دستوري للبلديات التي تعاني من العجز في تمويل واقامة مشاريعها وتلية حاجيات مواطنيها بالاضافة الى اشراك مؤسسات المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المحلية والدفن بعجلة التنمية المحلية كشريك أساسي الى جانب المجالس المحلية المنتخبة، ولا زالت هاته الاصلاحات متواصلة كلما دعت الحاجة الى ذلك ولعل دراسة مشروع قانوني البلدية والولاية الجديدين هو خير دليل على هذه الاصلاحات.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الدساتير

• الدستور الجزائري لسنة 1996 الحالي الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/07، المصادق عليه في إستفتاء 1996/11/28 (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 76 الموافقة ل 1996/12/08)، والذي طرأ عليه عدة تعديلات أولها التعديل الدستوري لسنة 2002 بموجب القانون 03/02، والتعديل الثاني لسنة 2008 بموجب القانون 19/08، والتعديل الثالث لسنة 2016 بموجب القانون 01/16، وآخر تعديل لسنة 2020 و الذي كان في إطار إستفتاء شعبي في الفاتح من نوفمبر 2020 (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 82 الموافقة ل 2020/12/30).

ثانياً: القوانين و الأوامر

• الأمر 38/69 المؤرخ في 1969/05/23 المتعلق بالولاية الصادر في الجريدة الرسمية العدد (44) المؤرخة في 1969/05/23 المعدل والمتمم أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية 2013، جار وائل للنشر، الأردن

• القانون (02/81) المؤرخ في 1981/02/14.

• القانون 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالولاية الصادر في الجريدة الرسمية العدد (15) بتاريخ 1990/04/11.

• القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 والمتعلق بالبلدية (الملغى) وهو ثاني قانون عرفته الجزائر بالنسبة للبلدية بعد الأمر 24/67 السالف الذكر.

• القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21، الصادر في الجريدة الرسمية العدد (12) بتاريخ 2012/02/29.

• الأمر رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 17 المؤرخة في 2021/03/10.

• من الأمر 01/21 المتضمن قانون الإنتخابات على شرط الجنسية الجزائرية بالنسبة للترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني، وهو نفس الشرط المتطلب لعضوية مجلس الأمة وفق المادتين 218-221 من نفس القانون ولو بطريقة غير مباشرة لأن إنتخاب ثلثا 3/2 أعضاء مجلس الأمة يكون من بين المترشحين

قائمة المصادر والمراجع

الذين أتموا عهدة كاملة بصفة منتخب في مجلس شعبي بلدي أو ولائي وهؤلاء يفترض تمتعهم بالجنسية الجزائرية وفق نفس القانون في بداية أول ترشح لهم.

● القانون 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37 المؤرخة في 2011/07/03، المعدل والمتمم بموجب الأمر 13/21.

ثالثا: الكتب والمجلات:

- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة 2013، الجزائر.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- إسرائ علاء الدين نوري، مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسات العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 2017، مكتبة زين الحقوقية، لبنان.
- توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1955.
- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، 197، الجزائر.
- حبشي لزرقي، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، 2019، الإسكندرية
- حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2008 الأردن.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، الكتاب الثاني، نظرية العمل الإداري، مطابع البيان التجاريه 1994، دبي.
- سليمان مُجَّد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، 1984.
- سليمان مُجَّد الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي 1980.
- طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة.
- عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحرّ للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 115، مارس، أبريل 2014، المغرب
- مُجَّد الشافعي أبو راس، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، دراسة تأصيلية مقارنة، عالم الكتاب، القاهرة، 1986.

قائمة المصادر والمراجع

- مُجَد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع.
- محمود عاطف البنّا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، 1992.
- محمد صلاح عبد البديع، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 2003
- الاطروحات و المذكرات
- شاكر علي ناجي الشايف، الإتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، دراسة مقارنة في بعض الدول العربية في المشرق والمغرب، مع التطبيق على الجمهورية اليمنية، رسالة مقدمة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2011، مصر.
- عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، رسالة مقدمة من أجل نيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2002.

المراجع باللغة الاجنبية

- André de laubadère, Traité de droit administratif , tom 1 librairie générale de droit et de jurisprudence, paris , 9ème édition ,1984.
- H.Berthelemy. Trait élémentaire de droit administratif, paris,1923,L.A.R.P

1	مقدمة
4	المحور الأول: مفهوم الإدارة المحلية.
4	أولاً: تعريف الإدارة المحلية والفرق بينها وبين الحكم المحلي.
10	ثانياً: مبررات وأهداف نظام الإدارة المحلية.
17	المحور الثاني: موقع الإدارة المحلية من التنظيم الإداري للدولة.
17	أولاً: المركزية الإدارية.
24	ثانياً: اللامركزية الإدارية.
	المحور الثالث: البلدية في التشريع الجزائري.
52	
53	أولاً : مفهوم البلدية
62	ثانياً: هيئات البلدية
85	ثالثاً: الرقابة الوصائية على البلدية
99	المحور الرابع: الولاية في التشريع الجزائري.
100	أولاً: مفهوم الولاية
104	ثانياً: هيئات الولاية
108	ثالثاً: الرقابة على الولاية
115	خاتمة
117	قائمة المصادر والمراجع
121	فهرس المحتويات