

جامعة - سعيدة - د. مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر "الواقع والآفاق"

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: دولة ومؤسسات

من إشراف الاستاذة

- تابتي بوحانة

من إعداد الطالبتين:

- فقيه فاطمة

- فراجي كريمة

تخصص: دولة ومؤسسات

الصفة	الرتبة	الإسم واللقب
رئيسا	أستاذ التعليم العالي	نابي عبد القادر
مشرفا	أستاذ التعليم العالي	ث- بوحانة
مناقشا	أستاذ التعليم العالي	هوارى هامل

السنة الجامعية: 2025/2026

جامعة - سعيدة - د. مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر "الواقع والآفاق"

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: دولة ومؤسسات

من إشراف الاستاذة

- تابتي بوحانة

- فراجي كريمة

من إعداد الطالبتين:

- فقيه فاطمة

تخصص: دولة ومؤسسات

الصفة	الرتبة	الإسم واللقب
رئيسا		
مشرفا		ث بوحانة
مناقشا		

السنة الجامعية: 2025/

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

صدق الله العظيم "تَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مَنْ نَشَاءُ وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ:" قال الله تعالى

سورة يوسف الآية 76

إهداء

إن من ما يسعى إليه المرء في هذا الوجود المليء بالعوائق هو النجاح غير أن الأكثر جمالاً أن يتذكر من كان وراء هذا النجاح

إلى من أوصانا الله بهم خير القول عز وجل : "وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحساناً إما يبلغن عندك الكبر أحدهما فلا تقل لهما أف ولا تنهرهما وقل لهما قولاً كريماً" - الإسراء

إلى من حملتني وهنأ على وهن ووضعتني كرهاً ، إلى ينبوع الحنان و الفؤاد النابض إلى الحبيبة أمي أطال الله عمرها إلى من سعى إلى إسعادي وأفنى عمره لإرضائي ، أبي الغالي اللهم ارزقه اليمن والبركات

إلى أخي العزيز ، سندي وفخري

إلى أخواتي الغاليات ، مصدر المحبة و القوة في حياتي

إلى عائلتي التي كانت سنداً لي

إلى صديقتي الغالية رفيقة هذا المشوار الطويل، التي كانت سنداً لي في لحظات التعب و الضغط و شاركتني عناء إعداد هذه المذكرة بكل إخلاص ومحبة

أهديك هذا العمل المتواضع شكر ووفاء ، راجية من الله أن يديم صداقتنا ويحقق لك كل النجاح والتوفيق

إلى الأساتذة الكرام الذين أوصلوا الشعلة وبلغوا الأمانة

وأغلى الذكريات من زملاء الدراسة طوال المشوار الدراسي الحافل بالتدرجات

وإلى أعضاء مجموعة البحث و الأساتذة المشرفين

أهدي ثمرة جهدي وتعب سنوات الدراسة ، راجية من الله التوفيق والنجاح الدائم

الطالبة : فقيه فاطمة

2026

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

مصدقًا لقوله تعالى:

﴿وَأَنْ لَّيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَىٰ (٣٩) وَأَنَّ سَعْيَهُ سَوْفَ يُرَىٰ﴾

صدق الله العظيم - سورة النجم الآيتان 39 و40.

لم تكن الرحلة قصيرة، ولا الطريق سهلاً، لكن بفضل الله ثم بالإرادة والصبر وصلت إلى هذه اللحظة.

إلى من كان سندي الأول، من تعب لأجلي وعلمني أن العلم سلاح الحياة، إلى من دعمني دون مقابل...

أبي الغالي.

إلى نبع الحنان، وصاحبة القلب الكبير، من كانت دعواتها سر قوتي ونجاحي...

أمي العزيزة.

إلى إخوتي، ضلعي الثابت وسندي في الحياة، مصداقًا لقوله تعالى:

﴿سَنَشُدُّ عَضُدَكَ بِأَخِيكَ﴾

سورة القصص الآية 35.

إلى زوجي، رفيق الطريق والداعم لي في مواصلة هذا المشوار.

إلى صديقتي الوفية ورفيقة الدرب، وإلى كل من علمني حرقًا وكان سببًا في وصولي إلى هذا المقام، أساتذتي

الكرام.

أهدي ثمرة جهدي المتواضع هذا.

كريمة

2026



شكر وعرفان

الحمد لله الذي وفقنا إلى هذا فلولاه لما وصلنا إلى ما عليه اليوم ومن باب آخر فمن لم يشكر الناس لم يشكر الله

فلنا عظيم الشرف أن نتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى كل من ساعدنا في إنجاز هذه المذكرة

خاصة الأستاذة المشرفة تابتي بوحانة على ما بذلته معنا من أجل هذه الرسالة فجزاها الله عنا كل خير ولها منا فائق التقدير والاحترام

إلى الأساتذة الكرام الذين أشرفوا على مناقشة هذه الرسالة فلهم منا أطيب الشكر والعرفان

كما لا ننسى كل أساتذتنا الأفاضل، وكل عمال كلية الحقوق والعلوم السياسية

إلى كل من زودنا بشتى المعارف لنقوم بإنهاء الدراسة على أكمل وجه وأحسنه

"**فألف شكر للجميع**"



2026

مقدمة

يعد التنظيم الإداري في الدولة الحديثة الإطار الذي تمارس من خلاله مختلف الوظائف الإدارية حيث يقوم على مجموعة من الأسس العامة التي تهدف إلى ضمان حسن سير المرافق العمومية وتحقيق الفعالية في التسيير، ويأتي في مقدمة هذه الأسس مبدأ الشخصية المعنوية الذي يعتبر مجموعة من الأشخاص تتضامن أجل تحقيق غرض ومعتزف لها بالشخصية القانونية،¹ حيث يسمح هذا المبدأ بإنشاء أشخاص قانونية مستقلة عن الدولة تتمتع بذمة مالية وذمة قانونية خاصة بها وعلى رأسها الجماعات المحلية كالبلدية والولاية، كما يركز التنظيم الإداري على مبدأ توزيع الاختصاصات بين مختلف الهيئات الإدارية ما يضمن التوازن بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية. وتتجسد فكرة اللامركزية الإدارية في توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية ومن هنا يتبين أن النظام المركزي يقابله النظام اللامركزي، إذ الأول يقوم على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية بينما الثاني يقوم على توزيعها، على أن تهدف فكرة اللامركزية الإدارية إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحسين جودة الخدمة العمومية.²

وتعد الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري (البلدية والولاية) من أهم تجليات اللامركزية الإدارية، إذ تهدف إلى تحقيق التنمية المحلية وتلبية حاجيات المواطنين في إطار قرب الإدارة من المواطن، وقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري هذا التنظيم اللامركزي كخيار إداري يوازن بين وحدة الدولة من جهة، وتمكين الهيئات المحلية من تسيير شؤونها من جهة أخرى³، غير أن هذا التوجه لم يكن مطلق الاستقلال بل كان مقيداً بما يعرف بنظام الوصاية الإدارية الذي تمارسه السلطة المركزية لضمان احترام القانون والسياسات العامة للدولة. و لأن تطبيق نظام الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر أفرز وجود خلل مما أثر سلباً على استقلاليته بل وعلى طبيعة التنظيم الإداري فيها، فإنه ينبغي تحقي التوازن بين بين الاستقلالية والرقابة الذي شكل ولا يزال يشكل محوراً أساسياً في دراسة القانون الإداري الحديث.⁴

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري - دار الجسور للنشر والتوزيع، ط 4، 2017، ص 135

² عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 135.

³ المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442، الموافق لـ 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل

الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020، ص 02.

⁴ شداوي محسن، بوعمامة عادل، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية، مجلة أكاديمية البحث

القانوني، المجلد 11، العدد 03، 2020 ص 109.

وتعرف الوصاية الإدارية بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعت وتساء استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها ودعم تعارضها مع المصلحة العامة¹.

وعرفها **شارل ديباش** بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنب الآثار التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان تطبيق القانون بالنسبة للإقليم الدولة بأكمله على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً لحماية للاستقلال الوحدات المشمولة بالوصاية المذكورة².

إن مفهوم الوصاية يركز على جملة من المحاور التي تتمثل أساساً في الصفة الرقابية للوصاية الإدارية مع إمكان صدورها عن بعض الهيئات اللامركزية وانصرافها إلى المرافق العامة المحلية³.

وتتجسد الوصاية الإدارية في عدة آليات قانونية تمارسها السلطة المركزية من بينها المصادقة على القرارات المحلية، الإلغاء، الحل، التوقيف إضافة إلى الرقابة على الأعضاء المجالس المحلية المنتخبة كالإقالة، الإقصاء والتوقيف. وتعتبر هذه الآليات وسيلة لضبط العمل الإداري المحلي، كما أنها بقدر ما هي منبثقة من إرادة المشرع اعتماداً على أسلوب الاستثناء إلا أن هذه الآلية تضعف في نفس الوقت من فعالية الهيئات المحلية حيث يتم توسيعها مما يحد من قدرتها على المبادرة⁴.

و لهذه الدراسة أهمية تتمثل في:

تكتسي دراسة موضوع الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر أهمية بالغة، باعتباره من المواضيع المحورية في القانون الإداري، لارتباطه المباشر بتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، ويمدى تحقيق التوازن بين مبدأ اللامركزية الإدارية ومتطلبات الرقابة الإدارية، وتتجلى الأهمية النظرية للدراسة في توضيح الإطار القانوني للوصاية الإدارية من خلال تحليل مختلف صورها سواء

¹ جندارة محمد علي، الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية الإدارية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2020/2021، ص 56

² جندارة محمد علي، المرجع السابق ص 56

³ جندارة محمد علي، المرجع السابق ص 56

⁴ عز الدين إيمان، آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية على ضوء القانون، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، 2010/2011، ص 10، 16

المتعلقة بالوصاية على المجالس المحلية المنتخبة وأعضائها كالحل، التوقيف، الإقصاء، الاستقالة والمانع القانوني، أو المتعلقة بالوصاية على أعمال هذه المجالس كالتصديق، الإلغاء، الحل.

وعن أهداف هذه الدراسة يتم ذكر:

- تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف العلمية والعملية من أبرزها:
- توضيح المفهوم القانوني للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر.
- تحليل الإطار القانوني المنظم للوصاية على المجالس المحلية المنتخبة وأعضائها.
- دراسة آليات الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية.
- إبراز مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية.
- تقييم انعكاسات الوصاية على فعالية التسيير المحلي والتنمية المحلية.
- محاولة استشراف آفاق تطوير نظام الوصاية بما يحقق التوازن بين الرقابة والاستقلالية في إطار الإصلاحات المحلية.

أما الأسباب الموضوعية لاختيار موضوع البحث فتتعلق بـ:

الأهمية البالغة التي تحتلها الجماعات المحلية داخل التنظيم الإداري الجزائري ، باعتبارها وسيلة لتحقيق اللامركزية الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن ، كما أن نظام الوصاية الإدارية يُعد من أهم الوسائل القانونية التي تعتمد عليها السلطة المركزية لمراقبة أعمال الجماعات المحلية وضمان احترامها لمبدأ المشروعية ، الأمر الذي يجعل دراسة هذا النظام ضرورية لفهم حدود استقلالية الجماعات المحلية.

ويكتسي الموضوع أهمية أكبر في ظل الإصلاحات التي عرفتتها الإدارة المحلية في الجزائر والسعي إلى تعزيز التنمية المحلية وتحسين أداء الهيئات المنتخبة ، مما يطرح إشكالية مدى فعالية الوصاية الإدارية في تحقيق التوازن بين الرقابة والاستقلالية ، كذلك فإن قلة الدراسات الحديثة المتخصصة التي تناولت واقع الوصاية على الجماعات المحلية وآفاق تطويرها شكلت دافعا علمياً لاختيار هذا الموضوع ومحاولة الإسهام في إثراء البحث القانوني في هذا المجال.

و تتمثل إشكالية هذه الدراسة في:

تعد الجماعات المحلية من أهم مظاهر اللامركزية الإدارية، إذ خول لها المشرع الجزائري صلاحيات واسعة قصد تسيير الشؤون المحلية وتحقيق التنمية، غير أن تمتعها بالشخصية والاستقلال الإداري والمالي لا يمنع خضوعها لنظام الوصاية الإدارية الذي تمارسه السلطة المركزية ضماناً لاحترام مبدأ المشروعية وحسن سير المرافق العامة، إلا أن اتساع مظاهر الوصاية الإدارية قد يثير إشكالاً يتعلق بمدى تأثيرها على استقلالية الجماعات المحلية وفعاليتها في أداء مهامها التنموية، خاصة في ظل الإصلاحات التي يشهدها نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

وعليه يمكن طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

إلى أي مدى يساهم نظام الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر في تحقيق التوازن بين الرقابة السلطة المركزية وضمان استقلالية الجماعات المحلية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية من بينها:

- ما المقصود بالوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟
- ما هي صور وآليات الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات المحلية؟
- ما مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية وتحقيق التنمية المحلية؟
- ما هي أبرز النقائص والتحديات التي تواجه نظام الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر؟
- وما هي الآفاق والإصلاحات الممكنة لتطوير نظام الوصاية وتحقيق فعالية أكبر للجماعات المحلية؟

أما عن فرضيات البحث فيتم ذكر:

- انطلاقاً من الإشكالية المطروحة، يمكن صياغة فرضيات البحث على النحو الآتي:
- أن الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر تقوم على أساس تحقيق الرقابة القانونية وضمان احترام مبدأ المشروعية في تسيير الهيئات المحلية.

- كلما اتسعت مظاهر الوصاية الادارية المفروضة على الجماعات المحلية تقلصت درجة استقلاليته في ممارسة اختصاصاتها المحلية.

- يساهم نظام الوصاية الإدارية في حماية المصلحة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة المحلية، غير أن الإفراط في ممارسته قد ينعكس سلباً على فعالية التنمية المحلية.

- تعاني الوصاية الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر من بعض النقائص القانونية والعملية التي تحد من فعالية الأداء المحلي وتحقيق التنمية.

- يمكن تحقيق توازن أفضل بين استقلالية الجماعات المحلية ورقابة السلطة المركزية من خلال إصلاح النصوص القانونية وتوسيع صلاحيات الهيئات المحلية مع الإبقاء على الرقابة مشروعة وفعالة.

و لهذه الدراسة حدود:

-الحدود الموضوعية:

تنحصر هذه الدراسة في تناول موضوع الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر، من خلال دراسة الإطار القانوني والتنظيمي للوصاية الادارية التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات المحلية، مع التركيز على صور الوصاية وآثارها على استقلالية الجماعات المحلية وتحقيق التنمية المحلية، إضافة إلى إبراز واقع هذا النظام وآفاق إصلاحه .

-الحدود المكانية:

تقتصر هذه الدراسة على الجماعات المحلية في الجزائر والمتمثلة أساساً في البلدية والولاية، باعتبارهما صورتين للامركزية الإدارية التي نظمها المشرع الجزائري.

-الحدود الزمانية:

تعتمد الدراسة على النصوص القانونية والتنظيمية السارية، خاصة قانون البلدية رقم 11-10 المتتم¹ وقانون الولاية رقم 12-07² مع الإشارة إلى أهم التعديلات والإصلاحات المتعلقة بنظام الإدارة المحلية والصياغة الإدارية في الجزائر إلى غاية الوقت الراهن.

أما عن المنهج المعتمد في الدراسة فينبغي القول:

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي عند تناول التعريفات التي تهم هذه الدراسة، والمنهج التحليلي من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية المنظمة للآليات الوصاية الإدارية الممارسة على الجماعات المحلية، كما تم الاستعانة بالمنهج المقارن في بعض الجوانب لإبراز أوجه الاختلاف والتشابه بين بعض الأنظمة القانونية المتعلقة بالصياغة الإدارية.

وعن صعوبات البحث يمكن ذكر:

أثناء إعداد هذه الدراسة واجهنا مجموعة من الصعوبات التي أثرت نسبياً على سير البحث ومن أهمها:

- صعوبة الحصول على بعض المذكرات والبحوث العلمية المتعلقة بموضوع الدراسة لاسيما الدراسات الحديثة غير المتوفرة إلكترونياً.

- تشعب موضوع الوصاية الإدارية وارتباطه بعدة مفاهيم قانونية وإدارية مثل اللامركزية الإدارية والاستقلالية المحلية والرقابة الإدارية، مما يتطلب الرجوع إلى مصادر متعددة قصد الإحاطة بمختلف جوانبه، في ظل ضيق الوقت المخصص لإعداد هذه المذكرة.

وقد تم تقسيم هذه الدراسة الى فصلين:

الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر.

الفصل الثاني: آفاق جماعات المحلية في الجزائر ما بين استقلالية وآليات الرقابة.

¹ القانون 10/11، المؤرخ في أول شعبان 1432 هـ، الموافق لـ 23 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج، العدد 37، الموافق لـ 03 جويلية 2011، ص 08.

² القانون 07/12، المؤرخ في 24 ربيع الأول 1433، الموافق في 21 فيفري 2013، المتعلق بالولاية، ج ر ج، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2013، ص 05.

الفصل الاول: الاطار القانوني
للوصاية على الجماعات المحلية في
الجزائر

تعتبر الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة الوصية على الجماعات المحلية من الأركان الأساسية للتنظيم الإداري المحلي، حيث تحدد القوانين المعمول بها طبيعة هذه الوصاية و مدى تأثيرها على هذه الجماعات، لذا من الضروري أن تمارس هذه الرقابة في اطار تكريس و تجسيد الاستقلالية و وظائف الهيئات المحلية و ضمان فعاليتها، و في هذا الاطار ينبغي أن لا تمارس هذه الرقابة الا في اطار التنظيم القانوني الخاص بها، و هنا يمكن دور الوصاية على الجماعات المحلية بما فيها البلدية و الولاية¹.

ومن حيث الأساس القانوني للجماعات المحلية أشارت النصوص الدستورية الى كل من البلدية و الولاية كجماعات محلية و إلى أن البلدية الجماعة القاعدية². وقد أرسى التعديل الدستوري مجموعة من المبادئ الهامة و المتعلقة بالمجالس المنتخبة، مما يحافظ على مكانتها الدستورية ويعزز دورها وفعاليتها، وتم تجسيدها على المستوى القانوني في القانون 10/11 المتتم المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية، و القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

وعليه، فإن النظام اللامركزي لا يعتبر سوى وسيلة قانونية ادارية لتوزيع سلطات الوظائف الادارية المركزية ضمن إطار وحدة الدولة، وليس بأسلوب لتفكيك فكرة السيادة الوطنية والدستورية للدولة. وبالتالي فالرقابة التي تُعد رُكنًا جوهريًا في النظام اللامركزي لا تنتفي معها استقلالية المجالس المحلية في تنفيذها لصلاحياتها، فهي عديدة ومُتنوعة تختلف باختلاف الجهة القائمة بها وباختلاف موضوعها، وأهمها الوصاية الإدارية، والتي قد تمارس على أجهزة وأعضاء المجالس المحلية (المبحث الأول)، وإلى الوصاية الإدارية التي تُمارس على أعمال هذه المجالس (المبحث الثاني).

¹ طواهرية ابو داوود، الوصاية الادارية و اثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراة، جامعة العقبة

احمد دراية_أدرار 2020/2019، ص 33

² - المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020

المبحث الاول: الوصاية على الجماعات المحلية المنتخبة كأجهزة وعلى أعضائها.

تقوم اللامركزية الادارية على مبدأ أساسي يتمثل في الاستقلال وحرية مبادرتها بالعمل الاداري، حيث تتمتع الهيئات المحلية المنتخبة بنوع من الحرية في تسيير شؤونها، ما يلاحظ أن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل يتسم بالنسبية، كون أن هذه الهيئات لا يمكن اعفاؤها تماما من الرقابة، فهي تخضع لقدر معين من الوصاية الادارية، لضمان احترام مبدأ المشروعية في جميع أعمالها و قراراتها وتصرفاتها القانونية. وقد عرف الدكتور فؤاد العطار الوصاية الإدارية بأنها: " وظيفة تمارسها سلطة مختصة، تهدف الى التأكد من أن العمل الاداري يسير وفق الاهداف المحددة سابقا، وفي اطار منهجي ودقيق يحقق المصلحة العامة"¹.

وتُعرف أيضا بأنها: " السُّلطات الإدارية المحددة والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا الإدارية في النهج اللامركزي، لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية الإدارية اللامركزية بقصد حماية المصلحتين العامة والمحلية"².

ويمكن تعريفها بأنها: " مجموعة السلطات الاستثنائية الممنوحة بمقتضى القانون لهيئات مركزية على أعضاء و أجهزة و أعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية و مراعاة للمصلحة العامة"³.

وعليه فالوصاية الادارية مجموعة من الوسائل و الآليات التي تهدف الى متابعة نشاط الادارة و التأكد من توافقه مع الخطط الموضوعة و التعليمات الصادرة. كما أنها عملية للتحقق مما اذا كان كل شيء يتم وفق الخطة المحددة و التعليمات المعتمدة، وهو ما يعكس احترام مبدأ المشروعية وخضوع الادارة للقانون في جميع تصرفاتها⁴. وفي الجزائر فتلعب هذه الرقابة دورا مهما كآلية

¹ - دلهوم نصر الدين، خمري مليحة، التنظيم القانوني للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة في الجزائر، الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة 2021_2022، ص78_79.

² - زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، 1976، ص95.

³ - تابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية ففي الجزائر بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والآفاق- أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، ص:183

⁴ دلهوم نصر الدين، خمري مليحة، المرجع السابق، ص78_79.

لضمان السير الحسن للمجالس المحلية، فتمارس وفقا لما ينص عليه القانون على المجالس المحلية كأجهزة ممثلة في آلية الحل (المطلب الأول) وعلى اعضائها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحل كآلية للوصاية على المجالس المحلية المنتخبة.

يعتبر حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة من أهم آليات الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات المحلية، حيث يهدف هذا الاجراء الى ضمان احترام المبدأ المشروعية وحسن تسيير المرافق العامة المحلية. و قد نظم المشرع الجزائري هذا الاجراء ضمن قوانين البلدية و الولاية محددًا لحالاته و للجهات المختصة بإصداره، وذلك لما له من تأثير مباشر على استمرار المجلس المنتخب و ممارسة مهامه¹.

وفي هذا المطلب سيتم تناول مفهوم حل المجالس المحلية (الفرع الأول)، وحالاته في التشريع الجزائري (الفرع الثاني)، و أخيرا آثاره (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم حل المجالس المحلية المنتخبة.

وسيتم تعريفه لغة واصطلاحا.

-أولا: تعريف الحل لغة.

فمن الناحية اللغوية تتفق بعض معاجم اللغة العربية على أن معنى الحل لغة هو: الفك، فيقال حل العقدة أي فكها².

¹ قدومة وحيدة, حل المجالس الشعبية المحلية في النظام القانوني الجزائري , مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية المجلد 7 العدد 1 جوان 2022 الجزائر، ص 1785

² ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ج 11، مادة (حل)، ص 163

-ثانيا: التعريف الاصطلاحي للحل.

أ_التعريف الفقهي للحل:

لا يكفي لفهم مفهوم "الحل" الاكتفاء بالتعريف اللغوي، بل ينبغي الرجوع الى المعنى الاصطلاحي كما تناوله الفقه و القانون، فقد اختلف فقهاء القانون الاداري في تحديد مفهوم دقيق للحل إلا أن ذلك لا يمنع من وجود شبه اتفاق حول مضمونه العام¹.

ويقصد بحل المجالس الشعبية المحلية حسب بعض الفقه انهاء الوجود القانوني للمجلس المنتخب قبل انتهاء عهده مع تجريد اعضائه من صفتهم التمثيلية، وبعد هذا الاجراء من أبرز صور الرقابة الادارية أو ما يعرف بالوصاية الادارية التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات المحلية². و قد عرّف الاستاذ بعلي محمد الصغير حل المجلس الشعبي البلدي بأنه: "القضاء على المجلس الشعبي البلدي و إنهاء مهامه، بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال"³، أي أن الحل لا يمس وجود البلدية أو الولاية و إنما يقتصر على إنهاء مهام الهيئة المنتخبة. وعرفه أيضا الاستاذ علي خطار شطناوي بأنه: "وضع نهاية قبل الأوان للمجلس البلدي قبل انتهاء دورته القانونية"⁴ وقد ركز في تعريفه لهذه الآلية على أحد الآثار المترتبة عليه و المتمثلة في وضع نهاية لعهد المجلس، و بهذا تعريف يكون قد أخلط بين مفهوم الدورة و العهدة كما لم يحدد الجهة المختصة بالحل، أمّا الاستاذ رفعت عيد سيد فقد اعتبر أن: "الحل من أهم و أخطر مظاهر الرقابة الادارية لما يمثله من انهاء وجود الشخص الاداري قبل النهاية الطبيعية لمدته"⁵، هذا التعريف يعتبر الحل أحد مظاهر الوصاية الإدارية كما لم يحدد الجهة المختصة بالحل و الإجراءات المتبعة لاتخاذها. و من خلال هذه التعاريف يمكن القول أن حل المجلس الشعبي المحلي عبارة عن

¹ قدومة وحيدة، المرجع السابق، ص1785

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 275

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص166/144.

⁴ بوبكر بوزنة، السعيد غندير، أثر حل المجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة الشهيد حمد لخضر، الوادي،

2019_2020، ص9.

⁵ المرجع نفسه.

اجراء استثنائي تتخذه السلطة المختصة يترتب عنه انتهاء عهدة المجلس قبل أوانها مما ينجم عن ذلك من آثار قانونية وتنظيمية¹.

ب_التعريف القانوني للحل:

ما يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا دقيقا و مباشرا لآلية حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، و هو ما قد يفتح المجال لاختلاف الفقه حول تحديد مفهوم واضح لهذا الاجراء، و انطلاقا من ذلك يمكن اعتبار حل المجالس الشعبية صورة من صور الوصاية الادارية بل ومن أخطرها كونه يمارس من طرف السلطة المركزية اتجاه الهيئات المحلية المنتخبة، ويتم اللجوء اليه عند توافر شروط قانونية محددة، مما يؤدي الى انتهاء مهام المجلس المنتخب قبل انتهاء عهده القانونية دون أن يمس ذلك بالشخصية المعنوية للجماعة².

وقد تناول المشرع الجزائري لوسيلة حل المجالس المحلية المنتخبة في قانون البلدية رقم 10/11 المتمم في المواد من 46 الى 51 منه، و في قانون الولاية رقم 07/12 في المواد من 47 الى 50، حيث يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية³، فما حالات و أسباب الحل؟ هذا ما سيتم تناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: حالات واسباب المجالس المحلية في التشريع الجزائري.

بالنظر إلى نصوص المواد رقم 46 من القانون رقم 10/11 المتمم المتعلق بالبلدية، و 48 من القانون رقم 07/12 المنظم للولاية، فإنّهما وكما نظامها المادتين 34 و 44 من القانونين رقم 08/90⁴ ورقم 09/90⁵ الملغيتين وخلافا للقوانين المنظمة للإدارة المحلية الجزائرية في ظلّ الحزب

¹ المرجع نفسه.

² بوبكر بوزنة، السعيد غندير، ، مرجع سبق ذكره صفحة 10،11

³ دهوم نصر الدين خمري صليحة، المرجع السابق، ص 92

⁴ القانون رقم 08/90، المؤرخ في 12 رمضان 1410، الموافق لـ 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 15،

1990/04/11، ص 12

⁵ القانون رقم 09/90، المؤرخ في 12 رمضان 1410، الموافق لـ 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 15، 1990/04/11،

ص 69.

الواحد قد حدّدتا حالات الحل على سبيل الحصر، مُلتزمة بذلك بأول ضمانات والمتعلقة بالقيّد التشريعي وعدم تمتع الجهة الوصية بأية سلطة تقديرية لإقراره. وعليه فلا تملك هذه السلطة الخروج عن تلك الحالات عند اتّخاذها لهذا الاجراء عن طريق إضافة صُور جديدة لها غير المنصوص عليها قانوناً، وهذا ما يُعد من ضمانات استقلالية البلدية والولاية في الجزائر أثناء التعددية السياسية كمكسب من مُكتسباتها¹.

وما يُلاحظ من خلال استقراء صُور الحل الواردة في المادتين 46 و48 سالفتي الذكر أنّهما جاءتا مُتشابهة ومُتقاربة سواء بالنسبة للبلدية أو للولاية، كما أنّ المشرّع الجزائري وعند تقريره لهذه الصور في ظلّ القوانين الحاليّة احتفظ بحالات كانت موجودة سابقاً في ظلّ القانونين رقمي 08/90 و09/90، وعدّل من أخرى كانت موجودة في ظلّهما وأضاف حالات جديدة لم تُكن موجودة وذلك كمايلي:

-أولاً: حالات الحل التي تشترك فيها البلدية مع الولاية.

تعتبر كل من الولاية و البلدية جماعتان محليتان تابعتان للدولة يجسدان نظام اللامركزية الإدارية و يتمتعان بالشخصية المعنوية التي تخولهما اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، فضلاً عن تمتعهما بذمة مالية مستقلة وهو ما يعكس استقلالهما المالي في تسيير شؤونهما المحلية رغم بقائهما خاضعتين لسلطة الدولة².

و قد اعتمد المشرع الجزائري كما تم التوضيح سابقا نظاما موحدا للرقابة على الجماعات المحلية كأجهزة من خلال اعتماده على آلية الحل، محددًا حالاته على سبيل الحصر منها ما تشترك فيها البلدية مع الولاية، وحالة تنفرد فيها البلدية فقط، فبالنسبة للأولى والتي تشتركان فيهما البلدية والولاية يتم ذكرها فيمايلي:

¹ - تابتى بوحانة، الجماعات الإقليمية ففي الجزائر بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والآفاق-، المرجع السابق، ص215

² حسينة شاوش اخوان، الرقابة الادارية على الهيئات المحلية،، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011/2012، ص14/6

أ- خرق احكام الدستور:

تعد من المستجدات الواردة في ظل القوانين الحالية للجماعات المحلية في الجزائر، ويعتبر خرق احكام الدستور وضعية غير عادية، اذ لا يمكن للمجلس الشعبي المنتخب بلديا كان أو ولائيا أن يلتزم الصمت أو يتقاعس عند مخالفة النص الدستوري باعتباره أعلى قاعدة قانونية في الدولة. فالدستور يسمو على جميع القوانين، و أي تجاوز له يستوجب التدخل لحماية مبدأ الشرعية. كما ان احترامه ملزم لكافة السلطات، سواء كانت تشريعية او تنفيذية أو قضائية. إضافة إلى المجالس المنتخبة محليا بما فيها المجلس الشعبي البلدي و الولائي ويترتب على مخالفة هذه الاحكام بطلان المداولات طبقا للقانون، وحل هذه المجالس الشعبية.

ب- إلغاء انتخابات أعضاء المجالس الشعبية المحلية:

يعد الغاء الانتخابات مؤشرا على وجود خروقات جسيمة للعملية الانتخابية، وهو ما يستدعي تدخل القضاء للفصل فيها، وبما أن المجلس تأسس على انتخابات ملغاه فإن وجوده يصبح غير مشروع، وبالتالي فإن حله يعد نتيجة منطقية فما بني على الباطل فهو باطل.

ج- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجالس المحلية:

يمكن أن تحقق هذه الحالة عندما يقرر جميع اعضاء المجلس المحلي المنتخب تقديم استقالتهم دفعة واحدة مهما كانت أسبابها سواء سياسية أو شخصية، غير أن المشرع لم ينظم بشكل دقيق كيفية تقديم الاستقالة الجماعية مما يطرح اشكالات علمية خاصة و أن الأصل أن الاستقالة تكون فردية وفق ما نص عليه القانون¹.

¹ عبد الرؤوف صالح، الرقابة على منتخبي المجلس الشعبي البلدي، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص 3 وهذا ما أكدته تصريحات وزير الداخلية آنذاك بقوله: "إن هذه الحالة الخاصة بالبلدية فُتنت لمعالجة وضعية خاصة وتسمح بحل مجالس الشعبية البلدية وتنظيم انتخابات محلية جزئية في بعض بلديات، وخصوصاً تلك الموجودة في منطقة القبائل والتي تعرف اضطراب في تسيير شؤون البلدية" لمزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى: تابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة - الواقع والآفاق -، المرجع السابق، ص 216؛

د- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:

تقوم هذه الحالة عندما يصبح المجلس مصدر اضطراب يمس بحسن تسيير الشؤون المحلية أو يهدد مصالح المواطنين وأمنهم، ففي هذه الوضعية يتحول المجلس من أداة لخدمة المصلحة العامة الى عنصر يعرقلها، مما يبرز حله حفاظاً على النظام العام و قد تم تكريس هذه الحالة ضمن التعديلات القانونية المتعلقة بقانون البلدية سابقاً¹.

هـ- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف:

فاذا انخفض عدد اعضاء المجلس إلى أقل من النصف بسبب الاستقالات أو الوفاة أو الاقصاء، فإن المجلس يفقد قدرته على الانعقاد واتخاذ القرارات، وفي هذه الحالة يتعذر استمراره في أداء مهامه مما يستوجب اللجوء الى حله بعد استنفاد الوسائل القانونية لتعويض الاعضاء باستخدام القوائم الاحتياطية، و ان تعذر ذلك يرفع الامر الى السلطات المختصة لاتخاذ قرار الحل.

و/في حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها:

هذه الحالة وإن كانت في ظل قانون البلدية السابق رقم 08/90، فقد احتفظ بها قانون البلدية الحالي، كما أنها تُعد من مُستجدات القانون الحالي المنظم للولاية (07/12) لعدم النص عليها في ظل القانون القديم المنظم لها أي-القانون 09/90. وبالتالي فمن المنطقي أن يتم حل المجلس الولائي عند ضم وإدماج البلديات أو تجزئتها أو إجراء تحويل إداري للسكان، بالنظر إلى أنه لا يُتصور أن يتم إدارة بلديتين بمجلسين بآن واحد أو يُدير مجلس واحد بلديتين معاً.

¹ عبد الرؤوف صالح، المرجع السابق، ص35

-ز/ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:

هذه الحالة اضيفت في القوانين الجديدة للجماعات المحلية، غير انه جاءت بصيغة الاطلاق في استعمال المصطلحات، فجاء المشرع بعبارة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب بلديا كان أو ولائيا دون تحديد وضبط معناها¹.

-ثانيا: الحالة التي تضاف إلى البلدية:

اضافة للحالات المذكورة سابقا والتي تشترك فيها البلدية مع الولاية، فقد احتفظ القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية بحالة أخرى كان قد نصّ على فكرتها سابقه القانون رقم 08/90 في مادته 34، وهي الحالة المتمثلة في وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي من شأنها أن تعيق السير العادي لهيئات البلدية بعد إعدار يُوجّهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.

هذا الوضع والذي يعد مُتوقّعا خاصة في ظل مرحلة التعددية السياسية التي تفترض وجود تمثيلات سياسية مُتباينة ومختلفة، فما يُلاحظ أنّ المشرّع استعمل في هذه الحالة عبارات عامة لها تأويلات عدة، ما يمنح للسلطة الوصية حرية واسعة لتقدير ما يعد اختلافا خطيرا على مستوى المجلس الشعبي البلدي، ومن شأنه أن يُحوّل دون السير العادي لمصالح البلدية، بالرغم من الإعدار المُوجّه له من طرف الوالي ممّا يستوجب معه حل المجلس.

ومتى قرر الحل ترتب عليه آثار عدة يمكن اجمالها فيمايلي.

الفرع الثالث: آثار حل المجالس المحلية المنتخبة.

بداية تجدر الإشارة إلى أن إجراء الحل يتسم بأنّه اجراء مركزي يتمّ وفقاً للمادة 47 من القانونين رقمي 10/11 المتتم و 07/12 بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، ومتى تم ذلك تترتب مجموعة من الآثار منها:

¹ قلقول اسماء، نظام الوصاية على الجماعات المحلية، ، مذكرة ماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة،

أ- زوال صفة العضوية عن جميع المنتخبين داخل المجلس المنحل، حيث يفقدون صفتهم كممثلين منتخبين دون أن يمس ذلك بوضعيتهم الشخصية خارج اطار المجلس¹.

ب- في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس متصرفا و مساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، حيث تجري انتخابات تجديد هذا المجلس خلال أجل اقصاه 6 أشهر ابتداء من تاريخ الحل ولا يمكن بأي حال من الاحوال اجراؤها خلال السنة الاخيرة من العهدة الانتخابية².

ج- بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فقد نظمت المادة 49 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية هذه الآلية، فمتى تم حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 ايام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول اياها الى حين تنصيب المجلس الجديد. وعليه فإن المشرع الجزائري أحسن عندما حدد الجهة التي تخلف المجلس الشعبي الولائي عند حله خلافا لسابقة القانون رقم 09/90 الذي سكت عن الجهة التي تخلف المجلس في حال حله.

كما تجري الانتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في اجل اقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل الا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، ولا يمكن باي حال من الاحوال اجراؤها خلال السنة الاخيرة من العهدة الانتخابية.

وعند الحديث عن الحل كآلية للوصاية الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولاية فقد تم تسجيل مجموعة من الملاحظات يمكن اجمالها في:

- المشرع الجزائري شدد الرقابة على المجالس المحلية سواء البلدية او الولاية من خلال توسيع حالات الحل و احاطتها بضوابط قانونية، وذلك بهدف ضمان حسن سير الادارة المحلية و منع

¹ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية ففي الجزائر بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والآفاق-، المرجع السابق، ص 94.

² دلهوم نصر الدين، خمري صليحة، المرجع السابق، ص 12.

اي اختلال قد يؤثر على أداء هذه الهيئات المنتخبة. و تبرز مظاهر تشديد الرقابة على هذه المجالس من خلال نقطتين هما:

أ-توسيع حالات حل المجالس الشعبية للبلدية و الولاية من خلال اضافة حالات جديدة له لم ترد في المادة 34 من القانون رقم 08/90 و 44 من القانون 09/90 الملغين، إضافة للحالة التي اضافها الامرين رقم 03/05 و رقم 04/05 المتممين للقانونين السالف ذكرهما¹، و عليه فان المادة 46 من القانون الحالي للبلدية و المادة 48 من قانون الولاية الحالي وسعا من نطاق حالات الحل الذي يشمل هذه المجالس و ذلك من خلال ذكرهما لحالات جديدة تتعلق بخرق احكام دستورية و الغاء الانتخاب جميع اعضاء المجلس البلدي، و حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، وفي حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها بالنسبة للولاية، أما بالنسبة للمجلس البلدي في حالة خلافات خطيرة بين اعضاء المجلس الشعبي البلدي او عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الاغلبية المطلقة من تطبيق احكام المادة 41 اعلاه.

ب-تبرز النقطة الثانية لتضييق حرية الجماعات المحلية في الجزائر في المبادرة بالعمل الاداري من خلال الجهة التي تخلف المجالس الشعبية للبلدية و الولاية و الصلاحيات المنوطة بهما، لتشمل مثلاً بالنسبة للبلدية كُُل ما كان يُمكن للمجلس المنتخب القيام به، بدل المهام السابقة المنصوص عليها في ظل القوانين القديمة خاصة القانون رقم 08/90 والمقتصرة فقط في تسيير الأمور الجارية والقيام بالإجراءات المستعجلة التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/أو حمايتها².

بالإضافة الى رقابة الحل التي تمارس على المجالس المحلية المنتخبة كأجهزة، فإن من مظاهر الوصاية الإدارية رقابة تمارس على أعضاء هذه المجالس وهو ما سيتم تناوله فيمايلي.

¹ الأمرين رقم 04/03، 05/05 المؤرخين في 18 يوليو 2005، المتضمنين تميم قانوني البلدية والولاية، ج ر ج ج، 19 يوليو 2005، العدد، 50، ص 35.

² ثابتي بوحانة، افاق استقلالية الجماعات المحلية على ضوء القانونين 10/11 و 07/12 في ظل موانع الاصلاح القانونية، مجلة طبنة للدراسات العلمية و الاكاديمية، المجلد 06، العدد 01، سنة 2025، ص 1914/1915.

المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.

تعد الجماعات المحلية في الجزائر تجسيدا لمبدأ اللامركزية الإدارية حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و تتولى تسيير شؤون المواطنين على المستوى المحلي، غير أن هذا الاستقلال لا يعني غياب الرقابة، اذ وضع المشرع مجموعة من الآليات القانونية التي تسمح بممارسة الرقابة الادارية على هذه الهيئات لضمان احترام مبدأ المشروعية وحسن سير المرافق العامة. و تحذر الإشارة إلى أن هذه الرقابة لا تقتصر على المجالس المحلية و اعمالها فقط بل تمتد الى أعضائها المنتخبين في حالة اخلاهم بالواجبات او مخالفتهم للقوانين و التنظيمات المنظمة للجماعات المحلية،¹ ولقد تضمنت المادة 40 من القانونين السابقين 10/11 و 07/12 لبعضاً من الآليات التي بموجبها تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي او البلدي بنصها: "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي/البلدي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حُصول مانع قانوني". وهو ما سيتم تناوله في هذا المطلب وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: آليات استقالة اعضاء المجالس المحلية المنتخبة و التخلي عن المنصب و العهدة.

وفيه سيتم التعرض الة آلية الاستقالة ، وتخلي عن المنصب و عن العهدة وذلك كمايلي:

-أولاً: استقالة اعضاء المجالس المحلية المنتخبة.

يمكن تعريفها بأنها تجريد عضو من أعضاء المجلس المحلي من صفته كمُنتخب لأسباب مُحددة قانوناً²، ما يلاحظ أن هذه الآلية في صورتها الحكيمة تم النص عليها في مختلف القوانين المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر سواء "الأمران رقم 24/67³ و 38/69⁴ أو القانونان "08/90 و 09/90"، وفي ظل القوانين الحالية اكتفى قانون البلدية رقم 10/11 بإقرارها دون قانون الولاية،

¹ عبد الحميد شنة ، جيدر الحاج بشير ، الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين في قانونين البلدية 10-11 والولاية 07-12 مجلة الواحات للبحوث والدراسات المجلد 16 العدد 01 2023 غرداية الصفحة 763

² تاتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر ما بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، المرجع السابق، ص 225.

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

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

وهي الحالة التي شابهت كثيرا في صورتها ما تضمنته المادة 90 من الأمر رقم 24/67 المتضمن قانون البلدية حتى وإن تمّ رصد بعض من الاختلافات بينهما¹.

وبالتالي، يُعتبر مُستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي وفق المادة 45 من القانون رقم 10/11 كل عضو مُنتخب بلدي تغيب بدون عُذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، على أن يُشترط سماع المُنتخب المعني من طرف المجلس الشعبي البلدي، وفي حال تخلفه عن حُضور جلسة السّماع رغم صحة تبليغه يُعتبر قرار المجلس حُضورياً ويُعلن ويخطر الوالي بذلك².

ومتى ترتبت الاستقالة الحُكْمِيَّة للمُنتخب البلدي، يتمّ وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس الشعبي بما له من حُقوق وما عليه من التزامات، وبالتالي يتمّ استخلافه في أجل لا يتجاوز شهراً واحداً بمُنتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي³.

-ثانيا: حالة التخلي عن العهدة الانتخابية و عن المنصب .

تعد من الحالات الجديدة التي يتعرّض لها المُنتخب المحلي إذ اقتصر قانون البلدية الحالي تطبيقها على رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق المادتين 74 و 75 منه، في حين نظّمها قانون الولاية الحالي في صورتين وطبقها على كل من رئيس المجلس وأعضائه في المادتين 43 و 64 منه.

انطلاقاً من ذلك، يُعتبر مُتخلياً عن منصب الرئيس وفق نص المادة 74 من القانون رقم 10/11 المتمم كل رئيس مجلس شعبي بلدي استقال ولم يدعُ المجلس المحلي للاجتماع لتقديم تلك الاستقالة، ليتمّ إثبات هذه الحالة في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحُضور الوالي أو من يُمثّله وتُلصق المداولة المُتضمّنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية.

¹ تابتى بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر ما بين الاستقلالية والرقابة-الآفاق-، المرجع السابق، ص 226.

² عبد الحميد شنة، جيدرور حاج بشير، الرقابة الادارية على المنتخبين المحليين في قانوني البلدية، 10/11 و الولاية 07/12، مجلة الواحات للبحوث و الدراسات، المجلد 16، العدد 01، سنة 2023، غرداية، ص 763

³ فريجة زنيط، عمر زغودي، تشديد الوصاية الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة طبته للدراسات العلمية الاكاديمية، المجلد

06، العدد 01، سنة 2023، الجزائر، ص 914

أما الصورة الثانية فتضمّنتها المادة 75 من ذات القانون التي أعطت للمجلس الشعبي البلدي سلطة إعلان تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي غاب بدون مُبرّر لأكثر من شهر، وفي حالة انقضاء أربعين يومًا من غيابه دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

أما بالنسبة للعضو المنتخب الولائي، فيتم إعلان و إثبات من طرف المجلس الشعبي الولائي حالة التخلي عن العهدة لكل مُنتخب تغيب بدون عُذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة وفق المادة 43 من القانون رقم 07/12، كما تضمنت المادة 64 من القانون 07/12 الصورة الثانية المتعلقة بحالات التخلي عن العهدة والمتعلقة برئيس المجلس الشعبي الولائي إذا ما تغيب عن دورتين عاديتين في السنة دون عُذر مقبول ليتم إعلان ذلك من طرف المجلس.

وتجدر الإشارة إلى أن التخلي عن العهدة للرئيس المجلس الولائي فانه يختلف التخلي عن العهدة عنه بالنسبة لعضو المجلس كون أن الاول يُفقد الرئيس صفة الرئاسة، أما الثاني فيفقد العضوية¹، هذا من ناحية،

من ناحية أخرى، ما يلاحظ أن المواد المنظمة لهذه الآلية تكون قد أعطت للمجالس المحلية المنتخبة سلطة تقريرها وإعلانها، في حين تقتصر سلطة الوصاية في إثبات ذلك فقط. ومتى ثبت تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي عن عهده أو استقال أو توفي أو حصل له مانع قانوني، يُستخلف الأول خلال 10 أيام على الأكثر وفق ما تضمنته النصوص المتعلقة بالاستخلاف وفق المادة 71 من القانون رقم 10/11 المتتم، وفي أجل ثلاثين يومًا حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

¹ سعد عمير، البات الرقابة الادارية على المجالس المحلية في الجزائر قراء في احكام قانوني الولاية و البلدية، مجلة ضياء لدراسات القانونية، المجلد

الفرع الثاني: اقصاء أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.

يعتبر الاقصاء اسقاطا كلياً و نهائياً لعضوية المنتخب المحلي لأسباب حددها القانون حصراً¹، وقد نظمته القوانين 11/10 المتمم المتعلقة بالبلدية و 07/12 المتعلقة بالولاية في المواد 46، 44، 44 و تتمثل حالاته في صدور اذانة جزائية نهائية لسبب جنائية أو جُنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مُحَلَّة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية انتهت بإدانته بالنسبة للمنتخب البلدي، أو وُجُوده في حالة إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعُهدته الانتخابية تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب بالنسبة للمنتخب الولائي، فضلاً عن وُجُود هذا الأخير تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً.

ومتى تقررت إحدى حالات الإقصاء سالف الذكر، يتم اثباته بموجب قرار من الوالي بالنسبة للمنتخب البلدي، و بموجب مُداولة من المجلس الشعبي الولائي ويثبت بقرار من وزير الداخلية بالنسبة للمنتخب الولائي. وبالتالي فالقوانين الحالية يسّرت إجراءات اتّخاذ آلية الإقصاء حيث تقتصر صلاحيات السلطة الوصية فقط على ملاحظة هذه الإجراءات وتجسيدها قانوناً سواء بقرار من الوالي بالنسبة للمنتخب البلدي، أو بقرار من وزير الداخلية بالنسبة للمنتخب الولائي. وهذا خلافاً لما كان عليه الحال في إطار الأمرين رقمي 38/69 و الأمر 24/67 الذين كانا يمنحان الحق للسلطة الوصية في اتّخاذ مثل هذا الإجراء بموجب مرسوم وفق المواد 19 و 92 مكرر منهما على التوالي. كما أنه متى صدر قرار وزير الداخلية بإقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي الذي ثبت أنّه يُوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة من حالات التنافي المنصوص عليها، فإنّه يُكون محل طعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة وفقاً لما نصت عليه المادة 44 من القانون 07/12 سالف الذكر.

الفرع الثالث: توقيف أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.

يقصد بالتوقيف التجميد المؤقت لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي وليس انهاءها وقد نظمته المادة 43 من القانون 10/11 المتمم والمتعلق بالبلدية والمادة 45 من القانون رقم

¹ تاجي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر ما بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، المرجع السابق، ص 229

07/12، بمقتضاها يكون محل التوقيف ضد كل منتخب بلدي و ولائي يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو اذا كان محل تدابير قضائية تمنعه من ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة بالنسبة للمنتخب البلدي، و يستمر الايقاف الى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، فاذا صدر حكم قضائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائيا و فورا¹. ومتى تحقق ذلك صدر قرار التوقيف من طرف الوالي بالنسبة لمنتخب المجلس الشعبي البلدي، وبموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للمنتخب الولائي، ويعلن بمقتضى قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي للجهة القضائية المختصة.

وعليه، يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الاركان التالية:

أ_ من حيث السبب: السبب قانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي و الولائي، هو المتابعة الجزائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل متابعة قضائية بالنسبة للمنتخب البلدي، التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية.

ب_ من حيث الاختصاص: فيتعقد الاختصاص بالتوقيف الى الوالي كجهة وصية بالنسبة للمنتخب البلدي، و بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي و يعلن بمقتضى قرار معلل من وزير الداخلية والجماعات المحلية الى غاية صدور الحكم النهائي للجهة القضائية المختصة.

ج_ من حيث المحل: يمثل موضوع و محل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي و وزير الداخلية، إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

د_ من حيث الشكل و الإجراءات: يجب ان يكون قرار التوقيف من حيث الشكل يتضمن ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو ومعللا بالنسبة للمنتخب الولائي².

وبالتعرض لآلية التوقيف فقد تم تسجيل بعض الملاحظات وذلك كمايلي:

¹ سعاد عمير، المرجع السابق، ص 38

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 139.

-القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية في مادته 45 كان اكثر ضمان لاستقلال العضو المنتخب المحلي الولائي من نظيره القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، وذلك عند تنظيمه لهذه الآلية وفقا للمادة 43 كون أن المادة 45 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية حددت حالات التوقيف في سببن فقط المتابعة القضائية بسبب جنائية او جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، في حين أن المادة 43 من قانون 11/10 المتمم المتعلق بالبلدية أضافت سببا آخر يتعلق بأن يكون المنتخب البلدي محلا لتدابير قضائية لا تمكنه من ممارسة عهده الانتخابية، و بالتالي فإن قانون الولاية يعد اكثر تقييدا حيث لا يكفي مجرد وجود تدابير قضائية بل يجب أن تكون المتابعة متعلقة بجنائية أو جنحة تمس المال العام.

-فيما يخص الجهة المختصة بإصدار قرار التوقيف، بالنسبة للبلدية يقر التوقيف بقرار من الوالي بمجرد وجود متابعة قضائية للأسباب المذكورة في المادة 43، أما في قانون الولاية فإن قرار التوقيف لا يتخذ الا بناء على مداولة من المجلس الشعبي الولائي ثم يصدر قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية.

-أما فيما يخص الطبيعة الجوازية للتوقيف في قانون الولاية استخدم المشرع في بداية المادة 45 منه عبارة "يمكن"، مما يعني بأن التوقيف العضو الولائي حتى لو تورط جزائيا في الحالات المحددة هو امر جوازي و ليس الزامي، و بالتالي ترجع السلطة التقديرية المجلس الشعبي الولائي في اقرار التوقيف من عدمه، أما في قانون البلدية فإن صياغة المادة 43 توحى بأن التوقيف اجراء الزامي على الوالي بمجرد توفر احد الاساليب دون سلطة تقديرية واسعة¹.

الفرع الرابع: حصول مانع قانوني.

نصت عليه المادة 40 من القانونين 10/11 المتمم و 07/12 المتعلقين بالبلدية و الولاية بأنه: "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني". ما يلاحظ ان المشرع لم يوضح المقصود بالمانع القانوني و اكتفى بذكره ما منح السلطة الوصية سلطة تقديرية واسعة في اثباته. ويشمل المانع القانوني كل ما يمنع العضو من مزاوله مهامه، كالمريض الذي يفقده

¹ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر ما بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، المرجع السابق، ص 227

اهليته ليشغل المنصب، أو وقوعه في حالة من حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب المنصوص عليها قانونا، ومن بين اجراءات اثباته يقر المجلس الشعبي البلدي او الولائي حصول المانع بموجب مداولة. ومتى قامت تلك الحالات يُقر المجلس الشعبي البلدي الحالة بموجب مداولة ويُخطر الولي بذلك وُجوبًا بالنسبة للمُنتخب البلدي، وبموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مع إخطار الولي عندما يتعلّق الأمر بعضو المجلس الشعبي الولائي، ليتم إثبات ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية¹.

إضافة الى الرقابة الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة كأجهزة وعلى أعضائها، فإنه تمارس رقابة على اعمال الجماعات المحلية في الجزائر كما سيتم توضيحه فيمايلي.

المبحث الثاني: النظام القانوني للوصاية على أعمال المجالس المحلية للبلدية.

تعتبر الجماعات المحلية تطبيق عملي لفكرة اللامركزية الإدارية في الجزائر، إذ تعد الجماعات القاعدية في التنظيم الاداري و تمثل الإطار الطبيعي لمشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية، لذا خولتها الدولة صلاحيات واسعة لتلبية حاجات الوسط المعيشي والتخفيف من صعوبات الحياة وفق حريتها في المبادرة والمبادأة بالعمل الإداري المحلي والتي لا تفيد معنى الانفصال عن الدولة، إذ تمارس هذه الصلاحيات تحت الوصاية الادارية باعتبارها الضامن لوحدة الدولة ومشروعية التصرف. و تتجلى أهم مظاهر هذه الوصاية في الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي والولائي تستهدف الجهة الوصية من خلالها ضمان مشروعية التصرفات القانونية²، على أن تتخذ هذه الرقابة عدة صور تتجسد في التصريح المسبق والتصديق (المطلب الأول)، و في الإلغاء والحلول في (المطلب الثاني).

¹ المادة 40 من القانونين 10/11 و 07/12 المتعلق بالبلدية و الولاية .

² أحلام عيساوي، سلمى قريبي، التنظيم القانوني للإدارة المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2021/2022، ص7

المطلب الأول: سلطة التصريح المسبق والتصديق على أعمال المجالس المنتخبة.

أخضع المشرع الجزائري في القانونين رقم 11/10 المتمم و 07/12 مداولات المجالس الشعبية البلدية والولائية لرقابة سلطة الوصية متمثلة في صورة التصريح المسبق والتصديق، وفيما يلي سيتم في هذا المطلب دراسة آلية التصريح المسبق على أعمال الجماعات المحلية في (الفرع الأول)، وآلية التصديق في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطة التصريح المسبق على أعمال الجماعات المحلية.

يقصد بالتصريح المسبق ذلك الإجراء الذي تُبدي من خلاله السلطة الوصية رأيها قبل اتخاذ القرار من طرف الهيئات المحلية حيث تمنح أو ترفض موافقتها المسبقة، فلا يمكن تنفيذ بعض القرارات الا بعد الحصول على ترخيص صريح من الجهة الوصية ، وهو ما يضمن مطابقة هذه القرارات للقانون وعدم تعارضها مع المصلحة العامة . ويُعرّف كذلك بالاستطلاع المسبق لرأي السلطة الوصية، بمقتضاه تعطي السلطة المركزية موافقتها المسبقة على اتخاذ إجراء مُعَيّن، ومفاد ذلك أنّ سلطة الرقابة تُعلن بموجب هذا الإذن أو الترخيص للسلطة المحليّة بأنّ قرارها المعروض عليها كمشروع قرار إنّما هو مُطابق للقانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة¹.

وقد نظم المشرع الجزائري هذه السلطة من خلال القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية لا سيما القانونين رقم 11/10 المتمم المتعلق بالبلدية و 12/07 المتعلق بالولاية، إذ نصت المادة 171 من قانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية على أنه: " يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية " .

كما نصت المادة 134/ف 03 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنه: " يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج الى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية " .

¹ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر ما بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، المرجع السابق ، ص 245

ومن خلال ذلك، يتضح أن المشرع قد قيد حرية الجماعات المحلية في بعض المجالات الحساسة خاصة ما تعلق بالموارد ذات الطابع الخارجي، حيث حصر سلطة التصريح في يد السلطة المركزية ممثلة في وزارة الداخلية وهذا خلافا لما كان معمولاً به سابقا في القوانين المنظمة لها، إذ كانت الجماعات المحلية من خلال هيئاتها التداولية تتمتع بسلطة التصريح مما يُفيد أنّ الجماعات المحلية في الجزائر كانت تتمتع في ظلّها بضمانات أكبر لاستقلالها مقارنة بالقوانين الحالية.

وتجدر الإشارة إلى أن نظام التصريح المسبق تحكمه مجموعة من الشروط الأساسية، يمكن تلخيصها فيما يلي :

— أن يتم التصريح قبل الشروع في تنفيذ القرار أي أنه يسبق اتخاذه.

— ضرورة أن يكون التصريح صريحا و واضحا وليس ضمنيا.

— تفادي اللجوء إلى التصريح المشروط لما قد ينطوي عليه من مساس بحرية واستقلال الجماعات المحلية.

— تحديد مدة زمنية معينة للرد على طلب التصريح تفاديا لتعطيل نشاط الهيئات المحلية.

وفي الأخير، فإن رفضت السلطة الوصية منح التصريح المسبق، فإن ذلك يؤدي إلى منع الهيئة المحلية، سواء كانت بلدية أو ولاية من اتخاذ القرار المعني، مما يبرز مدى تأثير هذه الرقابة على استقلالية الجماعات الإقليمية¹.

الفرع الثاني سلطة التصديق على من مداولات المجالس الشعبية المنتخبة.

يعتبر التصديق عمل قانوني صادر عن السلطة الوصية يهدف إلى التأكد من ان قرارات الهيئات اللامركزية لا تخالف القانون ولا تمس بالمصلحة العامة و يمكن تنفيذها بعد الموافقة عليها، ويُقصد به كذلك إقرار العمل الذي ستقوم به الهيئات المحلية من قِبَل السلطة المركزية، فبالتّخاذ فقط تتقرّر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه. ويرى أغلب الفقه أن التصديق يعتبر عملا

¹ ثابتي بوحانه ، الجماعات الإقليمية في الجزائر ما بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، المرجع السابق ، ص 245

اداريا مستقلا عن القرار المحلي نفسه، لأن قرار الهيئة اللامركزية يكون موجودا ومتكاملا قبل المصادقة لكنه لا يصبح نافذا¹.

وتجدر الإشارة إلى أن التصديق يكون على العمل كله لا على جزء منه ، فلا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل كون أن ذلك يفيد معنى التدخل في اختصاصات الهيئات المحلية، وهو ما لا يتفق مع القانون باستثناء الحالة التي يكون فيها القرار يتضمن عدة قرارات، إذ يجوز التصديق على قرار دون القرارات الأخرى كقرارات نزع الملكية مثلاً، وفي الحالة التي ترى فيها السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق في حاجة للتعديل فعليها إعادته إلى الهيئات المحلية للقيام بالتعديلات المطلوبة ثمّ تُعيد مرة ثانية للتصديق².

وللتصديق صورتين فقد يكون صريحاً كم يمكن أن يكون ضمناً. فيتقرر في الحالة الأولى عندما تُعبر السلطة الوصية عن موافقتها سواء ارتبطت بميعاد قانوني أو لم ترتبط، في حين يكون ضمناً عندما تسكت السلطة الوصية خلال مدة مُعيّنة دون أن تُعبر عن رفضها لأعمال الهيئة المحلية.

وتجدر الإشارة الى أنه، بعد عملية التصديق يكون القرار قابلاً للتنفيذ مع بقاء حق العُدول للهيئة المحلية عن تنفيذه إذا ما بدا لها أن المصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذه، على اعتبار أن القرار المصادق عليه يُنسب للجماعة المحلية التي تكون وحدها مسئولة عن أي ضرر قد يترتب عن تنفيذ هذا القرار ومطالبتها بالتعويض بناءً على ذلك³.

إذا كان الأصل العام يقتضي أن تكون قرارات الجماعات المحلية نافذة بعد مرور المدة الزمنية المعينة والتي حدّدتها المادتان 56 و 54 من القانونين رقم 10/11 ورقم 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية بـ 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، فإن التصديق وباعتباره شرطاً أساسياً لنفاذ المداولة، فقد أوجب المشرع السلطة الوصية مُثله في الوالي أو وزير الداخلية بالتصديق على بعض

¹ موسى بورزق ، استقلالية الجماعات المحلية على حال الوصاية الإدارية، مجلة 167 قضايا معرفية ، مجلد 03 العدد 02، سنة 2023، ص 167

² - مصطفى كراجي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجيلالي اليابس، الجزائر، 1993، ص 69.

³ ثابتي بوحانه ، الجماعات الإقليمية في الجزائر ما بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، المرجع السابق ، ص 238

المداولات التي ذكرتها المادتين 57 و55 من قانوني البلدية والولاية على سبيل الحصر، إذ نصّت الأولى على أنّه: "لا تُنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات.

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقية التوأمة.

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

ونصّت المادة 58 من القانون رقم 10/11 على أنّه: "عندما يُخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57، ولم يُعلن قراره خلال مُدة ثلاثين يوماً ابتداءً من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تُعتبر هذه الأخيرة مُصادقاً عليها".

كما نصّت المادة 55 من القانون رقم 07/12 المتعلّق بالولاية على أنّه: "لا تُنفذ إلا بعد مُصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مُداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يلي: -الميزانية والحسابات.

-التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

-اتفاقيات التوأمة.

-الهبات والوصايا الأجنبية".

ويترتب على التصديق عدة نتائج تتمثل في:

أ- لا يُجوز تنفيذ قرارات المجالس الشعبية المحلية قبل التّصديق عليها من طرف السلطة الوصيّة بالنّظر إلى أنّ تنفيذ هذه القرارات يُكون موفّوقاً إلى حين حُصول التّصديق، وإلاّ كان ذلك التّصرف الصّادر معيّباً بعدم المشروعيّة ويُجوز الطّعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

ب- بعد التصديق ينسب القرار إلى الجماعة المحلية التي أصدرته دون غيرها وليس للجهة التي صادقت عليه صراحة أو ضمناً، كون أنّ التصديق لا يُعد من عناصر القرار، فلا يُعد إلا شرطاً واقعاً وهو بذلك أمر خارج عن القرار يُؤثر في نفاذه لا في وجوده كون أنّ القرار موجود ولكن نفاذه موقوف على التصديق.

ج- يُمكن للهيئة اللامركزية مُمثلة في البلدية والولاية الرُّجوع أو العُدول عن قرارهما أو تعديله بعد التصديق عليه مرة ثانية.

د- لا يُغطي التصديق الغيوب القانونية التي تلحق بالقرار المضادق عليه إذا ما كان معيّناً في الأصل في رُكن من أركانه¹.

هـ- ينسحب أثر التصديق إلى تاريخ صدور القرار من طرف المجالس الشعبية البلدية و الولائية، بالنظر إلى أنّ التصديق يؤكد بأثر رجعي تصرفاً صحيحاً.

و- من المفترض أن تستند الجهة الوصية في حال رفضها للتصديق على القرار على عدم مشروعيته وليس إلى عدم ملاءمته نظراً إلى أنّ مجال هذه الدراسة ينصب على هيئات مُستقلة، ما لم يُقدّر المشرع للسلطة الوصية حق رقابة عُصري المشروعية والملائمة معاً بنص صريح².

ومن خلال دراستنا لآلية التصديق فقد تم تسجيل الملاحظات التالية:

- ما يلاحظ أنّ مُختلف مُداولات المجالس الشعبية البلدية والولائية الخاضعة للتصديق ترتبط مواضيعها بالشؤون المالية، الأمر الذي يجعل من آلية التصديق عملية جدّ خطيرة من شأنها التأثير على استقلال الجماعات المحلية، بالنظر إلى أنّ مُمارسة هذه الرقابة وبخاصة على الشؤون المالية من شأنها أن تمتد لتشمل مجموع الأنشطة والأعمال التي تقوم بها تلك الجماعة.

- مُعظم القوانين المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر الصادرة في ظل التعددية السياسية وضّحت السُلطة الوصية المخوّلة لها القيام بالتصديق على المداولات، بخلاف القوانين المنظمة لها

¹ بنوة اسماء، المرجع السابق، ص 67_68

² شوايدي محسن، بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 118

والصّادرة أثناء الحزب الواحد وخاصة الأمر رقم 24/67 في مادته 107 التي لم تُحدّد جهة الوصاية. وبذلك فالمادة المذكورة وبصياغتها السابقة تعارضت مع الصّفة الاستثنائية للصّاية الإدارية التي تقتضي أن لا يتمّ ممارسة هذه الأخيرة إلا بمقتضى نص قانوني وبالكيفية المحدّدة من طرف الجهات الوصية المحدّدة بشكل واضح في النص القانوني¹.

- ما يلاحظ أن القوانين الحالية قد ضيّقت من إستقلالية الجماعات المحلية الجزائرية في القوانين الحالية وهو ما يبرز من خلال تمديد المدة المتعلقة بالنّفاذ القانوني للمداولات غير القابلة للتّصديق من طرف السّلطة الوصية، لتصبح واحد وعشرون يوماً بعدما حدّدتها المادتين 41 من القانون رقم 08/90 و 49 من القانون رقم 09/90 المملّعين بخمسة عشرة يوماً فقط، وهذا من شأنه تعطيل السير العادي واليومي لشؤون البلدية والولاية.

المطلب الثاني: سلطة الالغاء و الحلول.

تعد سلطة الالغاء و الحلول من ابرز الصلاحيات الممنوحة للسلطة الوصية لممارسة الرقابة على اعمال الجماعات المحلية، حيث تمكن الأولى من الغاء المداولات و قرارات غير المشروعة، بينما تسمح الثانية لها بالتدخل لتعويض المجالس المحلية عن أدائها لمهامها، حيث يعتبران مظهرا من مظاهر الرقابة لسلطة الوصاية على اعمال المجلس الشعبي البلدي و الولائي. وعليه سيتم تناول في هذا المطلب الى دراسة سلطة الالغاء في (الفرع الأول) و بعدها سلطة الحلول في (الفرع الثاني).

الفرع الاول: سلطة الإلغاء أعمال المجالس المحلية.

يقصد بالالغاء توقيف تنفيذ التصرفات الصادرة عن المجالس الشعبية البلدية و الولائية، اي انه يؤدي الى اثناء اثارها القانونية ومنع استمرار تنفيذها، ويُعد الإلغاء أحد الوسائل التي تلجأ إليها السّلطة الوصية لوضع حد نهائي للقرارات المتخذة حيث لا يبقى لها أثر بعد ذلك، كما يُعتبر وسيلة لاحقة بمقتضاه لا تتدخل السّلطة المركزية إلا بعد صُدور القرار لتلغيه لمخالفته القانون أو تعارضه مع المصلحة العامة، ممّا يجعله وسيلة مُقيّدة بالغرض الذي تهدف إليه والمتمثّل في حماية

¹ ثابتي بوحانه ، الجماعات الإقليمية في الجزائر ما بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، المرجع السابق، ص244

المشروعية والمصلحة العامة¹. و تمارس هذه الالية على المداوولات التي تتخذها هذه المجالس، سواء كانت صادرة عن المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي.

وقد نظم المشرع الجزائري هذه الآلية في القوانين الحالية المنظمة للبلدية و الولاية، فقد نظمت هذه الآلية من خلال المداوولات الملغاة والأخرى القابلة للإلغاء.

أولاً: المداوولات الملغاة بحكم القانون:

نصمتها المادتان 59 و 53 من القانونين رقم 10/11 ورقم 07/12 على التوالي. ما يلاحظ أنّ المشرع الجزائري ومن خلال المادتين السابقتين أوجد تجانساً بينهما نوعاً ما من خلال مختلف الحالات التي أوردها. إلا أنّه إضافة إلى التوسيع من نطاقها، وإقراره لحالات مُغايرة لتلك الموجودة بالقوانين السابقة فإنّه لم يُوفّق عند تحديده تلك الحالات، وإقراره للضمانات والقيود التي ينبغي احترامها عند اتّخاذ هذه الحالات والتي تُعد مُشتركة ما بين البلدية والولاية.

وتتمثل المداوولات الملغاة بقوة القانون في:

- المداوولات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات: فموضوع هذه المداوولات كلّها ينصب على عنصر مخالفّة القانون، ويُقصد بالقانون معناه الواسع فيشمل كلّ من الدستور و النص التشريعي والتنظيم.

- المداوولات التي تمس برؤوس الدولة وشعاراتها.

- المداوولات غير المحرّرة بالّلغة العربية.

وتُضيف المادة 53 من القانون رقم 07/12 المتعلّق بالولاية إلى تلك الحالات، حالات أخرى تتمثّل في:

- المداوولات التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.

- المداوولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونيّة للمجلس.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 286.

-المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي: مع مراعاة أحكام المادة 23 المتعلقة بعقد مداولات المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي.¹

ومتى تم اتخاذ المداولة من طرف المجالس الشعبية البلدية أو الولائية وكانت ضمن الحالات الموضحة سالفًا في المادتين 59 و 53، يُعين الوالي بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار خالٍ من التعليل بعدما كانت هذه الضمانة مُقررة في ظل المادة 44 من القانون السابق 08/90، في حين اتجه المشرع في ظل القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية وخلافًا لقانون البلدية الحالي وحتى لقانون الولاية السابق إلى إقرار ضمانات هامة من شأنها أن تكفل حرية الولاية في الجزائر، بأن منح للقضاء سلطة إقرار بطلان مداولة المجلس الشعبي الولائي فأعطت المادة 54/ف 02 منه الحق للوالي إذا ما تبين له أنّ مداولة ما للهيئة التداولية غير مُطابقة للقوانين والتنظيمات وفقًا لما تضمنته المادة 53 سالفه الذكر التقدم إلى القضاء قصد رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميًا في أجل 21 يومًا التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.

-ثانيا: المداولات القابلة للإلغاء.

نظمتهما المادتان 60 و 56 من القانون رقم 10/11 المتمم و القانون رقم 07/12 على التوالي، إذ تُكون مداولة المجالس الشعبية البلدية و الولائية باطلة في حالة ما إذا وُجد رئيس المجلس الشعبي (البلدي والولائي) أو أيّ أحد من أعضائه في وضع تتعارض فيه مصالحه مع مصالح البلدية أو الولاية، سواء كان ذلك باسمه الشخصي أو باسم أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء الحضور المداولة.

فالمشرع الجزائري وبإقراره لهذه الحالة يكون قد وسّع من نطاقها مقارنة بالقوانين رقم 08/90 ورقم 09/90، الذين اقتصرنا نطاقها على بطلان المداولات التي يُشارك فيها عضو المجلس بصفته الشخصية أو كوكيل، ودوافع ذلك نلمحها من خلال الوضعية السلبية التي آلت إليها الجماعات المحلية في الجزائر خصوصًا البلديات، و لضمان نزاهة وحياد هذه المجالس.

¹عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 286.

و متى تقرر وجود مداولة المجلس المحلي في إحدى الوضعيات التي نصت عليها المادتان 56 و 60 من قانوني البلدية والولاية، فإنه يثبت بطلانها بقرار مُعلّل من الوالي بالنسبة لمداولة الهيئة التداولية البلدية. وله -الوالي- إثارته خلال الخمسة عشر يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، كما يُمكن المطالبة به من قبل كُل مُنتخب أو مُكلّف بالضريبة عن طريق إرسال طلبه برسالة موصى عليها إلى الوالي بعد تسلمه وصل استلام، ليرفع هذا الأخير دعوى أمام المحكمة الإدارية التي ينعقد لها الاختصاص لإقرار بطلان المداولات.¹

الفرع الثاني: سلطة الحلول محل المجالس الشعبية البلدية والولاية.

قام المشرع الجزائري من خلال القانونين رقم 11/10 المتمم المتعلق بالبلدية والقانون رقم 12/07 المتعلق بالولاية بتحديد وتنظيم آلية الحلول، وذلك ضمن الاطار القانوني الذي يضبط عمل الجماعات المحلية.

وقد تم النص على هذه الآلية في القوانين الحالية، فوردت احكام آلية الحلول ضمن المواد من 100 الى 102 بالإضافة إلى المادة 203، أما بالنسبة لقانون الولاية الحالي فقد تم تنظيم هذه الآلية من خلال المادتين 163 و 169 وبذلك يظهر ان المشرع حرص على تأطير آلية الحلول بنصوص قانونية دقيقة، تحدد نطاقها وكيفية تطبيقها داخل كل من البلدية و الولاية.²

وتعد سلطة الحلول في الاصل من اختصاص السلطة المركزية وكمظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، لكنها قد تمارسه استثناء ضمن نظام الوصاية، إذ تقتضي هذه الآلية تدخلاً مباشراً من جانب الجهة الوصية في الأعمال القانونية المتعلقة بالشخصية اللامركزية مما يؤدي إلى المساس بحرية هذه الشخصية، وهو ذاته الأمر الذي ينبغي معه على المشرع التحديد بدقة نطاق عملية الحلول و إحترام شروطه المتعلقة بالإثبات الرسمي لامتناع الهيئة المحلية عن أداء العمل عن طريق توجيه إخطار لأداء العمل المعني، فضلاً عن وجود نص صريح في القانون يقضي بجواز الحلول

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 286

² ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و الرقابة، واقع و الافاق، المرجع السابق، ص 252

وللحلول حالات:

-أولا: آليّة الحلول في المجال الإداري:

هذا النوع من الحلول يقتصر على البلدية فقط دون الولاية، إذ تُجيز المادة 100 من القانون رقم 10/11 المتتم و المتعلق بالبلدية استثناء لجهة الوصاية مُثْلَة في الوالي أن تقوم مقام الهيئة اللامركزية مُثْلَة في جميع بلديات الولاية أو بعضاً منها، قصد القيام بكل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام في حال عدم قيام سلطات البلدية بذلك، خاصة عندما يتعلق الأمر بالتكفل بعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.¹

وإضافة إلى الحالة الأولى، فقد أجازت المادة 101 من القانون رقم 10/11 إمكانية حُلُول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي متى امتنع هذا الأخير عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات بعد إعداره، قصد القيام تلقائياً بالعمل مباشرة وذلك بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار. وهي كلها حالات تدخل ضمن نطاق اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره مُثْلًا للدولة، كما أنّ ذات المواد الحالية وخصوصاً منها المادة 100 قد يَسْرَت من الإجراءات التي ينبغي مراعاتها عند اتخاذ هذا الإجراء نتيجة عدم التص على ضرورة إعدار الهيئة اللامركزية باعتباره شرطاً ضرورياً يُتِيح لهذه الأخيرة فرصة الدفاع عن موقفها قبل القيام بعملية الحُلُول، إضافة إلى أنّ عدم القيام به يؤدي إلى انتزاع حق المبادرة الذي تتمتع به البلدية وذلك قبل تنبيهها على ضرورة مباشرة عملها بنفسها ما يؤدي في النهاية إلى المماس بها-البلدية-من حرية للمبادرة بالعمل الإداري.

¹ بورزق موسى، المرجع السابق، ص 167

-ثانيا: آلية الحُلُول في المجال المالي:

ويتعلق أساسا بحُلُول السُلطة الوصية محل الهيئة المحلية (البلدية والولاية) قصد إدراج التّفقات الإلزامية أو ما يُسمّى بالإدراج التّلقائي أو القيد التّلقائي، وحُلُولها قصد القيام بعمليات توازن الميزانية، وذلك كما يلي:¹

أ-سُلطة الحُلُول في مجال الإدراج التّلقائي:

تُعتبر المالية المحلية المجال الخصب لتطبيق سُلطة الحُلُول خاصة عبر سُلطة القيد التّلقائي، والتي تتمثل في تمتع الجهة الوصية بالحق في أن تُدرج من تلقاء نفسها في ميزانية الهيئات اللامركزية الإعتمادات اللازمة للوفاء بالمصروفات الإلزامية الواقعة على عاتق الهيئات المذكورة في حالة عدم قيامها بإدراج هذه المصروفات.

ونصّت المواد 163 من القانون رقم 07/12 و 103 و 203 من القانون رقم 10/11 المتتم على ذلك، حيث تتمتع السُلطة المركزية بالحق في أن تُدرج تلقائيا في ميزانية البلدية والولاية التّفقات الإجبارية التي يُلقِيها القانون على كاهل الجهات المذكورة، إذا لم يتمّ التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي والبلدي. وبالتالي ففي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية ولم تنص على التّفقات الإجبارية، فإنّ الوالي يُرجعها مُرفقة بملاحظات خلال الخمسة عشر يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يُخضعها لمداولة ثانية للمجلس في أجل 10 أيام، وفي حال عدم نص الثانية على تلك التّفقات بالرغم من التصويت على الميزانية يُعذر المجلس من طرف الوالي، وإذا لم يتمّ اتّخاذ الإجراءات اللازمة خلال أجل الثمانية أيام التالية للإعذار يتمّ الإدراج التّلقائي لهذه التّفقات من طرف الوالي. وذات القول ينطبق في حال رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد الحوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، ليتخذ الوالي قرارا الذي يحل محل الحوالة أو سند التحصيل.

¹ بورزق موسى، المرجع السابق، ص 167.

ب- سلطة الحُلُول في مجال توازن ميزانية البلدية والولاية:

يعتبر تحضير الميزانية من مظاهر التعبير عن استقلالية الجماعات المحلية في التسيير، إذ تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها ولمختلف البرامج التنموية التي تطمح لتحقيقها خلال سنة كاملة بناءً على نسبة الموارد التي تستفيد منها وفق مبدأ توازن الميزانية. غير أنه أحياناً يتم تحضير الميزانية دون أن تكون متوازنة أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز، مما يستدعي معه تدخل السلطة المركزية قصد ضبطها عن طريق آلية الحُلُول، وهو ما وضّحته المادتين 183 و184 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والمواد 168 و169 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.¹

وحتىّ يحلّ الوالي محلّ المجلس الشعبي البلدي لضبط الميزانية البلدية، ينبغي توافر الشروط التالية:

أ- عدم التصويت على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي البلدي ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 سابق ذكرها، وذلك خلال 08 أيام التي تلي تاريخ الإصدار.

ب- ضرورة إصدار الوالي للمجلس الشعبي البلدي بضرورة التصويت على ميزانية متوازنة، كما يمكن له -الوالي- الحُلُول محلّ المجلس الشعبي البلدي في حال ما إذا ترتّب على تنفيذ الميزانية عجز ولم يتمّ اتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية، عن طريق الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو أكثر

أما بالنسبة للوضع في الولاية، فيتخذ وزير الداخلية التدابير اللازمة لضبط ميزانية الولاية متى توفّرت الشروط التالية:

أ- عدم التصويت على مشروع ميزانية الولاية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي.

ب- ضرورة قيام الوالي استثناءً باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليها التي لا تُعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة، وهذا الإجراء يُعد بمثابة إقرار للهيئة التداولية الولائية.

¹ بورزق موسى، المرجع السابق، ص 167.

ج- عدم توصل المجلس الشعبي الولائي خلال الدورة غير العادية للمُصادقة على مشروع الميزانية. كما أنّه يُمكن لكل من الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الحُلُول محل المجلس الشعبي الولائي في ظلّ عدم اتّخاذ المجلس الشعبي الولائي لجميع التدابير اللازمة لامتناع العجز وضمان التّوازن الصّارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، وذلك عن طريق الإذن باتّخاذ التدابير الصّورية واللازمة لامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية¹.

ومتى قامت حالة الحُلُول سواء إداري أو مالي، فإن الجهة الممارسة للرّقابة في حالة الحُلُول تعمل بدلاً من الهيئة اللامركزية المستقلة التي عهد إليها القانون مباشرة نشاط مرفقي لامركزي، وهو الأمر الذي يُفرز معه الإدارة من جانب الجهة الوصية باسم الشّخصية اللامركزية ولحسابها، دون أن ينطوي ذلك على نقل اختصاصات هذه الشّخصية إلى الجهة الوصية².

¹ قلّقول أسماء، المرجع السابق، ص 38_58

² ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و الرقابة، واقع و الافاق، المرجع السابق، ص 257

الفصل الثاني: آفاق جماعات
المحلية في الجزائر ما بين الاستقلالية
و آليات الرقابة

تتجسد الجماعات المحلية في الجزائر في كل من البلدية والولاية، وتمثل البلدية الوحدة القاعدية للإدارة المحلية، وتعنى أساسا بتسيير الشأن المحلي، لذا ينبغي تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية ، بما يكفل تلبية احتياجات السكان في إطار القانون¹.

وتجدر الإشارة إلى أن الجماعات المحلية في الجزائر تشكل حجر الأساس في تنظيم الإدارة المحلية، حيث يعتمد عليها في تجسيد اللامركزية وتقريب الإدارة من المواطن، وقد عمل المشرع الجزائري على منحها مجموعة من الصلاحيات التي تسمح لها بتسيير شؤونها المحلية بقدر من الاستقلال، سواء من الجانب الإداري أو المالي بما يساهم في تحقيق التنمية المحلية².

وتعتبر هذه الإستقلالية عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية الإقليمية، وإن تمّ الإقرار فعلاً بأهميتها للتجسيد الفعلي لهذه الأخيرة، فإنّها تتسم بالجزئية لإشتمالها على الوظيفة الإدارية فقط، وبالنسبة بالنظر إلى أنّ نطاقه ليس بمطلق لممارسة الرقابة على هذه الكيانات من طرف السلطة المركزية في إطار ما يعرف بالوصاية الإدارية والتي تهدف إلى احترام القوانين والتنظيمات³.

و في هذا السياق يبرز التداخل بين متطلبات الاستقلالية من جهة وضرورات الرقابة من جهة أخرى، حيث تسعى الدولة إلى تحقيق التوازن الدقيق بين تمكين الجماعات المحلية من ممارسة إختصاصاتها بحرية، وبين فرص الرقابة تحول دون أي تجاوز أو انحراف في استعمال السلطة.

وعليه فإن دراسة آفاق الجماعات المحلية في الجزائر تستوجب الوقوف على مدى التجسيد الحقيقي للاستقلالية الممنوحة لها في ظل مختلف آليات الرقابة المفروضة عليها، من أجل تقييم دورها في تحقيق التنمية المحلية واستشراف الاصلاحات الممكنة لتعزيز ادائها⁴.

وسيعالج هذا الفصل آفاق الجماعات المحلية في الجزائر عبر دراسة آثار الوصاية على استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر(المبحث الأول) ومن جهة أخرى آفاق الجماعات في ظل موانع الاصلاح في(المبحث الثاني)

¹ المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² ثابتي بوحانة، آفاق استقلالية الجماعات المحلية على ضوء قانونين 11 / 10 / 12 / 07 في ظل موانع الاصلاح، مجلة كلية للدراسات العلمية والأكاديمية، المجلد 06، العدد 01 سنة 2025 صفحة 1912.

³ المرجع نفسه، ص 1912.

⁴ ثابتي بوحانة، آفاق استقلالية الجماعات المحلية على ضوء قانونين 11 / 10 / 12 / 07 في ظل موانع الاصلاح ، المرجع السابق، ص 1912.

المبحث الأول: آثار الوصاية على استقلالية الجماعات المحلية.

يقصد بالاستقلالية الجماعات المحلية أن يكون لممثليها حق إصدار قرارات إدارية نافذة دون أن تخضع لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها حيث يكون لتلك الجماعات دور رئيسي وفعال في إدارة مرافقها، كما تعرف أيضا على أنها قدرة الأشخاص اللامركزية الإقليمية على القيام باختصاصاتها دون أي تدخل أو ضغط أو تأثير من السلطات المركزية، ولا تتحقق هذه الاستقلالية إلا إذا توافرت العناصر الأساسية وهي الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية الإقليمية، وأن يتم تمثيل هذا الشخص المعنوي من طرف المجلس المنتخب، أن يكون هذا المجلس مختص بإدارة شؤون المحلية، كما ينبغي أن يتوفر لدى المجلس موارد مالية وأن يكون حرا بالتصرف فيها، حيث تعتبر هذه الاستقلالية من أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية كأسلوب لتنظيم إداري والتي وان ظهرت بأنها تتعارض مع الوصاية الإدارية الممارسة من طرف الهيئات المركزية، إلا أنها في الحقيقة تعد عنصرا مكمل لها¹.

و قد أعطى المشرع الجزائري لكل من البلدية والولاية جملة من الاختصاصات كلها تنصب في تحقيق التنمية المحلية، ومنحهما في المقابل امتيازات كحرية المبادأة بالعمل الإداري واستقلالية ذمتها المالية، وأخضعها لرقابة في صورة الوصاية الإدارية وحتى إلى رقابة مالية، وهذا ما أعاق الجماعات المحلية في تحقيق أهدافها التنموية بالنظر الى آليات هذه الرقابة².

وعليه سيتم في هذا المبحث تناول تأثير الوصاية على الاستقلال المالي والإداري (المطلب الأول)، أما في (المطلب الثاني) فسيتم تناول انعكاسات الوصاية على التنمية المحلية .

المطلب الأول: تأثير الوصاية على الاستقلال المالي والإداري.

يتجسد استقلال الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري من خلال الاعتراف بوجودها القانوني وتمتعها بإطار وظيفي خاص، كما يتضح هذا الاستقلال في صلاحيتها لاتخاذ القرارات المتعلقة باختصاصاتها بكل حرية، إضافة إلى تمتعها بالاستقلال المالي الذي يمكنها من تسيير شؤونها المحلية بصورة مستقلة³.

¹ بوقرط ربيعة، مدى تأثير الوصاية الإدارية على الاستقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، المجلد 13، العدد 01، سنة 2021 بشلف ص 367.

² كحيل حياة، تأثير الرقابة الوصائية على الاستقلالية الجماعات المحلية ، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد السادس، العدد الثاني، سنة جوان 2021 البليدة ص 674.

³ المرجع نفسه، ص 678.

وتتجسد الاستقلالية الإدارية في حرية اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي وذلك بهدف ممارسة مهامها دون ضغوطات أو توجيهات أو تعليمات إلا في حالة مخالفة للقانون، في حين حيث تتمثل الاستقلالية المالية في مدى قدرة الجماعات الإقليمية على امتلاك الموارد المالية وتمكنها مباشرة مهامها واختصاصاتها¹.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين (الفرع الأول) تأثير الوصاية على الاستقلال المالي للجماعات المحلية، أما (الفرع الثاني) تأثير الوصاية على الاستقلال الإداري لهذه الجماعات.

الفرع الأول: تأثير الوصاية على الاستقلال المالي للجماعات المحلية في الجزائر .

يقصد بالاستقلال المالي للجماعات المحلية أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية في المجال المالي وان تكون نافذة في الحدود المعينة قانونا دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية، أو هي مجموعة الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية².

وقد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ من خلال قانون البلدية لسنة 2011 المتتم، حيث نص أن البلدية تعد جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³ مما يجعلها فاعلا أساسيا في تحقيق التنمية المحلية، كما نصت المادة الثانية منه و اعتبرت أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطنين وتسيير الشؤون العمومية، وفي سبيل تحقيق ذلك ينبغي على البلدية أن تتأكد من توافر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها، كما نصت المادة الخامسة من القانون السالف الذكر على أن تعرض البلدية عن أي إجراء ينتج عنه انخفاض في إيرادتها وذلك بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل، أما بالنسبة للولاية فتتمتع كذلك بالاستقلال في تسيير شؤونها وفق ما نصت عليه المادة الأولى من القانون رقم 07/12 ولها ميزانية خاصة ترصد لتمويل الاعمال والبرامج المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي⁴.

¹ حرير أحمد، المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص حقوق فرع قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب، سنة 19 مارس 1962، ص 79، 80.

² كحيل حياة، نفس المرجع السابق، ص 679.

³ المادة الأولى من القانون رقم 10/11 المتتم.

⁴ المادة الثالثة من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

ومن ثمة، فدراسة مدى تأثير الوصاية على الاستقلال المالي لكل من البلدية والولاية في الجزائر يفرض التعرض الى مظاهر الاستقلال المالي للجماعات المحلية (أولا)، وإلى مدى تأثير المورد المالي المستقل على التجسيد الفعلي لاستقلالية الجماعات في ظل آليات الوصاية الممارسة عليها (ثانيا).

-أولا: مظاهر الاستقلال المالي للجماعات المحلية:

تبرز مظاهر الاستقلال المالي للجماعات المحلية في الجزائر من خلال تمتعها بموارد مالية وكذا صلاحيتها و اختصاصها بوضع الميزانية و ذلك كمايلي:

أ-الموارد المالية للجماعات المحلية في الجزائر:

وتشمل الموارد المحلية ، والموارد الخارجية و الاستثنائية وذلك كمايلي:

1-الموارد المحلية: وسيتم التعرض لتلك المتعلقة بالبلدية والأخرى الخاصة بالولاية:

-الموارد المحلية المتعلقة بالبلدية:و تُغطي أقسام التسيير والتّجهيز والاستثمار، وقد نصت عليها المادة 195 من قانون البلدية الحالي،وقد سمح بالاقتطاع من إيرادات التسيير لتغطية إيرادات قسمي التّجهيز والاستثمار معاً، كما أنّه وضمن الإيرادات المحلية والمتعلقة بإيرادات التسيير، فإنّ الموارد ذات الطبيعة الجبائية تُعد من أهم مقوماتها و التي تُمثّل مجموع الرُسوم التي تستفيد منها البلدية لأتّها موارد مالية نافعة نابعة من مجال إقليمها، إضافة إلى تلك المتعلّقة بالاستغلال المالي،و تشمل:¹

أ- إيرادات وعوائد الأملاك: كالإيرادات الخاصة بحقوق الإيجار وإيرادات بيع المحاصيل الزراعية وحقوق استعمال الأماكن في المعارض والأسواق وعوائد منح الامتيازات وهي إيرادات تتسم بالتجديد.

ب- إيرادات الاستغلال المالي: من بينها عوائد الوزن والقياس وعوائد الرُسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللُحوم أو حفظها ويمكن إضافة الإيرادات التي تُوفّرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية و الحظائر العموميّة.

ج- الإيرادات الجبائية: تُشكّل هذه الموارد الرصيد المالي أو الرأسمال الذي تتحرك بواسطته الجماعة المحلية في مُختلف الميادين والمجالات التي لها ارتباط بالتنمية المحلية، فزيادتها يكثر حجم تدخلها في ميادين التنمية، وبانخفاض هذه الموارد يتقلّص دور الجماعة في أداء وظائفها،

¹ تحرير أحمد، الاستقلالية، مرجع سبق ذكره ص 79-80.

ومن بين هذه الإيرادات ما تستفيد منها البلدية لوحدها و أخرى تشترك فيها مع الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية وغيره من الصناديق. وما يلاحظ أنّها غير كافية حتى للسير العادي للبلدية، ما يجعل من رفع نسبة هذه الأخيرة لهذه الرُسُوم ومُساعدتها على تحصيلها وإعادة تثمين مُمتلكاتها من الأمور الصّّورية حاليًا .ومن بين الموارد الموجهة للبلديات، الرسم العقاري، ورسم التّطهير، رسم الإقامة، أمّا الموارد الموجهة جُزئيًا للبلديات فهي مجموعة من الضّرائب والرُسُوم يُقسّم عائدها بين الدّولة والجماعات المحلية أو بين هذه الجماعات وبعض الصناديق كالصندوق المشترك للجماعات المحلية والصندوق الوطني للسّكن وصندوق حماية الصحة الحيوانية....إلخ. ومن بين هذه الضرائب، الرّسم على النّشاط المهني، الدفع الجزائي والرّسم على الزيوت والشّحوم وتخصيرها الذي يقطع منه 15% منه لصالح الخزينة العُومية و 35 % لصالح البلديات و 50 % لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، قسيمة السيارات والرّسم على القيمة المُضافة، الرّسم على الذبائح، وأخيرًا الضريبة على الأملاك التي يُوزع حاصلها كالتالي: 60 % للدولة، والبلديات 20 %، ونسبة 20% لصالح الصندوق الوطني للسّكن¹.

-الموارد المتعلقة بالولاية: الملاحظ أنّ أحكام قانون الولاية الحالي والمنظمة لماليتها جاءت عامة لم تُحدّد وتُفصّل في إيرادات قسم التّجهيز والاستثمار والتّسيير على غرار ما جاء في قانون البلدية، بل اكتفت بذكر أنّ تغطية نفقات قسم التّجهيز والاستثمار تتم عن طريق اقتطاعها من قسم التّسيير، ليتمّ تحديد نسبتها وفقًا للشّروط المحدّدة في التّنظيم.

و يدخّل ضمن موارد المالية للولاية مجموع الإيرادات الضريبية كمجموع الرُسُوم المباشرة وغير المباشرة و مثل الرّسم العقاري، الرّسم على النّشاط المهني، رسم التّطهير، الرّسم على القيمة المُضافة، رسم الذبح، وغيرها.

2- الإيرادات المالية الاستثنائية للبلدية و الولاية في الجزائر:

من المعلوم أنّ نطاق استقلالية الجماعة المحلية بما في ذلك جانبها المالي يُقاس بمدى تغطية الجماعات المحلية لنفقاتها بوسائلها المالية الذاتية، فبقدر ما تعتمد هذه الجماعة على الموارد الذاتية

¹ تاجي بوحانة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة-الواقع و الآفاق-المرجع السابق، ص92

لها بقدر ما يتسع استقلالها لممارسة صلاحياتها، وبقدر ما تركز على الموارد غير الذاتية للقيام بمهامها بقدر ما يضيق استقلالها¹. ما تجدر الإشارة إليه إلى أن موارد أملاك الجماعات المحلية في الجزائر تتسم بالضعف، إذ أن مداخيلها لا تساعد على تنمية مواردها الذاتية مما يضطرها إلى البحث عن مصادر مالية غير ذاتية و استثنائية من شأن اللجوء إليها تقوية مراقبة الدولة على كل من البلدية والولاية مما يؤدي إلى فقدان استقلاليتها وعدم التجسيد العملي لها، وتتمثل في:

- **الإعانات:** هي كل مساعدة مالية تمنحها الدولة للجماعات الإقليمية بهدف تغطية العجز الحاصل على مستوى ميزانياتها، وقد تم ذكرها في المادة 170 من قانون البلدية والمادتين 151 و154 من قانون الولاية، مع ذكر الاعتبارات التي بموجبها يتم تقديم هذه الإعانات، وهو ما نصت عليه المادة 154 من قانون الولاية، فتقدم هذه الإعانات إلى الولايات بالنظر إلى عدم مساواة مداخيلها وعدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية، وعدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هو محدد في القانون، و بالنظر إلى الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المناسبة والمهام المخولة لها قانوناً استناداً إلى مخطط الولاية.

- **القروض:** هو عقد دين مالي تستدينه الدولة أو إحدى الهيئات العامة من الجمهور سواء "الأفراد الطبيعيين أو المعنويين" أو المصارف أو الدول أو الهيئات الدولية المتخصصة على أساس رد قيمته مع دفع فوائد عنه طيلة فترة العقد من التاريخ المحدد وفقاً لشروط العقد، وقد رخص المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية اللجوء إليها قصد الحصول على التمويل المناسب، من ذلك ما تضمنته المادة 170 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

- **الهبات و الوصايا:** تُعد من الموارد الخارجية للجماعات المحلية وتشترك مع القروض باعتبارها من الأصول العرضية غير المنتظمة وغير المستقرة. وقد يكون مصدرها حكومياً أو شخصاً (طبيعياً أو معنوياً) وطنياً أو أجنبياً، نظمها المشرع الجزائري من خلال مختلف القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية آخرها المادة 170 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية باعتبارها من أحد العناصر المكونة لموارد الميزانية والمالية للبلدية، والمادتان 133 و151 من القانون رقم 07/12 والمنظم للولاية، وما يلاحظ أن المشرع الجزائري قد أخضع الهبات الأجنبية لسُلطة الوصاية في صورة التصريح

¹ ثابتي بوحانة ، المرجع نفسه ص 93

المسبق والمصادقة عليها، وهو ما تضمنته المادتان 57 و 171 من قانون البلدية، والمادتان 55 و 134 من قانون الولاية؛ إذ أنه لا تُنفذ المداورات المتضمنة قبول الهبات والوصايا الأجنبية إلا بموافقة السلطة الوصية عليها المتمثلة عموماً في كل من الوالي والوزير المكلف بالداخلية.

ب- استقلالية البلدية و الولاية في الجزائر بوضع الميزانية:

تعد الميزانية المحلية أداة لتنظيم النشاط المالي بشقيه الإنفاقي والإيرادي، كما تُعد في ذات الوقت من أهم الوسائل المستخدمة من طرف الجماعات المحلية للتأثير في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي و توجيههما نحو خدمة المجتمع. وتعرف الميزانية المحلية بأنها: "عمل مالي تقديري سنوي تُعده الجهة التي أوكل لها القانون أمر الإعداد، و تُصادق عليها سلطة الوصاية بعد اعتماده من طرف المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، كونها تُعبر عن الامتيازات والأولويات المُسطرة من قبلها"¹، وبالتالي فالميزانية المحلية تُشكّل الإطار الذي من خلاله تُمارس الوحدات المحلية نشاطاتها المالية والإدارية، لتحديد معالم الخطة المالية الذاتية المحلية على مستوى السياسة الإيرادية من خلال رسم مختلف توجّهات الموارد المالية الذاتية التي تتركز عليها الجماعات المحلية في تحديدها هامش استقلالها المالي، ثم الموارد المالية الاستثنائية التي تُشكّل دعامة أساسية لتعويض النقص الذي قد يُصيب الموارد الأولى. وقد عرّفت المادة 157 من قانون الولاية الميزانية بأنها جدول تقديرات الإيرادات والتنفقات السنوية الخاصة بالولاية. كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، وهو بذلك يتشابه مع قانون البلدية الذي لم يُوفق إلى حد كبير في التعبير عن مضمونها خاصة في نصه العربي ليضفي عليها صفة العقد بنصه: "...أَنَّهَا عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار..".

وبالإضافة إلى الأدوار المختلفة التي تلعبها الميزانية المحلية إلا أنها في الحقيقة تُعبر عن استقلالية الجماعات الإقليمية في التسيير كونها تقوم بالتقدير لمختلف نفاقاتها.

ويختلف تحضير ميزانية الجماعات المحلية بين الولاية والبلدية من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وتنفيذها. فبالنسبة لميزانية الولاية أناط القانون رقم 07/12 في مادته 160 للوالي مهمة إعداد

¹ كريم لحرش، التدبير المالي للجماعات المحلية بالمغرب، على ضوء القانون رقم 45/08، ط 1، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2010، ص 51.

مشروعها وتولي تنفيذها، مستعينا بإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته الرئاسية كالأمين العام للولاية ومصلحة الميزانية ومدير الإدارة المحلية وغيرها.

أما بالنسبة للبلدية، فإن القانون رقم 10/11 المتتم، الذي ارتأى أن يحد من حرية البلدية من خلال تحويله للأمين العام للبلدية باعتباره عُضْراً مُعَيَّناً مُهمّة إعداد مشروع الميزانية وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي على الرغم من أن القانون رقم 08/90 الملغى قد أناط مُهمّة إعداد ميزانية البلدية إلى هيئة مُنتخبة مُمثّلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبهذا تبدو نية المُشرّع واضحة في تدعيم سلطة وصلاحيات الأمين العام على مُستوى البلدية وجعل ذلك حُطوة أولية لنقل هذه الأخيرة من نطاق اللامركزي إلى نطاق عدم التّركيز.

وبعد إعداد الميزانية، فإنّ مشروعها لا يصحّ ولا يكتسب هذا الطابع إلّا إذا خضعت إلى تصويت المجلس المُنتخب، حيث يدرس المجلسان الشعبيان البلدي والولائي مشروع الميزانية دراسة مُعمّقة ومُفصّلة يُراعى فيها كُل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ويتمّ التّصويت عليها على أساس التّوازن حيث يكون توازن قسم التّسيير ذو طابع إجمالي، بينما يكون توازن قسم التّجهيز والاستثمار على أساس التّوازن الباب والباب الفرعي وبالبرامج. والميزانية لا تكون قابلة للتّنفيد إلّا بعد مُصادقة الوالي عليها بالنسبة للبلدية، و وزير الداخلية بالنسبة للولاية.

—ثانيا: مدى تأثير المورد المالي المستقل على التجسيد الفعلي لاستقلالية الجماعات في ظل آليات الوصاية الممارسة عليها.¹

سبق القول أن تحقيق الاستقلال المالي للجماعات المحلية يظل مرتبطا بمدى قدرته على تنمية مواردها الذاتية وتقليص تبعيتها للسلطة المركزية بما يضمن لها أداء مهامها بكفاءة وتحقيق التنمية المحلية. والجدير بالذكر أن المؤسسات العامة التي تنشئها كل من البلدية والولاية ضمن اختصاصاتهما تتمتع بذمة المالية المستقلة عن ذمة كل من البلدية والولاية، لأن مظاهر الاستقلال المالي تكمن في وجود ذمة مالية مستقلة تتمتع بصلاحيّة التصرف في ميزانيتها من حيث التحضير،

¹كريم لحرش، التدبير مرجع سبق ذكره، ص52.

التصويت، والموارد التي تكون مصدرا لهذه الميزانية على الرغم من أن هذا الاستقلال المالي يخضع لاعتبارات الإشراف أو الوصاية الإدارية¹.

غير أنّ ما يلاحظ أن واقع كل من البلدية والولاية يثبت غير ذلك، فبداية تدخل السلطة المركزية في مالية هذه الجماعات إمّا عن طريق تحديد الموارد المحلية و نسبها، أو في حالة تقديمها لإعاناتها نتيجة عجز ميزانياتها، الأمر الذي يجعل من مالية الجماعات المحلية عامة و البلديات خاصة في تبعية مُطلقة لها، ممّا يضيق من استقلاليتها، وهو ما انعكس سلبيًا على مردود التنمية المحلية، وينبغي معه القول بضرورة النهوض بمالية هذه الجماعات. غير أنّه وقبل ذلك ينبغي التدقيق في ميزانية الجماعات لدراساتها وتحليلها لمعرفة أسباب عجزها ومدى تأثيرها على استقلالية كل من البلدية والولاية الجزائرتين ؟

وبالتالي، الملاحظ عند دراسة القراءة الأولى لميزانية الجماعات المحلية و بخاصة ميزانية البلديات، يظهر أنّ النفقات المسجلة تفوق الإيرادات الحقيقية للميزانية ، الأمر الذي يجعل من مبدأ توازنها مبدأً مُحتلاً عند وضعها وإعدادها، إذ عادة ما تُوجه مُعظم هذه الإيرادات إلى تغطية قسم التسيير بما في ذلك أجور المستخدمين الدائمين والمؤقتين ،بينما يبقى قسم التجهيز والاستثمار ضعيفًا من حيث إيراداته ،وهذا ما يطرح دائمًا مشكلة عدم التناسب بين الصلاحيات الممنوحة لها قانونًا والموارد المالية المتوفرة، ممّا يترتب عليه عجزًا في الميزانية، ولعل أسباب ذلك يمكن اجمالها فيمايلي:

1- ضعف إيرادات الجماعات المحلية:على الرغم من تعدد وتنوع مداخل كل من البلدية والولاية الا انها تخضع لمجموعة من الضوابط القانونية والتنظيمية مما يجعل من الجماعات المحلية رهينة لارادة السلطة المركزية وهو ما يُعد أحد أهم أسباب ضعف المداخل وعجز ميزانياتها والذي من مظاهره مركزية تحديد وتقدير الإيرادات الجبائية، عدم التزام دافعي الضرائب بدفعها بشكل منتظم، ضعف إيرادات الاستغلال وإيرادات الممتلكات.

2- ضعف التأطير البشري في مجال التسيير.

وبالتالي، فحالة العجز الذي تتسم به ميزانيات بعض الجماعات المحلية في الجزائر أصبح حقيقة واقعية ما دفعها لطلب إعانات التوازن من السلطة المركزية، و هذا ما يبرر تدخلها في الحياة

¹ سبع نادية، عبد ربه رانيا، أثر الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية مذكرة ماستر جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2021/2022، ص 32، 33.

المحلية للجماعة المحلية، وهذا يؤثر على استقلالية هذه الجماعات من مُنطلق أنّ من "يُمَوِّل يقود"¹. وعليه فالقضاء على هذه الوضع يتطلب العمل على إيجاد مصادر مالية مُتعددة ومُتنوعة ومرنة من شأنها أن تتلاءم مع الصلاحيات البلدية والولاية لتتماشى في ذات الوقت مع مجموع التّطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعرفها الدولة. وفي هذا الاطار حاول المشرّع الجزائري في ظل المادة 04/ف02 من قانون البلدية التّخفيف من حدّة هذه المشكلة عن طريق ربط تحويل اختصاصات من الدولة إلى البلدية بتحويل الموارد المالية التي تُخصّصها الدولة لهذه الاختصاصات للبلدية، إضافة لبعض الحلول الأخرى والمنظمة في ظل القانونين 10/11 و 07/12 (كتنظيمهما لآلية التعاون المشترك ما بين البلديات ونصهما على اتفاقيات التوأمة) التي اتّسمت بأنّها مُؤقتة تنصب على امتصاص العجز المالي لهذه الجماعات دون التفكير الجدّي في خلق نظام مالي محلي تُكوّن فيه موارد البلديات والولايات مُستقلة عن السّلطة المركزية، وفي نفس الوقت فتطبيقها عادة ما يصطدم بعراقيل عدّة أهمّها إخضاعها للرقابة في معنى المصادقة الجُوبية مُثلة في الوالي و وزير الداخلية².

الفرع الثاني: تأثير الوصاية على الاستقلال الإداري.

ان فكرة الاستقلالية في القانون الإداري تتضمن وجود قواعد خاصة بالنشاط الإداري ففي معظم الدول توجد في الواقع مؤسسات وقواعد خاصة بالنشاط الدولي الا ان هذه القواعد والمؤسسات تشكل استثناءات او مخالفات للقانون المشترك المطبق مبدئيا في الدولة³.

يفترض النشاط الإداري أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة وفق النظام الرقابي المعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة حيث ينتج للجماعات المحلية ذلك من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية وهذا ما أكدته المادة 01 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 04 / 04 / 1990 المتعلق بقانون البلدية الملغى بالقانون رقم 11-10 .

ونتيجة للاستقلال الإداري فإن الأجهزة الإدارية المحلية تتمتع بكل سلطاتها لممارسة نشاطها ، ولهذه الاستقلالية عدة مزايا أهمّها أنها تجنب الروتين والبطء في إصدار القرارات المتعلقة بالشؤون

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

² - المادتان 55 و 57 من القانونين 10/11 و 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي.

³ احمد محيو، المؤسسات الإدارية، سلسلة في العلوم القانونية والإدارية، أستاذ في جامعة الجزائر، الطبعة الرابعة، سنة 1986 ، ص 23

المحلية وتحقيق استجابة سريعة لمعالجة الأوضاع والحوادث الطارئة¹. اشتراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية عن طريق الانتخاب الهيئات المحلية مما يساعد على تكريس الديمقراطية وتدريب المواطنين على ممارسة حق الانتخاب واختيار أفضل العناصر التي تصلح للإدارة المرافق العامة، فضلا عن تخفيف العبء عن الإدارة المركزية بناء على نقل وتحويل الكثير من المهام إلى الهيئات المحلية لتتفرغ هي للقضايا ذات البعد الوطني، وتلبية حاجيات ومتطلبات المواطنين وتسيير الشؤون المحلية خلافا للإدارة المركزية².

كما أن الاستقلالية الإدارية تقتضي استقلال أعضاء الهيئة المحلية والذي يقتضي انتماء الهيئة للوسط المحلي. كما يجب أن ان يكون للأفراد هذا الإقليم حق اختيار ممثلهم في الهيئة التي تتولى إدارة شؤونهم وذلك عن طريق الانتخاب، والذي يمثل عنصرا أساسيا لتشكيل الهيئات المحلية في المجالس المحلية المنتخبة تضم مجموعة من المنتخبين الذين تم اختيارهم من قبل المجتمع المحلي وذلك عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة العهدة الانتخابية³.

حيث تكون هذه الاستقلالية متمثلة في حرية إتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي وذلك بهدف ممارسة مهامها دون ضغوطات أو توجيهات إلا في حالة مخالفة للقانون، كما أن موظفي الجماعات المحلية يعتبرون مستقلون عن موظفون الإدارة المركزية وأن خضوعهم يتعلق بنظامهم الوظيفي المتمثل في التعيين⁴.

وبالتالي، فلاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر مظاهر (أولا)، وحدود تلك المبادرة في ظل آليات الوصاية (ثانيا).

-أولا: مظاهر الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر.

تطبيقات ممارسة الجماعات المحلية في الجزائر لحقها في المبادرة كثيرة ومتعددة، سيتم التعرض إلى ممارسة حقها في توظيف المستخدمين، وإبرام العقود والقيام بالتصرفات القانونية كمظهرين لاستقلاليتها وذلك كما يلي:

¹ سبع نادية، ربه رانيا، المرجع السابق، ص 678.

² المرجع نفسه، ص 34

³ كحيل حياة، المرجع السابق، ص 679.

⁴ حرير أحمد، المرجع السابق، ص 79.

أ- ممارسة الجماعات الإقليمية في الجزائر لحقها في التوظيف:

تكريسًا لحرية التسيير الإداري التي تتمتع بها الجماعات المحلية، فقد منح لها الحق في اختيار موظفيها ومستخدميها من غير الأعضاء المنتخبين، وكذا حريتها في إنشاء وخلق الوظائف من دون إخضاعها لشروط مسبقة موضوعة من طرف السلطات المركزية.

ولكون أن الصلاحيات المسندة للجماعات المحلية تمتاز بالخصوصية لارتباطها بيوميات المواطن المحلي، فقد ذهب البعض إلى أن استقلالية تلك الجماعات تفرض مبدأ الخصوصية في الوظيفة المحلية تماشياً مع المهام المسندة إليها¹.

وقد أنيطت عملية التوظيف على المستوى المحلي في الجزائر لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لمستخدمي البلدية والوالي بالنسبة للولاية، وهذا ما وضّحته المادة 60 من القانون رقم 08/90 المتّم والمُلغى في فقرتها السابعة²، رغم أن القانون الحالي للبلدية - القانون رقم 10/11 المتّم - سكت عن تنظيم هذه النقطة عند حديثه عن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإن نص في موضع آخر في المادة 78 أن هذا الأخير يُمثّل البلدية في الحياة الإدارية، وهو ما يفيد ببقاء هذا الحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالتّظر إلى أن صلاحية التوظيف تدخل ضمن تلك الشؤون الإدارية، وذلك رغم صُدور القانون الأساسي خاص بموظفي الإدارة الإقليمية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 334/11 والمؤرخ في 20 سبتمبر 2011³، الذي بدوره سكت و لم يوضح الجهة المخوّلة لها سلطة التوظيف على مستوى البلدية مُستخدماً في ذلك عبارة "السلطة المخوّلة لها صلاحية التعيين"، على أن المشرّع قد اعتمد في إصداره لهذا المرسوم أثناء ذكره لمجموع النصوص التي استند عليها على المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المتعلّق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي وأعوان الإدارات المركزية، الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية

¹Nadine DANTONEL-COR, Le droit des collectivités territoriales, 3^{ème}

éd, Bréal, Paris, 2007, pp234, 235 .

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

³ المرسوم التنفيذي رقم 334/11، المؤرخ في 22 شوال عام 1432، الموافق لـ 20 فيفري 2011، يتضمن القانون الأساسي لموظفي الجماعات الإقليمية، ج ر ج ج ، العدد، 53، بتاريخ 28 سبتمبر 2011، ص 03.

ذات الطابع الإداري¹ التي أناطت سلطة التوظيف لرئيس المجلس الشعبي البلدي. كما أن بقاء العمل بذات المرسوم سد النقص الولاية الحالي الذي لم يُنظم هذه النقطة بأن خول سلطة التوظيف للوالي بالنسبة لمستخدمي الولاية بنصها: "يُخول سلطة تعيين الموظفين والأعوان العموميين وتسييرهم إلى من يلي إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك:.....الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.

-رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية".

وتجدر الإشارة الى ان موظفي البلدية والولاية عبارة عن موظفون عموميون كموظفي الدولة، بحيث لا تعرف الإدارة المحلية في الجزائر نظامًا للوظيفة العامة المحلية-حتى وإن كان عمال البلدية يتمتعون بقانون أساسي خاص بهم-،وهو ما نصت عليه المادة الثانية من الأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العامة عند حديثه عن مجال تطبيقه، بأن أقرت مبدأ إدماج موظفي الجماعات الإقليمية في النظام العام للوظيفة العامة² وما يترتب على ذلك من تمتع موظفي هذه الجماعات بنفس حقوق و واجبات أعوان الدولة في الإدارات المركزية واللامركزية، وحتى في جميع امتيازاتهم كالعلاوات والعطل والترقية والتكوين.و عليه فحق التوظيف يرتبط بعنصر آخر يتمثل في المورد المالي المستقل والمتوفر و يؤثر كلاهما في الآخر، إذ ترتبط قدرة التوظيف لدى البلدية والولاية بمواردها المالية مما يتطلب تمتعها بموارد مالية كافية تمكنها من ممارسة هذا الحق.وفي ذات الوقت فإن التحكم في العنصر البشري يؤدي بالضرورة إلى التحكم في تسيير ميزانية هذه الجماعات،فحجم تكاليفها يفرض على تلك الجماعات التوظيف العقلاني والرشد للعنصر البشري.

-ب:قيام الجماعات الإقليمية بالتصرفات القانونية وإبرام الصفقات العمومية.

من مظاهر ممارسة الجماعات المحلية لاستقلاليتها صلاحيتها وقدرتها على القيام بتصرفات القانونية تهم شؤونها من ذلك تسييرها لأموالها من خلال الأساليب الموضحة قانونا وأهليتها

¹ المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990، المؤرخ في 02 رمضان 1410، الموافق لـ 18 جويلية 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي وأعوان الإدارات المركزية،الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج، ر، ج، ج، العدد 13، بتاريخ 28 مارس 1990، ص 444 .

² اذ نصت المادة 02 من الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427، الموافق لـ 15 يوليو 2006، المتعلق بالوظيفة العامة، ج ر ج ج، العدد 46، بتاريخ 16 يوليو 2006، ص 04 على أنه: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

لإبرام الصفقات العمومية والمناقصات، باعتبارها جماعات تتمتع بالشخصية القانونية وفق ما وضّحته المادتين 189 من قانون البلدية، والمادة 135 من القانون المنظم للولاية، وفي ذات الاطار نصت **المادة التاسعة** من القانون رقم 12/23 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية¹ عند تعرضها لنطاق تطبيق أحكامه التي لا تسري إلا على الصفقات محل نفقات بعض الهيئات العمومية من بينها الولايات والبلديات، وتتم بموجب مبادرة منها دون الرجوع إلى السلطة الوصية التي يبقى لها لاحقاً سوى التصديق عليها دون تعديلها لتشمل هذه الصفقات إحدى العمليات التالية: إنجاز الأشغال، اقتناء اللوازم، وتقديم الخدمات..، من هذا المنطلق يمكن البلدية والولاية في الجزائر في ظل ممارستها للمهام المسندة إليها قانوناً في حالة ما إذا رأت تخصيص صفقة لمعامل متعاقد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة، اتخاذ ذلك عن طريق إجراء التراضي سواء كان بسيطاً أو بعد الاستشارة وفق ما حدّدته النصوص، ويمكن لها أيضاً المبادرة عن طريق إبرام الصفقة العمومية عن طريق مناقصة وطنية أو دولية للحصول على عدة عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يُقدّم أفضل عرض وتتم حسب الأشكال التالية: المناقصة المفتوحة والمناقصة المحدودة والاستشارة الانتقائية والمزايدة والمساوقة.

ويتم ممارسة هذا الحق وفق المادة 82 من قانون البلدية 10/11 المتمم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية باعتباره ممثلاً لها تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي، كما يقوم الموظف - بالنسبة للولاية - بإبرام عقود بمساعدة ثلاثة أعضاء منتخبين من تشكيلات سياسية مختلفة يتم تعيينهم من طرف المجلس الشعبي الولائي وبحضور المحاسب أو ممثله بصفة استشارية. ويترتب على ممارسة الجماعات المحلية لحقها في إبرام العقود والصفقات تمتعها بامتيازات السلطة العامة، من إشراف وتوجيه لأشغال العقد دون الإضرار بمصالح الطرف المتعاقد، كما لها الحق بأمر المفاوض بتنفيذ الأشغال ليكتسي هذا الأمر الطابع الإلزامي. وتتجلى مظاهر تمتع الجماعات الإقليمية بتلك الامتيازات من خلال الإجراءات المتبعة لإعلان المناقصة ونشرها أو حقها في فسخ العقد إذا ما تبين عجز المفاوض في تنفيذه بعد إعداره. وبالتالي فإن الجماعات المحلية في الجزائر تتمتع بكافة الحقوق وتترتب عليها كامل الالتزامات المقررة في الأحكام القانونية المنظمة للصفقات العمومية

¹ القانون رقم 12/23، المؤرخ في 18 محرم 1445، الموافق ل05 أوت 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج ر ج ح

العدد 51، بتاريخ 6 أوت 2023، ص 5

بنفس الشكليات والكيفيات التي تتمتع بها الدولة وهذا ما يؤكد استقلالية هذه الجماعات في اتخاذها لقراراتها عن كيان الدولة.

-ثانيا: حدود مبادرة الجماعات المحلية بالعمل الإداري في ظل آليات الوصاية.

الأصل يقضي بالاعتراف للجماعة المحلية بحرية المبادأة و المبادرة بالعمل الإداري وهو ما يُجسد استقلاليته التي تتصف بأنها نسبية النطاق لممارسة الرقابة عليها، وهو فعلا ما كرسه المشرع الجزائري في قوانين البلدية والولاية، فضلاً عن تسجيل وجود بعضا من العراقيل والصعوبات من شأنها أن تحيد عن الممارسة السليمة لها.

فمن ناحية الرقابة، نجد أن المشرع الجزائري أخضع البلدية والولاية لآليات الوصاية الإدارية كما سبق البيان في الفصل الأول من هذه المذكرة في كل القوانين المنظمة لهما سواء في فترة الحزب الواحد أو الأخرى الصادرة في ظل التعددية السياسية وحتى الحالية القانونان (10/11 المتتم و 07/12) التي احتفظت بمختلف آليات ومظاهر الوصاية الإدارية المستوحاة من النموذج الفرنسي القديم التي قد تصل إلى حد حلول سلطة الوصاية محل الجماعة الإقليمية، وهذا ما يُشكّل بذاته حداً من حدود ممارسة البلدية والولاية لسلطتهما في المبادرة بالعمل الإداري. انطلاقاً من ذلك فحتى وإن تنوعت تطبيقات هذه الرقابة على تلك الجماعات فسيتم التركيز على تأثير آلياتها الممارسة على أجهزتها وعلى أعمالها لاتصالها بصورة مباشرة بالعمل الإداري المحلي، مع الإشارة الى أنّ نطاقها يتسع في الواقع العملي¹، وهو ما سيتم توضيحه فيمايلي:

-تأثير الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية كأجهزة على الاستقلال الإداري:

بالنظر إلى المواد رقم 46 من القانون رقم 10/11 المتتم المتعلق بالبلدية و 48 من القانون رقم 07/12 المنظم للولاية، فإنّهما وعلى غرار المادتين 34 و 44 من القانونين رقم 08/90 ورقم 09/90 المتتمين والملغيين، وخلافاً للقوانين المنظمة للإدارة المحلية الجزائرية في ظلّ الحزب الواحد قد حدّدتا حالات الحل على سبيل الحصر، إذ لا تملك السلطة الوصية الخروج عن تلك الحالات عند اتخاذها لإجراء الحل عن طريق إضافة صور جديدة لها غير المنصوص عليها قانوناً،

¹ تاجي بوحانة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، المرجع السابق، ص 101

وهذا ما يُعد من ضمانات الاستقلال المحلي للبلدية والولاية في الجزائر وحماية لحقها في المبادرة أثناء التعددية السياسية كمكسب من مكتسباتها.

ويعد إجراء الحل بآته مركزي بحث يتم وفقاً للمادة 47 من القانونين رقمي 10/11 المتتم و 07/12 المنظمين للبلدية والولاية على التوالي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، وبذلك يكون المشرع قد أحسن عند تحديده لوسيلة الحل. وحتى بتقريره لحالاته على سبيل الحصر أراد حماية استقلالية البلدية والولاية وحققهما في المبادرة بالعمل الإداري، إلا أنه وباستعماله لصيغة العموم عند إقراره لبعض تلك الحالات (كإلغاء انتخاب جميع الأعضاء وحالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي البلدي) يكون قد فتح المجال واسعاً للسلطة المركزية للجوء إلى آلية الحل متى ارتأت ذلك. وبالنظر إلى الجهة التي تخلف المجلس عند حله والممثل في المتصرف الإداري ومساعديه، والمندوبية الولائية كجهات تستخلف هيئات التداول بعد حلها تناط بها تسيير الشؤون المحلية في هذه الفترة، مما يهدد استقلالهما المحلي ويحد من حريتهما في القيام بالعمل المحلي، إضافة على مساسها بمبدأ التمثيل الشعبي¹.

-تأثير النظام القانوني للرقابة الممارسة على الأعمال على الاستقلال الإداري: هذه الرقابة كما سبق البيان قد تتخذ هذه الرقابة صور التصديق والإلغاء والحل.

فالتصديق آلية تُهيمن بها الجهة الوصية على سلطة القرار بالنظر إلى مواضيع المداولات المستثناة والخاضعة لهذه الآلية التي تُعد من أهم صلاحيات المجالس الشعبية المنتخبة الولائية والبلدية، والتي من شأنها تمكينها من تنفيذ سياستها، وتظهر نية المشرع الجزائري في التضييق من حرية البلدية والولاية في المبادرة بالعمل الإداري عند اعتماده هذه الآلية من خلال:

-التوسيع من نطاق المداولات الخاضعة لمصادقة السلطة الوصية.

-أن مختلف مداولات المجالس الشعبية البلدية والولائية الخاضعة للتصديق ترتبط مواضيعها بالشؤون المالية، الأمر الذي يجعل من آلية التصديق عملية جد خطيرة من شأنها التأثير على استقلال الجماعات المحلية، بالنظر إلى أن ممارسة الرقابة على الشؤون المالية من شأنها أن تمتد

¹ تابت بوحانة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، المرجع السابق، ص 245

لتشمل مجموع الأنشطة والأعمال التي تقوم بها تلك الجماعة، وخاصة أن تنفيذها يبقى موقوفًا على التصديق عليها.

- من مظاهر التضييق من حرية البلدية والولاية بالمبادرة بالعمل الإداري في القوانين الحالية تمديد المدة المتعلقة بالنفاذ القانوني للمداوولات غير القابلة للتصديق من طرف السلطة الوصية، لتصبح واحد وعشرون يومًا بعدما حدّدتها المادتين 41 من القانون رقم 08/90 و 49 من القانون رقم 09/90 الملغين بخمسة عشرة يومًا فقط، وهذا من شأنه تعطيل السير العادي واليومي لشؤون البلدية والولاية.

أما آلية الإلغاء الذي يعني إيقاف تنفيذ التصرّفات الصادرة من طرف المجالس التداولية مُثْلَة في المجلس الشعبي البلدي والولائي التي تتخذ شكل مُداوولات، فإن القوانين الحالية المنظمة للبلدية والولاية في الجزائر على غرار القوانين السابقة لها قد نظّمت هذه الآلية من خلال المداوولات الملغاة بقوة القانون والأخرى القابلة للإلغاء¹، وباستقراء النظام القانوني لهذه الآلية تتضح نية المشرع في التضييق من حرية الجماعات المحلية في المبادرة بالعمل الإداري خصوصًا منها البلدية كون أن قانون الولاية تضمن ضمانات هامة كإعطاء القضاء سلطة تقرير بطلان المداولة، وذلك كما يلي:

- عدم نجاح المشرع في تحديد نطاق مواضيع المداوولات الملغاة، إذ أن كل المداوولات الماسة برُموز الدولة وشعاراتها، وغير المحرّرة باللغة العربية من شأنها أن تدخل في نطاق تلك المتخذة خرقًا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، وذلك إذا تمّ الأخذ بعين الاعتبار ما تمّ النص عليه في المادة الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي اعتبرت اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، وما تضمنته المادة 06 منه عند حديثها عن رُموز الدولة.

- القانون رقم 10/11 المتتم ومن خلال تنظيمه لآلية الإلغاء، قد تغاضى النص عن بعض من الضمانات التي ينبغي مراعاتها عند اتخاذ هذا الإجراء بأن، فقد منح سلطة مُعَاينة تلك المداولة

¹ فتعد مداوولات ملغاة بحكم القانون التي تتخذ خرقًا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، المداوولات التي تمس برُموز الدولة وشعاراتها، المداوولات غير المحرّرة باللغة العربية، ويضاف إليها بالنسبة للولاية المداوولات التي تتناول موضوعًا لا يدخل ضمن اختصاصاته والمداوولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس. أما المداوولات القابلة للإلغاء فتتحقق في حالة ما إذا وُجد رئيس المجلس الشعبي (البلدي والولائي) أو أي أحد من أعضائه في وضع تتعارض فيه مصالحه مع مصالح البلدية أو الولاية، سواء كان ذلك باسمه الشخصي أو باسم أزواجهم أو أصولهم أو فُروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء لخصّور المداولة.

للولائي الذي يُثبت بُطلانها بمُوجب قرار خالٍ من التعليل، فضلاً عن عدم تناوله لضمانة إمكانية لجوء كُل من له مصلحة إلى القضاء قصد المطالبة بإلغائها¹.

أما بالنسبة لآلية الحلول فالمشرع نص عليه في قانون البلدية من المواد 100 إلى 102 فضلاً على المادة 203 منه، ومن خلال المواد 163 و169 من قانون الولاية الحالي، إذ حاول تنظيم هذه الآلية من خلال المجالين الإداري والمالي كما سلف البيان، أين تعمل الجهة الممارسة للرقابة بدلاً من الهيئة اللامركزية المستقلة (البلدية والولاية) التي عهد إليها القانون مباشرة نشاط مرفقي لامركزي، وهو الأمر الذي يُفرز معه الإدارة من جانب الجهة الوصية باسم الشخصية اللامركزية ولحسابها، ذُون أن ينطوي ذلك على نقل اختصاصات هذه الشخصية إلى الجهة الوصية، ولعلّ المشرع وبتقريره لهذه الآلية أراد الحد من مبادرة البلدية والولاية بالعمل المحلي كون أنّ المجال الأصلي لتطبيقها هو السلطة الرئاسية بدلاً من الوصاية الإدارية².

واستكمالاً لما سبق سيتم تناول انعكاسات الوصاية على التنمية المحلية (المطلب الثاني)

المطلب الثاني: انعكاسات الوصاية على التنمية المحلية.

تعتبر التنمية المحلية أسلوب ونظام يشترك فيه عدة أطراف ممثلة في الهيئات المحلية أو الوطنية والمجتمع المدني من أجل نقل أوضاع سائدة في مختلف الميادين، وهناك من عرفها على أنها كل العمليات التي يمكن بها توحيد جهود مواطنين و الحكومة وذلك لتحسين أحوال الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية، وتجدر الإشارة الى أن للوصاية على التنمية المحلية عدة انعكاسات أهمها أنها أكبر عائق لصناعة القرار المحلي بكل حرية واستقلالية، كما تتنافى ومقومات النظام الحكم الراشد كون أن أحد أطرافه ينقصه أهلية لصناعة القرار، فضلاً على أن نظام الوصاية يزيد من تبعات البيروقراطية وإجراءاتها وبالتالي غير مشجع للاستثمار المحلي³. مما يقتل الابتكار

¹ تابت بوحانة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، المرجع السابق، ص249

² عبد العزيز الحبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق و الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد، 50، الرباط، 2003، ص27.

³ كدروسي محي الدين عادل، انزارن عادل، استقلالية الجماعات المحلية وتأثيرها على حكومة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الحقوق الإنسان والحرريات العامة، الجزائر، المجلد 09، العدد 01، سنة 2024، ص176.

والبحث عن تنويع التمويل المحلي وتحصره في الاعتمادات المقدمة من قبل الدولة شأنها شأن هيئات عدم التركيز¹.

وعليه، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين (الأول) مخصص لتأثير الوصاية على فعالية التنمية المحلية أما (الفرع الثاني) يتحدث عن دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية.

الفرع الأول : تأثير الوصاية على فعالية التنمية المحلية.

ما يلاحظ أن آليات الوصاية تؤثر على استقلالية الجماعات المحلية وخاصة على الأعضاء المنتخبين، كون أن سلطة الوصية يمكن أن تتحجج بالأوضاع الاستثنائية والمساس بالنظام العام حتى تجمد عمل المجالس الشعبية المحلية.

فرغم أن الهدف من إنشاء الجماعات المحلية يتمثل في تحقيق التنمية المحلية على المستوى المحلي والدفع بها إلى الأمام عبر منحها بعض الاختصاصات التي تتمتع بها السلطات المركزية، إلا أن هذه الاستقلالية تبقى مقيدة برقابة السلطة الوصية، فالمجالس المحلية وإن كانت هيئات منتخبة تقوم بالوظيفة التنفيذية على المستوى المحلي وتنفذ مداولاتها بكل حرية في القضايا المتعلقة بالتنمية المحلية، إلا أنها ليست الفاعل الوحيد في تسيير اللامركزية فقراراتها تبقى مرتبطة بالأجهزة المركزية، وبالتالي فإن عرقلة التنمية المحلية والمساس بالاستقلالية والجماعات المحلية وارد في أي وقت².

الفرع الثاني: دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية.

تلعب الجماعات المحلية دور أساسي في تحقيق التنمية المستدامة بحيث تحفز التنمية المحلية من خلال مواردها المادية والبشرية حيث يتم تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية³.

فنجاح العملية التنموية يحتاج إلى الحركة والفاعلية التي تتمثل في نظام للإدارة المحلية والتي أصبحت ضرورة من ضروريات التنظيم الإداري بالدولة، حيث تقوم هذه الوحدات (الولاية والبلدية) بمهام التخطيط والتوجيه والرقابة من خلال الصلاحيات الممنوحة لها من طرف الدولة، وقد تتدخل الجماعات المحلية بعدة مجالات من بينها:

¹ بورحلة رحيمة، تأثير الوصايا الادارية على عمل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، 2022/2021، ص 67

² بورحلة رحيمة، المرجع السابق، ص 67

³ بواقي عبد الله، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، مذكرة ماستر، تخصص الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المركز الصالحى أحمد، النعامة، سنة 2024/2023 ص 54.

-المجال الاقتصادي: تتدخل الجماعات المحلية في المجال الاقتصادي وذلك من خلال الأنشطة الاقتصادية عن طريق إنشاء مشروعات استثمارية تخص رأسمالها على شكل إستثمارات، كما تشجع الجماعات المحلية كل مبادرة تتعلق بتحسيس تنمية صناعية وتطوير صناعة التقليدية.

-المجال الاجتماعي: تقوم الجماعات المحلية في مجال التنمية الاجتماعية بما يلي:

تتكفل الجماعات المحلية بشؤون الرعاية الصحية كما لها كذلك تحقيق كل مشروع الذي من شأنه العمل على التنمية، وتعمل على ترقية مجال السكن وذلك من خلال إنشاء تعاونيات عقارية وتساعد على ترقية برامج السكن أو المشاركة فيه.

أما في مجال التنمية المحلية: فلها حمایه الممتلكات العامة من كافة أشكال واشتراك المجتمع المدني في المحافظة على البيئة عن طريق حملات النوعية والأعمال التطوعية والتي تقوم بها البلدية، دراسة كل المواضيع المتعلقة بتهيئة الإقليم والتنمية.

كما يتضح دور الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية من خلال الإشتراكية البلدية فيمكن للمجالس البلدية لبلديتين أو أكثر تقرر الاشتراك في إطار المؤسسة عمومية مشتركة، بين البلديات وهو ما يعرف بالتعاون بين البلديات لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات وتتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما يمكن أن تقوم الولاية بإنشاء مؤسسات ولأئمة مشتركة بإدارة الممتلكات أو التجهيزات التي يكون تسييرها ضروريا على مستوى التقني والقانوني¹.

وتساهم المجالس المحلية في تجسيد التنمية على مستوى القاعدية من خلال ممارسة اختصاصاتها القانونية التي خولها لها المشرع وذلك في النقاط التالية:

-دور المجلس الشعبي البلدي في التنمية المحلية:

يعد الإطار الأساسي للتعبير الديمقراطي على المستوى المحلي، إذ يتيح للمواطنين المشاركة في تسيير الشؤون العامة، وهذا بنص المادة 10 من قانون البلدية رقم 11-10 المتتم، كما أن للمجلس الشعبي البلدي اختصاصات على مستوى إقليم البلدية وفقا للمادة 03 من ذات القانون، ويتمتع هذا المجلس بصلاحيات واسعة تمكنه من التدخل في مختلف المجالات الحياة المحلية، حيث تمارس البلدية مهامها في إطار القانون، وتساهم إلى جانب الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلا عن الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه.

¹ حميدة محجوبي، معوقات التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، آلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاضي مبراح، ورقلة، سنة

-دور المجلس الشعبي الولائي في التنمية المحلية :

يشكل المجلس الشعبي الولائي آلية أساسية لتحقيق التنمية المحلية، باعتباره هيئة تعتمد على اللامركزية في التسيير والتنظيم. ويجسد هذا المجلس مبدأ الديمقراطية المحلية من خلال طبيعته الانتخابية، كما يتمتع باختصاصات متنوعة تشمل عدة مجالات حيوية، وذلك طبقاً لأحكام المادة 33 من قانون الولاية رقم 12-07، ومن بينها التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، والاقتصاد والمالية، إضافة إلى الصحة وحماية البيئة. كما تمتد صلاحياته إلى مجالات أخرى، مثل تهيئة الإقليم، والنقل، والتعمير، والسكن، والفلاحة، والسياحة، والشؤون الاجتماعية والثقافية، إلى جانب دعم الاستثمار والتشغيل، وهو ما يجعله فاعلاً أساسياً في دفع عجلة التنمية المحلية.¹

واستكمالاً لما سبق سيتم تناول آفاق الجماعات المحلية في الجزائر في ظل موانع الإصلاح وهذا في المبحث الثاني

المبحث الثاني: آفاق الجماعات المحلية في الجزائر في ظل موانع الإصلاح.

تعد الجماعات المحلية في الجزائر من أقرب الكيانات للمواطن التي تقوم على مبدأ الاستقلالية والحرية، غير أن هذه الاستقلالية تبقى بشكل نسبي بحكم أنها تخضع لرقابة السلطة المركزية وهو ما أقرته مختلف النصوص القانونية المنظمة لتلك الجماعات منذ الاستقلال وإلى يومنا الحالي، ما تجدر الإشارة إليه أن نظام الجماعات المحلية كان محلاً لإصلاحات عديدة و مستمرة، و رغم ذلك فالملاحظ أنه بقي محافظاً على نفس الخصائص في هذه الإصلاحات إلى حد كبير كاعتماده على النموذج الفرنسي التقليدي للرقابة، الأسلوب الفرنسي في توزيع الصلاحيات ما بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية وغيرها.²

ومن أبرز هذه التعديلات اصدار قوانين جديدة خلفا للقانونين 08/90 و 09/90 وهما القانون رقم 10/11 المتتم و 07/12، حيث سعى من خلالها إلى توضيح الصلاحيات المناطة للبلدية والولاية وتنظيم عمل هذه الجماعات. على الرغم من هذا لم تحدث هذه القوانين تغييراً جذرياً في النظام القانوني لهذه الجماعات إذ أنها لا تزال تحتفظ كما سبق وان ذكرنا بنفس آليات

¹ كدروسي محي الدين، انزارن عادل، المرجع السابق، ص 170 .

² ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية و الرقابة، الواقع والآفاق، المرجع السابق، ص 309.

الرقابة المستمدة من النموذج الفرنسي القديم....، ما يجعل من هذه الإصلاحات تحمل في طياتها طابع الاستمرارية أكثر من القاطعة مع النظام السابق¹.

وبالرغم من تعدد المشكلات والمعوقات خاصة الإدارية منها والتي تحول دون تحقيق أهداف التنمية المحلية، إلا أن تجاوز هذه الصعوبات يظل ممكنا في خلال تحسين العلاقة التي تربط بين الجماعات المحلية لاسيما البلدية والدولة وذلك عبر إصلاحات الانتخابية وهيكلية ذات فاعلية، وفي هذا الإطار تبرز أهمية إدراج إصلاحات جذرية تمكن البلدية بإعتبارها وحدة إقليمية قاعدية، من أداء دورها في دفع عجلة التنمية المحلية من خلال فتح آفاق جديدة لانعاش الاقتصاد المحلي والإسهام في تحقيق تنمية شاملة.²

المطلب الأول: المعوقات القانونية و المؤسساتية.

حتى تتمكن الجماعات الإقليمية من ممارسة صلاحياتها بفعالية وتجسيد مظاهر استقلاليتها، ينبغي أن تتوفر لها مجموعة من الوسائل والإمكانات المختلفة، ومن أبرزها الإمكانيات القانونية. ويتحقق ذلك من خلال وجود منظومة قانونية فعالة تنظم الصلاحيات الممنوحة للجماعات الإقليمية وتحدد اختصاصاتها بدقة. كما ترتبط فعالية هذه الصلاحيات بمدى جودة النصوص القانونية المنظمة لها، لذلك يجب أن يراعى عند صياغة النص القانوني مبدأ الأمن القانوني باعتباره من أهم المبادئ التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار والوضوح في القواعد القانونية.³

تعتبر الحوكمة المحلية الرشيدة من أهم الركائز التي تقوم عليها التنمية المحلية وتعزيز الديمقراطية التشاركية، غير أن تجسيدها على أرض الواقع في الجزائر لا يزال يواجه العديد من العراقيل التي تحد من فعاليتها، وتتنوع هذه العراقيل، بين قانونية و أخرى مؤسساتية.

وبالتالي، تواجه الحوكمة المحلية الرشيدة في الجزائر جملة من العراقيل القانونية والمؤسساتية التي تعيق تجسيدها الفعلي على أرض الواقع، حيث لا يزال هذا المفهوم في الكثير من الأحيان مجرد نصوص قانونية دون تطبيق حقيقي لها، و ذلك بسبب غياب الشفافية وانتشار بعض مظاهر الفساد، إلى جانب ضعف تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بمشاركة المواطنين و صعوبة الوصول إلى المعلومات، ومن جهة أخرى تبرز العراقيل المؤسساتية من خلال التعقيدات الإدارية

¹ المرجع نفسه، ص 309

² جراح الزوهير، التنمية المحلية في الجزائر، واقع وآفاق، أطروحة دكتوراة، جامعة الجزائر (3)، الجزائر، 2012 / 2013، ص 263.

³ تاجي بوحانة، المرجع السابق، ص 309

والإفراط في إستعمال مبدأ السرية، مما يحد من إشراك المواطن في إتخاذ القرار إضافة إلى ضعف ثقافة المشاركة لدى المواطنين والمجتمع المدني، وغياب قنوات التواصل الفعالة مع المجالس المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى تراجع الثقة بين الطرفين، كما تعاني الوحدات المحلية من ضعف الالتزام بالقوانين واللوائح نتيجة غياب مدونة أخلاقية واضحة، وهو ما ينعكس سلبا على الأداء الإداري ويحد من فعالية الحوكمة المحلية.¹

وكلها عوامل تزيد من الطابع المركزي التسيير. كما يلاحظ غموض في تكريس حق المشاركة ضمن الإطار القانوني، خاصة في قانون الجماعات المحلية الذي لم يحدد آليات واضحة و دقيقة لتفعيلها . وعليه سنقسم هذه المطلب الى فرعين المرتبطة بالنص القانوني (الفرع الاول) المرتبطة بالنظم السياسية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: المرتبطة بالنص القانوني.

لكي تتمكن الجماعات المحلية من ممارسة مهامها بفعالية بما يعزز مظاهر استقلاليتها، يجب أن تحوز على مجموعة من الإمكانيات التي تساعد على تحقيق ذلك، ومن بين هذه الإمكانيات الإمكانيات القانونية، والتي تتمثل أساسا في توفر الكفاءة القانونية المنظمة للصلاحيات المخولة للجماعات المحلية، والمرتبطة بمدى جودة النص القانوني في تنظيم اختصاصاتها. ومن ثم، ينبغي مراعاة هذه الإمكانيات عند صياغة النصوص القانونية، وذلك من خلال الاعتماد على مبدأ الأمن القانوني في إعداد النصوص المنظمة لهذه الجماعات وكذا النصوص ذات الصلة به²

ويعد التحديد الدقيق والواضح للصلاحيات من أبرز الآليات التي يعتمد عليها المشرع لتحقيق الكفاءة القانونية في تسيير الجماعات المحلية، من خلال نصوص قانونية تضبط هذه الاختصاصات بصورة دقيقة باعتبارها الوسيلة الأساسية لتوضيح نطاق هذه الصلاحيات وتحديدتها، وهو ما كرسه كل من قانوني البلدية والولاية. فقد نص القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والمتمم له، في مواده من 103 إلى 124، على مختلف الاختصاصات المسندة للبلدية. غير أنه يلاحظ أن المشرع، عند تنظيمه للأحكام القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية، قد غلب الطابع المركزي، دون أن يراعي بصورة

¹دهوم عبد المجيد وآخرون، واقع الحوكمة المحلية في الجزائر بين التحديات و المتطلبات، مجلة المعيار، العدد، 02 المجلد 13 جامعة تيسيمسيلات ديسمبر 2022، ص412.

²ثابتي بوحانة، الجماعات المحلية الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة الواقع والآفاق، المرجع السابق، ص309

كافية مبادئ القانون الإداري الحديث، لاسيما مبادئ اللامركزية، مما أدى إلى صياغة نصوص يشوبها نوع من الغموض وعدم الدقة. كما يضاف إلى ذلك غياب الوضوح في بعض الأحكام، وهو ما يفتح المجال أمام التأويل ويؤثر سلبا على فعالية تطبيق هذه القوانين في الواقع¹.

الفرع الثاني: المرتبطة بالنظم السياسية.

تعتبر اللامركزية من أبرز الركائز التي ينبغي تعزيزها ضمن مسار تكوين الديمقراطية واقتصاد السوق، لما توفره من فرص أوسع لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم وتمكينهم من تقدير احتياجاتهم الحقيقية والعمل على تلبيتها.

كما تساهم في فتح المجال أمام المنافسة وجلب الاستثمارات بما يدعم تحقيق تنمية محلية مستدامة، ومن ثمة تبرز الحاجة الملحة إلى الشروع في مسار إصلاح عميق ومتوسط المدى يهدف إلى تعزيز مكانة الإدارة المحلية وتفعيل دورها، غير أن من أبرز الإشكالات التي تعيق أداء الإدارة المحلية في الجزائر يتمثل في ضعف استقلاليته، خاصة من الناحية الوظيفية رغم تكريس الاستقلال المالي قانونا²، لذلك يصبح من الضروري توضيح الحدود الفاصلة بين صلاحيات الدولة المركزية وإختصاصات الجماعات المحلية، مع إنهاء حالات التداخل بين مهام التسيير والمراقبة والتنفيذ، كما ينبغي ضبط حدود الوصاية الإدارية بحيث تقتصر على مراقبة، مدى مطابقة القرارات و القوانين، دون التدخل في ملاءمتها، إضافة إلى ذلك، يستوجب الأمر دعم الاستقلالية المالية للإدارة المحلية، من خلال رفع حصتها من الإيرادات الجبائية ومنحها موارد كافية، بما يساهم في تحسين مردوديتها وتعزيز قدرتها على ممارسة اختصاصاتها بفعالية⁴.

وعلى الرغم من أهمية المعوقات القانونية والمؤسسية في التأثير على فعالية الحوكمة المحلية، إلا أن هذه الإشكالات لا تمثل وحدها العائق أمام أداء الجماعات المحلية، إذ تبرز إلى جانبها معوقات أخرى لا تقل أهمية تتعلق بالجوانب المالية والبشرية. وعليه سنتناول المطلب الثاني المعوقات المالية و البشرية

¹ ثابتي بوحانة، الجماعات المحلية الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة الواقع والآفاق، المرجع السابق، ص 310

² القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

³ القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

⁴ مختار عصماني، دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر كمدخل لتحقيق التنمية المحلية المستدامة، مجلة البشائر الاقتصادية، العدد الأول، 2001-2014، ص 134.

المطلب الثاني: المعوقات المالية و البشرية.

تواجه الإدارة المحلية مجموعة من المعوقات التي تحد من فعالية أدائها وتعد المعوقات المالية والبشرية من أبرزها، فمن الناحية المالية، تعاني الجماعات المحلية من ضعف الموارد الذاتية والاعتماد الكبير على التحويلات المالية من الدولة إضافة إلى محدودية فعالية الجباية المحلية، مما ينعكس سلبا على قدراتها في تمويل المشاريع التنموية المحلية. (الفرع الأول)، أما من الناحية البشرية فتمثل أهم الإشكالات في نقص الكفاءات المؤهلة وضعف التكوين المستمر وعدم التوازن في توزيع الموارد البشرية، وهو ما يؤثر على جودة التسيير المحلي وفعاليتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضعف المورد المالي.

إن أهم مشكل تعاني منه الجماعات المحلية بالجزائر عدم قدرتها على تحديد وعائها الضريبي بمفردها وفي استقلالية تامة عن الدولة، فليس من حقها خلق ضرائب جديدة ولا حتى نسب وحجم استفادتها منها، إذ هي عملية تدخل في صلاحيات الدولة وفق النصوص القانونية المتاحة الجباية العمومية لذلك فهي لا تتحصل إلا على الأموال الضريبية الممنوحة لها بنص قانوني.¹

تتعلق مظاهر الاصلاح المرتبطة بالجانب المالي في مجموعة من التدابير القانونية والتنظيمية التي تسعى الدولة من خلالها إلى ضبط وتنظيم مختلف الأنشطة المالية التي يقوم بها الأجانب داخل إقليمها، ويهدف هذا النوع من الاصلاحات أساسا إلى إيجاد إطار قانوني واضح يحدد حقوق وواجبات الأجانب في المجال المالي، بما يضمن حسن إندماجهم في الدورة الاقتصادية مع الحفاظ على الاستقرار النظام المالي الوطني.

ومن بين أبرز هذه المظاهر تنظيم مسألة الاستثمارات الأجنبية، حيث تعمل الدولة على وضع قواعد دقيقة تحدد شروط دخول رؤوس الأموال الأجنبية وكيفية توظيفها في مختلف القطاعات الاقتصادية، مع الحرص على توجيهها نحو المجالات التي تخدم التنمية الوطنية. كما يتم في هذا السياق وضع ضمانات قانونية لتشجيع المستثمرين الأجانب مثل حماية استثماراتهم من المصادرة غير قانونية، وضمان حرية تحويل الأرباح في حدود ما يسمح به القانون.²

إضافة إلى ذلك تشمل الاصلاحات المالية المرتبطة بالاستثمار الأجنبي، تنظيم عمليات تحويل الأموال من و إلى الخارج، إذ تعرض الدولة رقابة على هذه العمليات من خلال قوانين الصرف،

¹ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية، الجزائرية بين الاستقلالية و الرقابة. الواقع والآفاق، المرجع السابق، ص 317.

² جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، دار الأمة للطباعة والنشر، الجزائر، 2014، ص 138-139.

وذلك يهدف منع الاستعمال غير المشروع للعملة الصعبة والتصدي لظواهر التهرب الضريبي وغسل الأموال، وفي هذا الإطار يتم إخضاع الأجانب لنفس القواعد الرقابية التي يخضع لها المواطنون مع مراعاة خصوصية وضعيتهم القانونية¹.

ومن جهة أخرى، تسعى هذه الإصلاحات إلى تعزيز مبدأ الشفافية في المعاملات المالية التي يكون الأجانب طرفا فيها من خلال فرض التصريح بالمداخيل ومصادر الأموال، وإخضاعها لرقابة الهيئات المختصة، كما يتم وضع آليات قانونية صارمة لمحاربة الجرائم المالية كتهريب الأموال و تمويل الأنشطة الغير المشروعة مع فرض عقوبات على المخالفين.

وفي المجمل، تهدف هذه الإصلاحات إلى تحقيق توازن دقيق بين تشجيع الأجانب على الاستثمار والمساهمة في التنمية الاقتصادية وبين حماية السيادة المالية للدولة وضمان استقرارها الاقتصادي وبالتالي، فإن تنظيم المجال المالي للأجانب لا يقتصر فقط على وضع قيود، بل يشمل أيضا توفير بيئة قانونية ملائمة تضمن الثقة وتدعم التعاون الاقتصادي الدولية².

ولأن الموارد المالية تعد الركيزة الأساسية لأي تنظيم اداري محلي، إذ يقاس مدى فعالية واستقلالية أي سلطة محلية بقدرتها على تمويل برامجها التنموية وتنفيذ سياساتها بالإعتماد على مواردها الذاتية، دون اللجوء الكلي إلى الإعانات والدعم المركزي. وعلى هذا الأساس لا يمكن للجماعات المحلية تلبية احتياجاتها والاتفاق عليها إلا إذا كانت مواردها تحت سيطرتها المباشرة وغير خاضعة لجهات أخرى.

ومن الطبيعي أنه كلما إعتمدت الجماعات المحلية على مواردها الخاصة في تغطية نفقاتها كان ذلك ضمانا أكبر لاستقلاليتها وأبعدها عن الرقابة الصارمة التي تمارسها السلطة المركزية. ومع ذلك لابد من الإشارة إلى أنه في ظل التطورات الحالية يصعب على أي سلطة محلية الاكتفاء بمواردها الذاتية والاستغناء عن الدعم المركزي الذي يبقى يشكل عبئا صغيرا على الخزينة العمومية في معظم الدول سواء المتقدمة أو النامية، وفي الجزائر فإن اعتماد الجماعات المحلية بدرجة كبيرة على الميزانية العامة للدولة يؤدي إلى تقليص استقلاليتها المنصوص عليها قانونا ويجعلها مقيدة وخاضعة لرقابة مركزية مشددة تمارس عبر عدة آليات وقنوات من بينها الوصاية الادارية³.

¹ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية، الجزائرية بين الاستقلالية و الرقابة. الواقع والآفاق، المرجع السابق، ص 317.

² ثابتي بوحانة، نفس المرجع، 318

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 95 وما بعدها.

الفرع الثاني: معوقات مرتبطة بالعنصر البشري.

يحتاج التنظيم الإداري المحلي في الوقت الراهن إلى إصلاح عميق يهدف إلى التقليل من المشاكل التي تظهر على المستوى المحلي، وفي مقدمتها مشكل عدم التوازن الجهوي والعجز الاقتصادي، على اعتبار أن ذلك لا سبيل في تداركه إلا بمقتضى تصور تنظيم جديد للإدارة المحلية يكون أساسه إعادة النظر في منطلق التقسيم الإقليمي وتحسين مستوى الموظف العمومي المحلي¹.

و نجاح اللامركزية الإدارية في تحقيق أهدافها التنموية مرهون أساسا بوجود عنصر بشري مؤهل، منتخبا كان أو موظفا، يملك الحد الأدنى من الكفاءة والمعرفة اللازمة لممارسة الاختصاصات المخولة له قانونا في مجالات التأطير والتنفيذ والتخطيط، كون أن حس النية وحده لا يعوض الكفاءة عندما يتعلق الأمر بتسيير الشأن العام. غير أن الواقع العملي للجماعات المحلية في الجزائر يكشف أن هذا الشرط الجوهرى غائب إلى حد بعيد، فغياب التكوين المتخصص وإفتقار أغلب المنتخبين للمستوى الثقافي والفني اللازم يجعلهم عاجزين عن ممارسة صلاحياتهم بفعالية، ويضطرهم إلى الخضوع الكامل لآراء وتوجيهات رجال السلطة والمصالح التقنية للدائرة، مما يفرغ الاستقلالية المحلية من مضمونها ويحول المجلس المنتخب إلى مجرد واجهة شكلية، ويعود هذا الخلل في جزء كبير منه إلى الأزمة التاريخية التي عرفتها الموارد البشرية منذ الاستقلال، حيث أدى الفراغ الذي خلفته مغادرة الإطارات الفرنسية إلى انتهاج سياسة التوظيف الجماعي الواسع دون مراعاة أدنى معايير الكفاءة بهدف سد الفراغ وتلبية الضغط الاجتماعي²، فنتج عن ذلك تضخم كمي هائل في عدد الموظفين يقابله ضعف نوعي وهو ما أثقل كامل ميزانيات البلديات والولايات بنفقات التوظيف مرتفعة جدا دون أن ينعكس ذلك على تحسين الأداء أو جودة الخدمات، ورغم بعض المحاولات لتقليص عدد الموظفين كما حدث سنة 1963 بتخفيض نسبتهم 30% إلا أن المشكل بقي قائما لأن الخلل لم يكن في العدد فقط بل في النوعية وغياب التكوين، وتعاني الجماعات المحلية من تضخم مقلق في نفقات المستخدمين تجاوزت 60% من موارد البلديات وهو ما دفع السلطة المركزية إلى فرض سياسة توظيف مقيدة للحد من هذا التضخم. وتتمثل هذه السياسة في ثلاثة ضوابط أساسية: بأن يتم التوظيف عن طريق مسابقات تنظمها السلطة المركزية، و ضرورة توفر

¹ جمال زيدان، المرجع السابق ص 180 .

² محمد غانس، آفاق إصلاح الإدارة المحلية، محاضرة السنة الثانية ماستر علوم السياسية، آفاق إصلاح الإدارة المحلية 2020-2021، ص 22 -

شروط محددة قانونا في المترشحين، وأخيرا أن يتم تحديد عدد المناصب المالية على أساس مخطط التوظيف الخاص بكل جماعة محلية يأخذ بعين الاعتبار احتياجاتها وقدراتها¹.

هذه الإجراءات وإن قللت من نسبة التضخم إلا أنها لم تنجح في تهيئة التكافؤ المطلوب بين إمكانيات الجماعات المالية واحتياجاتها الفعلية، لأن سياسة التوظيف بقيت لا تراعي الأخذ بعين الاعتبار القدرات المالية الحقيقية للبلديات، فنجد جماعات عاجزة عن تغطية مناصب شاغرة ضرورة لسير مرافقها بينما تفرض عليها مناصب أخرى لا تحتاجها فعليا،²

ومع غياب هذا التوازن لم تتمكن الجماعات المحلية من اللجوء إلى الاستثناء المرخص به قانونا للتوظيف المباشر للمستخدمين المؤقتين إلا في حالات خاصة ولأجل محدد، وبعد استنفاد كل الإجراءات لضمان سير المرافق، وهو ما زاد من تعقيد الوضع والنتيجة أن البلديات ذات الموارد الضعيفة وجدت نفسها مجبرة على توظيف خارجي في تخصصات نادرة كالقانون والهندسة تحت غطاء " عقود الادمج " وعقود " ما قبل التشغيل " لتغطية عجزها، مما أدى إلى لرفع مستوى التأطير في البلديات لا تتعدى 5% مقابل 0.5 في الولاية ، والسبب يرجع إلى أن التوظيف يتم دون مراعاة المستوى المطلوب للمنصب، زيادة على ذلك فإن الشروط الأولية للتوظيف لم تحدد بدقة مسارات للترقية، بل تعتمد الترقية على الأقدمية فقط مع غياب سنوات التكوين أثناء الخدمة، مما أفرز إدارة محلية صياغتها شروط التوظيف وجعلها معقولة ومتماشية مع طبيعة المنصب الذي ينبغي شغله.³

وعليه فإن تأطير الجماعات المحلية يتطلب سياسة واسعة ورشيدة تبدأ بتوظيف كفاءات لازمة ذات تأهيل عال من خريجي الجامعات والمعاهد، وهذا ما أدى إلى ضرورة تحسين مستوى الإطارات المتضمنة للإدارات المركزية والجماعات المحلية وتحديد معارفهم بما يتماشى مع تطور البلديات، وقد أشارت إلى ذلك البرامج الإصلاحية التي أكدت ضرورة مراجعة القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي واستكمالته بالتشاور مع الشريك الاجتماعي بهدف تثمين تأهيل الموظفين وترقيتهم اجتماعيا وفي سبيل تطبيقه، ألزمت المادة 39 من قانون 10 / 11 المنتخب البلدي

¹ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة الواقع والآفاق، المرجع السابق، ص 318-319.

² محمد الصغير بعللي، المرجع السابق، ص 231 وما بعدها.

³ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة الواقع والآفاق، المرجع السابق، ص 320.

بضرورة متابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالمهام المنوطة به على ألا تتجاوز مدتها 15 يوما¹،

وما يمكن القول في هذا المجال حتى وإن كانت آلية التكوين كحل فهو يضمن عدم تسريح الموظفين غير المؤهلين من ناحية، ومن ناحية أخرى توفير الكفاءات المطلوبة بتأهيل هؤلاء الموظفين وفي نفس الوقت لا يمكنه تحقيق نتائج الموجودة منه نتيجة عدم استمراريتها وعدم شموليتها ولذلك من الأفضل أن يمنع المشرع الجزائري حرية واستقلالية واسعة النطاق للمجالس الشعبية و الولاية².

¹ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة الواقع والآفاق، المرجع السابق، ص 320.

² ثابتي بوحانة، مرجع نفسه، ص 321

خاتمة

خاتمة

لما تم التطرق إليه في هذه الدراسة الموسومة ب: الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر بين الواقع والآفاق، يتضح أن نظام الوصاية الإدارية يعد من أهم الآليات القانونية التي اعتمدها المشرع الجزائري لضمان احترام الجماعات المحلية لمبدأ المشروعية وتحقيق حسن سير المرافق العامة، من خلال إخضاع أعمال وأعضاء الهيئات المحلية المنتخبة لرقابة السلطة المركزية. غير أن هذه الرقابة، وعلى الرغم من ضرورتها لحماية المصلحة العامة، قد تشكل في بعض الأحيان قيداً يحد من استقلالية الجماعات المحلية ويؤثر على فعالية اللامركزية الإدارية.

ومن خلال دراسة مختلف جوانب الموضوع، تم التوصل إلى مجموعة من النتائج، كما تم اقتراح جملة من التوصيات التي من شأنها تعزيز فعالية نظام الوصاية الإدارية وتحقيق التوازن بين الرقابة والاستقلالية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج المستخلصة

- 1- إن نظام الوصاية الإدارية يعد وسيلة قانونية تهدف إلى ضمان احترام الجماعات المحلية لمبدأ المشروعية وحسن سير المرافق العامة.
- 2- حاول المشرع الجزائري تحقيق التوازن بين استقلال الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية.
- 3- أظهر الواقع العملي استمرار هيمنة الإدارة المركزية على قرارات الجماعات المحلية، خاصة في المجالين المالي والإداري.
- 4- تؤدي بعض صور الوصاية الإدارية إلى الحد من استقلالية المجالس المحلية المنتخبة والتقليل من فعالية اللامركزية الإدارية.
- 5- إن تعدد صور الوصاية على الأشخاص والأعمال والهيئات يعكس حرص الدولة على حماية المصلحة العامة.
- 6- تؤدي الإجراءات الرقابية أحياناً إلى بطء اتخاذ القرارات المحلية وتعطيل بعض المشاريع التنموية.

- 7- ترتبط فعالية نظام الوصاية بمدى كفاءة المنتخبين المحليين وقدرتهم على التسيير الإداري والقانوني السليم.
- 8- يؤثر ضعف الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية سلباً على تحقيق التنمية المحلية بفعالية.
- 9- تحتاج النصوص القانونية المنظمة للعلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية إلى مزيد من التوضيح والتحديث.
- 10- يبقى نجاح نظام الوصاية الإدارية مرتبطاً بتحقيق التوازن بين الرقابة الضرورية وضمان استقلالية الجماعات المحلية.

قائمة المراجع والمصادر

أولا/ المصادر

1- القوانين

-الدساتير

- المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق لـ30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020، ص02.
- المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020.
- التعديل الدستوري لسنة 2020.

-القوانين العادية

- القانون رقم 10/11، المؤرخ في أول شعبان 1432هـ الموافق لـ23 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج، العدد 37، بتاريخ 03 جويلية 2011، ص08.
- القانون رقم 07/12، المؤرخ في 24 ربيع الأول 1433هـ الموافق لـ21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012، ص05.
- القانون رقم 08/90، المؤرخ في 12 رمضان 1410هـ الموافق لـ07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 15، بتاريخ 11/04/1990، ص12.
- القانون رقم 09/90، المؤرخ في 12 رمضان 1410هـ الموافق لـ07 أفريل 1990، المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 15، بتاريخ 11/04/1990، ص69.

- القانون رقم 12/23، المؤرخ في 18 محرم 1445هـ الموافق لـ 05 أوت 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج ر ج ج، العدد 51، بتاريخ 06 أوت 2023، ص05.

-الأوامر

- الأمر رقم 24/67 المعدل والمتمم، المؤرخ في 07 شوال 1386هـ الموافق لـ 08 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج، العدد 06، بتاريخ 08/01/1967، ص90.
- الأمر رقم 38/69، المؤرخ في 07 ربيع الأول الموافق لـ 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، العدد 44، بتاريخ 23/05/1969، ص517.
- الأوامر رقم 03/05 و 04/05 المؤرخان في 18 يوليو 2005، المتضمنان تنظيم قانوني البلدية والولاية، ج ر ج ج، العدد 50، بتاريخ 19 يوليو 2005، ص35.
- الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427هـ الموافق لـ 15 يوليو 2006، المتعلق بالوظيفة العامة، ج ر ج ج، العدد 46، بتاريخ 16 يوليو 2006، ص04.

-المراسيم التنفيذية

- المرسوم التنفيذي رقم 334/11، المؤرخ في 22 شوال 1432هـ الموافق لـ 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي لموظفي الجماعات الإقليمية، ج ر ج ج، العدد 53، بتاريخ 28 سبتمبر 2011، ص03.
- المرسوم التنفيذي رقم 99/90، المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي وأعوان الإدارات المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر ج ج، العدد 13، بتاريخ 28 مارس 1990، ص444.

2- المعاجم

- ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ج11، مادة (حلّ)، ص163.

ثانيا/ المراجع العامة

- أحمد محيو، المؤسسات الإدارية، سلسلة في العلوم القانونية والإدارية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 1986.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الجسور للنشر والتوزيع، ط4، 2017.
- زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، 1976.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.

ثالثا/ المراجع المتخصصة

- جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، دار الأمة للطباعة والنشر، الجزائر، 2014.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- كريم لحرش، التدبير المالي للجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 45/08، ط1، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2010.

رابعا/ الأطروحات والمذكرات

- الأطروحات

- تابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة - الواقع والآفاق -، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015.

- حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم تخصص حقوق فرع قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياابس.
- رجراج الزوهير، التنمية المحلية في الجزائر، واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، 2013/2012.
- طواهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة أحمد دراية أدرار، 2020/2019.

- المذكرات

- مصطفى كراجي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجيلالي الياابس، الجزائر، 1993.
- أحلام عيساوي، سلمى قربابي، التنظيم القانوني للإدارة المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2022/2021.
- بواقي عبد الله، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، مذكرة ماستر، المركز الجامعي النعامة، 2024/2023.
- بوبكر بوزنة، السعيد غندير، أثر حل المجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، 2020/2019.
- بورحلة رحيمة، تأثير الوصاية الإدارية على عمل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2022/2021.
- جندارة محمد علي، الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية الإدارية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2021/2020.

- حسينة شاوش إخوان، الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012/2011.
- حميدة محجوبي، معوقات التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2019/2018.
- دلهوم نصر الدين، خمري مليحة، التنظيم القانوني للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2022/2021.
- سبع نادية، عبد ربه رانيا، أثر الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2022/2021.
- عبد الرؤوف صالح، الرقابة على منتخبي المجلس الشعبي البلدي، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.
- عز الدين إيمان، آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية على ضوء القانون، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2011/2010.
- قلقول أسماء، نظام الوصاية على الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2019/2018.

خامسا/ المقالات العلمية

- بوقرط ربيعة، مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الهيئات المحلية: دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 13، العدد 01، 2021.
- ثابتي بوحانة، آفاق استقلالية الجماعات المحلية على ضوء القانونين 10/11 و 07/12 في ظل موانع الإصلاح القانونية، مجلة طلبة للدراسات العلمية والأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، 2025.
- دهوم عبد المجيد وآخرون، واقع الحوكمة المحلية في الجزائر بين التحديات والمتطلبات، مجلة المعيار، المجلد 13، العدد 02، جامعة تيسمسيلت، ديسمبر 2022.

- سعاد عمير، آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في الجزائر قراءة في أحكام قانوني الولاية والبلدية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 01، 2021.
- شاددي محسن، بوعمامة عادل، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية، مجلة أكاديمية البحث القانوني، المجلد 11، العدد 03، 2020.
- عبد الحميد شنة، جيدرور الحاج بشير، الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين في قانوني البلدية 10/11 والولاية 07/12، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 16، العدد 01، 2023.
- عبد العزيز الحبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 50، الرباط، 2003.
- فريجة زنيط، عمر زغودي، تشديد الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة طلبة للدراسات العلمية والأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، 2023.
- قدومة وحيدة، حل المجالس الشعبية المحلية في النظام القانوني الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2022.
- كحيل حياة، تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 06، العدد 02، 2021.
- كدروسي محي الدين عادل، انزارن عادل، استقلالية الجماعات المحلية وتأثيرها على حوكمة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد 09، العدد 01، 2024.
- مختار عصماني، دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر كمدخل لتحقيق التنمية المحلية المستدامة، مجلة البشائر الاقتصادية، العدد الأول، 2014.
- موسى بورزق، استقلالية الجماعات المحلية على ضوء الوصاية الإدارية، مجلة قضايا معرفية، المجلد 03، العدد 02، 2023.

- محمد غانس، آفاق إصلاح الإدارة المحلية، محاضرات السنة الثانية ماستر علوم سياسية، جامعة الجزائر، 2021/2020.

قائمة المراجع باللغة الأجنبية

les Ouvrages

- Marc GUILLAUME, *Pouvoir municipal et financement de la vie politique*, Revue Pouvoirs, n°73, Avril 1995.
- Nadine DANTONEL-COR, *Le droit des collectivités territoriales*, 3ème éd., Bréal, Paris, 2007.

فهرس المحتويات

1	مقدمة.....
7	الفصل الاول: الاطار القانوني للوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر
9	المبحث الاول: الوصاية على الجماعات المحلية المنتخبة كأجهزة وعلى أعضائها.....
10	المطلب الأول: الحل كآلية للوصاية على المجالس المحلية المنتخبة.....
10	الفرع الأول: مفهوم حل المجالس المحلية المنتخبة.....
12	الفرع الثاني: حالات واسباب المجالس المحلية في التشريع الجزائري.....
16	الفرع الثالث: آثار حل المجالس المحلية المنتخبة.....
19	المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.....
19	الفرع الأول: آليات استقالة اعضاء المجالس المحلية المنتخبة و التخلي عن المنصب و العهدة.....
22	الفرع الثاني: اقضاء أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.....
22	الفرع الثالث: توقيف أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.....
26	الفرع الأول: سلطة التصريح المسبق على اعمال الجماعات المحلية.....
27	الفرع الثاني سلطة التصديق على من مداولات المجالس الشعبية المنتخبة.....
31	المطلب الثاني: سلطة الالغاء و الحلول.....
31	الفرع الاول: سلطة الإلغاء أعمال المجالس المحلية.....
34	الفرع الثاني: سلطة الحلول محل المجالس الشعبية البلدية والولائية.....
39	الفصل الثاني: آفاق جماعات المحلية في الجزائر ما بين الاستقلالية و آليات الرقابة.....
41	المبحث الاول: آثار الوصاية على استقلالية الجماعات المحلية.....
41	المطلب الأول: تأثير الوصاية على الاستقلال المالي والإداري.....
42	الفرع الأول: تأثير الوصاية على الاستقلال المالي للجماعات المحلية في الجزائر

49.....	الفرع الثاني: تأثير الوصاية على الاستقلال الإداري.
57.....	المطلب الثاني: انعكاسات الوصاية على التنمية المحلية.
58.....	الفرع الأول : تأثير الوصاية على فعالية التنمية المحلية.
58.....	الفرع الثاني: دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية.
60.....	المبحث الثاني: آفاق الجماعات المحلية في الجزائر في ظل موانع الاصلاح.
61.....	المطلب الأول: المعوقات القانونية و المؤسساتية.
62.....	الفرع الأول: المرتبطة بالنص القانوني.
63.....	الفرع الثاني: المرتبطة بالنظم السياسية.
64.....	المطلب الثاني: المعوقات المالية و البشرية.
64.....	الفرع الأول: ضعف المورد المالي.
66.....	الفرع الثاني: معوقات مرتبطة بالعنصر البشري.
69.....	خاتمة.
72.....	قائمة المراجع والمصادر.
79.....	قائمة المراجع باللغة الأجنبية.
82.....	ملخص.

ملخص: تناولت هذه الدراسة موضوع الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر باعتبارها آلية قانونية تهدف إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية وحسن سير الإدارة المحلية وتحقيق المصلحة العامة. وقد تم التطرق إلى مفهوم الوصاية الإدارية ومختلف صور الرقابة وآليات تطبيقها في الواقع العملي. كما سلطت الدراسة الضوء على أهم الإشكالات والصعوبات التي تواجه تطبيق نظام الوصاية، خاصة ما يتعلق بتأثيره على استقلالية الجماعات المحلية ومدى تكريس مبدأ اللامركزية الإدارية. وتوصلت الدراسة إلى ضرورة تحقيق التوازن بين الرقابة الإدارية واستقلالية الجماعات المحلية، من خلال تقليص التدخل الإداري غير الضروري، وتعزيز اللامركزية، ودعم الجماعات المحلية بالإمكانيات المالية والبشرية اللازمة لتحقيق التنمية المحلية الفعالة وتحسين التسيير الإداري.

الكلمات المفتاحية: الوصاية الإدارية - الجماعات المحلية - اللامركزية الإدارية

Abstract: This study addressed the subject of supervision over local communities in Algeria as a legal mechanism aimed at ensuring respect for the principle of legality, the proper functioning of local administration, and the achievement of the public interest. The study also dealt with the concept of administrative supervision, the various forms of control, and the mechanisms of their application in practical reality.

The study also highlighted the most important problems and difficulties facing the application of the supervision system, especially with regard to its impact on the independence of local communities and the extent to which the principle of administrative decentralization is consolidated. The study concluded that it is necessary to achieve a balance between administrative control and the independence of local communities by reducing unnecessary administrative intervention, strengthening decentralization, and supporting local communities with the financial and human resources necessary to achieve effective local development and improve administrative management.

Keywords: Administrative Supervision - Local Communities - Administrative Decentralization