جـامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي تبسة
كلية الحقوق والعلوم السياسية

تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم

تخصص: قانون عام

إعداد الطـــالب:
شتوح زهير

إشراف الأستاذ الدكتور:
كنازة محمد

أعضاء لجنة المناقشة

اللقب الاسم	الرتبة العلمية	المؤسسة	الصفة
الوافي فيصل	أستاذ التعليم العالي	جامعة تبسة	رئيسا
كنازة محمد	أستاذ التعليم العالي	جامعة تبسة	مشرفا ومقررا
قوتال ياسين	أستاذ التعليم العالي	جامعة خنشلة	عضوا ممتحنا
هوام الشيخة	أستاذ محاضر (أ)	جامعة تبسة	عضوا ممتحنا
حراش احلام	أستاذ محاضر (أ)	جامعة الوادي	عضوا ممتحننا
ورتي سماح	أستاذ محاضر (أ)	جامعة سوق اهراس	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية: 2025/2024

بسم اللَّه الرّحمن الرّحيم

اهداء

اهدي هذا العمل المتواضع

الى روح والدي رحمه الله،

الى والدتي الحبيبة اطال الله في عمرها،

الى اخواتي العزيزات وزوجتي الغالية،

الى أصدقائي الاوفياء .

شكروعرفان

أتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان الى استاذي الفاضل الأستاذ الدكتور كنازة محمد، مشرفي الموقر، الذي كان لي خير معين وداعم، بجهوده المتميزة التي أسهمت في إتمام هذه الاطروحة.

كما أخص بالشكر أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه وصفته، على تفضلهم قبول مناقشة اطروحتي، وتحملهم عناء السفر، وعلى كل ما سيتفضلون به من ملاحظات قيمة لتصويب هذا العمل المتواضع.

ولا يفوتني ان اعبر عن بالغ امتناني لمشرفي الأول الدكتور بو عبد الله المختار، الذي وضع لبنات هذا العمل في مراحله الأولى قبل ان يتقاعد.

والى الأستاذ الفاضل الدكتور عمار بوضياف مهندس مشروعي الأكاديمي من الماجستير الى الدكتوراه، أقدم اسمى عبارات الشكر والتقدير.

والى كلية الحقوق جامعة تبسة، التي احتضنتني منذ خطواتي الجامعية الاولى في مرحلة الليسانس أتقدم بخالص شكري وامتناني.

مقدمـــــــــــــــة

مما لا شك فيه ان الجماعات المحلية تحتل مكانة هامة وبارزة في الدراسات القانونية والسياسية وحتى الاقتصادية والاجتماعية، نظرا لارتباطها الوثيق بحرية الافراد وعيشهم وفاعلية السلطة ودمقرطة النظم، وقد أدى هذا الارتباط الى اهتمام كبير ومتزايد بها على مستوى المواثيق الدولية والوطنية، في ظل التحولات السياسية والاقتصادية المتسارعة التي تعيشها دول العالم. اذ أصبح واقع التنمية يرتبط ارتباط اصيل بمدى مرونة نظام الإدارة المحلية، وقدرته على تحقيق التنمية وخلق الثروة وتنشيط الاقتصاد.

ان الإدارة المحلية ليست بديلا عن الإدارة المركزية ولا حلا سحريا لوحدها بل تعد مكملة لها، حيث تعتمد على بناء علاقة تكاملية بين النظام المركزي واللامركزي. فبينما تتيح المركزية الإدارية توجيه السياسات العامة وضمان التنسيق بينها وبين المحيط، تمنح اللامركزية توزيع الصلاحيات والموارد بما يحقق قدرة المحليات على اتخاذ القرار الذي ينسجم مع احتياجات السكان المحليين وخصوصية اقليمهم.

غير ان ذلك ليس بالأمر التقني البحت الذي يمكن افراغه في نصوص قانونية لتحكم العلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية ليكون للسكان المحليين سلطة التقرير، انما يخضع ذلك لمتغيرات البيئة السياسية والاقتصادية، فاذا كانت الديمقراطية المحلية والاستقلال المحلي مبتغى يثير الولع ويدفع للحماس وهو بحق رافد للتنمية، الا انه امر يثير مخاوف الدولة ان تتحول اللامركزية الإدارية الى لامركزية سياسية ويتم اضعاف سلطتها وتهديد وحدة ترابها، فحتى الدول التي فتحت الباب للحريات المحلية بشكل واسع تجنح لتركيز سلطتها في ظل الازمات الاقتصادية والأزمات السياسية.

لذلك في الغالب تذهب الدول الى تطبيق اللامركزية بحذر وفق متغيراتها السياسية والاقتصادية، بل ايضا وفق ايديولوجياتها الفكرية التي ابان العالم انه منقسم على الديمقراطية الاشتراكية والديمقراطية الليبرالية.

ان العمل بالتنظيم اللامركزي في نقل الصلاحيات من المركز الى المحيط لا يعني البتة تصفية التنظيم المركزي، بل الإدارة المحلية لا يمكن لها ان تقوم الا مستندة الى نظام مركزي.

ووفق هذا التصور بادرت الجزائر منذ استقلالها سنة 1962، الى بناء ادارتها المحلية بالاستناد على نمطي التنظيم الإداري اللامركزي واللاتركيزي، حيث تجسدت اللامركزية في الجماعة المحلية؛ البلدية، بينما جسدت الولاية الطابع المزدوج لنمطي اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري.

وبالضبط شكلت المجالس المحلية البلدية والولائية قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، بينما مثل الوالي النمط اللاتركيزي واللامركزي معا. الامر الذي ابان عن قيام الإدارة المحلية على أساس الجمع بين النمط اللامركزي واللاتركيزي بقيادة الوالي.

احتل في اطار ذلك الوالي مركزا متميزا في التنظيم الإداري المحلي، هذه الهيئة التي تعود أصولها الى عامل العمالة الذي ورثته الجزائر مع مطلع الاستقلال ومن ثم الى العهد النابليوني. المكانة التي احتلها الوالي في التنظيم المحلي جعلته القائد الفعلي للإدارة المحلية الذي شكل نموذجا مصغرا لعكس سلطة الدولة على المستوى المحلي، وكذا تمثيل الجماعات المحلية، هذا التمثيل الذي راهنت عليه الدولة خلال جميع مراحل البناء والتحول التي شهدتها. حيث كان يدها الممتدة لبناء المؤسسات العامة على المستوى المحلي في السنوات الأولى للاستقلال ثم كرست من خلاله وفق انعكاسات التوجه الاشتراكي منذ سنة 1965 الذي اتضح بجلاء في دستور 1976 وحدة السلطة من الأعلى الى الأسفل[1]، كما راهنت عليه السلطة مع هبوب رياح التغيير منذ سنة 1988 نحو التعددية السياسية بموجب دستور 1989 التي تحولت الى

[1]–شتوح زهير، اصلاح الولاية في ظل الانعكاسات السياسية والاقتصادية في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 04 ، العدد 02، سنة 2019 ص 623 الى 625

ازمة سياسية، فأزمة امنية أدت الى توقف المسار الانتخابي وحل المجالس المحلية المنتخبة، وتحول الوالي الى آلة امنية وادارية لمسايرة التحديات الكبرى للحفاظ على وحدة الدولة من خلال تركيز جميع السلطات المحلية في يديه، ومع رجوع المسار الانتخابي سنة 1997 وتثبيت التوجه اللبيرالي في جانبه الاقتصادي بموجب التعديل الدستوري 1996 واستقرار الوضع الأمني مع بداية سنة 2000[1]، اصبح ينظر للوالي انه خيار استراتيجي لتجسيد الإصلاحات السياسية والاقتصادية، التي بادرت لها السلطة بموجب التعديلات الدستورية المتلاحقة ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 2008، التي افضت بداية الى تعديل قانون الانتخابات سنة 2011 ثم قانوني البلدية(2011) والولاية (2012).

غير ان الازمة الاقتصادية التي حلت بالبلاد نتيجة انخفاض أسعار البترول وبالتالي انخفاض الجباية البترولية لصالح خزينة الدولة، وضعت الوالي في قلب معركة الحفاظ على الموارد و النهوض الاقتصادي بتحول الرهان على رجل الدولة الى رهان اقتصادي لتعبئة الموارد وتحقيق التنمية.

الا ان الاهمية التي يمثلها الوالي للسلطة باعتباره رجل التحولات والأزمات التي راهنت عليه ولا زالت، يدفع للاستغراب عن صفته الثانية كممثل للجماعات المحلية التي غاب صوتها في فترات ما، ويشد الانتباه والاستغراب عن السلطة التقريرية لمجالسها المنتخبة التي تشكل قاعدة اللامركزية وفضاء لمشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم.

وان كانت السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة عانت في وقت الازمات الى الجنوح نحو مركزة القرار بموجب التأثير اللامتناهي للسلطة، والذي عبر عنه بيان الاسباب لمشروع قانون الولاية 12-07 " وجود نزعة لاعادة النظر في عدم التمركز بل اللامركزية حساب انسجام نشاط الدولة ومسار مركزة القرار في مجال تأثيره الذي تم مباشرته منذ 1991"[2]

[1]-شتوح زهير، المرجع السابق، ص 226

[2]– انظر بيان الأسباب والاهداف ، مشروع قانون الولاية 2012.

الا انه في ظل تغير الظروف والتوجه نحو خلق الثروة وتحقيق تنمية شاملة ومستدامة، جاء قانون الولاية 12-07[1] ليعلن ضمن أهدافه انه جاء لتمكين الجماعات المحلية من القيام بأدوارها.

الامر الذي أعاد النقاش حول علاقة الدولة بالجماعات المحلية البلدية و الولائية في ظل تمتعه بالصفة المزدوجة، ودرجة توازن عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية على مستوى الإدارة المحلية، ومن ثم استقلالية القرار المحلي في ظل الرهانات الاقتصادية الجديدة التي اصبح يعول على تحقيقها من خلال الادارة المحلية عموما، والوالي خصوصا.

الامر الذي يحيلنا الى دراسة درجة تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي لاسيما وان قانون البلدية11-10[2] والولاية12-07 اعقبهما تعديلات دستورية جوهرية خاصة تعديل 2016 و2020.

ثانيا- أهمية الموضوع (العلمية والعملية):

تكتسي دراسة هذا الموضوع أهمية بالغة لارتباطها بصلاحيات الوالي وفلسفة التناول السياسي و القانوني لهذا المنصب، كذلك تجد أهميتها في ارتباطها بمواضيع الإدارة المحلية وحوكمتها والتنمية المستدامة ، وكذا بمواضيع الديمقراطية المحلية واللامركزية الإدارية والاستقلال المحلي ومجموع الحريات المحلية ، حيث يعد الوالي شخصية محورية في النظام الإداري الجزائري، الذي يجسد الصلة بين الادارة المركزية والجماعات المحلية ، ما يجعل من دراسة تأثيره ضرورة لفهم طبيعة العلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية البلدية والولائية في صنع القرار اللامركزي وتنفيذه، وهذا بالنظر لدوره المحوري في إدارة العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية.

وايضا في ارتباطها بالسلطة المركزية وكيفية تتدرجها للمحليات، في اطار ديناميكية القوة والسيطرة خاصة وان الولاة جزء منها، وهو ما يجعل من الإقليم فضاء للهيمنة والحرية التي

[1]- قانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير2012، المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 2012/12

[2]- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 2011/37.

أيضا ارتبطت بالوالي، لينصب كقائد فعلي لتنسيق وقيادة التجاذبات على المستولى المحلي، ومن ثم ارتباط هذا الموضوع بالعمليات الإدارية من تنسيق ورقابة وتقرير...الخ.

يجد الموضوع أهميته في كونه يركز على فئة مهمة جدا وهي الجماعة المحلية البلدية والولاية التي منحت صلاحيات هامة من اجل تحقيق الخدمات العامة للمواطنين وتحقيق التنمية والتي يعد الوالي في قلب ادارتها المحلية ، بل وفي نفس الاطار يرتبط الموضوع بمبدئي عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية، ودرجة تطبيقهما في الواقع المحلي، فالدارس للقانون الجزائري يجد ان الجزائر قد اولت أهمية لهذه المبادئ منذ مطلع الاستقلال، لذلك عمدت على تضمينها في نصوصها القانونية، حيث ان دراسة هذا الموضوع تتيح فهم عمق وتجذر هذه المبادئ في النظام القانوني الجزائري.

يجد كذلك أهميته انه لا يركز على لامركزية القرار البلدي فقط بل أيضا على القرار الولائي للمجالس المنتخبة، فاذا كان الوالي هو هيئة وصاية على البلدية فانه هيئة الى جانب المجلس الشعبي الولائي، وهو مايتيح فهم العلاقات العمودية والافقية ودرجة استقلال كل منهما.

كما تسهم هذه الدراسة في تسليط الضوء على الاطار الدستوري والتشريعي، بل وحتى التنظيمي الذي ينظم صلاحيات الوالي وعلاقته بالمجالس المحلية البلدية والولائية المنتخبة ، حيث يسمح ذلك بفهم مدى توافق النصوص القانونية مع المبادئ الحديثة للحوكمة الرشيدة ، ويكشف الثغرات التي قد تؤثر على استقلالية القرار المحلي او تعيق تحقيق التنمية المتوازنة.

يرتبط هذا الموضوع بإصلاح قانوني الولاية والبلدية سنة 2012/2011، في سلسلة الإصلاحات السياسية والإدارية التي بادرت لها السلطة بموجب التعديل الدستوري 2008، حيث جاء بعده اصلاح قانون الانتخاب وقانون الأحزاب السياسية والجمعيات، لذلك فان دراسة هذا الموضوع له بالغ الأثر في قياس نجاح او فشل الإصلاحات في جزئية خاصة بانفتاح السلطة على المحليات والجرعة الديمقراطية التي فتحت لها. خاصة ونحن على اعتاب تعديل جديد لقانوني البلدية والولاية.

ثالثا– دوافع اختيار الموضوع:

يرتبط اختيار هذا الموضوع بأسباب ذاتية وأخرى موضوعية وهي:

أ- <u>الأسباب الذاتية:</u>

والتي تتعلق بمواصلة البحث في موضوع الماجستير الذي درست فيه احد جوانب العلاقة وهي علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي، اذ كان ذلك دافعا للتعمق والتوسع من خلال دراسة درجة التأثير على قرار المجلس الشعبي الولائي وقرار المجلس الشعبي البلدية .

كذلك لان تخصصي في الماجستير تعلق بالتنظيم الإداري، الذي يعد موضوع الوالي وتأثيره في القرار اللامركزي جزء منه.

ب- <u>الأسباب الموضوعية</u> :

نود من خلال هذه الدراسة فهم العلاقة التي تربط الوالي بالجماعات المحلية والمساحات التي اتيحت للجماعات المحلية في التسيير، و أيضا الاطلاع عن كثب على أوجه القصور والتناقض في النصوص القانونية، وعن جرعة الحرية التي اتيحت للبلديات والولايات.

دائما تتغنى الأحزاب السياسية من خلال مرشحيها في الانتخابات المحلية ببرامجها الممتلئة بالوعود لناخبيها، وكأن القرار التنموي محسوم للمحليات، وهي الظاهرة المؤطرة بموجب القانون تحت عنوان الحملة الانتخابية، اذ اثار ذلك الرغبة من اجل الوقوف على قدرة المحليات الاستجابة لمختلف تلك البرامج والتطلعات من زاوية التأثير في هذه القدرة، ام انها مجرد شعارات لمجتمع لم يقف على حقيقة محلياته.

<u>رابعا-اشكالية الدراسة</u>

يثير هذا الموضوع إشكالية: هل يشكل الوالي في النظام القانوني الجزائري أداة لدعم القرار اللامركزي وتفعيله بما يعزز استقلالية الجماعات المحلية، ام انه وسيلة للحد من هذا القرار وتوجيهه والهيمنة عليه بما يخدم توجهات السلطة المركزية؟

للتبادر الأسئلة الفرعية التالية:

-ماهي الأسس القانونية التي أسست لتأثير الوالي في القرار اللامركزي؟ وماهي وسائل هذا التأثير؟

-كيف تتموضع علاقة الوالي بالمجالس الشعبية البلدي والمجلس الشعبي الولائي؟ ، وما انعكاسات ذلك على القرار اللالامركزي؟

-هل هناك ضمانات تحد من سلطة الوالي وتضمن توازن العلاقة بين الوالي والجماعات المحلية؟

خامسا- المنهج:

المنهج الذي دام معنا طيلة مراحل الدراسة كان:

المنهج الوصفي: الذي اعتمدنا عليه في وصف القواعد الدستورية والتشريعات والتنظيمات وكذا في وصف الوثائق الإدارية والقرارات القضائية ذات العلاقة بموضوع الدراسة.

والمنهج التحليلي: الذي اعتمدنا عليه في تحليل مختلف تلك النصوص القانونية والوثائق والقرارات الإدارية والقضائية ومختلف الآراء الفقهية، بل وأيضا ربطنا بينها تحليلا ومناقشة واستنتاجا.

وهو الامر الذي لا ينفي استخدامنا لبعض المناهج لكن بشكل ثانوي كالمنهج المقارن وهذا للتعمق في التحليل.

سادسا- الأهداف:

تهدف هذه الدراسة الى :

-دراسة وتحليل النصوص القانونية الدستورية والتشريعية، وكذا التنظيمية التي تؤسس لتدخل الوالي في القرار اللامركزي من مركزه العضوي والوظيفي.

– دراسة الوسائل ذات البعد الإداري والمالي التي يستخدمها الوالي للتدخل في القرار اللامركزي البلدي والولائي، ودراسة انعكاساتها على استقلالية الجماعات المحلية البلدية والولائية وقدرتها على اتخاذ قراراتها بشكل فعال.

–دراسة العلاقة بين الوالي والجماعة المحلية، وتحديد مدى تأثير الوالي على القرار العضوي للجماعات المحلية وكذا القرار الوظيفي لها.

–دراسة حدود تأثير الوالي في القرار اللامركزي وفعالية الوسائل التي تحيط بذلك

–تقييم درجة تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي.

سابعا– الدراسات السابقة

بصورة عامة نجد العديد من الدراسات

التي تناولت الجماعات المحلية واستقلاليتها، لكن اعتمدنا على الدراسات التي وجدنا انها قريبة الى موضوع دراستنا وهي:

01–**رسالة دكتوراه للباحث لعمري محمد، الموسومة بـ انعكاسات تدخل السلطة المركزية على اختصاصات الجماعات المحلية، بجامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2020**، التي افردت بابين درست في الباب الأول التنظيم القانوني للجماعات المحلية بين الازدواجية الوظيفية وتأثيرها في العلاقة بين هيئات التسيير التداولية والتنفيذية، ودرست في الباب الثاني تدخل السلطات المركزية في اختصاصات الجماعات المحلية وأثره على أدائها.

غير انها اختلفت عن دراستنا، من حيث ان هذه الدراسة لم تستهدف الوالي بذاته، وانما درست انعكاسات تدخل السلطة المركزية على اختصاص الجماعات المحلية وفق إشكالية الحد الذي استطاعت الجماعات الإقليمية من خلاله تجسيد استقلاليتها. حيث تتقاطع معنا في محصلة التأثير، لكنها لم تستهدف الوالي بذاته كما استهدفناه، وبالتالي اختلفنا عنها من زاوية الدراسة كوننا استهدفنا دور الوالي في التأثير على القرار اللامركزي من خلال تحليل الأسس والقدرات،

وكذا الانعكاسات على القرار المحلي، كما ان دراستنا أحاطت بمستجدات دستور 2020 على خلاف الدراسة السابقة.

02- رسالة دكتوراه للباحث بلال فؤاد، الموسومة بـ محدودية سلطات الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، بجامعة مولود معمري تيزي وزو 2020 ، التي افردت بابين درست في الباب الأول محدودية سلطات الجماعات المحلية في التسيير، ودرست في الباب الثاني محدودية وسائل الجماعات المحلية في التسيير، حيث وجهت الدراسة الى البحث عن عوامل فعالية سلطات الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها. والتي تتقاطع مع دراستنا في بعض الوسائل والسلطات، لكن تختلف عن دراستنا من حيث إشكالية الدراسة، وكذا من حيث اننا ثبتنا دراستنا نحو علاقة الوالي بالجماعات المحلية للوصول الى مكامن التأثير بعد دراسة الأسس والوسائل، للوقوف على القدرات المرتبطة بالوالي في التأثير، بالإضافة الى ان الدراسة لم ترتبط بمستجدات التعديل الدستوري 2020.

03- رسالة دكتوراه للباحث بن عيسى ناصيرة ، الموسومة بـ عن عدم استقلالية البلدية في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، بجامعة مولود معمري تيزي وزو 2020، التي افردت بابين درست في الباب الأول انتفاء الاستقلالية الإدارية للبلدية ،ودرست في الباب الثاني انتفاء الاستقلالية المالية للبلدية، التي وجهت الدراسة نحو دراسة أوجه عدم الاستقلالية. حيث تتقاطع هذه الدراسة معنا من جانب دراسة عدم استقلالية البلدية وبالتالي تأثير الوالي، لكن تختلف عن دراستنا من حيث ان دراستنا تجمع البلدية والولاية مستهدفين دراسة التأثير على القرار البلدي والولائي ، كما كنا نبحث عن مظاهر التأثير.

ثامنا- الصعوبات

-صعوبة الحصول على التعليمات والمذكرات الوزارية والمراسلات الوزارية، وكذا المتعلقة بالولاة التي تعد مهمة جدا لدراستنا، اذ ان دراسة النصوص القانونية غير كافي للاحاطة بموضوع الدراسة، الامر الذي تطلب وقت كبير للحصول على بعضها.

-التعديلات التي طرأت على النصوص القانونية، والتي استوجبت تعديل وتحيين الدراسة في كل مرة خاصة التعديلات الدستورية.

-كثرة المقالات العامة المرتبطة بالموضوع، اذ الوصول للمقالات الجادة والمهمة التي تخدم الموضوع امر يتطلب وقت ورحلة بحث شاقة خاصة على مستوى البوابات الالكترونية (وهو دور الباحث على العموم ان يبحث فيها عن ما يفيده في بحثه).

تاسعا- التصريح بالخطة

للإجابة عن الاشكالية المطروحة قسمنا الدراسة لبابين:

درسنا في **الباب الأول** الأسس القانونية ووسائل تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي

والذي فصلناه الى ثلاثة فصول، درسنا في **الفصل الأول** الأسس القانونية لتأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي، ودرسنا في **الفصل الثاني** وسائل تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي ذات البعد الإداري، اما **الفصل الثالث** درسنا فيه وسائل تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي ذات البعد المالي

ودرسنا في **الباب الثاني** مظاهر وحدود تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي

والذي فصلناه الى ثلاثة فصول، درسنا في **الفصل الأول** التأثير العضوي للوالي في لامركزية القرار المحلي، ودرسنا في **الفصل الثاني** التأثير الوظيفي للوالي في لامركزية القرار المحلي، اما **الفصل الثالث** درسنا فيه حدود تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي.

الباب الأول:

أسس ووسائل تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي

تعد اللامركزية الإدارية احدى الدعائم الأساسية للتنظيم الإداري الحديث، التي تهدف الى تمكين الجماعات المحلية من ممارسة صلاحياتها بشكل مستقل بما يلبي احتياجات المجتمع المحلي، غير ان هذا المفهوم يتداخل مع المكانة التي يحتلها الوالي ومع الدور المحوري الذي يتمتع به، الذي يشغل مركز عضوي ووظيفي متفوق وضعه في قلب الشأن المحلي، بل جعله يلعب دور جد مؤثر في لامركزية القرار المحلي.

وهو الامر الذي ابانت عنه النصوص القانونية بجميع تدرجاتها، واثار العديد من الإشكالات حول استقلالية القرار اللامركزي، مما أحال الى البحث عن الأسس القانونية التي مكنت لان يكون مؤثرا في القرار اللامركزي **(الفصل الاول)**، وكذا عن الوسائل التي أتيحت له للتأثير فيه، على الأقل ذات البعد الإداري **(الفصل الثاني)**، والمالي(**الفصل الثالث)**.

الفصل الأول:

الاسس القانونية لتدخل الوالي في القرار اللامركزية

يحتل منصب الوالي أهمية بالغة في التنظيم الإداري الجزائري، الذي خص بمجموعة من الامتيازات في إدارة الشأن المحلي، وان كان ذلك يأتي نتيجة لانعكاس مجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية الأيديولوجية خاصة على المنظومة القانونية، التي انبثق عنها ثقل هذا المنصب على مر فترات التحول الديمقراطي في الجزائر، الذي ابانت المنظومة القانونية عن دوره المؤثر في مداخل ومخارج القرار اللامركزي.

ارتبط منصب الوالي بالعديد من النصوص القانونية الدستورية منها(المبحث الأول) والتشريعية والتنظيمية (المبحث الثاني) التي أسست لتدخله في القرار المحلي ومن ثم تأثيره فيه، اذ تشكل مدخلا قانونيا يتحدد وفقها ارتباط الوالي بالقرار اللامركزي المحلي وبالشأن المحلي ككل.

المبحث الأول: الأسس الدستورية

اسس لدور الوالي وتأثيره في لامركزية القرار المحلي العديد من النصوص الدستورية منها على وجه الخصوص نص المواد 15، 92 ، 18، 19، التي تؤسس لدوره في التأثير في لامركزية القرار المحلي من خلال مكانته الدستورية، وكذا بمدى ارتباطه بالجماعات المحلية.

المطلب الأول: الأساس المأخوذ من مكانة الوالي في الدستور الجزائري

وهي المكانة التي أسس لها الدستور الجزائري من خلال دسترة هذا المنصب، وجعله مجالا محجوزا لسلطة رئيس الجمهورية، الذي بموجبه تبرز دلالات التعيين وانعكاساته على الواقع المحلي، الذي أسس لارتباطه بالقرار المحلي من خلال ارتباطه بسلطة الدولة.

الفرع الأول: الأساس المأخوذ من تعين رئيس الجمهورية للوالي (دلالات المادة 92 بند 10 من الدستور)

وفقا لنص المادة 92 بند 10 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يعين رئيس الجمهورية الولاة بموجب مرسوم رئاسي، وهو الحكم الذي برز بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996[1] وثبت في بقية التعديلات الدستورية المتلاحقة[2]. اذ لم يكن ذلك مكرسا صراحة ضمن احكام دستور 1989[3] ولا دستور 1976[4].

مما جعل هذا من منصب الوالي منصبا مدسترا واضفى نوعا من الاستقرار عليه، كما دلل على أهمية المنصب وعلوه، فرئيس الجمهورية لا يعين في جميع المناصب فقط المهمة منها، وبهذا يعد منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة.

وتجدر الملاحظة ان التأسيس لمنصب الوالي، كان يتيما بموجب بند واحد في نص واحد في اطار التأسيس لسلطة رئيس الجمهورية في التعيين، كما لم يتم ربط هذا المنصب بنطاقه الإقليمي.

لكن يمكن القول ان هذا النص، يشير الى ان منصب الوالي مجال محجوز لسلطة رئيس الجمهورية، والذي يكرس للربط العضوي للوالي محوريا برئيس الجمهورية على المستوى الجهاز الإداري للدولة.

---

[1]– التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96–438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر عدد 76 ، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

[2]–التعديل الدستوري2002، الصادر بموجب القانون رقم 02–03 المؤرخ في 10 افريل 2002، ج ر عدد 25 ، الصادرة في 14 افريل 2002، والقانون رقم 08–19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون 16–01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 ، الصادرة في 07 مارس 2016.

[3]– دستور 23 فبراير 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89–18، ج ر عدد 09 ، الصادرة في 01 مارس 1989.

[4]– دستور 1976، صادر بموجب الامر رقم 76–97، المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج ر عدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

ونتيجة للاقتضاب الذي اكتنف هذا النص نحاول ان نفهم دلالات التعيين في المنصب السامي وفقا للسياق الدستوري كأساس لتدخل الوالي في القرار المحلي:

أولا–منصب الوالي مجال محجوز لرئيس الجمهورية ان يعين فيه وفق لسلطته التقديرية

تنص المادة 01 من قانون الوظيف العمومي بان التعيين في الوظائف العليا للدولة يعود الى السلطة العليا المؤهلة، وطالما ان سلطة تعيين رئيس الجمهورية للولاة سلطة استقاها من الدستور دون أي قيد او شرط، فلا يمكن ان يتم التقييد بما دون ذلك من نصوص خاصة، وان الأصل ان يضع المشرع الخطوط العامة التي تعمل السلطة التنفيذية في نطاقها، فاذا لم يقيد فان المجال مفتوح على التقدير تستعمله وفقا للظروف تحقيقا لحسن سير الإدارة العامة[1].

لذلك فان النص الدستوري لم يقيد رئيس الجمهورية في الاختيار وانما ترك المجال مفتوحا لحريته في التقدير.

فالأمر لا يسير اعتباطا، بقدر ان سلطة التعيين تأتي تحقيقا للأهداف المرجوة ومجابهة التحولات، التي يترافق تحقيقها تحقيق فعالية الجهاز الإداري الذي يتربع رئيس الجمهورية في اعلى هرمه.

لذلك فان رئيس الجمهورية مطالب وفق هذه السلطة، تحقيق ملاءمة اختياره وتوافقه مع الأهداف المرجوة، وكذا اعتبارات الزمان والمكان والظروف المحيطة[2]، وهو في ذلك محاط بالاعتبارات السياسية والإدارية التي تشكل مقتضا للتعيين، والتي يعمل على التوفيق بينها.

---

[1]–سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، (راجعه ونقحه محمود عاطف البنا)، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 27–28.

[2]–خضرون عطاء الله و لطفاوي محمدعبد الباسط ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي الاغواط، العدد 01/14، جوان 2017، ص 104 .

وبهذا يعين رئيس الجمهورية الولاة تحقيقا لأغراض واهداف سياسية وإدارية واقتصادية...الخ مرسومة سلفا.

وللوصول الى ذلك لرئيس الجمهورية استخدام مستلزمات الإحاطة بالظروف، وتحريك وسائل استقراء المعلومة وفقا لتبصره وحسن تصرفه[1].

وفي هذا الاطار جاءت بعض النصوص لتوضح بعض الترتيبات؛ منها نص المرسوم 89-44[2]، والمرسوم التنفيذي 90-230[3] والملغاة بموجب المرسوم الرئاسي، بان التعيين يتم باقتراح من رئيس الحكومة بموجب مرسوم يصدر في مجلس الوزراء، وهي الترتيبات التي يمكن لرئيس الجمهورية ان يلجأ اليها والى غيرها في اطار حسن الاختيار وفق سلطته التقديرية. دون الحاجة الى النص عليها والتي تم تجاوزها في المرسوم الرئاسي 99/240[4].

وطالما ان الامر يرتبط بتحقيق ملاءمة الاختيار للاعتبارات السياسية والإدارية المرجو من الولاة تحقيقها بفعالية، فان السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية تمتد لقياس الصلاحية السياسية والوظيفية للولاة، وكذا تكييف مركزهم مع حركية التطورات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية ...الخ.

---

[1]– ويدخل ذلك في اطار الرؤية الاستراتيجية لرئيس الجمهورية وهي مؤشر مرجعي للحكامة .

[2]–مرسوم رئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 1989/04/10 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 1989/15.

[3]–مرسوم تنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 1990/07/25 يحدد احكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر س عدد 1990/31.

[4]–مرسوم رئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 1999/10/27 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية ، ج ر عدد 1999/76.

لذلك زود رئيس الجمهورية بآلية نقل الولاة وانهاء مهامهم، وهو ما يمكنه من التحكم في مسارهم الوظيفي تحكما مستمر من اجل تحقيق نجاعة الاستراتيجية[1] الوطنية، والتحكم في المتغيرات التي قد تتطور في ظلها، تبعا لطبيعة المكان والزمان.

لذلك ينقل الولاة تحقيقا للاعتبارات السياسية والتقنية؛ اذ غالبا ما يرتبط بعمليات التحضير للاستحقاقات الانتخابية، وحركة التداول على السلطة، وأيضا بتحول الظروف الاقتصادية والاجتماعية.

كما تنهى مهامهم لنفس الاعتبارات. اذ غالبا ما يرتبط الانهاء بسبب:

- التكليف بوظائف أخرِ ؛
- الإحالة على التقاعد ؛
- الخطأ ؛
- عدم الكفاية والصلاحية المهنية وعدم الصلاحية السياسية، وهو سبب لا يتم إعلانه غالبا.

وهو جامع للعديد من الأسباب، اذ تتعدد أسباب عدم الصلاحية المهنية والسياسية والتي ينجم عنها ترجمة عدم الرضا عن تنفيذ السياسة العامة المقررة، وبالتالي عدم القدرة على الاضطلاع بالأعباء، وهو بالمجمل ما يبرز الصفة السياسية التي يكتسبها هذا النوع من الوظائف .

وبالنتيجة نجد ان المسار الوظيفي للوالي مجال محجوز لرئيس الجمهورية، دون أي قيد او شرط وفق سلطته التقديرية الواسعة، فهو مصدر تقرير وقياس للمسار الوظيفي، الامر الذي يجعل من الوالي تابع سياسيا واداريا، وهو ما كرسه النص الدستوري باقتضاب في اطار النص على سلطة رئيس الجمهورية في التعيين.

[1]– هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر، 2010، ص 120.

غير انه من زاوية أخرى –وهو ما اغفله النص الدستوري– منصب الوالي بهذا الشكل منصب مهم، يشكل أداة سياسية وتقنية تتوقف فعاليتها على فعالية الجهاز الإداري لمجابهة الظروف والتحولات السياسية و الإدارية والاقتصادية...الخ وفق اجندة مرسومة، الامر الذي يجعله في مركز سياسي متفوق على مستوى الجهاز الإداري المحلي والقائد الفعلي له، وان كان ذلك يأتي في اطار التراتبية الرئاسية او التبعية للمركز، التي انتقدت على أساس انه يشكل مدخلا للتأثير في شكل الإدارة المحلية واطارها الوظيفي لاسيما سلطة التقرير فيها.

الا انه من زاوية أولى يعد بهذه الصورة أداة فعلية خولها النص الدستوري لرئيس الجمهورية، لتحقيق وحدة الدولة وهو ما يتفق مع نص المادة 84 فقرة 03 من الدستور، ومن زاوية ثانية ان هذه التراتبية لا تخالف البتة قيام التنظيم الإداري للدولة على القيم والمبادئ الديمقراطية.

ان الوالي معين رئيس الجمهورية الذي بدوره يستمد مشروعيته من إرادة الشعب، الامر الذي نصت عليه المادة 13 من الدستور يتوافق مع حكم المادة 16 فقرة 01 التي اكدت ان تقوم وفق مبادئ التنظيم الديمقراطي.

ثانيا–منصب الوالي منصب سياسي يشكل وظيفة عليا في الدولة

بالرغم من ان النص الدستوري اعتبر منصب الوالي وظيفة عليا في اطار سلطة رئيس الجمهورية بالتعيين في الوظائف والمهام السامية، الا انه اغفل ربط هذه الوظيفة بنطاقها الإقليمي وهو الإدارة المحلية.

وبالربط بنص المادة 15 فقرة 02 من الامر 06–03 المتعلق بالوظيفة العمومية[1]يبرز بان المشرع قد عرف الوظيفة العليا، بانها تتمثل في ممارسة مسؤولية باسم الدولة، قصد المساهمة في تصور واعداد وتنفيذ السياسة العمومية.

وبالرغم من ان هذا التعريف غير دقيق وجامع، جاء في صورة عامة ركز فقط على الجانب الوظيفي للمنصب، حدد فيه المشرع الوظيفة العليا وفقا لعنصرين:

[1]– الامر 06–03 المؤرخ في 2006/07/15، المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46/ 2006.

– ان حركيتها تكون باسم الدولة، فبالرغم من ان الوالي معين رئيس الجمهورية ويرتبط برابطة الولاء والخضوع الا ان المشرع ربطه بالدولة بمناسبة ممارسته للوظيفة العليا.

– ان الجانب الوظيفي لممارسة الوظيفة العليا ينصب على المساهمة في تصور واعداد وتنفيذ السياسات العامة، الامر الذي يضفي الطابع السياسي للوظيفة العليا والذي يتداخل مع الطابع التقني، وهو ما يحول من إعطاء تعريف دقيق لها.

ووفقا للمادة 106 من الدستور يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة[1] الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويكيفه على ضوء المناقشة التي يجريها المجلس، بالتشاور مع رئيس الجمهورية، وبالمثل يقدمه امام مجلس الامة. وفي حالة الأغلبية البرلمانية وفقا للمادة 110 من الدستور يعرض رئيس الحكومة برنامج حكومته[2] على مجلس الوزراء ثم يقدمه للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة بالتوالي للموافقة عليه.

حيث يعد برنامج الحكومة (مخطط العمل) الاطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والاستراتيجية التي تنتهجها الدولة ويتضمن عادة المبادئ والاهداف والمحاور والوسائل المستعملة في كافة

[1]– بالأساس هو اطار عمل لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، انظر في ذلك المادة 105 من الدستور.

[2]– هو برنامج الأغلبية البرلمانية التي اسفرت عليها الانتخابات التشريعية (المادة 110 فقرة أولى من الدستور)، على خلاف مخطط العمل الذي يضعه الوزير الأول تطبيقا لبرنامج رئيس الجمهورية في حالة ما اذا اسفرت الانتخابات التشريعية عن اغلبية رئاسية (المادة 105 من الدستور).

المجالات على المستوى الداخلي والدولي[1]. حيث يشكل البرنامج أداة مادية وقانونية يعمل الوزير الأول /او رئيس الحكومة حسب الحالة على تنفيذه وتنسيقه[2].

وبذلك تتحدد السياسة العامة للدولة وتتقرر على مستوى مركزي، وقد اثبتت التجربة ان الولاة يجتمعون دوريا برئاسة الجمهورية وكذا أعضاء الحكومة من اجل خلق فضاء لتقديم تصورهم وكذا تلقي توجيهات حول السياسة العامة للدولة[3]، كما يرفع الوالي دوريا تقاريره حول الشؤون المحلية التي تساهم في الكشف عن واقع هذه السياسات على المستوى المحلي.

تتدرج السياسة العامة للدولة الى المستوى المحلي للولاة[4] من اجل تنفيذها في كلياتها وجزئياتها باسم الدولة[5] وتحت اشراف الحكومة، لذلك يُمَكَّن الولاة بموجب النصوص التشريعية اللازمة تحت غطاء التزام البرلمان للحكومة، وأيضا بمختلف النصوص التنظيمية والمناشير والتعليمات من الوسائل القانونية والمادية لجعل المخطط حيز التنفيذ.

---

[1]– عقيلة خرباشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر– باتنة، 2008/2009، ص 280.

[2]– انظر المادة 109 بالنسبة لدور الوزير الأول في تنفيذ مخطط عمل الحكومة، اما بالنسبة لرئيس الحكومة فان هذا الدور يستنتج من خلال المادة 110 والمادة 111 من الدستور، وهو الامر الذي يستعدي الإضافة بشكل واضح مثل نص المادة 109 .

[3]– انظر الموقع الشبكي لرئاسة الجمهورية: https://www.el-mouradia.dz/ar/home)15-06-2017/10H30)

[4]-–خالد سمرة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان–الأردن، ص28

[5]– وفي هذا الاطار تتحدد اطر العلاقة الوظيفية بين الحكومة والولاة والتي يتاح لها ممارسة صلاحيات الرئيس الإداري على اعمال الولاة من توجيه ورقابة وتعقيب، للتوسع انظر: –عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، ص 67 الى72.

وبالرغم من انه يجري التفرقة بين ما هو سياسي واداري على أساس ان الحكومة تتولى ممارسة الاعمال الاستراتيجية ذات الأهمية الكبرى والإدارة تتولى تنفيذها[1]، الا انه لا يمكن قصر ما هو سياسي على الحكومة و ما هو اداري على الولاة، فالوزير له جناحان جناح سياسي بمقتضاه يشارك في رسم السياسة العامة وجناح اداري بمقتضاه ينفذ وينسق مخطط العمل .

لذلك يمارس الولاة الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية معا وهو مقتضى الوظيفة العليا، فالسلطة التنفيذية وحدة واحدة متكاملة. حيث يلعب الوالي دورا جوهريا في بناء واعداد السياسة العامة كونه مطلع على الاحتياجات والواقع المحلي، اذ يعد الاقدر بما له من وسائل على تحديد المشاكل المطروحة على مستوى إقليمه وتشخيصها، وكذا الاقدر على اثارة اهتمام الحكومة وادراجها ضمن اجندتها لما له من القدرة على التواصل السياسي والإداري معها وكذا المشاركة في وضع وصياغة الحلول[2].

---

[1]–خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 27، 28.

[2]– يمكن ادراج 06 مراحل تمر عليها عملية صنع السياسة العامة وتنفيذها :

01– تحديد المشكلة العامة

02–الاجندة السياسية

03– صياغة المقترحات للسياسة العامة

04– تبني وإقرار السياسة العامة

05– تنفيذ السياسة العامة

06– تقييم السياسة العامة

للتوسع انظر حول ذلك : منى طواهرية، تقييم السياسة العامة: بحث في المفهوم والاليات، مجلة المجلة الجزائرية للدراسات السياسية ، الصادرة عن المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، المجلد الخامس– العدد الأول، جوان 2018، ص 242 الى 252.

ومن جهة أخرى يعمل على تنفيذها على المستوى المحلي بما يتلاءم مع الاحتياجات والواقع المحلي وهو الامر الذي يجعله نافذا الى الشأن المحلي باسم الدولة وبالتالي الى مستوى القرار المحلي .

وبالاطلاع على بعض مخططات عمل الحكومة التي جاءت تحت عنوان مخطط عمل الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وهذا لكل من المخططات الصادرة في سبتمبر 2017[1]، ماي 2014[2]، سبتمبر 2012[3] والتي تظهر الاستراتيجية المرسومة من قبل الحكومة من مبادئ واهداف ومحاور ووسائل عمل، نلاحظ ان هناك العديد من المجالات والاهداف والوسائل المرسومة للتدخل ذات الشأن المحلي ، على سبيل المثال:

-تحسين اطار معيشة السكان وترقية المدينة

- مواصلة التنمية الفلاحية وتطوير الصيد البحري والموارد الصيدية

-تحسين التكفل الصحي بالمواطن

-ترقية المرأة

-تقرير اليات التضامن

-ترقية الشباب

- تطوير الممارسة الرياضية

---

[1]- انظر مخطط عمل الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، سبتمبر 2017 .على الموقع الشبكي:
http://majliselouma.dz/images/pdf/nossousse/Texte_janv17/Plan_act_gov_ar.pdf/13/10/2019/ 15:20

[2]- انظر مخطط عمل الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ماي 2014. على الموقع الشبكي:
http://majliselouma.dz/images/pdf/nossousse/Texte_janv14/Plan_act_gov_ar.pdf/13/10/2019/ 15:20

[3]- انظر مخطط عمل الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، سبتمبر 2012. على الموقع الشبكي:
http://majliselouma.dz/images/pdf/nossousse/Texte_janv12/Plan_act_gov_ar.pdf/13/10/2019/ 15:20

-ترقية الثقافة...الخ

وهي وان برزت من زاوية استراتيجية الا انها شؤون محلية خالصة، **لنستنتج** بذلك ان السياسة العمومية بذاتها تحتوي مجالات للاهتمام والتدخل في محاور ذات شأن محلي في اطار عام، بل الأكثر من ذلك وعلى وجه الخصوص؛ جاءت بعض المحاور تحت عنوان الحكامة الإقليمية والإدارية، وأيضا تحت عنوان من اجل تنمية إقليمية متناسقة، والتي عند الغوص في فحواها نجد انها تحوي استراتيجية تحسين تسيير الجماعات المحلية، وذلك من خلال:

تعزيز اللامركزية في جميع ميادين ممارسة السلطة العمومية (اذ نلاحظ هنا ان النص استعمل مصطلح تعزيز)

- مراجعة قانون الولاية وملاءمة قانون البلدية
- عصرنة تسيير الميزانية والمالية للجماعات المحلية
- مواصلة دورات التكوين لفائدة المنتخبين المحليين
- تقرير الديمقراطية التشاركية
- تقرير وسائل التدخل للجماعات المحلية

لنصل بالنتيجة من ذلك وعلى اعتبار ان الاهتمام باللامركزية الإقليمية مضمن في استراتيجيات السياسة العامة بمختلف الأهداف والوسائل المرسومة لتقريرها، وان للوالي دور كبير في تنفيذ السياسة العامة فضلا عن بناء التصور والاعداد، فان ذلك يشكل أساسا قويا لتدخل الوالي وتأثيره في اللامركزية المحلية والقرار المحلي من زوايا عديدة، بل وعلى وجه التحديد نجد ان مخطط العمل استعمل تعزيز وهو ما يؤكد ان الاستراتيجية الوطنية تتجه نحو ترشيد دور الوالي وحوكمته وبالنتيجة حوكمة القرار المحلي.

الفرع الثاني: الاساس المأخوذ من مشاركة الوالي في التسيير المحلي (دلالات المادة 19 من التعديل الدستوري)

وفقا لنص المادة 19 من التعديل الدستوري يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤوون العمومية .

الملاحظ بداية ان المشرع الدستوري جاء بهذا النص بموجب دستور 1989 في نص المادة 16، واستقر عليه في مختلف التعديلات المتلاحقة 1996، 2008، 2016

عند الغوص في فحوى ودلالات نص المادة نجد ان النص جاء بعبارات جوهرية وهي المجلس المنتخب، اللامركزية ، الشؤون العمومية، اذ نلاحظ ان هذه الالفاظ تتسم بالعمومية ذلك ان عبارة المجالس المنتخبة تخص المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، وهما هيئتا البرلمان الذي يعد سلطة تشريعية. وكذلك تخص المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي وهما هيئتان للامركزية المحلية، وعلى اختلاف طبيعة هذه المجالس هل المشرع الدستوري يقصدها كلها؟

المشرع ربط المجالس المنتخبة باللامركزية، حيث ان لفظ اللامركزية لفظ عام تشمل اللامركزية السياسية، اللامركزية الاقتصادية اللامركزية الإدارية، وأيضا حتى اللامركزية الإدارية تشمل المحلية والمرفقية، فأيها يقصد المشرع؟

كذلك جاء بمصطلح الشؤون العمومية الذي يجمع بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية، فهل يقصد المشرع الأمرين، وبذلك المواطن يشارك المجالس المنتخبة التي تمثل قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في الشؤون الوطنية و/او المحلية.

في حقيقة الامر نص المادة جاء غامضا وغير محدد الدلالات. اذ يحتاج لقراءته قراءة سليمة، الربط بينه وبين السياق العام الذي جاءت في اطاره المادة 19 من الفصل الثالث، الذي عنون بـ الدولة، وبالتالي لاوجود للامركزية السياسية كوننا في اطار الدولة الموحدة البسيطة، وبذلك

تبقى فقط دلالة اللامركزية الإدارية[1]. اذ يثور السؤال هل يمثل البرلمان اللامركزية الإدارية؟ وهو ما يثير التساؤل عن طبيعة التمثيل الذي يؤديه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة.

وبالربط مع نص المادة 125 من الدستور[2] التي اعتبر فيها المشرع الدستوري ان عهدة النائب وعضو مجلس الامة وطنية، وبالتالي فهي غير قابلة للتجزئة حيث تتعلق بالاقليم الوطني ككل لا الدائرة الانتخابية، التي انتخب فيها. ومن ثم قطع المشرع الدستوري أي تمثيل للبرلمان للجماعات الإقليمية، لذلك لا تمثل البتة اللامركزية، رغم ان هذا التوجه جد منتقد خاصة وان ثلثي أعضاء مجلس الامة منتخبون من قبل أعضاء المجالس المحلية المنتخبة عن طريق الاقتراع الغير مباشر وهو ما يعزز الاعتقاد لدى البعض[3]، ان مجلس الامة يمثل الإقليم خاصة وان تمثيل الولايات في مجلس الامة يكون بالتساوي دون مراعاة البعد الديمغرافي[4]، لضمان التوازن داخل الدولة بين الأقاليم وإعطاء اكثر فعالية للجماعات المحلية وفي نفس الوقت اظهار لقوتها، وان كان ذلك من متطلبات الدولة الفدرالية لتمثيل كل الدويلات، فالدولة البسيطة أيضا استجابت لهذا المسعى[5].

ورغم ذلك يتمسك المشرع الدستوري بقطع علاقة عضو مجلس الامة بالجماعات المحلية بعد انتخابه تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وجعل تمثيليته الى جانب مجلس الشعب الوطني تمثيلية وطنية.

---

[1]–ترتبط المركزية واللامركزية الإدارية بشكل مشترك بالدولة الموحدة، انظر في ذلك:

-Walid LAGGOUNE, LA REFORME ADMINISTRATIVE : UNE APPROCHE PAR LA DECENTRALISATION, idara ,(revue de l'école national d'administration) ,v12, n 23,2002 ,p130

[2]– المادة 123 من التعديل الدستوري 2020.

[3]–خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص48 .

[4]– المرجع نفسه، ص 48.

[5]– وقد تبنت فرنسا ذلك بموجب المادة 24 من دستور 1958 بان يضمن مجلس الشيوخ تمثيل الجماعات المحلية الجهوية.

ومن ثم نستنتج انه لا يراد بالمجالس المنتخبة مجلس الامة و/او المجلس الشعبي الوطني لانهما لا يمثلان اللامركزية الإدارية، وبذلك فان المجالس المنتخبة المقصودة هي المجالس المحلية المنتخبة.

وبالتبعية فالشؤون العمومية المقصودة في النص هي الشؤون المحلية ، على اعتبار ان النص قد ربط بين اللامركزية والشؤون العمومية ، واللامركزية مبنية على الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة تخص سكان الإقليم وأبناء المنطقة هم اعلم بشؤون اقليمهم[1].

وبذلك فهي منفصلة عن الشؤون الوطنية التي تتولاها الأجهزة المركزية لكن لصعوبة الفصل بين الشؤون العمومية الوطنية والمحلية وتداخلهما معا، بل أحيانا الشأن العمومي ليس له أي مدلول يتعلق بالشؤون العمومية المحلية لتعدد المجالات التي يستعمل فيها، فهي عبارة تظهر لدى الأحزاب السياسية والجمعيات والنقابات والمنظمات الغير حكومية والمقاولات الخاصة ووكالات الاعلام والاتصال[2]، فان المشرع الدستوري خروجا من كل ذلك عبر عنها بالشؤون العمومية.

وبالنتيجة يتضح ان المجالس المحلية المنتخبة قاعدة اللامركزية المحلية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. اذ يبرز ان المشرع الدستوري قد أسس لوجود المجالس

---

[1]– عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص 33.

وانظر أيضا : إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، أموال الإدارة العامة، الدار الجامعية، 1994، ص 192.

[2]–سكينة عزوز، توضيحات حول الشؤون العمومية المحلية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 11، العدد الثاني ، 2018 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، ص 251.

المحلية المنتخبة بما يضمن لها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة وهيئاتها ويضفي عليها شرعية دستورية[1].

نص المادة ربط بين المجالس المحلية المنتخبة واللامركزية الإدارية ، وقد احسن في ذلك كونه أسس لان تكون الإرادة الجماعية المنتخبة أساسا للامركزية ، كون اللامركزية الإدارية تقوم على الانتخاب، لكن انتقدت[2] صياغة نص المادة من زاوية ان النص اقتصر على تشكيل المجلس وحده عن طريق الانتخاب، دون الهيئة التنفيذية وفق متطلبات التسيير الحر الذي تقتضيه اللامركزية[3].

ان عدم ذكر الهيئة التنفيذية واقتصار النص على الهيئة التداولية، جعل من عنصر الانتخاب مضمون فقط للهيئات التداولية دون الهيئات التنفيذية ، مما فتح المجال لان تشكل الهيئات التنفيذية عن طريق التعيين.

اذ سمح ذلك بارساء ازدواج وظيفي على مستوى قانون الولاية الذي أسندت بمقتضاه مهمة تنفيذ مداولات الولاية الى شخص معين هو الوالي ، حيث جاءت طريقة التعيين لتعكس تواجد الدولة، من خلال اسناد مهمة تنفيذ قراراتها في الولاية الى اشخاص يحوزون ثقتها وهم اعوانها[4]، فاللامركزية المنصوص عنها لامركزية مبتورة.

---

[1]–عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 105 .

[2]– زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر: اية إصلاحات ؟، مجلة العلوم الإنسانية– قسنطينة 01، عدد 35، 2011، ص196.

[3]–المرجع نفسه، ص 196.

[4]– شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 58

لذلك وان ثمن المشرع الدستوري مبدأ الجماعية والانتخاب في الربط باللامركزية، الا انه فتح المجال امام الفردية والتعيين في الربط بها، الامر الذي لم يغلق الباب امام النص التشريعي من منح صفة تمثيل اللامركزية للوالي.

ان الضعف الملموس في نص المادة رهن صفة تمثيل المجالس المحلية المنتخبة للامركزية، اذ لم يعد الامر مطلق ، وفتحها على الوالي بالنص التشريعي ، وهو ما شكل صورة او مدخلا لتأثير التعيين على الاطار العضوي والوظيفي للامركزية التي أساسها الانتخاب[1].

ويرى الباحث ان هذا الفتح في نص المادة مقصود من المشرع الدستوري، ليترك المجال للنص التشريعي منح التمثيل المزدوج للوالي. اذ ما يعاب على المشرع الدستوري هو عدم دسترة صفة الوالي اللامركزية ، وهو مسلك سلكه من قبل حول عدم التنصيص على صفته كممثل للدولة، مما يستوجب الامر دسترة تمثيليته المزدوجة لترسيخ وتثبيت وجوده وإعطاء قيمة دستورية لدوره.

وعند التعمق في الشق الثاني من نص المادة يظهر ان المشرع قد ربط المجالس المنتخبة بمبدأ مهم وهو مبدأ المشاركة، اذ لا تقتصر المجالس المنتخبة ان تكون قاعدة اللامركزية بل أيضا مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام، وبذلك ثمن مبدأين مهمين اللامركزية ومبدأ المشاركة وهما معياران مهمان لحوكمة التسيير المحلي.

[1]– حيث يرى الدكتور مسعود شيهوب ان تعيين الهيئة التنفيذية للولاية لا يتعارض من الناحية الفقهية مع شروط قيام اللامركزية الإقليمية، وما انتخابها الا توسعا في المشاركة الشعبية. للتوسع اكثر انظر :

–مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص33.

لكن انتقد[1] هذا المسعى كون المشرع قد ترك الباب واسعا امام **عدم** استئثار المجلس المنتخب لوحده بالتسيير. اذ ينعكس لفظ المشاركة على فسح المجال باشراك جهات أخرى غير منتخبة[2].

ومن ثم فالتسيير المحلي ليس حكرا على المجالس المنتخبة بل يشارك فيه أطراف أخرى غير منتخبة وهو مايتنافى مع مبادئ التسيير الحر للشأن المحلي، الذي يقتضي ان تضطلع المجالس المنتخبة بالتسيير والتقرير بشكل مستقل تملك فيه زمام المبادرة والقدرة على التدبير وفق متطلبات اللامركزية الإدارية. مما انعكس على مستوى النص التشريعي باشراك الوالي في التسيير وهو ما يفسر ظاهرة الازدواج الوظيفي لديه.

ان اعتبار الوالي شريك في التسيير امر مهم بل يجعل منه الفاعل الاقوى للمكانة التي يحتلها الى جانب الفواعل المجتمعية الأخرى، الامر الذي جعل من دوره قد انتقل من تشجيع الديمقراطية التشاركية باسم الدولة، الى المشاركة في تسيير الشأن العام، وهذا الدور يختلف عن الأول اذ لا يمكن ان يكون الوالي شريك في التسيير باسم الدولة، الامر الذي يفتح الباب ان يمارس الوالي هذا الدور بصفته اللامركزية وهو ما يبعث بحضور صفته الازدواجية[3].

---

[1]–محمد الزغداوي، المرجع السابق، ص 196.

[2]–المرجع نفسه، ص 196.

[3]– ولأدل على ذلك : التعليمة الوزارية رقم411 المؤرخة في 19 جويلية 2017 ، الصادرة من وزارة الداخلية للولاة المتعلقة بـ اشراك المجتمع المدني والحركة الجمعوية في سير عمليات نظافة المحيط وتنظيم النشاطات الثقافية والرياضية خلال موسم الاصطياف، والتي جاء في بعض اجزائها(حرصا على تعليمات السيد وزير الداخلية ... وحرصا على تكريس الجانب التشاركي، تجدر الملاحظة ان المجهودات المتعلقة باشراك المجتمع المدني والحركة الجمعوية في النشاطات المتعلقة بالصالح العام ، لا تزال بعيدة عن تحقيق الأهداف المرجوة.... يطلب منكم تكثيف وتعبئة كل الجهود التي تصب في منحى تعزيز الديمقراطية التشاركية ، ووضعها في مقدمة عمليات التحسيس، التشجيع والتثمين... لا سيما ما تعلق بجانب نظافة المحيط، وتنظيم النشاطات الثقافية والرياضية)

اذ يرى الباحث ان الامر جد منتقد يمس حرية المجالس المحلية واستقلاليتها ويتطلب إيجاد فواصل بين التمثيليتين خاصة وانهما تتجهان صوب اللامركزية مرة كعنصر خارج عنها ومرة كعنصر يندمج فيها من داخل بيت اللامركزية.

لذلك فانه وان اعطى المشرع الدستوري بعدا ديمقراطيا لتشكيل المجالس المنتخبة بموجب الانتخاب الا انه لم يسمح بامتداد تبعات هذا البعد نحو الانفراد والاستقلال بتسيير وتدبير الشأن المحلي، الامر الذي شكل انتقاصا من استقلالية الهيئات المنتخبة في التسيير، وشكل دعما لمركزية اتخاذ القرارات المحلية[1].

وبالنتيجة فان الاهتزازات التي برزت من تحليل المادة تظهر ان النص وان شكل خللا فاضحا في مفهوم اللامركزية الإدارية، الا انه شكل أساسا لتدعيم مركزية القرار من خلال الوالي، وهو ما شكل أساسا لوجود الوالي على مستوى تسيير الجماعات المحلية واتخاذ القرار المحلي.

المطلب الثاني: الأساس المأخوذ من علاقة الدولة بالجماعات المحلية

وهو الأساس الذي يستشف من خلال تحليل نص المادة 16 والمادة 18 من الدستور، في اطار حيازة الوالي لسلطة الدولة ضمن انعكاسات المنصب الذي يرتبط بتشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، وكذا بارتباطه بمبدئ عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية، الصورتان اللتان تتجلى من خلالهما العلاقة بين الدولة و الجماعات المحلية.

[1]– زيد الخليل توفيق ، علاوة حنان، نحو تكريس إصلاحات دستورية في اللامركزية الإدارية– دراسة حالة الجزائر والتجارب المقارنة، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية– جامعة عمار ثليجي الاغواط، مجلد 4، عدد 2، 2020، ص127.

الفرع الاول: الأساس المأخوذ من دور الدولة في تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية (دلالات المادة 03/16)

وفقا للمادة 16 فقرة 03 من الدستور[1] تشجع الدولة على مستوى الجماعات المحلية الديمقراطية التشاركية، لا سيما من خلال المجتمع المدني. وهو حكم جديد برز في التعديل الدستوري 2016[2]، فقط أضاف له تعديل 2020 الجزء المتعلق بـ "لاسيما من خلال المجتمع المدني". وقد جاء ذلك في اطار ترقية وحوكمة دور الدولة على مستوى الجماعات المحلية في اطار تشجيع الديمقراطية التشاركية، وطالما ان الوالي الموظف السامي للدولة الذي يعكس سياساتها ودورها على المستوى المحلي، فان الوالي ملزم بان يعكس دور الدولة وسياساتها في ترقية وتشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.

وهو دور مهم جدا لما تحمله الديمقراطية التشاركية من أهمية، والتي تشكل بذاتها مؤشرا للرشادة والحوكمة لوثيق صلتها وارتباطها بجملة المبادئ، التي تتعلق بممارسة الحقوق والحريات العامة وإرساء النظام الديمقراطي وممارسة المواطنة ومختلف المؤشرات الأخرى، الامر الذي يسترعي التوقف عند دلائل النص الدستوري.

بداية النص الدستوري يتحدث عن تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، التي عبر عنها ذات النص الدستوري في المادة 17 بالجماعات المحلية وهي الولاية والبلدية، وبذلك فهو يتحدث عن الديمقراطية التشاركية المحلية التي هي جزء أصيل من الديمقراطية المحلية التي يمكن ان تكون تمثيلية وتشاركية في نفس الوقت[3].

---

[1]– التعديل الدستوري 2020، المصدر السابق.

[2]– التعديل الدستوري 2016، المصدر السابق.

[3]–انظر تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، الصادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية(DRI) مكتب تونس، ص 10. على الموقع الشبكي : www.democracy-reporting.org/20/12/2019/10h05

حيث تعرف الديمقراطية التشاركية المحلية بأنها **(مجموعة متباينة من التقنيات والإجراءات والسبل....التي يتمثل هدفها المشترك في تشريك المواطن في اتخاذ القرار)**[1].

كما عرفت أيضا بانها تلك **(السبل والاليات المناسبة للمواطنين المحليين كافراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات اما بطريقة مباشرة او من خلال المجالس المحلية المنتخبة)**[2].

اذا فهي ترمي الى اتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة في القرارات التي تمس مصالحهم الذاتية، بما يحقق الصالح العام للدولة من خلال المشاركة في التقديم الفعلي للخدمات والاحتياجات المحلية[3]. وبذلك فالديمقراطية لا تستهدف اختيار المواطنين المجلس المنتخب لتمثيلهم بكل حرية فقط بل أيضا تستهدف أيضا مجموعة من الاليات التي تدمج المواطن في واقعه المحلي ليكون شريك سواء بشكل تلقائي او بشكل مؤسسي.

النص الدستوري حمل مصطلح التشجيع، والذي يرمي الى التحفيز و المساندة والتعزيز، وكذا تهيئة السبل والاليات، وهو في الحقيقة مجال واسع لتدخل الدولة لبناء ورفع القدرات وهي في النهاية عبارة عن عملية التأثير من اجل تحقيق الفعالية، وباسقاط ذلك على الوالي باعتباره موظف الدولة السامي، يمكن القول ان الوالي له دور جوهري في مساندة وتعزيز، وكذا تهيئة السبل المناسبة للمواطنين المحليين كافراد او مجتمع مدني، للمساهمة في صنع القرار المحلي او أي جهد تنموي على مستوى البلديات والولايات. وفي هذا المجال تتقاطع اللامركزية مع مبدأ التشاركية.

---

[1]– انظر تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المصدر السابق، ص 10.

[2]– عمار بوضياف ، قانون البلدية، المرجع السابق، ص 154.

[3]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية: القانون 12–07 المؤرخ في 21 فبراير 2021، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر،2012، ص 180.

اذ تستند على أساس، ان اللامركزية لها شق سياسي يتعلق بالحريات العامة الأساسية للمجموعات المحلية التي تتحقق من خلال الطابع الديمقراطي، وهذا باضطلاع السكان المحليين بتسيير شؤونهم المحلية عن طريق ممثليهم.

ولها شق اداري يرتبط بتوزيع العمل والوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة، هذه الهيئات المحلية تشكل صورة من صور مشاركة السكان المحليين سواء كفرادى او كمجموعات في صنع القرارات التي تمس مصالحهم الذاتية، بما يحقق الصالح العام للدولة ، وبذلك تفتح اللامركزية الإدارية المجال لمشاركة الموطنين كفرادى او كمجتمع مدني على مستوى الجماعات المحلية في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرارات المحلية واتخاذها ، وبصورة ادق على مستوى المجالس المحلية المنتخبة التي تمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ، وهو الأساس الذي عبرت عنه المادة 19 من الدستور[1].

حيث ان هذه المشاركة أحد الصور التي يتسع مجالها، اذ تشكل بعدا جوهريا للامركزية. لذلك فان تشجيع الدولة او الوالي للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، يشمل تشجيع اللامركزية المحلية لارتباطهما معا، حيث لا يمكن القول ان هناك مشاركة كاملة من دون ان يكون المجتمع المدني ممثلا من خلال مجالس محلية، هي روح وقاعدة اللامركزية.

اذ كلما استفردت الدولة بالقرار المحلي على مستوى مركزي، فان ذلك سيحرم المواطن بشكل فردي او كجماعات من المشاركة فيه، وكلما كان هناك هامش من اللامركزية وبالتالي توزيع القرار ، فان هامش مشاركة المواطنين سيزيد، وبالنتيجة فان تقوية اللامركزية يتبعه تقوية مشاركة المواطن، وتقوية المشاركة يتبعه تقوية اللامركزية الإدارية.

[1]– المادة 19 من التعديل الدستوري 2020، المصدر السابق.

ولذلك فان ارتباط الدولة او الوالي بالديمقراطية التشاركية، هو في الأصل ارتباط باللامركزية الإدارية، **وان كان النص الدستوري لم يعبر عن ذلك بوضوح مكتفيا فقط بربط الدولة بالمشاركة دون اللامركزية، وهو ما يستدعي الدسترة وإعادة المراجعة الدستورية** والذي في الاصل امر مفترض؛ اذ لا يمكن ان تدعم الدولة الديمقراطية التشاركية دونما ان تدعم اللامركزية المحلية.

حيث يشكل ذلك احد المرتكزات المرجعية للحكامة، فالحكامة في هذه الجزئية لها شديد العلاقة التفاعلية بين فعالية دور الحكومة او الوالي وقوة اللامركزية والمشاركة، وعلى قول استاذنا البروفيسور عمار بوضياف بان اللامركزية تعني المرونة والحركة والنشاط والمشاركة في اتخاذ القرار[1].ومن ثم فاذا حدث خلل في احداهما لم تكن الأخرى، وهذا دون تناسي المؤشرات الأخرى للحكامة التي لها وثيق الصلة

تدور هذه الفاعلية وتنصب على قدرة الوالي في التشجيع على وجود فواعل محلية منظمة ومهيكلة، لها القابلية للعمل في الاطار الديمقراطي المحلي الواحد والمشترك، من أجل تدبير الشأن المحلي العام لوضع القرارات وإيجاد الحلول لاشكاليات التنمية، وكذا التشجيع على وجود نظام ديمقراطي يكفل تحقيق ذلك، بشكل مباشر او من خلال الجماعات المحلية التي تشكل فيها المجالس البلدية والولائية قاعدة اللامركزية المحلية.

نص المادة 16 من الدستور لم يأتي شاملا لجميع الفواعل المحلية بل ابقى الباب مفتوحا، مركزا فقط على الدولة كفاعل مشجع والجماعات المحلية (البلدية – الولاية) والمجتمع المدني، لتجدر الملاحظة ان المشرع الدستوري وان نص على مجموعة من الحقوق والحريات التي ترتبط بوجود الفواعل المجتمعية وضمان حركيتها وفقا للقانون ، فانه وفي سياق سلطة الدولة التي يتمتع بها الوالي على المستوى المحلي باعتباره ممثلا للدولة فان المشرع الدستوري قد

[1]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 50.

اطر لدور الوالي الذي تتحدد معه علاقته بمختلف هذه الفواعل ، حيث يثار التساؤل هل دور الوالي في تشجيع الفواعل المجتمعية للمشاركة في القرار اللامركزي يتحدد وفقا لهذا المجال ام يتعداه ؟

للوهلة الأولى يبرز ان مختلف النصوص من المواد77، 73، 59، 56، 53، 52، 51 وغيرها[1]، تشكل جزء من مجالات التشجيع كونها تصب في المساندة والتعزيز وتهيئة السبل وفتحها امامها للمشاركة في اتخاذ القرار اللامركزي، وبهذا فان مصطلح التشجيع يتلاءم تماما مع مختلف تلك الترتيبات، وهي إشارات واضحة من المشرع الدستوري.

الا ان مصطلح التشجيع يبقى مصطلح جد عام والعام يؤخذ على عمومه مما يجعله مفتوحا بشكل واسع على ترتيبات عديدة، قد تخدش اللامركزية وهو امر ينتقده الباحث، اذ وجب ان يعدل النص بان يصبح **(تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني، بما يضمن اللامركزية الإدارية وفقا للقانون).**

ووفقا لما سبق يتضح ان الاحكام الدستورية قد أسست لان يكون الوالي نافذا لسلطة اتخاذ القرار المحلي من زاوية انه ممثل الدولة الذي ينفذ سياساتها على المستوى المحلي.

الفـرع الثاني: الأساس المأخوذ من تنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية (دلالات نص المادة 18 من التعديل الدستوري[2])

تنص المادة 18 من الدستور على ان تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز الإداري.

[1]– من التعديل الدستوري 2020، المصدر السابق.

[2]– التعديل الدستوري 2020، المصدر السابق.

هذا النص انفرد به تعديل 2020، اذ لم يكن في سابقيه، ومن ثم هو نص مستحدث دستر العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية، ودستر أيضا المبادئ التي تقوم عليها العلاقة.

اذ ولأول مرة أيضا يتم دسترة مبدأ عدم التركيز الإداري، وهي إضافة نوعية توسع من مجال الأسس والاحكام المتعلقة بالجماعات المحلية التي تعرض لها المشرع الدستوري بالدسترة.

نص المادة تناول الفاظ جد مهمة وهي الدولة، الجماعات المحلية، اللامركزية، عدم التركيز الإداري. في حقيقة الامر تعرض الدستور بشكل مباشر وغير مباشر لمجمل هذه الالفاظ في نصوص عديدة، الملفت للانتباه ان الفصل الثالث عنون بالدولة، والذي أردف فيه بانها تستمد وجودها وشرعيتها من إرادة الشعب وتمارس سيادتها على مجالها البري ومجالها الجوي وعلى مياهها، وتقوم على مبادئ التمثيل الديمقراطي والفصل بين السلطات وضمان الحقوق والواجبات، وفي نفس السياق أكد على ان الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية.

الامر الذي نستنتج منه ان الجماعات المحلية هي جزء من الدولة بل صياغة المادة 17 (الجماعات المحلية للدولة) جاءت بربط مطلق بالدولة التي تمارس سيادتها على اقليمها بما فيها الأقاليم المحلية، وفي ذلك اعلان ان الجماعات المحلية تذوب في الدولة فهي للدولة.

ومن ثم فان لفظ الدولة التي جاءت في نص المادة 18 تختلف عن الدولة التي عنون بها الفصل الثالث وتناولتها المادة 17. فالدولة في مفهوم المادة 18 والتي تبنى عليها العلاقة مع الجماعات المحلية مرتبطة بالمفهوم الإداري للدولة، وهي الإدارة المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول/ رئيس الحكومة حسب الحالة)، والتي يعد الوالي الموظف السامي لها على المستوى المحلي، الذي يعكس سياساتها ودورها محليا.

وطالما ان المشرع أسس للعلاقة بين الدولة والجماعات المحلية، فانه قد أسس في جزء منها للعلاقة بين ممثل الدولة والجماعات المحلية، والتي أسسها وفقا لمبدئي اللامركزية وعدم التركيز الإداري. اذ العلاقة مع الجماعات المحلية ليست حكرا على رئيس الجمهورية والحكومة بطابعها

الوزاري، بل أيضا تتدرج الى المستوى المحلي عن طريق الوالي باعتباره كتلة واحدة مع الحكومة على المستوى المحلي.

بالتدقيق في نص المادة العلاقة مبنية بين كتلتين؛ الكتلة الأولى وهي الدولة التي تتدرج سلطتها الى الوالي محليا وبين الجماعات المحلية(الولاية ، البلدية). اذ من سياق النص يظهر ان الجماعات المحلية في جوهرها تختلف عن الدولة بالمفهوم الإداري، وبالتالي فالعلاقة ليست مبنية مع شخص ونفسه فهما طرفان منفصلان ومختلفان.

وعند الغوص في فحوى مصطلح الجماعات المحلية نجد ان المصطلح تناوله المشرع الدستوري بتسميات عديدة اذ جاء على مر دساتير الجمهورية في نص المادة 09 من دستور 1963[1] باسم المجموعات الإدارية في الفقرة الأولى منه واطلق تسمية المجموعات الترابية والاقتصادية والاجتماعية على البلدية دون أي مجموعة ترابية أخرى ، وجاءت في نص المادة 36 فقرة 01[2] من دستور 1976 باسم المجموعات الإقليمية والتي حددها بالولاية والبلدية ، كما فصل فيها بشكل واضح ، اذ اعتبر بان تنظيم الدولة يستند الى مبدأ اللامركزية[3]، ثم اردف بان اللامركزية تعتمد على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقييم منطقي للمسؤوليات داخل اطار وحدة الدولة، وهذا من أجل منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها[4]. ومن ثم فقد اعتبر ان المجموعات

---

[1]–تنص المادة 09 من دستور 1963(تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها.

تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية)

[2]– تنص المادة 36(المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية.) من دستور 1978، المصدر السابق.

البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة...)

[3]– تنص المادة 34 (يستند تنظيم الدولة الى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير في تسيير الشؤون العمومية)، من دستور 1976، المصدر السابق.

[4]– انظر المادة 35 من دستور 1976، المصدر السابق.

الاقليمية هي تنظيم إقليمي وتقسيم اداري للدولة تقوم على مبدأ اللامركزية في اطار وحدة الدولة.

وهي نفس التسمية التي جاءت في المادة 15 من دستور 1989 والتعديل الدستوري 1996، فقط استبدل المجموعة بالجماعة لتصبح التسمية بالجماعة الإقليمية، والتي اسندها للبلدية والولاية. ورغم انه اعترف بان الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، الا انه لم يربط الجماعات الإقليمية بمبدأ اللامركزية بشكل صريح مثل دستور 1976. واقتصرت الدسترة فقط بربط اللامركزية بالمجلس المنتخب.

والملاحظ ان هناك انكماش واقتضاب في عدد المواد والاحكام التي اطرت للامركزية الإدارية، ليعود المشرع الدستوري في تعديل2016 [1] بنفس المصطلح في نص المادة 16 بان الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية ، لكنه جاء في نص المادة 15 من نفس التعديل بمصطلح الجماعات المحلية، والذي له نفس دلالة مصطلح الجماعات الإقليمية، رغم ان الفقه اعطى افضلية لمصطلح الجماعات المحلية[2] .

[1]– انظر التعديل الدستوري 2016، المصدر السابق.

[2]– من المفيد جدا الإشارة الى ان الدستور الفرنسي لسنة 1958 ادرج في مادته 72 مصطلح الجماعات الإقليمية، تمييزا عن الجماعات الإقليمية لما وراء البحار التي لها وضع قانوني خاص. والتي يرى الفقه: ان الجماعة الإقليمية تنطبق أيضا على الدولة، مثلما تنطبق على ما دونها من جماعات جزئية ، اذ لا يتصور ان تقوم أي جماعة قانونية دون إقليم فهو دعامة لوجودها الاجتماعي ثم القانوني . ولذلك فان تعبير الجماعة الإقليمية يبدو أكثر اتساعا يشمل في طياته الجماعة الوطنية– الدولة– ، حيث من الضروري استخدام مصطلح جماعة محلية للتعبير عن المديريات والكيميونات ، وهي المسألة التي أخذت حيزا اكثر دقة على مستوى مجلس الدولة الفرنسي، الذي استخدم مصطلح الجماعات الإقليمية المحلية كون الجماعة الإقليمية او حتى تسمية الجماعات المحلية ستكون اكثر اتساعا، كون ان هناك جماعات لها صفة المحلية او الإقليمية (المؤسسات

اذ يشكل هذا الازدواج عيبا في النص الدستوري كون الامر يفتح المجال للتأويل، خاصة وان التسمية ارتبطت في النظام القانوني الجزائري بتسمية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مما يعطي الظن ان الجماعة المحلية تشكل تقسيما إداريا لمرافق الدولة المركزية، والتي تناولها المشرع الدستوري لاكتمال السيادة الوطنية واحكام قبضة الدولة المركزية على ربوع الاقليم الوطني[1]، او الظن ان الجماعات المحلية تظم الجماعات الإقليمية والمؤسسات العامة التي لها طابع محلي.

خاصة وان هذا المفهوم اثاره مجلس الدولة الفرنسي[2] فيما سبق وأكد عليه الفقه بضرورة التدقيق بادراج مصطلح الجماعات المحلية الادارية[3]. وأخيرا استقر المشرع الدستوري في تعديل 2020 على مصطلح الجماعات المحلية، بموجب المادة 18 والمادة 17 والمادة 16 منه، معتبرا أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، والتي تشجع الدولة الديمقراطية

العامة التي لها طابع الإقليمية) تمارس أنشطة قانونية أخرى بخلاف النشاط الإداري، ولذلك درج الفقه على اصطلاح اخر اكثر دقة، هو الجماعات المحلية الإدارية او الجماعات الإقليمية المحلية.

ومن ثم فقهيا يعد مصطلح الجماعات المحلية اكثر دقة من الجماعات الإقليمية، بمعنى ان الجماعات المحلية والجماعات الإقليمية لهما نفس المدلول، لكن لماذا لم يحافظ المشرع الدستوري على تسمية واحدة ، **وهو مايعاب على صياغته قبل التعديل الدستوري 2020،** اذ من مقومات الصياغة الجيدة اعتماد نفس المصطلحات بمدلولات واضحة.انظر في ذلك:

–محمد أحمد إسماعيل ، مساهمات في النظرية القانونية للجماعات المحلية الادارية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية ، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية ، 2012 ، ص 330.

–محمد احمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية (اللامركزية الإدارية على الطريقة الفرنسية)، المكتب الجامعي الجديد، الإسكندرية، 2015، ص 09، 10.

[1]– المرجع نفسه، ص 11.

[2]– المرجع نفسه، ص 09، 10.

[3]– محمد أحمد اسماعيل، مساهمات في النظرية القانونية للجماعات المحلية الادارية، المرجع السابق، ص 329.

التشاركية على مستواها، والاضافة النوعية التي تجلت في هذا التعديل، انه تناول مبدأ اللامركزية الادارية ومبدأ عدم التركيز الإداري كمبدآن تقوم عليهما علاقة الدولة بالجماعات المحلية.

وقد أحسن المشرع الدستوري حينما استقر على مصطلح واحد ولم يبقى في اطار تعدد التسميات، حيث اعتبر ان الجماعات المحلية هي البلدية والولاية، وتنتظم علاقة الدولة بها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وعدم التركيز الإداري، ويختص التشريع بوضع أحكامها. غير أنه لم يعطي صورة أوضح لها، تاركا الامر للنص التشريعي[1]وهي معالجة عابرة تقف عند التوصيف.

ومن خلال التناول الدستوري على مر دساتير الجمهورية وتعديلاتها المتلاحقة، يتضح محدودية التناول الدستوري للجماعات المحلية، رغم انه قد ضمن وجودها المادي الجامد منذ دستور 1963[2]. ان مفهوم الجماعات المحلية جاء واضحا في التعديل الدستوري1976 (رغم الطابع الاشتراكي)، والذي ارتبط فيه باللامركزية الادارية التي تعمل على توزيع الصلاحيات بين الدولة والجماعات المحلية، اذ كلما ارتبطت المحليات اكثر باللامركزية، كلما كان هناك منح للوسائل البشرية والمادية والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها[3] في اطار وحدة الدولة. ودون هذه الاشارات التي غابت في مختلف الدساتير وتعديلاتها لم

[1]–انظر المادة 139 فقرة 11 و المادة 140 بند 01، حيث أن الجماعات المحلية تتعلق بجزء من اقليم الدولة، ومن ثم فهي ترتبط بمسائل التقسيم الاقليمي للبلاد، وهو المجال الذي جاء ضمن المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قانون عادي ، وكذلك الجماعات المحلية من المواضيع التي تدخل ضمن تنظيم السلطات العمومية وعملها و الذي يشرع فيه البرلمان بموجب قانون عضوي ، الامر الذي يثير اللبس والنقاش حول طبيعة النص الذي يصبغ على قانوني الولاية والبلدية، ومدى دستورية قوانين البلدية والولاية.

[2]– رغم انه اقتصر ربطها بالبلدية فقط دون الولاية.

[3]– انظر المادة 35 من دستور 1976،المصدر السابق.

يربط المشرع الدستوري الجماعات المحلية باللامركزية الإدارية، الا في تعديل 2020[1] وبالذات في نص المادة 18 التي جاءت في اطار التأسيس لعلاقتها بالدولة، غير ان هذا الربط لم يقتصر على اللامركزية بل ايضا بمبدأ عدم التركيز الاداري.

ان القراءة البسيطة والعابرة لمختلف دساتير الجمهورية، رغم عدم استقرار المعاني التي ارتبطت بالجماعات المحلية واقتضابها، يمكن القول مبدئيا[2] ان الجماعات المحلية ترتبط باللامركزية الادارية، رغم ان الدستور تناول أمر اللامركزية في اطار مشتت وهش، اذ ربط المجالس المنتخبة باللامركزية ،وفي نفس الوقت لم يربطها(المجالس المنتخبة) بالجماعات المحلية، اذ أوجد فصل بين الهياكل والاجهزة وتناولها بشكل مبهم، رغم ان المجالس المنتخبة هيئات تداولية للجماعات المحلية ودونها لن ترتبط الجماعات المحلية باللامركزية في ادارة الشؤون المحلية على مستوى الاقليم المحلي.

وعند الرجوع للفقه يبرز ان الجماعات المحلية ليست تقسيم بسيط او شبه داخلي بدون حياة ينغرس في داخلها أجهزة الادارة المركزية للدولة، بل على العكس من ذلك هي شخص معنوي عام له ذاتيته القانونية بواسطة أجهزته الخاصة، تعمل على اشباع حاجات تهم سكان الجماعات المحلية في حدود القواعد المفروضة بواسطة النظام القانوني[3].

---

[1]– رغم ان الجمهورية عرفت تحولات ديمقراطية حاسمة، تحول فيها المشرع الدستوري من النظام الاشتراكي الى النظام الليبرالي، الا ان ذلك لم ينعكس لصالح التناول الدستوري للجماعات المحلية التي تشهد زخم في التناول من قبل التشريعات المقارنة، خاصة مع دول الجوار التونسي والمغربي .

[2]– وهو مفهوم تجاوزه الزمن، اذ لم تصبح اللامركزية فقط التي يعتمد عليها في تسيير الجماعات المحلية، بل هناك عدم التركيز الاداري الذي يزاحم، الامر الذي يفسر ارتباك المشرع الدستوري على مر التعديلات الدستورية في الاعلان عنه، الذي جاء واضحا في تعديل 2020، رغم ان واقع النصوص العادية كان اكثر ترجمة لذلك.

[3]– محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الادارية، المرجع السابق، ص 327

الامر الذي نستنتج منه أن ارتباط الوالي باللامركزية انما هو ارتباط بالبناء الاداري المحلي، تشكل فيه اللامركزية الادارية نظام لتسيير هذا البناء، فكلما توافق البناء مع مقومات التسيير اللامركزي، كلما صبغ بالصبغة اللامركزية واعتبر بناء للامركزية الاقليمية[1]، حيث ان ارتباط الدولة / الوالي (بصفته ممثلا للدولة) بهذا البناء اللامركزي يشكل مدخلا يتأسس عليه تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي (مخرجات البناء اللامركزي). ومن هنا يتضح ان تأثير الوالي بصفته ممثلا للدولة في لامركزية القرار يكون من خلال علاقته بالجماعات المحلية البلدية والولائية.

وبمتابعة قراءة نص المادة 18 من الدستور نجد أن المشرع بنى العلاقة وفق مبدئي اللامركزية الادارية وعدم التركيز الإداري، وهي معادلة حدد بموجبها مرتكزات العلاقة وبالتالي مرتكزات التأثير، فاذا كانت المركزية الادارية تعني حصر النشاط الاداري واستقطابه في يد ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات اخرى، فعدم التركيز الاداري وفق الفقيه Eisenmann يعني ان يشارك في هذا النشاط اعضاء مركزيون واخرون غير مركزيين، على ان تبقى السلطة في هذا النشاط للعضو المركزي الذي يستمر بكونه المخطط الوحيد لكل الاقاليم في الدولة[2] .

كما يعني وفق الفقيه سليمان محمد الطماوي بأن يخول بعض موظفي الوزارة في العاصمة او في الاقاليم، سواء بمفردهم، او في شكل لجان تعين الحكومة اعضاءها، سلطة البت نهائيا في بعض الامور دون حاجة للرجوع الى الوزير، لكن سلطة البت لاتعني استقلالهم عن الوزير

---

[1] ـ Charles Débâche, science administrative, 4eme édition, dalloz, paris, p68-70.

[2]– خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات ، طبعة اولى 1981، باريس، ص 45.

انظر أيضا في ذلك: مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الأول، مطبعة جامعة طانطا الكتاب الجماعي،ص 164

بل يمارس هؤلاء سلطتهم في نطاق السلطة الرئاسية[1]. فهو ليس الا اسلوبا تقنيا للحكم ليس له في حد ذاته اية قيمة ديمقراطية، يبقي جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية، الا ان الاجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية تمتلك بعض السلطات التقريرية المفوضة لها مع الخضوع للسلطة الرئاسية، اذ يكون عدم التركيز الاداري أكبر بقدر ما يعطي لهؤلاء اختصاصات أكثر دون اي استقلال[2].

لذلك فعدم التركيز الاداري هو تقنية لنقل سلطة التقرير والتنفيذ لهيئات محلية تمثل الادارة المركزية ترتكز على تفويض السلطة، لأجل تخفيف العبء عنها مع بقائها خاضعة لروابط السلطة الرئاسية دون استقلالها، فهي يد الادارة المركزية الاقرب للشأن المحلي. وهو الامر الذي ينطبق تماما على الوالي، الذي يمثل وفق هذا المفهوم هيئة عدم تركيز اداري الذي تنتقل اليه سلطة الدولة الى المستوى المحلي مع ارتباطه بالادارة المركزية بروابط السلطة الرئاسية، والذي وجدنا في تحليلنا في ما سبق انه يعد القائد الفعلي للجهاز الاداري المحلي في اطار التراتبية الرئاسية والتبعية للمركز فهو غير مستقل وبذلك فان قراراته تصدر باسم الدولة.

ومن ثم نستنتج أنه كلما تم استدعاء مبدأ عدم التركيز الإداري فان سلطة التفويض والسلطة الرئاسية(التبعية) يحضران، لهذا فان التقنية التي ترتكز عليها علاقة الدولة بالجماعات المحلية في جانب منها، هو نقل سلطة الدولة الى الولاة بموجب تفويض السلطة وفق النصوص التشريعية او التنظيمية مع اخضاعها للسلطة الرئاسية. ان القول بذلك يؤدي الى تحكم الإدارة

---

[1]– سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، دار الفكر العربي ، الطبعة العاشرة 1977،ص96.

وانظر في ذلك أيضا: – عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 25.

[2]– أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية(ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة ، 2009، الجزائر ، ص106– 107.

المركزية في الشأن المحلي عن طريق الولاة الخاضعين للسطلة الرئاسية، اذ لا يملك الولاة سلطة البت النهائي في جميع الشؤون المحلية[1]، مما يجعل الجماعات المحلية تابعة وخاضعة، الامر الذي يفرغها من مفهومها السابق الذي قلنا أنه مبدئيا يرتبط باللامركزية الادارية.

اما اللامركزية فتعني توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الجماعات المحلية كهيئات ادارية مستقلة تخضع لوصاية واشراف الادارة المركزية[2] ، مما يعني ان اللامركزية تقوم على استقلال الجماعات المحلية بالشؤون المحلية[3] التي تمثل سكانها لوحدها عن الدولة؛ بمعنى ان الدولة لا تتدخل في الشؤون المحلية التي هي من صميم اختصاص الجماعات المحلية، غير ان هذه الاستقلالية ليست مطلقة بل هناك ربط بين الدولة والجماعات المحلية عن طريق الية الوصاية الإدارية.

المبحث الثاني: الاسس التشريعية والتنظيمية

الاقتضاب والفراغات التي سادت النص الدستوري، عبرت عن ضعف ومحدودية التناول الدستوري للامركزية المحلية والجماعات المحلية عموما، الامر الذي كان لصالح تقوية مركز الوالي للتدخل في القرار المحلي، رغم عمومية النص الذي ارتبط به والذي تجلت جميع تمظهراته تحت عباءة الدولة.

---

[1] – انظر عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، 2010،ص 48.

[2]–انظر في ذلك :– عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الاول، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الخامسة، الجزائر ،2008، ص 239.

– ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية، 2004، ص 79.

[3] -De laubadère André :Traite de droit de droit administratif، Paris ، 1985، p102.

ان ذات النص الدستوري أكد على ان التشريع هو صاحب الاختصاص الأصيل في إرساء قواعد قانونية موضوعها التقسيم الإقليمي للبلاد[1]وتنظيم السلطات العمومية [2]، والتي حتما يندرج ضمنها موضوع الجماعات المحلية والوالي، وفي هذا السياق نبحث عن التأسيس التشريعي لربط الوالي بالقرار اللامركزي المحلي(المطلب الأول) ، وأيضا بالمثل نتدرج الى مستوى النص التنظيمي(المطلب الثاني).

المطلب الأول : الأسس التشريعية

ان الإحالة التي جاءت في النص الدستوري على النص التشريعي، تؤطر لان يكون تناول موضوع الجماعات المحلية من اختصاص التشريع، حيث لم يوجد حاليا نص تشريعي او حتى تنظيمي كرس لوضع نظام قانوني للوالي[3]، كما لم يختص قانون الولاية وقانون البلدية بصلاحيات الوالي لوحدهما بل تشعبت النصوص التي ارتبطت به.

اذ جاء التناول التشريعي للوالي غزيرا متشعبا، حيث لم نجد نص تشريعي تناول الشؤون العمومية الا ونص على جملة من الادوار للوالي، ما عدى منها التي استثناها النص والتي رغم ذلك، نجد لها ربط من هنا ومن هناك.

حيث ارتبط بـــــــ:

---

[1]– انظر المادة 139 فقرة 11 (يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك المجالات التالية:..11(التقسيم الإقليمي للبلاد،...)، من التعديل الدستوري 2020، المصدر السابق.

[2]– ، ونص المادة 140(إضافة الى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور ،يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الاتية: تنظيم السلطات العمومية، وعملها،...)، من التعديل الدستوري2020، المصدر السابق.

[3]– وبرر استاذنا الدكتور محمد الصغير بعلي ذلك ان الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية وسياسية) جعل عملية وضع قانون أساسي له امر معقد . انظر محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ص 89.

قانون الولاية، وقانون البلدية، وقانون الغابات، والقوانين العضوية للمالية، وقانون المياه، وقانون الأملاك الوطنية، وقانون نزع الملكية للمنفعة العامة، وقانون الأحزاب السياسية، وقانون الصحة، والقانون التوجيهي للمدينة، وقانون تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، وقانون التهيئة والتعمير، وقانون الجمعيات ...الخ.

ولهذا لم يرتبط الوالي بالبناء المحلي الذي هو الولاية والبلدية فقط، بل ارتبط أيضا بجميع المصالح التي ترتبط بالشؤون العمومية على مستوى إقليم الولاية، منها حتى الشؤون المحلية، فاذا كانت الصحة العمومية، حماية الطفولة، الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة الاعلام والاتصال، التربية، التعليم والتكوين، الشباب والرياضة، التشغيل، السكن والتعمير، الفلاحة والري، الغابات، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التراث الثقافي والتاريخي، حماية البيئة والتنمية الاقتصادية، شؤون محلية تختص بها المجالس الشعبية الولائية والبلدية، فان هذه الشؤون ايضا ذات ابعاد وطنية استراتيجية، جعلت نصوصها القانونية للوالي اختصاصات متعددة بشأنها.

فاذا كانت الشؤون المحلية السمة البارزة لوجود اللامركزية المحلية، فاننا لم نجد نص تشريعي تناول الشؤون المحلية الا ونص على جملة من الادوار للوالي. ولذلك يعد النص التشريعي أساسا متينا لارتباط الوالي بالقرار المحلي اللامركزي.

غير ان هذا الثقل، هل يأتي نحو ترجيح كفة اللامركزية المحلية، ام يأتي نحو ترجيح كفة عدم التكيز الإداري وبالتالي المركزية الإدارية، خاصة وان الوالي يتمتع بالازدواجية التمثيلية والوظيفية فهو ممثل الدولة، وهي الصفة التي أسس لها النص الدستوري، وبناء عليه تتضح ارتدادات ذلك على اختصاص الوالي بالشأن المحلي وانعكاساته على القرار المحلي وتجاذابات الازدواجية حيال ذلك.

اذ القول بأن هناك قرار لامركزي حقيقي أمر يتطلب ان يصدر هذا القرار، بموجب إرادة وسلطة الجماعة المحلية التي تكون مستقلة عضويا ووظيفا (إداريا وماليا) مع وجود حد معين من الرقابة الوصائية التي تقف عند حدود رقابة المشروعية التي يتطلبها النص القانوني. لذلك أي ضعف للنص في تأطير استقلالية الجماعات المحلية، يفتح المساحات للمركزية الإدارية ولأدوات عدم التركيز الإداري، للتغلغل في مداخل ومخارج القرار اللامركزي.

الامر الذي يحيلنا نحو قانون الولاية والبلدية للبحث عن الأسس التي اطرت لتدخل الوالي في القرار المحلي.

الفرع الأول: الاساس المأخوذ من الطبيعة المزدوجة للولاية (المادة01 من قانون الولاية)

بداية نصت المادة 01 فقرة أولى من قانون الولاية على ان الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة[1]، وهو النص الذي لم يعد يتوافق مع النص الدستوري الحالي الذي استقر[2] على ان الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية بمعنى ان الولاية هي جماعة محلية للدولة، الامر الذي يتطلب التعديل في قانون الولاية القادم[3]. وأضافت الفقرة الثانية[4] الطبيعة القانونية لهذه الجماعة بانها شخص معنوي، وهو مايفيد ان الولاية تشكل مركزا للمصالح المحلية الدائمة الجديرة بالحماية[5] والاستقلال القانوني لهذه الجماعة الإقليمية سواء الاستقلال الإداري والاستقلال المالي. وتأكيدا على ذلك أضاف النص بأنها تتمتع بالذمة المالية المستقلة. الامر

---

[1]– انظر المادة01 فقرة 01 من قانون الولاية 12–07 التي تنص بان: (الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة).

[2]– المادة 17 فقرة 01 من دستور 2020التي تنص: (الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية).

[3]–بالاطلاع على مشروع القانون التمهيدي للولاية 2024، نجد ان نص المادة 02 الفقرة الأولى منه نصت على(الولاية هي جماعة محلية للدولة . وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة) ويظهر ان هناك محاولة للتطابق مع الدستور.

[4]– المادة 01 فقرة 02 من قانون الولاية 12–07 (وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة).

[5]–محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المرجع السابق، 955.

الذي يفهم منه ان الولاية هيئة لامركزية، وبالتالي القرار الذي يصدر عن هذه الجماعة سيكون مستقلا، تبادر له وفقا لارادتها وتنفذه بماليتها المستقلة.

غير ان ذات النص أضاف في الفقرة الثالثة [1]طابعا مركبا للولاية، اذ اعتبرها أيضا دائرة إدارية غير ممركزة للدولة، وبالتالي لا تعد شخصا لامركزيا فقط، بل أيضا هي دائرة لعدم التركيز الإداري، ومن هنا للولاية جناحان جناح مستقل والذي تعبر عنه الجماعة الإقليميةن وجناح غير مستقل يظهر في كونها دائرة غير ممركزة للدولة.

حيث عند مواصلة قراءة الجزء الثاني من الفقرة الثالثة[2]، نجد ان المشرع برر ذلك بالقول ان الولاية تتمتع بهذه الصفة الغير المركبة، انما كضمان لان تكون الولاية فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعة الإقليمية والدولة؛ بمعنى ان الجانب اللاتركيزي للولاية جاء لضمان تفعيل التضامن والتشاور في تنفيذ السياسات العمومية على المستوى المحلي. المشرع رسم وفق ذلك علاقة الجماعة المحلية بالدولة كونها علاقة قائمة على التشاور والتضامن.

التساؤل الذي يتبادر في هذه المحطة الم يكن للمشرع خيارات أخرى لتجسيد السياسات العامة التضامنية والتشاورية، الا عن طريق جعل الولاية دائرة لعدم التركيز الإداري، وبالتالي هدر لامركزية الولاية كجماعة إقليمية؟ ان القول بان الولاية دائرة لعدم التركيز الإداري معناه ان الولاية صورة من صور المركزية المخففة التي تعتمد على نقل القرار من المركز للإقليم مع بقاء رابطة الخضوع والتبعية للمركز.

---

[1]– المادة 01 فقرة 03(الجزء الأول من الفقرة) من قانون الولاية 12–07(وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة...).

[2]– المادة 01 فقرة 03 (الجزء الثاني من الفقرة)من قانون الولاية 12–07(...وتشكل بهذه الصفة فضاغء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة) .

بذلك شكلت الولاية فضاء لنفاذ سلطة الدولة الى المحليات عن طريق ممثل الدولة، ومن ثم الهيمنة على القرار اللامركزي. ولأدل على هذا النفاذ الفقرة الرابعة من ذات النص[1] بان الولاية (وفق هذا الطابع المركب) تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وحماية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين. اذ ان هذه الشؤون لم يقصرها النص على الجماعة المحلية، بل جعل الدولة مختصة أيضا في ذات المسائل، اذ يسهمان معا في ذات الامر. كما لم يوضح ما اذا كانت الولاية تساهم مع الدولة كجماعة إقليمية ام كدائرة لاتركيزية ام الاثنان معا، حيث يظهر جليا تداخل الاختصاص لصالح الشق التركيزي للولاية، وبالنتيجة لصالح الإدارة المركزية. بل يتعاظم تداخل الاختصاص أيضا بين الولاية والدولة، وأيضا حتى مع البلدية التي عددت المادة 03 من قانون البلدية11-10 المجالات التي تمارسها البلدية مع الدولة بصفة خاصة في نفس تلك الشؤون.

السؤال المطروح هنا اين هي الشؤون المحلية المتميزة التي تقوم عليها اللامركزية المحلية، بل يقينا النص جعل من اختصاص الدولة بها هو الأصل؛ خاصة و ان عبارة (**وتساهم مع الدولة)** تعني ان مجمل تلك الشؤون هي اختصاص اصيل للدولة، والجماعة المحلية تساهم معها في ذلك فقط. كما لا تقتصر هذه المساهمة على الولاية بل اطراف أخرى لم يسمها النص كالبلدية، حيث نصت المادة 03 من قانون البلدية 11-10 على(تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في...).

حقيقة من الصعب القول بان هذه شؤون محلية وهذه الشؤون وطنية، اذ ما يبدو شأنا وطنيا قد يكون شأن محلي فالمسألة لا تخلو من الارتدادات العكسية كما انها غير ثابتة ومتغيرة في

[1]- المادة 01 فقرة 04 (وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين)

الزمان والمكان. رغم ان مسألة توزيع الاختصاص مسألة تعود للمشرع لكن يظهر جليا ان المشرع لم يتنازل للمحليات بشكل مطلق عن إدارة الشؤون المحلية، بل بقيت الدولة تختص بها والمحليات تساهم في ذلك فقط .

ومنه نخلص الى ان الطابع المركب والمختلط للولاية، فتح المجال لان لا تكون الولاية خالصة للتسير اللامركزي، بل تتمظهر فيها أساليب التسيير اللاتركيزي للشأن المحلي بقوة، الامر الذي فتح لاختصاص ممثل الدولة في الشأن المحلي لصالح عدم التركيز الإداري، الذي تتجلى فيه روابط الخضوع والتبعية للمركز. لذلك كان عليه ان لا يسلك هذا المسلك المعقد، واذا أراد إيجاد نقاط للتقارب بين المحليات والدولة، وكذا تفعيل سياسات التضامن والتعاون، فانه كان عليه ان يجد اليات تحقق التوازن في العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية، لا ان يعقد الطبيعة القانونية للولاية ويرهن استقلالها لصالح الدولة.

نص المادة جاء مكرسا لنفس السياق الذي جاءت عليه المادة 01 من قانون الولاية 90-09 الملغى[1]، الذي كرس الطابع المزدوج للولاية، لكن يلاحظ تفوق هذا الأخير على النص الجديد[2] كونه صياغته لم تأتي بالتفصيل المتعلق بالفقرة الثالثة والرابعة، وهو التفصيل الذي ورط المشرع في التأسيس لصالح تدخل الدولة والوالي بصفته اللاتركيزية في الشأن المحلي عموما والقرار المحلي خصوصا. لذلك يجد الباحث افضلية للنص القديم على الجديد في هذه النقطة.

الفرع الثاني : الأساس المأخوذ من الصفة المزدوجة للوالي ولرئيس البلدية

[1]– انظر المادة 01 من قانون 90-09 (الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتشكل مقاطعة إدارية للدولة. تنشأ الولاية بقانون .)

[2]- بل يتفوق أيضا حتى على ماجاء في نص المادة02 في الفقرة الثالثة ومابعدها من المشروع التمهيدي لقانون الولاية 2024 ،التي جاءت بنفس مضمون المادة 02 من قانون 12-07.

تنص المادة 02 من قانون الولاية على ان للولاية هيئتان وهما الوالي والمجلس الشعبي الولائي. حيث تتكون الولاية بهذا المفهوم المركب من هيئتين: هيئة الوالي وهيئة المجلس الشعبي الولائي. و بالربط بنص المادة 12 من قانون الولاية: المجلس الشعبي الولائي هو مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويمثل هيئة مداولة في الولاية، ومما لاشك فيه ان الانتخاب هو الضمانة الأساسية للاستقلال[1]، بل ايضا ينتخب المجلس رئيسه من بين أعضائه للعهدة الانتخابية[2]، و يختار رئيس المجلس نوابه خلال 08 أيام التي تلي تنصيبه[3] وكذلك يختار موظفي ديوانه[4]، كما ان للمجلس مكتب خاص به[5]. **وبالمقابل** يعد الوالي معين رئيس الجمهورية، ويحوز سلطة الدولة على المستوى المحلي فهو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة[6]، وأيضا ممثل الولاية.

الامر الذي نستنتج منه ان النص كرس ثنائية الهيئات في الولاية، وفي ذلك اعلان واضح على الأقل عن الفصل العضوي بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي، وهو الامر الذي يطرح فكرة وجوب استقلال المجلس الشعبي الولائي عضويا ووظيفيا عن الوالي.

---

[1]– عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 35.

[2]– المادة 59 من قانون الولاية 12–07 ، المصدر السابق

[3]– المادة 62 من قانون الولاية 12–07، المصدر السابق.

[4]– المادة 05 من المرسوم التنفيذي 13–217، المؤرخ في 18 يونيو 2013 ، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، جريدة رسمية عدد 32.

[5]– المادة 28 من قانون الولاية12–07، المصدر السابق.

[6]– المادة 110 من قانون الولاية 12–07، المصدر السابق .

بالربط بنص المادة 01 من ذات القانون، المشرع لم يوضح طبيعة الولاية التي يقصدها هنا، هل يقصد الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية ام الولاية ذات الدائرة الإدارية الغير ممركزة للدولة، وطالما ان النص جاء على اطلاقه فان الولاية هنا تأخذ مفهوم نص المادة 01 .

فان كان ذلك يستقيم بالنسبة للوالي، باعتبار ان له صفتين: صفة تمثيل الدولة وصفة تمثيل الولاية، لكن لا يستقيم ذلك بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي كونه هيئة للامركزية الإدارية ،ولا يستقيم ان يرتبط بالدائرة الإدارية لعدم التركيز الإداري، كون ان المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية[1] كونه الإرادة الجماعية للجماعة المحلية التي يجب ان تكون مستقلة. اذ بذلك رهنا استقلال هذه الإرادة.

واذا فرضنا جدلا ان الولاية التي يقصدها المشرع هنا بصفتها الجماعة الإقليمية، فانه بالربط بالفصل الأول من الباب الثالث يعد الوالي ممثلا للولاية أي ممثلا للجماعة الإقليمية، حيث ان هذه الصفة وان كانت تعد صفة من صفات الوالي، فهي تبرز كنتيجة جوهرية تترتب للولاية كشخص معنوي[2]، ومن مستلزمات ذلك استقلال الولاية عضويا ووظيفيا، إداريا وماليا.

غير انه وفي مقابل ذلك يعد الوالي تابع عضويا ووظيفيا للإدارة المركزية، فهو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة، بالتالي ليس محصنا بضمانات تضمن عدم التأثير عليهم عند تجسيد إرادة الشخص المعنوي، فالولاة ليسوا محصنين ضد النقل والعزل وغير ذلك، خاصة وانها مكنات تحرك وفقا لمقياس الولاء.

اذ القول ان الولاة لبنة من لبنات البناء اللامركزي غير منطقي، حيث انه وان كان من البديهي ان تترتب مسؤوليته الإدارية عن مهامه بصفته ممثلا للدولة امام الإدارة المركزية، فان مسؤوليته عن مهامه بصفته ممثلا للولاية وانه يشكل هيئة تنفيذية للمجلس، حتما ستكون امام الحكومة

[1]– انظر المادة 19 من دستور 2020.

[2]– انظر عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 64.

لا امام المجلس[1]، وهذا ما يفرضه منطق التبعية المطلق، خاصة وان أعمالهم تعد تجسيدا لخيارات السلطة السياسية التي يعملون وفق ارادتها وينفذون خياراتها[2].

وبالتالي ليس هناك فصل بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي، وان بدى المجلس عضويا مستقل في تركيبته المنتخبة، الا ان اداءه الوظيفي مرتبط بالوالي وليس هناك ما يمنع من تبعية الوالي للمركز، ومن هنا تتجلى تبعات تمتع الوالي بالصفة اللاتركيزية. اذ كان على المشرع لكي يضمن الاستقلال الوظيفي للجماعة الإقليمية ومن ثم استقلال القرار اللامركزي، ان ينفي صفة تمثيل الوالي للجماعة المحلية في ظل تمثيله للدولة، خاصة وأنها محل وصاية من الوزارة. ولذلك فان تركيبة الولاية بهذا الشكل أسهمت من تغلغل عدم التركيز الإداري في المحيط الداخلي للامركزية، الامر الذي شوه مفهومها لصالح مركزة القرار المحلي.

[1]– حيث بالرجوع لجريدة مناقشات المجلس الشعبي الوطني عند مناقشته لمشروع قانون الولاية 12–07 ، بالضبط عند اقتراح تعديل من احد أعضائه (السيد جيد لكناش) الذي تمحور حول تكريس مسؤولية الوالي امام المجلس الشعبي الولائي والتي جاء فيها(يتضمن المبدأ العام محاسبة من يمارس السلطة وفي هذا الصدد... وحتى ولو لم تقدم استقالته، المفروض ان يمتثل امام المجلس الشعبي الولائي الذي يحق له النظر في عدم تسيير ولايته ويقيم الحصيلة السنوية للجهاز التنفيذي ، لذلك لابد من مراقبة الولاة)، غير ان هذ المقترح كان محل رفض من قبل لجنة الشؤون القانونية للمجلس، وجاء في ردها(بعد دراسة مضمون اقتراح هذا التعديل مع مندوب أصحابه لم تتبنه اللجنة كون الوالي بصفته ممثلا للدولة يخضع لسلطة التعيين وهي الجهة نفسها التي تنظر في الاستقالة وهذا اختصاص دستوري منوط برئيس الجمهورية دون غيره).

انظر محضر الجلسة العلنية السابعة والأربعين ، المنعقدة يوم 18 يناير 2012، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ، السنة الخامسة رقم 287، الفترة التشريعية السادسة، ص 56، 59.

[2] - Charles Débâche:OP , cit, p52,53

وبالتبعية وان كانت البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، التي تتمتع بالشخصية المعنوية[1] وتشكل قاعدة اقليمية للامركزية[2]، الا ان الصفة المزدوجة لرئيس البلدية كممثل للدولة[3]وفي نفس الوقت ممثل للبلدية[4]ويعد هيئة تنفيذية[5]،لا ينسجم مع واقع ان البلدية قاعدة للامركزية، ذلك ان تمتع رئيس البلدية بصفة تمثيل الدولة على مستوى البلدية، يفتح المجال لان يكون الوالي رئيسا إداريا على رئيس البلدية حينما يكون ممثلا للدولة.

الامر الذي يفتح لنفاذ سلطة الدولة الى البلدية التي تشكل قاعدة اللامركزية، اذ في ذلك مساس باستقلالها وتمكين للوالي ان ينفذ لقرارها، رغم ان رئيس البلدية منتخب الا انه غير محصن من تبعات السلطة الرئاسية التي يمارسها الوالي عليه بصفته ممثلا للدولة، خاصة وان مجال اختصاص الولاية والبلدية متداخلان، ولأدل على ذلك انهما يساهمان مع الدولة في ذات الشؤون، وكذا مجال اختصاص الوالي ورئيس البلدية متداخل أيضا.

الفرع الثالث: الأساس المأخوذ من اسلوب توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية

---

[1]– المادة 01 من قانون البلدية 11–10، المصدر السابق.

وبالرجوع لنص المادة 02 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية نجدها قد نصت (البلدية هي الجماعة المحلية القاعدية للدولة. شعارها بالشعب وللشعب)، حيث تطابق النص مع الدستور من حيث انه جعلها جماعة محلية لا جماعة إقليمية، غير انه اسقط عبارة ان البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة في ذات النص، لينص عليها بشكل مستقل في نص المادة 04، اذ لم يحافظ على الربط التقليدي للجماعة المحلية مع استقلالها الإداري والمالي، معبرا عن بشكل متعدد.

[2]– المادة 02 من قانون البلدية 11–10، المصدر السابق.

[3]– المادة 85 من قانون البلدية 11–10، المصدر السابق.

[4]– المادة 77 و78 ومابعدهما، من قانون البلدية، المصدر السابق.

[5]– المادة 15 من قانون البلدية، المصدر السابق.

ان التراكب والتداخل بين إقليم الدولة واقاليم المجموعات الإقليمية من ولايات وبلديات جعل معظم تدخلات الدولة تتم فوق اقليم الولاية والبلدية، لاسيما في ظل ارتباط الولاية بمبدئي التنظيم الإداري اللامركزية الادرية وعدم التركيز الاداري، الامر الذي جعل من مسألة تحديد اختصاص كل مستوى من هذه المستويات، ضرورة تقتضي عدم تداخل الاختصاصات بين كل مستوى، مع الحفاظ على روابط الالتقاء للتنسيق والتعاون.

خاصة وان اللامركزية تعني توزيع الاختصاص بين الدولة والهيئات اللامركزية، غير ان الطابع المزدوج الذي يتمتع به الوالي ورئيس البلدية، جعل من المفهوم الذي تنساق له اللامركزية في توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية امر صعب وشائكّ، ذلك ان البناء اللامركزي يحوي عنصر غريب عن اللامركزية وهو الوالي كونه يتمتع بالتمثيل المزدوج، حيث تتزاحم لديه ارادتان إرادة تمثيل الدولة وإرادة تمثيل الجماعة الإقليمية. لما له من انعكاسات واثار سلبية على مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تتقاطع فيها تدخلات ممثل الدولة والجماعات الإقليمية بكل اصنافها ودرجاتها[1].

اذ تعد مسألة توزيع الاختصاص من المسائل الشائكة والمهمة التي يبنى عليها تحقيق اللامركزية المحلية وتتحدد وفقها علاقة الدولة بالجماعات المحلية، حيث ان فقدان التوازن في التوزيع او فقدان فاعلية الاختصاصات الموزعة يؤدي الى هيمنة الدولة وممثلها على القرار اللامركزي. لذلك ان الحسم في هذه المسألة يعد أحد الأولويات والمداخل الأساسية لتوازن وتوضيح العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية، خاصة وان هذه الأخيرة باتت الاطار الأنسب والملائم لبلورة ووضع تصورات، واستراتيجيات جديدة في التنمية والفعل العمومي[2].

---

[1]–عادل غفال، الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية –جامعة القاضي عياض مراكش،2012–2013، ص204

[2]– المرجع نفسه، ص 204.

أولا: معايير توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية

يرتبط تحديد الاختصاص كنتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، و لكن لا يقتصر ذلك على السلطات الثلاث فقط، بل يستتبع بتوزيع الاختصاصات ضمن نطاق السلطة الواحدة[1]، حيث توزع الصلاحيات بين هيئات السلطة التنفيذية بجميع تدرجاتها التنظيمية المركزية والمحلية.

حيث يمنح لها النص القانوني القدرة على مباشرة العمل الإداري[2]؛ ورغم ان وجود الجماعات المحلية البلدية والولاية مضمون بنص الدستور[3]،الا ان مسألة توزيع الاختصاص بينها وبين الدولة ترك للتشريع. وطالما ان الاختصاص يرتبط بالقدرة على مباشرة العمل، فان نشاط الجماعات المحلية يرتبط أيضا بقدرتها على مباشرة الشأن المحلي، لذلك تعني مسألة توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية المدى الذي سمح به المشرع تحويل الصلاحيات من الدولة للجماعات المحلية في مباشرة التصرفات المحلية، والذي يتحقق بموجبه استقلال العمل المحلي عن الدولة وبالتالي استقلال القرار اللامركزي. وعلى هذا الأساس اختلفت التشريعات المقارنة في كيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، منها الأسلوب الإنجليزي، والأسلوب الفرنسي بل وأيضا استحداث أساليب جديدة هي:

01-النموذج الإنجليزي:

[1]- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص312.

[2]- عمار بوضياف، القرار الإداري- دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007 ، ص91.

[3]- المادة 17 من التعديل الدستوري 2020.

يعتمد هذا الأسلوب على ان يرخص المشرع للهيئات المحلية القيام ببعض الاختصاصات المحددة على سبيل الحصر[1]، اذ يمنع بموجب ذلك على هذه الهيئات ممارسة أي اختصاص لم يسند لها[2] من قبل المشرع، والا كانت امام تجاوز للسلطة، الامر الذي يؤدي الى بطلان تصرفاتها. كما سمح نظام التفويض المعتمد منذ تشريع 1968 وتشريع 1972 الى اتساع الصلاحيات، بحيث سمح لان تفوض الاختصاصات من سلطة اعلى الى سلطة دنيا وبالعكس[3].

هذا الاسلوب يؤدي الى الدقة والوضوح، بما يحول من تداخل في الاختصاصات بين الدولة والهيئات المحلية، كما ان له ميزة واضحة في قدرة المشرع على إعطاء كل جماعة القدر المناسب من الاختصاصات حسب حجمها وظروفها الاقتصادية.

غير انه وفي اطار تدخل الدولة عن طريق التعميم والتأميم، حولت العديد من الاختصاصات من المحليات للدولة منها المرافق الكبرى كالغاز والكهرباء، كما فقدت العديد من الاختصاصات لصالح تنظيمات مستقلة[4].

---

[1]– محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دراسة تحليلية، دار النهظة العربية، القاهرة، 1991، ص357.

وانظر أيضا : –شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص126.

– فلاح رشيد، أسلوب تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية في الجزائر واثره على عمل الأجهزة المحلية، مجلة الناقد للدراسات السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 08، العدد01، 2024، ص 426.

[2]– بلال فؤاد، محدودية سلطات الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، أطروحة دكتوراه الطور الثالث (ل.م.د) ، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق–جامعة تيزي وزو، 2020، ص 163.

[3]– محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا اسطورة الحكم المحلي، المكتب الجامعي الحديث ، 2013، ص 245.

[4]– المرجع نفسه، ص 248.

لذلك يعاب على هذا الأسلوب انه لا يجعل للمحليات القدرة الكاملة على تسيير جميع الشؤون المحلية فقط التي حددها النص على سبيل الحصر، وهذا الامر لا يتوافق مع مبادئ التسيير الحر للجماعات المحلية.

02- الأسلوب الفرنسي:

يعتمد هذا الأسلوب على ان يرخص المشرع للهيئات المحلية القيام بانشاء وادارة كل ما يهم مواطني الوحدة المحلية من مرافق، الا ما استثني بنص خاص[1]. وهو أسلوب يعتمد على المقتضى العام في تحديد الاختصاص الذي يتسم بالعمومية، حيث يكتفي المشرع بوضع نصوص عامة دون تحديد مسبق لمجال اختصاص الجماعات المحلية، اذ كل ما يخرج عن اختصاص الادارة المركزية هو من اختصاص الجماعات المحلية. والذي يفهم منه اطلاق اختصاص الجماعات المحلية وتقييده بالنسبة للإدارة المركزية.

الامر الذي يفسح المجال امام حركية الجماعات المحلية ولا يقيدها في إدارة الشؤون المحلية، ويجعل من فعل المبادءة دائما محفز لديها، اذ يعطي هذا الاسلوب حرية فعلية للجماعات المحلية في مباشرة شؤونها المحلية، مما يدعم ذلك اللامركزية الإدارية.

غير ان اعتماد هذا التوزيع على عامل المصلحة المحلية التي من الصعب تحديدها، خاصة في ظل وجوب احترام مبدأ المساواة والحريات العامة، الامر الذي يفسح المجال لارادة الدولة في تحديدها[2].

---

[1]- محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 357.

وانظر أيضا: فلاح رشيد، المرجع السابق، ص 428

[2]-بن عيسى ناصيرة، عن عدم استقلالية البلدية في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، أطروحة دكتوراه في القانون تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم العلوم السياسية- جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص 162.

ومن ثم فان عمومية اختصاصات المجموعات المحلية يؤدي في الواقع العملي الى ابهام وغموض الوظائف المحلية لانعدام التمييز بين ماهو محلي وماهو قومي، مما يؤدي الى جمود المجموعات المحلية وعدم قدرتها على التحرك، الا وفقا لتعليمات ومراسيم السلطة المركزية[1].

تراجع المشرع الفرنسي عن هذا الأسلوب كونه لم يعد يساير التحولات التي تعرفها اختصاصات الجماعات المحلية لمحدوديته، اذ تدخل في الكثير من المرات لاعادة النظر في العديد من الاختصاصات لعدم دقتها[2].

03-الاساليب المستحدثة:

- **أسلوب التخصص:** المحدودية التي عرفها التوزيع السابق أدى بالمشرع الفرنسي بموجب قانون 991-2015 المؤرخ في 07 اوت 2015 المتعلق بالتنظيم الإقليمي، الى الإبقاء على التوزيع العام للاختصاصات بالنسبة للبلديات والتحول عنه بالنسبة للمحافظات والاقاليم باعتماد اسلوب التخصص، وهو التوزيع الذي يعتمد على تحديد مجموعة من الاختصاصات حسب طبيعة الجماعة المحلية مراعيا خصوصيتها، حيث أصبحت البلدية جماعة جوارية والمحافظة جماعة تسيير والجهة جهة تنسيق[3]، وهو الأسلوب الذي يجمع بين الأسلوب الإنجليزي والمقتضى العام الفرنسي.

---

[1]-شيهوب مسعود ، المرجع السابق ، ص128

[2]- بلال فؤاد، المرجع السابق، ص 164

[3]-المرجع نفسه، ص 165.

- **الاسلوب التجريبي:** وهو أسلوب اعتمده الدستور الفرنسي بموجب نص المادة04/72 [1] والمادة 01/37[2]من دستور 1958 المعدل، والذي يقصد به ان يمكن للجماعات المحلية مخالفة القواعد التشريعية او التنظيمية المتعلقة باختصاصاتها على سبيل التجربة لمدة محددة، دون المساس بالشروط الأساسية لممارسة حرية عامة او حق مضمون دستوريا.

بموجب طلبها الى الوزير المكلف بالجماعات المحلية عن طريق ممثل الدولة، والذي بعد دراسته والموافقة عليه يصدر مرسوم يتضمن الاختصاصات المسموح بممارستها على سبيل

---

[1] – l'article 72/4 de la constitution française (Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.)

على الموقع الشبكي:

https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur / 06/05/2024 , 20h32

النص بالعربية (وفقًا للشروط المنصوص عليها في القانون العضوي، وبدون المساس بالشروط الأساسية لممارسة حرية عامة أو حق مكفول دستوريًا، يجوز للجماعات الإقليمية أو مجموعاتها، عندما ينص القانون أو التنظيم على ذلك، أن تخرج، بشكل تجريبي ولفترة وغاية محدودة، عن بعض الأحكام التشريعية أو التنظيمية التي تحكم ممارسة اختصاصاتها.).

[2] -l'article37-1(La loi et le règlement peuvent comporter، pour un objet et une durée limités، des dispositions à caractère expérimental.)

على الموقع الشبكي:

https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur / 06/05/2024 , 20h40

النص بالعربية:(يمكن أن تتضمن القوانين والأنظمة، لغاية ومدة محددة، أحكامًا ذات طابع تجريبي.)

التجربة لمدة محددة[1]، والتي في جوهرها تتضمن خروجا عن الاختصاصات الاصلية للجماعات المحلية، اذ في حالة ثبوت فائدة لها تعمم فيما بعد.

– **أسلوب التفريع:** يفيد هذا الأسلوب ان تختص الجماعة العمومية الأقرب من المواطنين بالشأن المحلي ولا يتم تجاوزها الا متى لم تكن قادرة على تأمين ذلك[2]، فمتى كانت الجماعة الإقليمية قادرة على تأدية الخدمة كانت صلاحية اتخاذ القرار من اختصاصها ومتى كانت غير قادرة كان الاختصاص للجماعة الأعلى منها، والأعلى فالأعلى الى ان يكون الاختصاص في يد الإدارة المركزية.

الامر الذي يتضح منه ان هذا الأسلوب يهدف الى توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية. وفك أي تداخل او تنازع فيما بينها بل، ايضا فك أي تداخل بين الجماعات الإقليمية ذاتها، كما انه كرس سياسة القرب من المواطنين.

ظهر هذا الأسلوب بداية في القانون الأوربي لتوزيع الاختصاصات بين المجموعة الاوربية والدول الأعضاء[3]، ثم تبناه الدستور الفرنسي في المادة 03/72 بان يكون للجماعات الإقليمية أهلية اتخاذ القرارات في جميع الاختصاصات التي يمكن تنفيذها بشكل أفضل على مستواها[4]، وان كان النص لم يأتي بشكل صريح بالتنصيص على أسلوب التفريع وجاء بشكل مقتضب،

---

[1] -DANTONEL-COR(Nadine), Droit des collectivités territoriales ,3 eme édition. Bréal,paris, 2007, p149 .

[2]– انظر في ذلك : علاء الدين بختي وعبد العزيز راجي، تكريس مبدأ التفريع: نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة العمومية، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12 – العدد 24، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، أكتوبر 2020، ص 751.

[3]–سهير الفراتي، السلطة المحلية في دستور الجمهورية الثانية، مجلة دراسات قانونية 2016 ، عدد 23 ، كلية الحقوق – جامعة صفاقس، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، ص 79.

[4]– انظر المادة 72/ 03 من الدستور الفرنسي على الموقع الشبكي:

https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur / 07/05/2024 , 10H15

الا ان مقتضياته العامة ترمي الى ان اختصاص الجماعة الإقليمية يأتي عاما الا فيما يخرج عن قدراتها التنفيذية.

وكذلك نص عليه المؤسس الدستوري التونسي وفق احكام الفقرة الثانية من الفصل 134 بان توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا الى مبدأ التفريع.

ورغم ان العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية وفق مبدأ التفريع تتضح على ذي قبل، الا ان إشكالات تنازع الاختصاص تبقى قائمة بينها، لذلك يقتضي الامر وفقا لمبدأ التدبير الحر حماية صلاحيات الجماعات المحلية،اذ اقرت بعض التشريعات[1] اختصاص القضاء الإداري في حل مسائل تنازع الاختصاص[2].

ثانيا: توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية في الجزائر

لم يواكب المشرع الجزائري بعض التشريعات المقارنة في التطور الحاصل في كيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية[3]، كما اثار العديد من علامات الاستفهام حول فاعلية الاختصاصات المنصوص عنها للمحليات، اذ نعالج ذلك في النقطتين التاليتين:

01- تداخل الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية

وفقا للمادة 76 من قانون الولاية[4] يتدخل المجلس الشعبي الولائي عن طريق المداولة في جميع الشؤون التي تخوله إياها القوانين والتنظيمات، بل جميع القضايا التي يقترحها ثلث أعضائه او رئيسه او الوالي.

الملاحظ من الجزء الأول للفقرة الثانية من المادة 76 ان اسناد الاختصاص للمجلس الشعبي الولائي، لا يقتصر على ما يخوله قانون الولاية من اختصاصات بل المجال مفتوح لغيره من

---

[1]– مثلا الدستور التونسي في الفصل 142 .

[2]– سهير الفراتي، المرجع السابق، ص 80.

[3]–لم يواكب المشرع الجزائري المشرع الفرنسي والتونسي وكذا المغربي في اعتماد أسلوب التفريع .

[4]– المادة 76 من قانون الولاية 12-07.

النصوص القانونية والتنظيمية. وعند التصفح البسيط لقانون الولاية بداية من نص المادة 77 الى غاية نص المادة 99، يظهر ان الاختصاصات المسندة للمجلس بموجب القانون واسعة جدا **(اذ عددها كما هو الشأن في النموذج الفرنسي على سبيل المثال[1])** تمس الصحة العمومية ،حماية الطفولة ،السياحة ، الاعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة، السكن والتعمير، تهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري، الغابات، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية....الخ .

من الوهلة الأولى يبدو ان اسناد الاختصاص للمجلس الشعبي الولائي رغم انه جاء واسعا، الا انه جاء محصورا وفق ما يحدده القانون والتنظيم.

وبمواصلة قراءة الجزء الثاني من الفقرة الثانية للمادة 76 يتضح ان المشرع فتح مجال اختصاص المجلس الشعبي الولائي خارج اطار ما تسنده القوانين والتنظيمات، اذ جعل للوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، وكذا مقترح ثلث أعضاء المجلس دورا في اسناد الاختصاص للمجلس، لكن ذلك ليس مطلقا، وانما مقيد بشرط ان ما يتم رفعه من قضايا من قبل هؤلاء يجب ان يدخل في دائرة القضايا التي تهم الولاية ،وبذلك قيد المشرع مقتضى ممارسة الاختصاصات للمجالس الشعبية الولائية خارج النص القانوني والتنظيمي بالمصلحة العامة المحلية للولاية[2] ،وهو شرط جوهري يخرج المصالح التي لا تهم الولاية من دائرة اختصاص المجلس الشعبي الولائي .

لذلك من الجدير التساؤل، متى نكون امام قضايا تهم الولاية او تحقق مصلحة عامة للولاية؟، في حقيقة الامر هذا القيد، يبدو عام وغير واضح طالما ان الوالي هو القائد الفعلي للولاية، والتنمية مسألة شاملة تتعلق بإقليم الولاية ككل حتى ولو كانت ترتبط باقاليم البلديات، اذ ما هو مهم للبلدية هو مهم للولاية، بل من الشؤون الوطنية التي تدار على مستوى إقليم الولاية مهم

[1]– فلاح رشيد، المرجع السابق، ص 433.

[2]– للاطلاع على المقتضى العام والمصلحة العامة المحلية، انظر بن عيسى ناصيرة،المرجع السابق، ص 138 الى141.

للولاية. كذلك من الجدير ان نتساءل عن من له سلطة تقدير ان هذا الشأن مهم للولاية او غير مهم؟، هل ذلك متروك للجهة التي رفعت الامر للمجلس ام المجلس ذاته؟

ومن ثم نستنتج ان المشرع تأثر بنظام اطلاق الاختصاص في توزيع الاختصاص بين الدولة والولاية، الذي يتيح اسناد شامل لممارسة الاختصاص من قبل الولاية، غير ان هذا الفتح ليس مطلقا وانما اطلاق مؤطر من قبل المشرع والمنظم وأيضا وفق ما تقتضيه المصلحة العامة المحلية للولاية.

وما يثير الانتباه ان هذا الاختصاص اختصاص موجه، حيث لم يرتبط بالنص القانوني فقط وانما حتى بالنص التنظيمي، الذي يشمل التنظيم المستقل بموجب مراسيم رئاسية[1] وتنظيم تنفيذي بموجب مراسيم تنفيذية. اذ تظهر في ذلك يد الإدارة المركزية ممدودة الى غاية اسناد الاختصاص للمجالس ، كما ان الوالي من زاوية أخرى والذي تتزاحم لديه تمثيلية الدولة وتمثيلية الولاية له الحق في رفع أي قضية تهم الولاية للمجلس من اجل التداول، من هنا تبدو درجة نفاذ الإدارة المركزية وممثلها واضحة على مستوى اسناد الاختصاص الشامل للولاية بحيث تستطيع ان توجه وفق ارادتها تحت بند نص التنظيم ومقترح الوالي.

على خلاف قانون الولاية لم يدخل قانون البلدية في تفاصيل اسناد الاختصاص عن طريق التنظيم ، وكذا على أساس المصلحة العامة المحلية للولاية. اذ اكتفى في المادة 52 والمادة 03 فقرة 01 من قانون البلدية النص على ان البلدية تختص في جميع الشؤون التي تدخل في اختصاصها المخول لها بموجب القانون، حيث تجري مداولاتها وفق ذلك.

[1] -Maryvonne Hecqard: Théron Essais sur la notion de la règlementation. thèse de doctorat en droit public, toulouse,1977, p17.

اذ تتداول في مجال التهيئة والتنمية، والتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز وكذا في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسلية والسياحة والنظافة وحفظ الصحة والطرقات البلدية وغيرها.

ورغم ان المشرع تراجع في اطار احكام هذا القانون وكذا قانون البلدية 90-08 عن العديد من الاختصاصات، خاصة منها المتعلقة بالمجال الاقتصادي والاجتماعي في ظل التوجه الجديد لاقتصاد السوق كما ترى ذلك الباحثة بن عيسى ناصيرة[1]، الا ان المجالات السابقة تبقى مجالات واسعة[2] لا يشملها قانون البلدية فقط. وبالنتيجة نستنتج ان المشرع تأثر أيضا بنظام اطلاق الاختصاص المنظم بالقانون.

المشرع اعتمد في توزيعه للاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية، نظام اطلاق اختصاص المجموعات المحلية بفتح المبادرة امام الولايات والبلديات في تسيير الشؤون المحلية للسكان، الامر الذي يتوافق مع تحقيق اللامركزية المحلية، فكلما اختصت المحليات بالشؤون المحلية اكثر تحققت اللامركزية اكثر.

الا ان هذا يعني عدم الفصل بين اختصاص الولايات والبلديات، حيث لا تختص الولايات فيما تعجز عنه البلديات وفق أسلوب التفريع، بل الاثنان يلتقيان في نفس الاختصاصات، بل الولايات يمكن ان يؤول لها الاختصاص فيما يتعلق بشؤون سكان البلديات، اذا ما راى الوالي او ثلث أعضاء المجلس الشعبي الولائي او رئيسه ان هذه الشؤون تدخل في مقتضى تحقيق المصلحة العامة للولاية. وبهذا يتداخل الاختصاص بين البلدية والولاية ابتداء.

---

[1]-بن عيسى ناصيرة، المرجع السابق، ص 163.

[2]- حيث من المفيد الإشارة الى ان قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 لم يتخليا عن مقتضيات النظام الاقتصادي القديم وفق الواقع القانوني والسياسي الجديد المكرس للبيرالية الاقتصادية. انظر في ذلك: محمد زغداوي، دور المجلس الولائي في التنمية المحلية، مجلة حوليات، مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة قسنطينة، عدد 05، 2002، ص 25.

ويتعاظم التداخل بينهم والدولة؛ اذ بالربط مع نص المادة 03 فقرة 02 من قانون البلدية 11-10 ، والمادة الأولى فقرة 04 من قانون الولاية 12-07 اللتان تنصان بان البلدية بشكل خاص والولاية تساهمان مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (وحماية البيئة بالنسبة للولاية- وتحقيق الامن بالنسبة للبلدية) وترقية الاطار المعيشي للمواطنين.

حيث يرى البعض[1] ان هذه الاختصاصات تدخل في اطار الاختصاصات المشتركة بين الجماعات المحلية والدولة، غير ان الباحث يرى خلاف ذلك؛ اذ من الواضح ان الولاية والبلدية تختصان بذات المجالات التي تساهم فيها مع الدولة وفق الاختصاص المسند لها بموجب القانون، بالمقابل يظهر مصطلح **وتساهم مع الدولة**، الذي يفيد ان الدولة هي المختص الأصيل بهذه المجالات.

وبالنتيجة يظهر ان المشرع اسند هذه الاختصاصات للجماعات المحلية بموجب القانون، لكنه في نفس الوقت سحبه منها تحت عنوان المساهمة فقط مع الدولة. مما شوه ذلك توجها كان يمكن البناء عليه في إيجاد نوع جديد من الاختصاصات التي تمس ميادين محددة بذاتها خارج الاطار الشامل الذي تختص به الجماعات المحلية والذي تمارسه مع الدولة وفق مبدأ جديد يصطلح على تسميته بمدأ المساهمة او الاختصاصات المشتركة[2].

---

[1]- حيث لايظهر ذلك ان هناك اختصاصات مشتركة بين الدولة والجماعات المحلية، كما ذهبت في ذلك سلاوى يوسف و ظاهر الطيب في مقالهما و بن عيسى ناصيرة في اطروحتها، حيث يقتضي الأخير تنظيم الأدوار وتبيان دور كل واحد منهما لا طرحها بشكل عام وتغليب دور الدولة. والذي يفيد ان هناك اختصاصات مشتركة، وان يكون للدولة والجماعات المحلية ما تملكه من إمكانات تساهم بها في سبيل تحقيقها، الا ان واقع المجالس المحلية يفتقر الى ذلك نتيجة للمحدودية المالية والبشرية اذ كيف سيكون التشارك ؟.

للتطرق لرأي سلاوى يوسف و بن عيسى نصيرة **انظر** :

-سلاوى يوسف و ظاهر الطيب توفيق، مبادئ تحديد اختصاصات الجماعات المحلية، مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة ، المجلد التاسع، العدد 02، 2023، ص 595.

-بن عيسى ناصيرة، المرجع السابق، ص 152-153.

[2]- سلاوى يوسف و ظاهر الطيب توفيق، المرجع السابق، ص 595.

ومن زاوية أخرى يتضح بالربط مع نص المادة 05 فقرة 02 من قانون الولاية، والمادة 04 فقرة 02 ان كل مهمة جديدة يعهد بها للبلدية من قبل الدولة، او كل مهمة تحول من قبل هذه الأخيرة للولاية او البلدية يرافقها ضرورة توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة. حيث يعتبر أسلوب توزيع اخر للاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية (المرافقة المالية للاختصاصات المحولة)[1] خارج المقتضى العام السابق، لكن نص المادة اعتمد فقط على شرط توفير الموارد المالية بصفة دائمة دون القدرات الأخرى، التي يجب توفيرها كالموارد البشرية والتقنية ، خاصة في ظل نقص كفاءة الجماعات المحلية، واتساع اختصاصاتها وقلة مواردها ، الامر الذي سيرهقها، بل يفتح المجال للدولة ان تتدخل عن طريق ممثلها في هذه الشؤون. وحتى وان استوجب النص بان يجب على المجالس التأكد مسبقا من توفر الموارد المالية الكافية التي تسمح بممارسة هذه الاختصاصات، فانه لا يقع التعويض المالي عن كل تحويل للاختصاصات، بل ستحل الدولة محلها عبر نظام الإعانات المالية المركزية[2].

كما جاء النص غير محددا لهذه الاختصاصات، وما اذا كان التحويل سيكون تدريجيا او جملة واحدة وبأي آلية سيتم، مما سيفتح المجال أيضا لتحكم الإدارة المركزية وحدها في توزيع الاختصاصات، وبالتالي هي التي ستحدد القضايا التي يمكن ان تتداول بشأنها الجماعات المحلية.

رغم ان هذا التوجه له مايبرره، ذلك ان الطابع المحلي للقضايا المحلية طابع نسبي، اذ تتداخل هذه القضايا مع القضايا الوطنية بحيث يصعب الفصل بين ماهو محلي وماهو وطني، ومن طبيعة هذا التداخل انه سيؤثر على الهياكل وعلى العلاقات بين الادارتين المركزية والمحلية[3]

---

[1]– سلاوى يوسف و ظاهر الطيب توفيق ، المرجع السابق، ص 594.

[2]– انظر حول ذلك: بلال فؤاد، المرجع السابق، ص 204.

[3]– رشيد السعيد، مدى مساهمة اللاتمركز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط– جامعة محمد الخامس اكدال، 2002/2001، ص232، 233.

من خلال كل ذلك تظهر إشكالات تنازع وتداخل الاختصاص وتضاؤله بالنسبة للجماعات المحلية رغم اعتماد نظام اطلاق الاختصاص وأسلوب التحويل. حيث يتعاظم اختصاص الدولة الذي تظهر قوته من خلال تدخلها في اسناد الاختصاص بموجب النص التنظيمي او تحويله وفق ارادتها دون تحديد الالية، او اسناده وفق مقترح الوالي على المجلس، وفي نفس الوقت جعل اختصاص الجماعات المحلية بشكل شامل اختصاصا تساهميا مقابل اختصاص الدولة به بشكل اصيل، بما يفخخ العلاقة بينهما ويحدث حالة من التردد وضعف المبادرة لدى الجماعة المحلية، في الوقت الذي تستغل فيه الإدارة المركزية وممثلها هذه الوضعية للتوسع في صلاحياتها مستندة الى ذات المبررات. حيث يظهر بذلك درجة الشمولية والتأثير على اختصاص الجماعات المحلية بالقرار المحلي.

02-عدم فعالية اختصاصات الجماعات المحلية

من خلال تصفح اختصاصات المجالس المحلية الولائية والبلدية، بالمواد المتعلقة بقانون الولاية 12-07 من المادة 73 الى المادة 101، والمواد المتعلقة بقانون البلدية11-08 من المادة 103 الى المادة 124 يتضح:

- ان المشرع اعتمد في تفصيله للاختصاصات مصطلحات عامة فضفاضة، لا يتضح منها ان للمجالس الشعبية الولائية او البلدية سلطة اتخاذ القرار المحلي اذ استعمل مصطلحات: (يمكن يتولى ، تسهر، تتكفل ، تبادر تشجع، تساهم ، يشاركي، يقدم اقتراحات، يسهل، يطور ، يعمل...الخ).

-وعلى خلاف ذلك في موضع نص المادة 107 من قانون البلدية، الذي عند قراءته يظهر بان المشرع كرس مصطلحات تفيد فاعلية المجلس الشعبي البلدي، حيث ارتبطت بمصطلحات (يعد يصادق، ينفذ)، اذ يكون له صلاحية اختيار العمليات التي تنجز في اطار المخطط

البلدي للتنمية، من خلال اعداد برامجه السنوية المتعددة السنوات، والمصادقة عليها كما يسهر على تنفيذها.

ومع هذا لم يكن الامر على اطلاقه فحرية التصرف التي أسندت للمجلس لم تكن مطلقة، بل قيدت بضرورة الالتزام بالمخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا بالمخططات التوجيهية القطاعية[1]، الامر الذي افرغ من فاعلية المجلس الشعبي البلدي وكبل حريته في التصرف، اذ سمح لارادة الإدارة المركزية من ان تنفذ بنص القانون للمجلس الشعبي البلدي وتكون محل اعتبار في التأسيس لارادته في وضع المخطط، والتي تكون محط رقابة المشروعية من قبل الوصاية او حتى قضائية لو خالف المجلس ذلك.

كذلك بالمثل بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي في المادة 80 من قانون الولاية 12-07، حيث كان المشرع اكثر وضوحا في عبارة مخطط التنمية وكان اكثر تفصيلا، اذ لم تكن هذه التسمية من قبل[2] في قانون الولاية 90-09 الذي اقتصر في المادة 60 منه على تسمية مخطط دون تحديد، غير انه عن تفصيل كيفية اعداد المجلس لمخطط التنمية نجد انه لا يتجاوز جمع الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة، وهذا في اطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية.

بل من الغريب ان يكون كأرضية للعمل من اجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، وان كان يجد ما يبرره في كون الولاية جهاز وسيط يتوسط الدولة والبلدية، حيث يشكل مخطط الولاية فضاء يجمع بين البرامج المركزية والبرامج المحلية للبلدية، لكن وكما تطرقنا قبلا ان المخططات البلدية هي اسقاط للمخططات الوطنية والقطاعية[3]، لذلك نتساءل عن إرادة وحرية

---

[1]- اذ من الغريب ان تلزم المجالس الشعبية البلدية بالمخططات القطاعية عند اعداد مخططها للتنمية، وبالمقابل تستشار وفق المادة 109 عند إقامة أي مشروع يندرج في اطار البرامج القطاعية بالرأي المسبق.

[2]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 150.

[3]- محمد زغداوي، دور المجلس الولائي في التنمية المحلية، المرجع السابق، ص 23.

المجالس المحلية المنتخبة في اعداد مخططاتها، التي من الواضح تماما ان الجرعة المركزية والقطاعية تطغى عليها ولا يعدو دورها الا في المناقشة وابداء الآراء والمقترحات.

-وعند الربط بنص المواد (110، 111) قانون البلدية 11-10 التي جاءت بتفصيل لما سبق، التي اعتمدت مصطلح (يسهر، يبادر، تحفيز، تشجيع)، ثم في منتهى المطاف تحيل على التنظيم. يتضح ان المشرع لم يوضح الاليات والميكانيزمات التي يستند عليها في اعداد وتنفيذ البلدية للتنمية، بل فتح المجال للإدارة المركزية عن طريق التنظيم للتدخل، وفي نفس السياق بالنسبة لقانون الولاية الذي عند تصفح نص المادة 82، 83 التي جاءت كتفصيل ربطه المشرع بمجموعة من الصلاحيات الغامضة والغير محددة بدقة وفق مصطلحات (يساهم، يطور).

وبالنتيجة لم يكرس المشرع أجهزة إدارية مساندة تسمح للمجموعات المحلية بوضع مخططها التنموي استنادا الى معطيات اقتصادية واجتماعية صحيحة كالمجالس الاقتصادية والاجتماعية الجهوية[1]. بل ترك الجماعات المحلية محط قيود قانونية وعملية جعلت منها عاجزة تخضع بشكل قانوني او دون ذلك لارادة وتوجيهات الإدارة المركزية. الامر الذي يبرز معه تأثيرات ونفاذ الإدارة المركزية وممثلها الذي تمتد أصابعه للقرار المحلي اللامركزي بشكل **قانوني وواقعي.**

-لاسيما انه بمقارنة بسيطة للمركز الذي يحتله على المستوى المحلي، الذي ورغم انه يشكل هيئة الى جانب هيئة المجلس الشعبي الولائي في الولاية، الا ان المشرع وضعه في مركز اعلى من هذا الأخير.

اذ عبر عن اختصاصات الوالي في قانون الولاية بعنوان سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة، وكذا سلطاته بصفته ممثلا للدولة، والتي كانت على التوالي موضوع المواد 110 الى 123، ومن المواد 101 الى 109. بينما عبر عن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي التي كانت

[1]- محمد زغداوي، دور المجلس الولائي في التنمية المحلية، المرجع السابق، ص 23.

موضوع المواد من 73 الى 101 قانون الولاية، بعنوان اختصاصات المجلس الشعبي الولائي. اما بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي عبره عن اختصاصاته قانون البلدية تحت عنوان صلاحيات البلدية من الباب الثاني، التي كانت موضوع المواد 103 الى 124 من قانون البلدية، حيث برز في مستوى التسمية خلط بين المجلس وبين البلدية في تناول الاختصاصات.

من خلال هذه المقارنة البسيطة تتضح قوة وفعالية وثقل الاختصاصات الممنوحة للوالي، وبالمقابل يتضح ضعف وهزالة مركز المجالس المحلية ومجمل الاختصاصات الممنوحة لها، التي تشكل في الأصل قاعدة اللامركزية ويعد اختصاصها بالشؤون المحلية ركنا أساسيا لقيامها.

وهو التفوق الذي أسس له النص التشريعي وافقد التوازن والتمكين في الصلاحيات والسلطات بينهما لصالح الوالي الذي تتغلغل وتنفذ سلطاته اتجاه إرادة المجالس المحلية، وكذا اتجاه إدارة الشأن المحلي بجميع تفاصيله تحت مظلة الإدارة المركزية. اذ لم يشفع الاختصاص المطلق للجماعات المحلية في ظل العمومية التي رافقتها و افتقارها لمكانيزمات واليات الاعداد والتجسيد، وفتح مسارات تداخلها مع الإدارة المركزية وممثل الدول، الامر الذي أسس بجلاء لتأثير الوالي تحت مظلة الإدارة في لامركزية القرار المحلي.

المطلب الثاني: الأسس التنظيمية

بالرجوع للنصوص التنظيمية، ارتبط الوالي عضويا ووظيفيا بالعديد من النصوص التنظيمية المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية، اذ لم يرتبط بالتشريع فقط او على الأخص بقانون الولاية وقانون البلدية، بل أيضا بنصوص التنظيم، التي جاءت بشكل غزير ومتنوع مست العديد من القطاعات والميادين المختلفة[1].

عضويا على سبيل المثال:

[1]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 138

-المرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة[1]، الذي نص في المادة الأولى بند 10 على منصب الوالي كمنصب محجوز لرئيس الجمهورية التعيين فيه.

-المرسوم التنفيذي 90-226 المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية[2] .

-المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المحدد لاحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية[3].

اما وظيفـــيا ارتبط بالعديد من النصوص التنظيمية التي أسست للعديد من صلاحياته على سبيل المثال:

- سلسلة المراسيم الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 1981 المحددة لصلاحيات البلدية والولاية في مختلف القطاعات والميادين[4] التالية: الشبيبة والرياضة، السياحي، الفلاحة والثورة الزراعية، الصحة، النقل والصيد البحري، العمل والتكوين المهني، التربية، الصناعة والطاقة، قطاع المياه، التخطيط والتهيئة العمرانية، الحماية والترقية الاجتماعية، الثقافة، التجارة، المنشآت الأساسية القاعدية، الشؤون الدينية، الغابات واستصلاح الأراضي.

---

[1]- المرسوم الرئاسي 99-240، المصدر السابق.

[2]- المرسوم التنفيذي 90-226، المصدر السابق.

[3]- المرسوم التنفيذي 90-230، المصدر السابق.

[4]- منها: -المرسوم 81-371، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصتها في قطاع الشبيبة والرياضة.

-المرسوم 81-372، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصتها في القطاع السياحي.

- المرسوم 81-379، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصتها في قطاع المياه.

وكذلك النصوص التنظيمية المنظمة لسلطات الوالي في ميدان الامن والمحافظة على النظام العامة، علاقة الإدارة بالمواطن[1]، وإعلان حالة الطوار[2]، وتنظيم الصفقات العمومية[3] (التعديل الدستوري 2020 جعلها بموجب قانون عادي)، تنسيق المصالح والمؤسسات العمومية[4].

وهي مجالات تؤسس لتدخل الوالي في الشأن المحلي. من الملاحظ انه وان اختص البرلمان بوضع النصوص التشريعية، فان الحكومة هي التي تختص بوضع النصوص التنظيمية، وهي الإدارة المركزية (الحكومة في شقها الإداري)، حيث وان يتلاءم ذلك مع كون الوالي ممثلا للدولة، الا انه لا يتلاءم مع كون الوالي ممثل للولاية، اذ يتنافى مع استقلال الجماعات المحلية وهي الاستقلالية المكرسة بموجب الدستور، وهو ما يفتح المجال واسعا امام الإدارة المركزية ويتيح لها وضع قواعد تؤثر على إرادة الجماعات المحلية.

الامر الذي يثير جملة من التساؤلات حول تأثير النصوص التنظيمية على استقلالية اللامركزية المحلية ومدى دستورية ذلك.

الفرع الأول: الأساس التنظيمي أداة للتدخل في الشأن المحلي

ان اتاحة الفرصة للتنظيم بان يؤسس لسلطات الوالي، سواء بشكل مباشر او عن طريق النص على صلاحيات الولايات والبلديات امر يبدو في غاية طبيعته، ذلك ان الحكومة وهي التي تشرف على الإدارة العامة في الدولة تستطيع بما لها من إمكانات ان تصل للحياة المحلية،

[1]– مرسوم رقم 88–131 المؤرخ في 04 يوليو 198، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27، الصادرة في 06 يوليو 1988.

[2]–المرسوم الرئاسي رقم 92–44 المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن اعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد 1992/10.

[3]–المرسوم الرئاسي 15–247 المؤرخ في 16 09 2015 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد22 لسنة 2015.

[4]– المرسوم التنفيذي رقم 91–485 المؤرخ 12/15/ 1991يحدد كيفيات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك، ج ر عدد 66 بتاريخ 1991/12/22.

من خلال الأجهزة التي تديرها لتكون الاقدر على صياغة قواعد عامة ومجردة لادارة وتنظيم الحياة المحلية.

وهو ما يتوافق مع نص المادة 141 فقرة 01 من الدستور[1] بان لرئيس الجمهوري ان يمارس السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون، حيث جاء النص بشكل سلبي في تحديده للسلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية التي يتسع مجالها خارج مجالات القانون سواء العادي والعضوي. وهي سلطة اصلية مستقلة ليست مشتقة من القانون، يستقل بها رئيس الجمهورية، ترتبط بوضع قواعد عامة ومجردة موضوعية بموجب مراسيم رئاسية.

هذه الفقرة لم تربط التنظيم بالإدارة المحلية، وانما جاء التحديد مخصصا على اعتبار ان كل ما يخرج عن القانون (العضوي والعادي) يدخل ضمن اطار التنظيم، حقيقة وهو الامر الذي سنناقشه في البند الموالي، لكن اجمالا يحق لرئيس الجمهورية اصدار نصوص تنظيمية وفقا للنص السابق.

كذلك عند مواصلة قراءة نص المادة 141 فقرة 02 يتضح بان المجال التنظيمي يتسع لنوع اخر من التنظيم، وهو التنظيم التنفيذي الذي يختص به الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة لتطبيق النصوص القانونية، حيث يختص الوزير الأول او رئيس الحكومة بإصدار مراسيم تنفيذية لتنفيذ القوانين بما فيها المراسيم الرئاسية، النص لم يربط ذلك بقانون الولاية او قانون البلدية، لكنه جاء شاملا لجميع القوانين بما فيها قانون الولاية وقانون البلدية، بل وبما فيها النصوص القانونية التي تتناول قواعد ترتبط بالإدارة المحلية او الشأن المحلي. وبذلك هذا النوع من التنظيم هو تنظيم مشتق من القانون يمارسه رئيس الحكومة او رئيس الوزراء حسب الحالة بموجب المراسيم التنفيذية.

حيث يرتبط التطبيق بان يتناول التنظيم التنفيذي بشكل مباشر شأنا من الشؤون المحلية التي نص عليها القانون، ويمكن ان لا يأتي بشكل مباشر وانما عن طريق الإحالة، حيث في الكثير

[1]– المادة 141 من التعديل الدستوري 2020.

من الأحيان يحيل النص القانوني للتنظيم مسألة معينة. حيث تتولى الحكومة تنظيم الحياة المحلية لساكنيها عموما وتنظيم مرافقها المحلية، اذ اناط الدستور في نص المادة 112 منه[1] بان للوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة صلاحية السهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية وهي المسؤولية التي تتولاها الحكومة بموجب ما تضطلع به بموجب صلاحيتها اصدار التنظيم.

اذ بموجب ذلك تنفذ النصوص القانونية وفق ميكانيزمات واليات هي الاقدر على لمسها وفق ما يقتضيه الواقع المحلي، ولن تجد الحكومة افضل من الولاة لكي يحركوا التنفيذ ويشرفوا عليه محليا باعتبارهم ممثليها على المستوى المحلي ومفوضيها، لذلك تعبئ المراسيم التنفيذية بكم من الصلاحيات التي تؤهل الولاة لتولي تنفيذ النصوص القانونية.

هذا الامر وان كان من الطبيعي ان يكون مسلكا للحكومة بموجب القانون، الذي يتولاه الولاة في شق الإدارة اللاتركيزية، الا انه امر جد منتقد بالنسبة للجماعات المحلية. هل يستقيم للحكومة ان تضع قواعد وميكانيزمات ترتبط بإدارة الجماعة المحلية حتى ولو أحال لها القانون، اذ كيف نحافظ على استقلالية الجماعات المحلية من تدخلات الإدارة المركزية التي لا يجب ان تتدخل في المحليات، الا وفقا لما خولها إياه القانون من اختصاصات بصراحة النص. فقد يرتبط في الذهن بان القانون هو الذي أحال لها تنظيم ذلك، ومن ثم فانها لم تخرج عن دائرة القانون حتى ولو ارتبط الامر بتنظيم مسائل تخص الجماعات المحلية، الا ان الامر فيه انتقاص لاستقلالية الجماعات المحلية في ظل ما شاب اختصاصها من عمومية، وكذا افتقادها لاسناد واضح بالميكانيزمات والآليات التي ترسم اختصاصها بشكل قوي وواضح امام افتقار ماليتها واطارها البشري لما يمكنها من التسيير المحلي.

بالاطلاع على النصوص القانونية، نجد ان السمة البارزة التي تغلب عليها احتواؤها على كم هائل من الاحالات على التنظيم، وعلى الأخص قانون الولاية والبلدية اللذان بتصفحهما نجد

[1]– المادة 112 من التعديل الدستوري 2020.

ان المشرع اكثر فيهما عدد الاحالات على التنظيم، ولم يميز بين التنظيم الأصلي الذي يصدر بموجب مرسوم رئاسي والتنظيم التنفيذي الذي يصدر بموجب مرسوم تنفيذي.

ان هذا التوجه في الاكثار من الاحالات انما هو صناعة حكومية صرفة، اذ الملاحظ ان الحكومة تتوسع فيما تقدمه من مشاريع قوانين الى البرلمان[1] في الإحالة على التنظيم الصادر عنها، وبذلك تبعد الإعلان عن ما تريده للبرلمان كي لا يتدخل فيه معتمدة على الإحالة، كي تضع ما تراه ملائما بموجب التنظيم- بعيدا عن البرلمان- ، حيث لا تكتفي بمد يديها للقانون بل تضع نفسها في مركز متقدم الى مابعد النص القانوني، وهي اليد الطولية التي تخفيها بالاحالة.

حيث يرى الباحث ان الامر ليس على براءته، اذ لو كان كذلك لما امتد فتح التنظيم التنفيذي للمحليات أي للمجالس المحلية بان تضع ماتراه من قواعد تساعد على تنفيذ النصوص القانونية، وان مسالة الخوف من انحرافها او عدم تجانس الجماعات المحلية عند تنفيذ النص القانوني واختلاف منظومة تسييرها بين جماعة وأخرى في الجمهورية امر لا خوف منه طالما انها محط رقابة وصائية[2].

لذلك ان الاسراف في التناول التنظيمي للشأن المحلي، امر مبالغ فيه بل وفيه انتقاص من استقلالية الجماعات المحلية، فالوالي الذي يدير الشأن المحلي يتسع افقه من أدوات وميكانيزمات اتيحت له على حساب إرادة واستقلالية الجماعات المحلية التي يؤسس لها التنظيم.

---

[1]- انظر المادة 143 من التعديل الدستوري 2020.

[2]- قد يشد الانتباه الى ان المجالس الشعبية الولائية، طالما ان لها إمكانية التداول في أي شأن يهم الولاية ،بموجب مقترح من رئيس المجلس الشعبي الولائي او الوالي او ثلث اعضاء المجلس، امر يفتح المجال امام المجلس بان تكون له القدرة على وضع قواعد عامة تنفيذية وفق مايقتضيه تنظيم شأن محلي يهم الولاية. لكن ذلك امر مبالغ فيه اذ ان مسألة التنظيم التنفيذي هي متاحة للحكومة بموجب الدستور فقط، او للوالي فيما يخص الضبط الإداري، وكون ان ذلك يكون فقط في ظل حرية التدبير المحلي الذي يتيح حرية التقرير والتعاقد المحلي، وهو امر غير مكرس دستوريا في الدستور الجزائري على خلاف الدستور الفرنسي.

وان القول بذلك يفتح الباب نحو البحث عن ضمانت عدم المساس باستقلالية الجماعات المحلية.

الفرع الثاني: ضمانات عدم تأثير النص التنظيمي على استقلالية الجماعات المحلية

- **رقابة القضاء الدستوري:**

حيث بالربط مع نص المادة 190 من الدستور، التي يتضح منها ان المحكمة الدستورية تختص أيضا بالفصل بقرار في دستورية التنظيمات، اذ حاول المشرع الدستوري ان يفتح الباب لمراقبة التنظيمات من خلال القضاء الدستوري وهي ضمانة مهمة لعدم حياد التنظيم عن المقتضيات الدستورية، بل وتختص المحكمة الدستورية بالفصل بقرار حول توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدت ضمن الشروط المحددة في الفقرتين 02 ،03 .

اوجبت الفقرة 03 من النص السابق بان يمكن اخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية النتظيمات، خلال شهر من تاريخ نشرها، حيث يتضح حول هذه الضمانة:

بداية أصدرت المحكمة الدستورية رايها في نص المادة 190 من الدستور بان يقصد من عبارة التنظيمات الواردة في المادة 190 فقرة أولى وعبارة الحكم التنظيمي الوارد في المادة 195 فقرة أولى من الدستور، النصوص التنظيمية المستقلة (الاصلية) الصادرة عن رئيس الجمهورية في اطار ممارسته للسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون وهي وحدها الخاضعة للرقابة الدستورية والدفع بعد الدستورية[1] ، وفي ذلك تفسير واضح للتنظيم المقصود بالرقابة الدستورية، حيث اسقط هذا التفسير التنظيمات التنفيذية التي تصدر بموجب مرسوم تنفيذي من مجال رقابة الدستورية.

[1]–راي المحكمة الدستورية رقم 1/ر.م.د/ت.د/24 الموافق 16 يناير سنة 2024 يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195 (الفقرة الأولى) وأيضا المادة 141 من الدستور. انظر الموقع الشبكي:
https://cour-constitutionnelle.dz/ 02/01/2024 /06H33.

- ان النص جاء بالاخطار على سبيل الجواز وليس الالزام، كما ان الاخطار ورغم توسيع الجهات التي تقوم به يحتاج الى برلمان قوي[1]، لكي يتمكن أعضاؤه من عدم السكوت حال تمرير تنظيم ينتقص من استقلالية المحليات خاصة وان الدستور ينص في المادة 193 منه على ان يمكن ل 40 نائبا او 25 عضو في مجلس الامة اخطار المحكمة الدستورية، وكذلك يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني او رئيس مجلس الامة اخطار المحكمة. لذلك الجوازية التي ميزت النص وضعت من رقابة المحكمة الدستورية رقابة معطلة الى غاية الاخطار.
- كما ان التوقيت الذي ارتبط بالاخطار والذي حددته المادة 190 بان يتم خلال شهر من تاريخ النشر، يمَكن من ان يصدر التنظيم وينشر بل و ينفذ ثم يأتي الاخطار به، اذ كان من الاجدر ان تُخطر به الحكومة الهيئات التي لها الحق في الاخطار قبل النشر. **والسلبية التي نلاحظها** أيضا ماذا لو انتهت اجال الشهر ولم تخطر الجهات التي لها الحق في ذلك ،هل يعني ذلك ان لا يمكن استخدام آلية الاخطار في مواجهة التنظيم وبالتالي بسط المحكمة الدستورية رقابتها على النص التنظيمي؟.

اجابت عن ذلك المادة 195 من الدستور[2] التي اتاحت نوع اخر من الرقابة الدستورية وهي رقابة الدفع، حيث يمكن اخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا او مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الاطراف في المحاكمة امام جهة قضائية ان الحكم التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوق وحريات مضمونة دستوريا.

غير انه من الملاحظ ان رقابة الدفع أيضا مبنية على الجوازية، عندما يتضرر شخص ما من نص تنظيمي يرى بانه قد خالف الدستور، حيث لا يشمل ذلك المجالس المحلية المنتخبة التي اذا انتهكت حريتها او انتهك اختصاص ما لها بموجب التنظيم، فانه ليس لها الاهلية

---

[1]– لن يكون هناك برلمان قوي الا اذا تمتعت المعارض البرلمانية من حقوقها، اذ بالربط بنص المادة 116 من الدستور التي نصت على ان للمعارضة جملة من الحقوق مثل حرية الراي والتعبير والاجتماع ، مراقبة نشاط الحكومة وأيضا اخطار المحكمة الدستورية ... الخ، انظر في ذلك نص المادة 116 من التعديل الدستوري 2020.

[2]– انظر المادة 195 من التعديل الدستوري 2020.

القضائية بان تدفع بعدم دستورية النص التنظيمي، اذ لا يُتوقع من الوالي اثارة هذا الدفع لصالح المجالس المحلية المنتخبة كونه لن ينافي تمثيليته للحكومة التي أصدرت النص التنظيمي، وبالمثل رئيس البلدية الذي يمثل المجلس الشعبي الولائي امام القضاء اذ حتما لن ينافي تمثيليته للدولة ويدفع بعدم الدستورية امام المحكمة الدستورية .

وعلى هذا الأساس من الضروري ان تكون للمجالس المحلية المنتخبة أهلية التقاضي في هذه المسائل لان الامر يمس اختصاصاتها مباشرة.

ووفقا للمادة 198 من الدستور، اذا قررت المحكمة الدستورية سواء عن طريق رقابة الاخطار او الدفع بان نصا تنظيميا غير دستوري يفقد ذلك النص اثره من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية، ويكون قرار المحكمة الدستورية ملزما لجميع السلطات العمومية والإدارية والقضائية.

- **<u>رقابة القضاء الإداري:</u>**

بالرجوع لراي المحكمة الدستورية[1]، نجدها وان قصرت الرقابة الدستورية على التنظيم المستقل(المراسيم الرئاسية) واسقطت مجال رقابتها عن التنظيم التنفيذي، الا ان المحكمة الدستورية ارست رأي تاريخي للرقابة على المراسيم التنفيذية التي كانت تدخل في حسابات اعمال السيادة والبواعث السياسية، بان اخضعت التنظيمات التنفيذية التي يختص بها الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة لرقابة القضاء الإداري.

اذ وان ارست المحكمة الدستورية راي تاريخي لتجسيد الرقابة القضائية على المراسيم التنفيذية الا ان الرقابة القضائية ترتبط بالمصلحة والصفة والأهلية في التقاضي ، حيث لا يمكن للمجالس المحلية ان تهاجم المراسيم التنفيذية امام القضاء الإداري لانها لا تتوفر على أهلية التقاضي، كما انه لو فرضنا بان الأشخاص يمكن لهم ان يهاجموا المرسوم التنفيذي فان ذلك يجب ان يقترن بمصلحة قائمة وحالة مستها عدم مشروعية المرسوم التنفيذي، ولن يكون هناك رفع دعوى الغاء للمرسوم بمجرد عدم مشروعيته.

[1]– راي المحكمة الدستورية رقم 1/ر.م.د/ت.د/24 الموافق 16 يناير سنة 2024 ، المصدر السابق.

وبالنتيجة وان كرس المشرع الدستوري وتفسير المحكمة الدستورية بعض الضمانات في مواجهة التنظيم المستقل او التنفيذي الا ان ذلك لا يضمن استقلالية المجالس المحلية المنتخبة. خاصة وان الإدارة المركزية قد تصدر تنظيماتها تحت غطاء التعليمات من اجل الإفلات من رقابة القضاء الدستوري او الإداري والواقع العملي يشهد بصدور الكثير من التعليمات التي تكاد ان تكون ارضية للتدخل في العمل المحلي.

الامر الذي يضع الإدارة المركزية في مركز قوي. وفي منتهى التحليل نستنتج ان المرسوم الرئاسي يعد الأداة الفعلية للإدارة المركزية للتدخل في الشأن المحلي والذي يجعل من القرار المحلي في يد الإدارة المركزية وممثلها.

الفرع الثالث: مدى دستورية التأثير في القرار المحلي بموجب التنظيمات

من الواضح ان نص المادة 141 الفقرة الاولى من الدستور ارتبطت بسلطة رئيس الجمهورية في وضع تنظيم مستقل خارج مجالات القانون، اذ الملفت للانتباه عند البحث في مجالات القانون سواء القانون العادي والقانون العضوي، نجد ان نص المادة 139 ربطت التشريع بموجب قانون عادي في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد، والمادة 140 من الدستور جعلت التشريع بقانون عضوي في مجال تنظيم السلطات العمومية، وعملهما ، حيث وان لم تاتي العبارات بالاسم فيما يخص قانون الولاية والبلدية الا انه من البديهي ان تنظيم البلدية و وتنظيم الولاية يدخل تحت مجال تنظيم السلطات العمومية وعملهما وكذلك يدخل ضمن مجال التقسيم الإقليمي للبلاد.

وبغض النظر عن التعارض الحاصل الا انه بالربط بنص المادة 144 يتضح الامر؛ حيث الزم النص بان تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الامة، وبذلك يختص البرلمان في التشريع بموجب قوانين فيما يخص التنظيم المحلي، وهو التنظيم البلدي والتنظيم الولائي بموجب قانون، لذلك كل مايخص البلدية والشأن البلدي يتم بموجب قانون، وكذلك كل ما يتعلق بالتنظيم الولائي والشؤون الولائية بموجب قانون.

نص المادة جعل من السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية خارج مجالات القانون ومن ثم لا يجب ان يصدر تنظيم فيما يخص التنظيم الولائي والتنظيم البلدي، اذ وان يختص رئيس الجمهورية في اصدار التنظيم ،الا انه لا يختص في اصدار تنظيمات تتعلق بالتنظيم المحلي، لذلك كيف يكون للتنظيم ان يختص في ما هو أصلا معقود للبرلمان.

اثارت مسألة الاعتراف بسلطة لائحية اصلية كانت ام مشتقة جدلا في صفوف الفقه، حيث ذهب البعض[1] الى ان القانون هو صاحب الاختصاص الحال او المباشر، وشديد الاتساع أيضا في إرساء القواعد وتحديد الإجراءات اللازمة لوضعها موضع التنفيذ؛ مما يجوز معه الضن بان استقلالية الوحدات المحلية في الإدارة تندرج ضمن الموضوعات الداخلة في مجال القانون فقط. ولذلك فان صدور تنظيم يرتبط بالإدارة المحلية انما هو تعدي صارخ على سلطات البرلمان، فطالما ان الحريات المحلية معقودة للبرلمان فهو وحده على وجه التحديد من يحق له تقييد او فتح صلاحياتها وهو وحده من له الحق في وضع ميكانيزمات وإجراءات لتنفيذها.

وهو التفسير الذي اقره القضاء الدستوري الفرنسي[2] حينما نوه الى انه وان كان للوحدات المحلية ان تدار بحرية بواسطة مجالس منتخبة الا ان كلا منها يفعل ذلك وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون.

يرى الباحث ان تجب التفرقة بين التنظيم المستقل والتنظيم التنفيذي، حقيقة ليس للمراسيم الرئاسية ان تضع قواعد قانونية عامة ومجردة تخص الجماعات المحلية او الشوون المحلية، كون ان نص المادة 141[3] لم يستثني التنظيم المحلي ونص المادة 139 و140 و144 من الدستور جعل من التنظيم المحلي يدخل ضمن دائرة مايشرع له البرلمان، ولذلك يمكن القول

---

[1]- حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية: دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2015، ص 94.

[2]– حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص95.

[3]– انظر المادة 141 من التعديل الدستور 2020.

ان التنظيم المستقل الصادر يوصف بعدم الدستورية ، الاشكال ان المحكمة الدستورية لليوم لم تخرج رايا او قرار حول هذه المسألة.

اما بالنسبة للتنظيم التنفيذي على عكس التنظيم المستقل، اذ هو تنظيم مشتق من القانون العضوي والعادي وحتى التنظيم المستقل، اذ يدخل ضمن مجاله تحت بند تنفيذ القانون، لكن يثار التساؤل حول: كيف للقانون ان يتنازل عن اختصاص عقد له بموجب الدستور للتنظيم. اذ طالما ان الدستور اوجب ان يتم التشريع في مسالة ما للقانون، فانه الوحيد المخول بالتنازل للتنظيم بهذا المجال، لكن من زاوية أخرى الدستور نفسه بموجب المادة 141 منه خول للتنظيم التنفيذي ان يختص بتنفيذ القوانين ولم يستثني التنظيم المحلي، لذلك على المحكمة الدستورية التصدي لهذه المسألة برايها لإزالة الغموض.

وبهذا التنظيم بنوعيه له بالغ الأثر في التأثير على اختصاص الجماعات المحلية، وأيضا تنظيمها ومن ثم له بالغ الأثر على القرار المحلي في ظل الاسراف في الإحالة على التنظيم الذي اصبح السمة البارزة لامتداد اليد الطولية للإدارة المركزية، والذي يشكل أساسا متينا لها امام ضعف الضمانات الدستورية في مواجهة مركزة السلطة وتغول الإدارة المركزية سواء مباشرة او عن طريق الوالي.

لذلك وان تعلق النص التنظيمي بمسائل تنظيمية تكون فيها الحكومة هي الادرى بتنظيم أجهزتها، والأكثر تحكما بها والاقدر على وضع قواعد وميكانيزمات ذلك، الا انه يفتح المجال بان تصاغ النصوص التنظيمية خالية من الضمانات التي تقيد الإدارة من الانحراف.

وبالنتيجة من كل ذلك **نخلص** الى ان الوالي يحتل مكانة متميزة في التنظيم الاداري المحلي في الجزائر ، المركز الذي اسست له النصوص الدستورية في اطار التأسيس لسلطة الدولة ومنحته النصوص التشريعية مركزا متقدما بمنحه صفته مزدوجة في قلب المحليات بسلطات واسعة و نافذة على حساب صلاحيات الجماعات المحلية، وهو الواقع الذي زادت من

حدته احالات النصوص التشريعية على النص التنظيمي، فاتحة المجال لامتداد يد الادارة المركزية في هندسة تدخل الوالي في جميع الشؤون المحلية، الى جانب الدور الذي لعبته التعليمات والمذكرات التي مكنت لوجود سلطة رئاسية تتنافى مع مبادئ وقواعد اللامركزية المحلية.

الفصل الثاني:

وسائل تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي ذات البعد الاداري

المكانة التي احتلها الوالي في اعلى هرم التنظيم الإداري المحلي والمهام المتعددة التي يباشرها لم تكن الا وفق تمتعه بمجموعة من الوسائل والاليات التي تساعده في أدائه لمهامه في التسيير المحلي للجماعات المحلية.

لم يحدد قانوني الولاية والبلدية تنظيما خاصا بالوسائل التي يتدخل بموجبها الوالي في النشاط المحلي، بل وجدت في شتات النصوص القانونية والتظيمية[1]، كما ارتبط النص عليها بموجب تناول سلطاته المختلفة سواء في اطار تمثيليته للدولة او الولاية، وأيضا في اطار علاقاته الرأسية والافقية بالهيئات والأجهزة المرتبطة بالشأن المحلي عموما، والقرار اللامركزي خصوصا بشكل مباشر او غير مباشر. بداية من خلال اختصاصه بسلطة اصدار القرار[2](**المبحث الأول)** التي تعددت صورها كقرارات التصديق و البطلان و التنفيذ للمداولات، وقرارات الترخيص والمنع...الخ، التي طرحت العديد من الإشكاليات لارتباطها بالتعليمات والتفويضات. وأيضا من خلال مجموعة الأجهزة والهيئات الإدارية التي ارتبطت بالشأن المحلي**(المبحث الثاني)**

التي تشكل في مجملها أدوات قانونية للتأثير في القرار اللامركزي، الامر الذي يثير التساؤل عن طبيعة هذه الوسائل والدرجة التي يؤثر بموجبها الوالي في لامركزية القرار المحلي.

المبحث الأول: السلطة التقريرية للوالي

[1]– ونظرا لكون منصب الوالي لا يرتبط بقانون الولاية فقط اذ تتجسد سلطاته ومهامه في شتات النصوص القانونية ومختلف التنظيمات.

[2]– انظر نص المادة 124 من قانون الولاية 12–07.

وفقا لنص المادة 124 من الولاية 12-07 يختص الوالي بإصدار قرارات لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، ولممارسة السلطة بصفته ممثلا للولاية وممثلا للدولة.

حيث ارتبطت سلطة التقرير لديه بكل ما يتعلق بتنيفيذ المداولة، وكل مايتعلق بجميع أوجه السلطات الخاصة بتمثيليته للولاية والدولة، وان كان النوع الأول واضح فيما يخص مداولات المجلس الشعبي الولائي على اعتبار ان الوالي هيئة تنفيذية له. الا ان ارتباط الوالي بالمداولات لا يقتصر على مداولات المجلس الشعبي الولائي فقط، بل أيضا بمداولات المجلس الشعبي البلدي التي يصدر فيها قرار بالمصادقة او البطلان وعلى هذا الحال فان معالجة النص للسلطة التقريرية للوالي في هذه الزاوية جاء مقتضبا.

اما بالنسبة لسلطته التقريرية في جميع أوجه النشاط، الخاصة بصفته ممثلا للولاية وأيضا بصفته ممثلا للدولة، بالربط بأوجه السلطات التي يمارسها الوالي بهاتين الصفتين نجد ان النص عام وجد مطلق، والذي يعد مفتاحا لممارسة السلطة التقريرية في جميع أوجه النشاط، الامر الذي يطرح العديد من الإشكالات، لذلك نتناول سلطته التقريرية المرتبطة بالمداولات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي(**مطلب اول**)، وكذا سلطته التقريرية بصفته ممثلا للدولة وممثلا للولاية (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: ارتباط سلطة التقرير بمداولات المجالس المحلية المنتخبة

يرتبط الوالي بمداولات الجماعات المحلية، تارة كهيئة تنفيذية لمداولات المجلس الشعبي الولائي، وهذا تطبيقا لنص المادة 102 التي نصت على ان الوالي يسهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها[1]، وكذا نص المادة 124 التي تنص في الجزء الأول منها ان الوالي يصدر قررات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي[2]. وتارة أخرى كهيئة

[1]- المادة 102 من قانون الولاية 12-07

[2]المادة 124 من قانون الولاية 12-07.

وصية على اعمال المجالس الشعبية البلدية؛ بإصدار قرار المصادقة او البطلان على مداولات المجالس الشعبية البلدية، او الحلول مكانها، وفقا لنص المواد 56، 57، 58 ، 59، 60، 61، 102 من قانون البلدية 11-10.

وفي هذا يتجلى التأثير المباشر للوالي في القرار اللامركزي، بموجب سلطته التقريرية، والغريب في ذلك ان الوالي رغم انه هيئة تنفيذية للولاية، وبالتالي المسؤول عن تنفيذ مداولاتها فانه في نفس الوقت يتمتع بصفته ممثلا للدولة، اذ ورغم انه لا يعد الجهة الوصية المباشرة على المجلس الشعبي الولائي[1]، الا انه بصفته ممثلا للدولة يلعب دور جوهري في ممارسة هذي السلطة، التي يبرز فيها دور التقارير التي يرسلها لوزارة الداخلية.

الامر الذي يثير التساؤل والحيرة، عن مدى تأثير هذه الازدواجية على استقلالية المداولات والمجالس المحلية المنتخبة، اذ كيف للوالي وهو ممثل للدولة، ان يتدخل في المداولات التي تمثل سلطان ارادة الجماعة المحلية. لذلك يشكل القرار الذي يصدره الوالي، آلية تدخل جوهرية في القرار اللامركزي، يرتبط بموجبها عدم التركيز الإداري باللامركزية، وأيضا ترتبط بموجبها الدولة بالهيئات المحلية المنتخبة.

مما يحتم ضبط تدخل الوالي وفق قواعد توزيع الاختصاص التي رسمها المشرع ، وفقا لمخرجات السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، بصفته ممثل الدولة وبصفته ممثل للولاية، حتى لا يحدث التصادم او التعارض.

الفرع الأول: مجال الارتباط بالمداولات

انظر في ذلك: ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دارالراية للنشر والتوزيع،الأردن عمان، 2016، ص192.

[1]– المخولة للوزير الأول الذي يعد الجهة الوصية على مداولات المجالس الشعبية الولائية.

الأصل ان تكون مداولات المجالس المحلية المنتخبة نافذة بقوة القانون[1]، لكن اشترط القانون ان لا تكون المداولة نافذة بذاتها بل تحتاج الى تدخل الوالي لنفاذها، وهذا الحق يتضمن في الواقع رقابة مشددة على اعمال الهيئات المستقلة، الذي بمقتضاه تصبح مجرد تقديرات او مشروعات تتطلب التصديق الصريح في اقصى صور تشديد الرقابة عليها، وبدرجة أخف التصديق الضمني الذي يستفاد من مجرد انقضاء فترة محدودة من الزمن، عقب صدور المداولة دون صدور قرار لابطالها، او تحريك الإجراءات القضائية لابطالها. الأمر الذي يجعل من المداولة في مرماه، خاصة على مستوى تفعيل إجراءات التنفيذ الإدارية والمالية، لاسيما وانه الآمر بالصرف لميزانية الولاية، وكذا ميزانية الدولة على المستوى المحلي.

حيث أن القرارات اللامركزية قبل تنفيذها تكون حبرا على ورق، ومثال ذلك ان مداولة ما تضمنت بناء مدرسة، فانه ولو بقبول الوالي لهذه المداولة بالمصادقة، لن يكون لها أي أثر ان لم تفعل بنزع ملكية الأرض للمنفعة العامة، وبالتالي لصالح بناء هذه المدرسة، ولا يمكن ان يتم ذلك الا بتدخل الوالي بموجب اصدار قرار النزع. لذلك ان حرية المجالس المحلية واستقلالها في اصدار قراراتها، يبقى مرهون بتحريك إجراءات التنفيذ التي ترتبط ارتباطا اصيلا بإصدار قرارات تنفيذية من قبل الولاة.

بل وأيضا بالتدخل في الجانب المالي، ذلك ان المشاريع التي تضمنتها المداولات تحتاج لميزانية تصرف عليها لإقامتها، وبالتالي رغم مصادقته على مداولاتها الا انه يتدخل بأوجه الصرف عليها، وهو الامر الذي يبقى تحت رقابته المطلقة، والأكثر من ذلك يتدخل أيضا بشكل مسبق في مصادر الصرف بالمصادقة على ميزانياتها، او تحريك تقارير اجابية للمصادقة عليها من قبل الوصاية، وأيضا يتدخل عن طريق الإعانات المقدمة من الدولة، بل وفي شكلها، ترتيبها، نسبها، توقيتها وضرورتها، ليستمر ذلك حتى بعد المنح والتقرير.

[1]–عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

بل الامر اعمق من ذلك، اذ يملك الوالي سلطة عدم المصادقة على المداولة، او المبادرة لعدم المصادقة عليها من قبل الجهات الوصية (بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي بناء على تقارير يرفعها) بموجب الرقابة السابقة لها، التي تمكنه من القدرة على إجهاضها بالغائها[1] او المبادرة لالغائها[2].

وهي محطة بالغة الأهمية يرتبط وفقها الوالي بالمداولة، التي يبرز من خلالها اشتراك السلطة المركزية مع الجماعة المحلية، في انجاز العمل المحلي النافذ الذي يعد بمثابة ضمان سياسي وقانوني واقتصادي، إزاء تصرفات المجالس المحلية التي تقعد مشلولة الحركة نتيجة السلطة المخولة لممثلي السلطة المركزية في محيط اعمالها[3].

حيث أنه من المفيد الإشارة، الى ان تدخل الدولة عن طريق الوالي (وهو السلطة الوصائية) بمقتضى قرار التصديق في المسائل المحلية، له هدف واضح؛ الا وهو حماية مصالح الدولة وكذا تدخله عن طريق اصدار قرار الإلغاء او المبادرة الى تحقيقه، الهدف منه حماية شرعية العمل الإداري[4].

ومن ثم تخرج سلطته التقديرية عن هذا الاطار، كون ان تدخل الوالي هو استثناء عن الأصل العام، الذي يقتضي استقلالية الإرادة الجماعية للوحدة المحلية، غير انه قد لا تتلاءم المواضيع التي تحملها المداولات في تنسابها الموضوعي والزمني او حتى المالي مع المجريات الراهنة

---

[1]– بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي.

[2]– بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي.

[3]–محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية – اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المكتب الجامعي الحديث، 2015، ص862.

[4]– المرجع نفسه، ص 862.

للسياسة العامة المحلية للدولة، هل يتيح ذلك للوالي عدم المصادقة على المداولة رغم مشروعيتها؟

الامر الذي خلص حوله النقاش لدى الفقه المقارن[1]، بالقول انها لا تستطيع ان تحرك سلطتها التقديرية في مادة الرقابة المقيدة بالمشروعية[2]. فالوالي لا يستطيع عملا ان يصادق او يرفض التصديق على مداولة مصادق عليها بقوة القانون، اذ لا يمكنه الظن بها مادامت المداولة صادرة في الحدود القانونية المقررة، وأن رفض التصديق يعد بمثابة عمل من اعمال الغصب[3]. لكن يمكنه ان يطلب منها او يوعز لها ابتداء بقراءة ثانية للمداولة لعدم ملاءمتها.

وان مناط التقدير والملاءمة؛ هو ان تصبح يد الحكومة مطلقة في تقدير وملاءمة مشروعية او عدم مشروعية القرار، فاذا قدرت مشروعيته وفق ما نص عليه القانون صادقت عليه، و اذا قدرت عدم مشروعيته وفقا لما نص عليه القانون، بادرت الى التحرك نحو الغائه[4]، لكن أن

---

[1]– انظر في ذلك :

–محمد احمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية – اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المرجع السابق ص868.

–جورج قوديل– بيار دلقولقيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008، ص 423.

[2]– محمد احمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية – اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المرجع السابق، ص868.

[3]–عثمان خليل عثمان، اللامركزية و نظام مجالس المديريات في مصر– دراسة مقارنة ، الناشر مكتبة سيد عبد الله وهبة القاهرة، 1939، ص51.

[4]– المرجع نفسه، ص51.

تحكُم بالمشروعية وعدم المشروعية، فان ذلك لا يخرج عن نطاق القانون وهو مجال يجعل من التقدير أمر مُصادر.

ومن هنا يمتلك الوالي سلطة تقريرية واسعة إزاء المداولات، تستهدف اصدار قرار المصادقة عليها ابتداء ثم اصدار قرارات تنفيذها، ومن زاوية أخرى تشمل سلطته التقريرية القدرة على اصدار قرار الغائها[1] او تقارير بعدم مشروعيتها لوزير الداخلية[2]. بل أيضا الإيعاز لجهاز المداولة بمواءمتها او التريث. وهي تندرج ضمن عمليات الرقابة السابقة للمداولات، وهو تدخل مباشر قبل ميلاد القرار المحلي، حيث لن يكون هناك أي أثر وجودي للمداولة، ان لم يتدخل الوالي بالمصادقة (الصريحة او الضمنية).

اذ يبدو من كل ذلك ان القرارات التي يصدرها الوالي والتي ترتبط بالمداولة، لا تتدخل في تكوين الارادة الجماعية لجهاز المداولة، بل قراراته تأتي بعد ميلاد الإرادة الجماعية عن طريق التداول، وهي السمة البارزة للامركزية المحلية ان تكون القدرة على المبادءة محجوزة للهيئات اللامركزية[3].

وكذلك فانه من البديهي ان اللبنة الأولى في حرية هذه الهيئات؛ هو قدرتها على الامتناع عن أداء مالا تراه داعيا من الاعمال وهو جوهر الاستقلالية. لكن ذلك لا يصح ان يؤدي الى تعريض المصالح الأساسية لخطر الإهمال، ومن ثم تعريض المصلحة العامة لخطر التواني والتقصير، لذا يعترف للوصاية بحق التدخل والحلول مكانها لممارسة نفس الاعمال بإصدار

[1]– بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي.

[2]– بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي.

[3]–ولو بشكلها النسبي الذي سنعرفه فيما بعد.

القرار الذي أحجمت عنه، وهو أخطر تدخل تقوم به (الوصاية) والذي يمكن ان يؤدي الى انكار اللامركزية[1].

اذ لا يتوقف دورها في قبول القرار او ابطاله بل تولي زمام إصداره بنفسها، بحيث تُستبدل إرادة الجماعة المحلية بإرادة الجهة الوصية، متى ثبت للوصاية امتناع المجالس المحلية المنتخبة عن اتخاذها لقراراتها، وفق اختصاصاتها المنصوص عنها قانونا وواجهت ذلك مسبقا بطلبها الذي تعنتت له بالرفض، والصورة الشائعة لفكرة الاستبدال او الحلول، هي حالة المصاريف الإلزامية التي تدرجها الوصاية في ميزانية الجماعات المحلية ان امتنعت او قصرت في ذلك[2].

حيث وان اقترنت سلطة الوالي في التصديق الذي يمهد لمرحة التنفيذ وكذا سلطته في الإلغاء، فان موافقة الوالي على المداولة وعدم موافقته عليها او تقاريره المُسوغة لموافقة الوزارة او عدم موافقتها، وان كانت محكومة بالنصوص القانونية والتي جاءت وفقا لمرامي متعددة، الا ان طلب التصديق المسبق على أغلبية اعمال السلطات اللامركزية، وقدرة الوصاية بممارسة سلطة الحلول يؤدي لوضع حد لاستقلالها، ويعني هذا الانزلاق نحو الخضوع التسلسلي؛ الامر الذي يؤدي الى انكار اللامركزية[3].

---

[1]– احمد محيو ، المرجع السابق، ص119.

انظر أيضا: بلغالم بلال ، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية ، مجلة صوت القانون، الصادرة عن مخبر نظام الحالة المدنية لجامعة خميس مليانة ، العدد الأول، افريل 2014، ص 138.

[2]– محمد احمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية – اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المرجع السابق، ص 119.

[3]–احمد محيو ، المرجع السابق، ص 118.

لذلك فان تدخل الوالي في مداولات المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية بموجب سلطته التقريرية متعدد الجوانب يمس:

– اصدار قرار التصديق الصريح، او الضمني عليها طالما انه لايخالف القانون، ولا يتعارض معه؛

–اصدار تقارير مسوغة لصدور قرار التصديق الوزاري؛

–اصدار قرارات تنفيذية، لبلوغ تنفيذها بعد قبولها بالتصديق؛

–او اصدار قرار بطلانها لمخالفتها للقانون؛

– او الحلول محلها بإصدار القرارات بدلا عنها لامتناعها الصريح.

وهي جوانب تمس جوهر المداولة مباشرة واستقلاليتها، لكن السؤال الذي يجب طرحه، هل يمكن ان يتعدى هذا الامر الى جوانب أخرى في ارتباط السلطة التقريرية للوالي بالمداولة؟ في حقيقة الامر تقتضي اللامركزية مجموعة من المبادئ والأصول، التي يجب ان ترتكز عليها السلطة التقريرية للولاة إزاء المداولة، والتي في فقه اللامركزية لا يمكن تجاوزها والا هدمت اللامركزية؛ ذلك ان اللامركزية تتيح الاستقلالية والحرية واتخاذ زمام المبادرة المحلية، ولا تعد الوصاية الإدارية عائقا لها، فالمجالس المنتخبة لا تربطها أي رابطة رئاسية بهيئات الرقابة، ومناط الرقابة عليها لا يتعدى حدود الوصاية التي لا تثير توجيه تعليمات او أوامر او أي وجه لتعديل قراراته، كما هو مخول للسلطة الرئاسية حينما تراقب اعمال تابعيها.

حيث ترتبط السلطة التقريرية للوالي بالمداولات على وجه ما تتيحه الوصاية الإدارية، ولذلك لا سلطة تقريرية للولاة على مداولات المجالس المحلية المنتخبة دون نص قانوني يتيحها، اذ طالما ان الاستقلال هو الأصل؛ فالوصاية مقيدة بالنص وتمارس في حدود احكامه دون أي قياس او توسع في نصوصه. كما لا يمكن لهذه السلطة ان تمس بالتعديل جزئيا او كليا

مداولاتها، ويستتبع ذلك عدم الضغط على هذه المجالس او توجيه أوامر وتعليمات، وهي أدوات بالأحرى يخضع لها التابع في النظام الرئاسي، التي تتيح الخضوع والتبيعة.

الفرع الثاني: خصاص ارتباط السلطة التقريرية للوالي بالمداولات

تتعدد خصائص ومميزات ارتباط السلطة التقريرية الخاصة بالوالي اتجاه المداولات بعدة مميزات منها:

اولا–سلطة تقريرية ذات طابع قانوني:

هذه السلطة يمارسها الوالي بشكل محدود، اذ الأصل ان لا يتدخل الوالي بصفته ممثلا للدولة الا على الوجه المقرر قانونا، حيث يستمد ذلك اصله من كون ان لا وصاية الا بنص[1]. لكن ماذا عن تدخله بصفته هيئة تنفيذية لمداولات المجلس الشعبي الولائي، هل يقف دوره عند نص القانون؟.

في الأصل ان القرار الإداري يصدر وفقا للمقتضيات القانونية لكن سلطة الوالي في ذلك واسعة، اذ يسعى لتنفيذ المداولات وفق موجبات عملية التنفيذ، وتحقيق الأثر التنفيذي للمداولات على ارض الواقع، حيث يقف موقفا إيجابيا في توفير وتحريك جميع الوسائل القانونية، التقنية والمادية لتنفيذ المداولات.

وان كان ذلك امر بديهي بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي، فهل مدى ذلك ينسحب أيضا على مداولات المجالس الشعبية البلدية؟

في حقيقة الامر الوالي لا يشكل هيئة تنفيذية لمداولات البلدية بل هو هيئة وصائية، و يعد أيضا قائد الإدارة المحلية والمحرك الفعال لدواليب التنمية بها، حيث مكنت له العديد من

---

[1] –combarnons et Galabert: les limites du pouvoir de tutelle. actualité juridique, Droit Adm. 1959 ,p 659.

للتوسع انظر أيضا: صليحة مليانى، المرجع السابق، ص 261–262.

النصوص القانونية حيازة الوسائل القانونية ،التقنية والمالية للتدخل في جوانب عديدة للمداولة، اذ يصدر القرارات التي تمكن من تنفيذ مداولات المجالس البلدية، ودوره في ذلك إيجابي جدا؛ اذ خصته النصوص القانونية بالكثير من السلطات كدوره في نزع ملكية العقارات لصالح المنفعة العامة، وكذلك دوره في منح رخص التعمير وغيرها التي تدخل في اطار اختصاصه، كما يتحكم في الأجهزة والمديريات والمصالح التي تقدم تدخلات تقنية شائكة تفوق قدرة البلديات، التي تقدم عن طريقه استشارات و خبارات تقنية ميدانية، مثال ذلك ما تقدمه مديرية أملاك الدولة من دور إيجابي في تثمين أملاك البلدية، مثلا فيما يخص عقود الايجارات التي تبرمها، وكذا دور مديرية الاشغال العمومية ومختلف المصالح التقنية فيما تقدمه من استشارات تقنية في مجال الاشغال و البناء.

ومن ثم ان كان دور الوالي بصفته جهة الوصاية على المداولات البلدية التي لا يجب ان يتجاوز دوره فيها حدود الوصاية المنصوص عنها قانونا، وهذا امر مبرر كي لا يتجاوز حدود التأثير على الإرادة الجماعية للجماعة المحلية، فان دوره في تنفيذ مداولات المجالس المحلية سواء كهيئة تنفيذية لها او كجهة وصاية حيال ذلك واسع جدا، يفتح له المجال للتدخل في القرار المحلي النافذ. حيث لا يكون الباب مفتوحا للوالي فقط بل للإدارة المركزية ذاتها، اذ يشكل ذلك من " الأهمية والخطورة على حد سواء؛ اذ يكون للسلطة المركزية اليد الطويلة في تنفيذ بعض الاعمال المحلية ، والتي لا تستطيع المجالس البلدية تنفيذها الا باستصدار قرار من الإدارة المركزية لما لها من سلطان"[1].

وما يثير الانتباه ان كون السلطة التقريرية سلطة قانونية، تمارس بشكلها المحدود او بشكلها الواسع امر جد مرغوب فيه، لكن الاشكال ان مجال القانون لا يشمل فقط الدستور، والقانون

[1]–محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الإدارة المحلية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008، ص 203.

العضوي والعادي اللذان ولدا من رحم البرلمان، بل أيضا يشمل المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية (التنظيم) التي ولدت من صلب الإدارة المركزية، خاصة وان قانوني الولاية والبلدية يحيلان على النصوص التنظيمية، وهو تدخل خفي للإدارة المركزية التي تخط ما يناسبها من نصوص.

الامر الذي يفتح المجال لتدخل الوالي في مداولات المجالس المحلية سواء بالشكل الوصائي او التنفيذي وهو امر جد منتقد؛ اذ يسمح للإدارة المركزية خط مراسيم رئاسية ومراسيم تنظيمية تفتح المجال واسعا امامها للتدخل في القرار اللامركزي، ومن ثم هتك متطلبات الاستقلالية تحت ذريعة تنفيذ القانون.

بل أيضا تلك القرارات الوزارية والتعليمات والمذكرات و المناشير، التي تأتي تحت غطاء الاطار التنظيمي للجهاز الإداري ككل، وطابعها الداخلي الذي يخاطب المراكز الوظيفية في الإدارة العامة التي يتلقاها الولاة، ويكونون ملزمين بتنفيذها بحذافيرها، والتي تكون أيضا مناط الرقابة التي خصو بها حيال المداولات.

ومثال ذلك المنشور الوزاري المؤرخ في 2017/10/28 الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية الى الولاة، المتعلق بمنهجية وطريقة مراقبة الميزانيات الإضافية العاجزة للبلديات[1]، والذي جاء في بعض اجزائه (**...كل ميزانية عاجزة يجب ان تكون محل رقابة مسبقة على مستوى الدائرة والتي لا تسجل بعنوان الأعباء الاستثنائية (حساب 96) الا الحقوق المالية السابقة للمستخدمين...لا تمنح البلديات العاجزة اعانات للجمعيات الا في حدود ...**)

حيث تم فرض مجموعة من الموجبات على إرادة الجماعات المحلية عند اعدادها لميزانياتها، وهي الترتيبات التي تكون محل اعتبار عند اجراء الرقابة عليها؛ بمعنى أن هذه الموجبات رتبت

[1]– منشور وزاري مؤرخ في 2017/12/28 تحت رقم 4026، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، المتعلق المتعلق بمنهجية وطريقة مراقبة الميزانيات الإضافية العاجزة للبلديات.

من قبل الإدارة المركزية والتي يجب على الجماعات المحلية التقيد بها، والا كانت تحت مقصلة الرقابة.

وأيضا المذكرة التأطيرية التي أصدرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية الى الولاة بتاريخ 2023/10/05، التي تحدد كيفيات تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية 2024[1]، التي جاء في بعض منها(...**تهدف هذه المذكرة الى عقلنة استغلال الموارد المالية المتاحة لدى الجماعات المحلية وترشيد النفقات العمومية...في هذا المجال من الضروري التقيد الصارم بالقواعد القانونية...من جهة أخرى اثناء اعداد الميزانيات الأولية يتعين على الولايات والبلديات اتباع المنهجيات والمراحل المبينة ادناه وأخذ بعين الاعتبار الملاحظات التالية...**)

حيث تفرض وزارة الداخلية اتباع النصوص القانونية وهو أمر عادي، وتضيف عليها ضرورة الالتزام بما تراه هي من ملاحظات، التي تشمل منهجيات ومراحل تخص قسم التسيير وقسم التجهيز، بل تفرض ما يُسمح بتسجيله من قبل البلديات والولايات من اعتمادات، وما يُسمح بتسجيله ايضا من برامج التجهيز والاستثمار بالنسبة للبلديات والولايات ايضا.

وأيضا المذكرة التي أصدرتها وزارة المالية الى ولاة الجمهورية، المتعلقة بكيفيات التنفيذ المالي لعمليات الاستثمار العمومي المتعلق بالبرنامج الجاري 2022/12/31 بعنوان البرامج القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة والمخططات البلدية[2]، الذي جاء في احد فقراته (01-...**فان الولاة بالنسبة للبرنامج القطاعي غير الممركز والبرامج البلدية للتنمية مدعوون لاعداد مقرر توزيع حسب العملية ...بهدف دمجها في وثيقة اعتمادات النشاط...02- من المعلوم ان**

[1]-انظر المذكرة التأطيرية رقم 15025 الصادرة بتاريخ 2023/10/05 ، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، التي تحدد التي تحدد كيفيات تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية 2024.

[2]- انظر المذكرة رقم 000044 و م/ م ع م/292/و م/ م ع خ ت م ع م د المتعلقة بكيفيات التنفيذ المالي لعمليات الاستثمار العمومي المتعلق بالبرنامج الجاري 2022/12/31 بعنوان البرامج القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة والمخططات البلدية للتنمية، الصادرة بتاريخ 2023/10/16، عن وزارة المالية .

هذا التوزيع، حسب كل عملية ينبغي ان يأخذ بعين الاعتبار الاستهلاكات التي تمت خلال الفترة الانتقالية وتوقعات الاستهلاك لبقية السنة المالية 2023...).

ثانيا–سلطة تقريرية ذات طابع وقائي:

يعد تصديق الوصاية العمل القانوني الذي يطبع مداولات المجالس المحلية المنتخبة بطابع عدم مخالفة القانون، وعدم التعارض مع المصلحة العامة[1]، وبالتالي يسدل على المداولة ثوب المشروعية.

لذلك فان تدخل الوالي للمصادقة على المداولات هو تدخل رقابي بموجبه يراقب مشروعية المداولة، حيث ان رأى ان المداولة مشروعة صادق عليها صراحة او ضمنا[2]، او حرك حيالها تقاريره الإيجابية[3]، وان رأى انها تتنافى مع كل ذلك فانه يحرك لها آلية الالغاء الإداري او القضائي وفق مقتضيات قانون البلدية او الولاية.

وبالتالي فان تدخله يسبق المصادقة على المداولة. وهو اشد أنواع الرقابة، لأنها تتزامن مع لحظة ميلاد المداولة. اذ يعد الوالي صمام امان[4] وضمان لمشروعية المداولة وهي صفة وقائية. اذ لا تنفذ طالما انها غير مشروعة، وبذلك تنفصل الرقابة عن المداولة.

---

[1]– محمود حلمي، دور المواطن في المساهمة في العمل الإداري، مجلة العلوم الإدارية، الصادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، العدد الأول(خاص)،1969، ص 19.

وانظر أيضا في ذلك: عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس– مصر، 1973، ص167 .

[2]– بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي.

[3]– بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي.

[4]–عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق ، ص284.

حيث تعبر عن الموقف الالزامي للوصاية المرسوم بموجب النص القانوني، فهي بذلك تحد من هامش الحرية والمبادرة للمجالس الشعبية الولائية والبلدية، لاسيما ان هذه الرقابة تشمل الجوانب المالية التي تغطي المداولة، حيث يمكن للوالي ان يعصف بالمداولة او يوجه تقارير سلبية حيالها للوصاية رغم مشروعيتها الإدارية وهذا لأسباب مالية.

ومثال ذلك فيما يخص ميزانيات البلديات العاجزة[1]، حيث يتم الحد من قدرة المجالس البلدية في منح الإعانات للجمعيات الا وفق نسب محددة، الامر الذي يضع حدا لحريتها في المبادرة وفق اختصاصها لأسباب مالية نتيجة عجزها المالي.

غير ان الاشكال المثار، انه وان كانت المصادقة مرتبطة بمدى مشروعية العمل فان ذلك امر طبيعي وجد مرغوب فيه، الا انه كما تم تناوله سابقا مجال نص القانون لا يشمل الدستور والقانون العضوي والعادي، بل أيضا ما تخطه الإدارة المركزية من مراسيم رئاسية ومراسيم تنظيمية[2]، تدس فيها ارادتها التي تطغى بسلطان القانون الإرادة الجماعية للجماعات المحلية، بل وتجعلها مناط رقابتها.

بل الامر يتعدى ذلك وفق ما تصدره من تعليمات، مناشير ومذكرات للتنفيذ على طاولة الولاة وفق قواعد ومنهجيات تحكم المداولات وتؤطر لرقابة الولاة، الامر الذي تتدخل بموجبه في مداخل ومخارج القرار المحلي اللامركزي.

ان الفعل الرقابي للولاة وان اتسم بالصفة الوقائية التي تسبق المصادقة عليه لا يقف عند حد الصفة الوقائية فقط رغم أهميتها، بل يتعدى الى الرقابة على إجراءات تنفيذ المداولات، وان

---

[1]–انظر في ذلك المنشور الوزاري رقم 4026، المؤرخ في 2017/12/28، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المصدر السابق.

[2]– المادة 53 من قانون الولاية 12–07 ،التي ابطلت بقوة القانون المداولات المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

كانت الرقابة الأولى في درجة تأثيرها على الإرادة الجماعية (الوقائية) ذات تأثير شديد، الا ان هذا النوع من الرقابة نوع خفي لا يكاد يظهر ولا يكاد يخلو من الخطورة.

والجدير بالذكر ان هناك توجه يرى[1] بأن الوقائية لا ترتبط بضمان المشروعية فقط، بل أيضا حماية المصلحة العامة وتناسق النشاط الإداري في جميع ارجاء الدولة، حيث يمكن لممثل الدولة من أداء دوره كحارس طبيعي للمصلحة العامة ،كونه عالم بمستلزمات السياسة العامة في الدولة فيجوز له الغاء القرار او التحرك نحو الغائه كلما رأى فيه مخالفة صريحة لذلك او خروجا عن مبدأ الشرعية.

ثالثا–سلطة تقريرية ذات طابع تشاركي:

ان تشارك الإدارة المركزية عن طريق ممثليها في القرار اللامركزي، امر يجعل من السلطة التقريرية للجماعات المحلية سلطة منقوصة، اذ كيف لمداولاتها ان تكون غير نافذة بذاتها وتحتاج لتحقيق الأثر التنفيذي من خلال المصادقة عليها. ولذلك هل ممثل الإدارة شريك في انجاز العمل، وبالتالي ارادته تندمج مع إرادة المجالس، ام انهما منفصلان؟

[1]– عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 167

يرى جانب من الفقه[1] انه لا يكفي اعلان إرادة الجماعة المحلية، بل يجب ان تكمل هذه الإرادة بموافقة السلطة الوصية، الأمر الذي يؤدي الى امتزاج الإرادتان اللتان ينتج عنهما قرار اداري قابل للتنفيذ[2].

حيث توجد مشاركة حقيقية بينهما في انجاز هذا العمل، الذي يبدو موحدا نتيجة توافق ارادتهما على إنجازه، اذ لا يكفي توافر إرادة أيا منهما دون الاخرى، ومناط ذلك ان هناك دواعي تبرر ضرورتها واهميتها النابعة من قلة خبرة السلطة المحلية في بعض المسائل التي تهم الطرفان، خاصة في المسائل المالية التي تنعكس على مصالح الكافة[3]، حيث يشكل تدخل ممثل الإدارة المركزية في هذه المرحلة تدخل ذو طابع فريد وما يتصف به من شدة يهدد حرية واستقلال

---

[1]– انظر في ذلك:

– محمد احمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية – اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المرجع السابق، ص862،866.

محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق جامعة عين شمس، دون سنة، ص 358.

– عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، مذكرة ماجستار في القانون العام، كلية الحقوق– جامعة الجزائر01، 2010–2011، ص52.

[2]– محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص 358.

[3]– محمد احمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية – اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المرجع السابق، ص 855.

وانظر أيضا في ذلك: زكي محمد النجار، الإدارة المحلية والعوامل التي تؤثر على فاعليتها، مجلة المحاماة الصادرة عن نقابة المحامين بجمهورية مصر العربية، العددان التاسع والعاشر، نوفمبر– ديسمبر 1967، ص 55.

المجالس المحلية[1]. لذلك فان سلطة الاشتراك قد اصبحت ضيقة نتيجة اتساع وتزايد سلطات التصرف الذاتي المستقل للجماعات المحلية في عدة مجالات وشؤون[2].

حيث يبدو هذا الرأي مستساغا في اطار السلطة التسلسلية، التي تذوب فيها اعمال المرؤوسين في عمل واحد صادر عن الرئيس الإداري، غير انه من غير المستساغ قبول ذلك في ضوء الإدارة الحرة للجماعات المحلية.

لذلك حاول هذا الرأي التبرير بأنه لا يجب الاستغراق في النتائج المتطرفة لمبدأ الوحدة، حيث ان قبول مسؤولية السلطة المركزية عن أخطائها في ممارسة عملها، يؤدي الى القول بوجود ازدواجية في مقام التسيير المشترك التي لم تختفي بعد، وهي ماتزال تشكل توأم مع فكرة الوحدة[3].

اما غالبية الفقه فانهم يرون بأن السلطة الوصائية لا تكمل إرادة المجالس المحلية، وبالتالي لا تعد مشتركة معها في اصدار القرار الذي يخضع للتصديق.

فالتصديق لا يندمج مع الإصدار فكلاهما ارادتان مختلفتان، فمن الغريب القول عكس ذلك؛ اذ كيف لإرادتان عند توافقهما يلد العمل القانوني وعند اختلافهما يُعصف به، الامر الذي يثبت انهما ارادتان مختلفتان ولا يمكنهما ان يمتزجا في ميلاد عمل اداري واحد، حيث لا يندمج التصديق مع قرار الهيئة اللامركزية، فهو عملية إدارية مستقلة ومنفصلة عنه يعبر عن إرادة

---

[1]–عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص784

[2]– محمد احمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية – اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المرجع السابق، ص856.

[3]– المرجع نفسه، ص 853–854.

وموقف الوصاية بخصوص ما أقدمت على إعلانه من عمل، وتأخذ الطابع الذي نص عليه القانون وفقا للمواصفات والشروط المطلوبة[1].

حيث لا يمكنها تعديل المداولة او الغائها جزئيا، فسلطة التعديل والالغاء الجزئي من خصائص نظام التبعية المركزي لا الرقابة في النظام اللامركزي، كما لا يمكنها المصادقة على جزء والعزوف على الجزء الآخر، كونه يساوي التعديل.

ان التسليم بسلطة الاشتراك معناه انه يوضع حد لسلطات التصرف الذاتي، وهو امر يتنافى مع مبدأ جوهري ان الهيئات اللامركزية هي التي تعمل بداءة، وهو مبدأ اقره القضاء الفرنسي بموجب قرار مجلس الدولة في 18 نوفمبر 1904[2]. اذ لم يعترف بنظرية الاشتراك.

الامر الذي يحيلنا للتساؤل عن الطبيعة القانونية للمداولة هل المداولة هي قرار اداري تام ام لا؟

من الواضح جدا ان المداولات الصادرة عن المجالس المحلية المنتخبة سواء البلدية او الولائية تعوزها القوة التنفيذية، لذلك فهي تتطلب المصادقة الضمنية او الصريحة عليها من قبل الوصاية.

وبالرجوع للمشرع الجزائري في المواد 57،58 من قانون البلدية11-10 نجده قد اعتبر ان مداولات المجالس البلدية تعد نافذة بقوة القانون بعد مرور أجل 21 يوم من تاريخ الإيداع لدى

---

[1]- عيساني عبد الحميد، المرجع السابق، ص52.

[2]- الذي ابطل قرار المدير الذي تضمن عزل احد عمال المستشفيات، استنادا الى ان للمدير حق التصديق على عزل هؤلاء، رغم ان لجنة إدارة المستشفى وافقت على ذلك بعد صدور قرار العزل، على أساس انها لم تعمل بداءة. انظر في ذلك: عثمان خليل عثمان، اللامركزية و نظام مجالس المديريات في مصر- دراسة مقارنة ، المرجع السابق، ص58.

الولاية، وفي مقابل ذلك اشترط صدور قرار صريح بالمصادقة في أنواع محددة من المداولات، الامر الذي يجعل من مداولات المجالس البلدية قرار اداري واقف على شرط المصادقة الضمنية او الصريحة.

اما بالنسبة لقانون الولاية، فانه وفقا للمادة 54 فقرة 02 اذا تبين للوالي ان مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات يرفع فيها دعوى بطلان امام المحكمة الإدارية في اجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة، يستنتج انه طالما ان دعوى البطلان تقام حيال قرار اداري فان قانون الولاية اعتبر ان المداولة قرار اداري مولد لآثاره القانونية، لذلك فان عنصر المصادقة عنصر خارجي عن القرار، لا تشارك فيه الإدارة المركزية ذاتها او عن طريق ممثليها.

حيث ان الركيزة الأساسية في المداولة هي وجود الهيئة الجماعية المشكلة بصورة قانونية والمختصة وفقا لما يمليه القانون، لذلك فان الإفصاح عن الإرادة الجماعية ما هو الا تعبير ارادي مبين بوجود الاجماع داخل المجلس المعبر عنه بالتصويت، الذي يفيد الإفصاح الارادي المولد لآثاره القانونية[1].

الا انه ما يشد الانتباه ان الطابع التشاركي الذي يرتبط بالإرادة الموحدة يمكن ان توجده الإدارة المركزية عن طريق توجيه الجماعة المحلية الى ما تصبوا اليه من خلال المذكرات والتعليمات المسبقة، التي تكون كورقة ضغط على المجالس المحلية، التي تستعملها الإدارة المركزية لتوجيه إرادة المجالس المحلية نحو ما يتناسق خاصة مع السياسة العامة للدولة. بل يظهر ذلك أيضا من خلال الإعانات التي تقدمها للولايات والبلديات التي تتخذ وتنفذ وفقا لاوجه النشاط المخصصة لها طبقا للشروط المسبقة، حينها تظهر وتتعاظم فكرة المشاركة في القرار اللامركزي.

[1]– عيساني عبد الحميد، المرجع السابق، ص42.

من المفيد القول ان المشاركة وان كان بشكلها الظاهر وفق محددات التعبير عن الإرادة امر مفصول فيه ولو ظاهريا، الا انه يبدو – بعيدا عن آراء الفقه – ان إرادة الوصاية وإرادة المجالس المحلية رغم انهما منفصلتان، الا انهما تتكاملان في تحقيق الأهداف المتوخاة من العمل الإداري، التي تصبو اليها ارادة الجماعة المحلية وإرادة الوصاية.

المطلب الثاني: ارتباط سلطة التقرير بتمثيلية الدولة والولاية

يمارس الوالي السلطة التقريرية كممثل للولاية وكممثل للدولة، وهي سلطة واسعة تشمل أيضا سلطته التقريرية المرتبطة بالمداولات (المرتبطة بصفتيه الاثنتين)، غير ان المشرع خص الارتباط بالمداولات بشكل منفصل لأهميته.

حيث يشكل القرار المتخذ تمثيلا للدولة وتمثيلا للولاية مدخلا أساسيا للتأثير على النشاط المحلي عموما، والقرار المحلي اللامركزي خصوصا، وهو الامر الذي يثير العديد من الإشكالات.

الفرع الأول: مجال سلطة التقرير

تتسع سلطة التقرير التي يحوزها الوالي، اذ ترتبط بصلاحياته الكثيرة المتعددة النصوص القانونية. اذ لا يكاد يخلو نشاط محلي من دور للوالي، اما محركا له او منفذا او مراقبا او منسقا عن طريق سلطة اصداره لجملة من القرارات والتعليمات والمذكرات. بالربط بقانون الولاية[1] الذي لم يحط بجميع أوجه النشاط التي يمارسها الوالي، فانه يتبين من خلال الجزء الثاني من نص المادة 124 منه ان الوالي يصدر قرارات من أجل ممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من الباب الثالث المعنون بـ الوالي، وبالربط مع عنوان الفصلين

[1]– قانون الولاية 12-07،المصدر السابق.

الأول والثاني يختص الوالي باصدار القرارات من اجل ممارسة سلطاته المحددة كممثل للدولة وأيضا المحددة كممثل للولاية.

وهي السلطات التي تناولتها المواد من المادة 102 الى المادة 109 فيما يتعلق بسلطاته كممثل للولاية، ومن المادة 110 الى المادة 122 فيما تعلق بسلطاته كممثل للدول، وهي السلطات التي لم تأتي على سبيل الحصر بل جاءت بشكل عام.

اولا-اصدار القرارات بصفته ممثلا للولاية:

بهذه الصفة يضطلع الوالي بسلطة اصدار القرارات الخاصة بنشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وكذا تنفيذها[1]، وهو مجال للتدخل المباشر في القرار اللامركزي. وهي سلطات لا يتمتع بها المجلس الشعبي الولائي ذاته، رغم ان المجلس له القدرة على التداول وإصدار مداولاته في اطار اختصاصاته.

وهو دور جوهري محجوز للوالي، اذ لن يكون للمداولات أي قيمة او أي وجود، ان لم يتدخل بموجب سلطته التقريرية لجعل المداولة نافذة، وهي سلطة واسعة تتيح له اتخاذ جميع السبل التقريرية. ونتيجة لخطورتها مكن المشرع المجلس الشعبي الولائي من متابعة عملية التنفيذ بموجب تقارير يطلعه بها الوالي[2].

كما يتمتع بسلطة التقرير في اطار تمثيله للولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الترتيبات القانونية[3]. اذ لا يمثل الولاية رئيس المجلس الشعبي الولائي[4] مثلما يمثل رئيس

---

[1]- انظر المادة 102 من قانون الولاية12-07،لمصدر السابق .

[2]- انظر المادة 103 من قانون الولاية12-07، المصدر السابق.

[3]- انظر المادة 105 من قانون الولاية12-07، المصدر السابق

[4]- وهو الوضع الذي بقى عليه وضع رئيس المجلس الشعبي الولائي فيما يخص عدم تمثيله للولاية ، وفق المادة 71 من مشروع القانون التمهيدي المتعلق بالولاية (الجديد)، الصادر عن لجنة الخبراء المكلفة باعداد مشروعي القانونين التمهيديين

المجلس الشعبي البلدي البلدية[1]، فرغم ان الوالي شخص معين غير منتخب الا انه يعد الشخص رقم واحد في ولايته.

حيث يصدر القرارات التي بموجبها يؤدي كل أعمال إدارة الاملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ولا يختص الوالي لوحده بذلك، بل ايضا للمجلس الشعبي الولائي في نفس الإطار بعض الصلاحيات؛ حيث يتداول فيما يخص عمليات التنازل عن العقار واقتنائه او تبادله، والتي تكون مداولاته غير نافذة الا بعد مصادقة وزير الداخلية[2].

ورغم ذلك الا ان للوالي سلطة تقريرية جد مهمة في مجال تسيير أملاك الولاية تفوق صلاحيات المجلس الشعبي الولائي وتزاحمه فيها، رغم انه من الطبيعي ان يختص بها المجلس بموجب مداولاته[3]، والذي يبقى له حق العلم بما يجريه الوالي حيال ذلك بموجب إبلاغه بها. كما تجد

المتعلقين بالبلدية والولاية 2024، التي تم انشاؤها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 24-319 المؤرخ في 30 سبتمبر 2024، المتضمن انشاء لجنة خبراء مكلفة باعداد مشروعي مراجعة قانون البلدية والولاية، ج ر عدد 2024/66.

[1]- انظر محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، 2004، ص 127.

[2]- انظر المادة 55 من قانون الولاية.

[3]- أشار قانون الولاية لها بشكل غامض وبالربط بالمادة 132 من ذات القانون نجدها احالت شروط عمليات اقتناء الأملاك العقارية وعقود امتلاكها الى نصوص خاصة لمعالجتها، وهي:

-القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008، يعدل ويتمم القانون رقم 90-30 الموافق اول ديسمبر سنة 1990، و المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، ج ر عدد 44 ، المؤرخة في 3 غشت 2008.

-المرسوم التنفيذي 91-454 الموافق 23 نوفمبر 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفية ذلك، جريدة رسمية عدد 60 ، المؤرخة في 24 نوفمبر 1991.

والجدير بالذكر ان قانون الولاية لم ينص صراحة على اختصاص المجلس الشعبي الولائي بذلك، بل وجدت بعض الإشارات العامة في نص المادة 133 بان يبت المجلس الشعبي الولائي في قبول او رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية، وهو الامر الذي لن يكون الا عن طريق اجراء مداولة، وأيضا في نص المادة 55 التي اشارت بان لا تنفذ المداولات المتعلقة

الإشارة ان اختصاصات المجلس الشعبي البلدي أوسع من المجلس الشعبي الولائي في ذلك رغم ان مداولاته تبقى رهينة مصادقة الوالي[1].

ويتعاظم تدخل الوالي بموجب سلطته التقريرية في القرار المحلي أكثر من ذلك بكثير. حيث يعد مشروع ميزانية الولاية، كما يتولى بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها مباشرة عملية تنفيذها، اذ لا يعد المجلس الشعبي الولائي هذا المشروع بل الوالي. اذ يتخذ بصفته امرا بالصرف جملة من القرارات المهمة التي تمكنه من تنفيذها[2].

كما يسهر على تنشيط ومراقبة نشاط المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها، وهي السلطة التي يباشرها بموجب إصداره للقرارات التنشيطية والرقابية وفقا للتشريع والتنظيم[3].

ثانيا-اصدار القرارات بصفته ممثلا للدولة:

بالتنازل عن العقار واقتناءه او تبادله الا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية، وهو نفس الحكم الذي جاء به قانون البلدية بان لا تنفذ المداولات المتضمنة التنازل عن الأملاك العقارية البلدية الا بعد مصادقة الوالي عليها .

وبالربط بالفرع الأول من الفصل الثاني الذي جاء تحت عنوان الاملاك العقارية التابعة للولاية، نجد ان نص المادة 132 لم تحدد من له السلطة في مباشرة عمليات اقتناء الأملاك العقارية وعقود امتلاكها(هل هو الوالي ام المجلس الشعبي الولائي؟)، بل اكتفت بانها تتم من طرف الولاية وهي إشارة غامضة، واحالت الامر على نصوص خاصة لمعالجة ذلك. وهو الامر الذي سلكه المشرع أيضا في نص المادة 06 التي نصت على ان الولاية تتوفر على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتثمينها.

[1]- انظر المواد 157 وما بعدها من قانون البلدية.

[2]- انظر المادة 107 من قانون الولاية.

[3]- انظر المادة 108 من قانون الولاية.

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الاداري[1]، حيث يمثل الدولة على مستوى الولاية، اذ بموجب ذلك يصدر جملة من القرارات وفق السلطات والصلاحيات المسندة له، تنفيذا لمختلف التعليمات التي يتلقاها من الوزراء، وكذا تنفيذا لمقتضيات التفويض كونه مفوض الحكومة بقوة القانون، اذ تتسع سلطة التقرير لديه في هذه الصورة، حيث يستمدها من ما اسنده له القانون تمثيلا للدولة وكذا من التفويض وأيضا من مختلف التعليمات الوزارية التي تصدر له، التي تجعله جميعا على رأس الشأن المحلي.

حيث يباشر سلطة التنشيط والتنسيق والرقابة لنشاط المصالح الغير ممركزة للدولة (المديريات التنفيذية) المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، وفي سبيل ذلك يصدر جملة من القرارات التنسيقية والتنشيطية والرقابية، غير انه يُستثنى من ذلك القرارات التي يكون موضوعها مستهدفا العمليات الانتخابية(السلطة التي حُيد عنها)[2] وكذا بعض القطاعات وهي:

-العمل التربوي والتنظيمي في مجال قطاع التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي؛

-وعاء الضرائب وتحصيلها؛

-الرقابة المالية؛

-إدارة الجمارك؛

-مفتشية العمل؛

-المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر الى طبيعة او خصوصية إقليم الولاية.

[1]- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 127.

[2]- امر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021.

حيث لا يستطيع الوالي رغم انه ممثل الدولة ومفوض الحكومة ان يصدر القرارات والتعليمات التي تمس نشاطها[1]، لكن الملاحظ انه لا يمكن عزل الوالي عن هذه القطاعات، اذ يتدخل بصورة او أخرى مثلا؛ في هياكلها الأساسية مثل انجاز المؤسسات التعليمية وتجهيزها والاشراف على صيانتها وحراستها عن طريق البلديات[2]، وأيضا يتولى متابعة انجاز المتوسطات وصيانتها والمحافظة عليها[3]، و يتكفل بالطلب الاجتماعي للتربية[4]،بل وينسق مع مديريات التربية عن طريق مجالس التنسيق والتشاور البلدية، لأخذ التدابير اللازمة لتحسين ظروف التمدرس وتلبية جميع الاحتياجات المادية[5]، بل يتدخل من خلال اعانات الدولة المقدمة للبلديات كإطعام المتمدرسين وتحيين نوعية ذلك والرقابة عليه[6] .

ويوفر عن طريق البلديات محاشر الحجوزات الجمركية، وأماكن البيوع بالمزاد العلني لحجوزاتها، وينسق معها[7] ومع جميع القطاعات امنيا.

كما انه غير مقطوع الصلة بمديريات الضرائب وقباضاتها البلدية، لاسيما وأنه الامر بالصرف بصفة مزدوجة[8]، حيث انه وفي اطار دوره المتعلق بالمتابعة الدورية لاستهلاك الاعتمادات

---

[1] - De Laubadère André :OP. cit, P 151.

[2]– المادة 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16–226 المؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، ج ر عدد 51، الصادرة بتاريخ 31 غشت 2016.

[3]– المادة 21 من المرسوم التنفيذي 16–227 المؤرخ في 25 غشت 2016، المحدد للقانون الأساسي النموذجي للمتوسطة، ج ر عدد 51، الصادرة في 31 غشت 2016.

[4]– المادة 04 من المرسوم التنفيذي 16–227.

[5]– المادة 30 والمادة 31 من المرسوم رقم 16–226، مصدر سابق.

[6]– وهو دور جوهري حيث يؤثر الاطعام و نوعيتة في المتمدرسين

[7]– مع مديريات الجمارك

[8]– لميزانية الولاية ولميزانية الدولة.

المالية ضمن مخططات البلدية، يمكنه عن طريق البلديات ابلاغ قباضات الضرائب بايداع بطاقات الدفع(PCD6) لدى مديرية التخطيط والتهيئة.

بل وفقا لنص المادة 31 من المرسوم التنفيذي 215/94[1] تم الزام مصالح الدولة المذكورة أعلاه ان تعلم الوالي عن الوضعية في ميدان نشاطها، وان تستجيب لأي معلومة يطلبها[2].

وفي مجال العمل يعد الوالي الوحيد الذي يمكنه له ان يحدد يوم الراحة الأسبوعي، بقرار منه لجميع العمال او بعضهم[3]، وفي اطار آخر يعد مفتش العمل جهة اخطار بالنسبة للوالي، في حالة وجود ظروف قد تسبب مشاكل امنية داخل المؤسسة[4]. ذلك المقصود في عدم التدخل هو عدم التدخل في صلاحياتها.

غير مشروع القانون التمهيدي المتعلق بالولاية 2024 ، السابق الذكر جاء بحكم جديد في المادة 163 بان يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي تنفيذ بعض النفقات المسجلة في ميزانية الولاية بعنوان قطاع الشباب والرياضة، الشؤون الاجتماعية والدينية والوقف، السياحة. حيث اعتبر النص ان رئيس المجلس **امر بالصرف المفوض لها** الذي يعتمد على المصالح التقنية والإدارية في تنفيذ هذه النفقات .

[1]-مرسوم تنفيذي رقم 94–215 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج ر عدد 48 ، الصادرة في 27 يوليو 1994.

[2]–المادة 31 من المرسوم 215/94 (يجب على مصالح الدولة التي تمارس الصلاحيات المرتبطة باحكام المادة 93 من القانون 90–09 المؤرخ في 7 ابريل 1990 والمذكور أعلاه ان تعلم الوالي عن الوضعية في ميدان نشاطها.

ويتعين عليها زيادة على ذلك ان تستجيب لاية معلومات يطلبها الوالي منها)

لتحليل اكثر انظر: بلال فؤاد ، المرجع السابق، ص 218.

[3]– المادة 38 من قانون 90–11 المتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم (بالقانون رقم 22–16 المؤرخ في 20 يوليو 2022،ج ر عدد2022/49)، ج ع 1990/49 .

[4]– المادة 11 من القانون 90–03 المتعلق بمفتشية العمل، المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 06 /1990.

ومن جانب اخر فان تمتع الوالي بالسلطات والاختصاصات المتميزة التي تعكس امتيازات الإدارة وسلطتها على المستوى المحلي، لا يعني البتة اهدار حريات وحقوق المواطنين، بل يسهر الوالي اثناء ممارسة تلك السلطات والاختصاصات على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفق القانون[1]، فعندما يصدر قرار بنزع الملكية للمنفعة العامة فان ذلك يترافق بتعويض عادل لمن نزعت ملكيته، وبذلك فان الميزة الأساسية للقرارات التي يصدرها الوالي وان كانت تبرز بمظهر سلطوي، الا انها لا تتجافى عن مسألة تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة ومصلحة المواطنين. وبشكل أعمق فان كانت المجالس المحلية المنتخبة تمثل مواطني الجماعة المحلية وبالتالي تمثل مصالحهم المحلية، فان تدخل الوالي وان جاء متعاظما، الا ان ممارسة سلطاته لا يجب ان تهدر حقوق وحريات مواطني الجماعة الاقليمة، وبالتالي الإرادة الجماعية التي تمثلهم.

حيث يتخذ الوالي من القرارات التي يسهر من خلالها على تنفيذ القوانين والتنظيمات واحترام رموز الدولة وشعائرها على إقليم الدولة[2]، اذ تشكل هذه السلطة المجال الواسع الذي يتدخل بموجبه الوالي في جميع الشؤون المحلية تحت مظلة تنفيذ القوانين والتنظيمات، بل يصدر القرارات التي يمكن ان تحد من ممارسة الحقوق والحريات للمحافظة على الامن والسلامة والسكينة العمومية[3]، وبذلك يمكنه التدخل في الحريات والحقوق اللامركزية للحد منها تحت مظلة الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث .

اذ مكن من قوة الجبر لتنفيذ مختلف القرارات (التي تخص تنفيذ القوانين وحماية الحقوق والحريات، وتحقيق النظام العام بعناصره الثلاث) بموجب اضطلاعة بسلطة تنسيق نشاطات

[1]– المادة 112 من قانون الولاية12–07.

[2]– المادة 113 من قانون الولاية12–07.

[3]– المادة 114 من قانون الولاية12–07.

مصالح الامن المتواجدة على إقليم الولاية ، حيث يعد جهة اعلام واطلاع من قبل رؤساء مصالح الامن بكل القضايا المتعلقة بالامن والنظام العام لولايته[1]، وله عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ان يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير[2]. اذ يتخذ القرارات التي يضع بموجبها تدابير الدفاع والحماية التي تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذيا[3]، كما توضع تحت تصرفه مصالح الامن لتطبيق مختلف القرارات السابقة[4].وأيضا يمكنه تسخير المواطنين والممتلكات وكل الوسائل الضرورية العامة والخاصة في اطار مخططات[5] تنظيم الإسعافات التي يتولى اعدادها، تحيينها وتنفيذها[6].

ان مختلف السلطات السابقة التي وان عكست الجانب المتميز والواسع لسلطة التقرير التي يتمتع بها الوالي، والتي ترتبط بالشأن المحلي بل و بحقوق وحريات مواطني إقليم الولاية، فان سلطات الوالي تتسع لتشمل تنمية الولاية وهي المسألة التي تدخل في اطار اختصاص المجالس الشعبية الولائية وكذا اختصاص بلديات الولاية.

---

[1]– المادة 115 من قانون الولاية12–07.

[2]– المادة 116 من قانون الولاية12–07.

[3]– المادة 117 من قانون الولاية12–07.

[4]– المادة 118 من قانون الولاية.

[5] – فيما يخص مخططات تنظيم النجدة، وكذا المخططات الخاصة من اجل حماية المنشآة الصناعية والهياكل، انظر في ذلك المادة 66 والمادة 73 من القانون رقم 24–04 المؤرخ في 26 فبراير 2024 المتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من اخطار الكوارث في اطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية بعدد 2024/16 المؤرخة في 6 مارس 2024.

[6]– المادة 119 من قانون الولاية12–07، المصدر السابق.

انظر أيضا المادة 70 من القانون رقم 24–04 ، المصدر السابق ذكره.

حيث يعد الوالي الامر بصرف[1]ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له لكل البرامج المقررة لتنمية الولاية[2]، وبهذا تحت غطاء تمويل برامج تنمية الولاية، يمكنه التدخل في الشؤون المحلية التي هي في الأصل من صميم عمل اللامركزية، وهو الاطار الذي يكسر الحدود العملية المقيدة للتزايد المستمر لاختصاصات ممثل الدولة، والذي يعصف بالقرار اللامركزي المقيد بالشروط والتوجيهات المركزية، وكذا التخصيصات المالية التي تفقده مقومات اللامركزية.

الملاحظ ان السلطة التقريرية التي يتمتع بها الوالي بصفته ممثلا للدولة لم تشملها جميعا مواد قانون الولاية، بل تتعداه الى شتات النصوص القانونية منها قانون البلدية، حيث يمارس الوالي السلطة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية، اذ ترتبط قراراته بها عضويا ووظيفيا، الامر الذي يدور اجمالا وتفصيلا حول علاقته بها ويجعل من القرار اللامركزي محور هذه العلاقة.

لذلك تتسع السلطات التقريرية التي يختص بها الوالي تحت عنوان الشأن المحلي، التي اما ان توجه القرار اللامركزي او تنازعه او تضعه موضع التنفيذ، او تحيله الى مقصلة البطلان، حيث يحيلنا هذا الاتساع والعمق الى بروز العديد من الإشكالات التي تؤطر لهيمنة الوالي على القرار اللامركزي .

<u>الفرع الثاني: إشكالات السلطة التقريرية للوالي</u>

---

[1]– حيث يعتبر امرا بالصرف كل عون عمومي معين او منتخب او مكلف، بهدف تولي برمجة وتوفير الاعتمادات المالية وتوزيع و/او تنفيذالعمليات الميزانياتية والمالية والممتلكات. انظر: نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 24–92 المؤرخ في 22 فبراير 2024 المحدد لشروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الامضاء وتعيين الامرين بالصرف المكلفين، جريدة رسمية عدد 15 المؤرخة في 29 فبراير 2024.

[2]– انظر المادة 121 من قانون الولاية12–07.

نتيجة للسلطات الجوهرية التي يتمتع بها الوالي من خلال تمثيله للولاية والدولة، تبرز جملة من الإشكالات:

اولا-ارتباط سلطة التقرير بالتعليمات الادارية والمناشير والمذكرات

لا يستمد الوالي بصفته ممثلا للدولة سلطاته التقريرية من النصوص القانونية فقط، انما أيضا للتعليمات الوزارية دور جوهري في ذلك، وان كان قانون الولاية[1] في المادة 110 اسقط فيه المشرع الفقرة الخاصة بتلقي الوالي للتعليمات من كل وزير من الوزراء التي تضمنتها المادة 29 من قانون الولاية 90-09، لكن لا يغير ذلك في الامر شيئا كون تلقي التعليمات من مستلزمات السلطة الرئاسية التي يخضع لها الوالي، اذ من الطبيعي ان يتلقى الوالي التعليمات من الوزراء، لكن الاشكال عندما توجه هذه التعليمات للتأثير على المداولات، من خلال توجيه الولاة للتدخل فيها بشكل يشل من حركتها ويسلب حريتها.

حيث ان كانت النصوص القانونية لها ضوابط تراعيها تحقيقا للأمن القانوني فيما تعلق باستقلال المجالس المحلية، وطالما انه لا وصاية الا بنص، فان تعليمات الوصاية لا تعتمد على ذلك، فاكثر ما يهمها التحكم في العمل الإداري وتحقيق تناسقه، الامر الذي يؤدي الى ممارسة الوالي لسلطته التقريرية، وفق الروح التحكمية للإدارة المركزية التي يمكن لها ان تخدش القواعد الأساسية التي تنبني عليها اللامركزية.

ومن السوابق الإدارية التي شهدتها الممارسة العملية، صدور تعليمة وزارية مشتركة (من قبل وزارة الداخلية ووزارة المالية) للولاة تضع تدابير مخففة لصالح مستأجري ومستغلي أملاك الجماعات المحلية، من خلال إعادة جدولة حقوق الايجار المستحقة وتمديد العقود بموجب مداولات المجلس الشعبي الولائي والبلدي، وكذا الاعفاء من غرامات التأخير بموجب مقررات صادرة من قبل الامرين بالصرف، حيث دعت التعليمة الولاة لتطبيق هذه التدابير بالتدخل لدى

[1]- القانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

الهيئات المعنية [1]، والذي لا يكتفي فيه الولاة بإحالة التعليمة على مستوى افقي او عمودي نازل، بل يجتمع مع ممثلي المجالس المحلية، لشرح فحوى ومضمون التعليمة لتعبئة المجالس المحلية.

وهو تدخل صارخ فيما يؤول أصلا لاختصاص المجالس المحلية الذي تباشره بمطلق حريتها ووفق وضعيتها المالية، فان رفضت الانصياع لهذه الإرادة بمقتضى انها لا تتلقى تعليمات من الوصاية، وانها حرة في أوجه الانفاق لميزانيتها وفق ماقرره القانون، فانها تكون تحت مقصلة الرقابة. حيث ربطت التعليمة القصد من هذه التدابير المحافظة على توازن ميزانيات الجماعات المحلية، و الاطار التعاقدي الذي يربط البلديات والولايات ومستأجري الأملاك التابعة للجماعات المحلية، وهو القصد الذي تتحرك بموجبه آلية الرقابة في حال عدم انصياع المجالس الولائية والبلدية.

لاسيما وان المداولات التي يكون موضوعها ميزانية البلدية وميزانية الولاية يصادق عليها بموجب قرار صريح، والوالي في اطار تمثيله للدولة وبموجب ممارسة سلطة الوصاية، من الطبيعي ان يخضع للتعليمات التي وردت له من الوزارة المعنية، فإما ان يطلب من المجالس إعادة تحقيق توازن الميزانية بما يكفل العمل بمقتضى التدابير السابقة، او يتدخل بموجب سلطة الحلول وبالتالي فرض إرادة الوصاية، الامر الذي تتحول بموجبه التعليمة الى اداة فعلية تؤثر على الوالي في ممارسة سلطته التقريرية التي تتعدد اوجهها.

بل الأكثر من ذلك يمكن ان يشدد الامر في التدخل خاصة بالنسبة للبلديات العاجزة ماليا في تسجيل بعض الصلاحيات التي لها أوجه مالية، التي اما ان تكون مقيدة باعانات موجهة من الدولة وفق شروط معينة، او ان يتم الغاء التخصيصات التي تراها الوصاية في غير محلها،

[1]– انظر التعليمة الوزارية المشتركة رقم 03 المؤرخة في 23 ماي 2021 ، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية، المتعلقة بالتدابير الاستثنائية المخففة لفائدة مستأجري ومستغلي أملاك الجماعات المحلية ، غير منشورة.

مثال ذلك ماجاء في المنشور الوزاري رقم 2017/4026 المتعلق بمنهجية وطريقة مراقبة الميزانيات الإضافية العاجزة للبلديات[1] الذي ربط بالعديد من التعليمات[2] و الذي جاء في احد فقراته (...**لا تمنح البلديات العاجزة اعانات للجمعيات، الا في حدود 3% من الإيرادات الجبائية الموجهة لترقية مبادرات الشبيبة والممارسات الرياضية، و4% من الإيرادات الجبائية المخصصة للصندوق الولائي...**).

بل يمكن ان يلعب المنشور دور تنظيمي، لا يتوقف عند حدود ممارسة السلطة الرئاسية، بل يتعداه الى التحكم في مخصصات ميزانية المجالس الشعبية البلدية والولائية، حيث جاء في المنشور السابق (...-**الغاء تسجيل أي اعانة مهما كانت طبيعتها لفائدة الغير في الميزانية الإضافية العاجزة**...-**بالنسبة للولايات التي تعرف اريحية مالية يطلب منها تخصيص غلاف مالي من ميزانيتها بهدف ان توازن الميزانيات العاجزة للبلديات التابعة لها**...)، بل ويتم التشديد على الولاة وتحميلهم لمسؤولية عجز البلديات على أساس عدم الرقابة على البلديات بالقول(...**ان السبب الرئيسي لعجز البلديات راجع لعدم توفر موارد كافية...الا ان السبب الرئيسي يرجع بالأساس الى التسيير غير المسؤول وعدم الرقابة على العديد من البلديات...**).

كما يمكن للوصاية التدخل في صلاحيات الوالي الذي يحضر مشروع ميزانية الولاية باعتباره ممثلا لها وامر صرف ميزانيتها، الامر الذي يلغى فيه أي فاصل وحد بين تمثيليته للدولة وتمثيليته للولاية، وكذلك بالمثل بالنسبة لرؤساء البلديات، حيث بموجب مذكرة تأطيرية رقم 15025 صادرة للولاة ورؤساء البلديات[3]، تدخلت وزارة الداخلية في كيفيات تحضير وتمويل

---

[1]– منشور وزاري رقم 4026، صادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة والتعمير، المؤرخ في 28 ديسمبر 2017، المتعلق بمنهجية وطريقة مراقبة الميزانيات الإضافية العاجزة للبلديات.

[2]–تعليمة رقم 1344 المؤرخة 2016/07/21 المتعلقة بكيفيات مراقبة الإعانات الممنوحة من طرف الدولة والجماعات المحلية لصالح الجمعيات والموجهة للمراقبين الماليين والمحاسبين العموميين.

[3]– مذكرة تأطيرية تحت رقم 1525 ،صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بتاريخ 05 أكتوبر 2023، تحدد كيفيات تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية 2024، غير منشورة.

الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية لسنة 2024 ،والتي حددت القصد من ذلك بغية عقلنة استغلال الموارد المالية المتاحة لدى الجماعات المحلية وترشيد النفقات العمومية.

حيث تم الزام الولايات والبلديات بأحكام قانون البلدية والولاية وأيضا بضرورة اتباع المنهجية التي بينتها ومختلف الملاحظات التي جاءت بها، وهنا تحديدا يقع التجاوز(...**يتعين على البلديات تسجيل اعتمادات مالية بصفة بيانية بنسبة 60% من المبلغ المحصل عليه خلال 2023 والموجه للتكفل بعملية الادماج للمستفيدين من جهاز المساعدة على الادماج المهني والمستفيدين من نشاطات الادماج الاجتماعي على مستوى البلديات** ...)، حيث يلفت الانتباه من ذلك الالزام الذي جاءت به الصياغة (جاءت على وجه الاجبار)، اذ على البلديات الالتزام وجوبا بتسجيل الاعتمادات وفق النسبة التي حددتها الوصاية، وكذلك بالمثل ما جاء في الفقرة (...**يرخص للبلديات تسجيل نسبة 40% من المبلغ الممنوح لها بعنوان السنة المالية 2023 ضمن قسم التسيير، والموجهة بصفة أساسية للتكفل بالاجور والصيانة الدورية الى حين تبليغكم بالاعتمادات النهائية** ...) حيث أصبحت الوصاية تمارس الترخيص للولايات والبلديات، فيما هو أصلا يدخل ضمن حريتها بشكل مستقل يخضع فقط للنصوص القانونية. بل ان صدور مثل هذه التعليمات والمناشير والمذكرات وفق قالب الالزام والتأطير، أصلا يتنافى مع جوهر اللامركزية، حيث لم يعد يمكن التفريق بين تسيير البرامج والميزانيات القطاعية الغير ممركزة والميزانيات اللامركزية(بفعل دعم الدولة المشروط).

الامر الذي شل حركية المجالس المحلية المنتخبة، وافقدها القدرة على المبادءة التي لم تعد تستطيع اخذ زمام المبادرة والتقرير، الا بموجب تعليمات تصدر لها من الوصاية، بل وان غابت عنها بادرة الى طلب تأطيرها بموجب تعليمات ومراسلات ترد اليها، مثلا مراسلة وزارة المالية الصادرة لرئيس احد البلديات التي جاءت تحت رقم 2015/0002951[1]، التي

[1]– مراسلة رقم 0002951/وم/م ع م/ م ت م ر م ن/م ف ت/2015، الصادرة بتاريخ 28ماي 2015 عن وزارة المالية الى رئيس بلدية بسكرة ولاية بسكرة، المتعلقة ب التقييد الميزانياتي.

تضمنت في احد فقراتها(**تبعا لارسالكم المشار اليه في المرجع أعلاه، تفضلتم بتقديم استفسار حول كيفية التقييد الميزانياتي للاعانات الممنوحة للجمعيات ذات الطابع الثقافي والرياضي والطابع الاجتماعي ، وهذا حسب التعليمة الوزارية المشتركة المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات الجاري بها العمل....**)، الامر الذي يوضح ان مسائل ميزانية البلديات لا ترتبط بمصادقة الوصاية عليها بشكل صريح فقط، بل مرتبطة بأعمق من ذلك بتأطيرها وكيفيات ادراج تقييد مخصصاتها المالية، ونتيجة لتعود البلديات على هذا التأطير افتقدت روح المبادءة، لاسيما وان ميزانياتها هي الوعاء الحقيقي الذي تمارس به صلاحياتها، فكل نشاطاتها يكون لها قيد على مستوى الميزانية والا لن تستطيع مباشرة أيا منها، حيث يعد التقييد الميزانياتي للاعانات التي تقدمها البلديات للجمعيات من صميم عملها، وعملية الادراج مضبوطة بموجب قانون البلدية والقانون المتعلق بالجمعيات، وهو ماردت به الارسالية السابقة بالقول(...**ردا على ذلك يشرفني ان احيطكم علما، ان المنح والاعانات المقدمة للجمعيات ذات الصالح العام و/او المنفعة العامة من ميزانية البلدية تتم وفق احكام القانون11-10...المتعلق بالبلدية، وكذا احكام القانون رقم 12-06 ... المتعلق بالجمعيات...**).

وفي نفس الاطار ردت وزارة الداخلية على طلب التدخل لدى المديرية العامة للاملاك الوطنية من اجل ابداء الحلول الممكنة، في حالة عدم جدوى المزايدات المعلن عنها لمنح استغلال أملاك الجماعات المحلية، بسبب ارتفاع السعر الافتتاحي المحدد من طرف مصالح أملاك الدولة، والتي جاء في بعض فقراتها(... **يشرفني ان اعلمكم بان المديرية العام للاملاك الوطنية... قد أعطت التوضيحات التالية: ...- ان أملاك الدولة باعتبارها خبير الدولة ، تبدي رايها على سبيل الاستشارة فيما يخص تحديد السعر الافتتاحي للمزايدات التي تجريها البلديات طبقا لاحكام المادة 119 من قانون البلدية 11-10...**)، ومن ثم لم تعطي الارسالية أي إشارة الى الزامية رأي أملاك الدولة، انما تعود البلديات لها بشكل استشاري فقط، وتضيف المراسلة (...- **بما ان الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي المغايرتين لتلك التي تخص الدولة فيما يتعلق بالتسيير المالي والمحاسبي وان تنظيمها يخضع لقانون البلدية، وبالتالي فان تسيير الأملاك العقارية التابعة للبلديات، سواء عن طريق المزايدة او طرق أخرى، يدخل في مجال اختصاصها طبقا لاحكام**

القانون...)، وهو الامر الذي يوضح شدة اتكال البلديات على تعليمات وتوجيهات الوزارات فيما يدخل ضمن اختصاصاتها وحريتها ، الامر الذي يثير الحيرة والاستغراب.

وفي تعليمة صادرة عن وزارة الداخلية رقم 0574 للولاة بالاتصال برؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية تحت عنوان التكفل بتسيير اللمطاعم المدرسية يظهر شدة تدخل الوصاية في اختصاص يعود للمجالس الشعبية البلدية حيث جاء في جزء منها(يعد تكفل البلديات بتوفير التغذية المدرسية لتلاميذ الطور الابتدائي مهمة جديدة أسندت

لها سنة 2017،...وعليه ادعو رؤساء المجالس الشعبية البلدية لاستعمال التوصيات الاتية ...1- تطهير الوضعية المالية للمطاعم المدرسية...)[1]

وبالنتيجة من ذلك تلعب التعليمة والمنشور والمذكرات و المراسلات دورا حاسما في توجيه إرادة الجماعات المحلية والتحكم فيها؛ اذ عندما تريد التدخل تؤطر ثم تُلبس ذلك ثوب المداولة لتفرض ارادتها عن طريق الرقابة فيما بعد. بل والاخطر من ذلك تتابع ممارسة التدخل عن طريق التعليمات، وكثافة ذلك أدى الى وجود مجالس قاصرة عن ممارسة صلاحياتها الا بموجب تدخل الوصاية، وهو الامر الذي مكن من القفز على حواجز استقلالية وحرية المجالس المحلية المنتخبة.

بل والملاحظ ان الوالي عندما ترد اليه مختلف التعليمات والمذكرات، فانه لتنفيذها يصدر تعليمات بنفس المحتوى، بل ويضيف بنود اكثر تفصيل للوصول الى المبتغى المنشود، اذ في كثير من الأحيان عندما ترد له التعليمات او المذكرات التأطيرية والتنظيمية، يكيفها في تعليمات أخرى تنظيمية اتجاه المجلس الشعبي الولائي، والمجالس الشعبية البلدية التي تتبعه، والتي تأخذ طابع العمومية والتجريد مع الإلزامية التي من خلالها يرسي قواعد جديدة.اذ تأخذ

[1]–التعليمة الوزارية رقم 574–0 المؤرخة في 18 جويلية 2017 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة والتعمير للولاة، المتعلقة بـ التكفل بتسيير المطاعم المدرسية .

التعليمة ذاتها طابع القرار التنظيمي؛ حيث لا يصدر الوالي قرارا إداريا اتجاه هذه المجالس، انما تعليمة بصفات وعناصر القرار التنظيمي، الاشكال ان هذه التعليمات تعد صحيحة كونها صدرت وفق تعليمات وردت للوالي في اطار السلطة الرئاسية التي يخضع لها.

اما بالنسبة للتعليمات الصادرة عنه والتي لم تتضمنها مراسلات وزارية، فان تبريرها يقع دائما: ان صفة تمثيل الدولة تمنحه الحق في اتخاذ التدابير التنظيمية التي تؤدي الى حسن سير العمل في الإدارات والقطاعات المسؤول عنها. بل ويمكن للوصاية ان تصدر تعليمات تفسيرية خاصة عند غموض النص القانوني او في غياب النص القانوني، اذ تظيف قواعد تنظيمية جديدة.

ومن ثم تتسع اشكال سلطته التقريرية باصدار التعليمات التنظيمية، وهو الامر الذي يمكنه من التحكم الفعلي في القرار المحلي بشكل آخر. لذا فان تأثير التعليمات في جميع الصور السابقة جد عميق ومؤثر، حيث يثير التساؤل عن مفهوم التعليمة و طبيعتها القانونية .

01- مفهوم التعليمة :

لم يعد بمقدور المراسيم التنفيذية تحريك النشاط الإداري وهذا لعدم كفايتها ، مما جعل من موظفي الإدارات العامة في حاجة مستمرة الى الاستعانة بتعليمات ومنشورات الإدارة المركزية و المسؤولين الإداريين، الامر الذي يقودنا الى وجود سلطتين متظافرتين السلطة التشريعية بما تضعه من قوانين، ومن جهة أخرى سلطة الإدارة العامة ممثلة في الوزراء والمسؤولين الإداريين الذين يضعون موضع التطبيق هذه القوانين، بما يملكون من تعليمات ومنشورات[1] .

[1]– احسن رابحي، التعليمات والمنشورات الإدارية بين الطبيعة الضمنية الداخلية والوظيفة التنظيمية،دراسة مقارنة، مجلة الفقه والقانون، العدد 64، فبراير 2018، ص 33. على الموقع الشبكي:

https://academia-arabia.com/ar/reader/2/118067 / 01/06/2024 /20H52

لذلك تعد التعليمة خطاب داخلي من الرئيس الإداري لمختلف المصالح الإدارية، وبالتالي ليست موجهة للجمهور، ولا تتضمن بالنسبة اليهم أي تغيير في الأوضاع القانونية، فلا يتعدى اثرها الموظفين[1]، اذ تصدر في اطار السلطة الرئاسية التي تربط الرئيس بالمرؤوس وفق ترتيبات السلطة الرئاسية، حيث يمكن للرئيس الإداري وفق سلطة التوجيه والتعقيب على اعمال مرؤسيه إصدارها، فهي محكومة بواجب الطاعة لدى المرؤوسين لما فيها من أوامر[2].

اطلق عليها الفقه[3] تسمية التوجيهات الداخلية او الإجراءات التنظيمية للعمل الداخلي، فهي تدخل في اطار الاعمال الداخلية للإدارة[4]، لذلك هي توجيهات عامة يضعها المسؤولون عن المرافق العمومية للموظفين الذين هم ملزمون باحترامها وطاعتها، على انها راي تفسيري وتطبيقي للنصوص القانونية ، والتي لا تتعدى كونها مجرد تفسير قد تخطأ الإدارة في ربطه بأوجه المشروعية.

حيث ان اكتفت التوجيهات التي تضمنتها التعليمة بالمقتضيات القانونية تفسيرا وشرحا وتبديدا لغموض النصوص، ولم تضف أي احكام جديدة، فالعمل التوجيهي هنا لا يتعدى كونه تعليمة تفسيرية، والتي يتم إعمالها من أجل تحسين وتوحيد العمل في مختلف الإدارات والمصالح،

---

[1]–سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 458

[2]– احمد محيو، المرجع السابق، ص 308–309.

[3]– حيث أطلق عليها الدكتور سليمان الطماوي تسمية التوجيهات الداخلية وأطلق عليها الدكتور محمد فؤاد مهنا تسمية الإجراءات التنظيمية للعمل الداخلي. انظر في ذلك:

سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 457

محمد فؤاد مهنا،مبادئ واحكام القانون الإداري، في ظل الاتجاهات الحديثة دراسة مقارنة، المجلد الثاني، دار المعارف، القاهرة، 1978.ص 696.

[4]– بن مبارك راضية، مكانة التعليمة في النظام القانوني الجزائري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية– جامعة البليدة 2 ، مجلد 06 ،العدد الثاني ،جوان 2017، ص 194.

والإرشاد الى السبل المثلى لتطبيق النصوص القانونية. حيث لا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية وانما هي مجرد اجراء تنفيذي او عمل مادي لا يسمو الى مرتبة القرار الإداري، ولا يمكن مخاصمتها بدعوى الإلغاء، لان الأصل أن الحق مقرر بأحكام القانون والسلطة التنظيمة، لذلك لا تعبر عن إرادة الإدارة، وانما تعبر عن إرادة أخرى وبالتالي لا تؤثر بذاتها على المراكز القانونية التي تخاطبها[1]، التي لا تتعدى كونها مجرد تفسير قد تخطأ الإدارة في ربطه بأوجه المشروعية، حيث لا تشكل مصدرا للمشروعية، بل فقط مصدرا للالتزام الوظيفي داخل الإدارة[2].

اما اذا أضافت التوجيهات أحكام قانونية جديدة تعدل النظام القانوني القائم بارساء قواعد عامة ومجردة بشكل ملزم، إزاء الافراد فانها تسمى بالتعليمة التنظيمية، اذ تصبح قرار تنظيمي يمكن مخاصمتها امام القضاء الإداري، بدعوى تجاوز السلطة كونها حملت الأثر القانوني اتجاه الغير، والجدير بالذكر انه في الكثير من الأحيان تتضمن التعليمة احكاما تفسيرية واحكاما تنظيمية اذ لا تقبل دعوى تجاوز السلطة الا في حدود الاحكام التنظيمية[3].

ومن زاوية أخرى فاذا بادر الرئيس الإداري الى صياغة مجموعة من القواعد والتدابير في شكل او نموذج معين، وألزم المرؤوسين اتباعه وعدم الخروج عنه فيسمى هذا النوع بالتعليمة النموذجية بحسب الغرض منها، بل ويمكن ان لا تتضمن التعليمة أي تفسير او أي قواعد

---

[1]– محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري ، الطبعة الثانية، 2007، ص292.

[2]– انظر في ذلك:

–سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية– دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 457.

–بن مبارك راضية، المرجع السابق، ص 195.

[3]–لعلايمية فاطمة، التعليمات الإدارية ، مذكرة ماجستير تخصص تنظيم اداري، كلية الحقوق –جامعة عنابة ، جوان 2015، ص 22.

جديدة بل تتضمن فقط نقل وايصال المعلومات دون ان تحمل اي أوامر، حيث تسمى هذه التعليمة بالاعلامية من حيث الغرض منها ايضا[1].

وبهذا يظهر ان التأكيد على الطابع الداخلي للتعليمات والمناشير[2] قد يُظهر بانها لا تحمل أي معنى، الا في حدود تسيير العمل العادي للمرفق وفقا للمقتضيات القانونية، ولا تتعدى الحياة الداخلية للمرفق الى اشخاص مستقلين، غير انه اذا سلمنا بدورها في التأثير على المراكز القانونية فانه من شأنها ان تضيف عناصر جديدة لمبدأ المشروعية، الامر الذي يؤثر في مجال التدرج التقليدي للمعايير القانونية، وهذه النتيجة تمثل اخطر مظهر للاستعمال العشوائي للتعليمات الإدارية والمناشير[3]، الذي من خلاله تتحول التعليمة من طابعها الإعلامي والتفسيري الى مصدر للقانون.

ومن الضروري التأكيد ان التعليمات باعتبارها الأداة السهلة والسريعة في يد الرئيس الإداري، أن الغرض منها هو توحيد العمل الإداري، بين مختلف الأجهزة والمصالح الإدارية، التي هي

---

[1]– للتوسع انظر:– لعلايمية فاطمة، التعليمات الإدارية، ص 23 الى 25

[2]– من الأهمية التفرقة بين التعليمات والمناشير طالما اعتبرت اعمال داخلية بذلك المفهوم، حيث اعتبرت التعليمة بانها تلك الأوامر والتوجيهات الصادرة عن السلطة العليا، الى المصالح التابعة لها التي تتصل بالحاجة التي يستدعيها المرفق، من اجل ضمان الخدمة العمومية على احسن وجه، ومن الناحية الموضوعية فانها تمثل الوثيقة الإدارية التي تفصح عن العلاقة التي تربط الرئيس بالمرؤوس، في اطار النظام الداخلي للمرفق، بحيث ترتبط بوضعية الموظفين وظروف عملهم وعلاقاتهم المتفاعلة بينهم وبين سلطتهم الرئاسية، الامر الذي يستتبع ان التعليمة تعتبر التعبير الصريح لتمتع الرئيس بالسلطة الرئاسية . اما المنشور في الأصل انه بعيد عن التأثير في وضعية المرؤوسين وعلاقاتهم، حيث يشكل وثيقة إدارية لتأويل وتفسير وتفصيل وشرح النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، من اجل ابراز الطريقة الصحيحة لتطبيقها على الصعيد الإداري الداخلي، حيث ان الزاميته ليست نابعة من ذاتيته انما من جوهره لما يعكسه من مصادر قانونية. انظر في ذلك:– لعلايمية فاطمة، المرجع السابق، ص 33 .

[3]– احسن رابحي، المرجع السابق، ص37.

تحت سلطة الرئيس الإداري بماله من سلطة التوجيه، وبالتالي تستعملها الإدارة المركزية لتسيير الولايات والبلديات وفق مقتضيات السياسة العامة المنتهجة في البلاد، وكذا القضاء على الفوارق في التسيير، وأيضا للرفع من قدراتها في التسيير. لذلك الإدارة المركزية تجد في التعليمة الوسيلة المثلى للتدخل في الشأن المحلي، لكن الاشكال أن التعليمة لا تأخذ ابعادها الرئاسية كونها وثيقة محملة بالأوامر تصدر للمرؤوسين، الغريب أن المعني بالتعليمة هو الولايات والبلديات، وهي اشخاص لا تمارس عليها الإدارة المركزية سلطتها الرئاسية، انما سلطتها الوصائية بمقتضى النص، وهو تجاوز خطير في حق حرية المجالس واستقلاليتها، وبالتالي لا تمارس عليها وصاية إدارية، انما سلطة رئاسية لاسيما ان الولاة يحولون تلك التعليمات الواردة الى تعليمات أخرى محملة بنفس المضمون.

اذ الأخطر ان التعليمة لا تحمل مضامين واحكام القانون فقط، بل تحمل أيضا قواعد أخرى مثل ما رأينا فيما يخص التعليمات التنظيمية كالقرار التنظيمي، الامر الذي يوسع من مجال السلطة التقريرية للولاة.

لذلك نستنتج ان التعليمة التي تستخدمها الإدارة المركزية اتجاه المحليات تتنافى مع المفهوم المعلوم للتعليمة، الذي يتجاوز الاستخدام السليم في اطار السلطة الرئاسية الى الأجهزة التي تستقل عضويا ووظيفيا، وهو مفهوم جديد وغريب يخدش اللامركزية الإدارية بوجه مستتر.

الاشكال هل التعليمة بمفهومها الجديد، اذا ما اضافت قواعد جديدة تعد قرار إداريا وفق ما تحمله من معالم للقرار الإداري؟ وبالتالي وجود سلطة تقريرية للولاة تتدخل في حرية المجالس خارج اطر الوصاية الإدارية، وهو امر جد خطير يستدعي الوقوف عنده. يستلزم ذلك معرفة الطبيعة القانونية للتعليمة.

2-الطبيعة القانون للتعليمة:

ثار جدل فقهي[1] بين من اعتبر التعليمة مجرد اعمال مادية لا ترتقي ان تكون عملا قانونيا، وفيمن اعتبرها اعمال قانونية إدارية داخلية، وأيضا من اعتبرها قرارات إدارية. انتقدت جميع النظريات بشكل لاذع، لكن مايشد الانتباه هو تكييفها انها قرار اداري، حيث يرى هذا الاتجاه انها قرارات إدارية؛ اذا تضمنت احكام جديدة لم تتضمنها النصوص القانونية.

لكن اذا تجاوزت هذه التعليمات حدود السلطة الرئاسية الى اشخاص ليست عليهم اي سلطة رئاسية، كالتعليمات التي تصدرها الوصاية في مواجهة الجماعات المحلية؛ مثل التعليمة رقم 842/94.03 المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية المؤرخة في 1994/12/07 الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية الموجهة للولاة ورؤساء المجالس البلدية[2]. هنا يبدو واضحا ان القواعد الجديدة التي تضمنتها التعليمة لا تتجاوز حدود السلطة الرئاسية فقط، بل أيضا تتجاوز حدود المشروعية التي تبنى على ان لا وصاية الا بنص، فكيف للتعليمة ان تتضمن احكام تتدخل في شأن المجالس، وهي في الأصل ليست لها أي سلطة رئاسية عليها، والرابط الذي يربطها هو السلطة الوصائية التي تخرج عن اطار التعليمة الى النص القانوني.

من هنا فان التعليمة بهذا الشكل تضمنت أحكام جديدة وغير مألوفة لهيئات مستقلة. العمل بها يؤدي الى تجاوز النص التشريعي، والقول ان التعليمة ليست الا عمل قانوني داخلي يؤدي الى التغافل عن الأثر الذي تحدثه اتجاه المجالس، وهو العلة التي من ورائها دائما تلبس الوصاية ارادتها التحكُمية في المجالس ثوب التعليمة، من اجل التخفي وعدم إعطاء التصرف الاثار القانونية، التي يحدثها القرار الإداري والتي تمكن بان يكون محلا لدعوى الإلغاء امام القضاء الإداري.

---

[1]– للتوسع انظر في ذلك: احسن رابحي، المرجع السابق، 37.

[2]– بن مبارك راضية، المرجع السابق، ص 197.

ومن ثم تعد التعليمة التي تحمل أحكاما جديدة قرار اداري تنظيمي، حتى ولو تجاوزت المرؤوسين الى اشخاص مستقلين، بل هناك من يعتبرها قرارات إدارية غير مشروعة[1]. ومن هنا اعتبر الفقه انها اذا تضمنت أوضاع جديدة لا تحكم المرؤوس فقط وكانت تحمل أدوات الزاميتها كنا امام قرار اداري تنظيمي، وبذلك تكون التعليمات الموجهة للوالاة، التي تفرغ في تعليمات أخرى للجماعات المحلية ، والتي تضفي أحكام جديدة تكون بمثابة القرار الإداري التنظيمي.

ثانيا– ارتباط سلطة التقرير بالتفويض (إعادة انتاج للسلطة)

01–لا يستمد الوالي سلطته التقريرية بصفته ممثلا للدولة من النص التشريعي فقط، او حتى من النص التنظيمي، بل أيضا من ما فوض له من الحكومة، اذ وفقا لنص المادة 110 من قانون الولاية يعد ممثلا للدولة على مستوى الولاية مفوض الحكومة. بالرجوع لنص المادة 92 من قانون الولاية 90–09 الذي نص بان **(الوالي ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية...)**، نجد ان النص الجديد للمادة 110 أسقط عبارة مندوب الحكومة عن الوالي.
حيث يقصد بالتفويض، وفقا للدكتور سليمان محمد الطماوي " ان يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه – سواء في مسألة معينة او نوع معين من المسائل– الى فرد آخر" [2].

ويقصد به أيضا وفقا للدكتور عمار بوضياف بانه " الاجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن له بذلك" [3].

---

[1]– بن مبارك راضية، المرجع السابق، ص 202.

[2]– سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية– دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص320.

[3]– عمار بوضياف، القرار الإداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص115.

ومن ثم تعهد الحكومة بموجب اجراء التفويض للوالي جزء من اختصاصاتها ليمارسها على مستوى إقليم الولاية، لذلك يتيح اجراء التفويض للولاة ممارسة سلطة التقرير وفق السلطات التي عهدت له من الحكومة في محيط إقليم ولايته، والتي في الأصل منصوص عليها بموجب النص القانوني للوزير.

ومن المفيد الإشارة الى ان السلطات المفوضة خص بها الوالي حينما يمارس سلطاته كممثل للدولة لا كممثل للولاية، حيث يمارس السلطات المفوضة اليه من الحكومة في اطار تجسيده للسلطات والصلاحيات، باعتباره صورة لعدم التركيز الإداري لا للامركزية الإدارية[1] في اطار السلطة الرئاسية للوزراء.

وبالتالي يعد التفويض أداة للنزول بالسلطات التي تختص بها الوزارات وفقا للنص القانوني الى المحليات، وبالنتيجة الانتقال بسلطة اتخاذ القرار من الوزارات الى الولاة.

حيث يؤدي تفويض السلطات للولاة الى:

–تحسين فعالية اتخاذ القرار؛ اذ يصبح بإمكان الولاة اتخاذ قرارات تتناسب مع الظروف المحلية دون الحاجة الى الرجوع للحكومة المركزية، التي تكون بعيدة عن وقائع وظروف الشؤون المحلية (تقريب مراكز اتخاذ القرار من السكان المحليين في أمور تخصهم)، مما يمكنهم من اتخاذ قرارات أكثر ملاءمة للظروف المحلية، مع وجود مرونة أكبر في القضايا المحلية، وبالتالي فعالية أكبر للسياسات المتبعة.

– زيادة فرص التنسيق بين الوالي والمحليات، سواء المجلس الشعبي الولائي والبلدي او حتى المجتمع المدني ...الخ، كون الولاة هم المسؤولون عن اتخاذ القرارات المفوضة لهم، غير

[1]– حيث ينسق بهذه الصفة ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة خارج دائرة الاستثناءات المشار اليها سابقا، انظر في ذلك: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 239.

ان ذلك يتطلب تنسيق اكبر بين الولاة والحكومة، لكي لا تتعارض السياسات الوطنية مع ما يتخذه الولاة.

ورغم تلك الإيجابيات، الا ان ذلك يعمق ويزيد من فرص التقاء سلطة الاختصاص بالشؤون الوطنية والشؤون المحلية (التي يختص بها كممثل للولاية) في يد الوالي. الامر الذي يزيد من مغبة انفكاك أي فاصل او حد بينهما، لاسيما في ظل صعوبة الفصل بين الشؤون الوطنية والمحلية وتداخلهما معا، بل عدم وجود معايير تفصل بينهما والتي عبر عنها المشرع الدستوري بالشؤون العمومية لعدم الوقوع في فخ التمييز بينها، الأمر الذي يؤدي الى تداخل الصلاحيات في يد الوالي، مما يؤدي ذلك الى عدم وجود حواجز للتدخل في الشؤون المحلية ذات الطابع اللامركزي باسم الدولة.

02-في الأصل يجب أن يصدر القرار الإداري من الشخص او الهيئة التي حددها المشرع[1]، ولا يجوز له اسناد مهمته الى غيره. ولذلك يمارس الوالي اختصاصاته التي فوض بها او التي استقاها مباشرة من النص القانوني، حيث لايمكنه ان ينقلها الى جهة أخرى، وان كان ذلك يستوي بصورة مطلقة فيما يخص الصلاحيات التي فوضت له من الحكومة، على أساس انه لا يجوز ان يكون هناك تفويض على تفويض، فان الامر على خلاف ذلك بشكل استثنائي، مكن المشرع الولاة نقل جزء من اختصاصاتهم التي استقوها بشكل مباشر من النص القانوني، عن طريق مكنة التفويض.

حيث نصت المادة 126 من قانون الولاية[2] على ان للوالي إمكانية تفويض توقيعه لكل موظف وفقا للشروط والأشكال التي تنص عليها القوانين والتنظيمات المعمول بها، وتطبيقا لذلك منح

[1]- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 318.

[2]- قانون الولاية 12-07.

المرسوم التنفيذي 94-215[1] الولاة حق تفويض توقيعهم لكل من رئيس الديوان، رؤساء الدوائر، او أي عضو من أعضاء مجلس الولاية.

ويستثنى من مجال التفويض وفقا للمادة 28 من المرسوم السابق كل القرارات ذات الطابع التنظيمي، كما لا يمكن ان يفوض الولاة توقيعاتهم في مجال الاختصاصات المتعلقة بممارسة الضبط الإداري والقضائي.

من الملاحظ ان نص المادة لم يفرق في مسألة التفويض بين ما يختص به الوالي تمثيلا للدولة وما يختص به تمثيلا للولاية، بل بربط نص المادة 126 من قانون الولاية بالمادة 124 من ذات النص، واللتان جاءتا تحت الفصل الثالث الذي عنون بقرارات الوالي، يتضح ان القرارات التي يصدرها الوالي، التي حددتها المادة 126 المتعلقة بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وبسلطاته بصفته ممثلا للدولة وأيضا بسلطاته بصفته ممثلا للولاية، يمكن للوالي تفويض توقيعه بخصوصها لكل موظف.

وفق هذه القراءة يتضح انه وان كان من الطبيعي ان يفوض الوالي اختصاصاته التي يتمتع بها تمثيلا للدولة لأي موظف تابع لادارة عدم التركيز الإداري، فهل يمكنه تفويض توقيعه بخصوص القرارات التي تصدر تمثيلا للولاية لكل موظف يدخل ضمن تعداد عدم التركيز الإداري؟ وبالتالي استخدام وسائل عدم التركيز الإداري.

رغم أن في الامر مفارقة عجيبة، كيف تحرك اللامركزية بوسائل عدم التركيز الإداري، الا انه ببساطة عندما يتعلق التفويض بالتوقيع، فان القرار يصير و كأنه صدر عن الجهة الاصلية[2]وهي الوالي؛ وهو ممثل الولاية في هذه الحالة. حيث لا يحد تفويض التوقيع من سلطة الوالي؛ اذ لا يعتبر المستفيد من تفويض التوقيع فاعلا حقيقيا للعمل، بل يبقى الفاعل هو

[1]– مرسوم تنفيذي رقم 94-215 ، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، المصدر السابق.

[2]– عمار بوضياف، القرار الإداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 119

الوالي[1]. بينما يقع الخلل عندما يأتي التفويض تحت عنوان تفويض الاختصاص، اذ لا يستوي ان يؤول التفويض لجهة من تعداد إدارة عدم التركيز الإداري، حيث يكون الامر متناقضا مع ابجديات اللامركزية، التي تقتضي ان يمارس اختصاصاتها من هو جزء منها بشكل حر غير مقيد، في حقيقة الأمر نص المادة 126 نص فقط على تفويض التوقيع ،ولم يتكلم عن تفويض الاختصاص. وهو نفس التوجه الذي جاء في أحكام نص المادة 105 من قانون الولاية 90-09.

لذلك كان من الأفضل حسم الامر على مستوى قانون الولاية بتجاوز السكوت، وذلك بتعديل نص المادة 126 بأن يصبح " يمكن الوالي تفويض توقيعه دون سواه لكل موظف حسب الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها" او إجازة تفويض الاختصاص وذلك بتعديل النص بان يصبح" يمكن الوالي تفويض توقيعه لكل موظف، و/او جزء من اختصاصاته وفق مقتضيات اللامركزية، حسب الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"

وهذا من أجل غلق أي تأويل خاطئ او تجاوز للنصوص التنظيمية، التي قد تسمح بتفويض الاختصاص بشكل يخدش اللامركزية الإدارية. خاصة وان الملاحظ من نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215 التي نصت على (يتولى رئيس الدائرة في اطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، على الخصوص مايأتي:...)

وهو النص الذي احتوى على مجموعة من الاختصاصات، التي يمارسها رئيس الدائرة بتفويض من الوالي، اذ لم يحدد نص المادة نوع التفويض وفي نفس الوقت نص على مجموعة من

[1]-أحمد محيو، المرجع السابق، ص 319.

الاختصاصات. رغم ان المواد الأخرى[1]لذات النص نصت صراحة على تفويض الامضاء[2]، الامر الذي ثبته المرسوم التنفيذي 22-54 المتضمن انشاء المجلس التنفيذي للولاية [3] الذي الغى المادة 03 والفصل الخامس من المرسوم التنفيذي 94-215.

وبالنتيجة كان من الأفضل حسم الامر على مستوى قانون الولاية بتجاوز السكوت الذي تكلمنا عليه في الفقرات السابقة.

ثالثا- سلطة التقرير والتنظيم (الضبط الإداري)

---

[1]- منها المادة 28 الملغاة .

[2]- انظر نص المادة 08، 28 من المرسوم التنفيذي 94-215 المصدر السابق.

وبتحليل اعمق بالربط بين نص المادة 28 من ذات المرسوم التي مكنت الوالي من تفويض امضائه لاعضاء مجلس الولاية، ونص المادة 19 التي قصرت عضوية مجلس الولاية على مديري مصالح الدولة المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، وجعلت من مشاركة رؤساء الدوائر استشارية فقط، وكذا نص المادة 10، يتبين ان تفويض التوقيع يرتبط بأعضاء مجلس الولاية ولا يخص لوحده رئيس الدائرة، الامر الذي يفتح التأويل الى ان نص المادة 10 فتح تفويض الاختصاص لرئيس الدائرة.

[3]- المرسوم التنفيذي رقم 22-54 المؤرخ في 02 فبراير 2022 ،المتضمن انشاء مجلس تنفيذي للولاية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية عدد 09 المؤرخة في 03 فبراير 2022.

الذي نص بشكل واضح في المادة 05 والمادة 08 منه ان رئيس الدائرة عضو من أعضاء المجلس التنفيذي للولاية، وانه يمكن للوالي تفويض امضاءه لاعضاء المجلس التنفيذي للولاية، على خلاف نص المادة 03 الملغاة والمادة 28 من الفصل الخامس الملغى من المرسوم 94-215، التي اشارت بأن يشارك رئيس الدائرة في اشغال المجلس ليس بصفته عضو انما فقط بشكل استشاري، وان التفويض يتم لأعضاء المجلس مغفلا رئيس الدائرة على أساس انه لا يعد من جملة تعداد أعضاء مجلس الولاية.

يقصد بالتنظيم بصفة عامة " تلك النصوص التنظيمية او التطبيقية التي تصدر عن السلطة التنفيذية عن طريق مراسيم او قرارات بصفة مستقلة، تتميز بالعمومية والتجريد "[1]

ان القول بان للوالي السلطة في خلق تدرج موازي على المستوى التنظيمي ينافس او يكمل سلطة الإدارة المركزية[2]، امر يدعونا الى التساؤل عن حقيقة الاعتراف الدستوري لها.

بالرجوع لنص المادة 141 من الدستور؛ يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون، الأمر الذي جعل من خلق قواعد عامة ومجردة حكرا على رئيس الجمهورية بموجب مراسيم رئاسية، ليضيف نص المادة في فقرته الثانية اعترافه للوزير الأول و/او رئيس الحكومة بتطبيق القوانين في المجال التنظيمي، وهي السلطة التي يمارسها بموجب مراسيم تنفيذية (بمعنى ان له ان يمارس التنظيم التنفيذي).

وبالنتيجة ليس هناك ما يوحي ان النص الدستوري اعترف للجماعات المحلية او حتى الوالي بوضع قواعد قانونية ذات طابع تنظيمي. ان ذات النصوص الدستورية التي لم تعترف للإدارة المحلية او حتى للولاة بسلطة اصلية في خلق القواعد القانونية، نفسها أكدت على ان التشريع (دون التنظيم) هو صاحب الاختصاص الأصيل في إرساء قواعد قانونية موضوعها الجماعات المحلية، التي تندرج حتما ضمن التقسيم الإقليمي للبلاد[3]، الامر الذي يحيلنا للبحث عن هذه السلطة في النصوص التشريعية.

---

[1]–عميمر نعيمة، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر،عدد 01، 2008، ص 10.

[2]–شرفي بن يوسف، السلطة التنظيمية للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دائر البحوث والدراسات القانونية والسياسية– معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيبازة، العدد الرابع ، جانفي 2018، ص276.

[3]–انظر المادة 139 فقرة 11 (يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك المجالات التالية:..11(التقسيم الإقليمي للبلاد،...)، ونص المادة 140(إضافة الى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع

وفقا لنص المادة 100 من قانون البلدية 11-10 التي نصت على ان (يمكن للوالي ان يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية او بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الامن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية)، وكذا نص المادة 113 من قانون الولاية 12-07 التي جاء فيها (يسهر الوالي اثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم...)، وكذا نص المادة 125 التي نصت على (تنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة اذا كانت تكتسي طابعا عاما،...)، حيث نستنتج ان الوالي يمارس الاختصاص التنظيمي بموجب قرارات تنظيمية في مجال الضبط الإداري، اذ يعتبر الضبط الإداري المجال البارز الذي يمارس فيه الوالي الاختصاص التنظيمي.

وكذلك بالرجوع لنص المادة 113 من قانون الولاية التي تنص على ان (يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات...على إقليم الدولة)، يتبين ان ذلك يقتضي بالضرورة اللجوء الى السلطة التنظيمية لتنفيذ القوانين وهي سلطة مشتقة .

من ثم للوالي القدرة على خلق قواعد عامة ومجردة تلبس ثوب القرار الإداري في اطار مباشرة اختصاصات الضبط الإداري وتنفيذ قوانين الجمهورية. قانون الولاية وقانون البلدية لم يخصا الوالي لوحده بهذا الاختصاص، وانما أيضا يمارسه رئيس البلدية[1]، وان كان الاختصاص التنظيمي يظهر اكثر للوالي. وفي مقابل ذلك لم يعترف قانون الولاية ولا قانون البلدية

البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الاتية: تنظيم السلطات العمومية، وعملها،...)، ورغم التناقض الذي نلاحظه بين النصين، بان هل يشرع لقوانين الجماعات المحلية بموجب قانون عادي ام قانون عضوي ؟ حيث جاء قانون الولاية وقانون البلدية بموجب قانون عادي، وهو التحليل الذي لسنا بصدده ونتركه جانبا، لكن ما يجب التأكيد عليه ان المشرع الدستوري فتح المجال للبرلمان لوضع القواعد القانونية التي تخص الجماعات المحلية.

[1]- انظر المادة 96 و المادة 99 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

بالاختصاص التنظيمي للمجلس الشعبي الولائي، ولا للمجلس الشعبي البلدي لا من زاوية الاختصاص الضبطي ولا من زاوية الاختصاص التنفيذي للقوانين، وهي ميزة تفوق للوالي على المجالس المحلية المنتخبة.

اختصاص الوالي بممارسة هذه السلطة، الهدف منه الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث: الامن العام، السكينة العامة والصحة العامة، لكن نتيجة لتطور فكرة النظام العام التي ترتبط بتغيرات المكان والزمان وتطور الشؤون العامة للمواطنين، اصبح مضمون النظام العام لا يغطي ذلك فقط ،بل تعداه الى النظام العام الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ...، وهي مجالات ذات صلة بالشؤون المحلية للمواطنين ، الامر الذي فتح المجال واسعا لتدخل الوالي في جميع مجالات الشؤون المحلية باسم حماية النظام العام، والتي هي في الأساس (الشؤون المحلية) فكرة متميزة تقوم عليها اللامركزية الإدارية.

فان كانت المجالس المحلية تتداول في مجال الصحة العمومية ،السياحة ،الاعلام والاتصال ،التربية والشباب والرياضة ،السكن والتعمير ،الفلاحة و الري، التجارة، التراث الثقافي وحماية البيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية... الخ، فان الوالي يتدخل حيالها مباشرة بموجب قرارات تنظيمية ضبطية لحماية النظام العام.

الاشكال الذي يُطرح ان الوالي يتدخل بموجب ما تخوله له سلطاته الضبطية في مجالات النشاط التي تتداول فيها المجالس المحلية، الأمر الذي يؤدي الى تداخل الاختصاص مع صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة، حيث تلتقي الصلاحيات حول نفس النشاط الذي يتدخل فيه الوالي حماية للنظام العام او بمراقبة وتوجيه الانشطة[1]، وله في ذلك صلاحيات واسعة خاصة في ظل مرونة فكرة النظام العام.

[1]–عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق– جامعة الجزائر، جوان 2007، ص 244.

فان كان موضوع حماية البيئة من المواضيع المهمة التي يتداول حولها المجلس الشعبي الولائي بموجب المادة 77 من قانون الولاية [1]، فان الوالي يتدخل في موضوع البيئة وحمايتها من خلال العديد من الزوايا، حيث يمكنه ان يتدخل في النظافة والصحة العمومية[2]، وكذا الوقاية والحماية من التلوث ومكافحته، اذ يسعى لحماية البيئة من التلوث المائي[3] او الجوي او البحري[4]، وكذا ضبط تهيئة عمرانها[5]، ليتخذ في سبيل ذلك جملة من التدابير بموجب نظام منح الرخص الإدارية او سحبها او المنع...الخ، منها **على سبيل المثال**:

---

[1]– المادة 77 من قانون الولاية 12–07، المصدر السابق.

[2]– حيث الزمت المادة 29 من قانون الصحة لسنة 18–11 جميع أجهزة الدولة والجماعات الإقليمية بتطبيق تدابير النقاوة ومحاربة الامراض الوبائية.

انظر في ذلك قانون رقم 18–11 المؤرخ في 02 جويلية 2018، المتعلق بالصحة ، ج ر عدد 2018/46

[3]– انظر القانون رقم 05–12 المؤرخ 04– اوت 2005 ، المتضمن قانون المياه، جريدة رسمية عدد 2005/60 والمرسوم التنفيذي 260/21 المؤرخ في 31 يونيو 2021 ، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 08–148 المؤرخ في 21 مايو 2008، المتعلق بكيفيات منح رخصة استعمال الموارد المائية ، جريدة رسمية قم 2008/48.

[4]– انظر المرسوم التنفيذي 94–279 المتضمن مكافحة تلوث البحار واحداث مخططات استعجالية ، ج ر عدد 1994/59.

[5]– وليس من الضروري ان يرتبط مفهوم حماية البيئة بحماية الطبيعة والاثار والموارد، ولكن لكل ما له علاقة بالحياة ، يدخل ضمن حماية البيئة، ويندرج ضمن ذلك التهيئة والتعمير، انظر في ذلك:

عمارة حاتم و بن صالحية صابر، المحافظة على البيئة وحمايتها في ضوء احكام المرسوم التنفيذي 55/22، مجلة القانون العقاري والبيئة ، مخبر القانون العقاري والبيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية–جامعة مستغانم، المجلد 12، عدد 02، 2024 ص 129 ، 136.

ما نصت عليه المادة 10 والمادة11 من المرسوم 93-160 المنظم للنفايات الصناعية السائلة [1]، ان الوالي ينذر مالك التجهيزات ليتخذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها جعل تصريف النفايات السائلة مطابقا لمعايير التصريف في حالة عدم مطابقته لذلك، وفي حالة عدم الامتثال يقرر الإيقاف المؤقت لسير التجهزات الى غاية تلبية الشروط، و يرفع تقريرا للوزير المكلف بالبيئة من أجل سحب رخصة التصريف.

كما ان استغلال المؤسسات المصنفة التي من شأنها التأثير الداخلي او الخارجي على البيئة جراء نشاطها لا يتم الا بموجب صدور رخصة استغلال، والذي بداية يتم عن طريق ارسال ملف طلب رخصة الاستغلال الى الوالي المختص إقليميا[2]، حيث يختص باصدار رخصة الاستغلال بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الثانية[3]، ويحدد الاحكام التقنية التي من شأنها الوقاية من التلوث والاضرار والاخطار التي تطرحها المؤسسة المصنفة في البيئة وتخفيفها و/او ازالتها[4]، كما يرأس اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة[5]، التي تسهر على احترام النظام الذي يسير المؤسسات المصنفة، وكذا فحص طلبات انشائها ومدى مطابقتها لنص مقرر الموافقة المسبقة لإنشائها[6].

---

[1]- المرسوم التنفيذي 93-160 الموافق 10 يوليو 1993، المنظم للنفايات الصناعية السائلة، ج ع عدد 46 الصادرة في 14 يوليو 1993.

[2]- انظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي 06 -198 المؤرخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، الصادرة في 04 يونيو 2006.

[3]- انظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي 06-198، المصدر السابق.

[4]- انظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي 06-198، المصدر السابق

[5]- انظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي 06-198، المصدر السابق

[6]- انظر المادة 30 من المرسوم التنفيذي 06-198، المصدر السابق.

اذ يصادق بقرار منه – الوالي–على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمي، بعد تلقي رأي المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للبلديات او مجموعة البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200.000 ساكن. ويبدي رأيا استشاريا اذا تمت المصادقة بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية[1]، او اذا كانت المصادقة بموجب مرسوم تنفيذي[2].

كذلك في اطار حماية المواقع الاثرية واستصلاحها، يطلب الوالي من المجلس الشعبي الولائي بعد اخطاره من الوزير المكلف بالثقافة تقرير اعداد مخطط حماية المواقع الاثرية واستصلاحها بموجب مداولة[3]، كما يسند اعداد المخطط تحت سلطته وبالتشاور مع رؤساء البلديات الى مكتب دراسات او مهندسين مؤهلين[4]. حيث يتولى الإعلان على مشروع مخطط حماية المواقع الاثرية واستصلاحها بقرار صادر عنه[5].

[1]– اذا فاق عدد ساكني البلديات او مجموع البلديات 200.000 ساكن، وكان اقل من 500.000 ساكن .

[2]– بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 500.000 ساكن .

[3]– انظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 03–323 الموافق ل 05 أكتوبر 2003 المتضمن كيفيات اعداد مخطط حماية المواقع الاثرية والمناطق المحمية التابعة لها واستصلاحها، ج ر عدد 60 ،الصادرة في 08 أكتوبر 2003.

[4]– المادة 06 من المرسوم التنفيذي03–323، المصدر السابق.

[5]– المادة 11 من المرسوم التنفيذي03–323.

وللوالي الحق ان يتدخل في حقوق استخدام الأراضي والبناء باصدار رخص البناء[1]، ومنح شهادات المطابقة حسب الحالة[2].

حيث يظهر من ذلك ان المشرع والمنظم فتحا مسألة حماية البيئة امام الوالي، بشكل واسع بمجموعة من الوسائل المهمة والمتنوعة لحمايتها، وهو المجال الذي تختص فيه ايضا المجالس المحلية المنتخبة، لكن تبدو سلطة الوالي أكثر أهمية وأكثر تدخلا بما يحوزه من وسائل فعلية، تجعل من سلطة اتخاذ القرار وتوجيهه في يده لاسيما بصفته اللاتركيزية. بل الأكثر من ذلك يتداخل هذا الاختصاص في يده بين صفته كممثل للدولة وكممثل للولاية.

والملاحظ انه وان كان النص التنفيذي يأتي لضمان تنفيذ القانون بتناول كل جزئياته وتفصيلاته[3]، غير انه تم الاسراف فيه؛ اذ اعطى العديد من الفرص الحقيقة لتدخل الوالي بصفته اللاتركزية، وان كان ذلك على طبيعته كون الوالي سلطة تنفيذ النصوص القانونية،

---

[1]– المادة 52 من القانون 90–29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04–05 المؤرخ في 14 غشت 2004 ، ج ر عدد 52 ، الصادرة 02 ديسمبر 1990.

والمادة 49 من المرسوم التنفيذي 15–19 الموافق 25 يناير 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07 الصادرة في 12 فبراير 2015.

انظر أيضا التعليمة الوزارية رقم 004 المؤرخة في 07 سبتمبر الصادرة من وزارة السكن والعمران والمدينة للولاة، المتعلقة تحديد التدابير الخاصة لاعداد ملف رخصة البناء ورخصة الهدم للمشاريع التي تشكل اشغال التسطيحو/ او الحفر/ او الهدم خطرا على محيطها المباشر.

[2]– المادة 64 من المرسوم التنفيذي 15–19.

[3]– بن مسعود أحمد، احكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2017/2016، ص25.

فأَيُ دور تنفيذي، سيكون الوالي الوسيلة الفعلية التي ستتظمنها النصوص التنفيذية لأجل تحقيق ذلك.

غير انه اتى على حساب فقدان التوازن في الصلاحيات بين الوالي والمجالس المحلية المنتخبة لصالح الوالي، للتدخل في مسائل ذات شأن محلي بشكل ناجع. وهذا دون ان نتجاوز مسألة التفرقة بين السلطة التنظيمة المستقلة المعبر عنها بالمراسيم الرئاسية، التي تهدف الى خلق قواعد عامة موضوعية ومجردة يكون مجالها مستقلا عن تشريعات البرلمان، وهي جوهر التنظيم المستقل. والتنظيم التنفيذي الذي تعبر عنه المراسيم التنفيذية الذي يكون تابعا للنصوص القانونية، وهو الامر الذي نقصده كون الإدارة المركزية قد اسرفت فيه لصالح الوالي.

وبشكل أعمق نتساءل عن مسألة تقييد الحقوق والحريات، كالحقوق والحريات المرتبطة بالتعمير والبناء التي جاءت بموجب النص القانوني 90-29، كون ان التهيئة والتعمير تتطلب رخص معينة لضبطها، فهل يجوز ان تأتي اشتراطات أخرى إضافية بموجب المرسوم التنفيذي15-19، فيما يخص سلطات الوالي التي لم يتناولها النص القانوني بموجب النص التنفيذي، مما يؤدي الى وجود قيود أخرى. الامر الذي يخدش مبدأ مهم: ان الحقوق والحريات لا يمكن تقييدها الا عن طريق القانون[1]، حيث ان فتح هذا المجال امام التنظيم التنفيذي أدى الى فقدان التوازن باحتكار سلطة التقرير بخصوص الشؤون المحلية في يد الوالي بصفته اللاتركيزية[2]. كما ان التوسع فيه يتنافى مع نص المادة 139، 140 من الدستور، على أساس ان الشؤون المحلية التي تندرج ضمن التقسيم الإقليمي للبلاد او تنظيم السلطات العمومية

[1]– مبدأ الانفراد بالتشريع، وهو المبدأ الذي ايده الفقه الدستوري الفرنسي وسار على نحوه الفقه المصري.

–راجع: بن مسعود أحمد، المرجع السابق، من ص156 الى 168.

[2] -–BEDDI Nasreddine, LA DÉCENTRALISATION EN ALGÉRIE ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVE D'UNE RÉFORME CITOYENNE DE L'ETA , REVUE ALGÉRIENNE DE FINANCES PUBLIQUES, N°:3,Décembre 2013,p 81..82

محجوزة للبرلمان ان يشرع فيها، وان اختص بها التنظيم التنفيذي فانه يجب ان يكون على سبيل الاستثناء ولا يجب التوسع فيه.

المبحث الثاني: الهيئات والأجهزة المساعدة للوالي

لم يكتفي المشرع بتعزيز الوالي بسلطة التقرير في جميع الاتجاهات، بل عززه بمجموعة من الأجهزة والهيئات التي اعترف لها بممارسة بعض الصلاحيات المرتبطة بالشأن المحلي بل بالشأن اللامركزي، والتي عززت من قدرته ودوره في حيازة القرار اللامركزي، اذ يتدخل بواسطة مناصب معينة مثل رئيس الدائرة و الأمين العام للبلديات والوالي المنتدب، وكذلك يتدخل عن طريق مجالس غير منتخبة مثل المجلس التنفيذي للولاية. وهي عموما الهيئات والاجهزة التي تشكل أحد القنوات، التي يستخدمها الوالي في التأثير على القرار المحلي خصوصا وفي تسيير الشأن المحلي عموما.

المطلب الأول: المجلس التنفيذي للولاية

تأسس هذا المجلس في بداية الامر تحت اسم مجلس الولاية، بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي 94-215[1] تحت سلطة الوالي، الذي أسندت له مجموعة من الصلاحيات المهمة وفق المواد من 17 الى 30 من ذات المرسوم.

غير انه تم التحول عن ذلك بتأسيس المجلس التنفيذي للولاية، بموجب المرسوم التنفيذي 22-54[2]، الذي أنشأ مجلس تنفيذي للولاية[3]، ملغيا بذلك العمل بالمادة 09 والمواد من 17 الى

---

[1]- المرسوم التنفيذي 94-215، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، المصدر السابق.

[2]- المرسوم التنفيذي رقم 22-54 المؤرخ في 02 فبراير سنة 2022 المتضمن انشاء مجلس تنفيذي للولاية، ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 09 المؤرخة في 03 فبراير 2022.

[3]- وقد جاء النص عليه في المادة 100 من مشروع القانون التمهيدي المتعلق بالولاية 2024(المصدر السابق) التي جاء فيها (يوضع تحت سلطة الوالي بصفته ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة مجلس تنفيذي للولاية يكلف بضمان تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ومتابعتها . هو يشكل اطار التشاور والتنسيق بين مختلف مصالح الدولة والهيئات العمومية على مستوى الولاية).

30 من الفصل الخامس للمرسوم التنفيذي 94-215 بموجب المادة 16 منه. حيث حل محل مجلس الولاية مجلس تنفيذي للولاية، الذي لا يعد أحد هياكل الولاية ولا جزء من الإدارة العامة للولاية[1]، اذ بالربط بنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 94-215، لم يعدده المنظم ضمن تشكيلة الإدارة العامة في الولاية، كما انه أصبح اليوم منظما بتنظيم مستقل وخاص به.

نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 22-54 بان ينشأ تحت سلطة الوالي بصفته ممثلا للدولة ومفوض للحكومة مجلس تنفيذي للولاية، ولذلك المجلس التنفيذي للولاية لا يعد ضمن هياكل الإدارة اللامركزية، بل يعد اداة لعدم التركيز الإداري تحت سلطة واشراف الوالي بصفته ممثلا للدولة، اذ ربط النص دوره بضمان تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ومتابعته على حد سواء. بل يشكل أيضا اطارا للتشاور والتنسيق بين مختلف مصالح الدولة والهيئات العمومية على مستوى الولاية.

وبهذا أعطت المادة 02 تشخيصا واضحا للمكانة العضوية والوظيفية للمجلس، اذ يعد بذلك أداة تنفيذية لعدم التركيز الإداري بصلاحيات مزدوجة، ترتبط بتنفيذ قرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وان كان ذلك مستساغا بالنسبة لقرارات الحكومة، فان الامر جد غريب بالنسبة لقرارات المجلس الشعبي الولائي، الذي يعد قاعدة اللامركزية الإدارية. اذ كيف تنفذ قراراته بأدوات لا تركيزية، وهو الامر الذي يتناقض مع ان الوالي قد احيل له امر تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي انما باعتباره ممثلا للولاية، حيث يهدم ذلك استقلال القرار اللامركزي من حيث تنفيذه، و يعزز الدور الذي يضطلع به المجلس في دعم التنسيق والتشاور بين مختلف قطاعات الدولة، ومصالحها اللاتركيزية مع الهيئات العمومية على مستوى الولاية التي تعد البلديات والولاية من ضمنها.

[1]- دبيلي كمال، المجلس التنفيذي للولاية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 22-54 في الجزائر، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، مجلة دولية تصدر عن كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية-جامعة تبسة، المجلد 07، العدد 07، نوفمبر 2022، ص 127.

الفرع الأول: تنظيم المجلس التنفيذي للولاية

يرأس الوالي المجلس التنفيذي للولاية او الأمين العام للولاية في حالة غيابه ، حيث يزود المجلس بامانة تقنية توضع تحت مسؤولية الأمين العام للولاية[1] ، ويتشكل من[2]:

- الولاة المنتدبون : بالإضافة الى عضويتهم في المجلس فهم مكلفون بتسيير المقاطعات الإدارية[3] ، ويتمتعون بمهام الرقابة والتنسيق والتنفيذ.
- المدراء الولائيون: وان ثبت لهم العضوية في المجلس، فهم أيضا معينون على رأس المديريات التنفيذية (وهي المصالح الخارجية للوزارة) ، يكلفون بصفتهم أعضاء في المجلس بمجموعة من المهام الواسعة والمهمة، المتعلقة بـ التنشيط ،التنسيق، الرقابة، تطبيق القوانين والتنظيمات ، اقتراح المشاريع ، تنفيذ برامج التنمية وممارسة مختلف الصلاحيات على الهيئات العمومية والخاصة التابعة لنشاطهم[4].
- مسؤولو مصالح الهيئات العمومية الوطنية على مستوى الولاية المعنيون بجدول اعمال الاجتماع.
- رؤساء الدوائر[5].
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيون بجدول اعمال الاجتماع.
- مسؤولو المؤسسات العمومية على مستوى الولاية المعنيون بجدول اعمال الاجتماع.

يتضح ان تشكيلة المجلس جد واسعة على خلاف تشكيلة مجلس الولاية[6] الملغى في السابق، ضمت في اغلبها أعضاء معينون، ما عدى رؤساء البلديات الذين يمثلون البلديات وهم أصلا

---

[1]– المادة 06 من المرسوم التنفيذي22–54، المصدر السابق.

[2]– المادة 05 المادة 09 من من المرسوم التنفيذي22–54، المصدر السابق.

[3]– المادة 03 من المرسوم الرئاسي 18–337 الموافق ل 25 ديسمبر سنة 2018 يتضمن احداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 78 المؤرخة في 26 ديسمبر 2018.

[4]– المادة 07 من المرسوم التنفيذي22–54، المصدر السابق.

[5]– في النص القديم94 –215، كان وجودهم في المجلس استشاري فقط ، على خلاف النص الحالي اذ اصبحوا أعضاء في المجلس.

[6]– المادة 19 من المرسوم التنفيذي 94–215، المصدر السابق.

منتخبون(لكن يبدو ان صفتهم كممثلي الدولة هي التي أسس عليها في عضويتهم)، وغاب عنها رئيس المجلس الشعبي الولائي و ممثلي المجتمع المدني، ولذلك غلب على تشكيلتها التعيين بدل الانتخاب، رغم ان المجلس قد احيل له امر تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة منتخبة.

يخضع أعضاء المجلس لسلطة الوالي حيث تتم استشارته من قبل سلطة التعين في تعيين المدراء الولائيين والولاة المنتدبون ومسؤولي المؤسسات او المصالح التابعة للهيئات العمومية الوطنية الموجودة في الولاية، كما يقوم بتنصيبهم. حيث يقوم الوالي بتقييمهم بشكل دوري ترسل لسلطة تعيينهم، كما له وفي حالة ارتكابهم أخطاء جسيمة، ان يطلب نقلهم او انهاء مهامهم[1]. كما يطلعهم بانتظام بالتوجيهات العامة للحكومة التي ترتبط بأنشطتهم[2]. ومن ثم يخضع أعضاء المجلس التنفيذي لسلطة الوالي بشكل مكثف على شخصهم ومهامهم.

كما يمكن للوالي من اجل تسهيل مهام المجلس ان يفوض اعضاءه على كل المواضيع التي تدخل ضمن صلاحياته، على جميع الوثائق والقرارات والمقررات، باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي[3] التي يتولاها بنفسه والتي هي على الاغلب تتعلق بالحريات العامة (الضبط الإداري). لذلك فان المجلس التنفيذي للولاية يشكل حكومة مصغرة لسلطة عدم التركيز الاداري في الولاية.

ومن اجل حوكمة دور المجلس، مُكن من الاستعانة عند الحاجة بالمسؤولين المستثنون من نص المادة 111 من قانون الولاية 12-07 (القطاعات المستثناة من تدخل الوالي[4])، وكذا

---

[1]- المادة 09 من من المرسوم التنفيذي22-54.

[2]- المادة 14 من المرسوم التنفيذي22-54.

[3]- المادة 08 من المرسوم التنفيذي22-54.

[4]- دبيلي كمال، المرجع السابق، ص 129.

أي شخص آخر للمشاركة في اجتماعات المجلس اذا رأى ذلك مفيدا[1]، وبالتالي حسب ما يراه المجلس.

الفرع الثاني: مهام المجلس التنفيذي للولاية[2]

للمجلس التنفيذي الولائي اختصاص واسع جدا، حيث يتولى دراسة كل مسألة يطرحها عليه الوالي وفقا للقوانين والتنظيمات لذلك فهو يختص بـ:

- الحفاظ على النظام العام من خلال اقتراح الحلول واتخاذ التدابير اللازمة لذلك، والعمل على احترام مصداقيتها واحترام القوانين والتنظيمات، وهو دور واسع يشمل الدور التنظيمي والتنفيذي.
- تحسين الخدمات العمومية واقتراح التدابير اللازمة لضمان استمراريتها، التي تتولى تقديمها المصالح الغير ممركز والهيئات العمومية للمرتفقين على المستوى المحلي. بهذا الشكل يستطيع التدخل في أداء الولاية والبلديات ومختلف ماتختص به من صلاحيات ترتبط بالخدمات العمومية.
- ضمان تنسيق و تنفيذ السياسات وبرامج ومشاريع التنمية ومخططات التهيئة الإقليمية على مستوى الولاية، وهو دور حيوي يرتبط بشؤون محلية تختص فيها الجماعات المحلية.
- المساهمة في اعداد ووضع السياسات العامة وتحسينها من خلال اقتراح التدابير على الحكومة، بل واقتراح التدابير التي ترتبط بتحسيين وفعالية المصالح غير الممركزة والهيئات العمومية على مستوى الولاية. حيث تتدخل بأعمق من ذلك فيما يخص الوسائل المخصصة للمصالح الغير ممركزة والهيئات العمومية والنتائج التي حققتها من خلال ترشيدها، وبذلك تتدخل في التسيير المحلي للجماعات المحلية، كون الجماعات المحلية تدخل ضمن تعداد الهيئات العمومية والتي تعتمد في تسييرها على الوسائل لتحقيق نتائج مسطرة وفق المخططات.

---

[1]–المادة 05 من المرسوم التنفيذي22–54.

[2]- لمادة 03 من المرسوم التنفيذي22–54.

- ابداء رايه في جميع المشاريع وانشاء المؤسسات العمومية وفروعها على مستوى الولاية، حيث لم يستثني النص المشاريع التي تتولاها البلديات وكذا المؤسسات التي تنشؤها.
- يسهر على تقارب وتماسك المصالح الغير ممركزة، حيث يتولى بذلك عمليات التنسيق والرقابة لتوحيد العمل المحلي، كما يتخذ كل التدابير التي من شأنها التغلب على الصعوبات التي قد تعيق ذلك.
- اقتراح وتنفيذ أي تدبير يجسد اهداف الدولة على المستوى المحلي.

صياغة النص جاءت مطلقة ، اذ لم يربط بالتنسيق مع الجماعات المحلية، باعتبارها اشخاص معنوية قائمة لها اهليتها المستقلة ، كما يعمل المجلس في اطار ذلك على تنظيم وسير المصالح المعنية، التي تقف على الاقتراح والتنفيذ وهي دون شك المديريات والمصالح التقنية. لكن النص ربط باحترام القوانين والأنظمة اذ يهدف من خلال هذا لعدم التعدي على الصلاحيات الموكلة للجماعات المحلية او الهيئات الأخرى ذات الشأن. وهو ربط في الحقيقة عام، طالما ان النص التنظيمي جاء واضحا مسندا هذه الاختصاصات.

وقد استثنى المشرع من اختصاصات المجلس ما استثناه قانون الولاية 12-07 في مادته 111 منه[1]، وهي الاستثناءات الخاصة بالقطاعات التي تخرج من مجال اختصاص الوالي كالضرائب والجمارك...الخ.

ومن خلال كل ذلك يتضح ان اختصاصات المجلس التنفيذي للولاية واسعة وفعالة ترتبط بجميع المجالات والقطاعات الا ما تم استثناؤه، والمثير للحيرة والانتقاد ان هذا المجلس يتدخل في الجماعات المحلية من زاوية انها هيئات عمومية؛ اذ يتدخل في تسييرها ووسائلها ونتائج خداماتها، حيث يتجاوز الاقتراح وابداء الرأي الى الاتخاذ و التنفيذ، وبذلك لا يتوقف دوره على تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي بل يتدخل أيضا في البلديات. وهو الامر الذي يبين شدة التدخل في القرار اللامركزي بموجب اليد الطولية لعدم التركيز الإداري.

[1]- لمادة 04 من المرسوم التنفيذي22-54، المصدر السابق.

بل اعطى له دور جوهري متقدم تجاوز التواصل والتنسيق، الذي غلب عليه ضمان تنفيذ ومتابعة مناشير وتعليمات الإدارات والهيئات المركزية، من خلال ارسالها للوالي والتي تخص الجماعات المحلية[1]، بذلك تعمل على نفاذ إرادة الإدارة المركزية على الجماعات المحلية، اذ تحمل التعليمات والمناشير والتوجيهات في الكثير منها توجيهات وتعليمات تتعلق بتسيير الجماعات المحلية بل وأيضا توجيه مداولاتها. وبالمقابل يرسل للوالي ما أصدرته الجماعات المحلية من تنظيمات[2]، والمقصود هنا سلطة رئيس البلدية في اصدار التنظيمات المتعلقة بالضبط الإداري.

الفرع الثالث: سير المجلس التنفيذي للولاية

يستدعى المجلس للاجتماع في دورة عادية مرتين في الشهر، وكذا كلما تطلب الوضع في اجتماعات غير عادية بناء على استدعاء الوالي او الأمين العام للولاية، اذا حل بالوالي مانع يمنعه من ذلك[3].

لم يوضح النص كيف تتم اجتماعات المجلس، وكيف تتخذ قراراته، لكن الزم النص بوضع سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من قبل الوالي تسجل فيه محاضر يدون فيها اجتماعات المجلس، تتضمن محاضر الاجتماعات القرارات المتخذة والجهات المكلفة بالتنفيذ والاجال المحددة والصعوبات والحلول المقترحة[4]، لذلك هو جهاز تنفيذي بامتياز، فاعل ونافذ في الشأن المحلي يشكل حكومة مصغرة[5]على المستوى المحلي.

المطلب الثاني: الأمين العام للبلدية

[1]– المادة 13 من المرسوم التنفيذي22–54، المصدر السابق.

[2]– المادة 13 من المرسوم التنفيذي22–54، المصدر السابق.

[3]–مادة 10 من المرسوم التنفيذي22–54، المصدر السابق.

[4]– مادة 11 من المرسوم التنفيذي22–54، المصدر السابق.

[5]– دبيلي كمال، المرجع السابق، ص134، المصدر السابق.

على خلاف قانون البلدية 90-08[1]جاء النص على الأمين العام للبلدية[2] في فحوى نص المادة 15 من قانون البلدية 11-10، التي اكدت على انه إضافة الى هيئة المداولة المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي، و الهيئة التنفيذية التي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، هناك إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية[3] تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبذلك فان إدارة البلدية احدى الهيئات الثلاث، وهو ما اكدته المادة 125 من ذات القانون التي نصت على ان للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية. وبذلك اسند للأمين العام دور حيوي تمثل في تنشيط إدارة البلدية، واحال نص المادة 127، 128 على التنظيم لتحديد كيفيات وشروط تعيينه وكذا حقوقه وواجباته.

ليصدر المرسوم التنفيذي 16-320 المتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، وهنا نسجل ان قانون البلدية من خلال احالاته على التنظيم فتح الباب واسعا للإدارة المركزية للنفاذ الى الجماعات المحلية من خلال التنظيم، وبالنظر الى منصب الأمين العام للبلدية نجد انه وعلى الرغم من ان قانون البلدية11-10 قد عالج بعض المسائل المتعلقة بصلاحياته على خلاف قانون البلدية 66-24 وقانون البلدية 90-08، اللذان لم يتناولا المنصب[4] وهذا يدل على الاهمية التي اولاها المشرع له، الا ان المعالجة التي أتت جاءت بشكل عابر وهذا بالنظر للاهمية والثقل الذي يحتله في النشاط البلدي[5].

---

[1]- غاب النص على الأمين العام في قانون البلدية 90-08 وكذا حتى في قانون البلدية 64-24.

[2]- المرسوم 68-215 ، اطلق عليه تسمية الكاتب العام للبلدية.

انظر المرسوم 68-215 المؤرخ في 30 ماي 1968 المتظمن القانون الأساسي الخاص للكتاب العامين للبلديات، ج ر عدد 44، الصادرة في 31 ماي 1968.

[3]-وقد نص المشروع التمهيدي لقانون البلدية في المادة 125 منه على الأمين العام للبلدية بالقول (تضطلع إدارة البلدية برئاسة الأمين العام وتحت سلطة رئيس المجلس ...).

بالإضافة الى نص المادة 125 من ذات المشروع خصص للامين العام قسم كامل تضمن المواد 128، 129،130، على خلاف قانون البلدية 11-10.

[4]-لكن ورغم ذلك صدرت نصوص تطبيقية تناولت المنصب تحت تسمية الكاتب العام

[5]- على خلاف قانون البلدية 12-07 جاء المشروع التمهيدي لقانون البلدية 2024 اكثر تفصيلا في مهامه.

الفرع الأول: تعيين الأمين العام للبلدية(الهيمنة المطلقة للولاة على تعيينهم وانهاء مهامهم)

صنف المنظم وظيفة الأمين العام الى صنفين، بالنظر الى عدد السكان حيث تعد[1]:

-وظيفة عليا للدولة اذا كان عدد سكان البلدية يفوق 100.000 نسمة.

-منصب[2] عال في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة او أقل.

وفق ذلك يعين الأمناء العامون:

01- **مرسوم تنفيذي** : وفقا للمادة 20 من المرسوم التنفيذي 16 -320 ،يتم تعين الأمين العام بموجب **مرسوم (رئاسي)**[3] بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والامناء العامون لبلديات مقر الولاية والامناء العامون لبلديات ولاية الجزائر ، وهذا بناء على اقتراح الوزير المكلف بالجماعات المحلية ، وتنهى مهامهم وفق إجراءات تعيينهم .

لكـــــن بصـــدور المرسوم الرئاسي 20-39 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ، اصبح تعيين الأمين العام للبلدية **بموجب مرسوم تنفيذي** للبلديات التي يفوق عددها 100.000 نسمة والبلديات مقر الولايات وبلديات الجزائر العاصمة، اما بالنسبة للبلديات التي يقل عددها عن 100.000 نسمة لم يتم التغيير.

02- **بقرار من الوالي**: بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 او اقل بناء على اقتراح من رئيس البلدية، وتنهى مهامهم وفق إجراءات تعيينهم[4].

---

[1]- المادة 19 من 16-320 ، المصدر السابق.

[2]- للتوسع في مفهوم تكييف المنصب، انظر خلود كلاش، منصب الأمين العام للبلدية بين ضرورة ضمان فاعلية التسيير ومحدودية السلطة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية ،جامعة الشهيد زيان عاشور الجلفة،المجلد الثالث عشر، أكتوبر 2020، ص 143، 144

[3]- المادة 20 من المرسوم التنفيذي 16-320 جات بمصطلح المرسوم فقط، حيث لم يحدد نوع المرسوم ، لكن بالربط بنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي 99-240، المصدر السابق، يتضح ان المرسوم المقصود هنا هو المرسوم الرئاسي.

[4]- المادة 21 من المرسوم التنفيذي 16-320.

وبذلك يلعب الوالي دور مهم في تعيين الأمناء العامون حيث يعين بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها 100.000 نسمة ، كما يقترح على وزير الداخلية الذي يقترح بدوره على الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة من اجل تعيين الأمناء العامون بالنسبة للبلديات التي تفوق عن 100.000 نسمة، وكذا بالنسبة للأمناء العامون لبلديات مقر الولايات وبلديات الجزائر العاصمة. فالوالي مفتاح التعيين وكذلك انهاء المهام بالنسبة للامناء العامون، ومن هنا يبرز التعيين كادات للهيمنة على منصب الأمين العام من قبل الولاة.

وهو ما يعكس رغبة الإدارة المركزية في التواجد على مستوى البلديات، بموجب سلطتها في التعيين[1] في هذا المنصب، وكذا من خلال انهاء مهامه او من خلال سلطة ممثلها في التعيين وهو الوالي وهذا تدعيما له. حيث افقد ذلك التوازن المنشود على مستوى البلديات بين رئيس البلدية والأمين العام ، الذي ورغم ان النص يؤكد على ان الأمين العام، يمارس مهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، الا ان التعيين جعل السلطة الرئاسية مفتقدة[2].

كان من الأفضل جعل تعيين الأمين العام بيد رئيس البلدية[3]، خاصة وانه يراد بالمنصب التسيير الإداري لادارة البلدية، بشكل تكنوقراطي لصالح الخدمة العمومية، الا ان هذا الخلل خلق نوع من التزاحم والمنافسة بل والصراع، في ظل التداخل في الصلاحيات بينه وبين رئيس البلدية، الذي يتطلب التوحيد نتيجة للأهمية التي يلعبها المنصب، وهو ما اضعف من تنشيط الإدارة البلدية تحت سلطة رئيس البلدية، بل الأمين العام اكثر خضوعا لتعليمات الوالي واكثر

[1]– بن عيسى ناصيرة، المرجع السابق، ص 225.

[2]- خلود كلاش، المرجع السابق، ص148.

[3]– بن عيسى ناصيرة، المرجع السابق، ص 226.

استشعارا لها، الامر الذي يخل باستقلالية التسيير الإداري ، ويضفي على هذا المنصب الطابع السياسي على حساب الطابع الاداري[1].

الفرع الثاني: صلاحيات الأمين العام للبلدية

وهي الصلاحيات التي يمارسها تحت سلطة رئيس البلدية[2]، نص قانون البلدية من خلال المادة 129 على جملة من الصلاحيات التي فصل فيها المرسوم التنفيذي 16-320 من خلال المواد من 13 الى 16، والتي تظهر تعدد أوجه الصلاحيات ، حيث يكلف الأمين العام:

01-تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي: في سبيل ذلك يحضر الوثائق اللازمة لاشغال المجلس ولجانه، ويضع الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرف أعضائه من اجل تحقيق السير الحسن لاشغال المجلس ولجنانه، حيث يتولى ضمان امانة جلسات المجلس تحت اشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يضمن الحفظ الجيد لسجلات المداولات[3].

بتدقيق النظر في هذه الصلاحيات يتضح ان الاجتماعات التي يحضر لها الأمين العام للبلدية هي تلك الاجتماع التي يجريها المجلس من اجل التداول وبالتالي التقرير، لذلك فان دور الأمين العام محوري فهو الذي يلين السبل لانعقاد المجلس ويوفر كل الوسائل التي تعطيه

---

[1]-رابحي كريمة، أي تثمين للمركز القانوني للامين العام للبلدية وفقا للمرسوم التنفيذي320/16، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، الصادرة عن مخبر تشريعات حماية الوظيفة العامة –المركز الجامعي نور البشير البيض، المجلد 5 العدد1، ديسمبر 2022 ، ص 04.

[2]- فصل المشروع التمهيدي2024 فيها والملفت للانتباه، انه اسند له في نص المادة 128 بان يتلقى تفويض بالامضاء من الوالي في المسائل المرتبطة بالملفات التي يندب تسييرها الى مصالح البلدية بعنوان عدم التمركز، كما يمكنه ان يتلقى تفويض بالامضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي، للتوقيع على الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني والمالي للبلدية ، وفي ذلك اعلان واضح ان هذا المنصب له ارتباط سلمي بالوالي بصفته ممثلا للدولة، وارتباط سلمي أيضا برئيس المجلس الشعبي البلدي، ومن ثم يرتبط الوالي بالمهام ذات طابع لا تركيزي وبالمهام ذات الطابع اللامركزي ، وهو طابع مزدوج يؤثر على استقلالية البلدية، حيث تم التحول وفق هذا المشروع الجديد من التعيين كاداة للهيمنة الـى الهيمنة بموجب المهام اللاتركيزية ، اذ بذلك تم التعميق من صلاحيات الأمين العام لصالح عدم التركيز الإداري.

[3]- المادة 29 من قانون البلدية 11-10، والمادة 14 من المرسوم التنفيذي 16-320، المصدر السابق.

القدرة على التداول، وبهذا الشكل يرتبط الأمين العام بالقرار اللامركزي الذي يعد له العدة من اجل ميلادة ، بل هو الذي يتولى حفظ سجلات المداولات.

02-ضمان متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي: يتولى_ارسال مداولات المجلس الى الوصاية للرقابة والموافقة، وضمان نشر المداولة وتنفيذ القرارات ذات العلاقة بالهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين، بل ابعد من ذلك يتولى الأمين العام متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية، والمشاريع التي اقرها المجلس الشعبي البلدي[1].

03-تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية:

يسعى في سبيل ذلك الى[2]:

- يمارس السلطة السلمية على موظفي البلدية تحت سلطة رئيس البلدية.

-يمارس سلطة التعيين حيث يقترح للمناصب العليا، و يعيين مستخدمي البلدية بموجب تفويضه من رئيس البلدية.

- ضمان السير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطاتها؛ اذ يضمن احترام التشريع والتنظيم في مجال تسيير الموارد البشرية والتسيير المالي والصفقات العمومية. ويشارك كعضو في اللجنة البلدية للصفقات، كما يتابع المنازعات البلدية.

- تنفيذ إجراءات النظافة والنقاوة العمومية.

- يعلن قرارات البلدية ويعمل على نشرها ، كما يتولى تسيير الأرشيف وحفظه والمحافظة عليه.

-تحضير مشروع ميزانية البلدية وضمان تنفيذها، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

-ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وحفظها وصيانتها ومسك سجلاتها ودفاتر جرد اثاث وعتاد البلدية.

---

[1]- المادة 15 من المرسوم التنفيذي 16-320، المصدر السابق.

[2]-المادة 16 من المرسوم التنفيذي 16-320، المصدر السابق.

–اعداد محضر تسليم واستلام، بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهدته والرئيس الجديد.

حيث يتضح من خلال كل ذلك ان للأمين العام صلاحيات واسعة، ومؤثرة على المداولة وتنفيذها، وكذا على التسيير الإداري، والمالي للبلدية، تحت سلطة رئيس البلدية، وهذا دون تحديد واضح للحدود الفاصلة بينهما. الامر الذي يؤدي الى تركيز الصلاحيات في يد رجل تكنوقراط اداري بامتياز له من الخبرة والكفاءة التي تؤهله لادارة وتسيير العمل الاداري[1]، على عكس رئيس البلدية وهو رجل سياسي انتخب لعهدة زمنية يفتقد للخبرة والكفاءة، الامر الذي يسحب الصلاحيات من يد رئيس البلدية طواعية.

مايشد الانتباه في جملة تلك الصلاحيات، ارتباط الأمين العام بالمداولات وتنفيذها من جانب، وبمشاريع ميزانية البلدية وضمان تنفيذها، هذا الدور المحوري الذي اعطى له الثقل في التأثير على القرار اللامركزي بكل جوانبه. الامر الذي يعد تعدي على اللامركزية الإدارية، وافراغ لجوهرها، اذ اين هي اللامركزية، طالما ان التسيير قد احيل به الى رجل معين على حساب المنتخبين، على خلاف اللامركزية التي تعني اضطلاع السكان المحليين، بممارسة شؤونهم عن طريق اختيار ممثلين عنهم يقومون بذلك. حيث بهذه الأدوار يمكن للبلدية ان تسير دون رؤساء البلديات، خاصة في ظل الازمات التي قد تعصف بالمجالس المنتخبة، وهو مايعول عليه المشرع في ظل الازمات.

المطلب الثالث: رئيس الدائرة، والوالي المنتدب

يؤثر الوالي في القرار اللامركزي عن طريق علاقته الرئاسية برئيس الدائرة والوالي المنتدب، وتناول المنصبين في هذا المطلب نتيجة لتشابه المنصبين

[1]–ناصر لباد، دور الأمين العام للبلدية، مقاربة من منظور التسيير العمومي، مجلة إدارة، تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1/50، 2019، ص26.

الفرع الاول: رئيس الدائرة

تعد الدائرة تقسيم اداري تابع للولاية، لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، فهي تقسيم اداري تابع للولاية تظم مجموعة من البلديات وليس لها وجود قانوني. حيث لم يتناول قانون الولاية 11-10 الدائرة، ولا قانون الولاية 90-09 ، لكن بالرجوع لقانون الولاية 69-38، نجده قد نص عليها في الفصل الأول من الباب الرابع تحت عنوان احكام انتقالية من المواد 166 الى 170 ، اعتبرها المشرع في تعداد الآيلين للزوال، وبذلك لم يعد لها وجود تشريعي.

يرتبط وجود الدائرة بمنصب رئيس الدائرة بموجب المرسوم التنفيذي 94-215 ، يعين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي، ويعد من مشتملات الإدارة العامة في الولاية تحت سلطة الوالي. وقد تعزز وجوده اكثر من خلال النص عليه ضمن تشكيلة المجلس التنفيذي للولاية بموجب المرسوم التنفيذي22- 54[1].

أسس المرسوم التنفيذي 94-215 لوجوده ولتبعيته للوالي بمساعدته، وهو اعلان واضح انه وسيلة فعلية لمساعدة الوالي، حيث نصت المادة 09 منه (يساعد رؤساء الدوائر...الخ).

و يساعده كاتب عام، ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها[2].

<u>مهام رئيس الدائرة</u>

حمل المرسوم التنفيذي 94-215 مجموعة من الصلاحيات التي يختص بها رئيس الدائرة في مساعدة الوالي، والتي ترتبط بتنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وكذلك قرارات مجلس الولاية[3] الذي تحول اسمه الى المجلس

[1]- المادة 05 من المرسوم التنفيذي22-54، المصدر السابق.

[2]- المادة 12 من المرسوم التنفيذي 94-215 ، المصدر السابق

[3]- المادة 09 من المرسوم التنفيذي 94-215، المصدر السابق

التنفيذي للولاية. ومايشد الانتباه في ذلك ان رئيس الدائرة المعين والذي يشكل **(هيئة عدم تركيز اداري)**[1] يتولى تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي وهو مس صارخ باللامركزية.

يخضع رئيس الدائرة للسلطة السلمية للوالي وبتفويض منه يختص[2]:

-يحضر المخططات البلدية للتنمية، اذ ينسقها وينشطها كما يعمل على تنفيذها.

-يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية بشكل صريح، حيث حددت المادة 10 مجموعة من الحالات التي الغيت من مجالات المصادقة الصريحة بموجب قانون الولاية 11-10 ، ويبقى دوره في المصادقة على المداولات قائما والتي يكون موضوعها[3]:

. الميزانيات والحسابات

. قبول الهبات والوصايا الأجنبية

. اتفاقيات التوأمة

. التنازل عن الأملاك العقارية البلدية

-يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين، باستثناء ما تعلق منها من حركات التنقل وانهاء المهام.

- السهر على الاحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة، بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشها.

---

[1]- بن ترجا الله علي ، موقف القضاء الإداري الجزائري من أهلية الدائرة في التقاضي ، مجلة البحوث السياسية والإدارية، لجامعة زيان عاشور الجلفة، العدد الثامن، 2016 ، ص 146.

[2]- المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215، المصدر السابق.

[3]- المادة 57 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

– يشجع ويحث المبادرات الفردية او الجماعية للبلديات التي ينشطها، والتي تكون موجهة الى انشاء الوسائل والهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين، وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

ويمارس رئيس الدائرة أيضا دور اعلامي مهم، حيث يطلع الوالي عن الحالة العامة في البلديات التي يتولى تنشيطها ، كما يعلمه دوريا بجميع المسائل التي تتصل بمهمته[1]، و يتولى أدوار استشارية في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لادارة الدولة في الدائرة[2].

تيسيير مهام رئيس الدائرة

يتولى رئيس الدائرة عقد اجتماع كل أسبوع في دورة عادية، تظم مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها الأعضاء في المجلس التقني، كما يمكنه الاجتماع بجزء منهم او كلهم في دورة غير عادية حسب ماتقتضيه الظروف[3]. حيث يحرر محاضر لتلك الاجتماعات يتم ارسالها للوالي[4]، كونه يقع على عاتقه اعلامه بجميع المسائل التي تتصل بنشاطه.

ان تدخل رئيس الدائرة في الشأن المحلي، لا يرتبط فقط بالرقابة على مداولات المجالس الشعبية البلدية، بل أيضا يرتبط بالشأن المحلي، من خلال اللجان التي تتواجد على مستوى الدائرة مثل[5]:

. لجنة مكافحة الامراض المتنقلة عن طريق المياه[6]

---

[1]– المادة 13 من المرسوم التنفيذي 94–215، المصدر السابق.

[2]– المادة 14 من المرسوم التنفيذي 94–215، المصدر السابق

[3]– المادة 15 من المرسوم التنفيذي 94–215، المصدر السابق

[4]– المادة 16 من المرسوم التنفيذي 94–215، المصدر السابق

[5]–مشكور مصطفى و لخضاري العيد، دور الدائرة في التنمية المحلية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03، العدد01، 2021 ص 154.

[6]- تسهر على محاربة الامراض المتنقلة عبر المياه ومتابعة جميع النشاطات الخاصة بنظافة المؤسسات

. لجنة الدائرة للطعن في الضرائب المباشرة[1]

. لجنة توزيع السكنات الاجتماعية

. لجنة تسوية مطابقة البنايات[2]

يمارس رئيس الدائرة جملة من الصلاحيات الواسعة بتفويض من الوالي، التي ترتبط ارتباط مباشرا بالمداولات التي تخضع لرقابته ، وهي رقابة متعددة الأوجه وكذا عن طريق اللجان المتعددة الاختصاصات[3].

يتدخل الوالي عن طريق رئيس الدائرة في الشأن المحلي والقرار اللامركزي، بموجب أدوات لاتركيزية تتجسد في هذه الجزئية في رئيس الدائرة. ان معالجة مركز رئيس الدائرة تظهر ان هذا المنصب الذي لا وجود له الا عن طريق التنظيم، وبهذه الصلاحيات الواسعة والمؤثرة في القرار اللامركزي انما يبرز بجلاء، تأثير التنظيم على اللامركزية عموما والقرار اللامركزي خصوصا.

<u>الفرع الثاني: الوالي المنتدب</u>

---

[1]- والتي تتولى امانتها مديرية الضرائب تجتمع مرة كل شهر لدراسة الطعون الخاصة بالضرائب المباشرة من طرف التجار والحرفيين.

[2]– قانون رقم 08–15 الموافق 20 يوليو سنة 2008، يحدد قواعد مطابقة البنايات واتمام إنجازها، ج ر عدد 44 مؤرخة في 03 غشت 2008.

[3]– الظاهرة الغريبة ان وزارة الداخلية تشكل لجان محلية على مستوى الولاة من اجل متابعة وضع ما من اختصاص المجالس المحلية المنتخبة ، مع تطعيم تشكيلة هذه اللجان ببعض المنتخبين، غير ان ذلك يؤدي الى تحويل مراكز القرار ومتابعة التسيير المحلي الى خارج المجالس المحلية الولائية والبلدية ، مثل ذلك المراسلة التي وجهتها وزارة الداخلية للولاة من اجل تشكيل لجنة مكلفة بمتابعة تزويد السكان بالطاقة الكهربائية والمياه الصالحة للشرب خلال موسم الاصطياف ومن اجل المتابعة والتنسيق اليوميين للاعمال والتدخلات على مستوى الولايات والبلديات والتي تتشكل من بعض مدراء المصالح الخارجية للوزارات على رأسهم الطاقة والموارد المائية والصحة، وكذا عضو منتخب عن المجلس الشعبي الولائي. انظر في ذلك: مراسلة وزارية رقم 06–17 المؤرخة في 20 جوان 2017 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المتعلقة بسير المرفق العمومي وتزويد السكان بالطاقة الكهربائية والمياه الصالحة للشرب خلال موسم الاصطياف لسنة 2017.

عرف التنظيم الإداري الجزائري في سنة 2015 زيادة في وحدات عدم التركيز الإداري، اذ لم يكتفي برئيس الدائرة الذي جسد لفترة طويلة هيئة عدم تركيز الإداري، وانما زيادة على ذلك استحدث نظام المقاطعات الإدارية ككيان قانوني واداري[1]، بموجب المرسوم الرئاسي 15-140[2] الذي صدر تنفيذا له المرسوم التنفيذي 15-141[3]، الامر الذي ثبته ايضا المرسوم الرئاسي 18-337 [4] الذي ربطه بالمدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة.

نصت المادة الثانية من المرسوم 15-140 (تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة منتدبون.، وتحدد البلديات التابعة لها في الجدول...)، وبهذا تنشأ المقاطعة داخل الولاية، المشرع لم يعطها شخصية معنوية وبالتالي فالمقاطعة الإدارية ليس تقسيما ترابيا وانما تقسيم اداري تشكل امتدادا لبلديات حددها المنظم ، حيث يسير المقاطعة الإدارية وال منتدب[5].

---

[1]- سي محمد بن زرقة و بن ديدة نجاة، التداخل في الاختصاص بين المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة في ظل التقسيم الإداري لسنة 2015، مجلة القانون العام الجزائري و المقارن، تصدر عن مخبر المرافق العمومية والتنمية- جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس، المجلد الثامن، العدد 02، ديسمبر 2022، ص287.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 15-140 الموافق 27 مايو سنة 2015، يتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر عدد 29، المؤرخة في 31 مايو 2015.

[3]-المرسوم التنفيذي 15-141 المؤرخ في 28 مايو 2015 ، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج ر عدد 29، المؤرخة في 31 مايو 2015.

[4]

[5]- وردت هذه التسمية في بداية الامر بموجب المرسوم التنفيذي 92-347، حيث تم تسمية المكلف بالامن والنظام العام في المدن الكبرى للجزائر بالوالي المنتدب للنظام العام والامن ، واطلقت أيضا على رئيس الدائرة الإدارية على مستوى محافظة الجزائر الكبرى بموجب الامر 97-15(الذي صدر في حقه قرار عدم الدستورية من المجلس الدستوري). انظر في ذلك:

-المرسوم التنفيذي 92-347 المؤرخ في 14-09-1992 المعدل والمتمم

- الامر رقم 97-15 المؤرخ في 31 /1997/05 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، ح ر عدد 38، وهو النص الذي اصدر في حقه المجلس الدستوري قراره بعدم دستوريته بموجب القرار 02/قأ/م و/2000 المؤرخ في 2000/02/27 المتضمن عدم الدستورية

وبذلك نستنتج ان المقاطعة الإدارية شبيهة بالدائرة[1] والوالي المنتدب شبيه برئيس الدائرة ، الامر الذي يبرز ان المشرع تحول في فترة طويلة عن الدائرة التي اسقطها من نصوصه التشريعية، لكن برزت الرغبة مرة أخرى للعودة لنظام الدائرة، لكن بتسمية أخرى وهي المقاطعة الإدارية، في ظل التمسك برئيس الدائرة عن طريق التنظيم بصلاحيات واسعة مشابهة ومتداخلة مع صلاحيات الوالي المنتدب.

مما أفرز ذلك تضخم في هيئات عدم التركيز الإداري وطرح فكرة شمولية التسيير المحلي[2]، الامر الذي يمس بالتسيير اللامركزي، خاصة وان المقاطعة او حتى الدائرة التي توجد من خلال صلاحيات رئيس الدائرة ماهي الا تقسيم اداري يمتد لعدة بلديات، في وقت كنا ننتظر تحسين وترقية الخدمة العمومية بتعزيز صلاحيات البلديات، ذهب المنظم بعيدا الى تعزيز ذلك من خلال تعزيز وجود هيئات عدم التركيز الإداري، الامر الذي يطرح فكرة ان اللامركزية الإدارية ليست رهان لترقية الخدمة العمومية في هذا الوقت.

افرز التقسيم الإداري لسنة 2015 تضخما على مستوى وحدات عدم التركيز الإداري، والذي تجلى في استحداث نظام المقاطعة الإدارية، ككيان قانوني واداري ينشط في اطار الامتداد الطبيعي لصلاحيات واختصاصات الدائرة[3] .

حيث يرتبط بصورة راسخة عمل الوالي المنتدب في تنشيط وتنسيق ومراقبة أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية، وكذا مصالح الدولة الموجودة بها تحت سلطة الوالي[4] ، وهي أدوار جد مهمة ، حيث لم يربط دوره بمراقبة أنشطة البلديات فقط وانما ربطه أيضا بالتنشيط والتنسيق، لكن هذا التنشيط والتنسيق يجب ان لا يتجاوز البلدية الى استهداف النشاط المحلي مباشرة،

---

[1]– انظر في ذلك : لعمري محمد، انعكاسات تدخل السلطة المركزية على اختصاصات الجماعات المحلية، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون اداري معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2020، ص 70

[2]- سي محمد بن زرقة و بن ديدة نجاة، المرجع السابق، ص 293.

[3]– المرجع نفسه، ص287.

[4] المادة 03 من المرسوم الرئاسي 15-140، المصدر السابق.

انما يجب ان يرتبط بتعزيز الوسائل لدى البلديات كي تضطلع به . وهي ضمانات لم يتطرق لها النص، فقط جاء طرحها بشكل عام في نص المادة 03 منه .

في اطار ذلك يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة ومجلس الولاية، وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى إقليم المقاطعة تحت سلطة الوالي[1]. الامر الذي يتضح منه ان للوالي المنتدب دور مهم يرتبط بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، الذي في الأصل يظطلع به الوالي على أساس انه هيئة تنفيذية تمثل الولاية، اما ان يعهد بهذا الدور لهيئة عدم التركيز الإداري انما هو افراغ لجوهر اللامركزية، حيث لم يكتفي المنظم بان يعهد بهذا الدور لمجلس الولاية[2].

كما يختص تحت سلطة الوالي بـ[3]:

-تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومي، وتنفيذها ومتابعتها.

- السهر على حسن سير المصالح والمؤسسات العمومية، وتنشيطها ومراقبتها .

-السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمي،ر وكذا تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها.

---

[1]- المادة 05 من المرسوم الرئاسي 15-140، المصدر السابق.

[2]- وان كان هناك مايشد الانتباه الى ان إحالة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي على مجلس الولاية او حتى الوالي المنتدب، انما هو تنفيذ فقط للمداولة لكي لا تبقى حبر على ورق، وان التنفيذ يرتبط لما ارتضاه المجلس ولا ينقص من الإرادة التي تحملها المداولة مثل تنفيذ القانون، بل انه يثمن المداولة ويجعلها مطبقة، وان هذا يأتي من باب التكامل بين اللامركزية وعدم التركيز الاداري ، لكن اللامركزية الحقة تتطلب ان يقف ممثلي السكان المحليين على تنفيذ مداولاتهم، بموجب هيئات تنفيذية منتخبة وليست معينة تابعة تخضع لارادة الإدارة المركزية، والواقع يثبت ان عمليات التنفيذ تخضع لتعليمات وتوجيهات ومذكرات الإدارة المركزية، وقد الحق تنفيذ المداولة بهيئات عدم التركيز الإداري المعينة، انما للاستجابة لتلك التوجيهات وفق رابطة السلطة الرئاسية.

[3]- المادة 07 من المرسوم الرئاسي15-140، المصدر السابق

-تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي و الصحة العمومية وترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والبابية، وتطبيق القوانين والتنظيمات التجارية.

-تحفيز وترقية الشغل والادماج المهني والتنمية الاقتصادية ، والأنشطة الفلاحية وكل مبادرات الاستثمار.

يبدو واضحا ان هناك إعادة انتاج لصلاحيات رئيس الدائرة بشكل موسع، الامر الذي يؤدي الى تداخل الصلاحيات بينهما، كما ان هذه الصلاحيات الواسعة ترتبط ارتباط مباشر بصلاحيات المجالس الشعبية البلدية ، اذ بالرجوع للمرسوم 18-337 الذي اعاد ثبيت هذه الصلاحيات و تفصيلها بشكل منظم (في مجال الاستثمار العمومي والاملاك الوطنية ، الفلاحة والتنمية الريفية ، الموارد المائية والبيئية، الاشغال العمومية والنقل، السكن والعمران ، التربية والتكوين، الشباب والرياضة ،التشغيل ، التجارة، الصناعة والاستثمار ، الطاقة والامن الاجتماعي)[1].

يبدو واضحا ان صلاحيات الوالي المنتدب ترتبط بصلاحيات المجالس الشعبية البلدية التي يفترض انها تختص بها بشكل عام ومطلق، وفق المقتضى العام لذلك. ان أي ارتباط بها من خلال الوالي المنتدب مع عدم إيجاد أي فصل في الحدود وطرحها بشكل عام، انما سيؤدي الى تحويل مركز القرار من المجالس البلدية الى الولايات المنتدبة.

الأمر الذي يحيل الى الدور الذي يجب ان يلعبه الوالي في التنسيق بين صلاحيات رؤساء الدوائر والولاة المنتدبون، وكذا في علاقاتهم بالمجالس البلدية، وهو دور مهم جدا اذ لن يجد عدم التركيز الإداري فاعليته، اذا لم تكرس وسائل حقيقية تفعل التنسيق الذي عند افتقاده يفقد التنشيط ونحيل الى عدم ترقية الخدمة العمومية .

[1]- المادة 05 من المرسوم الرئاسي 18-337، المصدر السابق.

في ظل الصلاحيات الواسعة للوالي المنتدب، شملت المقاطعة الإدارية على ديوان، مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية، مديرية منتدبة للتسيير الحضري، المديريات المنتدبة للمصالح غير الممركزة للدولة، مجلس مقاطعة[1].

حيث يرأس الوالي المنتدب مجلس المقاطعة الإدارية، الذي يشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية، كما يشارك رؤساء البلديات المعنية في اشغال مجلس المقاطعة بصفة استشارية. اذ فهو اطار للتشاور بين المصالح الغير ممركزة للدولة وكذا اطار لتنسيق اعمالها وانشطتها[2].

وبالنتيجة يتدخل الوالي عن طريق الوالي المنتدب في الشأن المحلي بشكل واسع جدا، شمل أيضا المجالس الشعبية البلدية، الامر الذي افرغ اللامركزية من جوهرها، وجعل الوالي في مركز متقدم للتأثير في القرار اللامركزي خارج التشريع الذي يسنه البرلمان، بل عن طريق السلطة التنظيمية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية.

ومن كل ذلك نستنتج ان الوالي اتيحت له وسائل عمل جد مهمة وفاعلة في الشأن المحلى ابتداء من السلطة التقريرية الى مختلف الهيئات والأجهزة التي تعتمد في وجودها على التعيين والتي هي في الاصل خالصة لعدم التركيز الإداري، التي ارسى لها النص القانوني دور جوهري يرتبط بعمل الجماعات المحلية وقراراتها ، الامر الذي عزز تواجد الإدارة المركزية على المستوى المحلي و تنافى مع تمثيلية الوالي للجماعة المحلية، اذ تجاوز به المشرع والمنظم قواعد ومبادئ اللامركزية المحلية التي تقتضي ان تستقل الجماعات المحلية في وسائل عملها ، مما مكن ذلك للوالي ان يؤثر على القرار اللامركزي بوسائل عمل لاتركيزية في وقت سلبت الجماعات المحلية من هذه وسائل عمل مستقلة، الامر الذي البس القرار الطابع اللاتركيزي.

[1]– المادة 20 من المرسوم الرئاسي 18–337 ، المصدر السابق.

[2]– المادة 21 من المرسوم الرئاسي 18–337، المصدر السابق.

الفصل الثالث:

وسائل تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي ذات البعد المالي

تلازم الاستقلال الإداري والاستقلال المالي، يعتبر من اهم مبادئ واسس اللامركزية الإدارية. وهو ما اعلن عنه المشرع في قانوني البلدية والولاية، وفقا لنص المادة الأولى من قانون البلدية التي نصت على أن (البلدية هي الجماعة الإقليمية. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة)، وكذا نص المادة الأولى من قانون الولاية (الولاية هي الجماعة الإقليمية. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة). وهي الروح التي غابت عن الدستور الذي لم يشمل مالية الجماعات المحلية بأي دسترة او أي اعتراف لها بالاستقلال، في اطار الاقتضاب العام لتنظيم علاقة الدولة بالجماعات المحلية، وغياب دسترة حرية الجماعة المحلية.

ان ممارسة الاختصاصات وتدبير الشؤون المحلية لن تكون الا بتوفر المال، الذي يعد من ابرز الوسائل التي تضمن السير العادي والطبيعي للجماعة المحلية، ويؤدي الى تحقيق التنمية المحلية[1]. الامر الذي يستدعي توفر موارد مالية محلية مستقلة تمنح هامش الحرية للمجالس المحلية، لمعالجة مشاكلها وممارسة اختصاصاتها.

غير ان الاستقلال المالي للجماعات المحلية ليس من اليسر بمكان، في ظل عدم كفاية موارد الجماعات المحلية امام اختصاصاتها الواسعة ومحدودية نظام تمويلها، والذي فتح المجال لتدفق أموال الدولة، لرفع تحدياتها ومواكبة نشاطها المحلي، مما جعلها رهينة التمويلات المركزية وهي الصفة التي طبعت ماليتها(المبحث الأول)، مما أتاح الفرصة امام السلطات المركزية لتوجيه ومراقبة مصارف هذه الأموال عن طريق الوالي كممثل للدولة، الذي امتلك وسيلة مهمة وهي المال في توجيه القرار اللامركزي (المبحث الثاني)

المبحث الأول: مركزية الموارد المالية للفعل المحلي(التبعية المالية للدولة وضعف التمويل الذاتي)

تتعدد موارد البلدية والولاية التي تدخل في اعتبار تمويل ميزانياتها، حيث عددت كل من المادة 151 من قانون الولاية عدة أصناف بصفة خاصة لموارد الميزانية وهي:

[1]– لعمري محمد، المرجع السابق، ص 142.

01-التخصيصات

02- ناتج الجباية والرسوم

03-الإعانات، وناتج الهبات والوصايا.

04-مداخيل ممتلكاتها.

05-مداخيل أملاك الولاية.

06-القروض.

07-ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، بما فيها الفضاءات الاشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة.

08-النتاج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

حيث يظهر ذلك تعدد لموارد مالية الولاية، التي تدخل في تكوين ميزانيتها وماليتها، كما تتنوع أهمية كل منها. بل ان هذه المادة قد اضافت موارد جديدة لم ينص عليها قانون الولاية 90-09 وهي كل من الحلات رقم 01،03،07،08[1].

وعددت المادة 170 من قانون البلدية أيضا، بصفة خاصة موارد ميزانية ومالية البلدية والتي تمثلت في:

-حصيلة الجباية؛

-مداخيل ممتلكاتها؛

-مداخيل أملاك البلدية؛

-الإعانات والمخصصات؛

-ناتج الهبات والوصايا؛

-القروض؛

-ناتج مقابل الخدمات التي تؤديها البلدية؛

ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الاشهارية؛

-الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات؛

[1]- طيبي سعاد، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مجلة صوت القانون، الصادرة عن مخبر نظام الحالة المدنية -جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة ، العدد الثاني، أكتوبر 2014، ص300.

وأضافت المادة 173 بان تقيد اعتمادات التجهيز، بعنوان مساهمات الدولة او ميزانية الولاية او الصندوق المشترك، وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص، الامر الذي يعني ان من بين الإعانات الموجهة لمالية البلدية ماتقدمه الولاية للبلدية من اعانات مالية.

من خلال التصنيفات التي أتت في قانوني البلدية والولاية يتضح انها تقريبا متطابقة. فقط الاختلاف في الصياغة، مع فارق ان البلدية تتلقى اعانات من الولاية.

جاء هذا التطابق رغم ان البلدية تشكل القاعدة الأساسية لتقديم الخدمات، الامر الذي يفترض ان تكون إيراداتها أوسع واهم، الا انه نتيجة لكون المشرع عمل بالمقتضى العام بالنسبة للولاية والبلدية فان اتساع الاختصاصات تقريبا نفسه. كما نلاحظ ان المشرع وسع أصناف الموارد عن ذي قبل في قوانين الولاية والبلدية السابقة، لعل الغرض من ذلك إعطاء قدر من الحرية في اتخاذ القرار لتحريك عملية التنمية.

المشرع في قانون البلدية لم يصنف إيرادات مالية البلدية، بل أيضا فصل فيها عند ادراجه لمكونات إيرادات ميزانيتها، حيث جاء في نص المادة 195 من قانون البلدية 11-110 بان، إيرادات قسم التسيير ونفقات قسم التجهيز تتكون من:

01-قسم التسيير:

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات، بموجب التشريع والتنظيم المعمول به.
- المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.

-رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها، بموجب القوانين والتنظيمات

- ناتج ومداخيل أملاك البلدية.

02-قسم التجهيز

- الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير.
- ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية.
- الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري.
- ناتج المساهمات في راس المال.

- اعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلي والولاية.
- ناتج التمليك.
- الهبات والوصايا المقبولة.
- كل الإيرادات المؤقتة او الظرفية.
- ناتج القروض.

من كل هذا التنوع، يتضح ان موارد مالية الدولة تدخل في اطار تمويل مالية وميزانية الولاية والبلدية بالإضافة الى مواردها الخاصة بها، اذ يمكن تصنيف مواردها الى موارد داخلية وأخرى خارجية .

المطلب الأول: الموارد الداخلية (قصور التمويل الذاتي للجماعات المحلية وتبعيته للدولة)

تعد الموارد الداخلية؛ تلك الموارد الخاصة بالبلدية من الإيرادات الضريبية التي تمثل 90 بالمئة من الموارد الداخلية[1]، إضافة الى موارد مالية أخرى تتعلق بمدخول بعض الممتلكات في حدود 10 بالمئة ، وهو مدخول يتشكل بدوره من ثلاث موارد أساسية تتمثل في:

-**موارد ناتجة عن الاستغلال** : لحصائل بيع المنتوجات التي تنتجها مؤسسات البلدية او الولاية، وحقوق الخدمات التي تقدمها مصالح الجماعات المحلية ، وحقوق استعمال الطرق البلدية والولائية...الخ[2].

موارد الأملاك العقارية: مثل حواصل ايجار العقارات والبنايات التي تمتلكها البلدية والولاية ، وكذا حقوق الأمكنة وحقوق التوقف ، حيث نصت في ذلك المادة 153 من قانون الولاية بان للولاية ان تحدد بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مساهمة مالية للمرتفقين، تتناسب مع طبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها، وبالمثل نصت المادة 175 من قانون البلدية على ذلك، ولكن لم تحدد ما اذا كان الامر يتم بمداولة، لكن اعطتها الحرية في تحديد مساهمة المرتفقين، حيث تلعب دورا هاما في رفع مردودية ماليتها، غير ان نسبة مساهمتها تبقى شكلية[3] .

---

[1]– ياسمينة ضياف، اصلاح إيرادات الجماعات المحلية، دار المتنبي للطباعة والنشر،2023، ص 31.

[2]– جمال زيدان ، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الامة للطباعة والنشر، طبعة 2014، ص 46.

[3]– بلال فؤاد، المرجع السابق، ص 387

-موارد أخرى: مثل ماتحصل عليه من خدمات تباشرها ذات طابع صناعي وتجاري، وكذلك محصلة فوائد القروض التي تمنحها .

من خلال ذلك يتضح ان اهم مورد داخلي هو الجباية(الضرائب والرسوم)، غير ان جباية الجماعات المحلية لاتزال تابعة لقانون ضرائب موحد، ينظم جميع ضرائب الدولة بما فيها ضرائب الجماعات المحلية، حيث تجد الضريبة أساسها القانوني في المادة 82 فقرة أولى من الدستور(لا يجوز ان تحدث أي ضريبة الا بموجب قانون)[1] ،وهو نفس ما جاء به قانون 18-15 المتعلق بقانون المالية[2]. التي تتحد(الضريبة) من خلال نسب التشريع الجبائي المتعلق بقانون الضرائب المباشرة والرسوم لمماثلة، و قانون الضرائب الغير مباشرة .

حيث وفقا لنص المادة 196 لا يسمح للبلدية الا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والاتاوى المحددة عن طريق التشريع، وفي حدود الرسوم والاتاوى التي يرخص للبلدية تحصيلها، ويصوت المجلس الشعبي البلدي عليها لتمويل ميزانيتها.

الامر الذي نستنتج منه ان البلدية لا تنشئ الضريبة، وانما يتم ذلك حكرا عن طريق التشريع والتنظيم، اذ لا يمكن لها ان تؤسس أي ضريبة ولا تتدخل في قيمتها، فقط تحصل على ما خوله لها القانون بموجب مداولة.

بتصفح قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة[3]، وكذا قانون الضرائب الغير مباشرة، نجد ان المشرع في كل مرة يجري تحديثات على نسب وقيم الضريبة بل يلغي ضرائب وينشئ أخرى، لكن في المحصلة وزعت:

---

[1]- التعديل الدستوري 2020.

[2]-قانون رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية ، ج ر عدد 53، الصادرة في 02 سبتمبر 2018.

[3]- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لقانون المالية لسنة 2024. على الموقع الشبكي:

https://www.mfdgi.gov.dz/about-us-ar/actu-ar/2024 / 15/-08-2024/ 10:20

-قانون المالية رقم 23-22 الموافق 24 ديسمبر سنة 23024، يتضمن قانون المالية لسنة 2024، ج ر عدد 86، الصادرة بتاريخ 2023/12/31.

– كضرائب محصلة لفائدة البلديات، منها ضرائب مباشرة (الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها: مثل الرسم العقاري على الملكيات المبنية[1] و ورسم السكن[2] ، رسم الإقامة[3]، ورسم رفع القمامة المنزلية[4])، وضرائب غير مباشرة (مثل رسم الذبح).

–ضرائب محصلة لفائدة الجماعات المحلية[5]، والتي تعني مجموع المبالغ المالية الضريبية التي يتم تحصيلها بشكل مشترك، لميزانية الجماعات المحلية البلدية والولاية، ولميزانية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (الرسم المحلي للتضامن[6])، حيث يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولاية والبلدية والصندوق لتحضير ميزانياتهم، وفق مبلغ التحصيل المنتظر بعنوان الضرائب والرسوم التي توزعها المصالح التباعة له[7].

– **ضرائب مشتركة بين الدولة والجماعات المحلية:** التي تعتبر في اصلها تابعة للدولة، الا ان هذه الأخيرة تنازلت عن جزء منها لفائدة الجماعات المحلية (رسم تعبئة الدفع المسبق ، الرسم على القيمة المضافة، الضريبة على الأملاك ، الضريبة على قسيمة السيارات ، الرسوم البيئية[8](الرسم على الأطر المطاطية، والزيوت والشحوم(66 بالمئة للدولة و 34 بالمئة

---

[1]– الذي قدر تحصيله لسنة 2024 ب 6.841.380.000دج ، انظر قانون المالية 23–22، ص 60، المصدر السابق.

[2]– الذي قدر تحصيله لسنة 2024 ب 10.643.709.433دج ، انظر قانون المالية 23–22، ص 60، المصدر السابق.

[3]– والذي قدر تحصيله لسنة 2024 ب 1.062.797.340 دج ، انظر قانون المالية 23–22، ص 60، المصدر السابق.

[4]– والذي قدر تحصيله لسنة 2024 ب 1.207.047.000 دج ، انظر قانون المالية 23–22، ص 60، المصدر السابق.

[5]– انظر قانون المالية 23–22، ص 60 ، المصدر السابق، بالجدول الجدو هـ ثانيا –الضرائب والرسوم المخصصة كليا الى الجماعات المحلية (الرسم على المنتوجات البترولية (66 بالمئة البلديات، 29 بالمئة للولايات، 5 بالمئة لصندوق ض وت – الرسم المحلي للتضامن)

[6]– الرسم المحلي للتضامن 66 بالمئة للبلدية والذي قدر تحصيله في قانون المالية لسنة 2024 ب 346.500.00 دج ، و 29 بالمئة للولايات الذي قدر تحصيله في قانون المالية لسنة 2024 ب152.250.000 دج، و5 بالمئة لصندوق ت وض والذي قدر تحصيله في قانون المالية لسنة 2024 ب 525.000.000 دج. انظر الضرائب والرسوم المخصصة كليا الى الجماعات المحلية من قانون المالية 23–22، ص 60، المصدر السابق.

[7]- المادة 199 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2024،المصدر السابق.
وهو مايعني ان الجماعات المحلية ليست حرة في ذلك بل حسب التقدير الذي تبلغ به.

[8]– والتي قدر تحصيلها لسنة 2024 ب3.355.533.612 دج للدولة و 1.525.478.778 للبلدية و 1.371.998 للصناديق الخاصة ، انظر قانون المالية 23–22، ص 62، المصدر السابق.

للبلدية)، الضريبة الايكولوجية)، حيث ان التوزيع القائم في نسبها بين الدولة والجماعات المحلية يبين ان هناك تمييز شكلي بينها.

رغم تخصيص بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية، الا انها تعد موارد رمزية بالنظر الى عددها وطبيعتها وكذا نسبها، نتيجة لتفرقة المشرع الجبائي بين الضرائب العائدة كليا للميزانيات المحلية وتلك العائدة جزئيا لها[1]. حيث تعرف البلديات عجزا ماليا، اذ وصل عدد البلديات العاجزة سنة 2012 الى 1249، وقد استمر هذا العجز رغم مسح الديون من فترة الى أخرى[2]، بشراء الدولة لديون البلديات العاجزة.

رغم أهمية الضرائب التي يمكن لها ان تكون رافدا مهما لمالية الجماعات المحلية، الا ان ذلك لم يتم على قدر الطموح الذي أعلنت عنه المادة 169[3]، التي نصت على مسؤولية البلدية عن تسيير مواردها المالية الخاصة وايضا عن تعبئة مواردها، غير ان ذلك اصطدم مع نص المادة 196 من ذات القانون[4]، التي اكدت ان يتم تحصيل الضرائب والرسوم والاتاوى المحددة وفق التشريع.

وبالتالي ليس لها ان تعبأ وفق ارادتها خارج ما نص عليه المشرع، فهي لا تستطيع ان تحدد وعاءها الضريبي، كما لا تستطيع تحصيل الا ما رخص لها به بموجب مداولة، رغم انها الأدرى بالضرائب الموجودة على مستوى اقليمها، وهي الأدرى بمواطنيها وظروفهم[5]، بمعنى ان هناك من الضرائب والرسوم تبقى على عاتق الدولة[6]، حيث سمح ذلك الى عدم وجود

---

[1]–ياسمينة ضياف، المرجع السابق، ص 31.

[2]– منها المسح الذي جرى سنة 2018 الذي خصص له حوالي 22 مليار دينار التي وضعت كتخصيص مالي لمسح ديون الجماعات المحلية والذي تم فيه إحصاء حوالي 1200 بلدية مفلسة ، وكذلك منح ترخيص استثنائي من اجل التكفل بديون الولايات والبلديات بعنوان ميزانيات تسيير البلديات والولايات للسنة المالية 2022 والذي جاء في حدود اعتماداتها المتوفرة.

[3]– المادة 169 قانون البلدية 11–10، المصدر السابق.

[4]– المادة 196 قانون البلدية 11–10.

[5]– طيبي سعاد، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، المرجع السابق، ص 294.

[6]– بن عيسى بن علية، دور اللامركزية في تجسيد الجباية المحلية بالجزائر لتحقيق التنمية الإقليمية، مجلة إدارة الاعمال والدراسات الاقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة–الجزائر، مجلد 05، عدد 02، 2019، ص.283

عدل في توزيع الموارد، والذي يستند الى ضعف تفعيل وترقية حصيلة الموارد الجبائية ذات الطابع الإقليمي، على الرغم من الإصلاحات المتكررة التي استهدفت زيادة نسبها، ومع ذلك تبقى هذه الحصيلة متواضعة مقارنة بوعائها الجبائي، لذا يتعين منح الجماعات المحلية صلاحيات أوسع في إدارة مواردها الجبائية ذات الطابع المحلي، بما يسمح فك الارتباط بالتبعية للدولة.

ويلاحظ ان التشريع الجبائي الحالي، لم يمنح البلديات مجالا كافيا لفرض الضرائب والرسوم التي تراها ملائمة لطبيعة الاحتياجات المحلية، مما أدى الى تقويض المسؤولية الموكلة لها بموجب المادة 169 حيث تفتقر هذه المادة الى الاطار القانوني الذي يمكن البلديات من ممارسة دورها الفعال في هذا المجال.

ومنه نستنتج ان الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية، وعلى اتساع وعائها الا انها لا تزال تعاني من رمزية نسبها التي تشكل فيها الضرائب والرسوم النسبة الأعلى ، الا انه نتيجة لكون استحداثها يبقى رهينة المشرع الذي أعطاها نسب رمزية، بالنسبة للتي يتم تحصيلها كلية لها، فيما تبقى الضرائب ذات الأهمية رغم محليتها بنسب مهمة لصالح الدولة وهو التوزيع الذي افتقد العدل، كما ان التحصيل لم يكن لها الا ما نص عليه القانون، ليخرج عنها مالم ينص عليه النص لتختص به الدولة، وبالنتيجة جعل ذلك من الموارد الداخلية للجماعات المحلية تابعة للدولة نشأة وتحصيلا وتوزيعا.

رغم الإصلاحات المتكررة في رفع النسب، الا ان ذلك لم ينصب على تفعيل وترقية حصيلة الموارد الجبائية ذات الطابع الإقليمي التي تبقى حصيلتها متواضعة مقارنة بوعائها، لذلك من الضروري منح الجماعات المحلية مزيدا من الصلاحيات في مجال تسييرها لمواردها الجبائية ذات الطابع المحلي، وبالتالي فك الارتباط بتبعيتها للدولة، حيث لم يترك التشريع الجبائي مجالا واسعا للبلديات في فرض الضرائب والرسوم التي تراها مناسبة ، الامر الذي جعل من المسؤولية الموكلة لها بموجب المادة169[1] فاقدة لاطارها القانوني الذي يفعلها.

[1]– 169 من قانون البلدية 11-10.

بل مع الضعف المسجل في إيراداتها الذاتية جعل من هذا التمويل غير ناجع، اذ بالربط بنص المادة 195 من قانون البلدية التي تنص (تتكون ايررادات قسم التسيير من ما يأتي:... – الاقتطاع من إيرادات التسيير المنصوص عليها في المادة 198 ادناه)، والمادة 158 من قانون الولاية التي تنص (يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار ...).

وهو ما يشير الى ان التمويل يعتمد جزئيا على اقتطاع نسبة معينة من إيرادات قسم التسيير، والتي تحول الى قسم التجهيز والاستثمار بهدف تحقيق التمويل الذاتي للبلديات والولايات. يهدف هذا الاجراء الى تمكين هذه الهيئات من تنفيذ استثماراتها، بالإضافة الى تمويل وصيانة المنشآت الاقتصادية والاجتماعية، بما يساهم في تحسين الاطار المعيشي للمواطنين وضمان التوازن المالي لميزانياتها.

تحدد نسبة الاقتطاع من ميزانية البلديات والولاية في حدود 10 بالمئة من مجموع الإيرادات وفقا للمادة 03 من المرسوم 67-145[1]. ويتم ذلك اما عبر استخدام الفائض الناتج عن إيرادات قسم التسيير في الميزانية الإضافية، او من خلال رخص تمنح بناء على فائض إيرادات التسيير منذ اعتماد الميزانية.

يعتبر تحديد نسبة التمويل الذاتي ب 10 بالمئة من اجمالي إيرادات قسم التسيير المخصصة لدعم قسم التجهيز والاستثمار نسبة غير كافية ، وذلك بالنظر الى ضعف إيرادات قسم التسيير، التي تتأثر بشكل مباشر بانخفاض مداخيل الجباية المحلية وعوائد الممتلكات، هذا القصور المالي يفرض على البلديات الاعتماد بصورة كبيرة على التمويل المركزي، لتغطية احتياجاتها الأساسية.

ولذلك يستحسن زيادة نسبة الاقتطاع الى اكثر من 50 بالمئة لمواجهة التحديات المالية المتزايدة، خاصة مع ارتفاع تكاليف المشاريع الاستثمارية والاشغال الجديدة ، بالإضافة الى

[1]–المرسوم رقم 67-145 المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، ج ر عدد 71، الصادرة في 31 اوت 1967.

النفقات المرتبطة بترميم المدارس، وصيانة الطرق البلدية، وتحسين المرافق العامة ، وغيرها من الالتزامات الحيوية التي تقع ضمن اختصاصات البلديات والولاية.

وبالنتيجة ترتبط الجماعات المحلية بالدولة في مجال الموارد الضريبية، فالبلدية والولاية لا يمكنهما تعيين او تحديد او تحصيل الضرائب والرسوم ، لان هذا الحق يخوله القانون للسلطة المركزية فقط بعد موافقة البرلمان ، ضمانا لوحدة وعدالة النظام الجبائي على المستوى الوطني، الا ان هذا الامر من الناحية الاقتصادية غير مجدي وانتج اثارا سلبية، خاصة في ظل التطورات الاقتصادية[1].

اذ ان توحيد النظام الجبائي بهذا الشكل وبصفة مطلقة لم يترك للبلديات والولايات هامش الحرية في تعيين وعائها الضريبي وتحديد نسبة التحصيل بطريقتها الخاصة حسب الخصائص المكانية للإقليم، مما أدى الى ظهور بلديات عاجزة معتمدة كليا على التمويل المركزي المرهق، وهو مايتطلب بشكل عاجل نظام ضريبي محلي يخص الجماعات المحلية تراعى فيه استقلاليتها الضريبية فيما يخص بعوائد اقليمها على الأقل.

المطلب الثاني: الموارد المالية الخارجية

تنحصر الموارد المالية الخارجية للجماعات المحلية في القروض والهبات والوصايا و اعانات الدولة، وكذلك الأموال المقدمة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، حيث لا تشكل هذه المصادر الأصل، كونها ليست ذاتية للجماعات المحلية، حيث ان عدم كفاية الموارد الذاتية للجماعات المحلية من تغطية قسم التجهيز والاستثمار وحتى تغطية نفقات قسم تسيير ميزانية الجماعات المحلية جعلها تعتمد على التمويل الخارجي بشكل أساسي خروجا عن الأصل العام ، وان كانت القروض والهبات والوصاية مصادر لا تذهب لها الجماعات

[1] - بن صوشة محمد، اللامركزية الضريبية كآلية لتفعيل نظام الجباية المحلية في الجزائر (دراسة تحليلية لمدى نجاعة نظام الجباية المحلية 2010-2021، مجلة التمويل والاستثمار والتنمية المستدامة، الصادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير- جامعة سطيف 1، المجلد 08، العدد 02، ديسمبر 2023، ص 40.

كونها محاطة بمجموعة من القيود، كشرط ان يكون القرض لمشروع ذو إنتاجية اقتصادية، وكذلك الإجراءات المعقدة للهبات والوصايا[1] التي تكون ضئيلة في الغالب.

أولا– القروض:

نصت المادة 155 من قانون الولاية يمكن للمجلس الشعبي الولائي اللجوء للقرض من اجل انجاز مشاريع منتجة للمداخيل ، وكذلك نصت المادة 174 من قانون البلدية على إمكانية لجوء البلدية للقرض من اجل انجاز مشاريع منتجة للمداخيل.

وعلى هذا الأساس جاءت إمكانية لجوء الولاية و البلدية للقرض من اجل تدعيم ميزانيتها[2]، وعلى الرغم من ان الامر جاء على سبيل الجواز الا انه قد قيد بشرط ان يكون من اجل مشاريع منتجة للأموال، أي موجهة من اجل انجاز مشاريع تنموية ذات نفع عام ومردودية اقتصادية .

لذلك اذا كان المشروع غير منتج للمداخيل، لا يمكن للبلدية ان تذهب للقرض حيث لا يمكن الذهاب للقرض من اجل تسديد ديون اصلية؛ اذ جاء في المادة 198 من قانون البلدية (ناتج القروض لتغطية قسم التجهيز و الاستثمار)، أما فوائد القرض فهي نفقة اجبارية يتم ادراجها في قسم التسيير، وبذلك الجماعة المحلية ليست لها الحرية في كيفية استعمال القرض.

ومن ثم جوازية الذهاب للقرض، سواء للبلدية او الولاية ليس امرا تلقائيا ، وانما يجب ان تثبت البلدية او الولاية من خلال دراسات تقدمها ان المشروع او المشاريع التي تريد تمويلها بالقرض من شأنها ان تعود عليها بمداخيل، كما ان استعمال القرض لا تتحكم فيه كما تريد[3].

---

[1]– المادة 171 من قانون البلدية 10–11 والمادة 133من قانون الولاية 12–07 التي فصلت بان يخضع القبول او الرفض للمجلس كما انها احتملت ترتبط بشروط او تخصيصات خاصة .

[2]- وكان اول بنك لعب هذا هو صندوق التوفير والاحتياط ، العربي غويني، اصلاح الإدارة المحلية: كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، النشر الجديد الجامعي، تلمسان، 2016، ص 35.

[3] – ياسمينة ضياف، المرجع السابق، 83.

وعلى هذا الأساس الجماعات المحلية ليست حرة ، كما ان القرض لا يعني تمويل المشاريع فقط، انما أيضا يعني تحمل نسبة فوائد القرض التي لن يكون باستطاعة ميزانياتها تحملها، او انها ستستغرق مواردها الهشة.

وعلى الرغم من إيجابية هذا الأسلوب كمورد مالي ضروري، الا انه لا ينبغي التمادي في استعماله بصفة متكررة كونه يؤثر على استقلالية البلدية او الولاية في اتخاذ القرارات من منطق ان **من يدفع يقود**، وحتى وان اقتضى الامر ان تكون نسب الفوائد معقولة بالنسبة لقدراتها المالية، وان توظفها في مشاريع منتجة لمداخيل إضافية مما يجعلها أساس قوتها[1].

ثانيا- اعانات الدولة

تمثل اعنات ومساعدات الدولة المالية، موارد خارجية تدفعها الدولة في ظروف استثنائية لصالح الجماعات المحلية، بغرض تدعيم وتشجيع هذه الأخيرة لتكييف تنميتها المحلية مع الاختيارات الوطنية للتنمية[2]، مثل ماتقدمه الدولة من مساعدات في اطار مخططات التنمية للجماعات المحلية من اجل التكيف مع المخطط الوطني للتنمية.

حيث وفقا لنص المادة 172 من قانون البلدية، تتلقى البلدية اعانات ومخصصات تسيير ، وهذا لمجموعة من الأسباب حددها النص على وجه الخصوص هي:

-عدم تناسب صلاحياتها المنصوص عنها قانونا مع قلة مداخيلها الغير كافية .

- عدم كفاية التغطية المالي للنفقات الاجبارية.

- التبعات المالية المترتبة على التكفل بحالات القوة القاهرة، بما فيها الكوارث الطبيعية او النكبات المحددة قانونا.

-تحقيق الأهداف المطلوبة لتلبية الاحتياجات القانونية المخولة للبلدية.

---

[1]- جمال زيدان، المرجع السابق، ص 58.

[2]- المرجع نفسه، ص 59.

– نقص الإيرادات الجبائية الناتجة عن التدابير التشجيعية للاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

حيث توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت لاجله.

كما نصت المادة 154 من قانون الولاية[1]على ان تتلقى الولاية اعانات ومخصصات من الدولة، لمجموعة من الأسباب حددها النص فيمايلي:

–عدم توازن مداخيلها.

–قصور مداخيل الولاية مقارنة بالمهام والصلاحيات الموكلة اليها قانونا.

–عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الاجبارية .

–التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة، بما في ذلك الكوارث الطبيعية او الاضرار التي حددها القانون.

–تحقيق الأهداف المتعلقة بتلبية الاحتياجات المخولة قانونا.

– نقص الإيرادات الجبائية الولائية، لا سيما في اطار التدابير التشجيعية للاستثمار المنصوص عنها في قانون المالية.

حيث تخصص اعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت لاجله .

من خلال كل ذلك يظهر ان الإعانات الحكومية، تأتي كاستثناء على الأصل، ان القدرة التمويلية للجماعات المحلية، تكون من خلال مواردها الذاتية. حيث لن يكون هناك دعم ومساعدات مالية، الا اذا ثبت ان مواردها الذاتية، غير كافية لسد نفقاتها الاجبارية، او انها متفاوتة التوازن بين النفقات والايرادات، كما تتدخل في حالات القوة القاهرة.

ان ذلك يجعل من هذه الإعانات موارد مالية مخصصة بشكل حصري، تستهدف حالة من الحالات السابقة التي تتدخل لاجلها الدولة بالمساعدة، ومن ثم لا تقدم الإعانات الا في حدود

[1]– المادة 154 من قانون الولاية 12–07.

الغرض الذي منحت لأجله، وبالتالي تأتي الاعانة محملة بأهدافها واغراضها، حيث لا تملك الجماعات المحلية أي قدرة على التصرف فيها وفق وجهة أخرى، كما تدرجها كما جاءت وفق التخصيص الذي وضعته الدولة، وبالتالي فان الجماعات المحلية تعد مقيدة بعدم تجاوز حدود هذا التخصيص. وقد عبرت عن ذلك المادة 154 من قانون الولاية فقرة اخيرة (وتخصص اعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت لاجله)، وأضافت المادة 155 بان (تقيد بتخصيص خاص الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمة الدولة في ميزانية الولاية ... وكل الإعانات الأخرى).وبنفس الروح جاء قانون البلدية في المادة 172 في فقرتها الأخيرة بان (توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت لاجله ...)، وكذلك نصت المادة 173 بان (تقيد الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة او ميزانية الولاية ... بتخصيص خاص).

ان فسح المجال للدولة بتقديم الإعانات، معناه فسح المجال لها ان تتدخل في الشأن المحلي وفق قاعدة الذي **يمول يحكم**، المشرع جعل لها أسباب تبدو منطقية، اذا توفرت خصصت لها أموال تستهدفها هي بقيد لاعتمادات مالية ذات تخصيص خاص. ان ذلك يتم وفق الكيفيات التي تحددها (هي)، والمقدار الذي تراه انه رفع السبب الداعي للتدخل.

ومن ثم فان تدخل الدولة، انما هو حتمية فرضتها قلة الموارد الذاتية لعقلنة تسيير الموارد المالية وترشيد الانفاق[1]. كما انه يقضي على التفاوت التنموي مابين الجماعات المحلية الغنية والفقيرة، فضلا عن كونها آلية رقابية هدفها ضمان الخطط العامة والتشجيع على التخطيط، فهي لا تصرف دون خطط[2].

---

[1]– شكلاط رحمة، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، 2011، كلية الحقوق – جامعة مولود معمري تيزي وزو ، ص 107.

وانظر في ذلك أيضا: بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات: دراسة حالة الجزائر، دار الراية للنشر والتوزيع،الأردن، 2015، ص 185.

[2]– بلال فؤاد، رقابة الوالي على مالية البلدية في التشريع الجزائري، المجلة النقدية للقانون العام والعلوم السياسية، المجلد 15، العدد الأول، 2020 ، كلية الحقوق – جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص 110.

كما لا تصرف الا وفقا لمجموعة من الإجراءات والشروط[1]، التي يجب ان تتبعها الجماعة المحلية، والتي تثبت صرامة منح الدعم والتخصيصات المرتبطة بها وهي:

-طلب الحصول على الاعانة، مرفق بالوضعية المالية للبلدية.

-ارفاق تقرير عن أسباب العجز الذي يرتبط فقط بعدم القدرة على تغطية النفقات الاجبارية .

-ارفاق الحساب الإداري مصادق عليه من الوصاية.

-ارفاق مشروع الميزانية الإضافية، ومداولة طلب الاعانة المصوت عليها من المجلس.

وهي إجراءات خانقة تثبت مدى التمسك بالتخصيص، الامر الذي ينجر عنه ان تتقلص حرية الجماعات المحلية كلما زادت مساعدات الدولة[2]، ليزيد معه تخصيص الأهداف، الذي يسلب المحليات سلطة التصرف[3]، اذ يمكن معرفة درجة استقلال الجماعة المحلية من خلال قياس الدعم المالي مع مواردها الذاتية، ولذلك تتميز الإعانات المقدمة من الدولة للجماعات المحلية بميزة التخصيص.

ان اعتماد الجماعات المحلية على اعانات الدولة، من شأنه ان يضع الإدارة المركزية في موضع متقدم للسيطرة على القرار المحلي وتوجيهه وفق التخصيصات المحددة من قبلها بالاهداف والقيود والشروط، امام عدم قدرة الجماعات المحلية الا ان تخضع لذلك، لاسيما ان الادراة المركزية لا تتدخل من خلال تخصيصات النفقة فقط، بل يفتح ذلك المجال للرقابة على كيفيات صرف هذه النفقات، اذ كلما زاد الدعم زادت الرقابة، باعتبار ان هذه الأموال عمومية يجب ان تصرف وفق ما هو مخصص لها، ومن ثم لا يمكن الحديث عن استقلال القرار المحلي في ظل الاعتماد على الدعم المالي للدولة.

---

[1]- منشور وزاري رقم 4026، صادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة والتعمير، المؤرخ في 28 ديسمبر 2017، المتعلق بمنهجية وطريقة مراقبة الميزانيات الإضافية العاجزة للبلديات، المصدر السابق.

[2]- بن عيسى ناصيرة، المرجع السابق، ص 353.

[3]- بلال فؤاد، محدودية سلطات الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، المرجع السابق، ص 416.

ثالثا- اعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

تطبيقا لاحكام المواد 211 والمادة 212 من قانون البلدية 11-10، واحكام المواد 176 الى 179 من قانون الولاية 12-07 ، صدر المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية[1].

يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع اداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[2]، الذي يوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية[3].

جاء هذا الصندوق ليكرس الضمان والتضامن المالي للجماعات المحلية، من اجل تعزيز التمويل المحلي الخارجي في اطار التنمية التشاركية المستديمة وترقية تنفيذ السياسات الجوارية[4] ، الصندوق ليس وليد قانون الولاية 12-07 او قانون البلدية11-10، بل كان موجود تحت تسميات مختلفة[5] في كل مرة يتم عصرنته، حيث اصبح مؤسسة عمومية، الا في سنة 1986 بموجب المرسوم التنفيذي 86-266[6] تحت مسمى الصندوق المشترك للجماعات المحلية،

---

[1]- مرسوم تنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24مارس 2014، يتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 19، الصادرة في 02 ابريل 2014.

[2]- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 14-116.

[3]- المادة 03 من المرسوم التنفيذي 14-116.

[4]- ياسمينة ضياف، المرجع السابق، ص 78.

[5]- الذي كان اسمه في البداية بصندوق العمالات والبلديات، الذي ورثته الجزائر من الحقبة الاستعمارية الملغي سنة 1964، ليستبدل بالصندوق الوطني للتوفير والاحتياط ، وبعد صدور قانوني البلدية والولاية 1967و1969 اصبح تحت اسم صندوق تضامن البلديات والولايات. الذي غير سنة 1973 الى مصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية، وفي سنة1986 بموجب المرسوم التنفيذي 86-266 تحول الى مؤسسة عمومية تحت اسم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الذي الغي بموجب المرسوم التنفيذي 14-116.

[6]- مرسوم تنفيذي 86-266، المؤرخ في 04نوفمبر 1986، المتعلق بصلاحيات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج ر عدد45، الصادرة في 05 نوفمبر 1986.

التي جعلت التعليمة رقم 01 الصادرة عن وزارة الداخلية سنة 1988 مهامه لامركزية في مجال التجهيز والاستثمار، من خلال منح تخصيصات اجمالية للولاة لتوزيعها[1].

يشرف هذا الصندوق على مهمة تسيير صندوقين : صندوق التضامن للجماعات المحلية وصندوق الضمان للجماعات المحلية[2]، حيث يؤدي دور حيوي في تعبئة موارد الجماعات المحلية وتوزيعها، اذ يضمن الموارد الجبائية التي سجلت نقصا في قيمتها على خلاف تقديراتها كما يعمل على[3]:

– تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها.

– يوزع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة، لفائدة الجماعات المحلية .

–يوزع سنويا التخصيص الإجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية لتغطية النفقات الاجبارية ذات الأولوية.

–تقديم الدعم المالي للجماعات المحلية لمواجهة الكوارث والطوارئ ، وكذلك لتلك التي تواجه وضعيات مالية صعبة، و المساهمة في تمويل مشاريع التجهيز والاستثمار للجماعات المحلية ومؤسساتها سواء كانت مؤقتة او نهائية.

– تقديم خدمات الوساطة البنكية لصالح الجماعات المحلية.

–منح اعانات مالية لدعم البلديات من اجل إعادة تأهيل المرفق العام المحلي.

– اجراء كل الدراسات والتحقيقات والأبحاث اللازمة، لدعم وتطوير الجماعات المحلية، وانجازها والعمل على نشرها.

---

[1]– رابحي مختار، شويحة إبراهيم، خلادي زوليخة، أهمية الصناديق المتخصصة في تمويل التنمية المحلية– دراسة مقارنة بين صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في الجزائر وصندوق التجهيز الجماعي في المغرب، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة ، جامعة ابن خلدون تيارت ، المجلد الرابع، العدد الثاني، أكتوبر 2020، ص 29.

[2]– المادة 04 من المرسوم التنفيذي 14–116

[3]–المادة 05 من المرسوم التنفيذي 14–116.

– المساهمة في تمويل تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لادارة الجماعات المحلية، وتحسين مستواهم.

–المشاركة في اعمال التعاون المشترك مع البلديات، من خلال اعمال الاعلام وتبادل الخبرات واللقاءات.

– مباشرة وانجاز الاعمال المرتبطة بالأهداف، او كل ما خوله لها القانون والتنظيم، بشكل صريح.

ومن ثم نستنتج ان الصندوق يؤدي أدوار مختلفة توصف بانها أدوار تدعيمية لعدم كفاية الموارد الذاتية للجماعات المحلية، والغريب في الامر ان نفقات الصندوق مرتبطة بتخصيصات خاصة لتعبئة الحالات السابقة ، حيث تمنح لتغطية هدف بذاته ، ومن ثم ليس للجماعات المحلية ان تتصرف فيها.

الامر الذي يبرز مدى توغل هذا الصندوق في تمويل السياسة المحلية ليؤثر مباشرة في صميم استقلالية البلديات والولايات[1]، وأيضا يشد الانتباه ان اعانات الدولة تتدفق عن طريق هذا الصندوق وفق مخصصات محددة بذاتها. ومن ثم ليس للجماعات المحلية سلطة التصرف على الأموال المتدفقة على ميزانيتها التي تأتي تحت عنوان الدعم المالي وهو الامر الذي يتوافق مع قاعدة الذي يدفع هو الذي يحكم ويقود، اذ يقود هذا الصندوق التنمية المحلية للجماعات المحلية تحت غطاء دعم النقص والعجز وإعادة الموازنات.

لكن ما نسجله ان من بين موارد الصندوق مساهمات الجماعات المحلية[2]، وكذلك دعم الدولة ونسب من الجباية المحلية، الا انه عبارة عن صندوق لتحويل اعانات الدولة للجماعات المحلية، لذلك يشكل مصدرا لتبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية.

[1]– بن عيسى ناصيرة، المرجع السابق، ص359.

[2]–المادة 14 من المرسوم التنفيذي 14–116،المصدر السابق.

على الرغم من اتساع المجالات التي يمولها الصندوق التي تعد من صميم العمل المحلي، غير ان ارتباط موارد الصندوق بالدعم المالي للدولة، جعله عرضة للازمات والظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة، الامر الذي يؤدي الى انكماش أمواله ، خاصة وان الدولة تعتمد على مداخيل الجباية البترولية[1] وهي المداخيل الغير مستقرة، الامر الذي يجعل من الصندوق يسير بتمويل تقليدي، يجعله غير نافع في الازمات التي تتطلب التدخل، اذ في كثير من الأحيان يصاب بالعجز المالي عن الدعم.

وبالنتيجة نستنتج ان تسيير التنمية على المستوى المحلي لا تستقل به الجماعات المحلية وان كان اختصاصها فيه واسعا بموجب المقتضى العام، الا انها لا تملك سلطة التصرف الحر نتيجة لعدم كفايتها المالية، الامر الذي فتح المجال لتدفق أموال الدعم المالي، اذ كلما زاد الاعتماد على الدعم المتعدد الأوجه، كلما قلت حريتها في التصرف وكان القرار التنموي رهينة السلطة المركزية، لكون الدعم يأتي مخصصا لتعبئة اهداف محددة لا تستطيع المحليات ان تتصرف في اغلفتها المالية، اذ حتى في اطار دعم صندوق الضمان والتضامن الذي جاء لخلق التوازن بين الدولة والجماعات المحلية ، الا ان هذا الأخير أيضا يعتمد في اغلب موارده على دعم الدولة، وبالتالي نفاذ الدولة لتوجيه القرار اللامركزي.

الامر الذي جعل من الطابع العام لموارد الجماعات المحلية ذو طبيعة مركزية، تمتد من خلاله يد الدولة لتوجيه القرار اللامركزي وتسيير التنمية المحلية. ولأدل على ذلك تعليمة وزارة الداخلية الموجهة للولاة بتاريخ 03 فيفري2015 بعنوان العمليات الممولة في اطاراعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية التي جاء فيها(في اطار تمويل برامج التنمية المحلية، وزيادة على البرامج الممولة عن طريق مختلف الميزانيات ستقوم وزارة الداخلية والجماعات المحلية من خلال الإمكانيات المالية المسيرة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بعنوان السنة المالية 2015، بتخصيص اعانات مالية لفائدة

[1] -Mohamed Achir, Collectivités locales en Algérie entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement: Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou, Revue des additions économiques ; volume , n 01, p89.

البلديات والولايات، توجه أساسا لاعادة تأهيل المرفق العمومي المحلي...)[1] الامر الذي يوضح ان اعانة الدولة تأتي في جزء منها عن طريق الصندوق مخصصة مباشرة لهدف محدد، وتضيف التعليمة (الهدف من هذه التعليمة، المرفقة بمدونة لتحديد العمليات ذات الأولوية التي يتم اقتراحها، هو توضيح الشروط التي يستند عليها اقتراح هذه العمليات والرامج والتي يمكن تمويلها في اطار اعانات التجهيز والاستثمار).

وكذلك في منشور وزاري تحت رقم 016.16 راسلت وزارة الداخلية الولاة والذي جاء فيه(... وعلى هذا الأساس، وفي اطار برنامج العمل المتعلق بملف" تطوير الاقتصاد المحلي" وبهدف تشجيع الجماعات المحلية، خاصة البلديات...على خلق مناطق مصغرة للنشاطات الاقتصادية، التزمت وزارة الداخلية...بالمساهمة في تمويلها عبر **صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية)**، لم تكتفي الوزارة بذلك فقط بل ذهبت من خلال هذه التعليمة الى التدخل في جزئيات تتعلق بكيفيات تجسيد النشاطات المحلية التي هي من صميم عمل البلديات اذ تضيف (فيما يخص العقار الذي يتم استغلاله وتهيئة المناطق المصغرة للنشاطات الاقتصادية ...يتعين على الجماعات المحلية استهداف العقار الواقع خارج المحيط الحضري...تنفيذ البرنامج: تقوم الجماعات المحلية بصفتها صاحبة الاختصاص، بتفويض الاشراف على تنفيذه للوكالات العقارية كصاحب مشروع مفوض...)، بل تخاطب مباشرة الولاة من اجل التدخل لدى المنتخبين لتحسيسيهم بذلك(وفي هذا الاطار ينتظر من السيدة والسادة الولاة... تنظيم حملة لتحسيس المنتخبين المحليين حول أهمية دفع الديناميكية الجديدة التي ترمي لخلق فضاءات جديدة موجهة للنشاط الاقتصادي...كما يتعين عليهم تسخير كل مصالح الدولة المعنية قصد مرافقة الجماعات المحلية وامدادها بالدعم اللازم لتنفيذ برنامجها)[2]

---

[1]–التعليمة الوزارية رقم 00069 ، الصادرة بتاريخ 03 فيفري 2015 عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، للولاة ، المتعلقة بالعمليات الممولة في اطار اعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

[2]- منشور وزاري تحت رقم 016.16 المؤرخ في 07 نوفمبر 2016 الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية للولاة، المتعلق بانشاء مناطق مصغرة للنشاطات الاقتصادية.

بل لا تكتفي وزارة الداخلية بذلك اذ تدخل بشكل اعمق حيث صدر عنها تعليمة مؤرخة في 15اكتوبر 2018 المتعلقة بتسيير ومتابعة اعانات التجهيز والاستثمار الممنوحة في اطار صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والتي جاء في جزء منها(تهدف هذه التعليمة الى ابلاغ المسؤولين المحليين بكيفيات تسيير اعانات التجهيز والاستثمار الممنوحة عن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية سيما من حيث متابعة تجسيدها، كما تدرج في اطار ترشيد النفقات ومرافقة الجماعات المحلية من اجل التجسييد الفعال للاعتمادات الممنوحة...)[1]، وهو مايثبت امتداد يد الدولة من خلال الصندوق لتوجيه القرار اللامركزي وتسيير التنمية المحلية

المبحث الثاني: تحكم الوالي في الموارد المالية

نتيجة لنقص الموارد الذاتية للجماعات المحلية وعلى وجه الخصوص موارد املاكها وجبايتها، الامر الذي جعلها تستند على الدعم المالي للدولة، غير ان ذلك رهن استقلالها كون الدعم يأتي لتغطية اهداف بذاتها، ولا يمكن للجماعات المحلية ان تتصرف فيها بالمطلق، مما يفتح ذلك للوالي باعتباره ممثل الدولة ومفوضها على المستوى المحلي التدخل في هذه الأموال، من زاوية انه يراقب المداولات التي تضمنت تخصيصات الدعم، وكذا انه الامر بصرف الميزانية (**المطلب الأول)** وكذا من خلال ان الصورة الأخرى(الصورة الأولى متعلقة بصندوق الضمان والتضامن) التي يأتي من خلالها الدعم انه يسجل في ميزانية الدولة تحت عنوان مخططات التنمية (**المطلب الثاني)**.

المطلب الأول : الوالي امر بالصرف لميزانية الدولة وميزانية الولاية

[1]–تعليمة وزارية مؤرخة في 15 أكتوبر 2018، صادرة عن وزارة الداخلية للولاة ، المتعلقة بتسيير ومتابعة اعانات التجهيز والاستثمار الممنوحة في اطار صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

قبل ان يتم دفع النفقات يتم الالتزام بها وتصفيتها بداية ثم الامر بصرفها[1] او تحرير حوالات بشانها[2]، عرف المشرع في المادة 58 من القانون 23-07 الامر بالصرف بانه الاجراء الذي بموجبه يتم إعطاء الامر بدفع النفقات العمومية.

وفقا لنص المادة 121 من قانون الولاية 12-07، يعد الوالي الامر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج التي تقررت لصالح تنمية الولاية.

حيث يكلف الوالي بالصرف بتنفيذ العمليات الميزانياتية والمالية ، والمالية للولاية كما يقوم بتسيير برامجها باعتباره آمر بصرف ميزانيتها او آمرا بصرف ميزانية الدولة ووفقا لذلك يقوم[3]:

-باثبات الحقوق والالتزامات.

-تصفية الإيرادات وإصدار أوامر الإيرادات المتعلقة بها.

-ضمان الالتزام والتصفية، والامر بإصدار حوالة الحق او صرفها في حدود الاعتمادات المفتوحة او الموصوفة باستثناء الاعتمادات التقييمية.

-اصدار أوامر الحركة التي تمس الممتلكات، والمواد الخاصة بالدولة، والهيئات العمومية الأخرى بالنسبة للدولة والولاية.

-الحفاظ على الممتلكات الموضوعة تحت تصرفه.

- كما يضمن برمجة الاعتمادات المالية ويوفرها ويوزعها.

وبهذا فتح المجال للوالي ان يتدخل في صرف الاعتمادات المخصصة للبرامج الموجهة للولاية. اذ ورغم ان هذه البرامج تتعلق بالشأن المحلي الذي تختص به الولاية، الا ان الوالي يختص بها من زاوية انه امر بالصرف للدولة، ولذلك برزت صفته كممثل الدولة لكون المال

---

[1]- يمكن دفع بعض النفقات دون الالتزام المسبق ودون امر بالصرف مسبق او دون امر بالصرف، والتي تحدد بموجب قانون المالية، انظر المادة 55 فقرة 02 من قانون رقم 23-07 الموافق21 يونيو، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر عدد 42، الصادرة بتاريخ 25 يونيو 2023.

[2]- المادة 55 من القانون رقم 23-07 ،المصدر السابق.

[3]- المادة 04 من القانون 23-07، المصدر السابق.

الموجه يعود لها، اذ كلما زادت التدفق المالي للدولة في شكل دعم تنمية برامج الولاية، كلما زاد تدخل الوالي بصفته التركيزية، الامر الذي يفسح المجال لتدخل الدولة في التنمية المحلية.

المطلب الثاني: التدخل من خلال تخطيط التنمية (التمويل المركزي وتوجيه القرار المحلي من خلال تخطيط التنمية)

يعد التخطيط ظاهرة عامة تشترك فيها جميع الدول، خاصة منها الدول النامية كخيار استراتيجي للتخطيط الاقتصادي والتنمية. وهو ما اكدت عليه دساتير الجمهورية (1976، 1989، 1996)، حيث عرفت الجزائر ذلك منذ انتهاجها للنموذج الاشتراكي، والذي كان يهدف الى توحيد الخطة الاقتصادية[1] للدولة في اطار ماعرف بالمخططات الثلاثية والرباعية، التي انعكست مبادئها وأهدافها على التخطيط المحلي الذي تضمنه قانون الولاية 1969 وقانون البلدية1967[2].

يعتبر التخطيط التنموي المحلي أداة لحل مشاكل الإقليم البيئي والاقتصادي والاجتماعي، والذي يسمح للأفراد المساهمة بصفة فعلية في رسم وتنفيذ مخططات التنمية الوطنية والإقليمي، مما يعينهم على التعود للعمل بأنفسهم وللمشاركة في الشؤون العامة[3].

التخطيط التنموي مسألة وطنية تنعكس على المجال المحلي، تبدأ من المركز ثم الى المحليات، وله بعد مالي يتم ادراج نفقاته في الميزانية العامة للدولة، لذلك يتضمن قسم النفقات تقديرات هذه المخططات في شكل اعانات مالية للجماعات المحلية، التي تقدم كمخططات للتنمية البلدية او مخططات للتنمية القطاعية.

اولا: المخططات البلدية للتنمية:

[1]– محمد زغداوي، دور المجلس الولائي في التنمية المحلية، مجلة حوليات، جامعة منتوري قسنطينة، العدد05، 2002، ص 24.

[2]– شتوح زهير، المرجع السابق، ص 625

[3]جمال زيدان ، المرجع السابق، ص65.

وفقا للمادة 107 قانون البلدية 11-10 التي تنص (يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهدته، ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي اطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية). يشكل المخطط البلدي للتنمية أداة للتخطيط وتهيئة الإقليم على المستوى البلدي ، حيث تسجل المشاريع وعمليات التجهيز والاستثمار العمومي المبرمجة من قبل المجلس الشعبي البلدي في شكل مخططات متعددة السنوات[1].

يمر اعداد هذا المخطط وفقا لمجموعة من الإجراءات، حيث يختار المجلس الشعبي البلدي العمليات التي تنجز في اطار المخطط البلدي[2]، بموجب مداولة يتم عقدها في اوخر السنة الجارية لمناقشة عمليات التجهيز والاستثمار في مختلف القطاعات، والتداول في إمكانية الإنجاز عمليا والعوائق المحتملة، وهذا بحضور اللجان المؤقتة والمصالح التقنية والمجتمع المدني والخبراء. حيث تقوم اللجنة بإفراغ هذه الاقتراحات في بطاقة تقنية تحدد فيها طبيعة الاشغال والتجهيزات، المراد إنجازها بالتفصيل والكلفة المالية للمشروع[3].

ترسل مدونة المقترحات الى الوصاية التي يتم تحكيمها من قبل اللجنة التقنية للولاية، تحت رئاسة الوالي الذي يُحكّم جميع المشاريع المقترحة من قبل البلديات، (وهذا بعد ان تتناولها بالدارسة اللجنة التقنية (للدائرة او الولاية حسب الحالة) بحضور مدير التخطيط والتهيئة العمرانية وكذا رئيس المجلس الشعبي الولائي، والتي تبلغ الى المجلس الشعبي البلدي قصد التنفيذ[4].

---

[1]- انظر الموقع الشبكي لوزارة الداخلية:

https://www.interieur.gov.dz/images/FICHE-PCD-arabe.pdf /19/12/2024 /01H19

وانظر أيضا : العربي غويني، المرجع السابق، ص 31.

[2]- المادة 107 من قانون البلدية 11-10.

[3]- ضياف ياسمينة، حوكمة التمويل المحلي أساس التنمية المستدامة للجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه الطور الثالث، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم الياسية- جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2023/2022، ص 150.

[4]- المرجع نفسه، ص 150.

وفي هذا الاطار بالذات يتدخل الوالي في توجيه التنمية، اذ لا تستطيع المجالس المنتخبة ان تقرر المشاريع التي ستنجزها الا بعد المرور على هذه المحطات الجوهيرية، لكن تدخل الوالي لا يرتبط فقط بتحكيم مشاريع التنمية، بل يقوم بتوجيه طلب الإعانات المالية الى وزارة المالية من اجل تعبئة تلك المشاريع بأغلفة مالية، وهنا يظهر دور الوالي في اختيار المشاريع ذات الأولوية.

حيث تنعقد لجنة تحكيم يترأسها وزير المالية من اجل مناقشة المشاريع المقترحة للمخطط البلدي للتنمية، ليتم تخصيص اغلفة مالية تسمى برخص البرامج لتغطية تكاليف المشاريع الجديدة، والمشاريع الجاري إنجازها التي تدرج في قانون المالية، حيث يقوم الوزير بتبليغ الوالي باعتمادات الدفع المخصصة لتمويل العمليات المسجلة بعنوان المخططات البلدية للتنمية، عن طريق مقرر تبليغ اعتماد الدفع[1].

وهنا يظهر جليا دور الوالي في توجيه التعبئة المالية للمشاريع، من خلال اختياره للمشاريع حسب الأولوية ثم تعبئتها بالدعم المالي، وهو دور جوهري للوالي يتحكم فيه في توجيه الموارد المالية التي ترصدها الدولة دعما للجماعات المحلية تحت عنوان مخططات التنمية، وهي وسيلة جوهرية يتحكم من خلال الوالي بصفة ممثلا للدولة في توجيه القرار اللامركزي المحلي.

حيث يقوم الوالي بتوزيع هذه الاعتمادات بعد استشارة المصالح الولائية المختصة على البلديات، حسب الأولوية التي تكون مبالغها مساوية لمبلغ رخصة البرنامج لتلك السنة، لتقيد في الجدول البلدي للتجهيز والاستثمار لميزانية البلدية. كما يمكن للوالي بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبعد اخذ راي الهيئة التنفيذية، ان يعدل اذونات البرامج المخصصة لكل عملية تجهيز او استثمار وذلك في حدود اذون البرنامج، كما يجوز له سحب الاعتمادات كليا او

[1]– لشرح اكثر انظر ضياف ياسمين، حوكمة التمويل المحلي أساس التنمية المستدامة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 151،152.

جزئيا، والتي تكون مخصصة لعملية قد تؤدي شروط تطبيقها او إنجازها، الى عدم الانتفاع الكامل او الجزئي بهذه الاعتمادات في نهاية السنة المالية[1].

واذا رفض رئيس البلدية او اهمل تهيئة الشروط الضرورية لانجاز كل عملية او استثمار مقيد بعنوان المخطط، جاز للوالي ان يحل محله بعد اعذاره ، كما يشرف الوالي على عملية التنفيذ من خلال اعلامه من قبل رئيس البلدية بصفة دورية عن تقدم الاشغال واستخدام الاعتمادات المخصصة لها[2].

ثانيا: المخططات القطاعية :

نصت المادة 80 من قانون الولاية 12- 07 (يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين فيه الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في اطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، واعتمد هذا المخطط كاطار للترقية والعمل من اجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية)، لذلك يعد هذا المخطط أداة تنموية يجمع برامج الدولة وبرامج البلدية، لترقية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الولاية، فهو عملية تخطيطية لتنزيل البرامج من اجل دعميها وتمتينها.

يتم ذلك عن طريق المجلس الشعبي الولائي، الذي يناقش مخطط التنمية الولائي، ويبدي اقتراحاته بموجب مداولة[3]، وفي هذا السياق يتم:

- تحديد المناطق الصناعية التي ستنشأ، كما يساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية، ومناطق النشاط في اطار البرامج الوطنية لاعادة التأهيل ويبدي رايه فيه.
- يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.

---

[1]- المواد 10، 11، من المرسوم 73-136 المؤرخ في 9 غشت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية ، جريدة رسمية مؤرخة في 22 رجب 1393، صفحة 1004.

[2]- المواد 12، 13 ، مرسوم 73-136.

[3]- المادة 80 من القانون 12-07.

- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- يساهم في انعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية او الجهوية او الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم.

فالوالي هو الفاعل الحقيقي في اعداد مخطط التنمية وفقا لملاحظاته وما يثيره من تعليمات حول النشاطات المحلية او الجهوية او الوطنية الخاصة بتهيئة الاقليم[1].

حيث تعقد الوزارة اجتماعا دوريا مخصصا لاعداد برنامج التجهيز السنوي، مع التركيز بوجه خاص على المخططات القطاعية. يتولى وزير المالية تحت اشراف الوزراء المختصين كل حسب قطاعه بإصدار رخص برنامج التجهيز الذي يسجل باسم الوالي ، والتي تشمل تحديد البرنامج وتكاليفه. اذ لا يجوز لوالي الشروع في توزيع او تفريد الاعتمادات، الا بعد التحقق من قابلية المشروع للتنفيذ من خلال اجراء الدراسات اللازمة وتقييم المشروع والتأكد من توفر الاوعية العقارية...الخ.

اذ يقوم الوزير بتخصيص اعتمادات الدفع التي تبلغ للوالي، الذي يوزعها حسب كل فصل في ميزانية الولاية، والتي يستطيع ان يتدخل فيها بالتحويلات من قطاع الى آخر ومن فرع الى آخر.

ومن هنا تظهر الاستقلالية المحدودة للجماعات المحلية في اتخاذ قرارها اللامركزي في ظل محدودية مواردها الامر، الذي فتح المجال ان تطبع مواردها بالطابع المركزي من خلال اعانات الدولة[2]، التي سمحت للوالي امتلاك القدرة على توجيه القرار التنموي بموجب تعبئة موارد المشاريع وتوزيع اعتماداتها، حيث لم يبقى للمجالس الا الاقتراح .

ليبقى الوالي (او رئيس الدائرة حسب الحالة) هو المنشط، المنسق والمحضر لمخططات التنمية، وهو أيضا من يقوم بضبط مشاريعها بصفة نهائية، بل يقوم بتوزيع الاعتمادات المالية على

[1]– ضياف ياسمين، حوكمة التمويل المحلي أساس التنمية المستدامة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 153.

[2] --Mohamed Achir, OP . cit, p692.

مشاريع البلديات، حيث يتم كل ذلك في اطار أولويات المخطط الوطني وليس حسب أولويات البلديات والولايات[1]، وبالنتيجة من ذلك تعد هذه الوسيلة أداة هيمنة للوالي على القرار التنموي بموجب ابعاده المالية، التي يتحكم بتوجيه تعبئتها تحت مظلة صفته اللاتركيزية.

[1]–ياسمينة ضياف، اصلاح إيرادات الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 92.

خلاصة الباب الاول

أسّس الدستور الجزائري لمنصب الوالي ضمن إطار السلطة الرئاسية المطلقة في التعيين، مما رسّخ ارتباطه العضوي برئيس الجمهورية، إلى جانب ازدواجية الارتباط الوظيفي بين رئاسة الجمهورية والحكومة. هذا التأسيس منح الوالي دورًا محوريًا في إعادة تنزيل سلطة الدولة إلى المحليات، على حساب قواعد وآليات التسيير اللامركزي. وبذلك، أصبح الوالي يجمع بين الوظيفة السياسية والإدارية بوصفه أداةً تنفيذية لتنفيذ السياسات العامة للإدارة المركزية، دون ارتباط دستوري بمجاله المحلي، حيث أُعيد تكييف مفهوم الإقليم المحلي ليصبح مجالًا لعكس سياسات الدولة.

لم يمنح الدستور سلطات مباشرة للوالي، بل جاءت سلطاته كامتداد لهيمنة الدولة، وهو ما أضعف تطبيق مبادئ عدم التركيز الإداري وأدى إلى غياب الانسجام بينه وبين اللامركزية. فرغم إعطاء المشرع بُعدًا ديمقراطيًا لتشكيل المجالس المنتخبة، إلا أنه لم يترك لهذه المجالس استقلالية تامة في إدارة الشأن المحلي، بل فتح لها المجال لشاركت أطراف غير منتخبة، بما يتنافى مع مبدأ التسيير الحر ويُضعف استقلاليتها.

كما ساهمت النصوص التشريعية في تكريس الهيمنة المركزية للوالي، حيث نصبت الوالي كهيئة تنفيذية وتمثيلية للولاية الى جانب تمثيليته للدولة، وهي الازدواجية الوظيفية التي جلت للولاية طابعا مركبا لتزاحم مبدأ عدم التركيز الإداري واللامركزية. هذا التداخل في الطبيعة القانونية للولاية قلّص استقلاليتها وأعاق تحقيق اللامركزية. ورغم إطلاق اختصاصات الجماعات المحلية ظاهريًا، إلا أن غياب الأدوات الفعّالة لممارستها أتاح تدخل الدولة في القرار المحلي، مما عزّز قوة الدولة على حساب الجماعات المحلية.

إضافة الى ذلك، كثرت الاحالات الى النصوص التنظيمية دون تفرقة واضحة بين التنظيم المستقل والتنظيم التنفيذي، هذا النهج أتاح للإدارة المركزية صياغة قواعد عامة لصالح الوالي على حساب الجماعات المحلية.

بل لعبت التعليمات الوزارية دورا حاسما للهيمنة على القرار المحلي، حيث تجاوزت وظيفتها الارشادية والإعلامية لتصبح أدواه تنظيمية مؤثرة. فالتعليمات التي يصدرها الوالي غالبا ما تأخذ طابع القرار التنظيمي، لتؤطر إرادة المجالس المحلية وتفرض قواعد جديدة تحت غطاء

الرقابة الإدارية، مما افقد المجالس المنتخبة قدرتها على المبادرة، بل أصبحت المجالس تطلب تدخل الوالي والوزارات بمختلف مصالحها التدخل عبر هذه التعليمات، الامر الذي شل حركيتها وقيد ارادتها، ليصبح القرار المحلي خاضعا بالكامل لإرادة الوصاية.

الى جانب ذلك، استغل الوالي ادواته المالية والإدارية للتحكم في القرار المحلي، حيث سيطر على الموارد المالية من خلال اليات الدعم، مثل ما تقدمه الدولة عن طريق المخططات التنموية وأيضا عن طريق صناديق التضامن، التي تخصص لتنفيذ اهداف الدولة دون منح الجماعات المحلية حرية التصرف فيها، في وقت تشهد ضعفا في مواردها الذاتية، وبذلك أصبح القرار التنموي المحلي مرتهنا لإرادة الوالي، مما عزز هيمنه على الشأن المحلي واضعف استقلالية الجماعات المحلية.

الباب الثاني:

مظاهر وحدود تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي

حسم المشرع في مركز الوالي عضويا ووظيفيا فهو موجود في قلب النشاط المحلي بل في قلب الإدارة اللامركزية البلدية والولائية، ورغم أن دسترته كانت مقتضبة الا ان ارتباطه العضوي برئيس الحمهورية وتمثيليته للدولة، جعلت منه الفاعل الحقيقي باسم الدولة محليا، كما مكنته نصوص القانون بصلاحيات واسعة اعطته مكانة متقدمة في الفعل المحلي، حيث لم يعد ممثلا للدولة فقط، بل أيضا حجر الزاوية في البناء اللامركزي من خلال تمثيليته للولاية كجماعة محلية، وبالمثل جعلت منه النصوص التنظيمية الأداة التنفيذية للنشاط المحلي بشكل واسع.

الامر الذي مكن له القدرة والفاعلية في تدبير الشأن المحلي بوسائل عمل مهمة، مقابل وجود جماعات محلية أسس الدستور لاستقلالها الإداري والمالي، وفتح لها النص القانوني الاختصاص بالشأن المحلي بشكل واسع، رغم ما شاب هذا التأطير من اعوار ناقضت وجودها اللامركزي.

مما فتح المجال اما الصراع بين السلطة والحرية[1] ولو شكليا، وهو الصراع الذي ينعكس من خلال العلاقة بين قدرة وفاعلية الوالي وحرية المجالس المحلية التي تدور وجودا وعدما حول القرار اللامركزي. والذي تدار دفته من خلال التأثير العضوي (الفصل الأول) والوظيفي (الفصل الثاني) في القرار الإداري بموجب علاقته العضوية والوظيفية بالمجالس المحلية المنتخبة، وما اذا كانت هناك ضمانات تحد من قدرة وفعالية الوالي في الاستحواذ والهيمنة عليه (الفصل الثالث).

[1] - Essaid Taib , La Démocratie a L'épreuve de la Décentralisation:L'exemple de la commune en Algérie, idara ,(revue de l école national d'administration) ,n 01,1991 ,p45,46

الفصل الأول:

التأثير العضوي للوالي في لامركزية القرار المحلي

تبرز مظاهر التأثير العضوي للوالي في القرار اللامركزي من خلال علاقته العضوية بالمجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ، اذ طالما ان القرار اللامركزي يصدر من هذه المجالس ، بموجب فعلها الإداري، فانه من الطبيعي ان يتأثر القرار الذي تصدره اذا تم التأثير عليها. حيث تتعدد أوجه التأثير بداية في تشكيل هذه المجالس(المبحث الأول) وفي وجودها(المبحث الثاني) وأيضا في اعضائها (المبحث الثالث)

المبحث الأول: العلاقة العضوية للوالي بهيئة المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي

تمثل المجالس المنتخبة البلدية والولائية قاعدة اللامركزية ومكان يشارك فيه المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم المحلية، لذلك أي مساس بهذه الهيئات المنتخبة انما هو مساس باللامركزية الإدارية اذ يمتد التأثير في القرار اللامركزي بالتأثير على هذه الهيئة في بنائها اللامركزي وكل مكوناتها وكذا في صفتها الانتخابية.

المطلب الأول : انتخاب المجالس المحلية وبداية التحول

المشرع الدستوري أسس لاستقلالية المجالس المحلية بداية على أساس صفتها الانتخابية اذ تتشكل عن طريق انتخاب أعضائها، وان كان المشرع الانتخابي اسند في مراحل سابقة منذ الاستقلال، دورا بارزا للوالي في إدارة العملية الانتخابية من المراحل التحضيرية الى عملية التصويت، ورغم انه احاطها بمجموعة من الضمانات[1]، الا ان الامر كان يصب في خرق

[1]- في سلسلة الإصلاحات التي مهد لها صدور القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات، الذي تضمن ميكانيزمات جديدة لضمان انتخابات نزيهة وشفافة، ومن ابرز ما جاء به:

– انشاء اللجنة الوطنية للاشراف علي الانتخابات، تعميقا لدور القضاء في الاشراف الانتخابي.

مبدأ جوهري وهو حياد الموظف العمومي، اذ أدى ذلك الى انتاج مجالس منتخبة بذات اللون السياسي للسلطة[1]، والذي مس باستقلالية المجالس المحلية المنتخبة، ومن ثم باستقلالية القرار اللامركزي.

غير ان النظام السياسي بموجب الحوار الوطني الذي تعددت اقطابه، بداية من الأحزاب السياسية الى غاية المجتمع المدني في سياق سلسة الإصلاحات السياسية ، جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 متميزا عن سابقيه، ليتضمن لأول مرة استحداث الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات[2]، الذي صدر بموجبه القانون العضوي للانتخابات 16-10 المعدل والمتمم[3]، ليعقبه في اطار استكمال الإصلاحات في ظل الحراك الشعبي الذي شهدته البلاد مع مطلع 2019، صدور القانون العضوي 19-07 المتعلق بالسلطة المستقلة للانتخابات[4].

-انشاء اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات لتعزيز الرقابة الشعبية .

غير انه ابقى على دور للإدارة في العملية الانتخابية مركزيا ومحليا، كما لم يعطي دور فاعل للجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات، فقط تخطر لجنة الاشراف التي تنظر في كل القضايا التي اخطرت بها من قبل اللجنة، وكذا كل تجاوز يمس مصداقية وشفافية العملية الانتخابية، وايضا في كل خرق لاحكام القانون العضوي 12-01 للانتخابات .

انظر في ذلك المادة 169 والمادة 170 من القانون العضوي 12-01، المصدر السابق.

[1]- بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية، دراسة مقارنة الجزائر-تونس -فرنسا، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق- جامعة الجزائر، 2013، ص 150.

[2]- انظر المادة 194 من التعديل الدستوري 2016.

تعد هذه الهيئة، هيئة رقابة دائمة ومستقلة، الا انه رغم ان تركيبة هذه الهيئة دعمت بالكفاءات المدنية المستقلة الى جانب القضاة، الا انها لا تعدو وان تكون أكثر من هيئة رقابية فقط، اذ لم يتم التحول عن الإدارة في تحضير وتنظيم الانتخابات.

[3]-القانون العضوي رقم 16-10 الموافق ل 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، ج ر رقم 50 ، الصادرة في 28 غشت 2016.

[4]- القانون العضوي رقم 19-07 الموافق ل 14 سبتمبر 2016 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر رقم 55، الصادرة بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

اذ تم الانتقال من إدارة الانتخابات عن طريق الإدارة الى تنظيمها عن طريق السلطة المستقلة ، حيث عدل القانون العضوي للانتخابات بموجب القانون العضوي 19-08[1] ، مستحدثا وفقه انشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

حلت هذه السلطة محل الإدارة مركزيا ومحليا، ليتم دسترتها بموجب التعديل الدستوري لسنة2020[2]. وبذلك حولت جميع الصلاحيات الانتخابية التي كانت تمارسها الإدارة الى السلطة الوطنية المستقلة، وفي سياق ذلك صدر الامر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات[3]، الذي بدوره عدل في بعض المواد منه بموجب الامر 21-10[4].

يعد ذلك قفزة نوعية من الناحية القانونية والسياسية، اذ لم يعد للسلطة العمومية وهي الادارة دور في العملية الانتخابية، ما عدى ما نصت عليه المادة 12 من القانون العضوي للانتخابات 21-01، التي نصت في فقرتها الأولى على ان تخطر السلطة المستقلة السلطات العمومية المعنية باي ملاحظة او خلل او نقص، يسجل مرتبط بنطاق اختصاصها، من شأنه التأثير على تنظيم العمليات الانتخابية...وسيرها.

وبالمقابل الزم النص السلطات العمومية في الفقرة الثانية، تدارك النقائص والاختلالات المبلغ عنها بسرعة وفي اقرب الآجال واعلام السلطة المستقلة كتابيا عن ماتم اتخاذه من تدابير. بل

---

[1]-القانون العضوي رقم 19-08 الموافق ل 14 سبتمبر 2019، المعدل والمتمم للقانون العضوي 126-10 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر رقم 55، الصادرة بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

[2]- المفارقة الغريبة ان يتم تأسيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخاب دون ان يؤسس لها النص الدستوري، الذي كان ينص على اللجنة الوطنية للاشراف علي الانتخابات، وهذا نتيجة للطابع الاستثنائي والاستعجالي الذي كان يطبع تلك المرحلة.

[3]- امر رقم 21-01 الموافق ل 10 مارس 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17 المؤرخة في 2021/03/10.

[4]- امر رقم 21-10 الموافق 25 غشت 2021، المعدل والمتمم لبعض احكام الامر رقم 21-01 الموافق 10 مارس المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 65 المؤرخة في 26 غشت 2021.

والزم نص المادة 13 من ذات القانون ان يتم التنسيق بين السلطة المستقلة والسلطات العمومية المختصة، لتنفيذ الإجراءات الأمنية الكفيلة بضمان حسن سير العملية الانتخابية.

وبذلك سحبت جميع الاختصاصات الانتخابية من الإدارة عموما ومن الوالي تحديدا، الذي لم يعد له أي دور في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة عن طريق التحكم في إدارة العملية، الانتخابية، بعد مرحلة طويلة كان للوالي دور عميق ومتعدد يشمل اغلب المراحل الانتخابية.

حيث ضمنت اللامركزية اهم ركن أساسي فيها وهو الانتخاب، اذ يمثل ذلك ركيزة أساسية لاستقلال القرار اللامركزي من تأثيرات الإدارة المركزية[1]من خلال ابعاد المجلس عن ضغوط السلطة الإدارية حين ممارسته لاختصاصاته[2].

المطلب الثاني: حل المجالس المحلية المنتخبة

تناول قانون البلدية 11-10 حل المجلس الشعبي البلدي، في الفرع الرابع من الفصل الأول الخاص بالمجلس الشعبي البلدي، وهذا من المادة 46 الى المادة 51. وبالمثل أيضا نص قانون الولاية 12-07 على حل المجلس الشعبي الولائي بالفقرة الثانية من الفرع الثالث للباب الثاني الخاص بالمجلس الشعبي الولائي وهذا من المادة 47 الى المادة 50. من الملاحظ ان المشرع لم يحدد مفهوم الحل لا في قانون البلدية ولا في قانون الولاية، رغم انه تعرض له من الناحية الموضوعية والاجرائية.

اما بالنسبة للفقه عرفه الأستاذ عمار بوضياف " الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنخبين"[3]، حيث ينصرف وفقه الحل الى انهاء الهيئة وزوال الصفة الانتخابية لأعضاء المجلس.

---

[1]-محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري- دراسة تحليلية مقارنة، دار التعاون للطباعة، ص353.

[2]-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 156.

[3]- عمار بوضياف، التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 39.

و عرفه الدكتور محمد الصغير بعلي" القضاء على المجلس وانهاء مهامه بازالتها قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية –للولاية او البلدية– "[1].

حيث يتضح ان هاذين التعريفين تعرضا للحل كَأَثَر او جزاء يرتبط بإعدام وإزالة المجلس، وتجريد اعضائه من الصفة الانتخابية وبالتالي انهاء مهامهم، والميزة الأساسية التي ركزا عليها ان الحل آلية قانونية واثاره ترتبط بذلك.

وعرفته أيضا رايس سامية " بانه اهم مظهر من مظاهر الرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية على المجالس المحلية، بتوافر مجموعة من الضمانات المنصوص عليها القانون– قانونا– مما يفقد المجلس وجوده الفعلي، واعضائه صفتهم القانونية، وذلك قبل انتهاء المدة القانونية للعهدة الانتخابية"[2].

وبالنتيجة تحرك الية الحل من منطلق الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة، من اجل إزالة وانهاء المجلس المنتخب قبل نهاية عهدته التي تمتد طيلة 05 سنوات، الامر الذي ينصرف الى زوال الصفة الانتخابية لاعضائه وانهاء قدرته على مباشر صلاحياته.

تعد هذه الرقابة من أخطر الوسائل التي تحركها السلطة المركزية في مواجهة المجالس المحلية المنتخبة[3]، حيث تكمن خطورته ان تستعمل الآلية للضغط على المجلس لانهائه، اذ وفق ذلك تتدخل الإدارة المركزية في انهاء هيئة منتخبة ليست تابعة لها ولا تخضع لسلطتها الرئاسية في الأصل، فقط لسلطتها الوصائية بل ولم يكن لها دور في تشكيلها، حيث يضع للإدارة المركزية

[1]–بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 106، 104.

[2]– رايس سامية، حل المجالس المحلية المنتخبة –دراسة مغاربية–، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق– جامعة باجي مختار عنابة، 2018/2017، ص 18.

[3]–علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 147.

السيطرة والتحكم في وجودها بعد تشكيلها، مما يرهن ذلك استقلالية القرار اللامركزي ان لم يضبط بقيود (تمنع التقدير والملاءمة[1]).

ونتيجة لهذه الخطورة فان حل المجلس الشعبي البلدي او المجلس الشعبي الولائي يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية[2]. فهو بذلك منعقد لرئيس الجمهورية وهذا حماية وضمانا للتمثيل والإرادة الشعبية[3].

وان كان اجراء الحل اجراء مركزي، الا ان الوالي باعتباره ممثلا للدولة على المستوى المحلي والمتصرف بسلطتها[4] فانه يعد الأقرب للمجلس البلدي او الولائي المراد حله لذلك يخول له ممارسة دور حاسم في اطار عملية الحل تكريسا لسياسة القرب[5]، كما ان له دور اعلامي مهم للحكومة بما له من وسائل تكفل له الاطلاع على كل القضايا المتعلقة بالامن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية[6]، حيث يلعب دور الوسيط بين الحكومة والمجالس من خلال الاتصال الصاعد والنازل بين الهيئات المركزية واللامركزية.

ولكي لا يترك مجالا للتقدير والملاءمة أحاطت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 16-104 التي جاءت تطبيقا للمادة 46 من قانون البلدية والمادة 48 من قانون الولاي مجموعة من الحالات التي ان تحققت يرفع الوالي تقريره حيالها الى وزير الداخلية، اذ يلعب الوالي في ذلك دور استقصائي مهم لتلك الحالات، كما يلعب دور تنسيقي بين الكتل السياسية المتنازعة

---

[1]- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 147.

[2]- المادة 47 من قانون البلدية 11-10 والمادة 47 من قانون الولاية 12-07.

والمادة 04 من المرسوم التنفيذي 12-104 الموافق 21 مارس2016 يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، ج ر عدد 18، الصادرة بتاريخ 23 مارس 2016.

[3]- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2014، ص 127.

[4]- احمد محيو، المرجع السابق، ص 276

[5]- حسين فريجة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة بسكرة، العدد السادس، 2010، ص09.

[6]- المادة 115 من قانون الولاية 12-07.

لتجاوز الخلافات بينهم، وله أيضا دور تنفيذي حيال ما بعد الحل، حيث تقاس صلاحيته السياسية والوظيفية حيال ذلك، خاصة وان منصب الوالي يحركه جناحان، جناح سياسي واخر اداري.

ولهذا يبرز دور وتأثير الوالي على المجالس المحلية المنتخبة بموجب الحل في اطار رقابته الوصائية التي تتخذ تمثيلا للدولة، في مايلي:

الفرع الاول- رفع تقارير استقصائية لوزير الداخلية:

يلعب الوالي دورا حاسما في حل المجالس المنتخبة من خلال تقاريره الاستقصائية التي يرسلها لوزير الداخلية، اذ تحركه وفق ذلك الاعتبارات السياسية والوظيفية على مستوى ولايته خاصة وان صلاحيته السياسية والإدارية تقاص وفقا لذلك، حيث ان وصاية وزير الداخلية لا تتحرك الا وفقا لما يرفعه الوالي من تقارير كتابية ، حيث يستقصي الوالي حالات الحل عن قرب وفقا لما نص عليه المشرع سواء في قانون البلدية او قانون الولاية ، وعندما تتحقق احداها يرفع تقريره حيالها من اجل الحل والتجديد الكلي للمجلس ، حيث تتمثل هذه الحالات فيمايلي:

01- حالة خرق احكام دستورية:

يشكل الدستور اعلى نص في الهرم القانوني حيث يسمو شكليا وموضوعيا، فاذا كان يجب على النصوص القانونية الأقل درجة منه ان تخضع لهذا السمو وان لا تخرقه (والا اتصفت بعدم دستوريتها بخرقها لنصوص دستورية)، فبالأحرى يجب ان تعمل المجالس المحلية البلدية والولائية بداءة وفقا لما ينص عليه الدستور وان لا تناقضه او تحيد عنه، فهي أجهزة الدولة التي تعد نصوصها نافذة فيها.

حيث يكفل الدستور الجزائري[1] النص على مجموعة من الاحكام كالمبادئ العامة والحقوق الأساسية والحريات العامة والواجبات...الخ، كما نص ضمن ذلك على تفعيل دور المجتمع

[1]- التعديل الدستوري 2020.

المدني في تسيير الشؤون العمومية في المادة 10 منه، ونص ايضا في المادة 16 على ضرورة ان تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية، وان يتم تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية من خلال المجتمع المدني. والزم بموجب المادة 11 بان تمتنع المؤسسات عن القيام بالممارسات الاقطاعية والجهوية والمحسوبية، وكذا إقامة علاقات الاستغلال والتبعية ومخالفة السلوك الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر. في حقيقة الامر احكام الدستور مهمة جدا ويجب الالتزام بها، كما ان مجالها واسع جدا، حيث يُمَّكن هذا الاتساع من حدوث الخروقات بشكل سهل في التسيير اليومي للمجالس المحلية.

هذا البند هو بند مستحدث لم تنص عليه قوانين البلدية والولاية السابقة[1]، وهو الامر الذي يوحي بان المشرع راهن على ضرورة تحقق مجموعة من الحقوق والحريات والمبادئ من خلال المجالس المحلية المنتخبة، خاصة و انها الفضاء الذي تتحقق وفقة تنمية المواطنة والمشاركة وأيضا الفعل المجتمعي والمساواة، لذلك لابد ان تتحقق في هذه المجالس المشروعية الدستورية بداية. فاذا تم خرق هذه المشروعية بادر الوالي لاستقصاء الامر ثم رفع تقاريره بها الى وزير الداخلية.

غير انه بالربط بنص المادة 59 من قانون البلدية[2] تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور. اذ يتضح من ذلك ان النص مرة يجعل من خرق احكام الدستور سببا لحل المجلس المنتخب ومرة يجعله سببا لبطلان المداولات بقوة القانون بموجب والذي يتولى معاينة بطلان المداولة بقرار.

[1]–قانون الولاية 69–38، وقانون الولاية 90–09، مصدران سابقان.

[2]– المادة 59 من قانون الولاية 12–07.

وبالربط أيضا بنص المادة 53 من قانون الولاية[1] تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقا للدستور، حيث اذا تبين للوالي ذلك فانه يرفع دعوى امام المحكمة الإدارية المختصة لاقرار البطلان.

وخروجا من أي تبرير لهذا التناقض، يتم حل المجلس المنتخب في جميع الحالات التي يكون فيها في وضعية خرق لأحكام الدستور، ما عدى المداولات التي يجريها التي تكون سببا لبطلانها بقوة القانون كونها تشكل قرارا إداريا.

لذلك كان حري بالمشرع إحالة الامر على القضاء لتصويب عدم المشروعية لا استسهال الحل، وان كان الامر لا يخرج عن ضرورة ومنطقية تحريك الرقابة ضده، بل ان وجود المجلس في حالة خرق لمشروعية دستوري يجعله امام خيارين اما الحل او الإلغاء بقوة القانون، وطالما ان الوالي هو المحرك الفعلي للحالتين فان ذلك يجعل للوالي سلطة تقديرية واسعة فاذا كان المجلس يسير في فلكه دفع بخرقه للدستور نحو البطلان واذا خالف ذلك دفع رفع به تقاريره لحله. ومن ثم لم يوفق المشرع في ادراجه لهذا البند.

02- حالة الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: تناول هذه الحالة قانون البلدية وقانون الولاية في المادتان السابقتان، حيث ربط المشرع الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس بحل المجلس، ذلك ان المجلس هيئة منتخبة ينتخب أعضاؤه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، فاذا تم الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس لم يكن للمجلس أي وجود لذلك من الضروري حله.

حيث تعتبر الصفة الانتخابية هي الطابع المجسد واللصيق بالمجلس، فان شاب العملية الانتخابية أي خرق فسد الطابع الانتخابي للمجلس، كون انه يراد من الانتخاب اختيار ممثلين عن السكان المحليين لتسيير الشؤون المحلية. لذلك فان حادت العملية الانتخابية عن مقاصدها فسد الاختيار والتمثيل، ومن ثم سقط اعتبار ان المجالس المحلية المنتخبة قاعدة اللامركزية

[1]- المادة 53 من قانون الولاية 12-07.

ومكان مشاركة الموطنين في تسيير شؤونهم، وهو الامر الذي أسس له المشرع في الدستور فمن الطبيعي اذا شاب العملية الانحراف يتم حل المجلس.

غير انه ما يؤخذ على المشرع ان النص على هذه الحالة بهذا الشكل قد جاء مقتضبا وعاما، اذ لم تبين أسباب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع الأعضاء، وان كان مرد ذلك مخالفة احكام القانون العضوي للانتخابات ام ان هناك أسباب أخرى[1].

03- حالة استقالة جماعية لاعضاء المجلس: وهي الحالة التي تفترض ان عضو المجلس قد تمتع بالعضوية على النحو الصحيح في القانون غير انه يرغب في تقديم استقالته من عضوية المجلس المحلي المنتخب قبل انتهاء عهدته، فاذا تحقق أن استقال كل أعضاء المجلس فانه يتحقق معه فناء المجلس قبل انتهاء العهدة وبالتالي حله.

ان العضوية في المجلس البلدي او الولائي تقتضي اعلان الترشح للانتخابات، واذا افرزت الانتخابات عن ما يخول هذا الشخص ان يكون عضوا بشكل قانوني تحققت عضويته، كذلك فاذا أراد العضو ان يتخلى عن عضويته بشكل قانوني كان له ذلك وفق ارادته، فالاستقالة تعتبر حقا طبيعيا للعضو لا يرد عليه أي قيد سوى اعلان رغبته في التخلي عن عضوية المجلس الشعبي المحلي التابع له[2]، لكن ان يستقيل العضو الواحد عن عضويته امر لا يستوجب الحل بل يستوجب الاستخلاف. المشرع اوجب مقتضى الحل متى يتخلى كل الأعضاء عن هذه العضوية تخليا قانونيا وفق ارادتهم الحرة، فاذا أراد أعضاء المجلس التخلي عن عضويتهم للمجلس بموجب الاستقالة، فلا مناص من ذلك، طالما ان الامر مبني على ارادتهم الحرة، سواء عند اكتسابهم للعضوية او التخلي عنها.

---

[1]– شتوح زهير، علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في الجزائر،مذكرة ماجستير في القانون العام تخصص تنظيم اداري، كلية الحقوق –جامعة العربي التبسي تبسة، ص 128.

[2]–عبد العليم عبد المجيد مشرف، اسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، كلية الحقوق فرع بني سويف–جامعة القاهرة، دون تاريخ النشر، ص30.

لذلك فاذا قدم أعضاء المجلس الشعبي البلدي او اعضاء المجلس الشعبي الولائي استقالتهم، وتحقق معه شرط جماعية الاستقالة، فان الوالي يبادر برفع تقرير لوزير الداخلية من اجل مباشرة الإجراءات التي اقتضاها القانون، لاستصدار مرسوم رئاسي بالحل.

هذه الحالة هي حالة طبيعية ومنطقية، فحينما تتوجه إرادة الجماعة المنتخبة للاستقالة وبالتالي التخلي عن العضوية طواعية، فان الحل هو الآلية التي تنصرف لفناء المجلس.

غير انه مايشد الانتباه حول صياغة المادتان 46 من القانون 11-10 والمادة 48 من القانون 12-07، ان البند الثالث منهما جاء مقتضبا وغير معبر عن تفاصيل تنظيمية ضرورية، اذ لم يوضح النص عن كيفية طرح الاستقالة، هل يتم التعبير عنها بشكل منفرد؛ كل عضو على حدى، ام ان الامر يأتي بتعبير جماعي في وقت واحد[1].

كما لم يبين النص ما اذا كان التعبير عن الاستقالة يأتي مكتوب ام شفوي، لكن من البديهي ان الإجراءات الإدارية هي إجراءات مكتوبة فلا محل للشفاهة، وأيضا لم يبين فرضية ارتباط الاستقالة بمجموعة من القيود والشروط [2]التي قد يربطها الأعضاء المستقيلين باستقالتهم.

ما يعاب كذلك على النص عدم تحديده للجهة المختصة بقبول وتلقي الاستقالة، هل هو الوالي، ام رئيس المجلس المحلي المنتخب (رئيس المجلس الشعبي البلدي /او رئيس المجلس الشعبي الولائي حسب الحالة)، كما لم يبين فرضية التراجع عنها[3].

04-حالة ان يكون بقاء المجلس الشعبي المحلي مصدر لاختلالات خطيرة (تم اثباتها في التسيير البلدي)[4] او من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:

ربط المشرع بقاء المجلس المحلي ببروز اختلالات خطيرة او من شأن الإبقاء عليه المساس بمصالح المواطنين، هذه الحالة يشكل فيها المجلس المحلي مصدرا للخطر، وبالتالي خروج

---

[1]- شتوح زهير، علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي، المرجع السابق، ص 128.

[2]-عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 36.

[3]-رايس سامية، المرجع السابق، ص 112.

[4]- هذه الجملة مدرجة في نص المادة 46 قانون11-10 بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي دون المادة 48 من قانون 12-07 بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي.

المجلس عن طابعه العام المرتبط بتسيير الشؤون المحلية لتلبية مصالح المواطنين بما يحقق الطمأنينة لديهم ، رغم ان المادة 46 من قانون البلدية كانت اكثر تفصيلا، اذ نصت على ان هذه الاختلالات الخطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي، وبالتالي لم تعد مجرد مزاعم بل مثبتة تحديدا في التسيير البلدي.

ورغم ذلك تبدو معالجة هذه الحالة معالجة عابرة وتفسير ذلك ان المشرع كان يعالج أوضاع وممارسات آلت اليها البلدية نتيجة الانسدادات، والعجز الذي آل اليه تطبيق قانون البلدية سنة 1990[1]، مما عطل الكثير من المصالح بل احدث البلبلة والانقسام لدى المواطنين. تعد هذه الحالة حالة مستحدثة بموجب تعديل 2005، نظرا لما عرفته بعض المناطق من الوطن من صراعات بين المنتخبين والمعينين، مما اسفر على المساس بمصداقية الإدارة المحلية وبمصالح المواطن[2].

حيث نسجل الاقتضاب والعمومية على النص اذ افتقدت الحالة تفصيل يتماشى مع خطورتها، لتجاوز النص تحديد طبيعة ونوع الاختلالات هل تمس الجهاز الهيكلي ام الأداء الوظيفي، كما جاءت عبارة المساس بمصالح المواطنين بشكل عام واسع. مما جعل الامر على اتساعه في تكييف واسقاط الواقع على هذه الحالات، فكل خلل وكل زعزعة لطمئنية المواطنين بل وكل خلل وعجز في التسيير يفسر على انه اختلالات خطير تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

الامر الذي يفتح المجال واسعا امام السلطة المركزية وممثلها في استشعار الحل وفق تقديرها الذي لم يقيده المشرع، وهو ما يشكل مسوغا للتدخل في تسيير المجالس المحلية المنتخبة سواء

---

[1]– رايس سامية، المرجع السابق، ص 138.

[2]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق، ص344.

–عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 149.

– بابا على فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة ماجيستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق– جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2010 ،ص 147.

عضويا ووظيفيا، تحت مظلة مصالح المواطنين والانسداد والعجز، رغم ان بعض هذه الحالات يمكن ان تكون مبررة ولا تستدعي الحل، بل تستدعي بعض الحلول التنظيمية. لذلك على المشرع ان يضبط هذه الحالة لما لها من خطورة تسوغ للتأثير على القرار المحلي، وتهز استقرار الجماعات المحلية. وحتى المرسوم التنفيذي16-104 في الفقرة الأخيرة من نص المادة 02 لم يتعرض لهذه الجزئيات بل أعاد استحضار الإجراءات المدرجة في قانوني الولاية والبلدية بخصوص هذه الجزئية[1].

05-عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق احكام الاستخلاف:

وفقا لنص المادة 187 والمادة 189 من الامر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، يتشكل المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي من عدد محدد بالنص. اذ اريد به ان يكون جماعيا لكي يستطيع ان يباشر اعماله، وأيضا لكي يعكس تمثيله التعدد المجتمعي والسياسي...الخ.

اشترط المشرع لصحة اجتماعات المجالس المحلية حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين[2]، حيث تتخذ المداولة بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين الممثلين(او الممثلين[3]) عند التصويت[4]، كما يشكل المجلس من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه[5].

لذلك فان أي نقص في عدد الأعضاء من شأنه ان يؤثر على نشاط المجلس، لهذا استحدث المشرع الية الاستخلاف، حيث يستخلف العضو في حالة الوفاة او الاستقالة النهائية او

---

[1]- حيث نصت المادة 02 من المرسوم 16-104، المصدر السابق على(...يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي. في حالة وقوع خلافات خطيرة تعيق السير العادي لهيئة البلدية، وبعد اعذار يوجهه الوالي الى المجلس دون استجابة).

[2]- المادة **23** من قانون البلدية11-10، والمادة **19** من قانون الولاية 12-07 .

[3]- التي تخص مداولة المجلس الشعبي البلدي، انظر المادة 54 من قانون الولاية 11-10.

[4]- المادة **54** من قانون البلدية 11-10، والمادة **51** من قانون الولاية 12-07.

[5]- المادة **31** من قانون البلدية 11- 10، والمادة **33** من قانون الولاية 12-07.

الاقصاء، او عند حصول مانع قانوني لمنتخب المجلس (الشعبي البلدي او الولائي) بالمرشح الذي يلي مباشرة اخر منتخب من نفس القائمة[1].

غير انه رغم تطبيق احكام الاستخلاف، الا ان العدد النهائي لاعضاء المجلس الشعبي البلدي او الولائي يكون اقل من الأغلبية المطلقة، وهو ما يؤثر على نشاط المجلس المنتخب فلا يستطيع ان يعقد اجتماعاته ولا ان يتداول او ان يشكل لجانه لنقص عدد أعضائه، لذلك فان حل المجلس لتجديده امر تتطلبه استمرارية المرفق البلدي والولائي واستمرارية تحقيق الخدمة العامة في تسيير شؤون السكان.

06- <u>في حالة اندماج بلديات او ضمها او تجزئتها:</u>

تم استحداث هذه الحالة في قانون الولاية 12-07، على عكس قانون البلدية الذي استحدثت فيه بموجب قانون البلدية 90-08، هذه الحالة ممكنة الحدوث بالنسبة للولايات أكثر من البلديات. حيث نصت المادة 09 من قانون البلدية 11-10 على إجراءات ضم إقليم بلدية او اكثر الى بلدية أخرى، كما نصت المادة 10 من ذات القانون على اثار الضم بالنص ان جميع حقوق والتزامات البلدية او البلديات او جزء من بلدية تحول الى البلدية التي ضمت اليها، كما تعدل حقوق والتزامات الولاية المعنية جراء المساس بالحدود الإقليمية[2].

يمس الضم او الاندماج او تجزئة الشخص المعنوي، الشخص المعنوي الأصلي بان يؤدي به الى الفناء ، الامر الذي يصبح معه التقسيم الإقليمي للبلاد غير ثابت[3]، فغالبا ما يرتبط ذلك بالجانب الاقتصادي والسياسي ، رغم ان الإقليم البلدي ينشأ بشكل اجتماعي وطبيعي ثم يطرأ عليه التغيير وفق المتطلبات الاقتصادية والتوزيع العادل للثروات.

---

[1]- المادة **41** من قانون البلدية 11-10، والمادة **41** من قانون البلدية 12-07.

[2]- المادة 11 من قانون الولاية 12-07.

[3]- حيث يجب ان يتطابق إقليم الولاية مع اقاليم البلديات (المادة 09 /04 من قانون الولاية 12-07).

إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد وما يرتبط به من ضم وتجزئة، اصبح السمة البارزة في هذه العشرية التي تشهد نشأة ولايات جديدة وإعادة تجزئة وضم بلديات الى أخرى[1]، خاصة في ظل ماحمله تقرير لجنة اصلاح هياكل الدولة الذي أوصى بضرورة إيجاد تقسيم اداري جديد وانشاء ولايات ومحافظات جديدة[2].

يستند الضم الى دور جوهري للوالي حيث يؤخذ رايه الى جانب راي المجلس الشعبي الولائي ومداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية، ومن المؤكد ان لهذا الدور بالغ الأثر على التقرير الذي يعده وزير الداخلية تمهيدا لاستصدار مرسوم رئاسي بالضم.

لذلك يعد الحل الالية الطبيعية لاستكمال اثار الضم او التجزئة او الاندماج، اذ لا يمكن ان يسير جزء من الإقليم بمجلسين، غير ان ما يعاب على النص انه لم يوضح الفرق بين الضم والاندماج وكذا الأسباب المؤدية الى الضم.

07- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

مجمل الحالات السابقة ترتبط بعوارض طرأت على المجلس وهو قائم، لكن في هذه الحالة المجلس لم ينصب بعد انتخابه، حيث نصت المادة 64 من قانون البلدية 11-10؛ ان يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوم التي تلي اعلان نتائج العملية الانتخابية ، وأيضا نصت[3] بالمثل بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي بان ينصب رئيس

---

[1]- انظر الامر 21-03 المؤرخ في 25 مارس 2021، يعدل ويتمم القانون رقم 84 - 09 المؤرخ في 4 فبراير سنة 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 22 الصادرة في 25 مارس 2021.

-المرسوم الرئاسي رقم 21-117 الموافق 22 مارس 2021 المتمم للمرسوم رقم 84-79 الموافق 03 ابريل سنة 1984 الذي يحدد أسماء الولايات ومقارها، ج ر عدد 22، الصادرة بتاريخ 25 مارس 2021.

[2]- انظر خطاب رئيس الجمهورية بتاريخ 2000/11/25، بموقع رئاسة الجمهورية:

10/12/2022/21H53/ https:// www.el-mouradia.dz

[3]- المادة 61 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

وبالرجوع الى نص المادة 60 من مشروع القانون التمهيدي المتعلق بالولاية 2024 التي نصت على ان ينصب الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي على خلاف ما نصت عليه المادة 61 من قانون الولاية 12-07 التي صرحت فقط بحضور الوالي دون ان تتطرق لان يقوم بالتنصيب. ومن ثم كانت المادة 60 من مشروع القانون التمهيدي اكثر ضبطا ووضوحا من نص المادة61 من قانون الولاية 12-07 .

المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مهامه بحضور الوالي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

ان عدم تنصيب المجلس المنتخب بعد اعلان النتائج، امر غير عادي خاصة وان العملية ترتبط بآجال محددة في النص القانوني، لذلك اناط المشرع عدم التنصيب بوجود ظروف استثنائية تحول دون ذلك. اذ من الطبيعي حل المجلس، لكن مايعاب على هذا النص انه لم يحدد طبيعة هذه الظروف وكيف تثبت، وما اذا كانت تتعلق بالاعضاء المنتخبين، او بظروف خارجية عنهم.

من نماذج حل المجالس المحلية مرت الجزائر، بظروف غير عادية شكلت جزءا من الاحداث التي توالت تباعا وادت الى بروز ازمة سياسية تحولت الى ازمة امنية مع مطلع سنة 1990 والتي كان من تبعاتها تقرير حالة الحصار في 04 جوان 1991[1]، ثم اعلان حالة الطوارئ في 09 فيفري 1992[2]، فحل المجالس المحلية المنتخبة بصفة شبه كلية تدريجيا بعد سنة 1992[3].

وخلاصة كل ذلك ان المشرع جعل للوالي 07 حالات يستشعرها حيال وضعية المجالس الشعبية الولائية والبلدية فاذا تحققت يرفع تقريره لوزير الداخلية، حيث لتقرير الوالي الأهمية المطلقة التي يبنى عليها تقرير الوزير، لذلك يُفعّل الوالي الاجراءات المؤدية للحل ضد المجالس، اذا تحققت احدى هذه الحالات السبع. غير ان ما يعاب على تناول المشرع لهذه الحالات انه باستخدامه للعبارات العامة التي تحمل عدة تأويلات فتح مجالا للسلطة التقديرية للوالي، وهذا

---

[1]–المرسوم الرئاسي رقم 91–196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، جريدة رسمية عدد 1991/29.

[2]–المرسوم الرئاسي رقم 92–44 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن تقرير اعلان حالة الطوارئ، جريدة رسمية عدد 1992/10.

[3]– شتوح زهير، علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي، المرجع السابق، ص 69.

–ناجي عبد النور، المؤثرات السياسية التي أدت الى عدم تطوير انظم انتخابية في ظل التحول الديمقراطي، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، افريل2011، ص 3334 الى 336.

رغم ان المشرع استحدث حالات جديدة والغى حالات كانت قائمة لتداخلها مع حالات أخرى موجودة مثل حالة الاختلاف الخطير بين أعضاء المجلس.

لذلك فان الإبقاء على هذه الصياغة سواء بالنسبة لقانون الولاية او البلدية، لا ينم الا عن تعزيز اليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية بشكلها المشدد، الامر الذي يفتح للوالي مسارات للتدخل في الشأن المحلي، اذ في كثير من الأحيان تجد المجالس نفسها تحت ضغط ،اما الانسياق وراء مقتضيات الوصاية، واما ان تنزل بها عقوبة الحل.

الفرع الثاني: التنسيق بين الكتل السياسية لتجاوز الحل

رغم ان الوالي هو القائد الفعلي للإدارة المحلية يقود العمليات التنسيقية عموديا وافقيا[1]، الا ان كل من قانون الولاية وقانون البلدية لم ينصا على هذا الدور من اجل تجاوز الحل، لكن باعتبار انه المحطة الأولى التي تستشعر الحالات السبع للحل، فانه قبل رفع تقريره بإحدى تلك الحالات ، يتواصل مع أعضاء المجلس للاطلاع عن كثب على الخلافات والظروف التي تحول من استقرار المجلس المنتخب.

وفي خضم ذلك يعمل على التنسيق بين الكتل السياسية المتنازعة من اجل تجاوز الخلافات وإيجاد الحلول اللازمة، وإزالة أي خطر يمس التسيير، حيث يعد هذا الدور دور هام[2]لتجنيب المجلس المنتخب الحل، خاصة اذا زالت الخلافات بفعل التنسيق والوساطة التي يديرها الوالي. وان كان للتنسيق هذه الاهمية الا انه يعد أداة في يد الوالي للتأثير على أعضاء المجلس المحلي، من خلال استعماله لابقاء المجلس مهددا بالحل، خاصة وان المشرع لم يكرس دوره في التنسيق بشكل صريح في الحالات الممكنة لتجنيب المجلس ذلك دونما أي ضغط.

الفرع الثالث: اقتراح أعضاء المندوبية الولائية و تعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية

---

[1]–سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، عين شمس ،1987، ص217.
وانظر أيضا: إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة: العملية الإدارية، الدار الجامعية، 1997،ص 318.

[2]– عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 148.

من بين اثار حل المجلس الشعبي الولائي ان يقترح الوالي تعيين أعضاء المندوبية الولائية وكذلك من بين اثار حل المجلس الشعبي الولائي ان يعين الوالي متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء، وهذا من اجل تسيير الشؤون المحلية لسد الفراغ الذي تتركه هذه المجالس حال حلها.

أولا- اقتراح أعضاء المندوبية الولائية

وفقا للمادة 47 فقرة أولى من قانون الولاية[1] يتم الحل بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، من خلا نص المادة يبدو ان الحل قد حرك بشكل مركزي لكن في حقيقة الامر، الوالي لعب دورا حاسما في اطلاع الوصاية عن حالة المجلس الشعبي الولائي التي تستوجب الحل.

اذ يتواصل دور الوالي الى ما بعد صدور مرسوم الحل، باقتراح مندوبية ولائية خلال 10 أيام التي تلي الحل، لممارسة الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون والتنظيم الى حين تنصيب المجلس الجديد[2].حيث يقترح الواليأعضاء المندوبية الولائية من بين الموظفين والاعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية[3]، وتبقى المندوبية الولائية فاعلة في الشأن المحلي الى غاية تنصيب المجلس الجديد بقوة القانون[4].

لذلك تتحول الولاية الى هيئة عدم تركيز اداري بشكل كلي امام اعدام المجلس الشعبي الولائي، حيث تم الاستعاضة عن هيئة منتخبة من السكان المحليين بهيئة معينة، وبالتالي لا مكان للوصاية الإدارية، بل السلطة الرئاسية هي السمة البارزة في إدارة الشأن المحلي وبالتالي التبعية والخضوع للإدارة المركزية عن طريق ممثل الدولة الذي يعد فاعلا في ذلك.

---

[1]- المادة 47 من قانون الولاية 12-07.

[2]- المادة 49 فقرة 01 من قانون الولاية 12-07.

[3]- المادة 11 من المرسوم التنفيذي 16-104، المصدر السابق.

[4]- المادة 49 فقرة 02 من قانون الولاية 12-07.

والمادة 12 من المرسوم التنفيذي 16- 104، المصدر السابق.

هذه الوضعية ليست دائمة وانما مؤقتة حيث وضع المشرع اجل 03 اشهر ابتداء من تاريخ الحل لانتخاب مجلس شعبي ولائي جديد[1]، وهي في الحقيقة مدة معقولة جدا[2]، لكن الخطور في حالة المساس الخطير بالنظام فانه لا يمكن اجراء الانتخابات الى غاية زوال المانع[3]، وبالتالي تمديد العمل بالمندوبية. وعلى الرغم من ان الخطر القائم هو الذي حال من الرجوع الى المسار الديمقراطي المحلي، الا ان الصورة التي تتجلى ليست لصالح القرار اللامركزي، خاصة وان الامر يفتح المجال للعمل بالمندوبية طيلة فترة عهدة المجلس المنحل.

بل منع المشرع اجراء الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية[4]، وفي ذلك مساس خطير باللامركزية المحلية والتمثيل المحلي، اذ ان فترة سنة طويلة بالمقارنة مع مدة العهدة الانتخابية التي تشكل 05 سنوات، فقط كان على المشرع منع اجراء الانتخابات في فترة اقل من 03 اشهر الأخيرة.

ما يؤخذ على النص:

– انه ترك الحرية للوالي في اقتراح أعضاء المندوبية ولم يقيده باي قيد فقط ان يتم الاختيار من الموظفين والاعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية وهو قيد عام يخضع لتقدير الوالي.

– كما لم يوضح اختصاصات المندوبية هل تمارس جميع اختصاصات المجلس الشعبي الولائي ورئيس المجلس الشعبي الولائي ام الاختصاصات التي ترتبط بتصريف الحياة اليومية للمواطنين فقط.

– وأيضا لم ينص عن مدى توفرها على سلطة القرار.

– بل أيضا لم ينص عن مصير الاعمال التي باشرتها عند تنصيب المجلس الجديد.

---

[1]– المادة 50 فقرة 01 من قانون الولاية 12–07.

[2]–عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 346.

[3]–المادة 50 فقرة 01 من قانون الولاية 12–07.

[4]- المادة 50 فقرة 02 من قانون الولاية 12–07.

وهي المسائل التي كان على المشرع التطرق لها في هذا القانون خاصة او حتى في المرسوم التنفيذي 16-104، خاصة وان المدة قد تطول، حيث قد يتم تمديد العمل بها في حالة المساس الخطير بالنظام.

المشرع كان عاما في قانون الولاية للغاية مكتفيا بالاحالة على التنظيم ، اذ احالت المادة 49 والمادة 50 على التنظيم. الامر الذي جعل من اليات تحريك الحل والاثار التي تتبعه كلها ذات لون مركزي ابتداء من قرارات الوالي للحالة المستوجبة للحل الى اقتراح و تعيين المندوبية ،في ظل تفصيلات غابت عن النص القانوني الضامن للحرية المحلية ، واحيلت على الإدارة المركزية لكي تنظمها. وهي الاستكانة التي لوحظت أيضا حتى في النص التنظيمي رقم 16-104 وهو النص الذي أعاد استحضار نص القانون مع بعض التفصيلات التي لا تغطي المسائل المذكورة سابقا، تاركا الامر ان ينظم بشكل داخلي وفق تعليمات الوصاية ومذكراتها.

ثانيا-تعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية

على خلاف قانون الولاية 12-07 الذي جعل من دور الوالي ينصرف الى اقتراح مندوبية، جاء نص قانون البلدية 11-10 اعمق من ذلك بكثير، حيث مكن للوالي من تعيين متصرف ومساعدين عند الاقتضاء خلال 10 أيام التي تلي الحل من اجل تسيير شؤون البلدية[1].

وبذلك تتحول البلدية الى هيئة عدم تركيز الإداري، رغم ان الشخص المعنوي الذي هو البلدية لايزال قائما، اذ لا ينصرف الحل للشخص المعنوي بل للمجلس الشعبي البلدي فقط. لكن التعيين يجلب الخضوع والتبعية، الامر الذي يجعل من القرار البلدي رهينة للوالي.

هذا الامر جاء بشكل مؤقت فقط اذ تنتهي مهام المتصرف البلدي بمجرد تنصيب المجلس الجديد بقوة القانون[2]، ولذلك تجرى انتخابات تجديد المجلس خلال اجل أقصاه 06 اشهر ابتداء

[1]- المادة 48 فقرة 01 من قانون البلدية 11-10.

[2]- المادة 48 فقرة 02 من قانون البلدية 11-10.

من الحل[1]، وهي في الحقيقة مدة متوسطة الطول، اذ كان على المشرع ان يعمد الى المدة التي نص عليها في قانون الولاية وهي 03 اشهر من زاوية توحيد القواعد ومن زاوية الإسراع في تنصيب المجلس الجديد، اذ الرجوع الى المسار الديمقراطي هو الأصل.

وعلى غرار قانون الولاية، منع المشرع أيضا اجراء الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية[2]، وفي ذلك مساس خطير باللامركزية المحلية والتمثيل المحلي اذ ان فترة سنة طويلة بالمقارنة مع مدة العهدة الانتخابية التي تشكل 05 سنوات، اذ كان على المشرع منع اجراء الانتخابات في فترة اقل من 03 اشهر الأخيرة.

وفي حالة الظروف الاستثنائية او حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق اجراء الانتخابات بالبلدية:

-يعد الوالي اقتراحا معللا الى الوزير المكلف بالداخلية لتأجيل الانتخابات، وقد احسن المنظم عندما اشترط التعليل نتيجة لخطورة الاقتراح الذي يبين فيه الوالي أسباب وظروف الحالة الداعية الى ذلك، ليصدر قرار تأجيل الانتخابات في مجلس الوزراء الى اجل لاحق يوافق تنظيمها[3] .

- كما يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية، وهذا بعد ان يعرض وزير الداخلية تقريره على مجلس الوزراء[4].

وعلى الرغم من ان الخطر القائم هو الذي حال من الرجوع الى المسار الديمقراطي المحلي، الا ان الصورة التي تتجلى ليست لصالح القرار اللامركزي، خاصة وان الامر يفتح المجال للعمل تحت سلطة الوالي طيلة فترة عهدة المجلس المنحل.

---

[1]- المادة 49 من قانون الولاية 11-10.

والمادة 03 من المرسوم التنفيذي16-104، المصدر السابق.

[2]- المادة 49 من قانون البلدية 11-10.

[3]- المادة 05 من المرسوم التنفيذي 16-104 من المصدر السابق.

[4]- المادة 51 من قانون البلدية 11-10.

حيث يمارس المتصرف السلطات المخولة له بموجب القانون وتنظيم المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، تحت سلطة الوالي. ولا تنظم انتخابات تجديد المجلس الا اذا توفرت الظروف المناسبة. اذ يحوز بذلك المتصرف سلطات المجلس الشعبي البلدي ورئيسه تحت سلطة الوالي، وبذلك تتحول البلدية في ظل هذا الظرف الاستثنائي الى هيئة عدم التركيز، فاذا كانت الحالة الأولى المنصوص عنها في المادة 48 تنصرف الى تعيين المتصرف ومساعدين، وهي الحالة التي انتقدنا فيها أسلوب التعيين لما يجلبه من تبعية وخضوع، فان هذه الحالة اشد منها كون انها لا تقتصر على تعيين المتصرف البلدي فقط، بل تضع التسيير البلدي تحت سلطة الوالي مباشرة، وان كان المشرع في المادة 48 لم يدرجها الا ان سلطته مفترضة.

المشرع في قانون البلدية كان أكثر وضوحا من قانون الولاية في صياغته للنصوص الا انه يلاحظ عليه:

-كثرة الاحالات على النصوص التنظيمية كقانون الولاية، اذ احالت المادة 48 والمادة 49، والمادة 51 على التنظيم.

-كما لم ينص عن مصير الاعمال التي باشرها المتصرف البلدي عند تنصيب المجلس الجديد. في ظل الظروف الاستثنائية.

الامر الذي جعل من اليات تحريك الحل والاثار التي تتبعه كلها ذات لون مركزي، ابتداء من قرارات الوالي للحالة المستوجبة للحل الى تعيين المتصرف البلدي والمساعدين، الى التسيير للشأن البلدي تحت سلطته، في ظل تفصيلات غابت عن النص القانوني الضامن للحرية المحلية، واحيلت على الإدارة المركزية لكي تنظمها، بموجب التنظيم الذي أحال عليه النص دون ان يكون ذي فائدة مما ترك الامر برمته ليعالج بموجب تعليمات الوصاية وهو تطبيق حرفي للتسيير الممركز.

وبالنتيجة كرس قانون البلدية أدوار جوهرية للوالي، توصف بانها اكثر مصادرة وشدة على القرار اللامركزي، التي بموجبها تم تحويل البلدية الى هيئة عدم تركيز اداري. ويجد ذلك تفسيره انه كلما كانت هناك ظروف محلية استثنائية كلما جنح المشرع الى تركيز القرار المحلي.

وخلاصـــة الامـــر، يبدو واضحا ان حل المجالس المحلية المنتخبة اجراء جد خطير على اللامركزية الإدارية وعلى المسار الديمقراطي المحلي، يظهر فيه دور الوالي بشكل جوهري؛ فاذا نصت نصوص قانون البلدية والولاية بشكل واضح وصريح، على دوره في الاقتراح والتعيين وعلى اشرافه المباشر في التسيير البلدي، والذي حول البلديات او الولاية الى هيئات لعدم التركيز الإداري، فان دوره في استشعار حالات الحل ورفع تقارير بشأنها لوزير الداخلية، لم يكن واضحا او منصوص عنه في تلك النصوص.

والذي نستشف منه، ان المشرع لم يترك مجالا للتقدير على الأقل في اغلب الحالات، الا ان عدم النص صراحة على دوره في اعلام الوصاية، باستشعار الحالة المستوجبة للحل، يتبين ان المشرع ترك سلطة تقديرية واسعة للوالي، في تحريك إجراءات الحل من عدمه في الحالات الممكنة، الامر الذي يتوقف على درجة تنسيق الوالي مع المجلس من اجل تجنب الحل. غير ان ذلك يتيح للوالي التأثير على المجلس من خلال ابقائه مهددا بالحل، خاصة وان المشرع لم ينص على الاليات التي تضمن التنسيق، لتجنب حل المجلس دونما ان يكون هناك أي ضغط، يجعل من تبعيته للوالي امر محتوم ومسلم به[1].

المبحث الثاني: العلاقة العضوية للوالي باعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعضاء المجلش الشعبي الولائي

[1]– شتوح زهير، علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في الجزائر، المرجع السابق، ص 133.

يتشكل المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي من أعضاء منتخبين، فالانتخاب صفة لصيقة بالمجلس المحلي أسس لها الدستور من اجل تحقيق استقلاليته[1]، ذلك انه اذا كان التعين يجلب الخضوع والتبعية فان الانتخاب عكس ذلك يرتبط بالاستقلالية، فاذا كان من السهل التحكم في المعين فانه من الصعب اخضاع المنتخب، غير ان ذلك لا يعني اعفاء المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة، بل ان هؤلاء يخضعون للرقابة الوصائية[2].

فاذا كان الوالي في اطار تمثيليته للدولة يشكل سلطة وصائية على اعضاء المجلس الشعبي البلدي، فانه بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي يعد وزير الداخلية جهة الوصاية. وباعتبار ان الوالي ممثل الدولة والمتصرف بسلطتها محليا، فانه المحرك الاساسي للرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وهو الامر الذي تتناقض فيه صفته كممثل للدولة مع صفته كممثل للولاية التي تجعله هيئة الى جانب المجلس الشعبي الولائي.

تنصرف علاقة الوالي بالعضو المحلي عضويا في الرقابة عليه في شخصه أي حول تلك العضوية التي تثبت له بالانتخاب، والتي يمكن للوصاية ان تسقطها عنه اما بارادته او كجزاء. حيث ان عضو المجلس المحلي قد يتمتع بالعضوية على النحو الذي قرره القانون، ولكن قد تطرأ على هذا العضو أحد أسباب اسقاطها[3].

هذا المسار الذي يرتبط بعضوية المنتخب، يثير العديد من الإشكالات اذ من الغريب ان تُكتسب بموجب الانتخاب وتسقط بموجب رقابة الوصاية، وهو ما يشكل مدخلا للتأثير والضغط على العضو ويخرق استقلاليته المفترضة التي تفترض ان تسقط العضوية بموجب قرار من المجلس لا من الوصاية وهو الامر الذي اذا اخل به عد هيمنة مطلقة على القرار اللامركزي،

---

[1]– محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه– دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب، دار النهضة العربية،عابدين– القاهرة، 1998، ص872.

[2]– عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص284.

[3]–عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص30.

لذلك الى أي مدى يمكن التأثير في عضوية المنتخب المحلي ومن ثم الى أي مدى يمكن الهيمنة على القرار ذو الطابع العضوي لاعضاء المجلس الشعبي المنتخب؟

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على عضوية المنتخب المحلي

تناولت هذا التأثير المواد من المادة 40 الى المادة 45 من قانون البلدية 11-10 بالنسبة لعضو المجلس الشعبي البلدي. وأيضا المواد من المادة 40 الى المادة 46 من قانون الولاية 12-07.

الفرع الأول: حالات الرقابة الوصائية (حالات تدخل الوالي):

يفترض ان عضو المجلس الشعبي المحلي قد تمتع بالعضوية على النحو الصحيح في القانون، ولكن طرأت بعد ذلك على هذا العضو احد الأسباب[1] التي تمس بعضويته، اذ تزول صفة المنتخب المحلي بوفاته او استقالته او اقصائه او حصول مانع قانوني له[2]، كما تجمد عضويته بايقافه. هذه الحالات ذكرت على سبيل الحصر ويشترك فيها عضو المجلس الشعبي البلدي وعضو المجلس الشعبي الولائي.

تزول وتجمد العضوية اما بشكل طبيعي كالوفاة والاستقالة، واما كجزاء يرتب ضد العضو المحلي بشكل تحفظي او بشكل نهائي يسقط عضويته، فبالنسبة الى:

أ)-الوفاة: هي حالة طبيعية، فاذا توفي العضو فان عضويته تزول، لذلك فان معالجتها تكون بشكل تنظيمي لحسن سير اشغال المجلس وفض الشغور.

ب)-الاستقالة: تعد الاستقالة حقا طبيعيا للعضو مبنية على ارادته ، فارادة الترشح التي وافقت النجاح في العملية الانتخابية، هي التي كانت محلا لاسناد العضوية للشخص، وكذلك بنفس الشكل الإرادة هي مكمن زوال العضوية للمنتخب المحلي. حيث تتفق الاستقالة مع حالات

---

[1]- عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص30.

[2]- المادة 40 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق، والمادة 40 من قانون الولاية12-07، المصدر السابق.

اسقاط العضوية في الأثر المرتب لفقد العضوية، الا انها تتميز بكونها لا تحمل معنى الجزاء كما هو الحال بالنسبة لاسقاط العضوية.

لكن نلاحظ ان نص المادة 41 من قانون الولاية 12-07 استعمل مصطلح الاستقالة النهائية رغم انه في المادة 40 منه جاء بالاستقالة فقط دون ذكر النهائية ، على خلاف المادة 41 من قانون البلدية11-11 التي استعملت مصطلح الاستقالة فقط، ان ربط الاستقالة بالنهائية يوحي بان التعبير عن الاستقالة قد لا يكون نهائيا، لذلك على المشرع في قانون الولاية في هذا التفصيل ضبط المصطلحات اكثر.

ج)- الاستقالة الحكمية (الإقالة): يعتبر مستقيلا من المجلس المحلي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة[1] ، حيث ان منطلق اسقاط العضوية ان العضو قد اخل بأحد واجباته المفروضة وهو حضور جلسات المجلس، خاصة في ظل العزوف الذي عرفته المجالس المنتخبة عن حضور وامتناع الأعضاء عن الحضور، الذي اصبح ظاهرة لدى المجالس المنتخبة (بدأت تشق طريقها نحو التوسع[2]).

لذلك من بين سمات قانون البلدية والولاية في هذه المسألة انهما حاولا علاج هذه الظاهرة من خلال ارفاق الزامية الحضور بجزاء الاخلال، وهو أمر طبيعي، يحمي به المشرع مبدأ الجماعية؛ اذ ان الغياب المتكرر للعضو فيه اخلال بتمثيليته، وكذلك يعرقل من حسن سير اشغال المجلس، ويحفز الصراعات والانقسامات داخله. لذلك فان هذه الحالة حالة جديدة لم تكن في قانون البلدية 08/90 ولا قانون الولاية 09/90.

ما يشد الانتباه ان المشرع عندما عالج هذه الحالة ربطها بالغياب المتكرر دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، اذ ما هو العذر المقبول، حيث لم ينص على

---

[1]- المادة 45 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق / والمادة 43 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

[2]-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

ذلك وترك الامر لتقدير الجهة التي ستسمع العضو، كذلك ان الربط بالدورات العادية يخرج من مجال مساءلة العضو عن الدورات الغير عادية، وكان على المشرع ضرورة ادراجها لان حضور العضو احوج في هذا النوع من الدورات (فهي لا تقل أهمية عن الدورات العادية[1]) .

المشرع في قانون البلدية عبر عن هذه الحالة بالاستقالة التلقائية بينما عبر عنها في قانون الولاية بالتخلي عن العهدة، حيث لم يتماثل النصان في تسمية الحالة. المشرع حينما ادرج عبارة التخلي عن العهدة فان الامر يوحي بان هناك عدم التزام ينبع من ارادة آثمة، لذلك قابل عدم الالتزام (الغياب) بجزاء الإقالة او سقوط العضوية، على عكس عبارة الاستقالة التلقائية التي توحي بان العضو بغيابه انما قد عبر بارادته عن تخليه عن العضوية، وكأن الامر لم يأتي كجزاء وهو الامر المخالف للحقيقة كون العضو لا تتوجه ارادته نحو التخلي عن العضوية، انما عدم الالتزام الآثم فقط. وبالنتيجة فان عبارة التخلي عن العهدة افضل بكثير من عبارة الاستقالة التلقائية وفي ذلك تميَّز قانون الولاية عن قانون البلدية.

د)-الإيقاف: حيث لا يؤدي هذا الاجراء الى اسقاط العضوية، انما الى تجميدها مؤقتا ، فهو اجراء احتياطي. حيث ان مَكمَن الإيقاف هو المتابعة القضائية التي تعرض لها المنتخب، التي اختلف قانون البلدية عن قانون الولاية في تحديد أسبابها، بشكل يضيق من مفهوم المتابعة واسابها.

فالايقاف اجراء مؤقت يكون الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، اذ في حالة حصول العضو على حكم نهائي بالبراءة يستأنف تلقائيا وفوريا مهامه الانتخابية.

وتجدر الإشارة ان أسباب الايقاف اختلفت بين قانون البلدية[2] و قانون الولاية[3] ،حيث ارتبطت:

---

[1]-عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر" دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 160.

[2]- المادة 43 من قانون البلدية 11-11، المصدر السابق.

[3]- المادة 45 من قانون الولاية12-07، المصدر السابق.

01- **في قانون البلدية بـــ:**

*جناية او جنحة لها صلة بالمال العام، او لاسباب مخلة بالشرف

*او نتيجة لتدابير قضائية تحول من استمرار العضو بصفة صحيحة في عهدته الانتخابية.

وهي الأسباب التي تشد الانتباه، من حيث ان العضو لايوقف عن كل جناية او جنحة، وانما يترتب ذلك فقط عن كل جناية او جنحة لها صلة بالمال العام او لاسباب مخلة بالشرف، غير ان مصطلح الشرف الذي جاء به المشرع مصطلح واسع، فكل ماينقص من اعتبار الشخص يدخل ضمن الاخلال بالشرف، لكون الشخص هو محل تمثيل، فشرفه ذو ثقل وكل ما يخدشه يؤثر فيه.

كذلك المشرع حصر الإيقاف في كل تدبير قضائي يعيق من الاستمرارية في ممارسة العهدة الانتخابية بصورة صحيحة، وقد احسن صنعا عندما نص على ذلك، اذ قد يكون العضو رهن تدبير الحبس على ذمة التحقيق او ذمة المحاكمة الجزائية، لكن كان عليه غلق تقدير المسألة بضبط المصطلحات (اذ متى يكون العضو في حالة ممارسة غير صحيحة لعهدته الانتخابية؟). كما كان عليه تحديد التدابير القضائية المقصودة في النص فهذه العمومية تفتح المجال للسلطة التقديرية في تقدير الأسباب.

02- **في قانون الولاية بـــ:**

المتابعة القضائية لجناية او جنحة لها صلة بالمال العام او لأسباب مخلة بالشرف التي تحول من متابعة العضو المنتخب لعهدته الانتخابية بصفة صحيحة.

والملاحظ ان نص قانون البلدية كان اكثر ضبطا من قانون الولاية، بالنسبة للأسباب رغم ان كليهما قد ارتبطا بمصطلحات عامة وغير مضبوطة ، ذلك ان التوقيف في قانون البلدية لا يكفي فيه المتابعة القضائية بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام او لاسباب مخلة

بالشرف بل يجب ان يحول ذلك من متابعة المنتخب لعهدته الانتخابية بصفة صحيحة، فاذا كان العضو متابع بجناية او جنحة مرتبطة بالمال العام او مخلة بالشرف، ولم يحل ذلك من متابعته لعهدته الانتخابية بشكل صحيح ،فان العضو لا يوقف.

والجدير بالذكر ان الإيقاف في قانون الولاية بني على الجوازية التي عبر عنها المشرع بمصطلح يُمكن، حيث ترك الامر على سبيل التقدير لا الالزام، على عكس قانون البلدية الذي استعمل عبارة يعتبر مستقيلا التي تعني الوجوبية. وفي هذه المسألة يتفوق قانون البلدية على قانون الولاية، كان من الأفضل ان يوقف العضو متى توفرت الأسباب لأن الامر يمس من سمعة وشرف المجلس، (كما ان الجوازية تفتح لروح المجاملة بين الأعضاء والتي تؤدي على الغالب الى اهدار النصوص وتفويت حكمتها[1]).

هـ)-الاقصاء: وهو اسقاط للعضوية بقوة القانون، لكل عضو كان محل ادانة جزائية نهائية. حيث في تفصيل ذلك اختلفت صياغة قانون البلدية عن قانون الولاية ، حيث ربط قانون البلدية[2] الإدانة الجزائية بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام او لاسباب مخلة بالشرف. ومن الطبيعي اقصاء العضو، لان ذلك يمس من مصداقية المجلس[3]، ونزاهته ويمس تمثيلية العضو.

بينما ربط قانون الولاية[4] الإدانة الجزائية بالعهدة الانتخابية للعضو، والتي تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. وبالنتيجة فان الاختلاف ارتبط بالصياغة فقط، فكل تلك الأسباب التي جاءت بالمادة 44 من قانون البلدية تدخل أيضا في وضع المنتخب في اطار عدم القابلية للانتخاب، وبالتالي فصياغة قانون الولاية اشمل.

---

[1]- عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر" دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 160.

[2]- المادة 44 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

[3]-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

[4]- المادة 46 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

و)- الاقصاء لحصول مانع قانوني: تم النص على هذه الحالة بموجب المادة 40 من قانون البلدية 11-10، غير ان المشرع لم يفصل في هذه الحالة، ما عدى انه اناطها باثر زوال الصفة الانتخابية. الامر الذي يثير التساؤل مالمقصود بها، غير انه تم استخلاصها[1] من خلال الربط بالمواد 50 ، 184 من القانون العضوي 21-01[2]، اذ تعبر عن وجود العضو في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب(التي اكتشفت بعد انتخابه او حال ممارسته والتي تعبر عن عدم الصلاحية المطلقة[3])، او حالة من حالات التعارض او حالة المحكوم عليه نهائيا بشكل يؤدي الى فقد صفة المنتخب البلدي، ورغم ذلك فهذه الحالة هي حالة غامضة[4].

لكن بالرجوع لقانون الولاية 12-07، نجده قد نص على هذه الحالة بموجب المادة 44 منه، بشكل مفصل على خلاف قانون البلدية، حيث يقصى بقوة القانون عندما يثبت ان عضو المجلس الشعبي الولائي يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب او في حالة تناف منصوص عنها قانونا. اذ تشكل هذه الحالة امر طبيعيا، فمن الطبيعي ان يقصى العضو الذي يكون تحت طائلة هذه الوضعية، فهو من متطلبات الصفة الانتخابية.

ن)- حل المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي: وهي الحالة التي تؤدي الى فقد الصفة الانتخابية، اذ لم تتضمنها المادة 40 من قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية12-07، لكن هي حالة مستنتجة من تفصيلات حالة حل المجلس المنتخب، والتي تأتي كعقاب جماعي باسقاط عضوية المنتخبين بحل مجلسهم، وهنا لا يثار الحديث عن إجراءات اسقاط

---

[1]- استخلص ذلك الباحث عمار بريق، لكن وفق قانون الانتخابات 12-01 الملغى ، انظر: عمار بريق، المركز القانوني للمنتخب المحلي-دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص مؤسسات إدارية ودستورية، كلية الحقوق-جامعة باجي مختار عنابة، 20154/2014، ص 302.

[2]- امر 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، جريدة رسمية عدد 17 المؤرخة في 2021/03/10

[3]- محمد احمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحليةالادارية الفرنسية ، اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المرجع السابق، ص 984.

[4]- محمد الصغير بعلي ، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 120.

وفقد الصفة الانتخابية كالحالات السابقة، بل تُفعَّل إجراءات الحل المشار لها عندما تناولنا للحل.

وبالنتيجة من ذلك نخلص ان حالات فقد الصفة الانتخابية لا تأتي بشكل طبيعي، بل تأتي أيضا كجزاء عقابي، لكن أثرها يصب جميعا في فقد الصفة الانتخابية للعضو المحلي، فقط في حالة التوقيف، الذي ورغم انه لا يسقط الصفة الانتخابية الا انه يجمد حق العضو في ممارسة ماتخوله له (هذه الصفة). كذلك هذه الحالات استعمل المشرع في تبيان اسبابها وصفاتها مصطلحات عامة فتحت المجال للتأويل والتقدير.

الفرع الثاني: إجراءات الرقابة الوصائية ودور الوالي (إجراءات زوال صفة المنتخب المحلي)

اولا-الإجراءات المتعلقة باستخلاف عضو المجلس الشعبي البلدي ودور الوالي:

- **الحالات العامة:** جاءت المادة 40 و المادة 41 من قانون البلدية 11-10، باجراءات عامة تخص جميع الحالات السابقة ماعدا حالة الإيقاف و الإقالة الحكمية، اللتان انفردتا باجراءات خاصة بهما؛ اذ يقر المجلس الشعبي البلدي زوال صفة المنتخب بالوفاة او الاستقالة او الاقصاء او حصول مانع قانون بموجب مداولة، ويخطر بذلك الوالي وجوبا، حيث يفعل استخلاف العضو بقرار من الوالي خلال شهر واحد بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة. لكن افرد المشرع إضافة لتلك الاحكام أحكام خاصة بكل حالة وهي:

أ) الاستقالة: حقيقة الاستقالة حق للعضو، لكن اشترط المشرع ان ترسل الى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، حيث لا يعد ذلك له اثر على نهائية الاستقالة، الا اذا اقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة في اول دورة.
وبالتالي نستنتج ان الاستقالة ارتبطت بالكتابة، كما ان إعلانها عن طريق ارسالها للرئيس لا يكفي بل يجب ان يقرها المجلس بموجب مداولة في اول دورة وهو دور جوهري للمجلس، ويخطر الوالي بذلك وجوبا، وهذا من اجل استخلاف العضو المستقيل.

ب)–الاقصاء بسبب ادانة جزائية: رغم ان العضو الذي كان محل ادانة جزائية نهائية، بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام او لاسباب مخلة بالشرف يكون محل اقصاء بقوة القانون، الا ان نص المادة 44 من قانون البلدية 11–10 نص على ان يثبت هذا الاقصاء، بموجب قرار الوالي، ومن ثم لم يكتفي المشرع بالمداولة التي يجريها المجلس الشعبي البلدي لاقرار زوال صفة العضو الانتخابية بالاقصاء، بل اردف عليها بان يثبت ذلك بقرار الوالي.

في هذه الحالة يتم العمل بمقتضيات الاستخلاف كون ان الاقصاء يسقط العضوية، حيث يصدر الوالي قراره باستخلاف العضو المقصى بالمرشح الذي يليه مباشرة من نفس القائمة ، خلال شهر واحد، اذ يشكل ذلك قيد زمني على سلطة الوالي.

ت)– الاقصاء بسبب حالة حصول مانع قانوني: ترتبط هذه الحالة بالإجراءات العامة المنصوص عنها في المادة 40 من قانون البلدية 11–10، حيث يقر بها المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة ، و يخطر بها الوالي. رغم ان هذه الحالة تؤدي الى اقصاء العضو الا ان المشرع اكتفى فيها بمداولة المجلس واخطار الوالي. وقد احسن المشرع في ذلك.

– الحالات الخاصة:

أ)– الاستقالة الحكمية: هذه الحالة تخرج عن اطار حكم الإجراءات العامة المذكورة أعلاه ، حيث افرد لها المشرع احكاما خاصة بها، **اذ** في حالة غياب العضو ثلاث دورات عادية، يُبلغ بالحضور لسماعه، حيث اشترط النص ان يكون تبليغا صحيحا. اذ يتم سماعه في جلسة سماع من اجل اعلان الغياب، وفي حال تغيبه عنها يصدر قرار المجلس حضوريا، ويخطر الوالي بذلك .

ب)– الإيقاف: الاجراء الوحيد في الإيقاف هو صدور قرار للوالي بإيقاف المنتخب الذي كما بينا سابقا انه تعرض لمتابعة قضائية، وهذا بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام او لأسباب مخلة بالشرف، وأيضا اذا كان محل تدابير قضائية لا تمكن من الاستمرار في ممارسة العهدة الانتخابية بشكل صحيحة .

حيث تجمد العضوية ولا يتم العمل باجراءات استخلاف العضو كون ان الإيقاف مؤقت فقط، اذ يستأنف العضو بشكل تلقائي وفوري مهامه الانتخابية حال صدور حكم نهائي بالبراءة. وبذلك غاب دور المجلس الشعبي البلدي عن إيقاف العضو، لا في البداية ولا عند استئنافه للمهام.

من كل ذلك نستنتج ان للوالي دور بارز في الرقابة على عضو المجلس البلدي وذلك عن طريق سلطته في التقرير. حيث ورغم ان البلدية شخص معنوي مستقل إداريا ولها أهلية، وممثل يعبر عنها هو رئيس البلدية، ومجلس شعبي مكمن ارادتها وتداولها، الا انها لا تستطيع ان تتداول في جميع الحالات التي تطرأ على اعضائها، بل لا تستطيع ان تستخلف العضو في الحالات الممكنة من القائمة رغم ان لها هيئة تنفيذية تقوم عليها.

حيث ان الاختصاص منعقد دائما لتدخل الوالي اما كجهة اخطار وجوبي، واما كسلطة قرار والذي يتجلى: من خلال قرار الاستخلاف، وقرار وقف المنتخب، وقرار اقصائه، وكذا يخطر بقرار المجلس بغياب العضو. اذ كان يفضل لو بادر المجلس بمعالجة جميع الحالات عن طريق مداولاته ثم يخطر الوالي للعلم، ذلك انه شأن خاص بالمجلس الشعبي البلدي، واذا ما رأت الوصاية ان الامر قد حاد عن اطار القواعد المرسومة، أجيز للوالي التوجه للقضاء الإداري من اجل رد مشروعية التصرف. وبالنتيجة تشكل سلطة الوالي في التقرير مظهرا لمصادرة القرار العضوي اللامركزي للمجلس الشعبي البلدي.

ثانيا-الإجراءات المتعلقة باستخلاف عضو المجلس الشعبي الولائي ودور الوالي:

-**الحالات العامة:** جاءت المادة 40 و المادة 41 من قانون الولاية[1]، باجراءات عامة تخص جميع الحالات الخاصة بعضو المجلس الشعبي الولائي السابقة، ماعدا حالة الإيقاف والإقالة الحكمية اللتان انفردتا باجراءات خاصة بهما.

[1]- قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

اذ يقر المجلس الشعبي الولائي زوال صفة المنتخب بالوفاة او الاستقالة او الاقصاء او حصول مانع قانون بموجب مداولة، ويخطر بذلك الوالي، ليصدر بعدها قرار من الوزير المكلف بالداخلية يثبت به فقد الصفة، والذي يكون محلا للطعن امام مجلس الدولة. ويفعل استخلاف العضو خلال شهر واحد بالمرشح الذي يلي مباشرة اخر منتخب من نفس القائمة.

لكن افرد لبعض الحالات إضافة الى تلك الاحكام العامة حسب كل حالة، احكام خاصة بها وهي:

أ)-الاستقالة: الاستقالة حق للعضو لكن اشترط المشرع ان ترسل الى رئيس المجلس الشعبي الولائي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، ليقرها المجلس بموجب مداولة تبلغ للوالي فورا، وهو ما ينجر عنه صدور قرار من الوزير المكلف بالداخلية يثبت فقدان صفة المنتخب.

وبالتالي نستنتج ان الاستقالة ارتبطت بالكتابة، كما ان إعلانها عن طريق ارسالها للرئيس لا يكفي، بل يجب ان يقرها المجلس بموجب مداولة. حيث يتم تبليغ المداولة للوالي، لكن بالربط بنص المادة 40 من قانون الولاية 12-07 نجد ان المشرع استعمل مصطلح الاخطار لا التبليغ للوالي، وهو مايشكل تعددا للمصطلحات، الامر الذي يربط بمفاهيم متعددة وبآثار اكثر تعددا لاجراء واحد؛ فالاخطار لا يعني التبليغ، رغم ان المشرع يقصد منهما وصول العلم للوالي أن المجلس تداول بشأن حالة استقالة العضو.

كما نلاحظ ان المشرع في قانون الولاية لم يعطي الأثر التنفيذي للمداولة التي اقرت فقد الصفة بل يجب ان يثبت ذلك بموجب قرار وزير الداخلية، وهو ما يختلف عن احكام المادة 40 من قانون البلدية11-10 التي جعلت من الوالي جهة اخطار فقط لا تقرير، وفي ذلك يتفوق قانون البلدية عن قانون الولاية.

ب)-الاقصاء بسبب الإدانة الجزائية (التي لها علاقة بعهدته الانتخابية والتي تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب): نصت المادة 46 من قانون الولاية 12-07 على أن يقر

المجلس الشعبي الولائي اقصاء العضو بموجب مداولة يجريها، على ان يثبت هذا الاقصاء بقرار من الوزير المكلف بالداخلية، وهذا بعد اخطار الوالي بها. ومن ثم لم يكتفي المشرع بالمداولة التي يجريها المجلس الشعبي الولائي لاقرار زوال صفة العضو الانتخابية بالاقصاء، بل اردف عليها قرار وزير الداخلية.

في هذه الحالة يتم العمل بمقتضيات الاستخلاف كون ان الاقصاء يسقط العضوية، حيث يستخلف العضو المقصى بالمرشح الذي يليه مباشرة من نفس القائمة ، خلال شهر واحد.

ث)- الاقصاء بسبب حالة حصول مانع قانوني (الوجود تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب او في حالة من حالات التناف): نصت على هذه الحالة المادة 44 من قانون الولاية 12-07 حيث يقر بها المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة ، ويخطر الوالي بها، ليصدر الوزير المكلف بالداخلية قراره ليثبت الاقصاء.

حيث يتضح ان الاقصاء يرتبط بعمل تسلسلي يبدأ من مداولة المجلس الى اخطار الوالي ثم قرار الوزير وعلى ذلك الأساس لم يكتفي المشرع بالمداولة بل ثبتها بقرار الوزير وفي ذلك مساس بلامركزية المجلس رغم ان هناك مشاركة من المجلس لكن لا ينفرد بها لوحده.

- الحالات الخاصة:

أ)- الاستقالة الحكمية: هذه الحالة تخرج عن اطار حكم الحالات العامة المذكورة أعلاه ، حيث افرد لها المشرع احكاما خاصة بها، **اذ** في حالة غياب العضو ثلاث دورات عادية دون عذر مقبول، يثبت التخلي عن العهدة من قبل المجلس الشعبي الولائي.

المادة 43 من قانون الولاية 12-07 التي تناولت هذه الحالة قد تناولتها بكثير من الاقتضاب والعمومية، حيث افتقد النص للضمانات المكرسة في قانون البلدية بالنسبة للعضو البلدي، وهي في الحقيقة ضمانة تمكن العضو من الدفاع عن حالته، كون ان الجلسة تنصرف لإثبات او نفي الحالة عنه، حيث لم ينص المشرع على تبليغ العضو لسماعه امام المجلس. كما افتقد

النص الى تبيان الوسيلة التي بموجبها يثبت المجلس تخلي العضو، رغم انه من البديهي ان يتم ذلك عن طريق المداولة. كما لم يدرج النص أي دور للوالي في ذلك وقد احسن في ذلك.

ب)- الإيقاف: يمكن ان يتم بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ايقاف عضو المجلس الشعبي الولائي، الذي هو محل متابعة جزائية لجناية او جنحة لها صلة بالمال العام او لاسباب مخلة بالشرف، التي تحول من متابعة العضو المنتخب لعهدته الانتخابية بصفة صحيحة. غير ان المداولة غير كافية لوحدها، بل يجب ان يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من وزير الداخلية، وهي ضمانة مستحسنة غابت عن قانون البلدية الذي لم يشترط تعليل قرار الوالي. حيث تجمد العضوية ولا يتم العمل باجراءات استخلاف العضو، كون ان الإيقاف مؤقت، اذ يستأنف العضو بشكل تلقائي وفوري مهامه الانتخابية حال صدور حكم نهائي بالبراءة.

من الملاحظ ان دور الوالي ضمني، اذ لا يمكن ان يعلن الوزير عن الإيقاف، اذا لم يرفع الوالي له تقرير بذلك. كما انه على خلاف قانون البلدية الذي لم ينص عن أي دور للمجلس الشعبي البلدي في الإيقاف، كرس قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي اختصاصه في التداول لايقاف العضو، وفي ذلك تفوق قانون الولاية[1] على قانون البلدية[2]، الامر الذي فتح للمجلس التقرير في حالة العضو لكن لم يكن ذلك بشكل نهائي وانما يحتاج لان يثبت بموجب قرار الوصاية الذي استعمل فيه المشرع في هذه المرة وصف الاعلان.

وبالنتيجة نستنتج ان دور الوالي قد برز كجهة اخطار من المجلس الشعبي الولائي، غير ان الملاحظ ان المشرع لم يبين شكل الاخطار واجله، الامر الذي قد يؤدي الى تماطل المجلس، خاصة وان هذا الواجب لم يقترن بجزاء مخالفته، كما ان الصياغة لم توحي باي وجوب[3].

---

[1]- قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

[2]- قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

[3]- شتوح زهير، علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في الجزائر، المرجع السابق، ص 149

ومن جهة أخرى يعد الوالي جهة اخطار او اشعار لوزير الداخلية، غير ان المشرع لم ينص عليه صراحة مثلما نص عن كون الوالي جهة اخطار من المجلس.

فعلاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي اكثر ضبطا من علاقة الوالي بوزير الداخلية، ويجد ذلك تفسيره؛ في كون العلاقة التي تربط بين الوالي والمجلس تدخل ضمن رابطة الوصاية الإدارية، التي من مستلزماتها ان تضبط بموجب النص، بينما العلاقة الرابطة بين الوالي والوزير تدخل ضمن رابطة السلطة الرئاسية التي تمارس بصورة تلقائية[1]، لكن كان من الأفضل ان تنظم بنص لضبط الصلاحيات.

ومن هنا يبرز ان الوصاية على العضو المجلس الشعبي الولائي قد خففت وذلك بأن جعل للمجلس الشعبي الولائي دور في تقرير حالة العضو المنتخب عن طريق المداولة[2]، لكن لم ينفرد بذلك بشكل نهائي وانما تشاركه الوصاية بموجب قرارها الذي اختلف توصيفها اما بالتثبيت او الإعلان، على عكس عضو المجلس البلدي الذي يخضع لوصاية مشددة على شخصه من الوصاية، اذ غاب دور المجلس الشعبي البلدي في التقرير في حالته بموجب المداولة[3]، كما

---

[1]– احمد محيو ، المرجع السابق، ص 115.

انظر أيضا ذلك: إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، 159.

وانظر أيضا :–عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري– دراسة مقارنة لاسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 156.

–ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري دار المجدد للنشر والتوزيع، 2002، ص 59.

[2]– وعند الربط بمشروع القانون التمهيدي للولاية 2024، نجد ان حافظ على سلطة المجلس الشعبي الولائي في التقرير في حالة العضو المنتخب ، حيث نصت المادة 36 (...ويقر المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك. يثبت فقد صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالجماعات المحلية. يمكن ان يكون قرار الوزير ....المثبت لفقد صفة المنتخب محل طعن امام القضاء المختص) ، بينما لم يبين الجهة التي تقوم بالاستخلاف في المادة 37، كما يلاحظ انه قلص من المواد المنظمة للحالات التي يكون عليها العضو المنتخب عكس قانون الولاية 12–07.

انظر في ذلك مشروع القانون التمهيدي للولاية 2024، المصدر السابق.

[3]– بالربط بمشروع القانون التمهيدي للبلدية 2024، نجد انه خفف من الوصاية المشددة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث اصبح التصدي للحالات التي تطرأ على عضوية المنتخب البلدي بداية بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي ماعدى في حالة الإيقاف التي تكون بموجب قرار من الوالي في حالة المنتخب الذي تعرض لادانة قضائية بسبب جناية او جنحة تتنافى وممارسة العهدة الانتخابية لا سيما تلك المتعلقة بالمال العام او لاسباب مخلة بالشرف او كان محل تدابير

غابت تعبئة النص بالضمانات لعدم التعسف ضد العضو خاصة في ظل السلطة التقديرية الواسعة، كحق الدفاع وتعليل القرارات[1]، وفي ذلك يهيمن الوالي على القرار العضوي للمنتخب البلدي، على عكس منتخب المجلس الشعبي الولائي الذي خفت الوصاية عليه.

لكن يبقى ذلك غير مقبول طالما ان هذه المجالس، لا تنفرد لوحدها بالتقرير في عضوية منتخبيها، كونه شأن خاص بها والمساس به– القرار– انما هو هيمنة على القرار العضوي اللامركزي.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على شخص رئيس المجلس الشعبي المحلي (البلدي والولائي)

تبرز هذه الرقابة من خلال الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المجلس الشعبي الولائي، لذلك الى أي مدي تملك المجالس المحلية المنتخبة سلطة التقرير في عضوية رؤسائها، اذ ان كل تأثير على القرار الذي يخص عضوية الرئيس يعني المساس بالجانب العضوي للامركزية، وماهو دور الوالي في ذلك؟

الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمارس الوالي السلطة الوصائية على شخص منتخب المجلس الشعبي البلدي كذلك يمارسها على رئيس هذا المجلس، فاذا كان انتماء العضو المنتخب بيَن وواضح للمجلس البلدي، كيف

قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، اذ لم يعد الإيقاف لمجرد وجود دعوى جزائية لجناية او جنحة في تلك الحالات بل وجب ان تكون هناك ادانة أي صدور حكم يدين العضو اذ يبدو ان هذه الإدانة غير نهاية والا فعل الاقصاء .

حيث نصت المادة 43 من المشروع (تزول صفة المنتخب بالمجلس في حالة الوفاة او الاستقالة او الاقصاء او عند حصول مانع قانوني. ويثبت المجلس ذلك بموجب مداولة في اول دورة ويخطر الوالي بذلك.يقر الوالي زوال صفة المنتخب بموجب قرار).

[1]- عصام بن حسن، الرقابة على الجماعات المحلية، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق بجامعة صفاقس،عدد 23، 2016، ص 16، 17.

تكون الوصاية يا ترى على شخص الرئيس، اذا ما كان يتمتع بالتمثيل المزدوج فهو ممثل للدولة وومثل للبلدية:

-تنصيب الرئيس: يتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه بمقر البلدية بموجب حفل رسمي يحضره منتخبي المجلس وهذا اثناء جلسة علنية يرأسها الوالي او ممثله في اجل 15 يوما على الأكثر التي تلي اعلان النتائج الانتخابية النهائية[1]. وفي حالة القوة القاهرة المعلنة يمكن ان يتم ذلك في مكان اخر من إقليم البلدية، او في مكان خارج إقليم البلدية يعينه الوالي وهذا وفقا لأحكام المادة 19 من قانون البلدية 11-10.

حيث يتم تحرير محضر التنصيب وامضائه من طرف رئيس المجلس الجديد والوالي او ممثله، ليقلد بعدها الوالي رئيس البلدية الوشاح المخصص لذلك، كما يتلقى الوالي نسخة من محضر تسلم المهام الذي يتم بين الرئيس القديم والجديد بعد التنصيب[2].

الاستقالة[3]: وهي حق لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفق ارادته لكن المشرع اوجب لها مجموعة من الإجراءات لضمان حسن سير المرفق البلدي واستمراريته، حيث يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل ان يدعو المجلس للانعقاد من اجل تقديم استقالته، اذ تثبت هذه الاستقالة بموجب مداولة يجريها المجلس لترسل للوالي بعدها. حيث يبدأ سريانها من تاريخ استلامها من الوالي. كما تلصق مداولة التثبيت بمقر البلدية.

---

[1]- تدارك المشرع بموجب الامر 21-13طبيعة النتائج بانها نتائج نهائية، التي لم يحددها القانون 11-10 في المادة 64 التي اكتفت بمصلح النتائج فقط.

انظر الامر 21-13 المؤرخ في 31 غشت سنة 2021 المعدل والمتمم لبعض احكام القانون رقم 11-10 الموافق 22 يونيو سنة 2011 والمتعلق بالبلدية، ج ر عدد67 / 31 غشت 2021

[2]- للتفصيل راجع: احمدعسري و أحمد بن مالك ، الإشكالات القانونية لاختيار وتنصيب المجلس البلدي في ظل الامر 21-13 المعدل والمتمم لقانون البلدية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل الجزائر، المجلد 07، العدد 01، جوان 2022، ص753 ومابعدها.

[3]-عبد الحليم عبد المجيد مشرف،المرجع السابق، ص 30الى 33.

وبموجب للمادة 71 من ذات القانون يستخلف العضو المستقيل وفقا للمادة 65، وهي المادة التي طرأ عليها تعديل بموجب الامر 21-13 التي جاءت باحكام لاستخلاف رئيس البلدية المستقيل وفق احكام انتخاب الرئيس.

حيث يتضح من هذه الإجراءات، ان للوالي دور جوهري في العملية، اذ رغم ان المجلس هو الذي يختص بها بموجب مداولة التثبيت الا ان استلامه هو الذي يعطي بدء سريان الاستقالة.

التخلي عن المنصب: وهي الحالة التي تظهر على وجهين؛

الوجه الأول في حالة عدم اجماع المجلس البلدي على استقالة الرئيس الذي دعاه لذلك[1] وفق الحالة السابقة التي تعرضنا لها، حيث في حالة عدم الاجماع انزل المشرع حكمه على رئيس البلدية المستقيل حكم المتخلي عن المنصب بعد شهر من غيابه ، وذلك بعد اثبات التخلي في اجل عشرة أيام بعد الشهر خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي او ممثله ، لتطبق بعدها احكام الاستخلاف.

المادة 74 من قانون البلدية 11-10، التي عالجت هذه المادة جاءت على وجه الغموض حيث ربطت التخلي بعد الموافقة المجلس على الاستقالة، ثم في الفقرة الثانية ربطت التخلي بغياب الرئيس، وهو خلط يؤدي الى عدم الفهم والغموض. لكن من الواضح ان اثبات الغياب يكون بعد جلسة عدم الموافقة وهذا في حالة إصرار رئيس البلدية على الاستقالة بغيابه عن أداء مهامه، لذلك عد متخليا عن المنصب لا مستقيلا منه وهذا كجزاء عن الغياب. وبذلك قد احسن المشرع عندما اطلق اسم التخلي عن المنصب بدلا من الاستقالة الحكمية لانها تنصرف ان الامر قد تم بإرادة الرئيس.

من الملاحظ ان دور الوالي ارتبط بحضوره في الجلسة الغير عادية او من يمثله من اجل اثبات تخلي رئيس الجمهورية، اذ يعد حضوره ضمانة في اثبات التخلي، ومن ثم كان دورا

[1]- المادة 74 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

جوهريا، كما ان حضور الوالي او من يمثله جاء على وجه الالزام فاذا لم يحضر الوالي فان ذلك اما ان يعطل انعقاد الدورة الغير عادية او ان يؤدي بالإجراءات الى البطلان، ومن ثم دور الوالي في اثبات تخلي رئيس المجلس دور جوهري.

الوجه الثاني في حالة الغياب الغير مبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لاكثر من شهر يعلن المجلس الشعبي البلدي التخل عن المنصب[1] ، حيث اذا انقضت أربعون 40 يوما من غياب الرئيس دون ان يجتمع المجلس في جلسة استثنائية لاثبات ذلك، يقوم الوالي بجمعه لاثبات الغياب، ليتم بعدها تفعيل إجراءات الاستخلاف المنصوص عنها بموجب المادة 72 من ذات القانون التي نصت بان يقوم المجلس بتعيين احد نواب الرئيس وان تعذر ذلك احد اعضائه[2].

الملاحظ أيضا المادة 75 التي عالجت هذه الحالة جاءت غامضة ومتضاربة، لكن من الواضح ان للوالي دور جوهري فهو صمام امان، اذ يجمع المجلس في حالة عدم اجتماعه في جلسة استثنائية، وبالتالي في حال تقاعسه من اجل اثبات الغياب. حيث تختلف هذه الحالة في إجراءاتها عن الحالة ، التي تستوجب حضور الوالي اما الحالة الثانية لا يستوجب ذلك فقط متى تقاعس المجلس عن اثبات الغياب في جلسة استثنائية يتدخل الوالي لجمعه واثبات ذلك.

وفي جميع حالات التخلي ووفقا للمادة 71 من ذات القانون يستخلف العضو المستقيل وفقا للمادة 65، وهي المادة التي طرأ عليها تعديل بموجب الامر 21-13 التي جاءت باحكام لاستخلاف رئيس البلدية المستقيل وفق احكام انتخاب الرئيس.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي الولائي:

---

[1]- المادة 75 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

[2]- الفقرة الثانية من نص المادة 72 قانون البلدية 11-10 غير محققة كون ان المانع الذي تتحدث عن مؤقت، كم ان النائب الذي يستخلف معين من قبل الرئيس الذي حصل له مانع مؤقت، وفي حالتنا هذه الرئيس أصلا غائب وبالتالي هناك استحالة لتفعيل هذه الفقرة.

لم نسجل وفق قانون البلدية أي دور للوالي فيما يخص شخص رئيس المجلس الشعبي الولائي او أي دور لوزير الداخلية الذي يمكن للوالي ان يتدخل من خلاله ماعدى في حالتين[1] :

حالة تلقي الوالي محضر النتائج النهائية لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يرسل له، حيث لم تحدد القيد الزمني لذلك، كما لم يذكر الفائدة من ارساله للوالي هل للعلم ام لتوجيهه للوصاية من اجل الرقابة.

وأيضا حالة حضور الوالي الجلسة العلنية لتنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي في مهامه بمقر الولاية والتي يحضرها أيضا أعضاء المجلس وأعضاء البرلمان ورؤساء البلديات.

وخلاصة من كل ذلك نستنتج ان حل المجالس المحلية المنتخبة اجراء جد خطير، يظهر فيه دور الوالي بشكل جوهري، والذي اتضح من خلال دوره في استشعار حالات الحل ورفع تقارير بشأنها لوزير الداخلية، وهو دور ابان عن السلطة التقديرية الواسعة للوالي في تحريك إجراءات الحل من عدمه في الحالات الممكنة. الامر الذي أتاح للوالي مدخلا للتأثير على المجالس من خلال ابقائها مهددة بالحل، خاصة وان المشرع لم ينص على الاليات التي تضمن التنسيق، لتجنب حل المجالس دونما ان يكون هناك أي ضغط يجعل من التبعية للوالي امر محتوم ومسلم به.

وبشكل اعمق يتحكم الوالي في القرار العضوي المتعلق بشخص المنتخب البلدي من خلال رقابة مشددة عليه، اذ لم يمكَّن المجلس المنتخب من سلطة التقرير في العوارض التي تقع على عضوية أعضائه، حيث لا تتداول المجالس الشعبية البلدية في جميع الحالات التي تطرأ على اعضائها، بل لا تستطيع ان تستخلف العضو في الحالات الممكنة من القائمة، حيث ان

---

[1]– المادة 06 من المرسوم التنفيذي وكذلك بموجب نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 13–217 التي نصت بان لرئيس المجلس الشعبي ديوان يتكون من موظفين يضعهم الوالي تحت تصرف رئيس المجلس، هذه الحالة في الحقيقة لاترتبط بالتأثير العضوي في شخص الرئيس، انما فقط يضعهم الوالي تحت تصرفه.
انظر المرسوم التنفيذي رقم 13–217 الموافق 18 يونيو لسنة 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج رعدد32 المؤرخة في 23 يونيو سنة 2013.

الاختصاص منعقد دائما لتدخل الوالي اما كجهة اخطار وجوبي، واما كسلطة قرار لحالة المنتخب؛ من خلال قرار الاستخلاف ، وقرار وقف المنتخب، وقرار اقصائه ، وكذا يخطر بقرار المجلس بغياب العضو. حيث شكلت سلطة الوالي في التقرير مظهرا لمصادرة القرار العضوي اللامركزي للمجلس الشعبي البلدي.

وعلى خلاف ذلك جاءت الوصاية على عضو المجلس الشعبي الولائي مخففة ، بأن جُعل للمجلس الشعبي الولائي دور في تقرير حالة العضو المنتخب عن طريق المداولة، لكن لم ينفرد بذلك بشكل نهائي وانما تشاركه الوصاية بموجب قرارها الذي اختلف توصيفه اما بالتثبيت او الإعلان، على عكس عضو المجلس البلدي الذي يخضع لوصاية مشددة على شخصه من الوصاية، اذ غاب دور المجلس الشعبي البلدي في التقرير في حالته بموجب المداولة، وفي ذلك يهيمن الوالي على القرار العضوي للمنتخب البلدي، على عكس منتخب المجلس الشعبي الولائي الذي خفت الوصاية عليه.

الفصل الثاني:

التأثير الوظيفي للوالي في لامركزية القرار المحلي

تتعدد أوجه التأثير الوظيفي للوالي في القرار الذي تصدره المجالس المحلية البلدية والولائية، من خلال التأثير على قدرتها الوظيفية في اصدار القرار اللامركزي. ان هذه الأوجه تتحدد وفق الأزدواج الوظيفي الذي يتمتع به الوالي، فاذا كان الوالي يشكل هيئة تنفيذية للولاية فانه يشكل هيئة وصاية على البلدية، وأيضا يشكل هيئة استشعار وتدخل لوزارة الداخلية في وصايتها على المجلس الشعبي الولائي وهذا في اطار تمثيليته للدولة، لذلك يبرز تأثير الوالي في القرار اللامركزي من خلال تمثيليته للدولة(المبحث الاول)، وكذلك من خلال تمثيليته للولاية(المبحث ثاني)

المبحث الأول: التأثير الوظيفي للوالي في لامركزية القرار المحلي باعتباره ممثلا للدولة

تتعدد أوجه التأثير الوظيفي للوالي في القرار الإداري الذي تصدره المجالس المحلية البلدية والولائية باعتباره ممثلا للدولة، حيث يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة مداولة، يقرر بموجبها في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه. لذلك فان التأثير الوظيفي للوالي يكون عن طريق التأثير في مداولاته، وهو الامر الذي يثير التساؤل عن مدى هذا التأثير في ظل استقلالية المجالس المحلية المنتخبة إداريا وماليا عن الإدارة اللامركزية.

ان هذا الاستقلال المنشود لا يعني عدم خضوع مداولات المجلس لرقابة الوصاية، فاذا كان المجلس المحلي المنتخب يخضع للوصاية الإدارية على هيئته واعضائه، فانه أيضا تخضع مداولاته للرقابة الوصائية من خلال رقابة المصادقة ورقابة الإلغاء.

المطلب الأول: المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي

اذا كان الوالي هو جهة الوصاية المباشرة على المجالس الشعبية البلدية، فانه يعد ايضا جهة وصاية غير مباشرة على المجالس الشعبية الولائية وهذا تفعيلا لسياسة القرب، باعتباره ممثلا للدولة على المستوى المحلي لذلك ندرس الدورين معا. حيث وصلنا سابقا الى ان سلطة القرار التي يختص بها الوالي ترتبط بالمداولة. ومن مظاهر الارتباط تدخله في التصديق عليها، و اذا كان الأصل ان تكون مداولات المجالس المحلية المنتخبة نافذة بقوة القانون[1]،الا ان النص اشترط تدخل الوالي لنفاذها، بتصفح قانون البلدية وقانون الولاية لم نجد أي تعريف او مفهوم للتصديق بل انصرف الى الربط بمدلول تنفيذ المداولة فقط.

بالرجوع للفقه عرف التصديق بانه " الموافقة الصادرة من الجهة المركزية على مشروع قرار اتخذته السلطة المحلية"[2]، وكذلك عرف "بانه عمل قانوني صادر من السلطة الوصائية، تقرر بموجبه ان القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة ويجوز تنفيذه "[3] وعرف أيضا بانه "اجراء يجوز بمقتضاه لسلطة الوصاية ان تقرر ان عمل الهيئة اللامركزية يمكن وضعه موضع التنفيذ على أساس عدم مخالفته للقانون او مساسه بمصلحة عامة".

وبالنتيجة فالتصديق عمل قانوني صادر عن سلطة الوصاية، ينصرف الى قبول مداولة المجالس المحلية المنتخبة للتنفيذ لعدم مخالفتها القانون والمصلحة العامة.

حيث يقترب بذلك التصديق من الرخصة المسبقة او الاعتماد[4]، الامر الذي يجعل من التصديق اجراء استثنائي وليس الأصل، وهو ما يستلزم صدور نص صريح به اذ لا وصاية الا بنص.

---

[1]–عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 286.

[2]– محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في انجلترا اسطورة الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 449.

[3]– عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص169.

[4] -Joël Thalineau , Essai sur la centralisation et la décentralisation réflexions a partir de la théorie de ch. Eisenmann ; Thèse pour le doctorat d'état, faculté de droit- Université François- Tours, 1994, p71-72

و تجدر الإشارة ان سلطة الوصاية يقتصر دورها على قبول التصديق او الرفض، ولا يمكن في الاصل الاعتماد على سلطتها التقديرية في وقف او تعديل او الغاء المداولة[1]. كما ان المداولة تأخذ صبغة الجهة التي أصدرتها لا الجهة التي صادقت عليها، وبذلك تكون الهيئة اللامركزية وحدها المسؤولة عنها، حيث يؤخذ بتاريخ صدور المداولة لا بتاريخ المصادقة عليها، لان التصديق يؤكد تصرفا صحيحا قام بتاريخ سابق على المصادقة[2].

الفرع الأول: المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي

نصت عليها المواد55، 56، 57، 61 من قانون البلدية 11-10، حيث جاء التصديق وفق صورتين الأولى ضمنية والثانية صريحة.

اولا-**<u>التصديق الضمني</u>**:

يودع رئيس المجلس الشعبي البلدي مداولة المجلس الشعبي البلدي في اجل 08 أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام، حيث تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ ايداعها بالولاية[3]. هذا الحكم مطلق يخص جميع المداولات التي تتخذها المجالس البلدية باستثناء ما تم استثناؤه بالنص، والذي يرتبط بالحالات المتعلقة بتصديق صريح موضوع المادة 57، وكذا المداولات الباطلة بطلان مطلق ونسبي موضوع المادتان 59، 60 من هذا القانون.

المشرع تحدث عن الوالي ولم يتحدث عن رئيس الدائرة، الذي تودع على مستواه المداولة، في حقيقة الامر قانون البلدية وقانون الولاية لم ينصا على رئيس الدائرة كون ان هذا المنصب

---

[1]- محمد احمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المرجع السابق، ص 862.

[2]- عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، المرجع السابق، ص 246.

[3]- المادة 56 من قانون البلدية11-10، المصدر السابق.

أصلا آيل للزوال، كما ان الدائرة مصلحة من المصالح التابعة للولاية كما أشرنا لذلك سابقا، حيث يتبين من خلال ذلك ان **للوالي دور جوهري في التصديق الضمني:**

-**جهة إيداع للمداولة من رئيس البلدية:** يعد الوالي جهة إيداع للمداولة بعد توقيعها والتصويت عليها في اجل 08 أيام مقابل وصل استلام، قد احسن المشرع عندما ذكر اجل 08 أيام وهذا لضمان عدم التماطل في الإيداع .

الإيداع اقترن بوصل الاستلام الذي يعد ضمانة جوهرية في تحديد تاريخ الإيداع، لما له من اثار جد مهمة على سريان المواعيد واثباتها. الامر الذي يبين ان المشرع ضبط الإجراءات المصاحبة للايداع ضبطا محكما.

- **التصديق على المداولة:** لا يحتاج الامر الى تصديق الوالي بل هو مفترض بقوة القانون بمجرد انقضاء 21 يوم من تاريخ إيداع المداولة ، حيث يأخذ سكوت الوالي حتى تنقضي مدة 21 يوم حكم الموافقة وهذا الحكم يكون بقوة القانون، وهو الامر الذي لا يتطلب اصدار قرار بالمصادقة. فكأنما جعل المشرع ان اصل المداولة هو التنفيذ مالم يتبين خلاف ذلك بأن تضمنت مثلا مجالا خارج الاختصاص، او كانت ضمن المجلات التي تستوجب التصديق الصريح[1].

حيث وان برز دور الوالي سلبيا الا انه في حقيقة الامر يقوم خلال مدة 21 يوم بفحص مشروعية المداولة، فالغرض الأساسي من إيداع المداولة هو بسط رقابة المشروعية[2] عليها، لذلك فان سكوت الوصاية والتزامها الصمت مقترن بمدى سلامة المداولة.

حيث يبرز ذلك دورا جوهريا للوالي في الهيمنة على قبول المداولة، اذ يجب ان نفرق بين:

---

[1]-عمار بوضياف، الوصاية على اعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر–تونس– المغرب، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، عدد 2010/01، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، ص13.

[2]– عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 250.

* إيداع المداولة لا يعني نفاذها بقوة القانون بل يجب ان تمر مدة 21 يوما من تاريخ الإيداع لتحصيل السلامة القانونية للمداولة، وهي الفيصل في المصادقة او عدم المصادقة عليها.

* قابلية المداولة للتنفيذ بمجرد الإيداع وهو امر لم يسلم به المشرع اذ جعل للايداع دور ثانوي لبداية اجل القبول او عدم القبول.

لذلك تخضع المداولات البلدية للرقابة المسبقة، التي تضع الوالي في مركز متقدم ومهيمن على هذا النوع من المداولات بشكل مشدد، وان مبرر السلامة والمشروعية انما مبرر مردود عليه في ظل وجود القضاء الإداري مكمن رقابة المشروعية، اذ كان على المشرع إعطاء القوة التنفيذية للمداولة بمجرد ايداعها لدى الولاية، واذا راى انها غير مشروعة يرفع دعوى مشروعية ام القضاء المختص.

ثانيا-التصديق الصريح[1]: اذا كان الأصل العام ان تنفذ المداولات بقوة القانون بعد مرور اجل 21 يوم من تاريخ ايداعها للولاية، فانه في بعض المداولات لاتكون قابلة للتنفيذ الا بعد المصادقة عليها من الوالي، حيث حدد على سبيل الحصر موضوع هذه المداولات في 04 حالات هي:

-الميزانيات والحسابات

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية

-اتفاقيات التوأمة

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية[2].

---

[1]- المادة 57 من قانون البلدية 11-10.

[2]- إضافة الى المادة 57 من قانون البلدية التي تناولت هذه الحالة ، اكدت المادة 50 من قانون المالية (لا يمكن التنازل عن أملاك المجالس الشعبية الولائية والبلدية الا من قبل السلطة الوصية) .
انظر قانون 15-18 الموافق 30 ديسمبر 2015 يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج ر عدد 72 ، المؤرخة في 31 ديسمبر 2015.

ومن ثم لم يعد القبول للمداولة ضمني، وانما يتطلب الامر اصدار قرار بالمصادقة من قبل الوالي ، لكن المشرع تنبأ بحالة عدم صدور قرار المصادقة من قبل الوالي، لذلك عاد في المادة 58 ووضع مدة شهر تبدأ من تاريخ إيداع المداولة، التي اذا انقضت ولم يصدر قرار بالمصادقة، اعتبر انها مصادق عليها، وبذلك تتحول المصادقة الصريحة الى مصادقة ضمنية في حالة عدم اصدار قرار المصادقة. وقد احسن المشرع في ذلك من اجل عدم تعطيل وتعليق المداولة.

وأضافت المادة 183 من قانون البلدية 11-10 حالة فريدة بالنسبة للمصادقة على الميزانية اذا لم تكن متوازنة او اذا لم لم تنص على النفقات الاجبارية، فان الوالي لا يصادق عليها حال صوت عليها المجلس بهذا الشكل، اذ يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوم التي تلي استلامها الى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية من اجل التصحيح خلال 10 أيام .

من خلال ذلك يتضح ان للوالي دور جوهري في المصادقة على المداولة:

- جهة ايداع للمداولة من قبل رئيس البلدية:

تودع المداولة لدى الولاية من قبل رئيس البلدية في اجل ثمانية أيام من تاريخ تحريرها والتوقيع عليها، الا انه بالربط بنص المادة 58 من ذات القانون، نلاحظ ان المشرع استعمل مصطلح اخر وهو الاخطار، اذ هناك فرق بين الإيداع والاخطار.

فالاخطار يرتبط بالوالي للتدليل على علمه الذي يقع بالايداع لدى الولاية؛ حيث يتم الإيداع مقابل وصل بالاستلام، الذي بموجب يثبت ان المداولة تم ايداعها، وفي نفس الوقت يثبت تاريخ بداية سريان اجل شهر الذي يصدر خلاله الوالي قرار المصادقة، وكذا يثبت ان المداولة صودق عليها ضمنا اذا ما انقضى اجل شهر على تاريخ الإيداع، لذلك فهو ضمانة جوهرية لصالح المجلس الشعبي البلدي، لكن ماذا لو تم إيداع المداولة ولم يتم تقديم وصل بالاستلام، خاصة اذا ارادت الوصاية عدم الزامها بالآجال لتركها مفتوحة حتى يتسنى لها اخذ وقت كافي

لمراجعة المداولة، لاسيما ان اجل شهر فيما يخص نوع وطبيعة هذه المداولة التي يغلب عليها الطابع التقني وأيضا لارتباطها بجهات مركزية، اجل قصير. لذلك على المشرع ان يوجد طريقة أخرى لضمان اثبات تاريخ الإيداع كأن ينشئ شباك الكتروني لهذا الغرض.

-**اصدار قرار المصادقة على المداولة**، هذا الاختصاص يأتي على سبيل الاستثناء من اصل ان المداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد انقضاء اجل 21 يوم، ولهذا فان اصدار قرار المصادقة، انما هو اعلان بقبول المداولة للتنفيذ، وانها مكتملة السلامة التي تطلبها القانون، غير ان هذا الاجراء يجعل من قابلية تنفيذ مداولة المجلس مرتبطة بصدور هذا القرار. المشرع لم يعطي القوة التنفيذية للمداولة التي تجعلها قابلة للنفاذ بمجرد اتخاذها واخطار الوصاية بها، ولذلك جعل المشرع الوالي في مركز متقدم لاصدار قرار يشكل القوة التنفيذية للمداولة ،الامر الذي يثير التساؤل هل المداولة قرار اداري ام ؟ ام هي قرار اداري معلق على شرط المصادقة؟.

القرار الذي يصدره الوالي بالمصادقة على المداولة جعل له الوالى اجل 30 يوم يصدر خلالها، فاذا انقضى اجل 30 يوم ولم يعلن الوالي قراره فان المداولة تعد مصادق عليها ضمنا. المشرع خالف في الميعاد المداولات المصادق عليها ضمنا التي تتطلب اجل 21 يوم المنصوص عنها بموجب احكام المادة 56، وبذلك اعطى المشرع فترة أطول للمصادقة الضمنية على المداولات التي تتطلب مصادقة صريحة، وذلك لان المصادقة الضمنية في هذه الحالة هي الاستثناء عن متطلبات المصادقة الصريحة لهذا النوع بالذات من المداولات.

وبهذا يبدو جليا ان المشرع عرض نوع من المداولات لنوعين من المصادقة وهو ما يعبر عن شدة الرقابة التي يتعرض لها هذا النوع من المداولات، حيث يبدو من قراءة مواضيع هذه المداولات ان لها طابع حساس كما انها ترتبط بالتسيير المالي للبلدية. والجدير بالملاحظة بخصوصها ان الوالي لا يختص بموضوع هذه المداولات من خلال المصادقة عليها فقط بل يختص أيضا بها في جزئيات تجعل من درجة تأثيره واسعة، الامر الذي يجعل من القرار البلدي غير مستقل.

-طلب قراءة ثانية:

لا يصادق الوالي في جميع الأحوال على مداولات المجلس الشعبي البلدي، حيث في حالة فريدة لا يعصف الوالي بالمداولة في حالة عدم مشروعيتها وانما يحيلها لقراءة ثانية، اذ في حالة تصويت المجلس على الميزانية بشكل غير متوازن او انه لم يسجل النفقات الادارية ، فانه خلال 15 يوم من تاريخ استلامها يرجعها الى الرئيس مرفقة بملاحظاته ، والذي بدوره يخضعها لمداولة ثانية خلال 10 أيام. ورغم ان النفقات الاجبارية تعد قيدا على سلطة المجلس في التقرير، الا ان المشرع قد احسن عندما جاء باجراء طلب قراءة ثانية من اجل السماح للمجلس تصحيح ذلك دون ان يتدخل ممثل السلطة لضبطها مباشرة، وقد استعمل المشرع هذا الاجراء أيضا بموجب المادة 43 من المرسوم 12-105[1] حال رفض الوالي النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي فانه يحيله عليه من اجل قراءة ثانية ، وفي هذا يتفوق قانون البلدية على قانون الولاية الذي غفل عن اجراء قراءة ثانية وسمح للوزير التدخل مباشرة من اجل ضبطها.

الفرع الثاني: المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي

نصت عليها المواد 52، 54، 55 من قانون الولاية 12-07، حيث جاء المشرع بنوعين من المصادقة، وفي ذلك اتفق قانون الولاية مع قانون البلدية:

اولا-المصادقة الضمنية:

يرسل رئيس المجلس الشعبي الولائي مداولات المجلس الشعبي الولائي الى الوالي خلال 08 أيام من توقيعها مقابل وصل استلام، والتي تعد قابلة للتنفيذ بقوة القانون متى انقضى عليها اجل 21 يوما من ايداعها بالولاية.

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 13-105 الموافق 17 مارس 20123، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد 15الصادرة بتاريخ 2013/03/17.

اذ يظهر من ذلك دور الوالي حيث يعد:

01-جهة تلقي للمداولة من رئيس المجلس الشعبي الولائي: حيث كرس المشرع لايداع المداولة في الولاية مجموعة من الضمانات الجوهرية، اذ ترسل المداولة في اجل 08 أيام من توقيعها، حيث ان تبيان هذا الاجل جاء لضمان عدم التماطل في الإيداع، كما اوجب ان يتم الارسال من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهو الشخص الذي يمثل المجلس والقائم على تسييره، كما اردف ان يكون الإيداع بوصل استلام ،حيث اعتبر ان التاريخ المسجل على وصل الاستلام هو تاريخ إيداع مستخلص المداولة، وهو الامر الذي يشكل ضمانة بالغة الأهمية في الاثبات على ان المداولة قد تم ايداعها، بل الأكثر من ذلك لضمان صحة تاريخ انطلاق حساب الاجل الذي اقتضاه بعد الانقضاء، لاعتبار المداولة قابلة للتنفيذ.

لكن ما يؤخذ عليه انه عبر عن "إيداع المداولة في الولاية" التي جاءت في نص المادة 54 من قانون الولاية، بعبارة "يرسل مستخلص من المداولة" في نص المادة 52 من ذات القانون، حيث اختلف المصطلح في اجراء واحد حيث الارسال ليس كالايداع، لذلك على المشرع توحيد المصطلحات باعتماد عبارة الإيداع التي هي ادق من مصطلح الارسال ،

02-التصديق على المداولة: ان سكوت الوصاية بعد اجل 21 يوما يعد قرار ضمني بالمصادقة أي بقبول المداولة، وان كان هذا الدور يبدو سلبي، لكن ذلك مرتبط بمدى مشروعية المداولة، حيث يعتبر اجل 21 يوم اجل تأكيد سلامة المداولة[1]، لذلك يعمد الوالي عن طريق مصالحه فحص المداولة من زاوية مشروعيتها القانونية.

وبالمقارنة مع نص المادة 49 من قانون الولاية 90-09 الملغى، التي نصت على ان تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بنشر المداولة وتبليغها الى المعنيين في اجل 15 يوم، حيث يتضح ان المشرع قد رفع اجل المصادقة الضمنية من 15

[1] -Joël Thalineau , op. cit, p71-72

يوم الى 21 يوم من اجل إعطاء مدة اكبر لفحص مشروعية المداولة، وهي نقطة تميز لقانون الولاية 12-07، كذلك نلاحظ ان المشرع ربط قابلية التنفيذ للمداولة فور نشرها وتبليغها للمعنيين بها، وان كانت هذه النقطة ضمانة جوهرية لكنها ضمانة للمعنيين بالمداولة وهم الأشخاص المخاطبين بها، لكنها بالنسبة للمجلس يعد ذلك تعطيل لقابلية المداولة للتنفيذ، اذا فرضنا ان الاجل انقضى، فالامر يتطلب النشر والتبليغ قبل اعتبار ان المداولة قابلة للتنفيذ، لذلك يجب تعديل المادة 54 من قانون الولاية 12-07 بإضافة النشر والتبليغ حتى تكون المداولة قابلة للتنفيذ إزاء المخاطبين بها مع عدم تعميم ذلك بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي.

ومن الملاحظ ان المشرع اتجه نحو التنظيم والتخفيف في الإجراءات الا ان ذلك لازال يرهن مداولة المجلس الشعبي الولائي باجراءات تصادر قابليتها للتنفيذ المباشر.

ثانيا- المصادقة الصريحة[1]: اذا كان الأصل العام ان تنفذ المداولات بقوة القانون بعد مرور اجل 21 يوم من تاريخ ايداعها للولاية، فانه في بعض المداولات لا تكون قابلة للتنفيذ الا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في اجل أقصاه شهرين ، حيث حدد على سبيل الحصر موضوع هذه المداولات في 04 حالات هي:

-الميزانيات والحسابات

-التنازل عن العقار واقتناءه او تبادله

-اتفاقيات التوأمة[2]

[1]- المادة 55 من قانون الولاية 12-07.

[2]-حيث جاء في نص المادة 08 من قانون الولاية 11-07 بان الولاية تستطيع في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية اجنبية، تحقيقا لعلاقات التبادل والتعاون. حيث قيد ذلك بضرورة وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية، مؤكدة لا يجب ان تكون باي حال من الأحوال مصدر افقار للولاية، ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية، إضافة الى تلك القيود، اضاف النص قيدا اخر تمثل في ان يتم التصديق على المداولة بعد اخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.

-الهبات والوصايا.

ومن ثم لم يعد القبول بالمداولة ضمني، وانما يتطلب الامر اصدار قرار بالمصادقة من قبل وزير الداخلية، غير انه من الملاحظ ان المشرع لم ينزل الاحكام الخاصة بقانون البلدية بتحول المصادقة الصريحة الى مصادقة ضمنية، حال عدم صدور قرار المصادقة بعد انقضاء اجل صدوره، حيث يظهر ان المشرع ارتضى الا بتصور واحد حيال هذا النوع من المصادقة وهو صدور قرار الوزير، كذلك من خلال فحص المواضيع التي جاءت على سبيل الحصر يتضح انها مواضيع حساسة لها علاقة بتسيير الولاية وبالمال العام .

وباعتبار ان الوالي ممثل للدولة على المستوى المحلي والمتصرف بسلطتها[1] فانه يعد الموظف الأقرب والأكثر اطلاعا بشأن واقع وظروف المداولة المراد مراقبتها، ورغم ان النص لم يأتي على ذكر دور الوالي صراحة، الا انه يلعب دور حاسما في توجيه وزير الداخلية، اذ يتضح ذلك في:

01- **تلقي مستخلص المداولة من رئيس المجلس الشعبي الولائي:** يتلقى الوالي مداولة المجلس الشعبي الولائي من قبل رئيس المجلس الذي يرسلها له خلال 08 أيام من توقيعها، حيث يكون مقابل ذلك وصل استلام يدون عليه التاريخ الذي اعتبره المشرع انه تاريخ إيداع المداولة. فاذا كان وصل الاستلام وتاريخ الوصل يكرس مجموعة من الضمانات المرتبطة بالاثبات، غير ان المادة 55 لم تدعم هذه الضمانات، حيث سكت النص ولم يربط بداية حساب اجل الشهران بتاريخ إيداع المداولة لدى الولاية.

02- **إحالة المداولة للوزير المكلف بالداخلية مشفوعة برأيه،** هذا الدور لم ينص عليه قانون الولاية، لكن يستنتج ذلك من الهدف من إيداع هذا النوع لديه ، حيث يحيل الوالي المداولة الى الوزير بعد تفحصها، فالوالي هو الأقرب لمحيط المداولة بل يحضر دورات المجلس ، ولذلك

[1]- احمد محيو، المرجع السابق، ص 276.

هو الاعرف بها وبمشروعيتها، اذ تحال المداولة على الوزارة مشفوعة بتقاريره عنها، فهو المحرك الأول لرقابة المشروعية التي يبسطها الوزير، الذي يعتمد على تقاريره.

هذا الدور الذي يتولاه الوالي يرتبط بنوع محدد من المداولات التي تتطلب صدور قرار بالمصادقة من وزير الداخلية، والتي حددها النص على سبيل الحصر.

ونستشهد في ذلك بالمراسلة الصادرة من وزارة الداخلية رقم 1747 المؤرخة في 10 جوان 2019 التي جاء فيها(**لقد سجلت مصالحي منذ بداية 2019 عددا معتبرا من عمليات المصادقة على مداولات المجالس ...الولائية بخصوص التنازل عن أملاك الجماعات المحلية...وفي هذا الشأن يشرفني ان اذكركم بمحتوى برقيتي رقم 42 المؤرخة في 31 جانفي 2016 التي ورد فيها بان عملية التنازل عن أملاك الجماعات المحلية يجب ان تخضع للدراسة والموافقة المسبقة لوزير الداخلية...)**[1]

حيث يتضح ان المراسلة اكدت على سلطة الوزير في المصادقة على أملاك الجماعات المحلية، وهو اختصاصه الأصيل الذي يتطابق مع نص المادة 55 من قانون الولاية 12-07.

وأضافت ذات المراسلة (**وعليه فان كل طلب دراسة والموافقة على مداولات التنازل على الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني والتجاري او الحرفي التابعة للجماعات المحلية لفائدة شاغليها يجب ان يكون مرفقا برأي مبرر ومعلل من طرفكم حتى يتسنى لمصالحي الرد عليه)**، وهو الامر الذي نستنتج منه ان الوالي يحيل المداولات مرفوقة برأيه، بل اكدت المراسلة على ان يكون هذا الرأي مبرر ومعلل لكي يتسنى لها بسط رقابتها، وفي ذلك ضمان لسداد الرأي وموضوعيته وان لا يبنى على اهواء ورغبات الوالي.

من ذلك نستنتج ان دور الوالي قد اختلف حسب نوع المصادقة على المداولة فاذا كان واضحا في النوع الأول، الا ان دوره في النوع الثاني ورغم انه يعد اكثر أهمية في توجيه القرار، الا ان النص قد تجاوزه على اعتبار ان علاقة المجلس بالوالي باعتباره ممثلا للدولة تدخل في

---

[1]- **مراسلة رقم 1747 المؤرخ في 10 جوان 2019، الصادرة من الأمين العام لوزارة الداخاية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية الـــى السادة الولاة .**

اعتبارات الرقابة الوصائية التي تقتضي النص عليها، اما علاقة الوالي بالوزير تدخل ضمن اعتبارات السلطة الرئاسية التي لا تحتاج الى نص قانوني.

وبالنتيـجـــــة من كل ذلك يبدو واضحا ان مداولات المجلس الشعبي البلدي ومداولات المجلس الشعبي الولائي تخضع لنوعين من المصادقة ، المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة، فقط الاختلاف بينهما في ضبط إجراءات المصادقة، اذ يبدو قانون البلدية اكثر ضبطا من قانون الولاية، لكن من حيث الشدة تخضع المجالس الشعبية البلدية لرقابة مصادقة وضعت الوالي في مركز متقدم صودرت بموجبها القوة التنفيذية للمداولة، اذ لا تقبل التنفيذ الا بالمصادقة الضمنية عموما او بالمصادقة الصريحة في بعض من مواضيع المداولات المهمة ذات الطابع المالي المحرك للنشاط المحلي.

كما تجدر الإشارة ان رقابة المصادقة مست جميع مداولات المجالس المحلية المنتخبة بما فيها المداولات المتعلقة بتسيير الجماعة المحلية وماليتها واملاكها وهي اهم المداولات التي تشدد المشرع في رقابتها باستوجاب صدور قرار صريح .

المطلب الثاني: رقابة البطلان على مداولات المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي

تدخل الوالي الرقابي بدى واضحا عند المصادقة على المداولات البلدية والولائية اذ بموجب المصادقة يراقب مشروعية المداولة، حيث لا يتصور ان تنفذ المداولة دون فحص مشروعيتها. خول المشرع دورا مهما للوالي في عملية الرقابة على مشروعية المداولة باعتباره ممثلا للدولة والمتصرف بسلطتها محليا، بل الموظف الأكثر اطلاعا بشأن مشروعيتها.

وبالاطلاع على على قانون البلدية 11-10 من خلال المواد 57، 59، 60 ،61 ، وكذا على قانون الولاية12-07 من خلال المواد 53،54، 56،57 ، يتضح المشرع صنف المداولات من حيث افتقادها للمشروعية الى صنفين، وهما المداولات الباطلة بقوة القانون

والمداولات الباطلة بطلانا نسبيا ، الامر الذي يحيلنا الى دراسة دور الوالي حيال هذا النوع من الرقابة :

الفرع الأول: رقابة البطلان على مداولات المجلس الشعبي البلدي:

أولا- البطلان بقوة القانون[1]:

تكون باطلة بقوة القانون، المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي في الحالات :

- التي تخرق الدستور، و لا تتطابق مع القوانيين والتنظيمات.
- التي تمس رموز الدولة، وشعاراتها.
- الغير محررة باللغة العربية.

و يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار صادر منه.

بالربط مع قانون البلدية 90-08 القديم في مادته 44، يتضح ان المشرع استحدث حالة المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وكذا حالة المداولات الغير محررة باللغة العربية، كما الغى حالة المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس، وكذا المداولات التي تتناول موضوعا خارج اختصاصه. اذ أحسن في ذلك كون أن حالة خرق الدستور وعدم مطابقة القانون والتنظيم اعم وادق، تشمل حالة الاجتماع خارج المكان الذي ينص عليه القانون، وكذا تشمل المداولات التي تخرج عن اختصاص المجلس والذي بدور نص عليه القانون.

من كل ذلك يتضح دور الوالي في رقابة البطلان وهو دور جوهري يتمثل في:

01-فحص حالات عدم المشروعية:

عندما يتصل الوالي بالمداولة المودعة لديه، فانه يدقق فيها متفحصا الحالات التي تخرق مشروعيتها والتي حددها النص، وما يشد الانتباه حيال الحالات التي يستشعرها الوالي حالة خرق الدستور وعدم مطابقة القانون والتنظيم، الامر الذي يؤسس ان تخضع المداولة لنصوص

[1] المادة 59 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

الدستور والقانون بل وللتنظيم أيضا، لذلك فان اختصاص البلدية لا يُستقى من القانون بل وحتى من التنظيم[1]، بل الامر يتعدى ذلك وفق ما تصدره الوزارة من تعليمات ومناشير ومذكرات للتنفيذ على طاولة الولاة وفق قواعد ومنهجيات، تحكم المداولات وتُؤطر لرقابة الولاة[2]، الامر الذي تتدخل بموجبه في مداخل ومخارج القرار المحلي اللامركزي. اما الحالات الأخرى المتعلقة بمساس المداولة برموز الدولة وشعاراتها، وأيضا عدم تحريرها باللغة العربية فهما حالاتنا جد مهمتان ترتبطان بالدولة ووحدتها.

02- اعلان البطلان :

عندما يعاين الوالي البطلان فانه يعلن عنه بموجب قرار يصدره ، النص لم يدرج متى يكون ذلك، الأكيد ان ذلك يكون اثناء فحص مشروعية المداولة، وهو الدور الذي يتصدى له الوالي عند المصادقة على المداولات سواء في حالة المصادقة الضمنية او المصادقة الصريحة.

حيث نستنتج ان قرار البطلان اما ان يصدر في اجل 21 يوم من تاريخ الإيداع بالنسبة للمداولات المصادق عليها ضمنا، او خلال اجل 30 يوما بالنسبة للمداولات المصادق عليها صراحة.

ثانيا- البطلان النسبي[3]:

تكون المداولة قابلة للإبطال عندما يحضرها رئيس المجلس الشعبي البلدي او أي عضو من المجلس ويكون موضوعها يمس مصالح شخصية لأحدهم، حيث يكون هؤلاء الأعضاء في موضع تتعارض مصالحهم الشخصية مع مصالح البلدية. اذ عدد النص الاعضاء بل

---

[1]- ونلفت الانتباه فيما يخص التعليمات التي وردت من الوزارة للوالي ومن ثم لرؤساء البلديات، والتي تمس باستقلالية المجالس البلدية، هل يمكن ان يخضع الوالي المداولات أيضا لرقابتها، النص لم ينص على التعليمات فهي نصوص داخلية خاصة بين الوزارة والوالي، في الأصل ان المداولات لا تكون محلا لها، الا لما اطره الدستور والقانون والتنظيم.

[2]- انظر المذكرة التأطيرية رقم 15025 الصادرة بتاريخ 2023/10/05 ، عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، التي تحدد كيفيات تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية 2024.

[3]- المادة 60 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

ومن لهم علاقة بهم، حيث يرتبط ذلك بالأعضاء بأسمائهم الشخصية او ازواجهم او اصولهم او فروعهم الى الدرجة الرابعة او كوكلاء عنهم، وفي ذلك يظهر ان النص لم يكتفي بالعضو بل وسع المشرع من نطاق ذلك[1].

لذلك اوجب النص عدم حضورهم المداولة والا عدت هذه المدولة باطلة، حيث يثبت بطلانها بقرار معلل من الوالي. اذ اتقاءً لذلك أُلزم ان يصرح كل عضو بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بذلك لرئيس المجلس البلدي، اما إذا كان الرئيس فعليه التصريح للمجلس الشعبي البلدي الذي يجتمع تحت رئاسة منتخب غير رئيس البلدية اذ ينزل هذا الحكم برئيس المجلس الشعبي في رئاسته للجلسة المقررة للمداولة، وكذا حتى عند تنفيذها، حيث لا يحق له ان يتولى تنفيذها، كما لا يحق له تمثيل البلدية في جميع القضايا المتنازع فيها ذات الصلة بالبلدية[2]

تظهر الحكمة في ابطال هذا النوع من المداولات حتى لا يتحول المجلس لهيئة تصريف مصالح أعضائه، وهذا للحفاظ على مصداقية المجلس ومكانة منتخبيه وابعادهم عن كل شبهة، وان يبعدهم عن كل ما هو ذاتي ومصلحي، فقط ان يتداول في كل ما هو متعلق بالمصلحة العامة[3].

<u>ومن ذلك يظهر دور الوالي في:</u>

<u>01-فحص حالة عدم المشروعية النسبية</u> :

[1]- عمير سعاد، اليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر قراءة تحليلية في احكام قانون الولاية والبلدية، مجلة ضياء للدراسات القانونية،الصادرة عن المركز الجامعي نولر البشير البيض، المجلد 03، العدد 01 ، 2021، ص26.

[2]- المادة 84 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

[3]-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 291-292.

حيث يرصد الوالي ما اذا كان هناك تعارض، غير انها عملية صعبة، فالامر مرتبط بمسألة شخصية اوجب المشرع التصريح بها والزم بعدم الحضور، لكن يمكن اثباتها بالشواهد والأدلة. حيث تتم عملية الفحص بمناسبة التصديق على المداولة.

02-اصدار قرار بالبطلان:

اذا ثبت البطلان يصدر الوالي قرارا معللا، حيث يشكل التعليل ضمانة لمعرفة الأسباب التي ابطلت المداولة بشكل واضح، خاصة اذا كانت المداولة مشروعة من حيث الإجراءات، الا انها تتضارب مع مصالح شخصية للاعضاء او من هم في حكمهم. لكن السؤال متى يتصدى الوالي بابطال المداولة.

يتصدى الوالي لفحص المشروعية النسبية للمداولة عند المصادقة على المداولات سواء في حالة المصادقة الضمنية او المصادقة الصريحة، حيث يصدر قرار البطلان اما في اجل 21 يوم من تاريخ الإيداع بالنسبة للمداولات المصادق عليها ضمنا، او خلال اجل 30 يوما بالنسبة للمداولات المصادق عليها صراحة.

السؤال المطروح عند اكتشاف ان المداولة كانت باطلة من حيث تعارض للمصالح هل يستطيع الوالي ان يصدر قرارا ببطلانها بعد المصادقة عليها؟ النص لم يجب على ذلك، لكن المصادقة تعني تثبيت صحة المداولة، لكن من وجهة نظر الباحث يمكن للوالي ان يوعز للمجلس ببطلان مداولته من اجل اتخاذ الإجراءات اللازمة، او ان ينازعها امام القضاء. لكن من الواجب على النص ان يتعرض لهذه العوارض.

الفرع الثاني: رقابة البطلان على مداولات المجلس الشعبي الولائي:

أولا-البطلان بقوة القانون[1]:

تكون باطلة بقوة القانون المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي :

[1]- المادة 53 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

– التي تخرق الدستور و لا تتطابق مع القوانيين والتنظيمات

–التي تمس رموز الدولة وشعاراتها

–الغير محررة باللغة العربية

–التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته

–المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس

– المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي

اذا تبين للوالي ان المداولة اتخذت وفق هذه الحالات، يرفع دعوى امام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لاقرار بطلانها.

من الملاحظ ان المشرع توسع في حالات جعل المداولة باطلة بقوة القانون، حيث طبع على هذا التوسع اندماج بعض الحالات ضمن حالات أخرى مثل اندماج المداولات المتخذة خارج مقر المجلس، والمداولات المتخذة خارج الاجتماعات، وكذا التي تتناول موضوعا خارج الاختصاص، مع حالة خرق الدستور والقانون والتنظيم. طالما ان تلك الحالات منصوص عليها في الدستور والقانون والتنظيم، فانه كان على المشرع ان يبقي على الحالات الثلاث الأولى فقط، مثلما نص قانون البلدية الذي يعد متفوقا على قانون الولاية في هذه النقطة.

وبالمقارنة مع قانون الولاية 90–09 نجد انه قد استحدث ثلاث حالات، حالة المساس برموز الدولة وشعاراتها، وحالة المداولات الغير محررة باللغة العربية، وحالة المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي .

نص المادة لم يعطي القدرة للوالي ان يصدر قرار بالبطلان، وانما يرفع دعوى البطلان امام المحكمة المختصة، وفي ذلك تحول المشرع نحو الرقابة القضائية[1]، وهنا يتميز قانون الولاية عن قانون البلدية في تخفيف رقابة البطلان التي اخذت مسارها الطبيعي باعتماد رقابة القضاء.

لذلك يبدو دور الوالي واضحا وجوهريا من حيث:

01-استشعار حالات البطلان بقوة القانون:

حيث يستشعر ذلك بمناسبة إيداع المداولة لدى الولاية، اذ يتلقى الوالى مستخلصا من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال 08 أيام من التوقيع على المداوالة، ليفحص مشروعية المداولة خلال فترة المصادقة عليها سواء ضمنا او صراحا، فاذا ثبت لديه خلال فترة تفحص مشروعية المداولة ان المداولة غير مشروعة، بادر لرفع دعوى بطلان امام المحكمة الإدارية المختصة.

02-رفع دعوى بطلان امام المحكمة الإدارية المختصة:

اذا تبين للوالي ان مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، بادر لرفع دعوى بطلان امام القضاء الإداري المختص. المشرع ربط البطلان بالحالة الأولى من المادة 53 التي ترتبط بالقانون والتنظيمات والتي وجدنا سابقا انها تجمع جميع حالات البطلان.

نص المادة 54 في فقرتها الثانية اوجبت ان يرفع الوالي الدعوى في اجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لاقرار بطلانها ، وهو الاجل الذي يتفق مع حالات المصادقة الضمنية التي ترتبط باجل 21 يوم، لكن السؤال ماذا عن المداولات المصادق عليها صراحة التي تعمد على مصادقة وزير الداخلية خلال شهرين؟ فاذ تبين له(الوزير) ان هذه المداولة فيها خرق للقانون لم يصادق عليها ، ويبادر الوالي رفع دعوى بطلان ضد هذه المداولة ، لكن هل اجل 21 يوم

[1]- ان اللجوء للقضاء من اجا ابطال المداولة يسع أيضا دعوى توقيف تنفيذ المداولة يرفعها الوالي ضد المداولة، غير ان قانون الولاية لم يبرز ذلك وترك الامل الى القواعد العامة، رغم ان هذا النوع من المنازعات يجب ان يحكم بقواعد خاصة خاصة من حيث اجال وقف المداولة ، انظر في ذلك: -عصام بن حسن، المرجع السابق، ص 10، 16.

- لعمري محمد، المرجع السابق، ص 164.

يسري أيضا على هذا النوع من المداولات؟، في الحقيقة يبدو نص المادة 54 فقرة ثانية نصا عاما يشمل جميع الحالات ، لكن يجب على المشرع ان يعدل بالتوضيح لان المادة الاجرائية يمنع فيها الغموض و القياس.

ثانيا- البطلان النسبي:

تكون المداولة قابلة للابطال، عندما يحضرها رئيس المجلس الشعبي الولائي او أي عضو من المجلس ويكون موضوعها يمس مصالح شخصية لاحدهم، اذ يكون هؤلاء الأعضاء في موضع تتعارض مصالحهم الشخصية مع مصالح البلدية، النص عدد الاعضاء بل ومن لهم علاقة بهم. وقد ارتبط ذلك بالاعضاء باسمائهم الشخصية او ازواجهم او اصولهم او فروعهم الى الدرجة الرابعة او كوكلاء عنهم . حيث الزم كل عضو يكون في وضعية تعارض مصالح متعلقة به ان يصرح لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

حيث مكنت المادة 57 من قانون الولاية[1]من قانون الولاية ان يثير الوالي بطلان المداولة خلال 15 يوما تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، كما يمكن ان يطالب بها كل منتخب، اومكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة خلال 15 يوما بعد الصاق المداولة، بناء على طلب مرسل برسالة موصى عليها الى الوالي مقابل وصل استلام.

يتم اثارة البطلان النسبي بموجب دعوى يرفعها الوالي امام المحكمة الإدارية المختصة من اجل ابطال المداولة. حيث يلاحظ ان المشرع لم يبطل المداولة من خلال التمكين للوصاية باصدار قرار بالبطلان، بل تحول نحو الرقابة القضائية لاقراره، وبذلك خفف من الرقابة التي نص عليها قانون البلدية الذي لازالت مداولات المجلس الشعبي البلدي تبطل بطلانا نسبيا بموجب قرار الوالي. وفي ذلك يتفوق قانون الولاية على قانون البلدية في التخفيف من الرقابة. بل لم يلزم النص بوجوب رفع الدعوى بل ترك ذلك مبنيا على الجوازية.

[1]- المادة 57 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

إضافة للرقابة القضائية نص المشرع على مجموعة من الضمانات الجوهرية المصاحبة لهذا النوع من البطلان، حيث وسع من الرقابة التي لم تعد مرتبطة بالوالي فقط، بل بكل منتخب وكل مكلف بالضريبة له مصلحة خلال 15 يوم بعد الصاق المداولة، حيث يوجه كل منهم طلب بطلان المداولة الى الوالي عن طريق رسالة موصى عليها مقابل وصل بالتسليم ، لكن رفع دعوى البطلان قصرها النص على الوالي فقط.

ومن ذلك يتضح دور الوالي في :

01-تقدير بطلان المداولة:

الذي يكون وفقا لحالات التعارض التي تثبت للوالي عن طريق الشواهد والمستندات، او بموجب مراسلة من منتخب او كل مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك، ليقدر الوالي ما ورد له، حيث يخضع كل ذلك لسلطته التقديرية اذ لم يلزمه النص بالمبادر للتحريك الإجراءات ، اذ يمكن ان يكون بطلان المداولة ثابت ولا يحرك أي اجراء. لكن كان على النص الزام الوالي بتحريك الإجراءات اذ ان ذلك متعلق بسمعة أعضاء المجلس.

02-رفع دعوى بطلان:

يباشر الوالي إجراءات رفع دعوى بطلان امام المحكمة الإدارية المختصة خلال 15 يوما من اختتام دورة المجلس، **اذ يثير ذلك جملة من الإشكالات**[1]:

- نص المادة 57 جاء بـ أجلين، أجل رفع الدعوى من قبل الوالي خلال 15 يوم التي تلي اختتام الدورة التي اتخذت خلالها المداولة المعنية، وأجل 15 يوم من تاريخ الصاق المداولة والذي يرتبط بتوجيه الطلب للوالي من اجل الابطال. اذ يثير ذلك مسألة تعارض الآجال، حيث جاءت صياغة النص عامة غير واضحة تحمل العديد من التأويلات والتناقضات فيما يخص هذه الآجال.

[1]- للتوسع انظر شتوح زهير، علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي، المرجع السابق، ص 177.

- المشرع لم يفعل اليات ومبادئ التنسيق بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي، اذ كان عليه قبل ان يرفع دعوى البطلان ان يفعل قنواة التنسيق، خاصة وان التعارض الذي وقع فيه احد الأعضاء لا يعلمه المجلس لعدم تصريح العضو. اذ كان يكفي ان يوجه الوالي طلب للمجلس بإعادة التداول وفقا للمقتضيات القانونية.

ومن خلال كل ذلك نخلص الى ان مداولات المجالس المحلية المنتخبة محل رقابة البطلان، تتعرض فيها مداولات المجالس الشعبية البلدية لاكثر أنواع الرقابة شدة كون ان بطلانها اداري وليس قضائي، عكس مداولات المجلس الشعبي الولائي الذي يحرك الوالي ضد مداولاته رقابة القضاء الإداري، حيث ان رأى ان المداولة مشروعة صادق عليها صراحة او ضمنا او حرك حيالها تقاريره الإيجابية، وان رأى انها تتنافى مع كل ذلك فانه يحرك لها آلية الالغاء الإداري او القضائي وفق مقتضيات قانوني البلدية والولاية. حيث ان تدخله يسبق المصادقة على المداولة وذلك اشد أنواع الرقابة، لانه يتزامن مع لحظة ميلاد المداولة.

يبدو جليا درجة تأثير الوالي في قرارات المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية من خلال رقابة المصادقة ورقابة البطلان المتعددة الاوجه، حيث تتنوع صور التأثير على القرار اللامركزي. مما يجعل إرادة المجالس المنتخبة التي تعبر عنها من خلال المداولة مقيدة، بافتقادها لقابلية التنفيذ المباشر، الامر الذي يجعل الوالي في مركز متقدم ونافذ جدا لمصادرة القرار اللامركزي تحت مظلة المركزية الإدارية.

الفرع الثالث: حدود مشروعية البطلان (الوالي بين مشروعية النص ومشروعية الخضوع للسلطة السلمية)

لا يخضع الولاة في رقابتهم على مداولات المجالس المحلية[1] لتقرير سلامتها القانونية الى قواعد الدستور والقانون العضوي والقانون العادي، بل أيضا الى ما تخطه الإدارة المركزية من

[1]– سواء بمناسبة للمداولات التي تتطلب تصديق صريح او تصديق الضمني.

مراسيم رئاسية ومراسيم تنظيمية[1] تدس فيها ارادتها التي تطغى بسلطان القانون على ارادة الجماعة الجماعات المحلية، وتجعلها مناط رقابتها.

بل أيضا الى تلك التعليمات والمذكرات والمناشير التي تأتي تحت غطاء الاطار التنظيمي للجهاز الإداري ككل، وطابعها الداخلي الذي يخاطب المراكز الوظيفية في الإدارة العامة التي يتلقاها الولاة ويكونون ملزمين بتنفيذها بحذافيرها، التي تكون أيضا مناط الرقابة التي خصوا بها حيال المداولات.

اذ يُفرض على المجالس الشعبية البلدية والولائية الخضوع لتعليمات الوصاية التي تحمل توجيهاتها وملاحظاتها، وتخط لها النسب المئوية في تقدير اعتماداتها، ويتسع المجال لذلك حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تجدها الإدارة المركزية وسيلة لتبرير التدخل والتوجيه تحت غطاء الحكامة.

ومثال ذلك المنشور الوزاري المؤرخ في 2017/10/28 الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية الى الولاة المتعلق بمنهجية وطريقة مراقبة الميزانيات الإضافية العاجزة للبلديات[2]، والذي جاء في بعض اجزائه (...كل ميزانية عاجزة يجب ان تكون محل رقابة مسبقة على مستوى الدائرة والتي لاتسجل بعنوان الأعباء الاستثنائية (حساب 96) الا الحقوق المالية السابقة للمستخدمين ...لا تمنح البلديات العاجزة اعانات للجمعيات الا في حدود...)

حيث تم فرض مجموعة من الموجبات على إرادة الجماعات المحلية عند اعدادها لميزانياتها وهي الترتيبات التي تكون محل اعتبار عند اجراء الرقابة عليها، بمعنى أن هذه الموجبات رتبت

---

[1]– المادة 53 من قانون الولاية 12–07، التي ابطلت بقوة القانون المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

[2]– منشور وزاري مؤرخ في 2017/12/28 تحت رقم 4026، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، المتعلق المتعلق بمنهجية وطريقة مراقبة الميزانيات الإضافية العاجزة للبلديات، المصدر السابق.

من قبل الإدارة المركزية والتي يجب على الجماعات المحلية التقيد بها والا كانت تحت مقصلة رقابة البطلان.

وأيضا المذكرة التأطيرية التي أصدرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية الى الولاة بتاريخ 2023/10/05 التي تحدد كيفيات تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية 2024[1] التي جاء في بعض منها(... تهدف هذه المذكرة الى عقلنة استغلال الموارد المالية المتاحة لدى الجماعات المحلية وترشيد النفقات العمومية....في هذا المجال من الضروري التقيد الصارم بالقواعد القانونية ... من جهة أخرى اثناء اعداد الميزانيات الأولية يتعين على الولايات والبلديات اتباع المنهجيات والمراحل المبينة ادناه وأخذ بعين الاعتبار الملاحظات التالية....)

حيث تفرض وزارة الداخلية اتباع النصوص القانونية وهو أمر عادي، وتضيف عليها ضرورة الالتزام بما تراه هي من ملاحظات التي تشمل منهجيات ومراحل تخص قسم التسيير وقسم التجهيز، بل تفرض ما يسمح بتسجيله من قبل البلديات والولايات من اعتمادات، وما يسمح بتسجيله ايضا من برامج التجهيز والاستثمار بالنسبة للبلديات والولايات ايضا.

وأيضا المذكرة التي أصدرتها وزارة المالية الى ولاة الجمهورية المتعلقة بكيفيات التنفيذ المالي لعمليات الاستثمار العمومي المتعلق بالبرنامج الجاري 2022/12/31 بعنوان البرامج

[1]–انظر المذكرة التأطيرية رقم 15025 الصادرة بتاريخ 2023/10/05 ، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، التي تحدد التي تحدد كيفيات تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية 2024، المصدر السابق.

القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة والمخططات البلدية[1]، والذي جاء في احد فقراته (01-... فان الولاة بالنسبة للبرنامج القطاعي غير الممركز والبرامج البلدية للتنمية مدعوون لإعداد مقرر توزيع حسب العملية ... بهدف دمجها في وثيقة اعتمادات النشاط...02- من المعلوم ان هذا التوزيع، حسب كل عملية ينبغي ان يأخذ بعين الاعتبار الاستهلاكات التي تمت خلال الفترة الانتقالية وتوقعات الاستهلاك لبقية السنة المالية 2023...).

المطلب الثالث: الحلول الإداري

اذا كانت سلطة الحلول من سمات السلطة الرئاسية في علاقتها بالمرؤوسين، فقد يسمح بها استثنائيا في نظام الوصاية الإدارية[2]، لذلك فانه من سمات التنظيم اللامركزي ان تمارس الهيئات المحلية صلاحياتها بنفسها بشكل مستقل[3]، وان الخروج عن ذلك بالحلول مكانها انما هو استثناء عن اصل عام لا يجيز ذلك، ومن ثم فان المبدأ يقتضي عدم التوسع في هذه السلطة وان تكون تحت دواعي تحقيق المصلحة العامة التي قد تهدر لو لم يستعمل هذا الاستثناء، لذلك يجب ضبط هذا التدخل في حدود المصلحة العامة بموجب النص القانوني، وبالنتيجة فانه لا وصاية الا بنص على الهيئات المستقلة في حدود تحقيق المصلحة العامة.

حيث تتحدد المصلحة العامة من منطلق ان الهيئات اللامركزية لم تقم بالعمل المستوجب عليها، وان اغفالها او امتناعها عنه سيهدر هذه المصلحة، ومن هذا المنطلق يسمح النص

---

[1]- انظر المذكرة رقم 000044 و م/ م ع م/292/و م/ م ع خ ت م ع م د ، الصادرة بتاريخ 2023/10/16، عن وزارة المالية، المتعلقة بكيفيات التنفيذ المالي لعمليات الاستثمار العمومي المتعلق بالبرنامج الجاري 2022/12/31 بعنوان البرامج القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة والمخططات البلدية للتنمية، المصدر السابق.

[2]-محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 124.

[3]- لعمري محمد، المرجع السابق، ص 102

القانوني لسلطة الوصاية التدخل باتيان العمل المستقل على وجهه المنصوص عليه دون التوسع فيه.

لذلك ان كان منطلق الوصاية هو الرقابة على الاعمال الإيجابية التي تصدر من الهيئات اللامركزية وتقويمها وفق ما يقتضيه النص فانه في المقام المعاكس لا وجود لعمل اداري قد صدر وانما هناك عمل سلبي تجسد في الامتناع الذي بمقتضاه يتم بسط رقابة الحلول.

وبالنتيجة فانه يقصد بالحلول:

ان تقوم سلطة الوصاية استثناء، القيام بعمل تختص به الهيئات اللامركزية قانونا، لإحجامها او لمانع يمنعها، وفق ما يستوجبه النص المكرس للعمل .

الامر الذي يعني هدم التنظيم اللامركزي ذاته، اذ ان هذا التنظيم يرمي أساسا الى ان يكون النشاط الاداري على المستوى المحلي مطابقا لظروف واعتبارات الوحدة المحلية ، وهو ما لا يتأتى الا حينما تكون ممارسة هذا النشاط بواسطة سلطة إدارية نابعة من الوحدة المحلية " المجالس المحلية المنتخبة" ذاتها[1]، وكذلك فانه من البديهي ان اللبنة الأولى في حرية هذه الهيئات، هو قدرتها على الامتناع عن أداء مالا تراه داعيا لادائه من الاعمال وهو جوهر الاستقلالية ، لكن ذلك لا يصح ان يؤدي الى تعريض المصالح الأساسية لخطر الإهمال، ومن ثم تعريض المصلحة العامة لخطر التواني والتقصي، لذا يعترف للوصاية بحق التدخل والحلول مكانها بممارسة نفس الاعمال بإصدار القرار الذي أحجمت عنه ، وهو أخطر تدخل تقوم به والذي يمكن ان يؤدي الى انكار اللامركزية[2]. وعلى هذا الأساس تعد سلطة الحلول

---

[1]–هشام إبراهيم عبد المنعم منصان ، بين المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري المصري– دراسة مقارنة، رسالة للحصول على درجة الدكتورا في الحقوق، كلية الحقوق –جامعة القاهرة ، 2017، ص 169.

[2]– احمد محيو، المرجع السابق، ص119.

انظر أيضا في ذلك: بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص91.

من اخطر واشد صور الرقابة الوصائية ، والتي نص عليا المشرع في قانون البلدية وقانون الولاية.

تم النص على هذه السلطة في قانون البلدية وفق احكام المواد(100، 101) ، بالنسبة للحلول الاداري ، وبالنسبة للحلول ذو البعد المالي فقد نصت عليه المواد (، 102,183،184،186، 203)، اما بالنسبة لقانون الولاية فقد نصت على الحلول المواد (163،168،169،170)، حيث باعتبار ان الوالي يعد ممثلا للدولة والمتصرف بموجب سلطتها فانه يعد جزء من سلطة الوصاية الممارسة على المجلس[1]

الفرع الأول: الحلول ذو البعد الإداري

اولا- حالة الحفاظ على النظام العام

يمكن ان يتخذ الوالي اتجاه بلديات الولاية، او بعض منها جميع الإجراءات المتعلقة بـ:

-الحفاظ على الامن العام

-الحفاظ على النظافة

-الحفاظ على السكينة العمومية

-الحفاظ على ديمومة المرفق العام

وهذا عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

النص حدد الحالات التي يتدخل بموجبها الوالي مكان البلدية، عندما تحجم عن اتخاذ الاختصاصات التي تخل بتلك الحالات، وبذلك قد قيد النص مواضيع التدخل وحدد سبب

[1]- بوطيب بن ناصر، المرجع السابق ، ص 276.

التدخل وهو الامتناع.و من خلال قراءة الحالات التي يتدخل فيها الوالي، نجدها تتعلق بالضبط الإداري الذي يختص به رئيس البلدية.

عند التدقيق في نص المادة 100[1] نجد انها لم تحدد الجهة المستهدفة باجراءات الحلول **هل هو رئيس المجلس الشعبي البلدي ام المجلس الشعبي البلدي نفسه؟**، على الظاهر مصطلح البلدية جاء مطلقا. لكن البلدية يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي وبالتالي هو من يقصد النص، غير انه عند التحول وقراءة العناوين المتعلقة بصلاحيات البلدية نجد النصوص المتعلقة بها تخلط في صلبها بين البلدية والمجلس الشعبي البلدي ، الامر الذي يثير الحيرة هل يقصد نص المادة 100 رئيس البلدية ام المجلس الشعبي البلدي؟.

وخورجا من هذا الجدل، ان الحالات التي جاءت بها المادة حالات عامة تتعلق بالنظام العام، اذ الامن العام، السكينة العمومية، وأيضا النظافة واستمرارية المرفق العام تغطي جميع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، لو احجم المجلس عن التداول في مسائل ترتبط بها، هل يستطيع ان يتدخل الوالي محلها لاتيان الإجراءات الكفيلة بتحقيقها؟.

في حقيقة الامر اتساع صلاحيات المجالس الشعبية البلدية، لم يترك مجالا لممارسة هذه الاختصاصات الى لرئيس البلدية فقط بل للمجلس ايضا، وعليه ان اغفالها من المجلس او الاحجام عنها يعرض المجلس لإجراءات الحلول محله، وهذا من أخطر أنواع الوصاية على المجلس الشعبي البلدي.

كما لا يعني ان رئيس البلدية لا يمارس الاختصاصات التي تحافظ على الامن العام والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق، لذلك فان تقاعس من جانبه فعَل الوالي إجراءات الحلول ضده.

[1]– المادة 100 من قانون البلدية 11–10، المصدر السابق.

ومايلفت الانتباه أيضا ان النص فيما يتعلق بالعمليات الانتخابية، نلاحظ ان البلدية حيدت عن العملية الانتخابية، وبذلك اصبح النص لا يواكب التغيرات القانونية التي حصلت.

ثانيا- حالة الامتناع عن اتخاذ القرارات

عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات التي الزمته نصوص القانون والتنظيم باتخاذها ، حينها يمكن للوالي وبعد اعذاره لرئيس البلدية ان يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الاجل المحدد في الاعذار.

رئيس البلدية لا يمثل الدولة فقط بل يمثل البلدية، اذ تمنحه هذه التمثيلية القيام بمجموعة من الاعمال المنصوص عنها في المواد من المادة 77 الى المادة 99، بل لا يعد قانون البلدية حكرا لها ، فاذا احجم عن اتخاذ قرار حيالها، فان الوالي يتدخل عوضا عنه.

الأكثر من ذلك صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ترتبط في جزء منها بالمجلس الشعبي البلدي، فهو الذي يستدعيه ويعد جدول اعماله ...الخ، بل وفقا للمادة 96 من ذات القانون يتولى اصدار القرارات قصد تنفيذ مداولاته، فاذا امتنع رئيس البلدية عن اتخاذها اتخذها الوالي بدلا عنه.

اذا كان مستساغا ان يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي فيما يتعلق بالقرارات التي يتخذها تمثيلا للدولة ، فانه على خلاف ذلك بالنسبة للقرارات التي يتخذها تمثيلا للبلدية، لذلك قيده المشرع بقيود جوهرية تمثلت في:

- الاعذار (الذي تدرج فيه المدة الزمنية للامتثال)، والذي يراد به لفت الانتباه والالزام باتخاذ الاجراء اللازم وفق ما اقتضاه القانون
- المدة الزمنية بعد الاعذار(الوالي لا يتحرك مباشرة بعد اكتشاف العمل السلبي بل يمهل رئيس البلدية مدة زمنية ليقوم بنفسه بالإجراءات)

- ثبوت الامتناع بانقضاء المدة الزمنية المدرجة في الاعذار(بعد انقضاء الاجل المدرج في الاعذار يثبت للوالي الامتناع الذي يرتب اثره على الفور بالتدخل التلقائي الوالي)

المشرع تشدد في هذا النوع من الرقابة لعدم تحديده لحالات معينة بذاتها، بل جعل مجال الحلول واسعا، تقريبا يشمل جميع اختصاصات المجلس الشعبي البلدي و قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، ربما هذا لكون اختصاص البلدية يأتي عام وفقا لمعيار المقتضى العام.

لكن اطلاق سلطة الحلول بهذا الشكل جعلها الاصل بدلا من كونها الاستثناء، كما ان القيود التي وردت في النص لا تضمن الحد من السلطة التقديرية للوالي في تقدير الامتناع، اوحتى في التدخل التلقائي، اذ قد لا تتوفر الوسائل اللازمة، او انها قد قامت بما يمكن لكن تقدير الوالي يأتي على عكس ذلك. لذلك وجب إعادة تضييقه وضبطه بقيود وضمانات اكثر.

وبهذا تبرز احد صور ومظاهر شدة تأثير الوالي في لا مركزية القرار المحلي، اذ هذا النوع من الرقابة يهدم اللامركزية الإدارية ويستحوذ على القرار اللامركزي تحت مسمى المصلحة العامة.

الفرع الثاني: الحلول ذو البعد المالي

أولا- الحلول محل المجلس الشعبي البلدي:

01-حالة عدم تصويت المجلس على ميزانية متوازنة عند تسجيل النفقات الاجبارية:

لا يصادق الوالي في جميع الأحوال على مداولات المجلس الشعبي البلدي، وانما يرجعها للمجلس من اجل اجراء قراءة ثانية[1]، اذ في حالة تصويت المجلس على الميزانية بشكل غير متوازن او انه لم يسجل النفقات الادارية ، فانه خلال 15 يوم من تاريخ استلامها يرجعها الى رئيس المجلس مرفقة بملاحظاته ، والذي بدوره يخضعها لمداولة ثانية خلال 10 أيام.

[1]- لشرح اكثر انظر: براهيمي فايزة، المالية المحلية، (أبحاث في الإصلاح المالي) ، دار بلقيس، الجزائر،2010، ص294.

فاذا لم يصوت عليها مجددا، يعذره الوالي من اجل التصويت عليها متوازنة متضمنة للنفقات الاجبارية ، وهذا خلال 08 أيام التي تلي تاريخ الاعذار، فان لم يتم ذلك يتدخل الوالي تلقائيا بضبط الميزانية. وبهذا فانه ليس للمجلس ان يتوانى عن تسجيل النفقات الاجبارية التي هو اصلا مجبور على تسجيلها .

فاذا كان ذلك يخدش من مفهوم الاستقلالية واللامركزية الذي يفترض ان تكون الجماعات المحلية حرة في تسجيل ما تراه هي واجبا لا ان تفرض عليها النفقات، الا ان المشرع قد رأى في تسجيل النفقات الاجبارية مصلحة عامة محققة، فاذا توانى المجلس عنها فان ذلك يؤدي الى هدم هذه المصلحة، ويكون للوالي السلطة في التدخل، لكن بموجب مجموعة من القيود تمثلت في :

-ارجاع المداولة للمجلس من اجل اجراء قراة ثانية خلال اجل 15 يوم من تاريخ استلامها.

-توجيه اعذار للمجلس من اجل التدخل خلال 08 أيام من الاعذار.

حيث تمثل هذه الإجراءات ضمان لعدم التدخل التلقائي من الوالي للمحافظة على دور المجلس في التدخل.

02-حالة عدم اتخاذ التدابير اللازمة لامتصاص العجز المصاحب للميزانية عند تنفيذها و عدم ضمان توازن الميزانية الإضافية.

عندما يتم تنفيذ الميزانية ويصاحب ذلك عجز، فانه يجب على المجلس ان يتدخل ويتخذ جيع التدابير اللازمة لرفع العجز، ويضمن توازن الميزانية الإضافية .

فاذا لم يتخذ المجلس هذه التدابير، يتدخل الوالي ليتخذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه على سنتين ماليتين او اكثر.

فتح هذا النص المجال لتدخل الوالي على مصراعيه، حيث لم يقيد باي قيد، اذ كان على المشرع ان يقيد الوالي باعذار المجلس من أجل التدخل لاتخاذ التدابير اللازمة، اذ يلاحظ

تفوق المادة 183 على نص المادة 184 التي خلت من الضمانات التي تحافظ على السلطة التقريرية للمجلس من تدخل الوالي الذي لم يقيد. ويشكل ذلك اشد صور التدخل.

نص المادة لم يقيد الوالي في كيفية رفع العجز، فقط تكلمت عن المدة التي قرنها بمدة سنتين مفتوحتين، اذ يجعل ذلك للوالي مدخلا في جميع ميزانيات البلدية القادمة، تحت عنوان رفع العجز المتواصل، وبالنتيجة يعتبر ذلك وجها من اوجه مصادرة القرار اللامركزي البلدي.

03-حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس

نصت على هذه الحالة المادة 186[1]، اذ في حالة حدوث اختلال بالمجلس يحول دون التصويت على ميزانية البلدية، يتدخل الوالي ليضمن المصادقة عليها وتنفيذها، حيث يستدعي المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها. غير ان ذلك لا يتم الا بعد استنفاذ اجال المصادقة على الميزانية في اجالها العادية، وأيضا بعد الاستمرار بالايرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة، في حدود جزء من 12/1 في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة بالنسبة للنفقات وصرفها. فاذا تم اتخاذ جميع تلك الإجراءات ولم يتوصل الى المصادقة على الميزانية، يضبطها الوالي نهائيا.

لم يخول المشرع للوالي التدخل لضبط الميزانية مباشرة وانما وضع مجموعة من القيود على ذلك، والتي تأتي لصالح السلطة التقريرية للمجلس:

- قيد السبب(الاختلال داخل المجلس): لم يربط امتناع المجلس عن التصويت لأي سبب، وانما لاختلال داخلي على مستواه ،وقد احسن المشرع في ذلك كون أسباب الامتناع قد تتعدد لاسباب داخلية وأسباب خارجية ، حيث لم يبين النص طبيعة ونوع الاختلال.

[1]- المادة 186 من قانون البلدية 12-07، المصدر السابق.

-قيد عدم المصادقة على الميزانية في وقتها العادي: اشترط المشرع انقضاء الفترة العادية للمصادقة على الميزانية، والتي نصت المادة 181 فقرة ثانية بان يصوت على الميزانية الأولية 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها.

- قيد العمل بتدابير عدم التصويت على الميزانية: اوجبت المادة185 انه في حالة عدم التصويت على الميزانية قبل بدء السنة المالية، يستمر العمل بالايرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة الى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة ، حيث يتم الالتزام في حدود 12/1 في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة.

-قيد استدعاء المجلس في دورة غير عادية: بعد استنفاذ جميع القيود السابقة يحق للوالي استدعاء المجلس لدورة غير عادية، حيث يعد استدعاء المجلس اجراء استثنائي لا يتم العمل به، الا حال استنفاذ القيود السابقة.

-قيد عدم توصل الدورة الاستثنائية للمصادقة على الميزانية: اذ ورغم استنفاذ جميع القيود السابقة، لم يتوصل المجلس بعد استدعائه في دورة غير عادية الى المصادقة على ميزانيته، يتدخل الوالي بعد ذلك فيضبط ميزانية المجلس.

رغم ان المشرع أحاط تدخل الوالي بمجموعة من القيود، الا ان ذلك يأتي لحماية المصلحة العامة كون مصلحة المواطنين أصبحت محل تهديد امام عجز المجلس في ظل الاختلالات التي اثرت عليه، الامر الذي لم يعد معه الالتفات الى استقلال المجلس لان المصلحة العامة محل تهديد.

04-حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي اعداد حوالة لتغطية نفقات اجبارية او اصدار سند تحصيل

نصت على هذه الحالة المادة 203[1] والتي بموجبها يتخذ الوالي قرار يحل به محل رئيس البلدية في لعداد حوالة لتغطية نفقة اجبارية او اصدار سند التحصيل وهذا عندما يرفض رئيس البلدية القيام بذلك، نص المادة شبيه جدا الحالة التي عالجتها المادة 101 عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات.

غير ان الملاحظ ان نص المادة 203 جعل من تدخل الوالي مباشر اذ يتخذ قرار لتغطية النفقة الاجبارية او التحصيل ، حيث لم يقرن ذلك باي قيد على سلطة الوالي وهو ماينتهك سلطة التصرف المستقل لرئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يأتي تمثيلا للبلدية التي يحقها ان تمتنع عن انفاق او تحصيل ما لاتراه لازما. المشرع اعتبر ان النفقات الاجبارية امر ضروري ولذلك بمقتضى هذه الضرورة التي لم يستشعرها رئيس المجلش الشعبي البلدي بالرفض ، الامر الذي جعل من تدخل الوالي تلقائي.

ورغم ان اصدار حوالة النفقة الاجبارية وإصدار سند التحصيل من الالتزامات المنصوص عليها في ذمة رئيس البلدية الا انه لم ينزل المشرع الضمانات التي جاءت في نص المادة 101 التي نصت على قيام الوالي باعذار رئيس البلدية ليتمكن من التدخل التلقائي. رغم ان نص المادة جاء عاما لجميع على جميع القرارات التي يجب ان يتخذها رئيس البلدية الا ان المادة 203 نص خاص يقيد نص المادة 101[2]، لذلك نستنتج ان في الأصل ان يعذر الوالي رئيس البلدية عندما يمتنع عن اصدار القرارات التي نصت عليها القوانين والتنظيمات، الا انه اذا تعلق الامر باصدار حوالة تغطية النفقة الاجبارية وسند التحصيل، فان الوالي يتدخل مباشرة دون اعذار.

[1]– المادة 203 من قانون البلدية 11–10، المصدر السابق.

[2]– المادة 101 من قانون البلدية 11–10، المصدر السابق.

وبذلك تتشدد رقابة الحلول عندما يكون العمل مرتبط بالمال، والتي تعصف بسلطة رئيس البلدية دون أي قيد، على خلاف العمل الإداري الذي قيده المشرع بقيد الاعذار، ولذلك الحلول الإداري اخف من الحلول المالي .

ثانيا-الحلول محل المجلس الشعبي الولائي

01 – حالة عدم تصويت المجلس على النفقات الاجبارية[1]

تعتبر النفقات الاجبارية قيد على حرية المجلس الذي في اغلب الأحيان لا تكفي موارده لكي يسجلها، اذ يمتنع عن ذلك ويفاضل أوجه أخرى للصرف، وفي جميع الأحوال اذا لم يصوت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الاجبارية فان السلطة المكلفة بضبط الميزانية (وزير الداخلية) تتدخل تلقائيا لتسجيلها.

جاءت هذه المادة (163 من قانون الولاية) خلوا من أي ضمان او أي قيد على سلطة الوصاية في التدخل اذ جاء التدخل تلقائيا دون أي انذار. لكن هذا التدخل جاء بعد ممارسة المجلس لحقه في التصويت، وامتناعه عن التصويت لفائدة النفقات الاجبارية. تعد النفقات الاجبارية مدخل للوصاية من اجل التدخل لضبط الميزانية.

02-حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس

نصت على هذه الحالة المادة 168 من قانون الولاية 12-07 التي رخصت للوزير المكلف بالداخلية، الحلول محل المجلس الشعبي الولائي في حالة عدم تصويته على مشروع الميزانية بسبب خلل داخل المجلس. حيث لم يخول المشرع للوزير التدخل لضبط الميزانية مباشرة، انما ضع مجموعة من القيود التي تأتي لصالح السلطة التقريرية للمجلس.

[1]- المادة 136 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

حيث يستدعي الوالي استثناء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، ويتم ذلك بعد استنفاذ الآجال العادية للمصادقة على الميزانية، وكذا بعد العمل باجراءات عدم المصادقة على الميزانية التي بموجبها يستمر العمل بالنفقات والايرادات المقيدة في السنة المالية الأخيرة الى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، وهذا في حدود 12/1 لكل شهر من مبلغ اعتمادات السنة السابقة .

فاذا لم يتم التوصل في هذه الدورة الغير عادية الى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية، الذي يتخذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية.

يظهر من خلال كل ذلك دور الوالي في التدخل في:

أ-استدعاء المجلس لدورة غير عادية من اجل التصويت على مشروع الميزانية

نلاحظ ان استدعاء الوالي للمجلس في دورة غيرة عادية يقترن بعدم تصويت المجلس على مشروع الميزانية بسبب داخلي، بما يعني انه اذا كان عدم التصويت على الميزانية غير ناتج عن سبب داخل المجلس فان الوالي لا يقوم بالاستدعاء، قد احسن المشرع انه لم يفتح المجال واسعا لتدخل الوصاية.

غير انه اذا فرضنا ان عدم التصويت ارتبط بمانع اخر ومع استمراريته الا يؤدي ذلك الى تعطل المصالح العامة ، لذلك كان من الأفضل لو جعل المشرع عدم التصويت على مشروع الميزانية سبب كافي لتفعيل تدخل الوالي باستدعائه لدورة غير عادية.

ب)- ابلاغ الوزير المكلف بالداخلية بعدم توصل المجلس للمصادقة على مشروع الميزانية في الدورة الغير عادية

ان عدم تصويت المجلس على مشروع الميزانية في دورة غير عادية بعد استدعائه، يعني ان خلل المجلس المانع عن التصويت اصبح مؤكدا ، وهو الامر الذي يستوجب تدخل الوصاية من اجل حماية المصلحة العامة، والذي لا يتحقق الا بإبلاغ الوالي للوزير عن هذه الحالة ،

ومن هنا يبرز أهمية هذا الدور ، لكن يؤخذ على نص المادة انها لم تحدد اجل الإبلاغ الذي وجب ان يكون فوريا.

03- حالة عدم اتخاذ المجلس التدابير اللازمة لامتصاص العجز المصاحب للميزانية عند تنفيذها[1]:

في حالة رافق تنفيذ الميزانية حدوث عجز، فانه على المجلس صاحب الولاية في التدخل ان يتخذ الإجراءات والتدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية، الا انه اذا توانى المجلس ولم يتدخل بالتدابير التصحيحية، يفتح المجال للوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الذين يمكن لهما الاذن بامتصاص العجز على مدى سنتين او عدة سنوات.

من الملاحظ ان تدخل وزيري الداخلية والمالية يأتي تلقائيا، اذ لم يقيد باي قيد او اي من الضمانات التي تقيد الحلول، ولذلك كان على المشرع النص على مزيد من الضمانات للحفاظ على السلطة التقريرية للمجلس من أي انتهاك، لخطورة ذلك على استقلال القرار المحلي، ولو بتوجيه اعذار للمجلس. ومن ثم قد حاد نص المادة 169 من قانون الولاية عن الروح التي ضمنها المشرع في المواد السابقة التي احتوت على جرعات مركزة من القيود على تدخل الوصاية.

رغم ان المادة 169 لم تنص على أي دور للوالي بشكل صريح كما في الحالات السابقة، الا ان دور الوالي جد واضح، على اعتبار انه المكلف باطلاع الوزارة على مجريات العمل محليا. يطلع الوالي الوزيرين عن العجز القائم في الميزانية (كونه هو القائم على تنفيذها) وان المجلس لم يتدخل لاتخاذ التدابير اللازمة. حيث يعد الوالي المحرك الأساسي للرقابة الوصائية على المجلس.

[1]- نصت على هذه الحالة المادة 169 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

04- في الحالات السابقة الحلول اقترن بالدور السلبي للمجلس الشعبي الولائي نتيجة خلل او امتناع، الا ان المشرع بموجب نص المادة 170 كرس للوالي دورا بالتدخل في الميزانية التي اعد مشروعها وصادق عليها المجلس دون أي دور سلبي للمجلس يوجب التدخل.

رخصت المادة 170 السابقة للوالي على سبيل الجواز ان ينقل الاعتمادات داخل الباب الواحد، دون أي قيد او استشارة للمجلس ولا حتى رئيسه[1]، كما يمكنه في حالة الاستعجال نقل الاعتمادات من باب الى الى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي، الذي يتولى اخطار المجلس الشعبي الولائي خلال دورته القادمة، اذ لم يحدد المشرع في هذه الحالة مآل اخطار المجلس[2]، والاثار المترتبة عليه، واستثنى من ذلك نقل الاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص وهو القيد الذي جاء مخصصا لنشاطات محددة مسبقا.

وبالنتيجة من كل ذلك يعد الحلول المالي مكان المجلس الشعبي الولائي، اشد أنواع الرقابة التي تصادر قرار المجلس الشعبي الولائي، وان كان ذلك يجد مايبرره في احجام المجلس عن اتخاذ التدابير اللازمة من اجل الحفاظ على المصلحة العامة، الا ان المشرع توسع في ذلك خارج الامتناع وهو مايشكل غلوا في الحاول محل المجلس ، بل في كثير من الأحيان تخلى عن الكثير من الضمانات لصالح عدم التدخل المباشر للوصاية ، وهو مايشكل مصادرة كلية للقرار اللامركزي.

المبحث الثاني: التأثير الوظيفي للوالي في لامركزية القرار المحلي باعتباره ممثلا للولاية

صفة تمثيل الوالي للدولة جعلت من المجالس الشعبية الولائية والبلدية في مرمى وصايته، بشكل مباشر بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية، وبشكل غير مباشر بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي. لكن باعتبار ان الوالي يمثل الولاية، وبشكل هيئة مقابلة لهيئة المجلس الشعبي الولائي،

[1]- بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص144.

[2]- المرجع نفسه، ص 155.

فهل يحصن ذلك من تدخل الإدارة المركزية عن طريق تمثيليته للولاية، ام ان هذه الأخيرة ستكون دعما وظيفيا للمجلس لتحقيق وبسط صلاحياته في التقرير بشكل مستقل وفقا لابجديات التنظيم اللامركزي؟

في حقيقة الامر يبرز التأثير الوظيفي للوالي في القرار اللامركزي بصفته ممثلا للولاية من خلال علاقته الوظيفية بالمجلس ، اذ تتعدد صور هذه العلاقة ، ابتداء من دوره في مرحلة ما قبل تداول المجلس (المطل الاول) ومرحلة تداول المجلس(المطلب الثاني) وكذا مرحلة تنفيذ المداولات (المطلب الثالث)

المطلب الأول: دور الوالي في مرحلة ما قبل التداول

وفقا للمادة 12 من قانون الولاية[1] المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية ، حيث يعقد 04 دورات عادية في السنة تدوم كل دورة 15 يوما على الأكثر، والتي تكون وجوبا خلال اشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر دون جمع[2]، إضافة الى ذلك يعقد المجلس دورات غير عادية بناء على طلب رئيس المجلس او ثلث الأعضاء او الوالي[3].

حيث يشكل التداول من صميم اعمال المجلس، والذي بموجبه يعالج المسائل التي تدخل في اختصاصه[4] التي تتوج بصدور المداولة، وبذلك للمداولات أهمية للمجلس.

يتم تحضير هذه المداولات والاعداد لها قبل انعقاد الدورة، حيث يلعب الوالي دورا مهما في التحضير والاعداد لها ،لاسيما انها تشكل محور عمله سواء كممثل للدولة في الرقابة عليها

[1]– المادة 12 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

[2]– المادة 14 من قانون الولاية 12-07،المصدر السابق.

[3]– المادة 15 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

[4]– المادة 51 من قانون الولاية 12-07.

او كهيئة تنفيذية لها باعتباره ممثلا للولاية، لا بل اعمق من ذلك يمكنه ان يعد مشاريع المداولات المتعلقة بالميزانية وهو اخطر دور تدخلي في القرار اللامركزي.

الفرع الأول: اعداد مشروع ميزانية الولاية

أولا- مفهوم الميزانية:

عرفت المادة 157 ميزانية الولاية بانها " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية " وعرفتها أيضا بانها " عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"

وعرفها الدكتور محمد الصغير بعلي بانها" توقع واجازة للنفقات العامة والايرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ماتكون سنة"[1]، وعرفت أيضا بانها " التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتزم الدولة تنفيذه "

حيث تشمل توزيعا للنفقات والايرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد فضلا على انها تكون محتوات في أبواب[2]. اذ تنقسم الميزانية الى قسمين متوازيين وهما:

-قسم التسيير، الذي ينقسم بدوره الى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا

-قسم التجهيز والاستثمار

تخضع عملية تحضير وتنفيذ الميزانية **لمبادئ أساسية هي** :

-**مبدأ السنوية** : وهو ان يتم تقدير النفقات والايرادات وتنفيذها لمدة سنة(تبدأ في اول جانفي وتنتهي في الواحد والثلاثين ديسمبر) بشكل دوري، اذ لا يمكن انفاق مالية الولاية الا اذا اعيد الترخيص بميزانية أخرى لمدة سنة أخرى، وكذلك بالنسبة لتحصيل الإيرادات يكون بشكل دوري

[1]- محمد الصغير بعلي، المالية العامة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،2003، ص 86.

[2]- المادة 62 من قانون الولاية 12-07

لمدة سنة، ويعود هذا المبدأ الى اعلان حقوق الانسان سنة 1789 بالمادة 14 منه التي تضمن حق الافراد في الاطلاع ومعرفة طرق وكيفيات الانفاق والمجالات المخصصة للضرائب المقتطعة في ذممهم المالية[1].

اذ نصت المادة 172 من قانون الولاية على (**تعد ميزانية الولاية للسنة المدنية وتمتد فترة تنفيذها:**

- الى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية ودفع النفقات،

-الى غاية 31 مارس مارس بالنسبة لعمليات تصفية وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات).

قد يستدعي الامر الخروج عن مبدأ السنوية قصد ضمان استمرارية النشاط بوجه عام[2] ، وذلك في الحالة التي نصت عليها المادة 167 من ذات القانون في حالة عدم ضبط الميزانية نهائيا قبل بداية السنة لسبب ما، ليستمر العمل بالنفقات والايرادات العادية التي قيدت في السنة المالية الأخيرة الى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة .

وضع النص استثناء على ذلك بان لا يمكن الالتزام بالنفقات وصرفها الا في حدود الجزء الثاني عشر(1/12) المؤقت لكل شهر من مبلغ اعتمادات السنة السابقة . حيث تشكل هذه المادة خروجا عن مبدأ السنوية وتبقى غامضة في الأسباب المؤدية في التأخر وتقرير المسؤولية.

<u>مبدأ الوحدة</u> : وهو ان تدرج جميع الموارد والاعباء في وثيقة واحدة شاملة لها، رغم انه يمكن ان تقدم في ملاحق ووثائق متعددة[3]، ولا يعد ذلك خروجا عن مبدأ الوحدة لانها تتم في آن

---

[1]– رحمة شكلاط، واقع وتطبيقات مبادئ الميزانية في الجزائر، المجلة النقدية للقانون العام والعلوم السياسية ، كلية الحقوق –جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد1–2009 ، ص 261

[2]– المرجع نفسه، ص 269

وانظر أيضا: نعيجة فهيم، النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير لجامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 14، العدد 02، جوان 2020، ص 208.

[3]- نعيجة فهيم، المرجع السابق، ص 209.

واحد. حيث نصت المادة 159 من قانون الولاية على ان ترتب الإيرادات والنفقات في ان واحد حسب الطبيعة او المصلحة او البرنامج او العملية خارج البرنامج ، ولذلك هي وثيقة واحدة مترابطة ومتماسكة، اذ يعود ذلك بالفائدة على المجلس عند اطلاعه عليها ومصادقته لتكون رقابته شاملة عليها في نفس الوقت.

مبدأ الشمولية: من خلال المادة 158 السابقة تكون الميزانية شاملة لجميع النفقات والايرادات حيث تظهر اجمالا دون خصم، ويتم صرف النفقات في حدود الاعتمادات المخصصة فقط. ما يعرف بقاعدة تخصيص النفقات وعدم تخصيص الإيرادات، وهو المقتضى الذي تضمنه المادة السابقة بان يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، الامر الذي يجعل من مبدأ الشمولية مكملا لمبدأ الوحدة[1].

مبدأ توازن الميزانية: معناه ان تتساوى الإيرادات مع النفقات[2] وهذا على سبيل الوجوب، بحيث ان لا يتم الانفاق بأكثر مما يتم تحصيله من إيرادات، وقد اشارت لذلك المادة 158 السابقة[3] ، وأيضا المادة 161 قانون الولاية[4] **(يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا)**

بالنتيجة فان الميزانية هي بيان تقديري مفصل لنفقات الولاية وايرادتها عن سنة مالية قادمة، تبرز الاهداف المسطر بلوغها من خلال الانفاق، وكذا الجانب الاقتصادي والتمويلي لها. اذا فالميزانية تبين القدرة المالية المحتملة للجماعات المحلية التي بموجبها تستطيع التقرير في صلاحياتها عن طريق المداولات.

– Mohamed CHEKROUN, Le financement du budget des collectivités locales et les contraintes du développement local, Moutoune. Universite de saida, n 04 ,2017,p179.

[1]– نعيجة فهيم ،المرجع نفسه، ص 209.

[2]-Mohamed CHEKROUN, OP . cit, p179.

[3]–المادة 158 من قانون الولاية 12–07، المصدر السابق

[4]–المادة 161 من قانون الولاية 12–07، المصدر السابق.

ثانيا– دور الوالي في اعداد مشروع الميزانية (والاشكالات المصاحبة لذلك)

الأصل ان المجالس المحلية تتداول في الشؤون التي تدخل في صلاحياتها، حيث تتداول فيها وفق المجال المتاح لها ماليا، اذ دون مال لا تستطيع ان تقرر. لذلك للميزانية دور كبيرة، فهي تمثل تخطيط مالي احتمالي تسير عليه الجماعات المحلية لممارسة صلاحياتها.

لكن ورغم ذلك لم يكن لها الحق والقدرة في ان تضع مشروع ميزانيتها، اذ وفقا للمادة 160 من ذات القانون يتولى الوالي عملية اعداد مشروع ميزانية الولاية، ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت و يصادق عليها ثم يوافق عليها الوزير المكلف بالداخلية وفق احكام المصادقة بصفته جهة وصية.

من الملاحظ ان الوالي يقوم بالاعداد والمجلس يصوت ويصادق اذ لم يتطرق النص لامر ضبط الميزانية، اذ من خلال صياغة نص المادة 160 من قانون الولاية ان ضبط الميزانية يخضع للوالي اذا ماذا بقي للمجلس مجرد التصويت والمصادقة[1].

وبذلك لا يُعد المجلس الشعبي الولائي مشروع ميزانيته، بل يطَّلع عليه في شكله النهائي الذي اعده الوالي من اجل المصادقة عليه، بعد نقاش سطحي لعدة ساعات، كوثيقة محشوة بالأرقام وجداول بيانات المواد المالية والنفقات[2].

الميزانية بهذه الأهمية ودون ان يتولاها المجلس الشعبي الولائي، يتولى الوالي اعداد مشروعها، وفق الاطار التوجيهي العام والضوابط المتعلقة بإعداد الميزانية، حيث يضع تقديرات المداخيل والنفقات مع وجوب حفاظه على توازنها.

---

[1]– عند الربط بمشروع القانون التمهيدي للولاية 2024 الحقت المادة 151 منه ضبط الميزانية بالمجلس لكن أبقت اعدادها ضمن سلطة الوالي، حيث نصت (يتولى الوالي اعداد مشروع ميزانية الولاية ويقدمه امام المجلس الشعبي الولائي لمناقشته وضبطه والتصويت عليه...).

[2]– بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص 123.

يتم اعداد مشروع الميزانية الأولية قبل بداية السنة المالية، كما يتم موازنة النفقات والايرادات خلال سنة مالية بناء على نتائج السنة المالية السابقة بواسطة ميزانية إضافية[1]. ويصوت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، وبالنسبة للميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق فيها.

ومن ثم ورغم الأهمية التي تحتلها الميزانية للمجلس، الا انه قد فُتح المجال واسعا للوالي باعدادها، الامر الذي يجعل منه الجهة التي تتحكم في وجود مشاريع التنمية ومسارها، ويجعل منه الجهة التي تقدر مدى الحاجة اليها ولزومها، وبالنتيجة يُمَكّن له ذلك ان يوجه صلاحيات المجلس، ويتحكم في مجال ومدى سلطته التقريرية، فالذي يتحكم في الانفاق يتحكم في الاختصاص والوسائل، غير انه كان من الاجدر ان يتم وضع مشروع الميزانية من قبل رئيس المجلس بالتعاون مع لجانه المختصة، خاصة وان للمجلس لجنة المالية التي تستطيع الاعتماد على خبراء اقتصاديين، كما يمكن للوالي ان يسخر مصالح المالية المختصة في الولاية التي لها الكفاءة والقدرة، ان تشتغل تحت اشراف رئيس المجلس الشعبي الولائي.

ان ارتباط الوالي باعداد مشروع ميزانية الولاية في اصله انه يأتي من زاويه تمثيليته للولاية، اذ يعد ركيزة محورية من ركائزها، لكن الاشكال ان الوالي هو ممثل للدولة، لذلك حق لنا ان نتساءل عن تأثير الصفة الثانية على اعداد الميزانية، الا يمكن ان تَنفُذ الدولة عن طريق ممثلها الخاضع لتعليماتها الى اعداد مشروع الميزانية.

من خلال تصفح تعليمات الوزارة، نجد انها كل سنة تصدر تعليمة تخص شروط وكيفيات تمويل واعداد الميزانيات المحلية للسنة المقبلة. وكما درسناه سابقا التعليمة تصدر من الرئيس الى المرؤوس في اطار التنظيم المركزي، اما ان تصدر تعليمة من الوزارة للجماعات المحلية في مسألة تخص مشروع ميزانيتها، عندها نقول ان الامر يتعارض مع ابجديات الوصاية ومع اسنقلالية القرار اللامركزي.

[1]– 164 من القانون 12-07، المصادر السابق.

وعند تصفح بعض من هذه التعليمات، يتضح ان هناك أوامر توجه من خلال هذه التعليمات والزامات حتى بالنسب التي يجب ان تتقيد بها ومثال ذلك:

التعليمة رقم 01047 المؤرخة في 05 أكتوبر 2015[1] التي نصت (يرخص للجماعات المحلية فيما يخص تقديرات الإيرادات لاعداد الميزانيات الأولية لسنة 2016 إعادة تسجيل بصفة بيانية لتقديرات السنة المالية السابقة كمايلي: منحة معادلة التوزيع بالتساوي...بنسبة 5 بالمئة.... يجب ان تكون نفقات قسم التجهيز اعلى بكثير من تلك المتعلقة بقسم التسيير ... بنسبة 5 بالمئة) ، حيث يظهر ذلك ان الوالي ليس حرا في اعداده لمشروع الميزانية فهو خاضع لترخيصات الإدارة المركزية ولنسبها المئوية التي تضعها له.

بل الأكثر من ذلك تثير الإدارة المركزية العديد من الملاحظات في تعليماتها ويجب ان يلتزام الوالي بها، حيث تضيف التعليمة السابقة (بخصوص تقديرات النفقات ، ومن اجل ضمتن التوازن المالي... يجب التقيد بالملاحظات التالية اثناء اعداد الميزانية الأولية لسنة 2016 والتي هي على النحو التالي:...التحكم في نفقات حضيرة السيارات ...لا سيما فيما يتعلق بنفقات الوقود التي يجب تقليصها بنسبة 20 بالمئة...توجيه العمليات التي لم تبلغ مرحلة النضج لتمويل مشاريع ذات المردودية الاقتصادية...) . وهو نفس التوجه الذي واكبته الوزارة من خلال توجيه العديد من التعليمات في ذات السياق[2].

اذ من الطبيعي ان يتلقى الوالي التعليمات من الوزراء عندما يكون ممثلا للدولة ، لكن عندما يكون ممثلا للولاية الامر لا يستقيم خاصة عندما توجه هذه التعليمات للتأثير على المداولات من خلال توجيه الولاة للتدخل فيها بشكل يشل من حركتها ويسلب حريتها.

---

[1]– تعليمة رقم 01047 المؤرخة في 05 أكتوبر تتعلق بشروط وكيفيات تمويل واعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016 ، غير منشورة.

[2]–التعليمة الوزارية رقم 978 المؤرخة في 28 سبتمبر 2017 الصادرة عن وزارة الداخلية للولاة المتعلقة بتحديد كيفيات اعداد وتمويل الميزانية الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية 2018.

بل الأكثر من ذلك يمكن ان يشدد الامر في التدخل، خاصة بالنسبة للولايات العاجزة ماليا في تسجيل بعض الصلاحيات التي لها أوجه مالية والتي اما ان تكون مقيدة بإعانات موجهة من الدولة وفق شروط معينة، او ان يتم الغاء التخصيصات التي تراها الوصاية في غير محلها.

حيث ان كانت النصوص القانونية لها ضوابط تراعيها تحقيقا للأمن القانوني، فيما تعلق باستقلال المجالس المحلية، وطالما انه لا وصاية الا بنص[1]، فان تعليمات الوصاية لا تعتمد على ذلك، فأكثر ما يهمها التحكم في العمل الإداري وتحقيق تناسقه، الامر الذي يؤدي الى ممارسة الوالي لسلطته في اعداد مشروع الميزانية وفق الروح التحكمية للإدارة المركزية التي يمكن لها ان تخدش القواعد الأساسية التي تبني عليها اللامركزية.

ومن السوابق الإدارية التي شهدتها الممارسة العملية أيضا، صدور تعليمة وزارية مشتركة من وزارة الداخلية ووزارة المالية للولاة[2] بتاريخ 23 ماي 2021 تضع تدابير مخففة لصالح مستأجري ومستغلي أملاك الجماعات المحلية ، من خلال إعادة جدولة حقوق الايجار المستحقة وتمديد العقود بموجب مداولات المجلس الشعبي الولائي ومداولات المجالس الشعبية البلدية ، وكذا الاعفاء من غرامات التأخير بموجب مقررات صادرة من قبل الامرين بالصرف، حيث دعت التعليمة الولاة لتطبيق هذه التدابير بالتدخل لدى الهيئات المعنية، لأخذها في الحسبان عند وضع مشاريع ميزانياتها لهذه السنة.

وهو تدخل صارخ فيما يؤول أصلا لاختصاص المجالس المحلية[3] الذي تباشره بمطلق حريتها ووفق وضعيتها المالية عند التداول، حيث ان رفضت الانصياع لهذه الإرادة بمقتضى انها لا

---

[1]- انظر في ذلك: ملياني صليحة ، المرجع السابق، ص 261 -262.

[2]– انظر التعليمة الوزارية المشتركة رقم 03 المؤرخة في 23 ماي 2021 ، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية، المتعلقة بالتدابير الاستثنائية المخففة لفائدة مستأجري ومستغلي أملاك الجماعات المحلية ، غير منشورة.

[3]–لعمري محمد، المرجع السابق، ص 139.

تتلقى تعليمات من الوصاية وانها حرة في أوجه الانفاق لميزانيتها وفق ماقرره القانون، فانها تكون تحت مقصلة الرقابة.

حيث ربطت التعليمة القصد من هذه التدابير المحافظة على توازن ميزانيات الجماعات المحلية والاطار التعاقدي الذي يربط البلديات والولايات ومستأجري الأملاك التابعة للجماعات المحلية.

لاسيما وان المداولات التي يكون موضوعها ميزانية الولاية يصادق عليها بموجب قرار صريح من الوزارة ذاتها، ويرسل فيها الوالي اراءه بمدى مطابقتها للنصوص القانونية ولتعليمات الوزارة، وبالتالي فرض إرادة الوصاية، الامر الذي تتحول بموجبه التعليمة الى اداة فعلية يؤثر بها على المداولة من خلال الوالي. ومن هنا تبرز أوجه التأثير في لامركزية القرار المحلي بان لا تكون للمجالس القدرة في وضع مشاريع ميزانياتها، وأيضا ليس لها قدرة التداول فيها بشكل حر بل هي مقيدة بان لا تمس بجوهر التعليمات الوزارية على الأقل حتى تضمن الإعانات الموجهة لها من قبل الدولة.

الفرع الثاني: التحضير للمداولات

اولا- المشاركة في تحديد تاريخ انعقاد دورة المجلس الشعبي الولائي

تقضي المادة 16 من قانون الولاية 12-07 بان يحدد تاريخ انعقاد الدورة بمشاركة الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب، وتطبيقا لذلك قضت المادة 09 من المرسوم التنفيذي 13- 217[1] التي فصَّلت في الامر، حيث يحدد رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي تاريخ الدورة بعد استشارة أعضاء المكتب.

نص المادة 16 جاء بمصطلح المشاركة لكن المادة 09 انصرفت الى ان التحديد يكون بين الوالي والرئيس، حيث لم يفاضل النص بينهما اذ اتي السياق على أساس الندية. بل النص قيد

[1]-مرسوم تنفيذي 13-217 الموافق 18 يونيو2013 ، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج. ر عدد 32 ، المؤرخة في 23 يونيو سنة 2013.

رئيس المجلس بان يستشير أعضاء المكتب الدائم قبل ان يحدد التاريخ مع الوالي. وهذا في ظل ان نص المادة 16 لم يحدد من يستشير المكتب. بالإضافة الى ان المادة 13 قيدت بوجوب انعقاد الدورات في اشهر مارس، يونيو، سبتمبر، ديسمبر، اذ يجب ان يتحدد التاريخ ضمن هذه الأشهر ولا يجب ان يخرج عنها.

لم يحدد نص المادة 16 ولا نص المادة 09 طبيعة الدورة التي جاء بها النص هل هي دورة عادية ام غير عادية، اذ تأتي الدورة الغير عادية على وجه الاستعجال، فالغالب ان تاريخها يتحدد وفقا لطابع الاستعجال، ولذلك هل تنصرف الإجراءات السابقة في تحديد تاريخ انعقاد الدورة على الدورات الغير عادية؟ المادة 15 لم تحدد كيفية تحديد تاريخ الدورة فقط ربطت انعقادها بطلب من الوالي او ثلث أعضائها او رئيسها، لكن في فقرتها الثالثة في حالة الكارثة الطبيعية والتكنولوجية جاءت بحكم ان المجلس يجتمع بقوة القانون بعد اخطار الوالي[1]، وهو ما يدل على الفورية.

من ذلك يبرز ان كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي شركاء في تحديد تاريخ انعقاد الدورة ، وذلك من دون تمييز او تغليب لطرف على الاخر، حيث لا يمكن ضبط تاريخ الدورة دون موافقة احدهما عن الآخر، مما يثبت ان المشرع اعطى مكانة للوالي مماثلة لرئيس المجلس، الذي يعد صاحب الشأن الأصلي في تحديد تاريخ الدورة.

اذ بالرغم من ان الوالي ليس عضوا بالمجلس، الا انه لا يتصور ان يتم تحديد تاريخ انعقاد الدورة من دون مشاركته على أساس ان نص المادة 24[2] قضت بحضور الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله، ونظرا لكثافة عمل الوالي واتساع اختصاصاته فان مشاركة الوالي في تحديد تاريخ الدورة، انما جاءت بهدف التنسيق مع رئيس المجلس من اجل تحقيق حضوره وفق تاريخ يتلاءم مع برنامجه. لذلك مايعاب على المشرع

[1]- حيث نصت المادة 08 من المرسوم التنفيذي 13-217 في فقرتها الثانية على (في حالة الاجتماع بقوة القانون يلتحق أعضاء المجلس الشعبي الولائي الذين ليس لهم مانع بمقر الولاية ....بعد اخطار الوالي)

[2]-المادة 24 من قانون الولاية 12-07.

انه لم يقحم مصطلح التنسيق بدلا من مصطلح "يشارك، يحد" لانها تفيد الندية عكس التنسيق الذي يفيد الترابط. وبذلك يظهر الدور التدخلي للوالي الى درجة انه يحدد مع رئيس المجلس تاريخ اجراء الدورة[1].

ثانيا-المشاركة في تحديد جدول اعمال الدورة

تنص المادة 16 من قانون الولاية 12-07 بان يحدد جدول اعمال الدورة بمشاركة الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب، وتطبيقا لذلك نصت المادة 09 من المرسوم التنفيذي 13- 217 بان يحدد رئيس المجلس الشعبي الولائي، والوالي جدول اعمال دورة المجلس بعد استشارة الرئيس أعضاء المكتب الدائم.

من خلال ذلك يتضح ان الوالي يتدخل في جدول اعمال دورة المجلس الشعبي الولائي، وقبل الغوص في هذا الدور عرف جدول الاعمال بانه (برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات في جلسة المجلس ، او انه برنامج العمل المحدد مسبقا لسير جلسات المجلس ابتداء بمناقشة مشاريع الاعمال الى غاية التصويت عليها)[2]، وبذلك فانه يرتبط بالمجلس وأولوياته في مباشرة اختصاصاته، حيث يترجم اعداده مدى تمكين المنتخب المحلي من التسيير اللامركزي وتحديد أولويات التنمية المحلية[3].

---

[1]- بالربط بمشروع القانون التمهيد للولاية ابقى نص المادة 21 منه على مشاركة الوالي في تحديد تاريخ الدورة وجدول اعمالها بعد مشاورة أعضاء المكتب ، حيث تم الإبقاء علة نفس مضمون نص المادة 16 من قانون الولاية 12-07.

[2]- ميلود حمامي ، دور الحكومة في اطار الاجراء التشريعي، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007، ص65.

[3]- يدرج هذا الدور ضمنقواعد الحوكمة المتصلة بسير المجلس المحلي المنتخب

انظر في ذلك: يوسفي فايزة، المرجع السابق، ص 209.

حورية سعايدية، حوكمة المجالس المحلية المنتخبة: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام تخصص تنظيم اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة العربي التبسي تبسة،2021، ص 315.

اذ ورغم ان جدول الاعمال يخص المجلس وتتحدد فيه المسائل التي سيتداول لأجلها، الا ان المشرع جعل للوالي دورا فيه.

دور الوالي جاء في نص المادة 16 مؤطرا بمصطلح مشاركة الوالي، ولم يحدد مع من ستكون المشاركة، كما لم يحدد من يقوم باستشارة أعضاء المكتب، المادة 09 من المرسوم فصلت في ذلك، بان يحدد رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي جدول الاعمال والتي تعني ان يتشاركا على قدم المساواة، غير ان النص ربط رئيس المجلس الشعبي الولائي بقيد استشارة المكتب الدائم للمجلس الشعبي الولائي.

وبالربط مع نص المادة 28[1] نجدها تنص بان المكتب يتكون من عضوية رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا، ونواب رئيس المجلس ورؤساء اللجان أعضاء، الامر الذي يدلي بان هناك تعدد محقق على مستوى عضوية المجلس، لذلك فان استشارة الرئيس لمكتب المجلس، معناه ان المشرع مكَّن للمنتخب المحلي ان يكون له دور، لكن صيغة المادة 16 جاءت على سبيل الاستشارة فقط وبالتالي هو رأي غير ملزم للتحديد الذي سيكون بين الوالي ورئيس المجلس، هذه القيمة التي جاءت بها هذه المادة بالربط بنص المادة 06 من المرسوم 13-217 في سياق نصها على مهام المكتب، نصت على ان يكلف المكتب بالمشاركة في اعداد المشروع التمهيدي لجدول اعمال دورات المجلس الشعبي الولائي، حيث غابت الدور الاستشاري بدور يضاهي دور رئيس المجلس مع الوالي.

هذا الدور المهم لمكتب المجلس قزم بموجب نص المادة 12[2]من ذات النص التي واكبت طرح المادة 09[3]، حيث اطلق اختصاص المكتب في المشاركة في اعداد جدول الاعمال، ثم قزم على مجرد المشورة فقط، ليقتصر تحديد جدول الاعمال على الوالي ورئيس المجلس بشكل

[1]- المادة 27 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

[2]- المادة 12 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

[3]- المادة 09 من المرسوم التنفيذي 13-217، المصدر السابق.

تشاركي مع قيد الاستشارة الغير ملزمة لمكتب المجلس الدائم من قبل الرئيس. بما يثبت ذلك ان المشرع اعطى مكانة متفوقة للوالي على حساب أعضاء المكتب (الذين يعبرون عن تعدد المجلس) الذي هم في الأصل أصحاب الشأن في تحديد جدول اعمال دورة مجلسهم.

هذه المكانة التي أعطاها المشرع للوالي، ليست مطلقة اذ بمواصلة قراءة نص المادة في فقرتها الثانية التي تنص على:(**يعرض رئيس الجلسة جدولة الاعمال على المجلس لاعتماده عند افتتاح الدورة ويمكن ادراج نقاط إضافية فيه بناء على طلب من رئيس الجلسة او من اغلبية أعضاء المجلس).**

يتضح ان مشاركة الوالي ورئيس المجلس في تحديد جدول اعمال الدورة هي مشاركة أولية، اذ يجب ان يعرض جدول الاعمال على المجلس من اجل اعتماده عند افتتاح الدورة ، الامر الذي يظهر السيادة المطلقة للمجلس على جدول اعماله، لكن المشرع لم يبين ضوابط ذلك.

اذ هل يمكن للمجلس اسقاط نقاط لا يريد اعتمادها، ام ان الامر يرتبط بكل الجدول، اما ان يعتمده كليتا او يرفضه، كما لم يبين النص حالة رفض المجلس وعدم اعتماد الجدول، حيث ان هذه المسائل تطرح بقوة في المجالس المحلية المتعددة المشارب السياسية والتوجهات، بل ان الامر مثير حتى للتنازع وانسداد المجلس، الامر الذي ينعكس على مشروعية جلسات المجلس، اذ على النص تدارك هذه الثغرات .

ومن جهة أخرى مكَّن النص من ادراج نقاط إضافية في الجدول، بناء على طلب من رئيسه او من اغلبية أعضاء المجلس. حيث يظهر من ذلك ان الوالي قد غيب، اذ لم ينص على ان يستطيع ادراج نقطة إضافية بعد مشاركته مع الرئيس، رغم ان الوالي او من يمثله يحضر اجتماعات المجلس، لكن ادبيا يمكن ان يضيف الوالي أي مسألة عن طريق رئيس المجلس. لذلك مايعاب على المشرع انه لم يقحم مصطلح التنسيق بدلا من مصطلح "يشارك" لانها تفيد الندية عكس التنسيق الذي يفيد الترابط، ولذلك اغفل آلياته.

ان مشاركة الوالي في جدول الاعمال له بالاهمية والثقل بمكان، فهو المطلع على ظروف الولاية والمسائل التي تتطلب تسويتها وتنميتها، لذلك فمشاركته لوضع جدول الاعمال مع الرئيس انما هو من زاوية تحقيق مصلحة الولاية، وأيضا التنبيه بالمسائل الجادة ذات الأولوية، لكن ذلك يتنافى مع روح اللامركزية التي تتطلب ان يقوم بهذا الدور الممثلين الحقيقين الذين انتخبهم السكان من اجل تسيير شؤونهم، لذلك هذه المعادلة الصعبة كان على المشرع او المنظم ان يعادلها عن طريق التنسيق الذي افتقد في النص.

بل ان من يقرأ نص المادة 16[1] لوحدها دون النصوص التطبيقية، يظن للوهلة الأولى ان المنتخب المحلي قد غُيب، ولذلك على النص التشريعي لكي لا يساء الضن او ان يحتكم للنص التشريعي بشكل عابر ان يرتقي بالنص ويوضح دور المنتخب[2]. ولذلك يؤاخذ المشرع الذي لم تكن له الشجاعة الكافية على عكس التنظيم، الامر الذي يبرز درجة الزج بمسائل جوهرية للتنظيم فان شاء مكن وان شاء اغفل وقزم.

ان دور الوالي في مشاركة رئيس المجلس في اعداد جدول اعمال الدورة له دلالة واضحة على الترابط العضوي و الوظيفي بين هاتين الهيئتين، اذ رغم ان الوالي ليس عضوا بالمجلس، الا انه لا يتصور ان يتم تحديد جدول اعمال الدورة من دون مشاركته، على أساس ان ذلك يمكنه أيضا من تحضير المستندات اللازمة والقضايا الراهنة، وهذا لتبصرة المجلس، بل يمكنه من خلال ذلك ان يكون على علم بقضايا سيعالجها، حيث له الإمكانات والوسائل عن طريق أجهزة المجلس المختصة.

---

[1]– 16 من قانون الولاية12–07، المصدر السابق.

[2]- لا يتحقق الامن القانوني الا بوضوح النصوص، حيث ان غموضها او اقتضابها يفتح المجال للتنظيم من اجل تفسيرها وفق لما يخدم الإدارة المركزية، وهو مايجعل من دور الإدارة المركزية في وضع التنظيم التنفيذي يتجاوز وضع النصوص القانونية موضع التنفيذ الى حد خلق قاعدة جديدة. ولهذا وجب صدر النص التنظيمي رفقة النص التشريعي لتجاوز هذه الإشكاليات وهو ما ذهب اليه المشرع الدستوري في التعديل الأخير. ولذلك نتمنى صدور قانون الولاية والبلدية الجديد بنصوصهما التطبيقية الجديدة.

و باعتبار ان الوالي ممثل للدولة، فهو على اطلاع دائم بنشاط الدولة على المستولى المحلي، بل هناك من النشاطات التي تتقاطع مع اختصاصات المجلس والدولة، فمشاركته مع رئيس المجلس تؤدي الى التنسيق الذي يجعل من النشاط المحلي غير متضارب.

ومن ثم فان دور الوالي في حقيقة الامر هو دور مكمل ومعزز لدول الوالي، ومن هذه الزاوية يبرز تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي الذي تتجلى صورته الثانية في تدخل الوالي قبل ميلاده عند وضعه على سكة التقرير.

المطلب الثاني: دور الوالي في مرحلة انعقاد جلسات واشغال المجلس الشعبي الولائي

دور الوالي يمتد الى مرحلة انعقاد جلسات المجلس واشغاله وهي مرحلة مهمة لميلاد القرار اللامركزي ، اذ يؤثر دوره في القرار اللامركزي بدرجة كبيرة حيث يتدخل في:

الفرع الأول: تحديد مكان انعقاد جلسات واشغال المجلس الشعبي الولائي:

تنص المادة 22 من قانون الولاية[1](تجرى مداولات واشغال المجلس الشعبي الولائي...في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي)، وبالتالي دورات المجلس تكون في المقرات المخصصة، لكن نص المادة 23 من ذات القانون احتملت حالة القوة القاهرة والتي جاء فيها (في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول الى المجلس الولائي يمكن عقد مداولات واشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان اخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي).

الأصل ان الوالي لا يتدخل في تحديد مكان الانعقاد طالما ان الانعقاد يجري في المقرات المخصصة للمجلس لكن يستشار بشكل استثنائي في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول للمقرات الاصلية، اذ المسوغ لاستشارة الوالي هو القوة القاهرة، المشرع لم يوضح طبيعة القوة القاهرة لكن ربطها بالمانع الذي يتأتى منها وهو ان تمنع من الدخول للمقرات الاصلية.

[1]– المادة 22 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

لذلك في حالة ما اذا كانت القوة القاهرة والمجلس يستطيع ان يدخل لمقراته فان ذلك ليس مسوغا لتغيير المكان. كذلك لم يحدد النص من الذي يبادر باستشارة الوالي ولكن من الواضح ان رئيس المجلس هو الذي يبادر بذلك.

السؤال المطروح من يقدر حالة القوة القاهرة والحيلولة من الدخول، النص لم يحدد، لكن يبدو ان ذلك يقدر من خلال استشارة الوالي، حيث ان استشارة الوالي هي استشارة الخبير، الذي وفق الوسائل والأجهزة المتاحة له، يستطيع تقدير القوة القاهرة ودرجة الحيلولة من الدخول لمقرات المجلس، فهو الأعرف حتى بالأماكن الملائمة للانعقاد في ظل القوة القاهرة، وبذلك قد احسن المشرع عندما اشترط استشارة الوالي، الأمر الذي يتحقق معه تبادل الآراء والاطلاع على الأوضاع من قبل المجلس لتحقيق اختيار مكان مناسب، كما ان الوالي او من ينوب عنه يحضر دورات المجلس ولذلك يجب ان ينسق، حتى يتسنى له تأمين حضوره. وما يلاحظ ان النص كان موفقا في استخدام مصطلح الاستشارة الذي يدل على التنسيق.

لكن السؤال المطروح هل الراي الذي يصدر من الوالي ملزم ام يمكن تجاوزه؟، لم يعطي المشرع او حتى المرسوم التنفيذي 13-217 أي إشارة عن الزامية راي الوالي، لكن نتيجة للمركز الذي يحتله الوالي في الولاية فانه يكون اكثر اطلاعا على القوة القاهرة، وامتداداتها على إقليم الولاية ولذلك لاستشارته دور كبير في توجيه المجلس.

الفرع الثاني: حضور الوالي دورات المجلس[1]

تنص المادة 24 من قانون الولاية 12-07 (يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي. وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله)

وبذلك فان الوالي يشارك في مرحلة صنع القرار اللامركزي، حيث يتيح له الحضور المشاركة في مداولات المجلس، اذ تعطى له الكلمة كلما طلبها او بناء على طلب أعضاء المجلس.

[1]- للتوسع انظر شتوح زهير، المرجع السابق، ص 155 ومابعدها.

يجسد هذا الحضور ارتباطا وظيفيا بين هيئة الوالي وهيئة المجلس، الامر الذي يعد وسيلة فعالة لتحقيقي التنسيق المؤسسي، اذ يعد حلقة من حلقات الاتصال الإداري الذي يضمن تدفق المعلومات[1] من الوالي بشكل عمودي وافقي بما يسهم ويمكن المجلس من اتخاذ قرارات مدروسة ضمن نطاق اختصاصه، ويعزز من حوكمة تلك القرارات.

يرتبط حضور الوالي في جلسات المجلس بتفعيل مبدأ التنسيق المبكر بينه وبين المجلس، والذي يمتد ليشمل مختلف العمليات المتعلقة بصناعة القرار وتنفيذه ومتابعته. اذ يتيح هذا الحضور للوالي فرصة المشاركة في مرحلة مهمة وهي مرحلة صناعة القرار اللامركزي وهي مرحلة مبكرة، الامر الذي يدعم التعاون والمشاركة فيه، رغم عدم تمتعه بصوت تداولي في المجلس كونه ليس عضوا به[2]، ومع ذلك يعد الرأي الذي يبديه ذا أهمية مزدوجة، اذ يعبر عن راي المسؤول الأول عن الولاية الذي يعلم خفايا مشاكلها والحلول المناسبة لها، مما يسهم في اصدار قرارات إدارية تلبي احتياجات المواطنين وتتماشى مع السياسات العمومية للدولة.

بل يساهم حضور الوالي في جلسات المداولات في ضمان استمرارية التنسيق الى مرحلة متقدمة مرتبطة بمسألة التنفيذ، حيث يمكنه هذا الحضور من الالمام بالظروف المحيطة بالمداولات وأهدافها. ويظهر ذلك نية المشرع في ان يكون المسؤول عن التنفيذ على دراية كاملة بما اوكل اليه، بما يمنع أي سوء تفسير للقرارات المتخذة ويحقق تكامل الجهود بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي، بما يعزز من كفاءة الجهاز الإداري المحلي ويقلل من العزلة بين وحداته المختلفة (الولاية).

ومن جانب اخر على اعتبار ان الوالي ممثل الدولة والمكلف بتنسيق المصالح الخارجية، فحضوره يمكنه من ابداء الملاحظات وإعطاء وتقديم المعلومات التي تدعم التنسيق بين المجلس الشعبي الولائي والمصاللح الخارجية للوزارات، خاصة وان المدراء التنفيذيين لهذه المصالح

[1] -BEDDI Nasreddine, op . cit, p84.

[2]–شتوح زهير، علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في الجزائر، المرجع السابق، ص 156.

يحضرون الجلسات بصفتهم جزء من المصالح الإدارية التي تساعد الوالي في تنفيذ المداولات، حيث وكما راينا سابق ان المدراء التنفيذين أعضاء في المجلس التنفيذي للولاية الذي أوكلت له مهمة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي. حيث يسهم هذا الحضور أيضا في منع التداخل والازدواجية في الصلاحيات، والأنشطة الإدارية بين المجلس وهذه المصالح، بما ينظم ويعزز تحقيق الأهداف المشتركة.

من المفيد ان نفرق بين حضور الوالي الذي يمنحه حق تناول الكلمة الذي يتيح التنسيق مع المجلس، وبين الحضور الذي يتيح له فرض اقتراحاته على المجلس، وبالتالي التدخل في شؤونه[1]، في حقيقة الامر العبارة التي جاءت بها المادة 24 من قانون الولاية 12-07 " يتدخل...اثناء الاشغال بناء على طلبه او بطلب من أعضاء المجلس " عبارة مرنة. لكن قانون الولاية تكلم عن حق تناول الكلمة، ولكن لم ينص على الزامية الاقتراحات التي تنجر عن ذلك، لذلك فاقتراحاته تمثل اراء استشارية غير ملزمة، في حين يظل المجلس الشعبي الولائي سيد قراره، حيث يتداول بكل سيادة، ويتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين الممثلين عند التصويت[2].

بالرجوع الى نص المادة نجدها تنص على " يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي"، حيث لم يبرز المشرع أي دورات هل الدورات العادية ام غير العادية، مصطلح الدورات جاء شاملا لم يخصص وبذلك يحضر الوالي جميع الدورات العادية والغير عادية، لكن الصيغة التي أتت بها المادة على سبيل الوجوب، لكن النص اوجد استثناء عن ذلك في حالة وجود

---

[1]-وهو الوضع الذي كان مكرسا في فرنسا قبل سحب صلاحيات التنفيذ من المحافظ ومنحها لرئيس المجلس العام (فالمحافظ كان يتمتع بحق التدخل والاقتراح الملزم). انظر في ذلك :

- Jaques Moreau, administration Régional, local Municipal : 5eme Edition, Précis Dalloz, 1980, P110.

انظر في ذلك أيضا: -فريحة زنبط و فريحة بوفاتح ، تأثير مركز الوالي على الجماعات المحلية في الجزائر ، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عمار ثليجي الاغواط، 2023، ص 2152.

[2]- المادة 51 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

مانع يمنع الوالي من الحضور، لذلك في هذه الحالة ينوب عنه ممثله . النص لم يحد المانع لكن يبدو انه يخضع للسلطة التقديرية للوالي.

بالمقارنة مع نص المادة 18 من قانون الولاية 90-08 التي نصت (يحضر الوالي اجتماعات المجلس الشعبي الولائي ويتناول الكلمة بناء على طلبه، او بطلب من أعضاء المجلس)، حيث يتبين من ذلك ان نص المادة 24 من قانون الولاية 12-07 كان اكثر تفصيلا ، بل صياغة المادة 18 في تلك الفترة كانت تطرح العديد من الإشكالات نتيجة اقتضاب وعمومية النص، حيث كان يفسر النص من قبل المنتخبين بوجوب حضور الوالي لجميع الجلسات وهو التفسير الذي كان على حساب تجانس العلاقة بين الوالي والمجلس[1] ، وامام عدم قدرة الوالي الحضور خاصة في ظل توسع مهامه ، تدخل المشرع لتنظيم مسألة حضوره التي ادخل عليها حضور ممثل ينوبه حال حصول المانع.

لكن اذا افترضنا عدم حضور الوالي هل هناك اثر لهذه المخالفة، النص لم يرتب جزاء على المخالفة، وكان من المفترض تقييد الحضور اكثر، اذ دون تقييده يتحول حضور الوالي الى حضور استثاني يجعل من حضور نائبه الى اصل عام. وهذا لما له من اضرار على تجانس الجماعة المحلية.

<u>الفرع الثالث: الدور الإعلامي</u>

للوالي صفة تمثيل الولاية ويشكل هيئة تنفيذية لها، كما يعد الرابط بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية، بل أيضا بين هيئات عدم التركيز الإداري والمجلس.

حيث نصت المادة 103 من قانون الولاية[2] (يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة)، ولهذا حضور الوالي لدورات المجلس لا

[1]- انظر بيان أسباب مشروع القانون التمهيدي لقانون الولاية 12-07.

[2]- المادة 103 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

ينصرف فقط الى تناول الكلمة بطلبه او طلب المنتخبين من اجل مناقشة الأوضاع الراهنة والحلول المناسبة لها، بل حضوره أيضا يأتي لاعلام المجلس من خلال تقريره عن تنفيذ المداولات السابقة الذي يقدمه عند افتتاح كل دورة، في حقيقة الامر هذا الواجب الذي فرضه المشرع يجعل من المجلس سيدا في تولي الشؤون المحلية ويضع الوالي كاداة تنفيذية.

وقد احسن المشرع عندما نص على اطلاع المجلس على الوضع الذي آل اليه تنفيذ مداولاته، اذ يعد ذلك ضمانة من ضمانات تنفيذ هذه المداولات، وآلية لاطلاع أعضاء المجلس على مصير مداولاتهم ، مما قد يؤدي الى مشاركة المجلس في اقتراح الحلول والسبل التي من شأنها تيسير التنفيذ ، الامر الذي يبعث روح الثقة والتعاون بين الوالي والمجلس، والذي يفتح المجال واسعا امام سبل تحقيق التنسيق والتكامل بينهما.

حيث يمكن ان يترتب على هذا العرض توصيات من أعضاء المجلس والتي اوجبت نص المادة 104 في فقرتها الثانية (يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي ...).

وتجسيدا لشفافية اكبر، اوجد نص المادة 103 ضمانة أخرى وهي ان يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا عن نشاط القطاعات الغير ممركزة بالولاية، خاصة وان هذه الهيئات تتقاطع مع المجلس في جملة من نشاطاته، حيث يمكن من تعميق التنسيق بين هذه المصالح والمجلس. بل ودعما لذلك الزمه النص ان يقدم امام المجلس بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، يمكن ان ينتج عنها توصيات ترسل الى وزير الداخلية والى القطاعات المعنية.

لكن الملفت للانتباه ان عرض هذه التقارير والبيانات والمناقشات، لم يربطها المشرع بتحقيق مسؤولية الوالي حال كان التنفيذ في أسوأ حالاته، او ان مداولات المجلس لاتزال حبر على ورق، او انها نفذت بشكل مغاير خارج الاطار الذي ارتضاه.

وهو الامر الذي اثاره أعضاء المجلس الشعبي الوطني من خلال تحقيق مسؤولية الوالي، لكن هذا المقترح رفضته لجنة الشؤون القانونية على أساس ان المسؤولية السياسية للوالي تتحدد امام رئيس الجمهورية الذي عينه لا امام المجلس. لذلك على المشرع إيجاد حلول تشدد على الوالي في الالتزام بالتنفيذ وتقرر مسؤوليته امام رئيس الجمهورية.

المطلب الثالث: تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي

تعد هذه السلطة مهمة جدا، اذ ترتبط بالقرار اللامركزي ارتباط مباشر، فاذا كان الأصل ان مداولات المجالس المحلية المنتخبة نافذة بقوة القانون[1] الا انها ليست نافذة بذاتها ، بل تحتاج الى تدخل الوالي لتنفيذها.

حيث نصت المادة 102 من قانون الولاية (**يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها)** ، وأضافت المادة 124 من ذات القانون (**يصدر الوالي قرارات من اجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي** ...)، لذلك ان حرية المجالس المحلية واستقلالها في اصدار قراراتها يبقى مرهون بتحريك إجراءات التنفيذ التي ترتبط ارتباطا اصيلا بإصدار قرارات تنفيذية من قبل الولاة. حيث يثير ذلك العديد من الاشكالات التي ندرجها تباعا:

إشكاليات التنفيذ المرتبطة بدور الوالي:

اولا–هل المداولة قرار اداري؟

لم يبين قانون الولاية (ولا حتى قانون البلدية) المقصود بالمداولة بل اكتفى بالإشارة الى عملية التنفيذ من خلال المادة 54 التي تنص (... تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد (21) يوما من ايداعها بالولاية ، اذا تبين للوالي ان مداولة ما غير مطابقة للقوانين و التنظيمات ... فانه يرفع دعوى امام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في

[1]–عمار بوضياف،شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

اجل (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لاقرار بطلانها)، اذ يفهم من ذلك ان المداولات التي تصدر عن المجلس الشعبي الولائي عبارة عن قرارات إدارية تداولية.

غير انه بالنظر للأثر التنفيذي الذي يجب ان يرتبه القرار الإداري مباشرة[1]، نجد ان المداولة تفتقد لهذا الأثر، الا اذا تدخلت جهة الوصايا بالمصادقة الضمنية او الصريحة، وبالرغم من ان ذلك قد يحسب لفائدة تكريس وحدة العمل الإداري بين جهة الوصايا والجماعة المحلية من خلال الرقابة على العمل الإداري، الا ان ذلك يحسب اكثر في كفة جعل المجلس الشعبي الولائي فاقدا لسلطة التقرير الفعلية.

فمداولات المجلس الشعبي الولائي مجرد تقديرات او مشروعات تتطلب التصديق او تحريك الإجراءات القضائية لابطالها. الأمر الذي يجعل من المداولة في مرماه خاصة على مستوى تفعيل إجراءات التنفيذ. فالمداولة ليست لها القوة التنفيذية بذاتها مما يحتاج الامر لتدخل الوالي الذي يفرغ مضمونها في قرارات تنفيذية وفق التقدير الذي يصل اليه.

الامر الذي يجعل من القرارات اللامركزية قبل تنفيذها تكون حبرا على ورق، ومثال ذلك ان مداولة ما تضمنت بناء مدرسة فانه ولو بقبول الوالي لهذه المداولة بالمصادقة، لن يكون لها أي أثر ان لم تُفعل بنزع ملكية الأرض للمنفعة العامة وبالتالي لصالح بناء هذه المدرسة، و لا يمكن ان يتم ذلك الا بتدخل الوالي بموجب اصدار قرار النزع. لذلك ان حرية المجالس المحلية واستقلالها في اصدار قراراتها، يبقى مرهون بتحريك إجراءات التنفيذ التي ترتبط ارتباطا اصيلا بإصدار قرارات تنفيذية من قبل الولاة، سواء القرارات التنفيذية الإدارية او القرارات ذات الطابع المالي، اذ دون تحرك الوالي باعتباره آمرا بصرف الميزانية لن ترى المداولة أي وجه لتنفيذها.

ثانيا–هل للوالي السلطة التقديرية في تنفيذ المداولات؟

[1]–احمد محيو، المرجع السابق، ص 305 ومابعدها.

يتمتع الوالي بسلطة تقديرية واسعة إزاء تحريك إجراءات التنفيذ، اذ يصدر القرارات لتنفيذ المداولة وفق ما يرى انه من صميم تنفيذها، ووفق فهمه وتفسيره للمداولة. المشرع اعطى نوعا من الضمانات لعدم الحياد عن مرامي المداولة وجعل التنفيذ في سياقه المؤطر، من خلال الربط بالتنسيق المبكر بين الوالي والمجلس، بدءا من تحضير جدول الاعمال الى حضور دورات المجلس، اين يحضر الوالي ويتناول الكلمة بطلبه او بطلب أعضاء المجلس بل يتبادل وجهات النظر معهم.

الامر الذي يمكنه على الأقل من اطلاع الوالي على المرامي والاهداف التي يبتغيها المجلس، وان كان ذلك يدعم التنسيق وإزالة الغموض، لكن تبقى قاصرة على توحيد التصور بين المتداول والمنفذ، الامر الذي يحتاج الى آليات أخرى للرقابة والتنسيق والمرافقة، اذ ان أي تفسير يخالف مرامي المداولة وغاياتها يعد تجاوز للسلطة.

ان تدخل الوالي بتنفيذ المداولة من خلال اصداره قرارات تنفيذية، معناه نقل غاية وسبب المداولة ليصبح مضمنا في القرار التنفيذي الصادر عن الوالي، بمعنى ان يكون القرار التنفيذي صادر بغاية وسبب المداولة، وهو المجال الذي يمكن ان يحيد فيه الوالي، اذ له في ذلك سلطة تقديرية واسعة.

<u>تنفيذ الميزانية احد أوجه السلطة التقديرية للوالي</u>

بمقتضى المادة 170 من قانون الولاية يمكن ان يقوم الوالي في اطار تنفيذه للميزانية :

-نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد.

-في حالة الاستعجال ينقل الاعتمادات من باب الى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى اخطار المجلس الشعبي الولائي بذلك خلال دورته القادمة .

ولا يجوز ان ينقل الاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص (المرتبطة بدعم الدولة)

حيث يتضح من ذلك ان يمكن للوالي اجراء تغييرات على الميزانية التي صادق عليها المجلس الشعبي الولائي، حيث ينقل الاعتماد داخل الباب الواحد وله ان ينقله من باب الى اخر. نص المادة ربط هذه الأخيرة بحالة الاستعجال لكن المشرع لم يبين متى نكون امام الاستعجال، وبالتالي فان ذلك يخضع لتقدير الوالي، كما ربطه بالاتفاق مع مكتب المجلس الذي أصلا يتكون من منتخبين لا يفقهون في التسيير الإداري للميزانية، ولذلك سلطته ستكون الأقوى.

وقد استعمل اجراء الاخطار من مكتب المجلس للمجلس خلال الدورة القادمة، مما يشكل تجاوزا للمجلس الذي صادق على الميزانية، اما بالنسبة للقيد المرتبط بالاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص، فهي أصلا مرتبطة بدعم الدولة المخصص باهداف محددة تخرج عن نطاق المجلس بذاته.

اذ خلص مجلس المحاسبة في تقريره لسنة 2022، منتقدا هذه السلطة التحكمية للوالي في مجال تنفيذ الميزانية التي صوت عليها المجلس بالقول:

(...اصبح التصويت على الميزانية من طرف المجلس الشعبي الولائي مجرد اجراء اداري شكلي يسمح لهيئة المداولة بالتصويت على وثائق الميزانية، ويترك للإدارة حرية اجراء تعديلات جوهرية على الاعتمادات التي تم التصويت عليها) وهو الامر الذي يثبت مدى هيمنة الوالي على تنفيذها، حيث اصبح المجلس المحلي هيئة تسجيل لمشاريع ميزانيات الوالي الذي ينفذها كما شاء، وهي هيمنة مطلقة.

ويضيف تقرير المجلس السنوي (هذه التعديلات تسمح للامر بالصرف بالتحايل على ترخيصات الميزانية والمساس بخيارات المجلس الشعبي الولائي من خلال نقل الاعتمادات من مادة الى أخرى وحتى من باب الى اخر، مع العلم انه لا يتم اخطار المجلس بالتحويلات التي تتم على هذه الأخيرة)[1].

[1]– انظر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، لسنة 2022، ص 316.

وبالنتيجة يهيمن الوالي على تنفيذ المداولات وله سلطة تقديرية واسعة في ذلك، ان هذه السلطة هي سلطة مواءمة، حيث نصت المادة 15 من المرسوم التنفيذي23-347 **(زيادة على صفة الآمر بالصرف يتفحص المراقب الميزانياتي مع استبعاد أي تقييم حول الملاءمة التي تعتبر حصريا من اختصاص الامر بالصرف مايأتي: ...مشاريع القرارات المرتبطة بتسيير المستخدمين....-مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير...)**[1]، حيث أعطى سلطة ملاءمة واسعة فيها. اذ تُرك للوالي السلطة التقديرية لمشاريع قرارات تسيير المستخدمين، وكذا مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير، التي يختص بها الوالي في مجال تنفيذه للميزانية التي هي أصلا مداولة تُترجم الى مشاريع التزام بموجب أوامر صرف اعتماداتها، والتي يكون له فيها سلطة الملاءمة، التي لا تراقب حتى من الدوائر المالية. وهو اختصاص واسع للوالي يهيمن بموجبه على تنفيذ الميزانية وفق سلطته التقديرية، الامر الذي يؤثر على سلطة المجالس المحلية في التقرير، ويفرغ اللامركزية من جوفها.

كما للوالي باعتباره الآمر بالصرف لميزانية الولاية، السلطة التقديرية في ان يقبل رفض هيئات الرقابة (المحاسب العمومي و المراقب الميزانياتي) التي رفضت التكفل بالنفقات التي تَحملُها أوامر صرفه، للنفقات التي تم اعتمادها في الميزانية **أو** ان يتجاوزها بتحمله المسؤولية[2].

حيث نصت المادة 61 من القانون 23-07[3] بان يمكن للآمر بالصرف استعمال حق التسخير كتابيا وتحت مسؤوليته حال **رفض المحاسب العمومي** التكفل بالنفقة، اذ يتجاوزه في الحدود المنصوص عليها قانونا[4].

---

[1]-المادة 15 من المرسوم التنفيذي 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، ج ر رقم72، المؤرخة في 27 أكتوبر 2024.

[2]- لشرح اكثر انظر: براهيمي فايزة،المرجع السابق، ص294.

[3]- قانون رقم 23-07 الموافق ل 21 يونيو 2023 ، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر عدد 42، المؤرخة في 25 يونيو 2023.

[4]- غير ان المحاسب العمومي يمكنه ان يرفض الامتثال للتسخير في حالة عدم توفر الاعتمادات، او السيولة اللازمة وفق الشروط السابقة او اذا انعدمت اثباتات أداء الخدمة ،وكذا انعدام الطابع الابرائي للنفقة، وعدم وجود تأشيرة لجنة الصفقات

وكذلك نصت المادة 31 من المرسوم التنفيذي 24-347 على **(يمكن الامر بالصرف ، تحت مسؤوليته، ان يتغاضى عن الرفض النهائي المبلغ من طرف المراقب الميزانياتي، باستثناء الرفض المتعلق بمشاريع قرارات تسيير المستخدمين بموجب مقرر معلل يعلم به الوزير)**.حيث يمكن للوالي التغاضي عن الرفض النهائي **للمراقب الميزانياتي**[1]، لامر صرف النفقة تحت مسؤوليته وهذا بعد بسط رقابته، باستثناء الرفض المتعلق بمشاريع قرارات تسيير المستخدمين بموجب مقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية[2].

وبهذا للوالي سلطة نافذة يتحكم بموجبها في تنفيذ القرار اللامركزي بكل اوجه نفقاته ، اذ يمكن له ان يواجه حتى سلطات الرقابة المالية، بموجب سلطة التسخير والتغاضي في حدود ما استثنته النصوص القانونية والتنظيمية.

ثالثا-طبيعة وسائل تنفيذ المداولة

بالرجوع لنص المادة 102 والمادة 124 من قانون الولاية 12-07 نجد ان تنفيذ المداولة يكون بنشرها ثم اصدار القرارات اللازمة لتنفيذها، حيث يتحدد وفقا لذلك دور الوالي، نص المادة ربط النشر بالوالي ولكنه لم يربطه بزمن محدد، مثلما نص على ذلك في المصادقة التي نص على اجالها، خاصة وان التنفيذ ربطه بالنشر.

المختصة التي نص عليها القانون. فانه يجب عليه ان يرفض الامتثال للتسخير الذي استعمله الوالي. انظر المادة 62 فقرة ثانية من القانون 23-07، المصدر السابق.

[1]-غير انه لا يمكن التغاضي في حالة رفض نهائي من المراقب الميزانياتي يعلن عنه نتيجة لـ:-انعدام صفة الامر بالصرف (في حالات التعدي عن اختصاص الوالي بصفته بالأمر الصرف)-عدم توفر او انعدام الاعتمادات او مناصب الشغل المالية -التقييد الميزانياتي غير القانوني للنفقة، وهي اكبر ضمانة للجماعات المحلية اذ لا يستطيع الوالي ان يقيد نفقات غير قانونية خارج اطار ميزانياتها.-غياب التأشيرات او الاراء المسبقة مثل تأشيرات لجنة الصفقات للرقابة الخارجية القبلية-غياب الوثائق الثبوتية، انظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي 24- 347، المصدر السابق.

[2]- المادة 31 من المرسوم التنفيذي 24-347.

هذا ما يعرّض المداولة الى التعطيل والتماطل، اذ قد لا تنشر او ان تنشر دون صدور قرارات تنفيذية لتنفيذها، وهو ما يستوجب على المشرع ان يتدارك بالنص زمن النشر وكذلك المدة التي تنطلق فيها عملية التنفيذ؛ أي المدة التي تستوجب صدور القرارات التنفيذية للمداولة. هذا الامر بالغ الأهمية، لان تنفيذ المداولة وان كان الزاما في ذمة الوالي، الا انه لا يقوم بتنفيذه بنفسه، بل عن طريق أجهزة ووسائل المتابعة والتنفيذ التي يجب ان تقيد بآجال محددة.

حاول قانون الولاية 12-07 التدارك ، من خلال نص المادة 103 بان يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريره عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة. الا ان ذلك لا يحل من اشكال التعطيل، الامر الذي يستلزم إعادة ضبط النص بضمانات اكثر تقييدا.

يستند تنفيذ المداولة الى استعانة الوالي بالاجهزة الإدارية المساعدة له من اجل تنفيذها، حيث نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 22-54 (ينشأ تحت سلطة الوالي بصفته ممثلا للدولة ومفوضا له، مجلس تنفيذي يكلف بضمان تنفيذ قرارات...المجلس الشعبي الولائي ومتابعتها..)[1]، كما نصت المادة 05 من المرسوم الرئاسي 15-140(يسهر الوالي المنتدب ، تحت سلطة الوالي، على تنفيذ ...مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية)[2]، وكذلك بالمثل ماحملته المادة 09 من المرسوم التنفيذي 94-215 بالنسبة لدور رئيس الدائرة في تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.

رغم ان الوالي يختص بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بصفته ممثلا للولاية، الا ان ذلك يتم من خلال وسائل عدم التركيز الإداري، حيث يتقمص الوالي في هذا السياق صفة ممثل الدولة، وهو ما يخلق ازدواجية وظيفية متناقضة، يتجلى ذلك في رئاسته للمجس التنفيذي

[1]- المرسوم التنفيذي 22-54 المتضمن انشاء مجلس تنفيذي للولاية، المصدر السابق.

[2]- المادة 05 من المرسوم الرئاسي 15-140، المصدر السابق.

للولاية بصفته ممثلا للدولة ومفوضا لها، بل تمتد سلطته لاعضاء المجلس بصفة انفرادية بموجب هذه الصفة.

فالطابع اللاتركيزي للوالي موجود في عملية تنفيذ مداولات المجلس، وهو الامر الذي صنع ضبابية في الصلاحيات، مما يفتح المجال واسعا لتدخله لصالح هيئة عدم التركيز الإداري ويحجب الولاية كجماعة فعلية للامركزية. غير انه قد يُضن ان المجلس التنفيذي يتيح للوالي دورا تنسيقيا يساعد في تحقيق التوازن بين الهيئات اللامركزية وهيئات عدم التركيز الإداري، الا ان هذا على غير حقيقته، كون ان أعضاء المجلس الشعبي الولائي او حتى رئيسه ليسوا أعضاء به، وان عضوية المجلس التنفيذي اغلبها كانت لممثلي الدولة المدراء التنفيذيين وبشكل استشاري لرؤساء البلدية، وبالتالي هو هيئة تنسيق لهياكل عدم التركيز لا للامركزية، لا يستطيع من خلاله ان يخلق التوازن.

اذ وحتى الأدوار التنسيقية التي أدرجت بين الوالي والمجلس، التي كانت في المراحل الأولى؛ من خلال التنسيق في عقد الدورات، وحضور الوالي والمدراء التنفيذيين لاجتماعات المجلس وعرض التقارير والبيانات، لا يمكن لها باي حال ان ترقى بالتنسيق بشكل يجعل الجماعة المحلية تشرف بشكل مباشر على عملية التنفيذ، بل الامر امتد حتى خارج نطاق المجلس التنفيذي الى مجلس المقاطعة الإدارية ورئيس الدائرة وهي هيئات تركزية.

ان الصفة المزدوجة للوالي اقحمته في ان يقود ثوابت ترتبط باللامركزية بوسائل عدم التركيز الإداري، وهو الامر الذي اثر على القرار الإداري الذي يبدو في مراحله قد ولد من رحم الهيئات اللامركزية بمقومات منقوصة، الى رقابة مشددة قد تعصف به، لينتهي به المطاف ان يصبغ بالصبغة اللاتركيزية. ولذلك على المشرع ان يتلافى هذا الوضع ويحيل امر تنفيذ المداولات الى هيئات وهياكل ذات طابع لامركزي[1]، ولا بأس ان يتراسها الوالي طالما انه ممثل للولاية،

[1]– فريحة زنبط و فريحة بوفاتح، المرجع السابق، ص 2159.

او ان يحال هذا الدور الى رئيس المجلس الولائي الذي وجب ان يرد له الاعتبار من خلال لعب هذه الأدوار.

رابعا–صفة التقاضي :

تقضي المادة 105 فقرة أولى من قانون الولاية 12–07 بان يمثل الوالي الولاية في جميع اعمال الحياة المدنية والإدارية[1]، وكذلك نصت المادة 106 بان يمثل الوالي الولاية امام القضاء. ونصت المادة 72 من ذات القانون التي قضت بان يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية [2].

من الواضح ان المشرع كرس للوالي مجالا أوسع من المجلس في التمثيل، بل جعل من مجال الوالي الاوسع والاهم، الامر الذي ينصب الوالي الممثل الوحيد للولاية، وهو توجه منع بموجبه ازدواجية القيادة على المستوى المحلي، الامر الذي جاء على حساب لامركزيتها.

بل من المفارقات العجيبة ان للوالي صفة التقاضي باسم الولاية امام غياب أهلية التقاضي بالنسبة للمجلس على الأقل إزاء مداولاته، اذ كون ان التصديق يعطي الأثر التنفيذي للمداولة الا انها تبقى صادرة باسم المجلس، وهو الامر الذي كان على المشرع ان يجعل لرئيس المجلس صفة التقاضى باسم الولاية إزاء الطعون القضائية الوارد ضد مداولاته.

لذلك ان إعطاء الصفة في التقاضي للوالي يجعل من قاعدة: ان المداولة تبقى صادرة من قبل المجلس حتى ولو صادقت عليها الوصاية من تاريخ صدورها من قبل المجلس، قاعدة دون أثر. وبذلك تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي لسطة الوالي من خلال الوزارة عند المصادقة، وكذا تخضع له عند التنفيذ بل حتى في حالات المنازعة فيها امام القضاء.

---

[1]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 212.

[2]– المرجع نفسه، ص 212.

وخلاصة من ذلك يبدو جليا درجة تأثير الوالي في قرارات المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية من خلال رقابة المصادقة ورقابة البطلان المتعددة الأوجه على مداولاتها ورقابة الحلول، الامر الذي جعل الوالي في مركز متقدم ونافذ لمصادرة القرار اللامركزي تحت مظلة المركزية الإدارية.

ومايشد الانتباه في ذلك ان مداولات المجالس الشعبية البلدية تتعرض لأكثر أنواع الرقابة شدة كون ان بطلانها اداري وليس قضائي، عكس مداولات المجلس الشعبي الولائي التي يحرك الوالي ضدها رقابة القضاء الإداري، حيث ان تدخله يسبق المصادقة على المداولة وذلك اشد أنواع الرقابة، لأنه يتزامن مع لحظة ميلاد المداولة.

بل تأتي رقابة الحلول الإداري محل المجلس الشعبي البلدي والحلول المالي محل المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي اكثر أنواع الرقابة شدة. كما ان القيود التي وردت لا تضمن الحد من السلطة التقديرية للوالي في تقدير الامتناع او حتى في التدخل التلقائي، بل ويُتوسَع فيه خارج حالات الامتناع، وهو ما شكل غلوا في الحلول محل المجلس، و مصادرة كلية للقرار اللامركزي.

كما بدت هيمنة الوالي جد واضحة من خلال هيمنتة على ميزانية الولاية التي انفرد بوضع مشاريعها وفق تعليمات الإدارة اللامركزية دون مشاركة المجلس الشعبي الولائي، بل وأيضا هيمنته على تنفيذ مداولات المجالس المحلية البلدية والولائية، حيث ورغم ان تنفيذ مداولات المجالس الشعبية البلدية ترتبط بسلطة رئيس البلدية، الا ان للوالي القدرة على التدخل بموجب سلطته التقريرية، من خلال تحريك الكثير من الإجراءات التنفيذية لصالح مداولاتها التي لا ينفصل تنفيذها عنه او عن مصالح الوزارات الخارجية التي التي تعمل تحت اشرافه.

بل ان الصفة المزدوجة للوالي اقحمته في ان يقود تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بواسطة أجهزة وهيئات عدم التركيز الإداري، وهو الامر الذي أثر على القرار اللامركزي الذي ولد من رحم الهيئات اللامركزية بمقومات منقوصة الى رقابة مشددة قد تعصف به لينتهي به المطاف ان يصبغ بالصبغة اللاتركيزية في مرحلة التنفيذ.

الفصل الثالث:

حدود تأثير الوالي في لا مركزية القرار المحلي

ان الأدوار المهمة التي اختص بها الوالي في مواجهة المجالس المحلية المنتخبة عضويا ووظيفيا بمقتضى المكانة التي احتلها في الدستور والتشريع والتنظيم بوسائل عمل جد مؤثرة ، شكلت ثقلا لمركز الوالي في مواجهة المجالس المحلية في اختصاصها بالقرار اللامركزي، الامر الذي هيمن بموجبه على مداخل ومخارج القرار اللامركزي المحلي، وجعل من اللامركزية المحلية جوفاه، بل ان الهيمنة التي رافقت الأدوار التي اختص بها الوالي في جميع مراحل صنع القرار والوصاية عليه وتنفيذه جعلت من لامركزية القرار المحلي على المحك، مما يثير ذلك الاستغراب والتساؤل عن حدود هذا الدور، وما اذا كانت هناك ضمانات قد كرسها المشرع لتحقيق التوازن.

لذلك ندرس ما اذا كانت هناك حدود ترجع التوازن المفقود بين الوالي والمجالس المحلية المنتخبة، حيث ندرس ما تكرسه الرقابة السياسية والإدارية (مبحث اول) ، ثم ندرس رقابة القضاء باعتباره حامي الحريات (مبحث ثاني).

المبحث الأول: الرقابة السياسية والادارية

ان الهيمنة التي رافقت سلطات الوالي على القرار، لا تمكن ان يكون للمجالس دور فعلي وحقيقي في إدارة شؤون الإقليم المحلي، هذا الدور الذي اتضح بجلاء من خلال النصوص القانونية باختلاف درجاتها، لكن هذا الاستحواذ الذي خص به لا يعني ان يتطرف في استخدام الوسائل المتاحة، بل يجب ان يستخدمها وفقا لمقتضيات القانون، وان لا يسرف فيها الى درجة التعسف في استعمال السلطة ضد المجالس. هذا الامر فتح النقاش حول مسؤولية الوالي بمعنى اخر هل يمكن الحد من سلطة الوالي وماهي الوسائل التي تكفل ذلك.

المطلب الأول: الرقابة الادارية (التظلم الاداري)

عرف التظلم الإداري بانه (طلب اوشكوى يقدمها شخص الى الجهة الإدارية المختصة ينازع فيها عمل قانوني الحق به اذى)[1]، هو أيضا عبارة عن(طعن اداري يكون في شكل احتجاج يوجه الى السلطة الإدارية المختصة طعنا في مشروعية اعمالها الإدارية الغير المشروعة بغية مراجعتها)[2]، وأيضا عرف بانه احتجاج او شكوى يقدمها المتضرر من عمل اداري امام الإدارة بهدف المطالبة بتسوية النزاع مع هذه الأخيرة عن طريق الغاء او تعديل او سحب القرار الإداري او من اجل الحصول على تعويض من جراء تصرف مادي)

وعلى هذا الأساس فالتظلم طريق ودي لحل النزاع، بهدف حمل الإدارة المصدرة للقرار التراجع عنه في شكل طعن، لذلك فان النظر في الطعن هو من صلاحيات الإدارة المصدرة القرار او الجهة التي لها ولاية عليها، حيث تكون السلطة التقديرية للإدارة هنا واسعة، لكن طالما ان الإدارة امام التزام بالخضوع للقانون، يعد التظلم او الطعن الإداري مهم جدا لحل النزاعات بل يعد طريقة مثلى للحل الودي، يمكن للإدارة ان تتخذ القرار الإداري بعيدا عن الظروف الحقيقية التي صدر فيها، و يمكن للطعن ان يثبت ذلك للإدارة ويدفع بها الى فهم الوقائع وبالتالي التراجع عن قرارها.

نصت المادة 61 من قانون البلدية11-10 على هذه الالية بان يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والاشكال المنصوص عليها قانونا، ان يرفع تظلما إداريا امام الجهات المختصة ضد قرارا الوالي الذي يثبت بطلان او رفض المصادقة على المداولة. وهو إقرار واضح من النص على جوازية التظلم الاداري ضد قرار الوالي، وقد حدد نص المادة موضوع التظلم بان يكون في قرارات بطلان المداولة او عند رفضه المصادقة عليها ، وهي حالة جديدة

[1]– بوحميدة عطالله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم وعمل واختصاص، دار هومة، طبعة ثالثة، الجزائر، 2014، ص 113.

[2]–بن سنوسي فاطمة، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دارى منى ، الجزائر، 2003، ص 11.

تَوقَّع المشرع ان لا يبطل الوالي المداولة، وان لا يصادق عليها بل يرفض المصادقة وهي حالة وسط تؤدي الى تعليق المداولة .

هذا النص لم يحدد شروط واشكال التظلم الإداري، بل أحال في ذلك على النصوص القانونية. وبالرجوع لقانون الاجراءات المدنية والإدارية08-09 المعدل والمتمم[1] في المادة 830 التي نصت بان يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، ان يقدم تظلمه الى الجهة الإدارية التي اصدرت القرار في اجل منصوص عليه.

قانون الإجراءات المدنية والإدارية جعل الرواق الإداري بموجب التظلم، اجراء جوازي وقد توافق في ذلك مع نص المادة 61 السابقة الذكر، على خلاف قانون الإجراءات المدنية السابق الذي كان يجعل من التظلم شرطا أساسيا لقبول الطعن القضائي[2]. حيث ان جوازية الطعن الإداري امام جهات الوصاية يدعم اكثر الحل الودي للنزاع، وهنا تكمن أهمية التظلم الإداري.

المادة 830 قانون إجراءات مدنية وإدارية لم تنص على التظلم الإداري فقط، بل جعلت من سكوت الوصاية عن الرد خلال شهرين، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الاجل من تاريخ تبليغ التظلم. ولذلك على الوصاية اذا ارادت ان ترد بشكل صريح ان تحدد موقفها خلال مدة الشهرين من تاريخ تبليغ التظلم، وعلى ذلك فان النص حدد اجراء جوهريا في تقديم الطعن وهو التبليغ. غير ان ذات النص فتح المجال لاثبات إيداع التظلم لدى الوصاية باي وسيلة مكتوبة حال الطعن القضائي، والذي جعلت له اجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفض او من تاريخ انتهاء مدة الشهرين المقررين للرفض الضمني.

اما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي قد اخرج من من مجال التظلم الإداري كون مداولاته لا تبطلها الوصاية وانما يرفع بها دعوى بطلان يتولى الوالي رفعها.

---

[1]– قانون رقم 08-09 الموافق 25 فبراير سنو 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، المؤرخة في 23 ابريل 2008، المعدد والمتمم بالقانون رقم 22-13 الموافق 12 يوليو سنة 2022 ، ج ر عدد 48 المؤرخة في17 يوليو سنة 2022.

[2]– عمار معاشو، تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعة الإدارية فيالنظام الجزائري، دارالامل للطباعة والنشر، تيزي وزو، 1999، ص15.

ما يؤخذ على التظلم ان الإدارة تشكل خصما وحكما في نفس الوقت، اذ فاعليته مرتبطة بفاعلية استجابة الإدارة، اذ حق لها الرفض الصريح او الضمني بالسكوت وبالتالي تجاوز الطعن.

كما ان نصوص قانوني البلدية والولاية لما يتدخلا لتنظيمه تاركين الامر لنصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الذي عالج الطعن كمرحلة انتقالية للطعن القضائي.

اذ يمكن للمجالس الشعبية البلدية عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي تسجيل طعن اداري في قرار البطلان الذي اتخذه الوالي(او رئيس الدائرة) ضد مداولة المجلس الشعبي البلدي، خاصة ان مداولات المجالس الشعبية البلدية تقوم الدائرة بالوصاية عليها، اذ يمكن رفع التظلم لدى رئيس الدائرة او الوالي الذي يقع في ولايته رئيس الدائرة، حيث يمكن للمجلس شرح ظروف المداولة واطارها المشروع الذي ربما لم يكن يعلمه رئيس الدائرة او الوالي بخصوص المداولة التي اقر بطلانها، مما قد يؤدي ذلك الى مراجعة قرار الوصاية والتراجع عن البطلان او طلب قراءة أخرى للمداولة من اجل المصادقة عليه.

المطلب الثاني: الرقابة السياسية المكفولة للمجالس المحلية(للبلدي والولائي) واعضائها

ان علاقة الوالي بالمجالس المحلية المنتخبة، لا يمكن لها ان تؤدي الى إقرار المسؤولية السياسية للوالي، لكن مكنها المشرع بمجموعة من الوسائل التي من خلالها تبسط رقابتها على الوالي، وهو الامر الذي سنتعرض لها تباعا لمعرفة فاعلية هذه الوسائل.

الفرع الأول: انتفاء مسؤولية الوالي امام المجالس المحلية المنتخبة

وكما عرفنا في الفصل الأول ان منصب الوالي يهيمن عليه رئيس الجمهورية هيمنة مطلقة من جميع جوانبه السياسية وحتى الإدارية، حيث يخضع للاعتبارات السياسية والادارية في تعيينه وأيضا طيلة مساره الوظيفي، الامر الذي جعل من مسؤوليتة تتقرر من مستوى مركزي امام رئيس الجمهورية، وفقا للاعتبارات السياسية والإدارية المرجو من الولاة تحقيقها بفعالية،

حيث تمتد سلطة لرئيس جمهورية لقياس الصلاحية السياسية والوظيفية للولاة، وكذا تكييف مركزهم مع حركية التطورات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية...الخ

لذلك وان كان من البديهي ان تترتب المسؤولية السياسية والإدارية للوالي عن مهامه بصفته ممثلا للدولة امام رئيس الجمهورية، فان مسؤوليته عن مهامه بصفته ممثلا للولاية وانه يشكل هيئة تنفيذية لمجالس المحلية، حتما ستكون امام رئيس الجمهورية لا امام المجلس[1]، وهذا ما يفرضه منطق التبعية المطلق، خاصة وان أعمالهم تأتي تجسيدا لخيارات السلطة السياسية التي يعملون وفق ارادتها وينفذون خياراتها[2].

اثار هذا الامر جدل على مستوى المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة مشروع قانون الولاية 12-07 امامه، الذي تمحور حول تكريس مسؤولية الوالي امام المجلس الشعبي الولائي اذ جاء في هذا الاقتراح (**يتضمن المبدأ العام محاسبة من يمارس السلطة وفي هذا الصدد... وحتى ولو لم تقدم استقالته، المفروض ان يمتثل امام المجلس الشعبي الولائي الذي يحق له النظر في عدم تسيير ولايته ويقيم الحصيلة السنوية للجهاز التنفيذي، لذلك لابد من مراقبة الولاة**)[3]، غير ان هذا المقترح كان محل رفض من قبل لجنة الشؤون القانونية للمجلس وجاء في ردها(**بعد دراسة مضمون اقتراح هذا التعديل مع مندوب أصحابه لم تتبنه اللجنة كون الوالي بصفته ممثلا للدولة يخضع**

---

[1]- انظر محضر جريدة الجلسة العلنية السابعة والأربعين ، المنعقدة يوم 18 يناير 2012، لمناقشة المشروع التمهيدي لقانون الولاية ، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ، السنة الخامسة رقم 287، الفترة التشريعية السادسة، ص 56، 59.

[2] -Charles Débâche, science administrative, 4eme édition, dalloz, paris, p52-53.

[3]- انظر محضر جريدة الجلسة العلنية السابعة والأربعين ، المنعقدة يوم 18 يناير 2012، المصدر السابق، ص 56،59.

لسلطة التعيين وهي الجهة نفسها التي تنظر في الاستقالة وهذا اختصاص دستوري منوط برئيس الجمهورية دون غيره).

حيث يرى الباحث ان المشرع قد احسن عملا عندما لم يقرر المسؤولية السياسية والإدارية للولاة امام المجالس المحلية، وتركت لرئيس الجمهورية للفصل فيها، حيث انه طالما ان السلطات الممنوحة للولاة تخضع للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تؤطر لها السياسة العامة للدولة، كونهم أداة الدولة في تحقيق رهاناتها فانه لا يمكن تقرير مسؤولية الولاة امام المجالس المحلية المنتخبة، خاصة وانه يعوزها البعد الوطني اذ ان رهاناتها فقط هي رهانات محلية وسياسية، لذلك من الجدير ابعادها في ظل هذه المتغيرات، لكن يرى الباحث انه من الأفضل لتحقيق نجاعة التسيير وفاعلية اكبر بما يتلاءم مع اللامركزية المحلية، ان يتم فك الازدواج الوظيفي للولاة، على ان يمنح تمثيل الولاية الى رئيس المجلس الشعبي الولائي.

انتفاء مسؤولية الوالي امام المجالس المحلية المنتخبة هل يعني انتفاء أي قيد او ضمانة لصالح المجالس الشعبية الولائية والبلدية؟ المشرع لم ينفي ذلك اذ حمل كل من قانون البلدية والولاية مجموعة من الضمانات المحققة لصالحهما في اطار علاقتهما مع الولاة لكن يبقى التسؤال عن مدى عمق وفاعلية هذه الضمانات

الفرع الثاني: دور المجلس الشعبي الولائي في بسط رقابته السياسية على الوالي

<u>أولا- المناقشة داخل الجلسات:</u>

اتاحت المادة 24 من قانون الولاية[1] من النص على حضور الوالي او ممثله في حالة حصول المانع، كما أعطت الحق للوالي ان يتدخل اثناء اشغال المجلس الشعبي الولائي او بطلب من أعضائه، حيث يمكن ذلك من اثارة النقاش داخل الجلسات، الامر الذي بموجبه يتم تبادل وجهات النظر والمعلومات المحيطة بالنشاطات المحلية ويمَّكن من التنسيق ، حيث

[1]- قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

هناك[1] من اعتبر النقاش بذاته وسيلة رقابية تمارسها المجالس المحلية لكي يتسنى لها متابعة اعمالها ، حيث مكن نص المادة 24 لأعضاء المجلس طلب تدخل الوالي في مسألة معينة ، حيث يتم ذلك مباشرة للوالي.

غير انه رغم مايشكله حضور الوالي والنقاش الذي يثور في الجلسات من أهمية، الا انها ذلك لا يرتقي ان يكون وسيلة رقابية فعلية للمجلس اتجاه الوالي.

ثانيا- الاطلاع على تقارير تنفيذ المداولات ونشاط القطاعات الممركزة

-نصت المادة 103 من قانون الولاية ان يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية، تقريرا عن تنفيذ المداولات التي اتخذت خلال الدورات السابقة، حيث يشكل ذلك وسيلة مهمة تمكن المجلس من متابعة عملية تنفيذ مداولاته، اذ من غير المنطقي ان يقف الوالي امام أعضاء المجلس ليدفع امامهم تقارير مغلوطة، خاصة وان أعضاء المجلس الشعبي الولائي هم سكان إقليم الولاية الفعليين اذ يمكنهم التأكد من ذلك.

يمكن ان يشكل هذا التقرير نقطة الارتكاز في النقاش بينهم وبين الوالي، ومن المفيد القول ان اعتبار الوالي أداة تنفيذية لمداولات المجلس، لا يعني البتة قطع أي صلة للمجلس عن مداولته، اذ يشكل هذا التقرير أداة اطلاع ومتابعة لهم.

غير انه ما يلاحظ على نص المادة 103 ان التقرير يقدم عند افتتاح كل دورة عادية، وقد احسن المشرع عندما اقرنه عند كل افتتاح الدورة، لكي يناقشه الأعضاء ، لكن مايؤاخذ على النص انه ربط ذلك بالدورات العادية، لذلك نتساءل عن الدورات الغير عادية التي ارتبطت بمداولات غير عادية، هل يمكن للمجلس متابعتها من خلال تقرير الوالي؟.

[1]- علاء محمد امين،رقابة المجالس الشعبية على السلطة التنفيذية بالوحدات المحلية في النظم المقارنة ومصر،رسالة للحصول على درجة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة الإسكندرية، ص 907.

كذلك يؤخذ على نص المادة 24 انها لم تربط تقرير الوالي باي أثر بعد مناقشته، في الحقيقة النص لم يذكر اي شيئ، لكن يستنتج من خلال نص المادة 104 ان المجلس يمكنه ان يقدم توصيات يأخذها الوالي بعين الاعتبار ويطلعهم عن مدى تنفيذها.

-نص المادة 103 في فقرته الثانية[1] نص على ان يطلع الوالي رئيس المجلس الولائي سنويا عن نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، حيث يشكل ذلك وسيلة مهمة لكي يطلع أعضاء المجلس على أوجه نشاط الدولة عن طريق مديرياتها على مستوى الولاية، بل يمكنهم أيضا الاطلاع على نشاط الهيئات التنفيذية الفاعلة بالولاية، خاصة ان هذه المديريات تنشط في مختلف أوجه النشاط التي تتقاطع مع اختصاصات المجلس، لكن ما يعاب على النص انه لم يذكر الهيئات التنفيذية التي لها طابع تركيزي مثل المجلس التنفيذي للولاية وأيضا نشاط الولاية المنتدبة، كون ذلك يعطي صورة كاملة عن النشاط داخل إقليم الولاية ، بل من المهم جدا ان يطلعهم على نشاط المجلس التنفيذي للولاية، خاصة وانه المكلف بتنفيذ مداولاتهم تحت سلطته، ما يؤخذ على النص أيضا انه لم يبرز كيف يطلعهم الوالي عن ذلك هل يتم ذلك داخل المجلس؟ وهل يتم بموجب تقارير؟

تعد هذه الالية أداة لانسياب المعلومات لأعضاء المجلس، بما يضع المجلس في مركز المطلع والمتابع للشأن المحلي. ماعدى ذلك لا نجد لهذه الالية فاعلية او اية انعكاسات، اذ لا تشكل هذه الأداة أداة رقابة على هذه الهيئات، الا اذا فعلت باليات اخرى مثل الاستجواب وربط السلطة بالمسؤولية ولو ان يتم اثارة مسؤوليته امام رئيس الجمهورية الذي يقرر فيها.

ثالثا: اطلاع رئيس المجلس على مدى تنفيذ توصيات المجلس

نصت المادة 104 من قانون الولاية [2]ان يتولى الوالي اطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذه للتوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي، وهو ما يعني ان المجلس لا يصدر مداولات حول اختصاصاته فقط،

[1]- المادة 103 فقلرة 03 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

[2]- المادة 104 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

بل أيضا ينتج عن جلساته توصيات، كنتيجة عن المناقشات التي دارت في الجلسات التي يحضرها الوالي.

هذه الالية أعطت دلالة على ان توصيات المجلس، هي محل اعتبار لدى الوالي ويتابعها المجلس من خلال الالزام الذي حملته المادة بالقول انها تكون منتظمة، لكي يتسنى للمجلس من بسط متابعته عليها.

ما يؤخذ على النص انه لم يبين طبيعة هذه التوصيات ، كما لم يبين اثر هذه الالية التي لم تحط باجراءات مدعمة، الامر الذي يجعل من رئيس المجلس جهة اعلام واخطار دون أي أثر.

رابعا-المصادقة على الحساب الإداري

يعد الحساب الإداري وثيقة ختامية شاملة توضح جميع العمليات الفعلية التي جرت على الميزانية خلال السنة المالية المعنية، حيث يعرض المصاريف الحقيقية التي تم انفاقها والايرادات التي تحققت خلال السنة المالية، بالإضافة الى جميع الأرصدة المتبقية والمسجلة سواء في قسم التسيير او التجهيز والاستثمار، بمعنى آخر، يجمع الحساب الإداري كافة تسجيلات السنة المالية ويعرضها في جدول منظم[1]. فالوالي بصفته آمر بالصرف يكون ملزما بمسك المحاسبة الإدارية لميزانية الولاية، بما يشمل المصروفات والايرادات، والتي يعد من خلالها الحساب الإداري.

وفقا للمادة 166 من قانون الولاية 12-07 يعد الوالي الحساب الإداري عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس ، ليعرضه على المجلس الشعبي الولائي ليصادق عليه.

ان اعداد الحساب الإداري ليس الهدف منه متابعة الوالي الاعتمادات المالية التي تم إنجازها فقط ، بل هو ايضا الزام في ذمته من اجل تمكين المجلس من الاطلاع عليه للمصادقة، وبهذا

[1]- شبري عزيزة، دور مجلس المحاسبة الجزائري في الرقابة على الحسابات العمومية – مقاربة تحليلية-، مجلة الفكر القانوني والسياسي، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة عمار ثليجي الاغواط، المجلد السادس، العدد الأول، ماي 2022، ص 1051.

تحول الحساب الإداري الى وثيقة ختامية لحصائل تنفيذ الميزانية بشكل حقيقي، من خلاله يراقب المجلس الشعبي الولائي العمليات التنفيذية التي قام بها الوالي خلال السنة المالية.

يمَّكن الحساب الإداري من الاطلاع على كيفية تنفيذ الميزانيات المحلية، ومدى الالتزام التنفيذي للمداولة التي صوت عليها المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانية الأولية لمدة سنة كاملة، وبالتالي هي انعكاس لمدى انضباط الوالي في مجال تسيير الميزانية والمالية[1].

وبذلك منحت المادة 166 للمجلس الشعبي الولائي دورا رقابيا على سلطة الوالي في تنفيذ الميزانية، وهي رقابة شاملة لجميع العمليات المالية التي عند تفصيلها نجد انها ارتبطت باعتمادات خاصة بمشاريع تناولتها مداولات المجلس والتي في اصلها ترتبط بالميزانية ، وهو دور جديد تميز به قانون الولاية 12-07. اذ بالمقارنة مع قانون الولاية 90-09 في مادته 144 نجدها قد منحت الحق للوالي باعداد الحساب الإداري، لكن لم تلزمه بعرضه على المجلس للمصادقة عليه، وهي إضافة نوعية لصالح إضفاء الشفافية والنزاهة ومعرفة مواطن الخلل[2].

رُبط الحساب الاداري بمصادقة المجلس، لكن النص لم يبين اثر عدم المصادقة على الحساب، هل لذلك أي اثر ، للأسف النص لم يبين، ولذلك تبقى هذه الالية دون أي فعالية، ماعدى تمكين المجلس من الاطلاع على العمليات التنفيذية التي اجراها الوالي.

كما ان النص ربط بالحساب الإداري فقط ولم يربط بحساب التسيير الذي يجريه المحاسب العمومي الذي هو انعكاس للحساب الإداري والاذان يجب ان يتطابقا ومن المفروض يطلع عليه أيضا المجلس. في الحقيقة كل هذه المسائل لم يتناولها النص، بل تكلم باقتضاب مخل عن رقابة المجلس للحساب بالمصادقة دون أي لمعالجة حالة عدم المصادقة.

خامسا : تشكيل لجنان التحقيق

[1]-شبري عزيزة، المرجع السابق، ص 1052.

[2]-طيبي سعاد ، المرجع السابق ،ص 297.

نناقش هذه الالية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، ثم بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي الذي كرس انشاء لجان خاصة على خلاف قانون الولاية.

في الأصل ان المجلس الشعبي الولائي يشكل من بين أعضائه لجان دائمة في جميع مسائل اختصاصاته[1]، وفي مجال اخر مكنت المادة 35 من قانون الولاية 12-07 المجلس الشعبي الولائي ان ينشئ لجنة تحقيق، بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي او من ثلث أعضائه الممارسين.[2] ويتم انتخابها عن طريق الأغلبية المطلقة لاعضاء المجلس الحاضرين، كما يجب ان يحدد الموضوع الذي نشأت لاجله، واجال التحقيق في المداولة التي نشأت بموجبها.

ومن ثم ينشئ المجلس لجان تحقيق بموجب المداولة تحت عنوان موضوع محدد للتحقيق، بموافقة اغلبية حاضري جلسة التصويت. في الحقيقة انشاء اللجنة يمكن المجلس من الوقوف عن كثب على حقائق النشاط المحلي، حيث لم يكتفي المشرع ان يستقي المجلس المعلومات وأوضاع النشاط من الوالي، بل مكنه من المتابعة عن كثب من خلال هذه اللجان التي تعتبر وسيلة مباشرة في يد المجلس.

لم يحدد نص المادة مجال نشاط اللجنة، هل تحقق مع كيفيات وأوضاع تنفيذ الوالي والمدراء التنفيذيين لمداولاته ام ان الامر يرتبط بمسائل محلية بعيدا عن هؤلاء.

كون ان مهمة اللجنة خارجية خارج نطاق المجلس، يخطر بها المجلس الشعبي الولائي كل من الوالي والوزير المكلف بالداخلية، كما أوجب النص ان تقدم السلطات المحلية المساعدة للجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهامها، لكن النص لم يكشف عن طبيعة هذه المساعدات.

نص المادة 36 من ذات القانون منح للجنة إمكانية دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لاشغال اللجنة بحكم مؤهلاته او خبرته، لكن النص اقتصر فقط على الدعوة ولم يوضح المهام الأخرى التي يرتكز عليها التحقيق، مثل الدخول للمقرات المرتبطة باوجه النشاط، وكذا الحصول على الوثائق،اذ لو اعتمدنا على سماع الأشخاص ذوي المؤهلات او الخبرات فان

[1]- المادة 34 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

[2]- المادة 35 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

نتائج التحقيق ستكون غير دقيقة مرتبطة فقط بسماع أقوال. لذلك كان على المشرع ان يضبط مهام اللجنة بصراحة النص، لا ان يجتزأ بعض المهام دون الأخرى، اذ النص على المهام يعطي قوة للجنة ويرسم مجال تحركها.

نص المادة 35 في فقرتها الأخيرة نصت على ان يتم تقديم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي، يتبع ذلك بمناقشة من قبل أعضاء المجلس. وهي نهاية للتحقيق دون أي اثر، اذ ماذا بعد الحصول على الحقائق والتثبت من الخلل، حيث لا تشكل مناقشة نتائج اللجنة سوى تعرف أعضاء اللجنة ولمسهم للحقائق عن كثب بشكل جماعي.

حقيقة معرفة الخلل او النقص له فوائد لأعضاء المجلس في توجيه قناعاتهم ومعرفة مكامن القصور، الامر الذي يمكن من معالجة ذلك من خلال مداولاته، خاصة وان صلاحيات المجلس شاملة. لكن منتهى هذه التحقيقات لم يتوج باجراءات أخرى لربط الخلل بالمسؤولية، فماذ لو كان الخلل نتيجة لسوء توجيه او تسير من قبل الوالي ومصالحه. لم يجعل المشرع لنتائج اللجنة مرتكزا لاستجواب الوالي او المدراء التنفيذيين، حيث فصل بذلك بين السلطة والمسؤولية ، وان كان مرد ذلك ان مسؤولية الوالي تكون امام رئيس الجمهورية، الا انه كان بامكانه ان يمكّن للمجلس من اثارة مسؤولية الوالي امام رئيس الجمهورية من خلال توصيات او مقترحات ترسل له.

وبالنتيجة ان ما يضفي اليه التحقيق من نتائج تبقى دون اثر[1] سوى انه يشكل مدخلا لمتابعة المجلس للحقائق مباشرة عن كثب، لكن من جهة أخرى يمكن ان تنعكس هذه الوسيلة على علاقة الوالي بالمجلس، عندما يضع بيدهم تقارير تتعلق بتنفيذ المداولات او أيضا مدى تنفيذ توصياتهم، اذ ستدفع هذه الوسيلة بجعل تلك التقارير صادقة وموضوعية لامكانية وصول الأعضاء لها بموجب التحقيق.

[1]– بالربط بالمشروع التمهيدي لقانون الولاية 2024 ، نجد ان نص المادة 45 منه جعلت مكنت من ان تتوج نتائج التحقيق بتوصيات وعهد الاقتضاء بلائحة (وتقدم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي ويمكن ان تتوج بتوصيات وعند الاقتضاء بلائحة).

بالنسبة لقانون البلدية 11-10 على خلاف قانون الولاية لم ينص على تشكيل لجنة تحقيق من قبل المجلس، وانما نص في مادته 33[1] بان يمكن للمجلس الشعبي البلدي ان يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة، وهذا من اجل دراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه ، وهذا بناء على اقتراح رئيس المجلس عن طريق مداولة يوافق عليها اغلب أعضاء المجلس، على ان يحدد موضوع ومدة عمل اللجنة في المداولة، وعند نهاية عملها تقدم النتائج لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

في حقيقة الامر تشبه هذه المادة ما نص عليه قانون الولاية بخصوص لجنة التحقيق ، لكن المشرع في قانون الولاية كانت له الشجاعة ان يسميها بلجنة التحقيق عكس قانون البلدية الذي سماها لجنة خاصة . قانون البلدية كان محددا حيث نص على ان مهمة اللجنة تكون لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصها ولم يعطها مجالات أخرى، الامر الذي يجعلها تخرج عن اطار التحقيق والتقصي، على خلاف لجنة التحقيق الولائية التي ترتبط بسماع الأشخاص للوصول للحقائق.

قانون البلدية كان موضوعيا حيث لم يعطي اثر لنتائج اللجنة سوى ان تقدم نتائجها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، اذ عكست الاثار حسب المهام المنوطة بها. لكن قانون البلدية فوت فرصة التقصي على حقائق ومجريات الأمور في الشؤون البلدية، ربما لان البلدية عكس الولاية، لان لجنتها من أعضاء منتخبين ويرأس لجنتها التنفيذية رئيس المجلس الشعبي الولائي، ودعما للاستقرار والتجانس بين أعضائها، المشرع لم يعطي وسائل فاعلة لزعزعة استقرار المجلس، في ظل ان قانون البلدية 11-10 من أهدافه انهاء حالة الصراع وعدم الاستقرار بين أعضاء المجلس، ولذلك لطف من مصطلحاته ولم يمكن من ادراج وسائل اتهامه لرئيس البلدية، بل حتى اللجنة الخاصة لم يُمكن لاعضاء المجلس من اقتراح انشائها بل قصر ذلك على الرئيس لوحده على عكس قانون الولاية الذي مكن لثلث أعضاء المجلس من اقتراح تشكيل

---

[1]-المادة 33 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

والمادة 38 من المرسوم التنفيذي 13-105،الموافق 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد15، الصادرة في 17 مارس 2013.

لجنة التحقيق. اذ يبقى قانون الولاية متفوقا في هذه الجزئية على قانون البلدية. وان وجد ذلك ما يبرره في الحفاظ على استقرار البلدية ، لكن كان على المشرع ان يجعل للجنة دور خارجي اتجاه الوالي ومصالح الدولة الخارجية التي ترتبط باوجه نشاط المجلس.

سادسا– توجيه سؤال كتابي

وهي آلية مستحدثة وجديدة في قانون الولاية 12–07، حيث نصت المادة 37 منه على إمكانية أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، توجيه سؤال كتابي لأي مدير او أي مسؤول من مديري او مسؤولي المصالح او المديريات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية[1].

مقابل ذلك اوجب النص على مديري ومسؤولي هذه المديريات والمصالح الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم، على مستوى تراب الولاية في اجل لا يمكن ان يتجاوز 15 يوما من تاريخ تبليغ نص السؤال المبين على الاشعار بالاستلام.

هذه الآلية في الحقيقة تشكل منعرج نحو تجسيد دور رقابي للمجلس، لكن هل مكن المشرع لهذه الالية من تجسيد هذا الدور؟

توجيه السؤال الكتابي لم يشمل الوالي، القائد والمحرك الفعلي للشأن المحلي[2]، بل شمل فقط مدراء ومسؤولي المصالح او المديريات الغير ممركزة للدولة.

---

[1]- يعرف السؤال بانه عبارة عن طلب مقدم من احد أعضاء المجلس المحلي الى احد المسؤولين التنفيذيين، بشأن استيضاح امر من الأمور المتصلة باختصاصه الوظيفي او لفت نظره لامر معين ، وهو حق شخصي لمقدمه، بحيث يجوز له التنازل عنه، انظر في ذلك فؤاد سمير الديب ، نحو مجالس محلية حقيقية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية لجامعة الدول العربية، القاهرة ، 2016، ص 28.

[2]– رغم ان ذلك يسجل ضمن قواعد الحوكمة المتصلة بسير المجلس المحلي المنتخب، انظر في ذلك: حورية سعايدية ، المرجع السابق، ص 317.

بالربط بالمشروع التمهيدي لقانون الولاية 2024(المصدر السابق)، نجد ان المادة 47 منه مكنت لان يوجه رئيس المجلس الشعبي الولائي أسئلة أعضاء المجلس الكتابية الى والي الولاية الذي يتولى الإجابة عليها في اجل لا يتجاوز 15 يوما، وبهذا شمل السؤال الوالي أيضا،وفق هذا المشروع .

المشرع كان ذكيا بربط أعضاء المجلس بمصالح ومديريات الدولة عن طريق السؤال الكتابي، كونهم الأدوات الفاعلة التي يحركها الوالي في مباشرة الشأن المحلي، بل تحركها الوزرات المعنية بذاتها، حيث يوجه السؤال بشكل شخصي من العضو الى المدير ويتم الجواب من المدير الى العضو[1]، وجعل المشرع الية التبليغ لتقديم السؤال، الامر الذي يجعل السؤال بين العضو والمدير امر فردي لا يطرح للاعضاء في اطار علاقة مباشرة ،حيث يحدث خارج جلسات المجلس، مما قد يحجب الامر عن الأعضاء الاخرين. ما يؤخذ على النص انه لم يمكن العضو من طرح سؤال شفوي، وهي الالية التي تدعم اكثر ان يتم الامر داخل اجتماعات المجلس بما يوفر اطلاع الأعضاء الاخرين في علاقة جماعية فردية، اذ كان على المشرع النص عليه لايجابياته رغم ان السؤال الكتابي مهم أيضا.

احسن المشرع عندما ربط الإجابة بأجل لعدم التماطل في الإجابة لكنه لم يبرز أي جزاء نتيجة الاخلال بهذا الالزام.

رغم ان آلية السؤال لها أهمية في استقاء المعلومات وإزالة الغموض، وهي الفائدة التي بقيت قاصرة في اطار علاقة العضو بالمدير، ولم تعمم بالنسبة لبقية الأعضاء، اذ لم ينص على آلية لاعلام أعضاء المجلس بها، كما لم ينص على اجراء تسجيل السؤال لدى المجلس وكذلك كيفية استلام الجواب.

ومن جانب اخر ماذا بعد السؤال وتلقي الجواب؟ اذ بترت هذه الوسيلة ولم يجعل لها المشرع أي اثر، ما فائدة السؤال ان لم يوجه للمسؤول التقصير والمسؤولية، المشرع لم يجعل من السؤال كمرتكز لاستجواب المدراء التنفيذيين او رؤساء مصالح الدولة ، حيث فصل بذلك بين السلطة والمسؤولية، الامر الذي جعل من السؤال دون اثر، اذ لما لا توجه المسؤولية او التقصير للمدراء، ربما ذلك لان هؤلاء المدراء ومسؤولي المصالح في الأصل يشرف الوالي على تنسيقهم ويخضعون لسلطته ورقابته، اذ توجيه اللوم لهم معناه توجيه اللوم للوالي.

[1]- وفقا للمشروع التمهيدي لقانون الولاية 2024، نجد ان المادة 47 منه تجاوزت السؤال الشخصي بل اصبح الامر يتم عن طريق رئيس المجلس الى الوالي.

لذلك ماعدى ان السؤال يشكل منفذا للاتصال والتواصل الافقي مع مصالح ومديريات ، الذي ينعكس بلفت انتباههم ودفعهم لبحث المسائل المسؤول عنها للرد ، ماعدى ذلك ليس للسؤال أي اثر.

اما بالنسبة لقانون البلدية لم ينص على هذه الالية، اذ بالرجوع الى بيان اسبابه واهدافه، نجد ان الغاية منه إزالة الصراع وعدم الاستقرار بين الأعضاء وأيضا بينهم وبين الرئيس، حيث يشكل السؤال بابا لهز استقرار المجلس. وفي ذلك يتفوق قانون الولاية على قانون البلدية.

ومن كل ذلك نخلص الى ان تلك الضمانات والوسائل لا ترتقي ان تضمن الحد من سلطة الوالي على القرار اللامركزي، بل تحقق فقط رقابة متابعة للمجالس دون أي اثر على توجيه اللوم او المسؤولية. حيث يتفوق قانون الولاية على قانون البلدية في النص عليها، اذ غابت الية السؤال وبقية الضمانات الأخرى عن قانون البلدية، ليبقى فقط للمجلس الشعبي البلدي الية التظلم لدى الوالي او وزارة الداخلية التي تبقى نتائجها ضمن السلطة التقديرية للإدارة، وأيضا آلية احداث لجنة خاصة، لكن دون أي اثر.

المبحث الثاني: الرقابة المالية

الدور الإداري في الهيمنة على القرار اللامركزي رافقه دور مالي اكثر أهمية، اثر تأثير مباشر في لامركزية القرار المحلي ، حيث لم تكن المجالس المحلية المنتخبة حرة في إدارة ماليتها بشكل مستقل. ان هذا الغلو في الصلاحيات وان كان له مايبرره نتيجة لاتساع صلاحيات المجالس المحلية وقلة مواردها، وأيضا للامان والثقة التي يحققها ممثل الدول في وقت تعاني المجالس من نقص الخبرة والتكوين في هذا المجال.

يخضع تنفيذ مداولات المجالس المحلية الى قرارات تنفيذية تؤدي بها الى التنفيذ، حيث لا يمكن ان تنفذ المداولة دون مال وعلى اعتبار ان الوالي المتحكم في صرف هذه الأموال باعتباره آمرا بالصرف، هل يتم ذلك بمطلق سلطته؟. يخضع الانفاق على القرار اللامركزي لتنفيذه في اوجهه المقررة لرقابة سابقة قبل صرف النفقة(مطلب اول) وأيضا بعد صرفها (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الرقابة المسبقة

التي تتعدد مظاهرها، والتي تحصل من خلال المحاسب العمومي، ورقابة المراقب المالي:

الفرع الأول: رقابة المحاسب العمومي

في مفهوم المادة 15 من قانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية[1]، يعد كل محاسبا عموميا كل عون عمومي معين او معتمد قانونا للقيام للقيام بـــ:

-تحصيل الإيرادات و/او دفع النفقات

-حراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم والاغراض او المواد المكلف بها

-تداول الأموال والسندات والقيم وحركة حسابات الموجودات

-مسك المحاسبة على أساس مبدأ محاسبة الصندوق

-مسك المحاسبة على أساس مبدأ الحقوق والالتزامات،

-التقييد المحاسبي للقيم غير الثابتة

-اعداد القوائم المالية وحساب التسيير

-حفظ الوثائق الثبوتية والمستدات المحاسبية للعمليات المنفذة على مستوى المركز المحاسبي الذي يسيره .

وبهذا فان المحاسب هو كل عون معين او معتمد للقيام بتحصيل وصرف النفقات و تداول الأموال والسندات، ممسكا الحسابات العامة و محافظا على الوثائق الثبوتية والمستندات[2].

[1]- قانون رقم 23-07 ، المصدر السابق.

[2]- ياسمينة ضياف، اصلاح إيرادات الجماعات المحلية، دار المتنبي للطابعة والنشر المسيلة، 2023، ص 111.

وبذلك فهو المكلف بصفة رسمية بالتنفيذ الفعلي للنفقات والايرادات وكذا عمليات الخزينة[1] فالمحاسب العمومي لميزانية البلدية هو القابض البلدي، ولميزانية الولاية هو امين خزينة الولاية، حيث يعين المحاسبين العموميين من طرف الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون حصريا لسلطته[2].

حصن المشرع المحاسبين العمومين وعزز مركزهم، حيث ان كل عقوبة تصدر بحقهم باطلة ولا اثر لها، اذا تعلق الامر برفضهم تنفيذ امر كان من شأنه ان يؤدي الى احكام مسؤوليته الشخصية والمالية[3]، كما يتم انهاء مهامه بنفس كيفيات تعيينه[4].

وتجسيدا لاستقلالية المحاسب العمومي نصت المادة 32 من القانون السابق، بان تتنافى وظيفة الآمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي، فالمحاسب العمومي مستقل عن الأمر بالصرف، ولذلك يعد القابض البلدي وامين خزينة الولاية مستقلين بصفة مطلقة عن الوالي وظيفيا، بحيث لا يمكن للوالي ان يمارس المهام الوظيفية لكل منهما، كما لا يمكن للازواج والاباء والابناء والاخوة من الدرجة الأولى للوالي اوحتى رئيس البلدية باعتباره امرا بالصرف، ان يكونو محاسبين عمومين مختصين لديهم، اذ في ذلك فصل مطلق بين الوظيفيتين. وهذا لتحييد الدور الرقابي للمحاسب العمومي عن الامر بالصرف.

تتحدد علاقة المحاسب العمومي بالامر الصرف، إضافة للعمليات المحاسبتية التي يقوم بها، من خلال معالجة أوامر الوالي التي تتعلق بأوامر الارادات وأيضا أوامر النفقات ، حيث الزمه المشرع قبل معالجتها ممارسة دور رقابي جوهري قد ينجم عنه رفض تنفيذ اوامرهم.

<u>بالنسبة لاوامر الولاة المتعلقة بالايرادات:</u>

---

[1]– سكوتي خالد، دور المحاسب العمومي في مراقبة الميزانية، مجلد الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية للمركز الجامعي تامنغست الجزائر، المجلد التاسع، العدد الثالث، 2020، ص 93.

[2]– ياسمينة ضياف، المرجع السابق، ص 111.

[3]– المادة 29 من القانون23–07، المصدر السابق.

[4]–المادة 30 من القانون23–07، المصدر السابق

يلتزم المحاسب العمومي قبل تكفله بأوامر الإيرادات التي اصدرها الوالي بان:

-يتأكد من ان الامر بالصرف الذي وجهه الوالي، مرخص له بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها، التي تخوله ان يصدر الامر بالايراد.

-يؤدي مراقبة مادية لصحة أوامر الإيرادات في حدود العناصر التي يمتلكها، وايضا أوامر الإلغاء والتخفيضات ومدى مطابقتها للتنظيم.

ووفقا للمادة 47 يمكن للمحاسب العمومي ان يوجه طلبا للوالي في حدود اختصاصه، بإصدار سندات تنفيذية للتحصيل الجبري للديون الخارجة عن الضرائب واملاك الدولة. اذ يتعين على جميع الإدارات والهيئات العمومية بما فيها المصالح التي تعمل تحت سلطة الوالي، ان تقدم أي معلومة يراها المحاسبون العموميون ضرورية للتحصيل الجبري للديون، اذ لا يحتج بالسر المهني او حتى البنكي.

بعد ان يبسط المحاسب العمومي على امر الوالي بالتحصيل ويتأكد من من توفر جميع شروط السلامة والصحة يتولى تحصيل الايراد[1].

<u>بالنسبة لاوامر الولاة المتعلقة بالنفقات:</u>

يلتزم المحاسب العمومي قبل تكفله بأوامر الإيرادات التي أصدرها الوالي بان[2]:

- يتأكد من احترام مدونة الوثائق الثبوتية للنفقة المحددة عن طريق التنظيم.

- يتأكد من صفة الامر بالصرف.

-يتأكد من توفر الاعتمادات المالية التي سيصرف لها النفقة.

-توفر السيولة ماعدا بالنسبة لميزانية الدولة.

-تبرير الخدمة المتعلقة بالنفقة.

---

[1]- المادة 28من قانون 23-07، المصدر السابق.

[2]- المادة 27 من قانون 23-07، المصدر السابق.

– التأكد من دقة حساب مبلغ الدين.

– التأكد من دقة التقييد الميزانياتي.

– التأكد من وجدود تأشيرات الرقابة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم، مثل تأشيرات لجنة الصفقات العمومية.

– التأكد من الطابع الابرائي للدفع.

– التأكد من عدم تقادم النفقة، او وجودها محل معارضة من قبله.

بعد ان يبسط المحاسب العمومي رقابته على امر الوالي، ويتأكد من توفر جميع شروط السلامه والصحة يتولى دفع النفقة[1]. حيث يشكل الدفع الاجراء الذي بموجبه يتم ابراء الدين العمومي.

لكـن يمكن للمحاسب بعد ان بسط رقابته، ان يرفض التكفل بالنفقة باحجامه عن دفعها، حيث يمكن له ان يرفض الدفع عندما لاتتوفر تلك الشروط، لان الدفع على ذلك الحال لسيثير مسؤوليته الشخصية، ومن ثم حق له ان يرفض[2].

بالمقابل وهنا تكمن الخطورة يمكن للأمر بالصرف استعمال حق التسخير كتابيا وتحت مسؤوليته بان يتجاوز هذا الرفض[3]، حيث يبرأ المحاسب العمومي من المسؤولية الشخصية والمالية وتحول الى الآمر بالصرف، على ان يرسل عرض حال الى وزير المالية والى مجلس المحاسبة[4].

لكـــن اذا لم تتوفر الاعتمادات او السيولة اللازمة وفق الشروط السابقة، او انعدمت اثباتات أداء الخدمة، وكذا انعدام الطابع الابرائي للنفقة، وعدم وجود تأشيرة لجنة الصفقات المختصة التي نص عليها القانون. فانه يجب عليه ان يرفض الامتثال للتسخير الذي استعمله الوالي[5].

---

[1]– المادة 28 من القانون 23–07، المصدر السابق.

[2]– المادة 61 من قانون 23–07، المصدر السابق.

[3]– المادة 61 من القانون 23–07.

[4]– المادة 62 فقرة أولى من القانون 23–07.

[5]– المادة 62 فقرة ثانية من القانون 23–07.

وبالنتيجة يشكل دور المحاسب العمومي دور مهم في الرقابة على سلطة الوالي باعتباره آمر بالصرف، ولذلك وان كانت المجالس المحلية قاصرة على الوقوف على العمليات المالية التي ترافق تنفيذ مداولاتها والتصرف في ماليتها وميزانياتها، الا ان المشرع جعل أعوان مستقلين عن الولاة (اوحتى على رؤساء البلديات) يكفلون بمراقبة التنفيذ المشروع لمختلف العمليات المالية المتعلقة بجميع اوجه الانفاق والتحصيل.

الفرع الثاني: المراقب الميزانياتي

المراقب الميزانياتي هو عون من أعوان الدولة يمارس الرقابة الميزانياتية تحت سلطة الوزير المكلف بالميزانية، حيث تطبق الرقابة الميزانياتية على نفقات ميزانيات الجماعات المحلية. وتأتي هذه الرقابة في شكل رقابة مسبقة او بعدية او حسب اجراء الملاءمة[1]. وبهذا تعزيز سلطاته.

والذي يهدف من خلال بسط رقابته الى تنفيذ قوانين المالية، والتأكد من ان البرمجة الميزانياتية واقعة وصادقة وحذرة تغطي النفقات الاجبارية والحتمية للسنة المعنية، مع السهر على احترام البرمجة الميزانياتية، وعلى توافق مشاريع الالتزام بالنفقات مع هذه البرمجة.[2]حيث ترتكز رقابته على تفحص التجانس الميزانياتي العام لوثيقة البرمجة، والتأكد من التغطية المالية الدائمة لمشاريع القرارات، من خلال تحليل النفقات الاجبارية والحتمية مستندا الى نتائج تنفيذ ميزانية السنة المالية السابقة[3].

فاذا كان للوالي ان يتدخل عن طريق الحلول في ميزانية البلدية فان تدخله يراقب وفقا لهذه الأهداف، والملاحظ ان درجة رقابة الملاءمة واسعة بالنسبة للمراقب الميزانياتي عكس رقابة المحاسب العمومي.

---

[1]–المادة 04 من المرسوم التنفيذي 24–347.

[2]–المادة 06، من المرسوم التنفيذي 24–347.

[3]– المادة 11 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي 24–347.

حيث تخضع مشاريع الالتزام بالنفقات الى تأشيرة المراقب الميزانياتي قبل التوقيع عليها وكذا قرارات التسيير الاتية[1]:

-منح المخصصات والمساهمات، والاعانات لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية الأخرى.

-التخصيصات الميزانياتية وتعديل الاعتمادات المصادق عليها.

-التحويلات لفائدة الأشخاص والجمعيات والجماعات المحلية.

-كل التزام مدعم بسندات الطلب ومشاريع العقود والصفقات العمومية واتفاقات تفويض المرفق العام وعقود الشراكة والملاحق المرتبطة بها.

-قرارات تسيير المستخدمين والاعوان العموميين

اما بالنسبـــــة للنفقات التي نفذها الولاة دون التزام مسبق ودون امر بالصرف مسبق او دون امر بالصرف، فان الوالي ملزم بعرضها على المراقب الميزانياتي للتأشر عليها على سبيل التسوية[2]، حيث تعد هذه السلطة من اخطر المسائل التي يفلت بها الآمر بالصرف من الرقابة، التي لا تستوجب امر بالصرف **وهي اليد الخفية للولاة**، حيث تعرض على المراقب المالي للتسوية من اجل مسك و متابعة محاسبة الالتزامات بالنفقات لا غير.

كما يتأكد من توفر الاعتمادات، بالنسبة لمشاريع قرارات تسيير المستخدمين، وكذا تقييد مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير وصحة مبالغها ، ووجود التأشيرات والاراء المسبقة[3]. حيث يراقبها وفق هذه الحدود ولا يتدخل في ملاءمتها التي خصها النص للوالي، **حيث أعطاه سلطة ملاءمة واسعة فيها.**

يمكن للمراقب الميزانياتي ان يجري في اطار رقابته المسطرة، تحاليل عن مسار وإجراءات الالتزام بالنفقات الخاصة بالولاة، والتأكد من جودة عناصر محاسبة الالتزامات التي يمسكونها

---

[1]- المادة 14، من المرسوم التنفيذي 24-347، المصدر السابق.

[2]- المادة 14 فقرة أخيرة، من المرسوم التنفيذي 24-347، المصدر السابق.

[3]-المادة 15 من المرسوم التنفيذي 24-347، المصدر السابق

(الولاة)، وترسل هذه النتائج للولاة، حيث يمكنهم ذلك على وجه الوجوب، من تحديد التادبير اللازمة للتخفيف من المخاطر والاخطاء المسجلة[1].

يكون رأي المراقب الميزانياتي رأيا بالموافقة او رأيا بالموافقة مع تحفظات يمكن رفعها، او رايا بعدم الموافقة[2]. حيث يمكن للآمر بالصرف التغاضي عن الرفض النهائي تحت مسؤوليته، باستثناء الرفض المتعلق بمشاريع قرارات تسيير المستخدمين بموجب مقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية[3].

غير انه لا يمكن التغاضي في حالة رفض نهائي من المراقب الميزانياتي يعلن عنه نتيجة لـ[4]:

- انعدام صفة الامر بالصرف (في حالات التعدي عن اختصاص الوالي بصفته بالامر الصرف).
- عدم توفر او انعدام الاعتمادات او مناصب الشغل المالية .
- التقييد الميزانياتي غير القانوني للنفقة، وهي اكبر ضمانة للجماعات المحلية، اذ لا يستطيع الوالي ان يقيد نفقات غير قانونية خارج اطار ميزانياتها.
- غياب التأشيرات او الاراء المسبقة مثل تأشيرات لجنة الصفقات للرقابة الخارجية القبلية
- غياب الوثائق الثبوتية

وفي حالة عدم قبول التغاضي يبلغ المراقب الميزانياتي الامر بالصرف المعني بذلك كتابيا. كما يجب عليه بعد وضع التأشيرة، الاخذ بالحسبان ارسال نسخة من ملف الالتزام موضوع

[1]– المادة 27 من المرسوم التنفيذي 24–347، المصدر السابق.

[2]– المادة 18 من المرسوم التنفيذي 24–347، المصدر السابق.

[3]– المادة 31 من المرسوم التنفيذي 24–347، المصدر السابق.

[4]– المادة 32 من المرسوم التنفيذي 24– 347، المصدر السابق.

التغاضي مرفقا بتقرير مفصل الى الوزير المكلف بالميزانية[1]، الذي بدوره يرسل الملف الذي كان موضوع التغاضي، الى الهيئات المكلفة بالرقابة البعدية على النفقات العمومي[2].

وبالنتيجة تخضع أوامر الوالي بصرف النفقات المصاحبة لتنفيذ مداولات المجالس المحلية المنتخبة لرقابة المراقب الميزانياتي، **وهي رقابة واسعة لا تتقيد بشرعية النفقة فقط**، بل أيضا **بمدى ملاءمتها** ، حيث تحلل تحليلا ميزانياتيا من حيث جودتها وصلاحيتها، وهي رقابة جد واسعة، لكن في حقيقة الامر من زوايا أخرى تُرك للوالي السلطة التقديرية لمشاريع قرارات تسيير المستخدمين، وكذا مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير، اذ لا يراقب سلطة الملاءمة التي يختص بها الوالي، فقط ترتبط رقابته بتوفر اعتماداتها و تقييدها من عدمه وصحة مبالغها، كما لا تمتد يده لمراقبة النفقات التي نفذها الولاة دون التزام مسبق، ودون امر بصرف مسبق، او دون امر بالصرف، فقط تعرض عليهم للتأشر عليها على سبيل التسوية، وهي الجوانب التي تفلت من الرقابة.

ومن ثم السلطة التقديرية للوالي في الانفاق، وكذا النفقات المنفذة دون التزام سابق ودون امر بالصرف، تعد سلطة متغولة للولاة لم يكن للرقابة المالية المسبقة ان تكبحها، الامر الذي يجعل من القرار اللامركزي من حيث النفقات المنفذة في بعض جاونبه يفلت من الرقابة المالية.

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة

وهي الرقابة التي تتجلى في رقابة المفتشية العامة للمالية وفي رقابة مجلس المحاسبة:

الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية

تتولى المفتشية العامة للمالية الرقابة البعدية لتسيير الاموال العمومية على كل الهيئات والمؤسسات التابعة للدولة[3]، أنشئت بموجب المرسوم 80-58 تحت سلطة وزير المالية المعدل

[1]- المادة 30 من المرسوم التنفيذي 24-347، المصدر السابق.

[2]- المادة 35 من المرسوم التنفيذي 24-347، المصدر السابق.

[3]- ياسمينة ضياف، اصلاح إيرادات الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 116.

بموجب المرسوم التنفيذي 92-78 الذي الغي بموجب المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية .

حيث تتصدى المفتشية لأعمال الرقابة من خلال اطلاعها على الوثائق وادائها للزيارات الميدانية الفجائية او المبرمجة، كما تمتد رقابتها لكل نفقة، حيث تطال سلطتها رقابة نفقات الجماعات المحلية بما فيها الوالي عن أدائها لتلك النفقات المرتبطة بتنفيذ مداولات الجماعات المحلية، غير ان رقابتها هذه تبقى مجرد اجراء اداري ينتهي باعداد تقارير تتضمن اقتراحات تبلغ للوزير المالية .

وقد تم انشاء مفتشية عامة لدى الوزير الأول بموجب المرسوم التنفيذي 17-205 الذي جاء لتكملة دور المفتشية العامة للمالية ، ولكن تم الغاؤه في ذات السنة، لتعود فيما بعد بوجه اخر بموجب المرسوم الرئاسي 21-540 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها. التي وضعت تحت سلطة رئيس الجمهورية كجهاز للتفتيش والرقابة الاستعجالية على سير مصالح الدولة، لاسيما الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية والجماعات المحلية[1]، وبذلك تتولى الرقابة على الجماعات المحلية بما فيها الوالي ومصالحة.

حيث تؤدي مهام التفتيش والرقابة خاصة[2]:

-فيما يتعلق بـ تطبيق التشريع والتنظيم الذي يحكم سير المؤسسات والهيئات العمومية والجماعات المحلية، وكذا تطبيق تعليمات رئيس الجمهورية في مجال نوعية التسيير لمصالح الدولة والجماعات المحلية .

-سير المؤسسات والهيئات العمومية المفوض لها مهام المرفق العام، وكل هيئة مستفيدة من المساهمة المالية للدولة.

[1]- المادة 02 فقرة أولى من المرسوم الرئاسي 21-540، المصدر السابق.

[2]- المادة 02 من المرسوم الرئاسي 21-540، المصدر السابق.

-رقابة شروط انجاز المشاريع الاستثمارية ذات الأهمية الوطنية ووضعها قيد التنفيذ.

-نوعية الخدمات المقدمة من مختلف مصالح الدولة والجماعات المحلية بالنظر الى احتياجات وتطلعات المواطنين، حيث وفقا لذلك يكون الوالي مراقب، اذ لا يستطيع ان يجنح خارج تطلعات المواطنين التي تعبر عنها المجالس المحلية.

تستند المفتشية العامة في تأديتها لخدماتها على مساعدة مجموعة من أجهزة التفتيش والرقابة، كما يعد اعوانها مؤهلين لطلب أي معلومة والاطلاع على وثيقة تتعلق بنشاط الهياكل محل التفتيش ونسخها عند الاقتضاء ، واي عرقلة لمهامها تبلغ به السلطة السلمية[1] .

تنتهي كل مهمة تفتيش ورقابة او تحقيق او تحر باعداد تقرير يرسله المفتش العام الى رئيس الجمهورية ، كما يعد تقرير سنوي تدون فيه ملاحظاته واقتراحاته حول سير المصالح المذكورة، ولذلك يدون ملاحظاته واقتراحاته حول سير الجماعات المحلية والولاة أيضا[2].

يبدو واضحا عدم نجاحة هذا النوع من الرقابة اذ تنتهي باعداد التقارير فقط فهي رقابة إدارية داخلية، لم تربط بمجلس المحاسبة او القضاء، رغم انها تعطي الشعور العام للولاة انهم مراقبون من اعلى هرم السلطة وهي السلطة التي عينتهم. لكن ذلك لا يمنع من تغول سلطاته، خاصة اذا كان للتعليمات المركزية الأثر البليغ في تغولها.

<u>الفرع الثاني: مجلس المحاسبة</u>

استحدث مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976 ، وجسد بموجب القانون 80-05[3] الذي اعتبر انه هيئة قضائية وإدارية، ثم سحب الاختصاص القضائي بموجب دستور 1989 والذي

---

[1] – المادة 14 والمادة 15 ،المرسوم الرئاسي 21-540، المصدر السابق.

[2]– المادة 17 من المرسوم الرئاسي، 21-540، المصدر السابق.

[3]– قانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج .ر عدد 10، المؤرخة في 04 مارس 1980.

وافقه القانون 90-22 ، لعيد الامر 95 -20 المعدل والمتمم بالامر 10-02[1] صلاحياته القضائية.

حيث نصت عليه المادة 199 من التعديل الدستوري 2020 بانه (مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية ، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية ...)، وبهذا تخضع الجماعات المحلية بما فيهم الولاة لرقابة مجلس المحاسبة وفي اطار ذلك نصت المادة 175 من قنون الولاية 12-07 (يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به).

ومن ابرز مهامه أيضا ما نصت عليه المادة 199 السابقة (ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وايداع الحسابات).

حيث يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل والأموال العمومية، من طرف الهيئات التي تدخل في نطاقه اختصاصه، ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسباتية للقوانين والتنظيمات[2]، وهو مجال واسع للرقابة، اذ بالإضافة للاموال العمومية يستهدف ايضا الموارد والوسائل.

حيث يساهم في تعزيز ومكافحة جميع اشكال الغش والممارسات غير القانونية او غير الشرعية، وبذلك اذا حاد الوالي في إصداره لقراراته الوصائية في اطار رقابته على الجماعات المحلية عن المقتضيات القانونية، والتي بموجبها يتم صرف الاعتمادات المالية، فانه يقع تحت طائلة رقابة مجلس المحاسبة.

يطلع مجلس المحاسبة على كل الوثائق التي من شأنها، ان تسهل رقابته على العمليات المالية والمحاسبية او اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، كما يستمع الى أي

---

[1]- الامر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد50، المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.

[2]- المادة 02 من الامر 10-02، المصدر السابق.

عون في الجماعات المحلية، اذ يستفيد من حق الاطلاع وسلطة التحري التي يمنحها القانون لمصالح المالية في الدولة، وله ايضا ان يصل ويطلع على المسائل المنجزة عن طريق الإدارات والمؤسسات المعنية[1].

كما يمكن ان يتلقى تقارير من أي سلطة، او هيئات رقابة وتفتيش اثناء عملياتها، احدى مخالفات الهيئات التي يراقبها مجلس المحاسبة، والتي من شأنها ان تبرر تطبيق الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة.

حيث تتمثل صلاحياته الإدارية في الرقابة على فعالية ونوعية التسيير المالي وفق الأهداف المسطرة، وتتمثل صلاحياتها القضائية في مراجعة الحسابات المقدمة من الامرين بالصرف من بينهم الولاة، والتدقيق في شروط استعمال الموارد المالية من خلال التحريات والمعاينات[2].

ووفقا للمادة 18 من الامر 10-02 التي ألزمت ان يبلغ مسؤولي الجماعات المحلية (الولاة ورؤساء البلديات) بالنتائج النهائية لمجلس المحاسبة المتعلقة بهيئات المداولة لتلك الجماعات المحلية.

يرتبط الجانب الانضباطي لمجلس الدولة عند مخالفة قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في حالة:

- خرق الاحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
- استعمال الاعتمادات او المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، او الممنوحة بضمان اهداف أخرى غير الأهداف التي منحت لاجلها.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات، او تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانيات.
- خصم النفقة بصورة غير قانونية.
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح من هدف او مهمة الهيئات العمومية.

---

[1]- المادة 55 من الأمر 95-20، المصدر السابق.

[2]- ياسمينة ضياف، اصلاح إيرادات الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 113.

- الرفض غير المؤسس للتأشيرات او العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة او التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- التسيير الخفي للأموال او القيم او الوسائل او الأملاك العامة.
- التسيب في التزام الدولة او الجماعات الإقليمية، بدفع غرامات تهديدية او تعويضات مالية.
- الاستعمال التعسفي للأجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع نفقات على أسس غير قانوني
- اعمال التسيير التي تتم بخرق قواعد ابرام العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- تقديم وثائق مزيفة.
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية من طرف الإدارات والهيئات العمومية.

يتضح من ذلك المجال الواسع لمجلس المحاسبة، والذي يشمل مراقبة ما يرتكبه الولاة من تجاوزات في تسييرهم للجماعات المحلية، وكذا كل خرق للقانون والتنظيم، حيث لم يستثنهم النص. اذ يعد الحساب الإداري وحساب التسيير، المرآة العاكسة الذي يبسط رقابته عليهما[1]. حيث يوقع مجلس المحاسبة غرامات مالية على المسيرين الذين الحقوا اضرارا بالخزينة العمومية[2].

<u>وبالاطلاع على التقارير السنوية لمجلس المحاسبة وجدنا:</u>

الذي نص في تقريره السنوي لسنة 2024 **(لاحظ مجلس المحاسبة من خلال عمليات رقابية سابقة أهمية حجم الادانات المالية المطبقة على الجماعات المحلية تنفيذا لقرارات قضائية...جاءت هذه الادانات بنسبة كبيرة نتيجة انتهاكات قام بها المسيرون المحليون للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة باستعمال**

[1]–المادة 175 من قانون الولاية 12–07.

[2]– المادة 89 من الامر 95–20، المصدر السابق

وتسيير الاموال والممتلكات...)[1]و هو تشخيص صريحة من مؤسسة عليا دستورية للتجاوزات التي يرتكبها المسير المحلي، وقد ارجع التقرير ذلك للعديد من الأسباب ايض بالقول:

(تتمثل اهم الأسباب...الى:

-الالتزام بنفقات في غياب التأشيرات القانونية او بدون توفر الاعتمادات

– خرق الاحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتسيير العقاري والصفقات العمومية

– نفقات ناتجة عن تنفيذ تعليمات الوصاية او نتيجة قرارات غير مدروسة

– عدم وجود التنسيق بين بين مختلف المتدخلين المحليين وغياب المنازعات من طرف المصالح المخولة بذلك)[2].

حيث ما يشد الانتباه في ذلك النفقات التي تنفذ بناء على تعليمات الوصاية، الامر الذي يعني ان الوصاية تصدر تعليماتها للجماعات المحلية من اجل ادراج نفقات على وجه غير مشروع، في وقت ان هذه الجماعات مستقلة عنهم، الامر الذي يبرز درجة التأثير على القرار اللامركزي.

وفي تقرير اخر لمجلس المحاسبة وصل فيه الى (**– منح اعانات في غياب مداولات**

سمحت عملية مراجعة إجراءات منح هذه الإعانات خلال الفترة 2020/2016 تسجيل منح مبلغ 249904740 دج، بواسطة مقررات عن الامر بالصرف، في غياب مداولات المجلس الشعبي الولائي ....)[3]، حيث يمثل ذلك انحراف الوالي بسلطة القرار التي يمتاز بها، والتي بموجبها يستطع الوالي مصادرة إرادة المجالس المحلية.

ومن زاوية أخرى رصد المجلس في تقريره قيام مصالح الوالي اجراء تغييرات جوهرية في الاعتمادات التي تم التصويت عليها (**كثيرا ما أدى عدم التحكم في تقديرات الميزانية الى قيام مصالح الامر بالصرف بإجراء تغييرات متكررة وجوهرية على الاعتمادات التي تم التصويت عليها ، ولا سيما في اطار الميزانية الإضافية ، نتيجة لذلك اصبح التصويت على**

---

[1]– التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، لسنة 2023، ص 250

[2]– التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، لسنة 2023، ص 250–251

[3] التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، لسنة 2022، ص 291

الميزانية من طرف المجلس الشعبي الولائي مجرد اجراء اداري شكلي يسمح للهيئة لهيئة المداولة بالتصويت على وثائق الميزانية، ويترك للإدارة حرية اجراء تعديلات جوهرية على الاعتمادات التي تم التصويت عليها)، وهو الامر الذي يثبت مدى هيمنة الوالي على الميزانية وعلى تنفيذها، حيث اصبح المجلس المحلي هيئة تسجيل لمشاريع ميزانيات الوالي الذي ينفذها كما شاء ، وهي هيمنة مطلقة.

ويضيف في تقريره السنوي السابق**(هذه التعديلات تسمح للآمر بالصرف بالتحايل على ترخيصات الميزانية والمساس بخيارات المجلس الشعبي الولائي من خلال نقل الاعتمادات من مادة الى أخرى وحتى من باب الى اخر، مع العلم انه لا يتم اخطار المجلس بالتحويلات التي تتم على هذه الأخيرة)**[1].

المبحث الثالث: الرقابة الدستورية و القضائية

فاذا كانت الرقابة السياسية تخضع لظروف واعتبارات سياسية، والرقابة الإدارية لا تتصف بالتجرد والموضوعية وينقصها الحياد، في المقابل تأتي الرقابة الدستورية و القضائية كأكثر مدعاة للثقة والحياد لضمان دستورية النصوص و أيضا لضمان الحقوق والحريات وحممية التوازنات[2]، حيث تتدخل الرقابة الدستورية من خلال ضبط النصوص القانونية سواء التشريعية والتنظيمي، وكذا يتدخل القضاء لضمان نفاذ هذه النصوص بشكلها السليم على السلطة التقريرية للولاة (القضاء الاداري)، وهو الدور الذي يمكن ان يوازن بين دور الوالي وحقوق وحريات المجالس المحلية المنتخبة.

المطلب الأول: رقابة المحكمة الدستورية (الرقابة الدستورية)

[1]- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، لسنة 2022، ص 316.

[2]– بن عطالله كاملية هبة، الرقابة على القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مجلة التراث ، الصادرة عن مخبر جمع دراسات وتحقيق مخطوطات المنطقة وغيرها، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد السادس عشر، 2014 ، ص 187–188.

رغم ان الوالي يخضع لسلطة رئيس الجمهورية خضوع مطلق، حيث تتقرر مسؤوليته السياسية امامه، الا ان ذلك لا يعني ان لا تخضع سلطات الوالي للقانون، بل وكما اسسنا سابقا النص القانوني على اختلاف درجاته من دستور وتشريع وتنظيم، هو الذي أسس لسلطات رئيس الجمهورية بهذا الشكل المتعاظم ، غير انه اذا انتهك نص تشريعي وتنظيمي حقوق او حرية يضمنها الدستور للمجالس المحلية المنتخبة، فان المشرع الدستوري وضع آلية رقابية عليها، بموجب الرقابة التي تبسطها المحكمة الدستورية[1]، خاصة في ظل الاحالات المتزايدة للنص التشريعي على التنظيم، الذي قد يحمل خرقات تحد من استقلالية الجماعات المحلية بفتح المجال واسعا امام سلطات الوالي ازاءها.

اذ وفقا لنص المادة 185 من الدستور تضمَن المحكمة الدستورية احترام الدستور، كما تضبط سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية، حيث يتم ذلك في اطار تلازم النصوص القانونية وعدم تناقضها او تعارضها، فالجماعات المحلية وكذلك الادارة المركزية تشكل سلطات عمومية تخضع لذلك.

فاذا كان الاستقلال الإداري والمالي للجماعات المحلية، وكذا العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية مضمونة بمجب الدستور، فانه لا يجب على النصوص التنظيمية او حتى التشريعية ان تنتقص من هذه الحريات، والا كانت تحت مرمى رقابة المحكمة الدستورية، غير ان هذه الرقابة لا تأخذ شكلها الآلي الا بتحريكها.

فاذا كانت السلطات التي يمارسها الوالي تتهم بانها متعاظمة لم تترك مجالا لاستقلال القرار اللامركزي، الا انها في نهاية المطاف هي سلطات مشروعة يستقيها الوالي من النص التشريعي

[1]– يري شفيق حاتم ان انكار هذا النوع من الرقابة يتأتى وفق بعض الفقه الى ان اسناد رقابة القوانين من الناحية الموضوعية الى القضاء هو بمثابة تخويله سلطة سياسية في حين ان مهمته تنحصر في تطبيق القوانين، والسلطة التشريعية لا رقيب عليها سوى ضمير أعضائها ومسؤوليتهم الأدبية امام الامة ، من منطلق الفصل بين السلطات ، اما تأييد الرقابة فان البعض الاخر يرى ان المشرع تعلو عليه مبادئ عليا وقواعد دستورية لا يجوز له ان يخالفها ، حيث يستند ذلك الى مبدأ مهم وهو عدم مخافة القوانين بصفة عامة لاحكام الدستور تأكيد لمبدأ الحرية والمساواة. للتوسع انظر:– شفيق حاتم، القانون الإداري، الاهلية للنشر والتوزيع ، بيروت، 1985، ص 14–15.

والتنظيمي الذي يجب ان يكون مطابقا للدستور، واذا كانت السمة البارزة للنصوص التشريعية كثرة احالاتها على التنظيم، فانه من الملفت للانتباه ان قانون البلدية لوحده قد أحال 67 مرة على التنظيم[1] والذي جعله قانونا للاحالة، وكما نعلم ان التنظيم بنوعيه تضعه الإدارة المركزية، الامر الذي بموجبه ان سمح المشرع لليد الطولية للإدارة المركزية بالتدخل في وضع قواعد عامة ومجردة، ترتبط باختصاصات الجماعات المحلية وسلطات الوالي، اذ تتدخل في رسم تلك العلاقة التي في الأصل ردها الدستور للنص التشريعي. لذلك من البديهي ان ينتقص النص التنظيمي من استقلال القرار اللامركزي الذي تعزز من خلاله السلطة المركزية صلاحيات الوالي كونه ممثلها على المستوى المحلي[2].

ان حماية استقلال الجماعات المحلية من هذه الانحرافات الواردة في النصوص، التي ربما تدفع الى بروز مظاهر للتغول باسم النص القانون، والتي تضع الوالي في حصن المشروعية، انما رده المشرع الدستوري وثبته بموجب الرقابة التي تبسطها المحكمة الدستورية، اذ المشروعية وفق هذا ليست ان يطابق التصرف النص القانوني بل المشروعية تعني أيضا ان يتوافق النص الذي نص على التصرف مع ماحمله الدستور من حقوق وحريات ومبادئ . وقد كفل الدستور رقابة ذلك عبر المحكمة الدستورية بموجب نوعين من الرقابة:

الفرع الأول: رقابة الاخطار:

نصت المادة 190 من الدستور[3] بان تفصل المحكمة الدستورية بقرارها في دستورية القوانين والتنظيمات، وبهذا فان النص التشريعي والاوامر والتنظيمات في مرمى رقابة المحكمة الدستورية، حيث يمكن اخطار المحكمة الدستورية بالقوانين العادية قبل صدورها وجوبا بالنسبة للقوانين العضوية ، وبالنسبة للتنظيمات يمكن الاخطار بها خلال شهر من تاريخ نشرها، الامر الذي يعد ضمانة لمشروعية القوانين والتنظيمات بان لا تتنافى مع الدستور، لكن ما يشد الانتباه ان الامر جاء على وجه الجواز بالنسبة للقوانين العادية والتنظيمات وهو ما يجب على

[1]–عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص67.

[2]- Essaid Taib, OP . cit, p45,46

[3]- المادة 190 من التعديل الدستوري 2020.

المشرع الدستوري ان يتداركه بان يصبح على سبيل الوجوب، نتيجة للخطورة التي تحملها خاصة التنظيمات.

ووفقا لنص المادة 193 من الدستور ان من يتولى اخطار المحكمة الدستورية، رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الامة او رئيس المجلس الشعبي الوطني او الوزير الأول/ اورئيس الحكومة حسب الحالة، كما يمكن اخطارها من 40 نائبا من المجلس الشعبي الوطني او 25 عضوا من مجلس الامة، حيث يتضح من ذلك اتساع عدد الهيئات التي تمارس الاخطار، لكن على قدر اتساعها، الا ان الجهات التي يمكن ان تكون فاعلة في ذلك عندما يكون الامر على سبيل الجوازية عدد قليل؛ اذ من المستبعد ان يخطر الوزير الأول المحكمة الدستوري حال تضمن النص التنظيمي لقيود على المحليات، كما انه قد لا يخطر في مرسوم لرئيس الجمهورية امام المحكمة، فذلك يتنافى مع السلطة الرئاسية التي يمارسها رئيس الجمهورية عليه، كذلك قد لا يخطر رئيس مجلس الامة ولا رئيس المجلس الشعبي الوطني في قانون سنه البرلمان، كذلك من المتوقع ان لن يخطر رئيس الجمهورية في مرسوم أصدره هو. ليبقى في المحصلة أعضاء البرلمان وأعضاء مجلس الامة لارتباطهم بالمحليات والتي تحركها في المجمل الحسابات الانتخابية، خاصة أعضاء مجلس الامة الذين ولدو من رحم المحليات.

لذلك لتفعيل رقابة المحكمة الدستورية، **يرى الباحث،** بان يجب ان تتولى المحكمة الدستورية، الرقابة التلقائية على جميع النصوص القانونية على اختلاف وتعدد درجاتها، تحقيقا للمشروعية الدستورية للنصوص القانونية.

حيث تتداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة، وتصدر قرارها خلال 30 يوما من تاريخ الاخطار، ويمكن ان يخفض ذلك بطلب من رئيس الجمهورية الى 10 أيام[1]، واذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون لا يتم إصداره، اما بالنسبة للأوامر او التنظيمات فإنها تفقد اثرها من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية[2].

[1]–المادة 194 من التعديل الدستوري2020.

[2]– المادة 198 من التعديل الدستوري 2020.

اذا تشكل المحكمة الدستورية ضمانة مهمة، للرقابة على مشروعية التشريعات التي تتناول الجماعات المحلية وسلطات الوالي، وتجدر الملاحظة ان التنظيم الذي تتولى المحكمة الدستورية فحص مشروعيته هو التنظيم المستقل الذي يصدر وفق السلطة التنظيمة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي، ويسقط من ذلك التنظيم التنفيذي الذي يصدر بمرسوم تنفيذي

حسمت المحكمة الدستورية في راي تاريخي لها بتاريخ 16 يناير 2024[1]، والذي أصدرت فيه رايها في نص المادة 190 من الدستور؛ بان يقصد من عبارة التنظيمات الواردة في المادة 190 فقرة أولى وعبارة الحكم التنظيمي الوارد في المادة 195 فقرة أولى من الدستور، النصوص التنظيمية المستقلة (الاصلية) الصادرة عن رئيس الجمهورية في اطار ممارسته للسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، وهي وحدها الخاضعة للرقابة الدستورية والدفع بعدم الدستورية[2]، وفي ذلك تفسير واضح للتنظيم المقصود بالرقابة الدستورية، حيث اسقط هذا التفسير التنظيمات التنفيذية التي تصدر بموجب مرسوم تنفيذي من مجال رقابة الدستورية.

الفرع الثاني: رقابة الدفع

وفقا لنص المادة 195 من الدستور، يمكن اخطار لمحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بإحالة من المحكمة العليا او مجلس الدولة، وذلك عنما يدعي احد الأطراف في المحاكمة امام جهة قضائية، ان الحكم التشريعي او التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور، وبذلك الاخطار هنا يكون عندما يدفع احد المتخاصمين امام القضاء الإداري او القضاء العادي.

يمكن لاحد أعضاء المجالس الشعبية الولائية او احد أعضاء المجالس البلدية، عندما يكون في نزاع ضد الوالي او وزير الداخلية، ان يدعي امام القضاء المختص ان النص التشريعي او

[1]راي المحكمة الدستورية رقم 1/ر.م.د/ت.د/24 المؤرخ في 16 يناير سنة 2024 ، المصدر السابق.

[2]–راي المحكمة الدستورية رقم 1/ر.م.د/ت.د/24 المؤرخ في 04 رجب عام 1445 الموافق 16 يناير سنة 2024 يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195 (الفقرة الأولى) وأيضا المادة 141 من الدستور، المصدر السابق.

النص التنظيمي ينتهك حقوقا ضمنها الدستور، ليتولى مجلس الدولة احالته على المحكمة الدستورية. كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي عندما يكون في نزاع ضد الوالي او وزير الداخلية عندما تنتقص حقوقه التي ضمنها الدستور، ان يدفع امام المحكمة المختصة ان النص التشريعي او التنظيمي قد انتهك حقوقا ضمنها الدستور للمجالس المحلية المنتخبة، لكن بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي ونتيجة لالغاء تمثيلية رئيس المجلس الشعبي الولائي امام القضاء، فان المنازعة امام القضاء تكون باسم الولاية ممثلة في الوالي الذي لن يتنافى مع تمثيليته للدولة، ويدعي ان نصا تنظيميا ينتهك حريات وحقوق المجلس الشعبي الولائي، وبالتالي الدفع بعدم الدستورية في هذه الجزئية يبقى معطلا. لذلك **يرى الباحث** انه من اللازم استرجاع رئيس المجلس الشعبي الولائي لتمثيليته امام القضاء.

وعندما تخطر المحكمة الدستورية على أساس رقابة الدفع، فان قرارها يصدر خلال 04 اشهر التي تلي اخطارها، ويمكن تمديد هذا الاجل مرة واحدة لمدة أقصاها 04 اشهر وهذا بموجب قرار مسبب من المحكمة على ان يبلغ الى صاحب الاخطار[1].

ومن تطبيقات رقابة الدفع امام المحكمة الدستورية:

قرار المحكمة الدستورية المؤرخ في 26 أكتوبر 2022 المتعلق بالدفع بعدم دستورية المادة 43 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، حيث بناء على قرار الإحالة الصادر عن مجلس الدولة (الغرفة الثالث) تحت فهرس 00001/22 المؤرخ في 15 يونيو 20222، والذي ادعى فيه (**ان المادة 41 من الدستور تنص على ان " كل شخص يعتبر بريئا حتى تثبت جهة قضائية ادانته في اطار محاكمة عادلة". تتعارض مع نص المادة 43 من قانون البلدية 11-10 التي جاء فيها " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب ارتكابه جناية او جنحة لها صلة بالمال...الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة...وفي حالة صدور حكم بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية "**

[1]- المادة 195 فقرة ثانية من التعدي الدستوري 2020.

وفي هذا يتضح ان المدعي كان ينازع امام القضاء الإداري، بسبب صدور قرار من الوالي بتوقيفه وفقا لنص المادة 43 من قانون البلدية 11-10، اذ دفع بتعارض قرينة البراءة التي ضمنها الدستور مع نص المادة 43. وهي الشروط التي حددها الدستور بخصوص رقابة الدفع.

اجابت المحكمة الدستورية عن الدفع المحال لها **(بانه ولئن كان من اختصاص البرلمان التشريع في الميادين التي خصصها له الدستور لاسيما في المادة 13 من الدستور فانه يعود للمحكمة الدستورية وحدها إقرار مدى دستورية الحكم التشريعي بعد اخطارها رسميا من الجهات المخولة دستورية.)**، وفي هذا اعلان من المحكمة الدستورية النظر بعدم دستورية النصوص التشريعية، التي منها القوانين العادية في مفهوم المادة 139 التي حددت مجالات القانون العادي.

حيث خلصت في قرارها **(بانه لا يراود المحكمة الدستورية أدنى شك ان التوقيف المؤقت او الاحترازي للمنتخب البلدي موضوع المادة 43 ... لا يمثل باي حال من الأحوال عقوبة او جزاء حتى يثير المدعي في الدفع تعارضها مع المادة 41 من الدستور، بل الامر لا يخرج عن كونه مجرد اجراء اداري مؤقت فرضته مقتضيات حسن سير العمل الإداري ليس الا.)**

وبالنتيجة فان المحكمة الدستورية رأت بان قرينة البراءة لا تتعارض مع اجراء التوقيف كون ان اجراء التوقيف تدبير احترازي وليس عقوبة كما ذهب المدعي.

وأضافت المحكمة الدستورية تبريرها في ذلك **(بان لا يمكن تصور مباشرة إجراءات المتابعة الجزائية لرئيس مجلس شعبي بلدي دون توقيفه واحتفاظه بصفته التي تمكنه من مباشرة جميع الصلاحيات سواء باعتباره ممثلا للدولة او ممثلا للبلدية او كجهة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي. وبالنتيجة فان المادة 43 من القانون 11-10... لا تتعارض البتة مع مقتضيات المادة 41 من الدستور.)**

حيث كرس هذا القرار تطبيقا مهما، على ضمان الرقابة الدستورية التي تبسطها المحكمة الدستورية على النصوص التشريعية، التي يمكن لها ان تتنافى مع حرية او حق او مبدأ مضمون دستوريا، اذ تعد هذه الضمانة في يد أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، او أعضاء

المجالس الشعبية الولائية، او حتى المجالس الشعبية البلدية استخدامها ضد أي نص قانوني نص على سلطات للوالي التي تجعل من قراراته تتنافى مع حقوق او حريات ضمنها الدستور.

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري

ضمن الدستور وفقا لنص المادة 168 منه[1] ان ينظر القضاء في الطعون المقدمة ضد قرارات السلطات الإدارية ، حيث يعد ذلك ضمانة دستورية بأن يطعن في قرارات الجهات الوصائية سواء الولاة او الوزراء او حتى الوزير الأول او رئيس الحكومة. ونجد في نص المادة 44 من قانون الولاية 12-07 خير مثال عن قابلية قرارات الوزارة للطعن القضائي والتي نصت على ان (يمكن ان يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن اقصاء الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب او التنافي، محل طعن امام مجلس الدولة).

وعلى ذلك فان القضاء ينظر في الطعون التي ترفع ضد قرارات الولاة باعتبارهم سلطة محلية، وبهذا لم تُستثنى قرارات الولاة من نطاق الرقابة القضائية.

فاذا صدر عن الوالي قرار، وقد حاد فيه عن ما رسمه النص القانوني، جاز الطعن فيه امام القضاء الإداري. وهو الطعن الذي يكفل للقضاء التدخل لممارسة رقابته على العمل او التصرف الذي باشره، ولذلك فان جميع القرارات العضوية الصادرة عن الوالي توقيفا او اقصاء او اقالة حكمية كلها محل رقابة من القضاء، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي ان يطعن في قرارات الوالي الوظيفية التي ألغت مداولات البلدية ورأى انها تخالف النص القانوني.

نصت المادة 61 من قانون البلدية[2] بانه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والاشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع دعوى قضائية امام الجهات المختصة، ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان او رفض المصادقة على المداولة. حيث منحت المادة 82 من قانون

[1]– المادة 168 من التعديل الدستوري 2020، المصدر السابق.

[2] – المادة 61 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

البلدية و المادة 828 قانون إجراءات مدنية وادارية (معدل)[1] بان لرئيس البلدية صفة التقاضي باسم البلدية ولحسابها، باستثناء ان يكون في حالة تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، اذ يتولى تمثيل البلدية امام القضاء من عينه المجلس بدلا عن عنه. اما بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي، فانه لا يتم ابطالها من الوصاية بل بموجب الطعن فيها بالبطلان امام المحكمة المختصة من قبل الوالي، حيث منحت المادة 106 قانون ولاية[2] والمادة 828 قانون إجراءات مدنية وإدارية بان للوالي صفة تمثيل الولاية امام القضاء.

الفرع الأول: الجهات القضائية المختصة بدعوى البطلان

بالرجوع للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل[3] التي تنص بان (المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعة الإدارية... تختص بالفصل في الدرجة الأولى، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة او الولاية او البلدية...طرفا فيها)، وعلى هذا الأساس فان المحكمة الإدارية تكون مختصة في المنازعات التي يكون الوالي طرفا فيها، فاذا أراد عضو المجلس البلدي او الولائي او أرادت البلدية مخاصمة الوالي، فانها تطرق باب المحكمة الإدارية بصفتها صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية التي يكون الوالي طرفا فيها.

واردفت المادة 801 من ذات القانون المعدل بان (تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: 1-دعوى الغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:-الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية- البلدية...2- دعوى القضاء الكامل...)، الامر الذي يتضح منه ان المحكمة الإدارية تختص نوعيا في طعون

[1]-قانون رقم 22-13 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الموافق 12 يوليو 2022، يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 الموافق 25 فبراير 2008،والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 48 ، الصادرة بتاريخ 17 يوليو 2022.

[2]- المادة 106 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

[3]- القانون 22-13 المتضمن قانون انون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، المصدر السابق.

الإلغاء الواردة ضد قرار الوالي، فاذا رأى عضو مجلس بلدي ان قرار الوالي بتوقيفه او اقصائه او اقالته...الخ، قد اضر به على خلاف نص القانون، جاز له رفع دعوى لإلغاء هذا القرار امام المحكمة الإدارية المختصة، او اذا رأت بلدية ما ان قرار الوالي ببطلان مداولات مجلسها الشعبي البلدي قد أتى على خلاف مقتضى القانون، او ان الوالي قد رفض تنفيذ مداولتها، فانه يمكن لرئيسها ان يرفع دعوى الغاء قرار الوالي امام المحكمة الإدارية المختصة كقاضي اول درجة. وهو المركز القانوني الذي يمنح لعضو المجلس البلدي او الجماعة المحلية مواجهة قرارات الوالي بالالغاء، حيث يعد ذلك ضمانة جوهرية لخلق التوازن بين سلطات الوالي واستقلالية المجلس.

وبالمثل هذه الضمانة مقررة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي في مواجهة قرارات وزير الداخلية عند ايقافهم او اقصائهم او اقالتهم، حيث وفقا لنص المادة 900 مكرر معدلة (تختص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى الغاء ... القرارات الادارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية....)، حيث يوجه الطعن ضد قرارات وزير الداخلية امام المحكمة الاستئنافية للجزائر العاصمة كدرجة أولى باعتباره سلطة إدارية مركزية، ولذلك ورغم ان الوالي له دور في صدور قرارات الوزير بموجب رايه الذي يرفقه للمداولة الا ان الطعن يكون ضد قرار الوزير.

الفرع الثاني: اجال الطعن بالالغاء

لم ينص قانون الولاية او قانون البلدية على اجل معين للطعن في قرارات الوالي، وبالرجوع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية التي حددت المادة 829 منه اجل الطعن امام المحكمة الإدارية ب 04 أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، او من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي او التنظيمي، وعلى هذا الأساس ترفع دعاوى الإلغاء ضد قرارات الوالي في أجل 04 أشهر من تاريخ تبليغه للمعنيين به.

ووفقا للمادة 830 التي اجازت بان للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلمه امام الوالي في الاجل المنصوص عنه في المادة 829 وهو اجل 04 اشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي او النشر للقرار الفردي او التنظيمي. اذ يعد سكوت الوالي المتظلم امامه خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض والذي يبدأ من تاريخ التظلم.

ويستفيد وفق ذلك المتظلم من اجل شهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء اجل الشهرين المشار اليهما. وفي حال رد الوالي خلال الاجل الممنوح يبدا سريان اجل شهرين من تاريخ الرفض

تعد المواعيد من النظام العام، فاذا تجاوزت اجال الطعن مدة 04 أشهر من تاريخ التبليغ، او اذا تجاوزت مدة الطعن القضائي أجل سكوت الإدارة أوردها بالرفض، فان القرار يحصن من الإلغاء ولا يمكن الغاؤه بعد هذا الاجل، حفاظا على استقرار المعاملات والمراكز القانونية.

الفرع الثالث: أسباب الطعن بالالغاء

تستند الجماعات المحلية في طعنها القضائي الى وجود أحد عيوب المشروعية التي تشوب قرار الجهة الوصية، سواء كان العيب مندرجا ضمن العيوب الخارجية او ضمن العيوب الداخلية للقرار:

أولا- عيوب المشروعية الخارجية للقرار وتطبيقاتها القضائية (عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات)

- **عيب عدم الاختصاص:**

كما عرفنا سابقا ان النص القانوني سواء كان تشريعا او تنظيميا قد أسس لسلطات وصلاحيات تدخل الوالي في لامركزية القرار المحلي، غير ان مقتضى الاختصاص العام الذي انتهجه المشرع في توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية، بان يكون

للجماعات المحلية اختصاص شامل دون وسائل فعلية لتقرير هذه الاختصاصات، أدى الى تداخل الاختصاص لصالح الوصاية، هذا الأمر الذي من شأنه ان تصدر قرارات وصائية عن الوالي من شانها التعدي على اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة، بل ونتيجة لامتلاك الوالي سلطة التقرير في المجال التنظيمي، فانه قد يصدر قرارات تنظيمية تتعدى على اختصاص اصيل للمشرع او للتنظيم المستقل، كما يمكن لهيئات عدم التركيز الإداري أن تصدر قرارات بالبطلان او المصادقة في مسائل يختص بها الوالي فقط دونهم.

اذ عرف عيب عدم الاختصاص بـ " انعدام القدرة والأهلية او الصفة القانونية على اتخاذ قرار اداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة بصفة شرعية"[1] فهو اقدم العيوب ظهورا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي حيث كان الأصل الذي استمدت منه العيوب الأخرى، ورغم استقلال بقية العيوب عنه الا انه لا يزال العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام[2]

فاذا كان موضوع قرار الوالي ابطال المداولة او المصادقة عليها واتسم هذا القرار بعيب عدم الاختصاص، فانه يكون سببا للطعن فيه بالبطلان امام القضاء الإداري، كذلك بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، اذا صدرت في حقهم قرارات الاقصاء او التوقيف او الإقالة...الخ، وكانت هذه القرارات تتسم بعيب عدم الاختصاص، جاز لهم أيضا الطعن فيها بالبطلان.

كما يعتبر قرار معيبا بعدم الاختصاص اذا حل محل السلطة المحلية دون نص قانوني على أساس سلطة الحلول، حيث ان الحلول سلطة استثنائية لا يمارسها الوالي الا بموجب النص، فانه لا يمكنه تجاوز ذلك والحلول مكان الجماعة المحلية دون نص او تعديل او سحب، والا عدت القرارات الناتجة عن ذلك معيبة بعيب تجاوز الاختصاص.

---

[1]–عمار عوابدي، عملية الرقابة على اعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، جزء اول، الطبعة الثانية، 1984، ص 125.

[2]– علي عثماني، عيب عدم الاختصاص في اجتهاد القضاء الإداري الجزائري، مجلة افاق علمية، المركز الجامعي لتامنغست، المجلد 11، العدد الثالث، 2019، ص151، 152.

يعتبر عيب عد الاختصاص من النظام العام يمكن للقاضي اثارته من تلقاء نفسه عند بسط رقابته على القرار، بحيث لا يمكن تصحيحه او اجازته من السلطة الإدارية المختصة[1]، لذلك اذا اعتدى رئيس الدائرة او الوالي المنتدب على اختصاص اصيل للوالي لا يختصان فيه، فانه لا يكون القرار صحيحا اذا اجازه الوالي او تم تصحيحه.

اذ في قرار لمجلس الدولة رقم 008105 المؤرخ في 20002/06/24 في القضية التي قامت بين (ز.م) ضد والي ولاية باتنة، من اجل الغاء قرار الوالي الذى الغى مداولة المجلس الشعبي البلدي لبلدية نقاوس، في وقت قد صادق عليها رئيس دائرة نقاوس والذي انتهى في قراره الى **(انه لم يكن بإمكان رئيس الدائرة من ثمة المصادقة على مداولة البلدية المتعلقة بتصرف مباشر في قطعة ارض حتى وان كان الامر على سبيل التعويض عن قطعة ارض نزعتها فهذا يعد من اختصاص الوالي. وانه بقرار ابطال مداولة بلدية نقاوس....لم يقم الوالي الا بتطبيق القانون)**[2] ، حيث تم مراقبة عنصر الاختصاص بان الوالي هو المخول بممارسة الوصاية وليس رئيس الدائرة.

وأيضا في قراره المؤرخ في 28-02-2000، قضى بان القرار الصادر عن رئيس الدائرة الذي الغى مداولة البلدية هو قرار صادر عن جهة إدارية غير مختصة، لانه ليس من مهام رئيس الدائرة الغاء قرار رئيس البلدية، كما انه لا يستند الى تفويض من الوالي صاحب الصلاحية، بما يجعل قرار رئيس الدائرة معيب بعيب صارخ[3].

يجب ان يمارس الوالي رقابته الوصائية ضمن الاطار المحدد في نص القانون، حيث لا يمكنه ان يضيف اختصاص آخر له او ان يتوسع في تفسير النص لتشديد رقابته على

---

[1]- زهرة حسن راشد، عيب عدم الاختصاص في دعوى الالغاء، مجلة معلم للدراسات القانونية والسياسية، الصادرة عن معهد الحقوق والعلوم السياسية- المركز الجامعي علي كافي تندوف الجزائر، المجلد 05، العدد 02، 2021، ص 134 الى 136.

انظر أيضا: علي عثماني، المرجع السابق، ص 153.

[2]-قرار رقم 008105 المؤرخ في 2002/06/244، مجلة مجلس الدولة، العدد 02 2002، ص 137.

[3]- احسن غربي ،حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية،مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، المجلد الثالث عشر، العدد الثاني، جويلية 2020، ص 60.

المجالس الشعبية البلدية او حتى الولائية، اذ يعد ذلك من قبيل اختصاص السلطة التشريعية والتعدي عليه انما هو اغتصاب لاختصاص ليس له. كما لا يمكن للوالي وهو بصدد تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي ان يضيف بندا في مداولة لم تأتي هي عليه كما لا يمكنه التوسع في تفسيرها، وأيضا لا يمكن للجماعة المحلية ان تتنازل عليه لفائدة الوالي مدام النص القانوني قد خصها هي لوحدها دون سواها لممارسته.

و في مجال ذلك قرار مجلس الدولة رقم 2138 المؤرخ في 2000/05/08 في القضية التي طرحت بين (يونين بنك) ضد (محافظ بنك الجزائر) والذي قضى فيها (ان مجلس النقد والقرض قد تجاوز سلطته حينما أضاف لبنك الجزائر صلاحية سحب صفة الوسيط المعتمد للعمليات، التي هي في الحقيقة من اختصاص السلطة التشريعية في إضافة هذه الصلاحيات، ذلك ان محافظ بنك الجزائر لا يمكنه اتخاذ قرارات في مسائل تنظيم الصرف...،وقد تجاوز سلطته حينما اصدر مقرر السحب المؤقت لصفة الوسيط الممنوحة ليونين بونك)[1]،حيث اعتبر مجلس الدولة بان ذلك يعد اغتصابا للسلطة من قبيل العيب الجسيم، الذي يعصف بركن الاختصاص للقرار الإداري.

بذلك فان رسم الاختصاص من عمل المشرع[2]، لا يمكن للوالي من قبيل توسيع رقابته او سلطاته إزاء المجالس المحلية ان يتجاوز، والا كان تحت طائلة رقابة البطلان القضائي.

- **<u>عيب الشكل والإجراءات</u>**

قد يتطلب المشرع في بعض الأحيان ألاَّ يصدر القرار الا وفق شكليات وإجراءات معينة، فاذا تخلفت احدى هذه الشكليات او الإجراءات عُدَّ القرار معيبا بعيب الشكل والإجراءات وكان مرشحا لإبطاله من قبل القضاء.

[1]– قرار مجلس الدولة رقم 2138، المؤرخ في 2000/05/08، مجلة مجلس الدولة، العدد، 2005، ص75.

[2]– سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص313.

ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 101 من قانون البلدية[1] بان لا يتم الحلول، الا اذا امتنع رئيس البلدية عن اتخاذ القرارات الموكلة له، وهذا بعد اعذاره في أجل محدد في الاعذار. النص استلزم اعذار رئيس البلدية وانقضاء الاجل، لكي يستطيع الوالي ممارسة حلوله. فاذا لم يحترم الوالي قبل إصداره لقرار اعذار رئيس البلدية وثبوت امتناعه، فان قراره يعد معيبا من حيث الإجراءات.

ثانيا:عيوب المشروعية الداخلية وتطبيقاتها القضائية:(عيب انعدام السبب- عيب مخالفة القانون- عيب الانحراف بالسلطة)

- **عيب انعدام السبب:**

يقصد به مجموعة من العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار، الا ان السبب لا يصل الى مرتبة الانعدام على أساس ان السلطة التقديرية للإدارة أوسع من أي عنصر اخر من عناصر القرار[2].

لذلك فان تدخل الوالي باصداره لقرار بطلان المداولة او المصادقة عليها او اقالة العضو. يجب ان ترتبط بأسباب قانونية وواقعية، المشرع الجزائري أورد على كل تدخل للوالي أسبابه الخاصة به؛ اذ يقرر بطلان المداولات التي صدرت وكان أحد أعضائها في حالة تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، فالوالي لا يتدخل بإصدار قرار هذه المداولة الا اذا سبَّب ثبوت تعارض المصالح، كما لا يتدخل بقرار استخلاف العضو، الا في الحالات المنصوص عنها في المادة 41 من قانون البلدية[3]، وهي الأسباب المسوغة لاصدار القرار ودونها لا يتحرك. كما لا يصدر قراره باقصاء العضو الا اذا كان العضو البلدي محل ادانة جزائية. وأيضا

---

[1]- المادة 101 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

[2]- محمد الديدموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008، ص405.

[3]- المادة 41 من قانون البلدية 11-10 المصدر السابق.

بالنسبة لقراره بالايقاف، فانه لا يكون الا بسبب المتابعة الجزائية موضوع المادة 43 من قانون البلدية[1].

من الواضح ان المشرع لم يترك مجالا للوالي ان يقدر الأسباب بل قيدها بموجب النص، ولذلك فان الوالي لا يمكنه اصدار قراره بشكل يخالف تلك الأسباب او ان يبتدع أسباب أخرى. غير ان السؤال الذي يجب ان يطرح هل الوالي مرغم بإصدار قراره حال توافرت هذه الأسباب المسوغة للتدخل؟

مجلس الدولة في قراره رقم 091399 المؤرخ في 2014/05/22 في القضية التي طرحت بين (م ف) ومن معه ضد والي ولاية الشلف ومن معه، التي كان موضوعها إيقاف المدعى عليه(ب.م) رئيس بلدية الزبوجة الى غاية الفصل في الدعوى الجزائية المطروحة امام المحكمة العليا، وإلغاء قرار تعيينه كرئيس بلدية، فرد مجلس الدولة(بان المادة 43 من قانون البلدية...تنص بوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة جزائية جناية او جنحة...حيث بالرجوع الى المادة المذكورة أعلاه ان المشرع خول صلاحية توقيف المنتخب عن نشاطه من عدمها للوالي وحده اذ يعتبر عمل ملاءمة لا يخضع للرقابة القضائية...)[2]، لا يراقب القضاء مبادرة الوالي الى اتخاذ القرار من عدمه رغم توفر الأسباب المسوغة لذلك، كونه عمل يدخل في اطار سلطته التقديرية ، حيث اعتبر انه عمل ملاءمة لا يخضع للرقابة القضائية ، هذا القرار اخرج اعمال الملاءمة من رقابة القاضي. اذ عندما لا يلزم النص الوالي بإصدار القرار فان ذلك يدخل ضمن تقديره.

ولذلك فان المشرع يضع لتدخل الوالي الأسباب والمسوغات ، لكن ان يتدخل الوالي في اصدار القرار من عدمه حال توفر الأسباب والمسوغات، انما يعود الى درجة الزام النص له، فاذا كان

[1]– المادة 43 من قانون البلدية 11–10، المصدر السابق.

[2]– قرار مجلس الدولة رقم 091399 المؤرخ في 2014/05/22، مجلة مجلس الدولة.

النص مبنيا على الجوازية، حينها يكون للوالي السلطة التقديرية في المواءمة مع ظروف وظروريات العمل الإداري، ولا يتدخل القضاء الإداري برقابته فيه.

- **عيب مخالفة القانون:**

له مفهوم واسع، فهو عيب مستنبط من القضاء الإداري، ويشمل جميع حالات عدم المشروعية؛ كعيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات ...الخ، فهو المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية التي تتعلق بمحل القرار الإداري، بمخالفة مبادئ الدستور والتشريعات وكذا التظيمات[1]...الخ.

يتعلق عيب مخالفة القانون في مفهومه الضيق بالاسباب القانونية والمادية التي دفعت الوالي الى اصدار قراره، الذي يتحقق في حالة غلطه في القانون، او غلطه في الوقائع المادية التي استند عليها في قراره.

اذا رتب قرار الجهة الوصية لاثار غير مشروعة، نظرا لاعتماده على نص غير النص الواجب التطبيق على الأسباب المطروحة بخطئه في تطبيق القانون عند اتخاذه للقرار، كأن يصدر الوالي قرار باقصاء العضو بدلا من توقيفه، خطأ في تطبيق القاعدة القانونية للتوقيف، او ان يخطأ في تفسيره للنص القانوني او ان ينصرف الى تأويل غير مناسب. كذلك عندما يتخذ قراره بالاستناد على وقائع مادية غير صحيحة او ان يفهم وقائع مادية ما فهما خاطئا.

من التطبيقات القضائية، قرار مجلس الدولة رقم 002982 المؤرخ في 2002/06/10 في القضية بين الوزير المحافظ لدى محافظة الجزائر الكبرى ضد (ع.ه) التي كان موضوعها، الطعن ضد قرار الوالي باقالة عضو بالمجلس الشعبي البلدي لسلوكه غير المشرف اثناء الثورة.

وكان قرار مجلس الدولة **(ان والي الجزائر يعتبر ان سلوك المستأنف عليه كانت معاكسة لحرب التحرير...وانه لا يمكن لتقرير دائرة الرويبة في أي حال من الأحوال ان يحل محل رأي لجنة وزارة**

[1]–بلطرش مياسة، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 140.

المجاهدين ... وانه في غياب رأي قطعي يثبت التحاق المستأنف عليه صفوف الجيش الفرنسي كحركي يصبح القرار الإداري المطعون فيه مشوبا بعيب يعرضه للالغاء)[1].

وبذلك فان مجلس الدولة أبطل قرار الإقالة الصادر عن الوالي، لأنه استند الى وقائع مادية غير مثبتة. اذ يمكن لكل عضو صدر في حقه قرار ضد عضويته في المجلس، وكان هذا القرار يرتكز على عيب مخالفة القانون، جاز للعضو ان يرفع دعوى بطلان ضد قرار الوصاية.

- **عيب الانحراف بالسلطة :**

يعرف هذا العيب بانه (العيب الذي يصيب ركن الهدف من القرار الإداري ويجعله غير مشروع)[2]وعرف أيضا بانه (عيب يمس ركن الغاية في القرار ويتحقق حينما تسيء الإدارة العمومية استعمال سلطتها)[3]، حيث منحت الإدارة السلطات لأجل تحقيق غايات واهداف معينة، فحينما تسيء توجيه القرار نحو غايات تتنافى مع المصلحة العامة او للهدف المحدد لها ان وجد، فانها تنحرف بالسلطة عن اطارها الصحيح. وبهذا فهو مرتبط بالصفة القصدية للإدارة، وهي الدوافع النفسية التي اوحت لها اصدار هذا القرار الذي تجسد من خلال نيتها في تحقيق اهداف أخرى غير المصلحة العامة او الهدف المخصص للقرار[4].

وعلى هذا الأساس، القرار الذي يصدر من الوالي بموجب سلطاته الوصائية التي لا ترتبط بتحقيق اهداف القرار التي نص عليها المشرع، وكانت غير محققة للمصلحة العام كان القرار معيبا، كما لو يُبطل الوالي مداولة المجلس الشعبي البلدي المشكل تشكيلا سياسيا، والذي يتعارض مع السلطة بغرض الانتقام او تعطيل المجلس عن مهامه، او لتحقيق منفعة شخصية، او ان يخالف الهدف من وراء المصادقة على مداولة ما خاصة اذا كانت تخدم مصالحه،

---

[1]–قرار مجلس الدولة رقم 002982 المؤرخ في 10–06–2002، مجلة مجلس الدولة ، العدد 02، لسنة 2002، ص166.

[2]– بوحميدة عطا الله، المرجع السابق، ص 260.

[3]– بلطرش مياسة، المرجع السابق، ص 135.

[4]- بلطرش مياسة، تعريف وخصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، مجلة دولية تصدرها جامعة الجلفة، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، مارس 2018، ص 597.

حيث لا يكفي ان يتحقق في القرار تحقيق المصلحة العامة، بل يجب ان يرتبط بالمصلحة التي قررها القانون.

وبالنتيجة من كل ذلك نخلص الى ان الضمانات الإدارية التي وضعها المشرع جد محدودة، لكن الضمانات القضائية اكثر قوة، غير ان هذه الرقابة سواء كانت رقابة المحكمة الدستورية او رقابة القضاء الإداري تنصب فقط حول النص، فيما تبقى السلطة التقديرية للإدارة منفلتة من الرقابة خاصة في مجال القرارات العضوية التي تصدر ضد عضوية أعضاء المجلس ، اذ كان من الأفضل ان يختص بها المجلس لا الوالي، بل يمكن للإدارة أيضا ان تنفلت من رقابة المشروعية، بمقتضى تلك القرارات التي تأتي في قالب التعليمات والمذكرات من اجل الإفلات من رقابة القضاء، الذي يوجه رقابته للبطلان صوب القرار الإداري فقط .

وبذلك يكون للوالي تأثير مهيمن على القرار لا يسع الرقابة القضائية ان تكون حدا كافيا لخلق التوازن، نتيجة اتساع سلطات الوالي وتشعب وسائله في التأثير التي تفلت من الرقابة القضائية.

خلاصة الباب الثاني:

يظهر التأثير العضوي والوظيفي في القرار اللامركزي هيمنة واضحة للوالي على الجماعات المحلية وقرارها، يتجلى ذلك من خلال دوره في الحل والذي اتضح من خلال دوره في استشعار حالات الحل ورفع تقارير بشأنها لوزير الداخلية، وهو دور ابان عن السلطة التقديرية الواسعة للوالي في تحريك إجراءات الحل من عدمه في الحالات الممكنة.

الامر الذي أتاح للوالي مدخلا للتأثير على المجلس من خلال ابقائه مهددا بالحل، خاصة وان المشرع لم ينص على الاليات التي تضمن التنسيق، لتجنب حل المجلس دونما ان يكون هناك أي ضغط، يجعل من تبعيته للوالي امر محتوم ومسلم به.

وبشكل اعمق يهيمن الوالي في القرار العضوي المتعلق بشخص المنتخب البلدي ،من خلال رقابة مشددة عليه، حيث ان الاختصاص منعقد دائما لتدخل الوالي اما كجهة اخطار وجوبي، واما كسلطة قرار لحالة المنتخب؛ من خلال قرار الاستخلاف، وقرار وقف المنتخب، وقرار اقصائه، وكذا يخطر بقرار المجلس بغياب العضو. حيث شكلت سلطة الوالي في التقرير مظهرا لمصادرة القرار العضوي اللامركزي للمجلس الشعبي البلدي. وعلى خلاف ذلك جاءت الوصاية على عضو المجلس الشعبي الولائي مخففة، بأن جُعل للمجلس الشعبي الولائي دور في تقرير حالة العضو المنتخب عن طريق المداولة، لكن لم ينفرد بذلك بشكل نهائي وانما تشاركه الوصاية بموجب قرارها الذي اختلف توصيفه اما بالتثبيت او الإعلان، على عكس عضو المجلس البلدي الذي يخضع لوصاية مشددة.

للتواصل الهيمنة على القرار الوظيفي للجماعات المحلية حيث تخضع المداولات البلدية للرقابة المسبقة من قبل الوالي وتخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي للرقابة المسبقة من

قبل الوزير المكلف بالداخلية، وهي الرقابة التي تضع الوالي بالمجمل في مركز متقدم ومهيمن على هذا النوع من المداولات اما مباشرة بالنسبة للبلديات او بشكل غير مباشر للمجلس الشعبي الولائي. اذ يبدو جليا درجة تأثير الوالي في قرارات المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية من خلال رقابة المصادقة ورقابة البطلان المتعددة الأوجه على مداولاتها ورقابة الحلول، الامر الذي جعل الوالي في مركز متقدم ونافذ جدا لمصادرة القرار اللامركزي تحت مظلة المركزية الإدارية.

ان الترابط الوظيفي الذي كان يمكن ان يسجل كلبنة لدعم القرار اللامركزي من خلال التكامل المنشود بين هيئات عدم التركيز الإداري وهيئات اللامركزية الإدارية، لصالح المجالس المحلية المنتخبة قد فُقد نتيجة لتغليب هيمنة الوالي بصفته اللاتركيزية على حساب تفضيل التنسيق والتكامل.

حيث هيمن الوالي على ميزانية الجماعات المحلية التي انفرد بوضع مشاريعها وفق تعليمات الإدارة اللامركزية دون مشاركة المجلس الشعبي الولائي الذي لم تتح له القدرة على ذلك ، وأيضا لم تكن له القدرة بالتداول فيها بشكل حر.

بل وما يشد الانتباه ان تأثير الوالي يتواصل الى مرحلة تنفيذ مداولات المجالس المحلية البلدية. بل ان الصفة المزدوجة للوالي اقحمته في ان يقود تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بواسطة أجهزة وهيئات عدم التركيز الإداري، وهو الامر الذي اثر على القرار اللامركزي الذي يبدو في مراحله قد ولد من رحم الهيئات اللامركزية بمقومات منقوصة الى رقابة مشددة لينتهي به المطاف ان يصبغ بالصبغة اللاتركيزية في مرحلة التنفيذ.

ورغم ان المشرع وضع مجموعة الضمانات والوسائل للحد من هيمنة الوالي على القرار اللامركزي التي تعلقت بالرقابة الإدارية والسياسية والمالية والقضائية، والتي وجد الباحث ان الرقابة الإدارية والسياسية لم ترتقي لان تضمن الحد من سلطة الوالي على القرار اللامركزي، اما بالنسبة للرقابة القضائية التي ارتبطت برقابة القضاء الدستوري المتمثل في المحكمة الدستورية ورقابة القضاء الإداري، فانها وان كانت رقابة فاعلة في الحد من الجنوح عن

المشروعية بجميع تدرجاتها، الا انها رقابة معطلة الى حين تحريكها بالاخطار او الدفع بالنسبة لرقابة القضاء الدستوري وأيضا مقيدة بشرط الصفة والمصلحة بالنسبة للقضاء الإداري، كما تفلت السلطة التقديرية التي يتمتع بها الوالي من مجال رقابة القاضي الاداري.

خاتـــمـــــة

يعد تأثير الوالي في القرار اللامركزي انعكاسا مباشرا للعلاقة التي تربطه بالجماعات المحلية ، وهي علاقة تتسم بالتعقيد نتيجة الطبيعة المركبة التي طبعت المنصب في جميع مراحل الإصلاح والتحول الديمقراطي للدولة. هذا المركز الذي افضى الى بروز توازنات غير متكافئة، رجحت كفة الهيمنة على القرار اللامركزي لصالح سلطة الدولة وبالتالي لصالح مركزته، مما جعل من تحقيق مبدأ اللامركزية والتسيير الحر للجماعات المحلية امر بعيد المنال.

فاذا كانت اللامركزية الإدارية محل اهتمام المشرع منذ مطلع الاستقلال، الا ان تناولها لم يكن بالشكل الذي يحقق استقلالية الجماعات المحلية في التقرير، بل كرس هيمنة مطلقة للوالي على القرار اللامركزي في اطار سلطة الدولة من خلال التأسيس والتمكين له بوسائل عمل افقدت توازن وتجانس الجماعات المحلية لصالح الدولة. وان كان ذلك يجد مايبرره في ظل الانعكاسات السياسية والاقتصادية وحتى البنيوية التي استدعت مبدأ وحدة الدولة لدى المشرع خاصة في زمن الازمات التي مرت بها الدولة، مما جعل من الوالي رجل الدولة الذي تراهن عليه لتحقيق وحدة الارتباط العضوي والوظيفي للبناء الإداري ككل.

أسس الدستور بداية لمنصب الوالي من خلال سلطة رئيس الجمهورية في التعين، وهو ما اطر للهيمنة على المنصب هيمنة مطلقة ضمن متطلبات الربط العضوي برئيس الجمهورية وازدواجية الربط الوظيفي بالرئيس الجمهورية والحكومة، الامر الذي جعل من سلطة الوالي تظهر اكثر في اطار إعادة تنزيل سلطة الدولة الى المحليات على حساب قواعد وابجديات التسير اللاتركيزي، وهو ما انعكس بجعل منصب الوالي منصب سياسي واداري يشكل وظيفة عليا في الدولة يُراهن عليه لتنفيذ السياسات العامة للإدارة المركزية، مما اغفل ربطه في الدستور بمجاله المحلي ، والذي أعاد تكييف مفهوم الإقليم المحلي بانه مجال ترابي لعكس سياسات

الدولة، التفكير الذي جعل من الشؤون المحلية مسألة استراتيجية تضمنتها سياسات الدولة بمختلف الاهداف والوسائل المرسومة لتقريرها، مما رهن ذلك مفهوم اللامركزية المحلية و الاستقلال الاداري واسس لسلطة الدولة بالتدخل عن طريق الوالي للهيمنة على القرار اللامركزي.

لم يؤسس الدستور مباشرة لسلطات الوالي، وانما ظهرت سلطاته من خلال سلطة الدولة وهو التأسيس الذي لم يأتي لصالح عدم التركيز الإداري وجعل من علاقة الوالي بالجماعات المحلية تبرز اكثر من خلال علاقة الدولة بالجماعات المحلية، والذي جاء لصالح الهيمنة على منصب الوالي في اطار سلطة الدولة. مما افقد معه تطبيق قواعد ومبادئ عدم التركيز الإداري، وبالنتيجة افتقاد الانسجام المنشود بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية.

حيث وان اعطى المشرع الدستوري بعدا ديمقراطيا لتشكيل المجالس المنتخبة بموجب الانتخاب، الا انه لم يسمح بامتداد تبعات هذا البعد نحو الانفراد والاستقلال بتسيير وتدبير الشأن المحلي. اذ لم يحتكر المشرع الدستوري التسيير المحلي على المجالس المنتخبة، بل شاركت فيه اطراف أخرى غير منتخبة، وهو ما تنافى مع مبادئ التسيير الحر للشأن المحلي الذي يقتضي ان تضطلع المجالس المنتخبة بالتسيير والتقرير بشكل مستقل، تملك فيه زمام المبادرة والقدرة على التدبير وفق متطلبات اللامركزية الإدارية، كونها تمثل السبب الأساسي لقيام الجماعة المحلية.

مما انعكس ذلك على مستوى النص التشريعي باشراك الوالي في التسيير، وهو ما يفسر ظاهرة الازدواج الوظيفي لديه. لذلك وان ثمن المشرع الدستوري مبدأ الجماعية والانتخاب في الربط باللامركزية، الا انه فتح المجال امام الفردية والتعيين في الربط بها، الامر الذي لم يغلق الباب امام النص التشريعي في منح صفة تمثيل اللامركزية للوالي. اذ سمح ذلك بارساء ازدواج وظيفي على مستوى قانون الولاية بمقتضاه اسند تنفيذ مداولات الولاية الى شخص معين هو الوالي، حيث جاءت طريقة التعيين لتعكس تواجد الدولة. فاللامركزية المنصوص عنها لامركزية

مبتورة، وهو ما شكل انتقاصا من استقلالية الهيئات المنتخبة في التسيير، وشكل دعما لمركزية اتخاذ القرار المحلي.

رغم ان الدستور قد ضمن الوجود المادي للجماعات المحلية الا انه تناولها بشكل محدود، اذ لم يربطها باللامركزية الإدارية الا في اطار التأسيس لعلاقتها بالدولة، غير ان هذا الربط لم يقتصر على اللامركزية بل أيضا بمبدأ عدم التركيز الإداري، وهو ما فتح المجال لان يكون الوالي اداة لعدم التركيز الإداري تعكس علاقة الدولة بالجماعات المحلية.

وفي تدرج آخر، أسس التشريع للطابع المزدوج لسلطات الوالي، الامر الذي واكبه التأسيس المركب والمختلط للولاية كدائرة إقليمية لعدم التركيز الإداري وكجماعة محلية، مما فتح المجال لأن لا تكون الولاية خالصة للتسير اللامركزي، الامر الذي عقد الطبيعة القانونية للولاية ورهن استقلالها.

رغم ان المشرع أطلق اختصاصات الجماعات المحلية بما يدعم تحقيق اللامركزية، لكن عمومية الطرح وافتقاد الوسائل الناجعة لممارستها فتح المجال لتدخل الدولة في القرار اللامركزي والذي اظهر ضبابية وتداخل في اختصاصات الجماعات المحلية، ومكن لتعاظم اختصاص الدولة بالشأن المحلي الذي ظهرت قوته، من خلال جعل اختصاص الجماعات المحلية بشكل شامل اختصاصا تساهميا مقابل اختصاص الدولة به بشكل اصيل، وأيضا من خلال تدخلها في اسناد الاختصاص او تحويله بموجب النصوص التنظيمية وفق ارادتها، بما **فخخ العلاقة بينهما** وأحدث حالة من التردد والضعف في المبادرة لدى الجماعة المحلية، في الوقت الذي تستغل فيه الإدارة المركزية وممثلها هذه الوضعية للتوسع في صلاحياتها مستندة الى ذات المبررات.

وهو التفوق الذي أسس له النص التشريعي، وافقد التوازن والتمكين في الصلاحيات والسلطات بينهما لصالح الوالي الذي تغلغلت ونفذت سلطاته اتجاه إرادة المجالس المحلية، وكذا اتجاه إدارة الشأن المحلي بجميع تفاصيله تحت مظلة الإدارة المركزية. اذ لم يشفع الاختصاص

المطلق للجماعات المحلية في ظل العمومية التي رافقها افتقاره لمكانيزمات واليات الاعداد والتجسيد وفتح مسارات تداخلها مع الإدارة المركزية وممثل الدولة، الامر الذي أسس بجلاء لتأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي.

بل يتواصل التأسيس القانوني لان تمتد يد الوالي للقرار اللامركزي خارج النص التشريعي بموجب النصوص التنظيمية التي أصبحت الميزة الأساسية لتأطير اختصاصات الجماعات المحلية وتنظيمها، وهو ما أحال للنقاش حول دستورية التنظيم المستقل الذي يختص به رئيس الجمهورية (الذي يهدف الى خلق قواعد عامة موضوعية ومجردة يكون مجالها مستقلا عن تشريعات البرلمان) اتجاه المحليات، التي فصل الدستور انها من اختصاص التشريع على وجه خاص ومن اختصاص التنظيم التنفيذي على الوجه العام لتنفيذ النصوص القانونية، التي توصل الباحث بعدم دستوريتها.

كما انه وان تعلق النص التنظيمي بمسائل تنظيمية تكون فيها الحكومة هي الادرى بتنظيم أجهزتها، والأكثر تحكما بها والاقدر على وضع قواعد وميكانيزمات ذلك، الا انه فتح المجال بان تصاغ النصوص التنظيمية خالية من الضمانات التي تقيد الإدارة من الانحراف.

لما له من بالغ الأثر على اختصاص الجماعات المحلية وأيضا على تنظيمها، ومن ثم على القرار المحلي في ظل الاسراف في الإحالة على التنظيم، الذي أصبح السمة البارزة لامتداد اليد الطولية للإدارة المركزية، حيث اعطى العديد من الفرص الحقيقة لتدخل الوالي بصفته اللاتركزية على حساب فقدان التوازن في الصلاحيات بين الوالي والمجالس المحلية المنتخبة لصالح تمثيل الدولة، للتدخل في مسائل ذات شأن محلي.

ان الاسراف في التناول التنظيمي للشأن المحلي، امر مبالغ فيه بل وفيه انتقاص من استقلالية الجماعات المحلية، فالوالي الذي يدير الشأن المحلي يتسع أفقه لأدوات وميكانيزمات أتيحت له على حساب إرادة واستقلالية الجماعات المحلية التي يؤسس لها التنظيم. وان القول بذلك يفتح الباب نحو البحث عن ضمانات عدم المساس باستقلالية الجماعات المحلية.

التأسيس لسلطة الوالي المهيمنة على القرار اللامركزي لم تكن نتيجة الاعوار التي ارتبطت بالنص والتي فتحت المساحات لبروز سلطته، وانما أيضا بموجب الوسائل والميكانزمات التي خص بها التي مكنت له موجيبات وعزائم القدرة بمقتضى السلطة التقريرية التي تجاوزت السلطة التقريرية للجماعات المحلية في جميع تفاصيل الشأن المحلي، اما ان تنازعها لتختص به او تضعه موضع التنفيذ، او تحيله الى مقصلة البطلان.

بل وتتسع سلطته التقريرية لتشمل اصدار التعليمات التنظيمية والمذكرات المحملة بالاوامر والتوجيهات التي في الأصل ترسل من الرئيس الى المررؤوس، وهو تجاوز خطير في حق حرية المجالس واستقلاليتها، وبالتالي لا تمارس عليها وصاية إدارية، انما سلطة رئاسية لاسيما ان الولاة يحولون تلك التعليمات الواردة الى تعليمات أخرى محملة بنفس المضمون. اذ الأخطر ان التعليمة لا تحمل مضامين واحكام القانون فقط، بل تحمل أيضا قواعد أخرى تنظيمية، وهو مفهوم جديد وغريب يخدش اللامركزية الإدارية بوجه مستتر.

حيث لعبت التعليمة دورا حاسما في توجيه إرادة الجماعات المحلية والتحكم فيها؛ اذ عندما تريد التدخل تؤطر لذلك، ثم تُلبسه ثوب المداولة لتفرض ارادتها عن طريق الرقابة فيما بعد. بل والأخطر من ذلك الممارسة المستمرة للتسيير بموجب التعليمات وبشكل مكثف، أدى الى وجود مجالس قاصرة عن ممارسة صلاحياتها الا بموجب تدخل الوصاية، الامر الذي شل حركية المجالس المحلية المنتخبة، وافقدها القدرة على المبادءة، التي لم تعد تستطيع اخذ زمام المبادرة والتقرير الا بموجب تعليمات تصدر لها من الوصاية، بل وان غابت عنها بادرة الى طلب تأطيرها بموجب تعليمات ومراسلات ترد اليها. الامر الذي مكن من القفز على حواجز استقلالية وحرية المجالس المحلية المنتخبة.

اذ في كثير من الأحيان عندما ترد للوالي التعليمات او المذكرات التأطيرية والتنظيمية، يكيفها في تعليمات أخرى تنظيمية اتجاه المجلس الشعبي الولائي، والمجالس الشعبية البلدية ، والتي تأخذ طابع العمومية والتجريد مع الإلزامية التي من خلالها يرسي قواعد جديدة. اذ تأخذ

التعليمة ذاتها طابع القرار التنظيمي؛ حيث لا يصدر الوالي قرارا إداريا اتجاه هذه المجالس انما تعليمة بصفات وعناصر القرار التنظيمي. وهو الدور الذي يؤدي الى التأثير على المراكز القانونية والذي من شأنه ان يضيف عناصر جديدة لمبدأ المشروعية، الامر الذي يؤثر في مجال التدرج التقليدي للمعايير القانونية، وهذه النتيجة تمثل أخطر مظهر، الذي من خلاله تتحول التعليمة من طابعها الإعلامي والتفسيري الى مصدر للقانون.

ورغم هذه السلطة التي منحت للوالي، الا انه مكن أيضا من الاستناد الى هيئات ومجالس ذات طابع تركيزي لتصريف وتنفيذ اعمال المجالس المحلية ،والتي اثبتت الدراسة ان الوالي يتحكم في كل من رئيس الدائرة والوالي المنتدب وكذا أيضا الأمين العام للبلدية و المجلس التنفيذي للولاية، وهي هيئات تعتمد في وجودها على التعيين والتي هي في الاصل خالصة لعدم التركيز الإداري، التي ارسى لها النص القانوني دور جوهري يرتبط بعمل الجماعات وقراراتها ، الامر الذي تنافى مع تمثيلية الوالي للجماعة المحلية وتجاوز به المشرع والمنظم قواعد ومبادئ اللامركزية المحلية التي تقتضي ان تستقل الجماعات المحلية في وسائل عملها ، مما مكن ذلك للوالي ان يؤثر على القرار اللامركزي في وقت سلبت الجماعات المحلية من وسائل عمل مستقلة.

بل لم يمكن الوالي بموجب الوسائل الإدارية التحكم في مداخل ومخارج القرار اللامركزي، بل أيضا امتلك القدرة على توجيه الوسائل المالية والتصرف فيها باسم الدولة بموجب الدعم المالي الذي تقدمه الدولة للجماعات المحلية تحت عنوان المخططات المحلية، او عن طريق اعانات صندوق التضامن والضمان، الذي اتضح معه بجلاء عدم استقلالية القرار التنموي للجماعات المحلية وان كان اختصاصها فيه واسعا بموجب المقتضى العام وهذا نتيجة لعدم كفايتها المالية، الامر الذي فتح المجال لتدفق أموال الدعم المالي الذي يأتي مخصصا لتعبئة اهداف محددة لا تستطيع المحليات ان تتصرف في اغلفتها المالية، و الذي فتح المجال للوالي من امتلاك القدرة على توجيه القرار التنموي بموجب تعبئة موارد المشاريع وتوزيع اعتماداتها.

حيث مكنت هذه الوسائل للوالي القدرة في التأثير على القرار اللامركزي في اطار علاقته العضوية والوظيفية بالجماعات المحلية البلدية والولائية، من خلال التأثير في الهيئات المنتخبة المنتجة للقرار اللامركزي بشكل هيكلي او فردي (المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي واعضائها المنتخبين)، وأيضا التأثير في فعلها الوظيفي المنتج للقرار، بل وابعد من ذلك الى تنفيذ القرار اللامركزي.

اذ شكل حل المجالس المحلية المنتخبة اجراء جد خطير على اللامركزية الإدارية وعلى المسار الديمقراطي المحلي، يظهر فيه دور الوالي بشكل جوهري ، والذي اتضح من خلال دوره في استشعار حالات الحل ورفع تقارير بشأنها لوزير الداخلية، وهو دور ابان عن السلطة التقديرية الواسعة للوالي في تحريك إجراءات الحل من عدمه في الحالات الممكنة.

الامر الذي أتاح للوالي مدخلا للتأثير على المجالس من خلال ابقائها مهددة بالحل، خاصة وان المشرع لم ينص على الاليات التي تضمن التنسيق، لتجنب حل المجالس دونما ان يكون هناك أي ضغط يجعل من التبعية للوالي امر محتوم ومسلم به. خاصة وانه في كثير من الأحيان تجد المجالس نفسها تحت ضغط، اما الانسياق وراء مقتضيات الوصاية، واما ان تنزل بها عقوبة الحل.

وبشكل اعمق يتحكم الوالي في القرار العضوي المتعلق بشخص المنتخب البلدي من خلال رقابة مشددة عليه، اذ لم يمكَّن المجلس المنتخب من سلطة التقرير في العوارض التي تقع على عضوية أعضائه، رغم ان البلدية شخص معنوي مستقل إداريا ولها أهلية، وممثل يعبر عنها هو رئيس البلدية، ومجلس شعبي مكمن ارادتها وتداولها، الا انها لا تستطيع ان تتداول في جميع الحالات التي تطرأ على اعضائها، بل لا تستطيع ان تستخلف العضو في الحالات الممكنة من القائمة رغم ان لها هيئة تنفيذية تقوم عليها، حيث ان الاختصاص منعقد دائما لتدخل الوالي اما كجهة اخطار وجوبي، واما كسلطة قرار لحالة المنتخب؛ من خلال قرار الاستخلاف ، وقرار وقف المنتخب، وقرار اقصائه ، وكذا يخطر بقرار المجلس بغياب العضو.

حيث شكلت سلطة الوالي في التقرير مظهرا لمصادرة القرار العضوي اللامركزي للمجلس الشعبي البلدي.

وعلى خلاف ذلك جاءت الوصاية على عضو المجلس الشعبي الولائي مخففة ، بأن جُعل للمجلس الشعبي الولائي دور في تقرير حالة العضو المنتخب عن طريق المداولة، لكن لم ينفرد بذلك بشكل نهائي وانما تشاركه الوصاية بموجب قرارها الذي اختلف توصيفه اما بالتثبيت او الإعلان، على عكس عضو المجلس البلدي الذي يخضع لوصاية مشددة على شخصه من الوصاية، اذ غاب دور المجلس الشعبي البلدي في التقرير في حالته بموجب المداولة، وفي ذلك يهيمن الوالي على القرار العضوي للمنتخب البلدي، على عكس منتخب المجلس الشعبي الولائي الذي خفت الوصاية عليه. لكن يبقى ذلك غير مقبول طالما ان هذه المجالس، لا تنفرد لوحدها بالتقرير في عضوية منتخبيها، كونه شأن خاص بها والمساس به– القرار– انما هو هيمنة على القرار العضوي اللامركزي.

للتواصل الهيمنة على القرار الوظيفي للجماعات المحلية، حيث تخضع المداولات البلدية للرقابة المسبقة من قبل الوالي وتخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي للرقابة المسبقة من قبل الوزير المكلف بالداخلية، وهي الرقابة التي تضع الوالي بالمجمل في مركز متقدم ومهيمن على هذا النوع من المداولات، اما مباشرة بالنسبة للبلديات او بشكل غير مباشر للمجلس الشعبي الولائي. اذ يبدو جليا درجة تأثير الوالي في قرارات المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية من خلال رقابة المصادقة ورقابة البطلان المتعددة الأوجه على مداولاتها ورقابة الحلول، الامر الذي جعل الوالي في مركز متقدم ونافذ جدا لمصادرة القرار اللامركزي تحت مظلة المركزية الإدارية.

حيث تخضع مداولات المجلس الشعبي البلدي ومداولات المجلس الشعبي الولائي لنوعين من المصادقة، المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة، فقط الاختلاف بينهما في ضبط إجراءات المصادقة، اذ يبدو قانون البلدية اكثر ضبطا من قانون الولاية، لكن من حيث الشدة

تخضع المجالس الشعبية البلدية لرقابة مصادقة وضعت الوالي في مركز متقدم صودرت بموجبها القوة التنفيذية للمداولة، اذ لا تقبل التنفيذ الا بالمصادقة الضمنية عموما او بالمصادقة الصريحة في بعض من مواضيع المداولات المهمة ذات الطابع المالي المحرك للنشاط المحلي.

وبالمقابل رغم ان المشرع اتجه بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي نحو التخفيف في إجراءات رقابة المصادقة، الا ان ذلك لازال يرهن مداولتة باجراءات تصادر قابليتها للتنفيذ المباشر.

وقد مست رقابة المصادقة جميع مداولات المجالس المحلية المنتخبة، بما فيها المداولات المتعلقة بتسيير الجماعة المحلية وماليتها واملاكها، وهي اهم المداولات التي تشدد المشرع في رقابتها باستوجاب صدور قرار صريح.

كما تخضع مداولات المجالس المحلية المنتخبة لرقابة البطلان، تتعرض فيها مداولات المجالس الشعبية البلدية لأكثر أنواع الرقابة شدة كون ان بطلانها اداري وليس قضائي، عكس مداولات المجلس الشعبي الولائي التي يحرك الوالي ضدها رقابة القضاء الإداري، حيث ان رأى ان المداولة مشروعة صادق عليها صراحة او ضمنا او حرك حيالها تقاريره الإيجابية، وان رأى انها تتنافى مع كل ذلك فانه يحرك لها آلية الالغاء الإداري او القضائي وفق مقتضيات قانوني البلدية والولاية. حيث ان تدخله يسبق المصادقة على المداولة وذلك اشد أنواع الرقابة، لأنه يتزامن مع لحظة ميلاد المداولة.

واعمق من ذلك واشد تأثيرا على القرار اللامركزي لدرجة العصف به والاستحواذ عليه من قبل الوالي بصفته التركيزية، تأتي رقابة الحلول الإداري محل المجلس الشعبي البلدي والحلول المالي محل المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لهتك مقومات اللامركزية المحلية.

تشدد المشرع في رقابة الحلول الإداري محل المجلس الشعبي البلدي لعدم تحديده لحالات معينة بذاتها للحلول، بل جعل مجاله واسعا، تقريبا يشمل جميع اختصاصات المجلس الشعبي البلدي و قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن اطلاق سلطة الحلول بهذا الشكل جعله

الاصل بدلا من كونها الاستثناء، كما ان القيود التي وردت لا تضمن الحد من السلطة التقديرية للوالي في تقدير الامتناع، او حتى في التدخل التلقائي، اذ قد لا تتوفر الوسائل اللازمة، او انها قد قامت بما يمكن لكن تقدير الوالي يأتي على عكس ذلك. وهي الصورة التي تبرز شدة تأثير الوالي في لا مركزية القرار المحلي، اذ يهدم هذا النوع من الرقابة اللامركزية الإدارية، ويستحوذ على القرار اللامركزي تحت مسمى المصلحة العامة.

اما بالنسبة للحلول المالي يعد اشد أنواع الحلول محل المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي، وان كان ذلك يجد ما يبرره في احجام المجالس عن اتخاذ التدابير اللازمة من اجل الحفاظ على المصلحة العامة، الا ان المشرع توسع في ذلك خارج الامتناع، وهو ما شكل غلوا في الحلول محل المجلس، بل في كثير من الأحيان تخلى عن الكثير من الضمانات لصالح عدم التدخل المباشر للوصاية، وهو ما شكل مصادرة كلية للقرار اللامركزي.

ان الترابط الوظيفي الذي كان يمكن ان يسجل كلبنة لدعم القرار اللامركزي من خلال التكامل المنشود بين هيئات عدم التركيز الإداري و هيئات اللامركزية الإدارية لصالح المجالس المحلية المنتخبة ، قد فقد نتيجة لتغليب هيمنة الوالي بصفته اللاتركيزية على حساب تفضيل التنسيق والتكامل، اذ لم يؤسس المشرع لآليات التنسيق والتشاور رغم انه ادراج بعض أدوات التنسيق التي وظفها للهيمنة على المجالس وتوجيه قرارها، الذي بدى واضحا من خلال هيمنة الوالي على ميزانية الجماعات المحلية التي انفرد بوضع مشاريعها وفق تعليمات الإدارة اللامركزية دون مشاركة المجلس الشعبي الولائي الذي لم تتح له القدرة على ذلك ، وأيضا لم تكن له القدرة بالتداول فيها بشكل حر بل قيد بان لا يمس بجوهر التعليمات الوزارية على الأقل حتى تُضمن تخصيصات الإعانات الموجهة من قبل الدولة. والأكثر من ذلك مُكن الوالي من تنفيذها وصرفها بصفته آمرا بالصرف بل ويمكنه نقل اعتماداتها داخل الباب الواحد، وكذا نقلها من باب الى باب وفق مقتضى القانون، الامر الذي مَكَّنه من تجاوز ما تداول عليه المجلس. وهو ما جعله يهيمن على القرار اللامركزي بالتعديل وفق سلطته التقديرية.

بل ومايشد الانتباه ان تأثير الوالي يتواصل الى مرحلة تنفيذ مداولات المجالس المحلية البلدية والولائية، حيث ورغم ان تنفيذ مداولات المجالس الشعبية البلدية ترتبط بسلطة رئيس البلدية، الا ان للوالي القدرة على التدخل بموجب سلطته التقريرية، من خلال تحريك الكثير من الإجراءات التنفيذية لصالح مداولاتها التي لا ينفصل تنفيذها عنه او عن مصالح الوزارات الخارجية التي التي تعمل تحت اشرافه.

بل ان الصفة المزدوجة للوالي اقحمته في ان يقود تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بواسطة أجهزة وهيئات عدم التركيز الإداري، وهو الامر الذي اثر على القرار اللامركزي الذي ولد من رحم الهيئات اللامركزية بمقومات منقوصة الى رقابة مشددة قد تعصف به لينتهي به المطاف ان يصبغ بالصبغة اللاتركيزية في مرحلة التنفيذ.

رغم ان المشرع وضع مجموعة الضمانات والوسائل للحد من هيمنة الوالي على القرار اللامركزي، التي تعلقت بالرقابة الإدارية والسياسية والمالية والقضائية، والتي وجد الباحث ان الرقابة الإدارية والسياسية لم ترتقي لان تضمن الحد من سلطة الوالي على القرار اللامركزي ، لاصطدام ذلك بالمركز العضوي للوالي الذي يهيمن عليه رئيس الجمهورية هيمنة مطلقة، والتي تفوق قانون الولاية على قانون البلدية في النص عليها.

اما بالنسبة للرقابة القضائية التي ارتبطت برقابة القضاء الدستوري المتمثل في المحكمة الدستورية ورقابة القضاء الإداري، فانها وان كانت رقابة فاعلة في الحد من الجنوح عن المشروعية بجميع تدرجاتها الا انها رقابة معطلة الى حين تحريكها بالاخطار او الدفع بالنسبة لرقابة القضاء الدستوري وأيضا مقيدة بشرط الصفة والمصلحة بالنسبة للقضاء الإداري، كما ان القاضي الإداري لايزال عاجزا امام السلطة التقديرية التي يتمتع بها الوالي، التي تفلت من الرقابة القضائية.

وبالنتيجة ان الهيمنة على القرار اللامركزي بهذا الشكل، انما هو نتاج للظروف السياسية والاقتصادية للدولة، وكذا نتاج للتطور المرحلي للمنظومة الإدارية للجماعات المحلية وللمجتمع السياسي والمدني. اذ لا يتصور ان يعطى الحق في التقرير بكل حرية للمنتخبين المحليين

لمجرد انهم نالوا المشروعية الانتخابية، بل الأمر أعمق من ذلك بكثير تشارك فيه العديد من العوامل التي ترتبط بالدولة والإدارة المركزية والمحلية ووعي المجتمع ككل، والتي لن تخرج عن رهانات الحوكمة في ابعادها السياسية والاقتصادية وأيضا التنظيمية.

لنصل في الأخير الى ادراج بعض **التوصيات** التي توصلت لها الدراسة:

- ادراج فرع خاص بالجماعات المحلية في الدستور لمعالجة مسائل جوهرية خاصة بها، تجنبا للدسترة العابرة التي اسدلت الغموض والهيمنة على القرار المحلي.
- دسترة البعد المحلي للوالي بالنص عليه كهيئة لعدم التركيز الإداري.
- دسترة المبادئ الأساسية لحرية الجماعات المحلية كحريات أساسية وهي مبادئ مفتقدة في الدستور الحالي، والتركيز على حرية التصرف المالي للجماعات المحلية في مواردها.
- إصدار قانون أساسي للوالي يضع الخطوط العريضة لسلطاته اتجاه الجماعات المحلية، وإصلاح وتحيين المنظومة التشريعية والتنظيمية المرتبطة به، مع دعمه بكل الوسائل التي تضمن قدرته على التنسيق والتواصل العمودي والافقي، وكل وسائل الحكامة لضمان حسن التدبير والحكامة الجيدة، مع ضرورة اخضاعهم لسلطة الحكومة ككل باعتباره مكلف بتنفيذ السياسة العامة الحكومية وليس السياسة القطاعية لوزير الداخلية، تماشيا مع دوره في تمثيل الدولة.
- ضبط العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية في الدستور وفق أسلوب التفريع وتنزيل آليات العمل به في قانون البلدية والولاية .
- ضبط مجالات تدخل الجماعات المحلية من خلال ضبط طبيعة الاختصاصات التي تتمتع بها، من خلال النص على الصلاحيات الذاتية التي تتمتع بها وأيضا الصلاحيات المشتركة بينها وبين الدولة و الصلاحيات المنقولة منها
- الفصل بين اختصاصات المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية منعا للتداخل والتنازع.

- ادراج قانوني البلدية والولاية ضمن بنود المادة 139 من الدستور بالاسم من اجل كف السلطة التنظيمة لرئيس الجمهورية من الاعتداء على الاختصاص التشريعي للبرلمان، في مجال وضع نصوص قانونية تتعلق بالجماعات المحلية واختصاصاتها الذي من شأنه ان يحدها من التأثير على القرار اللامركزي.

- وايضا ضبط المادة 141 من الدستور من خلال النص على مجال التنظيم التنفيذي الذي يختص به الوزير الأول في صورة مراسيم تنفيذية، مع ضرورة التفرقة بينها وبين التنظيم المستقل الذي يختص به رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية في صورة مراسيم رئاسية.

- الحد من الإحالة على التنظيم التنفيذي في قانون الولاية والبلدية فقط بالقدر الذي يتطلبه تنفيذ النص التشريعي، دون تجاوز ذلك الى خلق قواعد جديدة، مع ضرورة توضيح نوع التنظيم المحال عليه للمنع من الإحالة على التنظيم المستقل الذي يختص به رئيس بالجمهورية.

- منع الوصاية من اصدار تعليمات للولاة تتعلق بالاطار التنظيمي والوظيفي للمجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية. وبالمثل منع الولاة من اصدار تعليمات او مذكرات كتابية او شفوية لهذه المجالس في نفس الاطار.

- الإحالة الوجوبية للمراسيم الرئاسية والتنفيذية على المحكمة الدستورية للرقابة عليها لاسيما من زاوية مساسها بالحقوق والحريات المحلية.

- النص على الولاية كجماعة إقليمية للدولة فقط مع الغاء اعتبارها كدائرة غير ممركزة للدولة وهذا للخروج من طابعها المزدوج، وذلك من خلال تعديل المادة 01 من قانون الولاية بإلغاء الفقرة الثالثة منها التي تتعلق بـ" وهي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة...الخ"

- إيجاد فواصل بين تمثيل الوالي للدولة وتمثيله للولاية، خاصة وانهما تتجهان صوب اللامركزية مرة كعنصر خارج عنها ومرة كعنصر يندمج فيها من داخل بيت اللامركزية، من اجل الانفراد والاستقلال بالتسيير المحلي لصالح العنصر المنتخب.

- تمكين رئيس المجلس الشعبي الولائي من المشاركة مع الوالي في اعداد مشروع ميزانية الولاية، و تمكين المجلس الشعبي الولائي من ضبط ميزانية الولاية دون الاكتفاء بالتصويت والتصديق عليها من خلال تفعيل قدرته على ضبط مواردها وتحديد أولويات الانفاق، وبالتالي

الحد من سلطة الوالي في ضبطها. وذلك بتعديل نص المادة 160 من قانون الولاية بان تصبح(يتولى الوالي **بمشاركة رئيس المجلس الشعبي الولائي** اعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي **يضبطه** ويصوت ويصادق عليه وفقالشروط المنصوص عليها في هذا القانون...).

- تفعيل اللامركزية الجبائية عن طريق زيادة صلاحيات الجماعات المحلية في المجال الضريبي، ومنحها الحرية في تحديد الضرائب والرسوم الخاصة بها من خلال مداولاتها، مع توسيع وعائها الضريبي.

- الغاء الرقابة المسبقة على مصاريف الجماعة المحلية والنص فقط على الرقابة اللاحقة، ومن ثم جعل رقابة المراقب الميزانياتي رقابة لاحقة لا سابقة على صرف النفقة بالتأشير عليها حتى يمكن عقدها.

- التمكين للمجلس الشعبي البلدي في التداول والتقرير حول عوارض العضوية للمنتخب المحلي مع اعلام الوصاية بذلك ، مع ضرورة توفير ضمانات حق الاطلاع على الملف قبل جلسة الاستماع، وحق الدفاع حتى يضمن عدم التعسف اتجاه العضو المحلي بما يضمن قيامه بمهامه بشكل مستقل.

-عدم توقيف المنتخب المحلي لمجرد المتابعة القضائية بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام لاسباب مخلة بالشرف بل يجب ان تثبت الإدانة أوليا بحكم غير نهائي قابل للطعن ليكون أساسا للتوقيف، واذا صدرت ادانة نهائية بموجب حكم غير قابل للطعن القضائي كان الاقصاء جزاء لانهاء الصفة ومن ثم نقترح تعديل نص المادة 45 من قانون الولاية 12-07 والمادة 43 من قانون البلدية 11-10.

- ضرورة القطع مع رقابة التصديق سواء الضمنية او الصريحة على مداولات المجالس الشعبية البلدية والولائية واعطاء القوة التنفيذية لمداولاتها.

- ضرورة القطع مع رقابة البطلان المسبقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية والتحول نحو الرقابة القضائية من اجل ابطالها.

– ترشيد رقابة الحلول بالتنصيص على مزيد من القيود والضمانات التي تحد من التدخل المباشر للوصاية في الحلول محل الجماعات المحلية .

–التمكين لرئيس المجلس الشعبي الولائي من تشكيل لجنة تنفيذية يرأسها تتولي تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي مع جعله امرا بصرف ميزانية الولاية. ومن ثم اسقاط سلطة صرف ميزانية الولاية عن الوالي.

– تفعيل وإعادة ضبط وسائل الرقابة السياسية للمجلس الشعبي الولائي اتجاه الوالي وتعميمها على المجلس الشعبي البلدي وذلك من خلال:

. ضبط الاطار التنظيمي للسؤال الكتابي بربطه بالمجلس،

. تمكين أعضاء المجلس الشعبي البلدي من آلية السؤال الكتابي، ومن تشكيل لجان التحقيق.

. إعطاء اثر لوسائل الرقابة (السؤال، لجان التحقيق، المصادقة على الحساب الإداري...الخ) بان تختتم على الأقل بتوجيه لائحة لرئيس الجمهورية.

–التمكين لمجلس المحاسبة في رقابته على الجماعات المحلية لا سيما الولاة ورؤساء البلديات، وتحقيق فعالية الجزءات التي يصدرها مع ضرورة النشر الواسع لها في الجريدة الرسمية.

قائمة المصادر والمراجع

-المصـــــــــــــادر

أولا-النصوص القانونية

أ-الدساتير

. الدساتير الوطنية

01- دستور 1976، صادر بموجب الامر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج ر عدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

02- دستور 23 فبراير 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، ج ر عدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

03- التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر عدد 76 ، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

04-التعديل الدستوري2002، الصادر بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 افريل 2002، ج ر عدد 25، الصادرة في 14 افريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 ، الصادرة في 07 مارس 2016.

05-التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي20-442، الموافق 30ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء اول نوفمبر 202، ج ر عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

.الدساتير الاجنبية

01–الدستور الفرنسي1958، المعدل سنة 2018. المنشور على الموقع الشبكي:

https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur / 06/05/2024 , 20h32

02 – الدستور التونسي الصادر بتاريخ 25 يوليو 2022

ب– التشريع: (قوانين عضوية، قوانيين عادية)

01– القانون العضوي رقم 12–01 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد اول .

02– القانون العضوي رقم 16–10 الموافق ل 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، ج ر رقم 50 ، الصادرة في 28 غشت 2016.

03– القانون العضوي رقم 19–07 الموافق ل 14 سبتمبر 2016 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر رقم 55، الصادرة بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

04– القانون العضوي رقم 19–08 الموافق ل 14 سبتمبر 2019، المعدل والمتمم للقانون العضوي 126–10 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر رقم 55 ، الصادرة بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

05– امر رقم 21–01 الموافق ل 10 مارس 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17 المؤرخة في 2021/03/10.

06– امر رقم 21–10 الموافق 25 غشت 2021، المعدل والمتمم لبعض احكام الامر رقم 21–01 الموافق 10 مارس المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 65 المؤرخة في 26 غشت 2021.

07– قانون رقم 80–05 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج .ر عدد 10، المؤرخة في 04 مارس 1980.

08- قانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم (بالقانون رقم 22-16 المؤرخ في 20 يوليو 2022،ج ر عدد2022/49)، ج ع 1990/49 .

09- القانون 90-03 المتعلق بمفتشية العمل، المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 06 /1990.

10- -القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004 ، ج ر عدد 52 ، الصادرة 02 ديسمبر 1990.

11- الامر رقم 97-15 المؤرخ في 31 /1997/05 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، ح ر عدد 38.

12- انظر القانون رقم 05-12 المؤرخ 04- اوت 2005 ، المتضمن قانون المياه، جريدة رسمية عدد 2005/60.

13- الامر 06-03 المؤرخ في 2006/07/15، المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46/ 2006.

14- قانون رقم 08-09 الموافق 25 فبراير سنو 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، المؤرخة في 23 ابريل 2008، المعدد والمتمم بالقانون رقم 22-13 الموافق 12 يوليو سنة 2022 ، ج ر عدد 48 المؤرخة في17 يوليو سنة 2022.

15- -القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008، يعدل ويتمم القانون رقم 90-30 الموافق اول ديسمبر سنة 1990، و المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، ج ر عدد 44 ، المؤرخة في 3 غشت 2008.

16- قانون رقم 08-15 الموافق 20 يوليو سنة 2008، يحدد قواعد مطابقة البنايات واتمام إنجازها، ج ر عدد 44 مؤرخة في 03 غشت 2008.

17- الامر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد50، المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.

18- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 2011/37.

19- قانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير، المتضمن قانون الولاية،ج ر عدد 2012/12.

20- قانون 15-18 الموافق 30 ديسمبر 2015 يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج ر عدد 72 ، المؤرخة في 31 ديسمبر 2015.

21- قانون رقم 18-11 المؤرخ في 02 جويلية 2018، المتعلق بالصحة ، ج ر عدد 2018/46

22- قانون رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية ، ج ر عدد 53، الصادرة في 02 سبتمبر 2018.

23- الامر 21-03 المؤرخ في 25 مارس 2021، يعدل ويتمم القانون رقم 84 - 09 المؤرخ في 4 فبراير سنة 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 22 الصادرة في 25 مارس 2021.

24- الامر 21-13 المؤرخ في 31 غشت سنة 2021 المعدل والمتمم لبعض احكام القانون رقم 11-10 الموافق 22 يونيو سنة 2011 والمتعلق بالبلدية، ج ر عدد67 / 31 غشت 2021.

25- قانون رقم 22-13 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الموافق 12 يوليو 2022، يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 الموافق 25 فبراير 2008،والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 48 ، الصادرة بتاريخ 17 يوليو 2022.

26- قانون رقم 23-07 الموافق21 يونيو، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر عدد 42، الصادرة بتاريخ 25 يونيو 2023.

27- قانون المالية رقم 23-22 الموافق 24 ديسمبر سنة 2024، يتضمن قانون المالية لسنة 2024، ج ر عدد 86، الصادرة بتاريخ 2023/12/31.

28- القانون رقم 24-04 المؤرخ في 26 فبراير 2024 المتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من اخطار الكوارث في اطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية بعدد 2024/16 المؤرخة في 6 مارس 2024.

ج-التنظيم

.المراسيم الرئاسية:

01-المرسوم رقم 67-145 المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، ج ر عدد 71، الصادرة في 31 اوت 1967.

02-المرسوم 68-215 المؤرخ في 30 ماي 1968 المتظمن القانون الأساسي الخاص للكتاب العامين للبلديات، ج ر عدد 44، الصادرة في 31 ماي 1968.

03-المرسوم 73-136 المؤرخ في 9 غشت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية ، جريدة رسمية مؤرخة في 22 رجب 1393، صفحة 1004.

04-المرسوم 81-371، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصتها في قطاع الشبيبة والرياضة.

05-المرسوم 81-372، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصتها في القطاع السياحي.

06-المرسوم 81-379، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصتها في قطاع المياه.

07-مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 198، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27، الصادرة في 06 يوليو 1988.

08-مرسوم رئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 1989/04/10 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 1989/15.

09-المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، جريدة رسمية عدد 1991/29.

10-المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن تقرير اعلان حالة الطوارئ، جريدة رسمية عدد 1992/10.

11-المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 1999/10/27 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية ، ج ر عدد 1999/76.

12-المرسوم الرئاسي رقم 15-140 الموافق 27 مايو سنة 2015، يتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر عدد 29، المؤرخة في 31 مايو 2015.

13-المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 09 2015 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد22 لسنة 2015.

14-المرسوم الرئاسي 18-337 الموافق ل 25 ديسمبر سنة 2018 يتضمن احداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 78 المؤرخة في 26 ديسمبر 2018.

15-المرسوم الرئاسي رقم 21-117 الموافق 22 مارس 2021 المتمم للمرسوم رقم 84-79 الموافق 03 ابريل سنة 1984 الذي يحدد أسماء الولايات ومقارها، ج ر عدد 22، الصادرة بتاريخ 25 مارس 2021.

16-المرسوم الرئاسي رقم 24-319 المؤرخ في 30 سبتمبر 2024، المتضمن انشاء لجنة خبراء مكلفة باعداد مشروعي مراجعة قانون البلدية والولاية، ج ر عدد 2024/66.

<u>.المراسيم التنفيذية:</u>

01-المرسوم التنفيذي 86-266، المؤرخ في 04نوفمبر 1986، المتعلق بصلاحيات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج ر عدد45، الصادرة في 05 نوفمبر 1986.
02-المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 1990/07/25 يحدد احكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر س عدد 1990/31.
03-المرسوم التنفيذي 91-454 الموافق 23 نوفمبر 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفية ذلك، جريدة رسمية عدد 60 ، المؤرخة في 24 نوفمبر 1991.
04-المرسوم التنفيذي رقم 91-485 المؤرخ 12/15/ 1991يحدد كيفيات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك، ج ر عدد 66 بتاريخ 1991/12/22.
05-المرسوم التنفيذي 93-160 الموافق 10 يوليو 1993، المنظم للنفايات الصناعية السائلة، ج ع عدد 46 الصادرة في 14 يوليو 1993.
06-المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج ر عدد 48 ، الصادرة في 27 يوليو 1994.
07-المرسوم التنفيذي 94-279 المتضمن مكافحة تلوث البحار واحداث مخططات استعجالية ، ج ر عدد 1994/59.
08-المرسوم التنفيذي 03-323 الموافق ل 05 أكتوبر 2003 المتضمن كيفيات اعداد مخطط حماية المواقع الاثرية والمناطق المحمية التابعة لها واستصلاحها، ج ر عدد 60 ،الصادرة في 08 أكتوبر 2003.
09-المرسوم التنفيذي 06 -198 المؤرخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، الصادرة في 04 يونيو 2006.
10-المرسوم التنفيذي 12-104 الموافق 21 مارس2016 يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، ج ر عدد 18، الصادرة بتاريخ 23 مارس 2016.

11-المرسوم التنفيذي 13-105،الموافق 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد15، الصادرة في 17 مارس 2013.

12-المرسوم التنفيذي 13-217 الموافق 18 يونيو2013 ، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج. ر عدد 32 ، المؤرخة في 23 يونيو سنة 2013.

13-المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24مارس 2014، يتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 19، الصادرة في 02 ابريل 2014.

14-المرسوم التنفيذي 15-19 الموافق 25 يناير 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07 الصادرة في 12 فبراير 2015.

15-المرسوم التنفيذي 15-141 المؤرخ في 28 مايو 2015 ، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج ر عدد 29، المؤرخة في 31 مايو 2015.

16-المرسوم التنفيذي رقم 16-226 المؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، ج ر عدد 51، الصادرة بتاريخ 31 غشت 2016.

17-المرسوم التنفيذي 16-227 المؤرخ في 25 غشت 2016، المحدد للقانون الأساسي النموذجي للمتوسطة، ج ر عدد 51، الصادرة في 31 غشت 2016.

18-المرسوم التنفيذي 260/21 المؤرخ في 31 يونيو 2021، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 08-148 المؤرخ في 21 مايو 2008، المتعلق بكيفيات منح رخصة استعمال الموارد المائية ، جريدة رسمية قم 2008/48.

19-المرسوم التنفيذي رقم 22-54 المؤرخ في 02 فبراير 2022، المتضمن انشاء مجلس تنفيذي للولاية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية عدد 09 المؤرخة في 03 فبراير 2022.

20-المرسوم التنفيذي 24-92 المؤرخ في 22 فبراير 2024 المحدد لشروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الامضاء وتعيين الامرين بالصرف المكلفين، جريدة رسمية عدد 15 المؤرخة في 29 فبراير 2024.

21-المرسوم التنفيذي 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، ج ر رقم72، المؤرخة في 27 أكتوبر 2024.

ثانيا-وثائق حكومية وبرلمانية:

أ-مخططات عمل الحكومة:

01-مخطط عمل الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، سبتمبر 2012. على الموقع الشبكي:

http://majliselouma.dz/images/pdf/nossousse/Texte_janv12/Plan_act_gov_ar.pdf/13/10/2019/ 15:20

02-مخطط عمل الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ماي 2014. على الموقع الشبكي:

http://majliselouma.dz/images/pdf/nossousse/Texte_janv14/Plan_act_gov_ar.pdf/13/10/2019/ 15:20

03-مخطط عمل الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، سبتمبر 2017 .على الموقع الشبكي:

http://majliselouma.dz/images/pdf/nossousse/Texte_janv17/Plan_act_gov_ar.pdf/13/10/2019/ 15:20

ب-مشاريع القوانين

01-مشروع القانون المتعلق بالولاية، (بيان الأسباب، الأهداف، المشروع)، سنة 2012

02-مشروع القانون التمهيدي المتعلق بالبلدية(2024)، الصادر عن لجنة الخبراء المكلفة باعداد مشروعي القانونين التمهيديين المتعلقين بالبلدية والولاية، 2024.

03 -مشروع القانون التمهيدي المتعلق بالولاية (2024)، الصادر عن لجنة الخبراء المكلفة باعداد مشروعي القانوننين التمهيديين المتعلقين بالبلدية والولاية، سنة 2024.

ج-مناشير وزارية:

01- منشور وزاري تحت رقم 016.16 المؤرخ في 07 نوفمبر 2016 الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية للولاة، المتعلق بانشاء مناطق مصغرة للنشاطات الاقتصادية.

02- منشور وزاري مؤرخ في 2017/12/28 تحت رقم 4026، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، المتعلق المتعلق بمنهجية وطريقة مراقبة الميزانيات الإضافية العاجزة للبلديات.

د-تعليمات وزارية

01- التعليمة الوزارية رقم 00069 ، الصادرة بتاريخ 03 فيفري 2015، عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، للولاة ، المتعلقة بالعمليات الممولة في اطار اعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

02-تعليمة وزارية رقم 1344 المؤرخة 2016/07/21 المتعلقة بكيفيات مراقبة الإعانات الممنوحة من طرف الدولة والجماعات المحلية لصالح الجمعيات والموجهة للمراقبين الماليين والمحاسبين العموميين.

03- التعليمة رقم 01047 المؤرخة في 05 أكتوبر 2016 تتعلق بشروط وكيفيات تمويل واعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016، غير منشورة.

04-التعليمة الوزارية رقم 574-0 المؤرخة في 18 جويلية 2017 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة والتعمير للولاة، المتعلقة بـ التكفل بتسيير المطاعم المدرسية .

05-التعليمة الوزارية رقم411 المؤرخة في 19 جويلية 2017 ، الصادرة من وزارة الداخلية للولاة المتعلقة بـ اشراك المجتمع المدني والحركة الجمعوية في سير عمليات نظافة المحيط وتنظيم النشاطات الثقافية والرياضية خلال موسم الاصطياف.

06-التعليمة الوزارية رقم 004 المؤرخة في 07 سبتمبر الصادرة من وزارة السكن والعمران والمدينة للولاة، المتعلقة تحديد التدابير الخاصة لاعداد ملف رخصة البناء ورخصة الهدم للمشاريع التي تشكل اشغال التسطيحو/ او الحفر/ او الهدم خطرا على محيطها المباشر.

07- التعليمة الوزارية رقم 978 المؤرخة في 28 سبتمبر 2017 الصادرة عن وزارة الداخلية للولاة المتعلقة بتحديد كيفيات اعداد وتمويل الميزانية الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية 2018.

08- التعليمة وزارية مؤرخة في 15 أكتوبر 2018، صادرة عن وزارة الداخلية للولاة ، المتعلقة بتسيير ومتابعة اعانات التجهيز والاستثمار الممنوحة في اطار صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

09-التعليمة الوزارية المشتركة رقم 03 المؤرخة في 23 ماي 2021، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية، المتعلقة بالتدابير الاستثنائية المخففة لفائدة مستأجري ومستغلي أملاك الجماعات المحلية، غير منشورة.

<u>هـ-مذكرات ومراسلات وزارية:</u>

01- مذكرة تأطيرية تحت رقم 1525، صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بتاريخ 05 أكتوبر 2023، تحدد كيفيات تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية 2024.

02- المذكرة رقم 000044 و م/ م ع م/292/و م/ م ع خ ت م ع م د ، الصادرة بتاريخ 2023/10/16، عن وزارة المالية، المتعلقة بكيفيات التنفيذ المالي لعمليات الاستثمار العمومي المتعلق بالبرنامج الجاري 2022/12/31 بعنوان البرامج القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة والمخططات البلدية للتنمية، المصدر السابق.

03- مراسلة رقم 0002951/وم/م ع م/ م ت م ر م ن/م ف ت/2015، الصادرة بتاريخ 28ماي 2015 ، عن وزارة المالية الى رئيس بلدية بسكرة ولاية بسكرة، المتعلقة بـ التقييد الميزانياتي.

03- مراسلة وزارية رقم 06-17 المؤرخة في 20 جوان 2017 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المتعلقة بسير المرفق العمومي وتزويد السكان بالطاقة الكهربائية والمياه الصالحة للشرب خلال موسم الاصطياف لسنة 2017.

04- مراسلة رقم 1747 المؤرخ في 10 جوان 2019، الصادرة عن الأمين العام لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية الـى السادة الولاة .

و-وثائق برلمانية:

01- محضر الجلسة العلنية السابعة والأربعين ، المنعقدة يوم 18 يناير 2012، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة رقم 287، الفترة التشريعية السادسة2012.

ثالثا-اراء وقرارات:

أ-اراء وقرارات المحكمة الدستورية والمجلس الدستوري:

01-راي المحكمة الدستورية رقم 1/ر.م.د/ت.د/24 الموافق 16 يناير سنة 2024 يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195 (الفقرة الأولى) وأيضا المادة 141 من الدستور.

02- قرار المجلس الدستوري رقم 02/قأ/م و/2000 المؤرخ في 2000/02/27 المتضمن عدم الدستوريته.

ب-تقارير مجلس المحاسبة:

01- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، لسنة 2023.

02- القرار السنوي لمجلس المحاسبة، لسنة 2022.

ج-قرارات مجلس الدولة:

01-قرار رقم 008105 المؤرخ في 2002/06/24، مجلة مجلس الدولة، العدد 02 2002.

02-قرار مجلس الدولة رقم 002982 المؤرخ في 10-06-2002، مجلة مجلس الدولة ، العدد 02، لسنة 2002.

03- قرار مجلس الدولة رقم 2138، المؤرخ في 2000/05/08، مجلة مجلس الدولة، العدد، 2005.

04 - قرار مجلس الدولة رقم 091399 المؤرخ في 2014/05/22، مجلة مجلس الدولة، 2014.

د-تقارير المنظمات الدولية:

01 -انظر تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، الصادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI) مكتب تونس، ص 10.

على الموقع الشبكي :

www.democracy-reporting.org/20/12/2019/10h05

هـ-خطب رئاسية:

-خطاب رئيس الجمهورية بتاريخ 2000/11/25، بالموقع الشبكي لرئاسة الجمهورية:

https:// www.el-mouradia.dz/10/12/2022/21H53

المـراجــع:

أولا-الكتب:

أ-الكتب باللغة العربية:

01- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، أموال الإدارة العامة، الدار الجامعية،1994.

02- أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة د- محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الخامسة ، الجزائر، 2009.

03- بن سنوسي فاطمة، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، داري منى ، الجزائر، 2003.

04- بوحميدة عطالله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم وعمل واختصاص، دار هومة، طبعة ثالثة، الجزائر، 2014.

05- بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات: دراسة حالة الجزائر، دار الراية للنشر والتوزيع،الأردن، 2015.

06- جمال زيدان ، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الامة للطباعة والنشر، طبعة 2014.

07- جورج قوديل بيار دلقولقيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008.

08- حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2015.

09- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات ، طبعة اولى ، بيروت- باريس، 1981.

10- سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية(دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.

11- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة، الكتاب الاول، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة 1977.

12- سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، عين شمس ،1987.

13- خالد سمرة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن.

14- شفيق حاتم، القانون الإداري، الاهلية للنشر والتوزيع ، بيروت، 1985.

15- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.

16- عبد العليم عبد المجيد مشرف، اسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، كلية الحقوق فرع بني سويف-جامعة القاهرة، دون تاريخ النشر.

17- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري- دراسة مقارنة لاسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.

18- عثمان خليل عثمان، اللامركزية و نظام مجالس المديريات في مصر- دراسة مقارنة ، الناشر مكتبة سيد عبد الله وهبة القاهرة، 1939.

19- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2009.

20- عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، 2010.

21- عمار بوضياف، القرار الإداري- دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007.

22- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر.

23- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى، 2012، الجزائر.

24- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2021، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر،2012.

25- عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الاول، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الخامسة، الجزائر ،2008.

26- عمار عوابدي، عملية الرقابة على اعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، جزء اول، الطبعة الثانية، 1984.

27- عمار معاشو، تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعة الإدارية فيالنظام الجزائري، دارالامل للطباعة والنشر، تيزي وزو، 1999.

28- فؤاد سمير الديب ، نحو مجالس محلية حقيقية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية لجامعة الدول العربية، القاهرة ، 2016.

29- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية، 2004.

30- محمد أحمد إسماعيل ، مساهمات في النظرية القانونية للجماعات المحلية بالادارية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية ، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية ، 2012.

31- محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا اسطورة الحكم المحلي، المكتب الجامعي الحديث ، 2013.

32- -محمد احمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية (اللامركزية الإدارية على الطريقة الفرنسية)، المكتب الجامعي الجديد، الإسكندرية، 2015.

33- محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الإدارة المحلية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008.

34- محمد الصغير بعلي، المالية العامة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،2003.

35- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2014.

36- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.

37- محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري ، الطبعة الثانية، 2007.

38- محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري- دراسة تحليلية مقارنة، دار التعاون للطباعة.

39- محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه- دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب، دار النهضة العربية،عابدين- القاهرة، 1998.

40- محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الإداري، في ظل الاتجاهات الحديثة دراسة مقارنة، المجلد الثاني، دار المعارف، القاهرة، 1978.

41- محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دراسة تحليلية، دار النهظة العربية، القاهرة، 1991.

42- مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الأول، مطبعة جامعة طانطا الكتاب الجماعي.

43- ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن عمان، 2016.

44- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري دار المجدد للنشر والتوزيع، 2002.

45- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر، 2010.

46- ياسمينة ضياف، اصلاح إيرادات الجماعات المحلية، دار المتنبي للطباعة والنشر،2023.

ب-الكتب باللغة الفرنسية:

01- Charles débâche, science administrative, 4eme édition, dalloz, paris.

02- Combarnons et galabert: les limites du pouvoir de tutelle. Actualité juridique, droit adm. 1959 .

03- De laubadère andré: traite de droit de droit administratif ،paris ،1985.

04- Jaques moreau, administration régional, local municipal: 5eme edition, précis dalloz, 1980.

ثانيا-المقالات:

أ- بالغة العربية

01- احسن رابحي، التعليمات والمنشورات الإدارية بين الط.بيعة الضمنية الداخلية والوظيفة التنظيمية، دراسة مقارنة، مجلة الفقه والقانون، العدد 64، فبراير 2018.

02- احسن غربي ،حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية،مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد الثالث عشر، العدد الثاني، جويلية 2020.

03- احمد عسري و أحمد بن مالك ، الإشكالات القانونية لاختيار وتنصيب المجلس البلدي في ظل الامر 21-13 المعدل والمتمم لقانون البلدية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل الجزائر، المجلد 07، العدد 01، جوان 2022.

04- براهيمي فايزة، المالية المحلية،(أبحاث في الإصلاح المالي)، دار بلقيس، الجزائر،2010.

05- بلال فؤاد، رقابة الوالي على مالية البلدية في التشريع الجزائري، المجلة النقدية للقانون العام والعلوم السياسية، كلية الحقوق لجامعة مولولود معمري تيزي وزو، المجلد 15، العدد الأول، 2020.

06- بلطرش مياسة، تعريف وخصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، مجلة دولية تصدرها جامعة الجلفة، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، مارس2018.

07- بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية ، مجلة صوت القانون، الصادرة عن مخبر نظام الحالة المدنية لجامعة خميس مليانة، العدد الأول، افريل 2014.

08- بن ترجا الله علي، موقف القضاء الإداري الجزائري من أهلية الدائرة في التقاضي، مجلة البحوث السياسية والإدارية، لجامعة زيان عاشور الجلفة، العدد الثامن، 2016.

09- بن صوشة محمد، اللامركزية الضريبية كآلية لتفعيل نظام الجباية المحلية في الجزائر: دراسة تحليلية لمدى نجاعة نظام الجباية المحلية 2010-2021، مجلة التمويل والاستثمار والتنمية المستدامة، الصادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير لجامعة سطيف 1، المجلد 08، العدد 02، ديسمبر 2023.

10- بن عطالله كاملية هبة، الرقابة على القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مجلة التراث، الصادرة عن مخبر جمع دراسات وتحقيق مخطوطات المنطقة وغيرها، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد السادس عشر، 2014.

11- بن عيسى بن علية، دور اللامركزية في تجسيد الجباية المحلية بالجزائر لتحقيق التنمية الإقليمية، مجلة إدارة الاعمال والدراسات الاقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة-الجزائر، مجلد 05، عدد 02، 2019.

12- بن مبارك راضية، مكانة التعليمة في النظام القانوني الجزائري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة البليدة 2 ، مجلد 06 ،العدد الثاني ،جوان 2017.

13- حسين فريجة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة بسكرة، العدد السادس، 2010

14- خضرون عطاء الله و لطفاوي محمدعبد الباسط، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي الاغواط، العدد 01/14، جوان 2017.

15- خلود كلاش، منصب الأمين العام للبلدية بين ضرورة ضمان فاعلية التسيير ومحدودية السلطة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الشهيد زيان عاشور الجلفة، المجلد الثالث عشر، أكتوبر 2020.

16- دبيلي كمال، المجلس التنفيذي للولاية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 22-54 في الجزائر، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، مجلة دولية تصدر عن كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية-جامعة تبسة، المجلد 07، العدد 07، نوفمبر 2022.

17- رابحي كريمة، أي تثمين للمركز القانوني للامين العام للبلدية وفقا للمرسوم التنفيذي 320/16، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، الصادرة عن مخبر تشريعات حماية الوظيفة العامة -المركز الجامعي نور البشير البيض، المجلد 5 العدد1، ديسمبر 2022.

18- رابحي مختار، شويحة إبراهيم، خلادي زوليخة، أهمية الصناديق المتخصصة في تمويل التنمية المحلية- دراسة مقارنة بين صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في الجزائر

وصندوق التجهيز الجماعي في المغرب، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة ، جامعة ابن خلدون تيارت ، المجلد الرابع، العدد الثاني، أكتوبر 2020.

19- رحمة شكلاط، واقع وتطبيقات مبادئ الميزانية في الجزائر، المجلة النقدية للقانون العام والعلوم السياسية ، كلية الحقوق –جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد1-2009.

20- زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر: اية إصلاحات ؟، مجلة العلوم الإنسانية- قسنطينة 01، عدد 35، 2011.

21- زكي محمد النجار، الإدارة المحلية والعوامل التي تؤثر على فاعليتها، مجلة المحاماة الصادرة عن نقابة المحامين بجمهورية مصر العربية، العددان التاسع والعاشر، نوفمبر- ديسمبر 1967.

22- زهرة حسن راشد، عيب عدم الاختصاص في دعوى الالغاء، مجلة معلم للدراسات القانونية والسياسية، الصادرة عن معهد الحقوق والعلوم السياسية- المركز الجامعي علي كافي تندوف الجزائر، المجلد 05، العدد 02، 2021.

23- زيد الخليل توفيق ، علاوة حنان، نحو تكريس إصلاحات دستورية في اللامركزية الإدارية- دراسة حالة الجزائر والتجارب المقارنة، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة عمار ثليجي الاغواط، مجلد 4، عدد 2، 2020.

24- سعاد عمير، اليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر قراءة تحليلية في احكام قانون الولاية والبلدية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، الصادرة عن المركز الجامعي نور البشير البيض، المجلد 03، العدد 01 ، 2021، ص26.

25- سكوتي خالد، دور المحاسب العمومي في مراقبة الميزانية، مجلد الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية للمركز الجامعي تامنغست الجزائر، المجلد التاسع، العدد الثالث، 2020.

26- سكينة عزوز، توضيحات حول الشؤون العمومية المحلية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة زيان عاشور الجلفة ،مجلد 11، العدد الثاني، 2018.

27- سلاوى يوسف وظاهر الطيب توفيق، مبادئ تحديد اختصاصات الجماعات المحلية، مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة، المجلد التاسع، العدد 02، 2023.

28- سهير الفراتي، السلطة المحلية في دستور الجمهورية الثانية، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق –جامعة صفاقس، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، عدد 23، 2016.

29- سي محمد بن زرقة و بن ديدة نجاة، التداخل في الاختصاص بين المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة في ظل التقسيم الإداري لسنة 2015، مجلة القانون العام الجزائري المقارن، تصدر عن مخبر المرافق العمومية والتنمية- جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس، المجلد الثامن، العدد 02، ديسمبر.

30- شبري عزيزة، دور مجلس المحاسبة الجزائري في الرقابة على الحسابات العمومية – مقاربة تحليلية-، مجلة الفكر القانوني والسياسي، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة عمار ثليجي الاغواط، المجلد السادس، العدد الأول، ماي 2022

31- شتوح زهير، اصلاح الولاية في ظل الانعكاسات السياسية والاقتصادية في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 04 ، العدد 02، سنة 2019.

32- شرفي بن يوسف، السلطة التنظيمية للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دائر البحوث والدراسات القانونية والسياسية- معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيبازة، العدد الرابع ، جانفي 2018.

33- شكلاط رحمة ، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامهة مولود معمري تيزي وزو، العدد الأول، 2011.

34- طيبي سعاد، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مجلة صوت القانون، الصادرة عن مخبر نظام الحالة المدنية –جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة ، العدد الثاني، أكتوبر 2014.

35- عصام بن حسن، الرقابة على الجماعات المحلية، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق بجامعة صفاقس، عدد 23، 2016.

36- علاء الدين بختي وعبد العزيز راجي، تكريس مبدأ التفريع: نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة العمومية، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12 – العدد 24، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، أكتوبر 2020.

37- علي عثماني، عيب عدم الاختصاص في اجتهاد القضاء الإداري الجزائري، مجلة افاق علمية، المركز الجامعي لتامنغست، المجلد 11، العدد الثالث، 2019.

38- عمار بوضياف، الوصاية على اعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر–تونس– المغرب، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد الأول، 2010.

39- عمارة حاتم و بن صالحية صابر، المحافظة على البيئة وحمايتها في ضوء احكام المرسوم التنفيذي 55/22، مجلة القانون العقاري والبيئة ، مخبر القانون العقاري والبيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية–جامعة مستغانم، المجلد 12، عدد 02، 2024.

40- عميمر نعيمة، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر ،عدد 01، 2008.

41- فريحة زنبط و فريحة بوفاتح ، تأثير مركز الوالي على الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عمار ثليجي الاغواط، 2023.

42- فلاح رشيد، أسلوب تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية في الجزائر وأثره على عمل الأجهزة المحلية، مجلة الناقد للدراسات السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 08، العدد01، 2024.

43- محمد زغداوي، دور المجلس الولائي في التنمية المحلية، مجلة حوليات، مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة قسنطينة، عدد 05، 2002.

44- محمد زغداوي، دور المجلس الولائي في التنمية المحلية، مجلة حوليات، جامعة منتوري قسنطينة، العدد 05، 2002.

45- محمود حلمي، دور المواطن في المساهمة في العمل الإداري، مجلة العلوم الإدارية، الصادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول(خاص)،1969.

46- مشكور مصطفى و لخضاري العيد، دور الدائرة في التنمية المحلية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03، العدد01، 2021.

47- منى طواهرية، تقييم السياسة العامة: بحث في المفهوم والاليات، مجلة المجلة الجزائرية للدراسات السياسية ، الصادرة عن المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، المجلد الخامس، العدد الأول، جوان 2018.

48- ميلود حمامي ، دور الحكومة في اطار الاجراء التشريعي، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007.

49- ناجي عبد النور، المؤثرات السياسية التي أدت الى عدم تطوير انظم انتخابية في ظل التحول الديمقراطي، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، افريل2011.

50- ناصر لباد، دور الأمين العام للبلدية، مقاربة من منظور التسيير العمومي، مجلة إدارة، تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1/50، 2019.

51- نعيجة فهيم، النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير لجامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 14، العدد 02، جوان 2020.

ب باللغة الفرنسية:

01- Beddi nasreddine, la décentralisation en algérie etat des lieux et perspective d'une réforme citoyenne de l'eta , revue algérienne de finances publiques, n°:3,décembre 2013.

02- Essaid taib , la démocratie a l'épreuve de la décentralisation:l'exemple de la commune en algérie, idara ,(revue de l'école national d'administration) ,n°:01,1991.

03- Mohamed achir, collectivités locales en algérie entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : cas de la wilaya de tizi-ouzou, revue des additions économiques ; volume , n° 01.

04- Mohamed chekroun le financement du budget des collectivités locales et les contraintes du développement local, moutoune. Universite de saida, n° 04 ,2017.

05- Walid laggoune, la reforme administrative: une approche par la decentralisation, idara ,(revue de l école national d'administration) ,v12, n° 23,2002 .

ثالثا–رسائل ومذكرات:

أ–بالغة العربية:

رسائل الدكتوراه:

01– بلال فؤاد، محدودية سلطات الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، أطروحة دكتوراه الطور الثالث (ل.م.د) ، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق–جامعة تيزي وزو، 2020.

02– بن عيسى ناصيرة، عن عدم استقلالية البلدية في القانون 11–10 المتعلق بالبلدية، أطروحة دكتوراه في القانون تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم العلوم السياسية– جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2020.

03– بن مسعود أحمد، احكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2017/2016.

04– بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية، دراسة مقارنة الجزائر–تونس –فرنسا، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق– جامعة الجزائر، 2013.

05– حورية سعايدية، حوكمة المجالس المحلية المنتخبة: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام تخصص تنظيم اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية– جامعة العربي التبسي تبسة،2021.

06- رايس سامية، حل المجالس المحلية المنتخبة -دراسة مغاربية-، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق- جامعة باجي مختار عنابة، 2018/2017.

07- ضياف ياسمينة، حوكمة التمويل المحلي أساس التنمية المستدامة للجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه الطور الثالث، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2023/2022.

08- عادل غفال، الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -جامعة القاضي عياض مراكش،2012-2013.

09- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس- مصر، 1973.

10- عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق- جامعة الجزائر، جوان 2007.

11- علاء محمد امين، رقابة المجالس الشعبية على السلطة التنفيذية بالوحدات المحلية في النظم المقارنة ومصر(دراسة مقارنة بين النظم القانونية للإدارة المحلية في مصر وإيطاليا وانجلترا)، رسالة للحصول على درجة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة الإسكندرية، دون سنة.

12- عمار بريق، المركز القانوني للمنتخب المحلي-دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص مؤسسات إدارية ودستورية، كلية الحقوق-جامعة باجي مختار عنابة، 2015/2014.

13- لعمري محمد، انعكاسات تدخل السلطة المركزية على اختصاصات الجماعات المحلية، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون اداري معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2020.

14- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2008/2009.

15- محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق جامعة عين شمس، دون تاريخ.

16- هشام إبراهيم عبد المنعم منصان، بين المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري المصري- دراسة مقارنة، رسالة للحصول على درجة الدكتورا في الحقوق، كلية الحقوق لجامعة القاهرة ، 2017.

-مذكرات الماجستير:

01- بابا على فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة ماجيستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق- جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2010.

02- شتوح زهير، علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام تخصص تنظيم اداري، كلية الحقوق -جامعة العربي التبسي تبسة،2014.

03- عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، مذكرة ماجستار في القانون العام، كلية الحقوق-جامعة الجزائر01، 2010-2011.

04- لعلايمية فاطمة، التعليمات الإدارية ، مذكرة ماجستير تخصص تنظيم اداري، كلية الحقوق -جامعة عنابة ، جوان 2015.

ب- باللغة الفرنسية:

-Joël thalineau , essai sur la centralisation et la décentralisation réflexions a partir de la théorie de ch. Eisenmann ; thèse pour le doctorat d'état, faculté de droit- université françois- tours, 1994.

الفهرس

مقدمة.....01

الباب الأول: أسس ووسائل تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي.....11

الفصل الأول: الاسس القانونية لتدخل الوالي في القرار اللامركزية.....12

المبحث الأول : الأسس الدستورية.....12

المطلب الأول: الأساس المأخوذ من مكانة الوالي في الدستور الجزائري.....12

الفرع الأول: الأساس المأخوذ من تعين رئيس الجمهورية للوالي.....12

أولا–منصب الوالي مجال محجوز لرئيس الجمهورية ان يعين فيه وفق لسلطته التقديرية.....14

ثانيا–منصب الوالي منصب سياسي يشكل وظيفة عليا في الدولة.....17

الفرع الثاني: الاساس المأخوذ من مشاركة الوالي في التسيير المحلي.....22

المطلب الثاني: الأساس المأخوذ من علاقة الدولة بالجماعات المحلية.....29

الفرع الاول: الأساس المأخوذ من دور الدولة في تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى

الجماعات المحلية.....30

الفرع الثاني: الأساس المأخوذ من تنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية.....34

المبحث الثاني: الاسس التشريعية والتنظيمية.....43

المطلب الأول : الأسس التشريعية.....44

الفرع الأول: الاساس المأخوذ من الطبيعة المزدوجة للولاية (المادة 01 من قانون الولاية).....46

الفرع الثاني : الأساس المأخوذ من الصفة المزدوجة للوالي ولرئيس البلدية.....49

الفرع الثالث: الأساس المأخوذ من اسلوب توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية.....53

أولا: معايير توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية.....55
01-النموذج الإنجليزي.....55
02- الأسلوب الفرنسي 57
03-الاساليب المستحدثة.....58
-أسلوب التخصص.....58
-الاسلوب التجريبي.....59
-أسلوب التفريع.....60
ثانيا: توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية في الجزائر.....61
01-تداخل الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية.....61
02-عدم فعالية اختصاصات الجماعات المحلية 67
المطلب الثاني: الأسس التنظيمية.....70
الفرع الأول: الأساس التنظيمي أداة للتدخل في الشأن المحلي.....72
الفرع الثاني: ضمانات عدم تأثير النص التنظيمي على استقلالية الجماعات المحلية.....76
الفرع الثالث: مدى دستورية التأثير في القرار المحلي بموجب التنظيمات.....79
الفصل الثاني: وسائل تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي ذات البعد الإداري....83
المبحث الأول: السلطة التقريرية للوالي.....83
المطلب الأول: ارتباط سلطة التقرير بمداولات المجالس المحلية المنتخبة.....84
الفرع الأول: مجال الارتباط بالمداولات.....85
الفرع الثاني: خصاص ارتباط السلطة التقريرية للوالي بالمداولات.....92
اولا-سلطة تقريرية ذات طابع قانوني.....92

ثانيا–سلطة تقريرية ذات طابع وقائي.....96
ثالثا–سلطة تقريرية ذات طابع تشاركي.....98
المطلب الثاني: ارتباط سلطة التقرير بتمثيلية الدولة والولاية.....103
الفرع الأول : مجال سلطة التقرير.....103
أولا–اصدار القرارات بصفته ممثلا للولاية.....104
ثانيا–اصدار القرارات بصفته ممثلا للدولة.....106
الفرع الثاني: إشكالات السلطة التقريرية للوالي.....112
أولا–ارتباط سلطة التقرير بالتعليمات الادارية والمناشير والمذكرات.....113
01–مفهوم التعليمة 119
02–الطبيعة القانون للتعليمة.....123
ثانيا– ارتباط سلطة التقرير بالتفويض (إعادة انتاج للسلطة).....125
ثالثا– سلطة التقرير والتنظيم (الضبط الإداري).....130
المبحث الثاني: الهيئات والأجهزة المساعدة للوالي.....139
المطلب الأول: المجلس التنفيذي للولاية.....139
الفرع الأول: تنظيم المجلس التنفيذي للولاية.....141
الفرع الثاني: مهام المجلس التنفيذي للولاية.....143
الفرع الثالث: سير المجلس التنفيذي للولاية.....145
المطلب الثاني: الأمين العام للبلدية 145
الفرع الأول: تعيين الأمين العام للبلدية(الهيمنة المطلقة للولاة على تعيينهم وانهاء مهامهم).....147
الفرع الثاني: صلاحيات الأمين العام للبلدية.....149

المطلب الثالث: رئيس الدائرة والوالي المنتدب.....151

الفرع الأول: رئيس الدائرة.....152

الفرع الثاني: الوالي المنتدب.....155

الفصل الثالث: وسائل تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي ذات البعد المالي ..161

المبحث الأول: مركزية الموارد المالية للفعل المحلي(التبعية المالية للدولة وضعف التمويل

الذاتي).....161

المطلب الأول: الموارد الداخلية (قصور التمويل الذاتي للجماعات المحلية وتبعيته للدولة).....164

المطلب الثاني: الموارد المالية الخارجية.....170

أولا- القروض.....171

ثانيا- اعانات الدولة 172

ثالثا- اعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 176

المبحث الثاني: تحكم الوالي في الموارد المالية.....181

المطلب الأول : الوالي امر بالصرف لميزانية الدولة 181

المطلب الثاني : التدخل من خلال تخطيط التنمية (التمويل المركزي وتوجيه القرار المحلي

من خلال تخطيط التنمية).....183

الفرع الأول: المخططات البلدية للتنمية.....183

الفرع الثاني: المخططات القطاعية.....186

الباب الثاني: مظاهر وحدود تأثير الوالي في لامركزية القرار المحلي.....191

الفصل الأول: التأثير العضوي للوالي في لامركزية القرار المحلي.....192

المبحث الأول: العلاقة العضوية للوالي بهيئة المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي..192

المطلب الأول : انتخاب المجالس المحلية وبداية التحول.....192

المطلب الثاني: حل المجالس المحلية المنتخبة 195

الفرع الأول: رفع تقارير استقصائية لوزير الداخلية 198

الفرع الثاني: التنسيق بين الكتل السياسية لتجاوز الحل.....208

الفرع الثالث: اقتراح أعضاء المندوبية الولائية و تعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية.....208

أولا– اقتراح أعضاء المندوبية الولائية.....209

ثانيا– تعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية.....211

المبحث الثاني: العلاقة العضوية للوالي باعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعضاء المجلش

الشعبي الولائي.....214

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على عضوية المنتخب المحلي.....216

الفرع الأول: حالات الرقابة الوصائية (حالات تدخل الوالي).....216

الفرع الثاني: إجراءات الرقابة الوصائية ودور الوالي (إجراءات زوال صفة المنتخب المحلي)....222

اولا–الإجراءات المتعلقة باستخلاف عضو المجلس الشعبي البلدي ودور الوالي.....222

ثانيا–الإجراءات المتعلقة باستخلاف عضو المجلس الشعبي الولائي ودور الوالي.....224

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على شخص رئيس المجلس الشعبي

المحلي (البلدي والولائي).....229

الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي.....229

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي الولائي.....232

الفصل الثاني: التأثير الوظيفي للوالي في لامركزية القرار المحلي.....235

المبحث الأول: التأثير الوظيفي للوالي في لامركزية القرار المحلي باعتباره ممثلا للدولة.....235

المطلب الأول: المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي....235

الفرع الأول: المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي.....237

اولا–التصديق الضمني 237

ثانيا–التصديق الصريح.....239

الفرع الثاني: المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي.....242

المطلب الثاني: رقابة البطلان على مداولات المجلس الشعبي البلدي والمجلس

الشعبي الولائي.....247

الفرع الأول: رقابة البطلان على مداولات المجلس الشعبي البلدي.....247

أولا– البطلان بقوة القانون.....248

ثانيا– البطلان النسبي.....249

الفرع الثاني: رقابة البطلان على مداولات المجلس الشعبي الولائي.....251

أولا–البطلان بقوة القانون.....251

ثانيا– البطلان النسبي.....253

الفرع الثالث: حدود مشروعية البطلان (الوالي بين مشروعية النص ومشروعية الخضوع

للسلطة السلمية).....256

المطلب الثالث: الحلول الإداري.....259

اولا–حالة الامتناع الماس بالنظام العام.....261

ثانيا–حالة الامتناع عن تنفيذ القرارات.....262

الفرع الثاني: الحلول ذو البعد المالي.....264

أولا– الحلول محل المجلس الشعبي البلدي.....264

ثانيا–الحلول محل المجلس الشعبي الولائي.....268
المبحث الثاني: التأثير الوظيفي للوالي في لامركزية القرار المحلي باعتباره ممثلا للولاية.....272
المطلب الأول: دور الوالي في مرحلة ما قبل التداول.....272
الفرع الأول: اعداد مشروع ميزانية الولاية.....273
أولا– مفهوم الميزانية.....273
ثانيا– دور الوالي في اعداد مشروع الميزانية (والاشكالات المصاحبة لذلك).....276
الفرع الثاني: التحضير للمداولات.....281
اولا– المشاركة في تحديد تاريخ انعقاد دورة المجلس الشعبي الولائي.....281
ثانيا–المشاركة في تحديد جدول اعمال الدورة 282
المطلب الثاني: دور الوالي في مرحلة انعقاد جلسات واشغال المجلس الشعبي الولائي.....287
الفرع الأول: تحديد مكان انعقاد جلسات واشغال المجلس الشعبي الولائي.....287
الفرع الثاني:حضور الوالي دورات المجلس.....288
الفرع الثالث: الدور الإعلامي.....291
المطلب الثالث: تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.....293
إشكاليات التنفيذ المرتبطة بدور الوالي.....293
اولا–هل المداولة قرار اداري؟.....293
ثانيا–هل للوالي السلطة التقديرية في تنفيذ المداولات؟.....294
تنفيذ الميزانية احد أوجه السلطة التقديرية للوالي.....295
ثالثا–طبيعة وسائل تنفيذ المداولة 298
رابعا– صفة التقاضي.....301

الفصل الثالث: حدود تأثير الوالي في لا مركزية القرار المحلي.....303

المبحث الأول: الرقابة السياسية والإدارية.....303

المطلب الاول– الرقابة الادارية (التظلم الاداري)..... 303

المطلب الثاني: الرقابة السياسية المكفولة للمجالس المحلية(للبلدي والولائي) واعضائها 306

الفرع الأول: انتفاء مسؤولية الوالي امام المجالس المحلية المنتخبة.....306

الفرع الثاني: دور المجلس الشعبي الولائي في بسط رقابته السياسية على الوالي.....308

المبحث الثاني: الرقابة المالية.....318

المطلب الأول: الرقابة المسبقة.....319

الفرع الأول: رقابة المحاسب العمومي.....319

الفرع الثاني: المراقب الميزانياتي.....323

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة.....326

الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية.....326

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة.....328

المبحث الثالث: الرقابة القضائية.....333

المطلب الأول : رقابة المحكمة الدستورية(رقابة القضاء الدستوري).....333

الفرع الأول: رقابة الاخطار.....335

الفرع الثاني: رقابة الدفع.....337

التطبيقات القضائية لتطبيقات الدفع امام المحكمة الدستورية.....338

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري.....339

الفرع الأول: الجهات القضائية المختصة بدعوى البطلان.....341

الفرع الثاني: اجال الطعن بالالغاء.....342

الفرع الثالث: أسباب الطعن بالالغاء.....343

أولا– عيوب المشروعية الخارجية للقرار وتطبيقاتها القضائية (عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات).....343

ثانيا–عيوب المشروعية الداخلية وتطبيقاتها القضائية (عيب انعدام السبب– عيب مخالفة القانون– عيب الانحراف بالسلطة).....347

الخاتمة.....354

قائمة المصادر والمراجع.....369

الفهرس.....395

ملخص

احتل الوالي مكانة متميزة في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر، وهو المركز الذي أسست له النصوص الدستورية في إطار ترسيخ سلطة الدولة. ومنحته النصوص التشريعية مركزًا متقدمًا بصفته المزدوجة في قلب الجماعات المحلية، مع صلاحيات واسعة ونافذة على حساب صلاحياتها، استنادًا إلى وسائل عمل تقريرية ومالية فعّالة. وقد تفاقم هذا الواقع بفعل إحالات النصوص التشريعية على النصوص التنظيمية، ما فتح المجال لامتداد يد الإدارة المركزية في هندسة تدخل الوالي في جميع الشؤون المحلية.

إلى جانب ذلك، لعبت التعليمات والمذكرات دورًا بارزا في تكريس سلطة رئاسية تتنافى مع مبادئ وقواعد اللامركزية المحلية، وهو ما انعكس على توازن علاقة الإدارة المركزية بالمحليات عمومًا، وعلاقة الوالي مع المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي خصوصًا. وقد أظهرت هذه العلاقة رقابة مشددة على القرارات العضوية، وتفاوتًا في شدة الرقابة على القرارات الوظيفية، في إطار رقابة التصديق والبطلان على القرار اللامركزي. واتسمت هذه الرقابة بالهيمنة على القرار الوظيفي البلدي، والانتقال نحو الرقابة القضائية بالنسبة للقرار الوظيفي الولائي.

برز هذا الواقع على حساب تفعيل أدوات التنسيق والتكامل، في ظل غياب ضمانات سياسية وإدارية وحتى قضائية كافية للحد من السلطات الواسعة للوالي. وفي الوقت ذاته، تعاني المحليات من عجز وظيفي ومالي، مما جعل لامركزية القرار المحلي رهينة متطلبات الإصلاح السياسي والاقتصادي والقانوني، لخلق ضمانات كافية لإعادة التوازن بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية.

Summary

The governor has occupied a distinguished position within the local administrative organization in Algeria, a status established through constitutional provisions aimed at consolidating state authority. Legislative texts have granted the governor a prominent role as a dual-identity figure at the core of local governance, with extensive and authoritative powers that often come at the expense of local communities' competencies. These powers are supported by effective decision-making and financial tools. This situation has been exacerbated by legislative texts deferring to regulatory provisions, enabling the central administration to extend its influence and shape the governor's intervention in all local affairs.

Additionally, instructions and memoranda have reinforced an executive authority that conflicts with the principles and rules of local decentralization. This has impacted the balance of power between the central administration and local entities, particularly in the relationship between the governor, municipal councils, and the provincial council. This relationship has manifested in strict oversight of organic decisions and varying degrees of control over functional decisions through mechanisms of approval and annulment over decentralized decisions. Such oversight has dominated municipal functional decisions while transitioning toward judicial review for provincial functional decisions.

This reality has emerged at the expense of activating coordination and integration mechanisms, compounded by the absence of sufficient political, administrative, and judicial guarantees to curb the governor's extensive powers. Simultaneously, local communities suffer from functional and financial deficits, rendering local decision-making decentralization contingent upon political, economic, and legal reforms. These reforms are essential to establish adequate guarantees to restore balance between administrative deconcentration and administrative decentralization.