



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الجليلي بونعامه خميس مليانه

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

النظام القانوني للإدارة اللامركزية

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: قانون إداري

إعداد الطالب(ة): - بلعامة نادية بإشراف: الأستاذ سعوداوي محمد الصديق

- حمداوي فتحية

لجنة المناقشة:

1) الأستاذ: ياسين رقيق رئيسا.

2) الأستاذ: سعوداوي محمد الصديق مشرفا و مقرا.

3) الأستاذ: محمد حسان كريم عضوا مناقشا.

تاريخ المناقشة: 2019/06/30

السنة الجامعية: 2018/2019

مقدمة

لقد بات تنظيم الجهاز الإداري للدولة، يحتل اهتماماً متزايداً ومستفيضاً في الدول كافة، بغية تطويره لزيادة فاعليته وكفاءته، على نحو يُمكن معه القيام بالمهام المكلف بها، نظير ازدياد مسؤولية الدولة في الجوانب الخدمية والتنمية، بالإضافة إلى مسؤولياتها المتعلقة بالوظائف التقليدية، وما صاحب ذلك من تضخم في أجهزتها، فكل ذلك أصبح عبئاً ثقيلاً ينوء به كاهلها، مع أن الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري يتأثر بظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ودرجة تأصل النظم الديمقراطية فيها، فهي تأخذ بين إحدى صورتين والمتمثلين في أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية، فقد كان تطبيق الأسلوب المركزي في الدول التي حلت محل النظم الإقطاعية، وحديثة العهد بالاستقلال حتى تضمن وحدة الدولة وزوال كل ما يهدد ذلك من مخاطر، ولما استتبت الأوضاع بها واستقرت، وأخذت بالنظم الديمقراطية وتعددت مهام الدولة وتنوعت الخدمات، أتاحت للأفراد مشاركتها في أداء الخدمات العامة وإشباع الحاجات المحلية، باعتناق الأسلوب اللامركزي في الإدارة.

لقاء ذلك فلقد أصبح الأسلوب المركزي غير منسجم مع هذا الدور عاجز عن مواجهة متطلباته ، نظراً لأن دولة اليوم تختلف عن سابقتها في فلسفة الحكم ومفهومه، بالإضافة إلى تضخم عدد سكانها واتساع مساحتها، فاضطرت الدولة مكرهة إلى إتباع أسلوب أكثر مرونة، لتخفف من غلو أسلوبها المركزي بادئ ذي بدء، ثم عمدت إلى إتباع اللامركزية في الإدارة متنازلة بذلك عن بعض اختصاصاتها، إلى هيئات أنشأتها تلبية لمصالح محلية خاصة أو لاعتبارات فنية، لذا لم يعد من المتصور في وقتنا الحاضر أن تقوم الحكومة بمباشرة كافة الأنشطة والاختصاصات، بعد هذا التوسع الهائل في وظائف الدولة الحديثة ومسؤولياتها تجاه مواطنيها، ولارتباطها أيضاً بالمفاهيم الديمقراطية الحديثة السائدة، مما استلزم الأمر ضرورة إتباع صورة أو أخرى من صور اللامركزية الإدارية، والتي تقضي بتوزيع الأعباء بين المركز وأطراف تتمثل هذه الأخيرة في هيئات محلية أنشأت لهذا الغرض¹.

سعت الدولة الجزائرية إلى إقامة دولة قوية قوامها العدل والمساواة وسيادة القانون، باعتماد الديمقراطية كمبدأ للتنظيم السياسي والإداري، وبإشراك كافة شرائح الشعب في التنمية وإعادة البناء واستشراف المستقبل، وإحداث القطيعة مع الإدارة الاستعمارية التي ما كانت إلا أداة

¹- د. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، ط2 ، سنة 2007 ، ص21.

لخدمة أهداف المستعمر ومخططاته، لذا فقد اعتمدت الإدارة الامركزية كنظام من خلال كافة المواثيق والنصوص القانونية على اختلافها، بذلك فالاهتمام بها ظهر مبكرا وفي أدبيات الثورة حتى قبل الاستقلال(في ميثاق طرابلس) وبعدها في كل الدساتير المتعاقبة التي أصبحت عليها أهمية قصوى، واعتبرها المؤسس الدستوري من القضايا الأساسية للدولة، بما في ذلك المواثيق الوطنية التي أقعدتها ذات المنزلة، وكافة القوانين المنظمة للجماعات المحلية سواء قبل التعددية السياسية أو بعدها، لتكون باكورتها قانون البلدية لسنة 1967¹ وتلاه قانون الولاية سنة 1969² ، وبعد اعتناق التعددية السياسية ترجمت من خلال قانوني البلدية والولاية لسنة 1990³ ، إلا أن الظروف الطارئة آنذاك أدت إلى انكماش دور هذه الجماعات واقتربها إلى الجمود، وظلت فكرة تعديلها وتطويرها مستمرة لتتوج بقانون البلدية لسنة 2011⁴ ، وعقبه قانون الولاية لسنة 2012⁵ ، كل هذا في ظل منظومة قانونية متكاملة تسندها وتعضدها ولها بالغ الأثر على أدائها وفعاليتها، خاصة قانون الانتخاب ولدوره المحوري في تشكيل المجالس المحلية ومكانته الديمقراطية.

لذلك ولتقدير مكانة أو معالجة مسألة مركز نظام الإدارة اللامركزية ضمن النظام الإداري في الجزائر، تجدنا نؤكد أنه لا يكون لها ذلك إلا من خلال ضوابط أو معايير نعتمدها للحكم على ذلك، وفق المفهوم النظري لهذا النظام، وفي إطار المنظومة القانونية للدولة، ونعكس ذلك بالإسقاط على قانون الجماعات المحلية الجديد والقوانين ذات الصلة، والتي كانت محلاً للتحسين والإصلاح ضمن حزمة الإصلاحات السياسية التي أُقرت خلال سنة 2011 ، وآثرنا أن نقدم هذه الدراسة وفق خطة منهجية توضح بالتفصيل وتكشف مدى تبني المشرع الجزائري للأسس العامة والحديثة لهذا النظام، وتمحيص رغبته في إنجاحه أيضا، كل ذلك في إطار سعيها الحثيث لتكريس دولة القانون والمؤسسات.

¹ - الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية المعدل و المتمم ، جريدة رسمية عدد 06.

² - الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 و المتعلق بالولاية ، جريدة رسمية عدد 44.

³ -القانونين 90-09 و 90-08 المؤرخين في 07أفريل 1990 و المتعلقين على التوالي بالولاية و البلدية ، ج.ر عدد15

⁴ - القانون 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية ، ج. ر عدد 37.

⁵ - القانون 12-07 المؤرخ في المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012

المتعلق بالولاية ، ج. ر عدد12

ترتيباً على ذلك نسعى إلى معاينة ورصد أحكام قانوني الجماعات الإقليمية المستحدثة، والتوقف عند النقص الذي يعتريهما، بتسليط الضوء على جميع مفاصلها وفروعها والتعقيب عليها، لنجانب بذلك الدراسات التي درجت على تبني تقسيمها أثناء تناولها وفق معيار زمني، أو وفق إيديولوجية النظام، أو حتى التي دأب الباحثين الأخذ بها والمتمثلة في التقصي والمتابعة على مستوى منظومة القوانين ووفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، فإرتأينا معالجة هذه المسألة بإسقاط ومقاربة فلسفة وفكرة هذا النظام عليه في الجزائر، أو بما معناه تشخيص معالم نظام الإدارة اللامركزية، أي هل أننا نملك نظاماً للإدارة اللامركزية على ضوء هذه المبادئ والأسس التي يقوم عليها هذا النظام؟، ونسعى في ذات الوقت إلى المزوجة خلالها بين الجانب النظري والعملي بطريقة سلسة ومتزامنة في كامل نقاط هذه الدراسة، لكل ذلك فقيمة وأهمية الإدارة اللامركزية تكتسبها حين تكون ممثلاً حقيقياً للمواطنين، وتعمل وفق المبادئ الديمقراطية، ومدى إمتلاكها الصلاحيات الفعلية والكاملة في اتخاذ القرار¹.

نشير إلى أننا سنأخذ أثناء دراستنا الإدارة اللامركزية بمصطلحاتها المتنوعة والمتعددة، هذا لاعتبارها نظاماً عالمياً مختلف التطبيقات من دولة لأخرى، ذلك من قبيل الإدارة المحلية، الحكم المحلي، الجماعات المحلية، الجماعات الإقليمية...، كما رأينا أن نركز ولو بصفة مقتضبة على البلدية مقارنة بالولاية، هذا لإعتبارت فقهية وأخرى عملية، على اعتبار أن هذه الوحدة هي الأساس والقاعدة في تنظيم الإدارة اللامركزية، وفي شتى أصقاع العالم، وكذا رؤية الدولة الجزائرية لذلك وكما هي التطبيق الأكثر صدقاً لهذا النظام.

وعلى هذا الأساس فإن البحث في النظام القانوني للإدارة اللامركزية، يقتضي منهجياً دراسة الأطر القانونية والتنظيمية، وحجم الصلاحيات والسلطات المعطاة للهيئات المحلية والإمكانات المتاحة لها في ذلك، ودرجة اللامركزية والمشاركة الشعبية، إضافة إلى بعد العلاقات المركزية المحلية، أي طبيعة الرقابة التي تمارسها الأولى على الثانية، وتقدير ذلك والحكم على أهميته من خلال هذه المعايير.

¹ - إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم الحقوق، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 129.

و تهدف هذه الدراسة الى تبيان مكانة الإدارة اللامركزية من خلال الكشف عن الدور الجوهري والمهم لها ، وكما تُعد محاولةً لحصر السلبيات والنقائص التي تعاني منها وسبل تقويمها وإصلاحها، مع رصد تطوراتها في الأنظمة المقارنة، وإمكانية الاستفادة منها والأخذ عنها بما يتماشى وقدراتنا، والظروف الخاصة ببلادنا.

و لقد كان الدافع لإختيارنا هذا الموضوع لمركز المرموق الذي أضحت تحتله الادارة اللامركزية ، وازدياد الاهتمام بها في عصرنا الحالي، كما تُعد باعثةً على ديمقراطية الحكم ومؤشرا هاما للحكم الراشد ، واعتبارها الأسلوب الأفضل في تمكين الأفراد من حكم أنفسهم بأنفسهم.

مجاراة التحولات الحاصلة مع الإصلاحات السياسية، والتي مست النظام القانوني للجماعات المحلية وما تعلق بها، وأثره على مركز ومكانة هذه الجماعات ومن ثم الدولة أيضا، هذا لإيماننا العميق بأن الهزال والخلل الذي يصيب المركز سببه الارتخاء في الأطراف.

كما تحدونا رغبة ذاتية وشخصية، تتم عن شعور خاص للتطرق لهذا النوع من المواضيع، ومعاينة الواقع المرير الذي تعيشه، من خلال رصدنا لمخالفات شتى تتعلق بالانتخابات المحلية وإجراءاتها، و تسييرها ، بالإضافة إلى سعيها في نشر مبادئ وفكرة نظام الإدارة المحلية، للباحثين والممارسين وجعلها كثقافة وسلوك، والمساهمة من خلالها في إشاعة الديمقراطية بشتى مناحي الحياة العامة.

وعن أهمية الدراسة فإنها تتبع من كونها تُعد محاولة لسبر أغوار نظام الادارة اللامركزية وتقنيك أسسها وتيسير النظر إليها ، كما هي لبنةٌ أخرى في دراسات هذا الموضوع، تُسائر التغيير الواقع بشأنها، سيما أن مسألة تنظيم الإدارة المحلية والتشريعات الحاكمة لها، مازالت في مرحلة تطور وتبلور، ولم يصل هذا النظام بعد درجة الاستقرار المبتغاة كمثيلاتها في الدول الغربية الديمقراطية المتطورة.

تسعى لتحليل جوانب أساسية لنظرية الإدارة اللامركزية ، وملاحظة تطبيقاتها ضمن نظام الجماعات المحلية في الجزائر، بما يسهم في تطويرها ودعم الجهود الرامية للتطوير النظام الإداري الشامل، كما تكتسب أهمية من الموضوع ذاته، على اعتبار أن تحقيق أي تقدم يواكب التطورات العصرية الحاصلة، مرهون بما يحرز من تقدم في نظام الإدارة الامركزية .

واتبعنا في دراسة الموضوع مناهج عدة ابتداءً بالمنهج التاريخي في رصد وسرد المراحل التي مرت بها الإدارة المركزية ، وما رافق تطورها إلى يومنا هذا كذلك، كما اعتمدنا المنهج التحليلي الذي نتوخى منه مساعدتنا في تحليل النصوص القانونية، ونستحصل بفضلها موقف المشرع الجزائري ، بما يساعدنا في تحديد مكانة نظام الإدارة اللامركزية في بلادنا وفق أساسه النظري وتطبيقاته المعاصرة، وكذا حين نبحث في كيفية تطويرها أو سد النقص الذي يعترها أيضا بإلقاء الضوء عليها وتثقيفها.

وقد واجهتنا بعض المصاعب لعل أبرزها بما تعلق بالإدارة المركزية و اللامركزية منها في الجزائر ، مع تشابك الدراسات بشأنها، إذ أن موضوع الإدارة اللامركزية يُعد فضاءً مشتركاً وجاذباً لعدد العلوم إلى جانب العلوم القانونية، ويحظى بالدراسة والاهتمام من قبل الباحثين في مجال العلوم السياسية والعلوم الاقتصادية وكذلك علم الاجتماع وتعد كذلك حقلًا خصبا لعلم الإدارة العامة، كما أن تشعب وشساعة نقاط هذا الموضوع جعلتنا نركز على المبادئ الديمقراطية والإدارية التي تحكمه، وذلك بمتابعة القواعد الناظمة والضابطة له، والمجسدة لموقف المشرع الجزائري من خلال ذلك.

وإشكالية هذه الدراسة تتمثل في التحري وإلقاء الضوء والبحث في مدى مواكبة النظام القانوني للإدارة اللامركزية سابقاً وحاضراً ، في ظل مبادئ هذا النظام والتطورات الحاصلة عليه على مستوى تنظيم وعمل المجالس المحلية، وكما نتظر في قدرتها اليوم وفق المتاح لها من إمكانيات على بلورة وإنجاح أهدافها في إطار القواعد الضابطة والمنظمة لها، ثم نتطرق بعد ذلك لأساليب الرقابة الممارسة عليها، مع رصد مدى مساهمة وتعبير نظامنا الانتخابي في تشكيل وخلق مجالس شعبية تحظى بالتأييد الشعبي وتعتبر عن تمثيل صادق وفعلي للمواطنين، ثم البحث في نقائصه وفرص إمكانية تطويره، من خلال المنظومة القانونية الجزائرية وفي إطار المبادئ الديمقراطية .

ترتبط على ذلك سنعكف على استيضاح مبادئ نظام الإدارة اللامركزية ، ومقارنته مع الإطار القانوني المنظم للجماعات المحلية في الجزائر سابقاً وحالياً، على أن نخص القانون الجديد المنظم لها والمتعلق بها أيضاً، بالدراسة المفصلة من حيث تنظيم وسير المجالس المحلية، ومدى نجاحها في تكريس الديمقراطية وتحقيق الكفاءة الإداريتين، ومدى حضور هذه الجماعات بمركز لائق في الاضطلاع بمهامها ضمن الجسم الإداري العام في الدولة، وذلك

كما يُسعى إليه نظريا ووفق تصور الدولة لها، كما نعاين أو نبرز قدرتها ومدى نجاحها في استنهاض الافراد المحليين للمشاركة الفعلية في الشأن المحلي، ونأتي على أهم النقائص المعيقة لها.

لذا وفي إطار القواعد القانونية المنظمة لها وذات الصلة بها ، وفي ظل مبادئ الديمقراطية ووفق مقتضيات الحكم الراشد، إستوجب علينا طرح الإشكال التالي: "ما هي أسس نظام الإدارة اللامركزية ، وكيف تجلت تطبيقاتها على النموذج الجزائري في الماضي والحاضر، وهل هي مؤهلة اليوم وفق إمكانياتها وقدراتها على بلورة وإنجاح أهدافها، وتبوأ المكانة المواتية لها في النظام الإداري الجزائري؟".

واقترضى حسن عرض وتقديم الموضوع أن نتناوله في فصلين، نأتي في الفصل الأول على المبادئ العامة للإدارة اللامركزية من خلال ثلاث مباحث نتناول في المبحث الأول مفهوم الإدارة اللامركزية و في المبحث الثاني أسس التنظيم اللامركزي فيما نخصص المبحث الثالث لضرورة التنظيم اللامركزي في تحقيق التنمية المحلية ثم نأتي في الفصل الثاني على تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر من خلال ثلاث مباحث أيضا نتناول في المبحث الأول الولاية كإدارة لامركزية و في المبحث الثالث البلدية كإدارة لامركزية فيما نخصص المبحث الثالث للرقابة على الإدارة اللامركزية .

الفصل الأول

المبادئ القانونية العامة

للإدارة اللامركزية

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والإقتصادية، والسياسية، فتلجأ إلى المركزية في مطلع نشأة الدولة، وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمانا لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة، وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم ، فالجماعات الإقليمية تعتبر جزءا لا يتجزأ من الدولة، إذ أنها تعتبر تابعة لها بالرغم من وجود ما يعرف باللامركزية الإقليمية ، والتي تقوم أساسا لمصلحة أشخاص إداريين لهم امتداد إقليمي - كالولاية والبلدية - أي بما معناه منح أو الإعتراف بالشخصية المعنوية لتقسيم إقليمي مع ما يتبع ذلك من حق امتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة، وكذلك بميزانية مستقلة، وبممارسة امتيازات السلطة العامة.

و من خلال هذا الفصل سنتطرق إلى الإطار المفاهيمي للإدارة اللامركزية من خلال ثلاث مباحث نتناول في المبحث الأول مفهوم الإدارة اللامركزية من خلال ثلاث مطالب تناولنا في المطلب الأول تعريف الإدارة اللامركزية و في المطلب الثاني تمييز الإدارة اللامركزية عما يشابهها و في المطلب الثالث أنواع الإدارة اللامركزية و في المبحث الثاني تطرقنا إلى أسس التنظيم اللامركزي من خلال ثلاث مطالب تناولنا في المطلب الأول وجود مصالح محلية متميزة وفي المطلب الثاني إنشاء أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة و في المطلب الثالث خضوع المصالح المحلي للرقابة الوصائية ، أما فيما يخص المبحث الثالث فسنتطرق إلى ضرورة التنظيم اللامركزي في تحقيق التنمية المحلية من خلال ثلاث مطالب نتناول في المطلب الأول المجالس المحلية تعبير عن الإرادة الشعبية و في المطلب الثاني المجالس المحلية مكان ممارسة و تسيير الشؤون العمومية و في المطلب الثالث الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية في الجزائر .

المبحث الأول : مفهوم الإدارة اللامركزية

إلى جانب أسلوب المركزية الإدارية، انتهجت بعض الدول أسلوباً آخر يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الإقليم ويطلق عليه نظام اللامركزية الإدارية.

ونظراً لأهمية هذا النظام في تسيير الدولة الحديثة سنحاول من خلال هذا المبحث إعطاء تعريف للإدارة اللامركزية من خلال مطلبين نتناول في المطلب الأول تعريف اللامركزية الإدارية وفي المطلب الثاني نتناول تمييز اللامركزية الإدارية عما يشابهها أما المطلب الثالث فنخصصه لأنواع الإدارة اللامركزية .

المطلب الأول : تعريف الإدارة اللامركزية

يطلق مصطلح اللامركزية الإدارية على ذلك الأسلوب الإداري الذي يقتضي تشتيت وتوزيع الوظائف الإدارية بين مختلف مستويات الهرم الإداري للحكومة المركزية ، ويكون ذلك وفق الأساس الإقليمي الجغرافي أو المصلي مع ضرورة خضوع الإدارات المنفرقة لجهة رقابية وطنية و ذلك لغايات الحفاظ على وحدة الدولة من الناحية السياسية و الإدارية و الدستورية¹ و سنحاول من خلال هذا المطلب محاولة إعطاء تعريف فقهي و تعريف قانوني من خلال فرعين نتناول في الفرع الأول التعريف الفقهي و في الفرع الثاني التعريف القانوني .

¹ - عبد النور ناجي ، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة ، مقال بمجلة دفاثر سياسية ، جامعة قاصدي مرباح

الفرع الأول : التعريف الفقهي

يعرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي على أنها : " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية"¹.

فيما يعرفها الأستاذ حسين مصطفى حسين على أنها " النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) و هيئات و وحدات إدارية لأخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى إكتسبها للشخصية المعنوية ، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة "

و يعرفها عالم الإدارة (وايت) بأنها : " عملية نقل السلطة بأنواعها التنفيذية و الاقتصادية و التشريعية من مستوى إداري أعلى إلى مستوى إداري أدنى "² .

أما العالم (ماديك) فيعرفها على أنها " تتكون من مصطلحين " المصطلح الأول هو تفكيك السلطة و تعني قيام الإدارة المركزية بتفويض السلطة إلى إدارة بعيدة جغرافيا للقيام بمهام معينة ، و المصطلح الثاني يتعلق بالتحويل وهو منح السلطة الدستورية بعض صلاحياتها للقيام بوظائف معينة"³.

¹ - د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، سنة 1989 ، ص 71.

² - أ. حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1982 ، ص 14.

³ - عطل محمد نور ، <http://www.almrsl.com> ، تاريخ النشر 2017/02/13 ، تاريخ الإطلاع 2019/02/11 ، الساعة 20:49 د.

الفرع الثاني : التعريف القانوني

بالنسبة للجزائر البلدية والولاية هما الجماعات المحلية طبقا لأحكام المادة 36 من دستور 1976 التي نصت على " الولاية هيئة إقليمية بجانب البلدية" ، كما نصت عليهما المادة 15 من دستور 1989 والمادتين 15 و 16 من دستور¹ 1996 ، وفي قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 تم تعريفهما بأنهما وسيلتان للتنظيم المحلي ومشاركة المواطن في إدارة شؤونه عبر المجالس المحلية المنتخبة، والملاحظ في هذا الإطار أن دستور 1963 لم يذكر صراحة الولاية واكتفى بذكر البلدية رغم أنه قام بالإشارة ضمنا لها وهذا بالمادة 09 منه، التي نصت على أن " الجمهورية الجزائرية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد اختصاصها، وتعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية ". هذا و تقوم البلدية على مبدأ أساسي و هو أنها الخلية الأساسية للدولة، وقد أدركت السلطات العمومية مبكرا أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه هذه الهيئة منذ صدور قانون البلدية الأول سنة 1967 ، أما قانون البلدية 90-08 فيعرفها بأنها " الجماعة الإقليمية الأساسية وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " ، كما عرفت المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 على أن البلدية "هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة " ، ونصت المادة 02 من نفس القانون على أن " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية"².

و بالنسبة للولاية فهي جماعة لا مركزية، تعبر عن مطامح سكانها لها مجلس شعبي وهيئة تنفيذية، وبالرجوع للأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية فقد عرفها بالمادة الأولى منه بأنها "جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية " ، كما تناولتها المادة الأولى من القانون 90-09 المتضمن

¹ - الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996 ، ج.ر عدد 76 ، سنة 1996/02/08

² - المادة 02 من القانون 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية ، ج.ر.37.

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

قانون الولاية بأنها "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة"، وفي قانون الولاية 12-07 اكدت المادة الأولى منه أيضا أنها "الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"، وأضاف بأنها "أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة"¹ و في نفس السياق وللمقارنة بين نص المادة الأولى من قانون الولاية باللغة العربية ذكرت "الولاية هي الجماعة الإقليمية" أما نص المادة باللغة الفرنسية فيذكر "La Wilaya est une Collectivité territoriale"، نلاحظ هنا أن النص باللغة العربية أورد ذكر الولاية بصيغة التعريف عكس النص باللغة الفرنسية وبالتالي حسب النص العربي الولاية هي الجماعة الإقليمية الوحيدة وهذا المنافي للواقع لأنه ألغى الوجود القانوني للبلدية، مما يجعل الصياغة القانونية للمادة الأولى بالنص العربي مخالفة لنص المادة 15 من الدستور، أما حسب النص الفرنسي فالولاية هي إحدى الجماعات المحلية، وبالتالي الصياغة الفرنسية هي الأصح.

المطلب الثاني : تمييز اللامركزية عما يشابهها

تقترب فكرة اللامركزية الإدارية التي سبق أن رأيناها من نظامين آخرين وهما اللامركزية السياسية، و عدم التركيز الإداري لذا سنحاول من خلال هذا المطلب تمييزها عنهما بحيث نخصص الفرع الأول للتمييز بين اللامركزية الإدارية و اللامركزية سياسية أما الفرع الثاني نخصصه لتمييز اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري .

¹ - المادة 01 من القانون 12-07 المؤرخ في المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ

21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، ج.ر. عدد 12.

الفرع لأول : اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

تنقسم الدول عادة من حيث تكوينها إلى دول بسيطة ودول مركبة، ففي الدول البسيطة تكون ممارسة السيادة لسلطة واحدة في العاصمة ، فهي تملك سلطة واحدة تضم التشريع والتنفيذ والقضاء ، سواء أكانت هذه الدول تتبع الأسلوب المركزي أو اللامركزي فيما يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية ، كما أن أخذ هذه الدول بأسلوب الإدارة اللامركزية لا يؤثر في تكوينها السياسي .

أما في الدول المركبة وهي التي تتكون من عدة دويلات كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي وألمانيا ... إلخ، فإن ممارسة السيادة فيها لا تتركز في الجهاز المركزي وحده وإنما تتوزع هذه السيادة بين الجهاز الاتحادي (المركزي) وبين الولايات فنجد في الجهاز المركزي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصها على صعيد كافة أرجاء¹ إقليم الدولة الاتحادية، إلى جانب تلك السلطات نجد سلطات أخرى تشريعية وتنفيذية وقضائية في الدويلات، وهذه الظاهرة الأخيرة يطلق عليها تسمية "اللامركزية السياسية".

ومما سبق بيانه يمكننا استخلاص أهم الفروق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية:

- إن اللامركزية السياسية لا توجد إلا في الدول الاتحادية أو المركبة أما اللامركزية الإدارية فتوجد في جميع الدول سواء كانت بسيطة أو مركبة.
- إن اللامركزية السياسية تنصرف إلى السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتختص الولايات بسلطاتها في الحدود التي يرسمها دستور الاتحاد ، أما اللامركزية الإدارية فمقصورة على بعض الوظائف الإدارية المتعلقة بالمرافق المحلية².

¹- د. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، ط2 ، سنة 2007 ، ص 172.

²- د. عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص 172.

الفرع الثاني : اللامركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري

تتشابه اللامركزية الإدارية مع اللاتركيز الإداري في أن كلا منهما يؤدي إلى توزيع السلطات الإدارية وإلى عدم تركيزها في جهة واحدة ، ويختلفان في أن اللاتركيز الإداري يعتبر صورة من صور المركزية الإدارية وبالتالي فإن استقلال ممثلي هذه الأجهزة إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت كما أن اختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابته الرئاسية بكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى بخلاف استقلال الهيئات اللامركزية فهو استقلال أصيل مستمد من القانون ، وتمارس من خلاله اختصاصها وفقا للأوضاع التي يحددها المشرع وتتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية عليها .

والجدير بالذكر في هذا المجال أن اللاتركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية ، و ربما تحدث الدولة هيئات عدم التركيز لتكون بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي و الجهة الوصية مثلما هو الأمر في نظام الدائرة¹.

المطلب الثالث : أنواع اللامركزية الإدارية

يعتمد تنظيم الإدارة اللامركزية على عدة خصائص تجعله أسلوبا حديثا في تسيير الإدارات العمومية ،حيث يعتمد في جوهره على جانبين: الأول سياسي و يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية و الثاني قانوني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وهيئات مستقلة ذات طابع مرفقي أو محلي و سنحاول من خلال هذا المطلب تحديد أنواع اللامركزية الادارية من خلال فرعين يتناول الاول اللامركزية الاقليمية و يتناول الثاني اللامركزية المرفقية .

¹ - د . عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 172.

الفرع الأول : اللامركزية الإقليمية

تعتبر الجماعات الإقليمية صورة من التنظيم اللامركزي ، تطورت بتطور المجتمعات الإنسانية من خلال إدراكها لحاجاتها ، والتي ظهرت في أوائل القرن التاسع عشر ، وتتطلب هذا النوع من المركزية شرطين هما : معرفة فئة من الشؤون المحلية المعارضة للشؤون الوطنية ، ومنح الجماعات المحلية شخصية قانونية ينتج عنه الإستقلال المالي .

و قد اختلف الفقه في تعريفها فعرفها علي السفلان بأنه : " نظام إداري يقوم على فكرة اللامركزية الإقليمية إذ يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدير شؤونها تحت رقابة الحكومة المركزية"¹.

كما تعرف بالتركيز على البلدية التي تلعب دور كبير في تقديم الخدمات العامة بأنها : " نواة الإدارة المحلية في الجزائر ، وهي الوجه الإداري والسياسي للدولة أمام المواطن الذي يستفيد من أهم مخرج لها وهو الخدمة العامة"² ، وتعد الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة ، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى ، تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي³.

و قد أرسى المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي في صلب الدستور في المادة 16 منه التي تنص : "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية ... " ثم أحال للمشرع العادي وضع القوانين التي تحدد وتأصل وحدات هذا التنظيم وتحدد هيئاته وأساليب تشكيلها واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة المركزية ، و قد استعمل مصطلح " الجماعات الإقليمية " للتعبير عن اللامركزية الإقليمية التي تتكون من وحدتين أو مستويين وهما البلدية والولاية.

¹-باديس بن حدة ، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي ، مذكرة ماجستير ، جامعة قاصيد مرياح ورقلة ، سنة 2011 ، ص 26 .

²- عبد النور ناجي ، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة ، المرجع السابق ، ص 152.

³-لخضر مزغاد ، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مقال مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، عدد 7 ، فيفري 2005.

الفرع الثاني : اللامركزية المرفقية

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق و المصالح العامة الشخصية الاعتبارية، وقدر من الاستقلال عن الجهات الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيدا عن التعقيدات الإدارية ، و لا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما على فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات .

وتتمثل اللامركزية المرفقية في منح مرفق عام معين الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته و نشاطه ، فاللامركزية المرفقية ترتكز على الإختصاص الموضوعي و الوظيفي مما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية دون الإهتمام بالنطاق و المجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط سواء كان وطنيا أو محليا¹.

المبحث الثاني : أسس التنظيم اللامركزي

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على ثلاثة أركان يتمثل الأول في الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة نتطرق اليه في المطلب الأول و يتمثل الثاني في وجود هيئات محلية أو إقليمية مستقلة و سنتطرق اليه في المطلب الثاني أما المطلب الثالث فنخصه للرقابة الوصائية على هذه المصالح .

¹ - د . محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004 ، ص 79 .

المطلب الأول : وجود مصالح محلية متميزة

يرتكز تنظيم الإدارة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات و المهام بين الإدارة المركزية و المصالح المحلية حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة ، فعلى المصالح المحلية حل مشاكلها الخاصة بها بنفسها ، و على السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية و من هنا ينبغي للامركزية أن تخول المصالح المحلية كامل الصلاحيات للنظر في كل المسائل ذات الأهمية المحلية أو الجهوية و التي بإمكانها حلها بنفسها ، و يجب أن تشمل هذه الصلاحيات كافة الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و سنحاول من خلال هذا المطلب تبيان الجهة المختصة بإنشاء هذه المصالح و تحديدها من خلال الفرع الأول ، ثم نحاول توضيح كيفية توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و هذه المصالح من خلال الفرع الثاني .

الفرع الأول : الجهة المختصة بتحديد المصالح المحلية (الإختصاص)

ينعقد الإختصاص بتحديد المصالح المحلية وتبيان صلاحياتها الى السلطة التشريعية بموجب قوانين عضوية متعلقة بهذه الهيئات و هذا ما نص عليه المشرع الدستوري من خلال المواد 15 و 16 و 141 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 افريل 2002 و القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 و القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 و يظهر هذا الإختصاص جليا في القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيو 2011 و المتعلق بالبلدية و القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فيفري 2012 و المتعلق بالولاية .

الفرع الثاني : كيفية توزيع الوظيفة الإدارية

يتم توزيع مظاهر و مجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و الإدارة اللامركزية وفق أسلوبين أساسيين هما :

أولاً : الأسلوب الإنجليزي : و ذهب الى تحديد إختصاصات الإدارة المحلية على سبيل الحصر ومن ثم فإن ما استبعده القانون من مجال إختصاص المجموعات المحلية يكون من إختصاص الأجهزة المركزية¹.

ثانياً : الأسلوب الفرنسي : مقتضى هذا الأسلوب أن يعمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تدخل فيها الإدارة المركزية على أن تترك مجالات و ميادين عمل و نشاط الوحدات اللامركزية واسعة و غير محددة .

و لقد اعتمد المشرع الفرنسي في تنظيمه لإدارة المحلية هذه الطريقة حينما ذكر السلطات و الصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات و الهيئات اللامركزية و أن كانت بصورة و كيفية عامة و غير محددة²، و هو الأسلوب نفسه الذي اعتمده المشرع الجزائري في تنظيمه الإدارة المحلية .

المطلب الثاني : إنشاء أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة

يقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية و المصلحية استقلت عن السلطة المركزية و هذا الاستقلال يمكنها من حق اتخاذ القرار و تسيير شؤونها بنفسها دون تدخل من الجهاز المركزي و منه يجب الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية يتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة و مما يحولها الاستقلال القانوني من حيث قدرتها

¹ - د. خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ، نشر مشترك بيروت - باريس منشورات البحر المتوسط و منشورات عويدات ، 1981 ، ص 47.

² - د. محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 20 .

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

الذاتية على اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات و منه أن تشكيل تلك الأجهزة المحلية بالانتخاب يعد من شروط قيام النظام اللامركزي .

الفرع الأول :الاستقلال العضوي للجماعات الإقليمية

يعتبر الاستقلال العضوي للجماعات المحلية مظهر من مظاهر الاستقلال التي تؤكد وجود هذه الجماعات ، فالاستقلال العضوي لا يتحقق إلا إذا كان هناك وجود حقيقي للمصالح الإقليمية و هذا ما نجده مكرس دستوريا ، فقد حدد المؤسس الدستوري في نص المادة 16 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون 01-16 نوعين من الجماعات الإقليمية و هي البلدية و الولاية مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية.

و لا يتحقق هذا الاستقلال إلا إذا كان هناك نظام قانوني متمثل في منح هذه الجماعات الشخصية المعنوية و تمثيلها من خلال مجلس محلي منتخب لان أسلوب الانتخاب يحقق إستقلال أعضاء الهيئة المحلية و يجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة¹.

و تشمل عناصر الاستقلال العضوي عنصرين يتمثل الأول في الإعتراف بالشخصية المعنوية للجماعة الإقليمية كما ورد في المادة الأولى من قانوني الولاية و البلدية " تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية " .

أما الثاني فيتمثل الجماعات المحلية من طرف مجلس منتخب يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية كما ورد في المادة 15 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون 01-16 ومن هنا تتحقق مشاركة الأفراد الفعلية في مجال الإدارة و تتحقق اللامركزية و يتحقق الاستقلال الممنوح للهيئات المحلية، لتبقى العلاقة بينهما قائمة بواسطة الرقابة الوصائية من الهيئات اللامركزية على الهيئات المحلية .

¹ - فريدة مزياياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه دولة في

القانون ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، كلية الحقوق ، 2005 ، ص 09 .

الفرع الثاني : الاستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية

لقد أقر معظم الفقهاء على اعتبار الاستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية مظهر لا يقل أهمية عن غيره من مظاهر استقلال الوحدات المحلية ، فالاستقلال الذي يكرس وجود حقيقيا للجماعات الإقليمية هو الإستقلال العضوي الذي يمنحها شخصية قانونية و حق التمثيل القانوني عن طريق مجلس منتخب محليا .

لا ننفي أن هذا يحقق استقلال معين للجماعات المحلية لكن ليكتمل هذا الاستقلال يجب أن تكون هناك اختصاصات و صلاحيات و مهام تمارسها هذه الجماعات ليكون لها دور رئيسي و سلطات فعلية في إدارة المرافق العامة و المصالح المحلية ، و هذا ما نسميه استقلالا وظيفيا ، كما أن الحديث عن اختصاصات الجماعات المحلية يدعو بنا إلى التعرف على المعيار و الأسلوب الذي اعتمده المشرع الجزائري في تحديد الاختصاصات أو المصالح التي يجوز للهيئات المحلية ممارستها. وقد إعتد المشرع الجزائري على الأسلوب الفرنسي حيث يضع المشرع معيارا عاما و يترك تحديد مضمونه للهيئات المحلية تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية ، إذ توزع الاختصاصات بصفة عامة و بموجبه تحدد صلاحيات الهيئة الإقليمية بكل الخدمات التي تتعلق بالإقليم¹ ، فهذا الأسلوب يجعل اختصاص الهيئات المحلية عاما و مطلقا في كل ما يتعلق بشؤونها إلا ما استثنى بنص ، فالقاعدة العامة هي إطلاق اختصاص الهيئات الإقليمية ، و الاستثناء هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعدها القانون بشكل صريح ، فتكون بذلك صاحبة الولاية العامة .

¹ - فريدة مزياي ، المرجع السابق ، ص 14 .

الفرع الثالث : الإستقلال المالي

إن توفر المال للوحدات المحلية يعتبر أهم عوامل نجاحها في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها ، و الحكم على نجاحها أو فشلها يكون بالنظر إلى مصادر مواردها المالية ، فتوفرها على قدر كافي من هذه الموارد يقوي دور هذه الجماعات في ممارسة اختصاصاتها و يدعم اللامركزية الإدارية ، و يحدث عكس ذلك في حالة عدم توافر موارد مالية مستقلة ، إذ لا تستطيع ممارسة الصلاحيات الخاصة بها ، و نظرا لكثرة الخدمات التي تقدمها الهيئات الإقليمية للأفراد يقتضي الأمر أن يكون لها موارد مالية متعددة و كافية ، فحجم الإنفاق المحلي يزداد بزيادة عدد السكان و ارتفاع مستوى المعيشة ، و لتغطيته يجب أن تعمل على تدبير الموارد المالية الكافية سواء للتمويل المحلي أو بفرض ضرائب أو رسوم أو إنشاء مشاريع استثمارية لزيادة الإيرادات ، أو تلقي الإعانات من قبل الحكومة سواء كانت إجمالية أو مخصصة و تكون في إطار قانوني محدد مسبقا ، تحدد بموجبه إجراءات منح الإعانة و كيفية إنفاقها و الرقابة عليها لضمان استغلالها بما يحقق المصلحة العامة ، و بذلك تحتفظ السلطة المركزية بحق الإشراف و التوجيه و الرقابة¹.

المطلب الثالث : خضوع المصالح المحلية للرقابة الوصائية

يقصد بالرقابة الوصائية مجموع السلطات التي يخولها القانون للهيئات المركزية على أشخاص الهيئات المحلية و أعمالهم احتراماً لمبدأ المشروعية وحفاظاً على المصلحة العامة، و تجدر الإشارة في هذا الإطار أن نظام الوصاية لا يقيد من حرية الهيئات المحلية في القيام بأعمالها أو اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة للمصلحة العامة و سنحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى مظاهر الرقابة الوصائية في الفرع الأول ثم إلى أهدافها في الفرع الثاني .

¹ - فريدة مزياني ، المرجع السابق ، ص 32.

الفرع الأول : مظاهر الرقابة الوصائية على الهيئات الإقليمية

تتجلى الرقابة الوصائية من خلال ثلاث مظاهر و تضم رقابة على الأشخاص و رقابة على الهيئات و رقابة على الأعمال سنتناول كل منها على حدى من خلال هذا الفرع :

أولا : الرقابة على الأشخاص : إن استقلالية الجماعات المحلية لا تمنع قانونا السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم و نقلهم و تأديبهم أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وفقهم أو إقصاؤهم وفقا للكيفيات و الإجراءات المحددة قانونا¹.

ثانيا : الرقابة على الهيئة : تملك السلطة المركزية ممارسة صلاحيات على الهيئة تتمثل في الحل و يقصد به الإعدام القانوني للمجلس و تجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين ، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته و تحديد حالاته و إجراءاته ، كما تملك السلطة المركزية كذلك حق دعوة المجلس للإعقاد في دورة إستثنائية و تساهم في دعمه مالية في حالة العجز .

ثالثا : الرقابة على الأعمال : تتجلى هذه الرقابة من خلال ثلاث عناصر و هي :

المصادقة : أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة

المركزية ، و قد اطلق على هذا الإجراء بالمصادقة و التي تكون إما صريحة أو ضمنية

فنكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية الى إصدار قرار

تفصح فيه صراحة عن تركيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائيا ، اما المصادقة

الضمنية فنكون عند التزام سلطة الإشراف الصمت عن العمل او القرار .

1-الإلغاء : إن مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرارات

غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية ، وقد حدد القانون حصرا الحالات التي

يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم إتخاذها محليا.

¹ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 181 .

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

2- الحلول : و يقصد به حلول سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن و تضمن سير المصالح العامة¹.

الفرع الثاني : أهداف الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية

تختلف اهداف الرقابة الوصائية باختلاف النظام السائد والظروف السياسية لكل دولة، و سنحاول من خلال هذا الفرع تحديد الأهداف التي تحاول الوصاية الإدارية تحقيقها و هي تختلف بين الأهداف الإدارية و السياسية و المالية نتناولها فيما يلي :

أولا : الأهداف الإدارية : من الأهداف التي تصبو السلطة الوصية لتحقيقها من خلال رقابتها على الجماعات الإقليمية نذكر: التنسيق بين السلطتين المركزية واللامركزية مما يحقق الانسجام في نشاط الدولة الواحدة ، فالوصاية تعمل على التأكد من أن الهيئات اللامركزية تؤدي مهامها بالشكل الصحيح.

- تقديم المشورة والدعم والمساهمة في إيجاد الحلول لمختلف المشاكل والعقبات، التي تقف حائلا في وجه الهيئات اللامركزية والأهداف التي ترجوها.
- الوصاية تضمن مشروعية أعمال الجماعات المحلية التي تقوم بها وفقا للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها، وهو الذي يعد أهم الأهداف الإدارية التي ترجوها الرقابة الوصائية و حماية المصلحة العامة بمعناها الواسع، الذي يشمل مصلحة الدولة والأشخاص اللامركزية المحلية الإقليمية وكذا المواطن، بما يضمن لها حسن أداء وفعالية المصالح المحلية، التي تتولى المجالس المحلية إدارتها².

¹ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 182.

² - حمود بن يحي أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن دراسة مقارنة بين القانون الجزائري

والليمني ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر، 2012 / 2011 ، ص 56 .

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

ثانيا : الأهداف المالية : بالنسبة لهذه الأهداف هو مراجعة الأعمال المالية للوحدات اللامركزية من طرف الوصاية لمنع الانحراف والتجاوز في الوسائل المالية، فتتعلق بعدة مسائل منها مسألة فرض الضرائب التي تقوم بفرضها الهيئات المحلية، وتتمثل مصلحة الدولة في هذا الجانب في حماية دافعي الضرائب من جور ما قد تفرضه عليهم الهيئات المحلية، مما يؤثر على عملية دفع الضرائب الوطنية، وكذا ما تتحمل الدولة من أعباء مالية باعتبارها ممول مركزي نتيجة لسوء الإدارة المالية لبعض المرافق المحلية، ومصلحة الدولة من الرقابة في هذا الجانب في إصلاح الخلل المالي للإدارة في بدايته مما يجنبها ضخ الأموال من الخزينة العامة لذلك المرفق أو على الأقل يحجم نسبة ذلك الدعم.

ثالثا : الأهداف السياسية : للوصاية الإدارية أهداف سياسية تصبو لتحقيقها منها:

- أ . ضمان وحدة الدولة بضمن وحدة الاتجاه الإداري في كافة أنحاء إقليمها ، حيث تهدف هذه الرقابة الى التوفيق بين استقلال الهيئات المحلية من جهة ، والاعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الاستقلال إلى فوضي وتفكيك أوصال الدولة إلى دويلات صغيرة من جهة ثانية¹
- ب . تغليب المصلحة العامة القومية على المصلحة المحلية في حالة التعارض بين المصلحتين خاصة مع تزايد الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية.
- ج . اندماج أعضاء الجماعات المحلية في الأحزاب السياسية وما يترتب عليه من ولاء سياسي للحزب، وبالتالي خضوعهم في قراراتهم لسياسة الحزب المنتمون إليه، يستوجب من السلطة المركزية الرقابة للتأكد من أن الأعضاء يزاولون اختصاصاتهم لصالح الدولة وليس لحزب أو طائفة معينة² .

¹ - محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية، د . م . ج ، الجزائر، بدون سنة، ص 29 .

² - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط 2 ، د.م.ج ، الجزائر ، 1982، ص 25 .

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

د. الدولة هي المسئول الأول على حماية المواطنين ومصالحهم من كل ضرر أو تعسف أو انحراف يضر بهم، لذا الدولة تحمي الأفراد من انحراف الجماعات المحلية عن أهدافها.

المبحث الثالث: ضرورة التنظيم اللامركزي في تحقيق التنمية المحلية

التنمية المحلية هي نمط ديناميكي من التفكير وطريقة عمل للإستفادة من موارد البيئة البشرية والمادية المتوافرة في مجتمع ما، بغية زيادة هذه الموارد كما ونوعا ، وإستخدامها على نحو يعود بالنفع على جميع فئات وأفراد المجتمع، مع الإلتزام بضمان إستدامة هذه الموارد ، و تطوير العنصر البشري ماديا وثقافيا هو شرط أساسي لكل تنمية حقيقية من خلال خلق حالة من الوعي المستمر لدى المجتمعات المحلية حول واقع إمكاناتها وقدراتها الذاتية وتحديد نقاط القوة ونقاط الضعف الخاصة بها، كي تصبح هذه المجتمعات أكثر قدرة على تحديد احتياجاتها وعلى وضع خطط العمل الملائمة لزيادة قدراتها الإنتاجية وتحسين مستوياتها المعيشية وشروط حياتها بصفة عامة .

فالتمية بالتالي هي عملية مستمرة وليست حدثا آنيا أو ظرفيا، و هي عملية واعية طويلة الأمد، شاملة وكاملة.

هذا و يضطلع مبدأ المشاركة بأهمية كبيرة في عملية التنمية، اذ هو المرجع الاساس في تحديد الإحتياجات الحقيقية للمواطنين ، وفي تعزيز مقومات الإلتزام الفعلي لديهم وبناء علاقة تعاون و ثقة بينهم وبين السلطة المحلية¹.

و سنفصل في هذا المبحث من خلال ثلاث مطالب نتناول في المطلب الأول المجالس المحلية كوسيلة للتعبير عن الإرادة الشعبية و المطلب الثاني المجالس المحلية مكان لممارسة و تسيير الشؤون العمومية و سنتناول في المطلب الثالث تجسيد الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية .

¹ - محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص 29 .

المطلب الأول : المجالس المحلية تعبير عن الإرادة الشعبية

تعدّ المجالس الشعبية المحلية همزة وصل بين الإدارة المركزية والمواطن بإعتبارها الأقرب إلى المواطن، فهي تجسيد الديمقراطية الإدارية، و إقامة الفرصة للمشاركة الفعالة للأفراد في إتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي ، و تلعب الجماعات الإقليمية دورا أساسيا في النهوض بالتنمية المحلية الشاملة و العملية و التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية المحلية، من أجل رفع مستويات التجمعات المحلية الإقتصادية و الإجتماعية ، وتحسين نوعية الحياة في منظومة شاملة ومتكاملة .

الفرع الأول :الانتخاب كوسيلة للتعبير عن الإرادة الشعبية

تعتبر الإرادة الشعبية وفق ما أشار إليه روسو " بارتباطها بمجموع الإرادات الشعبية المتساوية بمعنى التعبير عن جميع أفراد المجتمع دون استثناء بالمشاركة في النشاط السياسي هذا الأمر يقود الى خلاف كبير حول اعتبار الإرادة الشعبية الكاملة أو الناقصة يتحدد بمشاركة أفراد المجتمع و فعاليتهم في العملية السياسية ، في مقابل ذلك فان الانتخاب يشكل عملية سياسية تعبر عن حق و إرادة الشعب وفق ما يضمنه الدستور بمشاركة جميع المواطنين باختيار ممثليهم بشكل مستقل ونزيه بدون أي تدخل و يتم التعبير عن خيار الشعب بإرادته الحقيقية بما ينتج من عملية انتخابية تؤمن وصول ممثلين يوصلون آمال ومطالب الشعب للسلطة السياسية .

تجدر الإشارة الى أن الإرادة الشعبية لا تعني فقط نجاح العملية الانتخابية بإيصال ممثلين في البرلمان و إنما تمتد الى مقدرة هؤلاء الممثلين الى لعب دور وسطاء أو وكلاء أو نوابا حقيقيين يعبرون عن المطالب الشعبية و الدفاع عن الحقوق أمام السلطة السياسية،¹

¹- شارك أمانة ، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري سنة 2010 / 2011 ، ص40

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

ففي حالة غياب خيار المشاركة السياسية أو ضعف مخرجات العملية الانتخابية أو عدم مقدرة النواب وممثلي الشعب بالتعبير عن المطالب الشعبية من خلال عدم وجود حالة اتصال حقيقية في العلاقة بين المواطن و السلطة السياسية بإتساع الفجوة القائمة لبينهما وتجاهل المطالب الشعبية تظهر الإرادة الشعبية في وضعية ضعيفة كنتيجة واضحة لحالة الخلل القائمة في النظام السياسي ، الأمر الذي يترتب عليه حالة من عدم الإستقرار السياسي و ضعف العملية السياسية مما يظهر معه عقم واضح في التطور الديمقراطي و يمكن إيعاز أسباب حالة الخلل في العملية السياسية إلى مجموعة من الأسباب : ضعف الثقافة السياسية و حالة النضج السياسي دخل المجتمع و عدم ملائمة القوانين السياسية مع طبيعة وخصوصية المجتمع وعدم وجود توازن و استقرار في العلاقة بين السلطات السياسية و ضعف مؤسسات المجتمع المدني و بشكل خاص الأحزاب السياسية و ضعف الدور السياسي لوسائل الإعلام و تغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة من جانب آخر فإن مدى تحقق او عدم تحقق مفهوم الإرادة الشعبية في العملية الانتخابية يرتبط نجاحه بوجود قانون الإنتخاب الذي يحدد الكيفية التي يجب أن تجرى عليها المشاركة السياسية من خلال مجموعة من الضوابط التي يتم التعبير عنها بصورة مختلفة و لكن يبرز سؤال جوهري حول : هل حقيقة يعبر قانون الإنتخاب عن الإرادة الشعبية ؟

للإجابة على هذا السؤال نؤكد على أن الإرادة الشعبية لا ترتبط فقد بوجود قانون الإنتخاب من عدمه بقدر ما ترتبط بمدى مشاركة جميع الشعب في العملية السياسية ومدى تحقق مطالبهم بوجود حالة إتصال حقيقية بين الشعب و السلطة يتم من خلالها التعبير عن المصالح للشعبية و تحقيق حقوقهم ومطالبهم سواء بوجود وسطاء نواب أو مؤسسات مجتمع مدني أو بشكل مباشر .

إن نجاح أي عملية انتخابية يعتمد على مجموعة من المقومات منها سير العملية الانتخابية و نزاهتها وتوافق القوى السياسية و الوطنية حول قانون الإنتخاب ومدخلات ومخرجات

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

العملية و التمثيل و التمكين السياسي للجميع وتحقيق مبدأ الأمة مصدر السلطة و شرعيتها . و هناك الكثير من قوانين الإنتخاب لا تعبر عن الإرادة الشعبية بقدر تعبيرها عن الإرادة السياسية لصانع القرار في الوقت الذي نجد فيه أن قانون الإنتخاب حتى يعبر عن الإرادة الشعبية يجب أن يمثل حق المشاركة لكافة أفراد المجتمع بشكل توافقي مع إلتزامه بطبيعة وخصوصية المجتمع¹.

الفرع الثاني : دور الموارد البشرية في التنمية المحلية

إن الموارد البشرية تعتبر من أهم العوامل التي تؤثر على فعالية ونجاعة أي نشاط تمارسه الهيئات العمومية كالعنصر البشري، حيث يعتبر اللبنة الأساسية لأي عمل يراد له النجاح ، فهو المكلف بتقديم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها ، وعليه فإن أي هيئة ومهما كانت طبيعتها لا يمكن أن تصل إلى تحقيق أهدافها إلا بالاعتماد على قاعدة بشرية تتمتع بالمؤهلات العلمية والمهنية التي تمكنها من أداء مهامها بصفة فعالة. إن عملية التنمية لا تقتصر فقط على الجوانب المادية والمالية ، بل تتعداها إلى العامل البشري من خلال الاهتمام بانشغالاته وتحفيزه من أجل ضمان السرعة في الأداء العملي والدقة في تنفيذ طرق و وسائل الخدمات داخل الإدارة المحلية.

كما أن العنصر البشري يشرف على البرامج التنموية والتسيير المحلي من خلال الأهداف التي سطرته الدولة من أجل تفعيل وتأطير الجماعات المحلية التي تهتم بالتعداد البشري مع وضع إستراتيجية محكمة للتكوين وانتهاج وسائل محكمة لتحفيز هذا التعداد الذي يستجيب للاحتياجات الإدارة وأيضا كلما كان هناك حوافز مبنية على قواعد واضحة وتطبيق سليم كان هناك زيادة في الأداء الوظيفي للإدارة ، وعليه لتحكم أكثر وجب تثمين دور الموارد البشرية و الأخذ بآليات تسيير حديثة تتلخص فيما يلي²:

¹ www.sarayanews.com، تاريخ الإطلاع يوم 2019/04/13 ، الساعة 12:35 ..

² - شراك أمانة ، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، المرجع السابق ، ص 40 .

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

*تحديد الاحتياجات من الموارد البشرية وفقا لمتطلبات العمل وانتقاء الكفاءات .
*تهيئة كل الظروف والإمكانيات داخل أي إدارة متوقف على درجة التنسيق بين مختلف المصالح.

*التسيير العقلاني والأمثل للموارد البشرية.

ويرتكز دور الموارد البشرية في خدمة التنمية المحلية بفرض تحقيق العدل والمساواة وتحسين البرامج العامة للدولة¹.

المطلب الثاني : المجالس المحلية مكان ممارسة و تسيير الشؤون العمومية

تعمل المجالس المحلية البلدية والولائية على إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية في إطار ديمقراطية تركز على الحرية السياسية عن طريق الأحزاب التي تعرف على أنها جماعة منظمة من المواطنين لها أهداف مشتركة تأسست للدفاع عن مصالحهم و المشاركة في الحياة السياسية بهدف الوصول إلى السلطة لأجل تنفيذ برامجها والتأثير على قراراتها.

يختار الحزب المرشحين للمجالس الشعبية المحلية وينظم الحملات الانتخابية لكسب تأييد سياسي ويسعى للوصول إلى السلطة وإذا لم يصب يكون حزبا معارضا ويعمل على تحقيق أهدافه خارج السلطة بالتأثير على الرأي العام.

تعمل الأحزاب على توضيح أسباب المشاكل واقتراح الحلول من ثم تتكون لدى الأفراد ثقافة سياسية تمكنهم من المشاركة في الحياة السياسية .

أصبحت الأحزاب السياسية ضرورة في الجزائر لأنها ملازمة للديمقراطية ونص عليها الدستور لذا تشجعها الحكومة وتدعمها ماليا و سنحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى تسيير المجالس المحلية عن طريق جماعية التسيير في الفرع الأول و دور الأغلبية و الأقلية في تسيير المجالس المحلية في الفرع الثاني .

¹- شارك أمانة ، و الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، المرجع السابق ، ص40 .

الفرع الأول : جماعية التسيير

تتحقق ديمقراطية المجالس الشعبية المحلية بالانتخاب و بمبدأ جماعية التسيير ويتم على مستواها التشاور الديمقراطي لرسم السياسة العامة.

لقد تفتن المشرع الجزائري للعيوب التي كانت تشوب مبدأ جماعية الأجهزة التنفيذية التي كانت في ظل قانون البلدية وقانون الولاية المعدلة ، وأن هيئتا البلدية هما المجلس الشعبي و رئيس المجلس الشعبي¹ ، وهيئتا الولاية هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي².

حرصا على جماعية التسيير يجب على المستخدم أن يمنح لعضو المجلس الوقت اللازم للمشاركة في الاجتماعات أي لممارسة مهامه النيابية.

يجتمع المجلس في دورات عادية ودورات استثنائية كلما اقتضت ذلك الشؤون المحلية ، ولا يستطيع رئيس المجلس الشعبي أن يقرر لوحده بل هذا من صلاحيات أغلبية الأعضاء.

إن نظام المجالس الشعبية البلدية و الولائية يجسد مبدأ الجماعية في التسيير حيث تتخذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية بالتصويت بالأغلبية و في حالة تعادل الأصوات يرجع صوت الرئيس، و تتحقق جماعية التسيير في المجلس في تدخل مسألة تنفيذ القرارات ضمن صلاحيات الرئيس، و يقوم الوالي بالتنفيذ و يتحمل المسؤولية عنه .

إن تشكيل المجالس الشعبية البلدية و الولائية يحقق مبدأ الجماعية في التسيير بينما مهمة تنفيذ السياسة العامة تكون منوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي في إقليم البلدية و الوالي في الولاية.

وترد قيود على مبدأ الجماعية تكمن في أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ينفرد بالسلطة التقريرية في رئاسة و إدارة وتنظيم الجلسات وتنسيق الأعمال وضبط النظام ويعد ممثلا للدولة في إقليم البلدية.

¹ - المادة 13 من قانون البلدية 10-11.

² - المادة 8 من قانون الولاية 07-12.

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

وينفرد رئيس المجلس بدعوة المجلس الشعبي الولائي للانعقاد و يتخذ القرارات المتعلقة بإدارة الجلسات والمداولات وتنسيق الأعمال ، ويحوز الوالي السلطة التقديرية ويتخذ القرارات الضرورية لتنفيذ قرارات الحكومة.

تجسد المجالس الشعبية المحلية واللجان مبدأ جماعية التسيير وتتميز بالطابع الديمقراطي وتعد هيئات استشارية وهيئات مداولة تحقق التشاور الديمقراطي في رسم السياسة العامة .

أولاً : الدورات :

إن نظام العمل في المجالس الشعبية البلدية والولائية يعتبر من أهم المواضيع التي تبين مدى الممارسات الديمقراطية في إطار الكفاءة الفعلية للمجالس ، و يبين لنا الجانب العملي فيها في دورات عادية و دورات إستثنائية .

ثانياً : المداولات :

تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي و الولائي باللغة العربية و تحرر المحاضر بنفس اللغة ، تكون جلسات المجالس الشعبية المحلية علنية بهدف إطلاع السكان المحليين على الأعمال و القرارات التي تتخذ داخل الجلسات ليتمكن الناخبين من متابعة ما يدور فيها من مناقشات ومباشرة الرقابة ، وتكون الجلسات سرية إذا كانت تتناول فحص حالات المنتخبين الإنضباطية ، وفحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي¹ .

الفرع الثاني : دور الأغلبية والأقلية في تسيير المجالس الشعبية المحلية

إن الديمقراطية المحلية تمكن سكان الاقليم من بناء مستقبلهم بواسطة ممثليهم ، ويعد الانتخاب الوسيلة المباشرة لتقييم توجهات الرأي العام المحلي ولاختيار الممثلين الذين يتكفلون بتدبير وإدارة الشؤون المحلية.

¹ - د. عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر و التوزيع ، ط1 ، الجزائر ، 2012 ، ص 96.

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

إن الأغلبية والأقلية داخل المجالس الشعبية المحلية ضرورية لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي ، ولأغلبية الأعضاء حق رسم سياسة التنمية المحلية. يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي وبصايق عليه¹ ويمارس نشاطه طبقاً لأحكام القانون ويتكفل بقضايا تسيير وتنسيق الأنشطة المختلفة على المستوى المحلي ، ويتداول بشأن الاختصاصات التي تحددها له القوانين والتنظيمات² ، لذا يجب أن يكون برنامج الحزب الفائز بالأغلبية في إطار القانون مع وجود الرقابة التي تباشر على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي المحلي .

أولاً : طبيعة العلاقة بين الأغلبية والأقلية بالمجلس :

تتكون الأقلية من أعضاء أحرار أو ينتمون إلى أحزاب سياسية وأن عددهم لا يسمح لهم باتخاذ قرارات تؤيد مواقفهم فيتخذون رأي معارض للأغلبية. إن حسم القضايا المحلية التي تثير تعدد وجهات النظر داخل المجلس تتم بتطبيق قاعدة أغلبية المصوتين وهي أساس كل قرار يؤثر على المصلحة المحلية للمواطنين ، وأن الأغلبية تتحمل مسؤولية رئاسة المجلس والإشراف على إدارته ، وأن الأقلية تتخذ سياسة معارضة للأغلبية وتحاول إقناع الرأي العام المحلي بصواب توجهها وأفكارها.

إن الأغلبية والأقلية داخل المجلس الشعبي يكونان في حالة إرتباط وثيق وغير قابل للانفصال لكون الأقلية تراقب عمل الأغلبية في حالة إنهاك المصلحة العامة ومخالفة القانون ، وأن الأقلية ينعدم نشاطها دون وجود الأغلبية.

إن العلاقة القائمة بين الأغلبية والأقلية يسودها توتر بتشديد الخناق على الأقلية من قبل الأغلبية وعدم العمل باقتراحاتها يحول التعارض إلى صراع بين الطرفين، وبذلك تسعى

¹ - المادة 10 من من قانون الولاية 12-07.

² - المادة 85 من قانون البلدية 11-10 .

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

الأقلية إلى سحب الثقة من الرئيس بقوة القانون بدعم من أعضاء آخرين كانوا يساندون الرئيس.

وتجدر الإشارة إلى أنه لكي تكون العلاقة مبنية على أسس ثابتة يسودها الاحترام المتبادل يجب أن تنطلق من النتائج الانتخابية التي يتطلب فيها أن تكون معبرة حقيقة عن رأي هيئة الناخبين خالية من الغش الانتخابي وتمتد أثناء مباشرة العضو لمهامه ، و يجب العمل على مراقبته ومحاسبته واتخاذ الإجراءات القانونية في حقه إذا قام بأعمال منافية للمهمة الانتخابية والمتمثلة في الخدمة والدفاع عن المصلحة العامة ، وكذا إبطال أعمال وقرارات المجلس المتخذة خارج الصلاحيات الممنوحة له و قابلية أعمال وقرارات المجلس للبطالن إذا شارك في اتخاذها عضو له مصلحة شخصية أو كان كوكيل عن غيره.

ثانيا : دور الأقلية في المجالس المنتخبة :

تعمل الأقلية بالدفاع عن مصالح السكان وكذا تقوم بوظيفة المراقبة والنقد وتعتمد في ذلك على قرارات المجلس المتخذة بالأغلبية لتخطر الرأي العام بنقاط الضعف في سياسة التنمية المحلية المتبعة في حالة وضع جدول الأعمال للأقلية داخل المجلس أن تعرض مشكل من المشاكل الذي يعاني منه سكان الوحدة المحلية ليتم إدراجه في جدول أعمال الدورات العادية وبموجبه يفتح المجال للأقلية داخل المجلس لتبدي رأيها في قضية من القضايا التي يعاني منها سكان الهيئة المحلية ، وفي العديد من الحالات تكون الأقلية صادقة في نقل المشكل وجدية في اتخاذ الاجراءات اللازمة والمناسبة¹.

يتبين من كل ما تقدم أن أغلبية أعضاء المجلس وأقليتهم يمثلون الديمقراطية المحلية هذا يفرض أن يكون هناك تنسيق فيما بينها للعمل على تحقيق وحماية المصلحة العامة المحلية ثالثا : القوة التنفيذية للأعمال المجالس المحلية :

¹ - المصطفى دليل ، المجالس الجماعية في المغرب ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، الرباط ، . عدد 13 ،

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

القاعدة العامة أن أعمال المجلس الشعبي المحلي الصادرة في نطاق المشروعية الشكلية والموضوعية تكون نافذة من تاريخ صدورها ، و الاستثناء يتمثل في أن هناك بعض الأعمال القانونية الصادرة عن المجلس لا تكون نافذة و سارية إلا إذا صادقت عليها الجهة المختصة بالتصديق و هذا سنتطرق اليه بمزيد من التفصيل في الفصل الثاني .

المطلب الثالث : الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية

في ظل الخيارات الديمقراطية على المستوى المحلي ظهرت الديمقراطية التشاركية كآلية جديدة تركز على التدبير المشترك للشان العام المحلي الذي يقوم على مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات ذات الطابع المحلي ، وتشير الى نموذج سياسي بديل يهدف الى زيادة انخراط المواطنين في النقاش العمومي و في اتخاذ القرار السياسي و التنموي وعليه فإن المعطى الأساسي الذي تقوم عليه الديمقراطية التشاركية التي جاءت لدمقرطة الديمقراطية التمثيلية ، عن طريق إشراك حركات المجتمع المدني في النهوض بالعملية التنموية على المستويات المحلية بما يخدم مصالح المجتمع ككل و يساعد على تكميل مجهودات الحكومة و الجماعات المحلية¹ و سنحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة في الفرع الأول و إلى حالة الديمقراطية التشاركية في الجزائر في الفرع الثاني .

الفرع الأول : الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية

المنتخبة

الديمقراطية التشاركية قوامها الشراكة الفعالة بين حركات المجتمع المدني و الإدارة المحلية بغية الوصول الى التعاون و بناء العلاقات على أسس جديدة تبتعد عن الأساليب التقليدية في إدارة الشان المحلي و على هذا الأساس كرس التعديل الدستوري بموجب قانون 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016 و لأول مرة مبدأ تشجيع

¹ - محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص 30.

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في إطار توسيع ميادين التشاور و المشاركة لدى كافة مؤسسات التسيير المحلي و على جميع الأصعدة من أجل حوكمة محلية رشيدة و ديمقراطية متوازنة .

لقد نص التعديل الدستوري بصريح العبارة على تشجيع مبدأ الديمقراطية التشاركية من خلال الفقرة الأخيرة من المادة 15 " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية " كما كرسته كذلك في الفقرة الثانية من نفس المادة بنصها " المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ، و يراقب عمل السلطات العمومية " ، كما اعتبرت المادة 16 منه أن البلدية هي " جماعة قاعدية " مما يجعلها أساس لنظام اللامركزية ، و اعتبرت المادة 17 أن " المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " ¹.

أما في قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية فقد جاء بهذا المفهوم في الباب الثالث من القسم الأول منه و المعنون بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية .

فقد نص المشرع الجزائري في المادة 02 منه على أن: " البلدية هي القاعدة اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية " كما نصت المادة 11 على " البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوّاري " .

وتمت الإشارة في المادة 12 من نفس القانون ² على إمكانية إقامة مجالس بلدية موسعة يشارك فيها المواطنون ، فيما نصت المادة 13 على استعانة البلدية بشخصيات تقيم في البلدية أو ممثل جمعية معتمدة للحصول على اقتراحات تخص مشاريع تنمية يمكن للجان المجلس أن يتبناها بعد المناقشة .

¹- المواد 15 و 16 و 17 من دستور المعدل بالقانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 جريدة رسمية عدد 14

²- القانون 11-10 المتعلق بالبلدية .

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

كما نصت المادة 97 من نفس القانون " لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكام عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى " ، و بالتالي فإن المشرع الجزائري وضع آليات قانونية للديمقراطية التشاركية من خلال هذه المواد و تمثلت في :

- اشراك المواطنين في القرارات العامة التي تهمهم و إشراكهم في عملية التنمية .
 - تشجيع المبادرات المحلية التي تهدف الى تحفيز المواطنين بحثهم على المشاركة .
- ومنه فإن القاعدة الأساسية في كل عمل إنما تقوم على أساس المشاركة وتشجيع المواطنين على ابداء رأيهم في المشروعات التنموية .

كما يلاحظ على قانون البلدية الحالي انه لا يضع عوائق حول مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي من خلال لجان البلدية أو من خلال الإعتراض على مداوات المجلس بعد تعليقها و الطعن ضدها ، وان المشرع رسم ملامح الطابع الإستشاري للجان البلدية ، الا انه لم يلزمها بالإستعانة بالمنظمات المتخصصة أو فعاليات المجتمع المدني من أجل إستشارتها¹

الفرع الثاني : حالة الديمقراطية التشاركية في الجزائر

كغيرها من الدول حاولت الجزائر الإنتقال من حالة الديمقراطية التمثيلية إلى حالة الديمقراطية التشاركية ، لكن ذلك لم يتم على مستوى السلطة المركزية إذ لا تزال طريقة التمثيل السياسي هي عملية الإنتخاب دون إشراك باقي الفاعلين في عملية صناعة القرارات المهمة ، و انما ما عملت عليه الدولة الجزائرية في هذا المجال هو تجسيد مبدأ التشاركية على المستوى

¹ - محمد الطاهر عزيز، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ،

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

المحلي على أساس أنه مهما تعددت نظم الانتخابات إلا أنها تبقى قاصرة عن إفراز أغلبية واسعة ممثلة لجميع المواطنين خاصة على مستوى المجالس المنتخبة المسيرة للجماعات المحلية ، لذلك فقد برز تنامي لممارسات جديدة من شأنها سد النقائص الناجمة عن قلة التمثيل .

و قد حاول المشرع الجزائري إيجاد بعض الآليات المتاحة لمشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي و التي كان ينص عليها كل من قانوني البلدية و الولاية لسنة 1990 مقتصرة على إمكانية مشاركة المواطنين في مداوات المجالس المنتخبة بشروط محددة ، و تحت رقابة رئيس المجلس ووفقا لسلطته التقديرية ، بالإضافة إلى إمكانية إستعانة اللجان المحلية التابعة للمجالس المنتخبة بذوي الخبرة للإهداء بأرائهم بالنظر إلى طابعها الإستشاري¹.

غير أن عدم الإستقرار السياسي وحالات الإنسداد التي عرفتها كثير من المجالس المحلية المنتخبة و الناتجة بالخصوص عن تضارب مصالح المنتخبين المشكلين للمجلس المحلي إضافة إلى ضعف التمثيل كلها عوامل شكلت دافعا قويا للدولة لتبني مبدأ الديمقراطية التشاركية كصورة جديدة للديمقراطية بهدف مشاركة المواطنين في مناقشة الشؤون العمومية و إتخاذ القرارات المتعلقة بهم ، الأمر الذي من شأنه أن يتيح لأكبر شريحة من المواطنين بأن يكون لهم الدور في تحديد أولويات التنمية و لا يتأتى ذلك إلا بإشراك أكبر للحركة الجمعوية في إتخاذ القرارات على المستوى المحلي .

لقد أصحبت الحكومات الجزائرية المتعاقبة و بالخصوص تلك التي تقلدت الحكم منذ بداية الألفية الجديدة تولى عناية كبيرة لإشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية و إعتبرت ذلك من دعائم الحكم الراشد ، و قد إعتبر المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية الجديد

¹- بوحنية قوي و عصام بن الشيخ ، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية و الإدارية في الدول المغاربية ، عمان ،

دار الحامد للنشر و التوزيع، ط1 ، 2015 ، ص 134 .

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي عبر إستشارتهم في أولويات التنمية المطلوبة على مستوى البلديات من بين أولوياته على إعتبار أن المواطن أصبح من حقه إبداء " آراء و إقتراحات متعلقة بتسيير بلديته " .

من خلال هذا العرض نخلص إلي أنه كلما رسخت اللامركزية الإدارية كلما رسخت أصول الديمقراطية في دولة من الدول و ازدهرت اللامركزية الإدارية فيها و من ثم فسلطات رئيس الدولة الإدارية تختلف ضيقا و اتساعا بحسب نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة فدور رئيس الدولة في الدساتير الآخذة بالنظام البرلماني إنما هو دور محدود نظرا لقيام ذلك النظام على قاعدة أساسية تقضي أن رئيس الدولة يسود و لا يحكم و على العكس تزداد سلطة رئيس الدولة إلى أقصى حد ممكن في النظام الرئاسي .

فالدولة الحديثة تأخذ و تطبق نظام اللامركزية الإدارية في القيام بمسؤوليات و مهام وظيفتها التنفيذية الإدارية فكذا تجمع الدولة الحديثة بين أسلوبين مختلفين في نطاق تنظيم و توزيع وحدات و أجهزة النظام الإداري في الدولة و تقسيم و توزيع سلطة الوظيفة الإدارية النهائية و الباتة اللازمة لإدارة و تسيير الوظيفة الإدارية بين نظام الإدارة المركزيـة واللامركزية.

الفصل الأول : المبادئ القانونية العامة للإدارة اللامركزية

من خلال هذا العرض نخلص إلي أنه كلما رسخت اللامركزية الإدارية كلما رسخت أصول الديمقراطية في دولة من الدول و ازدهرت اللامركزية الإدارية فيها و من ثم فسلطات رئيس الدولة الإدارية تختلف ضيقا و اتساعا بحسب نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة فدور رئيس الدولة في الدساتير الآخذة بالنظام البرلماني إنما هو دور محدود نظرا لقيام ذلك النظام على قاعدة أساسية تقضي أن رئيس الدولة يسود و لا يحكم و على العكس تزداد سلطة رئيس الدولة إلى أقصى حد ممكن في النظام الرئاسي .

فالدولة الحديثة تأخذ و تطبق نظام اللامركزية الإدارية في القيام بمسؤوليات و مهام وظيفتها التنفيذية الإدارية فكذا تجمع الدولة الحديثة بين أسلوبين مختلفين في نطاق تنظيم و توزيع وحدات و أجهزة النظام الإداري في الدولة و تقسيم و توزيع سلطة الوظيفة الإدارية النهائية و الباتة اللازمة لإدارة و تسيير الوظيفة الإدارية بين نظام الإدارة المركزي و اللامركزية .

الفصل الثاني :

تطبيقات الإدارة اللامركزية في

الجزائر

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

يشمل النظام الإداري في الجزائر جماعات إقليمية تمثل الإدارة اللامركزية تتمثل في الولاية و البلدية ، حيث أكد على ذلك المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 من خلال المادة 15 منه " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية " ، ثم أحال إلى مشروع القانون العادي من اجل وضع قوانين تنظيمية لها ، ثم تلتها تعديلات أخرى تحدد أسلوب عمل هذه الهيئات وتبين تشكيلاتها و اختصاصها و مجال تدخلها وعلاقتها بالسلطة المركزية.

ومن خلال هذا الفصل سنحاول التطرق إلى الجماعات الإقليمية المتمثلة في الولاية و البلدية كتطبيقات للإدارة اللامركزية بشيء من التفصيل و التحليل إذ خصصنا المبحث الأول للولاية كإدارة لامركزية فيما خصصنا المبحث الثاني للبلدية كثاني ادارة لامركزية ، أما المبحث الثالث فخصصناه للرقابة على الجماعات الإقليمية .

المبحث الأول : الولاية كإدارة لامركزية

عرفت الولاية في الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 في المادة 1 على انها " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة و عرفها القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة ".

أما بالنسبة للقانون الجديد رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الاول عام 1433 هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012 م فقد خصها بتعريف خاص : " الولاية هي جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية وذمة مالية مستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير ممرضة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب وللشعب وتحديث بموجب قانون سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى هيئات الولاية في المطلب الأول ثم إلى وظائف الولاية في المطلب الثاني فيما نخصص المطلب الثالث إلى إدارة الولاية .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

المطلب الأول : هيئات الولاية

تنص المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07/12 على أن الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وتنص المادة الثانية من نفس القانون على أنّ للولاية هيئتان هما:

- **المجلس الشعبي الولائي**: باعتباره هيئة أساسية وحتمية لتشكيل جهاز تسيير الولاية.

- **الوالي**: باعتباره الهيئة الأولى في الولاية يقوم بمساعدة هذا الأخير أجهزة مختلفة¹،

و في ما يلي سنتطرق الى كل هيئة على حدى من خلال فرعين نتناول في الفرع الأول المجلس الشعبي الولائي و في الفرع الثاني الوالي .

الفرع الأول :المجلس الشعبي الولائي

يعد المجلس الشعبي الولائي هيئة تجسد مبدأ الديمقراطية والمشاركة الشعبية على مستوى الولاية والإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته².

و هو جهاز مكون من مجموعة من الأفراد توكل إليهم وضع سياسات محلية وتتولى مسؤولية الإشراف على تنفيذها ويشكل بهذا سلطة تقرير في الاختصاصات التي يتولاها فيتداول في الشؤون التي تدخل في نطاق هذه الاختصاصات ويكون هذا المجلس منتخبا من طرف سكان الولاية بالإقتراع السري العام والمباشر بنظام التمثيل النسبي مشترطا تمثيل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقل مدة 5 سنوات يتراوح عدد أعضائه بحسب القانون 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات بين 35 و 55 عضوا³.

¹ - القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

² - المادة 82 من نفس القانون .

³ - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، ط1 ، سنة 2010 ، ص147.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

أولاً : سير المجلس الشعبي الولائي :

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة التداول في الولاية، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الشعبية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤونهم ورعاية مصالحهم ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية مدة كل منها 15 يوماً على الأكثر يمكن تمديدها عند الاقتضاء لمدة لا تتجاوز سبعة أيام بقرار من أغلبية أعضائه أو بطلب من الوالي¹.

تتعد هذه الدورات خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر و يمكن تقليص هذا للأجل إلى خمسة أيام في حالة عقد دورة استثنائية وكذا تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال دون أن يقل عن يوم كامل يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات ويحضر الوالي اجتماعات المجلس الشعبي الولائي. يتولى كتابة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقين بديوانه².

أ/تشكيلة المجلس الشعبي الولائي وعدد أعضائه :

ينتخب المجلس الشعبي الولائي من قوائم المترشحين الذين تقدمهم الأحزاب و القوائم الحرة أين توضع في كل دائرة انتخابية قائمة وحيدة للمترشحين ويكون عددهم ضعف المقاعد المقرر إنشاؤها³ وذلك ليتمكن الناخبين من التمييز والتفعيل باختيار أحسن الممثلين لإدارة شؤون الولاية ولا يمكن للناخبين أن يصوتوا إلا على المترشحين المذكورين في هذه القائمة. ويتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي بين 35 و 55 عضواً حسب عدد سكان الولاية وتكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل .

¹ - أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، سنة 1989 ، ص 316.

² - المواد من 12 الى 22 من قانون الولاية 07-12.

³ - قاسمية عبد الكريم ، الولاية بين المركزية و اللامركزية في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر ، جامعة سعيدة، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، تخصص قانون إداري . جماعات محلية ، سنة 2015/2014 ، ص 09.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

و في ظل الأحداث التي عاشتها الجزائر والأصوات المنادية إلى الانفتاح والإبداع وفتح المجال أمام كل شرائح المجتمع في صنع القرار خاصة السكان المحليين وتسيير شؤون مؤسساتهم، لجأ المشرع الجزائري من خلال التأكيد على إلزامية تحقيق نسبة تتراوح من 30 إلى 35 % من المترشحين للنساء حسب عدد المقاعد حيث أكد الدستور على ذلك بقوله تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة ويحدد القانون العضوي كليات تطبيق هذه المادة.

ويشترط للمترشح في عضوية المجلس الشعبي الولائي شروط نصت عليها المادة 78 من قانون الانتخابات¹.

وفقا لأحكام القانون الجديد للانتخابات 10/16 فإن المجلس الشعبي الولائي ينتخب لمدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة وتجرى الانتخابات خلال الثلاثة أشهر السابقة لإنقضاء المدة النيابية.

هذا و توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق الباقي الأقوى ولا يجوز عضوية شخص واحد في عدة مجالس شعبية ولائية².

ب/ هياكل المجلس الشعبي الولائي :

يقوم المجلس الشعبي الولائي بوظائفه باعتباره الهيئة المنتخبة والمجسدة لمبدأ المشاركة الشعبية في إدارة وتسيير الشؤون المحلية على مستوى الولاية ، و قد بادر قانون الولاية الجديد الى الإهتمام بأجهزة المجلس وتثمين قدراته البشرية فأعطى الاعتبار للمنتخب في

¹ - القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت 2016 يتعلق بنظام

الانتخابات الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50 .

² - قاسمية عبد الكريم ، المرجع السابق ، ص 11.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

حين كان الاهتمام الأكبر للوالي في قانون الولاية القديم¹ و يتشكل المجلس الشعبي الولائي من مكتب المجلس و اللجان .

ثانيا : نظام المداولات : يجري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته ، مداولات تنصب على إحدى إختصاصاته وتخضع إلى القواعد الأساسية التالية : العلانية ، التصويت ، المصادقة .

ثالثا : رئيس المجلس الشعبي الولائي :

لقد أعطى قانون الولاية 07/12 أهمية خاصة لرئيس المجلس الشعبي حيث يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيس المجلس ويتم الانتخاب بصفة سرية احتراما لإرادة وتوجه كل منتخب ولائي وقناعاته الشخصية ، وهذا خلال الثمانية أيام التي تلي إعلان النتائج الانتخابيات.

وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي بإنهاء العهدة الانتخابية أو الإستقالة أو إذا كان محل مانع قانون أو إذا كان في حالة تخلي عن المنصب، حيث إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول فإنه يعلن حالة تخل عن العهدة الانتخابية من طرف المجلس، وفي حالة الإستقالة يعلن رئيس المجلس الشعبي الولائي استقالته أمام المجلس الشعبي الولائي المجتمع ويبلغ الوالي بذلك ، وتكون الإستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها .أمام المجلس يستخلف رئيس المجلس الشعبي الولائي المتوفي أو المستقيل أو المعفى أو الذي يكون محل مانع قانوني أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية في أجل ثلاثين يوما حسب الكيفيات المتبعة في اختيار وانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي التي سبق ذكرها² ، و فيما

¹ - ناجي عبد النور ، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية في تحقيق التنمية الشاملة ، جامعة عنابة ، الجزائر ، ص6.

² - المواد من 63 الى 65 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

يخص سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي الولائي فقد حددت اجراءاتها المادة 66 من مشروع قانون الولاية ، حيث يمكن للأغلبية المطلقة طلب استدعاء دورة غير عادية لهذا الغرض، وفي حالة رفضه للإستجابة يمكن للوالي إستدعاء المجلس في دورة غير عادية إذا صوت على ذلك 3/2 ثلثي الأعضاء ، يقال الرئيس دون المساس بصفته كمنتخب ويستخلف وفق الكيفية المقررة قانونا¹.

الفرع الثاني : الوالي

النصوص القانونية والتنظيمية وعلى الرغم من كثرتها لم تضع تعريفا محددًا لمنصب الوالي، لكن هذا لا يعني خلوها تماما من الإشارة إليه فقد جاء في قانون الولاية الإشارة إليه على أنه " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة"² كما تم تعريفه بأنه جهاز لعدم التركيز الإداري ، وأنه الوسيط بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية ، وأنه رجل القرار و الميدان بالولاية وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات³ و الأطراف و سنتطرق خلال هذا الفرع إلى طريقة تعيين الوالي و شروطه و إنهاء مهامه .

بالرجوع إلى مختلف القوانين التي سنها المشرع الجزائري والمتعلقة بالولاية ابتداء من القانون 38/69 الى غاية القانون 07/12 نجد أنه لم يتطرق إلى الجانب الخاص بتعيين الوالي والشروط المطلوبة للظفر بهذا المنصب لذلك فإن الأسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين الولاية نجد بعضها في الدستور والبعض الآخر في التنظيم و فقا لشروط وهي الشروط التي يجب أن تتوفر في كل شاغل لوظيفة عامة حيث ينص قانون الوظيفة العامة

¹- القانون 07-12 القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

²- القانون 07-12 .

³- بلفتح عبد الهادي ،المركز القانوني للوالي في ظل النظام الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية و الإدارية ، جامعة قسنطينة ، السنة الجامعية 2010-2011 ص 24.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

على مجموعة من الشروط التي يجب توفرها في المرشح الوظيفية وهي شروط موضوعية أملتها ضرورة الوظيفة ومتطلبات العمل الإداري حددتها المادة 75 من الأمر 03/06¹. بالإضافة الى شروط خاصة منها المستوى العلمي والتكوين الإداري حيث اشترط المشرع الجزائري للإلتحاق بالوظائف العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي بإثبات تكوين عالي أو مستوى من التأهيل حسب المادة 21 من المرسوم التنفيذي 226/90².

كيفية تعيين الوالي :

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 10-04-1989 و غيره من النصوص وخاصة المرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25-07-1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، ينعقد الإختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح من وزير الداخلية. ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي و مركزه الحساس ، فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل في نص المادة 92 منه³ ولا يوجد - حاليا - نص قانوني يبين و يحدد الشروط الموضوعية و المعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية و سياسة) تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة.

¹ - بلفتحى عبد الهادي ، نفس المرجع ، ص 24.

² - المرسوم التنفيذي 266/90 المؤرخ في 3 محرم 1411 الموافق لـ 25 يوليو 1990 يحدد حقوق العمال الذين

يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، جريدة رسمية عدد 31.

³ - دستور 1996 المعدل بموجب القانون 01-16.

المطلب الثاني :صلاحيات المجلس الشعبي الولائي و سلطات الوالي

خص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي 29 مادة كاملة وهذا يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس التي تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم، فيعالج المجلس جميع الشؤون التابعة لاختصاصه عن طريق المداورات وبذلك يتداول في مهام واختصاصات متعددة بموجب القوانين والتنظيمات وعموما حول كل قضية تهم الولاية وترفع إليه بإقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي¹ و سنحاول معالجة هذه الصلاحيات في الفرع الأول من هذا المطلب ، فيما نخصص الفرع الثاني إلى صلاحيات الوالي الكثيرة و المتنوعة و التي لا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها بل إلى جانبها تناولها قانون البلدية و قوانين أخرى كثيرة منها قانون الأملاك الوطنية و قانون الحالة المدنية و قانون الانتخابات و غيرها ، بالإضافة إلى عدة نصوص تنظيمية، كما يتمتع الوالي بالإزدواجية في الاختصاص فهو ممثل الدولة من جهة وممثل الولاية من جهة أخرى.

الفرع الأول : اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

تشمل إختصاصات المجلس الشعبي الولائي مجالات متعددة تضمنها قانون الولاية 12-07 نوردها فيما يلي : يُعد المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية المحلية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي ، فيناقش المجلس الشعبي هذا المخطط ويبيدي إقتراحاته ، و طبقا للمواد من 88 إلى 91 يبادر المجلس بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الفرق و مسالك الولاية ،وكذا يقوم بإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية و الإتصال مع المصالح المعنية و الأعمال المتعلقة بترقية و تنمية هياكل الإستقبال و الاستثمارات ويرمي إلى تشجيع التنمية المحلية ولا سيما في مجال الكهرباء وفك العزلة².

¹- د . عمار بوضياف ، الصفقات العمومية في الجزائر ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، طبعة 2007 ، ص233.

²- المواد 80 - 81 - 82 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

تشجيع برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين.

وإنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلدية و يسعى إلى إنشاء منشآت ثقافية ورياضية وترفيهية بالتشاور مع البلديات أو أي جهاز آخر و يصادق على مخطط الولاية المتعلق بالتنمية الاجتماعية والثقافية للولاية¹.

وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير ممرضة للدولة المسجلة في حسابها².

و يقوم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على ميزانية الولاية على أساس التوازن و يجب عليه التصويت على الميزانية الأولية قبل نهاية شهر أكتوبر من السنة السابقة لسنة المالية التي تطبق فيها الميزانية الإضافية قبل خمسة عشر جوان من السنة المالية التي تطبق خلالها وفي حالة ظهور عجز في تنفيذ الميزانية على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ التدابير اللازمة لإمتصاص العجز وتحقيق التوازن ، وإذ لم يتخذ التدابير لإستدراك العجز يعمل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية على اتخاذ التدابير وتحديد لها لإزالة العجز³.

في حين خصص له المشرع مادة واحدة في القانون القديم (الملغى) وهذا دليل أن المشرع منح اهتماما أكبر هذا المجال في قانون لولاية الجديد من منطلق أن أزمة السكن طالت كل الولايات فأصبح من مصلحة المجلس المساهمة في وضع برامج السكن على مستوى الولاية كخطوة للتعبير عن الاهتمام بانشغالات المواطنين ومحاولة الإستجابة لهم⁴.

هذا و يعمل المجلس أيضا على تطوير تنمية الري المتوسط والصغير ويساعد تقنيا ويدعم ماليا بلديات الولاية بخصوص مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

¹ - المواد من 95 الى 99 من نفس القانون .

² - المادة 92 من نفس القانون .

³ - المادة 169 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

⁴ - المواد من 100 الى 101 من نفس القانون .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

و يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يقرر استغلال مصالح عمومية ولائية إما بالأسلوب المباشر أو عن طريق المؤسسة أو عن طريق الإمتياز¹ .

الفرع الثاني : سلطات الوالي

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية ، وعلى هذا الأساس يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية سنوردها فيما يلي :

أولا : سلطات الوالي كممثل للولاية:

تتمثل مهمه في تمثيل الولاية مسند قانونا للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي و تتمثل مجمل صلاحيات الوالي فيما يلي:

- تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الإشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها .
 - القيام بكل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تكون ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي الولائي² و يمثل الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه في الحالات التي يكون فيها طرف النزاع الدولة والجماعات المحلية³.
 - تقديم تقرير حول حالة تنفيذ المداورات ومتابعة الآراء والمقترحات التي أيدتها المجلس عند الدورة العادية و إطلاع المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية.
- توقيع العقود والصفقات التي وافق عليها المجلس الشعبي و حيث لاتصح الصفقات و لاتكون نهائيا إلا فيما يخص صفقات الولاية ، ويمارس الوالي هذه السلطة ضمن اللجنة

¹ - د . عمار بوضياف ، الصفقات العمومية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 233.

² - د/ ناصر لباد ، القانون الإداري (التنظيم الإداري) ، منشورات دحلب ، الجزائر ، سنة 2001، ص 118.

³ - المادة 07 من قانون رقم 154/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم تقابلها في التعديل الجديد، قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المواد من 800 إلى 802 .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

الولائية للصفقات التي أسندت رئاستها له باعتباره ممثل لدولة ومندوب الحكومة على مستوى المنطقة¹، وتتصب رقابة اللجنة على الصفقات التي تبرمها الولاية في إطار صلاحياتها والصفقات العمومية ، التي تبرمها المؤسسات العمومية الولائية².

ثانيا : صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية لمجلس الشعبي الولائي :

تنفيذ القرارات التي تسفر عنها مداورات المجلس الشعبي الولائي ، ووسيلة التنفيذ التي يستعملها الوالي في تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي قد حددتها المادة 103 من قانون الولاية 07-12 ، حيث نصت على مايلي : " يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحدد في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب". كما يقدم الوالي عند كل دورة عادية من المجلس الشعبي الولائي تقرير حول حالة تنفيذ المداورات وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أباها المجلس³.

وتتدرج قرارات الوالي في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية وهذا يعد بعد نشرها حسب الأشكال المنصوص عليها قانونا، ومن مهام التنفيذ التي يقوم بها الوالي السهر على إشهار المداورات المجلس الشعبي الولائي وأشغاله، و السهر على حسن تسيير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية و تنشيط أعمالها ومراقبتها⁴ ، كما هو معلوم أن المؤسسات العمومية الساهرة على تيسر بعض مصالح الولاية يتم أنشاؤها بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي⁵ .

إعداد المشروع التقني للميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها ، وهو الأمر بالصرف الرئيسي ، كما يختص الوالي بالصلاحيات المالية على مستوى الولاية

¹- د. عمار بوضياف ، الصفقات العمومية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 188.

²- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية دار العلوم ونشر والتوزيع دون طبعة ص 56 .

³- المواد 83 و 84 من قانون الولاية 07-12.

⁴- المواد 89 و 90 من القانون 07-12.

⁵- علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 149.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

وفقا للإجراءات المحاسبية المعمول بها ، وبتنفيذ والاحترام الدقيق للتنظيم الجاري به العمل تحت طائلة العقوبات المدنية والجزائية¹.

إن الاختصاصات المالية أو صفة الأمر بصرف الرئيسي التي يتمتع بها الوالي تكون محل ممارسته لاختصاصاته كمثل للولاية فقط ، في حين يترك الاختصاص المالي المركزي في إقليم الولاية لرؤساء المصالح غير الممركزة بوصفهم أمرين بصرف ثانويين².

بالإضافة إلى صلاحيات أخرى في المجال الأمني والإداري³.

المطلب الثالث : إدارة الولاية

سخرت الدولة للوالي في إطار قيامه بمهامه كمثل للدولة وكمثل للولاية مجموعة من الوسائل تساعد في وظيفته نتطرق إليها في ستة فروع على التوالي الكتابة العامة و المفتشية العامة و المصالح التقنية ، الديوان ، الدائرة ، مجلس الولاية .

الفرع الأول : الأمانة العامة

تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك ، وتكيف إدارة الولاية حسب أهمية وحجم المهام المنوطة بها وكذا طبيعة كل ولاية وخصوصيتها⁴.

يوجد على رأس الأمانة العامة أمين عام ، و الذي يعتبر من المناصب العليا للدولة ، ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي طبقا لنص المادة الأولى الفقرة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 240 - 99 المؤرخ في 1999/10/27 ، ويمكن تنظيم الكتابة العامة في

¹ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 268/97 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و ضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم .

² - المادتان 26 و 27 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 أغسطس 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ - علاء الدين عشي نفس المرجع ، ص 150 ، 154.

⁴ - المادتين 127 و 128 من قانون الولاية 07 - 12

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

مصلحة واحدة أو مصلحتين أو ثلاث مصالح تضم كل واحدة منها ثلاثة مكاتب على الأكثر¹ و يمارس مهامه طبقا للمرسوم التنفيذي المحدد لأجهزة و هياكل الإدارة العامة في الولاية².

الفرع الثاني : المفتشية العامة

تتولى المفتشية العامة تحت سلطة الوالي مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية ، و يسيرها مفتش يعين بموجب مرسوم تنفيذي ويساعده مستشار أو ثلاثة مفتشين يعينهم الوالي، على أن يبلغ الوالي بتقارير التفتيش التي يحررها المفتشون عقب انتهاء مهامهم ويرسل ملخص منها دوري إلى الوزارة الوصية .

الفرع الثالث :مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية

تعتبر مصلحة التقنين والتعبير القانوني الأصح مصلحة التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية هيئتين لا مركزيتين ضمن المصالح التابعة لسلطات الوالي وتقوم بمساعدته في مجال تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام واحترامه كما تقوم بكل عمل من شأنه أن يقدم دعما إسناديا يمكن المصالح المشتركة في الولاية من السير بانتظام، وتنظيم مصالح التقنين والإدارة المحلية على صعيد كل ولاية في مديريتين³. وتتكون من مصلحتين إلى أربع مصالح وتضم كل مصلحة من ثلاث مكاتب إلى أكثر ويسيرها مدير يعين بموجب مرسوم تنفيذي.

¹ - علاء الدين عتبي ، المرجع السابق ، ص 102.

² - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 2015 - 94 المحدد لأجهزة و هياكل الإدارة العامة للولاية .

³ - ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 147.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

أما الإدارة المحلية للولاية تتمثل مهمتها السياسية في التنسيق بين الولاية والبلديات وممارسة الوصاية عليها، وتتكون من مصلحتين إلى أربع مصالح، تضم كل مصلحة من ثلاثة مكاتب إلى أكثر ، ويسيرها مدير يعين بموجب مرسوم تنفيذي .

- * تسهر على تنفيذ ميزانية التسيير و التجهيز حسب الكيفيات المقررة .
- * تدرس وتقدم وتضع كفاءات تسيير المستخدمين المعنيين لدى المصالح المشتركة للولاية.
- * تدرس وتطور كل عمليات تحسين مستوى المستخدمين وتكوينهم¹.
- * تجمع كل الوثائق الضرورية لسير مصالح البلديات سيرا منتظما وتحلها وتوزعها.
- * تقوم بكل دراسة وتحليل إمكانات الولاية والبلديات من دعم مواردها المالية وتحسينها.
- * تضبط باستمرار الوثائق المتعلقة بتسيير ممتلكات الولاية.
- * تدرس الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات والمؤسسات العمومية وتوافق عليها².

الفرع الرابع : ديوان الوالي

يعتبر هذا الجهاز من الأجهزة الحساسة ، نظرا لمكانته ودوره بالنسبة لمصالح إدارة الوالي فهو جهاز يوضع لمساعدة الوالي وبالتالي فهو تحت سلطة المباشرة، ويتولى إدارته رئيس و يعد منصبه من المناصب العليا في الدولة و يعين بموجب مرسوم تنفيذي³.

يتكون جهاز ديوان الوالي من رئيس الديوان ويساعده ملحقون بالديوان يتراوح عددهم بين 05 و 10 حسب حجم وأهمية الولاية⁴.و قد حدد المشرع الجزائري الاختصاصات التي كلف بها جهاز الديوان باعتباره القلب النابض للوالي من خلال ما يلي : " يكلف رئيس الديوان بالخصوص وبما يأتي:

¹ - ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 149.

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 265-95 المؤرخ في 06/09/1995 الذي يحدد صلاحيات مصالح التقنيين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية

³ - مرسوم التنفيذي رقم 127 - 90 المؤرخ في 05 / 06 / 1990 المتعلق بكيفيات التعيين في بعض وظائف الدولة العليا ج.ر. رقم 20 .

⁴ - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 100.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

* العلاقات الخارجية والتشريعات،

* العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.

* أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة¹.

* ويفوض رئيس الديوان في حدود اختصاصه بالإمضاء عن الوالي من أجل مساعدته في بعض مهامه.

الفرع الخامس :الدائرة

الدائرة في النظام الإداري الجزائري بها قسم إداري إقليمي أو جغرافي تعين حدودها الإدارية، أو تعدل أو تلغى بناء على تقرير من وزير الداخلية والدائرة لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم وفرع إداري تابع ومساعد للولاية.

وهدف وجود نظام الدائرة في النظام الجزائري هو تطبيق مبدأ تقريب الإدارة وخدمات الدولة من المواطن في كل بلديات الولاية المنتشرة والمتناثرة على طول وعرض الحدود الإدارية للولاية والبلدية عن مركز وعاصمة الولاية².

وبالرغم من أن قانون الولاية لم يتعرض إلى الدائرة من خلال نصوصها، حيث أكد على وجود فقط هاتين الهيئتين بالولاية وهما المجلس الشعبي الولائي والوالي ولم يجعلها حتى في التقسيم الإداري لكن النصوص التنظيمية التي صدرت بعد قانون الولاية سنة 1990 مثل المرسوم التنفيذي رقم 285 - 90 ، والمرسوم التنفيذي رقم 2015 - 91 الذي حدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها³.

¹ - المادة 07 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94/217.

² - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3 ، 1990 ، ص 188

³ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 150 ..

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

النظام القانوني للدائرة :

يقسم إقليم الولاية إلى عدة دوائر بحيث تشكل الدائرة جزءا من إقليم تلك الولاية ، وتضم الدائرة عدة بلديات حسب التقسيم الإداري المرتبط بعدد السكان، والدائرة بالرغم من الدور المبهم الذي تلعبه وقع جدال سياسي إبقائها ، لكن الإدارة المركزية قررت إبقائها هذا و يميز الدائرة بميزتين تتمثلان في :

* لا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية، ومن ثم فليس لها استقلال مالي ولا إداري.

* لا تتمتع الدائرة بأي مجلس منتخب شعبي أو ديمقراطي¹.

بحيث يشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة تحت سلطة الوالي السلبية باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية.

بالإضافة إلى أن رئيس الدائرة يقوم بالمصادقة على الميزانيات الخاصة بالبلديات التي لا تتجاوز عدد سكاها 50000 نسمة².

الفرع السادس :مجلس الولاية

مجلس الولاية تسمية حديثة، لكن في السابق كان يسمى بالهيئة التنفيذية التي كانت تتشكل من الوالي ومديري المصالح الإدارية للوزارات المختلفة بالولاية، حيث كانت تعتبر في صورة حكومة مصغرة على مستوى الولاية .

يمثل الحكومة والوزارات المختلفة في تنفيذ السياسات العامة والقوانين والمخططات الوطنية على مستوى الولاية ، ويعمل على تحقيق وانجاز عملية التنسيق بين الإدارة المركزية والوحدات والأجهزة الإدارية اللامركزية، وتحقيق التناسق والانسجام بين الأعمال والوظائف والمصالح المحلية والأعمال والمهام والوظائف العامة للإدارة المركزية للدولة³.

¹ - صالح فؤاد ، المرجع السابق ، ص 281.

² - المنشور الوزاري رقم 2055 - المؤرخ في 14/11/1990 المتعلق بإعداد الميزانية الأولية لسنة 1991 للولايات والبلديات .

³ -عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 182.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

اختصاصات مجلس الولاية : يعتبر مجلس الولاية في إطاره القانوني وسيلة تنسيق بين مختلف القطاعات والمرافق العمومية التي تتولاها ما يسمى بالمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية ، أو المديرية ، فهي أجهزة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، حيث تبقى مرتبطة عضويا بالوزارة المعنية و ارتباط الوالي بهذه المصالح يجعل منه ممثلا للحكومة أما مدراء هذه المصالح ممثلين لوزاراتهم، و على الأساس تار جدال حول هذه العلاقة التي عبر عنها المشرع في عدة مواقع قانونية نفسرها كما يلي:

- تحدد العلاقة بين المدير والوزارة المعنية من ناحية والمدير والوالي من ناحية أخرى و هذا يدفعنا إلى طرح إشكالية : العلاقة مع الوزارة هل هي علاقة وصاية إدارية أم سلطة رئاسية؟ .

من الناحية الفقهية :يمكن اعتبار هذه المديرية تطبقا لصورة عدم التركيز الإداري كإحدى صور النظام المركزي، والتي تقوم على مبدأ التفويض دون استقلالها التام عن الوزارة ، وبالتالي فهي ليست من قبل الهيئات اللامركزية التي تقوم على فكرة الشخصية المعنوية الإقليمية مثل (البلدية، الولاية) أو المرفقية (المؤسسات العامة) مثل الجامعة ، وبالتالي هي هيئات ومؤسسات تابعة للوزارات، أي أن المدير المشرف على هذه الهيئة مرؤوس للوزير المختص.

* من الناحية القضائية فإنه قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية كان لا يمكن استخلاص اجتهاد قضائي واضح من خلال قرارات الغرف الإدارية، لكن بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والقانون العضوي لإنشاء مجلس الدولة، كان لهذا الأمر تدخلات في بعض النزاعات أحد أطرافها مديرية تنفيذية، حيث كان اتجاهه غير مستقر¹.

¹ - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق ، ص 105 و 106.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

* من الناحية التشريعية، القرارات التي تصدرها هذه الهيئات يطعن فيها محليا أمام المحكمة الإدارية على أن يتم الطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة مما يجعلها متميزة من قرارات الوزير¹.

- فيما يخص حق التقاضي فإنه تثار الإشكالية في أن مجلس الولاية باعتباره من المصالح غير الممركزة للدولة (أي عدم التركيز الإداري بالتالي عدم اكتساب الشخصية المعنوية وانعدام أهلية التقاضي) ، فكيف يمكن لهذه الهيئات أن تلجأ للقضاء؟
قانون الإجراءات المدنية والإدارية فصل في ذلك بعدم منحها صفة التقاضي .

المبحث الثاني : البلدية إدارة لامركزية

لقد أشرنا في هذا المبحث إلى الهيئات التي تتوفر عليها البلدية طبقا للقانون رقم : 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية والذي قسم إلى ثلاثة مطالب حيث تناولنا في المطلب الأول هيئات البلدية وفي المطلب الثاني وظائف البلدية وفي المطلب الثالث إدارة البلدية .

المطلب الأول : هيئات البلدية

سنتناول في هذا المطلب هيئات البلدية و المتمثلة في هيئة تداولية تدعى المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية والذي سنتناوله في المطلب الخاص بإدارة البلدية تفاديا للتكرار .

¹ - المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09 - 08 .

الفرع الأول :المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات كما أنه يجسد قاعدة الامركزية الإقليمية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

أولا :تكوين المجلس الشعبي البلدي

المجلس الشعبي البلدي هو مجلس منتخب يتشكل من أعضاء منتخبين محليين عن طريق الإقتراع العام السري والمباشر بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة لمدة خمسة (05) سنوات ويكون عدد الأعضاء حسب عدد السكان كآآتي :¹

13. عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة .

15 . عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.

19 . عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة .

23 . عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة .

33 . عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة .

43 . عضوا في البلديات اليساوي عدد سكانها 200.000 نسمة أو يفوقها .

إن إنتخاب أعضاء المجلس يستوجب توفر مجموعة من الشروط

و قد نص القانون العضوي 16-10 على الشروط الشكلية الواجب توفرها في المترشح للمجلس الشعبي البلدي :².

ب . طريقة تويع المقاعد :

تجرى الإنتخابات المحلية في ظرف الثلاثة (03) أشهر التي تسبق إنقضاء العهدة الجارية ، ويتم توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت

¹ . المادة 80 من القانون العضوي رقم : 10/16 .

² . المواد 71 ، 73 ، 74 ، 76 ، و 77 من القانون العضوي رقم : 10/16 .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة البقاء للأقوى ، ولاتؤخذ في الحسبان عدد توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على سبعة بالمائة من الأصوات المعبر عنها على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الإنتخابية .

يتم توزيع المقاعد على كل قائمة حسب الكيفيات التالية :¹

. يحدد المعامل الإنتخابي في كل دائرة إنتخابية .

. يمنح المقعد الاخير عند تساوي الاصوات للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الاصغر .

. يتم توزيع المقاعد على مرشحي القائمة حسب ترتيب المرشحين المذكورين فيها ، مع مراعاة احكام القانون العضوي رقم : 03/12 المؤرخ في : 2012/01/12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ، فإذا كان المجلس البلدي المنتخب يقع في مقر الدائرة أو يزيد عدد سكانه عن عشرين ألف نسمة (20.000) نسمة ، فإنه يجب أن تحصل النساء في كل قائمة فائزة على نسبة ثلاثين بالمئة من المقاعد وجوبا حسب ترتيبهن في القوائم الفائزة² وبالتالي إذا حصلت قائمة على مقعدين فوجوبا يجب أن يكون المقعد الثاني للمرأة حتى و إن كان ترتيبها في القائمة في المراتب الأخيرة .

. وفي حالة عدم حصول أي قائمة مترشحين على نسبة سبعة فالمائة على الأقل من الأصوات المعبر عنها تقبل جميع قوائم المترشحين لتوزيع المقاعد والمعامل الإنتخابي الذي يؤخذ في الحسبان هو الناتج عن قسمة مجموع عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة إنتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الإنتخابية

¹ - المواد من 66 الى 70 من نفس القانون .

² قانون عضوي رقم : 03/12 المؤرخ في : 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012 يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس في المجالس المنتخبة الجريدة الرسمية ، العدد رقم : 01 الصادرة بتاريخ : 14 يناير سنة 2012.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

إن هذا الإجراء لم يكن موجودا في ظل قانون الإنتخابات القديم القانون العضوي 01/12 بل إستحدثه قانون الإنتخابات الجديد 10/16 وجاء كآلية لتجنب إعادة الإنتخابات ، لانه في ظل القانون القديم لاتوجد احكام في حالة عدم حصول أية قائمة على نسبة سبعة فالمائة على الأقل من الأصوات المعبر عنها وبالتالي فالحل كان بإعادة الإنتخاب وحصول قائمة على الاقل بنسبة سبعة بالمئة ورغم هذا الإقتراض نادر الحدوث ، إلا أن قانون الإنتخاب الجديد القانون العضوي 10/16 إستبعد أي طارئ وتجنب أي فراغ قانوني و إدراج أحكام خاصة في حالة عدم حصول على أية قائمة على نسبة 07 بالمائة على الاقل من الاصوات المعبر عنها .

ثانيا :تسيير المجلس الشعبي البلدي

يتم تسيير المجلس الشعبي البلدي من خلال عقد دورات تتناول جدول الأعمال مع ضرورة إحترام نظام المداولات كما يشكل المجلس لجانا تهتم بالمواضيع التي تدخل في إختصاصاته.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية وأخرى غير عادية ، فهو يجتمع في ست (06) دورات عادية في السنة أي بمعدل دورة كل شهرين ، علة ألا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام ، بعدما كان في القانون القديم : 08/90 يعقد أربع دورات في السنة أي دورة كل ثلاثة أشهر ، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي ان يعقد في دورة إستثنائية ، كلما إقتضت شؤون البلدية ذلك ، إما بطلب من رئيسها أو ثلثي أعضائه 3/2 أو بطلب من الوالي¹.

كما يجتمع المجلس بقوة القانون في حالة ظروف إستثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى ، ويتم إخطار الوالي بذلك ، وهذا الإجراء جديد أدخله المشرع نظرا للتجارب التي عرفتها البلاد في هذا المجال ، وحتى لايعطي سلطة تقديرية للاعضاء لعقد الدورة من

¹ - المواد من 16 إلى 23 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

عدمها ، قد تتأثر بالإنتماءات الأساسية والمصالح الشخصية ، لذلك جعل المشرع عقدها إلزامي بقوة القانون .

تعقد دورات المجلس في مقر البلدية ، إلا أنه في حالة القوة القاهرة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكن عقدها في مكان آخر من إقليم البلدية ، كما يمكن عقدها في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وجاءت هذه الإجراءات الجديدة لضمان إستمرارية العمل الإداري و المرفق العمومي ، وحتى لا تحول ظروف معينة دون عقد دورات المجلس مما يعطل تسيير الشؤون الإدارية وتضييع مصالح المواطنين .

يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي إستدعاءات لعقد الدورات وتدون بسجل مدولات البلدية ، ويتم تسليمها مرفقة بمشروع جدول الأعمال ، بواسطة ظرف محمول غلى أعضاء المجلس بمقر سكنهم قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من تاريخ إفتتاح الدورة مقابل وصل إستلام.

يمكن تخفيض هذا الاجل في حالة الإستعجال على ألا يقل عن يوم واحد ، وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات .
ولصحة عقد الدورة يشترط القانون حضور الاغلبية المطلقة للاعضاء الممارسين وفي حال عدم إجتماع المجلس بعد الإجتماع لعدم إكمال النصاب القانوني تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين في حين كان الامر في قانون البلدية 08/90 أنه إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي لعدم بلوغ النصاب بعد إستدعائيين متتاليين بفارق ثلاثة (03) أيام على الأقل بينهما ، تكون المداولات التي تتخذ بعد الإستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الاعضاء الحاضرين ، ويرجع السبب في تعجيل عقد الدورات بعد الإستدعاء الأول هو تجنب التأخير وتضييع الوقت في الإجراءات الإدارية .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

ب . مداولات المجلس الشعبي البلدي :¹

يجري المجلس الشعبي البلدي أشغاله باللغة العربية ، وتحرر محاضر بنفس اللغة ، وتتخذ القرارات بالاغلبية البسيطة لاجتماعه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت وفي حال تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس تحرر هذه المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا بعد أن توقع أثناء الجلسة من طرف جميع الاعضاء الحاضرين .

جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بالموضوع المداولة ، غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل :
دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين .

. دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام .

يضمن الامين العام امانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم تعليق المداولات بإستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام و الحالات التأديبية للمنتخبين تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات و إعلام الجمهور وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال ثمانية ايام (08) لدخولها حيز التنفيذ.

ج . لجان المجلس الشعبي البلدي :²

خول القانون للمجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان متخصصة التي تدخل في اختصاصاته سواء كانت لجان دائمة أو مؤقتة (خاصة) ، حيث لايمكن للمجلس الشعبي البلدي بالتعدد المذكور سابقا ان يمارس عمله كتلة واحدة فيتولى جميع الاعضاء دراسة كل الملفات والمسائل المعروضة على المجلس لان هذه الوسيلة ستؤدي إلى الإبطاء في أعمال المجلس و تنقسم لجان المجلس الى لجان دائمة و لجان خاصة³

¹ - المواد من 16 إلى 23 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

² - المواد من 31 الى 36 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

³ . إبتسام عميور ، المرجع السابق ، ص 25 .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

ثالثا : إختصاصات المجلس الشعبي البلدي¹:

يمارس المجلس الشعبي البلدي إختصاصاته من خلال تداوله في المجالات الآتية :

أ . في ميدان التهيئة والتنمية :

يقوم المجلس الشعبي البلدي بإعداد برامج التنمية السنوية والمتعددة السنوات تماشيا مع عهده الانتخابية ، بمعنى وضع خارطة طريق تنمية مستقبلية موافقة لعهد المجلس يصادق عليها ويحرص على تنفيذها في إطار القانون والمخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية .

تعد من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية وبشارك في إجراءات إعداد تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها أيضا .

كما أوجب القانون خضوع إقامة أي مشروع إستثماري ، او تجهيز قطاعي إلى الرأي المسبق إستثماري ، أو تجهيز قطاعي إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي خاصة فيما تعلق بحماية الاراضي الفلاحية والإضرار بالبيئة ، مع تكليفه بالسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء على مستوى الإقليم ، كما تسعالببلدية على الإستغلال الأمثل للتربة والموارد المائية وتسهر على حمايتها أيضا في إنصار للبيئة وتحقيقا للتنمية المستدامة.

ب . في ميدان التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز²:

تؤدي البلدية دورا هاما ورئيسيا في ميدان التعمير ، لذا فهي تتزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها بموجب مداولة مصادق عليها من المجلس الشعبي البلدي من خلال إعداد المخططات العمرانية وتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية للمدينة : بفضلها يتم تحديد مناطق التجمعات السكنية والتجهيزات العمومية والمناطق اللازم حمايتها فتقسم على إثرها البلدية إلى ثلاثة قطاعات تتمثل في القطاعات المعمرة والمبرمجة للتعمير وقطاعات التعمير المستقبلية في أفق عشرين سنة.

1 . المواد من 103 إلى 111 من نفس القانون .

2 - المواد من 113 إلى 121 من القانون رقم 10/11 .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

. مخطط شغل الأراضي : بمقتضاه يتم التحديد المفصل للمناطق المعنية بإستعمال الأراضي وتحديد حقوق البناء وتحديد كمية البناء الدنيا والقصى المسموح بها وكذلك ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبلدية وتحديد الإرتفاقات العامة وتحديد الاحياء والشوارع ومواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها¹.

* الرقابة الدائمة لعمليات البناء : تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن وكل العمليات البناء في إقليم البلدية ومدى مطابقتها للتشريعات العقارية المعمول بها مع التأكد من إحترام تخصيصات الأراضي وقواعد إستعمالها وخضوعها للترخيص من طرفها وكل ما يتعلق بتسديد الرسوم المحددة قانونا كما كلف أيضا باحترام الأحكام المتعلقة بمحاربة السكنات الهشة غير القانونية².

* بإستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية والخاضعة لأحكام حماية البيئة ، يستوجب موافقة المجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع يحتمل الأضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية .

* البلدية مكلفة بحماية التراث العمراني والتاريخي والمواقع التي لها قيمة طبيعية و أثرية أو جمالية كما تحافظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية وتسهر البلدية أيضا بالمحافظة على وعائها العقاري وأن تعطي الأولوية لبرامج التجهيزات العمومية والإستثمار الإقتصادي وتسهر كذلك على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة لأملاك العمومية للدولة .

* للبلدية أن تبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لإختصاصها والمتعلقة بتسييرها وصيانتها كما ترك لها أن تقوم او تساهم في تهيئة المساحات الموجهة لإحتواء الأنشطة الإقتصادية أو التجارية أو الخدمات .

¹- إسماعيل فريجات ، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، قسم الحقوق ، جامعة الوادي ، 2013-2014 ، ص 192.

²- إسماعيل فريجات ، نفس المرجع ، ص 115.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

*تعمل البلدية على وضع شروط تحفيزية للترقية العقارية وتساهم في ترقية برامج السكن على أن تشجع وتنظم كل عمل يهدف إلى حماية وصيانة أو ترميم المباني أو الأحياء كل جمعية سكان تحقق هذا الغرض .

*يسمى المجلس الشعبي البلدي الفضاءات المأهولة ويحرص على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية ومختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية هذه الأخيرة تعمل على صيانة وتزويد شبكة طرقها التابعة لها بإشارات المرور .

*تساهم وتعمل البلدية على ضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة كما تساهم في صيانة المساجد والمدارس القرآنية على مستوى إقليمها .

*تهيئة المساحات الخضراء والعتاد الحضري كما تساهم في صيانة أماكن الترفيه والتسليّة والشواطئ بغية تحسين الإطار المعيشي للأفراد.

. **في المجال الإجتماعي** :¹يشمل تدخل البلدية في مجالات التربية والحماية الإجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة في الإجراءات التالية :

*التعليم : تتخذ البلدية كافة الترتيب فيما تعلق بإنجاز المدارس الابتدائية طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها ذات الأمر بالنسبة لإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير النقل المدرسي ، كما اوكل للبلدية في حدود إمكانياتها وعند الإقتضاء ترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياضة والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني .

*الشباب والرياضة والثقافة والسياحة : تتدخل البلدية بالمساهمة في إنجاز منشآت وهياكل جوارية موجهة للأنشطة الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة قصد تهيئة بيئة صالحة للشباب و تمكنهم من تنمية قدراتهم وصقل مواهبهم و أبعادهم عن الآفات والضواهر السلبية يمكن أن تستفيد بموجبها بمساهمة من الدولة ، والبلدية مطالبة بتقديم مساعداتها لهذه الهياكل

¹ . المادة 122 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

والأجهزة المكلفة بذلك على أن تعمل البلدية على تنمية إمكانياتها السياحية كما تعمل على تشجيع عمليات التمهين و إستحداث مناصب الشغل .

* مساعدة الفئات الإجتماعية الضعيفة : من إختصاصات البلدية حصر الفئات الإجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن و الحماية الإجتماعية ومساعدة الفئات الإجتماعية المحرومة *المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

. في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية :¹

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على إحترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات :

. توزيع المياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة ومعالجتها .

. مكافحة نواقل الامراض المتنقلة و الحفاظ على صحة الأغذية و الأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور .

. صيانة طرق البلدية و إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها .

كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن في حدود إمكانياتها بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.

الفرع الثاني : رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير البلدية ، فهو يعتبر رئيس الجهاز التنفيذي للبلدية كما أنه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية .

¹. المواد 123 و 124 من القانون . 10/11 المتعلق بالبلدية .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

أولا : إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي :

يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال خمسة عشرة (15) يوما الموالية لإعلان نتائج الإنتخابات .

نصت المادة 65 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات الناخبين ، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا¹، أما المادة 80 من القانون الإنتخاب القديم القانون العضوي رقم 10/12 المؤرخ في 2012/01/12 نصت على " في غضون الأيام 15 الموالية لإعلان نتائج الإنتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له لعهدة إنتخابية ."²

يقدم الترشح لإنتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن لقوائم الحائزة علة 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح .

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح يكون الإنتخاب سريا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات .

وبعد إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم تنصيبه في مقر ابلدية في حفل رسمي وهذا لإضفاء صبغة رسمية على مراسيم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتبار البلدية القاعدة الأساسية في الدولة ينبغي إيلائها المكانة المكانة التي ستحقها و إعطاء إعتبار لمركز رئيس المجلس الشعبي البلدي ويكون الحفل الرسمي بحضور منتخبى المجلس أثناء الجلسة العلنية يرأسها والي أو ممثله خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي إعلان النتائج³.

¹ . القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² . القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالإنتخاب.

³ . المادة 67 من القانون رقم : 10/11 المرجع السابق ص 13

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

يتم إعداد محضر بين رئيس المجلس المنتهية ولايته والرئيس الجديد خلال ثمانية (08) أيام التي تلي تنصيب وترسل نسخة من المحضر إلى الوالي ، أما في حالة ما إذا كان رئيس المجلس قد جددت عهده فإنه يقدم عرض حال عن وضعية البلدية¹ وهذا لإضفاء الشفافية أكثر في تسيير الشأن المحلي وضمان الإستمرارية في عمل المرفق العام .

يختار الرئيس نائبان أو عدة نواب ويكون عددهم محصورا بين إثنان (02) وستة (06) نواب حسب عدد اسكان البلدية وبالتالي حسب عدد المقاعد التي يتكون منها المجلس الشعبي البلدي وهذا ما وضعه المشرع في المادة 69 من قانون البلدية " يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب ، و يعرض رئيس المجلس قائمة النواب الذين إختارهم على المجلس الشعبي البلدي في أجل خمسة عشر (15) يوما التي تلي تنصيبه ، وذلك لمنح الوقت الكافي للرئيس لإختيار من يحوز على ثقته و من يراهم مناسبين لمساعدته في إدارة الشؤون البلدية خاصة عملية تنفيذ المداولات المجلس والتي تتطلب من الهيئة التنفيذية عملا جبارا يقتضي الإنسجام والثقة فيما بينها ، وتتم المصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي² .

ثانيا : إنتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

إن حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي محددة على سبيل الحصر في قانون البلدية ، فهناك حالات تسري أحكامها على جميع أعضاء المجلس وهي إنتهاء العهدة الإنتخابية المقدرة ب 05 سنوات،الإستقالة ، الإقصاء ، والتخلي والوفاة.

أ . الإستقالة.

وتتمثل في التعبير الصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي كتابة عن رغبته في الإستقالة من رئاسة المجلس الشعبي البلدي، و يقدمها أمام أعضاء المجلس و تخطر السلطة الوصية

¹ المادة 68 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

² - مفس القانون .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

المتمثلة في الوالي ، بموجب مداولة ترسل إليه¹، ويسري الأثر القانوني للإستقالة التي تصبح سارية المفعول بمجرد إرسال محضر المداولة للوالي طبقا لنص المادة 73 من قانون البلدية ب : الإقصاء.

وهو المرحلة الثانية التي تكون بعد قرارا لتوقيف، وهذا يعني أن قرار الإقصاء يجب أن يسبقه قرار توقيف، إذ أن نص المادة 43 من قانون البلدية جاء بصيغة الأمر مخاطبا الوالي الذي يجب أن يتخذ قرار التوقيف في حق العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي² .

ج . التخلي.

وهو الصورة الضمنية للإستقالة ، بحيث يكون سلوك رئيس المجلس الشعبي البلدي معبرا عن تخليه عن منصبه ، أي لا يكون بصورة صريحة .ويكون التخلي إما بوضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إستقالته ، ولكن دون إتباع من الإجراءات المنصوص عليها في المادة 73 من القانون 10/11 من دعوة المجلس للإجتماع، وهذا ما نصت عليه المادة 74 "يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 أعلاه لتقديم إستقالته أمامه...".

وإما يكون التخلي بسبب الغياب غير المبرر لأكثر من شهر واحد ، وذلك ما نصت عليه المادة 75 من نفس القانون " يعتبر في حالت تخل عن المنصب، الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر و يعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي..."³.

¹ . المادة 40 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

² .لمادة 44 من نفس القانون .

³ - نفس القانون .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

ويتم إثبات الغياب في الحالتين وبالتالي إثبات التخلي من طرف والي الولاية في آجال عشرة (10) أيام بالنسبة للحالة الأولى وأربعين (40) يوما في الحالة الثانية.

د: الوفاة.

وهي مسألة طبيعية تمس الشخص ، وقد نصت المادتين 40 و 41 من القانون الجديد للبلدية ، على أنه تزول صفة المنتخب بالوفاة وتنتهي عهده الانتخابية تلقائيا ، ويقرها المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة يخطر بها الوالي وجوبا ، كما يتم إستخلاف المنتخب المتوفي في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.

المطلب الثاني : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجموعة كبيرة من الصلاحيات والمهام يمارسها تارة بإعتباره ممثلا للبلدية و تارة أخرى بصفته ممثلا للدولة نوردها فيما يلي من خلال فرعين .

الفرع الأول : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلا للدولة

تتعدد إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلا للدولة ومنها :

1-في مجال ضبط الحالة المدنية:

لقد بينت المادتان الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية من هم الأشخاص الذين يعتبرون كضابط الحالة المدنية ، حيث أضفت اعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية و هي صفة يتمتع بها بقوة القانون ، وذلك بمجرد تنصيبه لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة ، كما أعطى له قانون البلدية هذه الثقة حيث يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا¹.

إلا أن تزايد المشاكل اليومية و إستحالة أن يباشر بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية و كذلك بالنسبة لنوابه ، فقد خول لها لقانون أن يفوض هذه المهام إلى موظفين يختارهم من بين

¹. المادة 86 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

موظفي البلدية الدائمين و ذلك تحت رقابته ومسؤوليته¹، وتتمثل صلاحياته في هذا المجال

في : إستقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات .

تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.

إعداد و تسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه .

التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية .

التصديق بالمطابقة على كل نسخة أ و وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها .

مع الملاحظة أن القرار المتضمن التفويض بالإمضاء يرسل إلى الوالي وإلى النائب العام

المختص إقليميا.

2-في مجال الضبط القضائي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية ، بحيث تعتبر هذه

الصفة من إختصاص وكلاء وضباط الضابطة القضائية العاملين تحت سلطة النائب العام

للجمهورية ، الذين يرتبطون مباشرة بوزير العدل وقانون الإجراءات الجزائية ، حيث حدد

الأشخاص المخولين لممارسة هذه المهام² .

3-في مجال الضبط الإداري:

تعتبر إختصاصات الضبط الإداري من أهم الإختصاصات التي يتولاها رئيس المجلس

الشعبي البلدي ، وقد يستعين بسلك الشرطة البلدية ، كما يمكن له عند الضرورة تسخير

قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا ، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي

تحت إشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين و التنظيمات على إقليم البلدية و السهر على

النظام و السكينة و النظافة العمومية بالإضافة إلى السهر على حسن تنفيذ التدابير

الإحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال الإسعاف.

1 . المادة 87 من نفس القانون .

2 . أحمد محيو ، مرجع سابق، ص 32.

الفرع الثاني:صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية

باعتبار أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية ، فرئيس المجلس الشعبي البلدي هو أنسب شخص لتمثيلها ، في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية ، وفي جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية .كما يمثلها أمام الجهات القضائية في حالة تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية ، أين يعين المجلس أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو في إبرام العقود¹.

ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إدارة جميع أعمال واجتماعات المجلس البلدي من حيث التحضير للدورات والدعوة للإنعقاد وضبط تسيير الجلسات، كما يسهر على حسن سير جميع المصالح و المؤسسات العمومية البلدية².

المطلب الثالث : إدارة البلدية

توضع إدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام وهذا ما جاء به قانون البلدية رقم 10/11³.

الفرع الاول : الأمين العام

يعين الأمين العام للبلدية التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والأمناء العامون لبلديات مقر الولايات والأمناء العامون لبلديات ولايات الجزائر بمرسوم بناء على إقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية ، كما يعين الأمناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة او يقل عنه بقرار من الوالي المختص إقليميا بناء على إقتراح من الوالي

¹ - المادة 84 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

²المادة 83 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

³ - المادة 15 من نفس القانون .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

المختص إقليميا بناءا على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتنتهى مهامهم حسب الأشكال نفسها¹

وهو هيئة ثالثة في البلدية نصت عليها المادة 15 من القانون رقم : 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية².

مهام الأمين العام :

يكلف الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمايلي :

. ضمان تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي ،. ضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ،. تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية³.

وفي إطار تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي يكلف الامين العام للبلدية على الخصوص بمايلي : تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي ولجانه.

. وضع كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرف أعضاء المجلس من أجل السير الحسن لأشغال المجلس ولجانه ،. ضمان أمانة جلسات المجلس ، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي،. السهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق دورات المجلس الشعبي البلدي ولجانه ،. ضمان الحفظ الجيد لسجلات المداورات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁴.

¹ . المواد 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 مؤرخ في 13 ربيع الأول 1438 الموافق لـ 13 ديسمبر 2016

يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية الجريدة الرسمية العدد 73 الصادرة 15 ديسمبر 2016

² . المادة 15 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

³ . المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم : 320 / 16 .

⁴ - المادة 14 من نفس المرسوم .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

الفرع الثاني : إختصاصات المصالح الإدارية البلدية

تختلف مصالح البلدية حسب عدد السكان وحجم النشاطات والمهام وتهتم مصالح البلدية الإدارية بالتكفل بمايلي :

. الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين .

. تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها وحماية كل العقود والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها .

. . إحصاء المواطنين حسب شرائح السن المولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية .

. النشاط الإجتماعي و الثقافي و الرياضي

. تسيير الميزانية والمالية و مسك سجل جرد الأملاك العقارية البلدية و سجل جرد الاملاك المنقولة.

. تسيير مستخدمي البلدية و تنظيم المصالح التقنية .

. الشؤون القانونية والمنازعات .

بالإضافة إلى هذه المصالح هناك مصالح تقنية تضعها الدلة تحت تصرفها لتمكينها من إنجاز و متابعة بعض المشاريع كالأشغال العمومية والري والبناء والتهيئة العمرانية فهي تلعب دور أساسي في تجسيد العمليات التنموية والمشاريع المختلفة في شتى المجالات .

المبحث الثالث : الرقابة على الإدارة اللامركزية

سنتناول في هذا المبحث الرقابة على الإدارة اللامركزية والذي قسم بدوره إلى ثلاثة مطالب تناولنا في المطلب الأول الرقابة على أعضاء الإدارة المركزية والمطلب الثاني الرقابة على أعمال الإدارة اللامركزية و المطلب الثالث الرقابة الإدارية على هيئات الإدارة اللامركزية .

المطلب الأول : الرقابة على أعضاء الإدارة اللامركزية

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفريق بين موظفي الجماعات المحلية البلدية والولاية و أعضاء المجلس الشعبي، فالأولى يخضعون للسلطة الرئاسية ، فيما تمارس على الفئة الثانية الرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية و تشمل الرقابة على الأعضاء ثلاث نوردها في ثلاث فروع نتناول في الفرع الأول الإيقاف و في الفرع الثاني الإقصاء و الفرع الثالث الإستقالة .

الفرع الأول : الإيقاف

يوقف بقرار من الوالي كل منتخب بلدي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أوجحة لها صلة بالمال العام أو مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من ممارسة مهامه ويقصى من المجلس كل عضو كان محل إدانة جزائية ويقصد بالإيقاف تجريد العضوية في حالة وجود متابعة جزائية تحول دون ممارسة العضو لمهامه، فإن قيدت حرية العضو بإيداعه الحبس المؤقت ففي حالة وجود مانع من حضور أعمال المداولات مجلس الشعبي البلدي على المجلس إيقاف العضو ويظل التوقيف مستمر إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة، فإن تحققت هذه الأخيرة حق للمنتخب الالتحاق فوراً بالمجلس الشعبي البلدي وممارسة مهامه، ومن الطبيعي أن يسلم لرئيس المجلس البلدي القرار النهائي الذي يثبت براءته كإجراء إداري ووثيقة إثبات للوضع الجديد وتجدر الإشارة إلى أن قرار الوالي بالتوقيف يجب أني معللا أي ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو، إضافة إلى أن يكون القرار بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا للمادة 26 من قانون البلدية رقم 11 / 10 كما أن قرار الوالي يهدف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل¹ الشعبي.

¹ - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 54.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

1/الإيقاف بالنسبة للولاية :

يعتبر الإيقاف تجميد مؤقتا للعضوي لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها¹ والتي نظمت أحكامه المادة 45 من قانون الولاية حيث نصت على "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخله بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، ويعلن التوقيف بموجب قرار معطل من الوزيرالمكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة"ويثير هذا النص الانتباه من زاويتين²:

أ/ إن المشرع اشترط في المتابعة الموجبة للإيقاف أن تتعلق بجنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف فلا يمتد الإيقاف للمخالفة لعدم ذكرها في النص.
ب/ أن النص المذكور ورد فيه عبارة "يمكن" وكأن المشرع جعل الأمر جوازيا بالنسبة³ للمجلس .

الفرع الثاني : الإقصاء

خلافا للإيقاف فإن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون ، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية لأن ذلك يمس بمصداقية المجلس.

أولا : الإقصاء بالنسبة للبلدية : يثبت هذا الإقصاء من خلال قرار من الوالي ولصحته يجب أن تتوفر فيه أركان القرار وهي السبب ، المحل، الاختصاص، الشكل و الإجراءات و الهدف و يترتب على الإقصاء فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، و يترتب

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق ، ص 327

² - القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع سابق، ص 328.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

عن الإقصاء استخلفي العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منه¹.

ثانيا : بالنسبة للولاية : يقصد بالإقصاء إخراج النائب من مهامه النيابية أي إسقاط كلي للعضوية وبأخذ شكلين:

أ-الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي: حيث أشار قانون الولاية "يقصى بقوة القانون، منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا القرار " ²ولصحة قرار الإقصاء لا بد أن يستند إلى الأركان التالية:

- من حيث السبب: في حالة وجود المنتخب في حالات عدم القابلية للانتخاب أو التنافي أو التعارض.

- من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص بالتصريح بالإقصاء إلى وزير الداخلية.

- من حيث المحل: إلغاء صفة المنتخب أي إلغاء مركز قانوني ويترتب عليه استخلاف العضو المقصي.

- من حيث الشكل و الإجراءات لا بد أن يقر المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولات ويخطر الوالي بذلك ، ويمكن أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية ، ويمكن أن تكون مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية أو دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

- من حيث الهدف: يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة و نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي³.

¹- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

²- المادة 44 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

³- محمد الصغير بلعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 149.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

هذا و أشار قانون الولاية رقم 07/12 إلى أنه " يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولاى كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ويقر المجلس الشعبي الولاى بذلك بموجب مداولة ، ويثبت هذا الانقضاء بموجب قرار من وزير الداخلية"¹.

إقصاء العضو يقتضى توافر ما يلي:

- يجب أن يكون سبب الإقصاء وجود المنتخب في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية.

- يترتب على الإقصاء فقدان والغاء المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولاى، كما يترتب استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، يسعى قرار الإقصاء إلى الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

الفرع الثالث : الإستقالة

أولا : بالنسبة للبلدية : لم يرد النص عليها مطلقا من قانون 1990 ، وتمثل هذه الحالة إضافة نوعية في القانون البلدية لسنة 2011 إذا أشارت المادة 45 أن المنتخب البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة. ومن المؤكد أن هدف المشرع في هذا الإجراء أو الحالة الجديدة هو دفع المنتخب أكثر للإلتزام بحضور جلسات ودورات المجلس بالنسب للولاية يكون عضو مجلس الشعبي الولاى مستقila إذا وجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية الانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا، ويكون مستقila².

¹ - المادة 46 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

² - عتيقة بلجليل ، مرجع سابق ، ص 198.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

فورا بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، ويقوم رئيس المجلس وعلى الفور بإعلام الوالي بذلك، وفي حالة تقصير وبعد إعداره من الوالي يعلن وزير الداخلية بعد ذلك بحكم القانون عن طريق الاستقالة بقرار، كما يجوز للعضو الاستقالة الإدارية .

المطلب الثاني : الرقابة الإدارية على الأعمال

تقتصر الرقابة على الأعمال في ثلاث فروع نتناولها فيما يلي ، في الفرع الأول التصديق و في الفرع الثاني الحلول و في الفرع الثالث الإلغاء .

الفرع الأول : التصديق

أولا : بالنسبة للبلدية :

أ/ التصديق الضمني: تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بعد مرور واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، بإيداع المداوات ومرور المدة القانونية يعد بمثابة تصديق ضمني على المداوات ومن ثم تكون قابلة للتنفيذ¹.

ب/ التصديق الصريح: تشترط المادة 57 من قانون البلدية رقم 10/11 ضرورة المصادقة على المداوات صراحة كتابيا عليها لتنفيذها وتتعلق هذه المداوات بالمواضيع الآتية: الميزانيات والحسابات ، قبول الهبات والوصايا الأجنبية ، اتفاقيات التوأمة ، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.

ومع ذلك عمد المشرع إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري ، وذلك عندما عاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما ، بدلا من 21 يوما² .

¹ - قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 24.

² - محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص 242.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

وبالرابط مع المادة 42 من قانون 08/90¹، نجد القانون الجديد قدم إضافات نوعية لم تكن موجودة من قبل كحالة قبول الهبات والوصايا وحالة اتفاقيات التوأمة، وحالة التنازل عن الأملاك العقارية².

ثانيا : بالنسبة للولاية :

أ/ المصادقة : إن آلية المصادقة في إطار الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي تعتبر إحدى آليات الرقابة السابقة التي يخضع لها هذه الأعمال سواء كانت ضمنية أو صريحة.

ب / التصديق الضمني: انطلاقا من قانون الولاية 07/12 فإن مداوات المجلس الشعبي الولائي تكون نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من إيداعها بالولاية، وبذلك بعد فوات هذا الآجل تصبح المداولة مصادق عليها ضمنيا³.

حيث كانت هذه المادة في مضمون قانون 09/90⁴ لا تتعدى آجال خمسة عشر يوما إلى واحد وعشرين يوما، وذلك من أجل إعطاء مدة أطول للسلطة الوصية لمراقبة مداوات المجلس الشعبي الولائي.

ج/ التصديق الصريح: نظرا لأهمية بعض المداوات تشترط المادة 55 من قانون الولاية رقم 07/12 ضرورة المصادقة صراحة كتابيا عليها تنفيذها، ومتعلق هذه المداوات بالمواضيع التالية : الميزانيات والحسابات ، التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله ، اتفاقية التوأمة ، الهبات والوصايا الأجنبية.

¹ - القانون 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.

² - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص 288.

³ - المادة 54 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

⁴ - نفس القانون.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

فقد عمد المشرع من خلال المادة 55 من القانون الولائي إلى التخفيف من شدة التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما ألزم الوالي بالتصديق عليها خلال شهرين من تاريخ إيداعها بالولاية¹.

الفرع الثاني : الحـول

أولا : بالنسبة للبلدية : هي سلطة استثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير إلى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزء على امتناعه وتعنته رغم تنبيه وإنذاره، وهي أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدّها تأثيرا في حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية².

وذلك استثناء حيث أشارت المادة 101 من قانون البلدية "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار". وسلطة حلول الوالي تنصب أساسا على المواقع التالية: تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس، ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك³.

ثانيا / بالنسبة للولاية : يتمثل هذا الإجراء بقيام وزير الداخلية بحلول محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون حيث نص قانون الولاية 07/12 عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجز فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية. إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية

¹ - د. محمد لصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق، ص 152

² - بوعمران عادل ، مرجع سابق ، ص 113.

³ - محمدالصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 140.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية¹.

الفرع الثالث : الإلغاء

أولا : الإلغاء بالنسبة للبلدية : هو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تزيل بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا قرارا صادر عن جهة لامركزية وتأخذ هذا الإجراء صورتان هما:

1 - البطلان المطلق: نصت المادة 59 من قانون البلدية: تبطل بقوة القانون مداوات المجلس البلدي ، بما يعني أن المداولة تلد ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني.

وجاءت المادة ذاتها معلنة عن الحالات التي تؤدي إلى البطلان وهي:

- المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.

- المداوات التي تمس برموز الدولة وشعارتها.

- المداوات غير محررة باللغة العربية².

2- البطلان النسبي: نص قانون البلدية 10/11 على ان " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة³" يثبت بطلان هذه المداوات بقرار معلل من الوالي، يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة ما يكون رئيس المجلس

¹ - نسرين شريفي وآخرون، مرجع سابق، ص124.

² - د عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ص 289.

³ - المادة 60 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلق به، يجب عليه إعلان ذلك المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا : بالنسبة للولاية : يتم إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي لبطلانها المطلق أو النسبي.

أ/ البطلان المطلق: حيث أشارت المادة 56 من قانون الولاية "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي.

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين التنظيمية.

- التي تمس برموز الدولة وشعائرها.

- غير المحررة باللغة العربية.

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

- المتخذة الاجتماعات القانونية للمجلس.

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي¹.

ب/ البطلان النسبي: دعما للنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخها لشفافية العمل الإداري، نصت المادة 56 من القانون الولائي على القابلية للإبطال بالنسبة للمداوات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس، بما فيهم رئيس المجلس ولهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فر وعهم إلى الدرجة الرابعة أو الوكلاء.

كما يمكن المطالبة من كل ناخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك ، خلال خمسة عشر يوما بعد إلصاق المداولة، بموجب رسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام ، يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار لبطلان المداولة².

¹ - 56 من قانون الولاية رقم 07/12 .

² - د محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية مرجع سابق ص 154.

المطلب الثالث : الرقابة الإدارية على الهيئات

الإدارة اللامركزية سنتناول في هذا المطلب الرقابة التي تمارس على الهيئات اللامركزية من طرف السلطة الوصية والمتمثلة في الحل.

الفرع الأول : الحل بالنسبة لهيئات البلدية

كما أن الرقابة الوصائية قد تكون في صورة عقوبات فردية تأخذ على شكل الإقالة أو الوقف أو الاقصاء، فإنها أيضا يمكن أن تكون في صورة جماعية كالحل.

أولاً: الحل: هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وآلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها¹ ، حيث أشار قانون البلدية الجديد إلى مجموعة من حالات تشكل أساسا لحل المجلس الشعبي البلدي² ، حيث نصت في قانون البلدية 10/11 على الحالات التالية:

* يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام الدستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم.

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 140.

² - بو عمران عادل، مرجع سابق، ص 116.

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق المادة 41 أعلاه.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اعدار اوجوهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.
- في حالة لاندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب¹

ثانيا : الجهة المختصة بالحل: يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية².

ثالثا : إجراءات الحل: حفاظا على التمثيل والاختيار الشعبي، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي لضمانات وحماية، تتمثل أساسا في:

1 . تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كجهة وصاية.

2 . إصدار مرسوم رئاسي، ينتشر في الجريدة الرسمية، بطبيعة الحال أما من الناحية الفعلية، فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي من الفترات السابقة³.

رابعا : آثار الحل: لقد رتب المشرع على حل المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الآثار التي قد تختلف من حالة لأخرى، بالنظر لعامل الوقت أو الزمن المتبقي في العهدة الانتخابية أو الظروف القائمة داخل إقليم البلدية ويترتب على حل المجلس البلدي مايلي :

- إجراء انتخابات جزئية لتجديد المجلس المحل، وذلك إذا وقع الحل خلال السنوات الأربع الأولى من العهدة، لا يتم التجديد إذا وقع الحل خلال السنة الأخيرة.

¹ - المادة 46 من القانون رقم : 10/11 المتعلق بالبلدية

² -مادة 47 من نفس القانون.

³ - د محمدالصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص142

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

- يجب إجراء هذه الانتخابات خلال 6 أشهر من تاريخ حل المجلس و يتم تعيين متصرف من طرف الوالي يسهر على تسيير البلدية وذلك خلال 10 أيام من تاريخ الحل، وتنتهي مهامه بمجرد تنصيب المجلس الجديد¹.

الفرع الثاني : الحل بالنسبة للولاية

و تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية و الإجراءات التي حددها القانون، والحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له حيث نص عليه قانون رقم 01/12 المتعلق بالولاية حيث تضمنت مجموعة من الحالات وهي: - في حالة حذف أحكام الدستور. في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأننتهم عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.

- من حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها. - من حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب²

- يحل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، حرصا على إستقرار الأوضاع .

* **النتائج المترتبة عن الحل** : يعين وزير الداخلية بناء على إقتراح الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا إلى حين تنصيب المجلس الجديد، حيث تنتهي مهام المندوبية فور تنصيب المجلس الجديد³.

¹ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 54.

² - مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 207 .

³ - المادة 49 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

وتجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، وهذا أجل معقول ومناسب واستثنى المشرع بموجب المادة 50 من قانون الولاية لسنة 2012 حالة المساس الخطير بالنظام العام، بما يعني أن أجل 3 أشهر سيمدد إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجراءات الانتخابات كما استثنى المشرع حالة تحديد المجلس الشعبي الولائي، إذا تم الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وهو ما يعني إستمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها مدة سنة وإلى غاية إجراء الانتخابات العامة وقصد المشرع من خلال هذا الاستثناء المحافظة على المال العام وعدم الإنفاق وبذل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدء موعد انتخابات عامة تشمل كل الوطن. لذا يكون من الأنسب المحافظة على المندوبية وعدم إجراء الانتخابات في المنطقة المشمولة بالحل إلى غاية بدء الانتخابات العامة¹.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 346 .

الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر

مما سبق ذكره في هذا الفصل يمكننا أن نستنتج أن نظام الإدارة اللامركزية في الجزائر قد شهد تطورا كبيرا في إطار سيرورته من بداية النشوء الى غاية وقتنا الحالي خاصة في ظل ما عرفه من تعديلات في اطار الاصلاح الإداري الأخير الذي مس قانوني الولاية والبلدية باعتبارهما أهم تطبيقات لنظرية اللامركزية الإدارية .

فقد هدف المشرع الجزائري في هذا الإطار إلى توفير آليات قانونية تضمن السير الحسن للإدارة اللامركزية لتصحيح إختلالات التسيير وفتح المشاركة أمام المواطن المحلي التي سادت في ظل القانون السابق.

ولعل أهم ما يميز الادارة الامركزية في الجزائر وجود رقابة وصائية للسلطة المركزية مما يطرح فكرة الاستقلالية النسبية في تسيير الشؤون المحلية.

خاتمة

بعد أن ترائى للمشرع الجزائري أن النصوص المنظمة للجماعات الإقليمية، لم تعد تتواءم والتطور الحاصل في المجتمع من مناحيه جميعها، ولا تزيد الأمر إلا تعقيداً، وأنها غير قادرة على تفكيك الصعاب أو إيجاد حلول لها ، وبات من الضروري إصلاحهما بما يحقق المأمول منها، أصدر قانون البلدية سنة 2011 وقانون الولاية لسنة 2012 ، وقد عاصرا الإصلاحات السياسية الذي باشرتها الدولة في افريل 2011 ، لتلقى تطبيقهما الميداني بموجب الانتخابات التي تم إجراؤها في 29 نوفمبر 2012 وبعد استعراضنا للنصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية، وبتركيزنا على النص الساري به العمل ، توصلنا إلى أن المشرع ومنذ الاستقلال إعتق جملة من المبادئ والاتجاهات المتطورة ورسم صورة متقدمة للنموذج الجزائري، لكنها سرعان ما إصطدم بجملة من النقائص العملية، التي حالت وتحول دون بلوغها الأهداف المُعلنة.

فمن الجانب النظري نجد مؤسسات ديمقراطية تشكياً وتسييراً ، كما أنها تحوز على الاختصاص الكامل في الشؤون الإقليمية، مما يجعلنا ندرك أننا أمام جماعات إقليمية مؤهلة وذات قدر رفيع، إلا أنه وببساطة وجود نصوص قانونية مثالية لن يضمن تطبيقها، إذ أنه يعتمد على الإرادة السياسيّة لدى صانع القرار والمؤسسات التي تقوم بتطبيقها ميدانياً، ولكن الواقع يعاكس ذلك ويوضح بجلاء أي أن هذه الجماعات لا تجد بيئتها المناسبة.

أما الجانب العملي فيسحب البساط من تحت أقدامها، ويجعل من هذه النصوص حبرا على ورق، وذلك لعدم توفرها على ما يضمن تحقيق نجاحها، من خلال عدم التناسب بين ماليتها ومهامها ، وضُعب إطارها البشري فنياً ونوعياً، والرقابة الصارمة التي ترصدها، كله في غياب مشاركة شعبية حقيقية وفعالة، وأجواء سياسيّة يطبعها الانكماش ويسيطر المركز عن جميع مداخلها، وفي ظل تكلس ذهني ومضامين إدارية تنتفي معها الحياة السليمة لهذا النظام، لذا فالأزمة التي تُعانيها ليست ظاهرية وإنما عميقة، لذلك فأهم عنصر هو وجود

سلطة مركزية تتولى التشريع وتوزيع الأموال، وهما أخطر العوامل تأثيراً على مدى حسن سير هذه الهيئات وأدائها لرسالتها الأساسية، فهي سند لا غنى عنه، وعليه يتحصل لدينا : إن التعديلات أو الإصلاحات التي مست هذا النظام لم تأتي على مرتكزاته الأساسية، وجانبت مكنم الداء، اللهم ما كان جانبياً منها وليس ذو شأن كتناولها مسائل تقنية وتنظيمية، هذا مع دون نكران المحاسن التي احتوتها، وبالرغم من الاختصاصات المتعددة فإننا نجدتها محاصرة بنصوص موازية مقيدة وعلى المسار المعاكس لها، تصدر تبعاً تفرغ قانون الجماعات المحلية من مضامينه خاصة استقلالها الإداري والمالي، وتجعل منها هياكل فارغة لا تقوى على القيام بما أوكل لها من مهام، لذلك لا يقوم هذا النظام سليماً ومتمكلاً إلا إذا كفل قدرًا معيناً من الاستقلال للمجالس الشعبية المحلية في ممارسة اختصاصها، وضماناً لذلك يستلزم تسليحها بما يكفي من وسائل وأدوات قانونية ومالية وبشرية لتجابه ذلك.

-نظام انتخابي يعتره نقص يستوجب استكمال بناؤه وسد ثغراته، من خلال إعادة النظر في طريقة التمثيل النسبي وعتبة الإقصاء، وتغول الإدارة فيه بسيطرتها على العملية الانتخابية في جميع مراحلها، ويجعل منها تتمسك بزمامها وعاملاً مؤثراً رئيساً فيها، كما يعزوه أيضاً مسألة الطعن أمام القضاء فيما تعلق بالآجال والطعن في حد ذاته، ومجافاة للمبدأ الذي يُقر مبدأ التقاضي على درجتين، لذلك فإصلاح النظام الانتخابي يعد أساس أي إصلاح، والذي على ضوئه يتم الوصول للمجالس المنتخبة، والذي يؤثر بشكل مباشر على أدائها، كما ينطوي على ملامح ومؤشر ديمقراطية النظام السياسي ومدى رغبته في التقيد بمبادئ ومضامينها، فما الحريات المحلية إلا جزءاً من الحريات العامة، وأي إنقاص منها يشكل هدرًا لها ودليل على عدم رشادة الحكم كذلك.

-عدم فعالية المشاركة الشعبية على قلتها في تطوير الأداء ومرافقة هذه الجماعات، نتاج انحسار فضاءاتها وغياب الوعي لدى المواطنين في مساءلتها والرقابة عليها، بالإضافة إلى عدم التزام الإدارة بمعايير الحكم الراشد، وإدراكها لمفهوم الخدمة العمومية.

-نظرة الإدارة المركزية الأبوية للجماعات الإقليمية، من خلال تبني سياسة رقابية صارمة وشديدة، تُكبلها وتعيق تقدمها وتسمح لنفسها بذلك، أن تراقب أعمال المجالس وكذا تمتد لتشمل أعضاء هذه المجالس فرادى أو مُجتمعين، وتزداد حدةً فيما تعلق بالجوانب المالية، كون هذه الجماعات تحتاج إلى أموال السلطة المركزية التي تراقب بل تتدخل إذا مولت ، مما جعل هذه الجماعات مشلولة لا تقوى على الحراك، ويستوي عند المركز في ذلك تقديمه للخدمة كالإعانة المالية مثلاً أو تسليطه للرقابة.

لذا فإن نجاح نظام الجماعات الإقليمية يتوقف على :

-دقة التشريع والقانون الذي يستند إليه النظام بتعريفها ومعالجة إشكالية مصطلحها ثم مدى تحديده للسلطات والاختصاصات لأجهزة الجماعات المحلية، وعلاقتها بمختلف أجهزة الدولة والتنظيم السياسي، وبالنظر في أساليب تطوير النظم والتشريعات المحلية، وتأمين وسائل العمل للإدارة المحلية، وجعل علاقة الجماعات المحلية بالسلطات المركزية بما يكفل التعاون الكامل بين الجهتين بالإضافة الى الإصلاح الشامل للنظام الانتخابي، بدايةً من خلال الحد التدريجي من سَطوة الإدارة في كل مفاصل العملية الانتخابية، وعن كل ما يُؤثر في نزاهتها وصدقيه نتائجها، وغل يدها عن التدخل في تعيين رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية بما يضمن حيادها، مع التوجه نحو إختيار الولاية بطريق يضمن الكفاءة وحسن الإدارة، ويتوعد المخالفين بعقوبات صارمة، كما وجوب أن تنحو الى الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات، وتمكين المتقاضين للطعن في الأحكام والقرارات وبأجال كافية من جهة، مع ضرورة تمتعهم بدرجة التقاضي الثانية من جهة أخرى.

-وأخيرا نرى فالإصلاح الذي مس الجماعات المحلية يظهر أنه محدود الأهمية سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، مما يوشي بإستمرار القصور ذي الأوجه المتعددة، ويُبين أنه شكلي صوري يجانب الواقع ويقفز عليه كسابقه، لإعتقادنا أن نجاحه يتجسد في التأكيد على استقلال هذه الجماعات، بأن تكون المجالس المحلية ممثلا حقيقيا للمواطنين، وتعمل وفق المبادئ الديمقراطية.

قائمة المراجع

• قائمة المصادر و المراجع :

1- القوانين و التنظيمات :

1. الدستور الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996 و الساري المفعول بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية عدد 76 المعدل بالقانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 جريدة رسمية عدد 14 .
2. قانون عضوي رقم 03/12 المؤرخ في : 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012 يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس في المجالس المنتخبة الجريدة الرسمية ، العدد رقم 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير سنة 2012
3. القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50 .
4. القانون 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية ، ج. ر عدد 37.
5. القانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد 15 .
6. القانون 12-07 المؤرخ في المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، ج. ر عدد 12.
7. القانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، المتعلق بالولاية .
8. قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
9. قانون 21/90 المؤرخ في 15 أغسطس 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية.
10. المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المؤرخ في 32/01/1982 ، ج.ر عدد 04 .
11. مرسوم التنفيذي رقم 90-127 المؤرخ في 15/05/1990 المتعلق بكفاءات التعيين في بعض وظائف الدولة العليا ج.ر. عدد 20
12. المرسوم التنفيذي 266/90 المؤرخ في 3 محرم 1411 الموافق لـ 25 يوليو 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، جريدة رسمية عدد 31.

قائمة المصادر المراجع

13. المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المحدد لأجهزة و هياكل الإدارة العامة للولاية و هياكلها .
14. المرسوم التنفيذي رقم 94- 216 المؤرخ في 23/07/1994 المتعلق بالمفتشية العامة.
15. المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 06/09/1995 الذي يحدد صلاحيات مصالح التقنية و الشؤون العامة و الإدارة المحلية.
16. المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المحدد للإجراءات المتعلقة بالإلتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و ضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم .
17. المنشور الوزاري رقم 2055 - المؤرخ في 14/11/1990 المتعلق بإعداد الميزانية الأولية لسنة 1991 للولايات والبلديات .

2- الكتب :

- 17- د.أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1989 .
- 18- د.حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2 ، الجزائر ، 1982.
- 19- د . محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004 .
- 20- د. خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ، نشر مشترك بيروت - باريس منشورات البحر المتوسط .
- 21- د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، سنة 1989 .
- 22- د. عمار بوضياف ، الصفقات العمومية في الجزائر ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، طبعة 2007 .
- 23- د. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، ط2 ، سنة 2007 .
- 24- د. عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، جسور للنشر و التوزيع ، ط1 ، الجزائر ، سنة 2010 .
- 25- د. عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر و التوزيع ، ط1 ، الجزائر ، 2012

- 26-د. عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، جسر للنشر و التوزيع ، ط1 ، الجزائر ، 2012
- 27-د. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3 ،الجزائر ، 1990.
- 28-د./ ناصر لباد ، القانون الإداري (التنظيم الإداري) ج 1 ، ط3، 2005.
- 29-علاء الدين عشي ، مدخل للقانون الإداري الجزء الأول، التنظيم الإداري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع عين مليلة ، 2009 .
- 30-لخضر مزغاد ، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مقال مجلة العلوم الإسمانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، فيفري 2005.
- 31-د. محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم ونشر والتوزيع ، دون سنة .
- 32-محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية للبرالية والاشتراكية، د . م . ج ، الجزائر ، بدون سنة.
- 33-ناجي عبد النور ، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية في تحقيق التنمية الشاملة ، جامعة عنابة ، الجزائر .
- 34-د.أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب 1989 .

3- الرسائل و المذكرات :

- 35- إسماعيل فريجات ، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، قسم الحقوق ، جامعة الوادي ، 2013-2014 .
- 36-فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه دولة في القانون ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، كلية الحقوق ، 2005 .
- 37-باديس بن حدة ، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي ، مذكرة ماجستير ، جامعة قاصيد مرياح ورقلة ، السنة الجامعية 2010-2011.
- 38- بلفتح عبد الهادي ،المركز القانوني للوالي في ظل النظام الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية و الإدارية ، جامعة قسنطينة ، السنة الجامعية 2010-2011 .

39-حمود بن يحي أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن دراسة مقارنة بين القانون الجزائري واليميني ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر، 2011/ 2012.

40- قاسمية عبد الكريم ، الولاية بين المركزية و اللامركزية في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر ، جامعة سعيدة، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، تخصص قانون إداري . جماعات محلية ، سنة 2014/2015 .

41-إبتسام عميور"نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الاقاليم ، مذكرة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قسنطينة 2012 2013 ص 110 ، 111.

4- المجالات :

42- خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ، نشر مشترك بيروت - باريس منشورات البحر المتوسط

43-عبد النور ناجي ، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة ، مقال بمجلة دفاتر سياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة .

44-لخضر مزغاد ، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مقال مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، عدد 7 ، فيفري 2005 .

45- إسماعيل فريجات " الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر . كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية " دفاتر السياسة والقانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، العدد 14 جانفي 2016 ص 192 .

الفهرس

01.....	مقدمة
08.....	الفصل الأول : المبادئ القانونية للإدارة اللامركزية
10.....	المبحث الأول : مفهوم الإدارة اللامركزية
10.....	المطلب الاول : تعريف الإدارة اللامركزية
11.....	الفرع الأول : التعريف الفقهي
12.....	الفرع الثاني : التعريف القانوني
13.....	المطلب الثاني : تمييز اللامركزية عما يشابهها
14.....	الفرع الأول : اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية
15.....	الفرع الثاني : اللامركزية الإدارية و اللاتركيز إداري
15.....	المطلب الثالث : انواع اللامركزية الإدارية
16.....	الفرع الأول : اللامركزية الإقليمية
17.....	الفرع الثاني : اللامركزية المرفقية
17.....	المبحث الثاني : أسس التنظيم اللامركزي
18.....	المطلب الأول : وجود مصالح محلية متميزة :
18.....	الفرع الاول : الجهة المختصة بتحديد المصالح المحلية
19.....	الفرع الثاني : كيفية توزيع الوظيفة الإدارية
19.....	المطلب الثاني : إنشاء أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة
20.....	الفرع الأول : الإستقلال العضوي للجماعات الإقليمية
21.....	الفرع الثاني : الإستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية
22.....	الفرع الثالث : الإستقلال المالي لجماعات الإقليمية
22.....	المطلب الثالث : خضوع المصالح المحلية للرقابة الوصائية
23.....	الفرع الأول : مظاهر الرقاب الوصائية على الهيئات المحلية
24.....	الفرع الثاني : أهداف الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية

- المبحث الثالث : ضرورة التنظيم اللامركزي في تحقيق التنمية المحلية 26
- المطلب الأول : المجالس المحلية تعبير عن الإرادة الشعبية : 27
- الفرع الاول : الإنتخاب كوسيلة للتعبير عن الإرادة الشعبية 27
- الفرع الثاني : دورر الموارد البشرية في التنمية المحلية 29
- المطلب الثاني : المجالس المحلية مكان ممارسة و تسيير الشؤون العمومية 30
- الفرع الأول : جماعية التسيير : 31
- الفرع الثاني : دور الأغلبية و الأقلية في تسيير المجالس الشعبية المحلية 32
- المطلب الثالث : الديمقراطية التشاركية في المجلس المحلية 35
- الفرع الأول : الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية 35
- الفرع الثاني : حالة الديمقراطية التشاركية في الجزائر 37
- الفصل الثاني : تطبيقات الإدارة اللامركزية في الجزائر 42
- المبحث الأول : الولاية كإدارة لامركزية 43
- المطلب الاول : هيئات الولاية 44
- الفرع الأول : المجلس الشعبي الولائي 48
- الفرع الثاني : الوالي 50
- المطلب الثاني : صلاحيات المجلس الشعبي الولائي و سلطات الوالي 50
- الفرع الأول : إختصاصات المجلس الشعبي الولائي 52
- الفرع الثاني : سلطات الوالي 53
- المطلب الثالث : إدارة الولاية 54
- الفرع الأول : الأمانة العامة : 54
- الفرع الثاني : المفتشية العامة : 55
- الفرع الثالث : مصالح التقنين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية 55
- الفرع الرابع : ديوان الوالي : 56

- 57..... الفرع الخامس :الدائرة :
- 58..... الفرع السادس :مجلس الولاية :
- 60..... المبحث الثاني : البلدية كإدارة لامركزية
- 60..... المطلب الاول : هيئات لبلدية
- 61..... الفرع الأول : المجلس الشعبي البلدي
- 69..... الفرع الثاني : رئيس المجلس الشعبي البلدي :
- 73..... المطلب الثاني : صلاحيات المجلس الشعبي البلدي
- 73..... الفرع الأول : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة
- 75..... الفرع الثاني : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية.....
- 75..... المطلب الثالث : إدارة البلدية
- 75..... الفرع الأول : الأمين العام :
- 77..... الفرع الثاني : إختصاصات المصالح الإدارية البلدية.....
- 77..... المبحث الثالث : الرقابة على الإدارة اللامركزية.....
- 78..... المطلب الأول : الرقابة على أعضاء الإدارة اللامركزية :
- 78..... الفرع الاول : الإيقاف :
- 79..... الفرع الثاني : الإقصاء :
- 81..... الفرع الثالث : الإستقالة :
- 82..... المطلب الثاني : الرقابة الإدارية على الأعمال :
- 82..... الفرع الأول : التصديق :
- 84..... الفرع الثاني : الحلول :
- 85..... الفرع الثالث : الإلغاء :
- 87..... المطلب الثالث : الرقابة الإدارية على الهيئات :
- 87..... الفرع الأول : الحل بالنسبة لهيئات للبلدية.....
- 89..... الفرع الثاني : الحل بالنسبة للولاية :
- 101..... قائمة المراجع