



جامعة البجلاي بونعامة خميس مليانة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

مذكرة تخرج بعنوان

العلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية

مذكرة تخرج مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر في الحقوق

تخصص: إدارة وتسيير الجماعات المحلية

إشراف الأستاذ:

د/ سعوداوي صديق

إعداد الطالبة:

خيلية نسيمة

لجنة المناقشة

رئيسا

مشرفا ومقررا

عضوا مناقشا

د سواعدي جيلالي

د سعوداوي صديق

د رقيق ياسين

السنة الجامعية: 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

نحمد الله تعالى على توفيقه لنا في إتمام هذا العمل المتواضع
نتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من أعاننا أو أرشدنا
أو ساهم من بعيد أو قريب في إتمام هذا العمل
الشكر الخاص لأستاذنا الفاضل الدكتور سعوداوي صديق "الذي
تشرفت بتأطيره لي وتوجيهه الدائم لإتمام هذه المذكرة
إلى جميع أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة خميس مليانة
خاصة قسم الحقوق

إهداء

إلى التي رفع الله مقامها وجعل الجنة تحت أقدامها وأول الناس بصحبتني

إلى نبع الحنان الصافي ذلك القلب الكبير وتلك النعمة الطاهرة

صاحبة الفضل عليّ والتي مهما فعلت وقلت وكتبت لن أوفيتها حقها ولن

أرد لها فضلها الأبدي، أمي العزيزة حفظها الله وأطال الله في عمرها

إلى سندي في هذه الدنيا أبي حفظه الله وأطال في عمره

إلى زوجي العزيز حفظه الله

إلى أبنائي حفظهم الله

إلى إخوتي وأخواتي وكل أفراد العائلة كبيرها وصغيرها

إلى من شاركوني أفراحي وأحزاني وكانوا لي سنداً في هذه الحياة

إلى كل من يعرفني من قريب أو من بعيد

مقدمة

تعتبر اللامركزية الإدارية أحد مظاهر التنظيم الإداري في الدولة البسيطة؛ ومنها الجزائر؛ ولكن هذه اللامركزية غير مؤسسة أو مبنية على عنصر لامركزية سياسية واستقلال إداري حقيقي عن السلطة المركزية التي تسيطر عليها السلطة التنفيذية في الدولة باعتبارها وجها للعملية السياسية بتنفيذ السياسة العامة في الدولة في مختلف المجالات؛ وكذا أنها تمثل وجها إداريا حقيقيا على المستوى المركزي واللامركزي.

وبالتالي لتفرض الدولة سياستها وتسييرها الإداري على مختلف الأقاليم أو الجماعات المحلية فيها؛ وكذا التحكم في تلك الجماعات المحلية سواء كانت ممثلة في مجالسها المنتخبة محليا؛ أو الهيئات الإدارية المعينة من طرف السلطة المركزية؛ كان لا بد من إيجاد وتنظيم علاقة عضوية وطيدة بين الدولة والجماعات المحلية لها؛ والمكونة من طرف الولايات والبلديات؛ باعتبارها جماعات محلية أو إقليمية تابعة للدولة وغير مستقلة عنها كليا إلا بما حدده القانون والتنظيم المعمول به في هذا الإطار.

ولعدم السماح باستقلالية هذه الجماعات إقليميا أو انفصالها نهائيا عن الدولة الأم من حيث السياسة العامة الواجب تطبيقها فيها أو بمحاولة هذه الجماعات التكرار للسلطة المركزية بعدم الخضوع لها في مجالات الرقابة عليها وصائيا أو رئاسيا؛ وكذا في تطبيق القوانين والتنظيمات واللوائح المختلفة المتعلقة بالسياسة الإدارية التي تعتمدها الدولة على كامل إقليمها وعلى كل الجماعات المحلية لها من ولايات أو بلديات؛ وذلك لأسباب سياسية منها ما يتعلق بوجود مجالس شعبية منتخبة محليا لا تكون من نفس البرامج السياسية أو من حيث التوجه السياسي القائم في الدولة؛ ما من شأنه تردي العلاقة بين الدولة والمجالس المحلية المنتخبة من ولائية أو بلدية بصعوبة الاحتكام إلى القانون أو بوجود علاقات غير سليمة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية؛ وجب اعتماد نظام إداري أو صورة إدارية تمثل همزة وصل وترابط بين الدولة والجماعات المحلية عضويا وعمليا؛ وتتمثل في وسيلة أو أسلوب عدم التركيز الإداري.

وعليه تظهر أهمية بحث العلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية أمر حقيقيا يستوجب التطرق إليه؛ لأنه ينصب أساسا على نمط إداري حقيقي لم يكن منظما صراحة في الدستور الجزائري إلا بعد دستور 2020؛ وإنما كان هذا النمط الإداري محلا لدراسات نقدية لأسلوب التنظيم الإداري الذي يقيد الإدارة اللامركزية؛ ويدعم ويقوي الإدارة المركزية وينقص من أهمية اللامركزية الإدارية.

وكما تظهر أهمية موضوع البحث من خلال الاعتراف بوجود جماعات إقليمية للدولة من بلديات وولايات يحكمها قوانين وتشريعات الولاية والبلدية؛ وهذه القوانين والتشريعات هي واحد بالنسبة لكل ومختلف الجماعات الإقليمية للدولة؛ ومن ثم يكون المظهر التنظيمي للنشاط الإداري والشكل الإداري عضويا وماديا وعمليا يكون موحدًا ومتشابهًا لهذه الجماعات في الدولة ولا يمكن التمييز فيما بينها.

وإذا كانت أهمية الموضوع تتعلق بالعلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية؛ فإنه قبل دستور 2020 كانت تمثل هذه الجماعات جماعات إقليمية وليست محلية؛ وبعدها أصبح توصف بأنها جماعات محلية؛ وعليه يكون لهذه التسمية أهمية وقيمة كبيرة في تحديد العلاقة العضوية بين الجانب المركزي واللامركزي في الدولة؛ فعند القول بجماعات محلية يعني خضوعها للدولة؛ وعندما نقول جماعات إقليمية يمكن أن نستشف عناصر لامركزية واستقلالية حقيقية لهذا الجماعات عن السلطة المركزية أو الدولة.

وعليه كان لإعادة النظر في وصف وتسمية واعتبار الجماعات الإقليمية جماعات محلية أمرا ممكنا وصحيحا؛ لوجود علاقة عضوية بين الدولة والجماعات المحلية؛ وبغض النظر عن مدى استقلالية واعتبار المجالس الشعبية المنتخبة محليا قاعدة للامركزية؛ ومن ثم نص المادة 18 من دستور 2020 أكدت وتكد مدى أولوية وأهمية العلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية والتي تحكمها قواعد اللامركزية عدم التركيز.

وعليه تهدف دراسة وبحث موضوع العلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية إلى تحديد هذه العلاقة العضوية التي لا تخرج عن قاعدة عدم التركيز الإداري المعمول بها عامة في الدول البسيطة ومثلها الجزائر؛ وفي حين تبقى اللامركزية الإدارية ممثلة في المجالس الشعبية المنتخبة محليا؛ طبق للمادة 19 من الدستور؛ ومن ثم يمثل عدم التركيز الإداري أسلوبا وتطبيقا للعلاقة العضوية هذه.

وكما يهدف موضوع البحث إلى تحديد مختلف عناصر العلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية من الناحية الشكلية والوظيفية؛ التي يؤكد عليها الدستور في المادة 18 منه؛ وكما تتضح مختلف الجوانب المتعلقة بنشيط عدم التركيز في تقوية ونفوذ السلطة الإدارية المركزية في الجماعات المحلية لاعتبارات سياسية وإدارية وتنفيذية.

اما عن اسباب اختيارنا لهذا الموضوع فإنها تتجلى في اسباب ذاتية واسباب موضوعية:

فأما عن الاسباب الذاتية فتتمثل في رغبتنا الشديدة في انجاز هذا الموضوع، كما انه يندرج ضمن اختصاصي والمتمثل في الجماعات المحلية.

اما عن الاسباب الموضوعية فتتمثل في ان هذا الموضوع من اهم المواضيع التي تستقطب وتجلب اهتمام الباحث، كما تكمن في معرفة دور صورة عدم التركيز الاداري في تحقيق السير الافضل للعمل الاداري، وايصال مضمون هذا البحث لرفع اللبس القائم على عدم التركيز الاداري. ولعل اهم الصعوبات التي تواجه الباحث في انجاز هذا البحث هي قلة المراجع، إذ ان الكتب الموجودة في هذا الخصوص لا تتوسع في ذا الموضوع ولا تتناول هذا الجزء المتمثل اساسا في عدم التركيز الاداري، ونظرا لتداخل هذا الموضوع مع اللامركزية الادارية ووجود تشابه كبير بينهما ادى الى ضرورة التدقيق لعدم الخلط بينهما.

وتبعاً لكل ما تطرقت اليه فقد تمحورت اشكالية الدراسة حول: ما طبيعة العلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية متمثلة في الولاية والبلدية، من خلال الية عدم التركيز الاداري طبقا

وما هي دعائم تقوية العلاقة العضوية بين السلطة الادارية المركزية والسلطات المحلية وعلاقة هذه الاخيرة بالمؤسسات والمصالح غير الممركزة للدولة؟

للإجابة عن هذه الاشكالية اتبعنا منهاجا اساسيا في هذا البحث هو المنهج التحليلي، فنظرا لاعتمادنا بالدرجة الاولى على القوانين والمراسيم والاورامر كان من الضروري تحليل النصوص القانونية والتنظيمية المعتمدة في كل ما يتعلق بها، كما تم الاعتماد على المنهج الوصفي بوصف الهيئات المشكلة لعدم التركيز الاداري.

تم تقسيم دراستنا الى فصلين سأخصص الفصل الاول للأسس العضوية في العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية، في حين اخصص الفصل الثاني لدعائم تقوية العلاقة العضوية بين الجماعات المحلية والدولة.

الفصل الأول

الأسس العضوية في العلاقة بين الدولة
والجماعات المحلية

تتبع الدولة خدمة للصالح العام على مستواها الداخلي في تلبية الاحتياجات لمواطنيها تنظيماً إدارياً يتمشى مع تطلعاتها السياسية وظروفها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، ويعتبر أسلوب المركزية الإدارية تنظيماً إدارياً لا تكاد تخلو منه دولة سواء كانت مركبة أو بسيطة، جمهورية أو ملكية، متقدمة أو نامية، فلا بد أن توجد بها إدارة مركزية يؤول إليها رسم الاستراتيجية الوطنية وتسيير الشؤون العامة في الدولة وإدارتها بما يخدم الصالح العام.

وقد كانت الدول في البداية تعتمد على المركزية الإدارية المشددة، حيث كانت هذه الأخيرة تحتكر سلطة اتخاذ القرار، والقيام بالوظيفة الإدارية وما تقتضيه من تلبية الحاجيات العامة للمواطنين حتى على المستوى المحلي، إلا أن هذا النظام الإداري سرعان ما ثبت عجزه خصوصاً بعد اتساع رقعة الدولة وازدياد الكثافة السكانية التي تضاعفت معها الحاجيات العامة للمواطنين. لأجل ذلك اتجهت الدول إلى اعتماد نظام يخفف عبء الوظيفة العامة على الإدارة المركزية ويعرف بنظام عدم التركيز الإداري، والذي يعد طريقة لتسيير الشؤون العامة، حيث نص عليه دستور 2020¹ في المادة 18 منه بشكل صريح "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز"، إذ كان لابد من وجود هيئات لعدم التركيز الإداري للتمكن من توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية ومثيلها على الصعيد المحلي، ونظراً لأهمية هذا النظام سأنتطرق إليه بدراسة السلطات المحلية باعتبارها أساس عدم التركيز الإداري في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فقامت بدراسة خصائص عدم التركيز الإداري في الجماعات المحلية.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر. عدد 82 المؤرخ في 2020/12/30.

المبحث الأول: السلطات المحلية أساس عدم التركيز الإداري

تعد الجماعات المحلية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة على الصعيد الإقليمي، فالهدف من وجودها هو إشباع الحاجات العامة، حيث تعمل هذه الوحدات المحلية على إدارة شؤون المواطنين المحليين على مستوى الإقليم في حدود اختصاصاتها التي حددها كل من دستور 2020 وقانون الولاية 107-12¹ وقانون البلدية 10-11² حيث سألحد هذه السلطات المحلية في كل من الوالي في المطلب الأول وإشكالية اختيار رؤساء المجالس الشعبية المحلية في المطلب الثاني أما المطلب الثالث فسأنتطرق إلى الولاية والبلدية باعتبارهما جماعة إقليمية للدولة.

المطلب الأول: اختيار الوالي تابع للسلطة الإدارية المركزية:

نظرا للارتباط الوثيق لمنصب الوالي بعدم التركيز الإداري وجب تناول الأساس القانوني لتعيين الوالي في الفرع الأول، ثم التتطرق للشروط الواجبة لاختيار الوالي في الفرع الثاني، والفرع الثالث نتطرق فيه إلى إنهاء مهام الوالي.

الفرع الأول: الأساس القانوني لتعيين والي الولاية:

يعد منصب الوالي من المناصب الجد حساسة في الوظائف العامة في الدولة، إذ يعتبر وظيفة إدارية وسياسية بالدرجة الأولى، لذا نجد دستور الجزائر قد حول مهمة تعيين الولاية لرئيس الجمهورية، كما لا يجوز له تفويض ذلك لغيره وهذا بناء على نص المادة 93 من دستور الجزائر لسنة 2020 حيث نصت على "يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بعضا من صلاحياته

¹- قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج. ر. عدد 12 المؤرخة في 07 ربيع الثاني عام 1433 هـ الموافق 29 فبراير سنة 2012.

²- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، ج. ر. عدد 37 المؤرخة في 01 شعبان عام 1432 هـ الموافق 3 يوليو سنة 2011م، المعدل بالقانون 13-21 المؤرخ في 31 أغسطس 2021.

لا يجوز بأي حال من الأحوال، أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم"، ويتم تعيين الولاة من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي يتخذ من مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية.

وهذا حسب نص المادة 92 من دستور 2020 التي نصت "يعين رئيس الجمهورية في

الوظائف والمهام الآتية:

- الولاة. .."

ونصت عليه أيضا المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 20-139¹ المتعلق بالتعيين في

الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، حيث نصت على " يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في

الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور....."

ولعل إسناد المؤسس الدستوري مهمة التعيين في مثل هذه الوظائف إلى رئيس الجمهورية

يعود إلى سبب وحيد وهو أهمية وحساسية هذا المنصب على الصعيد السياسي والإداري والوظائف

العليا في الدولة، ويختار لمنصب الوالي الموظفون السامون الذين تتوفر فيهم شروط يفرضها

الطابع العام للمنصب² فلا يتولاه إلا من كان قد شغل مناصب عليا، وهذا وفقا لفتنتين هما:

1/ فئة العاملين: تتمثل هذه الفئة في رؤساء الدوائر والأمناء العامون للولاية فهما الأمثل والأنسب

لتولي منصب الوالي، وهذا ما نصت عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي

¹- المرسوم الرئاسي 20-39 المؤرخ في 02/02/2020 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ج.ج.ج عدد 06 الصادرة في 09/02/2020، متمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-122 ج.ج.ج عدد 30 الصادر في 01/05/2020.

²- عبد الهادي بلفتح، المركز القانون للوالي في النظام الإداري المركزي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير على القانون العام، فرع المؤسسة السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2010-2011، ص13.

90-230¹ الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، حيث نصت على " يعين الولاية من بين:

-الكتاب العامين للولايات،

-رؤساء الدوائر".

2/ فئة الغير العاملين: نصت على هذه الفئة المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 الفقرة الثانية منها في الفقرة الأولى.

"غير انه يمكن ان يعين 5بالمئة من اعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة "

ويقصد بهذه الفئة الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط تولي منصب الوالي كمثال الشخصيات التاريخية، الأساتذة الجامعيين. الخ

الفرع الثاني: الشروط الواجبة في اختيار الوالي

نظرا لأهمية منصب الوالي حدد المنظم كيفية تعيين الولاية والشروط المطلوبة لذلك، ولأن الوالي قبل تعيينه يمر بمناصب مهمة في الدولة كما سبق الذكر فيجب ان تتوافر فيه شروط عامة تحكم تعيين الوالي وشروط خاصة تتوفر في الشخص المراد توليه لهذا المنصب.

أولاً: الشروط العامة لتعيين الوالي: تطرقت في هذه الحالة إلى الشروط العامة لتعيين الوالي وذلك بصفته موظف سامي في الدولة، ونظمت المادتين 21 و 22 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226² هذه الشروط والتي تمثلت في:

¹- المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا للإدارة المحلية، ج.ر.ج. عدد 3 الصادرة في 28 يوليو 1990.

²- المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ج.ر.ج. عدد 31 الصادرة في 28/07/1990، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 21/214 المؤرخ في 20/05/2021، ج.ر.ج. عدد 41 الصادرة في 03/06/2021.

1/ شرط الجنسية:

لقد أقرت أغلب التشريعات الوظيفية وجوب تمتع المرشح بجنسية الدولة لاسيما فيما يتعلق بالوظائف والمناصب العليا لأن الجنسية رابطة سياسية وقانونية بين الوالي والدولة التي ينتمي إليها¹، ولم يدقق المشرع الجزائري ما ان كانت الجنسية أصلية أو مكتسبة، إذ انه لم يصدر في هذا المجال أي نص قانوني أو دستوري واضح، حيث نصت المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 السابق الذكر في فقرتها الأولى على:

"يجب أن يتوفر فيه على الخصوص ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية، على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل."

2/ شرط التمتع بالحقوق المدنية وحسن السيرة الذاتية والخلق:

جاءت المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 21-214 معدلة ومتممة للمادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 وتحرر كما يلي:

"- لا يعين أحد في وظيفة عليا إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة."

3/ شرط السن:

إن السن المحدد بالنسبة للإطارات السامية وبالأخص منصب الوالي يتراوح ما بين 35 إلى 40 سنة فما فوق مع امتلاكه لسنوات من الخبرة وممارسة العمل الإداري.²

¹- حيدر الزوييري، دور الوالي بصفة هيئة عدم التركيز في الجماعات المحلية، مذكرة ليسانس، قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013-2014، ص11.

²- نسيم خالد وسكينة فراش، الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداريين، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص49.

4/ شرط اللياقة البدنية:

شرط اللياقة البدنية والذي يقصد به أن يكون الشخص المترشح متمتعاً بعقل سليم وصحة جيدة.

ثانياً: الشروط الخاصة في تعيين الوالي:

وتتمثل هذه الشروط في تلك التي أدرجها المنظم في المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم والتي ذكرها على وجه التخصيص "يجب أن تتوفر على الخصوص والتي تتمثل في:

1/ المستوى العلمي والتكوين الإداري:

اشترط المنظم الجزائري وحسب المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 21/214 المؤرخ في 20/05/2021 أنه يعين في الوظائف العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي شرط إثبات تكوين عالي أو مستوى من التأهيل مساوياً له بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل، أو تكويناً يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا أي أنه من غير المعقول أن يكون متولي منصب الوالي عديم المستوى العلمي أو ذو مستوى بسيط ولا يملك من التكوين المهني ما يمكنه من التحكم في الأعمال والصلاحيات المناطة به، غير أنه هناك استثناء إذ يمكن لرئيس الجمهورية وعند تعيينه لفئة الغير عاملين أي التي حددها ب 5 بالمئة ان لا يكون لهم نفس المستوى العلمي المقصود في هذه الحالة غير انه يشترط فيه التكوين.

2/ الخبرة في مجال الإدارة:

إضافة إلى شرط التكوين العلمي والمهني فقد أضاف المشرع شرطا يتعلق بالممارسة السابقة في المؤسسات أو الإدارات العمومية وذلك بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 وتقدر هذه الخبرة بمدة خمس سنوات على الأقل، وقد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي

الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية والتي سبق لنا وان ذكرناها وذلك لتكريس مبدأ المساواة في تولي الوظائف والتداول عليها.¹

الفرع الثالث: إنهاء مهام الوالي

حدد المشرع الجزائري في المادة 27 من القانون رقم 90-226 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

حيث نصت على " تنتهي مهام أي عامل يمارس وظيفة عليا بإحدى الطريقتين الاتيتين:

- بمبادرة من السلطة المخولة صلاحية التعيين،

- بطلب من المعني."

إن القاعدة العامة والمعمول بها هي قاعدة توازي الأشكال والتي تقضي بوحدة من جهة التعيين وجهة إنهاء المهام وفقا لنفس الأشكال والإجراءات وعليه فلرئيس الجمهورية وحدة إنهاء المهام المناطة بالولاية بمقتضى مرسوم رئاسي، وهو ما يطلق عليه فقها بالفصل الإداري غير التأديبي من الوظيفة، والذي يقوم على إحدى الأسباب التالية:²

- عدم الكفاية والصلاحية المهنية بعدم إثبات جدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه.

- عدم اللياقة الصحية، أيعجز متقلد منصب والي صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن أو فقدان إحدى حواسه.

- عدم الصلاحية المذهبية أو السياسية، أو بمعنى خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيه إعاقة لتنفيذ برامجها وهنا تنتهي مهامه لعدم صلاحيته السياسية كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية.

إلا أنه وإضافة إلى هذا هناك أسباب عامة تتمثل في:

¹ - د. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 61.

² - د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 371.

أولاً: التقاعد:

بحيث أن التقاعد يعتبر سببا من أسباب انتهاء المهام، ويقصد هنا سن معينة للتقاعد أي الخروج من الوظيفة العامة باعتبار أن الموظف ببلوغه هذه السن لن يكون قادرا على الاستمرار بقيامه بأعباء الوظيفة العامة والتي هي مهنة تتميز بالدوام والاستقرار والقدرة، بحيث يعتبر التقاعد هو الطريق الهادي لانتهاء المهام.

وعن التقاعد بالنسبة للموظفين في المناصب السامية في الدولة لم يحدد المشرع الجزائري سنا معينة لانتهاء الخدمة بل أورد شرطين فقط هما:

1. أن يكون هذا الموظف قد أمضى يوم انتهاء مهامه عشرين عاما من الممارسة الفعلية والحقيقية في وظيفة عامة.
2. أن يكون هذا الموظف قد عمل مدة عشر سنوات على الأقل ضمن العشرين عاما كإطار سام داخل أجهزة الدولة.¹

ثانيا: الاستقالة:

تعتبر الاستقالة سبب من أسباب انتهاء المهام، ويقصد بها ترك الوالي لمهامه بإرادته واختياره دون ضغط، وتكون الاستقالة صريحة ومقدمة كتابيا وغير معلقة على شرط، إلا أن الوالي في حالة تقديم استقالته من منصبه كوالي يمكنه الرجوع إلى المنصب السابق الذي كان فيه.

ثالثا: الوفاة

وهو سبب طبيعي في انتهاء مهام أي شاغل وظيفة، فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة تنتهي بمجرد وفاة صاحبها.

¹ - علي سعد الله، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014، ص 68.

المطلب الثاني: إشكاليات اختيار رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة إقليميا

المجالس الشعبية المنتخبة هي تلك المجالس الإقليمية التابعة للدولة والتي تتمثل في المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي وهذا ما سأتناوله في هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى ثلاث فروع، حيث سأتناول في الفرع الأول اختيار وانتخاب رؤساء المجالس المحلية خارج عن النظام الانتخابي أما في الفرع الثاني فسأتناول إشكالية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأنظمة الانتخابية المتعاقبة وأخيرا يمكنني التطرق إلى كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: اختيار وانتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية خارج عن النظام الانتخابي

إذا كان بحكم النظام الانتخابي في اختيار رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة محليا يكون وفقا للنظام الانتخابي المنظم لمختلف العمليات الانتخابية والاستحقاقات السياسية المختلفة؛ مهما كانت وطنية أو محلية؛ فإن المشرع الانتخابي الجزائري في ظل الديمقراطية والتعددية الحزبية والسياسية لم ينظم مسألة انتخاب رؤساء المجالس الشعبية الولائية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية جيدا؛ رغم أن المبدأ العام في الدستور أن مثل اختيار مثل هؤلاء الرؤساء يتم بموجب القانون الانتخابي وليس بموجب قانون غير انتخابي كما هو منظم في قانون البلدية وقانون الولاية المعمول بهما؛ لأن الدستور ينص صراحة على مبدأ التمثيل الشعبي كما هو مقرر في الدستور والنظام الانتخابي طبقا للمادة 12 من دستور 2020¹.

فلا يعقل تنظيم عمليات انتخاب أعضاء المجالس المنتخبة محليا في النظام الانتخابي ويتم تجاهلها بالنسبة لرؤساء هذه المجالس نفسها؛ لأن المركز القانوني والتمثيلي لرئيس المجلس الشعبي البلدي سيمارس الصلاحيات طبقا للقانون والتشريع المعمول به باعتباره يمثل الدولة وباعتباره يمثل البلدية؛ وبتنظيم عملية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لقانون البلدية

¹ - تنص المادة 12 من دستور 2020 أنه [الشعب حر في اختيار ممثليه؛

- لا حدود لتمثيل الشعب؛ إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات].

يعني مدى منح الإدارة مقتضيات التدخل في اختيار رئيس المجلس الشعبي المنتخب المحلي وفقا لما تراه مناسبا؛ بغض النظر عن مقتضيات سياسية وتمثيلية؛ لأنه هناك سياسات محلية تعبر عن مساعي وبرامج سياسية قد لا تكون من نفس النظام السياسي القائم على المستوى المركزي. وعليه كان بالإمكان تأكيد عملية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للنظام الانتخابي وليس بمقتضى قانون البلدية الذي يطغى عليه العمل الإداري من الناحية العملية وبالنظر الإدارية إليه مجردا من العناصر الأساسية للتمثيل الشعبي المحلي وكذا طبيعة البرنامج السياسي والتوجه المحلي بما أن المترشحين للعضوية في المجالس الشعبية المنتخبة المحلية مبني على تنافس سياسي كأصل عام؛ وليس على أساس توجه إداري فقط.

وتم كيف يمكن لرئيس مجلس شعبي ولائي محلي أن يتم اختياره على أساس قانون عادي وهو قانون الولاية دون تنظيم كفاءات اختيار وانتخاب رئيس هذا المجلس طبقا للنظام الانتخابي؛ رغم ما لأهمية المجالس الشعبية الولائية في تنفيذ السياسات العامة والبرامج التنموية محليا عبر مختلف أقاليم البلديات التابعة للولاية؛ ومن ثم يعتبر إعادة النظر في كفاءات انتخاب واختيار رؤساء المجالس الشعبية المحلية يكون طبقا للنظام الانتخابي الذي يتم بموجب قانون عضوي؛ وليس ضمن قانون عادي يتعلق بقوانين إدارية؛ حتى وإن كان

تلك الكفاءات المتعلقة باختيار رؤساء المجالس الشعبية المحلية يطغى عليها الطابع الديمقراطي من ناحية تنظيمها في كل من قانون الولاية أو قانون البلدية.

الفرع الثاني: إشكالية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأنظمة الانتخابية المتعاقبة:

نصت المادة 65 من قانون البلدية 10-11 على "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على اغلبيّة أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات: يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا".

ما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع لم يعالج الغموض فيما يخص تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ما عدا الفقرة الثانية التي عالجت مشكلة تساوي الأصوات فأولها المرشح الأصغر سناً.

إلا أن المشرع استدرك الأمر ووضح في قانون الانتخابات رقم 101/12¹ في المادة 80 منه، التي نصت "في غضون الأيام الخمسة عشر (15) يوم الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيساً له للعهدة الانتخابية.

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة تساوى الأصوات المحصل عليها، يعلن فائز المترشح الأصغر سناً."

إلا أنه وبعد الصراع القانوني بين المشرع البلدي والمشرع الانتخابي جاء القانون 16-2010² المتعلق بالانتخابات والذي استدرك الأمر والتناقض وألغى نص المادة 80 من القانون 12-01 وبالتالي أصبح قانون البلدية يطبق بخصوص اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وبعد تعديل قانون البلدية 11-10 بالأمر 21-13³ المؤرخ في 31 أغسطس 2021 طرأ تعديل وذلك في إطار انسجام قانون البلدية مع نظام الانتخابات الجديد وذلك تحسباً للانتخابات المحلية المقررة في 27 نوفمبر 2021 وقد مست التعديلات نص المادة 64 والمادة 65 من قانون البلدية المعدل بالأمر 21-13، فمن حيث المادة 64 ففي القانون 11-10 كانت حول استدعاء الوالي للمنتخبين في المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوم التي تلي إعلان نتائج الانتخابات أما في تعديل 21-13 فالوالي يستدعيهم خلال 08 أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، بعدما عدلت القوانين العضوية للانتخابات وأصبح لا يوجد فيها متصدر القائمة

¹ - القانون العضوي، 12-01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 01 المؤرخ في 14 يناير 2012.

² - القانون العضوي، 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج عدد 50 المؤرخ في 25 أوت 2016.

³ - الأمر 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021، المعدل للقانون 11-10 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج عدد 67 المؤرخ في 31 أوت 2021.

وبالتالي كان لزاما تعديل المادة 65 من القانون 10-11 حتى يسهل تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي وبالتالي المترشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي يجب أن يكون من القائمة الانتخابية الحائزة على الأغلبية المطلقة عدد من المقاعد.

الفرع الثالث: كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي

لقد نظم المشرع عملية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي بموجب قانون الولاية 12-07 حيث نصت المادة 59 منه على "ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهد الانتخابية.

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين بالمئة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمئة على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها.

يكون الانتخاب سريرا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجري دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح على اغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا "

من خلال نص هذه المادة فتبين لنا ما يلي في الحالات التالية:

الحالة الأولى: يقدم المترشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وهو ما يتماشى والأصول الديمقراطية والمنطق السياسي العام، وطالما

انفردت قائمة حزبية أو حرة بأغلبية المقاعد نجم عن ذلك أحقيتها في تقديم مرشح عنها لرئاسة المجلس الشعبي الولائي¹.

ومع ذلك فإن هذا المنطق الديمقراطي كذلك يعد نسبيا لأنه ليس ثمة ما يمنع أعضاء المجلس الشعبي الولائي عن قائمة معينة، وبالتالي إمكانية التصويت لصالح مرشح قائمة أخرى خاصة في ظل سرية العملية الانتخابية.

الحالة الثانية: في حالة عدم حصول أية قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمين الحائزين على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح على الأقل من المقاعد لكل منهما تقديم مرشح واحد عنهما معا، كما يمكن لكل واحدة من القائمين الحاصلين على خمسة وثلاثين من المئة (35%) من المقاعد على الأقل تقديم مرشح عنها دون ضرورة التحالف بينهما.

الحالة الثالثة: في حالة عدم حصول أية قائمة على 35% من المقاعد على الأقل يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها.

يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر قصد انتخاب رئيس المجلس وهذا خلال الثمانية (08) أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات ويشرف على عملية اختيار رئيس المجلس مكتب مؤقت يتكون من المنتخب الولائي الأكبر سنا يساعده منتخبان من أصغر الأعضاء سنا.

ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي كل من حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلوبة يتم اللجوء إلى دور ثاني بين المترشحين الفائزين بالمرتبة الأولى والثانية، ويعلن فائز لرئاسة المجلس الشعبي الولائي المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا للمجلس الأكبر سنا.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، ط1، سنة 2012، ص208.

ويرسل المحضر الذي يحده المكتب المؤقت للوالي وينشر في لوحة الإعلانات في مقر الولاية وسائر البلديات التابعة لها، ويعتبر هذا المكتب مؤقت استحدثه قانون 12-07 يزول بعد انتخاب الرئيس بقوة القانون لقيامه بوظيفة التي تأسس لأجلها.

المطلب الثالث: الولاية والبلدية جماعة إقليمية للدولة

لقد تبنى المؤسس الدستوري في الجزائر مبدأ وحدة إقليم الدولة منذ الاستقلال، واعتمدت على النظام الإداري اللامركزي كأسلوب لإدارة هذا الإقليم، وبذلك قسمت الجزائر إلى وحدات إدارية سميت بالجماعات الإقليمية¹ ممثلة في البلدية والولاية واعترف لهما بالاستقلال الإداري والمالي وعليه سأتطرق في هذا المطلب إلى ثلاثة فروع حيث ادرس في الفرع الأول الولاية والبلدية ذات إقليم تابع للدولة وفي الفرع الثاني الولاية دائرة إدارية غير ممرضة للدولة أما في الفرع الثالث فسأدرس عن الوالي بصفته مفوض للحكومة.

الفرع الأول: الولاية والبلدية ذات إقليم تابع للدولة

إن وحدة التراب الوطني الجزائري والمحافظة عليه شكلت للمؤسس الدستوري والمشروع على السواء بعدا استراتيجيا لا يمكن تجاوزه وبذلك فقد كان دقيقا في هذه النقطة والتي تتمثل في التبعية لإقليم الدولة وذلك بالاعتماد على أسس دستورية وأخرى تشريعية .

أولا: الأسس الدستورية للجماعات الإقليمية للدولة

لقد ورد مصطلح الإقليم في دستور 1963² لأول مرة في المادة 09 منه حيث تضمنت "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها.

تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية"

¹ القانون 10-11 المتعلق بقانون البلدية، وقانون 07-12 المتعلق بقانون الولاية سابقا الذكر.

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 المؤرخ في 10/09/1963، ج ر عدد 64 المؤرخة في 10/09/1963.

كما تضمنت المادة 10 منه ما يلي "تتمثل الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في:

-صيانة الاستقلال الوطني وسلامة الأراضي الوطنية والوحدة الوطنية".

أما نص دستور 1976¹ فكان أكثر وضوحا في المادة الأولى حيث نصت أن "الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ" وبذلك وضع حد لا يمكن تجاوزه.

أما في دستور 1989² فإن المؤسس الجزائري كان دقيقا في مصطلحاته حيث نظم في نص المادة الأولى من الدستور على أن "الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ" غير أن هذه الوحدة لا تتنافى مع تنظيم إداري للإقليم وفق ما تقتضيه المصلحة العامة وبذلك تضمن بأن الدولة تنظم على أساس جماعات إقليمية والمتمثلة في الولاية والبلدية، ولذلك استعمل أول مرة مصطلح الجماعة بدلا من المجموعة .

أما دستور 1996³ اكتفى بنفس الأحكام التي تضمنها دستور 1989 في المادة الأولى منه وكذلك الحال في دستور 2020.

ثانيا: الأسس التشريعية للجماعات الإقليمية للدولة:

1- على مستوى قانون البلدية: تم في سنة 1967 إصدار نص تشريعي مرفقا بميثاق حدد فيه الملامح الأساسية للبلدية، وتضمن هذا الميثاق البلدي الحدود الأساسية للبلدية بصفتها وحدة إقليمية قاعدية، كما تضمن الأمر 24/67⁴ في مادته الأولى على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، وتضمن الميثاق البلدي

¹- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 الصادر بالأمر 97/76 المؤرخ في 22/11/1976، ج ر عدد 94 المؤرخة في 24/11/1976.

²- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 الصادر بالمرسوم الرئاسي 18\89 المؤرخ في 28/02/1976 ج ر عدد 09 المؤرخة في 01/03/1989.

³- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 07/12/1996، ج ر العدد 76 المؤرخة في 08/12/1996.

⁴- الأمر 2467 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 06 المؤرخة في 18/01/1967.

الحدود الأساسية للبلدية بصفتها وحدة إقليمية قاعدية مما جاء فيه أن البلدية هي وحدة مدمجة في الدولة ومن واجبها بهذا الاعتبار أن تكون في خدمتها، وهي مع ذلك وحدة لامركزية مكلفة بالقيام مباشرة بأعمال التنمية التي تخصها وحدها، كما جاء في نص المادة الأولى من الأمر 67-24 على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، وبذلك كان المشرع واضحا في تحديد معالم البلدية بصفتها وحدة إقليمية مدمجة في الدولة منذ أول نص نظم الجماعة الإقليمية القاعدية إلى غاية آخر قانون للبلدية رقم 11-10 حيث نصت المادة الأولى منه على "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة"،

2- على مستوى قانون الولاية: لم يتوقف المشرع عند قانون البلدية، بل تدخل مرة أخرى بعد سنتين من ذلك وصادر نسا تشريعيا مرفقا بميثاق كذلك واهم ما جاء فيه أن الولاية هي مؤسسة لامركزية مزودة بهيئات خاصة بها وبسلطة فعلية للبت، وعمر هذا النص 20 سنة، غير انه بعد التحول السياسي للدولة وبعد صدور دستور 1989 كان لزاما على المشرع الجزائري التدخل مرة أخرى من اجل مسايرة تلك المرحلة وصادر نسا بخصوص الولاية وقد أكد المشرع مرة أخرى على الطابع الإقليمي للدولة وبعدها اصدر قانون الولاية 12-07 في حيث نص في المادة الأولى منه على "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...."

الفرع الثاني: الولاية دائرة ادارية غير ممرضة

بناء على نص المادة الأولى من القانون 12_07 المتعلق بالولاية فان الولاية هي دائرة ادارية غير ممرضة حيث نصت "وهي ايضا الدائرة الادارية الغير ممرضة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة" فهي بذلك ممارسة للسياسة العامة عن طريق شخصها المتمثل في الوالي.

كما نصت المادة 111 من قانون الولاية 12-07 على أن الوالي هو من ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممرضة للدولة إلا انه استثنى بعض القطاعات وهذا ما سيتم التطرق إليه لاحقا.

ونصت المادة 04 من قانون الولاية على "تكلف الولاية بصفتها الدائرة الادارية، بالأعمال غير الممركزة للدولة وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والاقليمية".

وقد عرفت المصالح الغير الممركزة للدولة على انها تلك المصالح الخارجية للوزارة، كما يقصد بها المديرية التنفيذية، وهي تقوم ببعض المهام الادارية على المستوى الاقليمي والمحلي بتفويض من الوزارة، وهي بذلك تمثل الدولة وتجسد وحدتها وتعمل على تنفيذ قوانينها وفرض انظمتها في العديد من القطاعات، فالمديرية التنفيذية توكل اليها مهمة تنفيذ سياسة الدولة في مختلف الميادين والقطاعات وكذلك تحريك العملية التنموية على مستوى الولاية.

الفرع الثالث: الوالي مفوض للحكومة

نصت المادة 110 من قانون 07_12 المتعلق بالولاية على "الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة" فالوالي يمارس مجموعة من المهام، ويحوز بمقتضاها على سلطات واسعة، إذ له صلاحيات كمفوض للحكومة وتتمثل أساسا في سلطاته كمثل للحكومة، فهو لا يمثل وزير الداخلية فقط على إقليم الولاية بل يمثل كل الوزراء وبالتالي فهو مندوب الحكومة وحامي مصالحها وهو من يقوم بتفقد ومراقبة عمل المصالح الخارجية للحكومة وهو من يسهر على إبلاغ السلطة المركزية بالانشغالات المحلية ومدى النمو المحلي أو التخلف وكذا الوضع السياسي العام، وتعتبر هذه الاختصاصات سياسية وإدارية لما لها من أثر على القرار السياسي والاستراتيجي الذي تتخذه الحكومة بخصوص الولاية.

فيعتبر الوالي هيئة إعلامية رسمية للحكومة، فهو يخبرها بوضع مصالحها على مستوى الولاية ويوضع للسلطة المركزية آراء ورغبات الحكومة، وهو ممثل للدولة في مجمل السلطات والصلاحيات.

المبحث الثاني: خصائص عدم التركيز الإداري في الجماعات المحلية

إن نظام عدم التركيز الإداري الذي هو جزء من النظام المركزي تحت سلطة رئيس الجمهورية ومن يقود الحكومة، تعمل من خلاله الجماعات المحلية في تسيير الولاية والبلدية من حيث شؤونهما ونظامهما الداخلي، فمن مزايا النظام المركزي في صورة عدم التركيز الإداري أنه يقوي سلطة الدولة ويساعدها، وهذا سيتم التوسع فيه في هذا المبحث من حيث تقسيمه إلى ثلاث مطالب، حيث سأدرس في المطلب الأول طابع التمثيل كعنصر أساسي للعلاقة العضوية بين الجماعات المحلية والدولة، أما المطلب الثاني فسأدرس فيه عن المجالس الشعبية المنتخبة فاقدة لسلطات حقيقية على المستوى المحلي، وفي المطلب الثالث سأتطرق إلى الجماعات المحلية في علاقة الدولة بفقدان الاستقلالية المالية.

المطلب الأول: طابع التمثيل عنصرا أساسيا للعلاقة العضوية بين الجماعات المحلية والدولة

الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية كما سبق التطرق إليه لكونهما يمثلان قطب للمركزية داخل الدولة تدار بواسطة هذه الهيئات المحلية سعيا منها من أجل تلبية وإشباع الحاجات المحلية ويتم ذلك كله تحت العين الساهرة للدولة والمتمثلة في الوالي بفضل الدور الجوهرية الذي يلعبه في إدارة الولاية ورئيس البلدية في إدارة البلدية وللتعمق أكثر في هذا المطلب قمت بتقسيمه إلى ثلاث فروع فندرس في الفرع الأول الوالي بصفته ممثلا للدولة بممارسة سلطات مهمة، وفي الفرع الثاني رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة أما الفرع الثالث فندرس فيه عن رئيس المجلس الشعبي الولائي وفقدانه لممارسة السلطة العامة في تمثيل الدولة.

الفرع الأول: الوالي ممثل للدولة بممارسة سلطات مهمة

إن الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي في هذا النوع من النشاطات لا يمكن حصرها بصفة دقيقة لسعتها، وهو ما تظهره أحكام المادة 110 من قانون الولاية رقم 12_07 التي تنص على أن "الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية" وهذه المادة تقابلها المادة 92 من القانون 109_90¹ حيث

¹ - القانون رقم 09_90 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 15، المؤرخة في 11/02/1990.

تنص "إن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية" والمادة 150 من الأمر رقم 69_138 التي تنص أن "الوالي هو حائز سلطة الدولة في الولاية وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء" وقد تبين في هذه المادة وجود فارق لأن حيابة السلطة تعني صلاحيات كاملة وأصيلة حيث أن الحائز السلطة التصرف والمبادرة بأي عمل ونشاط يراه مناسب².

وفيه أيضا تمييز بين الدولة ككيان والحكومة كوظيفة، فالوالي ممثل للدولة ككيان ومفوض للحكومة باعتبارها إدارة مركزية وتمارس أعمال السلطة من هذا الجانب يمارس مهامها وصلاحيات كثيرة بل نظرا لتعدد وكثرتها لجأ المشرع في المادة 111 من قانون الولاية إلى التحديد في مجال صلاحيات الوالي، أي بإحصاء ما يخرج عن دائرة اختصاص الوالي من القطاعات على سبيل الحصر، ويمكن إجمال سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة فيما يلي :

1- تنفيذ القوانين والتنظيمات: نظرا لكون سن القوانين وتنفيذها من مظاهر سيادة الدولة على إقليمها، تقوم بها السلطة العامة التي يستمد الوالي سلطاته منها وتمثيلها على مستوى إقليم الولاية وتنفيذ القوانين العضوية، والقوانين العادية والأوامر بمجرد استفتاءها شروط التطبيق من إصدار ونشر في الجريدة الرسمية وتصبح سارية المفعول ويصبح الوالي مطالبا بتطبيقها وهذا ما أكدته نص المادة 113 من القانون 07-12 حيث نصت على "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

2- حماية حقوق وحرية الأفراد: نص المشرع الجزائري على حماية حقوق المواطنين وحريةهم بمادة مستقلة وهي المادة 112 من القانون 07-12 المتعلقة بالولاية وجعلها من سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة، ذلك لأن حماية الحقوق والحرية هي من موضوعات النظام العام والأمن العمومي ويستوجب على الدولة حمايتها وتوفير الشروط اللازمة لذلك.

¹ - الأمر رقم 69_38 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 44 المؤرخة في 23 مايو 1969.

² - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صامبلا، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 112.

3- المحافظة على النظام والأمن والسلطة والسكينة: وهي صلاحيات تسمى بالضبط الإداري وقد أوردتها المادة 114 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، والوالي هو الذي يضمنها على مستوى الولاية باعتباره ممثلاً للدولة لأنها تتعلق بالأفراد مباشرة وتكتسي أهمية بالنسبة إليهم في حياتهم وقد ورد في نص المادة 114 على النظام والأمن والسلامة والسكينة حيث نصت على "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية".

إن الأمن العام الذي يجب توفيره هو اطمئنان المواطنين على أنفسهم وأموالهم من أي مساس أو ما يلحق بهم من خطر وأذى مهما كان مصدره والمتسبب فيه من الاعتداء .

ويقصد بالمحافظة على السكينة توفير أسباب الهدوء ومنع التعرض والمضايقات وما يسبب الإزعاج للمواطنين من صخب وضجيج وضوضاء الذي تنتج عن الاستعمال المفرط لمكبرات الصوت أثناء التجمعات والاحتفالات... الخ .

4- المناسبات الرسمية: بناء على نص المادة 105 من قانون الولاية التي نصت على: "يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية. حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها " ويقصد بالتمثيل في الأعمال المدنية من خلال حضوره لهذه الحفلات وتلبية الدعوات الموجهة للولاية، وإحياء الأعياد الوطنية وتخليد المآثر التي تعزز بها المنطقة والمرخص بها قانوناً ولا تتأخر الولاية بالاحتفال بها ولا يمكن أن تغيب عنها أو تغيب سلطات الإدارة المحلية وعلى رأسها الوالي، وأيضا أثناء الزيارات الرسمية التي تقوم بها السلطات العليا إلى الولايات من أجل بيان حصيلة الانجازات والمشاريع.

5- حضور دورات المجلس الشعبي الولائي ونشر المداولات:

من الصلاحيات المخولة للوالي حسب القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية حسب ما تضمنته المادة 102 منه "يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها" كما نصت المادة 124 من نفس القانون على " يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي "

كما يمكنه الحضور شخصيا والتدخل بطلب منه وفي حالة المانع يكلف من ينوب عنه لأن وجوده فيه تمثيل للدولة كما له مهام ذات صلة بالمجلس الشعبي الولائي تتمثل في :

- استلام مداوالات المجلس الشعبي الولائي.
- الوضعيات القانونية التي يمكن أن تلحق بالمنتخبين من زوال صفة منتخب عن عضو المجلس .

6- منح الاعتماد:

ويتعلق الأمر بطلب اعتماد من الوالي لإنشاء جمعيات ثقافية وفكرية وعلمية... الخ، وهذا بناء على قانون 12-106¹ المتعلق بالجمعيات إذ نصت المادة 08 منه على " يمنح للإدارة ابتداء من تاريخ إيداع التصريح، أجل أقصى لإجراء دراسة مطابقة لأحكام هذا القانون يكون كما يأتي:

أربعون يوما بالنسبة للولاية، فيما يخص الجمعيات الولائية

يتعين على الإدارة خلال هذا الأجل أو عند انقضائه على أقصى تقدير إما تسليم الجمعية وصل تسجيل ذي قيمة اعتماد أو اتخاذ قرار بالرفض "ووفقا لنص المادة 39 منه فيمكن للسلطات أن ترفض تسجيل الجمعيات التي تعتبر أن أهدافها تتعارض مع النظام العام والآداب العامة والقوانين والتنظيمات المعمول بها.

7- إعداد مخططات تنظيم الإسعافات:

بناء على نص المادة 119 من قانون الولاية فمن مهام الوالي تسخير الأشخاص والممتلكات للسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينا وتنفيذها، وذلك حفاظا على سلامة المواطن بالدرجة الأولى.

¹- القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012 يتعلق بالجمعيات، ج ر ج عدد 02 المؤرخة في 15 يناير سنة 2012.

8- الحفاظ على الأرشيف:

حيث نصت المادة 120 من قانون الولاية على "يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات"

9- تنظيم ميزانية الدولة:

إذ يعتبر الأمر بصرف الميزانية لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية وذا بناء على نص المادة 121 من قانون الولاية.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة بممارسة الصلاحيات

خلافًا للأحكام الخاصة بالوالي فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل الوجه الثاني للجماعة الإقليمية والمتمثلة في البلدية، لاسيما عندما يكون ممثلاً لهذا المجلس فهو الذي يمثل المجلس الشعبي البلدي ويرأس المجلس الشعبي البلدي ويستدعيه، ويعد مشروع جدول أعمال دوراته ويترأسها، كما يقوم بتنفيذ مداواته، وتنفيذ ميزانية البلدية، ويعتبر دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تمثيله للدولة على مستوى البلدية تجسيدا لفكرة الجماعة القاعدية للدولة.¹

فهو يكلف كذلك بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، وله صفة ضابط الحالة المدنية، كما يمكنه وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه لمندوبين وإلى كل موظف بلدي كما يقوم وتحت إشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، كما يقوم بالسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية بالإضافة إلى كل ما يتعلق بالتدابير الاحتياطية والوقاية لضمان وحماية الأشخاص والممتلكات، وبتفعيل المخطط البلدي للإسعافات، وهذا بناء على نص المادة 94 من قانون 10-11 المتعلق بقانون البلدية.

¹ - المادة 1 من القانون 10-11 المتعلق بقانون البلدية، وللتعمق انظر د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2010، ص92.

ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار بصفة ضابط الشرطة القضائية بناء على نص المادة 92 من قانون البلدية، ويمكنه تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني، إذ نصت المادة 93 من قانون البلدية على "يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الادارية على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الاساسي عن طريق التنظيم.

يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة اقليميا حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم"

كما يمكنه التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية، إلى غير ذلك من الأحكام التي تضمنها قانون البلدية والعبارة من ذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة فإنه يمارس صلاحيات إدارية تضمن تواجد الدولة على مستوى البلدية إذ وحسب المادة 96 من قانون الولاية فهو يتخذ قرارات في إطار صلاحياته من خلال الامر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة تحت اشرافه، وعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها، وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء.

الفرع الثالث: رئيس المجلس الشعبي الولائي فاقد للممارسة السلطة العامة في تمثيل الدولة.

تعتبر الولاية والبلدية هي الهيئات الإقليمية للدولة، وبناء على نص المادة 12 من القانون 07-12 للولاية مجلس منتخب يدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة المداولة في الولاية، وقد نصت المادة 59 من نفس القانون على طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي ونصت المواد من 75 إلى 79 مهام المجلس الشعبي الولائي والتي تتمثل أساسا في قيامه بالأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويساهم في اعداد مخطط تهيئة اقليم الولاية ومن هنا يتضح لنا جليا أن رئيس المجلس الشعبي الولائي ليست له صفة تمثيل الدولة.

ومما سبق التطرق له يتضح لنا جليا أن قانون الولاية لم يتطرق بتاتا إلى مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي، حيث يمكن استخلاص بعض الصلاحيات في متن المواد، وتطرق بإسهاب إلى مهام المجلس الشعبي الولائي، فـرئيس المجلس الشعبي الولائي يتمتع بصلاحيات فقط وليست له سلطات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وتتمثل وهذه الصلاحيات في الإشراف على المجلس الشعبي الولائي وترأسه.

المطلب الثاني: مجالس شعبية محلية منتخبة فاقدة لسلطات حقيقية

تتمثل المجالس الشعبية المنتخبة كما سبق الذكر في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، فهي مجالس منتخبة من طرف الشعب ومهامها اقليمية، الا ان هذه المجالس المنتخبة فاقدة لسلطات حقيقية وهذا ما يتبين لنا في هذا المطلب من خلال تقسيمه الى ثلاث فروع ففي الفرع الأول نبين فيه علاقة الوالي بالمجالس الشعبية المنتخبة المحلية، وفي الفرع الثاني نتكلم عن تقييد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بتنفيذ السياسة العامة للدولة وفي الفرع الثالث ندرس عن المندوبية الولائية والبلدية دلالة عدم التركيز الإداري.

الفرع الأول: علاقة الوالي بالمجالس الشعبية المنتخبة المحلية

في هذا الفرع نبين وندرس علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي وعلاقته بالمجلس الشعبي البلدي:

أولا: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي:

يحوز الوالي وظائف ومهام كثيرة بصفته اعلى سلطة على المستوى المحلي، فتارة يكون ممثل للدولة، وتارة أخرى يكون ممثلا للولاية، وفي هذه الحالة سندرس مهام الوالي كجهة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وهذا لمعرفة العلاقة بينه وبين المجلس الشعبي الولائي.

فبموجب نص المادة 102 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، فالوالي يسهر على نشر وتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، والمادة 124 من نفس القانون أيضا تحيلنا الى مهام الوالي المتمثلة في القرارات التنفيذية التي يصدرها الوالي لتنفيذ المداوات وفي هذا الشأن يتولى الوالي

الاشتراك في اعداد جدول الاعمال مما يتيح له التدخل في اختيار المواضيع السياسية والإدارية والمدنية والاجتماعية.

وبالنظر لموقعه السياسي والإداري يجعل من المجلس الطرف الأضعف ليخضع له ويستجيب لملاحظاته، كما بإمكانه استدعاء المجلس لعقد دورة استثنائية، ويحضر جلسات المجلس دون التصويت فيه مع قدرته على اخذ الكلمة.

ويقدم الوالي تقريرا بداية كل دورة يتضمن تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، ويطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط مصالح الدولة في إقليم الولاية بناء على نص المادة 103 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

كما يستمر الوالي وبانتظام في اطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بين دورات المجلس الشعبي الولائي في إطار القانون المتعلق بالولاية وهذا بناء على نص المادة 104 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

ثانيا: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي

للوالي سلطات مهمة تتعلق بالبلدية من حيث الموافقة على تنفيذ بعض من مداورات المجلس الشعبي البلدي، وكذا يتمتع وفقا لقانون البلدية 10-11 بسلطة الحل محل المجلس الشعبي البلدي واشرافه على بعض المهام التي يختص بها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- سلطة حلل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي:

وفقا للمادتين 101 و102 من قانون البلدية، يخول للوالي اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام وعلى الامن والنظافة والسكينة العمومية، وكذا ديمومة المرفق العام عند تقاعس أو امتناع البلدية عن ذلك، بحيث يعتبر هذا الحل بمثابة رقابة السلطة الوصية المفوضة من الحكومة أو الدولة على البلدية التي تقوم بواجبها إزاء حماية اهم مظاهر النظام العام، فعندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة اليه طبقا للقانون والتنظيم هنا يمكن للوالي بعد اعدار رئيس المجلس الشعبي البلدي ان يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد

انقضاء الآجال المحددة بموجب اعدار، وفي حالة حدوث اختلال في المجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية للبلدية، فالوالي يضمن المصادقة عليها طبقا لنص المادة 186 من قانون البلدية 10-11.

2- سلطة الإشراف:

وذلك طبقا للمادة 88 من قانون البلدية وذلك عن طريق:

-تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.

- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.

كما يجب على الوالي المصادقة على اهم القرارات البلدية، فلا تكون نافذة الا بعد موافقة السلطة

الوصية عليها وتتمثل هذه القرارات طبقا لنص المادة 57 من قانون البلدية في:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل على الأملاك العقارية للبلدية.

الفرع الثاني: تقييد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بتنفيذ السياسة العامة للدولة

رغم السلطات الممنوحة للمجالس الشعبية المحلية بصورتها المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، الا انها تبقى مقيدة بالبرنامج السياسي الذي تقوم عليه الانتخابات فقد نصت المادة 16 من دستور 2020 عن مبادئ التمثيل الديمقراطي، فالمجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته وهو المتمثل في المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي.

اولا: المجالس الشعبية الولائية وتقييدها بالسياسة العامة للدولة:

نصت المادة 04 من القانون 07_12 المتعلق بالولاية على انه تكلف الولاية بصفتها الدائرة الادارية بالأعمال غير الممركزة للدولة وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والاقليمية، ويقوم بتنفيذ السياسات العامة، حيث يمكن المجلس الشعبي الولائي التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة في إطار السياسات العمومية وهي:

- **التنمية الاقتصادية:** حيث يحدد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية بناء على نص المادة 80 من قانون الولاية 07-12.

- **الفلاحة والري:** يبادر المجلس الشعبي الولائي ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الاراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، وهذا ما نصت عليه المادة 84 من قانون الولاية.

- **الهيكل القاعدية والاقتصادية:** طبقا لنص المادة 88 من قانون الولاية 07-12 يتكفل المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرقات والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها وهذا بناء على نص المواد من 88 الى 91 من نفس القانون.

- **تجهيزات التربية والتكوين المهني:** بناء على نص المادة 92 من القانون 07-12 فتتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية، انجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجديد تجهيزاتها.

- **النشاط الاجتماعي والثقافي:** وهذا بناء على نصوص المواد من 93 الى 99 من نفس القانون فالمجلس الشعبي الولائي يشجع أو يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

- **برامج تأهيل الحظيرة العقارية المبنية:** تنص المادة 101 من القانون 07-12 على: "يساهم المجلس الشعبي الولائي في عمليات تجديد واعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري".

ثانيا: المجالس الشعبية البلدية وتقيدها بالسياسة العامة للدولة:

تساهم البلدية مع الدولة بصفة خاصة في ادارة وتهيئة الاقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي التدخل في المجالات التالية:

- **التهيئة والتنمية:** بناء على نص المادة 107 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية فان المجلس الشعبي البلدي يعد برامج السنوية والسنوات الموافقة لمدة عهده إذ نصت على "يعد المجلس الشعبي البلدي برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي".

- **التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:** نصت على ذلك المواد من 113 الى 121 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية إذ تتزود البلدية بكل ادوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي.

- **نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة:** وهذا بناء على نص المادة 122 من قانون البلدية، إذ أن البلدية تقوم على انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وانجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسر على ضمان توفير وسائل النقل، كما يمكننا في حدود إمكانياتها من كل التدابير الموجهة إلى ترقية تفتح الطفولة والرياض وحدات الاطفال، إضافة إلى المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والمساهمة في تقديم مساعداتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة ونشاطات التسليّة ونشر الفن، واتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.

- **النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:** نصت عليها المادتين 123 و 124 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، حيث تسهر البلدية على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية كتوزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة

ومعالجتها وجمع النفايات.... الخ، كما تتكفل البلدية بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.

الفرع الثالث: المندوبية الولائية والبلدية دلالة عدم التركيز الإداري

ندرس في هذا الفرع المندوبيات كدلالة لعدم التركيز الإداري عن طريق دراسة المندوبيات البلدية والمندوبيات الولائية كالتالي:

أولاً: المندوبيات البلدية دلالة عدم التركيز الإداري: يمكن للبلدية بصفقتها إدارة تمثل عدم التركيز الإداري أن تحدث مندوبيات بلدية في حدود اختصاصاتها وانطلاقاً من نص المادة 133 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية فان قواعد وتنظيم المندوبيات البلدية تحدد عن طريق التنظيم. كما تتولى المندوبية البلدية ضمان مهام المرفق العام للتكفل به، وينشط المندوبية البلدية مندوب بلدي، وبعين بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيس المجلس، وبساعده متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على نص المادة 134 من نفس القانون.

- يحدد بموجب مرسوم عدد المندوبيات البلدية المنصوص عليها في المادة 134 من قانون البلدية وحدودها بالنسبة لكل بلدية اعتماداً على الطابع الجغرافي والحضري لإقليمها ومقتضيات المرفق العام ويوفر المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسيرها وهذا بناء على نص المادة 137 من قانون البلدية.

- ونصت المادة 138 من قانون البلدية على ان المندوب يعين من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويراعى قدر الإمكان في تعيينه ان يكون من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية، ويتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتلقى باسمه تفويض بالإمضاء يتولى المندوب الخاص وظائف ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من البلدية.

ثانياً: المندوبيات الولائية دلالة عدم التركيز الإداري: نصت المادة 49 من قانون الولاية 12-

07 على "في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية بممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها الى حيث تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة

القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد "ومن خلال نص المادة نجد ان المندوبيات هي مؤسسات عمومية تنشأ قصد تسيير المصالح العمومية ضمانا لسيرورة المصالح العامة للمواطن الشعبي الولائي.

المطلب الثالث: الجماعات المحلية في علاقة الدولة بفقدان الاستقلالية المالية

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية واستقلالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها الخدمائية وتنفيذ سياستها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية، دون الاعتماد كلية على الإعانات والدعم المركزي، وهذا الاستقلال المالي هو الذي يجدد قوة الجماعات المحلية على تقديم الخدمات¹.

ويقصد بالاستقلال المالي للجماعات المحلية أن يكون لها حق اصدار قرارات إدارية في المجال المالي نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية².

الفرع الأول: اعتماد مالية الجماعات المحلية على مالية الدولة.

نصت المادة 17 من دستور الجزائر 2020 على "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية

البلدية هي الجماعة القاعدية.

بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن ان يخص القانون بعض البلديات الاقل تنمية بتدابير خاصة"

ومن هذا المنطلق فقد عرفت الجماعات المحلية تغيرات كثيرة فيما يخص مصادر تمويلها من الدولة، فنظرا الى ضعف الموارد المالية الخاصة بالجماعات المحلية، لا بد لهذه الأخيرة أن تعتمد

¹ - محمد العيرج ومحمد المهدي بن السبحمو. مقال حول ميزانية الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة. جامعة احمد دراية. درار. مخبر القانون والمجتمع. 2021. ص107.

² - ربحي مليكة وبركان زهية. وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية. دراسة مقدمة للمتلقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات. جامعة سعد دحلب. البلدية. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. ص13.

نوعاً ما على الدولة رغم استقلاليتها بناءً على نص المادة الأولى من قانون الولاية 07-12 التي تنص على "..... وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

كما نصت على ذلك المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 والتي نصت كذلك على "وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة" وتتمثل المصادر المالية في الإعانات المالية التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية. وتهدف هذه الإعانات المحلية إلى إعادة التوازن المالي للجماعات المحلية المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ومخططات البلدية للتنمية وهذا حسب المادة 211 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية. والتي تنص: "تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات وضمان المداخل الجبائية على صندوقين:

- الصندوق البلدي للتضامن

- صندوق الجماعات المحلية للضمان

تحدد كفاءات تنظيم هذه الصناديق وتسييرها عن طريق التنظيم".

كما نصت المادة 176 من قانون الولاية 07-12 على: "تتوفر الولايات قصد تجسيد التضامن المالي بينها وضمان المداخل الجبائية على صندوقين:

- صندوق تضامن الجماعات المحلية.

- صندوق ضمان الجماعات المحلية.

تحدد شروط تنظيم هذه الصندوقين وتسييرهما عن طريق التنظيم".

أولاً: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

لقد تم إنشاء هذا الصندوق بمقتضى المرسوم التنفيذي 86-266¹، الذي يعد مؤسسة عمومية ذات طابع اداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويخضع لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ولتمكين الصندوق من ناحية مهامه خصصت له موارد مالية يتولى توزيعها

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 86-266 مؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986، ويتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج ر ج ج عدد 45. صادر في 05-11-1986.

كل من صندوق التضامن والضمان بناء على نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي بالشكل التالي:

1- إعانات صندوق التضامن: يتجلى دوره من حيث التخصيص الإجمالي لقسم التسيير وتقديم

إعانات استثنائية للهيئات المحلية التي تقع فيها حوادث وكوارث غير متوقعة.

- التخصيص الإجمالي لقسم التسيير: نصت المادة 07 من المرسوم التنفيذي 86-266

السابق الذكر على التخصيص الإجمالي، وهي تخصيصات موجهة لتسيير الجماعات المحلية بهدف القضاء على الاختلافات والفوارق بين الهيئات المحلية الفقيرة والغنية ويتم حسابها بإجراء مقارنة بين قدرة البلدية والمعدل الوطني.

- الإعانات الاستثنائية: تقدم هذه المساعدات للجماعات المحلية التي تواجه ظروف استثنائية

لمواجهة الكوارث والأحداث الغير متوقعة، وذلك بعد تقديم الإدارة المحلية، تقرير مفصل يتضمن تقييم مختصر للخسائر الناجمة عن طبيعة ونوعية هذه الظروف الطارئة، وتمنح هذه الإعانات أيضا بناء على طلب البلدية بهدف تحقيق التوازن في ميزانيتها.

- إعانات لفائدة قسم التجهيز والاستثمار: تقدم هذه الإعانات للجماعات المحلية التي تبذل

مجهودات خاصة في مجال الاستثمار قصد تطويرها في إطار توجيهات المخططات الوطنية للتنمية.

يساهم صندوق التضامن بنسبة 40% من موارده لفائدة قسم التجهيز والاستثمار، التي يتم

توزيعها بنسبة 75% بالنسبة للبلديات و 25% بالنسبة للولايات وهذا بناء على المادتين 05-06

من المرسوم التنفيذي 86-266 المذكور سابقا.

2- إعانات صندوق الضمان: يتكفل هذا الصندوق بتقديم مساعدات مالية لتغطية النقص في

حصيلة الضرائب المتوقعة للبلديات التي تعذر تحصيلها وتأمين تحصيل الولايات كليا لتقديراتها الجبائية، وتتكون هذه الإعانات من نسبة مساهمة البلديات في صندوق ضمان

ضرائب البلدية، وهذا بناء على نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي 86-266.

ثانيا: اعانات مخططات البلدية للتنمية: إضافة الى الإعانات السابقة الذكر، هناك اعانات أخرى تمنحها الدولة تتعلق بإنجاز برامج التنمية والتجهيز عن طريق اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الذي تعاني منه مختلف البلديات الجزائرية¹.

وتتمثل هذه البرامج التنموية في برامج التنمية الصناعية وبرنامج نفقات التجهيز المحلي.

يتم تنفيذ هذه المخططات من طرف الوالي المختص إقليميا الذي يقوم بتوزيع اعتمادات الدفع المخصصة للولاية من قبل المصالح المركزية للتخطيط والتنمية، ويتم توزيع قرارات هذه العملية على البلديات المعنية، والقابضات، ومصالح الخزينة على مستوى البلدية.

الفرع الثاني: رقابة السلطة المركزية على مالية الجماعات المحلية:

تتدرج الرقابة المالية الممارسة على الميزانية المحلية من رقابة داخلية الى رقابة قبلية وصولا الى الرقابة البعيدة، وتتمثل رقابة السلطة المركزية على الجماعات المحلية في الرقابة البعيدة وقد نصت المادة 210 من قانون البلدية على " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الادارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول " كما نصت عليه المادة 175 من قانون الولاية وتتم الرقابة بالطرق التالية:

أولاً: الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي: تتم الرقابة من طرف المراقب المالي والمحاسب وذا ما سأتناوله كالأتي:

1- المراقب المالي:

يقوم المراقب المالي الذي يتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية، بممارسة رقابته على الميزانية المحلية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة، كما تطبق رقابة النفقات التي يلزم بها على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات الدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع

¹ - شكلاط رحمة. إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المحلية النقدية للقانون والعلوم السياسية. عدد 01.

الإداري إلا أنه تبقى الميزانية خاضعة للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، كما يمكن أن يتم تحديد كيفية وملائمة بعض أنواع النفقات حسب كل حالة بقرار من الوزير المكلف بالميزانية والوزير المعني تقنياً، ويدرج هذا النوع من الرقابة في إطار سياسة عدم التركيز الإداري التي تحتم على الدولة جعل الاعتمادات المالية اللازمة لتحقيق العمليات الاستثمارية على المستوى المحلي تحت تصرف الأمرين بالصرف القانونيين¹.

2-رقابة المحاسب العمومي على الميزانية المحلية²:

ان المحاسب العمومي هو كل شخص يتم تعيينه بموجب القانون للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ورفع النفقات.
- ضمان دراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وخططها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.
- حركة حسابات الموجودات.

إضافة الى هذه الوظائف أسندت اليه مهمة ثانية تتمثل في اعداد تحصيل الإجراءات الذي يتم بموجبه ايراد الدين العمومي، ويتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية.

الفرع الثالث: شكلية الذمة المالية المستقلة للولاية (افتقار الموارد الذاتية) الثروات التابعة للدولة لا الجماعات المحلية.

رغم أن الجماعات المحلية تتميز بتعدد وتنوع في مواردها المالية، إلا أنها تبقى ضعيفة، ويتمثل هذا الضعف في عدم تحكمها في الموارد المالية، واعتمادها على وسائل تمويل تقليدية لم تعد تتماشى مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية الحالية، فقد نصت المادة الأولى من القانون 07-12 المتعلق بقانون الولاية على: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية

¹- المرسوم التنفيذي 92-41 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

²- المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها.

المعنوية والذمة المالية المستقلة... " الا أن الولاية تتمتع بشكلية الذمة المالية المستقلة للولاية وهذا من خلال:

أولاً: العوامل المرتبطة بالجباية المحلية: تتميز الجباية المحلية بصفة عامة بضعف الاستقطاع الضريبي، رغم كونها المصدر الأكثر أهمية للتمويل بالنسبة للجماعات المحلية وتعود عوامل وأسباب ضعف الجباية المحلية الى ما يلي:

1- احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية: ان الدولة زيادة الى تحديدها للضرائب عن طريق السلطة التشريعية وكيفية تحصيلها¹. فإنها تستحوذ أيضا على أهم الموارد الجبائية والأكثر مردودية، وتأخذ النسبة الأكثر عند التحصيل، ويظهر ذلك في الرسم على القيمة المضافة أن تحصل على نسبة 85%، فرغم وجود نشاط اقتصادي على المستوى المحلي الا أن تأثير ذلك على الموارد الجبائية يبقى محدود بفعل احتكار الدولة لأهم هذه الموارد².

2- عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية: الدولة إضافة لاحتكارها لأهم الضرائب والرسوم، فإنها تقوم بوضع القواعد العامة لتوزيع الجباية التي تطبق على كافة الولايات، وجميع البلديات بنفس القيم والنسب الأمر الذي أصبح لا يتماشى مع التطور الاقتصادي والاجتماعي الحالي للجماعات المحلية³.

3- ضعف الموارد الجبائية المخصصة كلية للجماعات المحلية: ان الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية تمتاز بانها تجلب دخلا ضعيفا، ويعود ذلك لرمزية النسبة الضريبية المفروضة.

¹ - دريس حبيبة. عوامل نقص المردودية الجبائية. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون. فرع قانون الأعمال. كلية الحقوق والعلوم الإدارية. جامعة الجزائر 2000. ص 06.

² - غضبان رابح. جباية الجماعات المحلية. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون. فرع الإدارة والمالية. كلية الحقوق، جامعة الجزائر. 2001. ص 40.

³ - غضبان رابح. مرجع سابق، ص 37-40

ثانيا: العوامل المرتبطة بالتسيير المحلي: هي من أهم العوامل التي جعلت الذمة المالية للجماعات المحلية شكلية وتمثل في:

1- سوء التسيير المالي للجماعات المحلية: يتمثل هذا السبب في استغلال البلدية والولاية الموارد المالية المحلية لتحقيق أغراض شخصية، والمبالغة في أوجه الاتفاق المحلي، وكذلك عن طريق إبرام صفقات وهمية واستعمال فواتير خيالية¹.

2- ضعف التخطيط المحلي: ان ضعف الإدارة المحلية في تسيير مواردها المالية يؤثر سلبا على تتميتها، نظرا لكون الجماعات المحلية تتميز بعدم وجود تخطيط محلي دقيق ومتمين يقوم من أجل تحقيق واحداث تنمية محلية شاملة في جميع المجالات، ويعود السبب في ذلك الى غياب المعايير والأسس العلمية الدقيقة التي تقوم عليها الإدارة بصفة عامة².

3- ضعف حصيلّة الموارد غير الجبائية للجماعات المحلية: تتمتع الهيئات المحلية بموارد مالية ذاتية التي تدعم وتزيد من تمويلها المحلي وبالتالي زيادة درجة استقلاليتها لكن للأسف تقتصر هذه الموارد فقط في عائدات الأملاك التي تتميز بقلة مردوديتها.

ويعود هذا الضعف أيضا للظواهر السلبية للإدارة المحلية كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ فكل هذه الأمور تؤدي الى اهدار المال العام، وزيادة في النفقات المحلية التي لا تصاحبها زيادة في الإيرادات.

¹ - شيخ عبد الصديق. الاستقلال المالي للجماعات المحلية. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق. فرع الإدارة والمالية. كلية الحقوق. جامعة الجزائر، 2003. ص 111.

² - تسمبال رمضان. استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون. فرع تحولات الدولة. كلية الحقوق. جامعة مولود معمري. تيزي وزو. ص 111.

خلاصة الفصل الاول

من خلال دراستنا للفصل الاول تبين لنا مدى اهمية الجماعات المحلية والمتمثلة في الولاية والبلدية كأساس لعدم التركيز الإداري بناء على نص المادة 18 من دستور 2020 والتي نصت على "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز" فقد تطرقت كبداية الى ان السلطات المحلية هي أساس عدم التركيز الإداري، فركزت على طريقة اختيار الوالي بصفته القائد الاداري في الولاية، لذلك كان من الضروري اختياره من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي ونفس الشيء بالنسبة لانتهاء مهامه، الا انه وعند دراستي عن رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة وقعت في اشكاليات وخاصة في رئيس المجلس الشعبي البلدي وطريقة اختياره والتضارب الذي كان بين قانون البلدية وقانوني الانتخابات 01-12 و 10-16 لينتهي هذا الصراع في تعديل قانون البلدية الجديد، كما كان لابد لي من دراسة اقليمية الولاية والبلدية للدولة.

ولا يمكننا التعمق أكثر في دراسة الاسس العضوية في العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية دون التعرج على خصائص عدم التركيز الاداري، وهذا من حيث طابع التمثيل كعنصر اساسي لهته العلاقة العضوية وهذا من حيث تمثيل الوالي للدولة وايضا رئيسي المجلس الشعبي الولائي والبلدي، لنجد ان المجالس الشعبية المحلية في بعض الاحيان تكون فاقدة للسلطات، وقد وجد علينا اخيرا دراسة علاقة الجماعات المحلية وفقدانها للاستقلالية المالية ما جعلنا امام تناقض مع نص المادة الاولى من قانون البلدية والمادة الاولى من قانون الولاية.

الفصل الثاني

دعائم تقوية العلاقة العضوية بين الدولة
والجماعات المحلية

لإتمام المهام المنوطة للجماعات المحلية وضمان سيرورتها الحسنة في الدولة كان عليها الاستناد على دعائم لتقويتها، إذ أنه لا وجود للسلطات المحلية في غياب السلطات المركزية، فباعتبار عدم التركيز صورة من صور المركزية الإدارية فالسلطات المحلية يجب أن تكون خاضعة لها وتحت رقابتها ولدراسة دعائم تقوية العلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية كان علينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين فسأتطرق في المبحث الأول إلى دعائم التقوية بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية ومبحث ثاني سأنتطرق إلى دعائم التقوية في علاقة الجماعات المحلية بالمصالح الغير ممركرة والمؤسسات المرفقية للدولة .

المبحث الأول: دعائم التقوية بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية:

بالنظر إلى اختصاصات الجماعات المحلية واتساع نطاقها في الشأن المحلي، يظهر لنا مبدئياً أنه لها واسع الصلاحيات إلا أنها في الواقع مقيدة بالسلطة المركزية ولشرح هذه النقطة قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب سأتناول في المطلب الأول تمثيل الوالي في ممارسة السلطة العامة أما المطلب الثاني فسأدرس فيه رقابة السلطة المركزية الوصائية على الجماعات المحلية وأخيراً المطلب الثالث الذي يتضمن علاقة الوالي بالبلدية تقوية للعلاقات العضوية بين الدولة والجماعات المحلية.

المطلب الأول: تمثيل الوالي للدولة في ممارسة السلطة العامة:

نص المشرع الجزائري في القانون 07-12 المتعلق بالولاية على سلطات الوالي من حيث تنفيذه للسياسة العامة للدولة محلياً وخضوع الدائرة لسلطته وهذا ما سنتطرق إليه من خلال فرعين لأتناول في الفرع الأول الوالي منفذ للسياسة العامة للدولة محلياً وفي الفرع الثاني عن خضوع الدائرة لسلطة الوالي.

الفرع الأول: الوالي منفذ للسياسة العامة للدولة محلياً:

نصت المادة الأولى من قانون الولاية 07-12 في فقرتها 3، 4، 5 على:

"وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة على إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين."

كما نصت المادة 03 من نفس القانون على "... التنمية المحلية ومساعدة البلديات

- تغطية أعباء تسييرها.

- المحافظة على أملاكها وترقيتها."

أما المادة 06 من قانون 07-12 فقد نصت على " تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتميئتها"

من هذا المنطلق يتضح لنا أن السياسة العامة للدولة والمتمثلة أساسا في السياسة التي يتبعها الوالي جاء على سبيل المثال في القانون 07-12 المتعلق بالولاية في المادتين 03 و 06 منه. إضافة الى ذلك فقد نص في المواد 07-08 من نفس القانون على انشاء المصالح العمومية المتكفلة باحتياجات المواطن كالمستشفى.... كما أنها تستطيع إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات التبادل والتعاون فيما يخص مصلحة المواطن.

الفرع الثاني: خضوع الدائرة لسلطة الوالي:

تمثل الدائرة اهم صورة في عدم التركيز الاداري، إذ تعتبر تقسيما ا داريا متواجدا عبر اقليم الولاية، وهي عبارة عن مجموعة من الدوائر، وقد استثنىها الدستور الجزائري من وصف الجماعات الاقليمية وحصر الجماعات الاقليمية في الولاية والبلدية بناء على نص المادة 18 منه، الا ان المراسيم التنفيذية تطرقت ونظمت الدائرة من خلال التتويه والتعرض لرئيس الدائرة ومن امثلة هذه المراسيم:

- المرسوم التنفيذي 90-230¹ المحدد لقائمة الوظائف السامية في الادارة المحلية.
- المرسوم التنفيذي 94-215² الذي يحدد اجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلها

وقبل هذه المراسيم المرسوم التنفيذي 82-31³ المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة ، وما يلاحظ ان هذه المراسيم لم تتناول الدائرة بل تعرضت لها من خلال شخص رئيس الدائرة.

¹- المرسوم التنفيذي 90-230 الصادر في 25 جويلية 1990 المتعلق بتحديد احكام القانون الاساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الادارة المحلية، ج ر 31 الصادرة في 28 جويلية 1990.

²- المرسوم التنفيذي 94-215 الصادر في 23 جويلية 1994 الذي يحدد اجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر رقم 48 الصادرة في 27 جويلية 1994.

³- المرسوم 82-31 الصادر في 23 جانفي 1982 المتعلق بصلاحيات رئيس الدائرة، ج ر 04 الصادرة في 26 جانفي 1982.

التنظيم الإداري الجزائري اخذ بموقف ان الدائرة تمثل جهة عدم تركيز اداري فهي هيئة ادارية ولا تعتبر جماعات محلية كالبدية والولاية، فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

ويتضح لنا جليا خضوع الدائرة لسلطة الوالي من خلال صلاحيات رئيس الدائرة باعتباره ممثل للدولة مساعدا للوالي ، حيث نص على هذه الصلاحيات المرسوم التنفيذي 94-215¹ في عدة مواد كالآتي:

- المادة 01|09 "يساعد رؤساء الدوائر الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وكذلك قرارات مجلس الولاية"

فهذه المادة نصت على ان رئيس الدائرة يعتبر عوناً للوالي ومرافقاً له في تنفيذ مختلف القوانين والقرارات على مستوى دائرته فهو يمثل الدولة على مستوى الدائرة ومساعداً للوالي على مستوى دائرته، إذ يجب عليه ان ينفذ كل ما يأتيه من السلطة المركزية والتي تكون من ضمن اختصاصاته.

- المادة 16 " يحضر رئيس الدائرة محاضر لتلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها الى الوالي " فهذه المادة كرست تبعية رئيس الدائرة للوالي وبينت انه يعتبر عينه على الدائرة التابعة لولاية ممارسة نشاطه، ويجب عليه ابلاغه بما يجري على مستوى الدائرة.

المطلب الثاني: رقابة السلطة المركزية الوصائية على الجماعات المحلية:

إن استقلال الهيئات المحلية (الولاية، البلدية) ليس منحة من السلطة المركزية، وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، إذا أنه يجعله استقلالاً نسبياً لان هذه الهيئات تمارس سلطتها المخولة لها قانونياً تحت سلطة وإشراف الإدارة المركزية وهذا ما يعرف باسم الوصاية الإدارية.

ومن خلال هذا المطلب حاولت دراسة رقابة السلطة المركزية الوصائية على الجماعات المحلية من خلال حل المجالس الشعبية المنتخبة محلياً في الفرع الأول وتقيد الجماعات المحلية

¹ المرسوم التنفيذي 94-215، مرجع سابق.

بالتوجيهات الحكومية في الفرع الثاني أما الفرع الثالث فسأدرس فيه علاقة الجماعات المحلية بوزارة الداخلية.

الفرع الأول: حل المجالس الشعبية المنتخبة محليا:

يتم حل المجلس الشعبي المنتخب محليا بموجب مرسوم رئاسي وتنتهي عهده ويتم تجريد كافة الأعضاء من الصفة التي يحملونها في الحالات التالية:

اولا: حل المجلس الشعبي الولائي:

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية¹ وقد نصت المادة 48 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية على الأسباب التي يتم بناء عليها حل المجلس حيث نصت على :

"يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الاغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق احكام المادة 41.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب."

إذا تحققت إحدى هاته الحالات يبادر الوالي بإعداد تقرير يرسله لوزير الداخلية الذي يقترح إجراء الحل ويعين هذا الأخير وبناء على اقتراح من الوالي مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات إلى حين تنصيب المجلس الجديد،

¹ المادة 47 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

ويجب أن تعين هذه المندوبية خلال 10 أيام التي تلي الحل، ويقوم رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم رئاسي لحل المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا: حل المجلس الشعبي البلدي:

بناء على نص المادة 46 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية فان حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده يكون في الحالات التالية

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وتكون إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي عن طريق تعيين الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية.

الفرع الثاني: تقييد الجماعات المحلية بالتوجيهات الحكومية:

رغم نص المادة الأولى من قانون 07-12 المتعلق بالولاية والمادة الأولى من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية اللتان نصتا على تمتع الولاية والبلدية بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة إلا أنهما تبقى مقيدتان بالتوجيهات الحكومية إذ نصت المادة الأولى من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على "الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهينة الإقليم والتنمية الاقتصادية.....".

كما نصت المادة 03 من قانون البلدية 11-10 في فقرتها الثانية على "وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية.....الخ"

ونص المادة 62 من قانون البلدية التي نصت على "يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة" فمن خلال نصوص المواد السابقة يتضح لنا أن المقصود بالدولة هي الحكومة ككل، إلا انه هناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة أهمها:

- تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.
- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك لتحقيق مبدأ المشروعية.
- التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفعالية، وذلك من خلال إطلاع الحكومة المركزية على الميزانية الإدارية المحلية التي تعتبر مؤشرا أساسيا من مؤشرات أدائها العام.
- ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية، ووضع معيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوب تقديمها لسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.¹
- فالوالي هو من يقوم بتفقد ومراقبة عمل المصالح وهو يسهر على إبلاغ السلطة المركزية بالانشغالات المحلية ومدى النمو المحي أو التخلف، وكذا الوضع العام السياسي العام والاجتماعي والثقافي.

¹- د. محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (مفهوم والفلسفة والاهداف)، المتلقي العربي الاول، نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، عمان، 2003.

الفرع الثالث: علاقة الجماعات المحلية بوزارة الداخلية:

من بين مهام وزير الداخلية والجماعات المحلية:

- الأعمال اللامركزية والرقابة الوصائية.

- التنظيم الإقليمي.

- المالية المحلية... الخ.

ومن هذه المهام يتضح لنا جليا أن وزارة الداخلية بصفتها مركزية إدارية لها سلطة تقديم الأوامر للجماعات المحلية بصفتها أساس عدم التركيز الإداري وهيئة اقليمية، وذلك كما سبق وان قلنا لتخفيف العبء على الإدارات المركزية.

أولا: علاقة البلدية بوزير الداخلية:

بناء على نص المادة 07 من قانون البلدية 11-10 فيتم تغيير اسم بلدية أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية فلا يمكن القيام بهذا الإجراء دون موافقة وزير الداخلية، كما هو الأمر في حالة ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر من نفس الولاية بناء على نص المادة 09.

كما تتضح العلاقة في المادة 47 من نفس القانون وذلك من خلال حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده فيكون بموافقة وبتقرير من الوزير المكلف بالداخلية، وكذلك الأمر في نص المادة 51.

ونصت المادة 106 من قانون البلدية على " تخضع توأمة بلدية ما أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد اخذ رأي وزير الشؤون الخارجية"

ثانيا: علاقة الولاية بوزير الداخلية: تتضح لنا العلاقة بين الولاية ووزير الداخلية من حيث:

نص المادة 08 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية فالولاية يمكنها وفي حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية وذلك من خلال اتفاقيات يقوم الوزير المكلف بالداخلية

بالموافقة عليها، كما نصت المادة 40 من نفس القانون على زوال صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وفقدانها بموجب قرار وزير الداخلية، وكذلك هو الأمر بالنسبة لإقصائه، كما نصت المادة 47 من قانون الولاية على حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب تقرير وزير الداخلية.

ونصت المادة 109 من نفس القانون على البيان السنوي الذي يقدمه الوالي والتوصيات التي ترسل الى وزير الداخلية، وكذلك تدخل وزير الداخلية في المسائل المالية للدولة من خلال المادتين 168 و 169 من قانون الولاية.

المطلب الثالث: علاقة الوالي بالبلدية تقوية للعلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية:

تتمثل علاقة الوالي بالبلدية لتقوية العلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية في سلطات الوالي على الجماعات المحلية وهذا ما سأتطرق إليه في ثلاث فروع ففي الفرع الأول سأتطرق إلى سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي، أما الفرع الثاني فسأتطرق إلى سلطة الحلول والإشراف والتوجيه وفي الفرع الثالث سأتناول ممارسة الوالي للرقابة الوصائية على البلدية.

الفرع الأول: سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي:

يقصد بالحلول قيام الوالي مقام المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ التزاماته القانونية التي لم يقم بها بإهمال منه أو عجز، رغم إخطاره بها مسبقا من جانب الوالي، ونظرا لخطورة سلطة الحلول وما يتضمنه من محددة بدقة لا تتم إلا بنص قانوني وتتجلى سلطة الحلول في الحلول الإداري والحلول المالي.

أولا: الحلول الإداري.

أقر قانون البلدية 10 / 11 بموجب المادتين 100 و 142 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات، حيث تظهر هذه السلطة في التدخل محل رئيس البلدية¹ حسب نص المادة

¹ - المادة 100 من قانون البلدية 10-11 وللتوسع أكثر انظر عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع عين مليلة، 2011 ص115.

100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين، لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية وطبقا لنص المادة 101 "عندما يمنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القانون والتنظيمات يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا لهذا العمل بعد انقضاء الأجل المحدد بموجب إعداره".

يلاحظ من هذا النص أنه يجوز للوالي الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا تقاعس هذا الأخير أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات، ولصحة الحلول لابد من أن يسبقه إعدار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بما هو مفروض عليه قانونا.

ويشير نص المادة 142 من القانون 10-11 إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع القانوني للوثائق في أرشيف ولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حالة تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها، لاسيما سجلات الحالة المدنية والمخططات وسجلات مسح الأراضي والوثائق المالية والمحاسبية التي تبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها للإتلاف.

ثانيا: الحلول المالي:

يحق للوالي استنادا لنص المادة 102 الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية¹ للتدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها، وفي حالة ما إذا صوت المجلس على الميزانية غير المتوازنة فإن الوالي يرجعها

¹ نص المادة 102 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية وللتوسع أكثر انظر زيتوني حسام الدين، سلطات الوالي على المجلس الشعبي البلدي، مذكرة مكملة لمقتضيات لنيل شهادة الماستر في الحقوق 2015، ص86.

مرفقة بملاحظات خلال (15) يوم التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام.

يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإلزامية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل 08 أيام التي تلي الإعدار يقوم الوالي بضبطها تلقائيا.

إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186، تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية غير انه لا تعقد الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية.

الفرع الثاني: سلطة الوالي في الاشراف والتوجيه.

تتمثل سلطات الوالي من حيث الاشراف والتوجيه في:

- إشرافه على تنصيب المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 64 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية في نصها "يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي اعلان نتائج الانتخابات"
- سلطة الوالي في اشرافه الحفل الرسمي الذي يقام لتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي نص المادة 67 قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.
- كما يشرف الوالي بناء على نص المادة 88 من قانون البلدية سابق الذكر على "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت اشراف الوالي بما يأتي:
- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على اقليم البلدية،
- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية،
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الاسعاف.
- ويكلف بالإضافة الى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما."

ونصت المادة 183 على اشراف الوالي على الميزانية وكذلك نص المادة 184 من نفس القانون.

الفرع الثالث: ممارسة الوالي للرقابة الوصائية على البلدية:

للحديث على هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي البلدية واعضاء المجلس الشعبي البلدي. حيث يخضع موظف البلدية للسلطة الرئاسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك تحت إشراف الأمين العام للبلدية، وهذا ما سنتناوله في هذا الفرع:

أولاً: الايقاف:

نصت المادة 43 من القانون 10-11 على انه "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية، بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية."

من هذا النص نستنتج ان سبب الايقاف أو تجسيد العضوية هو المتابعة الجزائية، والتي حددتها المشرع كونها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، كان يتعلق الأمر بجبرية اختلاس أموال عمومية.

ويعود للوالي كجهة مختصة سلطة توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي بقرار صادر منه، ومن أهم الملاحظات التي تسجل على حالة التوقيف ما يلي:

- فيما يتعلق بإجراءات التوقيف نسجل على نص المادة (43) انه لم يرد فيها عبارة يصدر قرار التوقيف من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، كمثيلها، ولا من قانون البلدية

09/90، وهي المادة (32) وهذا من شأنه توسيع سلطة الوالي على حساب حماية حقوق العضو المنتخب.¹

- حصر الأسباب التي تؤدي للتوقيف، وهذه لإزالة الغموض الذي كان يعتري هذه الحالة في ظل قانون البلدية القديم.

- يأتي حصر هذه الأسباب في إطار الانسجام مع النصوص القانونية الزاهية الى مكافحة كل اشكال الاستغلال غير المشروع لمنصب عضوية في المجلس الشعبي البلدي.²

- مدة التوقيف لم يتم تحديدها، فقد اكتفت المادة (43)³، بأن المنتخب الموقوف يستأنف مهامه تلقائيا فور صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة.

ثانيا: الإقصاء.

خلافًا للإيقاف فإن الإقصاء هو اسقاط كلي نهائي للعضوية لأسباب حددها القانون وذلك ما نصت عليها المادة 44 من قانون البلدية 10/11 بقولها: " يقضى بقوة القانون من المجلس شعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة (43) أعلاه. ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب القرار "

سبب الإقصاء هو إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي لسبب من أسباب التي نصت عليها المادة (43) من نفس القانون، وبالتالي يعود الاختصاص الى الوالي للسلطة الوصية، ويترتب على الإقصاء زوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، ويقر المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة، كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى في اجل لا يتجاوز شهر واحد بالمرشح الذي يلي مباشرة الآخر منتخب من نفس قائمة بقرار من الوالي.⁴

¹- المادة 32 من قانون البلدية 09 /90 المؤرخ في 07 /04 /1990، يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 15.

²- بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة التنمية المحلية بالجزائر، مجلة فكر المجتمع، (الصادرة عن طاكسيج كوم للدراسات، ص36.

³- المادة 43 من قانون البلدية سابق الذكر وللتوسع انظر د/ أعمار بوضياف. شرح قانون البلدية مرجع سابق ص285.

⁴- المادة 41 من قانون البلدية 10 /11.

ويعد الإقصاء امتداد وتكملة لعملية الإيقاف، وهذا لا يعني ان يسبقه قرار التوقيف. بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم النهائي أو القرار الذي يصدر ضد العضو الموقوف ومنه فان قرار الإقصاء يستلزم صدور حكم نهائي بالإدانة، ونجدد الإشارة الى ان الاحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي الى الإقصاء بل يلزم ان يكون الحكم نهائيا.

إن الهدف الأساسي من وراء الإقصاء هو المحافظة على سمعة ومصداقية ونزاهة التمثيل الشعبي، وله أهمية في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على المستوى المحلي، وعليه فقد يبرز دور هذه الوسيلة في الدفع بوتيرة التنمية المحلية من خلال المحافظة على النواب مع استخلاف العضو المقصى بأخر يليه مباشرة في القائمة حفاظا على اختيار المواطن.

ثالثا: الاستقالة التلقائية:

تعد الاستقالة التلقائية من أهم آليات الرقابة التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين ويقصد بها إنهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة منفردة كل واحد على حدى وتجريدهم من العضوية في المجلس الشعبي البلدي.¹

لم يتناول المشرع الجزائري الاحالة صراحة في القانون 10/11 مثلما كان معمولا به في ظل قانون سنة 1990 الا انه اشار اليها باستعمال مصطلح الاستقالة التلقائية وهذا ما نصت عليه المادة 45 "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبولا لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا"

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك"

وبناء على ما جاء في المادة 45 فانه يشترط لصحة الاقالة:

¹ - قصير فريدة مزياي: مبادئ القانون الاداري، ط2001، الجزائر ص138.

- الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والتي حددها القانون لأكثر منى ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.
- ان يكون الغياب بدون عذر مقبول.

وحسب الفترة الثالثة من نفس المادة يرجع الاختصاص بالتصريح بالغياب الى المجلس الشعبي البلدي، وذلك بمثابة عقوبة للأعضاء بسبب الغيابات المتكررة وغير المبررة، ولاعتبار العضو المنتخب مستقبلا تلقائيا، وعند توافر الاسباب، نص القانون على وجود جلسة سماع العضو وبعدها يتم اصدار القرار من المجلس الشعبي البلدي بإعلان الغياب، مع إخطار الوالي بذلك.

المبحث الثاني: دعائم التقوية في علاقة الجماعات المحلية بالمصالح غير الممركزة والمؤسسات المرفقية للدولة:

لتقوية العلاقة بين الجماعات المحلية والمصالح الغير ممركرة للدولة يجب ان تكون هناك دعائم تقوم عليها وهذا ما سننترق إليه في هذا المبحث وذلك من خلال تقسيمه إلى ثلاث مطالب حيث سأدرس في المطلب الأول حول تفعيل الوالي للمصالح غير الممركرة للدولة أما المطلب الثاني فسأدرس فيه علاقة الجماعات المحلية بالمؤسسات المرفقية الأخرى وفي المطلب الثالث أسلوب التفويض الإداري المركزي تقوية للعلاقة بين الجماعات المحلية والدولة.

المطلب الاول: تفعيل الوالي للمصالح غير الممركرة للدولة.

إن الاتساع الإداري للدولة وتنوع التنظيم الإداري المركزي جعل له سلطات كبرى تحكم الدولة، لتخفيف العبء على الإدارة المركزية بالعاصمة، جاءت الهيئات غير الممركرة من خلال السلطات المتمثلة في نقل السلطة من العاصمة إلى المستوى الولائي ولنجاح أو تحقيق هذا يجب التطرق إلى ثلاث فروع حيث كان علينا التطرق في الفرع الأول إلى المصالح غير الممركرة للدولة صورة عدم التركيز الإداري وفي الفرع الثاني سأترق إلى دور الولاية في تنشيط وتنسيق الهيئات غير الممركرة للدولة وفي الفرع الثالث رقابة الولاية للمصالح غير الممركرة للدولة:

الفرع الأول: المصالح غير الممركرة للدولة صورة عدم التركيز الإداري.

نصت المادة الأولى من قانون 07-12 المتعلقة بالولاية على "... وهي أيضا الدائرة الادارية غير الممركرة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الاقليمية والدولة" وعليه فإن الولاية بحد ذاتها تعتبر دائرة ادارية غير ممركرة، كما نصت المادة 110 من قانون الولاية على "الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية" إضافة إلى الولاية هناك مديريات تنفيذية وقطاعات يطلق عليها اسم غير ممركرة في الدولة فقد نصت المادة 111 من قانون الولاية 07-12 على "ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح الغير الممركرة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية"

فمن بين المصالح غير الممركزة المعنية برقابة الوالي نذكر، مديرية المواصلات الوطنية أو مديرية الحماية المدنية، ومديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، ومديرية املاك الدولة، والخزينة العمومية، مديرية مسح الأراضي، مديرية الصحة والسكان، مديرية الموارد المائية، مديرية الأشغال العمومية، مديرية الطاقة والمناجم..... وغيرها.

الفرع الثاني: دور الولاية في تنشيط وتنسيق الهيئات الغير ممركرة في الدولة:

يمكن القول أن المديرية التنفيذية هي الصورة المجسدة لفكرة عدم التركيز الاداري، ونقوم ببعض المهام الادارية على المستوى الاقليمي والمحلي بتفويض من الوزارة، ويكون تمثيل المديرية السابقة الذكر على مستوى البلديات والدوائر ، أما بالنسبة للتنسيق الذي يتم فيها بين المصالح الخارجية فتكون في إطار سلطات الوالي اتجاه هذه المصالح وفي إطار مجلس الولاية الذي يتشكل من مديري ومصالح الولاية والمسؤولون عنها المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية ،وقد نصت المادة 127 من قانون الولاية 12- 07 على " تتوفر على إدارة توضع تحت سلطة الوالي

وتكون مختلف المصالح غير الممركرة للدولة جزءا منها

ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك ."

فإدارة الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركرة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشارورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، فهي تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

كما نصت المادة 128 من نفس القانون على " تكيف ادارة الولاية حسب أهمية وحجم المهام المنوطة بها وكذا طبيعة كل ولاية وخصوصيتها"

فالوالي وتطبيقا لهاتين المادتين يحوز اختصاص عاما في تمثيل الدولة، فبصفته ممثلا للدولة على مستوى الولاية فله واسع الصلاحيات في تنسيق وتنشيط ومراقبة نشاط المصالح غير الممركرة

للدولة ويكون مجلس الولاية إطار تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي واطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية.

وتجدر الإشارة أن المصالح غير الممركزة تمارس عليها سلطة ازدواجية اقليمية من قبل الوالي في تنشيط والتنسيق ومركزيا من قبل السلطة.

الفرع الثالث: رقابة الولاية للمصالح غير الممركزة للدولة:

يملك الوالي باعتباره ممثلا للدولة صلاحية ممارسة الرقابة على انشطة الهيئات غير الممركزة، فالرقابة الوالي في هذه الحالة تعتبر رقابة وصائية حيث تعرف أنها رقابة تمارسها الدولة على الوحدات الاقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، ويقصد تجنب الاثار الخطيرة التي قد تنشأ من سوء الإدارة، وتتجسد الرقابة الإدارية الوصائية في شكل سلطات ومهام خولت للوالي كما سبق الذكر، وذلك لممارسة الرقابة على المصالح غير الممركزة للدولة، إلا انه هناك مصالح غير ممركرة مستثناة من رقابة الوالي وهي ما جاءت في المادة 111 من قانون الولاية 07-12 والتي جاء ذكرها على سبيل الحصر كما يلي :

- العمل التربوي والتنظيم من خلال مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي
- وعاء الضرائب وتحصيلها
- الرقابة المالية
- ادارة الجمارك
- مفتشية العمل
- مفتشية الوظيفة العمومية
- المصالح التي تتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية"

والسبب في استثناء هذه المصالح من رقابة الوالي على سبيل المثال هو:

- بالنسبة للقطاع التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي نظرا لأهميته وخصوصيته فان وضع برامج هذه القطاعات يتطلب السرعة في التنفيذ مما يجعل رقابة الوالي عليها يؤدي إلى تعطيلها.

- بالنسبة لقطاعات الرقابة المالية، مفتشية العمل، ومفتشية الوظيف العمومي فهي أجهزة رقابة بالدرجة الأولى في مجال اختصاصها وفرض أي رقابة عليها غير مجدي بحد ذاته

المطلب الثاني: علاقة الجماعات المحلية بالمؤسسات المرفقية الأخرى:

ندرس هذا المطلب في ثلاثة فروع ففي الفرع الأول سندرس علاقة الولاية بالمرافق العمومية التابعة للدولة والفرع الثاني المؤسسات العمومية للجماعات المحلية أما الفرع الثالث فندرس علاقة الجماعات المحلية بالمؤسسات الخاصة (الامن، الجيش...).

الفرع الأول: علاقة الولاية بالمرافق العمومية التابعة للدولة:

يمكن تعريف المرافق العمومية على أنها مؤسسة عمومية تتمتع بذمة مالية مستقلة وهناك من عرفها على أنها جهاز اداري من منظمات القطاع العام مستقلة بذاتها بشخصية معنوية لها نوع من الاستقلال المالي والاداري ولها ان تمارس عملا من اعمال الدولة يتم انشاءه بقانون يحدد اعمالها وواجباتها وحقوقها والفرق بين المؤسسة العمومية والمرفق العام يمكن في:

- كلاهما شخص معنوي له ذمة مالية مستقلة.
- المؤسسة العمومية تقوم بالتسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو جماعات المحلية: فالمرفق العام يسير من طرف المؤسسة العمومية.

فلمعرفة علاقة الولاية بالمرافق العمومية علينا ان نخرج على المؤسسات العمومية من حيث انواعها:

- 1- المؤسسة العمومية الادارية: هي التي تمارس نشاطا ذا طبيعة ادارية محصنة، تتخضها الدولة والجماعات الإقليمية كوسيلة لإدارة بعض مرافقها الادارية وكأمثلة هذا النوع من المؤسسات، الديوان والوكالة والمعهد فيتمثل المرفق العام في هذه الحالة كمثال الوكالة الوطنية للتشغيل ومعهد التكوين المهني.

2- المؤسسة ذات الطابع العلمي والتكنولوجي: صدر المرسوم التنفيذي رقم 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 مبينا كيفية انشاء مؤسسات عامة ذات طابع علمي وتكنولوجي وتنظيمها وتسييرها.

3- المؤسسات الاقتصادية والتجارية: مثل المؤسسة الوطنية للكهرباء والغاز والوكالة الوطنية للسياحة.

الفرع الثاني: المؤسسات العمومية للجماعات المحلية:

يمكننا دراسة المؤسسات العمومية للجماعات المحلية من حيث المؤسسات العمومية الولائية والمؤسسات العمومية البلدية.

أولاً: المؤسسات العمومية الولائية:

نصت المادة 146 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية أنه "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية" وتأخذ المؤسسة العمومية الولائية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المرجو منها تحدث المؤسسات العمومية الولائية بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي طبقاً لأحكام المادة 54 من هذا القانون.

ثانياً: المؤسسات العمومية البلدية:

هي تلك المؤسسات التي تنشأ على مستوى إقليم البلدية، وتكون تابعة للبلدية وقد نصت المادة 153 من قانون البلدية 11-10 على "يمكن البلدية ان تنشأ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من اجل تسيير مصالحها".

ومثلها مثل المؤسسات العمومية الولائية تكون المؤسسات العمومية الولائية تتمتع بالطابع الإداري أو تكون ذات طابع صناعي وتجاري ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري ان توازن بين ايراداتها ونفقاتها.

الفرع الثالث: علاقة الجماعات المحلية بالمؤسسات الخاصة:

تتمثل علاقة الجماعات المحلية بالمؤسسات الخاصة من حيث علاقة الولاية بالمؤسسات الخاصة وعلاقة البلدية بهذه المؤسسات وهذا فيما يلي:

أولاً: علاقة الوالي بالمؤسسات الخاصة:

يمارس الوالي سلطة ضبط الإداري على مستوى الولاية طبقاً لقانون الولاية من حيث حماية الحقوق والحريات، والسهر على امن الأشخاص والممتلكات طبقاً لنص المادة 112 من قانون الولاية، وكذا واجب تنفيذ القرارات والتنظيمات وحماية رموز الدولة وشعاراتها، وكلها تمثل وتدخل في مجال الضبط الإداري وحماية النظام العام وهذا حسب نص المادة 113 من قانون الولاية السابق الذكر، وكذا حفظ النظام والامن والسكينة العمومية، وكذا يضع الوالي تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً وتنفيذها.

كما يخول للوالي بصفته هيئة ضبط اداري إمكانية تنسيق نشاط مصالح الامن في الولاية، بحيث يلتزم رؤساء مصالح الامن بإعلامه أولاً بكل قضايا الامن العمومي، وبناءً على نص المادة 116 من قانون الولاية 07-12 انه يمكن للوالي طلب تدخل الشرطة والدرك الوطني على مستوى الولاية عن طريق التسخير، وفي إطار حماية النظام العام توضع تحت تصرف الوالي مصالح الامن قصد تطبيق وتنفيذ قرارات الضبط الإداري من اجل حماية النظام العام.

ومن المهم الإشارة إلى ان الوالي يلعب دوراً أكثر أهمية في حالة الظروف الاستثنائية مما يؤدي إلى تمديد صلاحياته، فقد امتدت صلاحيات الوالي إلى الجيش ، وقد بدا ذلك واضحاً من خلال تطبيق احكام المرسوم الرئاسي 92-44¹ المتعلق بحالة الطوارئ.

كما انه وبموجب المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية، يعتبر الوالي من رجال الضبطية القضائية، الا انها قيدت ذلك بحدود، ويتحدد ذلك في ممارسة الوالي للضبطية القضائية في حالة

¹ - المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن اعلان حالة الطوارئ، ج ر ج ج عدد 10، المؤرخة في 09/02/1992.

جناية أو جنحة ضد امن الدولة، وعليه فيستطيع في الحالات الاستعجالية ان يوكل لكتابة ضباط الشرطة القضائية اثبات ومتابعة الجرائم ضد امن الدولة.

وفي الأخير نستنتج ان علاقة الوالي في الحالة العادية تكون مع الامن فقط دون المؤسسات الأخرى على عكس الحالات الاستثنائية.

ثانيا: علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي مع المؤسسات الخاصة:

يكتسب رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة أي في عدم التركيز الإداري صفة ضابط الشرطة القضائية بموجب المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية، وكذلك المادة 92 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، إذ يكون دورهم فعال في هذا الشأن لمعرفة الأهالي وقربهم من موقع الجريمة وتكون مهامه في هذه الحالة بوصفه مصلحة عامة للدولة.

كما يجب عليه أن يقوم بحفظ الأمن العام والسكينة العمومية طبقا لنص المادة 94 من القانون 10-11 وقد مكنه القانون من سلطة التسخير التي تساعده على أداء مهامه لمجابهة المخاطر، إذ نصت المادة 93 من قانون البلدية على "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم".

المطلب الثالث: أسلوب التفويض الإداري المركزي لتقوية العلاقة بين الجماعات المحلية والدولة:

يقوم عدد التركيز الإداري على أساس التفويض لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري الذي من خلاله يتم تخفيف العبء عن الوزير لتمكينه من القيام بمسائل جوهرية وهامة والتفرغ لها لهذا سنتطرق في هذا المطلب إلى ثلاثة فروع سنتطرق في الفرع الأول إلى مفهوم التفويض الإداري بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وفي الفرع الثاني إلى التفويض الإداري المركزي تخفيف إداري لتقوية نمط عدم التركيز في الجماعات المحلية أما الفرع الثالث فسأتطرق فيه إلى نماذج عن التفويض الإداري المركزي للجماعات المحلية.

الفرع الأول: مفهوم التفويض الإداري بين السلطة المركزية والسلطات المحلية:

التفويض الإداري هو إجراء يتم بمقتضاه تحويل جزء من اختصاصات الرئيس التي حددها القانون والانظمة إلى مرؤوسيه للقيام بها، فتفويض السلطة هو قرار صادر عن صاحب الاختصاص للقيام بالعمل إلى مرؤوسيه يحولهم بمقتضاه القيام بهذا الاختصاص كما ينص المرسوم رقم 88-131 المتضمن العلاقات بين الإدارة والمواطن¹ على ما يلي: "يجب البحث عن نجع السبل لتنظيم مهام وتوزيع المسؤوليات وأكثرها ملائمة في مجال تسليم وثائق والاوراق الإدارية.

كما يجب أن تفوض إلى أكبر عدد من الموظفين المعنيين قانونا سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وعلى صحة توقيع الموقعين.

فلا يمكن للمفوض أن يفوض كافة سلطاته إلى غير لأن ذلك يعد بمثابة تنازل عن الوظيفة وهو غير جائز قانونا، وإنما هو طريقة ضمان حسن سير العمل الإداري بطريقة أفضل، لذلك يجوز للمفوض إلغاء التفويض أو تعديله أو إدخال بعد التغييرات بالزيادة أو بالنقصان عليه ذلك تماشيا مع استمرارية العم في جهاز الدولة بطريقة جيدة.

كما لا يعني التفويض ان تمنح هذه الأجهزة المفوض إليها الاستغلال القانوني بل تبقى تابعة للأجهزة الإدارية.

لذلك يعتبر التفويض الأسلوب الامثل لتحقيق عدم التركيز الإداري داخل التنظيم الإداري والمقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه يمارسونها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسة العليا.²

¹ - المادة 27 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04-07-1988 المتضمن العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27 الصادرة في 06-07-1988.

² - عبد الغني بسيوي عبد الله، النظرية العامة في القانون الاداري، منشأة المعارف مصر 2003 ص116.

فللتفويض مزايا عديدة فهو أولاً يخفف العبء عن الرؤساء كما سبق القول ويحقق بذلك عدم التركيز الإداري، ويحقق أيضاً السرعة والفعالية والمرونة في أداء العمل، كما يتضمن تدريب للمرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فينمي فيهم تلك القدرة على القيادة.¹

وللتفويض الإداري شروط نلخصها فيما يلي:

- وجود نص قانوني يجيز التفويض.
- يجب أن يكون التفويض جزئياً.
- أن يكون التفويض مؤقت
- عدم تفويض الاختصاصات المفوضة للمرؤوس.
- مسؤولية الرئيس المفوض أمام الغير عن أعمال مرؤوسيه.

وقد يكون التفويض سواء تفويض في الاختصاص أو تفويض في التوقيع:

1- تفويض الاختصاص: يقصد بهذا النوع من التفويض أن يعهد الرئيس الإداري بعض اختصاصاته في مسألة معينة أو بعض المسائل الإدارية إلى المفوض إليه التابع له، شرط توفر شروط التفويض السابقة الذكر.

2- تفويض الإمضاء:² قد تستدعي مبررات العمل أن يفوض الرئيس الإداري أحد مرؤوسيه سلطة التوقيع بدلا عنه، فمضمون التفويض هنا ينصرف إلى مجرد التوقيع فقط لا إلى مباشرة الاختصاصات الحقيقية لصاحب الاختصاص (المفوض) كما هو الأمر في تفويض الاختصاص فهما يختلفان في النقاط التالية:

- تفويض التوقيع هو مجرد الترخيص بالقيام بعمل مادي بحث عكس التفويض الاختصاص الذي يعطي المفوض إليه حق اتخاذ القرار فيما فوض إليه، فدور المرؤوسة هنا هو مجرد

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب. ص121.

² - مرسوم تنفيذي رقم 03- 216 مؤرخ في 13 / 05 / 2003 يرخص لأعضاء الحكومة تفويض امضاءهم، ح ر عدد 34، الصادرة في 18 / 05 / 2003.

التوقيع على بعض الاوراق الرسمية الداخلية أو القرارات الداخلة في اختصاصات السلطة الاصلية ولحسابها وتحت مراقبتها، حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق وان اعدتها السلطة المختصة.

- يعد التفويض التوقيع من الاجراءات التي تقوم على الاعتبار الشخصي أي على اساس الثقة المبنية بين الرئيس والمرؤوس المفوض اليه، بينما يقوم التفويض في الاختصاص على اعتبار الموضوعي حيث يوجه إلى الموظف بصفة لا بشخصه.¹

الفرع الثاني: التفويض الاداري المركزي تخفيف إداري لتقوية نمط عدم التركيز في الجماعات المحلية:

من دعائم المركزية الإدارية تقوية مظهر أو مبدأ عدم التركيز الإداري على مستوى الجماعات المحلية؛ فرغم تمتع الجماعات المحلية من ولايات وبلديات بالاستقلالية وبالشخصية المعنوية؛ إلا أنه لا يمكنها القيام بصلاحيات وسلطات حقيقية محليا؛ ما عدا ما يتعلق بالوالي ممثل الحكومة محليا؛ ولتخفيف العبء على السلطة الإدارية المركزية وعن الحكومة المركزية؛ ورغم وجود التطبيق القانون لعدم التركيز الإداري؛ فتسعى الدولة ممثلة في السلطة المركزية دعم نفوذها محليا من أجل تحقيق أهداف تطبيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة محليا؛ ودون ترك الاستقلالية للمجالس الشعبية المحلية في اتخاذ القرارات؛ بل تتقيد هذه الأخير بقرارات التفويض الإداري المركزي دعما للقرارات المركزية الإدارية من أجل القيام بأعمال وتصرفات تثقل كاهن السلطة المركزية؛ رغم ما يهدف إليه التفويض الإداري من أهمية محليا في مجال ترك المجال للسلطات المحلية المشاركة في اتخاذ القرار وتبسيط اللجوء إلى السلطات المركزية خدمة للمواطنين المحليين.

¹ - ايناس لبيد، هيئات عدم التركيز الاداري وتطبيقاتها في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم 2018- 2019 ص69.

ولكن هذا التفويض يقيد السلطات المحلية ودون السماح لها باتخاذ قرارات مستقلة ومنفردة وفقا لطابع التمثيل المحلي ووفقا للبرامج التنموية المحلية التي تسعى إلى تحقيقها المجالس المنتخبة محليا تجاه المواطنين الناخبين فيها.

وعليه يظهر كثيرا من التفويض الإداري المركزي إلى الهيئات والسلطات المحلية وكأنه دعم للامركزية الإدارية؛ ولكن من خلال قيام عمليات التفويض هذه فلا يغدو ذلك إلا تقوية لعدم التركيز الإداري فقط؛ لأن اللامركزية الإدارية لا تحتاج إلى تفويض من السلطات المركزية نظرا لتميزها بالاستقلالية والحرية محليا؛ ومن ثم يؤكد دستور سنة 2020 أن قيام الدولة على نمط عدم التركيز الإداري في علاقتها بالجماعات المحلية.

الفرع الثالث: نماذج عن التفويض الإداري المركزي للجماعات المحلية:

أخذنا في هذا الفرع بعض النماذج على أساس المثال وهي:

أولا: تفويض وزير الداخلية المهام للولاية:

يمثل الوالي وزير الداخلية والجماعات المحلية على مستوى إقليم الولاية، فهو الأمر النهائي، فمن خلال التطرق إلى مهام وزير الداخلية والجماعات المحلية نجدها نفسها مهام الوالي على مستوى الولاية، إلا أن الوزير بصفته سلطة مركزية لا يستطيع مباشرة هذه المهام ولذلك فوضها إلى الوالي.

ثانيا: تفويض وزير السكن:

يمكن للوالي وبتفويض من وزير السكن والعمران أن يقوم بتحضير قائمة السكنات، وذلك لمعرفة الوالي بأحوال المواطنين على المستوى المحلي، وقد حدد المرسوم التنفيذي

142-08¹ قواعد منح السكن العمومي الايجاري حيث نصت المادة 08 من على "يرسل متعهد الترقية العقارية إلى الوالي والى المدير المكلف بالسكن في الولاية....."

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 08-142 المؤرخ في 11 / 05 / 2008 يحدد قواعد منح السكن العمومي الايجاري، ج ر عدد 24 المؤرخة في 11 / 05 / 2008.

- يحدد الوالي بقرار خلال مدة خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ استلام الكشف المذكور في الفقرة أعلاه تاريخ انطلاق لجنة الدائرة وتاريخ اختتامها بالإضافة إلى محتوى برنامج السكنات المقرر توزيعها" من خلال نص هذه المادة يتضح لنا أن للوالي مجمل الصلاحيات في تسيير ملفات السكن.

خلاصة الفصل الثاني

إن اتساع دائرة النشاط الإداري للدولة وتنوعه تطلب وجود دعائم لتقوية العلاقة العضوية بين الجماعات المحلية والدولة ، وعليه فقد تطرقت إلى تمثيل الوالي للدولة من حيث ممارسة السلطة العامة من جهة والسياسة العامة من جهة أخرى ، كما يتضح لنا من خلال خضوع الدائرة لسلطة الوالي أنها أهم صورة لعدم التركيز الإداري بناء على المراسيم التنفيذية المذكورة سابقا ، ولم تكن هذه الدعائم كافية إلا بإضافة المصالح غير المركزية للدولة والمؤسسات المرفقية ، إذ يجب إسناد هذه المصالح إلى أساس قانوني ويتمثل هذا الأساس في التفويض سواء تفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع .

خاتمة

بعد دراسة موضوع العلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية اتضح لنا من خلال نص المادة 18 من دستور 2020 السابق الذكر إذ كان واضحاً أن العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز الإداري، وتتمثل هيئات هذه الأخيرة في الهيئات الإدارية المتفرعة على المستوى الإقليمي للدولة بكل مؤسساتها ومصالحها غير الممركزة والتي تعتبر مكسباً حقيقياً في التنظيم الإداري وهذا تطبيقاً لفكرة عدم التركيز الإداري الذي يهدف إلى تخفيف العبء على السلطات المركزية وتقريب الإدارة من المواطن وبالتالي المحافظة على ديمومة وسيرورة العمل الإداري والقضاء تدريجياً على مظاهر البيروقراطية ، ومما سبق دراسته يمكن أن نصل إلى النتائج التالية:

- الوالي يعين بمرسوم رئاسي، ونفس الشيء بالنسبة لانتهاء مهامه، مما يجعله مقيد في مهامه، وممارستها بكل حرية في الإطار القانوني والتنظيم المعمول به.
- الوالي هو القائد الإداري الأعلى وممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي.
- يعتبر طابع التمثيل أساساً للعلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية، مما يجعل الوالي ورؤساء المجالس المنتخبة في موضع القوة نسبياً.
- أسلوب عدم التركيز الإداري أو ما يعرف بالمركزية المخففة يعد حتمية تفرضها متطلبات الدولة الحديثة وما تقتضيه من ضرورة تقريب الإدارة من المواطن خدمة للصالح العام وتلبية للحاجيات المحلية للسكان بشكل أمثل.
- تتجسد فكرة عدم التركيز الإداري في خلق هيئات إدارية تتوزع على الأقاليم مهمتها تخفيف الأعباء على السلطة المركزية.
- إن تطبيق عدم التركيز الإداري في الواقع العملي يظهر من خلال الهيئات المتواجدة على مستوى الأقاليم، والمتمثلة في الولاية والبلدية والدائرة، فالولاية تشكل مظهرًا لعدم التركيز الإداري من خلال الوالي بصفته ممثلاً للدولة والولاية والمديريات التنفيذية المتواجدة على مستوى الولاية

إضافة إلى الدائرة من خلال رئيس الدائرة بصفته ممثلاً للدولة ورئيس المجلس الشعبي البلدي كذلك.

- المصالح غير الممركزة للدولة في الحقيقة ما هي إلا جزء من إدارة الولاية العضوية في مجلس الولاية تحت السلطة الرئاسية للوالي.
- سلطة الحلول هي من سلطات الرقابة التي يمارسها الوالي على المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما يؤكد عدم التركيز الإداري.
- البلدية والولاية شخصية معنوية طبقاً للقانون، ورئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي لهما أهلية التقاضي طبقاً للقانون وباسم الدولة، وتمثيل كل من البلدية والولاية. وللخروج من هذه النتائج ارتأيت أن أوجز بعض الاقتراحات في هذا المجال:
- ضرورة تبيان المركز القانوني لكل هيئات عدم التركيز الإداري بنصوص قانونية واضحة ما من شأنه تخفيف الدراسة لدى الباحثين في هذا المجال.
- استحداث أساس قانوني يتعلق بالدائرة، على اعتبار أن الدائرة تخضع لسلطة الوالي وهو ما من شأنه توضيح وفك كل الغموض الذي يثار حول أسس استحداثها وسبل تنظيمها.
- من المستحسن إنشاء فروع تابعة للمديريات التنفيذية الولائية على المستوى جميع البلديات وهذا بهدف تقريب الإدارة من المواطن.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا/ النصوص القانونية:

أ-الساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 المؤرخ في 10/09/1963، ج ر عدد 64 المؤرخة في 10/09/1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 الصادر بالأمر 97/76 المؤرخ في 22/11/1976، ج ر عدد 94 المؤرخة في 24/11/1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 الصادر بالمرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 28/02/1976 ج ر عدد 09 المؤرخة في 01/03/1989.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 07/12/1996، ج ر العدد 76 المؤرخة في 08/12/1996.
5. مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء اول نوفمبر سنة 2020، ج.ر عدد 82 المؤرخ في 30/12/2020.

ب-القوانين العضوية:

1. القانون العضوي، 12-01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 01 المؤرخ في 14 يناير 2012.
2. القانون العضوي، 16-10 المؤرخ في 25 اوت 2016، المتعلق بنظام لانتخابات، ج ر ج ج عدد 50 المؤرخ في 25 اوت 2016.

ج-النصوص التشريعية:

1. الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 06 المؤرخة في 18/01/1967.
2. الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 44 المؤرخة في 23 مايو 1969.

3. القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 15، المؤرخة في 11/02/1990.

4. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37 المؤرخة في 01 شعبان عام 1432 هـ الموافق 3 يوليو سنة 2011م، المعدل بالقانون 21-13 المؤرخ في 31 أغسطس 2021

5. القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012 يتعلق بالجمعيات، ج ر ج عدد 02 المؤرخة في 15 يناير سنة 2012.

6. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج.ر عدد 12 المؤرخة في 07 ربيع الثاني عام 1433 هـ الموافق 29 فبراير سنة 2012

7. الأمر 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021، المعدل للقانون 11-10 المتعلق بالبلدية، ج ر ج عدد 67 المؤرخ في 31 أوت 2021.

د-النصوص التنظيمية:

المراسيم الرئاسية

1. المرسوم 82-31 الصادر في 23 جانفي 1982 المتعلق بصلاحيات رئيس الدائرة، ج ر 04 الصادرة في 26 جانفي 1982.

2. المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن اعلان حالة الطوارئ، ج ر ج عدد 10، المؤرخة في 09/02/1992.

3. المرسوم الرئاسي 20-39 المؤرخ في 02/02/2020 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ج.ر.ج.ج عدد 06 الصادرة في 09/02/2020، متمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-122 ج.ر.ج.ج عدد 30 الصادر في 01/05/2020.

المراسيم التنفيذية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 86-266 مؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986، ويتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج ر ج ج عدد 45. صادر في 05-11-1986.

2. المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ج.ج.ج. عدد 31 الصادرة في 1990/07/28، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 21/214 المؤرخ في 20/05/2021، ج.ج.ج. عدد 41 الصادرة في 2021/06/03.
3. المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا للإدارة المحلية، ج.ج.ج. عدد 31 الصادرة في 28 يوليو 1990
4. المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.
5. المرسوم التنفيذي 92-41 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
6. المرسوم التنفيذي 94-215 الصادر في 23 جويلية 1994 الذي يحدد اجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر رقم 48 الصادرة في 27 جويلية 1994.
7. مرسوم تنفيذي رقم 03-216 مؤرخ في 13 /05 /2003 يرخص لأعضاء الحكومة تفويض امضاءهم، ح ر عدد 34، الصادرة في 18 /05 /2003.

ثانيا: الكتب والمؤلفات:

أ-الكتب:

1. د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صامبلا، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
2. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع عين مليلة، 2011.
3. د. عبد الغني بسيوي عبد الله، النظرية العامة في القانون الاداري، منشأة المعارف مصر 2003.
4. د. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
5. د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، ط1، سنة 2012.

6. شكلاط رحمة، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المحلية النقدية للقانون والعلوم السياسية. عدد 01. تيزي وزو. 2011.

7. د. قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري، ط2001، الجزائر

8. د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2010.

ب- الرسائل والمذكرات الجامعية:

مذكرات ماجستير:

1. تسمبال رمضان. استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون. فرع تحولات الدولة. كلية الحقوق. جامعة مولود معمري. تيزي وزو.

2. دريس حبيبية. عوامل نقص المردودية الجبائية. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون. فرع قانون الأعمال. كلية الحقوق والعلوم الإدارية. جامعة الجزائر 2000.

3. شيخ عبد الصديق. الاستقلال المالي للجماعات المحلية. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق. فرع الإدارة والمالية. كلية الحقوق. جامعة الجزائر، 2003.

4. عبد الهادي بلفتح، المركز القانون للوالي في النظام الإداري المركزي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير على القانون العام، فرع المؤسسة السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2010-2011.

5. غضبان رابح. جباية الجماعات المحلية. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون. فرع الإدارة والمالية. كلية الحقوق، جامعة الجزائر. 2001.

مذكرات ماستر:

6. ايناس لبيد، هيئات عدم التركيز الإداري وتطبيقاتها في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم 2018-2019.

7. زيتوني حسام الدين، سلطات الوالي على المجلس الشعبي البلدي، مذكرة مكملة لمقتضيات لنيل شهادة الماستر في الحقوق 2015.

8. علي سعد الله، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014.

9. نسيمة خالد وسكينة فراش، الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداريين، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

مذكرات ليسانس:

10. حيدر الزوييري، دور الوالي بصفة هيئة عدم التركيز في الجماعات المحلية، مذكرة ليسانس، قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013-2014..

ج-مداخلات وملتقيات علمية:

1. بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة التنمية المحلية بالجزائر، مجلة فكر المجتمع، (الصادرة عن طاكسيج كوم للدراسات).

2. رحي مليكة وبركان زهية. وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية. دراسة مقدمة للمتلقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات. جامعة سعد دحلب. البليدة. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير.

3. محمد العيرج ومحمد المهدي بن السبحمو. مقال حول ميزانية الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة. جامعة احمد دراية. ادرار. مخبرا لقانون والمجتمع. 2021.

4. محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (مفهوم والفلسفة والاهداف)، المتلقى العربي الاول، نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، عمان، 2003.

الفهرس

الفصل الأول: الأسس العضوية في العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية

- المبحث الأول: السلطات المحلية أساس عدم التركيز الإداري 7
- المطلب الأول: اختيار الوالي تابع للسلطة الإدارية المركزية: 7
- الفرع الأول: الأساس القانوني لتعيين والي الولاية: 7
- الفرع الثالث: إنهاء مهام الوالي 12
- المطلب الثاني: إشكاليات اختيار رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة إقليميا 14
- الفرع الأول: اختيار وانتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية خارج عن النظام الانتخابي 14
- الفرع الثاني: إشكالية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأنظمة الانتخابية المتعاقبة: 15
- الفرع الثالث: كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي 17
- المطلب الثالث: الولاية والبلدية جماعة إقليمية للدولة 19
- الفرع الأول: الولاية والبلدية ذات إقليم تابع للدولة 19
- الفرع الثاني: الولاية دائرة إدارية غير ممرضة 21
- الفرع الثالث: الوالي مفوض للحكومة 22
- المبحث الثاني: خصائص عدم التركيز الإداري في الجماعات المحلية 23
- المطلب الأول: طابع التمثيل عنصرا أساسيا للعلاقة العضوية بين الجماعات المحلية والدولة 23
- الفرع الأول: الوالي ممثل للدولة بممارسة سلطات مهمة 23
- الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة بممارسة الصلاحيات 27
- الفرع الثالث: رئيس المجلس الشعبي الولائي فاقد للممارسة السلطة العامة في تمثيل الدولة 28
- المطلب الثاني: مجالس شعبية محلية منتخبة فاقدة لسلطات حقيقية 29
- الفرع الأول: علاقة الوالي بالمجالس الشعبية المنتخبة المحلية 29
- الفرع الثاني: تقييد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بتنفيذ السياسة العامة للدولة 31
- المطلب الثالث: الجماعات المحلية في علاقة الدولة بفقدان الاستقلالية المالية 35

35	الفرع الأول: اعتماد مالية الجماعات المحلية على مالية الدولة.
38	الفرع الثاني: رقابة السلطة المركزية على مالية الجماعات المحلية:
	الفرع الثالث: شكلية الذمة المالية المستقلة للولاية (افتقار الموارد الذاتية) الثروات التابعة للدولة لا
39	الجماعات المحلية.
42	خلاصة الفصل الاول

الفصل الثاني: دعائم تقوية العلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية

45	المبحث الأول: دعائم التقوية بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية:
45	المطلب الأول: تمثيل الوالي للدولة في ممارسة السلطة العامة:
45	الفرع الأول: الوالي منفذ للسياسة العامة للدولة محليا:
46	الفرع الثاني: خضوع الدائرة لسلطة الوالي:
47	المطلب الثاني: رقابة السلطة المركزية الوصائية على الجماعات المحلية:
48	الفرع الأول: حل المجالس الشعبية المنتخبة محليا:
49	الفرع الثاني: تقييد الجماعات المحلية بالتوجيهات الحكومية:
51	الفرع الثالث: علاقة الجماعات المحلية بوزارة الداخلية:
52	المطلب الثالث: علاقة الوالي بالبلدية تقوية للعلاقة العضوية بين الدولة والجماعات المحلية:
52	الفرع الأول: سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي:
54	الفرع الثاني: سلطة الوالي في الاشراف والتوجيه.
	المبحث الثاني: دعائم التقوية في علاقة الجماعات المحلية بالمصالح غير الممركزة والمؤسسات المرفقية
59	للدولة:
59	المطلب الاول: تفعيل الوالي للمصالح غير الممركزة للدولة.
59	الفرع الأول: المصالح غير الممركزة للدولة صورة عدم التركيز الاداري.
60	الفرع الثاني: دور الولاية في تنشيط وتنسيق الهيئات الغير ممركرة في الدولة:
61	الفرع الثالث: رقابة الولاية للمصالح غير الممركزة للدولة:
62	المطلب الثاني: علاقة الجماعات المحلية بالمؤسسات المرفقية الاخرى:
62	الفرع الاول: علاقة الولاية بالمرافق العمومية التابعة للدولة:
63	الفرع الثاني: المؤسسات العمومية للجماعات المحلية:
64	الفرع الثالث: علاقة الجماعات المحلية بالمؤسسات الخاصة:
65	المطلب الثالث: أسلوب التفويض الإداري المركزي لتقوية العلاقة بين الجماعات المحلية والدولة:

66	الفرع الأول: مفهوم التفويض الإداري بين السلطة المركزية والسلطات المحلية:
68	الفرع الثاني: التفويض الإداري المركزي تخفيف إداري لتقوية نمط عدم التركيز في الجماعات المحلية:
69	الفرع الثالث: نماذج عن التفويض الإداري المركزي للجماعات المحلية:
71	خلاصة الفصل الثاني
73	خاتمة
76	قائمة المراجع
82	الفهرس