

جامعة محمد صديق بن يحيى - جيجل -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



النظام الإداري اللامركزي في الجزائر: التوجه نحو الجهوية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستري في القانون العام
تخصص: قانون عام داخلي

الأستاذ المشرف:
- جليط شعيب

إعداد الطالبين:
- يجد عادل
- حمر العين أمينة

لجنة المناقشة:

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
بولعراوي صادق	أستاذ مساعد [أ]	جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل	رئيسا
جليط شعيب	أستاذ مساعد [أ]	جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل	مشرفا ومقررا
لرقم رشيد	أستاذ مساعد [أ]	جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل	ممتحنا

السنة الجامعية: 2015 / 2016.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ:

رَبِّ أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ
عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ
وَأَصْلِحْ لِي فِي نُرَّتِي إِنِّْي بُبْتُكَ لَيْكَ وَإِنِّي
مِنَ الْمُسْلِمِينَ ﴿١٥﴾

سورة الأحقاف - الآية 15

شكر و تقدير

لا يسعنا في هذا المقام بعد شكر الله
سبحانه و تعالى وحمده على توفيقه لنا في كتابة هذه المذكرة،
أن نتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ/ جليط شعيب
على قبوله الإشراف على هذه المذكرة،
إلى لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذا العمل،
الشكر موصول إلى أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية
بجامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل،
إلى كل شخص أمدنا بيد المساعدة من قريب
أو بعيد لإنجاز هذه المذكرة.

يوجد عادل و حمر العين أمينة



قائمة المختصرات:

أولاً: باللغة العربية:

- ج ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

- ج: الجزء.

- ط: الطبعة.

- ص: الصفحة.

- ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

- م. ش. ب: المجلس الشعبي البلدي.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

- **GRALE**: Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe.
- **P**: Page.
- **P P**: De la page à la page.
- **RARJ**: Revue Académique de la Recherche Juridique.

مقدمة

إن تطور وظائف الدولة المتواصل نتيجة اتساعها الجغرافي و البشري، و التحول في طبيعة الاحتياجات لمواطنيها و الوسائل اللازمة و الضرورية لتلبية هذه الاحتياجات المشتركة، يعد من العوامل الرئيسة التي أدت إلى ظهور فكرة التنظيم الإداري الذي تتحكم و تنظم الدولة بواسطته إقليمها و النشاطات القائمة فيه، لتحقيق أهدافها.

و تختلف الدول في تنظيم جهازها الإداري بما يتلاءم مع مصالحها و مصالح شعوبها، و يناسب ظروفها السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية، و بشكل عام هناك أسلوبان أساسيان للتنظيم الإداري أخذت بهما الدول؛ الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي.

فالمركية الإدارية هي حصر الوظيفة الإدارية و تجميعها في يد سلطة واحدة تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية، و هذا الأسلوب تعتمد عليه الدول حديثة العهد من أجل تفادي مخاطر الانشقاقات الداخلية و ضمان وحدة الدولة، إلا إن أسلوب المركية المتوحشة في وقتنا الحالي هجرته معظم الدول التي لها تقاليد في الديمقراطية حيث أصبح مفهوما مرادفا للتسلط و الديكتاتورية الإدارية.

لهذا كثيرا ما تلجأ الدول إلى صورة مخففة لمركية القرار الإداري، تتمثل في عدم التركيز الإداري، الذي يعتمد حفاظا على وجود الدولة و مصالحها على جميع إقليم الدولة من جهة، و رغبة منها في تحقيق متطلبات مواطنيها على المستوى المحلي من جهة أخرى، حيث تقوم السلطة المركية في إطار أسلوب عدم التركيز الإداري بمنح سلطة البت النهائي في بعض الأمور إلى ممثليها على المستوى المحلي، مع خضوعهم للسلطة الرئاسية.

أما اللامركزية الإدارية فيقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركية وهيئات إدارية إقليمية أو مرفقية مصلحة، و ما يعنينا في مجال دراستنا و بحثنا هذا هو

أسلوب التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي، الذي يقصد به وجود هيئات محلية منتخبة تسهر على تحقيق مصالح محلية متميزة عن تلك الوطنية، مع خضوع هذه الهيئات للرقابة الوصائية.

بتطور الدول و أوضاعها الداخلية الصعبة نتيجة الأزمات الاقتصادية و السياسية لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية، ثم دخولها عصر العولمة، ظهر مفهوم و منهج جديد للتنظيم الإداري يتمثل في الجهوية كصورة وسط بين اللامركزية السياسية (النظام الفدرالي) واللامركزية الإدارية، رغم صعوبة وضع مفهوم دقيق لهذا المنهج الجديد، و الذي يرجع بالاساس إلى إختلاف المعيار المعتمد في تكريس الجهوية.

فبالرجوع إلى تجارب بعض الدول في هذا المجال يظهر جليا إختلاف المعيار الأساسي المعتمد في تبني الجهوية من دولة إلى أخرى، فالبعض اعتمد المعيار الاقتصادي، و آخر المعيار السياسي، و البعض المعيار الإجتماعي، و هناك من الدول من اعتمد على معيار مختلط يجمع هذه الأسس كلها في تبنيها للجهوية.

فالجهوية كتنظيم للهيئات الإقليمية في تجارب هذه الدول، و إن اختلفت أشكالها و معايير أعمالها، إلا أنها تصب كلها في الهدف الرئيسي المتوخى من التقسيم الجهوي و هو تقليص الفوارق الجهوية و تنمية مجموع جهات البلاد تنمية منسجمة و متوازنة و مستدامة، في إطار وحدة الدولة، بتسخير الإمكانيات البشرية و الطبيعية و المالية المتوافرة في كل جهة.

و التنظيم الإداري في الجزائر ساير بوجه عام الظروف و العوامل الاقتصادية والسياسية و الاجتماعية التي عاشتها البلاد في كل مرحلة، حيث اتجهت منذ الاستقلال إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية أساسها مشاركة الشعب في عمليات

التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و اعتمدت في تنظيمها الإداري على المزج بين المركزية و اللامركزية من أجل الوصول إلى تنظيم إداري يحقق أهدافها.

فقد أسست الجزائر لتنظيم إداري مركزي كضرورة للمحافظة على تماسك الدولة و وحدتها الترابية، إلى جانب التنظيم الإداري اللامركزي - الذي يعتبر النقطة المحورية في بحثنا هذا - حيث أرسى المؤسس الدستوري الخطوط العريضة للجماعات الإقليمية من خلال اعتبار البلدية و الولاية كهيئتين للتنظيم الإداري اللامركزي، و فضاء لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم و التعبير عن إرادتهم و مراقبة عمل السلطات العمومية.

بالمقابل ترك الدستور المجال للبرلمان ليشرع بموجب قوانين تنظم هذه الهيئات وأساليب تشكيل أجهزتها و تحديد اختصاصاتها و علاقتها فيما بينها و بين السلطة المركزية، كان آخرها قانوني البلدية 10-11 و الولاية 07-12.

على ضوء ما تقدم فإن تناول موضوع التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر بالدراسة يبدو ذو أهمية كبيرة من الناحية العلمية و العملية. فمن الناحية العلمية (الجانب النظري) تتجسد أهمية الدراسة في معرفة أهم المراحل التي مر بها التنظيم الإداري اللامركزي من خلال معالجة النصوص القانونية المؤطرة للجماعات الإقليمية (تنظيمها، تشكيلتها، اختصاصاتها...إلخ)، أما من الناحية العملية فتتعلق بدراسة واقع التنظيم الإداري اللامركزي، و الوقوف على النقائص التي تشوب منظومة الجماعات الإقليمية و محاولة إصلاح مواطن الخلل فيها كآفاق يجب أن يتناولها هذا البحث.

و مما لا شك فيه أن اختيارنا لهذا الموضوع و رآه عديد من الاعتبارات؛ أسباب موضوعية تتمثل أساسا في الأهمية البالغة التي يكتسبها الموضوع باعتبار الجماعات الإقليمية هيئات تتدخل في مختلف جوانب حياة المواطن، و باعتبارنا مواطنين نعيش في

ظل واقع هذا التنظيم، و محاولة منا توضيح أهم ما ترتكز عليه هذه الهيئات في ظل الإصلاحات القانونية الجديدة، بالتعمق في دراسة واقع الجماعات الإقليمية، هذا من جهة.

من جهة أخرى، رغبتنا الشخصية في دراسة هذا النوع من المواضيع التي هي جزء من تخصصنا في القانون العام الداخلي، لاسيما في ظل تزايد إهتمام الفكر القانوني و التنظيمات السياسية و الخطابات الرسمية بهكذا مواضيع.

و إذ نسعى من خلال دراستنا هذه إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل بالأساس في معرفة حقيقة التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر سواء من ناحية تطور المنظومة القانونية له أو من حيث الممارسة التطبيقية، إضافة إلى الوقوف على المشاكل التي تعانيها الجماعات الإقليمية، و محاولة إصلاحها من خلال اقتراح آليات تعزز من مكانة هذه الهيئات، نحاول إعطاء رؤية مستقبلية لآفاق التنظيم الإداري اللامركزي.

نشير أنه في إطار دراستنا واجهتنا جملة من الصعوبات تتمثل بالأساس في شساعة الموضوع و ضيق الوقت المقرر لإنجاز البحث، و كذا ما تعلق بالمادة العلمية، خاصة المراجع التي تتناول تحليل القوانين الجديدة للجماعات الإقليمية بالنظر لحداتها، و كذا المراجع المهمة بموضوع الجهوية كتنظيم إداري لاسيما باللغة العربية، خاصة عن واقعها في الجزائر باعتبارها مجرد فكرة مازالت غامضة و جديدة و متحاشية في بلادنا.

فأمام التطور الذي عرفه التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، الذي أنتج مستويين للأجهزة اللامركزية هما البلدية و الولاية، التي تم تنظيمها بقوانين خاصة مستنها الإصلاحات القانونية و السياسية التي عرفتها الجزائر في الآونة الأخيرة، و من أجل الإحاطة بموضوع الدراسة، تُطرح الإشكالية التالية:

هل يمكن الأخذ بالجهة كمستوى آخر في التنظيم الإداري إلى جانب البلدية و الولاية بما يخدم الاستقرار الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي على المدى البعيد ؟

إجابة على هذه الإشكالية استعنا في إعداد هذا البحث بالمنهج الوصفي و التاريخي والمنهج المقارن، لكن اعتمدنا المنهج التحليلي بالأساس، من خلال جمع و ترتيب المادة العلمية الخاصة بمجال البحث (نصوص قانونية، آراء فقهية، خطابات سياسية و رسمية) قصد تحليلها و استخراج النتائج و الحلول الممكنة للمشكلات التي تثيرها هذه الإشكالية.

في هذا الإطار قسمنا البحث في قسمين، نتناول من خلالهما بالدراسة مسار التنظيم الإداري اللامركزي (الفصل الأول) في جزئيتين تتمثلان في دراسة التطور التاريخي للتنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر (المبحث الأول)، وهيئات التنظيم الإداري اللامركزي (المبحث الثاني)، و ذلك للوقوف على واقع اللامركزية و آفاقها المستقبلية (الفصل الثاني)، في نقطتين عن واقع اللامركزية (المبحث الأول)، و آفاقها المستقبلية (المبحث الثاني).

الفصل الأول

مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر

تعد اللامركزية الإدارية اليوم من بين الركائز التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية وتعتبر أهم نظام لتسيير شؤون المواطنين على المستوى المحلي، فأصبحت اللامركزية من أبرز التنظيمات التي تطبقها الدولة الحديثة لإشباع حاجات المواطنين في شتى المجالات (سياسيا، إقتصاديا، إجتماعيا و ثقافيا) على عكس التنظيم المركزي الذي يعتبر مرادفا للتسلط و الديكتاتورية الإدارية و منافيا للديمقراطية.

الجزائر كغيرها من الدول تبنت اللامركزية في تنظيمها الإداري، و قد مر التنظيم الإداري اللامركزي بعدة مراحل أثرت فيه حتى استقر كما هو عليهم، فالتنظيم الإداري اللامركزي الفرنسي في الجزائر كان مكرسا لخدمة المصالح الفرنسية و تحقيق رفاهية الفرنسيين، لذلك حاولت الجزائر بعد الاستقلال جاهدة لإنشاء تنظيم إداري لامركزي جزائري يحقق المصالح العامة للمواطنين على قدم المساواة.

و بناء على هذا سناحول في هذا الفصل دراسة التطور التاريخي للتنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر (المبحث الأول)، ثم نتطرق الى الهيئات اللامركزية المُكرسة على المستوى المحلي (المبحث الثاني).

المبحث الأول

تطور التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر

يتأثر التنظيم الإداري في كل دولة بمجموعة من العوامل التاريخية و السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية المحيطة به، و التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر مر بعدة مراحل و تطورات خاصة من الناحية الفنية و القانونية، فالهيئات الإدارية على المستوى المحلي كانت تساير مجموعة من الظروف التي عاشتها الجزائر في كل مرحلة.

و لدراسة التطور الحاصل في التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر قسمنا المبحث إلى جزئين نتناول في الجزء الأول التنظيم الإداري الموروث عن المستعمر الفرنسي (المطلب الأول) أما الجزء الثاني فخصصناه لدراسة التنظيم الإداري اللامركزي بعد الاستقلال (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التنظيم الإداري الموروث عن المستعمر

تأثر التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر بمجموعة من الظروف و العوامل الداخلية والخارجية حتى استقر كما هو عليه اليوم، فجنور هذا النظام تعود إلى عهد الدولة العثمانية أين أقامت تنظيمًا إداريًا مركزيًا يتمثل في دار السلطان و تنظيمًا محليًا يتمثل في البايلك⁽¹⁾.

(1) - البايلك عبارة عن لفظ تركي يستعمل للدلالة على الإقطاعيات التي تأخذ منها الضرائب، ثم أستعمل للدلالة على نوع من التقسيم المحلي الإداري المستعمل من طرف الإدارة العثمانية حيث قسمت الجزائر إلى ثلاث (03) بايلكات (بايلك الشرق، بايلك الغرب و البايلك التطري)، للمزيد أنظر: سعودي محمد العربي، *المؤسسات المحلية في الجزائر (الولاية - البلدية) (1516-1962)*، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 23، 24.

و لدراسة التطور التاريخي للتنظيم الإداري سنتطرق إلى التنظيم الإداري قبل 1845 (الفرع الأول)، و التنظيم الإداري المكرس بين 1847 و 1868 (الفرع الثاني)، و التنظيم الإداري المطبق من 1868 إلى الاستقلال (الفرع الثالث).

الفرع الأول

التنظيم الإداري قبل 1845

مع بداية الاحتلال الفرنسي للجزائر سنة 1830 أنشأت الإدارة الفرنسية على المستوى المركزي و المحلي هيئات إدارية بغيت بسط نفوذها على القطر الوطني و ربط الجزائر بفرنسا⁽¹⁾.

تميزت هذه المرحلة بإنشاء منصب الحاكم العام وهو شخصية عسكرية، و قسمت الجزائر في هذه المرحلة إلى ثلاثة مقاطعات هي الجزائر، وهران و قسنطينة، تنقسم هذه المقاطعات إلى نوعين من الأقاليم تتمثل في الأقاليم المدنية (أولا)، و الأقاليم العربية (ثانيا).

أولا/ الأقاليم المدنية:

بدأ الإستيطان الأوروبي في الجزائر مع دخول المستعمر الفرنسي، هذا ما استلزم على الإدارة الفرنسية تنظيم شؤون المستوطنين، حيث لجأت إلى التمييز في الأسلوب المعتمد في تنظيم المعمرين و السكان الأصليين، فقد إعتمدت على أسلوب الأقاليم المدنية لتنظيم شؤون المعمرين، و تطبق فيها النظم الإدارية الفرنسية و تدار من قبل مجلس و رئيس منتخبين كما هو معمول به في فرنسا⁽²⁾.

(1) - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ط 1، دار الكتاب اللبناني للنشر و التوزيع، لبنان، 1983، ص 139.

(2) - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 124، 125.

ثانيا/ الأقاليم العربية:

إلى جانب الأقاليم المدنية نجد الأقاليم العربية (العسكرية) و هي تلك المناطق التي يقطنها الجزائريين و تخضع للإدارة العسكرية الفرنسية التي أبقت على أنظمة الحكم العثماني حيث أنشأت في هذه المرحلة ما يسمى بالمكاتب العربية لتسهيل الإتصال بين الإدارة والأهالي، جمع الضرائب، حفظ النظام العام، إحصاء السكان و الاستخبارات(1).

الفرع الثاني

التنظيم الإداري ما بين 1847 و 1868

تبدأ هذه المرحلة بصدور قانون 20 ديسمبر 1847 الذي قضى بضم الجزائر إلى فرنسا و اعتبارها جزءا لا يتجزأ من فرنسا إلى غاية 1868 حيث تم تغيير التنظيم الإداري ليصبح متماشيا مع ما هو عليه في فرنسا(2).

و في هذه المرحلة كانت العمالة أهم هيئة إدارية على المستوى المحلي(أولا)، تساعد في مهامها عدة أجهزة (ثانيا).

أولا/ العمالة:

استناد إلى هذا القانون قُسمت الجزائر إلى ثلاثة ولايات أو عمالات (préfectures) ويعتمد تنظيمها على نفس التنظيم المعمول به في فرنسا(3)، و عُين على رأس كل عمالة

(1)- علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، 2012، ص 15.

(2)- BELKHARROUBI Abdelmadjid, *La naissance et la reconnaissance de la république Algérienne*, Edition ENAG, ALGERIE, 2006, p 22.

(3)- أحدث القانون الصادر في 20 ديسمبر 1847 تحولا جذريا في التنظيم الإداري سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي حيث تم إلحاق الجزائر بفرنسا و تم تعميم النظام المدني على كافة التراب الوطني، و هذا راجع إلى عدة عوامل من بينها إزدياد التواجد الأوروبي في الجزائر و ردع بعض الاطراف الأوروبية المنادية للحكم الذاتي في الجزائر.

وال منحت له من الناحية النظرية نفس المهام و الصلاحيات المخولة لنظيره في فرنسا⁽¹⁾.

ثانيا/ أجهزة العمالة:

فيما يخص تنظيم العمالة، فهي تتكون من اربعة (04) اجهزة أساسية تتمثل في:

1- عامل العمالة:

عامل العمالة من طرف الحاكم العام الموجود بالعاصمة، و له اختصاصات إدارية و تنسيقية و إعلامية.

2- الأمين العام للعمالة:

يعين الأمين العام بقرار من وزير الحربية الذي يتكفل بالتسيير الإداري للمصالح المحلية.

3- مجلس العمالة:

هو هيئة تعمل على تخفيف الأعباء على الحاكم العام، و له اختصاصات إدارية و قضائية، و يتشكل عن طريق الانتخاب حيث ينتخب نصف الأعضاء من الجزائريين و النصف الآخر من الأوروبيين.

4- المجلس العام:

يعتبر المجلس العام هيئة استشارية تساعد عامل العمالة في أداء مهامه، حيث يبدي المجلس العام رأيه فيما يتعلق بمالية العمالة⁽²⁾.

الفرع الثالث

التنظيم الإداري من 1868 الى الاستقلال

تمتد هذه المرحلة من 1868 الى غاية 1962، و قد تم في هذه المرحلة إعادة تنظيم البلاد من الناحيتين السياسية و الإدارية بعد المشاكل التي كانت تعاني منها الإدارة

(1)- جديدي عتيقة، *الجماعات المحلية في الجزائر (بلدية بسكرة نموذجا)*، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص سياسة عامة و إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص 54.

(2)- سعودي محمد العربي، مرجع سبق ذكره، ص ص 160-166.

الفرنسية في الجزائر، حيث أصبح التنظيم الإداري يتشكل من المحافظة (أولا)، و البلدية (ثانيا).

أولا/ المحافظة:

قسمت الجزائر في هذه المرحلة الى ثلاث (03) محافظات على رأس كل منها محافظ و مجلس عام يمثل فيه المسلمون نسبة 5/2 ليرتفع الى النصف بعد اندلاع حرب التحرير، وقد وصل عدد المحافظات الى 15 محافظة⁽¹⁾.

ثانيا/ البلدية:

على المستوى القاعدي للتنظيم الإداري نجد البلدية، التي تم إعادة تنظيمها لتتماشى مع ما هو سائد في فرنسا حيث أصبحت تخضع للقانون البلدي الصادر في 5 أفريل 1884 ظهرت في هذه المرحلة ثلاثة أصناف من البلديات، تظهر في بلديات كاملة الصلاحيات و بلديات مختلطة و بلديات أهلية⁽²⁾.

1- البلديات كاملة الصلاحيات:

أقيمت في المناطق ذات التواجد المكثف للمعمرين بالمدن الكبرى و المناطق و يتكون هذا الصنف من هذه البلديات من هيئتين هما، المجلس البلدي و عمدة البلدية.

أ- المجلس البلدي: هو جهاز منتخب من سكان البلدية الأوروبيين و الجزائريين، حيث أعطي الحق للجزائريين في الترشيح و الانتخاب على أن لا يتجاوز عددهم نسبة الثلث (3/1) في المجلس، أما عن صلاحياته على وجه الخصوص تتمثل في تسيير الحالة المدنية، تحضير ميزانية البلدية.

(1) - محيو أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 26.

(2) - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 37.

ب- **عمدة البلدية:** ينتخب عمدة البلدية من بين أعضاء المجلس، و له دور فعال على مستوى البلدية عموماً، فهو يُمثل المصالح المحلية للسكان من جهة و المصالح العامة للدولة من جهة أخرى⁽¹⁾.

2- البلديات المختلطة:

تم استحداث هذا النوع من البلديات في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين و كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري، يوجد على رأسها متصرف إداري يخضع للسلطة الرئاسية لوالي العمالة من حيث التعيين و الترقية و التأديب، و لجنة البلدية التي يرأسها المتصرف الإداري مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين و بعض الجزائريين الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية⁽²⁾.

3- البلديات الأهلية:

عُمل هذا الصنف في المناطق الصحراوية و الأماكن الصعبة النائية في الشمال، و قد تميزت إدارة هذه البلديات بالتسيير العسكري، فهي إدارة محلية عسكرية أكثر منها مؤسسة بلدية⁽³⁾، إذ تولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي يتم تعيينهم من طرف السلطات الفرنسية، و كان الهدف من إقامة هذا النوع من البلديات هو عزل الجزائريين عن المدن الكبرى و الاستيلاء على ثرواتهم⁽⁴⁾.

يمكن القول أن المؤسسات الإدارية في فترة الاحتلال الفرنسي للجزائر عبارة عن أداة تستعمل لخدمة الاستعمار سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي.

المطلب الثاني

التنظيم الإداري اللامركزي بعد الاستقلال

(1)- ماروك عبد الكريم، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، ط 1، الوسام العربي للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 17، 18.

(2)- Claude Colot, *Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale*, Edition GNRS, France, 1987, p p 103-105.

(3)- لعور بسمة، التنظيم القانوني للجماعات المحلية و أثره في تحقيق التنمية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013، ص 15.

(4)- سعودي محمد العربي، مرجع سبق ذكره، ص 193، 194.

تلقي التنظيم الإداري الجزائري غداة الاستقلال نفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى و هذا راجع إلى هجرة الأوروبيين و إلى البنية الإدارية التي تفتقر إلى أدنى الأساسيات إضافة إلى عوامل أخرى كالفقر و البطالة و الأمية⁽¹⁾. هذا الوضع تطلب القيام بإصلاح المنظومة الإدارية التي تسير بها الجزائر، وسنتطرق إلى التنظيم الإداري اللامركزي قبل صدور القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد (الفرع الأول)، و التنظيم الإداري اللامركزي بعد صدور القانون 84-09 (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التنظيم الإداري اللامركزي قبل صدور قانون 84-09

ظل الإطار القانوني للتنظيم الإداري ثابتا بصدور القانون المشهور 62-157⁽²⁾ الذي حث على استمرار العمل بالتشريعات الفرنسية ما عدا ما يتنافى مع السيادة الوطنية⁽³⁾.

بعد صدور أول دستور للجزائر سنة 1963 الذي كرس مبدأ اللامركزية من خلال المادة التاسعة (9) منه⁽⁴⁾، و تطبيقا لأحكام هذه المادة أصدر المشرع الجزائري مجموعة من الإصلاحات القانونية تعيد النظر في المنظومة الإدارية على مراحل، سنتناول بالدراسة الإصلاحات الأولية (أولا)، ثم تعميق الإصلاحات بسن قوانين للجماعات المحلية (ثانيا)، وتدعيم الإصلاحات بتقسيم إقليمي جديد (ثالثا)، إضافة إلى تكريس التنظيم الإداري اللامركزي في الميثاق الوطني ودستور 1976 (رابعا).

أولا/ الإصلاحات الأولية:

-
- (1)- محبو أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 177.
(2)- القانون رقم 62-157، مؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن العمل بالتشريعات النافذة، ج ر عدد 1963/2.
(3)- أبقى الجزائر على البنية الإدارية الموروثة عن الاستعمار المتمثلة في 1578 بلدية و 15 ولاية (محافظة) موزعة على ثلاثة نواحي أو مناطق هي: الجزائر، وهران و قسنطينة.
(4)- كرس المادة 9 من دستور الجزائر لسنة 1963 مبدأ اللامركزية حيث اعتبرت البلدية أساسا للمجموعة الإدارية.

بعد الاستقلال سارعت الجزائر إلى القيام بمجموعة من الإصلاحات على مستوى التنظيم الإداري اللامركزي و تتمثل أساسا في:

1- المرسوم 63-189:

تضمن هذا المرسوم إعادة التنظيم الإداري للبلديات الذي قلص عددها، و هذا من أجل تسهيل عملية تزويد هياكلها بالموارد المادية و البشرية، حيث انخفض عدد البلديات من 1578 الى 631 بلدية، بينما تم الاحتفاظ بنفس عدد الولايات (15 ولاية)⁽¹⁾.

2- الأمرين 63-241 و 64-54:

هذين النصين تضمننا إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات حيث كان الهدف من الإصلاح الإقليمي إجراء عملية تجميع للبلديات ليتماشى مع الإمكانيات المادية و البشرية المتوافرة⁽²⁾.

3- الأمر 65-246:

جاء هذا النص بتعديلات أعمق في التنظيم الإداري، حيث قام برفع عدد البلديات إلى 676 بلدية موزعة على 91 دائرة و 15 ولاية مقابل عدد سكان يقارب عشرة ملايين نسمة، كما تم بموجبه تعديل تسمية بعض البلديات التي كانت تحمل أسماء فرنسية⁽³⁾.

ثانيا/ تعميق الإصلاحات بسن قوانين للجماعات المحلية:

بعد الإصلاحات الأولية للمنظومة الإدارية تطلب الأمر إصدار قوانين تنظم الجماعات المحلية و هذا ما تحقق عند صدور:

(1)- مرسوم رقم 63-189، مؤرخ في 16 ماي 1963، يتضمن إعادة التنظيم الإداري للبلديات، ج ر عدد 1963/35.

(2)- أمر رقم 63-241، مؤرخ في 28 أكتوبر 1963، يتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، ج ر عدد 1963/82.
- أمر رقم 64-54، مؤرخ في 10 يوليو 1964، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، ج ر عدد 1964/13.

(3)- مرسوم رقم 65-246، مؤرخ في 7 ديسمبر 1965، تغيير بموجبه أسماء بعض البلديات، ج ر عدد 1965/86.

1- الأمر 67-24 المتعلق بالبلدية:

صدر أول قانون للبلدية عن طريق الأمر 67-24⁽¹⁾ الذي شكل أساسا للتنظيم الإداري المحلي في الجزائر، حيث حاول بعث الديمقراطية في المجال الإداري و إرساء فلسفة معينة على المستوى البلدي⁽²⁾، و تتكون البلدية حسب هذا القانون من ثلاثة هيئات هي:

أ- **المجلس الشعبي البلدي**: و هو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر و السري من طرف ناخبي البلدية، يتألف من 9 إلى 39 منتخبا حسب عدد سكان البلدية، أما عن صلاحياته فقد خوله الأمر رقم 67-24 اختصاصات متنوعة تتماشى مع الاختيار الاشتراكي و سياسة و برنامج الحزب الواحد (جبهة التحرير الوطني).

ب- **رئيس المجلس الشعبي البلدي**: ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاء المجلس، و هو يتمتع بالأزدواجية في الاختصاص فهو يمثل الدولة من جهة و البلدية من جهة أخرى.

ج- **المجلس التنفيذي البلدي**: ينتخب هذا المجلس من طرف المجلس الشعبي البلدي و يتكون من رئيس المجلس الشعبي البلدي و عدد من نواب الرئيس⁽³⁾.

2- الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية:

(1)- أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 1967/06.

(2)- اعتبرت البلدية حسب الأمر رقم 67-24 و ميثاق البلدية لسنة 1966 الذي أعده الحزب (جبهة التحرير الوطني) مكانا لإرساء الفلسفة الاشتراكية و توجّهات الدولة، لذلك منحت لها صلاحيات تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي وإشباع الحاجات المحلية و تمثيل أفضل للمواطنين.

(3)- بعلي محمد الصغير، **القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)**، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 133، 134.

صدر أول قانون للولاية عن طريق الأمر 69-38⁽¹⁾ الذي يعتبر المصدر التاريخي للتنظيم الولائي في الجزائر، رغم تأثره بالنموذج الفرنسي، و طبقا لهذا النص يقوم التنظيم الولائي على ثلاث أجهزة أساسية:

- أ- **المجلس الشعبي الولائي:** و هو هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.
- ب- **المجلس التنفيذي للولاية:** يتشكل تحت سلطة الوالي من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية.
- ج- **الوالي:** هو حائز لسلطة الدولة على مستوى الولاية و هو مندوب الحكومة بها و يعين من طرف رئيس الدولة⁽²⁾.

ثالثا/ تدعيم الإصلاحات عن طريق تقسيم إقليمي جديد:

سارعت الدولة بإعادة التقسيم الإقليمي للبلاد وهذا من خلال الأمر 74-69⁽³⁾، الذي يُعتبر من بين أهم المشاريع التي تضمنتها السياسة العامة للدولة على المستوى المحلي حيث تطمح من خلاله إلى تشييد مجتمع جديد مبني على مؤسسات متينة و مستقرة و على مبادئ العدالة الاجتماعية و الديمقراطية⁽⁴⁾.

حدد هذا النص الإطار الإقليمي الجديد للولايات حيث رفع عدد الولايات إلى 31 ولاية يعين لكل منها اسم و مقر، و قد تم إضافة 18 ولاية جديدة و إلغاء ولايتي الصحراء و الساورة الموروثة عن التنظيم الإداري الفرنسي، كما تضمن كذلك هذا النص إعادة تسمية بعض الولايات⁽⁵⁾.

رابعا/ تكريس الميثاق الوطني و دستور 1976 للجماعات المحلية:

- (1)- أمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 1969/44.
- (2)- بلعي محمد الصغير، **القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)**، مرجع سبق ذكره، ص 203.
- (3)- أمر رقم 74-69، مؤرخ في 2 يوليو 1974، يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج ر عدد 1974/55.
- (4)- تضمنت أحكام نص المادة 2 من الأمر رقم 74-69 فلسفة تحمل في طياتها مجموعة من المبادئ و الافكار تريد الدولة تحقيقها على المستوى المحلي، فكانت الجماعات المحلية (البلدية و الولاية) مكانا لبناء دولة ديمقراطية مبنية على العدالة الاجتماعية و المساواة و النهوض بالاقتصاد الوطني من القاعدة.
- (5)- المادة 4 من الأمر رقم 74-69، المتضمن إصلاح التنظيم الإقليمي للولايات.

تضمن الميثاق الوطني لسنة 1976 فكرة اللامركزية التي تُحول البلدية و الولاية كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها، و يجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية⁽¹⁾. أما بالنسبة لدستور الجزائر لسنة 1976⁽²⁾ فقد كان أكثر وضوحا و تفصيلا بحيث أشار إلى أن المجموعات الإقليمية هي البلدية و الولاية، حيث منح الدستور للمجالس الشعبية البلدية و الولاية حرية رفع التماس للحكومة التي يعود إليها النظر في صياغته في شكل مشروع قانون⁽³⁾.

الفرع الثاني

التنظيم الإداري اللامركزي بعد صدور القانون 84-09

بعد الاستقلال شهدت الجزائر زيادة كبيرة في عدد السكان و ما تبعه من فشل في المخططات التنموية في إطار التسيير الاشتراكي، و كذلك عجز المجالس المنتخبة عن تسيير الجماعات المحلية هذا ما دفع بالدولة الى إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد بزيادة عدد البلديات و الولايات فأصبح عدد البلديات 1541 بلدية موزعة على 48 ولاية و هو التقسيم المعمول به حاليا⁽⁴⁾.

فركزنا دراستنا على التكريس الدستوري للتنظيم الإداري اللامركزي في التعددية الحزبية (أولا)، ثم تناولنا القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية الصادرة في هذه المرحلة (ثانيا) والقوانين المدعمة للجماعات الإقليمية (ثالثا).

أولا/ التكريس الدستوري للتنظيم الإداري اللامركزي في التعددية الحزبية:

-
- (1)- راجع، الأمر رقم 76-57، مؤرخ في 05/07/1976، يتعلق بنشر الميثاق الوطني، ج ر عدد 61/1976.
(2)- أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94/1976.
(3)- المادة 36 من دستور 1976.
(4)- أمر رقم 84-09، مؤرخ في 4 فبراير 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 06/1984.

بعد تبني التعددية الحزبية تم تعديل المنظومة الإدارية لتتماشى مع التحولات الجديدة.

1- الجماعات الإقليمية في دستور 1989:

تضمن دستور الجزائر لسنة 1989 اللامركزية الإدارية حيث اعتبرت المجالس المنتخبة الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية⁽¹⁾.

2- الجماعات الإقليمية في دستور 1996:

تبنى دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل بالقانون رقم 01-16⁽²⁾ اللامركزية الإقليمية حيث نص على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية..."⁽³⁾، و تضمنت أحكام الدستور الخطوط العريضة للجماعات الإقليمية، و هذا ما يؤكد سعي الدولة لتكريس جملة من المبادئ و الأفكار على المستوى المحلي، حيث حاولت لإبراز مكانة المجالس المنتخبة من خلال النص على اعتبارها مجالا ليعبر الشعب على إرادته و مراقبة عمل السلطات العمومية⁽⁴⁾، وهذه الضمانة تعطيها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة و هيئاتها المختلفة مما يضيف عليها شرعية دستورية بحيث جعل من المجالس المنتخبة مكانا لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم⁽⁵⁾.

مما لا شك فيه أن الاعتراف الدستوري بهذه الهيئات يعتبر ضمانا لوجودها و استقلاليتها وبالتالي لا يمكن إلغاء واحدة منها أو إضافة جماعات إقليمية جديدة إلا بنص دستوري، حيث

(1)- تنص المادة 15 من دستور الجزائر لسنة 1989 على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة الإقليمية".

(2)- القانون رقم 01-16، مؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 2016/14.

(3)- المادة 16 من القانون رقم 01-16.

(4)- للمزيد أنظر أحكام المادة 15 من القانون رقم 01-16.

(5)- تنص المادة 17 من القانون رقم 01-16 على "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

يتعين على المشرع حين ممارسة صلاحياته المنصوص عليها في نص المادة 10/140 من دستور 1996 المعدل⁽¹⁾، أن يتقيد بأحكام المادة 16 من الدستور الحالي.

و بناء على هذا تم التصريح بعدم دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى و ذلك بموجب قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق أ/ م د/2000 المؤرخ في 27 فيفري سنة 2000⁽²⁾.

ثانيا/ القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية:

في إطار الإصلاحات السياسية التي عرفتها الجزائر في السنوات الأخيرة تم وضع ترسانة من القوانين الإصلاحية في ما يتعلق بالجماعات الإقليمية و التي سنتعرض لها بالتفصيل فيما يلي:

1- القوانين المتعلقة بالبلدية:

سنتطرق إلى دراسة قانون البلدية 08-90 و القانون الجديد 10-11.

أ- **قانون البلدية 08-90:** صدر قانون البلدية 08-90⁽³⁾ تماشيا مع الفلسفة الجديدة التي جاء بها دستور 1989⁽⁴⁾، حيث اعتبر القانون المجلس الشعبي البلدي مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة بالاعتماد على مبدأ التعددية الحزبية و الانتخاب التعددي، و تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي⁽⁵⁾.

(1)- تنص المادة 10/140 من القانون رقم 01-16، على "يشرع البرلمان في المبادئ التي يخصصها له الدستور، كذلك في المجالات الآتية: [...] 10- التقسيم الإقليمي للبلاد [...]".

(2)- يوسف فايزق، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 1، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، 2013، ص 217.

(3)- قانون رقم 08-90، مؤرخ في 7 ابريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15/1990.

(4)- تبنى دستور 1989 التعددية الحزبية و النظام الرأسمالي هذا ما أدى بالمشرع الجزائري إلى إعادة النظر في القوانين التي تحكم الجماعات الإقليمية، لتصبح هذه الهيئات ممتاشية مع الفلسفة الجديدة للدولة الجزائرية.

(5)- لباد ناصر، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، ج 1، ط 3، مطبعة قالمة، 2007، ص 168.

ب- **قانون البلدية الجديد 10-11**: من بين أهم الإصلاحات القانونية التي عرفتها الجزائر سنة 2011 هو صدور قانون البلدية الجديد 10-11⁽¹⁾، و من بين الأسباب التي أدت بالمشروع الجزائري إلى سن هذا القانون هو فشل قانون البلدية السابق 90-08 و عجزه في تحقيق التنمية و النهوض بالجماعات المحلية، إضافة إلى ظهور أفكار جديدة كالحكم الراشد و الديمقراطية التشاركية، كما أن للفساد المالي و الإداري و رداءة التسيير المحلي دور في تبني القانون الجديد⁽²⁾.

يهدف القانون الجديد لسد الثغرات القانونية الموجودة في القانون القديم، و ذلك بتكريس مجموعة من الإصلاحات التي يمكن اعتبارها سياسية أكثر من إجرائية و تنظيمية حيث أنه لم يمس كثيرا بصلاحيات هيئتي البلدية⁽³⁾.

من بين أهم النقاط و الصلاحيات الجديدة المستحدثة في هذا القانون فكرة الديمقراطية التشاركية فأحكام المواد 02،14،22 منه تهدف إلى إشراك مواطني البلدية في تحمل جزء من المسؤولية و ذلك بتعزيز طاقات البلدية في اتخاذ القرارات و منح الفرصة لكل طبقات المجتمع من إطارات و كفاءات، نساء و شباب للرفع بالبلدية و النهوض بالتنمية المحلية و تفعيل الرقابة و تكريس مبدأ الشفافية و ذلك بإعلام مواطني البلدية بكل ما يحدث في إقليم البلدية⁽⁴⁾.

سعى قانون البلدية الجديد إلى تفعيل دور و مكانة المجالس المحلية للمبادرة في توفير مداخل للبلدية و الرفع من ميزانيتها و التقليل من تبعيتها للسلطة المركزية في

(1)- قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 2011/37.

(2)- جديدي عتيقة، مرجع سبق ذكره، ص 56.

(3)- يوسف فايزة، مرجع سبق ذكره، ص 218.

(4)- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية الجديد 10-11، ط 1، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 164.

الجانب المالي، و ذلك عن طريق فتح المجال للبلديات في خلق مؤسسات اقتصادية في العديد من القطاعات و ذلك من أجل تدعيم التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي⁽¹⁾.

2- القوانين المتعلقة بالولاية:

عرفت الولاية في مرحلة التعددية الحزبية قانونين أساسيين هما القانون 09-90 والقانون الجديد 07-12.

أ- **قانون الولاية 09-90**: تطبيقاً للمبادئ التي أقرها دستور 1989 صدر قانون الولاية 09-90⁽²⁾، و حسب المادة الأولى منه فإن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و تشكل الولاية مقاطعة إدارية للدولة، و تنشأ الولاية بقانون و لها إقليم و اسم و مقر⁽³⁾، و نص على أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي⁽⁴⁾.

ب- **قانون الولاية الجديد 07-12**: تعتبر الولاية من بين أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية فهي همزة وصل بين الإدارة المركزية و اللامركزية (البلدية)، لذلك تسعى الدولة جاهدة للرقى و النمو بها، فبعد صدور قانون البلدية 10-11 إتجه المشرع إلى إصلاح المؤسسة الولائية بقانون جديد هو القانون 07-12⁽⁵⁾.

من بين أهم العوامل التي أثرت في ميلاد هذا القانون هي الثغرات و النقائص الموجودة في القانون القديم خاصة مع العشرية السوداء التي عاشتها الجزائر، و التغييرات التي عرفتتها على المستوى السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي، كل هذه الظروف أدت بالمشرع الجزائري إلى سن قانون الولاية الجديد⁽⁶⁾.

يهدف قانون الولاية الجديد إلى تمكين الولاية بالقيام بدورها على أكمل وجه في مجال التنمية باعتبارها فضاء للتضامن و التنسيق الوطني بشكل يكون مكملاً للبلدية و يقدم خدمة

(1)- ماروك عبد الكريم، مرجع سبق ذكره، ص 30.

(2)- قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 افريل 1990، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 1990/15.

(3)- المادة الأولى و الثانية من القانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية.

(4)- المادة 8 من القانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية.

(5)- قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 2012/12.

(6)- جديدي عتيقة، مرجع سبق ذكره، ص 68، 69.

عمومية جوارية، و يسعى قانون الولاية الجديد الى تكييف دور الولاية في ممارسة السيادة الوطنية في إطار وحدة الدولة و جعلها مكانا لتنسيق النشاط المشترك و الموحد للمبادرة المحلية⁽¹⁾.

حاول المشرع من خلال نص المادة الأولى من قانون الولاية الجديد تكريس جملة من الأفكار الجديدة في المؤسسة الولائية، حيث اعتبرها المشرع الدائرة الإدارية غير الممركزة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و السعي دائما لخدمة المواطن و ذلك تحت شعار "من الشعب إلى الشعب"⁽²⁾.

ثالثا/ القوانين المدعمة للجماعات الإقليمية:

بالإضافة إلى قانوني البلدية و الولاية الجديدين، و لمواكبة الإصلاحات السياسية في البلاد سن المشرع الجزائري مجموعة من القوانين تماشيا معها، فكان من اللازم علينا دراسة هذه القوانين الإصلاحية و ذلك لارتباطها الوثيق بالجماعات الإقليمية و مساهمتها في الرفع والرقي بالجماعات الإقليمية، و من بين القوانين الجديدة المدعمة لهيئات اللامركزية نجد:

1- قانون الإنتخابات 01-12:

يهدف قانون الانتخابات إلى تحديد القواعد المتعلقة بنظام الانتخابات، حيث يعد النظام الانتخابي عامل جد مهم لاستقرار المجالس المحلية المنتخبة، لهذا جاء قانون الانتخابات الجديد 01-12⁽³⁾ بتعديلات جديدة لمواكبة الإصلاحات المستحدثة في قانوني البلدية والولاية، فقد أبقى على نظام الانتخاب النسبي المغلق الذي يشجع حصول القوائم على أكبر عدد من المقاعد في المجالس الشعبية المنتخبة⁽⁴⁾.

(1)- بوضيف عمار، شرح قانون الولاية الجديد 07-12، ط 1، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 130، 131.

(2)- للمزيد أنظر نص المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

(3)- القانون العضوي رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 2012/01.

(4)- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر (حصيلة و أفاق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 122.

و أهم النقاط المستحدثة في قانون الانتخابات الجديد رفعه لعدد المقاعد في المجالس الشعبية البلدية، فبعدما كان محصورا بين 7 و 33 مقعد ارتفع ليتراوح بين 13 و 43 مقعد وذلك للسماح للمجالس البلدية العمل في إطار استقرار أفضل تقاديا للنزاعات و التوترات⁽¹⁾ و يتضمن قانون الإنتخابات الأحكام المتعلقة بشروط الترشح لإنتخابات المجالس الشعبية البلدية و الولائية⁽²⁾.

2- قانون توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة 03-12:

إن سعي الدولة الجزائرية لترقية المرأة و إدخالها عالم السياسة أدى بمشرعها إلى إصدار قانون ينظم هذا الموضوع، هو القانون العضوي رقم 03-12⁽³⁾، و قد جاء هذا النص لتكريس مجموعة من المبادئ الدستورية التي تقر للمرأة بحقها في الانتخاب والمساواة بينها و بين الرجل.

هذا ما دفع بالمشرع الجزائري إلى تكريس المبادرة بترقية الحقوق السياسية للمرأة ضمن التعديل الدستوري لسنة 2008⁽⁴⁾، حيث تضمن القانون الجديد لتوسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة أعمال نظام الحصص الاجباري المعمول به في الدول الديمقراطية، وذلك بتضمين القوائم الانتخابية لنسبة من التمثيل النسوي في المجالس المنتخبة سواء على مستوى البرلمان أو على مستوى المجالس المنتخبة المحلية، فحددت

(1)- تنص المادة 79 من القانون العضوي للانتخابات 01/12 على: "يُتغير عدد اعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الاحصاء العام للسكان [...]".

(2)- للمزيد أنظر أحكام المادة 78 من قانون الانتخابات 01-12.

(3)- القانون العضوي رقم 03-12، مؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بتحديد كفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر عدد 2012/1.

(4)- تنص المادة 1/02 من القانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 2008/63، على: "تضاف مادة 31 مكرر، و تحرر كما يأتي: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة".

نسبة تمثيل المرأة في المجالس الشعبية البلدية و الولائية بنسبة 30% و 35%(1) على التوالي .

3- قانون الجمعيات 06-12:

تلعب منظمات المجتمع المدني دور هام في تحقيق التنمية المحلية، باعتبارها الهدف الأساسي لسياسة الدولة على المستوى المحلي، حيث سعى المشرع الجزائري الى صياغة قانون جديد للجمعيات 06-12(2) تماشياً مع سياسة الدولة الجديدة في إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم على المستوى المحلي.

فقد جاء في الباب الثاني من قانون البلدية 11-10 ضرورة اشراك المواطنين في تسيير شؤون البلدية في المواد 11 إلى 14 و التي تنص على اتخاذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم في خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و هنا يبرز دور الجمعيات على المستوى المحلي و ذلك عن طريق لجان الأحياء التي تنقل انشغالات المواطنين إلى السلطات المحلية(3).

4- قانون الاحزاب السياسية 04-12:

تلعب الأحزاب السياسية دوراً محورياً في التكوين السياسي للمنتخب المحلي، حيث يعتبر الحزب السياسي معياراً جديماً للحكم على ديمقراطية دولة ما، لذلك سعى المشرع الجزائري من خلال موجة الإصلاحات السياسية التي عرفتها الجزائر سنة 2012 الى إعادة صياغة قانون الأحزاب بإرساء مجموعة من الأفكار في القانون 04-12(4).

(1)- عمار عباس - بن طيفور نصر الدين، *توسيع حظوظ مشاركة المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة*، المجلة

الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية، قسم العلوم الاقتصادية و القانونية، العدد 10، جوان 2013، ص 90.

(2)- القانون العضوي رقم 06-12، مؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 2012/2.

(3)- جديدي عتيقة، مرجع سبق ذكره، ص 172.

(4)- القانون العضوي رقم 04-12، مؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 2012/2.

حيث عرف المشرع الجزائري الحزب السياسي على أنه " تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار و يجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية و سلمية إلى ممارسة السلطات و المسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية"⁽¹⁾، من خلال هذا التعريف نستخلص سعي الحزب السياسي لتكوين مناضلين لغرض التجسيد الفعلي لمشروعه السياسي في إطار المجالس المحلية المنتخبة، قصد تعود المناضل قبل أن يصبح منتخبا محليا على تحمل المسؤوليات، و كذا تمكنه من تقنيات التسيير و التشعب بفكرة النضال السياسي و أهميته في إرساء دولة القانون⁽²⁾.

المبحث الثاني

هيئات التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر

تقوم الدولة الموحدة على تنظيم إداري مركزي إضافة إلى تنظيم إداري لامركزي، وهذا الأخير يتطلب وجود ثلاثة أركان أساسية لقيامه، تتمثل في وجود هيئات منتخبة على المستوى المحلي لها مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية و تخضع لرقابة وصائية من المركز. و لهذا قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى جزئين، نتناول من خلالهما الهيئات الإقليمية أو هيئات التنظيم الإداري اللامركزي (المطلب الأول)، و كذا الرقابة الوصائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تحديد هيئات التنظيم الإداري اللامركزي الجزائري

إن هيئات التنظيم الإداري اللامركزي الجزائري محددة في دستورها حيث نصت المادة 15 من الدستور الحالي على أن البلدية والولاية هما الجماعتين الإقليميتين و أن البلدية هي الجماعة القاعدية، و نظرا للأهمية البالغة لهاتين الجماعتين الإقليميتين فإننا

(1)- المادة الأولى من القانون العضوي رقم 12-04، المتعلق بالأحزاب السياسية.

(2)- يوسف فايزة، مرجع سبق ذكره، ص 218.

قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى قسمين نتناول في القسم الأول البلدية (الفرع الأول)، أما القسم الثاني فخصصناه لدراسة الولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

البلدية

حدد القانون 10-11 هيئات البلدية و تتمثل في هيئة مداولة "المجلس الشعبي البلدي" (أولاً)، و هيئة تنفيذية "رئيس المجلس الشعبي البلدي" (ثانياً)، و إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثالثاً)⁽¹⁾.

أولاً/ المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر المجلس الشعبي البلدي الخلية الأساسية و هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته، و لدراسة المجلس الشعبي البلدي سنتطرق الى:

1- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة من المنتخبين يتم انتخابهم من قبل سكان البلدية المسجلين بالقوائم الانتخابية و الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية التي حددها القانون⁽²⁾، و هذا عن طريق الاقتراع العام و السري و المباشر لمدة 5 سنوات⁽³⁾ كأصل عام مع وجود استثناءات نص عليها الدستور⁽⁴⁾.

2- تسيير المجلس الشعبي البلدي:

يمارس المجلس الشعبي البلدي مهامه بموجب نظام تداولي، أي كافة أعماله لا تكون إلا بموجب مداولات.

(1)- المادة 15 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

(2)- المادة 3 من القانون العضوي رقم 01-12، المتعلق بنظام الإنتخابات.

(3)- المادة 65 من القانون العضوي رقم 01-12.

(4)- انظر المواد 105، 106، 107 من القانون رقم 01-16، المتضمن التعديل الدستوري.

أ- **الدورات:** يعقد المجلس الشعبي البلدي دورات بحيث يجتمع في دورة عادية كل شهرين و لا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام⁽¹⁾، كما أن القانون 10-11 نص على أن المجلس الشعبي البلدي خلال دورته الأولى من العهدة الانتخابية يقوم بوضع نظامه الداخلي والمصادقة عليه، و لكن بشرط أن يكون وفقا للنظام الداخلي النموذجي المحدد من طرف السلطة المركزية، و إلى جانب الدورات العادية قد يجتمع المجلس البلدي في دورة غير عادية كلما دعت ظروف البلدية ذلك وهذا عن طريق دعوة الأعضاء إما من جانب رئيس المجلس أو من قبل ثلث الأعضاء، أو والي الولاية التي يتبعها المجلس البلدي⁽²⁾.

ب- **المداولات:** تعتبر المداولة أحد أهم أدوات سير المجلس، حيث يتداول المجلس الشعبي البلدي في كافة الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه و يجب أن تتوفر هذه المداولات على مجموعة من الشروط حددها قانون البلدية و تتمثل في :

- أن تكون محررة باللغة العربية وجوبا.

- أن تتخذ القرارات في المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت و في حالة التساوي يرجح صوت الرئيس⁽³⁾.

- يجب أن تحرر المداولات و تسجل في سجل خاص مرقم و مؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا، كما يجب أن توقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت و تودع المداولات خلال الآجال المحددة في القانون و هي ثمانية أيام، بحيث تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

(1)- المادة 16 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

(2)- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية الجديد 10-11، مرجع سبق ذكره، ص 188.

(3)- المادة 53 من قانون 10-11، المتعلق بالبلدية.

ج- اللجان: لضمان ممارسة المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته أوجب عليه القانون أن يشكل لجان دائمة و أخرى مؤقتة.

ج-1/ اللجان الدائمة: تتشكل على مستوى المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة تدوم طول العهدة الإنتخابية، و تتكون من بين أعضاء المجلس نفسه و يتراوح عددها من ثلاث (03) إلى ست (06) تبعا للتعداد السكاني للبلدية⁽¹⁾، و تتكفل هذه اللجان بالمسائل التالية:

-الاقتصاد و المالية و الاستثمار.

-الصحة و النظافة و حماية البيئة.

-تهيئة الاقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية.

-الري و الفلاحة و الصيد البحري.

-الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب⁽²⁾.

ج-2/ اللجان المؤقتة(الخاصة): منح القانون للمجلس الشعبي البلدي صلاحية

إنشاء لجان خاصة لدراسة موضوع يدخل ضمن اختصاصاته، و تتشكل بناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بموجب مداولة من المجلس مصادق عليها بأغلبية أعضائه إلا أنه خلافا للجان الدائمة التي تبقى قائمة بقيام المجلس الشعبي البلدي فإن اللجان الخاصة تزول بمجرد انتهاء مهمتها حيث يحدد أجل بقائها عن طريق المداولة المحدثة لها كما تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها⁽³⁾.

3- إختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

حدد قانون البلدية صلاحيات المجلس الشعبي البلدي و هي تلك التي يمارسها من خلال مداولات في المجالات الرئيسية المحددة في المواد 103 إلى 184 من القانون البلدي الجديد.

(1)- فريجة حسين، شرح القانون الاداري، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 197.

(2)- عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية، دار الهدى للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 31.

(3)- راجع، المواد من 33 إلى 36، من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

أ- **التهيئة و التنمية:** تعد البلدية مخططها التتموي، و تبادر و تشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية مع المحافظة على البيئة في مختلف أبعادها و مجالاتها.

ب- **التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز:** من حيث التزود بوسائل التعمير (مخططات التعمير)، و احترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء أو للزراعة و المحافظة على حماية التراث العمراني و الثقافي مع إعطاء الأولوية للتجهيزات العمومية و الاستثمار الاقتصادي.

ج- **نشاطات البلدية في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة.**

د- **النظافة و حفظ الصحة و طرقات البلدية:** تتكفل البلدية بحفظ الصحة و المحافظة على النظافة العمومية، خاصة بالنسبة للمياه القذرة و النفايات و نظافة الأغذية و الأماكن العمومية و مكافحة التلوث و حماية البيئة⁽¹⁾.

ثانيا/ رئيس المجلس الشعبي البلدي:

أهم المسائل التي تعترى منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، كيفية انتخابه و كذا حالات و أسباب انتهاء مهامه، و كذا حجم الصلاحيات الممنوحة له.

1- إنتخاب رئيس م.ش.ب:

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب قانون البلدية 10-11 من القائمة الحاصلة على الأغلبية بحيث يكون هو المتصدر لها، أما في حالة التساوي في الأصوات يعين رئيسا المترشح أو المترشحة الأصغر سنا⁽²⁾، وجاء قانون الانتخابات في مادته 80

(1)- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص ص 169-172.

(2)- تنص المادة 65 من القانون رقم 10-11، المتضمن قانون البلدية، على: "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، و في حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا".

أكثر وضوحا بحيث حددت المدة التي يتم خلالها تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي و هي مقدرة ب 15 يوم.

كما أن المادة نفسها جاءت موضحة لكل الإحتمالات التي يمكن مواجهتها في إختيار الرئيس⁽¹⁾.

و بما أن المادة 80 من قانون الانتخابات هو قانون عضوي أعلى درجة من المادة 65 من قانون البلدية، و احتراما لمبدأ تدرج القوانين فإن المادة الواجب تطبيقها في هذا المجال هي المادة 80 من قانون الانتخابات لأنها تحجب و تغطي المادة 65 من قانون البلدية⁽²⁾.

2- إنتهاء مهام رئيس م.ش.ب:

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق حالات حددها قانون البلدية، و هي:

أ- الإستقالة: و تتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة و كتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس⁽³⁾.

ب- التخلي عن المنصب بسبب الإستقالة: هي حالة جديدة جاء بها قانون البلدية الجديد، بحيث يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقيلا و لم يجتمع المجلس طبقا للقانون ويتم إثبات التخلي عن المنصب في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه، و ذلك خلال دورة

(1)- تنص المادة 80 من القانون رقم 01-12، المتعلق بنظام الإنتخابات على: "في غضون الأيام الخمسة عشر الموالية لإعلان نتائج الإنتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهدة الإنتخابية، و يقدم المترشح لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقوائم الحائزة على خمسة و ثلاثين في المائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، و في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة و ثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح، و في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى و الثانية، يجرى دور ثان خلال 48 ساعة الموالية، و يعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، و في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا".

(2)- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية الجديد 11-10، مرجع سبق ذكره، ص 208، 209.

(3) - المرجع نفسه، ص 210 .

غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثليه، ويتم إصاق محضر المداولة المتضمنة تخلي رئيس المجلس عن مهام الرئاسة في مقر البلدية وكذلك كل ملحقاتها و فروعها⁽¹⁾.

ج- التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر: هي أيضا حالة جاء بها قانون البلدية الجديد، تتعلق أساسا بالتخلي على المنصب بسبب غياب الرئيس لأكثر من شهر. ويعلن الغياب من قبل المجلس الشعبي البلدي، و في حالة انقضاء أربعين (40) يوما من غيابه عن المنصب يتم إثبات ذلك في جلسة استثنائية لأعضاء المجلس باستدعاء من الوالي من أجل إثبات هذا الغياب و تعيين نائب الرئيس لتصرف شؤون البلدية⁽²⁾.

د- حالة سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي: لقد قام قانون البلدية 10-11 بإلغاء حالة سحب الثقة المنصوص عنها في القانون البلدي السابق⁽³⁾، و هذا لما سببته هذه الحالة من فوضى داخل المجالس المنتخبة البلدية حتى وصل الأمر إلى انسداد البلديات بحكم الخلافات بين المنتخبين ورؤساء المجالس.

ه- الإقصاء: هذه الحالة ناتجة عن التوقيف الذي ينتهي بإدانة جزائية نهائية و هذا بسبب ارتكاب رئيس المجلس الشعبي البلدي لجريمة لها علاقة بالمال العام أو المخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول دون ممارسة مهامه و يثبت الإقصاء بموجب قرار صادر من الوالي⁽⁴⁾.

ي- حالة حصول مانع قانوني: المانع القانوني يتمثل في حالة فقدان الأهلية، أو في حالة الوفاة ففي كلتا الحالتين تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁵⁾.

3- صلاحيات رئيس م.ش.ب:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمارس صلاحيات بصفته ممثلا للبلدية و صلاحيات باعتباره ممثلا للدولة.

(1)- المادة 73 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

(2)- نص المادة 75 من القانون رقم 10-11.

(3)- المادة 55 من القانون رقم 08-90، المتضمن قانون البلدية القديم.

(4)- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية الجديد 10-11، مرجع سبق ذكره، ص 211.

(5)- حدادو ناسيم، مرجع سبق ذكره، ص 20.

- أ- **صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية:** تتمثل أهم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية في:
- استدعاء الأعضاء لحضور الجلسة.
 - يترأس الجلسات و يدير المناقشات و يحافظ على الانضباط داخلها⁽¹⁾.
 - التحضير للجلسات و تنظيمها⁽²⁾.
 - لقد نص القانون البلدي 10-11 على اختصاصه في تنفيذ المداولات⁽³⁾.
 - تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية⁽⁴⁾.
 - السهر على حسن المصالح الإدارية للبلدية، و يتمتع بسلطة التعيين.
 - يمثل البلدية أمام الجهات القضائية، و في حالة تعارض مصلحته مع مصلحة البلدية يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي و التعاقد⁽⁵⁾.
 - كما نص القانون 10-11 على السلطة السلمية التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي على الموظفين⁽⁶⁾.

- ب- **صلاحياته بصفته ممثلا للدولة:** يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة بصفته ممثل للدولة و من هذه الصلاحيات نجد:

- **في مجال ضبط الحالة المدنية:** نصت المادة 86 من قانون البلدية 10-11 على أن لرئيس المجلس الشعبي صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه، أو بالتفويض للأحد نوابه أو لموظف بالبلدية، إستلام تصريحات الولادات و الزواج و الوفيات⁽⁷⁾

(1)- نصت المادة 79 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية..

(2)- المادة 20 من القانون رقم 10-11.

(3)- أنظر المادتين 30 و 80 من القانون رقم 10-11.

(4)- حدادو ناسيم، مرجع سبق ذكره، ص 21.

(5) - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 179.

(6) المادة 77 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

(7) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 181.

و لقد جاء القانون 70-20⁽¹⁾ في مادته الأولى " أن ضابط الحالة المدنية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي و نوابه" ليؤكد هذا الإختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

- **في مجال الضبط القضائي:** لقد نص قانون البلدية لسنة 2011 على هذه الصلاحية وهذا مواكبة للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية التي تنص على أنه يتسم بصفة مأموري الضبط القضائي رؤساء المجالس الشعبية البلدية⁽²⁾.

- **في مجال الضبط الإداري:** تتمثل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري في ما يلي:

- الحفاظ على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات.

- معاقبة كل مساس بالسكينة العامة.

- تسليم رخص البناء و الهدم و التجزئة⁽³⁾.

ثالثا/ الأمين العام للبلدية:

لعل أهم ما جاء به قانون البلدية الجديد أنه أبرز شخصية الأمين العام ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية كمكلف بتنشيط الإدارة⁽⁴⁾، يظهر كامتداد للسلطة المركزية محليا داخل كل بلدية، و يعين من جهات مختلفة حسب موقع البلدية و عدد السكان بها⁽⁵⁾، و لكنه يبقى يعمل تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁶⁾، و تتمثل صلاحياته في:

(1)- أمر رقم 70-20، مؤرخ في 19 فيفري 1970، يتضمن الحالة المدنية، ج ر عدد 1970/21.

(2)- حدادو ناسيم، مرجع سبق ذكره، ص 23 .

(3)- مهزول عيسى، **صلاحيات رئيس المجلس البلدي في مجال العمران**، ط 1، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2014، ص ص 64 -71.

(4)- المادة 15 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

(5)- راجع المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-99، مؤرخ في 29 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين و التسيير بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13/1990.

(6)- بوضياف عمار، **شرح قانون البلدية الجديد 11-10**، مرجع سبق ذكره، ص 221 .

- ممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي و ينشط الإدارة(1).
- تنشيط و تنسيق المصالح الإدارية و التقنية و ضمان تنفيذ قرارات البلدية(2).
- كما أن المادة 126 من قانون البلدية الحالي تضمنت عدة اختصاصات تتمثل في إعداد محضر تسليم و استلام في حال تغير رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- اعترفت المادة 134 من قانون البلدية للأمين العام بصلاحيه تسيير أرشيف البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ثم أضافت المادة 180 منه على اختصاصه في إعداد مشروع ميزانية البلدية و عرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه.
- أضافت المادة 190 منه سلطة مهمة جدا، إذ اعترفت له بالعضوية في لجنة البلدية للصفقات و التي تضم إلى جانب رئيس المجلس و الأمين العام عضوين منتخبين و ممثل مصالح أملاك الدولة(3).

الفرع الثاني

الولاية

- تعتبر الولاية واحدة من الأجهزة الإدارية اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية. و حسب نص المادة الثانية من قانون الولاية الجديد رقم 07-12، فالولاية تتكون من هيئتين؛ مجلس منتخب هو المجلس الشعبي الولائي (أولا)، و الوالي كصوره لعدم التركيز الإداري (ثانيا).
- أولا/ المجلس الشعبي الولائي:**

(1) المادة 125 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

(2) المادة 129 من القانون رقم 10-11.

(3)- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية الجديد 10-11، مرجع سبق ذكره، ص 222 .

يعتبر المجلس الشعبي الولائي من بين الأجهزة التداولية المكرسة في التنظيم الإداري والمعبر عن مشاركة الإرادة الشعبية في تسيير الشأن العام على المستوى المحلي.

1- تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

يضم المجلس الشعبي الولائي مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم و تركيبتهم من ناخبي الولاية، و قد نصت المادة 82 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات على عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي حسب الإحصاء العام للسكان. و للحصول على العضوية في المجلس الشعبي الولائي على المترشح أن يكون مستوفيا للشروط القانونية العامة المذكورة في المادة 78 من قانون الانتخابات⁽¹⁾.

و يتم انتخاب أعضاء المجلس الولائي عن طريق الاقتراع العام لمدة 5 سنوات⁽²⁾، أما رئيس المجلس الشعبي الولائي فينتخب للفترة الانتخابية من طرف جميع أعضاء المجلس بالاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى.

إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة يتم اللجوء إلى دورة ثانية فقط للمترشحين الحائزين على الرتبة الأولى و الثانية، و يعلن فائزا برئاسة المجلس الشعبي الولائي المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، أما في حالة تساوي الأصوات فيعلن رئيسا للمجلس العضو الأكبر سنا، لينصب في جلسة عامة تعقد بمقر الولاية يحضرها الوالي⁽³⁾.

2- سير المجلس الشعبي الولائي:

(1)- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجديد 12-07، مرجع سبق ذكره، ص 20.

(2)- المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات.

(3)- لعور بسمة، مرجع سبق ذكره، ص 58.

كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فإن المجلس الشعبي الولائي يمارس مهامه بموجب نظام تداولي يتمثل في:

أ- **الدورات:** يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة حددت مدة كل دورة بخمس عشرة (15) يوما، كما يمكن للمجلس أن يعقد دورات غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) الأعضاء أو بطلب من الوالي، حيث ترسل الإستدعاءات لحضور دورات المجلس إلى الأعضاء كتابيا قبل عشرة (10) أيام من عقد الدورة⁽¹⁾.

ب- **المداولات:** يجري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته مداولات تنصب على إحدى صلاحياته، و تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين في المجلس الشعبي الولائي أو ممثليهم عند التصويت و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا⁽²⁾.

ج- **اللجان:** يمكن للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة، و قد حددت المادة 23 من نفس القانون المجال الذي يمكن للمجلس إنشاء لجان خاصة في مجال التربية، الصحة....الخ⁽³⁾.

3- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

خص المشرع الجزائري في الفصل السابع في المواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية 07-12 لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي، بما يدل على اتساع هذه الصلاحيات والتي تعزز من مكانة الهيئة المنتخبة في تسيير شؤون الإقليم⁽⁴⁾. و يمكن تقسيم صلاحيات المجلس الشعبي الولائي لثلاثة مجالات:

(1)- للمزيد أنظر المادتين 15 و 17 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

(2)- حدادو ناسيم، مرجع سبق ذكره، ص 30.

(3)- انظر المادة 33 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

(4)- ثابني بوحانة، *الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و الرقابة "الواقع و الآفاق"*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، ص 119.

أ- **صلاحيات في المجال الاقتصادي و المالي و الفلاحي:** للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات في المجال الاقتصادي تتمثل في مساهمة المجلس في تحقيق الأعمال التي تساهم في تنمية الولاية و ذلك بالمشاركة في إعداد و تنفيذ مخطط التنمية على المدى المتوسط للولاية، حيث يقوم المجلس بتحديد المناطق الصناعية المراد إنشائها و يساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية⁽¹⁾.

كما يعمل المجلس الشعبي الولائي على تقديم تسهيلات للمتعاملين للحصول على العقار الصناعي و يشجع تمويل الاستثمارات و يطور أعمال التعاون و التواصل بين المتعاملين الاقتصاديين من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية⁽²⁾.

أما في المجال المالي فقد نصت المادتين 160 و 161 من قانون الولاية على صلاحية المجلس في التصويت و التصديق على ميزانية الولاية المعدة من طرف الوالي⁽³⁾.

و في المجال الفلاحي يساهم المجلس بالمبادرة في وضع أي عمل حيز للتنفيذ من شأنه حماية و توسيع و ترقية الأراضي الفلاحية و التهيئة و التجهيز الفلاحي، كما يتبع كل عمل الغرض منه الوقاية من الكوارث و الآفات الطبيعية⁽⁴⁾.

ب- **صلاحيات في المجال الاجتماعي و الثقافي:** حرص المشرع الجزائري في قانون الولاية الجديد على منح صلاحيات هامة للمجلس الشعبي الولائي في المجال الاجتماعي و الثقافي. و بالرجوع إلى أحكام المواد 93 إلى 99 نجد أن المجلس يساهم في تشجيع برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات، كما يتولى إنجاز تجهيزات الصحة و كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان التحكم في النمو الديموغرافي، حماية الأمومة و الطفل... الخ. كما يساهم في إنشاء الهياكل الثقافية و الرياضية و الترفيهية الخاصة

(1)- أنظر المادتين 82 و 83 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

(2)- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجديد 12-07، مرجع سبق ذكره، ص 232، 233.

(3)- للمزيد أنظر أحكام المادتين 160، 161 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

(4)- ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 123.

بالشباب و حماية التراث التاريخي و الحفاظ عليه كما يسهر على حماية القدرات السياحية للولاية و تتميتها⁽¹⁾.

ج- صلاحيات في مجال التهيئة العمرانية و التجهيز و الهياكل القاعدية: للمجلس الشعبي الولائي في مجال التهيئة العمرانية و التجهيز و الهياكل القاعدية صلاحيات جد مهمة تتمثل أساسا في مساهمة المجلس في إنجاز برامج السكن، و كذا في القضاء على السكن الهش بالتعاون مع البلديات، و المساهمة في عمليات تجديد و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية و المحافظة على الطابع المعماري.

أما في ما يخص الهياكل القاعدية فالمجلس المبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق و المسالك الولائية و صيانتها و إعادة تصنيف الطرق و المسالك الولائية... الخ⁽²⁾.

ثانيا/ الوالي كوجه لعدم التركيز الإداري:

منصب الوالي ليس منصبا عاديا يخضع لإجراءات الوظيفة العمومية كالمسابقة، بل هو منصب سياسي- إداري لا يمكن توليه إلا من موظف سام تتوفر فيه شروط خاصة يفرضها المنصب.

1- تعيين الوالي و انتهاء مهامه:

يخضع تعيين الولاية لأسس و ضوابط قانونية محددة، بعضها موجودة في الدستور والبعض الآخر في التنظيم. فبالرجوع إلى نص المادة 10/92 من الدستور، نجد أن الوالي يعين من طرف رئيس الجمهورية و ذلك بموجب مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية.

و بالنظر لأهمية منصب الوالي فإنه يشترط توفر مجموعة من الشروط في شخصه؛ شروط عامة كالجنسية و التمتع بالحقوق المدنية و السياسية و حسن السيرة و الخلق⁽³⁾، إضافة إلى مجموعة من الشروط الخاصة تتمثل في المستوى العلمي و الإداري، النزاهة و

(1) - أنظر أكثر أحكام المواد من 93 إلى 99 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

(2) - حدادو ناسيم، مرجع سبق ذكره، ص 32.

(3) - حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في

الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قسدي مرياح، ورقلة، 2013، ص 7، 8.

الكفاءة والالتزام، و كذا الخبرة المهنية في مجال الإدارة⁽¹⁾، إذ عادة ما يمر الولاية بعدة مناصب إدارية كأمناء عامين بالبلديات و الولايات أو الوزارات، أو موظفين سامين في الإدارة.

تنتهي مهام الوالي وفق قاعدة توازي الأشكال، فمن يملك سلطة التعيين يملك سلطة إنهاء المهام، و تنتهي مهام الوالي بذات الإجراءات المتبعة عند تعيينه، و ذلك بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، و ذلك للوفاة كسبب الطبيعي لانتهاء المهام، أو عن طريق إنهاء المهام أو بإلغاء المنصب أو الوظيفة العليا أو إذا ألغي الهيكل ككل⁽²⁾. وهذا مستبعد إذ رغم تعديل الدستور مؤخرا لم يتأثر هيكل التنظيم الإداري المحلي⁽³⁾.

3- صلاحيات الوالي:

يتمتع الوالي في الجزائر بوضعية قانونية مركبة و متميزة، و مركز قوي، فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية على المستوى المحلي، يُمثل الهيئة التنفيذية للولاية.

أ- صلاحيات الوالي كـممثل للدولة: يجسد الوالي صورة حقيقة لعدم التركيز الإداري بالنظر للسلطات و الصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليمها، و مفوض الحكومة به، فهو القائد الإداري للولاية و حلقة الاتصال بينها و بين السلطة المركزية⁽⁴⁾. وباعتباره ممثلا للدولة على مستوى إقليم الولاية فقد عهد إليه المشرع مسؤولية المحافظة علي النظام العام بكل عناصره من أمن و سلامة و سكينه، و تبعا لذلك يمكنه اتخاذ أيه تدابير ضرورية جماعية أو فردية للحفاظ على النظام العام⁽¹⁾.

(1)- فـدول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 12.

(2)- غرايس خالد، مكانة الوالي في التنظيم الإداري وفق قانون الولاية 12-07 و علاقته بالتنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، ميدان علوم سياسية و علاقات دولية، تخصص تنظيمات سياسية و إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قـصدي مـرباح ورقلة، 2013، ص 12.

(3)- القانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري.

(4)- انظر أحكام المادة 110 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

هذه الصلاحيات تتوسع أكثر في الظروف غير العادية كحالة الطوارئ أو الحصار المعلنة من قبل رئيس الجمهورية، إذ يمارس الولاية صلاحيات أوسع من تلك المقررة في الوضع العادي، و يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الولاية و البلديات، كما يُعدّ الوالي الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز و الخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على المستوى الولاية⁽²⁾.

عموما يمكن تلخيص صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة في ثلاثة اختصاصات أساسية صلاحيات في مجال الضبط الإداري و صلاحيات في مجال التمثيل و التنفيذ، وفي مجال الضبط القضائي.

ب- صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية: هذه الصلاحيات منصوص عليها في المواد 102 إلى 109 من قانون الولاية 12-07، حيث يمثل الوالي الولاية في جميع الأعمال المدنية و الإدارية و كذلك إدارة الأملاك و الحقوق التي تتكون منها الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي⁽³⁾، كما يمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، و من الناحية المالية يُعدّ الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية و عليه إعداد مشروع الميزانية و عرضها على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة⁽⁴⁾.

يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها، كما يطلع الوالي المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية و يزود المجلس بكافة الوثائق و المعلومات لحسن سير أعماله و دوراته، كما يتولى الوالي الإشراف على المصالح التابعة للولاية و يمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية⁽⁵⁾.

المطلب الثاني

الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية

(1)- فريجة حسين، مرجع سبق ذكره، ص 189.

(2)- حبارة توفيق، مرجع سبق ذكره، ص 27، 28.

(3)- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجديد 12-07، مرجع سبق ذكره، ص 41.

(4)- حداد وناسيم، مرجع سبق ذكره، ص 37.

(5)- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجديد 12-07، مرجع سبق ذكره، ص 243.

تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة أركان أساسية تتمثل في وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية و هيئات محلية منتخبة تتمتع بالاستقلالية، و لكن هذه الاستقلالية ليست مطلقة لأن إطلاقها يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة و وحدتها الترابية⁽¹⁾. فالوصاية الإدارية هي مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، و لها ثلاثة مظاهر أساسية كرسها المشرع الجزائري من خلال قانوني البلدية 10-11 و الولاية 07-12. و لذلك سنتطرق في دراستنا لهذا المطلب لمظاهر الرقابة الوصائية على الأجهزة التداولية للجماعات الإقليمية (الفرع الأول)، الرقابة الوصائية على أعضاء الجماعات الإقليمية (الفرع الثاني) و الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الرقابة على الأجهزة التداولية للجماعات الإقليمية

يقصد بالرقابة الوصائية على الأجهزة التداولية الرقابة التي تمارسها الجهة الوصية اتجاه المجالس المنتخبة على المستوى المحلي و قد تضمن كل من القانون رقم 10-11 و القانون رقم 07-12 المنظمين للبلدية و الولاية هذه الرقابة. يعتبر الحل الإجراء الوحيد للرقابة الوصائية الممارسة على الأجهزة التداولية للجماعات الإقليمية و يقصد به إنهاء الوجود القانوني للمجالس الشعبية البلدية و الولائية

في الحالات المحددة قانونا (أولا) مع الإبقاء على الشخصية المعنوية⁽²⁾. و نظرا لخطورة هذا الإجراء و مساسه بمبدأ الديمقراطية و التعدي على إرادة الناخبين كان على المشرع إحاطة المجالس المنتخبة بضمانات تتعلق أساسا بإجراءات

(1) - بعلی محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سبق ذكره، ص 21.

(2) - غيدي نورة، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص 77 .

ممارسة هذه الرقابة (ثانيا) و ذلك من منطلق أن الرقابة الوصائية ليست عائقا أمام استقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة مهامها⁽¹⁾.

إن حل المجالس المحلية المنتخبة يؤدي شلها مما يعطل المصالح العامة للمواطنين لذلك يتم تجديد المجالس المنحلة وفق أحكام القانون (ثالثا).

أولا/ حالات الحل:

بالرجوع إلى نص المادة 46 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية و المادة 48 من القانون 12-07 المتعلق للولاية، نجدها عدت حالات الحل و ذكرتها على سبيل الحصر وهي تتمثل بالأساس في :

1- خرق أحكام الدستور: هذه الحالة جديدة في قانوني البلدية و الولاية ففي حالة مخالفة أحكام الدستور من طرف الأجهزة التداولية للجماعات الإقليمية يكون مصيرها الحل و التجديد.

2- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجالس المنتخبة على المستوى المحلي: و جاءت هذه الحالة عامة و لم تحدد الأوضاع التي يتم إلغاء الانتخاب فيها.

2- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجالس المحلية: تكون الاستقالة جماعية عندما يبادر كل أعضاء المجالس المنتخبة سواء البلدية أو الولائية بوضع استقالتهم بصفة جماعية⁽²⁾.

4- عندما يشكل الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة: هذه الحالة أضيفت بموجب أمر رقم 05-03، و ذلك لتمكين رئيس الجمهورية من حل المجالس الشعبية البلدية بولايي تيزي وزو و بجاية⁽³⁾.

(1)- حميدان عبد الرزاق، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2015، ص 170.

(2)- للمزيد أنظر أحكام المادتين 46 و 48 من قانوني رقم 11-10 و 12-07، المتعلقين بالبلدية و الولاية.

(3)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 27 .

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة: و ذلك على الرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف المنصوص عليها في قانوني الجماعات الإقليمية ضمن المادة 41 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية و المادة 48 القانون 10-11 المتعلق بالبلدية⁽¹⁾.

6- في حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها: حيث نص قانون البلدية على هذه الحالة.

7- في حالة قيام ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: إضافة إلى هذه الحالات التي تكون مشتركة بين المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي، احتفظ قانون البلدية الحالي بحالة أخرى قد تضمنتها المادة 46 في فقرتها السادسة، التي تتعلق بوجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي من شأنها أن تعيق السير العادي لهيئات البلدية بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس المنتخب دون الاستجابة له⁽²⁾.

ثانيا/ إجراءات الحل:

نصت المادة 47 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية و المادة 47 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية على إلزامية صدور مرسوم رئاسي يقضي بحل المجالس التداولية للجماعات الإقليمية و ذلك بناء على تقرير منه للوزير المكلف بالداخلية⁽³⁾.

ثالثا/ تجديد المجالس المنحلة:

حدد قانون البلدية و الولاية كيفية تجديد المجالس المنتخبة و المدة اللازمة لذلك، و فيما يخص المجلس الشعبي البلدي نصت المواد 48 إلى 51 من قانون البلدية على أن الوالي يعين متصرفا و مساعدا على المجلس الشعبي البلدي خلال عشر أيام التي تلي حل المجلس إلى غاية إجراء انتخابات تجديد المجلس المحل في مدة أقصاها ستة أشهر و تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية⁽⁴⁾.

(1)- تنص المادة 41 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، " في حالة الوفاة و الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب المجلس الشعبي البلدي يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا، بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي "

(2)- المادة 6/46 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

(3)- للمزيد أنظر أحكام المادة 47 من القانونين رقم 10-11 المتعلق بالبلدية و 07-12 المتعلق بالولاية.

(4) - للمزيد أنظر المواد 49، 50، 51 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

أما فيما يخص المجلس الشعبي الولائي، و في حالة حله يعين وزير الداخلية مندوبية ولائية بناء على اقتراح من الوالي، و ذلك خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، و تدوم مهمة هذه المندوبية إلى غاية إجراء انتخابات تجديد المجلس في أجل أقصاه ثلاثة أشهر⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الرقابة على أعضاء الجماعات الإقليمية

يخضع الأعضاء المنتخبون في المجالس الشعبية البلدية و الولائية إلى رقابة وصائية من طرف السلطات المركزية ممثلة في الوالي بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية والوزير المكلف بالداخلية بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية و ذلك عن طريق آليات منصوص عليها في قانوني الجماعات الإقليمية، تتمثل في الإستقالة حكمية (أولا) و توقيف (ثانيا) ثم الإقصاء (ثالثا) فحصول المانع القانوني (رابعا) و في الأخير حالة التخلي عن العهدة الانتخابية (خامسا).

أولا/ الاستقالة الحكمية:

الاستقالة الحكمية تجريد عضو من أعضاء المجلس المحلي من صفته كمنتخب لأسباب محددة قانونا، و قانون البلدية الحالي تعرض لهذه الآلية بخلاف قانون الولاية الجديد، و قد جاء قانون البلدية 10-11 محددًا لهذه الحالات و الأسباب التي تجعل من المنتخب المحلي البلدي يقع محل استقالة حكمية⁽²⁾. إذ يعتبر مستقila تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، حيث اشترطت المادة ضرورة سماع المنتخب المعني بالاستقالة الحكمية

(1)- للمزيد أنظر أحكام المادتين 49، 50 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

(2)- ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 225.

من طرف المجلس الشعبي البلدي، و أنه في حال تخلفه عن حضور جلسة السماع رغم صحة تبايغه يعتبر قرار المجلس حضوريا و يخطر الوالي بذلك⁽¹⁾.

ما يلاحظ على هذه المادة أنها جاءت على سبيل الحصر بحيث حددت الاستقالة الحكيمة في صورة واحدة تتعلق بحالة التغيب، و متى تحققت هذه الحالة يتم وضع حد نهائي لعضوية المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي و يتم استخلافه بمنتخب من نفس القائمة في خلال أجل لا يتجاوز شهرا، و ذلك بقرار من الوالي⁽²⁾. كذلك أن هذه المادة جاءت متناقضة بعض الشيء بحيث أن أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتم انتهاء عضويتهم بتحقيق مجموعة من الموانع القانونية نذكر منها:

- الوجود في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب.
- الوجود في حالة من حالات التعارض.
- الإدانة الجزائية⁽³⁾.

ثانيا/ التوقيف:

يعرف التوقيف بأنه تجميد للعضوية بصفة مؤقتة و ذلك بتحقيق أحد الأسباب المحددة قانونا⁽⁴⁾، و لإجراء التوقيف مجموعة من الأسباب تم إدراجها في نصي المادتين 43 و 45 من القانونين 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية و الولاية، إذا تعرض المنتخب المحلي لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف.

ما تجدر ملاحظته أن القانونين المنظمين للجماعات الإقليمية تناولا هاتين الحالتين السابقين، و أن قانون البلدية أضاف حالة أخرى عندما يكون العضو المنتخب المعني محل تدابير قضائية⁽⁵⁾.

أضف إلى ذلك أنه يتضح للمقارن بين النصين السالفين، أن المادة 45 من قانون الولاية أكثر ضمانا لاستقلال العضو المنتخب المحلي الولائي، و هذا كما أسلفنا، لأن المادة

(1) - المادة 45 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

(2) - ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 226.

(3) - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم لنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 137.

(4) - صالح عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 110.

(5) - المادة 43 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

43 من قانون البلدية الحالي تضمنت حالة العضو الذي يكون محلا للمتابعة القضائية و لو كانت بسيطة فإنه يصبح قانونا في حالة توقيف، أي لا يستطيع الاستمرار في عهده الانتخابية.

كذلك، أن المادة 45 من قانون الولاية استهلت بمصطلح "يمكن"، و هذا يعني أنها جاءت على سبيل الجواز، أي أن إيقاع العقوبات على العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي يكون على سبيل الجواز، حتى في حالة المتابعة القضائية للأسباب سالفه الذكر، حيث ترجع السلطة التقديرية في توقيع عقوبة التوقيف إلى المجلس الشعبي الولائي.

ما يمكننا قوله انطلاقا من المادتين 43 و 45 سالفتي الذكر، أنه إذا توافرت الأسباب المذكورة، كان من شأن ذلك أن يحول دون تمكين الأعضاء المنتخبين من الاستمرار في ممارسة عهدهم الانتخابية بصفة صحيحة⁽¹⁾.

أما بخصوص الجهة المخولة بإصدار قرار التوقيف، فهي الوالي بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية بموجب قرار⁽²⁾، و بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي و يعلن بمقتضى قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية، و يبقى هذا القرار ساري المفعول إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة⁽³⁾.

(1) - ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 226، 227.

(2) - تنص المادة 43 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية صراحة على أن السلطة التقديرية في إصدار قرار التوقيف، يكون للوالي وحده و هذا بإعتباره سلطة وصائية.

(3) - حول السلطة المخولة بمنح قرار التوقيف على مستوى المجالس المنتخبة الولائية، انظر نص المادة 45 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

ما يلاحظ كذلك في هذا الإطار أن قانوني الجماعات الإقليمية 10-11 و 07-12 اتفقا مجددا حول النتيجة عن صدور حكم نهائي بالبراءة من طرف الجهة القضائية المختصة حيث يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا مهامه الانتخابية بصفة عادية⁽¹⁾.

ثالثا/ الإقصاء

الإقصاء إسقاط كلي و نهائي للعضوية في المجلس المنتخب المحلي لأسباب حددها القانون، و هو كذلك إجراء تأديبي و عقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء هذا العضو بالمجلس المنتخب⁽²⁾.

و للإقصاء أسباب عددها قانون البلدية و الولاية، و هي تتمثل في:

- وجود في وضعية إدانة جزائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف.

- إذا كان العضو محل تدابير قضائية انتهت بالإدانة بالنسبة للمنتخب البلدي.

- وجود المنتخب في حالة إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته الانتخابية تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب بالنسبة للمنتخب الولائي⁽³⁾.

انطلاقا مما سبق، يلاحظ أنه متى قامت إحدى حالات الإقصاء فإنه يثبت بموجب قرار من الوالي بالنسبة للمنتخب البلدي، و يكون بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، و يثبت بقرار من وزير الداخلية بالنسبة للمنتخب الولائي⁽⁴⁾.

كما يتضح من خلال تنظيم المشرع لآلية الإقصاء التي يتعرض لها المنتخب المحلي، أنه يحاول التضييق من استقلالية العضو في المجالس الشعبية الولائية، و ذلك عن طريق التشديد من آليات الرقابة عليه.

(1) - حميدان عبد الرزاق، مرجع سبق ذكره، ص 158.

(2) - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 189 .

(3) - ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 229.

(4) - انظر المادة 44 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، و المادة 46 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

أضف إلى ذلك أن قانون البلدية الحالي قام بتهميش دور الهيئة التداولية عند اتخاذ هذا الإجراء (الإقصاء)، فيكفي فقط إدانة العضو المحلي جزائياً، حتى يثبت الوالي ذلك بموجب قرار دون أية مشاركة لمجلس الشعبي البلدي بعدما كان مقرراً لهذا الأخير إعلان الإقصاء في القانون القديم⁽¹⁾.

رابعاً/ حصول مانع قانوني:

تنص المادة 40 من قانون 10-11 و 07-07 "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني[...]"، و هذا النص جاء بصيغة العموم، مما يعطي جهة الوصاية سلطة تقديرية واسعة لإثبات ذلك، إذ يكفي أن يكون العضو المنتخب البلدي أو الولائي في إحدى هذه الحالات ليمنع من مزاوله مهام.

كما أنه إذا حصل أي عائق قانوني آخر، كفقدان الأهلية أو وجوده في حالة من حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب، و متى ثبت قيام ذلك، يقر المجلس الشعبي البلدي الحالة بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مع ضرورة إخطار الوالي عندما يتعلق الأمر بعضو المجلس الشعبي الولائي ليتم إثبات ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية⁽²⁾.

خامساً/ حالة التخلي عن العهدة الانتخابية:

تم بموجب النصوص الجديدة للجماعات الإقليمية إضافة هذه الحالة كسلطة في يد السلطة المركزية على المنتخب المحلي، إلا أن تطبيقها اقتصر على المنتخب البلدي رغم أن قانون الولاية قد نظمها بصورتها و طبقها على كل من رئيس المجلس الشعبي الولائي وأعضائه أيضاً⁽³⁾.

(1) - ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 230، 231.

(2) - المرجع نفسه، ص 232.

(3) - انظر المادتين 43 و 64 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

نصت المادة 74 من قانون البلدية 10-11، على أن كل رئيس مجلس شعبي بلدي استقال و لم يدع المجلس المحلي للاجتماع لتقديم تلك الاستقالة، فإنه يتم إثبات هذه الحالة في أجل عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه، خلال دورة غير عادية للمجلس يحضرها الوالي أو من يمثله، على أن تعلق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية⁽¹⁾.

أما الصورة الثانية فتضمنها نص المادة 75 من ذات القانون، الذي أعطى المجلس الشعبي البلدي سلطة إعلان تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي غاب بدون مبرر لأكثر من شهر، و في حالة انقضاء أربعين يوما من غيابه، دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية، يقوم الوالي باستدعائه للاجتماع لإثبات هذا الغياب⁽²⁾.

أما قانون الولاية الحالي 07-12 فقد تضمن هذه الحالة من خلال منح المجلس الشعبي الولائي سلطة الإقصاء مع عبء الإثبات لكل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة⁽³⁾. و اذا تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي لدورتين في السنة دون عذر مقبول يتم اعلان حالة التخلي عن العهدة من طرف المجلس⁽⁴⁾.

الفرع الثالث

الرقابة على أعمال الجماعة الإقليمية

تمارس جهة الرقابة الوصائية رقابة إدارية مشددة على أعمال الهيئات الإقليمية و تأخذ العديد من الصور، فقد تكون في شكل تصديق أو إلغاء أو حلول، إضافة إلى حالة التصريح المسبق.

(1)- المادة 74 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

(2)- المادة 75 من القانون رقم 10-11.

(3)- المادة 43 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

(4)- المادة 64 من القانون رقم 07-12.

أولا/ التصديق على أعمال الجماعات الإقليمية

التصديق يعرف على أنه عمل إداري يصدر عن السلطة الوصية، و يقع على أعمال الهيئات الإقليمية قصد التحقق من مشروعيتها و عدم مخالفتها للمصلحة العامة، و يقدر به كذلك إقرار العمل الذي ستقوم به الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية، فباتخاذ فقط تنقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه⁽¹⁾، أما في الحالة التي ترى فيها السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق في حاجة للتعديل فعليها إعادته إلى الهيئات المحلية للقيام بالتعديلات المطلوبة ثم تعيده مرة ثانية للتصديق⁽²⁾.

و بالرجوع إلى قانون البلدية الحالي، نجد أنه قد أعطى تقسيما رباعيا للتصديق على أعمال المجالس البلدية، و لكن ما أجمع عليه الفقه أن التصديق نوعان:

1- التصديق الصريح:

يتحقق التصديق الصريح عندما تعبر السلطة الوصية عن موافقتها على عمل الجهة تحت الوصاية، سواء ارتبطت هذه الموافقة بميعاد قانوني أو لم ترتبط، و المادة 57 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، حددت على سبيل الحصر المداولات التي تحتاج إلى تصديق صريح من السلطة الوصية.

و تتعلق هذه المداولات بالميزانيات و الحسابات، و بقبول الهبات و الوصايا الأجنبية، و كل ما تعلق باتفاقيات التوأمة، أو التنازل عن الأملاك العقارية البلدية⁽³⁾.

2- التصديق الضمني:

يظهر التصديق الضمني عندما تسكت السلطة الوصية خلال مدة معينة دون أن تعبر عن رفضها لأعمال الهيئة المحلية، فعلى سبيل المثال مداولات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية⁽⁴⁾.

(1)- ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 237.

(2)- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية الجديد 10-11، مرجع سبق ذكره، ص 286.

(3)- المادة 57 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

(4)- ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 237.

تجدر الإشارة إلى أنه و إن قرر القانون هذا الإجراء و جعله وسيلة قانونية لتجاوز التعطيل الإداري، فإن الجماعات الإقليمية في غالب الأحيان لا تلجأ لاستعماله، حتى لا يتأثر أسلوب التسيير المشترك القائم بينها و بين الدولة، بل و هناك من يعتبر التصديق الضمني وسيلة "حرب إدارية" تستعمل عندما تتعرض العلاقات الثنائية بين الدولة و الهيئات الإقليمية إلى ضغوط معينة⁽¹⁾.

أما بعد حصول التصديق من جهة الوصاية فإن القرار يكون قابلا للتنفيذ في أي وقت مع إمكانية عدول الهيئة المحلية عن تنفيذه إذا ما وجدته يتعارض مع المصلحة العامة لكن شريطة تحملها نتائج ذلك⁽²⁾.

ثانيا/ سلطة التصريح المسبق:

يوصف هذا الإجراء بالاستطلاع المسبق لرأي السلطة الوصية، و بمقتضاه تعطي السلطة المركزية موافقتها المسبقة على اتخاذ إجراء معين، و مفاد ذلك أن سلطة الرقابة تعلن بموجب هذا الإذن أو الترخيص للسلطة المحلية بأن قرارها المعروض عليها كمشروع قرار إنما هو مطابق للقانون و لا يتعارض مع المصلحة العامة⁽³⁾.

لقد تضمننا قانونا المتعلقين بالبلدية و الولاية سلطة التصريح المسبق بالنسبة للترخيص الممنوح من طرف الهيئات الوصية للهيئات التداولية، إذ نصت المادة 171 من قانون البلدية على أن "يخضع قبول الهبات و الوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية [...]"، كما تضمن ذلك قانون الولاية هذه الحالة في المادة 3/134، حيث نصت على أن "يخضع قبول الهبات و الوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية"⁽⁴⁾.

بما أن القوانين الجديدة خالفا للنصوص السابقة التي كانت تعطي للهيئات التداولية سلطة التصريح، فهذا يفيد أن الجماعات الإقليمية في الجزائر كانت تتمتع في السابق

(1)- حميدان عبد الرزاق، مرجع سبق ذكره، ص 172.

(2)- محمد علي، مرجع سبق ذكره، ص 153.

(3)- المرجع نفسه، ص 153.

(4)- المادة 171 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية و المادة 134 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

بضمانات أكبر لاستقلاليتها مقارنة بالقوانين الحالية، ما يفترض معه وضع مجموعة من الشروط على التصريح المسبق، و التي من شأنها أن تكون ضوابط، و من بينها:

- أن يكون صريحا و ليس ضمنيا.

- ضرورة تحديد المدة الزمنية التي يتطلبها التصريح⁽¹⁾.

ثالثا/ إلغاء أعمال المجالس المنتخبة:

يعد الإلغاء أحد الوسائل التي تلجأ إليها السلطة الوصية لوضع حد نهائي للقرارات المتخذة محليا، حيث لا يبقى لها أثر بعد ذلك، كما يعتبر وسيلة لاحقة بمقتضاه لا تتدخل السلطة المركزية إلا بعد صدور القرار لتلغيه لمخالفة القانون، أو تعارضه مع المصلحة العامة مما يجعله وسيلة تهدف إليه و المتمثل في حماية المشروعية و المصلحة العامة⁽²⁾.

و بطلان مداوات المجالس الشعبية المحلية قد يكون بطلان مطلق أو بطلان نسبي حسب الحالة:

1- البطلان المطلق (المداوات الملغاة بقوة القانون):

تضمن قانون البلدية في المادة 59 منه⁽³⁾ و قانون الولاية في المادة 53⁽⁴⁾ حالات البطلان المطلق للمداوات، حيث تعتبر لاغية كل مداولة تدخل ضمن الحالات المنصوص عليها قانونا.

2- البطلان النسبي (المداوات القابلة للإلغاء):

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي و ترسيخا لشفافية العمل الإداري نصت المادة 60 من قانون البلدية الحالي على القابلية للإبطال بالنسبة للمداوات التي يشارك في اتخاذها

(1) - ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 245.

(2) - المرجع نفسه، ص 246.

(3) - إعتبرت المادة 59 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، "أن المداولة تعتبر باطلة بحكم و بقوة القانون، إذا خالفت إحدى الأسباب الآتية: مخالفة القانون، المداوات التي تمس رموز الدولة و شعارتها، المداوات المحررة بغير اللغة العربية بإعتبارها اللغة الرسمية للدولة "

(4) - نصت المادة 53 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على: " تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات، و التي تمس برموز الدولة و شعاراتها، و الغير محررة باللغة العربية، و التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصاته، و المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي".

أعضاء من المجلس بما فيهم الرئيس لهم مصلحة فيها بصفقتهم الشخصية أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلائهم⁽¹⁾.

رابعاً/ حلول جهة الوصاية محل المجلس المنتخب:

الأصل أن للهيئة اللامركزية اختصاصا نهائيا في أمر معين و لكن السلطة المركزية تخشى من امتناع هذه الأخيرة عن أداء واجبها أو إهمالها ، مما قد يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر، ما يسمح لجهة الوصاية أن تحل محله في هذه الحالة و تقوم بإصدار قرارات نيابية، و هذا ما يعرف بسلطة الحل.

فالمراد بالحلول قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي هي في الأصل من اختصاصات السلطة اللامركزية، التي لم تقم بها إما بقصد أو لعجزها أو لإهمالها⁽²⁾.

ما يمكن ملاحظه أن آلية الحل هي خاصة من الخصائص الأساسية للسلطة الرئاسية، إلا أن هذه الآلية قد تكون كذلك في نظام الوصاية الإدارية وهذا بغرض احترام مبدأ المشروعية و حماية المصلحة العامة، و لكنه في نفس الوقت يشكل مساس باستقلالية الهيئات المنتخبة⁽³⁾.

لقد تبني قانون البلدية هذه الآلية، حيث يمكن للوالي الحل مكان الهيئات المتواجدة علي مستوي البلدية، إذا أثبت الوالي إهمال أو عجز أو رفض البلدية القيام بالتزامات معينة، و بعد أن تقدم السلطة الوصية إعدار إلى السلطة اللامركزية يتضمن ضرورة القيام بالتزاماتها و هذا خلال الآجال القانونية من أجل الحفاظ علي المصلحة العامة⁽⁴⁾.

(1)- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 193.

(2)- ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 252.

(3)- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 193 .

(4)- راجع المادتين 100، 102 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

و الأمر سيام بالنسبة لقانون الولاية رقم 07-12، بحيث يمكن لوزير الداخلية أن يحل محل هيئات الولاية إذا تحققت الشروط السالفة الذكر من أجل تنفيذ بعض الالتزامات قانونية⁽¹⁾.

(1) - راجع المادتين 163، 169 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

الفصل الثاني

آفاق التنظيم الإداري اللامركزي

في الجزائر

من خلال تناولنا لمسار اللامركزية الإدارية في الجزائر، لاحظنا أنها سائرت مجموعة من الظروف و العوامل الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية التي مرت بها الدولة في مختلف مراحلها و أوضاعها. و بشكل عام، فإن النظام الإداري اللامركزي الجزائري يقوم على ازدواجية وظيفية بين اللامركزية (المجالس المنتخبة) و عدم التركيز الإداري (الوالي).

فقد ارتبط إصلاح التنظيم الإداري بالتحول الاجتماعي و السياسي في الدولة، فقد وضعت إلى جانب القوانين الإصلاحية الأخيرة كقانون الانتخابات قوانين جديدة للجماعات الإقليمية، نعتي قانون البلدية سنة 2011 و قانون الولاية سنة 2012، حيث تمت صياغة هذين النصين لمباشرة الجديد السياسي والاجتماعي و الاقتصادي في البلاد، وإن كانت النصوص لم تأت بشيء جديد معمق و بوضوح.

تقتضي دراستنا في هذا الفصل، التطرق إلى واقع الجماعات الإقليمية في ظل القوانين المستحدثة، من خلال تشخيص حقيقة الفكرة القائلة بالتبعية الفاحشة للجماعات الإقليمية إلى المركز، من مختلف الجوانب بما في ذلك تأثير العنصر البشري، إضافة إلى الكشف عن واقع الجهوية كفنية لتنظيم بعض مصالح الدولة، و كنظرة أخذت بها برامج بعض الأحزاب السياسية و في الخطابات الرسمية.

إن استحضار واقع التنظيم الإداري اللامركزي قد أفضي إلى الكشف وجود خلل في هذه المنظومة (المبحث الأول)، لذلك استوجب علينا من خلال هذه الدراسة إيجاد آليات تعزز من مكانة الجماعات الإقليمية، أو اقتراح بديل للتنظيم الإداري كآفاق مستقبلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

واقع التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر

لطالما اعتبرت القوانين بمثابة مرآة عاكسة للسياسة العامة في الدولة، و قوانين الجماعات الإقليمية لا تخرج عن هذا الإطار، و الجزائر من أول دستور تبنت تنظيما إداريا لامركزيا، حيث قامت بإصدار القوانين المتعلقة بالهيئات اللامركزية على مراحل، إلى أن انتهى المطاف إلى وضع القوانين الأخيرة للجماعات الإقليمية لسنة 2011 و 2012، مسابرةً للتحويلات السياسية و الاجتماعية.

تقتضي الدراسة في هذا المبحث، تحليل هذه النصوص القانونية و انعكاساتها على الواقع، حيث اعتمدت الدولة في تنظيمها الإداري على مؤسسات محلية تسهر على تحقيق مصالح المواطنين و تخفيف العبء على الإدارة المركزية، تظهر في البلدية و الولاية.

و تكملة للفصل الأول حول مسار اللامركزية، نقف من خلال هذا المبحث على حال التنظيم الإداري اللامركزي والنقائص التي تعتريه، محاولين اقتراح الممكن لتجاوزها وتصحيح مسار اللامركزية، و إعطاء مفهوم أو تصور جديد لها وللتنظيم الإداري اللامركزي.

من هذا المنطلق قسمنا هذا المبحث إلى قسمين أساسيين نتناول في القسم الأول عوائق التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر (المطلب الأول)، أما القسم الثاني فخصصناه للبحث في إمكانية إقامة التنظيم الإداري الجزائري على العنصر الجهوي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

عوائق التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر

يعاني التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر من عدة عوارض، جعلت منه منظومة هشّة تعاني نتائج التبعية للمركز الذي يفرض عليها رقابة مشددة، و مما يعكس هذا الوضع ضعف الموارد المالية و البشرية للجماعات الإقليمية و محدوديتها.

هذه العناصر تكون محل الدراسة في هذا المطلب الذي قسمناه في قسمين، نتناول في الأول تبعية الجماعات الإقليمية للمركز (الفرع الأول)، أما القسم الثاني فخصصناه للبحث في إشكالية ضعف الموارد البشرية للجماعات الإقليمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تبعية الجماعات الإقليمية للمركز

رغم محاولة المشرع التوسيع من استقلالية و حجم اختصاصات الجماعات الإقليمية لاسيما في الإصلاحات القانونية الجديدة، إلا أنه في المقابل أخضعها عند ممارستها هذه الاختصاصات لرقابة مشددة من المركز، و هو وضع يعكس صورية هذه الاستقلالية (أولا) إضافة إلى ما تعانيه هذه الجماعات الإقليمية من ضعف في مواردها المالية (ثانيا).

أولا/ الرقابة المشددة على الجماعات الإقليمية:

تعاني الإدارة المحلية في الجزائر من رقابة وصائية مشددة و واسعة على أعمالها، مما أدى إلى المساس بحريتها و استقلاليتها في النشاط، لاسيما و أن هذه الرقابة لا تقتصر فقط على رقابة المشروعية بل تمتد إلى رقابة الملائمة، أي رقابة السلطة التقديرية لهذه الهيئات⁽¹⁾.

1- سيطرة الوالي على أهم الاختصاصات المحلية:

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 94-215⁽²⁾ الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة للولاية نلاحظ سيطرة تامة للوالي على الحياة الإدارية في الولاية، حيث يملك تحت سلطته و على

(1)- جلول عبله، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 79.

(2)- مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج ر عدد 1994/48.

اعتباره ممثلاً للدولة و مندوباً للحكومة كل المصالح غير الممركزة المتمثلة أساساً في المديرية القطاعية، كما أنه يُسيّر و يُنسق بين هذه القطاعات من خلال مجلس الولاية ويحتكر الهيئة التنفيذية⁽¹⁾، و يسيطر الوالي على كافة أجهزة الإدارة العامة في الولاية من أجل مُساعدته في القيام بمهامه في إدارة شؤون الولاية⁽²⁾.

فالوالي هو المسؤول عن تنفيذ القرارات التي تسفر عنها مداوات المجلس الشعبي الولائي، و الذي يسهر على إشهار هذه المداوات⁽³⁾، و يقوم بتقييم دوري حول تنفيذها ومتابعة الأداء و المقترحات التي أبدأها المجلس الشعبي الولائي⁽⁴⁾.

يقوم الوالي في هذا الإطار، بتنفيذ مختلف التوجيهات الصادرة من الحكومة التي تخص ميادين الترقية الاقتصادية و الاجتماعية و تنفيذ المخططات و التوجيهات العامة المتعلقة بخدمة المواطنين، و كل ما يتعلق بالتنمية الوطنية، و العمل على وضع سياسة عامة محكمة للقيام بإنجاز الأعمال الإدارية و الاقتصادية الملائمة، من أجل المساهمة في التنمية الوطنية.

كما يقوم الوالي بالاتصال بكافة الجهات المختصة و جمع المعلومات التي من شأنها أن تساهم في وضع خطة تنمية شاملة للخروج بالولاية من مشاكل العزلة⁽⁵⁾.

-
- (1)- انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.
 - (2)- تتمثل أجهزة الإدارة العامة للولاية حسب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 من: الكاتبة العامة، المفتشية العامة، الديوان، و رؤساء الدوائر، و هذا ما يدل على المكانة الهامة لمركز الوالي، حيث يملك سلطة في تسيير وإدارة جميع هذه الأجهزة، و هذا ما لاحظناه في الخرجة الميدانية التي قمنا بها لمقر ولاية جيجل يوم 05 ماي 2016.
 - (3)- للمزيد أنظر المادة 102 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.
 - (4)- المادة 103 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.
 - (5)- مغاري آسيا و مواسط فوزية، دور الولاية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، بجاية، 2015، ص 15.

و للوالي صلاحية إعداد مشروع تقني للميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها⁽¹⁾، و هو الأمر بصرف الميزانية لتمويل مختلف المشاريع المقررة لصالح التنمية المحلية⁽²⁾.

و في مجال حماية البيئة يتولى الوالي مهمة إنشاء و تدعيم الأعمال المتعلقة بتهيئة الحظائر الوطنية و المحميات الطبيعية⁽³⁾، كما أن له صلاحيات في مجال الصيد بحيث يساهم في الحفاظ على الثروة الحيوانية المصنفة عن طريق منح الترخيص بالصيد⁽⁴⁾.

2- سمو مركز الوالي مقارنة بالمجالس المنتخبة:

يتمتع الوالي في النظام الجزائري بمكانة مرموقة و مركز مُدعم بوسائل تأمين متنوعة و متعددة على المجالس المنتخبة، مما يجعل مركز المجلس الشعبي الولائي ضعيفا أمام مركز الوالي، و يجعل رئيس المجلس البلدي تابعا للوالي.

أ- **ضعف مركز المجلس الشعبي الولائي أمام الوالي:** رغم أن قانون الولاية أعطى صلاحيات واسعة للمجلس الشعبي الولائي، إلا أنها تبقى ناقصة مقارنة مع الصلاحيات الممنوحة للوالي، و بإجراء مقارنة بسيطة نتضح لنا مظاهر ضعف المجلس الولائي.

فمن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي إعداد نظامه الداخلي، رغم أن هذه الصلاحية غير مجدية باعتبار أن قانون الولاية نظم كل ما يتعلق بالدورات و الاجتماعات و المداولات و بشيء من التفصيل.

أما عن الوالي فهو - كما أسلفنا الذكر - يملك أجهزة مساعدة محددة و دائمة، و تنوعا كبيرا في وسائل العمل، فهو الذي يعد الوثائق و التقارير التي تعرض على المجلس

(1)- المادة 107 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

(2)- المادة 121 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

(3)- المادة 60 من مرسوم رقم 87-143، مؤرخ في 12 يونيو 1987، يحدد قواعد تعيين الحظائر الوطنية و المحميات الطبيعية و يضبط كفاءته، ج ر عدد 1987/25.

(4)- المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 07-227، مؤرخ في 24 يوليو 2007، يحدد إجراءات ممارسة الصيد السياحي و كفاءتها، ج ر عدد 2007/48 .

الشعبي الولائي، و له استثناء التدخل في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي بشأن تسيير المجلس، و ذلك بإمكانية الوالي استدعاء المجلس في دورة استثنائية. بالمقابل لا يملك المجلس الشعبي الولائي إلا وسائل تأثير بسيطة بل ضعيفة، كضرورة تقديم الوالي تقريرا أمامه حول وضعية الولاية و مدى تنفيذه للمداورات، و إمكانية إنشاء لجنة تحقيق حول قضايا مرتبطة بتسيير الولاية و تمتيتها، أغفل المشرع مآل نتائجها⁽¹⁾.

ب- تبعية رئيس المجلس الشعبي البلدي للوالي: يمارس الوالي سلطة سلمية على رئيس المجلس الشعبي البلدي في وظائفه كمثل للدولة، و ما يترتب عنها من حق الوالي في التوجيه و التعديل و الإلغاء و الحل محل رئيس المجلس البلدي، خاصة فيما يتعلق بالحفاظ على النظام العام و تنفيذ القوانين و التنظيمات و اختصاصاته في الضبط الإداري بصفة عامة، حيث لا يملك رئيس البلدية إلا الخضوع لتعليمات الوالي و في أقصى الحالات يتوجب عن رفضه الاستجابة حلول الوالي محله في تنفيذها كالذي ذكرنا⁽²⁾.

ثانيا/ الموارد المالية للجماعات الإقليمية مظهرٌ لضعفها:

تعتبر الموارد المالية للجماعات الإقليمية من أهم المظاهر التي تجسد استقلالية هيئات اللامركزية في ممارسة مهامها و تحقيق غايتها في التنمية المحلية، فكان لزاما علينا تناول حالة الموارد المالية لهذه الجماعات بالدراسة و التحليل، للوقوف على مظاهر الضعف فيها.

1- الموارد المالية للجماعات الإقليمية:

تعتبر الموارد المالية للجماعات الإقليمية أداة تحقيق التنمية المحلية، فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع

(1)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 41.

(2)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 43.

التنموية على المستوى المحلي⁽¹⁾، و قد نص قانوني البلدية 11-10 و الولاية 12-07 عن مسؤوليات الجماعات الإقليمية في تسيير وسائلهما المالية الخاصة التي تتألف من مداخيل الجباية و الرسوم و مداخيل ممتلكاتهما و كذا القروض⁽²⁾، حيث تصنف الموارد المالية حسب مصدرها إلى موارد ذاتية (داخلية) و أخرى (خارجية) .

أ- **الموارد الذاتية (الداخلية):** تعتبر الإيرادات الجبائية و غير الجبائية موردا ذاتيا مهماً للجماعات الإقليمية بسبب استعمالها داخل نطاقها المحلي. و تتمثل هذه الموارد في الضرائب و الرسوم و الإيرادات غير الجبائية.

فالضرائب، هي كل جباية مالية تتقاضاها الوحدة المحلية على سبيل الإلزام في إقليمها من أجل تحقيق المصلحة العامة⁽³⁾، أما الرسوم فهي المبالغ المالية التي تتقاضاها الهيئات المحلية جبرا من بعض الأفراد مقابل ما تقدمه لهم من خدمات، و تتفق الضريبة و الرسم من ناحية أنهما يستخدمان لتغطية النفقات العامة، و يختلفان في كون الرسوم تكوم مقابل تقديم خدمات⁽⁴⁾.

أما الإيرادات غير الجبائية فهي مجموعة الموارد الناتجة عن أملاك تعود ملكيتها للوحدة المحلية التي تتمتع بحرية التصرف فيها، في صورة إيجار أو ريع أو تكون على شكل ربح من مشروعات اقتصادية على المستوى المحلي⁽⁵⁾.

(1)- عولمي بسمة، **تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر**، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006، ص 269.

(2)- للمزيد؛ أنظر المادتين 169، 170 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، و المادتين 151، 152، من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

(3)- حدادو ناسيم، مرجع سبق ذكره، ص 57.

(4)- مزياني فريدة، **المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري**، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 36، 37.

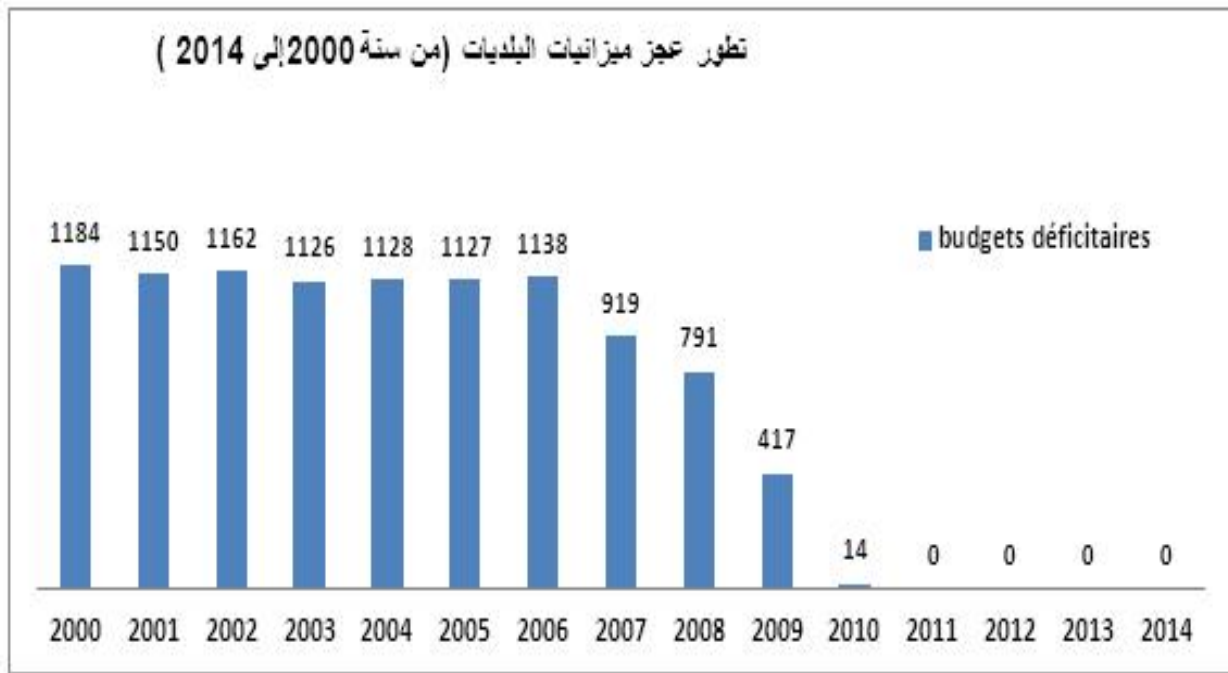
(5)- شتيح إيمان العباسية، **الإدارة المحلية بين الاستقلالية و الرقابة**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص 42.

ب- **الموارد الخارجية:** تتمثل الموارد الخارجية للجماعات الإقليمية في القروض و كذا الإعانات المقدمة من الدولة، أو من أشخاص أخرى في شكل هبات و وصايا. تعد القروض من مصادر الإيرادات الاستثنائية، التي قد تلجأ الهيئات الإقليمية إليها من أجل تغطية نفقات بعض المشاريع التنموية و التي يعود نفعها على السكان في المستقبل، وتستخدم في تمويل المشاريع الاستثمارية التي تعجز الميزانية العادية للوحدة المحلية عن تغطية نفقاتها⁽¹⁾.

أما الإعانات فتدخل ضمن الموارد المالية الاستثنائية التي قد تتلقاها الوحدة المحلية دون مقابل، و تتمثل في المساعدات المالية التي تقدمها الدولة في شكل توجيه و تدعيم مالي أو تكنولوجي للمشروعات المحلية من أجل تحقيق التوازن في ميزانيتها أو تمويل بعض المشاريع التجهيزية لتغطية العجز الحاصل في ميزانيتها و أداء الخدمات للسكان⁽²⁾. هذا التدخل أعدم العجز المالي للجماعات الإقليمية لاسيما في السنوات الأخيرة، حيث البحبوحة المالية التي عرفتها الجزائر نظير ارتفاع أسعار النفط، أين أصبحت الدولة تمنح مساهمات معتبرة في مختلف الاتجاهات، و من ذلك الجماعات الإقليمية، و الجدول أدناه يوضح تراجع العجز المالي للبلديات بالنسبة لعددتها الإجمالي و هو 1541 بلدية.

(1)- مزياني فريدة، مرجع سبق ذكره، ص 38.

(2)- عولمي بسمة، مرجع سبق ذكره، ص 273.



- المصدر: وزارة الداخلية الجزائرية، www.micl.dz.

2- مظاهر ضعف الموارد المالية للجماعات الإقليمية:

رغم تنوع الموارد المالية للجماعات الإقليمية، إلا أن هذه الأخيرة لم تتمكن من تحقيق رغبات المواطنين و تطلعاتهم خاصة في المجال التنموي، و هذا راجع للعجز المالي الذي ظلت تعانيه هذه الهيئات نتيجة عديد من المشاكل، من بينها:

أ - مركزية الجباية: تعتبر القيود المفروضة على المالية المحلية من مقتضيات الوصاية التي تمارسها الإدارة المركزية و مصالحها غير الممركزة، إذ يعتبر تحديد معدلات الضرائب من طرف الدولة و تحصيلها أيضا من طرف أجهزتها، يقر بتبعية النظام الضريبي المحلي للمركز⁽¹⁾، فالجماعات الإقليمية لا تتدخل لا في فرض الوعاء الضريبي و لا في تحصيلها خاصة في الضرائب و الرسوم المحلية.

(1) - علو و داد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 273.

ب - **تبعية مالية الجماعات الإقليمية للمركز:** من خلال إعانات الدولة حيث تعمل هذه الإعانات على إعادة التوازن داخل الميزانية و لكنها في نفس الوقت تمس باستقلال المجالس المنتخبة المحلية و تخرق مبادئ اللامركزية (الاستقلالية المالية)، و مع ذلك فهي ملزمة بصرف هذه الإعانات لحل مشاكلها⁽¹⁾.

ج - **قلة مردودية الجباية المحلية:** ما عدا الرسم على النشاط المهني فإن بقية الرسوم والضرائب تجلب دخلا ضعيفا و محدودا، تجعل من دور الاستقلالية المالية جد محدود، ويظهر هذا من خلال احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية⁽²⁾، فهناك بعض الضرائب تعود جزئيا فقط للبلدية و بنسبة ضئيلة (الضريبة على الممتلكات الخاصة 20%، رسم الذبح 30%)، و البعض الآخر و هو الحجم الأكبر يحصل محليا دون أن تستفيد منه البلديات (قسمة السيارات 80% للدولة و 20% للصندوق).
أضف الى ذلك فقد تم تكريس الاشتراك المقنن في صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، الذي يتغير في كل مرة، و هو محدد بـ 2% سنة 2015⁽³⁾.

الفرع الثاني

ضعف الموارد البشرية للجماعات الإقليمية

تعتبر الموارد البشرية للجماعات الإقليمية ذات دلالة كبيرة للتعبير عن قوة و مكانة هذه الهيئات، و تبرز هذه المكانة بالأساس في النظام القانوني للمنتخب المحلي (أولا)، و النظام القانوني لمستخدمي الجماعات الإقليمية (ثانيا).

(1) - شتيح إيمان العباسية، مرجع سبق ذكره، ص 43.

(2) - BOUMOULA Samir, Problématique du financement du développement économique de la commune en Algérie, RARJ N02, Université Abderrahmane MIRA, Bejaia, 2011, p 09.

(3) - أنشأ صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، ج ر عدد 2014/19، و هو عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، خلفا للصندوق المشترك للجماعات المحلية المنشأ بالمرسوم رقم 86-266، مؤرخ في 4 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم و سير الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

أولا/ النظام القانوني للمنتخب المحلي و مظاهر الضعف فيه:

للمنتخب المحلي دور هام في رسم سياسات التنمية المحلية و تنفيذها، كما يعتبر معيار للدلالة على قوة و مكانة المجالس المنتخبة على المستوى المحلي و مدى استقلاليتها⁽¹⁾. من هذا المنطلق نتناول بالدراسة النظام القانوني الذي يخضع له المنتخبون المحليون و استخلاص أهم نقاط الضعف التي تؤثر على عملهم في المجالس المنتخبة.

1- النظام القانوني للمنتخب المحلي:

ينظم قانون البلدية و الولاية و قانون الانتخابات الوضعية القانونية للمنتخب المحلي، حيث ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي و الولائي لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة، و توزع المقاعد حسب ترتيب المترشحين الوارد في القائمة⁽²⁾.

و العضوية في المجالس الشعبية المحلية مجانية و هذا ما نص عليه قانون البلدية في المادة 37 و قانون الولاية في المادة 38، مع استفادة المنتخب المحلي من تعويضات و علاوات ملائمة بمناسبة أداء عمله⁽³⁾، كما يمكن لأي منتخب تقديم الاستقالة و يوجهها لرئيس المجلس الذي يُعلم المجلس و الوالي⁽⁴⁾.

(1)- صالحى عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 39.

(2)- المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات.

(3)- مزياني فريدة، مرجع سبق ذكره، ص 183، 184.

- أنظر كذلك، مرسوم تنفيذي رقم 13-91، مؤرخ في 25 فبراير 2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم، ج ر عدد 2013/12.

(4)- المادة 40 من قانون البلدية 11-10، و المادة 42 من قانون الولاية 12-07.

و تقع على عاتق المنتخب المحلي مجموعة من الواجبات التي يجب عليه القيام بها كالانضباط و حسن السلوك و عدم إفشاء الأسرار و المعلومات المتعلقة بمهامه، و يلزم العضو بالحضور في جلسات و اجتماعات المجلس الشعبي⁽¹⁾.

كما تضمن قانون الولاية و البلدية ضمانات للمنتخب المحلي تحميه عند ممارسة مهامه و تتمثل أساسا في:

- ضرورة إخطار المجلس الشعبي بأية إجراءات جزائية تتخذ ضد المنتخب.
- ضرورة إخطار المجلس الشعبي المحلي قبل اتخاذ أية إجراءات تأديبية ضد أي عضو من أعضائه يعمل بالوظيفة العمومي.
- عدم جواز نقل المنتخبين في الوظائف العمومية قبل إخطار المجلس.
- استقرار المنتخب، بحيث لا تسقط العضوية في المجالس الشعبية المحلية إلا إذا أخل المنتخب بواجباته أو بأمر مهامه دون العمل على تحقيق المصلحة العامة.
- حلول الهيئة المحلية محل المنتخب في المسؤولية المدنية عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس أو أحد أعضائه⁽²⁾.

2- مظاهر الضعف في النظام القانوني للمنتخب المحلي:

من بين مظاهر الضعف الموجودة في النظام القانوني للمنتخب المحلي غياب نص قانوني خاص به يتضمن حقوق و واجبات و ضمانات المنتخب المحلي، و المسؤولية التي تقع عليه عن إخلاله بالواجبات المنوطة به بالتفصيل، كما أن المنتخب المحلي لا يتمتع

(1)- مزياني فريدة، مرجع سبق ذكره، ص 185.

(2)- المادة 144 من قانون البلدية 10-11، و المادة 140 من قانون الولاية 07-12.

بأية حصانة في حال ارتكابه لجناية أو جنحة، حيث يتحمل تبعات ذلك، بل و يمكن توقيفه في حال المتابعة الجزائية و إقصائه بعد الإدانة⁽¹⁾.

إضافة إلى عوائق التكوين السياسي للمنتخب المحلي في إطار الأحزاب السياسية، فمن جهة تعاني الأحزاب من أزمة في التسيير الداخلي و هذا راجع إلى نقص الثقافة الديمقراطية و احتكار صنع القرار داخل الأحزاب، و من جهة أخرى نفور النخبة عن الأحزاب و غياب الإطارات المتمتعة بالكفاءة في التسيير الإداري⁽²⁾.

ثانيا/ النظام القانوني لموظفي الجماعات الإقليمية و مظاهر الضعف فيه:

سننطلق بالدراسة للنظام القانوني لمستخدمي الجماعات الإقليمية و محاولة تشخيص مظاهر الضعف فيه.

1- النظام القانوني لموظفي الجماعات الإقليمية:

إضافة إلى قانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12 و قانون الوظيف العمومي 03-06⁽³⁾، يخضع موظفو الجماعات الإقليمية للمرسوم التنفيذي رقم 11-334⁽⁴⁾، الذي يهدف إلى تحديد و توضيح الأحكام والشروط الخاصة المطبقة على الموظفين المنتمين إلى أسلاك إدارة الجماعات الإقليمية⁽⁵⁾، و نصت المادة 24 منه على أسلاك شعبة الإدارة العامة بحيث تشمل على:

- المتصرفون الإقليميون: يتفرع إلى ثلاث رتب (المادة 25).

(1)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 88.

(2)- يوسف فايزة، مرجع سبق ذكره، ص 218، 219.

(3)- أمر رقم 03-06، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 2006/46.

(4)- مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج ر عدد 2011/53.

(5)- المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 11-334، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.

- ملحوظ الإدارة الإقليمية: يضم رتبتين (المادة 38).

- أعوان الإدارة الإقليمية: يضم ثلاث رتب (المادة 46).

- كتاب الإدارة الإقليمية: يتفرع إلى أربع رتب (المادة 57).

- محاسبو الإدارة الإقليمية: يضم ثلاث رتب (المادة 73).

و بالتالي فقد و دمج هذا النص النظام القانوني لموظفي الجماعات الإقليمية بعدما كان في السابق نظام مزدوج (نظام قانوني خاص بمستخدمي البلديات و نظام قانوني خاص بمستخدمي الولايات)⁽¹⁾.

و يخضع موظفو البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي و هم تحت تصرفه في إدارة أعمال البلدية، بحيث يملك سلطة التعيين و الترقية و التأديب في حدود نصوص قانون الوظيف العمومي⁽²⁾.

و يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة صلاحياته المتعلقة بتسيير الموارد البشرية لرقابة مفتش الوظيف العمومي و أحيانا لرقابة الوالي، و يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي يعد المرجعية لتسيير مستخدمي البلدية⁽³⁾.

أما فيما يتعلق بموظفي الولاية فيتحكم الوالي بمسارهم المهني بصورة مباشرة أو غير مباشرة، من خلال المصالح الخارجية غير ممرضة وفق قواعد الوظيف العمومي⁽⁴⁾، و لا يتدخل المجلس الشعبي الولائي في تسيير الموارد البشرية للولاية و لا يملك أي

(1)- للمزيد أنظر؛ أحكام المادتين 18 و 19 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

(2)- المادة 125 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

(3) عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و السياسية، قسم الحقوق، جامعة قسدي مرياح، ورقلة، 2011، ص 25.

(4)- يخضع مستخدموا الولايات للوالي من حيث إجراءات التوظيف، التعيين، التثبيت، الترقية و التأديب.

صلاحية في هذا الشأن، و حتى ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي يختاره من موظفي الولاية الذين يضعهم الوالي تحت تصرفه⁽¹⁾.

2- مظاهر ضعف النظام القانوني لموظفي الجماعات الإقليمية:

إن واقع مستخدمي الجماعات الإقليمية يؤدي بنا القول إلى وجود نقائص و اختلالات من الناحية الكمية و النوعية من بينها:

- النقص الفادح في كفاءة و تأطير مستخدمي البلديات و الولايات: فحسب دراسة للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي سنة 2001 على سبيل المثال، يتبين هذا الضعف. حيث أن 38.99% من مستخدمي البلديات و 14.40% بالنسبة لمستخدمي الولايات لا يعرفون القراءة و الكتابة، و 13.5% من مستخدمي البلديات من مستوى ابتدائي إلى مستوى ثانوي، مقابل 71.9% لمستخدمي الولايات، أما بالنسبة لحاملي الشهادات و التقنيين و المهندسين و الأطباء فلا يتعدى 4.44% بالنسبة لمستخدمي البلديات و 13.7% بالنسبة لمستخدمي الولايات⁽²⁾.

- التضخم الكمي على حساب التضخم النوعي في الوظائف، نتيجة سياسة سد المناصب الشاغرة التي انتهجتها الدولة منذ الاستقلال باعتبار القطاع العام الإداري أفضل ضمان لامتناس البطالة، حيث لم تحترم الدولة شروط الكفاءة المعمول بها دوليا عند التعيين في المناصب الإدارية.

مؤخرا تم اللجوء إلى التوظيف من خلال عقود ما قبل التشغيل و صيغ أخرى، دعمت هذا الضعف، حيث يتم إدماج حاملي الشهادات في مناصب لا تتلاءم و تخصصاتهم.

(1)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 91.

(2)- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، *الجماعات المحلية و مفارقات التنمية المحلية*، مجلة الباحث، عدد 10، 2012، ص 166، 167.

- نقص التأطير لمستخدمي البلديات و الولايات و عدم تمكينهم من التكوين المستمر ببرمجة دورات تكوينية للرفع من مستواهم، إلا استثناء عندما يتعلق الأمر بالترقية في بعض المناصب، حيث تم إبرام اتفاقيات في هذا الشأن مع جامعة التكوين المتواصل.

- غياب تشريع الوظيفة العمومية الإقليمية، إذ لو قمنا بمقارنة بسيطة مع التنظيم الإقليمي في فرنسا لوجدنا أن مستخدمي الجماعات الإقليمية يخضعون لنظام خاص بهم في شكل قانون وظيفة عمومية إقليمية على عكس مستخدمي الجماعات الإقليمية بالجزائر الذين يخضعون للقانون العام للوظيفة العمومية⁽¹⁾.

و يمكن الإشارة في الأخير أن من بين أهم مظاهر الضعف في الموارد البشرية للجماعات الإقليمية هو غياب نص قانون يضبط العلاقة بين المنتخب المحلي و موظفي الجماعات الإقليمية و الدور التحكيمي لبعضهما البعض في الدفع بالتنمية المحلية، فكان على المشرع تقنين هذه العلاقة.

المطلب الثاني

قيام التنظيم الإداري على العنصر الجهوي

صحيح أن اللامركزية تعتبر من أساليب ممارسة الديمقراطية التي تشارك فيها الإدارة المحلية في تحمل أعباء الدولة، و الحقيقة أن معظم الدول اليوم أصبحت ترمي إلى خلق كتل و أقطاب تتوفر على كل المؤهلات الممكنة لتوظيفها لتحقيق تنمية الجهة ككل، وبالتالي الإسهام في الرفع من المستوى الاقتصادي و الاجتماعي على الصعيد الوطني من خلال تكريس الجهوية كتنظيم إداري، التي لها أهداف اقتصادية و تنمية محضة تسعى

(1)- عزيز محمد الطاهر، مرجع سبق ذكره، ص 29.

إلى تحقيق التوازن بين الأقاليم حتى لا ينتفع إقليم على حساب آخر و تتسع رقعة الفوارق الاجتماعية و الطبقية⁽¹⁾.

من خلال هذا المطلب، نتناول بالدراسة الجهوية كتنظيم إداري في التجربة الجزائرية، من خلال معرفة كيفية ظهور فكرة الجهوية في الجزائر (الفرع الأول)، و تكريس النصوص الرسمية لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم الجهوية و ظهورها في الجزائر

بعد الاستقلال، و لاعتبارات مختلفة على رأسها اعتبار السيادة، لم تستمر الجزائر في العمل بالتنظيم الموروث عن الاستعمار الفرنسي القائم على الجهوية، و لا حتى الاستمرار في تطبيق البرنامج الجهوي لمؤتمر الصومام الذي قسم الجزائر أثناء الثورة إلى ستة مناطق.

و حتى التقسيم المعلن عنه في مؤتمر الصومام يُرَجَّح أنه ذو طابع عسكري و لكنه شمل الجانب الإداري أيضا، و كذا بسبب بعض الأحداث هنا و هناك بعد الاستقلال، كالتمرد الحاصل في منطقة القبائل بقيادة "حسين أيت أحمد"²، فأصبحت الجزائر تكافح بكل قوة ما يعرف بالجهوية لأنه أصبح مرادفا للنزعة السلبيّة المستهجنة التي تهدف إلى زعزعة الوحدة الوطنية و استقرار البلاد⁽³⁾.

(1) - حسناء شفيقة، *الجهوية في القانون المقارن النموذج الفرنسي و الايطالي و المغربي*، مجلة الفقه و القانون، عدد 17، المغرب، 2014، ص 113.

(2) - سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 153.

(3) نصت المادة 03/52 و 04 من القانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري، " [...] و في ظل احترام أحكام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي، ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبيّنة في الفقرة السابقة".

لقد استطاعت السلطة المركزية لوقت طويل تفادي الخوض في التكريس الإقليمي للجهوية غير أن الواقع أثبت أن الجهوية لا يمكن تجاهلها فهي حاضرة في تنظيم مصالح الدولة و تبنيتها في سياسات التنمية المستدامة.

أولا/ بروز مفهوم الجهوية:

مفهوم الجهوية مفهوم متغير يأخذ بحسب الحالات و التجارب عدة أشكال و نماذج فنجد على سبيل المثال صورة الجهوية الدستورية بإيطاليا و الجهوية الاقتصادية القانونية بفرنسا.

1- الجهوية في التجربة الفرنسية:

ظهرت فكرة الجهوية في فرنسا منذ وقت بعيد ولكن أول تطبيق لها كان في 1917 حيث أنشئت جهات اقتصادية، ثم تلتها عدة قوانين أخرى و إصلاحات لدور الجهات، غير أن ملف الجهوية فُتح بصورة واضحة و حقيقية على يد الرئيس الفرنسي "فرانسوا ميران" عندما وضع ثم أصدر مشروع القانون رقم 213 لسنة 1982، المتعلق بحقوق و حريات الجماعات و الأقاليم و الجهات، و الذي اعتبر في فصله 59 الجهة جماعة ترابية يديرها مجلس جهوي ينتخب بالاقتراح العام والمباشر⁽¹⁾.

يمكن القول أن الجهة في النموذج الفرنسي ليست لها سلطة تشريعية لأن ذلك من اختصاص البرلمان الفرنسي، أما المجلس الجهوي فهو يعادل المجلس البلدي في الجماعات الحضرية و المجلس العام في الإقليم⁽²⁾.

(1) - Gérard marcou, *La régionalisation en Europe*, GRALE, Rapport parlement Européen, 1999, p.18.

(2) - حسناء شفيقة، مرجع سبق ذكره، ص 115.

2- الجهوية في التجربة الإيطالية:

تبدو التجربة الإيطالية جد مهمة في توضيح معالم الجهوية، فهي تتسم بسعة المجال الديمقراطي و سمو اللامركزية الإدارية، حيث تعتبر الجهة جماعة ترابية دستورية تتمتع بالشخصية المعنوية و ينتخب السكان فيها أجهزتها، ومن جهة أخرى تقع على عاتقها مسؤوليات كبيرة و صلاحيات واسعة لتحقيق أهدافها⁽¹⁾.

ثانيا/ الجهوية في الخطاب السياسي الجزائري:

تتنوع التشكيلات و الأحزاب و حتى الحركات السياسية التي تطرقت إلى الجهوية بين أحزاب السلطة و بين أحزاب المعارضة.

1- الجهوية في برنامج حزب جبهة التحرير الوطني:

أكد حزب جبهة التحرير الوطني دعمه لمقترح لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، بتأسيس مستوى ثالث للإدارة المحلية هو الجهة، على أن يتم ذلك عبر تعديل الدستور⁽²⁾.
فحزب جبهة التحرير الوطني إذ يعترف بالجهوية الإدارية و بالجهة كجماعة إقليمية، يعتبرها الحل للأزمة المحلية عن ضعف الموارد المحلية و صغر حجم الهيئات الإقليمية القائمة، و عدم قدرتها على ضمان النمو و التنمية، بالمقابل يمكن للجهة أن تكون مستو لإنجاز المشاريع الكبرى التي تحقق التنمية المحلية.

و يرى الحزب متأثرا في ذلك بالنموذج الفرنسي الغربي لسنة 1982 أن تسيير الجماعات الإقليمية الجهوية يكون من خلال قانون للجهة، مقترحا في نفس السياق أن تكون الجهة متمتعة بمجلس منتخب، و مسيرة من طرف والٍ أو محافظ الجهة، كما حملت مقترحات الحزب ضرورة التفكير في مراجعة التقسيم الإداري بتأنٍ على أسس اقتصادية واجتماعية، تأخذ بعين الاعتبار خاصة الحفاظ على الهوية الاجتماعية⁽³⁾.

(1)- المرجع نفسه ، ص 116.

(2)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 172.

(3)- المرجع نفسه ، ص ص 171-174.

2- الجهوية في برنامج التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية:

تعد فكرة الجهوية أكثر وضوحا في برنامج حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية حيث ورد تحت عنوان الدولة الوحدوية المحولة و الديمقراطية الجوارية و تبني فكرة الجهوية من منطلق عدم تجانس المجتمع الجزائري و تنوعه الثقافي و اللغوي⁽¹⁾.

يرى هذا الحزب أن الجهوية هي الحل الكفيل للقضاء على الرشوة و المحاباة والقضاء على الجهونة و الإقصاء التي تنتج عن النموذج الممركز، و أن اختياره نموذج الجهوية القابلة للتعديل المستوحى من التجربة الاسبانية⁽²⁾، بحيث يقترح أن تكون الأقاليم أو الجهات تملك حد أدنى من التجانس بحدود لغوية ثقافية، جغرافية أو تاريخية.

و يستأنس الحزب بما طرحته أرضية الصومام التاريخية، على أن تؤسس سلطات محلية من برلمان و جهاز تنفيذي جهويين منتخبين يكونان أكثر دراية بالخصائص المحلية و الاحتياجات الجهوية لتنفيذها و لهما كل الصلاحية الوزارية، عدا ما تعلق بالدفاع والخارجية و المالية و أن تكون مدينة الجزائر العاصمة هي منطقة تعايش يجب أن تتمتع بقانون خاص⁽³⁾.

3- الجهوية في برنامج جبهة القوى الاشتراكية:

جبهة القوى الاشتراكية من الأحزاب التي نادى بالجهوية تحت تسمية الجهوية الايجابية، و قد استوحى فكرتها من نظام كتالونيا الاسباني المتميز عن بقية الأقاليم في اسبانيا باختصاصات أوسع و بحرية المبادرة خاصة في المجال الجبائي.

(1)- Malik moffok, *Le RCD relance son projet de régionalisation*, [http:// www.impacte 24. Info](http://www.impacte24.info), consulter le 2 mai 2016 à 16:20.

(2)- الجهوية القابلة للتعديل في مفهوم الحزب هي تمكين كل منطقة أو جهة من تحديد مستوى استقلاليتها الجهوية و تنظيم انتقال الصلاحيات من الدولة المركزية إلى هذه الجهات وفق خصوصياتها و احتياجاتها.

(3)- ZOUAIMIA Rachid, *l'introuvable pouvoir locale*, [http:// revues Inssaniate.org](http://revues.Inssaniate.org), consulter le 7 mai 2016 à 20:30.

يسجل أن الأفافاس سرعان ما تراجع عن المطالبة بالجهوية و اعتبرها ليست بالأولوية، حتى تخرج البلاد من الأزمة السياسية التي تعيشها و تعمل من أجل ديمقراطية حقيقية حيث لا بد من توفر الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية المناسبة لمثل هذا الاقتراح⁽¹⁾.

و يظهر التحفظ الضمني للأفافاس بذكر تأسيس جهات للتنمية و تقادي ربط التقسيم الجهوي بالهوية و الثقافة الأمازيغية، فعادة ما يريد الظهور بمظهر الحزب الوطني غير المحصور في منطقة القبائل معتمدا على مبدأ الفرعية بحيث يعهد بممارسة الصلاحيات باستقلالية لأدنى مستوى تنظيمي ممكن دون تدخل من المستوى الأعلى إلا في حال العجز.

الفرع الثاني

إدراج الجهوية في بعض النصوص الرسمية

استطاعت السلطة المركزية و منذ الاستقلال أن تتجنب أي تنظيم إقليمي جهوي (Organisation Régionale)، حفاظا على الوحدة الوطنية و مكونات الدولة الجزائرية، و ذلك بربط أي تنظيم إقليمي جهوي بالنزعة السلبية للجهوية (Régionalisme)⁽²⁾.

إلا أن الواقع أثبت أن الجهوية لا يمكن تجاهلها حيث نلمس تكريس البعد الجهوي في سياسية تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة (أولا)، وجود مؤسسات تعمل بنظام الجهوية (ثانيا) و إدراج الجهوية في سياسة إصلاح هياكل الدولة (ثالثا).

أولا/ الجهوية في سياسة تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة:

(1)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 177، 178.

(2)- تتمثل النزعة السلبية للجهوية في تقسيم البلاد إلى دويلات و حصول هذه الأخيرة على الاستقلالية من الوطن الأم، لذلك رفضت السلطة المركزية في الجزائر أي تقسيم إقليمي جهوي حفاظا على مكاسب ثورة الفاتح نوفمبر (من استقلال كامل للتراب الوطني، الهوية الموحدة للشعب الجزائري)، إلا أن تجارب عديدة في الدول أثبتت أن الجهوية كتنظيم إقليمي لا يمس بوحدة الوطن بل يساهم في الرفع بالجهات وهذا ما يعود على الوطن ككل.

تضمن القانون رقم 01-20⁽¹⁾ المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة أبعادا جهوية في التنمية و التخطيط، حيث حمل هذا القانون في طياته مصطلحات جديدة تُكرس التمايز في الجماعات الإقليمية، فنجد ورود مصطلح "الحاضرة الكبرى" للدلالة على التجمعات الحضرية التي تضم على الأقل 300.000 ألف ساكن، و هذا مؤشر يدل على رغبة المشرع كسر النمطية و التوحيد، فلا يعقل أن تُسير جميع الجماعات الإقليمية في الجزائر بنفس الآليات و الإمكانيات (بلدية صغيرة لا تتعدى 10.000 ساكن و بلدية تفوق 100.000 ساكن)⁽²⁾.

عرف هذا القانون في برنامج الجهة لتهيئة الإقليم و تنميته على أن الجهة إقليم يتكون من عدة ولايات متاخمة لها خصوصيات فيزيائية و مناطق إنمائية مماثلة أو متكاملة، حيث تهدف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص و مؤهلات كل فضاء جهوي⁽³⁾.

كما قسم القانون رقم 01-20 الإقليم الوطني إلى تسع جهات متجانسة جغرافيا ومناخيا تحت تسمية "فضاءات البرمجة الإقليمية"، حيث تتألف كل جهة من عدة ولايات أحال تحديدها للتنظيم⁽⁴⁾، و قد جاء المخطط الوطني لتهيئة الإقليم أكثر وضوحا و تضمنت هذه الجهات فضاءات البرمجة الإقليمية⁽⁵⁾ و التي تتمثل في:

(1)- قانون رقم 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، ج ر عدد 2001/77.

(2)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 155.

(3)- للمزيد أنظر المادتين 3،4 من القانون رقم 01-20، المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة.

(4)- المادة 48 من القانون 01-20.

(5)- قانون رقم 10-02، مؤرخ في 29 يونيو 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج ر عدد 2010/61.

تكون جماعة إقليمية كما هو الحال في فرنسا، مكتفيا بهيئة تنسيقية بين الولايات تضم المسؤولين الأوائل عليها كالولاية⁽¹⁾.

ثانيا/ وجود مؤسسات تعمل بنظام الجهوية:

المتمعن في التنظيم المؤسستي في الجزائر يلاحظ وجود البعد الجهوي في عديد من القطاعات على شكل مديريات أو مفتشيات جهوية، و من بين أهم القطاعات التي كرسست البعد الجهوي في تنظيمها نجد:

1- في القطاع المالي:

تعتمد الدولة في تنظيم مصالحها في القطاع المالي على فنية الجهوية، و الملاحظ عليه في هذا الجانب هو عدم تجانس هذا التنظيم من حيث التسمية (مديريات، مفتشيات) وتغير مقرات المصالح الجهوية. و أهم المصالح التي اعتمدت على الجهوية في القطاع المالي نجد:

- المديرية الجهوية للضرائب و هي تسعة: البليدة ، الشلف، الجزائر، سطيف، عنابة قسنطينة، وهران، بشار و ورقلة⁽²⁾.
- المفتشيات الجهوية لأملاك الدولة و الحفظ العقاري و هي تسعة: الجزائر، عنابة، بشار البليدة، قسنطينة، وهران، غليزان و بجاية⁽³⁾.
- المديرية الجهوية للجمارك و هي: الجزائر (الخارجية)، عنابة، بشار، سطيف، تمنراست تبسة، تلمسان، وهران، ورقلة، الجزائر (الميناء)، قسنطينة، إيزي⁽⁴⁾.

(1)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 157.

(2)- المادة 2 من القرار المؤرخ في 16 أكتوبر 1995 (وزارة المالية)، يحدد تنظيم المديرية الجهوية و المديرية الولائية للضرائب و اختصاصها الإقليمي، ج ر عدد 1996/12.

(3)- القرار المؤرخ في 30 أبريل 1991 (وزارة الاقتصاد)، المتضمن إنشاء مفتشيات جهوية لأملاك الدولة و الحفظ العقاري و يحدد نطاقها الإقليمي، ج ر عدد 1991/29.

(4)- القرار المؤرخ في 7 أكتوبر 1998 (وزارة المالية)، يحدد موقع المديرية الجهوية و مفتشيات الأقسام التابعة للجمارك و اختصاصها الإقليمي، ج ر عدد 2003/59.

- المديریات الجهوية للخرينة و هي: الجزائر، عنابة، قسنطينة، بسكرة، سطيف، خنشلة، بومرداس، الشلف، وهران، ورقلة، بشار⁽¹⁾.
- المديریات الجهوية للميزانية و هي : الجزائر، الشلف، سطيف، عنابة، وهران، ورقلة بشار⁽²⁾.
- المفتشيات الجهوية للمالية و هي: الأغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة، وهران⁽³⁾.

2- في القطاع الاقتصادي و الخدماتي:

يظهر التنظيم المؤسساتي الجهوي في عدة قطاعات و مؤسسات خدماتية و اقتصادية من بينها شركات التأمين، البنوك، الاتصالات، البريد، القطاع التجاري (تسعة مديريات جهوية) و في القطاع الاقتصادي مثال (الشركة الوطنية للكهرباء و الغاز)⁽⁴⁾.

3- في القطاع العسكري:

كرس قطاع الدفاع الوطني التنظيم الجهوي بتقسيمه التراب الوطني في ست نواح عسكرية بكل من البليدة، وهران، بشار، ورقلة، قسنطينة و تامنغست، و تتفرع كل واحد منها إلى قطاعات عملياتية⁽⁵⁾.

(1)- القرار المؤرخ في 7 سبتمبر 2005 (وزارة المالية)، يتضمن تنظيم المديریات الجهوية للخرينة و صلاحياتها، ج ر عدد 2006/33.

(2)- القرار المؤرخ في 4 مايو 1992 (وزارة الاقتصاد)، يحدد إقامة المديریات الجهوية للميزانية و اختصاصها الإقليمي، ج ر عدد 1992/67.

(3)- مرسوم تنفيذي رقم 08-274، مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها، ج ر عدد 2008/50.

(4)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 161.

(5)- مرسوم رقم 84-358، مؤرخ في 28 نوفمبر 1984، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للنواحي العسكرية، ج ر عدد 1984/63.

ما يمكن ملاحظته أن وجود مؤسسات تعمل بنظام الجهوية له أهميته، و إلا ما الداعي لتكريس التنظيم الجهوي على مستوى مؤسسات إدارية أو اقتصادية، و هذا ما يؤكد وجود رغبة حقيقية لتنظيم المستوى الجهوي، إلا أن التكريس الجهوي في المؤسسات غير مستقر ومتداخل، و هو لا يعد سوى تقسيم إداري داخلي للإدارة المركزية، حيث لا تتمتع هذه الهيئات الجهوية بالشخصية المعنوية بصورة عامة.

ثالثا/ إدراج الجهوية في سياسة إصلاح هياكل الدولة:

أنشئت لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها بموجب المرسوم الرئاسي 2000-372⁽¹⁾، و قد كلفت في إطار مقاربة شاملة و منسقة بتحليل و تقييم كافة جوانب تنظيم الدولة و سيرها و باقتراح الإصلاحات المواتية، و لهذا تتولى اللجنة:

- دراسة مهام الإدارات المركزية للدولة و هياكلها و سيرها وكذا آليات التنسيق والتشاور و الضبط و المراقبة.
- دراسة طبيعة مجمل المؤسسات العمومية و الهيئات التي تنهض بالخدمة العمومية و مهامها و قوانينها الأساسية و صلتها مع الإدارات المركزية و المصالح المتفرغة للدولة.
- دراسة الجوانب المتعلقة بتنظيم و صلاحيات و سير الجماعات الإقليمية و الإدارة المحلية و المصالح المتفرغة للدولة.
- دراسة إعادة الصياغة المتلازمة لكافة القوانين الأساسية الخاصة بأعوان الدولة على اختلاف طبيعة مسؤولياتهم و مستواهم.

(1)- مرسوم رئاسي رقم 2000-372، مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج ر عدد 2000/71.

- دراسة الآثار القانونية و المؤسساتية للإصلاحات التي تقترحها وتحديد عناصر سياسة تقنية⁽¹⁾.

تتكون اللجنة من 70 عضو يعينهم رئيس الجمهورية، و قد يعين على رأسها الأستاذ ميسوم سبيح⁽²⁾، و تتشكل هذه اللجنة من ست لجان فرعية من بينها اللجنة الفرعية: "الجماعات الإقليمية و الإدارة المحلية"⁽³⁾.

و قد قدمت اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة تقريرها النهائي لرئيس الجمهورية محتويا على عدة اقتراحات من بينها ما يهم اللامركزية و الجماعات المحلية، حيث اقترحت اللجنة إنشاء مستو جهوي وسيط بين المركز و الولايات في شكل مقاطعة إدارية جهوية⁽⁴⁾.

المبحث الثاني

مستقبل التنظيم الإداري اللامركزي الجزائري

بعدما تعرضنا لمختلف الوضعيات و التحولات التي عرفها التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر، و الوقوف على أهم النقائص التي تشوبه، مقارنين في ذلك ببعض النظم المشابهة لاسيما النظام الفرنسي، سنخرج من خلال هذا المبحث إلى البحث عن الحلول المستقبلية التي من شأنها بعث الاستقرار و دفع التنمية محليا، لاسيما من خلال التنظيم الجهوي الذي عرف التطبيق في عدة دول.

(1)- المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 2000-372، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها.

(2)- المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 2000-373، مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن تعيين أعضاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج ر عدد 2000/71.

(3)- المادة الثالثة من الملحق من المرسوم الرئاسي رقم 2000-373، المتعلق بتنظيم و سير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج ر عدد 2000/71.

(4)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 165.

في جزئيتين، سنتناول آليات تعزيز التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر (المطلب أول)، كما نبحت فائدة و مدى ضرورة تعميم الجهوية كحل مستقبلي للتنظيم الإداري الجزائري (مطلب ثاني).

المطلب الأول

آليات تعزيز التنظيم الإداري اللامركزي الجزائري

رغم الإصلاحات السياسية والقانونية الأخيرة التي جابت المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية (قانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12)، إلا أن الواقع أثبت فشل هذه الجماعات في تلبية حاجات المواطنين و النهوض بالتنمية المحلية، فقد سجل كثرة موجات الغضب و الاحتياج و الاستنكار الموجهة لهذه الهيئات في كافة ربوع الوطن.

هذا الوضع، يتطلب البحث عن الآليات الملائمة لتعزيز مكانة الجماعات الإقليمية من خلال إحداث إصلاحات جديدة في المنظومة القانونية لهذه الهيئات بما يكفل استقرارها (الفرع الأول) و تفعيل دورها لبلوغ التنمية المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إصلاح المنظومة القانونية بما يكفل استقرار المجالس المنتخبة

من خلال تشخيص واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر، نلاحظ عدم استقرار هذه الهيئات و تبعيتها للجهات الوصية بشكل مطلق رغم التغني باستقلاليتها، و هو ما يأخذنا لأن نقترح الإسراع في توفير آليات لتعزيز مكانة الجماعات المحلية و المنتخب بها، و ذلك من خلال سن قانون ينشط المنتخب المحلي و يمنحه الدور الحقيقي اللائق به (أولاً)، مع تدعيم الاستقلال العضوي لهذه الهيئات (ثانياً).

أولاً/ أولوية وضع نظام خاص بالمنتخب المحلي:

لوضع المنتخب المحلي دور بالغ الأهمية في استقرار المجالس المحلية المنتخبة وأداء أدوارها و مهامها، و زيادة مردودية نشاطها، فالملاحظ أن المنظومة القانونية التي تحكمه تتصف بالعمومية، فما عدا قانوني البلدية و الولاية لا نجد أية نصوص خاصة أخرى تنظم المركز القانوني للمنتخب المحلي⁽¹⁾.

و في هذا السياق نقترح تدعيم مكانة المنتخب المحلي بسن قانون⁽²⁾ ينظم وضعيته خلال العهدة الانتخابية كما هو معمول به في فرنسا⁽³⁾، بحيث يكون القانون هو الإطار العام الذي يحكم المنتخب المحلي من خلال:

- تفعيل شروط الترشح لعضوية المجالس المحلية.
- توضيح حقوق و واجبات المنتخب المحلي بدقة.
- حديد مسؤولية المنتخب عند إخلاله بالتزاماته.
- منح الضمانات الكفيلة للنهوض بمركز المنتخب المحلي على غرار نواب البرلمان.

ثانيا/ ضرورة تدعيم الاستقلال العضوي للمجالس الإقليمية:

ترتبط استقلالية المجالس المنتخبة باستقلالية الأعضاء المنتخبين المشكلين لها، و قد دار حول هذه المسألة جدل فقهي كبير، بين مؤيد لمبدأ الانتخاب باعتباره ضمانا لاستقلالية الجماعات الإقليمية، و معارض له يرى في التعيين الوسيلة الأفضل لتحقيق هذه الاستقلالية.

(1)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 120.

(2)- باعتبار أن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص في سن قوانين الجماعات الإقليمية، يستحسن أن يُعهد إصدار قانون المنتخب المحلي لها.

(3)- Line Arsenault, *Les grandes étapes de la décentralisation en France*, Ministère des affaire municipales et régions, 2005, p.3.

1- ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية بين الانتخاب و التعيين:

ينادي أنصار⁽¹⁾ الانتخاب كأداة لاختيار طاقم الجماعة الإقليمية بأن الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتعين أن يتم بها تكوين المجلس المعبر عن إدارة الشخص المعنوي العام الإقليمي، لأن أصل و جوهر نظام الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجتهم المحلية بأنفسهم.

و لما كان من الصعب على جميع أبناء الإقليم أو البلدة القيام بهذه المهمة مباشرة بأنفسهم، فإنه تعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم⁽²⁾.

بالمقابل، يرى أنصار⁽³⁾ التعيين أنه يمكن تحقيق استقلال المجالس المحلية بعيدا عن العملية الانتخابية، إذا تضمنت القوانين ضمانات تكفل تحقيق مبدأ الاستقلال، كعدم قابلية الأعضاء للعزل من طرف الجهة المهيئة طيلة مدة التعيين، إذ بدونها تفقد المجالس المنتخبة استقلالها و لو تم تشكيلها بالانتخاب⁽⁴⁾.

2- موقف المشرع الجزائري:

اعتمدت الجزائر كغيرها من الدول الديمقراطية مبدأ الانتخاب العام المباشر في تشكيل المجالس المنتخبة الوطنية منها و المحلية، و هذا من أجل ضمان استقلالية هذه

(1)- أنصار الاتجاه المؤيد للانتخاب كضمانة لاستقلالية الجماعات الإقليمية كثر نذكر منهم: مورييس هوريو، فرانس بنوا، ديلو بادير، جون ستيوارت ميل، توفيق شحاتة، سليمان الطماوي، محمد رمضان، عادل حمدي و آخرون. نقلا عن مزياني فريدة، مرجع سبق ذكره، ص 60.

(2)- صالحى عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 36.

(3)- أنصار أسلوب التعيين لتشكيل المجالس الإقليمية هم كثيرون من بينهم: ماسبيتول، لاروك، فالين، فؤاد العطار... الخ، نقلا عن مزياني فريدة، مرجع سبق ذكره، ص 61.

(4)- صالحى عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 34.

الجماعات الإقليمية، و تمكين المواطنين من تسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم و بكل ديمقراطية⁽¹⁾ و هو ما أكدته النصوص القانونية⁽²⁾، بداية من الدستور⁽³⁾.

الدارس بتعمق لواقع المجالس المنتخبة يلحظ قصورها، لهذا فلا مناص من اقتراح تمتع الأعضاء المنتخبين بالحصانة طيلة العهدة الانتخابية مثلهم مثل أعضاء البرلمان، فهذا يضمن لهم حرية التعبير و الإدلاء بآرائهم.

و في هذا الإطار، يرى الأستاذ عمار بوضياف أنه لا مفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبين و معينين على أن تكون الغلبة في المجلس للمنتخبين، و هذا بهدف الاستفادة من الكفاءات في شتى الميادين خاصة أمام ما تعانيه الإدارة المحلية عندنا من مشاكل.

و قد جاء على لسانه؛ "[...] و ما شجعنا أكثر على التماس هذه الفكرة هي التركيبة المختلطة لمجلس الأمة و التي أثبتت الواقع نجاحها و نأمل أن تطعم المجالس المحلية بكفاءات معينة تلعب هي الأخرى دورها في التنمية المحلية على أن تكون الغلبة في التمثيل للمنتخبين"⁽⁴⁾.

و من خلال بحثنا حول الاستقرار الوظيفي للمجالس المنتخبة، و من أجل النهوض بالجماعات الإقليمية فإنه يُفضل العمل على تكوين الأعضاء المنتخبين داخل الأحزاب والعمل على تأطيرهم في مختلف المجالات.

(1)- مزياني فريدة، مرجع سبق ذكره، ص 61، 62.

(2)- المادة 3 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية، و المادة 3 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

(3)- ارجع إلى المواد 15، 16 و 17 من القانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري.

(4)- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجديد 12-07، مرجع سبق ذكره، ص 65، 66.

الفرع الثاني

تفعيل دور الجماعات الإقليمية للوصول إلى التنمية المحلية

بعد الإطلاع على الأوضاع المتدهورة للجماعات الإقليمية و خضوعها بصفة كبيرة للمركز ارتأينا بضرورة تفعيل دور هذه الجماعات الإقليمية من أجل التخلص من العجز والإسراع في تحقيق التنمية المحلية.

هذا المنطلق يستلزم تفعيل و تدعيم الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية (أولا) و تبني الحوكمة أو ما يعرف بالحكم الراشد أو الرشيد و الديمقراطية التشاركية كآليتين للنهوض بالتنمية محليا (ثانيا).

أولا/ تفعيل الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية:

لم يعد بإمكان الجماعات الإقليمية الاضطلاع بالمهام المنوطة بها بسبب نقص الموارد المالية لها و كثرة نفقاتها، الأمر الذي يقتضي تفعيل و تدعيم هذه الموارد، و بما أن حجم التمويل الذي يمكن أن تحصل عليه الجماعات الإقليمية يرتبط و يتحدد بحجم الصلاحيات التي تتمتع بها، فإنه يجب تزويد الجماعات الإقليمية بموارد تتناسب و الصلاحيات والأعباء التي تتولى القيام بها.

1- تثمين الموارد المالية المحلية:

من الضروري أن يرفق تدعيم الموارد الآيلة للجماعات الإقليمية برقابة مالية الهدف منها تحرير المبادرات و ليس عرققتها، أي رقابة الحفاظ على المال العام لا الحد من استقلالية الجماعات الإقليمية⁽¹⁾. و تثمين الموارد المالية للجماعات الإقليمية يقتضي:

أ- إشراك الجماعات المحلية في الجباية المحلية: على اعتبار أن الجماعات الإقليمية هي القادرة على معرفة الشؤون المحلية و منها الإمكانيات الجبائية المحلية، فإن مشاركتها تضمن تحصيل أفضل للجباية لاسيما إذا كان الحاصل المحقق يوجه تلقائيا لها،

(2)- صالحى عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 67.

لكن دون أن يكون لها تحديد الوعاء الضريبي، لأن البرلمان هو المختص بتحديد الضرائب و الرسوم و وعائها و نسبتها⁽¹⁾.

و في هذا الإطار، أسس قانون المالية لسنة 2002 في المادة 12 منه على الإشراف المباشر للمجالس الشعبية البلدية في تحديد تعريفه رسم إزالة القمامات المنزلية طبقا لجدول الأسعار المحددة من طرف المشرع، بالإضافة إلى ذلك فإن نفس القانون نص على أنه في خلال أجل أقصاه ثلاث (3) سنوات ابتداء من الفاتح يناير 2002 فإن المجالس الشعبية البلدية هي التي تتكفل بالتصفية و التحصيل و بالمنازعات المتعلقة بهذا الرسم.

فإنجاح هذه العملية ليس بالأمر الهين إذ يتعين تدعيم الجماعات الإقليمية بالوسائل المادية اللازمة و الأشخاص المؤهلين للتكفل بتحصيل الضرائب⁽²⁾.

ب- تحويل الضرائب و الرسوم للجباية المحلية: إن احتفاظ و احتكار الدولة لأهم الضرائب و الرسوم على حساب الجماعات الإقليمية من أهم أسباب الوضعية المالية الصعبة التي تعيشها هذه الهيئات.

لذلك، أصبح وضع الدولة لقواعد أكثر موضوعية في توزيع الموارد الجبائية و تخليها عن بعض الضرائب و الرسوم و الحقوق ذات الطابع المحلي و تحويلها لصالح الجماعات الإقليمية ضرورة تفرضها الحاجيات المحلية المتزايدة، و من شأنه أن يساهم بصفة فعالة في تحسين الوضعية المالية للبلديات و الولايات و يعفى الدولة في نفس الوقت من تقديم إعانات التجهيز و الاستثمار⁽³⁾.

2- الموازنة بين صلاحيات الجماعات الإقليمية و مواردها المالية: إن إعطاء صلاحيات عامة للجماعات الإقليمية دون أن يتبع ذلك تزويدها بالوسائل المالية اللازمة

(1)- للمزيد من المعلومات أنظر نص المادة 12/140 من القانون رقم 01-16، المتضمن التعديل الدستوري.

(2)- صالحى عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 68.

(3)- عولمي بسمة، مرجع سبق ذكره. ص 275.

جعلها في وضعية جمود، و أصبح إطلاعها بهذه الصلاحيات غير ممكن نتيجة عدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك و هذا ما يؤثر بالسلب على الاستقلال المالي لهذه الوحدات، وهذا يعني وجود لامركزية إقليمية صورية فقط⁽¹⁾.

3- تفعيل الرقابة المالية بدل الرقابة الوصائية: تنقسم الرقابة المالية الممارسة على الولايات و البلديات، إلى رقابة قبلية تمارس من طرف المراقب المالي و المحاسب العمومي، و رقابة بعدية يتولى القيام بها كل من المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة.

أ- الرقابة المالية القبلية (الوقائية): تعمل هذه الرقابة على تحقيق أهدافها قبل حدوث الأثر المالي عن طريق منع حدوث أي خلل أو خطأ⁽²⁾، و تمارس من طرف المحاسب العمومي و المراقب المالي.

- رقابة المحاسب العمومي: نص القانون رقم 90-21⁽³⁾ المتعلق بالمحاسبة العمومية على إخضاع الجماعات الإقليمية لرقابة المحاسب العمومي⁽⁴⁾، و يقوم بمهام المحاسب العمومي القابض البلدي على مستوى البلدية و أمين الخزينة بالنسبة للولاية⁽⁵⁾.

يخضع المحاسب العمومي في ممارسة رقابته إلى مجموعة من الشروط والإجراءات تجعل منها رقابة مشروعية فقط، غير أنه كثيرا ما يتجاوز هذه الرقابة إلى رقابة ملائمة، لتصبح رقابة ثقيلة تشمل كل التصرفات المالية للجماعات الإقليمية حيث لا يتسنى للأمر

(1)- صالحى عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 68.

(2)- ثابتى بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 263.

(3)- قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 1990/35.

(4)- نصت المادة 1 من القانون رقم 90-21: "يحدد القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة و المجلس الدستوري و المجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة و الميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

(5)- مرسوم تنفيذي رقم 91-311، مؤرخ في 17 نوفمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم، ج ر عدد 1991/43.

بالصرف سواء رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي تنفيذ التصرفات المالية دون موافقته⁽¹⁾.

- الرقابة السابقة للمراقب المالي: تقتصر هذه الرقابة على الولايات دون البلديات، و تعتبر هذه الرقابة رقابة شرعية كما أنها تساهم في حماية المال العام كونها تراقب النفقات الملتزم بها قبل صرفها، كما أنها تتميز بأنها رقابة ثقيلة و معرقة للتسيير المحلي، و كان من الأحسن اقتصارها على حد أو سقف معين من النفقات تسهلا للتصرفات المالية للولاية⁽²⁾.

ب- الرقابة البعدية (اللاحقة): تسمى أيضا الرقابة الخارجية كونها تمارس خارج التنظيم و من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، و تبدأ بعد انتهاء السنة المالية و استخراج الحساب الإداري للولاية و البلدية.

من سمات هذه الرقابة أنها لا تنصب على جانب النفقات فقط كما الحال في الرقابة السابقة لكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة، فضلا على التأكد من قيام الجماعة الإقليمية بتحصيل جميع مواردها و أن كل ما تم تحصيله قد ورد بالفعل إلى خزينتها.

إن هذه الرقابة تهدف إلى ضمان توفر الإعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة وتكييف مختلف الإجراءات المتخذة مع القانون، و تقوم بها أجهزة متخصصة و مستقلة غير تابعة للسلطة التنفيذية تتمثل في كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية⁽³⁾.

(1)- صالحى عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 71.

(2)- علو و داد، مرجع سبق ذكره، ص 285.

(3)- ثابتى بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 279 .

- مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 7 سبتمبر 2008، يتعلق بتحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 2008/50.

- رقابة المفتشية العامة للمالية: أنشئت المفتشية العامة للمالية من أجل ممارسة شكل من أشكال الرقابة على الجماعات الإقليمية، و تمارس هذه الرقابة بواسطة مفتشين و مفتشين ماليين مساعدين يتمثل دورهم في المراجعة و التحقيق⁽¹⁾.

تنصب هذه الرقابة على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و كذا الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية⁽²⁾.

وتتم عملية التفتيش بالانتقال إلى مقرات البلديات و الولايات المبرمجة للقيام بعملية الرقابة، ويكون ذلك في ثلاث (3) حالات:

- بناءا على الوثائق في عين المكان.

- تجرى المراجعات و التحقيقات بصورة فجائية بدون إعلام الولاية أو البلدية.

- بعد الإخطار و التبليغ المسبق عن المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة من أجل تحضير نفسيهما (البلدية و الولاية)⁽³⁾.

تنتهي المفتشية العامة للمالية إلى إعداد تقرير نهائي تلخص فيه كل التقارير السابقة المتعلقة بعملية المراجعة و التحقيق و يسلم التقرير النهائي إلى السلطات السلمية أو الوصائية و إلى رئيس مجلس المحاسبة، كما أن المفتشية العامة للمالية غير مؤهلة لاتخاذ أي عقوبة، بحيث تنتهي مهمتها عند تقديم تقريرها النهائي⁽⁴⁾.

(1)- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

(2)- تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272: " تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و كذا الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية [...]".

(3)- ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 289.

(4)- صالح عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 72.

- رقابة مجلس المحاسبة: يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية مكلفة بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية⁽¹⁾. و قد نصت المادة 2 من الأمر 95-20⁽²⁾ المتعلق بمجلس المحاسبة "يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية و المرافق العمومية".

كل هذه النصوص تبين خضوع الجماعات الإقليمية لرقابة مجلس المحاسبة فحسب المادة 69 من الأمر 95-20 يراقب مجلس المحاسبة تسيير الجماعات الإقليمية، حيث يقيم شروط استعمال الموارد و الوسائل المادية و الأموال و تسييرها، كما يتأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية من طرف الجماعات الإقليمية. **ثانيا/ الحكم الراشد والديمقراطية التشاركية كآليتين للتنمية المحلية:**

تعتمد الدولة الحديثة في تنظيمها الإداري على الأفكار التي تساعد في إعطاء الفعالية في التسيير و بكفاءة عالية، و من أجل تقليل النفقات و زيادة الأداء الإداري و السياسي. و من المفاهيم الجديدة التي ظهرت على المستوى المحلي الحكم الراشد و الديمقراطية التشاركية، حيث تهدف هذه الأفكار للنهوض بالتنمية على المستوى المحلي، و قد كرسها المشرع الجزائري في قانوني البلدية و الولاية الجديدين.

1- الحكم الراشد من متطلبات الجماعات الإقليمية: الحكم الراشد مصطلح ظهر بعد الحرب الباردة و دخول العالم في عصر العولمة، و يقصد به عملية صنع القرار و طرق و فنيات إدارة الأعمال أيا كانت مستوياته سواء على المستوى الدولي أو الداخلي⁽³⁾.

أ- علاقة الحكم الراشد بالتنمية المحلية: للحكم الراشد علاقة وطيدة بالتنمية المحلية التي تهدف إلى الاستغلال العقلاني و المتوازن للموارد، للوصول إلى رفاهية المواطنين،

(1)- تنص المادة 164 من دستور 1996: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية [...]".

(2)- أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39/1995.

(3) - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية الجديد 10-11، مرجع سبق ذكره، ص 134، 135.

لذلك فإن دراسات و استراتيجيات التنمية المحلية تبنى على مجموعة من القيم و الآليات مثل الشفافية و توسيع نطاق المساءلة.

ينعكس مفهوم الحكم الراشد و أثره على التنمية من خلال تعزيز مفهوم الديمقراطية الذي يعتمد أساس على المشاركة بين جميع أفراد المجتمع في إدارة و صنع القرار على المستوى المحلي⁽¹⁾.

ب- آليات الحكم الراشد: لاستيعاب مفهوم الحكم الراشد، لابد من توضيح الآليات والمعايير المعتمدة لإرسائه و هي تختلف حسب المؤسسة التي اعتمده و يمكن إجمالها في:

- **المساءلة:** يقصد بها أن تتحمل المنظمات و الأفراد و المؤسسات مسؤولية الأداء ومواجهة ذلك أمام كل الأفراد المعنية.

- **الشفافية:** و يقصد بها توفير المعلومات الدقيقة في وقتها وفسح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات الضرورية، كما تساعد في اتخاذ القرارات الصائبة و تضمن توسيع دائرة المشاركة و الرقابة و المحاسبة و التخفيف من الفساد و هدر المال العام.

- **الفعالية و الكفاءة:** لا يتحقق ذلك إلا بالاستعمال الأمثل لمختلف الإمكانيات البشرية والمادية لتحقيق أعلى مستويات الأداء و هذا بغرض الاقتراب أكثر من تحقيق انشغالات المواطنين.

(1) - عمراني كربوسة، الحكم الراشد و مستقبل التنمية المستدامة في الجزائر، نقلا عن موقع

http://www.univ_chlef_dz/seminaire.17decembre.2008 تم تصفح الموقع في 2 ماي 2016 على الساعة 16:20.

- **حكم القانون:** أي أن القانون هو المرجعية و سيادته على الجميع دون استثناء، مع ضرورة تكريس الفصل بين السلطات و تعزيز استقلالية القضاء و وضوح القوانين وشفافيتها و انسجامها مع التطبيق.

- **اللامركزية:** من أهم آليات الحكم الراشد اللامركزية، ذلك أنه لا يمكن الاستجابة لمتطلبات المواطنين و انشغالاتهم إلا من خلال تجسيد نظام اللامركزية و تقريب الإدارة من المواطن و هذا يكفل للمواطن مجال المشاركة في صنع القرار المحلي.

هذا، إضافة إلى مجموعة من الآليات من بينها حماية حقوق الإنسان، السلوك الأخلاقي و المشاركة... الخ⁽¹⁾.

ج- تفعيل آليات الحكم الراشد على مستوى الجماعات الإقليمية: كما سبق الذكر أن قانوني البلدية و الولاية تضمننا آليات الحكم الراشد إلا أنها غير فعالة و هذا بالنظر للفساد المالي و الإداري الذي أصبحنا نسمع به كل يوم، إضافة إلى عزوف المواطن من الإدارة نتيجة سوء التسيير و البيروقراطية الإدارية، هذا ما يستلزم تفعيل آليات الحكم الراشد للوصول إلى التنمية المحلية و هذا يتأتى عن طريق:

- تفعيل اللامركزية، بمنح هيئاتها الاستقلالية المالية و الإدارية في ممارسة مهامها.

- التوجه نحو التمويل المحلي الذاتي: حيث من بين أهم المشاكل التي تعاني منها الجماعات الإقليمية هو ضعف و عدم كفاية مواردها المالية مما يعرقل عجلة التنمية لذلك على الدولة فتح المجال أمام هذه الجماعات للدخول في مجال الاستثمار و إنشاء المؤسسات و اللجوء إلى التعاون بين البلديات للرفع بعجلة التنمية⁽²⁾.

(1)- دوبالي نصيرة، **الحكم الراشد المحلي و إشكالية عجز ميزانية البلدية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص ص 144-146.

(2)- دوبالي نصيرة، مرجع سبق ذكره، ص 148.

- تأمين بيئة فعالة للتواصل بين المواطنين و الإدارة⁽¹⁾.

- عصرنة و رقمنة الإدارة: إذ يقتضي الحكم الراشد ضرورة مواكبة الجماعات الإقليمية للتقنيات الحديثة و التسيير و الإعلام التي تسمح بالمحافظة على الموارد المتاحة و ترشيد إنفاقها و إرساء قواعد الشفافية و المحاسبة ... الخ.

- للوصول إلى حكم محلي راشد لا بد من التكوين الجيد للإطارات و المنتخبين المحليين، و بشكل مستمر.

2- الديمقراطية التشاركية كدعامة للتنمية المحلية:

يقصد بالديمقراطية التشاركية تهيئة السبل و الآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد و جماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المنتخبة⁽²⁾. وقد تضمن قانوني البلدية و الولاية فكرة الديمقراطية التشاركية من خلال إشراك المواطنين في تسيير شؤونه و إعلامه حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية⁽³⁾.

إلا أن فكرة الديمقراطية التشاركية لا تزال غامضة في أوساط المواطنين و منظمات المجتمع المدني و حتى لدى الإدارة على مستوى الجماعات الإقليمية، لذلك فمن بين المقترحات تكريس الديمقراطية التشاركية من خلال خلق ميكانزمات و آليات جديدة مثل:

- عقد اللقاءات و الاجتماعات الدورية بين إدارة الجماعات الإقليمية و لجان الأحياء و منظمات المجتمع المدني للتطرق إلى مشاكل المواطنين و دراسة الحلول المناسبة لها.

- توحيد يوم استقبال المواطنين أمام الإدارات المحلية و ذلك من أجل التفرغ لمشاكل المواطنين.

(1)- على عكس فكرة تقريب الإدارة من المواطن، ظهرت فكرة أخرى تتمثل في محاولة تقريب المواطن من الإدارة و التي يقصد بها أنه عندما يلجأ المواطن للإدارة يجد كل التسهيلات اللازمة و هذا لا يتأتى إلا بمحاربة الفساد الإداري عن طريق تأمين بيئة فعالة للتواصل بين الطرفين.

(2)- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية الجديد 11-10، مرجع سبق ذكره، ص 145.

(3)- سي يوسف أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 135.

- إحداث خلية تنسيق و تعاون على مستوى البلدية تضم ممثلي المجتمع المدني ولجان الأحياء و ممثل عن البلدية و ممثل للولاية لدراسة معيقات التنمية و الحلول البديلة.

المطلب الثاني

الجهوية كحل مستقبلي للتنظيم الإداري

تبنى الجهوية كآلية في التنظيم الإداري، يتطلب إجراء دراسات معمقة تمس جميع المستويات، الاقتصادية و الاجتماعية و حتى السياسية، ضمانا لنجاح هذا المشروع. و إن كان الاعتراف بالجهوية كتنظيم إداري يتطلب النص على مستوياته في الدستور، و إعلان الجهة كهيئة إقليمية إلى جانب الهيئات اللامركزية الموجودة، و وضع نظام قانوني خاص بها، يحدد تنظيمها و صلاحياتها و علاقاتها مع الهيئات المركزية و اللامركزية الأخرى. و القول بهذا الطرح، يقتضي منها الوقوف على المتطلبات و الدواعي الجدية لاقتراح أعمال الجهوية في الجزائر (الفرع الأول)، و عرض مستويات التنظيم الإداري الإقليمي المحتملة في إطارها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

دواعي أعمال الجهوية في الجزائر

تختلف دواعي أعمال الجهوية من دولة إلى أخرى، فالبعض تبنى الجهوية لاعتبارات اقتصادية بالأساس كما في فرنسا، و البعض الآخر استخدمها لحل لأزمات سياسية كما إسباني، و البعض أخذ بعدة اعتبارات كالمغرب.

وسنحاول من خلال هذا الفرع، استخلاص أهم دواعي أعمال الجهوية في الجزائر على كافة المستويات، من دواع اقتصادية (أولا)، دواع اجتماعية (ثانيا)، و دواع سياسية (ثالثا).

أولا/ الدواعي الاقتصادية:

الجانب الاقتصادي أهم داع لتبني نظام الجهوية، و هذا راجع بالخصوص إلى أهمية الموارد البشرية و تلك الطبيعية التي تتوافر عليها الجزائر. مقابل ما يسجل من سوء في تسيير لهذه الموارد، لاسيما في ظل الإشراف المركزي و استثناء المحلي بشكل مقتضب، لذلك نرى أن التنظيم الإداري الجهوي يعمل على تحقيق طموحات الدولة التنموية.

و من أهم دواعي الجهوية ذات البعد الاقتصادي:

- انعدام التوازن الاقتصادي داخل الدولة، لذلك فالجهوية تعمل على إحداث التوازن الاقتصادي و ذلك بتخصيص كل جهة للممارسة نشاط اقتصادي معين، فنجد في الجزائر مناطق صناعية و مناطق فلاحية و أخرى سياحية⁽¹⁾.

- الجهوية تُفعل و تدعم الاستثمار، حيث تسمح الجهات بفتح مجال للاستثمارات الداخلية و الخارجية و ذلك بالقيام باستثمارات مع الشركات الاقتصادية⁽²⁾.

- الجهوية تعمل على تحقيق التنمية المستدامة و هذا من خلال فضاء للتعاون داخل الجهة الواحدة من خلال التعاون ما بين البلديات المشكلة لها، و كذلك تخلق فضاء للتعاون الخارجي مع الجهات الأخرى، وبالتالي تعميم التنمية على كافة التراب الوطني⁽³⁾.

ثانيا/ الدواعي الاجتماعية:

رغم أن الدواعي الاجتماعية لعبت دورا كبيرا في تبني الجهوية في بعض الدول، إلا أن أهمية هذا الداعي تتراجع في الجزائر، و هذا راجع إلى أن الشعب الجزائري واحد تحكمه عادات و تقاليد متقاربة، إلا أن الجهوية تراعي الجانب الاجتماعي للشعب، و هذا

(1)- ملخص أعمال المؤتمر الأول لحزب جبهة القوى الإستراتيجية، أيام 13- 16 مارس 1991، مطبعة موحلي، الجزائر، 1991، ص 14.

(2)- المرجع نفسه، ص 19.

(3)- MEBTOUL Abderrahmane, *La régionalisation économique en Algérie*, <http://www.reflexiondz.net>, consulter le 2 mai 2016 à 6 :30.

من خلال تقسيم إداري يتلاءم مع تنشئتهم الاجتماعية، حيث تراعي مجموعة من الجوانب منها:

- التنوع اللغوي للشعب الجزائري (اللهجات).

- التنوع الثقافي و تعددية الأفكار.

فالجهدية تقضي على الكثير من المشاكل الاجتماعية كالرشوة والمحابة و القضاء على البيروقراطية في التسيير و تحقق تطلعات مواطني كل جهة⁽¹⁾.

ثالثا/ الدواعي السياسية:

يراعي نظام الجهوية مجموعة من الأهداف السياسية من بينها:

- القضاء على الحركات الانفصالية الداخلية لأن الجهوية تعمل على تدعيم الوحدة الوطنية.

- تحقيق الديمقراطية، حيث تعمل الجهوية على تحقيق الديمقراطية التشاركية بحكم قربها من المواطن و معرفتها لكل تطلعات و رغبات المواطن داخل الجهة.

- هناك مبدأ في التنظيم الإداري تقضي أنه كلما تشعبت الفروع اقتضى ذلك خلق وسيط بين الفروع و المركز، لأن نظام اللامركزية الآن يعمل خلق هيئات إقليمية جديدة (الولايات المنتدبة)، و هذا ما يضعف تحكم المركز فيها⁽²⁾.

- فشل السياسة المركزية في تسيير الجماعات الإقليمية وهذا ما يظهر من تدهور أوضاع التنمية على المستوى المحلي.

(1)- Malik moffok, *Le RCD relance son projet de régionalisation*, / www.impacte24.info op.cit.

(2)- FKIR Bachir, « La régionalisation est le modèle administratif idéal pour notre pays », <http://www.tsa-algerie.com>, consulter le 2 mai 2016 à 16:30.

الفرع الثاني

مستويات التنظيم الإداري المحتمل

في إطار بحثنا صادفتنا بعض الدراسات رغم قلتها تبحث في مشروع اعتماد الجهوية في الجزائر مستقبلا، من ذلك لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، بعض المشاريع الحزبية، قانون تهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، بعض الآراء الفقهية، إضافة إلى بعض تجارب الدول في هذا المجال (فرنسا، اسبانيا، المغرب ... الخ).

من خلال ما سبق فإننا نقترح إعادة النظر في مستويات التنظيم الإداري الجزائري بحيث تكون الجهة جماعة إقليمية رئيسية على المستوى المحلي (أولا)، الولاية كهيئة ضبط إداري (ثانيا)، و البلدية كجماعة قاعدية (ثالثا).

أولا/ الجهات:

إن اعتماد الجهوية كأسلوب للتنظيم الإداري يستلزم إعادة النظر في التقسيم الإداري للتراب الوطني بحيث يجب أن يراعى في التقسيم الجديد الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لكل جهة من أجل تحقيق التوازن مابين الجهات ككل، و جعلها أداة لتحقيق المصالح الوطنية و المحلية في آن واحد، باعتبار أنها تتمتع بالشخصية المعنوية و بالتالي لديها سلطة إصدار القرارات، و وضع المخططات التنموية بكل حرية لأنها قادرة على تمويلها دون الرجوع إلى إعانات الدولة.

1- تنظيم الجهة: تتكون الجهة في المشروع المحتمل، من جهازين هما:

أ- المجلس الجهوي: من الضروري وجود مجلس لدى الجهة نقترح أن تكون تشكيلة أعضائه ذو طبيعة مزدوجة، يجمع بين أعضاء منتخبين و أعضاء معينين، على أن تجرى الانتخابات التشريعية و البلدية في آن واحد، و هذا من شأنه المحافظة على السير الحسن للمجلس الجهوي.

فالأعضاء المنتخبين يتم اختيارهم عن طريق الاقتراع غير المباشر من نواب البرلمان المنتخبين من الجهة و ممثلي البلديات المشكلة للجهة، أما الأعضاء المعينين فيمثلون المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الجهة، حيث يختلف عددهم باختلاف المصالح ويستحسن سحب سلطة العزل من جهة التعيين إلى غاية انتهاء العهدة الانتخابية، و هذا من أجل تحقيق الاستقرار في المجلس.

أما رئيس الجهة أو محافظ الجهة فمن الأحسن أن يكون منتخبا من قبل الأعضاء المنتخبين فقط (البرلمانيين و ممثلو البلديات) دون الأعضاء المعينين (ممثلي مصالح الدولة). أما تسيير المجلس فنقترح أن تكون له دورات عادية كل شهرين و دورات استثنائية متعلقة بظروف استثنائية للجهة، في حالة وجود حالة استثنائية يتم تسخير كل المصالح والأجهزة الموجودة على مستوى الجهة لاحتواء الأزمة.

و يعقد المجلس مداورات بحضور الأعضاء المنتخبين فقط مع إجبارية الحضور، حيث يؤدي الغياب غير المبرر للعضو لعدد محدد من الدورات إلى الإقصاء، ليتم استخلافه بعضو جديد من المجلس البلدي، و يقوم الأعضاء في المداورات بدراسة الأوضاع العامة للجهة و اقتراح مشاريع تنموية يتم رفعها إلى البرلمان من أجل صياغتها في شكل قوانين ليتم تنفيذها على مستوى الجهاز الثاني و هو المجلس التنفيذي.

و تتشكل على مستوى المجلس لجان دائمة تطلع بالشؤون الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية داخل الجهة و لجان مؤقتة لدراسة القضايا و المسائل المستعجلة.

ب- المجلس التنفيذي للجهة: يتكون من مجموعة الأعضاء المنتخبين من طرف المجلس الجهوي، يرأسه محافظ الجهة، و مهمة المجلس التنفيذي هي الإطلاع بتنفيذ القوانين و المشاريع التنموية و المداورات الصادرة عن المجلس الجهوي.

إضافة إلى ذلك فالمجلس التنفيذي يعتبر سلطة وصائية على البلديات المشكلة للجهة، و للمجلس صلاحية إعداد ميزانية الجهة و الأمر بصرفها.

2- مالية الجهات:

يعتبر المعيار المالي أهم معيار لاستقلالية الجهات، لذلك من الضروري أن يضمن النظام القانوني للجهات الاستقلالية المالية، و ذلك يتأتى عن طريق نقل مركزية الجباية إلى جهوية الجباية، أي أن تكون للجهات كامل الصلاحيات في تحصيل الضرائب و إعادة توزيعها على البلديات التابعة لها.

يبقى للجهات صلاحيات واسعة في ممارسة الرقابة المالية و ذلك بالحفاظ على المال العام و محاربة الفساد المالي و ضمان حسن المرافق العامة، و ذلك بمنح البلديات السلطة المالية، و يبقى للجهة الإشراف وتنسيق ذلك فقط.

3- علاقة الجهات بالسلطة المركزية و الهيئات المحلية: تعتبر الجهة الحلقة الرئيسية في التنظيم الإداري، فهي تتوسط العلاقة بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية.

أ- علاقة الجهات بالمركز: إن التكريس الدستوري للجهة يجعل منها هيئة إدارية إقليمية تبقى خاضعة لدستور الدولة و لنظام الحكم (السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية و السلطة القضائية)، فالمركز هو من يصادق على مخططات الجهة التنموية⁽¹⁾، و يمارس رقابة مالية على الجهة عن طريق مجلس المحاسبة، و تحتفظ الجهة بالاستقلال المالي والإداري حيث لا يتدخل المركز في صلاحيات الجهات و لا يمارس أي رقابة - ماعدا الرقابة الداخلية الممارسة من طرف ممثلي مصالح الدولة - و لكنه يبقى يحتفظ بتسيير أهم القطاعات الحيوية في الدولة⁽²⁾.

و في إطار العلاقة بين الجهات و المركز نقترح أن يكون محافظو الجهات أعضاء في مجلس الوزراء للتنسيق ما بين المركز و الجهات.

(1)- الدول التي تكرر نظام الجهوية، تكون خاضعة لدستورها، أي أنها تمارس استقلاليتها في إطار احترام دستور الدولة، كما أن هذه الجهات لا تملك دستور محلي عكس ما هو عليه في الدولة الفيدرالية.

(2)- القطاعات الحيوية المركزية تتمثل بالأساس في الدفاع الوطني، التعليم العالي، القضاء و كل ما يتعلق بالسياسة الخارجية للدولة.

ب- **علاقة الجهات بالجماعات المحلية:** تمارس الجهات رقابة مالية و وصائية على البلديات و تضبط علاقة البلديات فيما بينها و تعمل على التنسيق بينها.

رغم الرقابة الوصائية و المالية الممارسة من قبل الجهة على البلديات، إلا أن دور البلدية داخل الجهة مهم و فعال، و هذا راجع إلى تشكيلة الجهة المتكونة من ممثلي البلديات من جهة، وكذا أن تكون المخططات الجهوية مستمدة و متناسبة مع مخططات التنمية للبلديات، أي أن المشاريع التنموية للجهة تكون حسب مخططات البلدية المرفوعة إليها مع مراعاة الاحتياجات العامة لها من جهة أخرى.

ثانيا/ الولاية كجهاز ضبط إداري محلي:

في إطار دراستنا حول مستويات التنظيم الإداري المحتملة، بعد تبني الجهوية فإنه بدا من الملائم أن يتم الاحتفاظ بمجلس تنفيذي على مستوى الولاية و لو بشكل إنتقالي، يتولى مهمة الضبط الإداري على المستوى المحلي و يوضع تحت إشراف الوالي، و يخضع للسلطة المركزية.

يتكون المجلس التنفيذي من مجموعة من الموظفين يخضعون لقانون الوظيفة الإقليمية (من بين الإقتراحات التي اشرنا إليها في ما يتعلق بتعزيز اللامركزية هي سن قانون للوظيفة الإقليمية) و يخضعون للسلطة السلمية للوالي من حيث التعيين، الترقية، التأديب، العزل...إلخ.

أما عن صلاحيات الجهاز التنفيذي فنتمثل أساسا في الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع في إقليم الجهة ككل، بحيث يسهر المجلس التنفيذي في الحفاظ على الأمن العام و السكنية و الصحة العمومية، كما يضبط الآداب العامة، الرونق الجمالي و النظافة عن طريق إصدار قرارات و تراخيص.

و في هذا الإطار يمارس المجلس اختصاصاته عن طريق عقد اجتماعات دورية (كل شهر مثلا) يحضره الوالي و الموظفون إلى جانب ممثلين عن الجهة و البلديات (يمثل

البلدية الأمين العام باعتباره سلطة ضبط على مستوى البلدية) لتقييم الوضع العام فيما يخص النظام العام و اقتراح حلول و بدائل للمشاكل المطروحة.

ثالثا/ البنية:

إن تبني الجهوية كمستوى في التنظيم الإداري هو تدعيم للبلدية كجماعة قاعدية، باعتبار هذه الأخيرة مكانا للديمقراطية التشاركية الفعالة بحكم قربها من المواطن، و تطلعها لتلبية احتياجات المواطنين، و تنفيذ مخططات البلدية و الجهوية مع احتفاظ البلدية بنفس التشكيلة الحالية⁽¹⁾ و كذا نظام عملها ، مع العمل علي تعزيزه بمجموعة من الآليات نذكر منها علي سبيل المثال لا الحصر، الاجتماع مع لجان الأحياء بشكل دوري و هذا من أجل الإطلاع علي الاحتياجات العامة للمواطنين و كذا إشراكهم و لو بشكل غير مباشر في تسير شؤونهم المحلية.

كما تعزز المجالس المنتخبة عن طريق اشتراط المستوي التعليمي الراقى لأعضاءها، و كذا مشاركتهم في دورات تكوينية .كما يفترض في المجالس المنتخبة أن تشرك فئة الشباب في تشكيلتها.

و أن تعمل علي تشجيع الاستثمار و هذا عن طريق تسهيل الإجراءات المطلوبة للحصول علي التراخيص، إضافة إلي إعادة النظر في المنظومة الجبائية.

و مع احتفاظ البلدية بتشكيلتها، تبقى المكانة البارزة لشخصية الأمين العام، مع خضوع هذا الأخير لسلطة السلمية للوالي لأنه يصبح سلطة ضبط على مستوى البلدية، و يقوم بحضور مداورات المجلس الشعبي البلدي و يقدم آراءه و يبدي ملاحظته التي يأخذها المجلس بعين الاعتبار.

(1)- المادة 15 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

خاتمة

ختاما يمكننا القول أن النظام الإداري اللامركزي في الجزائر و على غرار كل التجارب في العالم، مر بمراحل و محطات هامة متأثرا بالسياسة العامة للدولة، هذه العوامل كانت في بعض الأحيان تُدخل الدولة ككل في مرحلة انتقالية حرجة، كالذي حصل مع رحيل المستعمر الفرنسي و كذلك بعد فشل المسار الانتخابي لسنة 1990، ما جعل من النظام الإداري اللامركزي في تلك الفترات غير مستقر.

غير أن الباحث في النظام الإداري اللامركزي الجزائري، لا يمكنه إنكار الجهود ومحاولات الإصلاح العديدة التي انتهجتها الجزائر، و ما حققته في وقت قياسي من تطلعات ديمقراطية، فبمجرد تخلي الدولة عن النهج الاشتراكي و سياسة الحزب الواحد و فتحها الباب أمام التعددية الحزبية، قطعت شوطا كبيرا نحو الديمقراطية و مسايرة مطالب المجتمع المدني المنادية بضرورة الإصلاح الحقيقي على المستوى المحلي، كما عملت على تكريس أكبر للامركزية، بإصدار قانونين جديدين ينظمان الجماعات الإقليمية، هما القانون رقم 10-11 و القانون رقم 07-12 المتعلقين بالبلدية و الولاية على التوالي.

و رغم أن التعديلات التي جيء بها قليلة إلا أنها كانت لتكون فعالة لو كرست على أرض الواقع، فقانون البلدية 10-11 رخص لإرساء فلسفة جديدة و هي النهوض بالتنمية المحلية من أجل تحقيق تنمية وطنية - أي التنمية تبدأ من الأسفل إلى الأعلى - و ذلك بتكريسه لجملة من المبادئ و الأفكار و محاولة رسخ ثقافة جديدة لدى المواطن حول دوره في النهوض بالبلدية و جعلها فضاء للديمقراطية التشاركية.

و لكن و رغم التعديلات السالفة الذكر، إلا أنه لم يحمل إلا إيجابيات قليلة - كانت محلا للممارسة و التجسيد - لا تشكل تحولا في دور و مكانة البلدية في إدارة شؤون المواطنين و التنمية المحلية.

قانون الولاية 12-07 هو الآخر أراد تمكين الولاية بالقيام بدورها على أكمل وجه في مجال التنمية باعتبارها فضاء للتضامن و التنسيق الوطني، بشكل يكمل دور البلدية ويقدم خدمة عمومية جوارية، حيث يسعى قانون الولاية الجديد إلي تكيف دور الولاية في ممارسة السيادة الوطنية في إطار وحدة الدولة و جعلها مكانا لتنسيق النشاط القضائي المشترك.

رغم إيجابيات هذا القانون، إلا أنه حسم في عزم السلطات المركزية على جعل الوالي محورا للحياة الإدارية و محركا للتنمية المحلية في الولاية، مفضلا عدم المغامرة و ضمان الفعالية التنموية التي يحققها عدم التركيز على القيمة الديمقراطية التي قد يشكلها تزويد المجلس الشعبي الولائي بآليات تنفيذية.

لعل سبب اختلال توازن نظام الجماعات المحلية لا يرجع فقط إلى شدة النصوص القانونية المنظمة للرقابة الوصائية، و ما فرضته من قيود قانونية على الجماعات الإقليمية حتى لم توفق في التوازن بين مبدأ استقلاليتها و بين تبعيتها و تقديدها، و كذلك الأمر من خلال لامركزية المشاكل و مركزية الحلول، و كذا من يدفع هو من يقرر بالإعانات المالية المقدمة في حالة العجز تكون بشروط معينة و تفقد الجماعات المحلية الاستقلال المالي والإداري، الممنوح لها بموجب القانون.

إضافة إلى وجود البلدية و الولاية كجماعتين إقليميتين أسست الدولة في تنظيم مصالحها إلى أعمال فنية الجهوية و هذا ما ترجم في سياستها العامة في تنظيم القطاعات، أهمها سياسة إعادة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، و سياسة تهيئة الإقليم، حيث عملت الدولة الجزائرية على إقامة مديريات جهوية و مراكز جهوية، موزعة على إقليم الدولة بطريقة عشوائية، و لكنها سهلت عمل السلطات و قامت بتحقيق المصالح العامة للدولة و المواطن في نفس الوقت.

أما عن تكريس الجهة كجماعة إقليمية، فيبقى محل تردد كبير و نقاش حاد على مستوى القرار السياسي، رغم نجاح هذه الآلية في مختلف الدول في العالم على غرار كونها متقدمة أو مختلفة، فالجهوية أصبحت حل لأزمات الدول الاقتصادية و السياسية و حتى الاجتماعية، إلا أن تكريس الجهة في الجزائر، يبقى أفق مستقبلية بعيدة رغم المؤشرات والمبررات التي تستشف أحيانا من سياسات الدولة و من مواقف بعض المسؤولين و من تقارير الرسمية.

و على هذا الأساس توصلنا إلى جملة من النتائج نوردتها في النقاط التالية:

_ أن كل من القانون البلدي و الولائي استطاعا أن يرسخا قواعد و مبادئ و أسس و كل المتطلبات الفقهية من أجل الوصول بجماعات إقليمية لتحقيق و تكريس الديمقراطية من الناحية القانونية، لكن بالرغم من ذلك نسجل عجزا من الناحية التطبيقية.

_ أن عدم كفاءة المنتخبين و ضعف المستوى يعود إلى النمط الانتخابي من جهة و إلى الرواسب الاجتماعية من طغيان العقلية و عدم انتقاء الأحزاب لمنتخبهم و انعدام التكوين المستمر لهم.

_ إن الظواهر السلبية المتواجدة في المجتمع و التي تؤثر على النمط الانتخابي و خاصة على اختيار المجالس المحلية المنتخبة، هي نتيجة للدور السلبي للأحزاب السياسية، و عدم وجود دور فاعل لها، أو برامج تنموية واقعية تركز على أسس علمية و تحقق التوازن بين الأقاليم المختلفة و تضمن التوزيع العادل للثروة بين جميع الأقاليم.

_ منح المشرع استقلالاً ماليا للإدارة المحلية و اعترف به صراحة في قانون الولاية والبلدية، لكن الإعانات و القروض و مختلف المساعدات المالية المقدمة في حالة العجز المالي وبشروط معينة تعتبر أهم مظاهر المساس بمبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية.

من خلال دراستنا لمسار اللامركزية الإدارية في الجزائر و التطرق إلى أهم المشاكل والمعوقات التي تعترى الجماعات الإقليمية توصلنا إلى مجموعة من الملاحظات نصوغها في شكل توصيات أهمها:

_ توفير ضمانات لأعضاء المجالس المحلية لاسيما رؤسائها لممارسة صلاحياتهم بكل حرية و استقلال سواء كانت هذه ضمانات قانونية لوجود نصوص قانونية صريحة أو ضمانات قضائية و هي الأهم.

_ توطيد العلاقة بين الإدارة المحلية و السلطة الوصائية على أساس تقديم الرأي و المشورة و التعاون خاصة تلك الهيئات المحلية التي لا تتوفر فيهم الخبرة و الكفاءة.

_ ضعف كفاءة أعضاء المجالس المنتخبة، يتطلب إعادة النظر في قانون الانتخابات وتعديل النصوص المتعلقة بشروط الترشح لعضوية المجالس الشعبية، و ذلك بتحديد مستوى علمي راقى يمكن صاحبه من تسير شؤون مجلسه بما يتماشى و تطورات العصر.

_ التنقل من السلطات و الصلاحيات الواسعة للوالي، و تحويلها إلى محافظ المجلس الجهوي، و إبقاء على الوالي هيئة ضبط فقط.

_ تدعيم الجماعات المحلية بمنظومة قانونية، تحمي المنتخب المحلي، و تتضمن مختلف حقوقه و واجباته، و تسهر على حصانته طيلة العهدة الانتخابية.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

أولا/ الكتب:

- 1- بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013.
- 2- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 3- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004 .
- 4- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية الجديد 10-11، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011 .
- 5- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجديد 07-12، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011 .
- 6- سعودي محمد العربي، المؤسسات المحلية في الجزائر (الولاية- البلدية)(1516- 1962)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- 7- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني للنشر و التوزيع، لبنان، 1983.
- 8- عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية، دار الهدى للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011.
- 9- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 10- لباد ناصر، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، مطبعة قالمة، 2007.
- 11- ماروك عبد الكريم، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، الوسام العربي لنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 12- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006 .
- 13- مهزول عيسى، صلاحيات رئيس المجلس البلدي في مجال العمران، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2014.

ثانيا/ الرسائل و المذكرات:

أ - رسائل الدكتوراه:

1- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية و الرقابة " الواقع و الأفاق" أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015 .

2- مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005 .

ب - مذكرات الماجستير.

1- حميدان عبد الرزاق، تأثير المركز القانوني للوالي علي اللامركزية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2015 .

2- دويابي نصيرة، الحكم الراشد المحلي و إشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص إقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.

3- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر (حصيلة و أفاق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013 .

4- صالح عبد الناصر، الجماعات المحلية الإقليمية بين الإستقلالية و التبعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2010.

5- علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

6- عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2011.

7- لعور بسمة، التنظيم القانوني للجماعات المحلية و أثره في تحقيق التنمية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013 .

ج- مذكرات الماستر.

1- جديدي عتيقة، الجماعات المحلية في الجزائر (بلدية بسكرة نموذجا)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص سياسة عامة و إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013 .

2- حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2013 .

3- حدادو ناسيم، اللامركزية كوسيلة للإستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014 .

4- غرايس خالد، مكانة الوالي في التنظيم الإداري وفق قانون الولاية 12-07 و علاقته بالتنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، ميدان علوم سياسية و علاقات دولية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2013 .

5- غيدي نورة، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015 .

6- جلول عبله، الرقابة الوصائية علي أعمال الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013 .

7- مغاري أسيا و مواسط فوزية، دور الولاية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015 .

ثالثا/ المقالات:

- 1- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، الجماعات المحلية و مفارقات التنمية المحلية، مجلة الباحث، عدد 10، 2012 .
- 2- حسناء شفيقة، الجهوية في القانون المقارن النموذج الفرنسي و الإيطالي و المغربي، مجلة الفقه والقانون، عدد 17، المغرب، 2014.
- 3- عمار عباس و بن طيفور نصر الدين، توسيع حظوظ مشاركة المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية و القانونية، العدد 10، 2013 .
- 4- عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006.
- 5- علو و داد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.
- 6- عمراني كربوسة، الحكم الراشد و مستقبل التنمية المستدامة في الجزائر، <http://www.univ-chlef-dz/seminaire-17decembre2008>.
- 7- يوسف فايزة، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 1، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2013.

رابعا/ النصوص القانونية:

أ- الدساتير و المواثيق:

- 1- أمر 76-57، مؤرخ في 5 يوليو 1976 ، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج ر عدد 61/1976.
- 2- دستور 1963، مؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64/1963.
- 3- أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94/1976.
- 4- مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فبراير سنة 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية -محضر إعلان نتائج إستفتاء سنة 1989، ج ر عدد 9/1989.

5- مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 1996/76.

6- قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 2016/14.

ب- النصوص التشريعية:

1- قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 2012/01.

2- قانون عضوي رقم 12-03، مؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بتحديد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر عدد 2012/01 .

3- قانون عضوي رقم 12-04، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 2012/02.

4- قانون عضوي رقم 12/06، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 2012/2.

5- قانون رقم 62-157، مؤرخ في 31 ديسمبر 1962، يتعلق باستمرار العمل بالتشريعات النافذة إلى إشعار آخر، ج ر عدد 1963/02.

6- أمر رقم 63-241، مؤرخ في 28 أكتوبر 1963، يتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، ج ر عدد 1963/82 .

7- الأمر رقم 64-54، مؤرخ في 10 يوليو 1964، يتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، ج ر عدد 1964/13.

8- أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 1967/06.

9- أمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44 / 1969.

10- أمر رقم 70-20، مؤرخ في 19 فيفري 1970، يتعلق بالحالة المدنية، ج ر عدد 21 / 1970.

11- أمر رقم 74-69، مؤرخ في 2 يوليو 1974، يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج ر عدد 1974/55.

12- أمر رقم 84-09، مؤرخ في 4 فبراير 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 1984/06.

13- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15/1990.

14- القانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 15/1990.

15- أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39/1995.

- 16- قانون رقم 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، ج ر عدد 2001/77.
- 17- أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 2006/46.
- 18- قانون رقم 10-02، مؤرخ في 29 يونيو 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج ر عدد 2010/61.
- 19- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 2011/37.
- 20- القانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 2012/12.

ج - النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم رقم 63-189، مؤرخ في 16 مايو 1963، يتضمن إعادة التنظيم الإداري للبلديات، ج ر عدد 1963/35.
- 2- مرسوم رقم 65-246، مؤرخ في 7 ديسمبر 1965، تغير بموجبه أسماء بعض البلديات، ج ر عدد 1965/86.
- 3- مرسوم رقم 80-53، مؤرخ في 1 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل مجلس المحاسبة، ج ر عدد 1980/10.
- 4- مرسوم رقم 84-358، مؤرخ في 28 نوفمبر 1984، يتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للنواحي العسكرية، ج ر عدد 1984/63.
- 5- مرسوم رقم 86-266، مؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية و عمله، ج ر عدد 1986/45.
- 6- مرسوم رقم 87-143، مؤرخ في 12 جوان 1987، يحدد قواعد تعيين الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية و يضبط كفياته، ج ر عدد 1987/25.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 90-99، مؤرخ في 29 مارس 1990، تعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 1990/13.
- 8- مرسوم التنفيذي رقم 91-26، مؤرخ في فبراير 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين لقطاع البلديات، ج ر عدد 1991/6.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج ر عدد 1994/48.

- 10- مرسوم رئاسي رقم 2000-372، مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، ج ر عدد 2000/71.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 07-227، مؤرخ في 24 جويلية 2007، يحدد إجراءات ممارسة الصيد السياحي و كفيّتها، ج ر عدد 2007/48.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 7 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 2008/50.
- 13- مرسوم تنفيذي رقم 08-274، مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها، ج ر عدد 2008/50.
- 14- مرسوم تنفيذي رقم 13-91، مؤرخ في 25 فبراير 2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين و العلوات الممنوحة لهم، ج ر عدد 2013/12.

د- القرارات الوزارية:

- 1 - قرار وزاري مؤرخ في 30 أبريل 1991 (وزارة الاقتصاد)، يتضمن إنشاء مفتشيات جهوية لأمالك الدولة و الحفظ العقاري و يحدد نطاقها الإقليمي، ج ر عدد 1991/29.
- 2- قرار وزاري مؤرخ في 16 أكتوبر 1995 (وزارة المالية)، يحدد موقع المديرية الجهوية و المديرية الولائية للضرائب و إختصاصها الإقليمي، ج ر عدد 1996/12.
- 3 - قرار وزاري مؤرخ في 7 سبتمبر 2005 (وزارة المالية)، يتضمن تنظيم المديرية الجهوية للخزينة و صلاحياتها، ج ر عدد 2006/33.
- 4- قرار وزاري مؤرخ في 4 مايو 1992 (وزارة الإقتصاد)، يحدد إقامة المديرية الجهوية للميزانية و إختصاصها الإقليمي، ج ر عدد 1992/67.

رابعاً/ الوثائق:

- 1- ملخص أعمال المؤتمر الأول لحزب جبهة القوى الاشتراكية، أيام 13-16 مارس 1991، مطبوعة مولحي، الجزائر، 1991

المراجع باللغة الفرنسية:

I - Livres :

- 1- BELKHARROUBI Abdelmadjid, La naissance et la reconnaissance de la république Algérienne, Edition ENAG, ALGERIE, 2006.
- 2- Claude Colot, Les institutions de L'Algérie durant la période coloniale, Edition GNRS, France, 1987.
- 3-Line Arsenault, Les grandes étapes de la décentralisation en France, Ministère des affaires municipales et régions, 2005.

II - Articles:

- 1- BOUMOULA Samir, Problématique de financement du développement économique de la commune en Algérie , RARJ N°2 , Université Abderrahmane mira , Bejaia, 2011.
- 2- Gérard Marcou, La régionalisation en Europe, GRALE, Rapport parlement Européen, 1999.
- 3- Malik Moffok , Le RCD relance son projet de régionalisation, in *http// www.impacte 24 – Info*, consulter le 2 mai 2016.
- 4- ZOUAIMIA Rachid, l introuvable pouvoir locale, 2 -in, *http // revuesinsanités*, consulter le 7 mai 2016.
- 5- FRIK Bachir, (Ancien wali), La régionalisation est le modèle administratif idéal pour notre pays, *http: // www.tsa-algerie.com*.
- 6- - MEBTOUL Abderrahmane, La régionalisation économique en Algérie, in, *www.reflescion-dz.net*.

الفهرس

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
7	الفصل الأول مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر
9	المبحث الأول تطور التنظيم الاداري اللامركزي في الجزائر
9	المطلب الأول التنظيم الإداري الموروث عن المستعمر
10	الفرع الأول التنظيم الإداري قبل 1845
10	أولا الأقاليم المدنية
10	ثانيا الاقاليم العربية
11	الفرع الثاني التنظيم الاداري ما بين 1847 و 1868
11	أولا العمالة
11	ثانيا أجهزة العمالة
12	الفرع الثالث التنظيم الاداري من 1868 الى الاستقلال
12	أولا المحافظة
12	ثانيا البلدية
14	المطلب الثاني التنظيم الاداري اللامركزي بعد الاستقلال
14	الفرع الأول التنظيم الاداري اللامركزي قبل صدور قانون 09-84
15	أولا الإصلاحات الأولية
16	ثانيا تعميق الاصلاحات بسن قوانين للجماعات المحلية:
17	ثالثا تدعيم الإصلاحات عن طريق تقسيم إقليمي جديد
18	رابعا تكريس الميثاق الوطني و دستور 1976 للجماعات المحلية
18	الفرع الثاني التنظيم الاداري اللامركزي بعد صدور القانون 09-84
19	أولا التكريس الدستوري للتنظيم الاداري اللامركزي في التعددية الحزبية
20	ثانيا القوانين المتعلقة بالجماعات الاقليمية
23	ثالثا القوانين المدعمة للجماعات الاقليمية
26	المبحث الثاني هيئات التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر

26	المطلب الأول	تحديد هيئات التنظيم الإداري اللامركزي الجزائري
26	الفرع الأول	البلدية
27	أولا	المجلس الشعبي البلدي
30	ثانيا	رئيس المجلس الشعبي البلدي
34	ثالثا	الأمين العام للبلدية
35	الفرع الثاني	الولاية
35	أولا	المجلس الشعبي الولائي
38	ثانيا	الوالي كوجه لعدم التركيز الإداري
41	المطلب الثاني	الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية
41	الفرع الأول	الرقابة على الأجهزة التداولية للجماعات الإقليمية
42	أولا	حالات الحل
43	ثانيا	اجراءات الحل
43	ثالثا	تجديد المجالس المنحلة
44	الفرع الثاني	الرقابة على أعضاء الجماعات الإقليمية
44	أولا	الاستقالة الحكومية
45	ثانيا	التوقيف
46	ثالثا	الإقصاء
47	رابعا	حصول مانع قانوني
48	خامسا	حالة التخلي عن العهدة الانتخابية
49	الفرع الثالث	الرقابة على أعمال الجماعة الإقليمية
49	أولا	التصديق على أعمال الجماعات الإقليمية
50	ثانيا	سلطة التصريح المسبق
51	ثالثا	إلغاء أعمال المجالس المنتخبة
52	رابعا	حلول جهة الوصاية محل المجلس المنتخب
54	الفصل الثاني	آفاق التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر
56	المبحث الأول	واقع التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر

56	عوائق التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر	المطلب الأول
57	تبعية الجماعات الإقليمية للمركز	الفرع الأول
57	الرقابة المشددة على الجماعات الإقليمية	أولا
60	الموارد المالية للجماعات المحلية مظهر لضعفها	ثانيا
64	ضعف الموارد البشرية للجماعات الإقليمية	الفرع الثاني
64	النظام القانوني للمنتخب المحلي ومظاهر الضعف فيه	أولا
66	النظام القانوني لموظفي الجماعات المحلية ومظاهر الضعف فيه	ثانيا
69	قيام التنظيم الإداري على العنصر الجهوي	المطلب الثاني
70	مفهوم الجهوية و ظهورها في الجزائر	الفرع الأول
71	بروز مفهوم الجهوية	أولا
72	الجهوية في الخطاب السياسي الجزائري	ثانيا
74	إدراج الجهوية في بعض النصوص الرسمية	الفرع الثاني
74	الجهوية في سياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة	أولا
76	وجود مؤسسات تعمل بنظام الجهوية	ثانيا
78	إدراج الجهوية في سياسة إصلاح هياكل الدولة	ثالثا
80	مستقبل التنظيم الإداري اللامركزي الجزائري	المبحث الثاني
80	آليات تعزيز التنظيم الإداري اللامركزي الجزائري	المطلب الأول
81	إصلاح المنظومة القانونية بما يكفل استقرار المجالس المحلية المنتخبة	الفرع الأول
81	أولوية وضع نظام خاص بالمنتخب المحلي	أولا
82	ضرورة تدعيم الاستقلال العضوي للمجالس الإقليمية	ثانيا
84	تفعيل دور الجماعات الإقليمية للوصول إلى التنمية المحلية	الفرع الثاني
84	تفعيل الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية	أولا
89	الحكم الراشد والديمقراطية التشاركية كآليتين للتنمية المحلية	ثانيا

93	المطلب الثاني	الجهوية كحل مستقبلي للتنظيم الإداري
93	الفرع الأول	دواعي إعمال الجهوية في الجزائر
93	أولا	الدواعي الاقتصادية
94	ثانيا	الدواعي الاجتماعية
95	ثالثا	الدواعي السياسية
95	الفرع الثاني	مستويات التنظيم الإداري المحتمل
96	أولا	الجهات
99	ثانيا	الولاية كجهاز ضبط إداري محلي
100	ثالثا	البلدية
101		خاتمة
106		قائمة المراجع
118		الفهرس

ملخص:

سايرت اللامركزية الإدارية في الجزائر ظروف تاريخية و اقتصادية و سياسية واجتماعية مرت بها الدولة في كل مرحلة. و تقييم النظام الإداري اللامركزي الجزائري يستوجب الوقوف على مقوماته التي تظهر في الصلاحيات المتعددة و غير الفعالة للمجالس المحلية و استقلاليتها الوهمية بسبب الوصاية الإدارية المشددة عليها، و إشكالية ضعف مواردها المالية و البشرية، ما حال دون بناء فضاء الديمقراطية التشاركية و الحكم الراشد محليا، و بالتالي العجز عن تحقيق التنمية المحلية. لذلك فالواقع يفرض ضرورة تبني التحول في مسار اللامركزية على المدى القريب من خلال تعزيز مكانة المجالس المنتخبة محليا، و على المدى البعيد استخدام الجهوية كحل تنظيمي ملائم و شامل لمختلف العثرات، و ما يستلزمه ذلك من تخطيط جدي و إرادة سياسية صادقة تترجم في قرار يؤيد فكرة الجهات للتنمية.

Résumé:

La décentralisation administrative en Algérie est adaptée à une combinaison des facteurs et les circonstances historiques, la transition économique et politique et sociale par l'État dans chaque phase. et l'évaluation du système administratif algérienne décentralisé , exige le stand (la position) sur les suppositions qui apparaissent en termes de larges prérogatives de conseils locaux inefficaces et l'indépendance imaginaire à cause de la tutelle administrative des mesures intenses et le problème de faiblesse de ses ressources financières et humaines, ce qui a rendu impossible pour l'astronaute la démocratie participative et la bonne gouvernance et donc son incapacité de réaliser le développement local.

Imposer donc en effet le besoin d'adopter un changement au cours de la décentralisation à court terme par le renforcement de la position (du poste) des conseils élus localement, au long terme probablement en haut de ces transformations pour aller vers la régionalisation qui implique une pensée sérieuse exigeante et une volonté politique forte, qui se traduit en forme d'une décision politique en faveur de l'idée.