

جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



عنوان المذكرة

التسيير المحلي بين التعيين المركزي والخيار
الانتخابي في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص: إدارة الجماعات المحلية

إشراف الأستاذ(ة):

جرمولي مليكة

إعداد الطالبة:

قولقسيس فتحية

لجنة المناقشة:

- د/ فرقاني فتيحة رئيسا
- أ/ جرمولي مليكة مشرفا ومقررا
- د/ حموم فريدة مناقشا

السنة الجامعية: 2016-2017



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"ربي اشرح لي صدري (25) ويسر لي أمري (26) واحلل عقدة من لساني (27) يفقهوا قولي (28)."

صدق الله العظيم

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا إلى:

معلم الأمة الإسلامية وإمام المرسلين محمد (ص)

الوالدين العزيزين حفظهما الله وأمدهما بوفير الصحة والعمر

إلى زوجي ...

لصبره علي وأنا منشغلة بطلب العلم

قرة عيني إبني مهدي وإياد

فتحية

شكر و عرفان

أشكر الله عز وجل على توفيقه لي في الرجوع مرة ثانية لطلب

العلم، ثم إتمام إنجاز هذا العمل وتيسير سبيل البحث فيه،

وبعد

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بخالص شكري وامتناني

للأستاذة الفاضلة جرمولي مليكة لما قدمته لي من مساعدة

وتوجيه وتشجيع، أسأل الله أن يكتب لها ذلك في ميزان حسناتها.

كما أتوجه بالشكر لكافة من ساعدني في إعداد المذكرة من قريب

أو بعيد، وأخص بالذكر كافة مسؤولي بلدية سطارة من أمدوني

بالتسهيلات الممكنة.

فتحية

مقدمة

تمهيد:

أصبحت مسألة تنظيم وتسيير شؤون الدولة ضرورة لا بد منها، خاصة مع تزايد مهامها وتعقدتها نتيجة زيادة في متطلبات واحتياجات مواطنيها، حيث عملت غالبية الدول على تقسيم إقليمها إلى وحدات إدارية، هذا ما أدى إلى تقسيم للاختصاصات والصلاحيات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وكانت الجزائر إحدى تلك الدول التي تبنت هذا الاتجاه، بإيجاد وحدات محلية يطلق عليها اسم "البلدية" و"الولاية" من أجل تكليفها بتسيير الشأن المحلي بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية والإدارية دون أن يكون لها استقلال مطلق عن الإدارة المركزية فهي تعمل تحت إشرافها ورقابتها.

فلقد أولى المؤسس الدستوري أهمية كبيرة لوحدة الإدارة المحلية حيث نص عليها في مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية، فالتعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 نص في المادة 16 منه أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، أما البلدية فهي الجماعة القاعدية للدولة"، وبذلك شكلت هذه الهيئات مجالا لتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية وأسلوب عدم التركيز الإداري من أجل تنظيم نشاطها المحلي، ويتجسد لنا ذلك في وجود مجالس محلية منتخبة كليا بلدية وولائية بالإضافة إلى وجود والي معين من قبل الإدارة المركزية، هذا البعد المزوج في إنشاء هيئات الإدارة المحلية الجزائرية أدى بالمشروع إلى تقسيم مجمل الصلاحيات والسلطات بين الهيئات المنتخبة منها والمعيّنة بتحديد مجال اختصاص كل منها، وهذا ما هو مكرس صراحة في قانوني البلدية رقم 11-10 والولاية رقم 12-07 بالإضافة إلى باقي النصوص القانونية والتنظيمية التي جاءت مكتملة ومفسرة لهذين القانونيين.

وبغض النظر عن الجانب القانوني فإن واقع هيئات الإدارة المحلية المنتخبة والمعيّنة يثبت أنها تحتل مركزا هاما في التسيير المحلي لكونها قريبة من المواطن ونابعة من صميم الشعب ضف إلى ذلك أنها دائما تسعى إلى تحقيق الفعالية في انجاز العملية الإدارية المحلية من خلال الوسائل والأدوات الفنية والمادية والبشرية التي منحها لها المشرع.

وتتبع أهمية الدراسة من أهمية الموضوع باعتبار هيئات الإدارة المحلية المنتخبة منها والمعيّنة ركيزة أساسية يقوم عليها التسيير المحلي، ولأجل ذلك تضمنت دراستنا جانبين، الأول يتعلق بتحديد الإطار القانوني لهذه الهيئات عبرة سيرورة تاريخية مترابطة لا يمكن فهمها إلا بالتطرق لكل مراحلها (منذ الاستقلال إلى يومنا هذا)، أما الجانب الثاني فيتعلق بإبراز صلاحيات وسلطات هذه الهيئات من خلال المقارنة بين ما جاء في النص القانوني وبين ما هو سائد بالواقع الممارساتي من أجل الوقوف على الأهمية التي تكتسبها كل هيئة ودورها في التسيير المحلي.

ويبقى الهدف من هذه الدراسة هو:

- التعرف على أهم محددات ومرتكزات التسيير المحلي بشكل أفضل، من أساليب معتمدة في التسيير المحلي وكيفية اختيار هيئاته ثم الإحاطة بواقع تطبيقها في الجزائر.

- التعرف على النظام الانتخابي لتشكيل المجالس الشعبية المحلية من جهة، وتبيان كيفية تعين وإنهاء مهام الوالي، ثم تبيان مجال اختصاص كل منهما ودورها في التسيير المحلي.
- تقديم الاستنتاجات المتوصل إليها مع تقديم توصيات من أجل تفعيل التسيير المحلي.

1-مبررات اختيار الموضوع: من بين الأسباب التي كانت دافعا وراء اختيار هذا الموضوع:

- المبررات الذاتية: تكمن المبررات الذاتية التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع في الرغبة الشخصية في معالجة هذا الموضوع والشعور بأهمية المزج بين أسلوب الانتخاب والتعيين في إنشاء هيئات الإدارة المحلية لتحقيق الفعالية في التسيير المحلي في الجزائر.
- وكوني خريجة المدرسة الوطنية للإدارة فهذا المنبع الرئيسي للتقنوقراطيين في الجزائر سمح لي باكتساب قدر معرفي معتبر في مجال الإدارة المحلية خاصة دفعني للاهتمام بالموضوع أكثر.

المبررات الموضوعية: تتمثل المبررات الموضوعية التي دفعتنا لدراسة هذا الموضوع في:

- الأهمية البالغة التي يكتسبها التسيير المحلي وما يرمي له من البحث عن تحقيق الفعالية في أداء العملية الإدارية وإنجاحها.
- رغم كثرة الدراسات التي تتناول موضوع هيئات الإدارة المحلية المنتخبة على حدا والمعينة على حدا، إلا أنها أهملت التطرق لدورها في التسيير المحلي والذي يرمي إلى تحقيق الفعالية بالمقارنة بين النص القانوني وما أفرزه الواقع الممارساتي.

2-أدبيات الدراسة:

التي مثلت الأساس، ولعل أهم هذه الأدبيات هي:

- بخصوص الدراسات السابقة توجد العديد من الأدبيات التي كانت منطلق لهذه الدراسة، ويمكننا إيجاز مجمل هذه الأدبيات كالاتي:

أطروحة دكتوراه، للطالبة مزياني فريدة بعنوان: "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2005، تناولت الموضوع في 347 صفحة، حيث تطرقت الباحثة لكيفية تشكيل وتسيير المجالس الشعبية البلدية والولائية في ظل التعددية السياسية بالتطرق لمسار العملية الانتخابية ومدى تأثير النظام الانتخابي على تشكيل الأحزاب السياسية، وختمت بحثها بالتطرق لاختصاصات المجالس الشعبية المحلية والرقابة المفروضة عليها في ظل التعددية السياسية.

- رسالة ماجستير للطالبة حمدي مريم بعنوان: "دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري"، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، 2015/2014، تناولت الموضوع في 161 صفحة، حيث تطرقت الباحثة لدور الجماعات المحلية في تفعيل الديمقراطية التشاركية من خلال إبراز دور النظام الانتخابي المعتمد كقاعدة عامة في تشكيل

المجالس الشعبية البلدية والولائية، ثم من تطرقت في فرع ثانوي لدور الوالي في تجسيد الديمقراطية التشاركية من خلال أسلوب التعيين كاستثناء عن القاعدة العامة (الانتخاب).

- رسالة ماجستير **للطالب بلفتحي عبد الهادي** بعنوان: "المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري" كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010/2011، تناول الموضوع في 137 صفحة، حيث تطرق الباحث بالتفصيل للمركز الوظيفي للوالي من خلال أسلوب التعيين، بتبيان الشروط العامة والخاصة الواجب توفرها فيه وكيفية إنهاء مهامه، وختم بحثه بالتطرق لصلاحيات وسلطات الوالي كهيئة تنفيذية للولاية وكممثل للدولة في ظل قانون الولاية رقم 90-09.

- رسالة ماجستير **للطالب فريجات إسماعيل** بعنوان: "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2013/2014، تناول الموضوع في 233 صفحة، حيث تطرق الباحث للنظام القانوني لتشكيل المجالس الشعبية المحلية من خلال أسلوب الانتخاب، وختم بحثه بالتطرق لمدى الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية، ومدى تبعيتها الوظيفية للإدارة المركزية من خلال الاختصاصات التي تمارسها.

تعتبر هذه الدراسة الأولى من نوعها على مستوى الكلية والجامعة، والهدف منها ليس تكرار ماسبق وإنما إسقاط لأساليب إنشاء هيئات التسيير المحلي على واقع الإدارة المحلية في الجزائر، وكيفية تأثير هذه الأساليب على تحديد مجال اختصاص كل هيئة (المنتخبة والمعينة) وتبيان دورها في التسيير المحلي.

3- إشكالية الدراسة:

تحظى الإدارة المحلية في عصرنا هذا باهتمام بالغ كأسلوب لإدارة وتسيير الشأن المحلي عن طريق هيئاتها المنتخبة والمعينة، والجزائر كغيرها من البلدان سارعت للاهتمام بها بسن جملة من النصوص القانونية والتنظيمية التي تنظم وترتب نشاطها الإداري، تهدف في مجملها إلى تلبية متطلبات المواطن وإشراكه في تدبير الشأن المحلي من جهة وتحقيق الكفاءة والفعالية في التسيير المحلي من جهة أخرى.

بناء على ما تقدم سوف نحاول من خلال دراستنا هذه الإجابة على الإشكالية الرئيسية التالية:

ما مدى توفيق المشرع الجزائري في توزيع الاختصاص بين المعين والمنتخب على المستوى

المحلي بما يحقق التوازن بينهما والفعالية في التسيير؟

التساؤلات الفرعية

تفرعت عن الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية، والتي تتمثل فيما يلي:

- فيما تتمثل أساليب التنظيم الإداري المحلي؟

- كيف تتشكل هيئات التسيير المحلي في الجزائر، المعينة منها والمنتخبة؟

- ما هو مجال اختصاص كل من المجالس المنتخبة البلدية والولائية والوالي؟
- وما مدى وجود الانسجام بين النص القانوني والواقع العملي فيما يتعلق باختصاصات المعيين والمنتخب؟
- ما طبيعة العلاقة القائمة بين كل من المعيين والمنتخب وأيهما أكثر فعالية في التسيير المحلي في الجزائر؟

حدود الإشكالية المكانية والزمانية:

يتعلق موضوع دراستنا هذا بالإدارة المحلية الجزائرية أساسا بهدف الكشف عن أساليب اختيار هيئات التسيير المحلي عبر سيرورة تاريخية منذ الاستقلال إلى سنة 2016، ثم تحديد مجال اختصاص هذه الهيئات في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين لسنتي 2011 و 2012 على الترتيب بالمفارقة بين النص القانوني والواقع الممارساتي.

4-فرضيات الدراسة:

كإجابة مؤقتة عن إشكالية الدراسة والتساؤلات المرتبطة بها، يمكن تقديم الفرضيات التالية:

الفرضية الرئيسية:

كلما مزج المشرع الجزائري في أساليب التسيير المحلي بين أسلوب الانتخاب والتعيين معا بتوزيع المهام بينهما بشكل عادل، كلما تمكّن من تجسيد مطلب تحقيق الديمقراطية المحلية التشاركية ومسعى تحقيق الكفاءة الإدارية وضمان فعالية أكثر في التسيير المحلي.

وتتفرع عن هذه الفرضية الرئيسية عدّة فرضيات فرعية، وهي كالاتي:

- إن انتهاج الإدارة المحلية في تنظيمها لأسلوب اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري يمكنها من الاستجابة للمتطلبات الأساسية للأفراد، وكذا القيام بالنشاط الإداري المحلي بكفاءة أكبر.
- كلما قام النص القانوني بضبط صلاحيات وسلطات المعين والمنتخب بدقة، كلما اتضح لنا مجال اختصاص كل هيئة، مما يجنب وقوع أي اصطدام بينهما على أرض الواقع.
- إن تعزيز دور ومكانة المعين على حساب المنتخب يساهم في تجسيد تبعية أجهزة اللامركزية الإقليمية المفرطة للسلطات المركزية، بتشديد الخناق عليها عن طريق أشكال الرقابة المفروضة عليها.
- إن تحقيق الفعالية في التسيير المحلي مرهون برفع القيود على المنتخب المحلي، وخلق نوع من التكامل والانسجام بينه وبين المعين.

5-الإطار المنهجي للدراسة

تقتضي طبيعة هذه الدراسة إتباع عدة مناهج، حيث يعرف الدكتوران عمار بوحوش ومحمد محمود الذنبيات المنهج أنه: "فن التنظيم الصحيح لسلسلة من الأفكار العديدة، إما من أجل الكشف عن الحقيقة

حين نكون لها جاهلين، وإما من أجل البرهنة عليها للآخرين حين نكون بها عارفين⁽¹⁾، كما يشير إلى أن للمناهج العلمية عدة أنواع، حيث انتهجنا منها ما يتوافق مع طبيعة دراستنا، وهي كالاتي:

المنهج الوصفي: من أجل ضبط بعض المفاهيم الأساسية ذات العلاقة بالتسيير المحلي كأساليب التنظيم الإداري المحلي، الإدارة المحلية ومعرفة مختلف أساليب إنشاء هيئات الإدارة المحلية.

المنهج التاريخي: من أجل استقراء موقف المشرع الجزائري في تحديد أساليب اختيار هيئات الإدارة المحلية المنتخبة والمعينة منذ الاستقلال إلى غاية قانوني البلدية 2011 وقانون الولاية 2012.

المنهج المقارن: من خلال المقارنة بين دور كل من المعين والمنتخب، بمقارنة بين ما جاء في النص القانوني مع ما هو قائم في الواقع العملي.

منهج تحليل المضمون: يمكن استخدام هذا المنهج من تحليل الوثائق والقوانين لأجل استخلاص أهم مجالات تدخل كل من المعين والمنتخب، ثم القيام بإسقاطها على أرض الواقع من أجل إبراز مراكز القوة والضعف لكل منهما، ثم تقديم بعض التوصيات من أجل تجاوز هذه الثغرات مستقبلا.

6-تنظيم الدراسة:

سنتناول هذا الموضوع في ثلاث فصول بحيث جاء في:

الفصل الأول المعنون بـ: "مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي" والذي سنتعرض فيه لضبط التصورات والمفاهيم ذات العلاقة بأدبيات التسيير المحلي: أسلوب اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، الإدارة المحلية كآلية تجسد لنا الجمع بين الأسلوبين، والتي تعبر عن الواقع الممارساتي للتسيير المحلي، ثم التطرق لأهم أساليب إنشاء هيئات التسيير المحلي.

الفصل الثاني المعنون بـ: "النظام القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر" والذي سنتعرض فيه لكيفية إنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر المنتخبة والمعينة، منذ الاستقلال إلى غاية صدور قانون البلدية لسنة 2011 وقانون الولاية لسنة 2012: بإبراز دور المشرع الجزائري في اختيار الأسلوب الأنسب لإنشاء هيئات الإدارة المحلية، ثم معرفة ما مدى استقرار المشرع على هذه الكيفية، من خلال استعراض مراحل العملية الانتخابية المحلية، ثم التطرق للنظام القانوني الخاص بتعيين الوالي وإنهاء مهامه في النظام الإداري الجزائري.

الفصل الثالث المعنون بـ: "صلاحيات وسلطات المنتخب والمعين بين الجانب القانوني والجانب الممارساتي" والذي سنتعرض فيه لإبراز صلاحيات المجالس البلدية والولاية من جهة، وسلطات الوالي من جهة أخرى ثم مقارنتها مع ما يحدث على المستوى العملي من أجل إبراز الفرق، بإجراء مقارنة

(1) عمار بوحوش ومحمد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص99.

وظيفية وعضوية بين دور كل من المعيين والمنتخب من أجل إبراز مكانة كل هيئة ضمن جهاز الإدارة المحلية الجزائرية.

7- صعوبات الدراسة:

لقد انتاب مشواري البحثي خلال إعداد المذكرة عدة صعوبات نذكر من أهمها:

- قلة ومحدودية المراجع، خاصة فيما يتعلق بأساليب اختيار رؤساء الوحدات المحلية، فغالبية الباحثين اهتموا بالبحث في موضوع المجالس الشعبية المنتخبة وكيفية تشكيلها.
- سعة الموضوع وضع أمامي صعوبة التعمق في كل جزئية وإعطاء الصياغة الجيدة والإيجاز بالقدر الذي يبلغ به المطلوب.

الفصل الأول:

مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

يُعتبر التنظيم الإداري عنصراً أساسياً لا يمكن الاستغناء عنه، فهو يمكّن الدولة من تنظيم نشاطها ووحدها، وتتراوح أساليب التنظيم الإداري بين أسلوب المركزي كأول نظام تبعته الدول في الحكم والإدارة يتمّ من خلاله توحيد النشاط الإداري وحصره في يد السلطة المركزية. وأسلوب اللامركزية الذي جاء نتيجة التزايد المستمر في مهام الدولة وتشعبها بهدف رفع الغبن عنها وتوزيع الوظيفة الإدارية بينها وبين وحداتها المحلية، وتتباين درجة استعمال كل أسلوب من دولة إلى أخرى وفقاً للظروف المحيطة بها، من سياسية واجتماعية وثقافية وغيرها، كما تختلف نسبة المزج بينهما داخل الدولة الواحدة. وهنا ظهر التسيير المحلي كأسلوب في الإدارة وحتمية اقتضتها طبيعة الشؤون المحلية من أجل تصريف الشأن المحلي.

وتعد الإدارة المحلية مجالاً لتجسيد هذا النوع من التسيير بإيجاد أجهزة أو هيئات تسيير محلية تشرف على تنظيم وتسيير الشأن المحلي، هذه المسألة أثارت جدلاً كبيراً وسط المفكرين والباحثين بخصوص الأسلوب الأنسب في اختيار هذه الهيئات، منهم من انطلق من فكرة أن اللامركزية الإدارية ترمي إلى تجسيد الديمقراطية المحلية التي لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال أسلوب الانتخاب، ومنهم من يرى أن الوسط المحلي غير كفيل بتوفير الكفاءات التي تكفل تحقيق الفعالية الإدارية المحلية ما يتطلب انتهاج أسلوب التعيين، ومنهم من يرى ضرورة الجمع بين الأسلوبين معاً.

ومن ثمة، فإن هذا الفصل يهدف إلى الإحاطة بمفهوم التسيير المحلي من خلال أهم محددات ومرتكزات التسيير المحلي من: أساليب يقوم عليها في تنظيم النشاط المحلي واليات يتم بواسطتها هذا التسيير المحلي، وأخيراً سنتطرق لأهم المداخل الفكرية في إنشاء هيئات التسيير المحلي.

المبحث الأول: التسيير المحلي بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية

إن الإحاطة بمفهوم التسيير المحلي يقتضي منا الوقوف على بعض النقاط الرئيسية، والتي تتمثل أساسا في معرفة السياق الذي ينبع منه هذا المفهوم، من خلال تحديد أهم الأساليب التي يقوم عليها تنظيم وترتيب النشاط المحلي والتي تكمن في نمط عدم التركيز الإداري الذي هو صورة من صور المركزية الإدارية هذا في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني فسننتظر أسلوب اللامركزية الإدارية بتحديد مفهومها والأركان التي تقوم عليها ثم تمييزها عن المفاهيم المشابهة لها.

المطلب الأول: أسلوب عدم التركيز الإداري

يعتبر أسلوب عدم التركيز الإداري وجه أو صورة من صور المركزية الإدارية، وقد يسميها البعض باللاوزارية أو المركزية المخففة أو المركزية المعتدلة، ظهر نتيجة استحالة تطبيق المركزية المتطرفة في العصر الحالي، بسبب الروتين والبطء الشديدين في حل مشاكل الأفراد هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يمكن للوزراء وحدهم شغل أوقاتهم بكل كبيرة وصغيرة، لذا ظهرت الصورة المعتدلة والتي تخفف العبء عن الحكومة المركزية، كما تمكن من حق التصرف في بعض شؤون الوظيفة الإدارية والبت فيها نهائيا دون الرجوع للوزير في العاصمة⁽¹⁾.

أولا: مفهوم عدم التركيز الإداري

تقوم هذه الصورة من المركزية الإدارية على إسناد بعض الصلاحيات لممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي للبت في بعض الشؤون والمسائل ذات الصبغة المحلية، وهذا من خلال ما يعرف بالتفويض، دون أن يتمتع هؤلاء الممثلين بالشخصية المعنوية لأنهم يعملون باسم ولصالح الإدارة المركزية، وحسب الدكتور ماجد راغب الحلو يقصد بعدم التركيز الإداري: "أن يتم توزيع سلطة اتخاذ القرارات والبت في الأمور بين الرئيس الإداري وبين بعض أعضاء السلطة الإدارية، سواء وجدوا في العاصمة أو خارجها، فيكون لهؤلاء الأعضاء إصدار القرارات الإدارية في بعض المسائل دون الرجوع إلى الرئيس"⁽²⁾.

يركز الدكتور في تعريفه على أهم عنصر في عدم التركيز الإداري ألا وهو توزيع سلطة اتخاذ القرارات وكذا البت فيها على المستوى المحلي دون الرجوع إلى المركز في العاصمة، أما الفقيه أحمد محيو فيعرفه الآتي هو: "الصيغة التي تُخفف عن الوزراء بعض الأعباء والاختصاصات، خاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية، فالممثلون المحليون للسلطة المركزية يعتبرون بحكم مواقعهم أفضل قدرة على

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012، ص 136.

(2) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 103.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

حل القضايا الجارية وتجنب الإبطاء والتعقيد في إرسال الملفات"⁽¹⁾، من خلال التعاريف المقدمة يظهر لنا جليا أن عملية تفويض الاختصاص هي الوسيلة القانونية التي يتم من خلالها نقل الصلاحيات إلى ممثلي الإدارة المركزية للبحث في المسائل ذات العلاقة بالتسيير المحلي، وهذا ما سنتطرق له في العنصر الموالي.

ثانيا: مبدأ تفويض الاختصاص

يشكل التفويض أداة لتنفيذ جزء من النشاط الإداري المسند إلى المفوض، فهو بذلك لا يشمل القرارات الإدارية الكبرى التي يحتفظ الرئيس الإداري بسلطة البث فيها، وحسب الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب يقصد بتفويض الاختصاص: "أن يُعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته المستمد من القانون إلى أحد مرؤوسيه"⁽²⁾، وفق هذا التعريف يقوم الرئيس الإداري بنقل جزء من اختصاصاته الأصلية إلى أحد مرؤوسيه شريطة أن ينص القانون صراحة على عملية التفويض، ويضيف في نفس الشأن أنه وبحكم الممارسة المعاشة قد نجد مفاهيم مشابهة لمفهوم تفويض الاختصاص مثل: تفويض التوقيع، الحلول في الاختصاص والإنابة في الاختصاص⁽³⁾.

شروط مبدأ التفويض

يجمع الفقهاء والباحثين أن للتفويض جملة من الشروط ينبغي أن تتوفر فيه وجوبا حتى يصح إجراء التفويض، وتتلخص هذه الشروط في⁽⁴⁾:

- لا تفويض إلا بنص: الأصل في المسألة أن يمارس الرئيس صاحب الاختصاص الأصل اختصاصاته بنفسه، إلا إذا نص القانون على السماح بالتفويض.
- أن يكون التفويض جزئي: بحيث يقتصر على جزء معين فقط من الاختصاصات دون البقية.
- أن يكون التفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من جانب الرئيس المفوض، الذي يستطيع إصدار قرار جديد بإلغاء التفويض وعودة الاختصاصات المفوضة إليه.
- آثار التفويض (المسؤولية): ترتب عن عملية التفويض قيام مسؤولية الرئيس المفوض وكذا المفوض إليه عن الأعمال المتخذة في مواجهة الغير.

هذا الأسلوب من التنظيم يسمح بإيجاد هيئات تسيير محلية ممثلة عن الإدارة المركزية تتولى تدبير النشاط الإداري المحلي من خلال آلية أساسية تكمن في تفويض الاختصاص الذي يشترط أن ينص عليه القانون وفق شروط معينة.

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، تر: محمد عرب صاصيلا، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 106.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 137.

(3) نفس المرجع، ص ص 137، 141.

(4) نفس المرجع، ص 138.

المطلب الثاني: أسلوب اللامركزية الإدارية

يعتبر أسلوب اللامركزية الإدارية من أهم الأساليب المعتمدة في تسيير الإدارة المحلية تحكمه قواعد ومبادئ وأسس عديدة تجعله من أنجع الأساليب المعتمدة في التسيير المحلي، حيث ظهر جديدا منذ القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، أين ارتبط مفهوم اللامركزية الإدارية بالإدارة المحلية والهيئات القائمة عليها، فاللامركزية الإدارية تعمل على جعل الإدارة المحلية أكثر فعالية في تسيير شؤون الجماعات المحلية⁽¹⁾.

أولا: مفهوم اللامركزية الإدارية

يقوم أسلوب اللامركزية الإدارية على مبدأ توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والمحلية حيث تمنح هذه الأخيرة الشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية، إلا أنها تبقى تحت إشراف ورقابة الإدارة المركزية، حيث عرف هذا الأسلوب اهتمام كبير من قبل الباحثين والكتاب إلا أنهم اختلفوا في تعريفه نظرا لتعدد في وجهات النظر، وهذا ما سنتطرق له في العنصر الموالي.

1- تعريف اللامركزية الإدارية: اختلفت التعاريف حول اللامركزية الإدارية نتيجة الاختلاف في

وجهات النظر بشأنها، إلا أن مجمل التعاريف تتفق حول كونها طريقة من طرق الإدارة، حيث يعرفها **الدكتور سليمان الطماوي** أنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"⁽²⁾.

يركز هذا التعريف على تقسيم الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية مع بقاء هذه الأخيرة تحت رقابة الأولى، أما **الدكتور محمد الصغير بعلي** فيعرفها أنها: "النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقاءها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة"⁽³⁾، ويضيف الدكتور الجزائري في تعريفه أن اللامركزية الإدارية تتجسد لنا في صورة وحدات إقليمية أو مصلحة تتمتع بالشخصية المعنوية.

أما **الدكتور ماجد راغب الحلو** فيعرفها: "توزيع الوظيفة الإدارية بالدولة بين السلطة المركزية وبين عدد من السلطات المحلية أو المرفقية، المعترف لها بالشخصية المعنوية، مع ممارسة الأولى لنوع من الرقابة على الأخيرة تعرف بالوصاية الإدارية"⁽⁴⁾.

(1) بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، الجزائر، 2006، ص 259.

(2) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، طبعة منقحة، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 65.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 62.

(4) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 95.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

وبتحليل هذا التعريف نجد أنه يجمع بين التعريفين السابقين، بحيث يمكن استخلاص أن اللامركزية الإدارية تقوم على ثلاثة جوانب: سياسية، قانونية ورقابية، وانطلاقاً منها يمكن تقديم تعريف شامل للامركزية الإدارية أنها: تقاسم الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية بالسماح لهذه الأخيرة بتسيير الشؤون المحلية، سواء كانت هذه الإدارة المحلية إقليمية أو مصلحة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي مع بقائها تحت رقابة وإشراف الإدارة المركزية.

وهكذا فإن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية يتطلب إيجاد وحدات محلية إدارية ذات استقلال مالي وإداري لتستطيع ممارسة واجباتها بكل اقتدار، ولكن هذه الاستقلالية لا تعني إعفاء تلك المحليات ولا بأي صورة من الصور من ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة والإشراف عليها⁽¹⁾.

2- أركان اللامركزية الإدارية: انطلاقاً من التعاريف السابقة يمكن استخلاص أهم الأركان أو المقومات التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية كأسلوب للتسيير المحلي الحسب الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب هناك أركان عامة للامركزية الإدارية بنوعها المحلية أو المرفقية، وهناك أركان خاصة باللامركزية المحلية بالذات، وتتمثل الأولى في⁽²⁾:

- **الاعتراف بالشخصية المعنوية:** وهو ركن جوهري بحيث لا يمكن أن تتحقق اللامركزية الإدارية إلا بالاعتراف بالشخصية المعنوية للأشخاص اللامركزية لأنه لو حصل توزيع للوظيفة الإدارية على هيئات ليست لها الشخصية المعنوية، فستكون هذه الهيئات مجرد كيانات وأجهزة تابعة للحكومة المركزية.

- **خضوع الأشخاص اللامركزية لوصاية إدارية لا تلغي استقلالها:** من المتفق عليه أن استقلال الشخص اللامركزي لا يمكن أن يكون مطلقاً بل هو نسبي، بحيث لا بد أن توجد رقابة من السلطة المركزية على الشخص اللامركزي تسمى بالوصاية الإدارية، التي تستهدف ضمان احترام الأشخاص اللامركزية للشرعية ولحدود اختصاصاتها ولضمان احترام وإعلاء السياسة العامة للدولة وخطتها القومية.

ثانياً: صور اللامركزية الإدارية

للتعريف أكثر بمفهوم اللامركزية الإدارية وبشكل جيد يتطلب الأمر التمييز بين صورها، بحيث هناك إجماع فقهي أنه للامركزية الإدارية صورتين أساسيتين تتمثل إحداها في اللامركزية المحلية أو الإقليمية، والثانية في اللامركزية المرفقية أو المصلحية.

(1) محمد محمود الطعمانة، "نظم الإدارة المحلية: المفهوم والفلسفة والأهداف"، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي

20-18 أوت 2003، الأردن، 2003، ص 5.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص 145، 146.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

1- اللامركزية المحلية أو الإقليمية

يقوم هذا النوع من اللامركزية الإدارية على فكرة أساسية تتجسد في مبدأ الديمقراطية بإعطاء الأفراد المحليين فرصة المشاركة في صناعة واتخاذ القرارات المحلية إلى جانب هيئات الإدارة المحلية من أجل المشاركة في تسيير الشأن المحلي.

فاللامركزية الإقليمية تقوم لمصلحة أشخاص إداريين لهم امتداد إقليمي: كالولاية والبلدية، إن هذا يعني أن الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لتقسيم إقليمي ما، مع ما ينتج عن ذلك، من حق لامتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة، وكذلك الحق بميزانية مستقلة وبممارسة امتيازات السلطة العامة⁽¹⁾، وتختلف هذه الوحدات في التسميات من دولة إلى أخرى مثلا: المحافظة، المدينة والبلدية، فهي تنشأ بموجب التقسيم الإداري الذي يحدد مناطق الدولة.

2- اللامركزية المرفقية او المصلحية:

برز هذا النوع من اللامركزية الإدارية حديثا عندما تدخلت الدولة المعاصرة في العديد من المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، الإدارية، التعليمية والصحية، التي أصبحت غير قادرة على التكفل بها، عندها ظهرت الحاجة إلى إنشاء بعض الأجهزة المتخصصة ومنحها الشخصية المعنوية من أجل تسيير شؤونها بشكل مستقل عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها.

هذه الصورة لا تستند على فكرة الديمقراطية، وإنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق، ولذلك ليس من الحاجة الأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء وأعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة⁽²⁾، أما الفقيه أحمد محيو فيرى أن: "اللامركزية المرفقية تتم عن طريق نقل صلاحيات سلطة التقرير لأشخاص إداريين متخصصين في مصلحة محددة أي المؤسسات العامة، وبالتالي يدخل مفهومها ضمن مفهوم عدم التركيز الإداري"⁽³⁾.

ثالثا: تمييز اللامركزية الإدارية عما يشابهها

ما يميز اللامركزية الإدارية أنها تكتسي صفتين: قانونية وسياسية وهذا يرجع بالأساس إلى الاختلاف بين الدول من حيث التكوين والتنظيم، من دولة موحدة إلى دولة مركبة، مما يجبرنا أن نميز اللامركزية الإدارية عن غيرها من المفاهيم المشابهة لها مثل اللامركزية السياسية وعدم التركيز الإداري.

1- التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية: تعد اللامركزية الإدارية أسلوبا من أساليب

التنظيم الإداري يتجسد لنا في الدولة الموحدة أين تمارس السيادة سلطة واحدة تتواجد في العاصمة، تمارس صلاحيات تشريعية، تنفيذية وقضائية، أما اللامركزية السياسية فنجد وحدات

(1) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 108.

(2) نجاة بوخاري، "تطبيق مفهوم اللامركزية في دولة الإمارات العربية المتحدة"، رسالة ماجستير، في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2014/2015، ص 43.

(3) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 108.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

لامركزية تباشر اختصاصات تشريعية وقضائية وتنفيذية فلكل دولة أو ولاية من الولايات الداخلة في الاتحاد الفدرالي أو المركزي برلمانها الذي يشرع قوانين، ولها محاكمها التي تقوم على الوظيفة القضائية، وسلطتها التنفيذية التي يناط بها تنفيذ القوانين⁽¹⁾.

الجدول رقم 01: الفرق بين أسلوب اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

من حيث	اللامركزية الإدارية	اللامركزية السياسية
مجال الدراسة	أسلوب من أساليب التسيير المحلي في الدولة الموحدة، يرتبط بممارسة جزء من الوظيفة الإدارية.	أسلوب من أساليب الحكم في الدولة الاتحادية، يرتبط بممارس اختصاصات تشريعية، قضائية وتنفيذية.
المنظومة القانونية	تخضع الوحدات الإدارية فيها لنفس القوانين المطبقة في جميع أرجاء الدولة الموحدة	تتمتع بالحق في تطبيق قوانينها الخاصة بها التي سننتها سلطتها التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية
أداة توزيع الاختصاصات	توزيع جزء من الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية المركزية والوحدات الإقليمية أو المصلحية من خلال القانون الإداري	توزيع السلطات بين الدولة الاتحادية وولاياتها من خلال الدستور الاتحادي
نطاق المشاركة	تتميز بوجود مشاركة نسبية ومحدودة.	إمكانية مشاركة الولايات في التعبير عن إرادة الدولة الاتحادية خاصة فيما يتعلق بأمور التشريع وتعديل الدستور الاتحادي

المصدر: من إعداد الطالبة

يظهر لنا من خلال هذا الجدول أن الاختلافات بين أسلوب اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هي اختلافات عميقة وجوهرية وبالتالي لا يمكن الجمع بينهما داخل نظام واحد.

(1) محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص99.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

2- التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري: قد يقوم لبس فيما يتعلق بالفرقة بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، ف كلا النظامين يعبر عن كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية، ولكن عدم التركيز الإداري هو صورة من صور المركزية الإدارية⁽¹⁾، رغم هذا التشابه بين الأسلوبين توجد اختلافات نلخصها كالآتي:

الجدول رقم 02: الفرق بين أسلوب اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

من حيث	اللامركزية الإدارية	عدم التركيز الإداري
الاستقلالية	لهيئات محلية استقلالية أصيلة مفروضة بموجب القانون لا يمكن الإنقاص منها.	استقلالية عرضية كون الموظف يمارس وظائفه في إطار السلطة الرئاسية.
اتخاذ القرارات	تتخذ باسم هيئات منتخبة من قبل المواطنين	تتخذ باسم الدولة ومن قبل موظفيها
القيمة	أسلوب له قيمة ديمقراطية يهدف إلى إشراك المواطن في تدبير الشأن المحلي.	أسلوب فني وتقني للحكم يبقى كأداة بين يد الإدارة المركزية.
الاختصاصات	اختصاصات الهيئات المحلية شاملة لكل أنواع النشاط الإداري	ليست شاملة وإنما تقتصر على نشاط إداري معين.
مصدر اتخاذ القرارات	سلطة التقرير بيد الهيئات المحلية مستمدة من القانون.	عن طريق التفويض من قبل الإدارة المركزية
المسؤولية الإدارية	الهيئات المحلية مسؤولة عن أعمالها	السلطة المركزية المفوضة هي المسؤولة
الرقابة	تخضع لرقابة وصائية	تخضع لرقابة رئاسية

المصدر: من إعداد الطالبة

يظهر لنا من خلال هذا الجدول أن جوهر الاختلاف بين أسلوب اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري هو أن الأولى تقوم على تقسيم الوظيفة الإدارية بين الحكومة والإدارة المحلية أما الثاني فيقوم على مبدأ أساسي يكمن في تفويض الاختصاص.

(1) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 78.

رابعاً: تقييم اللامركزية الإدارية

إن التطرق لموضوع تقييم اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يدفعنا إلى تعداد الجوانب الايجابية والسلبية لهذا الأسلوب في التسيير المحلي، وهي كالاتي:

1- مزايا اللامركزية الإدارية:

من الناحية السياسية: تطبيق اللامركزية الإدارية يؤدي إلى تعميق النظام الديمقراطي، ومن ثمة فإن المجالس المحلية تعد منبعاً للقيادات السياسية وتدريب الشعب على اختيارها، فهي كما قيل بحق مدرسة يتعلم فيها الناخبون والمرشحون مبادئ الديمقراطية فكرياً وممارسة، فنظام اللامركزية الإدارية يؤدي إلى تدعيم الديمقراطية الإدارية⁽¹⁾.

من الناحية الإدارية والمالية: تعمل اللامركزية الإدارية على تخفيف العبء الواقع على عاتق السلطة المركزية، دون أن تهدر المصلحة العامة، ضف إلى ذلك أنها تساهم في تجنب الروتين والبطء في صدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية، مما يمكن من الاستجابة السريعة وريح الوقت، أما في الجانب المالي فهي تكفل قدرًا من العدالة في توزيع الضرائب العامة لأن كل إقليم سيظفر بما يحتاجه لمواجهة المصالح المحلية⁽²⁾.

من الناحية الاجتماعية: تعتبر النظام الكفيل بإزالة عوامل الرهبة والخشية والخوف من الحاكم والسلطات التي يتمتع بها، وتجلت مظاهر هذه السلطة المطلقة في عهد الاستعمار والأنظمة الاستبدادية الظالمة، مما أدى إلى خلق تيار اجتماعي لا مركزي يطالب بتولي الأفراد مهمة إدارة شؤونهم الذاتية بأنفسهم أو بواسطة ممثلين عنهم⁽³⁾.

كما تساهم اللامركزية الإدارية في تولي سكان الوحدة المحلية إدارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم، مما يتولد عنه بروز نوع من التضامن والتعاون فيما بينهم من أجل تحقيق الأهداف المنشودة من تلبية الحاجيات الأساسية وحل للمشاكل المعقدة.

2- عيوب اللامركزية الإدارية

رغم تعدد ايجابيات أسلوب اللامركزية الإدارية، إلا أن بعض الفقهاء يرون فيها عيوباً سنوجزها كالاتي:

من الناحية السياسية: مما يعاب على أسلوب اللامركزية الإدارية أنها تؤدي إلى خلق مجموعة من الوحدات الإدارية المستقلة داخل الدولة تهدد قوة السلطة المركزية، كما قد يهدد وحدة الدولة السياسية

(1) محمد جمال مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص 97.

(2) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 79.

(3) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص 165.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

والقانونية، كما أنه يؤدي إلى إخضاع الهيئات اللامركزية الإدارية للتيارات السياسية، ومن ثم إهمال شؤون وحاجات السكان في الإقليم⁽¹⁾.

من الناحية الإدارية والمالية: تؤدي اللامركزية الإدارية إلى تعقيد الأمور، نتيجة تعدد وتنوع الأشخاص المعنوية العامة، وتعدد الميزانيات مما يعد خروجاً على قاعدة وحدة الميزانية، وتعدد وتنوع قواعد المسؤولية، وزيادة الإنفاق العام وازدياد نفقات تسيير الهيئات اللامركزية الإقليمية⁽²⁾.

من الناحية الاجتماعية: حسب بعض الفقهاء اللامركزية تؤدي إلى تقديم الأفراد لمصالحهم المحلية على المصلحة الخاصة⁽³⁾.

رغم العيوب التي تميز أسلوب اللامركزية الإدارية، وحسب الفقيه سليمان الطماوي يرى أن هذه الانتقادات في الواقع مغالى فيها إلى حد كبير، فهي تنصب على الإسراف في تطبيق اللامركزية، هذه الأخيرة لا تتناول جميع مرافق الدولة وأوجه النشاط الإداري فيها، وإنما تقتصر على المصالح المحلية أو مرفق بعينه، فلا مساس إذا بوحدت الدولة الإدارية، وعلى هذه الهيئات المحلية أن تعاون الحكومة في أداء وظائفها.

من خلال التطرق إلى أساليب التنظيم الإداري المحلي يتضح أنها تشكل الركيزة الأساسية التي يقوم عليها التسيير المحلي من خلال أهم المبادئ التي تقوم عليها هذه الأساليب والتي تكمن في مبدأ توزيع الوظيفة الإدارية ومبدأ تفويض الاختصاص، وبصفة عامة يقوم التسيير المحلي أساساً على وجود إدارة محلية إلى جانب الإدارة المركزية، وهذا ما سنتطرق له في المبحث الموالي.

(1) محمد جمال مطلق الدنبيات، مرجع سابق، ص 98.

(2) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 168.

(3) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 80.

المبحث الثاني: الإدارة المحلية كآلية لتسيير الشأن المحلي

يعتبر موضوع الإدارة المحلية موضوعاً عميقاً وشائكاً نتيجة تعدد فروعها المتنوعة، ولهذا يجب تحديد هذه الفروع التي من خلالها نريد دراستها، هل من ناحية اجتماعية أو من ناحية سياسية أو من ناحية علم الإدارة أو من ناحية القانون الإداري، ففي دراستنا هذه سنتطرق لها من الزاوية السياسية والإدارية، كون الأولى تنظر لها كأفضل وسيلة لتطبيق مبدأ الديمقراطية الذي يضمن مشاركة المواطنين في تدبير الشأن المحلي عن طريق المجالس المحلية المنتخبة، أما الثانية فتتطرق لها كصورة تطبيقية حقيقية تجسد الجمع بين أسلوبين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية في تنظيمها كما أنها تشكل وسيلة لتسيير الشأن المحلي، وعليه سنتطرق في هذا المبحث لعدة عناصر أساسية تتعلق بالإدارة المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية

نظراً لتعدد وجهات نظر الفقهاء والمفكرين بخصوص مصطلح الإدارة المحلية نتج عنه اختلاف في تعريفها، والسبب في ذلك أن كل مفكر ينظر لها من زاوية مختلفة، ورغم ذلك نجد مجمل التعاريف تتفق على المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية.

أولاً: تعريف الإدارة المحلية

تعرف الإدارة المحلية على أنها أسلوب للإدارة والتسيير يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بالشخصية الاعتبارية _ ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية⁽¹⁾، وحسب الفقيه الفرنسي "اندرية دولويادير" الإدارة المحلية: "هي اصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها، وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها، تسحب وظائف من السلطة المركزية وإحالتها لسلطة ذات اختصاص محدد، سواء كان هذا الاختصاص إقليمياً أو مصلياً"⁽²⁾، يتضح من خلال هذا التعريف أن يتم تقسيم الصلاحيات بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية، ما يمكن هذه الأخيرة من تسيير شؤونها بنفسه، إذن فهو يركز على إيجاد وحدات محلية إلى جانب الإدارة المركزية تساعد في تسيير الشأن المحلي عن طريق نقل بعض الاختصاصات لها من أجل ضمان الفاعلية والكفاءة.

أما الدكتور ماجد راغب الحلو الذي يعرفها على أنها: "الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العامة لجزء من إقليم الدولة، مع ما يترتب على ذلك من تمتع الهيئة المنتخبة الممثلة له بقدر من الاستقلال في إدارة مرافقها المحلية تحت رقابة السلطة المركزية"⁽³⁾، هذا التعريف يشبه الإدارة المحلية باللامركزية

(1) خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 119.

(2) عبد الرؤوف مشري، "الإدارة المحلية ودورها في تطوير المجتمعات النامية"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 40، الجزائر، 2013، ص 448.

(3) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 113.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

الإدارية من خلال مفاهيم الشخصية المعنوية، الاستقلالية الإدارية والمالية، الرقابة، وهذا ما ذهب إليه الدكتور سليمان الطماوي فيما يخص أركان الإدارة المحلية⁽¹⁾.

ويعرفها الدكتور عبد الرزاق الشبخلي بأنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة"⁽²⁾.

من خلال التعاريف المقدمة يمكن تقديم تعريف شامل ومحيط بكافة جوانب موضوع الإدارة المحلية على أنها: أسلوب في التسيير المحلي يهدف إلى إيجاد وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية، تتكفل بتسيير الشأن المحلي وتلبية احتياجات المواطنين وحل مشاكلهم، وهذا تحت رقابة وإشراف السلطات المركزية.

ثانياً: نشأة وتطور الإدارة المحلية

ينطوي كل تنظيم اجتماعي على وجود سلطة ذات أوامر ونواهي ملزمة لأفراده، ونظراً لكون السلطة سمة من سمات أي تنظيم بشري فهي قديمة قدم الجماعات البشرية، وطالما يعيش الإنسان في مجتمعات منظمة فسيظل خاضعاً لسلطة تعلوه وتنظم سلوكه⁽³⁾، وبذلك تعتبر الإدارة المحلية من أبرز التنظيمات التي عرفتها البشرية، ثم مع مرور الوقت ومنذ القدم تطورت وبرزت إلى الوجود في عدة أشكال بداية بـ: القبيلة ثم الحكومات الإقليمية ثم الإمبراطوريات ثم نظام الإقطاع وأخيراً الدولة الحديثة. وفي هذه التنظيمات كان هناك تزاوج بين عنصري المركزية واللامركزية مع غلبة أحدها على الآخر في بعض الأحيان⁽⁴⁾:

حكومات القبائل: هي أقدم أشكال النظم السلطوية التي عرفتها البشرية، تعهد رئاستها إلى رئيس القبيلة الذي يشكل مجلس القبيلة وأقدم أمثلة هذه الحكومات القبلية نذكر حكومات المدن المصرية القديمة، حكومات المدن الهندية، بلاد الإغريق.

الحكومات الإقليمية: تولدت من تألف واتحاد بعض الكيانات المحلية الصغيرة، إما باختيارها أو رغماً عنها، وقد أخذت الحكومات الإقليمية في بداية نشأتها شكل الملكيات المركزية التي بسطت سلطتها

(1) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 65.

(2) عبد الرزاق الشبخلي، "اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية (دراسة تحليلية)"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 14، العدد 52، العراق، 2008، ص 24.

(3) صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص ص 12، 13.

(4) نفس المرجع، ص ص 14-16.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

على كيانات إقليمية أكبر من مجرد القرية أو المدينة ثم تطور نظام الحكم بعد ذلك إلى حكم الإشراف أو الارستقراطية أو حكم العامة.

نظام الإمبراطوريات: هي نتاج توسع الحكومات الإقليمية سواء في عهد التاريخ القديم أو الوسيط، وبناتقال نظم الحكم، عرف هذا النظام المزج بين المركزية والإدارية، ومع انفتاح الإمبراطوريات القديمة والوسطية على شعوب ومناطق وأجناس وثقافات متنوعة، قويت فكرة الحكومة (المحلية) مرة ثانية على حساب الإمبراطوريات، ومع توالي الزمن ودخول الإمبراطوريات مراحل شيخوختها ساد من جديد نظام الإقطاعيات والمدن والأقاليم الصغيرة، كنظم بديلة للإمبراطوريات.

نظام الإقطاع: هو نظام محلي بطبيعته يقوم على الولاء الإقليمي الضيق و على أساس توزيع السلطة بين أمراء الإقطاع، مما أدى إلى أن يكون لكل إقطاعية إقليم مستقل، وإدارة مستقلة، بل وقوات عسكرية مستقلة.

الدولة الحديثة: هي الشكل القانوني الجديد ترجع جذورها إلى الدولتين البريطانية والفرنسية، وسرعان ما انتشرت في العالم المعاصر كوريث لكل من الإمبراطوريات القديمة والإمارات الإقطاعية التي قامت على أنقاضها، ولقد كانت الدولة القومية حلا وسطا يتناسب مع ظروف التطور الحديثة، فلقد كانت أكبر حجما وأكثر قوة من الإقطاعيات الصغيرة، ولكنها أقل مساحة من الإمبراطوريات القديمة، وبالتالي أكثر تجانسا في نسيجها البشري والجغرافي⁽¹⁾، وما ميز الدولة الحديثة أنها اتخذت من المركزية واللامركزية طابعا لها، ترتب عنه توزيع للوظائف بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية مما ساهم في تقليص الوظائف التي تقدمها الدولة للأفراد، وقد تعددت مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية بين الإدارية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية... الخ ومن أهمها نذكر⁽²⁾:

- **تزايد مهام الدولة:** انتقال الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة فرض الاهتمام بالمسائل المختلفة، هذا التنوع في النشاط والمهام استلزم إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها.
- **التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة:** مهما تماثلت مختلف أجزاء إقليم الدولة الواحدة في مسألة معينة، تظل تختلف في مسائل أخرى وكثيرة، وهذا ما استدعى عملية تقسيم إقليم الدولة لتسهيل تسييرها.
- **تجسيد الديمقراطية:** تعتبر الإدارة المحلية وسيلة فعالة لإشراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم.

(1) صفوان المبيضين وآخرون، مرجع سابق، ص 16.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص ص 61، 63.

المطلب الثاني: مقومات الإدارة المحلية

يلزم لقيام الإدارة المحلية توافر مجموعة من العناصر الأساسية، تهدف في مجموعها إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة والمصلحة العامة المحلية على وجه الخصوص، تتمثل هذه العناصر في:

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح المركزية: أي هناك مصالح محلية إلى جانب المصالح المركزية يفضل ترك الإشراف عليها من قبل الوحدات المحلية التي هي أدرى باحتياجاتها ومشاكلها، ما من شأنه تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، ووجود هذه المصالح يتطلب إسناد مهام ووظائف للإدارة المحلية حتى يتسنى لها تسييرها، ويتم تحديد هذه المهام بموجب نص قانوني، إلا أن الدول تختلف فيما بينها في تحديد اختصاصات الوحدات المحلية، منها ما تنتهج الأسلوب الانجليزي الذي يقوم على تعداد و ذكر اختصاصات الهيئات اللامركزية ضمن قائمة يوردها المشرع في متن قوانين الإدارة المحلية⁽¹⁾، ومنها ما تنتهج الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على مبدأ عام مقتضاه أن جميع الشؤون المحلية هي من اختصاصات الهيئات المحلية⁽²⁾.

ثانياً: قيام مجالس محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية

إن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة، وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم عن طريق انتخابهم من قبل المواطنين المحليين⁽³⁾، وعليه يعتبر الانتخاب أكثر ضماناً لاستقلال المجالس المحلية المكلفة بإدارة الشؤون المحلية، كما يجب أن تتمتع هذه المجالس بشخصية معنوية تمنحها مركزاً خاصاً من الناحية الإدارية والمالية⁽⁴⁾، إلا أن الفقهاء قد انقسموا في آرائهم حول هذه النقطة وهذا ما سنتطرق له بالتفصيل في المبحث الموالي.

إن منح المجالس المنتخبة الشخصية المعنوية يسمح لها القيام بجميع التصرفات القانونية، ثم تميزها عن فروع الإدارة المركزية، كون الشخصية المعنوية هي شرط أساسي لقيام اللامركزية، ولحماية مصالحها في مواجهة الغير بطريقة قانونية، مما يترتب عليه وجود هيئات إدارية محلية إلى جانب الإدارة المركزية تنسب إليها تصرفاتها، ولعل من أهم نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية ضمان استقلاليتها الإدارية والمالية.

(1) حمدي سليمان القبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 107.

(2) نواف كنعان، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 110.

(3) خالد سمارة الزغبي، مرجع سابق، ص 126.

(4) كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 58.

ثالثاً: تمتع المجالس المحلية بالاستقلالية مع خضوعها للوصاية

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية، فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف لها المشرع بها، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو البلدة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المحلية المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي⁽¹⁾.

من نتائج منح الشخصية المعنوية للهيئات المحلية المتمتع بالاستقلالية الإدارية و المالية، وفي هذا الصدد يرى الفقيه سليمان الطماوي أن: "استقلالية الهيئات المحلية هي استقلالية أصيلة غير أنها ليست مطلقة بل تمارس الهيئات اللامركزية تحت إشراف الإدارة المركزية مما يعرف بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية كما يسميها بعض الفقهاء"⁽²⁾، إلا أن هذه الاستقلالية تبقى محدودة، لأن الحكومة المركزية صحيح أنها تخلت عن بعض سلطاتها ذات الطابع المحلي لصالح هذه الوحدات الإدارية المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة⁽³⁾.

وعليه تتعدد صور الرقابة على المجالس المحلية حسب الطبيعة والمصدر، منها الرقابة السياسية والرقابة الشعبية والرقابة القضائية، ومن أهم صور الرقابة التي تخضع لها الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الهيئات المحلية والتي يصطلح عليها بالوصاية الإدارية، هذه الأخيرة تتنوع بين وصاية على الأشخاص، وصاية على الهيئات ووصاية على الأعمال.

المطلب الثالث: المفاهيم المشابهة لنظام الإدارة المحلية

إن عملية دراسة وفهم نظام الإدارة المحلية يتطلب تمييزها عن مجموعة من المفاهيم المشابهة لها ويقصد بذلك نظام الحكم المحلي، ونظام عدم التركيز الإداري، حيث أثارت مسألة الفرقات جدلاً واسعاً بين الدارسين والمفكرين.

أولاً: الإدارة المحلية والحكم المحلي

يعتبر موضوع الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي من أكثر المواضيع جدلاً بين الكتاب والباحثين، حيث يرى بعضهم بوجود اختلاف كبير بينهما:

يرى أصحاب الاتجاه الأول: وجود فرق كبير، ويستندون في ذلك إلى كون الإدارة المحلية هي طريقة إدارة تعتمد أسلوب اللامركزية الإدارية وكذا تقسيم أقاليم الدولة إلى وحدات إدارية تمنح لها القيام

(1) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 69.

(2) نفس مرجع، ص 72.

(3) محمد محمود الطعمنة، مرجع سابق، ص 11.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

بجزء فقط من الوظيفة الإدارية لتخفيف العبء عن الدولة، أما الحكم المحلي بنظرهم فهو أسلوب من أساليب الحكم يتميز باللامركزية السياسية، للوحدات المحلية دستور توزع بموجبه السلطات الثلاث (التنفيذية -القضائية-التشريعية) بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، بمعنى للحكم المحلي وظائف ذات طابع سياسي وإداري وقضائي، عكس الإدارة المحلية التي تنحصر وظيفتها في المهام الإدارية.

يرى أصحاب الاتجاه الثاني: بعدم وجود فرق، كون نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث تبدأ بعض الدول عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولاً من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق مبدأ الإدارة المحلية بعد ذلك، وفي حالة النجاح تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي، ويعني هذا التطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى إدارة أفضل للمناطق الجغرافية⁽¹⁾، وحثهم في ذلك أن الدولة حديثة النشأة لغرض السيطرة على مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية، ولتعزيز الوحدة الوطنية الأفضل لها انتهاج أسلوب الإدارة المحلية، ثم الانتقال إلى أسلوب الحكم المحلي.

يرى أصحاب الاتجاه الثالث: ضرورة عدم التفريق بينهما، كون الاختلاف هو اختلاف في التعبير فقط، فهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى، وهنا لا بد من التأكيد بأن النظام الفرنسي يستعمل مصطلح الإدارة المحلية "Local Administration"، بالرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية (مجالس المديريات والمجالس البلدية) يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط، وفي حين أن النظام الإنجليزي يستخدم مصطلح الحكم المحلي "LocalGouvernement" بالرغم من وجود رجال الحكم في المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة 1974⁽²⁾.

ثانياً: الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري

يرى البعض أن نظام الإدارة المحلية نوع من عدم التركيز الإداري، وأن الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري قد يكون مقدمة لتطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الإدارة المحلية لأنه يخفف العبء عن السلطة المركزية في العاصمة ويحقق السرعة المطلوبة في انجاز الوظيفة الإدارية في المسائل التي تهم الجمهور⁽³⁾.

يشكل تخفيف العبء نقطة مشتركة بين النظامين، مما يكسب الوحدات المحلية سلطة اتخاذ القرار على المستوى المحلي بدلاً عن الإدارة المركزية، هذا التشابه يبقى الاختلاف بينهما كون عدم التركيز الإداري يقوم على أساس تفويض جزء من الصلاحيات للوحدات تمارس تحت إشراف وتوجيه

(1) محمد محمود الطعمانة وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، ط1، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص 103.

(2) عبد الرزاق الشخلي، مرجع سابق، ص 26.

(3) خالد ممدوح، "البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، مجلة المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2009، ص 270.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

الإدارة المركزية، أما الإدارة المحلية فتمتتع بصلاحيات أصيلة مستمدة من القانون، وهذا هو جوهر التمييز بين أسلوب عدم التركيز الإداري ونظام الإدارة المحلية.

حيث يلخص الدكتور أحمد رشيد الفرق بينهما قائلا: "الفرق بين عدم التركيز في السلطة ونقل السلطة، ففي الحالة الأولى هي استخدام للتفويض بدرجات مختلفة، بينما الحالة الثانية تخلق مراكز سلطة إدارية خارج المركز"⁽¹⁾.

المطلب الرابع: أهداف نظام الإدارة المحلية

إن تطبيق نظام الإدارة المحلية في دولة ما يهدف إلى تحقيق عدة أهداف لكون تشكيل النظام لا يعدو أن يكون إلا وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة التي اقتضت تطبيقه، وهي كالاتي:

أولاً: الأهداف السياسية

تتمثل الأهداف السياسية للإدارة المحلية في تدعيم النظام الديمقراطي، وتسمح بالتعددية في ممارسة الاختصاصات داخل الدولة، وتتيح أيضا صنع القرارات، كما تعمل على تنمية الوعي السياسي لدى المواطنين من خلال إشراكهم في إدارة أمورهم المحلية، لأن أعضاء المجلس الشعبي المحلي هم الذين يقررون في مجلسهم، كافة المسائل المحلية التي تتعلق بمصالح المواطنين، هذا بالإضافة إلى إتاحة فرص التربية السياسية للمواطنين لأن يقوموا بواجبهم خير قيام حين يمارسون حقهم السياسي، في اختيار أفضل النواب الذين يؤلفون السلطة التشريعية في البلاد، وما يتيح أيضا هذا النظام من استقرار ودعم للوحدة الوطنية⁽²⁾.

ثانياً: الأهداف الإدارية

ترمي الإدارة المحلية إلى تحقيق الكفاءة الإدارية بالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين⁽³⁾، ثم القضاء على الفساد، البيروقراطية والمحسوبية التي يترتب عنها حصر وممارسة النشاط المحلي من قبل فئة تحتكر السلطة والاستفادة من الخدمات المقدمة، مما يترتب عنه ظهور فئة ضعيفة ومهمشة.

ثالثاً: الأهداف الاقتصادية

لقد أشار براونج Browning إلى أهم محاسن النظام اللامركزي والتي تتعلق بالنواحي الاقتصادية، كما أن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم

(1) إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، رسالة ماجستير، في القانون العام تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013/2014، ص 18.

(2) إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 03.

(3) نجلاء فتحي عبده، "لمحة عن نظام الإدارة المحلية"، بوابة التنمية والتقدم، www.kenanonline.com تاريخ الاطلاع: 2017/02/21

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

السلع والخدمات المحلية، حيث يمكن تزويد المواطنين بالكمية المطلوبة والتي تختلف من محلية لأخرى، وبهذا فهي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة للنظام المركزي⁽¹⁾.

رابعاً: الأهداف الاجتماعية

تعمل الإدارة المحلية⁽²⁾ على دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن، كما تنمي لدى الأفراد الإحساس بانتماءاتهم الإقليمية والقومية، وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدينة الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها التنظيمات الحديثة، هذا وتساهم في ربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصادياً واجتماعياً.

من خلال التطرق للإدارة المحلية كآلية للتسيير المحلي يتضح أنها نظام يقوم على مكونات أساسية لا يمكن الاستغناء عنها مثل الشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية، ورغم محدودية هذه الأخيرة نظراً للطابع الرقابي الذي تخضع له من قبل الإدارة المركزية فهي تتمتع بصلاحيات أصيلة مخولة بموجب القانون تؤديها هيئات تختلف في أساليب إنشائها، وهذا ما سنتطرق له في المبحث الموالي.

(1) محمد محمود الطعمانة، مرجع سابق، ص ص 15، 16.

(2) نفس المرجع، ص 16.

المبحث الثالث: المداخل الفكرية في إنشاء هيئات التسيير المحلي

أصبحت الدول اليوم تواجه مشكلة تخص كيفية اختيار أفضل الأساليب لإنشاء هيئات الإدارة المحلية، حيث اختلفت الدول وتباينت في المفاضلة بين هذه الأساليب، ويرجع ذلك لاعتبارات متعددة، وفي هذا الإطار سعت الدول إلى إيجاد نهج صحيح يساعدها في إنشاء هذه الهيئات وتحقيق التوازن بينها، حيث عملت غالبية الدول على المزج بين أسلوب الانتخاب والتعيين في إنشاء هذه الهيئات سعياً منها إلى تحقيق الديمقراطية المحلية وضمان استقلالية الإدارة المحلية من جهة، وتحقيق متطلبات الكفاءة الإدارية التقنوقراطية من جهة أخرى.

المطلب الأول: أساليب تشكيل المجالس الشعبية المحلية

إن قيام المجالس الشعبية المحلية يتوقف على ما تتمتع به من استقلالية عن الإدارة المركزية، بحيث أنه كلما قوي هذا الاستقلال كلما أكسبها وقراراتها قوة في مواجهة الهيئات الأخرى، هذا ما ذهب إليه غالبية الفقهاء، إلا أن الاختلاف كان حول كيفية تجسيد هذا الاستقلال، بعضهم يرى ضرورة إتباع أسلوب الانتخاب الكلي في تشكيل أعضاء المجالس المحلية، والبعض الآخر يرى ضرورة إتباع أسلوب التعيين في تشكيل أعضاء هذه المجالس مع منحهم الضمانات الكافية في إدارة شؤونهم أثناء العهدة الانتخابية، والبعض الآخر يرى إمكانية الجمع بين الأسلوبين في تشكيل المجالس المحلية بتغليب أسلوب الانتخاب على أسلوب التعيين.

أولاً: الانتخاب شرط أساسي لتشكيل المجالس المحلية

يعد تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب الكلي شرطاً وركناً أساسياً في الإدارة المحلية لا يمكن الاستغناء عنه، فهو بمثابة الوسيلة المثلى في اختيار أعضاء المجالس المحلية، وذلك على أساس أن نظام الإدارة المحلية، لأن الانتخاب يجعلهم يرتبطون ارتباطاً مباشراً بالمصالح المحلية. يستند أنصار هذا الاتجاه إلى أن الانتخاب يضمن استقلالية الوحدات المحلية في مواجهة السلطات المركزية، لأن التنظيم اللامركزي المحلي يهدف إلى منح هذه الهيئات قدر من الاستقلال يمكنها من مباشرة صلاحياتها الإدارية المحلية بعيداً عن الإدارة المركزية.

وهذا ما ذهب إليه طائفة من الفقهاء على أمثال: دي لوباردير، سليمان الطماوي، عثمان خليل عثمان، محمد رفعت عبد الوهاب، عادل محمود حمدي، خالد قباني، عبد الرزاق الشخيلي، عمار عوايدي، أحمد محيو، ... وآخرون، حيث يرى الفقيه محمد رفعت عبد الوهاب أن: "المجالس المحلية تتشكل بالانتخاب، كون اللامركزية تتأسس على فكرة الديمقراطية التي توجب انتخاب مجالس محلية بواسطة سكان الإقليم، ليتولى هذا المجلس المنتخب إدارة المصالح المحلية للإقليم"⁽¹⁾.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 149.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

في هذا الصدد، استقر أصحاب هذا الاتجاه على أن الأخذ بمبدأ الانتخاب الكلي لأعضاء المجالس المحلية، هو ضرورة حتمية من ضرورات البناء السياسي السليم لأن هذا الأسلوب يقدم العناصر التي هي أكثر تمثيلاً للفئات المجتمعية المحلية. وفي هذا الشأن يقول الفقيه سليمان الطماوي: "ولا نعرف بلدا ديمقراطيا يشكل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب، ومعظم الدول تجري على أساس الانتخاب المباشر، بمعنى أن اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الناخبين المحليين أنفسهم"⁽¹⁾.

مبررات أصحاب هذا الاتجاه: يستند أصحاب هذا الاتجاه في تبرير موقفهم للحجج التالية:

- ضرورة الأخذ بأسلوب الانتخاب المباشر في تشكيل المجالس المحلية يشكل دعامة للديمقراطية المحلية، فأسلوب الانتخاب يشكل تزواج أصيل بين الديمقراطية واللامركزية ولا يمكن الفصل بينهما.
- فالإدارة المحلية تقوم في جوهرها على إسناد مباشرة الشؤون المحلية لأهل البيئة المحلية ذاتها وبالتالي تدريبها على تحمل المسؤولية وتقدير حاجاتهم وتكوين رأي عام محلي، ولهذا تعد تطبيقاً للمبادئ الديمقراطية في مجال الإدارة المحلية أو بمعنى آخر هي الديمقراطية المطبقة على الإدارة⁽²⁾.
- كما أن اختيار أعضاء المجالس المحلية بنظام الانتخاب يؤدي إلى اختيار عناصر من أبناء الوحدة المحلية الأكثر دراية بمشاكلهم والأكثر علماً بالمصالح التي تهم سكان هذه الوحدة لأنهم هم الذين يتأثرون بهذه المشاكل وتلك المصالح⁽³⁾.
- إن وجود أعضاء منتخبين سيحول دون أن تمارس السلطة المركزية ضغوطاً عليهم، حيث أن ولاءهم سيكون في المقام الأول لأبناء الوحدة الإدارية الذين انتخبوهم، بخلاف لو تم تعيينهم من قبل السلطة المركزية، مما يضعف من استقلالية المجالس المحلية.

الانتقادات الموجهة لأصحاب هذا الاتجاه: وجهت لأصحاب هذا الاتجاه جملة من الانتقادات

- التي تعيب على أسلوب الانتخاب الكلي في تشكيل المجالس المحلية والتي يمكن حصرها في أن:
 - أسلوب الانتخاب وإن كان الأقرب إلى تحقيق الاستقلال الإداري، إلا أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يمكن أن تهدد الوحدة الوطنية، كونها قد يحدث أن تستقيل أو تقال في إطار الرقابة المفروضة عليها، مما يتسبب في انسداد هذه المجالس و تعطيل العمل الإداري، هذا دون أن ننسى إمكانية استقلالها عن الدولة الأم.
 - كما أن أسلوب الانتخاب قد لا يأتي بأحسن الأشخاص الصالحين لعضوية المجالس المحلية وممارسة الوظيفة الإدارية - التي هي من إنشائها - بل أنه قد يأتي بأشخاص لا خبرة لهم بهذه الوظيفة خاصة في الدول النامية، بالإضافة إلى أن الانتخاب يستلزم قدراً من المستوى العلمي والثقافي والوعي

(1) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 65.

(2) نوفان العجارمة، "هل الانتخاب ركن لازم في الإدارة المحلية؟"، مركز الرأي للدراسات، أكتوبر 2010، www.alraicenter.com تاريخ الاطلاع: 2017/03/08.

(3) زكريا المصري، أسس الإدارة العامة (التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية، مصر، 2007، ص 232.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

السياسي السليم لدى الناخبين وهذا ما تفتقر إليه الدول المختلفة، وبالتالي فإن الانتخاب قد يؤدي إلى الإضرار بمصالح الوحدة المحلية بل وبالصالح العام للدولة ذاتها في النهاية⁽¹⁾.

- أن أعضاء الهيئات المصلحية يختارون عن طريق التعيين لا الانتخاب، ولو صح القول بأن الانتخاب شرط لتحقيق اللامركزية، لتعين استبعاد الهيئات المصلحية من نطاق اللامركزية ما دامت قائمة على أساس التعيين لا الانتخاب وهو ما لا يمكن التسليم به إذ أن الفقه مجمع على اعتبارها هيئات لا مركزية⁽²⁾.

ثانياً: التعيين أسلوب لتشكل المجالس المحلية

يرجع منطوق هذا الاتجاه إلى أن نظام التعيين لأعضاء المجالس المحلية هو أفضل الأنظمة وذلك بقيام الإدارة المركزية بتعيين أعضاء هذه المجالس مع الأخذ ببعض الضمانات التي تحقق الاستقلال لهذه المجالس وكذلك تحديد مدة التعيين مع جواز تجديدها ومع عدم القابلية للعزل خلالها، وعدم الخضوع للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية⁽³⁾، حيث تبنى هذا الاتجاه مجموعة من الفقهاء أمثال: دوجي، فؤاد العطار، محمد فؤاد مهنا، طعيمة الجرف، بكر قباني، راغب ماجد الحلو... وآخرون، الذين يرون من بين إيجابيات التعيين أنه يوفر الأعضاء ذوي المؤهلات العلمية والذين لم يسعفهم الحظ من خلال أسلوب الانتخاب، كما تجدر الإشارة إلى أنه هناك العديد من الدول النامية التي تعتمد هذا الأسلوب ونخص بالذكر: قطر، الإمارات العربية المتحدة، سلطنة عمان، البحرين.

مبررات أصحاب هذا الاتجاه:

- أن اللامركزية الإدارية قد تكون إقليمية وقد تكون مصلحية وأن تشكيل الهيئات الممثلة لهذا النوع الأخير من اللامركزية يتم بالتعيين، ومن ثم فإن القول بأن الانتخاب شرط ضروري لقيام اللامركزية يؤدي إلى استبعاد هذا النوع من اللامركزية وهو أمر لم يقبل به أحد⁽⁴⁾.

- أن تعيين أعضاء المجالس المحلية عن طريق الإدارة المركزية يضمن اختيار أفراد ذات خبرات فنية عالية في مجال الإدارة وأداء الخدمات المحلية، ويتيح الفرصة لاختيار العديد من القيادات ذوي المؤهلات العلمية لممارسة الوظيفة الإدارية في حين أن الانتخاب قد يأتي بأشخاص لا خبرة لهم بمثل هذه الوظيفة خاصة في الدول النامية⁽⁵⁾.

(1) خالد الزغبى، أنواع عضوية المجالس المحلية (دراسة مقارنة)، جامعة عجلون الوطنية الخاصة، الأردن، 2005، ص176، www.unpan1.un.org تاريخ الاطلاع: 2017/03/15.

(2) نفس المرجع، ص177.

(3) زكريا المصري، مرجع سابق، ص228.

(4) نوفان العجارمة، مرجع سابق، (د.ص).

(5) زكريا المصري، مرجع سابق، ص229.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

- أن القضاة يعينون بواسطة السلطة التنفيذية ما داموا يحاطون بضمانات أخرى أبرزها عدم قابليتهم للعزل⁽¹⁾.
 - أن القول بأن اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين بواسطة الإدارة المركزية قد يؤدي إلى تحقيق تبعية المجالس المحلية للإدارة المركزية واعتبار هذه المجالس كما لو كانت وحدة إدارية مركزية تتعرض لنظام الرقابة الرئاسية في اتخاذ القرارات، ومن ثم عدم توافر ركن الاستقلال في مباشرة أعمالها الذي هو من مميزات الهيئات اللامركزية⁽²⁾.
- نقد أصحاب هذا الاتجاه:**

- رغم هذه الحجج التي تقدم بها أصحاب هذا الاتجاه إلا أنه لقي العديد من الانتقادات:
- إن الواقع العملي يؤكد أن تعيين أعضاء المجالس المحلية وبحكم وظائفهم غالباً ما يؤدي إلى التدخل الواضح في توجيه أعمال المجالس المحلية أكثر مما يؤدي إلى تقديم تسهيلات معينة تصب في خدمة مواطني الوحدة المحلية عند قيامها بأداء مهامها المحلية وبالتالي تتحول تلك المجالس المحلية إلى تابعة وفاقة لاستقلاليتها⁽³⁾.
 - يترتب عن أسلوب التعيين، أن أعضاء المجالس المحلية يكون ولاؤهم مزدوجاً ومتحيزاً للسلطة المركزية باعتبارها مصدر لوجودهم وفي المقابل يشعر المواطن بعدم المسؤولية في مراقبتهم لأنهم معينين من طرف السلطة المركزية وليس لهم الحق في التدخل فيما لا يخصهم ولا يعنيه ما يؤدي إلى إفراغ المشاركة الشعبية من محتواها الحقيقي.
 - ما يعاب على أسلوب التعيين كذلك أنه في الوقت الذي يحقق الكفاءة والخبرة للإدارة المحلية فإنه في نفس الوقت يبعد سكان الوحدات المحلية عن ممارسة الديمقراطية التي تقرها لهم القوانين وتعترف بها باعتبار الشعب دائماً مصدر السلطة وبالتالي هو حر في اختيار ممثليه.

ثالثاً: الجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية

يتم من خلال هذا الأسلوب تعيين جزء من أعضاء الهيئات المحلية وانتخاب الجزء الآخر، بمعنى يقوم جماهير الوحدة المحلية بانتخاب عدد من أعضاء المجلس المحلي بصورة مباشرة، بحيث يكون اختيار أغلبية أعضاء هذا المجلس بالانتخاب وتقوم الإدارة المركزية بتعيين بقية الأعضاء، والهدف من ذلك هو تدعيم المجلس المحلي بالكفاءات والخبرات المهنية المتخصصة.

ومن أهم المفكرين المنظرين لهذا الاتجاه نذكر: **الفقيهان جورج قوديل و بيار دلقولقيه اللذان يريان أن: "الانتخاب هو بالامتياز التقنية التي تؤمن استقلالية الأجهزة التي عهدت غليها إدارة المصالح**

(1) نواف كنعان، مرجع سابق، ص 166.

(2) زكريا المصري، مرجع سابق، ص ص 229، 230.

(3) علي هادي حميدي الشقراوي وآخرون، "كيفية تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2، العراق، 2015، ص 66.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

المعنية، وقد تتدخل السلطة المركزية أيضا للاختيار بين الأشخاص الذين اختارهم الناخبون، والأساس هو أن الجهاز اللامركزي، حتى الذي تعينه السلطة المركزية، يجب أن لا يخضع للسلطة التسلسلية للجهاز المركزي"⁽¹⁾.

ومن بين الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب نجد بعض الدول النامية مثل الكويت، السودان، العراق ومصر في فترة زمنية مضت من سنة 1960 إلى سنة 1975 وكذا النظام الانجليزي الذي استمر حتى سنة 1774.

فالنظام البريطاني مثلا دأب على أن تكون مجالسه المحلية كلها بالانتخاب بالنسبة للعضوية في المجالس والرئاسة، إنما يسير في إدارة مرافقه وتسيير وتنفيذ قراراتها على طريقة اللجان " **Comité** " و**Systeme** وهذه اللجان تشمل على أعضاء المجلس إلى جانب أعضاء متخصصين من خارج المجلس لهم كفاءة ومقدرة في تسيير الأمور المحلية.... وهذه اللجان المركبة أصبحت في الواقع هي الموجهة والمهيمنة على نشاطات هذه المجالس المختلفة⁽²⁾.

يبرر أصحاب هذا الاتجاه موقفهم بالحجج التالية:

- إن أسلوب الانتخاب أمر تقتضيه النزعة الديمقراطية، فإذا رأى المشرع أن المجتمع لم يصل إلى درجة من الوعي العام، وأن الانتخاب لا يحقق النتائج المرجوة منه، فإنه يتجه إلى الجمع بين الانتخاب والتعيين عندها فقط تستكمل الهيئات المحلية الهدف الذي ترجوه من الجمع بين ضمان المشاركة الشعبية وشرعية الهيئات المحلية إلى جانب توفر الكفاءة الفنية اللازمة والخبرة.

- الانتخاب يكفل تحقيق الديمقراطية المحلية والتعيين يضمن اشتراك الكفاءات والخبرات في تسيير الشأن المحلي.

- يكون التعيين بمثابة مرحلة انتقالية في التحول نحو الانتخاب.

- تفادي النتائج السلبية للانتخاب، إذ يرى البعض أنه على الرغم من الأخذ جزئياً بأسلوب الانتخاب، إلا أن هناك عدد من العوامل التي تحرف مسارات العمل الديمقراطي على المستوى المحلي، وتحول دون أن تضطلع المجالس المحلية بمسؤولياتها في تمثيل المصالح الحقيقية للمواطنين، فالثقل العشائري والعائلي يؤثر في سير الانتخابات المحلية، وكذلك انخفاض درجة الوعي الانتخابي⁽³⁾.

ومن خلال تقصي الأساليب الثلاثة لتشكيل المجالس المحلية نجد أن الاتجاه الثالث أقرب إلى تحقيق التوازن داخل الإدارة المحلية من خال الجمع بين مسعى تحقيق الديمقراطية المحلية ومسعى تحقيق

(1) جورج قوديل وبيار دلقولقيه، القانون الإداري، تر: منصور القاضي، ج 2، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2008، ص 302.

(2) الطاهر بن خرف الله، النخبة المحلية في الجزائر، ج1، طكسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص31.

(3) علي هادي حميدي الشقراوي وآخرون، مرجع سابق، ص ص 65، 66.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

الكفاءة في ممارسة العملية الإدارية وبذلك يبقى الانتخاب عنصر أساسي في تشكيل المجالس المحلية إلى جانب أسلوب التعيين.

المطلب الثاني: أساليب اختيار رؤساء الوحدات المحلية

إن موضوع اختيار رئيس الوحدة المحلية أو القيادة الإدارية كما يصطلح عليه في بعض الكتب⁽¹⁾، ليس بالبساطة التي قد نتوقعها، نظرا للأهمية التي تكتسبها من حيث إنشائها، إلا أن الباحثين والدارسين لم يعطوا الموضوع حق دراسته لقلة المهتمين بهذا الجانب من دراسة نظام الإدارة المحلية ما نتج عنه ندرة في المراجع، باستثناء بعض الباحثين الذين اختلفوا وتباينوا بخصوص أساليب اختيار رئيس الوحدة المحلية، ويرجع السبب الرئيسي إلى فكرة مفادها أن طبيعة النظام السائد في كل دولة يؤثر في طريقة تنظيم و أحداثها المحلية والقيادة التي تشرف على تسييرها.

إن وجود فرق بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي كما سبق أن أشرنا إليه في المبحث الثاني، يترتب عنه وجود تنظيم إداري في الأولى وتنظيم سياسي في الثانية، ويتسع مجال الفرق بينهما إلى أن يصل إلى طريقة اختيار رئيس الوحدة المحلية على رأس كل نظام محلي حسب كل مستوى، ففي نظام الإدارة المحلية يتم انتهاز أسلوب التعيين الذي نجده غالبا في الدول النامية والحديثة النشأة التي يكون همها الأول والأخير هو ضمان وحدة أقاليمها، أما في نظام الحكم المحلي فيتم انتهاز أسلوب الانتخاب^(*).

في هذا الموضوع يرى الدكتور والفقير ماجد راغب الحلو أن: "طرق اختيار الموظفين متعددة منذ عرفت الوظيفة العمومية، اندثر بعضها و بعضها ما زالت متبعة مثل الانتخاب والتعيين والتكليف"⁽²⁾. أما الدكتور محمود شحماط فيرى أنه: "تسود دول العالم بصفة عامة ثلاثة أنظمة أساسية لاختيار القادة الإداريين وغالبا ما تجمع الدولة الواحدة بين أكثر من نظام في نفس الوقت، والاختيار السياسي هو أول نظام يليه نظام الانتخاب، وأخيرا نظام المسابقات"⁽³⁾.

ومن هذا المنطلق، نظرا لما يكتسبه موضوع رئيس الوحدة المحلية من أهمية قانونية و إدارية وهيبية في التسلسل الهرمي للسلطات المحلية، سنتطرق في هذا المطلب لأساليب اختيار رؤساء الوحدات المحلية والتي تتحصر في غالب الأحيان بين أسلوبَي التعيين والانتخاب^(*).

(1) محمود شحماط، المدخل إلى العلوم الإدارية (أسس و مبادئ علم الإدارة العامة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 101

(*) من أهم الدول التي تأخذ به نجد الولايات المتحدة الأمريكية كنموذج ناجح.

(2) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 259.

(3) محمود شحماط، مرجع سابق، ص 101.

(*) فمن غير المنطق أن نجد وظيفة عاليا يتم شغلها عن طريق المسابقة وإن يجوز التكليف في حالة الظرف الاستثنائي.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

أولاً: الانتخاب أداة لاختيار رئيس الوحدة المحلية

ويقصد بالانتخاب أن يتم انتخاب القائد المحلي من قبل المواطنين المتواجدين على نطاق الوحدة المحلية، من أجل اختيار من يشرف على تسيير وتنظيم إدارتهم، وهذا ما يجعل أسلوب الانتخاب يتسم بالطابع الديمقراطي الذي يفسح المجال أمام المواطنين ويعطيهم الحرية الكاملة في انتقاء قائدهم. يتم أحيانا اختيار بعض القادة الإداريين عن طريق الانتخاب، وقد يبدو لنا لأول وهلة أن هذا النظام نظرا لطابعه الديمقراطي يخلق رابطة مباشرة بين القائد الإداري وبين المواطنين، مما يضمن من الناحية النظرية ولاء القائد للمصلحة العامة ليس من وجهة نظره الشخصية وإنما من وجهة نظر الجماعة والرأي العام⁽¹⁾.

حيث نجد غالبا أسلوب الانتخاب في الدول التي يسودها النظام الفيدرالي، فهي تتكون من دويلات تأخذ شكل حكومة مصغرة تتمتع بممارسة السلطات الثلاث: (السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية) منظمة في إطار دستوري، ونتيجة اتصافها بهذه الصفات جعل المفكرين والباحثين يطلقون على هذه الوحدات مصطلح "الحكم المحلي"، وتتكون وحدات الحكم المحلي من مجلس منتخب يشبه البرلمان، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس الوحدة المحلية، ينتخب عن طريق الاقتراع العام من قبل جمهور الوحدة المحلية.

ففي التجارب الفدرالية الناجحة يتم الاقتسام الفعلي للسلطة عموديا بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، هذه الأخيرة تكتسي حق اختيار العاملين بها بدأ بالقيادة السياسية إلى أصغر الدرجات في الخدمة المدنية وما يرتبط بترقيتهم وتنحيتهم، دون أن تتدخل الحكومة المركزية، ومن أشهر النماذج نجد الولايات المتحدة الأمريكية، كونه يهدف إلى تقسيم السلطات، وهو ما يقصد به في هذا السياق باللامركزية السياسية⁽²⁾، ومن أبرز أمثلة تلك الدول اليابان والولايات المتحدة الأمريكية:

ففي أمريكا يطبق نظام الانتخاب على نطاق كبير بالنسبة لموظفي الدويلات والسلطات المحلية، ولكن لا يسود هذا النظام على النطاق الفيدرالي، أما في الاتحاد السوفيتي سابقا، يطبق نظام الانتخاب في اختيار القضاة وأيضا بالنسبة للقيادات المحلية في الدويلات ويبدو هناك اتجاها لإدخال نظام الانتخاب تدريجيا بالنسبة للإدارة الفدرالية المركزية في روسيا⁽³⁾.

أما التجربة الألمانية التي تتميز بالحكم المحلي، فالدستور الألماني يضمن استقلالية السلطات المحلية، حيث نجد أربعة قوانين تنظمها: (قوانين الحاكم، قوانين العمدة، قوانين شمال ألمانيا، قوانين جنوب ألمانيا)، ويتأسس كل ولاية ألمانية حاكم يعتبر أعلى سلطة على المستوى المحلي، وهو رئيس

(1) محمود شحماط، مرجع سابق، ص 101.

(2) ستيفان أكون أفويت، "مفهوم الحكم الفدرالي- الاتحادي"، 24 جوان 2014، www.Pachodo.org تاريخ الاطلاع: 2017/04/11.

(3) محمود شحماط، مرجع سابق، ص 105، 106.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

السلطة التنفيذية في الحكم المحلي ويتم انتخابه عن طريق المجلس المحلي ويكون مسؤولاً أمامه، ويفصل القانون المحلي بين سلطات الحاكم وسلطات المجلس المحلي المنتخب مباشرة من قبل الشعب⁽¹⁾.

أما في إنجلترا، يتم انتخاب رؤساء الوحدات المحلية كل أربعة سنوات ولا يتقاضون أي مرتبات لأنهم يعتبرون متطوعين، فهم يشرفون على مراقبة المجالس المحلية والقواعد واللوائح والموافقة على موازنة المجلس ووضع الأولوية المحلية⁽²⁾.

وتجدر الإشارة أن هناك من الباحثين الذين يؤكدون وجود تشابه كبير بين تنظيم هيئات الحكومة المركزية وهيئات الإدارة المحلية من خلال إجراء مقارنة بينهما على عدة مستويات: رئيس الدولة ورئيس الوحدة المحلية، السلطة التشريعية (البرلمان) والمجلس المحلي، مجلس الوزراء والمجلس التنفيذي المحلي، سلطة حل البرلمان والمجلس المحلي، وتعتبر الباحثة "كو كابيرن Cockburn" التي ألقت كتاباً بعنوان "الدولة المحلية Local state" أول باحثة أدخلت هذا المصطلح إلى ساحة الفكر الإدارية وذلك من خلال بحث أجرتة على الممارسات السياسية في واحدة من ضواحي مدينة لندن في بريطانيا وفق معايير معينة من حيث الهيئات⁽³⁾.

مساوئ أسلوب الانتخاب: رغم الإيجابيات التي تميز أسلوب الانتخاب من ممارسة الديمقراطية المحلية وإشراك المواطنين في تسيير الشأن المحلي وكذا التداول على السلطة، إلا أنه تبقى عيوب تشوبه، ونذكر منها:

- أسلوب الانتخاب لا يؤدي غالباً إلى اختيار أصح المترشحين لتولي الوظيفة من ناحية الكفاءة الفنية والتأهيل العلمي، كما يتأثر هذا الأسلوب بالاعتبارات السياسية والشخصية والدعائية، فضلاً عن أن الموظف المنتخب يتأثر في الغالب في ممارسته لوظيفته بمواقف واتجاهات جماهير الناخبين مما يفقده الأسلوب الموضوعي في العمل⁽⁴⁾.
- أن أسلوب الانتخاب في الغالب الأحيان لا يتناسب مع الوظائف العمومية مما يصعب عملية اختيار أفضل الرؤساء للوحدات المحلية.
- أسلوب الانتخاب يولد لدى رؤساء الوحدات المحلية عدم الشعور بالاستقرار الوظيفي لأن الانتخاب مرتبط بعهدة انتخابية محددة، وبنهايتها يجد الرئيس نفسه أمام نهاية العهدة وزوال مصدر العمل.

(1) ماجد رضا بطرس، "تأثير البيئة السياسية للدولة على نماذج للحكم و الإدارة المحلية: دراسة مقارنة"، ورقة بحثية، كلية التجارة و إدارة الأعمال، جامعة حلوان، 2006، www.researchgate.net تاريخ الاطلاع: 2017/04/16، ص ص 23، 24.

(2) ماجد رضا بطرس، مرجع سابق، ص 34.

(3) عبد الرزاق الشخيلي، مرجع سابق، ص ص 14، 16.

(4) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ص 259، 260.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

- صعوبة تعميم أسلوب الانتخاب على كل المناصب الإدارية باستثناء البعض منها مثل الحكام ورئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ... الخ⁽¹⁾.

ثانياً: التعيين أداة لاختيار رئيس الوحدة المحلية

نظراً لأن الإدارة العامة تقوم أصلاً لتنفيذ أهداف السياسة العامة للدولة التي سبق تحديدها بواسطة القيادة السياسية العليا للبلاد، فإنه يبدو أمراً منطقياً أن تتمتع الحكومة أو القيادة السياسية بسلطة اختيار كبار القادة الإداريين أي هؤلاء الذين يمثلون طبقة الإدارة العليا في كافة منظمات الإدارة العامة، وهي ظاهرة عالمية نجدها في كافة الدول⁽²⁾، ويمثل المعينون همزة وصل بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية من جهة، والمواطنين من جهة أخرى، حيث يصبح بمثابة قناة اتصال يتم من خلالها نقل انشغالات ومشاكل المواطن المحلي إلى الإدارة المركزية من أجل وضع خطة كفيلة بحل هذه المشاكل، فعلى سبيل المثال في:

نظام الإدارة المحلية الفرنسية، نجد المحافظ يعين من قبل رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء، بعد اقتراح من الوزير الأول ووزير الداخلية، حيث صدر في هذا الصدد مرسوم هام بتاريخ 21 مارس 1959 (تطبيقاً للمادة الثالثة من قانون نظام الموظفين الصادر في 04 فيفري 1959) الذي يحدد هذه الوظائف القيادية العليا التي تشتمل على سبيل المثال: السكرتيرين العاملين ومديري الإدارات في الإدارة المركزية، وأيضاً مديري الجامعات والسفراء والولاة، وما يلاحظ عن أسلوب التعيين أن عملية اختيار القيادة السياسية في الدولة المختلفة للقيادة الإدارية العليا في الأصل هو اختيار مطلق فالشرط الأول هو الولاء السياسي⁽³⁾.

أما بالنسبة للدول العربية في:

المملكة الأردنية: نصت المادة 120 من الدستور الأردني على كيفية تعيين المحافظين والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم التي تحدد بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك⁽⁴⁾.

جمهورية مصر العربية: فقد تم اعتماد أسلوب التعيين لفترة طويلة إلى أن جاء دستور 2014 الذي يسمح بالمفاضلة بين أسلوب التعيين وأسلوب الانتخاب في اختيار المحافظين، هذه النقطة أثارت جدلاً كبيراً في الوسط المصري وداخل قبة البرلمان، عندها برز تيارين بين مؤيد ومخالف إلى أن استقر الوضع على ما كان سابقاً.

(1) ستيفان أكوآن أفويت، مرجع سابق، (د.ص)

(2) محمود شحات، مرجع سابق، ص ص 105، 106.

(3) نفس المرجع، ص 104.

(4) حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 98.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

تيار أول: يرى ضرورة العمل بأسلوب التعيين في اختيار المحافظ، وتأجيل العمل بأسلوب الانتخاب بسبب الوضع المتأزم الذي عرفته الدولة المصرية نتيجة الثورات الأخيرة التي عرفتها، حيث **يصر النائب ممدوح الحسني** وكيل الإدارة المحلية بالبرلمان أنه هناك: "اتجاه عام داخل لجنة الإدارة المحلية بالبرلمان، بأن يكون اختيار المحافظ بالتعيين، ورفض فكرة أن يكون اختيار المحافظ بالترشح والانتخابات"⁽¹⁾.

تيار ثان: يرى ضرورة تغيير طريقة اختيار المحافظ من أسلوب التعيين إلى أسلوب الانتخاب، مثلما جاء على لسان أحد نواب البرلمان المصري أن: "تجربة تعيين المحافظين في بلادنا التي استمرت 181 سنة على امتداد سنوات التاريخ القديم والحديث أصبحت تحتاج إلى إعادة نظر"⁽²⁾.

وتكمن **حجج أنصار أسلوب الانتخاب**، أنهم يؤكدون نضج القوة الناجبة بعد ثورتين، وهو ما أظهرته نتائج الاستطلاعات العلمية التي قام بها مركز الدراسات السياسية للأهرام شهر مارس 2012 وسنة 2016، حيث تبين وجود فكر جديد يتلاءم مع التطوير الديمقراطي للمجتمع أكد عليه الدستور وترك حرية المفاضلة بين التعيين والانتخاب، وتعتبر هذه النقطة خطوة نحو بناء دولة ديمقراطية حديثة أفضل⁽³⁾.

من خلال ما تقدم نستخلص وجود صراع محتدم بين المطالبين بتغيير الأسلوب التقليدي (يمثله فئة من المفكرين ومجموع الجمهور) في اختيار المحافظ وبين المحافظين (يمثله أعضاء لجنة الإدارة المحلية بالبرلمان) الذين يفضلون الاستمرار فيه، هؤلاء الذين كانت لهم الكلمة الأخيرة في الإبقاء على أسلوب التعيين.

مساوئ أسلوب التعيين: مهما تعددت إيجابيات أسلوب التعيين إلا أنه يبقى تشوبه عيوب،

نذكر منها:

- أسلوب التعيين لا يحافظ على استقرار في الإدارة العامة فعلية التغيير المستمر للقادة الإداريين نتيجة عدة عوامل تؤثر مباشرة بطريقة سلبية في عرقلة العملية الإدارية أو إلغائها عدة مرات، مع أننا نعلم أن المرافق العمومية من بين المبادئ الأساسية التي تقوم عليها "مبدأ الاستمرارية".

(1) ممدوح الحسني، "المحافظين ... انتخاب أم تعيين"، مؤسسة برلماني، 2016/09/08، www.parlamany.com تاريخ الاطلاع: 2017/04/11.

(2) عبد الحميد كمال، "المحافظ بين التعيين و الانتخاب"، جريدة الأهرام، 2017/01/22. www.ahram.org.eg تاريخ الاطلاع: 2017/04/11.

(3) نفس المرجع.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

- إن أسلوب الاختيار السياسي المطلق، لا يضمن تحقق الكفاءات والقدرات والمهارات، كون هؤلاء القادة الإداريين قد يكونون من خارج إطار الوظيفة العامة أو لا تتوفر فيهم المؤهلات الجامعية أو تخصص فني معين⁽¹⁾.
- أسلوب التعيين يترتب عنه ولاء المعين لمن قام بتعيينه، فهو يعمل في إطار البرنامج العام الذي يفرض عليه من قبل الإدارة المركزية مما يفقده حرية اتخاذ قرارات بصفة انفرادية والتي في غالبيتها لا تكون معبرة عن الرأي العام للمجتمع.
- حدوث اصطدام بين المعيين وبين المجالس المنتخبة، خاصة إذا اختلف الانتماء الحزبي والإيديولوجي لكل منهما.
- أسلوب التعيين يتأثر بالاعتبارات السياسية والشخصية والدعائية مما يجعله رهن سلطة أمره ونهاية. وفي الأخير نخلص إلى أنه مهما تعددت أساليب إنشاء هيئات التسيير المحلي من (مجالس شعبية محلية ورؤساء الوحدات المحلية) سواء تعلق الأمر بأسلوب التعيين أو أسلوب الانتخاب فكلاهما يتميز بإيجابيات وسلبيات، ولعل أنجع الأساليب هو الجمع بين الأسلوبين، ويبقى الهدف الأسمى منها هو تحقيق استقلالية الإدارة المحلية في تسيير أمورها وضمان ممارسة النشاط العمومي المحلي بفعالية أكبر.

(1) محمود شحات، مرجع سابق، ص 104.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي

في ختام هذا الفصل، يمكن القول أن التسيير المحلي موضوع في غاية الأهمية، فوجوده مرتبط بوجود جملة من الركائز والمقومات الأساسية التي يقوم عليها، وكفكرة يمكن الانطلاق منها أن وجود احتياجات ومصالح محلية متنوعة يسعى المواطن لإشباعها، وأن عدم قدرة الدولة على الاستجابة لهذه المتطلبات دفعها إلى إنشاء وحدات محلية تتكفل بتلبيتها، ومنه أصبحت مسألة تسيير وتنظيم هذه الوحدات الشغل الشاغل للدولة.

وعليه اختلف أساليب التسيير الإداري المحلي من دولة إلى أخرى، ويرجع السبب في ذلك بالأساس إلى طبيعة النظام السائد في كل دولة، بحيث تتراوح هذه الأساليب بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، لما لها من أهمية قصوى تهدف إلى تحقيق استقلالية الهيئات المحلية وكذا تحقيق الكفاءة الإدارية والخبرة الفنية المتخصصة.

وتعتبر الإدارة المحلية أداة ووسيلة يتم من خلالها تجسيد هذا التسيير المحلي، والتي تتضمن وجود هيئات في الواقع العملي تجسدها، بحيث نجد هيئات تداولية وهيئات تنفيذية، هذين الأخيرين تتباين طرق إنشائها من دولة إلى أخرى ومن إدارة محلية إلى أخرى، والتي تراوحت بين طريقتي الانتخاب أوالتعيين أو كلاهما معا، حيث يشكل الأول مطلب الشعوب الدائم من أجل إشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي من جهة وضمان استقلالية الوحدات المحلية من جهة أخرى، أما الثاني فيشكل مسعى يتحقق من ورائه تبعية الإدارة المحلية للإدارة المركزية.

وخلاصة القول أن التسيير المحلي أسلوب في الإدارة يقوم أساسا على الجمع بين أسلوب اللامركزية وعدم التركيز الإداري، والهدف من ذلك إيجاد هيئات تسيير محلي منتخبة ومعينة تعمل وفق نظامي تفويض الاختصاص وتقاسم الوظيفة الإدارية بينها وبين الإدارة المركزية في مجال الإدارة المحلية.

الفصل الثاني:

الإطار القانوني لإنشاء هيئات

التسيير المحلي في الجزائر

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

إن الإدارة المحلية الجزائرية هي وليدة عن الإدارة الفرنسية عرفت اهتماما كبيرا من قبل المؤسس والمشرع الجزائري، اللذان عملا على سن جملة من النصوص القانونية والتنظيمية التي من شأنها تنظيم سير عمل الإدارة المحلية، منذ عهد الأحادية الحزبية حتى عهد التعددية إلى يومنا هذا، والتي تضمنت في محتواها: تحديد الجماعات الإقليمية للدولة، الهيئات التي تشرف على تسييرها، نظام عمل هذه الأخيرة، تحديد اختصاصاتها وصلاحياتها، نوع الرقابة الممارسة عليها... إلخ من مسائل أساسية ومواضيع شائكة.

ولعل من أهم المواضيع ذات الأهمية القصوى التي تطرق لها المشرع الجزائري على غرار نظرائه في مختلف الدول، هي مسألة أساليب أو طرق اختيار هيئات الإدارة المحلية في الجزائر، وبما أن هذه الأخيرة هي هجين بين أسلوبين: أسلوب اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري من حيث التنظيم الإداري، عمد المشرع الجزائري عندها إلى الأخذ بأسلوبين مختلفين في تشكيلها منها ما هي منتخبة ومنها ما هي معينة، وتتلخص بوجود هئتان الأولى تداولية تتمثل في "المجالس الشعبية البلدية والولائية" وتنفيذية تتمثل في "الوالي".

هذا ما سنتطرق له بالتفصيل من خلال مجمل القوانين والتنظيمات الصادرة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا مع تبيان دور المشرع الجزائري في المفاضلة بين أساليب اختيار هذه الهيئات، وكذا عرض إجراءات ومراحل تشكيلها والشروط الواجب أن تتوفر فيها لتكتسي الطابع الشرعي.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

المبحث الأول: دور المشرع الجزائري في تحديد أساليب اختيار هيئات الإدارة المحلية

يبرز لنا دور المشرع الجزائري في تحديد أساليب اختيار هيئات التسيير المحلي، من خلال مجمل النصوص الدستورية والقانونية التي نصت في مجملها على انتهاج أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار هيئات الإدارة المحلية الجزائرية، وكان ذلك منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

المطلب الأول: الانتخاب كآلية ديمقراطية للعضوية في المجالس الشعبية المحلية

تعد الانتخابات من دعائم ومقومات اللامركزية الإقليمية، إذ تحقق الانتخابات للجماعات المحلية الاستقلالية، حيث بدونها تكون في حالة تبعية مطلقة للسلطة المركزية، ومتى انعدم استقلال الجماعات المحلية انعدمت الإدارة المحلية بالمعنى القانوني، وهو ما يعكس الأهمية البالغة لانتخابات في تكريس نظام لامركزية فعلي⁽¹⁾، فضلا عن ذلك تعتبر الانتخابات شرطا أساسيا لبناء الديمقراطية المحلية وضمان مشاركة المواطن في تدبير الشأن المحلي، بحيث يقول الأستاذ عمار بوضياف في كتابه شرح قانون الولاية: "لا أحد يستطيع أن ينكر أن إتباع أسلوب انتخاب المجلس المحلي لقي تأييدا واهتماما من قبل غالبية الفقهاء والباحثين لما له من آثار ايجابية عديدة يأتي على رأسها تكريس هذا الأسلوب للنظام الديمقراطي على الصعيد الإداري"⁽²⁾، ويضيف في نفس الشأن أن: "الأخذ بهذا الأسلوب من شأنه أن ينفي تبعية المجلس المحلي لأي جهة كانت ويضمن له استقلالية عضوية تجعله بعيدا عن ضغوط السلطة الإدارية المركزية حين ممارسته لاختصاصاته القانونية"⁽³⁾.

وانطلاقا من هذا عمل المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري على غرار نظرائهما في معظم الدول إلى إتباع أسلوب الانتخاب الكلي للمجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وتعد هذه الأخيرة هيئة أساسية في تشكيل وتسيير إدارة البلدية والولاية كهيئة إدارية لامركزية إقليمية⁽⁴⁾، فهي بذلك سلطة تقرير في الاختصاصات التي تتولاها، حيث تتداول في الشؤون التي تدخل في نطاق هذه الاختصاصات⁽⁵⁾.

أولا: مرحلة الأحادية الحزبية (مرحلة 1962 إلى غاية 1989)

ولما كان الانتخاب الوسيلة الديمقراطية الأساسية في إسناد السلطة عمل المشرع الجزائري بعد الاستقلال على سن جملة من النصوص القانونية والتنظيمية التي تنظم الشأن المحلي، وكلها تؤكد على

(1) سامي الوافي، "النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية"، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 1، الجزائر، 2017، ص 151.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 45.

(3) نفس المرجع، ص 45.

(4) فريدة مزياي، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 59.

(5) إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 63.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

ضرورة إتباع الطريقة الانتخابية في تكوين المجالس المحلية، وهو الأمر الذي أكدت عليه قبلها موثيق الثورة، فقد جاء على سبيل المثال في مؤتمر الصومام (20 أوت 1956) أن الثورة "ستتقدم بمرحلة جديدة بما يقوم به من أجل تأسيس ... مجالس شعبية ينتخبها سكان القرى"⁽¹⁾.

وشكلت هذه الموثيق بوادر أولى تلمح بصريح العبارة للأسلوب الذي ينبغي إتباعه في تشكيل المجالس الشعبية المحلية قبل الاستقلال، أما بعده فقد كانت البداية بصدور أول دستور للدولة الجزائرية الحديثة⁽²⁾، ثم توالى مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المهمة بالشأن المحلي تنص صراحة للأخذ بأسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية.

أ- **مرحلة ما قبل 1967:** نظرا لأزمة التسيير التي عرفت الجزائر غداة الاستقلال كان لا بد من أن تتأثر الإدارة المحلية بذلك بسبب حدوث نزيف حاد في الكوادر البشرية، ولسد هذا الفراغ لجأت الحكومة الجزائرية لاتخاذ عدة تدابير أولية من أجل تنظيم سير الإدارة المحلية مؤقتا، حيث تم تعزيز سلطات الهيئة التنفيذية والتضحية مؤقتا بمبدأ التمثيل الذي يجسده الانتخاب، وقد تجلى ذلك على عدة مستويات:

على مستوى المحافظة (الولاية): تم نقل كل صلاحيات المجالس العامة إلى المحافظ (ممثل الدولة والمعيين من قبل السلطة المركزية) الذي وسعت سلطاته، ونظرا للظروف الطارئة والإستعجالية أجلت الدولة الأخذ بأسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية رغم محاولاتها الجاهدة لإصلاح الإدارة المحلية من مخلفات الاستعمار بالإبقاء على عنصر التمثيل في المحافظة، مثلما تنص عليه المادة 03 من الأمر رقم 62-16⁽³⁾: "تتشكل لجنة ولائية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي تضم أعضاء يمثلون مختلف القطاعات الإدارية والاقتصادية على مستوى المحافظة كالري والأشغال العمومية وغيرها، وممثلين عن المؤسسات الخاصة، إضافة إلى خمسة أعضاء كممثلين عن المواطنين، لكن المحافظ هو من يقوم بتعيينهم"، هذا على مستوى الولاية.

على مستوى البلديات: فقد عينت لجان خاصة على رأسها رئيس يقوم بوظيفة رئيس البلدية و بانتظار إعداد قانون بلدي جديد، حدثت بعض الترتيبات تمثلت بشكل أساسي بالإصلاح الإقليمي للبلديات وعلاقتهم مع نظام التسيير الذاتي آنذاك، المحدودة المدى في الوقت الذي بدأت تظهر فيه على

(1) الطاهر بن خرف الله، مرجع سابق، ص 39.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963، الجريدة الرسمية، العدد 63، 10 أكتوبر 1963، (د.ص).

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، الأمر رقم 62-16 المتضمن تأسيس لجنة المحافظة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية، العدد 07، 21 أوت 1962، (د.ص).

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

المستوى النظري فكرة جعل البلدية خلية أساسية⁽¹⁾، ويهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان أخرى لتدعيم نشاط البلديات في النشاط الاقتصادي والاجتماعي⁽²⁾.

أما ميثاق الجزائر فقد نص على إيجاد مجلس وإناطته مهمة التعبير في ظل توجهات الحزب ومراقبة الدولة من قضايا ومهام البناء في أراضي البلدية ز ذلك ضمن الاختيار الاشتراكي⁽³⁾، وعليه شكل نص الميثاق اللبنة الأساسية للدعوى إلى ضرورة إصلاح "المجموعة الإقليمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية التي هي البلدية"⁽⁴⁾، وانطلاقا من هذا الاهتمام الذي عرفته البلدية تم التفكير في ضرورة وضع نص قانوني لها يتلاءم مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تعيشها.

ب- صدور قانون البلدية بموجب الأمر 67-24: كما يرى الدكتور أحمد محيو أن عام 1966 عام البلدية، نظرا لتميزها بنشاط مكثف في هذا المجال، ففي هذه السنة قام الحزب الحاكم بنشر مسودة المشروع المتعلق بالبلدية، ويعتبر هذا الميثاق هاما، أقرت الحكومة الجزائرية القانون البلدي في 20 ديسمبر 1966، وبعدها أقره مجلس الثورة في 04 جانفي 1967 وأخيرا نشر بالأمر المؤرخ في 18 جانفي 1967⁽⁵⁾.

أصبح المجلس البلدي بموجب الأمر يدعى المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 34 من نفس الأمر رقم 67-24 "ينتخب النواب البلديون من قائمة وحيدة للمرشحين يقدمها الحزب، ويكون عدد المرشحين مساويا لضعف عدد المقاعد المطلوب شغلها"⁽⁶⁾، وما يمكن استنتاجه من نص المادة أن المشرع الجزائري اعتمد أسلوب الانتخاب لأول مرة بشكل رسمي في تشكيل المجالس الشعبية البلدية، إلا أنه في تلك الفترة طبيعة النظام السياسي الذي كان قائما على الحزب الواحد فرض شروط على المترشحين كالانتماء السياسي، والإيمان بمبادئ الحزب الحاكم، والولاء لقياداته.

وقد نص الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 08 أوت 1971 المتضمن قانون الثورة الزراعية على تشكيل المجالس الشعبية البلدية، ليضم بذلك حسب المادة 177 الفقرة الأولى "الممثلين المحليين للحزب والمنظمات الجماهيرية، لاسيما اتحاديات الفلاحين، وأصبح المجلس بموجب هذا الأمر يسمى المجلس الشعبي البلدي الموسع"⁽⁷⁾.

(1) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 178.

(2) حمدي مريم، "دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري"، رسالة الماجستير، في الحقوق تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2015/2014، ص 47.

(3) الطاهر بن خرف الله، مرجع سابق، ص 40.

(4) المادة 9 من دستور 1963، مرجع سابق، (د.ص).

(5) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 183.

(6) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 06، 18 جانفي 1967، ص 96.

(7) كمال جعلاب، مرجع سابق، ص ص 82، 83.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

كما تجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية رقم 67-24 خضع لثلاثة تعديلات في عهد نظام الأحادية الحزبية (1976، 1981، 1979)، وفي هذه المرحلة صدر أول قانون للانتخابات رقم 80-08 مؤرخ في 25 أكتوبر 1980 تضمن هذا القانون مجمل القواعد القانونية المتعلقة بالنظام الانتخابي الخاص بالمجالس الشعبية المحلية والمجلس الشعبي الوطني إضافة لشروط الناخب والمترشح ثم كيفية التسجيل في القوائم الانتخابية وعملية مراجعتها... الخ، وهذا القانون بدوره خضع لاحقا لأربعة تعديلات⁽¹⁾.

وعليه يظهر لنا من خلال نص القانون المتعلق بالبلدية أن المشرع تبني نظام اللامركزية الإدارية وفق النموذج الفرنسي، الذي يرمي إلى تحقيق الديمقراطية على المستوى المحلي، غير أن نظام الحزب الواحد المتبع في مطلع الستينات، أثر بطريقة مباشرة على المجالس المحلية بإفراغها من محتواها الديمقراطي بسبب تقييد حرية المواطن في اختيار ممثليه، نتيجة الإيديولوجية والتوجه السياسي التي فرضها الحزب الحاكم آنذاك.

ت- صدور قانون الولاية بموجب الأمر 69-38: بعد صدور قانون البلدية لسنة 1967 شرعت الحكومة في إعداد مسودة مشروع قانون الولاية، وقد قام وزير الداخلية آنذاك بتحضير وثيقة تحمل عنوان "التنظيم الجديد للمحافظة" حوت المحاور الأساسية للإصلاح، والنصوص التطبيقية بصفة مفصلة⁽²⁾، وعقب هذا المشروع صدر قانون للولاية بموجب الأمر رقم 69-38⁽³⁾، وتضمن نفس العدد العدد ميثاق الولاية، ويؤكد الميثاق على أن:

"المجلس هو عبارة عن المشاركة الشعبية الكاملة والتامة، ولا يمكن أن يكون عضو في حظيرته بحكم القانون إذ أن التعيين لا يمكن أن يجري إلا بموجب نتيجة الاقتراع العام والمباشر، ويجب أن يكون أعضاؤه الممثلين الحقيقيين للسكان المرتبطين بهم ارتباطا وثيقا، فاختيارهم له إذن قاطع ومنجز بالنسبة لكيان المؤسسة الجديدة هذه، إذ أن تشكيل المجلس لا يجب أن يكون مجرد تحويل بالنسبة لما جرى على المستوى البلدي"⁽⁴⁾.

وفقا لنص المادة 03 من الأمر رقم 69-38 يتولى إدارة الولاية، مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة، ويديرها "وال"، حيث ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي عن طريق الاقتراع العام والسري والمباشر من القوائم التي يقدمها الحزب هذا ما طبق من قبل

(1) مريم حمدي، مرجع سابق، ص ص 56، 57.

(2) كمال جعلاب، مرجع سابق، ص ص 87، 88.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، 23 ماي 1969، ص 520.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، ميثاق الولاية 1969، الجريدة الرسمية، العدد 44، 23 ماي 1969، ص 510.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

على مستوى المجالس الشعبي البلدية، وفي نفس الإطار حرص نص الميثاق على أن عملية اختيار المرشحين يجب أن لا يشوبها أي نزاع أساسي لأجل تجسيد أهداف الثورة بل يجب أن⁽¹⁾:

- يرتكز على مقاييس ذات صبغة قانونية ونظامية
 - الاتسام بالصفات الإنسانية التي لا بد منها لممارسة المسؤوليات الهامة
 - انتقاء المترشحين يعود للحزب على أساس الالتزام الذي يقدمه هؤلاء بالخدمة إلى جانب السلطة الثورية والدفاع عن المكتسبات والمصالح والبرامج والمبادئ الخاصة بالثورة الاشتراكية.
- وفي إطار هذا السياق يمكن القول أن انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتم من بين المرشحين الذين يقدمهم حزب جبهة التحرير الوطني، وفقا لنظام الاقتراع العام والسري والمباشر، أي أن المشرع الجزائري قام بتدارك الوضع وأضفى على أول قانون للولاية صبغة جديدة تمثلت في اعتماد أسلوب الانتخاب في تشكيل المجلس الشعبي الولائي خلافا لما كان آنفا^(*)، في إطار مسار هيكل البناء المؤسساتي في الجزائر، من خلال استحداث بعض الهيئات ذات التمثيل الشعبي.
- وفي المقابل أبقى المشرع الجزائري على أسلوب التعيين، بالإبقاء على السلطة الإدارية المترتبة على هرم السلم الإداري للولاية والمتمثلة في "المحافظ"، والذي أصبح يسمى بموجب قانون الولاية بـ: "الوالي" وهذا يشير إلى أن المشرع مزج بين أسلوب الانتخاب والتعيين في تكوين هيئات التسيير المحلي في الجزائر.

عرفت البلدية والولاية خلال فترة الأحادية الحزبية صدور ثلاثة قوانين للانتخابات (1989، 1980، 1963) أهم النقاط الرئيسية التي ميزت هذه المرحلة نذكر:

- نظام الأحادية الحزبية في ظل النهج الاشتراكي.
- الدور الأساسي للحزب في تحديد القوائم الانتخابية.
- مبدأ الانتخاب الكلي للمجالس الشعبية المحلية.
- مبدأ الاقتراع العام و المباشر والسري.
- إتباع نظام التمثيل النسبي على القائمة.
- تعدد قوانين الانتخابات منذ 1963 إلى غاية 1989.

إن النظام الانتخابي المكرس خلال مرحلة الأحادية الحزبية هو أداة للإبقاء على نظام الحزب الواحد (حزب جبهة التحرير الوطني)، وعملية الانتخاب تعتبر عملية شكلية لا تعبر على الإرادة الحقيقية للناخبين لأنها تفتقد لعنصر المنافسة بين الجهات السياسية المختلفة في الأفكار والبرامج⁽²⁾.

(1) ميثاق الولاية 1969، مرجع سابق، ص 514.

(*) انتهاج أسلوب التعيين في تعيين أعضاء المندوبية الخاصة البلدية والولائية بموجب قرار من المحافظ، كما يعين أعضاء لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي.

(2) نبيلة أفوجيل وعفاف حبة، "القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، الجزائر، 2008، ص 368.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

ثانيا: مرحلة التعددية الحزبية (من 1989 إلى سنة 2017)

توالت الإصلاحات الإدارية في الدولة الجزائرية خاصة منها ما ارتبطت بالإدارة المحلية و كونها كانت حديثة الاستقلال كانت دوما تبحث عن تحقيقي الإطار الذي من شأنه إشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي والدراية التامة بمشاكله واحتياجاته من جهة ومحاولة تحقيق الديمقراطية المحلية التي أصبحت من المساعي الأولى للدولة خاصة تلك السائرة في طريق النمو والتي أصبحت تبحث عن تغيير ذهنية الفرد من المواطن المستهلك إلى المواطن الفاعل في إطار البحث عن تحقيق حكم راشد^(*).

ومع هذا الاجتهاد المستمر للمشرع الجزائري في مواكبة مختلف التطورات الحاصلة عرفت الجزائر مع نهاية سنوات الثمانينات وبداية سنوات التسعينات تحولات كبرى، كان لها الشأن في التأثير على تشكيل هيئات الإدارة المحلية سواء على مستوى البلدية أو على مستوى الولاية، وكانت حينها البداية مع دستور 1989⁽¹⁾ الذي كرس التعددية السياسية⁽²⁾، وكذا صدور قانون الجمعيات الطابع السياسي⁽³⁾، الذي فتح المجال أمام مختلف التشكيلات الحزبية للمشاركة في الانتخابات المحلية للمجالس الشعبية البلدية والولائية التي أجريت يوم 12 جوان 1990، هذا في انتظار تكييف قانون الانتخابات الجديد تماشيا مع موجة التحول الديمقراطي الجديدة للبلاد.

طبقا للمادة 14 دستور 1989 أصبح المجالس المنتخبة تشكل الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، وفي نفس الوقت هو بمثابة قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية مثلما جاء في مضمون المادة 16 من نفس الدستور. كما عرفت المجالس الشعبية البلدية و الولائية في مطلع عهد التعددية صدور قانوني البلدية رقم 08-90⁽⁴⁾ والولاية رقم 09-90⁽⁵⁾، وبالرجوع لهذين القانونين نجد أنهما تطرقا لكيفية عمل المجالس وتكوين اللجان ووضعيتها المنتخب فيها ونظام المداولات، أما فيما تعلق بمسألة كيفية تشكيل المجالس

(*) يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم الراشد على أنه: "ممارسة السلطات الاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته، أي أنه يتكون من الآليات، والعمليات والمؤسسات التي من خلالها نستطيع أن نشكل مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويؤدون واجباتهم وحل خلافاتهم"، كما يضع مجموعة من المقومات التي يقوم عليها الحكم الراشد ممثلة في: "المشاركة، الشفافية، حكم أو سيادة القانون، الاستجابة، التوافق، المساواة، الكفاءة والفعالية، المساعلة، الرؤية الإستراتيجية" انظر: United Nations Development Program: good Governance and development Human Durable, 1994, P3.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، دستور 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، 01 مارس 1989، ص 234.

(2) نفس المرجع، المادة 40، ص 239.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، قانون رقم 89-11 يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 27، 05 جويلية 1989، ص 714.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، 11 أبريل 1990، ص 488.

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، 11 أبريل 1990، ص 504.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

الشعبية وانتخاب رؤسائها فقد أحييت على نص قانون الانتخابات رقم 89-13⁽¹⁾ والذي عدل عدة مرات، ثم ألغي بموجب الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم⁽²⁾.

أ- **النظام الانتخابي المكرس بموجب القانون رقم 89-13:** لعل ما يهمننا في موضوعنا هذا هو التساؤل عن كيفية انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، وبالرجوع لقانون الانتخابات 89-13 نجده ينص على أنه يتشكل المجلس الشعبي البلدي والولائي من عدد من الأعضاء المنتخبين عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد⁽³⁾، وقد استند المشرع في تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية إلى الكثافة السكانية على مستوى كل بلدية، إلا أن هذا النمط تسبب في توقف المسار الانتخابي لأنه كرس سيطرة حزب واحد على أغلبية المقاعد في معظم المجالس البلدية وبالتالي لم يكرس هذا النظام الانتخابي أي تمثيل على مستوى المجالس البلدية⁽⁴⁾، مما جعله محطة نقد ونقاشات واسعة تسببت في تعديله عدة مرات.

وعلى هذا الأساس، وُفق النظام الانتخابي الجديد المكرس بموجب القانون 90-06 في الموازنة بين مقتضيات ضرورة وجود تمثيل في المجالس المنتخبة لمختلف التيارات السياسية حسب حجمها في المجتمع تمارس المعارضة وضرورة وجود أغلبية تسهل سيرها وتتفادى الانسداد⁽⁵⁾، وتجدر بنا الإشارة إلى أن هذا القانون عرف تطبيقه مرة واحدة فقط في أول انتخابات محلية تعددية في الجزائر يوم 12 جوان 1990.

ب- **النظام الانتخابي المكرس بموجب الأمر 97-07:** بعد المرحلة لانتقالية التي مرت بها الجزائر نتيجة إلغاء انتخابات 12 جوان 1990، تم حل المجالس الشعبية البلدية والولائية المنتخبة آنذاك، عندها قامت الحكومة المركزية باستحداث المندوبيات التنفيذية البلدية والولائية لتحل محل المجالس المنتخبة، وبقيت كذلك إلى غاية سنة 1997 أين صدر قانون انتخابات جديد نضمت بموجبه انتخابات محلية في نفس السنة⁽⁶⁾، وأهم ما ميز هذا القانون أنه استبدل نظام الأغلبية بالاقتراع النسبي على القائمة حيث

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، قانون رقم 89-13 يتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 32، 07 أوت 1989، ص 848.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، الأمر رقم 97-07 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12، 06 مارس 1997، ص 03.

(3) المادة 61 من القانون رقم 89-13، مرجع سابق، ص 853.

(4) مريم حمدي، مرجع سابق، ص 60.

(5) أحمد سي يوسف، "تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وأفاق"، رسالة ماجستير، في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 16.

(6) أحمد سي يوسف، مرجع سابق، ص 18.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

نصت المادة 75 منه على أنه: "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والولائي لمدة خمس سنوات (05) بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة"⁽¹⁾.

أما عن كيفية توزيع المقاعد فقد نصت عليها المادة 76 من الأمر رقم 97-07 حيث توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، أما بالنسبة للقوائم التي لم تحصل على نسبة 7% على الأقل من الأصوات المعبر عنها فلا تؤخذ بعين الاعتبار عند توزيع المقاعد⁽²⁾.

رغم التغييرات التي جاء بها الأمر رقم 97-07 إلا أنه نتج عن تطبيقه عدة سلبيات أفرزتها الانتخابات المحلية التي جرت وفقا له والتي نذكر من بينها⁽³⁾:

- صعوبة فوز حزب بأغلبية المقاعد في المجلس مما يؤدي إلى تشكيل تحالفات لتكوين أغلبية تحقق تسيير سير المجلس.
- عدم حسم القانون في مسألة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وتركها للقائمة الفائزة بحكم المادة 48 من قانون البلدية.
- يؤدي نظام القائمة المغلقة بالأحزاب السياسية إلى ترتيب المترشحين في القائمة وتفضيل الأوائل فيها، ويغلق الباب أمام الناخبين في اختيار ترتيب المترشحين عكس ما هو معمول به في نظام القوائم المفتوحة.
- عدم فصل المشرع في بعض الحالات المحتملة التي تنجر عن الانتخابات كتعادل القوائم الفائزة في انتخابات المجالس الشعبية البلدية بنفس عدد المقاعد.
- عدم الفصل في حالة تساوي الأصوات بين القوائم المتبقية المستحقة لنيل مقعد بتطبيق قاعدة الباقي الأقوى⁽⁴⁾.
- عدم الفصل في احتمال عدم حصول أي قائمة على 7% من الأصوات خاصة في ظل مشاركة قوائم كثيرة في الانتخابات تجاوزت العشرين في البلدية الواحدة.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، الأمر رقم 97-07، مرجع سابق، ص 11.

(2) نفس المرجع، ص 12.

(3) أحمد سي يوسف، مرجع سابق، ص 20.

(*) يقصد بقاعدة الباقي الأقوى: أن يتم توزيع المقاعد المتبقية على القوائم التي تحصلت على أكبر عدد ممكن من الأصوات المقترعة الغير مستخدمة والتي هي أقرب إلى القاسم الانتخابي. أنظر: رعد نزيه، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص 57.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

ج- النظام الانتخابي المكرس بموجب القانون العضوي رقم 12-01⁽¹⁾

- في إطار النص الانتخابي لسنة 2012 جاء المشروع بعدة إصلاحات مست النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية حيث ورد فيه فصلا كاملا يتعلق بالأحكام الخاصة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، حيث تمثلت هذه الإصلاحات في⁽²⁾:
- العمل على زيادة وتكثيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي والرفع من حصة كل مجلس مراعيًا في ذلك التعداد السكاني لكل بلدية ورفع بموجبه الحد الأدنى للأعضاء من سبعة أعضاء (07) إلى تسعة أعضاء.
 - أشار المشروع إلى حالات عدم القابلية للترشح حيث منع فئة معينة من الترشح للعضوية في المجالس المحلية وهذا ما أشارت له المادتين 81 و83 بالنسبة للبلدية والولاية على الترتيب.
 - قام المشروع بتوحيد شروط الترشح وإجراءات تقديم ملف الترشح بنفس الإجراءات على مستوى البلدية والولاية.
 - طبقا للمادة 66 منه توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى وهذا إجراء موحد بين البلدية والولاية.
 - التشابه في مدة العضوية بخمس سنوات (05) مثلما كان من قبل في الأمر رقم 97-07.
- إلا أن هذا القانون الانتخابي لم يدم تطبيقه طويلا، حيث طبق ثلاث مرات فقط حيث تم إلغاؤه بموجب القانون العضوي الصادر سنة 2016.

د- النظام الانتخابي المكرس بموجب القانون العضوي رقم 16-10⁽³⁾

- أبقى القانون العضوي للانتخابات لسنة 2016 على نظام الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي باعتباره الهيئة التداولية في البلدية والولاية كما تطرق بالتفصيل إلى كيفية تشكيل هذه المجالس ونظامها الانتخابي من حيث شروط الترشح ونمط الاقتراع المطبق.
- طبقا للمادة 65 منه يتم انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية لعهددة انتخابية مدتها خمس سنوات (05) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، كما اشترط المشروع في المترشح للعضوية في المجالس المنتخبة المحلية جملة من الشروط أوردها في المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-10 بالإضافة إلى استيفائه لنفس الشروط الواجب توفرها في الناخب، وتبدو الشروط الواجب توفرها في المترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي مقبولة تتعلق كلها بصلاحيته لتولي التمثيل الشعبي

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، القانون العضوي رقم 12-01 يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 01، 14 جانفي 2012، ص 09.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 3، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص ص 364، 365.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، القانون العضوي رقم 16-10 يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50، 28 أوت 2016، ص 09.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

واستيفائه للحقوق السياسية والمدنية التي تجعله أهلا للترشح، وبخصوص المستوى الدراسي للمرشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية يختلف الدارسين بينهم، منهم من يرى ضرورة امتلاك مستوى تعليمي معتبر مثلما ذهب إليه الدكتور كمال جعلاب الذي يرى أن المشرع:

"اغفل شرطا مهما في الترشح لعضوية للمجالس الشعبية المنتخبة بوجه عام ذلك المتعلق بالمستوى التعليمي، بحيث كان من الواجب أن يشترط المشرع حد أدنى من مستوى التعليم في المرشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي وفي من يرأسه، خصوصا مع تعقيد الاختصاصات الإدارية وضرورة وجود حد أدنى من التعليم لمناقشتها من جهة، وارتفاع نسبة التعليم في الجزائر مقارنة بالعقود الماضية من جهة أخرى، مما يجعل اشتراط أن يحسن المرشح الكتابة و القراءة على الأقل ضروريا ومقبولا في نفس الوقت"⁽¹⁾.

وهناك من يرى أن المشرع أصاب لما لم يشترط مستوى تعليمي معين من أجل الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية مثلما ذهب إليه الدكتور عمار بوضياف أن: "المشرع له الحق في عدم اشتراطه عنصر المؤهل الدراسي للترشح لأنه لو قام بذلك لصار الترشح تمارسه فئة دون أخرى مما يؤدي إلى تقسيم المجتمع الواحد بين فئة مثقفة تملك رصيذا تأهليا ودراسيا و شهادة بين يديها، وفئة لم يكتب لها الحظ في الالتحاق بمجال الدراسة أو لم يكتب لها الحظ في المواصلة"⁽²⁾.

المطلب الثاني: أسلوب التعيين كآلية لتحقيق الكفاءة الإدارية

إلى جانب أسلوب الانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس الشعبية المحلية، لجأ المشرع الجزائري إلى أسلوب ثان، وهو أسلوب التعيين، لكن هذه المرة ليس في تدعيم تشكيلة المجالس الشعبية المحلية مثلما هو معمول به في بعض الدول على غرار إنجلترا و ألمانيا... إلخ، ولكن في اختيار أعلى هيئة تنفيذية على مستوى الولاية والتي تعرف بـ: "المحافظ" ليتغير اسمه فيما بعد و يصبح "الوالي". وينبغي الإشارة أن الوالي يجسد هيئة عدم التركيز الإداري على المستوى المحلي، وعليه سنتطرق في هذا المطلب لأسلوب اختيار الوالي في نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الاستشهاد بمجموعة من النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية ذات العلاقة به منذ الاستقلال إلى يومنا هذا بداية من مرحلة الأحادية الحزبية إلى غاية مرحلة التعددية الحزبية.

أولا: مرحلة الأحادية الحزبية

لغرض ملئ الفراغ الذي أحدثه رحيل السلطات الاستعمارية، سارعت السلطات الجزائرية المؤقتة إلى اتخاذ الإجراءات المؤقتة، لضمان التكفل بالشؤون المحلية في المحافظات والبلديات بصورة انتقالية إلى غاية القيام بالإصلاحات الإدارية الإقليمية حسب التوجهات السياسية للدولة الجزائرية⁽³⁾، وهنا رأى

(1) كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 127.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 202.

(3) بشير فريك، الولاية في الجزائر في خدمة من؟، مركز الشروق للإنتاج والنشر الإعلامي، الجزائر، 2014، ص 29.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

المشروع الجزائري أن أسلوب التعيين هو الأنسب في اختيار أعلى هيئة على رأس الإدارة المحلية الجزائرية، وكأول إجراءات قامت به السلطات المركزية شمل تعيين محافظين جزائريين، الذين أصبح يطلق عليهم اسم "عمال العمالة"، حيث أصبحت التسمية الرسمية للمحافظة بالعربية هي "العمالة".

حسب الفقيه أحمد محيو يعتبر الوالي هو خليفة المحافظ، فهو يجسد مؤسسة يعود تاريخها للعهد النابوليوني، وهو يحفظ من هذا الأصل سمة أساسية، إذ أنه يعتبر ممثل السلطة بالمعنى الأقوى للكلمة، وفي ظل غياب نظام الوالي كانت نصوص النظام القديم للمحافظ⁽¹⁾ هي المطبقة حتى تاريخ 05 جويلية 1975، حيث أصبح الوالي رجل إداري وسياسي في نفس الوقت.

ويضيف الوالي السابق بشير فريك أنه: كانت حينها عملية تعيين عامل العمالة أو الوالي تتسم بالجدية والانتقاء على أساس الماضي الثوري لأنه لا يبني البلاد إلا من عرف قيمة و جسامه التضحيات التي قدمها جيل الثورة من الشهداء والمجاهدين، والتي كانت آثارها وجراحها مازالت باقية للعيان آنذاك، فكان جل الولاة و نوابهم من المجاهدين ضباط جيش التحرير الوطني أو من قيادات المنظمة المدنية للجيش وجبهة التحرير الوطني، يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي، وفي بعض الأحيان يتم تكليف وزير الداخلية أو عضو من مجلس الثورة بالإشراف على عملية تنصيب الوالي⁽²⁾،

بعد الاستقلال استمر العمل بنفس التنظيم الذي كان سائد من قبل بموجب أمر 31 ديسمبر 1962 المتضمن استمرار العمل بالتشريعات الفرنسية بما لا يتعارض مع السيادة الوطنية إلى حين القيام بإصلاحات، وبقي الأمر إلى حين صدور الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، الذي حمل في طياته ستة عشر (16) مادة من المادة 150 إلى المادة 165 تتعلق بالوالي تندرج تحت الفصل الثاني من الباب الثالث بعنوان "الوالي"، حيث يعتبر هذا القانون أن الوالي هو ممثل الإدارة المركزية على المستوى المحلي، يعمل على تطبيق سياسة الحكومة حيث نصت المادة 150 منه على أن: "الوالي هو حائز سلطة الدولة في الولاية وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء، ويعين بموجب مرسوم".

وبهذا تم تخويل الوالي صلاحيات تمثيلية باعتباره مندوب الحكومة على المستوى المحلي، فهو يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة وضمان احترامها، ونلمس من خلال الامتيازات التي منحها المشرع لوظيفة الوالي تعزيز مركزه بين الهيئات المحلية، أما فيما يتعلق بكيفية تعيين الوالي، لم يشير المشرع لطريقة واضحة وصريحة من خلال النصوص القانونية.

طيلة فترة الأحادية الحزبية كانت للحكومة حرية أكبر أيام الحزب الواحد وقبل صدور دستور 1989 والنصوص التي تلت صدوره من قوانين ومراسيم، حيث كان للحكومة سلطات أوسع وحرية أكبر

(1) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 272.

(2) نفس المرجع، ص 52.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

في اختيار الولاية دون أي قيد سواء كان المترشح موظفا عاما أو لم يكن موظفا إطلاقا أو عسكريا سابقا وسواء كانت له سيرة مهنية أو لا⁽¹⁾.

كان الوالي يستمد قوته من السلطات القانونية المخولة له، و يستلهم سلطته المعنوية من ماضيه الثوري، واستقامته من استقامة وجدية وصرامة السلطة المركزية الثورية، وكان هناك استقرار في سلك الولاية ولو نسبيا وكان المواطن بصفة عامة يحترم ويثق في ولاته الذين لم يعرف عليهم الانحراف أو الفساد إلا نادرا، وكان يعتبرهم مرجعيته الوحيدة في التظلم والشكاوي، من الممارسات الإدارية والبيروقراطية لمختلف الإدارات المحلية⁽²⁾.

ثانيا: مرحلة التعددية الحزبية

عرف نظام الولاية في بداية مرحلة التعددية الحزبية مرحلة انتقالية بين 1989 و 1990 حين صدر القانون رقم 89-17 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 الذي تضمن تأجيل الانتخابات البلدية عندها كلف الوالي بتعيين أعضاء المجالس البلدية و الولائية المؤقتة بقرار منه، مما وضع الوالي مرة أخرى أمام تكليف تاريخي بمتابعة ومراقبة هذه المجالس من أجل تقادي انحرافها و التجاوزات التي قد تحدث⁽³⁾.

عرفت هذه المرحلة صدور ثالث دستور للدولة الجزائرية سنة 1989 الذي عرف جدل حاد بخصوص السلطة المخولة قانونا تعيين الوالي كما أشار إلى ذلك الوالي السابق بشير فريك في كتابه أنه:

"حدث جدل كبير في أعلى هرم السلطة بين رئاسة الحكومة ورئاسة الجمهورية التي كانت تهيمن على سلطات التعيين في الوظائف السامية والعليا في الدولة، وذلك حول الجهة المكلفة بتعيين الولاية دستوريا، حيث تمسك رئيس الحكومة بأحقية تعيين الولاية بمرسوم تنفيذي على اعتبارهم إحدى الأدوات الأساسية لتنفيذ برنامج الحكومة ولا يمكن تحقيق ذلك إلا باختيار رئيس الحكومة رجاله الميدانيين من الوزراء و الولاية، واحتدم النقاش الذي كاد أن يأخذ أبعادا علنية، إلا أن الأمر حسم لصالح طرح محيط الرئيس الشاذلي، حيث أصدر هذا الأخير مرسوما رئاسيا في أواخر سنة 1989 تحت رقم 89-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، و قد ذهب دستور 1996 إلى أبعد من ذلك حيث نص صراحة أن تعيين الولاية من صلاحيات رئيس الجمهورية"⁽⁴⁾.

بعد الجدل حول السلطة المخولة مهمة تعيين الوالي، صدر المرسوم التنفيذي رقم 90-230⁽⁵⁾ الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية والذي نص في

(1) بشير فريك، مرجع سابق، ص 64.

(2) نفس المرجع، ص 53.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التنفيذية، المرسوم التنفيذي رقم 90-344 يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت و تشكيله وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 47، 07 نوفمبر 1990، ص 1518.

(4) بشير فريك، مرجع سابق، ص 64، 65.

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التنفيذية، المرسوم التنفيذي رقم 90-230 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، العدد 28، 31 جويلية 1990، ص 1033.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

المادة العاشرة منه أن مهمة تعيين الوالي تعود لرئيس الجمهورية دون غيره بموجب مرسوم رئاسي وذلك بعد اقتراح من وزير الداخلية، إضافة إلى هذا تضمن المرسوم الفئة التي ينبثق عنها الوالي.

أما قانون الولاية لسنة 1990 فقد اكتفى بتعداد المهام المسندة للوالي، حيث تضمن اثنان وعشرون مادة (22) من المادة 83 إلى المادة 105 احتواها الفصل الأول والثاني والثالث من الباب الرابع، والذي يعتبر الوالي إحدى هيئات الولاية⁽¹⁾، والذي بقي الوالي بموجبه أهم هيئة تنفيذية على رأس الإدارة المحلية بإعطائه صلاحيات واسعة كمثل للدولة والولاية في أن واحد، وهذا ما أكد عليه دستور 1996 في المادة 78 منه⁽²⁾.

وفي سنة 1999^(*) صدر المرسوم الرئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة حيث نصت المادة الأولى منه من جديد أن تعيين الوالي يكون بمرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية لكن الجديد هذه المرة أصبح التعيين يتم دون التقييد بشرط الاستشارة القبلية من قبل وزير الداخلية، وهذا ما تضمنه آخر تعديل دستوري لسنة 2016 في المادة 92 منه⁽³⁾.

من خلال التطرق إلى أساليب تعيين هيئات الإدارة المحلية في الجزائر يتضح أنه رغم تعاقب النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، حافظ المشرع دائما على انتهاج نفس الأساليب في إنشائها باعتماد أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس الشعبية المحلية وأسلوب التعيين في تعيين ممثل الإدارة المركزية على رأس الولاية. التعيين في اختيار الوالي.

(1) المادة 8 من قانون الولاية رقم 90-09، مرجع سابق، ص 505.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التنفيذية، دستور 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، 08 ديسمبر 1996، ص 06.

(*) في هذه السنة تم إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، الجريدة الرسمية، العدد 76، 31 أكتوبر 1999، ص 03.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، 07 مارس 2016، ص 03.

المبحث الثاني: العملية الانتخابية المحلية

عمل المشرع الجزائري على صياغة مجموعة من القواعد القانونية المتعلقة بالعملية الانتخابية التي تتم ممارسة الديمقراطية بموجبها وسنتطرق لهذا الموضوع من خلال آخر النصوص القانونية المتعلقة بكيفية تشكيل المجالس المحلية مثل قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07 والقانون العضوي للانتخابات رقم 16-10، وقبل هذا يقصد بالعملية الانتخابية أنها: "مجموع الإجراءات والقوانين واللوائح التي تنظم سير العملية الانتخابية من الناحية الإجرائية كإجراءات الترشح والتصويت، تنظيم الإشراف على العملية الانتخابية من بداية إعداد الجداول الانتخابية حتى تمام الفرز"⁽¹⁾.

وبهدف تنظيم سير العملية الانتخابية بأسلوب ديمقراطي يكفل حق الطوائف السياسية المشاركة في الانتخابات في التمثيل بالمجالس المحلية، استقر المشرع الجزائري في انتخابات أعضاء المجالس الشعبية المحلية على تبني نظام القوائم مع التمثيل النسبي الذي يسمح للناخب باختيار مجموعة من المترشحين عوضا عن واحد، ويتحدد عددهم وفق المقاعد المطلوب شغلها في المجالس المحلية⁽²⁾.

المطلب الأول: شروط الترشح للعضوية في المجالس المنتخبة المحلية

تنص المادة 62 من التعديل الدستوري رقم 16-01 المؤرخ في 07 مارس 2016 أنه لأي مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية الحق في أن ينتخب وينتخب، وعليه العملية الانتخابية تتطلب وجود منتخبين ومترشحين تتوفر فيهم الشروط القانونية التي تسمح بذلك، وفي هذه النقطة سنركز أكثر على الشروط الواجب توافرها في المترشح، والتي تتطلب توفره على الشروط الواجب توافرها في الناخب والمُنتخب معا وهي كالآتي:

أ- أن يستوفي المترشح شروط الناخب مثلما هي موضحة في المادة 03 من نفس القانون العضوي والتي تكمن في:

- التمتع بالجنسية الجزائرية: حيث لم يميز المشرع بين الجنسية الجزائرية الأصلية والمكتسبة.
- بلوغ الناخب السن القانوني للانتخاب والتمثل في 18 سنة كاملة يوم الاقتراع.
- التمتع بكافة الحقوق المدنية والسياسية أي أن لا يحرم الناخب من مباشرة حقه الانتخابي.
- أن لا يكون الناخب في إحدى حالات فقدان الأهلية طبقا للتشريع المعمول به.
- شرط التسجيل في القوائم الانتخابية.

ب- أن يستوفي الشروط الضرورية لاكتساب صفة العضوية في المجالس المحلية (البلدية و الولاية) فقد حددها المشرع في المادة 79 من القسم الأول من الفصل الأول من الباب الثاني تحت عنوان أحكام مشتركة والتي تكمن في:

(1) نبيلة افوجيل وعفاف حبة ، مرجع سابق، ص 366.

(2) سامي الوافي، مرجع سابق، ص 156.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

- السن القانونية للترشح: أن يبلغ المترشح ثلاثة وعشرون (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع.
 - التمتع بالجنسية الجزائرية.
 - إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها.
 - أن لا يكون المترشح محكوم عليه بحكم نهائي لارتكابه جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح الغير عمدية.
 - أن يكون المترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب أو مقدمة بعنوان قائمة حرة⁽¹⁾.
- وتجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يميز بين الرجل والمرأة في الأحقية للترشح لعضوية المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية، بحيث أصبح حق المرأة في الترشح حق يكفله الدستور والقانون طبقا للمادتين 55 و63 من التعديل الدستور لسنة 2016، وتماشيا مع النص الدستوري أصدر المشرع القانون العضوي رقم 12-03⁽²⁾ أين تم توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.
- أما في القسم الثاني والثالث فقد تطرق المشرع لحالات عدم القابلية للانتخاب بالنسبة للمترشحين في المجالس الشعبية البلدية والولائية، وذلك أثناء ممارستهم لوظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص وبخصوص هذه المسألة عمد المشرع الجزائري إلى تحديد هؤلاء على سبيل الحصر⁽³⁾.
- ونظرا لكون هؤلاء يتمتعون بنفوذ ومكانة خاصة في الأجهزة الإدارية للدولة منعهم المشرع من الترشح بهدف الحرص على سلامة ونزاهة العملية الانتخابية وإضفاء صفة حيادية الإدارة اتجاه العملية الانتخابية من جهة، والحفاظ على هيبة الإدارة من جهة أخرى، كما تجدر الإشارة أن هذا المنع يكتسي الطابع المؤقت و المكاني^(*).
- كما أشار المشرع إلى حالات التنافي أو حالات التعارض والتي تبرز بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع وبهذا يصبح الفائز في الانتخابات في وضع يتعارض مع مهامه الانتخابية بحيث لا يمكنه الجمع بين العضوية في المجالس وبين أداء وظائفه الإدارية مما يجبره إما بالاستقالة من وظيفته أو التخلي عن عضويته⁽⁴⁾.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 201.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، القانون العضوي رقم 12-03 يحدد كيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، العدد الأول، 14 جانفي 2012، ص 46.

(3) المادتين 81 و83 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص 19، 20.

(*) أي محدد زمنيا ومكانيا لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص، إذ يحق لهم الترشح في دائرتهم الانتخابية التي لا يمارسون بها مهامهم.

(4) فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 104.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

المطلب الثاني: مراحل العملية الانتخابية المحلية

استنادا للتعريف المقدم سابقا للعملية الانتخابية يمكننا أن نميز بين نوعين من الإجراءات التي تسودها، منها ما تسبق عملية الانتخاب من تهيئة الظروف الملائمة كإعداد القوائم الانتخابية، تحديد الدوائر الانتخابية، استدعاء الهيئة الناخبة، ومنها ما تعقب العملية الانتخابية من فتح الترشيحات والحملة الانتخابية كل

أولا: الإجراءات الشكلية

تطرق لها المشرع الجزائري في القسم الأول من الفصل الثالث تحت عنوان العمليات التحضيرية للاقتراع وتشمل:

أ- إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية

لقد ربط القانون إمكانية استعمال حق الانتخاب بالتسجيل في القوائم الانتخابية، بما معناه توفر الشروط الموضوعية ليس كافيا للقيام به، أي أنه لا يصوت إلا من كان مسجلا بالقوائم الانتخابية، فلقد أوجبها على كل من توفرت فيه الشروط المجيزة لذلك دون أن يرتب على ذلك عقوبات لمخالفها تاركا الحرية للمواطن وهو أمر محمود⁽¹⁾، وتعرف القائمة الانتخابية بأنها: "قائمة يسجل بها جميع الناخبين بالبلدية مشكلة بذلك ما يسمى بالوعاء أو الهيئة أو الجسم الانتخابي **"le corps électoral"**"⁽²⁾.

يشير القانون العضوي للانتخابات رقم 16-01 أن القوائم الانتخابية تخضع لعملية التحين بصفة دورية من خلال المراجعة السنوية لها في الثلاثي الأخير من كل سنة وتدوم هذه المراجعة شهرا كاملا (شهر أكتوبر)، أما بالنسبة للمراجعة الاستثنائية فتكون بموجب مرسوم رئاسي يتم من خلاله استدعاء الهيئة الناخبة وذلك كلما استدعت ذلك الاستحقاقات الانتخابية المحلية أو التشريعية أو الرئاسية⁽³⁾، كما ينبغي الإشارة في هذا الإطار أن عملية الإعداد و المراجعة تتم تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية تجتمع بمقر البلدية قصد توفير الحماية الضرورية لهذه القوائم الانتخابية دعما لمصداقيتها⁽⁴⁾.

ونظرا لما تكتسيه القائمة الانتخابية من أهمية لجأ المشرع في نص القانون العضوي للانتخابات في القسم الأول والثاني من الفصل الثاني تحت عنوان "القوائم الانتخابية" إلى تحديد شروط التسجيل فيها كواجب على كل مواطن ومواطنة تتوفر فيهما الشروط المطلوبة قانون⁽⁵⁾.

(1) إسماعيل فريجات، "الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر (كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية)"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، الجزائر، 2014، ص 192.

(2) محمد صغير بعل، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 147.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التنفيذية، المرسوم الرئاسي رقم 17-57 المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 06، 05 فيفري 2017، ص 03.

(4) المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق، ص 11.

(5) المواد من 06 إلى 23 من القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق، ص 10-12.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

ب- استدعاء الهيئة الناخبة

طبقا للمادة 25 يتم استدعاء الهيئة الناخبة كما سبق و أن أشرنا بموجب مرسوم رئاسي خلال ثلاثة أشهر التي تسبق تاريخ الانتخابات، حيث تعلق البلدية إشعار افتتاح فترة المراجعة السنوية وتتلقى طلبات التسجيل والشطب من القوائم الانتخابية خلال الشهر الموالي لتعليق الإشعار، عند انتهاء فترة المراجعة تعلق البلدية إشعار اختتام عمليات المراجعة وهذا بأمر من رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

ج- تحديد الدوائر الانتخابية

تعتبر الدائرة لانتخابية أحد العناصر الأساسية في العملية الانتخابية ويقصد بها "ذلك النطاق الجغرافي المحدد والذي يقوم أفراده بعملية التصويت على ممثلهم"⁽²⁾. حيث يتم تقسيم إقليم البلاد إلى دوائر انتخابية عديدة، تقوم على المساواة في التمثيل بالتناسب مع عدد السكان لا الناخبين وفي إطار الحدود الترابية لها بمعنى تقسيم الهيئة الناخبة إلى وحدات انتخابية كمنطلق لفكرة تعيين ممثلي الشعب على مستوى هذه الدائرة⁽³⁾، ويجمع خبراء الانتخابات حول العالم أن حجم الدائرة الانتخابية يتحدد بعدد الممثلين الذين يتم انتخابهم⁽⁴⁾، أما في الجزائر فقد أحال القانون العضوي للانتخابات طريقة تحديد الدوائر الانتخابية إلى القانون.

ثانيا: الإجراءات الموضوعية

أ- إيداع ملفات الترشح

إضافة للشروط الواجب توفرها في المترشح والتي سبق وأن تطرقنا لها، يتم إيداع التصريح بالترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية قبل 60 يوما كاملة من تاريخ الاقتراع على مستوى مصالح الولاية المعنية، منع المشرع بعد إيداع قوائم الترشيحات القيام بأي إضافة أو إلغاء أو تغيير للترتيب⁽⁵⁾، وباستقراء المواد 76، 77 و 78 نجد أن المشرع حريص على عملية ضبط القوائم الانتخابية لتجنب عدم التلاعب بها وذلك من خلال وضع بعض الضوابط التنظيمية التي تكفل ذلك والمتمثلة في⁽⁶⁾:

- ✓ عدم جواز ترشح نفس الشخص في أكثر من قائمة أو دائرة انتخابية سواء كان في القائمة الأصلية أو في القائمة الاحتياطية.
- ✓ عدم جواز التسجيل في نفس القائمة لأكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرباية أو المصاهرة أو من الدرجة الثانية.

(1) فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 112.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري)، ج1، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 129.

(3) إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، مرجع سابق، ص 73.

(4) أندروي رينولدز وآخرون، تر: أيمن أيوب، أشكال النظم الانتخابية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم، 2007، ص 106.

(5) المادة 75 من القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق، ص 19.

(6) المواد 76، 77 و 78 من القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق، ص 19.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

✓ في حالة المخالفة يكون رفض الترشح أو قائمة المترشحين بقرار معلل من الوالي تعليلا قانونيا وصراحة.

ب- الحملة الانتخابية⁽¹⁾

تعتبر الحملة الانتخابية من المراحل الهامة لعملية انتخاب المجالس الشعبية البلدية و الولائية فعن طريقها يتمكن المترشحون من التعريف بأنفسهم للمواطنين و ما يحملونه من قدرات مؤهلات وبرنامج سياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي لتحقيق المتطلبات المحلية⁽²⁾، ويقصد بالحملة الانتخابية هي: "تلك العملية التي يصرح فيها للمترشحين التعريف بأنفسهم، واستعراض أفكارهم وبرنامجهم في أطر يحددها القانون والتنظيم"⁽³⁾.

أثناء هذه الحملة تقوم الأحزاب السياسية والمترشحون الأحرار بعرض برنامجها الانتخابي، وفي نفس الوقت تحاول استمالة واستقطاب الجمهور وإقناعه بالتصويت لصالحها مستعملة شتى وسائل الإعلام والاتصال.

المطلب الثالث: عملية التصويت⁽⁴⁾ وإعلان النتائج

أولا: عملية التصويت

تتكون الدائرة الانتخابية من مجموعة من المراكز الانتخابية و هذه الأخيرة هي مجموعة من مكاتب التصويت، توضع هذه المكاتب تحت مسؤولية رئيس المركز الذي يعين ويسخر بقرار من الوالي كذلك الأمر بالنسبة لبقية أعضاء المكاتب⁽⁵⁾.

حيث يرفق كل مكتب بقائمة الناخبين المسجلين، والتي وفقا لها يتم توجيه كل ناخب إلى مكتب تصويت معين للقيام باختيار ممثليه على مستوى المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية، وتدوم عملية التصويت يوما كاملا من الساعة الثامنة صباحا إلى غاية الساعة السابعة مساء من نفس اليوم. توضع تحت تصرف أعضاء مكاتب التصويت كل الوسائل والأدوات التي من شأنها تسهيل العملية الانتخابية من⁽⁶⁾:

- أوراق التصويت بعدد كاف.
- أظرفة التصويت بعدد يساوي عدد الناخبين المسجلين في قائمة التوقيع.

(1) المواد من 173 إلى 186 من القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق، ص ص 33، 34.

(2) فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 120.

(3) إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، مرجع سابق، ص 75.

(4) المواد من 32 إلى 64 من القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق، ص ص 13، 17.

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ولاية جيجل، القرار رقم 118 المتضمن تسخير أعضاء المكاتب الانتخابية لانتخاب أعضاء المجلس المجلس الشعبي الوطني ليوم 04 ماي 2017، ص 01.

(6) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية، دليل مؤطري مراكز التصويت لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني يوم 04 ماي 2017، 2017، ص ص 4، 5.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

- أوراق عد نقاط لتصويت بعدد كاف.
- مطبوعات محاضر الفرز بعدد كاف.
- قائمة التوقيع مصادق عليها قانونا، والتي تتضمن القائمة الاسمية للناخبين المسجلين في مكتب التصويت.
- أظرفة مخصصة لجمع أوراق التصويت الملغاة وأوراق التصويت محل نزاع والوكالات.
- نسخة من قائمة أعضاء مكتب التصويت.
- نسخة من قائمة ممثلي المترشحين.

ثانيا: الفرز والإعلان عن النتائج

تعد عملية فرز أصوات الناخبين عملية حساسة و خطيرة للغاية ، لذا من الضروري أن تتم بالشفافية التامة والعلنية، وذلك من خلال ضرورة السماح لكل من مندوبي الأحزاب السياسية والمترشحين الأحرار وكذا المراقبين المحليين والدوليين بالحضور أو المشاركة في عملية الفرز، ولضمان سلامة ونزاهة عملية الفرز وجب تأمين سلامة بطاقات الاقتراع والصناديق منذ بدئ التصويت حتى نهاية الفرز⁽¹⁾، وعليه كيف تتم عملية الفرز؟

بعد إفراغ محتوى الصندوق على الطاولة، يتأكد رئيس مكتب التصويت بالتعاون مع أعضاء آخرين من أن عدد المظاريف يساوي عدد المصوتين، وفي حالة عدم التطابق يقوم رئيس المكتب بعد جديد، وفي حالة ما إذا ثبت الفرق يشار إليه في محضر الفرز، ويتم عد الأصوات التي تحصل عليها كل مترشح عن طريق سحب أوراق التصويت من الأظرفة وقرأتها بصوت مرتفع⁽²⁾. وبعد الانتهاء من عملية الفرز يحرر محضر الفرز في ثلاثة نسخ أصلية يوقعها كافة أعضاء مكتب التصويت (الأول يعلق بمكتب التصويت والثاني يسلم لرئيس اللجنة البلدية الانتخابية والثالث يرسل إلى الوالي)⁽³⁾.

ويصرح رئيس المكتب علنيا بالنتيجة ويسلم محضر الفرز مصادقا على مطابقتها للأصل فورا إلى الممثل المؤهل لكل مترشح أو قائمة مترشحين مقابل وصل استلام فور تحرير المحضر داخل مكتب التصويت و قبل مغادرته تدمغ هذه النسخة في جميع صفحاتها بعبارة نسخة مطابقة للأصل، وبعد أن تجمع اللجنة الانتخابية البلدية النتائج المسجلة على مستوى كل مكاتب التصويت بالبلدية، تسلم نتائج الاقتراع للجنة الانتخابية الولائية التي تقوم بمراجعة وجمع النتائج النهائية التي توصلت إليها اللجان الانتخابية البلدية ويجب على اللجنة الولائية أن تنهي أعمالها خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر من

(1) سامي الوافي، مرجع سابق، ص 165.

(2) دليل مؤطري مراكز التصويت لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني يوم 04 ماي 2017، مرجع سابق، ص ص 8، 9.

(3) نفس المرجع، ص 10.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

اختتام الاقتراع وتعلن النتائج النهائية من قبل تصريح رسمي ومباشر لوزير الداخلية والجماعات المحلية⁽¹⁾.

ثالثا: توزيع المقاعد على مستوى المجالس الشعبية المحلية

بعد انتهاء العملية الانتخابية، أشار المشرع حسب المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-10 لكيفية توزيع المقاعد المطلوب شغلها في كل بلدية بين القوائم المترشحة بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، أما بالنسبة للقوائم التي لم تحصل على نسبة 07 % من الأصوات المعبر عنها فلا تأخذ في الحسبان.

يتم تحديد المعامل الانتخابي وتوزيع المقاعد بعدد المرات التي تحصلت القائمة، فيما يتم توزيع البواقي بحسب عدد الأصوات الباقية لها، وفي حالة التساوي في الأصوات بين قائمتين أو أكثر يمنح المقعد للقائمة التي معدل مرشحها أصغر سنا، تسلم اللجنة الانتخابية نسخة من محضر الإحصاء البلدي إلى كل ممثل قانوني لقائمة المترشحين، فاللجنة البلدية توزع المقاعد ويتم تثبيتها من طرف اللجنة الولائية الانتخابية في غضون (48) ساعة على الأكثر من ساعة اختتام الاقتراع وتعلن النتائج⁽²⁾.

المطلب الرابع: كيفية اختيار رؤساء المجالس الشعبية المحلية

حددت المادة 65 من قانون البلدية رقم 11-10 كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بصريح العبارة من أجل تفادي كل تأويل من شأنه أن يشوش على العملية الانتخابية حيث نص صراحة: "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المترشح الأصغر سنا".

أما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي فيقوم المجلس بانتخابه من بين أعضاءه، بحيث يقدم من بين القائمة التي حازت على الأغلبية المطلقة للمقاعد، كما وردت حالات أخرى هي كالآتي:

- في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد أن تقدم مرشح عن كل قائمة.

- وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها⁽³⁾.

كما أشارت نفس المادة أن يكون الانتخاب سريا، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات

(1) سامي الوافي، مرجع سابق، ص 166.

(2) إسماعيل فريجات، "الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر: كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية"، مرجع سابق، ص 197.

(3) المادة 59 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 14.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

من خلال التطرق إلى مراحل العملية الانتخابية يتضح أنه على المترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية أن يستوفي جملة من الشروط المحددة في القانون، وأن العملية الانتخابية تمر بمرحلتين الأولى شكلية والثانية موضوعية تؤدي في الأخير إلى تشكيل المجالس البلدية والولائية بتوزيع الأصوات على المقاعد المطلوب شغلها.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

المبحث الثالث: كيفية تعيين الوالي وإنهاء مهامه

يعتبر الوالي أحد الهيئات الولائية، إلى جانب المجلس الشعبي الولائي، فهو يشكل بذلك جهاز لعدم التركيز الإداري على مستوى الولاية، بحكم أنه معين من قبل الإدارة المركزية مما يكسبه مركز هام بين الهيئات المحلية، باعتباره ممثل الدولة والإدارة المحلية في أن واحد.

المطلب الأول: كيفية اختيار الوالي

سنتطرق لكيفية اختيار الوالي من خلال تبيان الجهة المخولة قانونا لتعيينه، ثم حصر الفئة التي ينبثق منها الوالي.

أولاً: الجهة المخولة سلطة التعيين

بالرجوع إلى محتوى الدستور نجد أن المؤسس الدستوري وزع سلطة التعيين في الوظائف العليا في الدولة بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية طبقاً للمواد 91، 92 و 99، كما تطرقنا من قبل أن آخر تعديل دستوري يتوافق مع المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 بخصوص تعيين الوالي في المادة 92 منه حيث تنص على أنه⁽¹⁾: "يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام والتعيينات والوظائف والمناصب الآتية:

- رئيس المجلس الدستوري،
- أعضاء المجلس الدستوري وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 164 من الدستور،
- أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 101 من الدستور،
- رئيس و أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى،
- رئيس مجلس الدولة،
- الأمين العام للحكومة،
- محافظ بنك الجزائر،
- القضاة، عند أول تعيين لهم،
- مسؤولو أجهزة الأمن،
- الولاية،
- السفراء والمبعوثين فوق العادة للجمهورية إلى الخارج".

ويعين كذلك بمرسوم رئاسي في المناصب لدى المؤسسات المذكورة أعلاه، المصنفة وظائف عليا للدولة باستثناء مجلس الأمة.

(1) المادة 92 من القانون رقم 16-01، مرجع سابق، ص 85.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

وفي رد بشأن شغور مناصبي والي ورئيس دائرة عنابة قالت وزارة الداخلية أن التعيينات في هذه المناصب السامية من صلاحيات رئيس الجمهورية، أنه الوحيد المؤهل لاختيار الكفاءات المناسبة طبقا لنص المادة 78 من الدستور التي أصبحت بعد التعديل الدستوري الأخير المادة 92⁽¹⁾.
إذن سلطة تعيين الولاية هي من سلطات رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي، بحيث نلمس من خلال المادة 101 من التعديل الدستوري 2016 أن المؤسس الدستوري شدد على عدم جواز تفويض هذه السلطة بأي حال من الأحوال.

ثانيا: الفئة التي يعين منها الوالي

إن منصب الوالي ليس منصبا عاديا يخضع لإجراءات الوظيفة العمومية كالمسابقة في تولي الوظيفة العمومية، بل هو منصب سياسي وإداري يعتبر نوعيا لا يمكن توليه إلا لموظف سامي تتوفر فيه شروط خاصة تفرضها طبيعة المنصب⁽²⁾، بالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 90-230 نجده يحدد الفئة التي ينبغي أن ينبثق منها منصب الوالي حيث تنص المادة 13 منه أنه:

"يعين الولاية من بين:

الكتاب العامين للولايات،

رؤساء الدوائر،

غير أنه يمكن أن يعين من إعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة".

وباستقراء هذه المادة أن المشرع حدد الفئات التي من بينها يعين الوالي حسب الأهمية بداية بالكتاب العامين للولايات ثم من بين رؤساء الدوائر فكلاهما يعتبران مساعدا للوالي مما يكسبهما تجربة ميدانية قد يستفيدون منها في حالة إسنادهم مهمة والي الولاية، الأول يساعده في القيام بمهامه كممثل للدولة و مندوب الحكومة في الولاية، أما الثاني فيساعده في مهمة التنشيط والتنسيق بين عمل البلديات على مستوى الولاية.

ثم إضافة استثناء بخصوص فئة تالثة تمثل نسبة 5% من العدد الإجمالي لسلك الولاية حيث سمح المشرع أن يكونوا من خارج إطار الفئتين السابقتين.

وتجدر بنا الإشارة، إلى أن المناصب العليا على غرار منصب الوالي هي وسيلة في يد السلطة الحاكمة لتقوية الولاء السياسي وإغراء الخصوم بمثل هذه المناصب للكف عن المعارضة والانخراط في

(1) حسينة ب، "وزارة الداخلية: تعيين الولاية و رؤساء الدوائر من اختصاص رئيس الجمهورية فقط"، جريدة الشروق أونلاين، 2015/06/12

www.echoroukonline.com، تاريخ الاطلاع: 2017/04/17.

(2) عبد الهادي بلفتح، "المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري"، رسالة ماجستير، في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010/2011، ص 8.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

العمل الحكومي، كما أنه قد يكون نتيجة التحالفات كما كان الشأن من قبل في ظل التحالف الرئاسي، حيث أصبح التعيين في الوظائف العليا من بين إطارات أحزاب التحالف الرئاسي⁽¹⁾.

المطلب الثاني: شروط التعيين في منصب الوالي

بالرجوع للمرسوم الرئاسي رقم 90-226⁽²⁾ نجد أن المشرع اشترط في المترشحين لشغل الوظائف العليا في الدولة والتي من بينها وظيفة الوالي، أن تتوفر فيهم جملة من الشروط العامة تلك المنصوص عليها في المادة 75 من قانون الوظيفة العمومية⁽³⁾، بالإضافة إلى شروط خاصة ترتبط بالوظائف العليا في الدولة.

أولاً: الشروط العامة للتعين

تتعدد وتتوزع الشروط العامة الالتحاق بالوظيفة العمومية وإن اختلفت طرق التوظيف، في جملة من الشروط العامة التي يجب أن يتمتع بها المترشح لشغل لوظيفة العمومية، وهي كالاتي⁽⁴⁾:

- الجنسية الجزائرية: على كل مترشح أن يتمتع بالجنسية الجزائرية كشرط للترشح لشغل وظيفة عمومية، ومع هذا لم يشير المشرع إلى ما إذا كانت هذه الجنسية أصلية أو مكتسبة.
 - التمتع بالحقوق المدنية: من حق أي مواطن يتمتع بالحقوق المدنية من تعليم وصحة وحق الانتخاب على سبيل المثال، حق الترشح لشغل وظيفة عمومية.
 - عدم تضمنه لسوابق عدلية: يشترط في المترشح أن يتمتع بمجمل الصفات الأخلاقية التي يجب أن يتصف بها الموظف العمومي، وهذا ما يضمن خلو صحيفة السوابق العدلية من الملاحظات التي تمنع المترشح من شغل الوظيفة العمومية.
 - إثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية: أن يثبت المترشح وضعيته تجاه الخدمة الوطنية و ذلك بإثبات بإحدى الحالات الثلاث: إما الإعفاء أو الأداء أو التأجيل.
 - شرط السن واللياقة البدنية: اشترط المشرع الجزائري بلوغ المترشح سن 18 سنة كحد أدنى، والذي يعبر عن البلوغ والنضج مما يؤهله للقيام بأعباء الوظيفة العمومية.
- كما يشترط أن يكون صحيح الجسم إلى الحد الذي يمكنه من القيام بأعباء وظيفته بصورة منتظمة، كما يجب أن يكون خاليا من الأمراض المعدية وغير المعدية حتى لا يشكل خطرا في نقل

(1) عبد الهادي بلفتحي، مرجع سابق، ص 14، 15.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التنفيذية، المرسوم التنفيذي رقم 90-226 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم، الجريدة الرسمية، العدد 31، 28 جويلية 1990، ص 1023.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، الأمر رقم 06-03 يتضمن القانون الأساسي العامة للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، 16 جويلية 2006، ص 08.

(4) المادة 75 من الأمر رقم 06-03، مرجع سابق، ص 8.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

العدوى إلى المتعاملين معه من الجمهور أو العاملين معه من الموظفين وللإشارة تختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة حسب نوعية الوظيفة و طبيعتها⁽¹⁾.

ثانيا: الشروط الخاصة للتعيين

بغض النظر عن الشروط العامة الواجب توفرها في المترشح لشغل الوظيفة العمومية، هنا شروط خاصة، سميت هكذا نظرا للأهمية البالغة التي تكتسبها الوظيفة العليا في الدولة عامة ووظيفة الوالي خاصة مما تتطلبه من شرط التكوين العالي المتخصص والكفاءة الإدارية.

- **حيازة تكوين عالي أو مستوى تأهيل مساوي:** يشترط في الموظف العام المرشح لوظيفة عليا أو منصبا ساميا أن يمتلك تكوينا عاليا، ويقصد بالتكوين العالي الشهادة التي تساوي شهادة الليسانس أو على أعلى منها، غير أن المشرع الجزائري لم يذكر نوع التكوين العالي ما إذا كان علميا أو تقنيا⁽²⁾. وما يميز الالتحاق بالوظائف العليا أنه يتم الالتحاق فيها بطريقة مباشرة عن طريق التعيين دون اللجوء إلى مسابقة كتابية أو شفوية، خاصة بالنسبة للذين تابعوا تكوينا متخصصا مثل خريجي المدرسة الوطنية للإدارة

أما بالنسبة لامتلاك مستوى تأهيل مساوي فيقصد به المشرع اختيار الموظفين العامين للتعيين في المناصب العليا من بين الذين ينتمون إلى سلك أدنى من السلك المناسب للشهادات العليا، والتي تعد بمثابة ترقية ما يسمح لبعض الموظفين العامين المكونين في عين المكان أن يصلوا إلى وظائف عليا دون أن يتكونوا تكوينا عاليا.

- **الخبرة المهنية الإدارية:** تعتبر الخبرة المهنية بمثابة مجموعة من التراكمات و المكتسبات المستقاة من الواقع العملي للموظف، نتيجة القيام بالعملية الإدارية، وعلى هذا الأساس يجب أن يمتلك المترشح لمنصب الوالي مجموعة من الخبرات المهنية المتراكمة بحكم تقلده لمناصب إدارية من قبل. واستنادا للمادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 09-266⁽³⁾ التي تؤكد على أنه لا يمكن لأي موظف أن يشغل وظيفة عليا في الدولة إذا لم يسبق له أن عمل مدة خمس (05) سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية.

وكما أشرنا سابقا، في تحديد الفئة التي ينبثق منها الولاية، نلمس أن غرض المشرع من ذلك أن يكون المترشح لشغل منصب الوالي، قد سبق له اكتساب المعارف ذات العلاقة بوظيفته المستقبلية، مما يساعده و يسهل عليه خوض غمار تسيير الشأن المحلي بحكم محاكاته لتلك التجربة سابقا، وهذا ما نستنتج منه مبدأ التدرج في تقلد الوظائف العليا في الدولة من الأسفل نحو الأعلى.

(1) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 258.

(2) عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 30.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التنفيذية، المرسوم التنفيذي رقم 90-226، مرجع سابق، ص 1026.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

إلا أن هذا الشرط وحده غير كافي كون ليس كل المترشحين لشغل منصب الوالي قادرين على الاكتساب الخبرة المهنية رغم ما لها من فوائد في المسار المهني للوالي، وعليه وضع المشرع شرط آخر يتمثل في شرط التكوين العالي.

ومن خلال هذه الشروط العامة و الخاصة التي تسمح بالترشح لوظيفة الوالي يكون المشرع قد وفق في تحقيق مبدئين أساسيين هما: مبدأ المساواة للالتحاق بالوظيفة العمومية مثلما هو منصوص عليه في المادة 74 من قانون الوظيفة العمومية من جهة، مبدأ اكتساب الخبرة المهنية والكفاءة الإدارية من جهة أخرى.

ثالثا: إنهاء مهام الوالي

إن القاعدة الأساسية والمعمول بها في إنهاء مهام الوالي هي قاعدة توازي الأشكال، والتي تقتضي بوحدة جهة التعيين، وجهة إنهاء المهام وفقا لنفس الأشكال والإجراءات، وعليه فلرئيس الجمهورية سلطة إنهاء مهام الولاية بمقتضى مرسوم رئاسي⁽¹⁾. عملا بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-226 يتم إنهاء مهام⁽²⁾ العمال الذين يمارسون وظائف عليا بطريقتين:

أ- بمبادرة من السلطة المخولة صلاحية التعيين، و ذلك بسبب:

- شغل وظيفة عليا أخرى.

- إعادة إدماجه في رتبته الأصلية

- إلغاء الوظيفة العليا التي يشغلها

- إلغاء الهيكل الذي يعمل فيه

- الوفاة

ب- أو بطلب من المعني في شكل طلب الاستقالة أو طلب الإحالة على التقاعد

بعد التطرق للنظام القانوني للوالي يمكن القول، أن وظيفة الوالي ووظيفة حساسة نظرا لما تتطلبه من اتسام بالمهارة و حسن القيادة من أجل ضمان فعالية النشاط الإداري على المستوى المحلي، وبالتالي وفق المشرع الجزائري لما مزج بين أسلوب الانتخاب والتعيين في إنشاء هيئات الإدارة المحلية، خاصة وأن اعتماد أسلوب التعيين لا يمنع وجود مصالح محلية متميزة عن تلك المصالح المركزية، وإنما يساهم في إيجاد نشاط إداري محلي متميز يتأرجح بين ترسيخ الديمقراطية من جهة وتفعيل العمل الإداري من جهة أخرى.

(1) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 93.

(2) المواد من 27 إلى 34 من الرسوم التنفيذية رقم 90-226، مرجع سابق، ص ص 1026، 1027.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر

في ختام هذا الفصل، يمكن القول من خلال استقراءنا للنصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية التي أصدرتها الدولة الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا بشأن الإدارة المحلية الجزائرية، وبالضبط فيما يتعلق بالأساليب المتبعة من أجل اختيار الهيئات التي تشرف على تسيير وعمل الإدارة المحلية، نجد أن المؤسس الجزائري مزج بين أسلوب الانتخاب والتعيين.

ومن أجل تكيف النصوص القانونية مع إملءات النص الدستوري، أكد المشرع على التنوع في طرق اختيار هذه الهيئات، فوقع الاختيار أولا على أسلوب التعيين من أجل اختيار الهيئة التنفيذية الأولى على مستوى الولاية، وكان ذلك في مطلع الاستقلال، ويرجع السبب في ذلك إلى عدة اعتبارات سياسية وإيديولوجية أثرت مباشرة على وظيفة هذه الهيئة.

ومع صدور أول قانون للبلدية الجزائرية استعمل المشرع أسلوب الانتخاب هذه المرة من أجل تشكيل المجالس الشعبية المحلية، والتي هي مجال لتكريس اللامركزية الإدارية في تسيير الشأن المحلي، وكذا تمكين الرأي العام من التعبير عن متطلباته بطريقة ديمقراطية ومتحضرة من خلال أسلوب التشاور، إلا أن هذا الأسلوب كان مقيد الاستعمال بفعل طبيعة نظام الحزب الواحد الذي فرض نفسه آنذاك.

ومع مطلع مرحلة التعددية الحزبية إلى يومنا هذا، حافظ المشرع على نفس الأسلوبين في تشكيل هيئات التسيير المحلي، ولكن هذه المرة بطريقة مغايرة تركت انطبعا حسنا و نوع من الارتياح والرضا لدى المواطن بتمكينه من ممارسة حقه الدستوري في اختيار ممثليه على مستوى المجالس الشعبية المحلية بكل حرية، وفي المقابل احتفظت الإدارة المركزية بسلطة تعيين الوالي على مستوى الولاية، الذي يمثل هيئة عدم تركيز إداري، ما منحه مركز قوي بين الهيئات المحلية.

إن عملية تشكيل المجالس الشعبية المحلية من خلال أسلوب الانتخاب تمر بعدة إجراءات، بداية من تحيين القوائم الانتخابية واستدعاء الهيئة الناخبة... وصولا إلى آخر محطة هي توزيع المقاعد بعد فرز الأصوات والإعلان عن نتائج الانتخابات، أما عن كيفية تعيين الوالي فتتم وفقا لشروط عامة منصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية بالإضافة إلى شروط خاصة تتطلبها طبيعة الوظيفة العليا، ونظرا للمركز القانوني الذي يحتله مركز الوالي بين هيئات الإدارة المحلية حدد المشرع الفئة الوظيفية التي ينبثق منها الوالي، وكذا السلطة المخولة قانونا سلطة تعيين الوالي.

الفصل الثالث:
صلاحيات وسلطات المعين والمنتخب
بين الجانب القانوني والممارساتي

الفصل الثالث: صلاحيات وسلطات المعين والمنتخب بين النص القانوني والواقع الممارساتي

تلعب هيئات الإدارة المحلية دوراً هاماً وفعالاً على المستوى المحلي، بسعيها لتحقيق متطلبات واحتياجات مواطنيها وحل مشاكلهم، وتتنوع هذه الهيئات بوجود: هيئات للمركزية الإدارية ممثلة في المجالس الشعبية المنتخبة من قبل المواطنين، بالإضافة إلى هيئة عدم التركيز الإداري ممثلة في شخص الوالي والمعين من قبل الإدارة المركزية.

عمل المشرع الجزائري على منح هذه الهيئات مجموعة من الصلاحيات والسلطات منصوص عليها في كل من قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07، بالإضافة إلى جزء آخر منها تضمنته مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية المتخذة في مجالات متعددة، إلا أن الجانب الممارستي لهذه الصلاحيات على المستوى الميداني يتأثر بعدة اعتبارات وظروف سياسية واجتماعية واقتصادية للدولة عامة والإدارة المحلية خاصة، مما يتسبب في حدوث الكثير من التصادم بين الهيئات المعينة والمنتخبة بفعل العديد من الاختلافات.

وقصد معرفة مدى درجة التلائم والانسجام بين النص القانوني والواقع العملي لهذه الهيئات، سنحاول تسليط الضوء على دور كل من المعين والمنتخب في تسيير الإدارة المحلية الجزائرية، سواء تعلق الأمر بالمجالس الشعبية المنتخبة أو الرئيس الإداري الأول للولاية (الوالي)، بالتطرق لمجال اختصاص هذه الهيئات من خلال الصلاحيات والسلطات التي خولها لها المشرع الجزائري في إطار القانونين السابقين الذكر، ثم مقارنتها بما يحدث على المستوى الميداني بإبراز دور ومكانة كل منهما في اتخاذ القرار من أجل تحقيق الفعالية في التسيير المحلي، ومن ثمة إدراك مواطن القوة والضعف بالنسبة لكل هيئة على حساب الأخرى من خلال طبيعة العلاقة القائمة بين المعين والمنتخب، وهذا ما سنتطرق له في مضمون هذا الفصل.

المبحث الأول: صلاحيات المجالس الشعبية المنتخبة بين الحقيقة والافتراض

تضمن كل من قانون البلدية والولاية مجموعة من الصلاحيات التي تشمل عدة مجالات، تهدف في مجملها إلى تحقيق التنمية المحلية على وجه العموم، وبحكم علاقة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة المباشرة مع المواطنين عن طريق ممثليها وارتباطها بهم، وقصد دفع عجلة التنمية المحلية، تضطلع المجالس المنتخبة بصلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم، في إطار احترام النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها⁽¹⁾، وهي صلاحيات أصيلة إلا أن المشرع لم يمنحها الآلية والوسائل القانونية لتمكينها من التنفيذ الفوري لها، وهذا ما نلمسه من خلال الواقع العملي الممارساتي وفقا لما سنتطرق له لاحقا.

المطلب الأول: صلاحيات المجالس المنتخبة في مجال التنمية المحلية

تداول المجالس الشعبية المنتخبة البلدية والولائية في المواضيع ذات العلاقة بالتنمية المحلية عن طريق مداولات، حيث تساعد المجالس المنتخبة في أداء أعمالها لجان دائمة ومؤقتة، حيث منح المشرع للمجالس مهمة تولي إعداد برامج مخططات التنمية المحلية البلدية والولائية والقطاعية، في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم المحدد من قبل الإدارة المركزية، وتتشابه المجالس المنتخبة في إجراءات إعداد ومناقشة هذه المخططات والبرامج وتبدي اقتراحاتها بشأنها⁽²⁾، للجهة الوصية من أجل إعطائها الموافقة عليها ثم مدها بالتسهيلات المادية والمالية اللازمة لانجازها.

فبالنسبة للولاية: يكلف المجلس الشعبي الولائي بوضع مخطط التنمية على المدى المتوسط في المجال الاقتصادي، والذي تحدد فيه الأهداف المسطرة ويبين فيه وسائل الدولة المسخرة وبرامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية ويقدم المجلس ما يراه مناسبا من اقتراحات في الموضوع⁽³⁾.

فبالنسبة للبلدية: يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع برامج التنمية السنوية والمتعدد السنوات الموافقة لعهدته على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد، مع الأخذ بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية⁽⁴⁾، وبالرجوع للواقع العملي نجد أنه يتم ترتيب محتوى قائمة المشاريع المقترحة من قبل المجلس المنتخب، وقبل ذلك يتم بتوجيه من مهندسي المصلحة التقنية للبلدية، باعتبار أن المنتخب يجهل ما يتعلق بالجانب التقني والفني لطبيعة هذه المشاريع، وبعد موافقة المجلس على قائمة المشاريع المرتبة حسب أولويات مطالب المواطنين، يتم إرسال هذه القائمة إلى مكتب الوصاية بالدائرة كونها ممثلة السلطة الوصية، أين يعقد اجتماع بخصوص هذه المشاريع التي قد يحدث أن يتم إعادة تعديلها من جديد، وبعد

(1) ابتسام عميور، "نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم"، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير

الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013، ص ص 28، 29.

(2) المادة 80 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق، ص 07.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 232.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 199.

الفصل الثالث: صلاحيات وسلطات المعين والمنتخب بين النص القانوني والواقع الممارساتي

مصادقة السلطة الوصية عليها، ترسل نسخة منها إلى مديرية البرمجة والتخطيط من أجل تخصيص مبالغ مالية لها في حدود الغلاف المالي المخصص لكل بلدية أو ولاية، حيث تعتبر موافقة مبدئية بقبول تمويل المشروع، بعدها تأتي مرحلة إعداد البطاقات التقنية الخاصة بالمشروع، من أجل اتخاذ إجراءات الإعلان عن المناقصة أو الصفقة، حيث تتولى البلدية مهمة تعيين مؤسسة الانجاز ثم إرسال ملف الصفقة للمديرية من أجل منحها مقرر تسجيل العملية⁽¹⁾.

هذه المرحلة قد تشهد وقوع اصطدامات بين المعين والمنتخب في الواقع العملي بخصوص قبول أو رفض هذه المشاريع، في بعض الأحيان تبادر إدارة البلدية باقتراح بعض المشاريع، و على سبيل المثال سنة 2013 اقترح الأمين العام لبلدية سطار مشروع انجاز مقر جديد للبلدية، كون المقر الحالي موروث منذ العهد الاستعماري ويتسم بالصغر، وبالنظر لحجم المهام المسندة للبلدية والتزايد المستمر لعدد الموظفين الذي تسبب في اكتظاظ المكاتب وتكدس النشاط الإداري.

إلا أن أعضاء المجلس رفضوا مقترح المشروع بحجة عدم كفاية الإعانة المالية المقدمة وأن مهمة المجلس هي خدمة الشعب دون غيره، ونظرا لقصر رؤية الأعضاء المنتخبة فهم لا يعلمون أن هذا المشروع يدخل ضمن تحسين الخدمة العمومية الموجهة للمواطن، ومن أجل الفصل في النزاع قام رئيس المجلس الشعبي البلدي بنقل هذا الانشغال إلى السلطة الوصية التي فصلت فيه باتخاذ حل وسط بالإبقاء على كافة المشاريع التنموية، حيث قدمت إعانة مالية إضافية بمبلغ 3 مليار دينار بعدما كانت 6 مليار دينار أصبحت 9 مليار دينار⁽²⁾. (أنظر الملحق رقم 01)

لقد استفادت بلدية سطار في إطار برنامج المخططات البلدية للتنمية لسنة 2017 بغلاف مالي قدره: 46.619.279,50 دج. (أنظر الملحق رقم 02)

إن طابع هذا الاختصاص يشكل أهمية بالغة في دفع عجلة التنمية الاقتصادية التي تعتبر المحرك الأساسي لبقية مجالات التنمية الأخرى، بحيث تتمثل في تقرير مجال الاستثمار وتحديد حجم النفقات الواجب تخصيصها للرفع من حجم الاستثمارات المحلية، كما يؤدي الاستثمار المحلي إلى خلق فرص عمل جديدة وتوسيع الوعاء الضريبي لميزانية الولاية والذي يمثل أحد مصادر ميزانيتها، بالإضافة إلى المصادقة على المخطط التنموي للولاية في المجالات الاقتصادية، وكذا تشجيع كل المبادرات الهادفة إلى ترقية الاستثمارات وتحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة على مستوى الولاية⁽³⁾، وكذلك هو الشأن بالنسبة للبلدية.

(1) مقابلة س.ر، رئيس مكتب الصفقات العمومية بالمصلحة التقنية لبلدية سطار، 08 ماي 2017، على الساعة 14:35 زوالا.

(2) مقابلة أ.أ الأمين العام لبلدية سطار، 08 ماي 2017، على الساعة 09:30 صباحا.

(3) حكيم يحيوي، "دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية دراسة مقارنة بين بلديتي وولايتي ورقلة و غرداية 2011/2007"، رسالة ماجستير، في العلوم السياسية، فرع إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011، ص 69.

وبهدف ضمان تفعيل مخططات التنمية المحلية، تم إنشاء على مستوى كل ولاية بنك معلومات⁽¹⁾، يتولى جمع كل الدراسات والمعطيات والمعلومات الإحصائية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية، على أن تكلف هذه الأخيرة بإعداد الحصيلة السنوية بكل قطاع بما يتعلق ببرامج ومخططات التنمية، ومن ثم إبراز معدل نمو كل قطاع ومدى مساهمته في تحقيق تنمية محلية متوازنة ومنسجمة ومستدامة.

المطلب الثاني: صلاحيات المجالس المنتخبة في مجال التهيئة والتعمير وإنشاء الهياكل القاعدية.

لقد أقر المشرع الكثير من القواعد القانونية التي تأطر بدقة النشاط العمراني، وتفرض شروطا وقيودا عليه في إطار وظيفة الضبط الإداري العمراني، بما يسمح بتحقيق الأهداف المسطرة في مجال عمراني يراعي المحافظة على سلامة حياة الإنسان من الأخطار الكبرى، وتسيير الكوارث، وضمان الصحة العمومية، والمحافظة على الأنظمة البيئية، وكذا التراث الثقافي الموروث، وبذلك تمثل المخططات العمرانية الأدوات التي ألزم المشرع كل بلدية بأن تتزود بها، ضمانا لتحقيق أهداف العمران، لأن هذه المخططات تمثل صورة للتنمية الحضرية⁽²⁾

أما الواقع العملي يثبت أن مرحلة إعداد المشروع تسبقها عدة محطات، بداية بإقرار إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن طريق مداولة المجلس، ثم موافقة السلطة الوصية عليها، ثم تبليغ الجهات المعنية بالمشاركة إلزاميا في عملية الإعداد، ثم عرض مقرر الإعداد على الاستقضاء العمومي حيث تقوم مختلف الهيئات الرسمية والغير رسمية بحضور المواطنين بتقديم الاقتراحات والتوجيهات التي تدون في سجل الاستقضاء، على أن تغلق عملية الاستقضاء العمومي بموجب محضر مفصل من قبل المفوض المحقق بعد انتهاء المهلة القانونية للاستقضاء⁽³⁾، وبعدها تأتي مرحلة الإعداد من خلال الاجتماعات المكثفة على مستوى مديرية التعمير بحضور كافة الأطراف المعنية و ممثل المجلس الشعبي البلدي، حيث يتم تعيين مكتب الدراسات المكلف بإعداد المخطط وكذا جمع الآراء طبعاً في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح والإدارات العمومية والجمعيات المعتمدة لهذا الغرض⁽⁴⁾.

في هذا الإطار تتولى المصالح البلدية المكلفة بالتعمير بتحضير مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير البلدي، بالتنسيق مع لجنة التعمير والتهيئة العمرانية للبلدية وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بالرجوع للواقع الممارستي يتولى المجلس البلدي عن طريق مداولة إقرار عملية إعداد أو

(1) المادة 81 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق، ص 17.

(2) عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص ص 8، 9.

(3) المادتين 12 و 13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية، رقم 26، 01 جوان 1991، ص 977.

(4) مقابلة (ط ب)، مهندس تسيير التقنيات الحضرية بالمصلحة التقنية لبلدية سطارة، 08 ماي 2017، على الساعة 11:15 صباحاً.

الفصل الثالث: صلاحيات وسلطات المعين والمنتخب بين النص القانوني والواقع الممارساتي

تعديل مشروع المخطط ثم تبلغ المداولة للسلطة الوصية ومختلف المصالح المعنية بإعداد مشروع المخطط (أنظر الملحق رقم 03)، وكذا نشره على نطاق أوسع من أجل ضمان تفاعل الأفراد مع القواعد الملزمة للتعمير والسماح لهم بإبداء الاقتراحات والتطلعات بخصوصه حول أماكن استثمارية مستقبلية⁽¹⁾، وهو كذلك بالنسبة للولاية.

ورغم منح المجالس الشعبية المنتخبة حق إقرار إعداد أو تعديل المخطط، إلا أنه نظرا للأهمية التي يكتسبها هذا المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير البلدي والإجراءات المكثفة التي يخضع لها، عبر عملية الاستقصاء العمومي والعمل الاستشاري المكثف تبين لنا أن المجالس المنتخبة غير مؤهل للقيام بعملية الإعداد نظرا لتعقدها وارتباطها بأمور تقنية أكثر دقة.

أما صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال إنشاء الهياكل القاعدية فقد اقتصر على مسألة انجاز و صيانة الطرقات والمسالك، من أجل الحفاظ عليها ومن أجل فك العزلة خاصة عن التجمعات السكانية الجبلية والريفية المعزولة، بالتنسيق مع المصالح التقنية لفرع الأشغال العمومية المتواجدة على مستوى كل دائرة، أما صلاحيات المجالس الشعبية البلدية فقد جاءت كثيرة، يرجع السبب في ذلك إلى أن عملية التخطيط والتعمير تبدأ من القاعدة نحو الأعلى، لذا انصب اهتمام الدولة كله على المشاريع المحلية والتي تنجز بانسجام مع المخططات الولائية والجهوية والوطنية.

وقبل إقامة أي مشروع استثماري بلدي أو تجهيز على إقليم البلدية ينبغي الأخذ برأي المجلس الشعبي البلدي، خاصة إذا تعلق الأمر بالأراضي الفلاحية والتأثير على المحيط البيئي، كون المشرع منحها صلاحية السهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء بما يكفل حماية المحيط البيئي من التخريب العشوائي غير المدروس مسبقا⁽²⁾، وبذلك خولت الصلاحية الكاملة في قبول أو رفض أي مشروع استثماري، حيث يتم دراسة الآثار المحتملة التي قد تترتب عنه والتأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، وذلك بمساعدة المصالح التقنية المعنية بمتابعة المشروع، خاصة إذا تعلق الأمر بالمشاريع التي قد تضر محيط إقليم البلدية عامة والمواطن بالدرجة الأولى، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية والتي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة⁽³⁾.

وفي هذا الإطار حرمت المجالس المنتخبة من دورها التقريري بمنح الموافقة المسبقة بقبول إقامة المشروع الاستثماري، بل اقتصر الأمر على إبداء الرأي فقط مما يبرز هذه المجالس في وضع هيئة استشارية لا تملك سلطة التقرير.

في هذا الإطار استقبلت بلدية سطارة عديد الطلبات بشأن طلب رخص الاستثمار بمنطقة النشاطات، حيث يتم دراسة هذه الطلبات من قبل المصلحة التقنية البلدية بالموازاة مع المصالح التقنية

(1) عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 67، 69.

(2) المادتين 109 و 110 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق، ص 17.

(3) كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 137.

للمديرية التنفيذية الولائية، وبهذا يكون المجلس غير معني بعملية الدراسة ومناقشة الملفات، نظرا لافتقاره لعنصر الخبرة التقنية الذي تتطلبه المشاريع الاستثمارية لتضمنها شروط حددها المشرع، رغم ذلك فالواقع المعاش يبين لنا وجود ضعف في التنسيق بين الهيئات المكلفة بدراسة الطلبات مما نتج عنه، وجود فوضى عمرانية لعدم احترام مقاييس وشروط التعمير بانتشار البناءات الفوضوية، واكتساح الاسمنت للأراضي الفلاحية، بالإضافة إلى زحف المحيط السكاني نحو المناطق الصناعية⁽¹⁾.

كما يقوم المجلس المنتخب بتعريف الفضاءات الآهلة^(*)، وهو إجراء حضاري يهدف إلى تعريف جميع الفضاءات وتسمية الشوارع والأحياء والمباني والأماكن العمومية، وتكون الأولوية في تحديد التسميات لتلك المتعلقة بأسماء المجاهدين وشهداء المنطقة أو البلدية⁽²⁾، وبذلك يتم تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية والطرق المتواجدة على إقليم البلدية، ويتم ذلك عن طريق مداولة المجلس، ما يمكن قوله في هذا الشأن أنه وإن منح المشرع للمجالس المنتخبة صلاحية تسمية الشوارع والأحياء فهذه المهمة لا ترقى لإبراز المجالس المنتخبة في مركز قوي.

المطلب الثالث: صلاحيات المجالس المنتخبة في مجال الخدمات الاجتماعية، الثقافية، السكنية، الترفيهية.

كلما ارتبطت الخدمة العمومية المقدمة من قبل المجالس المنتخبة بالمواطن، كلما غلب عليها الطابع الاجتماعي، ورغم تنوعها واختلافها في الجوهر (التربية، التكوين، الثقافة، السياحة، الرياضة، السكن... إلخ) تبقى تشترك في صفة واحدة أنها موجهة لاستغلال الفرد المحلي.

أولاً: في مجال التربية والتعليم.

للمجالس الشعبية المنتخبة في مجال التربية والتعليم صلاحية إنجاز مؤسسات التعليم حيث تتكفل البلدية بالمدارس الابتدائية والولاية بمؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والتكوين، طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية والتكوينية، بالتكفل بصيانتها والمحافظة عليها وتجديد تجهيزاتها المدرسية، وزيادة على ذلك يقوم المجالس البلدي بتخصيص مبالغ مالية لإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، وفقاً لدفتر شروط تحدده إدارة البلدية بناء على المشاورات التي تكون بين مختلف الأطراف المعنية، من مصالح مفتشية التعليم، مصالح البناء والتعمير الولائية وكذا ممثل البلدية، وبعد التوصل إلى اتفاق يتم اتخاذ إجراءات الصفقة من أجل تعيين مقابلة الانجاز أو مؤسسة التموين حسب طبيعة المشروع⁽³⁾.

(1) مقابلة (س.ب) رئيس مصلحة البناء والتعمير، بلدية سطارة، 10 ماي 2017، على الساعة 10:00 صباحاً.

(*) متسع من المحيط العمراني يشغله السكان ومختلف النشاطات التجارية، يستدعي القيام بعملية تسمية شوارعه وترقيم المباني والعقارات المتواجدة به، من أجل تسهيل عملية تحديد مكان المواطنين والهيئات.

(2) أمال مرابطي، "تسمية الشوارع والمباني العمومية إجراء حضاري للتعريف بجميع الفضاءات"، جريدة الشعب، العدد 16، الجزائر، 21 أبريل 2015، www.djazairress.com، تاريخ الاطلاع: 2017/05/09.

(3) مقابلة (س.ر)، رئيس مكتب الصفقات العمومية بالمصلحة التقنية لبلدية سطارة، 08 ماي 2017، على الساعة 14:20 زوالاً.

وتجدر الإشارة، أنه قد تكون هذه المبالغ من ميزانية البلدية أو في شكل إعانة مالية مقدمة من الولاية، كما تضمن توفير وسائل النقل المدرسي للتلاميذ والتي غالبيتها هي عبارة عن دعم مقدم من ميزانية وزارة الداخلية عبر الولاية، فنحن نعلم أن ميزانية البلدية الجزائرية تعرف عجزا ماليا، في هذا الإطار تدعمت حظيرة بلدية سطارة سنة 2017 بحافلات للنقل المدرسي مقدمة من قبل وزارة التضامن تم توجيهها عبر الولاية نحو البلدية، كما منحت للبلديات صلاحية تمويل المطاعم المدرسية بالمواد الغذائية في شكل إعانة مالية مقدمة من ميزانية الدولة بمبلغ: 4.491.000,00 دج. (أنظر الملحق رقم 04).

ثانيا: في المجال الثقافي والاجتماعي

يتولى المجلس الشعبي الولائي في إطار السياسة العامة للدولة انجاز الهياكل القاعدية، الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه⁽¹⁾.

كما يتولى المجلس الشعبي الولائي جملة من الاختصاصات في المجال الاجتماعي والثقافي، فجنده يشجع الشباب ذوي النشاطات الحرفية، ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين لاسيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها⁽²⁾، إضافة لهذا يساهم في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية من ويعمل على حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي وترقيته بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة بالتنسيق مع البلديات أو الهيئات المعنية⁽³⁾، وبالرجوع للواقع نجد المجالس المنتخبة تقوم بصلاحيات في شكل اتخاذ جملة من التدابير الثانوية المساهمية فقط تشمل:

- المساهمة في ترقية تفتح الطفولة الصغرى ودور الحضانة والتعليم التحضيري.
- الاستفادة من الهياكل القاعدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والثقافية المنجزة من الإعانة المالية للدولة.
- تشجيع عمليات التمهين.
- حصر الفئة الاجتماعية المحرومة و المعوزة و تنظيم التكفل بها في إطار السياسة العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية،

هذا الدعم الذي تتقدم به المجالس المنتخبة في إطار أداء مهامها الاجتماعية يتم عن طريق اتخاذ مداوالات، يقرر من خلالها منح الإعانات المالية مثلا للفئات المعوزة، وتجدر الإشارة أن هذه المداوالات لا يمكن تنفيذها إلا بعد مصادقة السلطة الوصية عليها بعد التأكد من تقييد المبالغ المالية المخصصة لهذه الفئة في ميزانية البلدية أو الولاية.

(1) المواد من 99,93 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 18.

(2) كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 180، 181.

(3) المادتين 89 و 97 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 18.

ثالثا: في مجال حفظ الصحة وتوفير السكن.

تلعب الجماعات المحلية دورا معتبرا و هاما في مجال حماية الصحة العامة لسكان الإقليم إلى جانب الهيئات الأخرى المكلفة بالصحة العمومية، حيث تلزم المادة 29 من قانون حماية الصحة وترقيتها جميع أجهزة الدولة والجماعات المحلية (البلدية والولاية) والمؤسسات والهيئات والسكان بتطبيق تدابير شروط النقاوة ومحاربة الأمراض والأوبئة ومكافحة تلوث المحيط وتطهير ظروف العمل والوقاية العامة⁽¹⁾. يرتبط مفهوم المحافظة على الصحة العمومية بواقع الحياة اليومية، حيث أصبحت الدولة، عن طريق مصالحها المحلية تفرض تدخلها، باتخاذ التدابير اللازمة لمراقبة صلاحية المواد الغذائية المعروضة للبيع في الأسواق والمطاعم والمحلات، والإشراف الصحي على هذه الأماكن والمحلات والباعة الذين يتداولون هذه المواد مع المستهلكين لها، بالإضافة لمراقبة المسالخ والحظائر والقضاء على الحيوانات الضارة وغيرها، وضرورة التطعيم الإجباري في حالة انتشار الأوبئة تفاديا للأمراض⁽²⁾.

استنادا للمادة 123 من القانون البلدي رقم 11-10 البلدية مكلفة بالتعاون مع المصالح التقنية للدولة باحترام معايير النظافة وحفظ الصحة وفي إطار ما ينص عليه القانون، فيما يتعلق بالمياه الصالحة للشرب توفيراً ومتابعة، والتصدي للأمراض المتنقلة، بالإضافة إلى تصريف النفايات وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، كما تسهر على الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور⁽³⁾.

إلا أنه تجدر الإشارة أن مسألة تزويد المواطنين بالمياه الصالحة للشرب تم نقل صلاحية تسيير هذا الملف إلى المؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري الجزائرية للمياه⁽⁴⁾، حيث تم تعميم هذا الأمر على مستوى كافة البلديات، باستثناء البعض منها لا زالت في طور نقل المهمة⁽⁵⁾، أما في مجال الصحة الحيوانية والنباتية⁽⁶⁾ فقد نص القانون رقم 88-08⁽⁷⁾ المتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية متضمنا كيفية تنظيم وممارسة الطب البيطري، من أجل حماية الثروة الحيوانية و المنتجات المتعلقة بها، فيمل يخص المراقبة الصحية للحوم والقصابة، حيث تعمل مصالح إدارة البلدية

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، القانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية، العدد 08، 17 فيفري 1985، ص 179.

(2) أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، ط2، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص 119.

(3) إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، مرجع سابق، ص 117، 118.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التنفيذية، مرسوم تنفيذي رقم 01-101 يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، الجريدة الرسمية، العدد 24، 22 أبريل 2001، ص 04.

(5) مقابلة (ع.ل) مكلف بتسيير مكتب الممتلكات ببلدية سطارة، 10 ماي 2017، على الساعة 11:40 صباحا.

(6) المادة 86 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 17.

(7) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، القانون رقم 88-08 المتعلق بنشاط الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية، الجريدة الرسمية، العدد 04، 27 جانفي 1988، ص 124.

الفصل الثالث: صلاحيات وسلطات المعين والمنتخب بين النص القانوني والواقع الممارساتي

على تهيئة المذابح الخاصة ومراقبتها، وبعد التفطيش البيطري تؤشر وتطبع بختمها على اللحوم المراد تسويقها تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارها صالحة للاستهلاك⁽¹⁾.

أما بالنسبة لحماية الصحة النباتية وفي إطار تنفيذ السياسة الوطنية، تعمل المجالس الشعبية المحلية على حماية ومراقبة المنتجات النباتية، التي قد تكون ناقلة للأجسام الضارة عبر التراب الوطني، وكذا مراقبة استخدام مواد الصحة النباتية في مكافحة متلفات النباتات⁽²⁾.

أما بخصوص ملف السكن، فقد منح المشرع صلاحية المساهمة في انجاز البرامج السكنية للولاية دون البلدية طبق للمادة 100 من قانون الولاية رقم 07-12 حيث يتولى المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية مهمة القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه، كما يساهم في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية من أجل الحفاظ على الطابع المعماري للولاية كافة.

وفي الأخير يمكن القول الواقع يثبت أن المجالس المنتخبة وهي تمارس مهامها وصلاحياتها لا تخلو أعمالها وتصرفاتها من النقائص والأخطاء، وأحيانا التجاوزات نظرا للعديد من الأسباب خاصة تلك المتعلقة بقلّة التجربة وعدم الدراية بالتسيير، ويرجع ذلك لضعف التأطير البشري الإداري فيها، وكذا جهل المنتخبين الجدد بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، ومن هذا المنطلق كان للرقابة المفروض عليها الأثر الواضح.

هذا الضعف البارز على المجالس المنتخبة لا يمكن أن يشكل مبررا لتمادي ممثل السلطة المركزية، بأن يحل محلها في التسيير واتخاذ القرار المحلي، ففي نظرنا أن الوالي الناجح هو الذي يحمل المجالس المنتخبة الالتزام بمهامها طواعية وليس إجبارا، في إطار ما يفرضه القانون، مما يمكن المنتخب من المحافظة على مكانته المحلية بين الهيئات الرسمية وغير رسمية وكممثل للشعب، بعدم إضعافه في نظرهم، ثم ضمان انسجامه مع متطلبات تنفيذ السياسة العامة للدولة.

(1) مقابلة (ر.ل) طبيب بيطري بلدية سطار، 10 ماي 2017، على الساعة 10:10 صباحا.

(2) القانون رقم 88-08، مرجع سابق، ص 124.

المبحث الثاني: سلطات الرئيس الإداري للولاية (الوالي)

استمد عامل العمالة ازدواجية التمثيل التقليدي للدولة و العمالة من النظام الفرنسي ومنحه صلاحيات واسعة، حيث ساهمت ظروف استقلال البلاد والأوضاع الاستثنائية فيها آنذاك على تقوية سلطته أكثر في شقيها كتمثل للدولة والعمالة في آن واحد⁽¹⁾ وقد استمر الوضع على هذا الحال إلى يومنا هذا، ونظرا لكون التنظيم الإداري للولاية يجمع بين أسلوب اللامركزية و عدم التركيز الإداري، جعل من الوالي يلعب دورا هاما بين هيئات الإدارة المحلية الجزائرية، بمنحه سلطات واسعة ومتنوعة، ونظرا للعبء الكبير الذي تتميز به هذه المهمة، فقد أحيط بمجموعة من الأجهزة الإدارية والاستشارية المساعدة له، وذلك من خلال آلية تفويض الإمضاء التي تسمح لهم بلعب دور مكمل لدور الوالي، والواقع العملي يثبت أن هذه الأجهزة هي التي تتكفل بتنفيذ ومتابعة هذه المهام الواسعة، ما سمح له باحتلال مركز قوي على المستوى المحلي وهذا ما سنثبته لاحقا.

المطلب الأول: سلطات الوالي التنفيذية

يعتبر الوالي ممثل الدولة ومفوض الحكومة وممثل الولاية في نفس الوقت، فوجوده على رأس الدائرة الإدارية غير ممركة للدولة والتي هي مجال لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الإدارة المحلية وللولة، جعله يحوز سلطات تنفيذية مزدوجة كتمثل للدولة والولاية معا.

أولا: اتجاه الدولة

تنفيذ القوانين والتنظيمات والتعليمات: باعتبار وظيفة الوالي هي امتداد للسلطة التنفيذية، فإنه يعمل على تأمين تطبيق مجمل النصوص القانونية والتنظيمية والتعليمات^(*) الصادرة عن وزراء الحكومة، وكذا تكريس احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية⁽²⁾، من خلال اتخاذ قرارات إدارية في مجال سلطاته، كتلك المتعلقة بتعيين الموظفين أو بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، على أن تسجل فيما بعد ضمن مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية، حيث يساعد الأمين العام للولاية الوالي في تنفيذ قرارات الحكومة وتعليمات الوزراء، وكذا مداورات المجالس الشعبية المنتخبة.

تنفيذ قرارات القضاء: إن الوالي على المستوى المحلي ملزم بتنفيذ قرارات القضاء واحترام استقلالته تكريسا للمبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات، حيث تخضع الأحكام والأوامر القضائية لنظام قانوني خاص من ناحية تنفيذها مهما كان نوعها فهي تأخذ شكلا إجرائيا لتنفيذها⁽³⁾.

(1) بشير فريك، مرجع سابق، ص 31، 32.

(*) القانون بأنواعه: (الأمر، القانون العضوي، القانون العادي)، والنصوص التنظيمية بأنواعها: (مراسيم تنفيذية ورئاسية، القرارات الوزارية، التعليمات، المناشير الوزارية... إلخ).

(2) المادة 113 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق، ص 19.

(3) نفس المرجع، ص 94.

إلا أنه قد يحدث أن يقوم الوالي بتوقيف تنفيذ قرارات القضاء الصادرة عن الجهاز القضائي، اعتباراً لما قد تخلفه من مشاكل وعواقب على الاستقرار الاجتماعي والسياسي على المستوى المحلي، نظراً لحيازته سلطة تعطيل هذه القرارات لأن تنفيذها يخل بالنظام العام في الولاية⁽¹⁾، إذن من واجب الوالي إذا رأى بأن أوامر القضاء قد تؤدي إلى زعزعة الاستقرار المحلي من حيث النظام العام في عناصره المختلفة من أمن وسكينة وصحة عمومية، أن يحرص على وقف تنفيذها مؤقتاً والعمل على إزالة العقبات التي تفسد تنفيذها، وذلك وفقاً للشروط التالية⁽²⁾:

- أن يكون طلب وقف التنفيذ خلال 30 يوماً من تاريخ إشعاره.
- أن لا يتجاوز التوقيف ثلاثة أشهر.
- أن لا يكون التنفيذ من شأنه الإخلال بالنظام العام و يملك الوالي بهذا الخصوص السلطة التقديرية.
- أن لا يكون التوقيف بسبب التنفيذ الجبري.

ثانياً: اتجاه الولاية (كهيئة تنفيذية للولاية)

يعتبر الوالي الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، والمسؤول الأول على الولاية، فهو يقوم بـ:
حضور جلسات المجلس الشعبي الولائي: يشارك الوالي إلى جانب رئيس المجلس الشعبي الولائي قبل انعقاد كل دورة عادية في ضبط نقاط جدول أعمال الجلسة وتاريخها، وذلك بالتشاور مع أعضاء المكتب المكلف، ففي افتتاح كل دورة عادية جديدة للمجلس، يعد الوالي تقريراً مفصلاً عن مدى تنفيذ المداولات المتخذة في الجلسة السابقة للمجلس ويعرضه عليه لغرض المناقشة مع أعضاء المجلس الشعبي الولائي، ومن حق أعضاء المجلس توجيه أسئلة كتابية للمدراء التنفيذيين للولاية، كما للوالي أو ممثله حق التدخل⁽³⁾ أثناء جلسات المجلس بطلب منه أو طلب أعضاء المجلس.

وفي إطار الخرجة الميدانية على مستوى الولاية، تبين لنا أن الأمين العام للولاية هو من ينوب عن الوالي في حالة غيابه أو حصول مانع قانوني له، ويمارس بهذه الصفة كل صلاحيات الولي، له حق التدخل أثناء حضور جلسات المجلس، وبعدها يقوم بتبليغ الوالي عن كيفية سير أشغال المجلس ومختلف المسائل التي تم مناقشتها، ثم يتولى مهمة متابعة تنفيذ مداولات المجلس، بإعداد وكتابة قرارات الوالي بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية، فهو يسهر على تنسيق وتنشيط العمل الإداري للولاية، ويضمن استمراريته، كما يتولى متابعة عمل جميع مصالح الدولة⁽⁴⁾.

(1) المادة 324 من القانون رقم 08-09 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، 23 أبريل 2008، ص 28.

(2) عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 95.

(3) نفس المرجع، قانون الولاية رقم 12-07، ص 10.

(4) مقابلة (ي.ح) رئيس مصلحة التلخيص بالأمانة العامة لولاية جيجل، 10 ماي 2017، على الساعة 11:00 صباحاً.

للوالي إمكانية طلب انعقاد المجالس الشعبية المنتخبة البلدية⁽¹⁾ و الولائية⁽²⁾ في دورة غير عادية إذا اقتضى الأمر ذلك، نظرا لإطلاع الوالي على كل كبيرة وصغيرة تخص الولاية، والتي لا يكون المجلس على علم بها، حيث يقوم الأمين العام للولاية باستدعاء أعضاء المجلس البلدي أو الولائي.

تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي: يتولى مهمة تنفيذ المداوالات المتخذة من قبل المجلس الشعبي الولائي بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية، وتتعقب هذه المداوالات اتخاذ الوالي بعض القرارات الإدارية ذات العلاقة بها إذا اقتضى الأمر ذلك، كما يسهر مدير مديرية التقنيين والشؤون العامة على حسن نشر وتنفيذ هذه المداوالات، كما قد يحدث أن يرفض الوالي تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي نظرا للسلطة التقديرية التي يتمتع بها، هذا ما يشكل عائق أمام المشاريع التنموية المحلية ولا يملك المجلس أي سلطة في مواجهة الوالي، فقد يمضي الوقت دون تنفيذها لتصبح ملغاة دون تنفيذها وهذا هو الإلغاء العملي⁽³⁾.

إعداد ميزانية الولاية: للوالي دور مالي يتمثل في إعداد مشروع ميزانية الولاية بناء على تقديرات السنة المالية السابقة، وبعدها تعرض على أعضاء المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليها، وبعد تأشير السلطة الوصية عليها، يتولى الوالي مهمة تنفيذ الميزانية من خلال صرف النفقات وتحصيل الإيرادات المسجلة فيها، وفي هذا الصدد يعتبر الوالي هو الأمر بصرف الميزانية بعد إخضاعها لرقابة المالية من خلال المراقب المالي للولاية.

بالرجوع للواقع نجد أن مهمة إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية تتم تحت مسؤولية مدير مديرية الإدارة المحلية، وذلك بالتعاون مع مصالحه بدراسة الوضع المالي للولاية، كما يتولى جمع كل الوثائق الضرورية لسير مصالح البلديات، خاصة تلك المتعلقة بالوضع المالي للبلديات وكذا وضعية ممتلكاتها المنتجة والغير منتجة، بدراسة ميزانياتها وحساباتها المالية، من أجل تقديم دعم مالي لها في حالة العجز، وهذا تحت إشراف رئيس مصلحة التنشيط المحلي التابعة للمديرية⁽⁴⁾.

إعلام المجلس الشعبي الولائي: كما يقوم الوالي أو ممثله في أغلب الأحيان بمهمة الإعلام من خلال سلسلة من الإجراءات الإعلامية، باطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي باستمرار على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس، وذلك بانتظام من خلال الفترات الفاصلة بين دورات انعقاده بكل مستجدات الولاية، هذا ما يوضح لنا أن الوالي يتمتع بمركز قوي أمام المجلس، بينما تعتبر المجالس المنتخبة هي الأصل في تدبير الشأن المحلي بإيجاد حلول للقضايا والمسائل المحلية، عن طريق اتخاذ مداوالات في إطار الصلاحيات الممنوحة لها قانونا، إلا أن هذه المداوالات يتم إفراغها من محتواها الذي

(1) المادة 17 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق، ص 08.

(2) المادة 15 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 10.

(3) عبد الهادي بلفتي، مرجع سابق، ص 76.

(4) مقابلة (و. ن) رئيس مكتب ميزانية الولاية لولاية جيجل، 10 ماي 2017، على الساعة 09:00 صباحا.

يوضع في شكل قرارات إدارية تصدر عن الوالي، إلى جانب الرقابة الممارسة على أعمال هذه الهيئات التي قد يحدث أن يتم إلغائها، مما يكسب الوالي مركز قانوني قوي أمام المجالس المنتخبة. وبذلك يصبح الوالي هو المهيم الحقيقي على سلطة اتخاذ القرار في الولاية، ومسؤوليته أمام المجالس المنتخبة هي مسؤولية شكلية وليست فعلية، فالإجراءات المترتبة عليه اتجاه هذه المجالس لا تحمل في فحواها رقابة حقيقية عليه⁽¹⁾.

المطلب الثاني: سلطات الوالي الضبطية

أولاً: سلطة الضبط الإداري

يعتبر الوالي إحدى هيئات الضبط الإداري التي خولها القانون ممارسة سلطات الضبط الإداري، من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ النظام العام والأمن والسكينة العمومية، ويقصد بالضبط الإداري أو البوليس الإداري من جانب القانون الإداري هو: "مجموعة من التدخلات الإدارية، أو الموانع التي تهدف للحفاظ على النظام العام بوضعها حدوداً للحريات الفردية"⁽²⁾،

والهدف منه هو تجنب الفوضى بواسطة التنظيم، وعليه يعتبر الوالي أحد المسؤولين المخول لهم ممارسة الضبط الإداري إلى جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، وبهذه الصفة يمكنه أن يتخذ بموجب قرار كل إجراء ضروري على مستوى الولاية، كما يكلف بتنظيم بعض النشاطات مثل: ضابطة الصيد البري والبحري (حيث يفتح ويغلق المجال للصيد البري في الأرياف بقرار صادر عن الوالي)، والضابطة الصحية⁽³⁾.

وحتى يتمكن الوالي من تطبيق القرارات المتخذة في إطار ممارسته لسلطاته الضبطية رخص له المشرع الاستعانة بأدوات ووسائل^(*) لتولي هذه المسؤولية، حيث يمكنه من تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة بإقليم الولاية إذا اقتضت الظروف ذلك في إطار التكفل بحماية حقوق المواطنين وحرياتهم، باستثناء ما تعلق منها بالأمر العسكرية⁽⁴⁾، وبفعل التجربة الواقعية نجد أن مسؤول الدرك يعلم الوالي بكل ما يمكن أن يهيم النظام العام بإعداد تقارير دورية عن الوضع العام السائد بالولاية⁽⁵⁾، ففي هذه الحالة يلعب الوالي دور هيئة إعلامية رسمية للحكومة فهو يخبرها بوضع مصالحها على مستوى الولاية،

(1) أحمد سي يوسف، مرجع سابق، ص 82.

(2) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 399.

(3) نفس المرجع، ص 410.

(*) تتنوع وسائل الضبط الإداري من وسائل مادية (السيارات والشاحنات) وبشرية (الأعوان المكلفون بعملية الضبط) وقانونية (القرارات واللوائح والتراخيص).

(4) المادة 117 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 19.

(5) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 411.

وكذا صدق الرأي العام اتجاه قرارات الحكومة، ويتم ذلك من خلال إعداد تقارير دورية للحكومة تتعلق بالوضع السياسي والإداري والاقتصادي للولاية⁽¹⁾.

ثانيا: ضابط الشرطة القضائية

يقصد بالضبط القضائي الإجراءات التي تتخذها سلطات الشرطة القضائية في التحري عن الجرائم بعد حدوثها، في سبيل القبض على مرتكبي هذه الجرائم، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وإنزال العقوبة على من تثبت إدانته⁽²⁾.

لم يمنح النظام القضائي الجزائري أي سلطة قضائية للوالي، تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التنفيذية والقضائية والتشريعية)، وعليه الوالي ملزم باحترام استقلالية القضاء، إلا أنه باعتبار الهيئات المحلية هي أقرب لما يحدث على المستوى المحلي من أحداث يمكن أن تهدد استقرار النظام العام، سُمح له بإمكانية إقامة تعاون وظيفي بين السلطات العامة للدولة، حيث كرست القوانين فكرة منح رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية، كما الوالي فيتمتع بها بصفة استثنائية⁽³⁾.

ومن أجل الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات تم تقييد اختصاصات الوالي في مجال الضبط القضائي بمجموعة من الشروط بحيث لا يمكنه التدخل إلا وفقا لهذه الحالات الآتية⁽⁴⁾:

- في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة كالتجمهر دون إذن أو الاعتداء على الأملاك العمومية.
 - في حالة الاستعجال حيث لا يمكنه إخطار وكيل الجمهورية مباشرة.
 - في حالة عدم علمه بأن السلطة القضائية قد تم بإخطارها بوقوع الجريمة.
- مقارنة مع رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يعتبر أحد ضباط الشرطة القضائية⁽⁵⁾ فهو يحوز اختصاصات متعددة في مجال الضبط القضائي.

المطلب الثالث: سلطات الوالي التمثيلية

إن مهمة تمثيل الولاية لا تسند لرئيس المجلس الشعبي الولائي كما هو الحال في البلدية، بل للوالي لما له من أهمية كبرى، فهو بذلك لسان السلطة صاحبة الاختصاص والعامل لصالحها⁽⁶⁾، وإلى جانب مهام التنفيذ والضبط التي يتمتع بها الوالي، تقع على عاتقه مسؤولية تمثيل الدولة والولاية أمام مختلف الهيئات، ويقوم بهذه المهمة شخصيا دون أن يكلف أي ممثل.

(1) مقابلة (ي.ع) موظف بالأمانة العامة لولاية جيجل، 10 ماي 2017، على الساعة 09:35 صباحا.

(2) عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 100.

(3) نفس المرجع، ص 94.

(4) المادة 28 من الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 48، 10 جوان 1966، ص 624

(5) المادة 15 من الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقانون رقم 82-03، الجريدة الرسمية، العدد 07،

16 فيفري 1982، ص 305.

(6) إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، مرجع سابق، ص 128.

أولاً: مسؤولية تمثيل الدولة

يعتبر الوالي الوسيط الحقيقي للحكومة على مستوى الولاية فهو يمثل كل الوزراء باعتباره مندوب الحكومة و حامى مصالحها وهو من يقوم بتفقد ومراقبة عمل المصالح الخارجية للحكومة، كما يسهر على إبلاغ السلطة المركزية بالانشغالات المحلية والوضع العام في الولاية⁽¹⁾.

كمفوض للحكومة: يشرف الوالي على تنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط مختلف المصالح الخارجية للوزارات المركزية في مختلف القطاعات على مستوى الولاية، ويتولى مهمة تنفيذ التنظيمات والتعليمات الوزارية التي ترسل للمدير التنفيذي لكل مديرية، باستثناء بعض القطاعات، لكونها تخضع في الأصل لتعليمات السلطة المركزية، وتحكمها قواعد واحد على المستوى الوطني وهيكله واحدة⁽²⁾، وهي كالاتي⁽³⁾:

- قطاع العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيفة العمومية.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر لطبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية.

وما دام الوالي يمثل الحكومة، فهو في نفس الوقت يمثل مجمل الوزراء المشكلين لها، فهو يمسك بيده كل الاختصاصات السياسية للدولة على المستوى العملي ومهمة التمثيل المنوطة به لا تنقص من سلطات الوزراء فمهمته رقابة الأنشطة اللامركزية لهم والإشراف الجزئي على عمل المصالح الخارجية للدولة⁽⁴⁾، حيث يلعب الوالي دوراً استشارياً محورياً في عمل الوزراء فيما يتعلق بتعيين مسؤولي المصالح الخارجية، كما يلزم الوزير قبل تعيين أي مدير ولائي وجوب استشارة الوالي، كما يتولى مهمة متابعة المسار المهني لهؤلاء المدراء، كما له سلطة التوجيه والتأديب وتوقيع العقاب.

ثانياً: مسؤولية تمثيل الولاية

للوالى مسؤوليات اتجاه الولاية، وبما أنه أعلى هيئة إدارية على مستواها فهو بذلك يتولى مهمة تمثيل الولاية وكذا تبليغها بكافة المسائل ذات العلاقة بها.

في الحياة المدنية: يقصد بأعمال الحياة المدنية كأعمال الضيافة وتلبية الدعوة لحضور الاحتفالات والتظاهرات الرسمية، حيث يتولى الوالي تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية

(1) إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 85.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 240.

(3) المادة 11 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق، ص 19.

(4) عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 88-89.

ومختلف التظاهرات الرسمية، كما قد ينوب عنه ممثله في ذلك، مثل زيارة معالي الوزير الأول عبد المالك سلال ورئيس الوزراء القطري لولاية جيجل وبحضور الوالي سنة 2015 تم وضع حجر الأساس لإنجاز مركب بلارة للحديد والصلب، كما تم تنصيب فريق عمل بعين المكان لتسيير مركب الحديد والصلب⁽¹⁾، بما في ذلك الزيارات التفقدية التي يقوم بها على مستوى بلديات ودوائر الولاية، كما يقوم الوالي بإدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية تلك التي تسيير عن طريق الاستغلال المباشر، أو الممنوحة في إطار عقود الامتياز أو في شكل مؤسسات عمومية ولأينية، وبالتالي فهو المسؤول عن تسيير الموارد المالية لهذه الممتلكات عن طريق صرف النفقات وتحصيل الموارد الخاصة بها.

في الأعمال الإدارية: وبصفته الرئيس الإداري للولاية (الوالي) فهو يقوم باسم الولاية باتخاذ مختلف القرارات الإدارية التي تهم الولاية مثلا كتلك التي تخص الموظفين، وذلك بمساعدة مفوضه رئيس مصلحة المستخدمين الذي يشرف على تسيير المسار المهني لموظفي الولاية بداية من التوظيف على غاية الإحالة على التقاعد، كما يتولى مدير مديرية التقنيين والشؤون العامة بمهمة اتخاذ كافة الإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة، ومن بين الأعمال التي يقوم بها كذلك الإشراف على تنظيم الاتصال بين الأجهزة المكلفة بالعملية الانتخابية على مستوى الدوائر والبلديات والولاية نيابة عن الوالي⁽²⁾.

كما يقوم بإبرام العقود والصفقات عن طريق مفوضه مدير الإدارة المحلية للولاية بمساعدة مصالحه بالتكفل بإجراءات الإعلان عن الاستشارات والصفقات المتعلقة بـ: (الأشغال والخدمات والتوريدات)، وكذا متابعة إجراءات المناقصات والمزايدات المتعلقة بإيجار ممتلكات الولاية الثابتة والمتنقلة.

كما يمارس الوالي السلطة الرئاسية على مصالح الولاية بأشخاصها وأعمالها في إطار الرقابة السابقة واللاحقة، حيث توضع إدارة الولاية بمختلف مصالحها تحت سلطة الوالي بما فيها المصالح الغير ممركرة، على أن يتولى الوالي تنشيط وتنسيق العمل بينها وكذا مراقبتها⁽³⁾، وسبق أن أشرنا أن هذه المهمة يساعده في أدائها الأمين العام للولاية.

أمام الجهات القضائية: في هذا الحال يمثل الوالي الولاية أمام القضاء⁽⁴⁾، سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، بالرجوع للواقع العملي نجد أن الوالي يفوض مدير مديرية التقنيين والشؤون العامة بمتابعة ملفات المنازعات الإدارية الولائية العالقة مع القضاء، على أن يقوم بإبلاغ الوالي بكل صغيرة وكبيرة

(1) الصيد يوسف، "مشاريع واعدة، مركب الحديد والصلب بلارة"، مجلة المجلس الشعبي الولائي لولاية جيجل، العدد 03، 2015، ص 35.

(2) مقابلة (أ. ق) موظفة بمكتب التنسيق بالأمانة بمصلحة التلخيص بالأمانة العامة لولاية جيجل، 10 ماي 2017، على الساعة 10:00 صباحا.

(3) المادة 127 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 20.

(4) المادة 106 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 19.

تتعلق بالقضايا من أجل اتخاذ التدابير اللازمة، باستثناء المنازعات التي تكون الولاية طرف مدعي ضد الدولة، حيث خول قانون الولاية رئيس المجلس الشعبي الولائي أن يكون الممثل القانوني للولاية، للطعن بالإلغاء ضد قرارات وزير الداخلية والمتعلقة أساسا بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

أمام المجلس الشعبي الولائي: يقوم الوالي أو ممثله الأمين العام للولاية سنويا بتقديم بيان سنويا حول حصيلة نشاطات الولاية و يتم ذلك بالمناقشة، حيث يحضر أعضاء المجلس والمدراء التنفيذيون للولاية وكذا رؤساء اللجان التابعة للمجلس الشعبي الولائي، وحسب ما ورد في حصيلة قطاع البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية جيجل لسنة 2014 تم تسجيل 88 عملية بمبلغ 8.938.158.000,00 دج، وإعادة تقييم 46 عملية بمبلغ 7.283.300.000,00 دج في البرامج القطاعية، وما يلاحظ منا مبلغ إعادة التقييم تقريبا يساوي مبلغ تسجيل العمليات في معظم القطاعات بنسبة 87%⁽²⁾.

المطلب الرابع: سلطات الوالي الرقابية على المجالس الشعبية المنتخبة

إذا كانت استقلالية الإدارة المحلية تشكل أهم مقومات اللامركزية الإدارية، فمعرفة حدود هذا الاستقلال يكون بمعرفة درجة تدخل الإدارة المركزية في عمل الإدارة المحلية، عن طريق آلية الرقابة التي يمارسها الوالي على المجالس المنتخبة، ويعتبر الكثير من الفقهاء أن الوصاية على الأجهزة اللامركزية هي ركن من أركان نظام الإدارة المحلية، ما يخضع الهيئات اللامركزية إلى نظام وصائي محفوف باعتبارات سياسية وتقنية، مما يستلزم قيام علاقة بين الإدارة المركزية وهيئات الإدارة المحلية في صورة رقابة إدارية تمارس عليها⁽³⁾.

وتجدر الإشارة أن ممارسة هذه الرقابة يقوم بها الوالي بمساعدة الأمين العام للولاية ورؤساء الدوائر، الذين يفوض لهما جزء منها للتكفل بها، وتمارس على الهيئات والأشخاص والأعمال.
أولا: الرقابة على الهيئات.

يمارس الوالي السلطة الوصائية على المجالس المنتخبة، عن طريق سلطة الحل وإنهاء مهامها بطريقة قانونية، ويعتبر الحل إجراء خطير حيث يتم الحل والتجديد الكلي للمجالس المنتخبة بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وذلك بسبب الحالات التالية⁽⁴⁾:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي أو البلدي.

(1) مقابلة (ي.ح) رئيس مصلحة الترخيص بالأمانة العامة لولاية جيجل، 10 ماي 2017، على الساعة 10:50 صباحا.

(2) لجنة الاقتصاد والمالية، "حصيلة نشاط الولاية لسنة 2014"، مجلة المجلس الشعبي الولائي لولاية جيجل، العدد 03، 2015، ص 05.

(3) عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 95.

(4) المادة 46 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق، ص 11.

- في حالة ما إذا كان الإبقاء على المجلس مصدرا للاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية فقط.

على مستوى الولاية: يقوم الوزير المكلف بالداخلية بناء على تقرير الوالي بتعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياها إلى حين تنصيب المجلس الولائي الجديد وتنتهي مهمتها بقوة القانون بعد إجراء انتخابات تجديد المجلس الولائي المنحل في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، أما إذا كان الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية فلا يتم إجراء هذه الانتخابات⁽¹⁾.

على مستوى البلدية: يقوم الوالي بتعيين متصرفا ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية تحت سلطة الوالي⁽²⁾، حيث تجرى انتخابات تجديد المجلس البلدي خلال أجل أقصاه ستة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، أما إذا كان الحل في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية فلا تجرى، حيث يلعب الوالي دورا كبيرا في حل المجالس الشعبية المنتخبة، وذلك من خلال إرسال تقارير دورية تفيد بالوضع القائم على مستوى البلديات والولاية، كما يمكن أن يلعب دورا مهما في تجنب إجراء حل المجلس من خلال التنسيق بين الكتل السياسية المشكلة للمجلس ومحاولة التوفيق بينهم⁽³⁾.

ثانيا: الرقابة على الأشخاص

يمارس الوالي الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية، أما بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية فقد أسندت المهمة لصالح وزير الداخلية بعد طلب رأي الوالي، وتتم عن طريق نفس الآليات التالية: التوقيف، الإقصاء، الإحالة.

أ- التوقيف: يتم توقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو تجميد عضويتهم بقرار من الوالي إلى غاية صدور حكم نهائي بخصوصه من الجهة القضائية المختصة، وذلك لعدة أسباب قد تكون بسبب متابعة قضائية للعضو في المجلس أو بسبب ارتكابه جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية، وهذا ما لا يسمح له بممارسة عهده الانتخابية بانتظام، وهو نفس

(1) المادة 50 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 13.

(2) المادة 48 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق، ص 11.

(3) صليحة ملياني، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة: دراسة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين"، رسالة ماجستير، في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2014/2015، ص 199.

الأمر بالنسبة للعضو في المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾ الذي يتم توقيفه لنفس الأسباب بموجب قرار معل من الوزير المكلف بالداخلية، إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة أين يقوم كل عضو باستئناف عمله.

ب- الإقصاء: يعد الإقصاء بمثابة إجراء تاديبى مقرون بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس، والذي يتم بموجبه الإسقاط الكلي والنهائي للعضوية⁽²⁾، وذلك إذا ثبتت إدانته وصدر حكم قضائي نهائي يدينه بأحد الأسباب الواردة في المادة 43 من قانون البلدية أو المادة 45 من قانون الولاية، ويثبت هذا الإقصاء بعد مداولة المجالس المنتخبة بموجب اتخاذ قرار الإقصاء من قبل الوالي في حالة العضو البلدي، ومن قبل الوزير المكلف بالداخلية في حالة العضو الولائي.

ج- الاستقالة التلقائية: حسب المادة 45 من قانون البلدية رقم 11-10 إذا تغيب عضو المجلس الشعبي البلدي بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، يعلن المجلس الشعبي البلدي غيابه، وذلك بعد الاستماع للمنتخب المعني على أن يتم إخطار الوالي بذلك، وفي حالة عدم حضوره لجلسة السماع رغم تبليغه يعتبر قرار المجلس حضوريا، إذا حدث وأن قدم العضو الولائي استقالته النهائية، ترسل إلى المجلس الشعبي الولائي الذي يقوم بإقرار ذلك بموجب مداولة منه.

يشير كل من قانوني البلدية والولاية في نفس المادة 41 منهما لكيفية استخلاف العضو البلدي أو الولائي الذي توفيا أو استقال أو أقصيا أو حصل له مانع قانوني، وذلك في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.

أما الممارسة الفعلية لهذه الرقابة من قبل الوالي على مستوى الولاية فتظهر لنا من خلال السلطة الرئاسية التي يمارسها على مستخدمي الولاية من سلطة توجيه الأوامر والتعليمات لمرؤوسيه المباشرين ممثلين في رؤساء الأجهزة الإدارية التابعة له، حيث يحوز سلطة تنظيم وتوزيع المهام بينهم، كما يقوم بفحص أعمالهم ومدى مطابقتها للنص القانوني.

ثالثا: الرقابة على الأعمال

في إطار فحص مدى ملائمة أعمال المجالس الشعبية المنتخبة للتشريع و التنظيم المعمول بهما يتم إخضاعها للرقابة، حيث يملك الوالي حق الاعتراض عليها في إطار الرقابة الإدارية التي يمارسها على أعمالها، وتعد هذه الرقابة من أهم الأساليب الكلاسيكية التي أوجدتها التشريعات والقوانين الفرنسية، حيث تتولى الجهات الوصية المصادقة على المداولات أو إلغائها في حالة مخالفتها القانون، مع إمكانية حلول الجهات الوصية بدل البلديات في حالة إهمال منها أو عجزها عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة⁽³⁾، وتتضح أساليب الرقابة العامة من خلال الآليات التالية:

(1) المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 13.

(2) صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 196.

(3) بن ناصر بوطيب، "الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، رسالة ماجستير، في الحقوق: تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010/2011، ص 600.

أ- **التصديق:** يقصد به ذلك العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصية، تقرر بموجبه أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون، ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه⁽¹⁾، مبدئياً تعتبر مداوات المجالس المنتخبة نافذة بقوة القانون، مقابل شرط التصديق عليها لغرض رفع كل عقبة يمكن أن تعترض تنفيذها⁽²⁾، ويأخذ التصديق شكلين قد يكون ضمنياً كما قد يكون صريحاً.

التصديق الضمني: كقاعدة عامة تنفذ بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي المحلي والولائي بعد مرور 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، وخلال هذه المدة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية المداوات وصحتها، ويكون ذلك بتوجيه تعليمات أو مراسلات للمصالح المعنية بهدف تنفيذ المداوات، وخلال هذه المدة إذا تبين للوالي وجود خرق للقوانين والتنظيمات يمكنه رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإبطال المداولة⁽³⁾.

التصديق الصريح: نظراً لخطورة بعض المواضيع الحساسة التي يتداول بشأنها المجلس المحلي كان لا بد من اشتراط المصادقة الصريحة على بعض المداوات⁽⁴⁾، كذلك المداوات التي تعالج المواضيع ذات العلاقة بالميزانيات والحسابات و قبول الهدايا والوصايا الأجنبية، واتفاقيات التوأمة وكذا التنازل عن الأملاك العقارية البلدية، والتي لا تنفذ إلا بعد مصادقة السلطة الوصية عليها صراحة، وخلال مدة 30 يوماً ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، إذا لم يعلن الوالي قراره تعتبر مصادق عليها، وبالرجوع للواقع بالنسبة للبلديات نجد أن الدائرة هي التي تتولى مهمة المصادقة على ميزانية البلديات على أن يقوم رئيس الدائرة بإعلام الوالي فيما بعد، باستثناء بعض الدوائر التي تفتقر للموارد البشري ذات الخبرة في المحاسبة العمومية، وعليه تتولى مصالح الولاية بتفويض من الوالي المصادقة عليها⁽⁵⁾

وهو الأمر كذلك على مستوى الولاية نصت المادة 55 من قانون الولاية صراحة أن المصادقة الصريحة تكون من وزير الداخلية في أجل أقصاه شهرين وإلا أصبحت المصادقة الصريحة ضمنية، وبالرجوع للواقع الممارساتي لا يمكن أن نجد مداولة يتم تنفيذها قبل انقضاء المهلة القانونية الممنوحة للسلطة، حتى أصبحت هذه المدة شرط لازم للتنفيذ.

ب- **الإلغاء أو البطلان:** أحيانا تقوم السلطة الوصية في إطار الرقابة المفروضة على أعمال المجالس المنتخبة بإلغاء بعض مداواتها، إذا كان مضمونها غير مطابق لما يمليه النص القانوني وفقاً لمبدأ الشرعية أو لكونها تتعارض مع المصلحة العامة، حيث يقوم مدير الإدارة المحلية بتفويض من الوالي

(1) صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 204.

(2) نفس المرجع، ص 204.

(3) نفس المرجع، ص ص 205، 206.

(4) نفس المرجع، ص 208.

(5) مقابلة (ب.ج) موظفة بمكتب ميزانيات البلديات بمصلحة التنشيط المحلي بمديرية الإدارة المحلية لولاية جيجل، 17 ماي 2017، على الساعة

11:30 صباحاً.

الفصل الثالث: صلاحيات وسلطات المعين والمنتخب بين النص القانوني والواقع الممارساتي

باتخاذ قرار إبطال هذه المداولة إما بطلاناً نسبياً أو مطلقاً⁽¹⁾، وتتنصر الحالات التي تبطل فيها مداوات المجلس الشعبي البلدي والولائي بقوة القانون بطلاناً مطلقاً كالآتي⁽²⁾:

- المداوات المتخذة خرقاً للدستور و غير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
 - المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
 - المداوات غير المحررة باللغة العربية.
- ويضيف قانون الولاية ثلاثة حالات (03) هي⁽³⁾:

- المداوات التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.
- المداوات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- المداوات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

إذا حدث وأن تمت هذه المداوات وفقاً لهذه الحالات، على مستوى الولاية يمكن للوالي أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً من أجل إقرار بطلانها، أما على مستوى البلدية فيقوم الوالي باتخاذ قرار بطلان المداولة مباشرة دون لجوء للمحكمة الإدارية.

أما بالنسبة لل**بطلان النسبي**: فيشمل درجة القرابة بالمداوات المتخذة من قبل المجلس البلدي حيث منع المشرع أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيسه من حضور تلك المداوات التي تعالج موضوع له علاقة بهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة وإلا تعد هذه المداولة باطلة بطلاناً نسبياً، وذلك بقرار معلل من الوالي.

رغم هذه الرقابة الصارمة المفروضة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، إلا أن المشرع أجاز للمجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسه أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن الوالي موضوعه إبطال مداولة أو أن يرفض المصادقة عليها، وهذا حل منصف من جانب المشرع ونحن نؤيده، فإذا حدث الاصطدام بين الفئة المنتخبة والوالي، وجب أن يعرض النزاع على هيئة محايدة هي السلطة القضائية ممثلة في القضاء الإداري، وذلك من خلال رفع تظلم إداري أو دعوى من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾.

إن الحكمة في إبطال هذا النوع من المداوات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين، وأن يبعد أعضاءه عن كل شبهة وحتى يلزمهم فقط بالتداول فيما هو عام ويمس التنمية المحلية لا ما هو خاص يحقق مصلحة ذاتية⁽⁵⁾.

(1) مقابلة (ب.ج) موظفة بمكتب ميزانيات البلديات بمصلحة التنشيط المحلي بمديرية الإدارة المحلية لولاية جيجل، مرجع سابق.

(2) المادة 59 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق، ص 12.

(3) المادة 53 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق، ص 12.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 293.

(5) نفس المرجع، ص ص 291، 292.

الفصل الثالث: صلاحيات وسلطات المعين والمنتخب بين النص القانوني والواقع الممارساتي

إن صلاحيات الوالي كثيرة و متنوعة، لا يكاد يخلو نص قانوني إداري من ذكر الوالي وتحميله صلاحيات تنفيذية لقوانين الجمهورية، ومنه لا يعتبر قانون الولاية مصدرا لها فقط، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة، بل هناك عديد النصوص التنظيمية التي أشارت لبعض صلاحيات الولاية⁽¹⁾، والواقع يثبت ذلك بذلك فهو يحتل مكانة معتبرة في النظام الإداري الجزائري بازدواجية التمثيل فهو ممثل الدولة والولاية، ويستحوذ على كل الصلاحيات التنفيذية، والضبطية والتمثيلية.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 238.

المبحث الثالث: مقارنة بين دور كل من المعين والمنتخب

من خلال الدراسة التي تطرقنا لها في المبحثين السابقين، نلاحظ أن الوالي يتمتع بممارسة وظيفة مزدوجة كممثل للدولة والإدارة المحلية، كونه الرئيس الإداري الأول على رأسها، أما المجالس المنتخبة فتمتع بصلاحيات عامة وشاملة تشمل مختلف المجالات: الاقتصادية، الاجتماعية، الصحية، التعليمية والتهيئة... الخ، والتي تهدف في مجملها إلى تنظيم الشؤون المحلية وتحقيق تنمية محلية شاملة ومتوازنة ومتناسقة بين مختلف أقاليم الإدارة المحلية.

وعليه شكلت عملية توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين هيئات الإدارة المحلية المعينة والمنتخبة نقاش حاد بين المهتمين لأمرها، نظرا للتوزيع الغير عادل للاختصاصات بينها حيث نلاحظ تضخيم سلطات المعين على حساب المنتخب، وفقا لما أثبتته التجربة العملية عن طريق الممارسة، وهذا ما سنتطرق له في تفاصيل هذا المبحث من خلال عدة نقاط.

المطلب الأول: طبيعة السلطات المخولة للوالي

يكشف لنا واقع الإدارة المحلية أن حجم السلطات الممنوحة للوالي كان لها انعكاس واضح على دوره على المستوى المحلي، فهو يحوز سلطات واسعة ومتنوعة، تتجسد في الأدوار التي يقوم بها منها السياسية والتنفيذية.

أولاً: الدور السياسي للوالي

نحن نعلم أن سلطات وصلاحيات الولاية في الجزائر حاليا هي امتداد مرحلي لتلك السلطات والمهام الواسعة التي أنيط بها "عمال العمالات" أو المحافظون عادة الاستقلال والمستمدة بدورها من النظام الفرنسي الذي جعل من المحافظ السلطة المهيمنة في المحافظة، وعليه لعب الوالي دورا هاما في تجسيد سياسة السلطات المركزية على المستوى المحلي⁽¹⁾، وقد استمر هذا الوضع حتى بعد الاستقلال، حيث تتبع أهمية المسؤوليات السياسية للوالي من مشاركته في جميع الأنشطة والتظاهرات السياسية، وخاصة تلك التي تستوجب التشاور مع ممثلي الحزب، وتلقي التوجيهات الصادرة من رئيس الدولة، حيث يطلب فيها من الولاية ومحافظي الحزب ومساعدتهم الرئيسيين أن يعقدوا اجتماعات نصف شهرية، لدراسة كيفية تطبيق التوجيهات السياسية الصادرة عن هيئات الحزب العليا، ودراسة الحلول للمشكلات المحلية التي تواجههم ورقابة مدى فعالية القرارات الوطنية على مستوى القاعدة⁽²⁾.

وبمجيء عهد التعددية الحزبية، بعيدا عن توجيهات نظام الحزب الواحد، تغير الدور المنوط بالوالي، وأصبح يتصف بنوع من الحرية بعيدا عن هيمنة السلطة المركزية، وذلك بسبب تغير فلسفة ووجهة نظر الدولة للإدارة المحلية، من الدولة المسيطرة على الوضع إلى الدولة التشاركية، وبهذا أصبح

(1) بشير فريك، مرجع سابق، ص 20.

(2) عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 104.

الفصل الثالث: صلاحيات وسلطات المعين والمنتخب بين النص القانوني والواقع الممارساتي

الولاية جهاز رسمي محلي فاعل في العملية التنموية، بداية بتقديم خدمة عمومية متنوعة وذات جودة وفقا لاحتياجات ومتطلبات الأفراد.

بقي الوالي الأداة التنفيذية لأوامر وتعليمات الحكومة ووزرائها، فهو يخبرها عن المناخ السياسي السائد في الولاية، و بهذا يوضع تحت تصرفه مصلحة للاستعلامات وتُسخر له المصالح الأمنية الولائية، فهو ينقل لوزير الداخلية تقارير دورية حول الوضع الشامل على المستوى المحلي أو الأحداث المتوقع حدوثها، وهو بهذا يساهم مساهمة فعالة في رسم سياسة الدولة، حيث يقوم بتحديد أهداف الولاية ورسم سياستها العامة، وتحديد وسائل تحقيقها في إطار إبلاغ الحكومة بالأجواء وبرغبات ومتطلبات سكان الولاية⁽¹⁾.

والواقع يبين أن العلاقة الوظيفية بين أعضاء الحكومة والولاية كان يطبعها دائما الاحترام المتبادل في الصلاحيات وأدبيات التعامل بين الإطارات خاصة وأن الوزراء يعلمون أن الولاية هم الأدوات الأساسية لتنفيذ سياستهم القطاعية على المستوى المحلي، وأنه بدون إشراف ومتابعة ومراقبة الولاية للمديريات المحلية التابعة للقطاعات الوزارية وتنشيطها وتقييم أعمالها لا يمكن الوصول إلى نتائج ايجابية في الكثير من الحالات وأغلبها، وهذا بصرف النظر عن الصلاحيات القانونية المخولة للولاية في هذا المجال⁽²⁾.

وفي هذا الإطار ينبغي الإشارة، أن الولاية بمناسبة أداء مهامهم قد يخضعون لتأثيرات مباشرة سببها التغيرات الحكومية المركزية، خاصة فيما يتعلق بسياساتها المتناقضة وأساليب عملها المختلفة في معالجة مختلف القضايا الوطنية والمحلية مما يجعل دور الولاية في تغيير مستمر، ذلك ما قد يؤثر على مركزه ويفقده مصداقيته أمام المواطنين المحليين والإداريين والمجتمع المحلي ككل، مما يستوجب منه ضرورة التأقلم الدوري مع السياسات الحكومية المتباينة من حكومة إلى أخرى.

ثانيا: الدور التنفيذي للوالي

باعتبار الوالي القيادة الإدارية والعليا في الولاية فقد اهتم النص الدستوري والقانوني غاية الاهتمام بكيفية تعيين الوالي، حيث أوجب القانون ضرورة توفر جملة من الشروط العامة والخاصة لتولي وظيفة الوالي نظرا لكونها وظيفة حساسة وصعبة في نفس الوقت.

يرى جانب من الفقه أن القيادة المحلية تختلف عن القيادة المركزية، بحيث أن إدارة الخدمات المحلية عن طريق التعاون بين الأجهزة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة، يعتبر ميدانا فسيحا لتدريب القيادات على الإدارة الديمقراطية السلمية وكذا تدريب المواطنين على أساليب المشاركة وعلى حكم أنفسهم عن طريق الإدارة الذاتية، وبصفته قائدا إداريا، نجد أن صلاحياته القيادية، تتضمن كل مقومات القيادة الإدارية التي وصفها علماء الإدارة من تنظيم وتنسيق ورقابة واتصال وإدارة⁽³⁾.

(1) عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 105.

(2) نفس المرجع، ص 165.

(3) نفس المرجع، ص 105.

الفصل الثالث: صلاحيات وسلطات المعين والمنتخب بين النص القانوني والواقع الممارساتي

ففي مجال الإدارة يتولى الوالي مهمة تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي فقط، باتخاذ قرارات إدارية ذات العلاقة بها، وتخص بعض هذه القرارات تنفيذ ميزانية الولاية وحساباتها المالية، كما يتخذ قرارات تشمل عملية التفويض التي تخص الولاية والبلدية معا، وكذلك القرارات التي تخص المسار المهني لموظفي الولاية، وتصبح هذه القرارات نافذة بداية من تاريخ إنشائها وعلم الأفراد بها.

بالنسبة للقرارات الولائية التي يصدرها الوالي يتم تحويلها إلى وزير الداخلية الذي يبت في أمر نفاذها خلال شهر، ابتداء من تاريخ استلامها، إما بالمصادقة عليها أو إلغائها أو تعديلها وفي هذه النقطة يشبه قرار الوالي قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يحتاج لتصديق الوصاية⁽¹⁾.

على خلاف البلدية حيث يتولى مهمة تنفيذ قراراتها رئيس المجلس الشعبي البلدي، غير أن هذه القرارات قبل تنفيذها تخضع وجوبا لرقابة وتأشيرة السلطة الوصية من أجل التصديق عليها، بالرجوع للنص القانوني نجد أن الوالي هو من يقوم شخصيا بالتأشير على هذه القرارات، لكن بالرجوع للواقع نجد أنه هناك أجهزة مساعدة نص عليها القانون أسندت لها مهمة التأشير على هذه القرارات ممثلة في رئيس الدائرة وذلك عن طريق آلية تفويض الإمضاء، باستثناء منها ما هي مرتبطة بالأمر المالية مثل ميزانية البلدية وحساباتها وكذا قبول الهدايا والهبات، نظرا لما تكتسبه هذه القرارات من أهمية والتي يتم من خلالها إطلاع الوالي على الوضعية المالية للبلديات وكيفية صرف نفقاته، تنفذ هذه القرارات نشرها بمقرات البلديات⁽²⁾.

هذا ونظرا لتمييز المهام المسندة للوالي بالكثرة والتشعب، أوجد المشرع مجموعة من الأجهزة المساعدة له في أداء مهامه الإدارية والسياسية، والتي أشار لها المرسوم التنفيذي رقم 94-215⁽³⁾ الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية، وتعتبر هذه الأجهزة الولائية الرفيعة المستوى الدعم الحقيقي للولاية في أداء مهامهم الكثيرة والمتشعبة، والتي تشمل على:

- الكتابة العامة (الأمانة العامة للولاية).

- المفتشية العامة للولاية.

- ديوان الوالي.

- رئيس الدائرة.

- مجلس الولاية.

(1) صليحة ملياني، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2015/2014، ص 139.

(2) مقابلة (م.غ)، رئيس مكتب الميزانيات والمؤسسات العمومية للبلديات بمديرية الإدارة المحلية لولاية جيجل، 08 ماي 2017، على الساعة 14:00 زوالا.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة التنفيذية، المرسوم التنفيذي رقم 94-215 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48، 27 جويلية 1994، ص 05.

وبهذا أجاز للوالي القيام بتفويض الاختصاص للأجهزة المساعدة للوالي، قصد تخفيف العبء في بعض الصلاحيات، ويعتبر التفويض تقنية إدارية قانونية أملت لها ظروف العمل الإداري، بسبب تنوع وتوسع الصلاحيات والمهام الإدارية، وبذلك يشكل التفويض وسيلة لتنظيم وإدارة الأعمال الإدارية المختلفة⁽¹⁾.

وبالإضافة للسلطات الواسعة للوالي كممثل للدولة فإن سلطته مطلقة في حالة ما إذا تم حل المجالس المنتخبة خاصة على مستوى البلدية، ففي غياب الهيئة التداولية، يعتبر هو المكلف بإعداد ميزانية البلدية وتنفيذها ومراقبتها، وفي هذا المقام يصبح السلطة الوحيدة على مستوى الولاية⁽²⁾.

المطلب الثاني: طبيعة صلاحيات المجالس الشعبية المنتخبة

تمثل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أجهزة تداولية وهي بذلك مظهر من مظاهر التعبير عن أسلوب اللامركزية الإدارية، فهي تضمن المشاركة الفعلية للفرد المحلي في تدبير الشأن المحلي، من خلال قيامه بصياغة وصناعة القرار المحلي جنباً إلى جنب مع السلطات المحلية.

من خلال دراستنا للصلاحيات الممنوحة للمجالس البلدية و الولاية بالمفارقة بين النص القانوني والواقع العملي، وجدنا أنها كثيرة تشمل عدة مجالات، والأهم في ذلك أنها صلاحيات أصيلة تضمنها النص القانوني، مما يعطي هذه المجالس قوة قانونية في ممارسة مهامها، إلا أنه أعيب على هذه الصلاحيات أنها غير واضحة نظراً لكونها تتصف بالشمولية و أنها تنحصر فيما يخص تدبير الشأن المحلي بصفة عام، والأهم من ذلك أنها لا تعدو أن تصل إلى حجم وقوة تلك المخولة للوالي.

أولاً: عدم وضوح صلاحيات الممنوحة لها لاتصافها بالعمومية

رغم تعدد وتنوع صلاحيات المجالس، إلا أنه يعاب عليها أنها تتسم بالعمومية أو الشمولية، نظراً لانحصار مجال اختصاص المجالس المنتخبة، وجعلها كلها مرتبطة بتدبير الشأن المحلي، من خلال سلطته التداولية التي تتصل بجميع أعمال التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، وتهيئة الإقليم وحماية البيئة، وكذلك توفير التجهيزات التربوية والتكوينية وترقية الفلاحة والغايات، وانجاز هياكل الصحة العمومية ومساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة وترقية السكن والتي هي في الغالب مكملة لوظيفة البلدية ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية تعالج النشاطات التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات أو لقدرتها⁽³⁾، كما لها أن تتولى مهمة التنسيق والتشاور وضمان التعاون الوظيفي والتضامن بين مختلف بلديات الولاية.

(1) عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 106.

(2) بشير فريك، مرجع سابق، ص 32، 33.

(3) عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 111.

فعلى سبيل المثال نجد من بين مجالات تدخل المجالس الشعبية المنتخبة، معالجة الشؤون الاقتصادية التي تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، حيث أنه لم يتطرق المشرع بالتفصيل لمضامين التنمية الاقتصادية من (فواعل رسمية و غير رسمية، أدوات تحقيق التنمية الاقتصادية، المجالات التي تمسها التنمية الاقتصادية،... إلخ) و تركها شاملة.

كما تحوز المجالس المنتخبة على بعض الصلاحيات إدارية كتلك المتعلقة بـ:

- التعيين الذي يشمل: (تعيين رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة، تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة، تعيين مستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي و الولائي، انتخاب نواب رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة... إلخ).

- المصادقة (التصويت) وتخص: (المصادقة على ميزانية البلدية و الولاية، المصادقة على مخططات التهيئة العمرانية، المصادقة على فتح مناصب مالية لغرض التوظيف... إلخ)

كما أن طريقة توزيع الاختصاصات بين المنتخب والمعين تمت وفقا للطريقة الفرنسية، و تقوم على جعل اختصاصات الجماعات الإقليمية عامة ومطلقة في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية، إلا ما استثنيا منها بنص صريح، وما ينص عليه القانون من اختصاصات محلية لا تعد أن تكون مجرد أمثلة عن بعض الاختصاصات لا حصر لها، وفي المقابل نجد أن ممثل الإدارة المركزية أو المعين اختصاصاته مقيدة بنص قانوني لا يتدخل في شأن من الشؤون المحلية إلا إذا نص القانون على ذلك، وإلا اعتبر تدخل غير شرعي يستوجب البطلان⁽¹⁾، فهذه الطريقة ساهمت بشكل كبير في تقييد صلاحيات المجالس المنتخبة.

وهذا ما نجده في الجزائر حيث قام المشرع بتقييد صلاحيات المعين من خلال النصوص القانونية والتنظيمية ما يوهم بقلة مجالات تدخل هذه الهيئة، إلا الواقع يبين لنا أن حجم النصوص المرجعية لاختصاصاتها جد متعددة وما يميزها أنها وردت بطريقة واضحة تحدد كيفية التصرف، وترتب عن طريقة توزيع الصلاحيات هذه عدم التوازن الوظيفي (عدم التوازن في توزيع الصلاحيات) والعضوي (عدم التوازن في الوسائل المادية والبشرية الموضوعة تحت سلطة كل هيئة) حيث نجد سيطرة وهيمنة كلية للمعين على حساب المنتخب رغم المحاولات الإصلاحية التي جاء بها المشرع من خلال آخر قانونين للولاية والبلدية والتي يزعم أنها جاءت تنادي بدعم الديمقراطية المحلية والإدارية التي تهدف إلى التقليل من التوجه المركزي بقدر ما رصدت للعناية بدور وسلطات المعين على حساب المنتخب، أما دور المجالس المنتخبة فقد اتسم بالعمومية والشمولية.

(1) عبد الناصر صالح، "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية"، رسالة ماجستير، في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2010/2009، ص ص 48،49.

رغم ذلك تبقى المجالس المنتخبة تلعب دور أساسي في تحقيق التنمية المحلية، بمساهمتها إلى جانب الدولة وبصفة خاصة في إدارة و تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه⁽¹⁾، وبهذا أصبحت هذه المجالس مكان لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

ثانيا: انعدام صلاحية اتخاذ القرار وتنفيذه

تحوز المجالس الشعبية البلدية والولاية آلية قانونية تسمح لها بالتداول من أجل تدبير شؤونها المحلية، وهذا يدخل في إطار التدخل الإرادي الذي رخص به كل من قانون البلدية والولاية لهذه المجالس، بمنحها حق المبادرة باقتراح المشاريع وإيجاد الحلول الكفيلة بحل مشاكل وانشغالات المواطنين وذلك في إطار ما يسمح به القانون من صلاحيات مخولة لها.

إلا أن هذه المجالس المنتخبة لا تحوز سلطة التنفيذ الفوري لمداولاتها بسبب القيود الواردة عليها و التي تشمل: قيود مرتبطة بصحة المداولات، وقيود مالية ترتبط بما إذا كانت المبالغ المالية كافية لتنفيذ هذه المداولات أو لا؟ خاصة في الظرف الحالي الذي تمر به الدولة عامة والبلديات خاصة في الوقت الراهن فهي تمر بوضعية مالية حرجة بسبب سياسة التقشف المتبعة، حيث أصبحت إعماداتها المالية جد محدودة ووصل الأمر في كثير من الأحيان إلى إلغاء المشاريع التنموية، كما تم تقييد هذا التنفيذ بشرط انقضاء المدة القانونية الممنوحة للسلطة الوصية من أجل اتخاذ قراراتها بخصوص هذه المداولات إما بالموافقة عليها أو رفضها بسبب عدم شرعيتها، كما يمكن أن تتعرض هذه المداولات للإهمال بعدم تطبيقها، وعليه يترتب على هذا الإلغاء عدم قدرة المجالس المنتخبة التقرير في مجال اختصاصاتها، واكتفائها بالقيام بدور استشاري بدلا من أن تكون صاحبة القرار.

ورغم التعديلات الكثيرة لقانوني الولاية والبلدية، يبقى الوالي محافظا على دوره التنفيذي، حيث

يرى الأستاذ مسعود شيهوب في هذا الشأن:

أن التنمية السريعة تتطلب موظفا ساميا كفؤا على رأس هيئة تنفيذية مؤهلة تقنيا وقادرة على سد ضعف أو عجز المجلس المنتخب، لأن الانتخابات لا تبنى على الكفاءات بقدر ما تبنى على معايير أخرى أغلبها سياسية، والسبب الثاني يعود إلى نظرة المسؤولين والمشرع إلى طبيعة ودور الولاية، فالخطاب الرسمي كان دائما يدعم دور الوالي منذ تنصيب اللجنة المكلفة بمراجعة قانون البلدية والولاية (1981) التي ذهب تقريرها إلى مسايرة الخطاب الرسمي، فلم يقدم أي اقتراح هدفه خفض ومراجعة صلاحيات الوالي"⁽²⁾.

وبذلك تبقى المجالس المنتخبة تمثل فقط كونها الإطار القانوني الذي يضمن إشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي وممارسة الديمقراطية الشعبية.

(1) المادة 03 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق، ص 07.

(2) عبد الهادي بلفتحي، مرجع سابق، ص 115.

بالإضافة إلى غياب صلاحيات التنفيذ، فقد حرمت من مهمة تمثيل نفسها، فالتمثيل يعد مظهر من مظاهر السيادة و الاستقلالية، وأهم ركيزة تقوم عليها اللامركزية الإدارية، فحرمتها من مهمة تمثيل البلدية والولاية في الأعمال الإدارية والمدنية والسياسية، وفي مختلف التظاهرات الرسمية، جعلها تلعب دور ثانوي إلى جانب دور الوالي فمن خلال الخرجات الميدانية على مستوى الولاية نجد أن الوالي وحده من يتولى مهمة إعطاء الوعود للمواطن من أجل تلبية حاجياته الأساسية، وذلك بتخصيص أغلفة مالية في ميزانية الولاية لهذه الوعود والتي تكفل حل مشاكل المواطنين⁽¹⁾.

وفي المقابل حازت الهيئات التنفيذية في البلدية و الولاية على هذه المهمة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، حيث اقتصر مظهر التمثيل فيها على مهمة تمثيل المواطن المحلي ونقل انشغالاته واهتماماته أثناء الجلسات العادية للمجالس وبحضور السلطة الوصية.

ولعل الغرض من هذا الحرمان هو إبراز الهيمنة الكاملة للمعين على حساب المنتخب خاص بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي كون المجلس الشعبي البلدي يمثله رئيسه المنتخب، فقد كان من الممكن أن يوزع المشرع صلاحية التمثيل بينهما بمنح المجلس الولائي صلاحية تمثيل الولاية من خلال رئيسه، ومنح صلاحية تمثيل الدولة من قبل الوالي في إطار تجسيد التعاون بين الهيئات المعينة والمنتخبة.

ما يمكن قوله أن رغم تمتع الهيئات التداولية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، إلا أنها جردت من أحقية تنفيذ أعمال وتمثيل نفسها أمام مختلف الهيئات، وهذا ما يلغي أهم ركيزة أساسية تقوم عليها اللامركزية الإدارية والمتمثلة في فكرة وجود مصالح محلية متميزة تتطلب أن يشرف على تسييرها أبناء البلدة المحلية دون غيرهم، وعليه نلاحظ أن السلطات المركزية رغم محاولتها تجسيد اللامركزية الإدارية إلا أنها احتفظت لنفسها بحقي التمثيل والتنفيذ.

المطلب الثالث: طبيعة العلاقة بين المعين والمنتخب

إن طبيعة العلاقة بين المعين والمنتخب هي علاقة وظيفية تحكمها القوانين و التنظيمات والتعليمات الحكومية، فهي بذلك تشكل المرجعية الأساسية لمجال اختصاص كل هيئة، حيث لعبت هذه النصوص دور كبير في تعزيز مكانة المعين على حساب المنتخب وما زادها أهمية أكثر إحاطة المعين بأجهزة إدارية ذات كفاءة إدارية عليا ومتخصصة والواقع يثبت ذلك، الذي جسد لنا منح الوالي سلطات واسعة و مطلقة على حساب المجالس المنتخبة، إلا أن هذا الواقع كثيرا ما كان دائما محل نقد ونقاش من قبل المجالس ذاتها ونواب البرلمان والأحزاب السياسية، لدرجة مبادرة بعض البرلمانيين إلى محاولة اقتراح تعديل قانوني البلدية والولاية بإحداث توازن في توزيع الاختصاصات بين كل من المعين والمنتخب، وكذا تخفيف عبء الرقابة الممارسة من الإدارة المركزية عليها.

(1) مقابلة (ي.ح) رئيس مصلحة التلخيص بالأمانة العامة لولاية جيجل، 17 ماي 2017، على الساعة 15:00 زوالا.

كما أن الواقع العملي أثبت أن هذه العلاقة لا تخلو من المصاعب والمتاعب بالنسبة للطرفين قد تصل في بعض الأحيان إلى حدوث صراعات مفتوحة ومعلنة، لعدة اعتبارات موضوعية برزت بفعل الممارسة اليومية نظرا لغموض النصوص القانونية وتباين فهمها أو التداخل في الصلاحيات، كما قد تحدث بسبب تعقد القضايا المحلية المطروحة أو المستجدة، فالمعين في هذا الوضع كثيرا ما يتصرف بحنكة وذكاء وبصرامة من أجل احتواء الوضع، لأنه من شأن ذلك أن يضعف هبة الوالي كأول مسؤول في الولاية، كم قد يؤثر على مصداقيته في محيطه الإداري ولدى الرأي العام المحلي بمواطنيه وهيئاته، وتبرز هذه العلاقة المتشنجة خاصة أثناء دورات المجلس الشعبية الولائية التي يحضرها الوالي حيث يحاول بعض أعضائه تقديم الانتقادات والتهجم على الإدارة وأحيانا حتى على الوالي.

ونتيجة لاتوازن الوظيفي والعضوي نتج عنها هشاشة التعاون بين المعين والمنتخب، حيث طالب مختلف النواب بالمجلس الشعبي الوطني خلال جلسة مناقشة مشروع قانون الولاية الحالي بضرورة تعزيز صلاحيات المجالس الشعبية الولائية ورؤسائها من خلال اقتراح ضرورة الفصل بين صلاحيات الوالي والمجلس الشعبي الولائي و جعلها متكاملة بتحديد اختصاصات كل منهما، وتشجيع العمل بالتنسيق والتشاور بين الهيئتين، وفي هذا الصدد تساءل النائب مسعود شيهوب عن عدم منح المجلس الشعبي الولائي صلاحيات تقريرية، و لماذا لا يبيث في القضايا المحلية، ويقتصر دوره فقط على المشاركة والرد على الملفات التي يستشار فيها، داعيا إلى إحداث قطيعة مع الصيغة القانونية القديمة التي تمنح صلاحيات مزدوجة للوالي كممثل للدولة والجماعات المحلية في نفس الوقت⁽¹⁾.

فعلى مستوى البلديات نلاحظ بعض الجمود والتحجر في الأجهزة البلدية، والسبب في ذلك يرجع لطبيعة الرقابة الوصائية المفروضة عليها، وخاصة على مواردها البشرية والمالية، حيث أصبح تدخل الجهات الوصائية في الولاية والدائرة تلقائي وشبه ردي بالإلغاء ورفض التصديق والحلول، هذا الأسلوب أدى إلى تجميد المبادرات وحتى الأفكار وجعل المنتخبون يسلمون أمرهم للإداريين، وانتظار صدور التعليمات والأوامر الفوقية دائما، والسبب في ذلك يرجع لترسيخ الثقافة الوصائية على المجالس المنتخبة، خصوصا على مدار عقود الضغط والخنق للإدارة المحلية ومواردها البشرية الذين تمارس عليهم رقابة صارمة⁽²⁾.

تعاني أغلب بلديات وولايات الجمهورية من عجز مالي فادح، فهي تقف من دعم ميزانية الدولة، هذا العامل أعطى للسلطة المركزية و ممثلها المحليين الفرصة من أجل تشديد الخناق الوصائي على المنتخبين بدعوى ضمان ترشيد النفقات العمومية، رغم أنه للدولة أجهزة رقابية أخرى مختصة في الرقابة القبلية والبعديّة على المال العام، وعليه على هذه المجالس الشعبية المنتخبة أن تسعى إلى الارتقاء

(1) م بوسلان، "فيما طالب النواب بتقنين العلاقة بين الوالي والمجلس المنتخب ولد قابلية يعتبر قانون الولاية تكريسا لمبدأ اللامركزية"، جريدة

المساء، 03 جانفي 2012، www.djazairress.com تاريخ الاطلاع: 30 مارس 2017.

(2) بشير فريك، مرجع سابق، ص 253.

الفصل الثالث: صلاحيات وسلطات المعين والمنتخب بين النص القانوني والواقع الممارساتي

بمهامها وصلاحياتها من خلال إقامة تجمعات قانونية قصد تكوين قوة ضغط أمام السلطات العمومية، لمنع كل أشكال التجاوزات والضغط الذي تعيشه من حين لآخر نتيجة عدة اعتبارات سياسية كانت أو مصلحة⁽¹⁾.

وحسب اعتقاد الوالي السابق بشير فريك يرى أنه:

"من أجل إيجاد حل لهذه المشاكل الإدارية و السياسية بين المعين و المنتخب، على الوالي أن يكون كثير الاحتكاك بالمجالس المنتخبة من خلال اللقاءات الدورية بهم، أو التنقل على بلدياتهم والاطلاع على أوضاعهم وأنشغالات المواطن، وحتى حضور اجتماعات تلك المجالس لكن دون ترتيب مسبق أو إعلام أعضائها ليكون على إمام بكيفية عملها ومعالجتها للمشاكل المحلية، وفي كل الحالات على الوالي أن يحسن الاستماع والإصغاء للمنتخبين بقدر ما يجيد مخاطبتهم والتحاور معهم، لأنه من المفيد ربط جسور دائم بينه وبين أعضاء المجلس سواء في طلباتهم لمقابلته أو الانتقال إلى مقر المجلس والالتقاء برؤساء اللجان ونواب الرئيس، والتحاور معهم بصدق ورغبة جدية في تحقيق المصلحة العامة"⁽²⁾.

هذا الاختلال الوظيفي والعضوي بين المعين والمنتخب ينبئ بالحاجة الماسة للقيام بإصلاحات من أجل إعادة النظر في آلية توزيع الاختصاص بين المعين والمنتخب، لغرض تعزيز فكرة اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري المحلي، يضمن الاستقلالية الفعلية للهيئات المنتخبة ويعطيها أولوية اتخاذ القرار المحلي، ولكن هذا لن يكون إلا من خلال اشتراط توفر شروط موضوعية في المترشح لعضوية المجالس المنتخبة المحلية، من أجل ضمان التحكم والتنفيذ الجيد للعملية الإدارية ما من شأنه تخفيف عبء الوصاية المفروضة عليها.

(1) بشير فريك، مرجع سابق، ص 254.

(2) نفس المرجع، ص ص 208، 209.

في ختام هذا الفصل، يمكن القول أن المشرع الجزائري دأب على التأكيد المستمر بانتهاج اللامركزية الإدارية واعتبار المجالس المنتخبة قاعدة أساسية لها، ثم جعل من أسلوب الانتخاب أداة لتشكيلها بإشراك المواطن في اختيار ممثليه المباشرين بكل حرية وديمقراطية، وفي المقابل عمل على انتهاج أسلوب ثان مغاير للأول تمثل في أسلوب التعيين الذي يرمي إلى تحقيق الكفاءة الإدارية وتوفير عنصر الخبرة بفعل التدريب الإداري المستمر.

بالمفارقة بين الواقع النظري والعملي يتضح لنا أن المشرع نص على جملة من الأسس والمبادئ التي تحكم النظام الإداري اللامركزي، محددًا بذلك مجال تدخل كل هيئة، ودعمها بجملة من الأدوات القانونية ذات طبيعة وظيفية وعضوية، هذه الأخيرة تعمل على تعزيز مكانتها وحفظ استقلاليتها في تسيير شؤونها في مواجهة الهيئات المحلية الأخرى، إلا أنه بتطبيق النص القانوني ميدانيا اصطدمنا بما أفرزه الواقع الذي تعيشه الإدارة المحلية الجزائرية، نتيجة الثغرات والنقائص التي برزت على المستوى العملي المحلي، ما أعاق حسن سيرها ودون قيام المجالس المنتخبة بالدور المنوط بها في النص القانوني.

ثم اسند لهذه الهيئات المنتخبة والمعينة صلاحيات و سلطات متنوعة تشمل تحقيق التنمية المحلية، الديمقراطية المحلية، ضمانا لتنفيذ أعمال الإدارة المحلية وتمثيلها أما مختلف الهيئات الأخرى، إلا أن المشرع بتوزيع هذه الصلاحيات والمهام بينهما لم يكن عادلا، حيث أجحف في حق المجالس المنتخبة بحرمانها من عدة مهام تعزز من مكانتها بين مختلف الهيئات الرسمية والغير رسمية، ومن بين الحقوق التي جردها منها نذكر: عدم وضوح الصلاحيات الممنوحة لها لاتصافها بالعمومية، حق تمثيل نفسها أمام مختلف الهيئات المحلية والمركزية، حق التنفيذ الفوري لمداولاتها، وهذا ما أثر مباشرة على طبيعة العلاقة التي تربطها مع باقي الهيئات خاصة منها تلك المعين من قبل المركز.

وفي المقابل نجد الوالي في النظام الإداري الجزائري يحتل مركز قانوني قوي، فهو يحوز سلطات مزدوجة تجعل منه يمارس وظيفة مزدوجة كممثل للدولة وكممثل للولاية، فهو يعتبر بمثابة رئيس الجمهورية على مستوى الولاية ولو كان منتخبا لكان مركزه القانوني أكثر قوة وصلاحياته أكثر اتساعا في المجال الإداري، وعليه يبقى بمثابة الرئيس الإداري للولاية، فسلطاته تتنوع وتتوسع إلى أن تصل التدخل في شؤون البلديات والمصالح المركزية للوزارات، وبذلك يبقى التعيين وسيلة قانونية للحد من استقلالية المجالس المنتخبة.

وعليه واقع الإدارة المحلي أثبت أن طريقة توزيع الاختصاص أظهرت المعين في مركز يتميز بالقوة و الهيمنة على حساب المجالس المنتخبة، التي برزت في مركز ضعف، بسبب اقتصار دورها على تقديم الاستشارة دون التقرير، كما تشير إليه النصوص القانونية، مما أثر على درجة الاستقلالية التي تتمتع بها، وبفائها في تبعية مفرطة للإدارة المركزية.

الخاتمة

لقد تطرقت في هذه الدراسة إلى أساليب اختيار هيئات التسيير المحلي التي تراوحت بين التعيين المركزي والخيار الانتخابي، بهذا الصدد وفق المشرع الجزائري في جانب وأخفق في جانب آخر، حيث وفق في انتهاج أسلوب التعيين والانتخاب معا في إنشاء هذه الهيئات، بما يضمن أنه وفق في جانب إشراك المواطن المحلي في تدبير الشأن المحلي، ومنه تحقيق الديمقراطية المحلية من جهة، ثم ضمان توفير العناصر البشرية ذات الكفاءة الإدارية، والحائزة على المؤهلات العلمية في مجال الإدارة المحلية بفعل الخبرة المكتسبة في هذا الميدان.

إلا أنه أخفق في جانب إقامة توازن عضوي و وظيفي بين المجالس المنتخبة البلدية والولائية وبين الوالي، فبطريقة توزيع الاختصاص المعتمدة من خلال قانوني البلدية والولاية وبفعل الواقع العملي إستنتجنا أن دور الوالي اكتسح مجال التدخل على المستوى المحلي، مما جعل دور المجالس المنتخبة دور ثانوي، اقتصر على تقديم الاستشارة والتوضيحات بخصوص العملية الإدارية دون منحها أفضلية التقرير، ضف إلى ذلك الرقابة الإدارية المشددة الممارسة على المجالس بأعضائها وأعمالها ، هذا ما جسد لنا هيمنة وسمو مركز الوالي على حساب المجالس الشعبية المحلية.

وبذلك ساهم المشرع في تعزيز صلاحيات ممثل السلطة الوصية على المستوى المحلي، كما يعبر ذلك عن نية السلطات المركزية بالتدخل أكثر في شؤون الإدارة المحلية بالنظر إلى طبيعة مجال تدخلها، وما اتساع مجال القرارات والمداومات الصادرة عن المجالس الشعبية المنتخبة الخاضعة للتصديق قبل تنفيذها، إلا تعبيراً عن التقييد الحقيقي لاستقلالية المنتخب المحلي أمام المعين، وهو ما يتنافى مع مبدأ اللامركزية الإدارية المقررة في مختلف المواثيق والنصوص القانونية الجزائرية.

فتحديد حجم الصلاحيات ومضمون الاستقلالية يتحدد بطبيعة النظام السياسي السائد في الدولة، والمتأثر بعدة عوامل خاصة منها تلك العوامل التقنية المرتبطة بسرعة إيصال المعلومة في وقت قصير وبكل شفافية، وكذا مدى رغبة الدولة في إقامة نظام لامركزي حقيقي يكفل التكفل بالشؤون المحلية وحل مشاكل المواطنين بعيدا عن التعقيدات الإدارية والبيروقراطية والمحسوبة، وكذا مدى تزويد هذه الهيئات المحلية بالوسائل القانونية والبشرية والمالية الكفيلة بضمان ممارسة المهام المسندة لها.

إذن يمكن القول أن باستقراء النص القانوني نجد أن المشرع منح المجالس المنتخبة والوالي صلاحيات وسلطات واسعة بتحديد مجال اختصاص كل من المعين والمنتخب، إلا أن الواقع العملي يبين لنا أن الصلاحيات المخولة للمجالس المنتخبة لا تعدو أن تكون سوى بعض الصلاحيات الشكلية المتعلقة بتدبير الشأن المحلي، أما المسائل والمواضيع ذات الحمل الثقيل كذلك المتعلقة بالأمور المالية يعود حق

التقرير فيها للوالي نظرا للرقابة الإدارية الصارمة المفروضة على المنتخب وأعماله ومواردها البشرية والتي تملك سوى حق إبداء الرأي وتقديم الاستشارة دون سلطة التقرير، مما يجعل أعمال المجالس المنتخبة مرهونة بموافقة السلطة الوصية عليها، وبالتالي يمكن القول أن توفيق المشرع في توزيع الاختصاص بين المعين و المنتخب هو توفيق محدود لا يعدو أن يحقق استقلالية المجالس المنتخبة في التسيير المحلي. وبالتالي يمكن القول أنه كلما تم تضيق الخناق على المنتخب المحلي، كلما أفقده ذلك التمكن من أداء العملية الإدارية المحلية بكفاءة وفعالية عالية مثلما يحدث مع المعين، وعليه يبقى أملنا المستقبلي هو إزالة الأسباب التي أدت على زعزعة واضطراب المجالس المنتخبة المحلية مما أفقدها مصداقيتها أمام الهيئات المحلية وكذا أدوارها المحلية، وهذا يخل بفعالية التسيير المحلي نظرا لغياب التنسيق والتعاون في أداء العملية الإدارية المحلية.

ولقد خلصنا من خلال دراستنا هذه لعدة نتائج هي كالآتي:

- رغم الإهتمام الكبير الذي أولته الدولة الجزائرية للإدارة المحلية من خلال المعالجة الدستورية والقانونية والتنظيمية لها عبر النصوص الكثيرة، إلا أنها لم تستطع معالجتها بالقدر الذي يضمن ويكفل استقلاليتها، وهذا خاصة فيما يتعلق بمنح المجالس المنتخبة أولوية البث في مسائل الشأن المحلي وكذا البث المباشر فيها، مما يقيد حريتها في اتخاذ القرار المحلي.
- بالرجوع للنص القانوني، نجد أن المشرع وسّع من مجال تدخل المجالس المنتخبة، غير أن هذا التدخل اتصف بالعمومية و الغموض مما عقّد من مأموريتها، ودخولها في دوامة غامضة، وفي المقابل نحن نعلم أن الإدارة المحلية الجزائرية تعاني من عجز مالي فادح، وبالتالي هذا القدر من الاختصاصات الممنوح لها جعلها غير قادرة على تولى الشأن المحلي، ما جعلها رهينة السلطات المركزية عن طريق ممثليها، نتيجة تلقيها الإعانات المالية التي تفرض عليها رقابة إدارية ومالية صارمة.
- من خلال دراسة قانوني البلدية والولاية وجدنا أنها في كثير من المواضع تحيل حل بعض القضايا أو اتخاذ بعض التدابير إلى العديد من النصوص التنظيمية، هذا و إن دلّ على شيء فإنه يدل على عدم قدرة المشرع ضبط مجال تدخل الهيئات المنتخبة والمعينة، ونحن نعلم أن هذه الهيئات من المفروض تتمتع بصلاحيات أصيلة يضمنها القانون من أجل تفادي الخلط والغموض في كثير من المواقع.

- عدم تحديد مجال اختصاص المنتخب والمعين بدقة نتج عنه تداخل في أداء المهام، والواقع يثب ذلك بوقوع اصطدامات في الجانب العملي بين المجالس المنتخبة و المعين، والتي ينجم عنها في غالبية الأحيان حالة انسداد على مستواها.
 - تنوع آليات الرقابة المفروضة على المجالس المنتخبة (الأجهزة، الأعمال، الأشخاص) لها جانب ايجابي يكمن في إخضاعها لمبدأ الشرعية والملائمة للنصوص القانونية، أما الجانب السلبي فيكمن في تعطيل سيرورة العملية الإدارية، ثم التسبب في تكوين صورة سلبية عن الشأن المحلي هذا من جهة، ومن جهة أخرى تؤدي هذه الرقابة في بعض الأحيان إلى توليد الخوف في نفسية المنتخب من مسائلة المعين له.
 - من خلال استعراض سلطات الوالي كمثل للدولة وكرئيس إداري للولاية، جعل منه على أرض الواقع السلطة الإدارية المهيمنة على الوضع المحلي، نظرا لتوليه عدة مهام تمثيلية و تنفيذية و إعلامية وضبطية، وهي اختصاصات كثيرة و متنوعة، حيث كان من المفروض أن توزع بالتساوي مع المجالس المنتخبة.
 - بغض النظر عن السلطات الواسعة التي منحها المشرع للوالي، ففي نفس الوقت أحاطه بأجهزة إدارية دائمة تساعده في تأدية مهامه بالمقارنة مع اللجان التي يتولى المجلس إنشائها و التي تزول بزوال العهدة الانتخابية، مما لا يخدم أداء الخدمة العمومية و نحن نعلم أنها تتطلب الاستمرارية في أدائها.
- وما يمكن أن نوصي به هو:**
- إخضاع أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة لدورات تكوينية مكثفة متخصصة في مجال الإدارة المحلية من أجل معالجة نقاط العيب التي تشوب أسلوب الانتخاب، الذي لا يوفر العناصر البشرية ذات الكفاءة الإدارية التي تتطلبها انجاز العملية الإدارية، وذلك من خلال تكثيف تنظيم الملتقيات الدورية لفائدة المنتخب المحلي.
 - طرح إشكالية رفع المستوى التعليمي للمرشّحين لعضوية المجالس الشعبية المنتخبة، من خلال اشتراط مستوى تعليمي مقبول من أجل الترشح، وهذا كشرط الحيازة على شهادات أو امتلاك تكوين خاص، وهو ما من شأنه ضمان انجاز العمل الإداري بفعالية، وضمان عدم تدخل السلطات المركزية عن طريق ممثلها، وإلغاء بعض أعمال هذه المجالس.
 - رفع درجة الوعي السياسي لدى المواطن، مما يولد لديه شعور بضرورة و أهمية تولي إدارة الشأن المحلي وتحقيق الإدارة التشاركية بكل معانيها بالإشراك الفعلي للمواطن وتحسيسه بالمسؤولية تجاه

- الشأن المحلي عن طريق تنظيم حلقات دراسية تحسيسية خاص بالمواطن وعرض برامج تثقيفية عليه مثلما هو معمول به في بلدان الديمقراطيات الراسخة.
- وضع هيكل تنظيمي إداري قوي يتناسب مع طبيعة المهام المتعددة و المسندة للمجالس المنتخبة، وإعطاء اللجان الدائمة المساعدة للمجالس في تأدية مهامها قوة قانونية تعزز من مكانة المجالس المنتخبة أمام المعين على المستوى المحلي.
 - ضرورة التغيير المستمر تفرض تصميم تنظيم إداري محلي قادر على التكيف مع التطورات الراهنة على المستوى الدولي (الرشادة المحلية في التسيير)، مما يفرض ضرورة تحديث أجهزة وهيئات الإدارة المحلية، وكذا إعادة النظر في التقسيم الإداري الأخير لسنة 1984 بما يتوافق مع التغييرات الحاصلة.
 - إعادة تنظيم طبيعة العلاقة القائمة بين المنتخب والمعين، بداية بإعادة توزيع الاختصاصات على أساس متوازن بينهما، من أجل تخفيف حدة الرقابة المفروضة على المجالس المنتخبة و بالتالي تحقق الاستقلالية الإدارية والمالية الفعلية مما يضمن قيامها بمهامها بنجاح.
 - إنشاء نظام للمساءلة المتبادلة بين المعين والمنتخب ما من شأنه ضمان فعالية الأداء الإداري والسياسي.
 - الاتجاه نحو بناء حكم محلي رشيد يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) في ظل العمل بمبادئ الحكم الراشد من الشفافية، المسائلة، الدالة الاجتماعية... إلخ.
 - مراجعة قانوني البلدية والولاية لغرض اقتراح تخفيف عبء الرقابة الوصائية والضغط الممارس على المجالس المنتخبة من قبل الولاة وإعطاء صلاحيات أوسع للمنتخب من أجل تصريف الشأن المحلي.
 - تعزيز مكانة المورد البشري القائم على إنجاز العملية الإدارية من خلال دورات تكوينية مكثفة من أجل تحسين المردودية الإنتاجية للموظف، وجعلها أكثر فعالية.
 - تهمين القدرات المالية للدارة المحلية بإنشاء مشاريع استثمارية منتجة كفيلة بتغطية العجز المالي الذي تعاني منه الإدارة المحلية، والذي انعكس على تأدية مهامها سلبيا ما قيد من حريتها في اتخاذ قراراتها.

الملاحق

الملحق رقم 01:

ولاية :
بلدية :

الملحق ANNEXE 1

ولاية : 1 8
بلدية : 1 1
(الالف دج) 10³ DA.

NUMERO DE L'OPERATION رقم العملية	INSCRIPTION (1) تسجيل نص العملية و تحديد موقعها LIBELLE ET LOCALISATION DE L'OPERATION	REEVALUATION (1) إعادة التقييم		DEVALUATION (1) انخفاض التقييم	
		العدد Nbre	ترخيص البرنامج Aut. Prog	العدد Nbre	ترخيص البرنامج Aut. prog
1.788.262.1.891.5.KN	إنجاز مقر جديد لبلدية سطارة (ش1)	01	31.395		
TOTAL المجموع		01	31.395		

Barrer la mention inutile شطب على العبارات الزائدة

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

Wilaya de : ولاية : 1 8

DECISION N° : مقرر رقم
وج م/ب/م/م/ب/ت/2014/11 ت 03
FDW. 6

PLANS COMMUNAUX DE DEVELOPEMENT (PCD)
الخطط البلدية للتنمية (م.ب.ت)

COMMUNE DE : بلدية :

DECISION de :
- Inscription التسجيل
- Réévaluation إعادة التقييم
- Dévaluation انخفاض التقييم
- Modification تعديل

مقرر :
و يعقضى :

إن والي ولاية سطارة
نظرا للقانون رقم 10-11 المؤرخ في 2011/06/22 والمتضمن قانون البلدية
نظرا للقانون رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 والمتضمن قانون البلدية
يعقضى الرسم رقم 08 - 227 المؤرخ في 1998/07/13 المعدل و التسم بالتعلق بالاستقرار العمومية
و يعقضى الرسم رقم الرئاسي المؤرخ في 2010/09/30
و يعقضى النسخ الوزاري المشترك رقم
و يعقضى مقرر تخصيص البرنامج رقم المؤرخ في 2014/01/02 الصادر عن وزارة البلدية
و يعقضى مقرر تخصيص البرنامج رقم المؤرخ في 2014/01/02 الصادر عن وزارة البلدية

DECIDE :
يقرر ما يلي :
المادة 1 : يتم بموجب هذا القرار :
المهمات التالية بعنوان الخطط البلدية للتنمية بلدية سطارة
السنة التالية 2014 طبقا للجدولين المرفقين في الملحقين التاليين
des opérations suivantes

ARTICLE 1 : il est procédé par la présente décision à :
au titre des plans Communaux de développement de la commune de :
conformément aux tableaux ci-après annexés.
Exercice : 31.395.000 د ج منها مبلغ 31.395.000
المادة 2 : تقرر قيمة تخصيص البرنامج بما قدر : 31.395.000 د ج برسم
المساهمات البلدية و مبلغ / د ج برسم المساهمات المؤقتة.

ARTICLE 2 : Le montant de l'autorisation de programme est de :
DA en concours définitifs et DA en concours temporaires

DAIRA-SETTARA

FAX NO. : 034433204

Mar. 15 2017 15:00

P1

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

رئيس الدائرة
لدى
السيد/ رئيس المجلس الشعبي
بلدية سطاترة

ولاية : جيجل
دائرة : سطاترة
رقم 1.7.2017/

بلدية السطاترة
وصول رقم 1047
التاريخ 15 مارس 2017

الموضوع: ب.خ/ برنامج المخططات البلدية للتنمية لسنة 2017
المرجع/ المراسلة رقم 2017/297 للسيد/ مدير البرمجة ومتابعة الميزانية

بموجب المراسلة المشار إليها بالمرجع أعلاه ، يشرفني أن أعلمكم بأن
العمليات المبينة في الجدول المرفق قد نالت الموافقة المبدئية للتسجيل ضمن شريحة
المخططات البلدية للتنمية لسنة 2017 وفي هذا الصدد اطلب منكم وفور استلامكم
لإرسالي هذا الشروع في الإجراءات الإدارية الخاصة باختيار مقاولات الانجاز وإرسال
الملفات بصفة استعجالية للتسجيل .

كما أحيطكم علما بأن عملية المتابعة تكون مباشرة من طرف رؤساء الفروع التقنية

كل في مجال اختصاصه

15 مارس 2017

سطاترة في
رئيس الدائرة
بلدية سطاترة

DAIRA-SETTARA

FAX NO. : 034433204

Mar. 15 2017 15:00

P2



بلدية سطاترة

الرقم	عنوان العملية	المبلغ
01	تهيئة الحضيرة بحمي زغناوي الهجة بسطاترة مركز	11.994.087.50 دج
02	انجاز التهيئة الحضيرة بسطاترة (مدخر، المدينة - مقر امن الدائرة)	4.655.042.00 دج
03	انهاء وتعميد الطريق الرابط بين السجيرة - وشارف السفلى على مسافة 1.5 كلم	18.302.200.00 دج
04	انجاز مقر البلدية ش 02	11.667.950.00 دج
	مجموع البلدية	46.619.279.50 دج

06 جوان 2012

تابع للقرار رقم 88/أ/مؤرخ في.....
المتضمن المصادقة على مراجعة المخطط
التوجيهي للتهيئة و التعمير لبلدية السطارة

- بناءا على الملف الخرائطي لمراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لبلدية السطارة،
- بناءا على مراسلة السيد/مدير التعمير و البناء رقم 448 المؤرخة في 2011/02/01 المتعلقة
بمراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية السطارة
- بناءا على المراسلة رقم 115 المؤرخة في 2012/05/16 الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي
المتضمنة الموافقة على مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية السطارة

- باقتراح من السيد/ مدير التنظيم و الشؤون العامة -
- يقرر -

المادة الأولى: يصادق على مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية السطارة طبقا
لنص المادتين 27 و 28 من القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة
والتعمير المعدل والمتمم وكذا المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في
1991/05/28 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه
ومحتوى الوثائق المتعلقة به ،

المادة 02: تهدف مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية السطارة إلى توسيع
القطاعات المزمع تعميمها والتي أصبحت في حالة إشباع ولا تستجيب لتطور الأوضاع والمحيط
وجعلها تتماشى مع توجيهات المخطط محل المراجعة وتلبية كل المتطلبات الحالية للبلدية من الناحية
العمرانية والإقتصادية والإجتماعية .

المادة 03: يكلف السادة الأمين العام للولاية و مدير التنظيم والشؤون العامة وأعضاء
مجلس الولاية ومدير اتصالات الجزائر ومدير شركة سونلغاز ومدير الجزائرية للمياه ورئيس دائرة
السطارة ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية السطارة بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر بمدونة

06 جوان 2012

جيجل في

علي بدارسي
مديرية التنظيم و الشؤون العامة

القرارات الإدارية للولاية.
عن الوالي
مجلس سلطة الشؤون القانونية
و المنازعات

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

المديرية العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية

مستمجد جدا

برقية إرسال

ملاحظة المصلحة	الأصل	رقم الإرسال	عدد السطور	ساعة وتاريخ التسليم
		2897		17 ص 2 / 2 17 45

المرسل : السيد والي ولاية جيجل (مديرية الإدارة المحلية)

المرسل إليه : السيد رئيس دائرة السطارة

المرسل إليه للإعلام :

رقم النص : 2017/109/م.إ.م/م.ت.م.إ.أ.

في إطار الإعانة المالية الممنوحة من طرف وزارة الداخلية و الجماعات المحلية لفائدة البلديات للتكفل بمصاريف التغذية المدرسية بعنوان الثلاثي الأول من السنة المالية 2017 قف يشرفني أن أعلمكم قف بأن بلديات محيط دائرتكم قد إستفادت من تخصيص مالي موزع حسب التفصيل التالي :

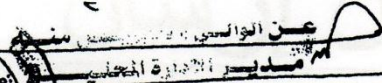
مبلغ التخصيص المالي الممنوح	تعيين البلدية
4.491.00,00 دج	السطارة
1.665.000,00 دج	غبالة

تجدر الإشارة بأن هذه المبالغ مخصصة تخصيصا خاصا grevés d affectaion "spéciale" قف. وعليه أطلب منكم دعوة رئيس المجلس الشعبي البلدي قف إتخاذ الإجراءات اللازمة لتسجيله بالميزانية البلدية عن طريق فتح إعتاد مالي مسبق يقيد بقسم التسيير كالتالي :

أ- بالنسبة للبلدية مقر الدائرة (المدونة الجديدة)

في باب الإيرادات : المادة: 723 - إعانات الدولة و الجماعات العمومية الأخرى-

في باب النفقات : المادة : 601 الباب 913 الباب الفرعي 9130 - المطاعم المدرسية-
 ب- بالنسبة لباقي البلديات
 في باب الإيرادات : المادة 733 - إعانات الدولة و الجماعات العمومية الأخرى
 وعليه نطلب منكم مباشرة الإجراءات الإدارية المتعلقة بتعيين الموردين مع الحرص على
 إحترام المبلغ المالي المخصص لكل بلدية و مجموع أيام التسيير المحددة ب 50 يوم قف
 الأمر في غاية الأهمية قف إمضاء نورالدين قلال مدير الإدارة المحلية لولاية جيجل
 قف وأنتهى.

عن الوكيل: 
 مدير الإدارة المحلية
 بإقليم جيجل
 نورالدين قلال



قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
14	الجدول رقم 01: يبين الفرق بين أسلوب اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية	01
15	الجدول رقم 02: يبين الفرق بين أسلوب اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري	02

قائمة المصادر والمراجع

باللغة العربية:

أ- المصادر:

1- الوثائق الرسمية:

الداستاتير:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963، الجريدة الرسمية، العدد 63، 10 أكتوبر 1963.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، 01 مارس 1989.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، 08 ديسمبر 1996.

المواثيق:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ميثاق الولاية 1969، الجريدة الرسمية، العدد 44، 23 ماي 1969.

القوانين العضوية:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 12-01 يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 01، 14 جانفي 2012.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 12-03 يحدد كيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، العدد الأول، 14 جانفي 2012.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 16-10 يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50، 28 أوت 2016.

القوانين العادية:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، الجريدة الرسمية، العدد 08، 17 فيفري 1985.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 88-08 المتعلق بنشاط الطب البيطري و حماية الصحة الحيوانية، الجريدة الرسمية، العدد 04، 27 جانفي 1988.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 89-11 يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 27، 05 جويلية 1989.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 89-13 يتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 32، 07 أوت 1989.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، 11 أبريل 1990.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، 11 أبريل 1990.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 08-09 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، **الجريدة الرسمية**، العدد 21، 23 أبريل 2008.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، **الجريدة الرسمية**، العدد 14، 07 مارس 2016، ص 03.

الأوامر:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 62-16 المتضمن تأسيس لجنة المحافظة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي، **الجريدة الرسمية**، العدد 07، 21 أوت 1962.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقانون رقم 82-03، **الجريدة الرسمية**، العدد 07، 16 فيفري 1982.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، **الجريدة الرسمية**، العدد 06، 18 جانفي 1967.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 44، 23 ماي 1969.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 97-07 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، **الجريدة الرسمية**، العدد 12، 06 مارس 1997.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 06-03 يتضمن القانون الأساسي العامة للوظيفة العمومية، **الجريدة الرسمية**، العدد 46، 16 جويلية 2006.

المراسيم:

المراسيم الرئاسية:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 17-57 المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، **الجريدة الرسمية**، العدد 06، 05 فيفري 2017.
- ##### المراسيم التنفيذية:
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 90-226 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم، **الجريدة الرسمية**، العدد 31، 28 جويلية 1990.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 90-230 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا والوظائف العليا في الإدارة المحلية، **الجريدة الرسمية**، العدد 31، 28 جويلية 1990.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 90-344 يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله، **الجريدة الرسمية**، العدد 47، 07 نوفمبر 1990.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، **الجريدة الرسمية**، رقم 26، 01 جوان 1991.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 94-215 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، **الجريدة الرسمية**، العدد 48، 27 جويلية 1994.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم تنفيذي رقم 01-101 يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، **الجريدة الرسمية**، العدد 24، 22 أبريل 2001.

القرارات:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **قرار ولائي رقم 118** المتضمن تسخير أعضاء المكاتب الانتخابية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني ليوم 04 ماي 2017.

دليل وزاري:

- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، **دليل مؤطري مراكز التصويت** لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني يوم 04 ماي 2017.

2- الكتب:

- فريك (بشير)، **الولاية في الجزائر في خدمة من؟**، مركز الشروق للإنتاج والنشر الإعلامي، الجزائر، 2014.

3- التقارير:

- رينولدز (أندروي) وآخرون، تر: أيمن أيوب، **أشكال النظم الانتخابية**، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم، 2007.

ب- المراجع والمؤلفات:

1- الكتب:

- الزغبي (خالد سمارة) ، القانون الإداري، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
- الحلو (ماجد راغب) ، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996.
- الطماوي (سليمان محمد) ، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، طبعة منقحة، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- الطعمانة (محمد محمود) وعبد الوهاب (سميرمحمد) ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، ط1، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005.
- المبيضين (صفوان) وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- المصري (زكريا)، أسس الإدارة العامة (التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية، مصر، 2007.
- القبيلات (حمدي سليمان)، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2008.
- بوزردومي (أحمد)، التقنوقراطيون والإدارة العمومية في الجزائر (واقع وآفاق)، دار الفائز للنشر والطباعة، الجزائر، 2009.
- بوحوش (عمار) والذنيبات (محمد محمود)، مناهج البحث العلمي و طرق إعداد البحوث، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- بوضياف (عمار)، الوجيز في القانون الإداري، ط 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2013.
- بوضياف (عمار)، شرح قانون الولاية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- بوضياف (عمار)، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- بن خرف الله (الطاهر)، النخبة المحلية في الجزائر، ج1، طكسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- جعلاب (كمال)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- كنعان (نواف)، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2006.

- لكل (أحمد)، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، ط2، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص 119.
- مهزول (عيسى)، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- محيو (أحمد)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، تر: محمد عرب صاصيلا، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- مطلق الذنبيات (محمد جمال)، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.
- نزيه (رعد)، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.
- عبد الوهاب (محمد رفعت)، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012.
- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري)، ج1، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- قوديل (جورج) ودلقولقيه (بيار)، القانون الإداري، تر: منصور القاضي، ج 2، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2008.
- شحماط (محمود)، المدخل إلى العلوم الإدارية (أسس و مبادئ علم الإدارة العامة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- شطناوي (علي خطار)، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.

2- المقالات:

- أفوجيل (نبيلة) وحبّة (عفاف)، "القانون الانتخابي الجزائري بين القوة و الضعف"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، الجزائر، 2008.
- الصيد (يوسف)، "مشاريع واعدة، مركب الحديد والصلب بلارة"، مجلة المجلس الشعبي الولائي لولاية جيجل، العدد 03، الجزائر، 2015.
- الشقراوي (علي هادي حميدي) وآخرون، "كيفية تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2، العراق، 2015.
- الشبخلي (عبد الرزاق)، "اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية (دراسة تحليلية)"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 14، العدد 52، العراق، 2008.
- فريجات (إسماعيل)، "الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر (كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية)"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، الجزائر، 2014.

- عولمي (بسمة)، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، الجزائر، 2006.
- لجنة الاقتصاد والمالية، "حصيلة نشاط الولاية لسنة 2014"، مجلة المجلس الشعبي الولائي لولاية جيجل، العدد 03، الجزائر، 2015.
- الوافي (سامي)، "النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية"، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 1، الجزائر، 2017.
- مشري (عبد الرؤوف)، "الإدارة المحلية ودورها في تطوير المجتمعات النامية"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 40، الجزائر، 2013.
- ممدوح (خالد)، "البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، مجلة المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2009.

الملتقيات

- الطعامنة (محمد محمود)، "نظم الإدارة المحلية: المفهوم والفلسفة والأهداف"، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي 18-20 أوت 2003، الأردن، 2003.

3- الدراسات الغير منشورة:

أطروحة دكتوراه:

- مزياني (فريدة)، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

رسائل ماجستير:

- بوطيب (بن ناصر)، "الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، رسالة ماجستير، في الحقوق تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010/2011.

- بوخاري (نجاة)، "تطبيق مفهوم اللامركزية في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014/2015.

- بلفتح (عبد الهادي)، "المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري"، رسالة ماجستير، في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010/2011.

- حمدي (مريم)، "دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري"، رسالة الماجستير، في الحقوق تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2014/2015.

- يحيايوي (حكيم)، "دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية دراسة مقارنة بين بلديتي وولايتي ورقلة وغرداية 2011/2007"، رسالة ماجستير، في العلوم السياسية، فرع إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.
- ملياني (صليحة)، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة: دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين"، رسالة ماجستير، في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2015/2014.
- سي يوسف (أحمد)، "تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وأفاق"، رسالة ماجستير، في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
- عميور (ابتسام)، "نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم"، رسالة ماجستير، في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013.
- فريجات (إسماعيل)، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013.
- صالح (عبد الناصر)، "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، رسالة ماجستير، في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2010/2009.

4- المواقع الإلكترونية

- أقيوت أكوان (ستيفان)، "مفهوم الحكم الفدرالي - الاتحادي"، 24 جوان 2014، www.Pachodo.org تاريخ الاطلاع: 2017/04/11.
- الزغبى (خالد)، "أنواع عضوية المجالس المحلية دراسة مقارنة"، ورقة بحثية، جامعة عجلون الوطنية الخاصة، الأردن، 2005، www.unpan1.un.org تاريخ الاطلاع: 2017/03/15.
- الحسيني (مدوح)، "المحافظين ... انتخاب أم تعيين"، مؤسسة برلماني، 2016/09/08، www.parlamany.com تاريخ الاطلاع: 2017/04/11.
- العجارمة (نوفان)، "هل الانتخاب ركن لازم في الإدارة المحلية؟"، مركز الرأي للدراسات، أكتوبر 2010، www.alraicenter.com تاريخ الاطلاع: 2017/03/08.
- ب (حسينة)، "وزارة الداخلية: تعيين الولاة ورؤساء الدوائر من اختصاص رئيس الجمهورية فقط"، جريدة الشروق أونلاين، 2015/06/12، www.echoroukonline.com ، تاريخ الاطلاع: 2017/04/17.

- بوسلان (م)، "فيما طالب النواب بتقنين العلاقة بين الوالي والمجلس المنتخب ولد قابلية يعتبر قانون الولاية تكريسا لمبدأ اللامركزية"، *جريدة المساء*، 03 جانفي 2012، www.djazairess.com تاريخ الاطلاع: 30 مارس 2017.
- بطرس (ماجد رضا)، "تأثير البيئة السياسية للدولة على نماذج للحكم والإدارة المحلية: دراسة مقارنة"، ورقة بحثية، كلية التجارة و إدارة الأعمال، جامعة حلوان، 2006، www.researchgate.net تاريخ الاطلاع: 2017/04/16.
- كمال (عبد الحميد)، "المحافظ بين التعيين و الانتخاب"، *جريدة الأهرام*، 2017/01/22. www.ahram.org.eg تاريخ الاطلاع: 2017/04/11
- مرابطي (أمال)، "تسمية الشوارع و المباني العمومية إجراء حضاري للتعريف بجميع الفضاءات"، *جريدة الشعب*، العدد 16، الجزائر، 21 أفريل 2015، www.djazairess.com ، تاريخ الاطلاع: 2017/05/09.
- عبده فتحي (نجلاء)، "لمحة عن نظام الإدارة المحلية"، *بوابة التنمية والتقدم*، www.kenanonline.com تاريخ الاطلاع: 2017/02/21

5- المقابلات:

- مقابلة (أ.أ) الأمين العام لبلدية سطار، 08 ماي 2017
- مقابلة (أ.ب) موظفة بمكتب ميزانيات البلديات بمصلحة التنشيط المحلي بمديرية الإدارة المحلية لولاية جيجل، 17 ماي 2017.
- مقابلة (أ.ق) موظفة بمكتب التنسيق بالأمانة بمصلحة التلخيص بالأمانة العامة لولاية جيجل، 10 ماي 2017.
- مقابلة (ط.ب)، مهندس تسيير التقنيات الحضرية بالمصلحة التقنية للبلدية.
- مقابلة (ي.ح) رئيس مصلحة التلخيص بالأمانة العامة لولاية جيجل، 10 ماي 2017.
- مقابلة (م.غ)، رئيس مكتب الميزانيات والمؤسسات العمومية للبلديات بمديرية الإدارة المحلية لولاية جيجل، 08 ماي 2017.
- مقابلة (ن.و) رئيس مكتب ميزانية الولاية لولاية جيجل، 10 ماي 2017.
- مقابلة (س.ب) رئيس مصلحة البناء والتعمير، بلدية سطار، 10 ماي 2017.
- مقابلة (س.ر)، رئيس مكتب الصفقات العمومية بالمصلحة التقنية لبلدية سطار، 08 ماي 2017.
- مقابلة (ع.ي) موظف بالأمانة العامة لولاية جيجل، 10 ماي 2017.
- مقابلة (ع.ل) مكلف بتسيير مكتب الممتلكات ببلدية سطار، 10 ماي 2017.

- مقابلة (ر.ل) طبيب بيطري ببلدية سطار، 10 ماي 2017.

ا. باللغة الأجنبية:

أ- المصادر:

1- التقارير

- United Nations Développement Program: good Gouvernance and développement Humain Durable,1994.

الفهرس

الصفحة	الموضوع:
III	الإهداء.....
IV	شكر وعرفان.....
أ	مقدمة.....
9	الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للتسيير المحلي
10	المبحث الأول: التسيير المحلي بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية.....
10	المطلب الأول: أسلوب عدم التركيز الإداري.....
12	المطلب الثاني: أسلوب اللامركزية الإدارية.....
19	المبحث الثاني: الإدارة المحلية كآلية لتسيير الشأن المحلي.....
19	المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.....
22	المطلب الثاني: مقومات الإدارة المحلي.....
23	المطلب الثالث: المفاهيم المشابهة لنظام الإدارة المحلية.....
25	المطلب الرابع: أهداف نظام الإدارة المحلية.....
27	المبحث الثالث: المداخل الفكرية في إنشاء هيئات التسيير المحلي.....
27	المطلب الأول: أساليب تشكيل المجالس الشعبية المحلية.....
32	المطلب الثاني: أساليب اختيار رؤساء الوحدات المحلية.....
40	- الفصل الثاني: الإطار القانوني لإنشاء هيئات التسيير المحلي في الجزائر
41	المبحث الأول: دور المشرع الجزائري في تحديد أساليب اختيار هيئات الإدارة المحلية.....
41	المطلب الأول: الانتخاب كآلية ديمقراطية للعضوية في المجالس الشعبية المحلية.....
50	المطلب الثاني: أسلوب التعيين كآلية لتحقيق الكفاءة الإدارية.....
54	المبحث الثاني: العملية الانتخابية المحلية.....
54	المطلب الأول: شروط الترشح للعضوية في المجالس المنتخبة المحلية.....
56	المطلب الثاني: مراحل العملية الانتخابية المحلية.....
58	المطلب الثالث: عملية التصويت وإعلان النتائج.....
60	المطلب الرابع: كيفية اختيار رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة.....

62	المبحث الثالث: كيفية تعيين الوالي وإنهاء مهامه.....
62	المطلب الأول: كيفية اختيار الوالي.....
64	المطلب الثاني: شروط التعيين في منصب الوالي.....
69	الفصل الثالث: صلاحيات وسلطات المعيين والمنتخب بين النص القانوني والواقع الممارساتي
70	المبحث الأول: صلاحيات المجالس الشعبية المنتخبة بين الحقيقة والافتراض.....
70	المطلب الأول: صلاحيات المجال المنتخبة في مجال التنمية المحلية.....
72	المطلب الثاني: صلاحيات المجالس المنتخبة في مجال التهيئة والتعمير وإنشاء الهياكل القاعدية.....
74	المطلب الثالث: صلاحيات المجالس المنتخبة في مجال الخدمات الاجتماعية، الثقافية، السكنية، الترفيهية.....
78	المبحث الثاني: سلطات الرئيس الإداري للولاية (الوالي).....
78	المطلب الأول: سلطات الوالي التنفيذية.....
81	المطلب الثاني: سلطات الوالي الضبطية.....
82	المطلب الثالث: سلطات الوالي التمثيلية.....
85	المطلب الرابع: سلطات الوالي الرقابية على المجالس الشعبية المنتخبة.....
91	المبحث الثالث: مقارنة بين دور كل من المعيين والمنتخب.....
91	المطلب الأول: طبيعة السلطات المخولة للوالي.....
94	المطلب الثاني: طبيعة صلاحيات المجالس الشعبية المنتخبة.....
97	المطلب الثالث: طبيعة العلاقة بين المعيين والمنتخب.....
102	الخاتمة:.....
107	الملاحق:.....
113	قائمة الجداول:.....
115	قائمة المصادر والمراجع:.....
124	الفهرس:.....