

محاضرات في مقياس التنظيم البلدي والولائي

مقدمة لطلبة السنة الأولى ماستر

تخصص قانون إداري

من إعداد فاييزة يوسفى أستاذة محاضرة قسم "ب"

مقدمة

يتم دراسة التنظيم الإداري في أية دولة بالرجوع إلى شكل الدولة المعتمدة في الدستور لهذا ينبغي التمييز بين النظام الفيدرالي الذي يقوم على توزيع السلطة المركزية من الجانب السياسي والقضائي مع الفيدراليات، في حين أن الدولة البسيطة الذي تبنته الجزائر يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والجماعات الإقليمية.

كرّس المؤسس الدستوري الجزائري نوعين من الجماعات الإقليمية هما البلدية والولاية وسعى المشرع في إطار قانوني البلدية والولاية إلى تنظيم وهيكله هذه الأخيرة محاولا تجسيد لامركزية إدارية تعتمد على المجالس المحلية المنتخبة التي تسعى لتحقيق المصالح المحلية وفقا للخصوصيات المحلية المتميزة تحت رقابة الوصاية.

سعى المشرع الجزائري الى تنظيم وهيكله الجماعات الإقليمية على أساس درجتين في التنظيم الإداري، حيث تعتبر البلدية قاعدة اللامركزية وتعتبر الولاية الدرجة الثانية من هذا التنظيم اللامركزي، على غرار الدول المقارنة في الوقت الراهن التي اعتمدت على ثلاثية التنظيم الإداري خدمة للامركزية المعمقة التي تسعى الى تكريس مرونة الإجراءات الإدارية خاصة في المجال الاقتصادي استنادا الى فكرة تقريب الإدارة من المواطن.

يقوم النظام اللامركزي على انتخاب مجالس محلية من قبل الشعب، تكريسا للديمقراطية التمثيلية كمظهر من مظاهر استقلاليتها عن السلطة المركزية إداريا وماليا سعيا الى تجسيد تطلعات السكان وفقا للخصوصيات التي يتمتع بها كل إقليم، طالما يصعب أن تشغل الدولة مركزيا بجميع الإحتياجات فإن المسائل المحلية يفترض أن تُشرف عليها الجماعات الإقليمية في إطار العهدة الانتخابية التي هي من مظاهر الإستقلالية في ظل اللامركزية.

تتكوّن الجماعات الإقليمية من جهاز تداولي تنتخب بالإقتراع العام المباشر والسري على قائمة مغلقة من طرف الناخبين في إطار الدائرة الانتخابية المحلية، تحسب نتائج الاقتراع تطبيقا لنظام التمثيل النسبي المعروف بتشجيعه للتعددية السياسية، حيث تحتوي كل بلدية على

مجلس شعبي بلدي وكل ولاية على مجلس شعبي ولائي. إضافة الى أجهزة تنفيذية تتولى تنفيذ الأعمال التي تبادر بها الأجهزة التداولية وفق الوسائل المتاحة لها قانونا، فيمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيس الجهاز التنفيذي على مستوى البلدية، من جانب آخر منح المشرع صفة الجهاز التنفيذي للولاية للوالي ممثل الدولة محليا.

حاول المشرع الجزائري توفير الوسائل اللازمة للجماعات الإقليمية من أجل الإشراف على تسيير الشؤون المحلية، منها الإدارية والقانونية والمالية والبشرية، على أساس أن النظام اللامركزي يعتمد على توزيع السلطة التنفيذية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية لتسهيل تقديم الخدمة العمومية محليا لتقريب الإدارة من المواطن، كل ذلك استنادا الى مبدأ المشروعية القائم على ضرورة وجود علاقة قانونية واضحة بين السلطة الوصية والجماعات الإقليمية لممارسة الرقابة حفاظا على تماسك كيان الدولة، حيث كل مسؤولية يستتبعها مساءلة .

تؤدي الجماعات الإقليمية هذا الدور اعتمادا على الوسائل القانونية والمالية والبشرية التي توفرها البيئة التشريعية، في حين، ينبغي إخضاع الجماعات الإقليمية وفقا للنظام اللامركزي إلى رقابة وصائية تضمن مبدأ المشروعية وتحافظ على تماسك كيان الدولة في ظل وجود سلطة محلية مستقلة عن السلطة المركزية كما يعمل به في الانظمة المقارنة.

تُمارس الجماعات الإقليمية اختصاصاتها القانونية على أساس الصلاحيات القانونية الممنوحة لأجهزتها التداولية والتنفيذية بما يُشجع ويدعم اللامركزية رغم التّفاوت المُسجل في حرية التصرف الممنوح للجماعات الإقليمية في الجزائر مقارنة بالدول التي قطعت أشواطاً في اللامركزية المتقدمة، ما يستدعي تفعيل الوسائل القانونية للتصرف اللامركزي في الجزائر إضافة الى مدى توفرها على مالية محلية مستقلة عن السلطة المركزية، وكذا موارد بشرية متحركة في تقنيات التسيير المعاصرة.

تخضع الجماعات الإقليمية في الجزائر لرقابة وصائية منظمة في إطار القانون حرصا على مشروعية التصرفات التي تقوم بها. وقد اعتبر الفقه أن رقابة الوصاية في إطار اللامركزية تهدف الى احترام مبدأ المشروعية في إطار الدولة البسيطة اللامركزية وتماسك كيانها، لهذا

تُمارس السلطة الوصية رقابة متعددة على الجماعات الإقليمية من حيث الاعمال والهيئات المنتخبة والأعضاء، بشكل مشدد لدرجة لإفراغ حرية المبادرة المحلية من محتواها، ولو أن المجتمعات الراهنة تعتمد كثيرا على رقابة محلية بواسطة الديمقراطية التشاركية، ما يستدعي التفكير في كيفية تبني مبدأ الادارة المحلية الحرة لتحرير الدور الريادي الذي ينبغي أن تؤديه الجماعات الإقليمية في التدبير المحلي.

حاول المشرع الجزائري تكريس نظام إداري لامركزي معترفا بنوعين من الجماعات الإقليمية في إطار الدستور هما البلدية والولاية، ليتولى التشريع التفصيل في تنظيم وهيكله كل من البلدية والولاية من حيث توضيح طرق تعيين الأجهزة اللامركزية وصلاحياتها، في حين أخضع المشرع الجزائري هذه الأخيرة لرقابة وصائية تضمن مبدأ المشروعية ولو بطريقة مشددة تُناقض روح اللامركزية، من خلال توسيع الصلاحيات الرقابية للسلطة المركزية على الجماعات الإقليمية على حساب منح استقلالية التسيير للامركزي عن طريق المنتخب المحلي الأكثر قربا من الإنشغالات ذات الطابع المحلي.

على ضوء المعطيات سالفة الذكر تثار إشكالية مدى نجاعة المعالجة القانونية لموضوع الجماعات الإقليمية في الجزائر؟

يتم تناول موضوع التنظيم البلدي والولائي المقدم لطلبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون إداري خلال السداسي الثاني من خلال التطرق إلى مجموعة من المحاور الأساسية التي يتم معالجتها بالتحليل والمقارنة كما يلي:

المحور الأول/ المعالجة القانونية لمركز الجماعات الإقليمية في الجزائر

المحور الثاني/ أجهزة البلدية في التشريع الجزائري

المحور الثالث/ تنظيم وهيكله الولاية في التشريع الجزائري

المحور الرابع/ وسائل التسيير اللامركزي في إطار الجماعات الإقليمية

المحور الخامس/ رقابة الوصاية على الجماعات الإقليمية

المحور السادس/ تطبيق نظام الادارة المحلية الحرة في الجزائر: دراسة استشرافية

المحور الأول/ المعالجة القانونية لمركز الجماعات الإقليمية في الجزائر

اعتمد المشرع الجزائري على تقسيم إداري يقوم على درجتين تتمثلان في البلدية والولاية متبنيا بذلك نظام اللامركزية الإدارية القائم على احترام الخصوصيات المحلية اعتبارا أن المواطن أدري باحتياجاته ومصالحه المحلية على هذا الأساس ينبغي منح السلطة المحلية التي تستمد شرعيتها من الإنتخاب للإشراف على الشؤون المحلية.

تمت معالجة موضوع الجماعات الإقليمية في إطار القانون لتبيان علاقتها بالسلطة المركزية وكذا علاقات الجماعات الإقليمية فيما بينها على ضوء الأحكام الدستورية والتشريعية التي حاولت وضع معالم النظام اللامركزي بطريقة خاصة

أضحت الدساتير المعاصرة تحرص على دسترة المركز القانوني للجماعات الإقليمية بالنظر إلى الأهمية التي يكتسبها الموضوع تقاديا لتعسف المشرع في سن القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية والدولة¹، على غرار الدستور الفرنسي الذي فصل في الموضوع².

سعى المؤسس الدستوري إلى تنظيم العلاقة بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية باحتشام على أساس أنه لم يفصل في المسألة كما هو معمول به في الدساتير المقارنة الأكثر حداثة التي تحرص على منح ضمانات دستورية (أولا).

نظرا لغياب الضمانات الدستورية لتجسيد النظام اللامركزي الفعلي بسبب سكوت المؤسس الدستوري عن المسألة، أفضى ذلك إلى تكريس نظام لامركزي بطريقة جزائية محضة تختلف عن الطريقة المعروفة في الأنظمة المقارنة (ثانيا).

¹ - يوسف فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة دكتوراه في قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015، ص ص 16- 25 .

² - La constitution française du 04 octobre 1958, [www. Légifrance-gouv.fr](http://www.Légifrance-gouv.fr), Consulté le 16/07/2020.

أولا/ تنظيم علاقات الجماعات الإقليمية في الدستور الجزائري

غيب المؤسس الدستوري الجزائري المعالجة المفصلة لعلاقة الجماعات الإقليمية بالدولة رغم أهمية منحها ضمانات دستورية تحدد علاقاتها بالدولة حرصا على ضمان تنظيم إداري لامركزي بنص دستوري صريح(أ).

على عكس التجارب المقارنة فرنسا، تونس والمغرب أين لم يغفل المؤسس عن تبيان معالم علاقة الجماعات الإقليمية بالدولة، من خلال تكريس استقلاليتها في ظل الدولة البسيطة اللامركزية التي تعتمد على الجماعات الإقليمية لتسيير الشؤون المحلية إداريا وماليا (ب).

أ/ علاقة الجماعات الإقليمية بالدولة في الدستور الجزائري

نظم المؤسس الدستوري الجزائري موضوع الجماعات الإقليمية في أحكام المواد من 15 إلى 17 من الدستور¹، حيث اعتبر الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، في حين أن البلدية هي الجماعة القاعدية، ويمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية وإطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية عملا بفكرة الديمقراطية التشاركية.

يُعتبر سكوت المؤسس الدستوري الجزائري عن التفصيل في علاقة الجماعات الإقليمية مع السلطة المركزية تجسيدا لنظام لامركزي فعلي، تنازلا لصالح التشريع في هذا الموضوع لغياب ضمانات دستورية تحد من تعسف السلطة التشريعية أثناء سن القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية، ما أدى من الناحية العملية إلى تجسيد نظام عدم التركيز بدل نظام لامركزي متفتح، تقييدا لأداء السلطة المحلية وتكريس تبعيتها الشديدة إزاء الوصاية، لعدة معطيات قانونية وسياسية.

¹ - المادة 15 من دستور الجزائر لسنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، ص 06؛ معدل ومتمم بقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، جريدة رسمية عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، ص.13؛ معدل ومتمم بقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، ص.08، معدل ومتمم رقم 01-16، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14، صادر في 07 مارس 2016، ص.03.

يضاف إلى هذا، غموض الطبيعة القانونية لقانوني البلدية والولاية، ما انجر عنه استبعادهما من الرقابة الدستورية، ورغم غياب مرجعيات دستورية يعتمد عليها المجلس الدستوري أثناء الرقابة، إلا أن هذا الإجراء يساهم في توزيع السلطة في إطار ديمقراطي بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية.

امتنع المؤسس الدستوري الجزائري عن تنظيم هذه العلاقة الحساسة بين الجماعات الإقليمية والجماعات الإقليمية رغم أن الأنظمة الدستورية الحديثة تُولي أهمية لمركز هذه الأشخاص المعنوية ضمانا لاستقلاليتها الإدارية والمالية في ظل دولة لامركزية بسيطة.

ب/ علاقة الجماعات الإقليمية بالدولة في بعض الدساتير المقارنة

أولى المؤسس الدستوري التونسي أهمية بالغة لموضوع الجماعات الإقليمية على ضوء أحكام الباب السابع، أين سماها السلطة المحلية تقوم على اللامركزية وتتكون من البلديات الجهات والأقليم، تتميز بالاستقلالية إداريا وماليا وفقا لمبدأ التدبير الحر عن طريق مجالس منتخبة، وتتمتع الجماعات الإقليمية بصلاحيات مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة إليها استنادا إلى مبدأ التفريع الذي يُرادفه مصطلح توزيع الاختصاصات¹.

تتمتع الجماعات الإقليمية وفقا للدستور التونسي باستقلالية مالية حيث تتوفر على موارد مالية ذاتية وأخرى منقولة إليها بما يتلاءم مع ممارسة اختصاصاتها وفي حالة العجز تتكفل الدولة بتوفير مواد إضافة تُصرف حسب مقتضيات الحكم الراشد ورقابة القضاء المالي، وفي حالة تنازع الاختصاص بين الجماعات الإقليمية والدولة أو بين الجماعات الإقليمية يبت فيه القضاء الإداري لتحديد الاختصاصات والمسؤوليات².

تطرق المؤسس الدستوري المغربي إلى موضوع الجماعات الإقليمية في أحكام الباب التاسع، واعتبر الجهات والعمالات والأقاليم هي الجماعات الترابية للمملكة تُسيّرهما مجالس

¹ - راجع الفصول 131-134 من الدستور التونسي لسنة 2014، على الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة التونسية

² - راجع الفصول 135-142 من الدستور نفسه. تم الإطلاع عليه في www.legislation.tn في 2020/05/05.

منتخبة وتسير بكيفية ديمقراطية، حيث « يركز التنظيم الجهوي على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم¹ » ، وقد كلف رؤساء المجالس المحلية بتنفيذ مداولات المجالس المنتخبة.

تتمتع الجماعات الإقليمية استنادا إلى مبدأ التفريع باختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة واختصاصات منقولة مع تمتعها بسلطة تنظيمية محلية لممارسة هذه الإختصاصات في ظل لامركزية متقدمة، وتتوفر الجماعات الترابية على موارد مالية ذاتية وأخرى مرصودة من قبل الدولة، وكل تحويل للإختصاصات من طرف الدولة يكون مقترنا بتحويل موارد مالية مطابقة².

تبنى المؤسس الدستوري الفرنسي تقسيم إداري ثلاثي يظم البلديات والأقاليم والجهات إضافة إلى الجماعات الإقليمية ذات المركز المتميز وكذا الجماعات الإقليمية ما وراء البحار وجعلها حرة في اتخاذ القرارات التي تدخل ضمن اختصاصاتها القانونية وتنفيذها تطبيقا لمبدأ الإدارة المحلية الحرة عن طريق مجالس منتخبة تتمتع باختصاص تنظيمي يدعم حريتها في التسيير وتنظيم الشؤون المحلية تطبيقا لنظام لامركزي متقدم³.

تتمتع الجماعات الإقليمية حسب الدستور الفرنسي بموارد مالية مستقلة عن السلطة المركزية وجباية محلية يستفاد منها محليا حسب ما بينه القانون، إضافة إلى منع ممارسة أية جماعة إقليمية لوصاية على الأخرى، وتخضع أعمال الجماعات الإقليمية إلى رقابة المشروعية عن طريق القضاء الإداري حرصا على استقلاليتها إزاء السلطة المركزية⁴.

¹ - الفصل 136 من الدستور المغربي لسنة 2011، على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه في 2020/05/05.

² - أنظر الفصول 135، 140، 141 من الدستور المغربي، سالف الذكر.

³ - L'article 72/1-3 de La constitution française du 04 octobre 1958, www.Légifrance-gouv.fr, consulté le 16/05/20120.

⁴ - L'article 72-2 de la constitution française, Ibid.

ثانيا/ التعامل التشريعي مع اللامركزية على ضوء المعطيات الدستورية

تُعتبر المعالجة الدستورية لموضوع الجامعات الإقليمية ضمانا قوية أمام تعسف السلطة التشريعية حين تقوم بسن القواعد المتعلقة بقانون الجماعات الإقليمية بالنظر إلى القيمة القانونية السامية للنصوص الدستورية، بالتالي كلما منح المؤسس ضمانات في النقاط الأساسية المتعلقة بموضوع اللامركزية كلما أُجبر المشرع على احترامها والعكس صحيح، لهذا سيتم التطرق لتعامل المشرع مع موضوع الجماعات الإقليمية على ضوء المعطيات الدستورية في التشريع الجزائري (أ) ثم في التشريع الفرنسي فرنسا نموذجا (ب).

أ/ في التشريع الجزائري

يُفترض من المشرع أثناء سنّ القوانين المتعلقة بموضوع الجماعات الإقليمية أن يتقيد بمرجعيات دستورية تضمن الإطار القانوني الذي كرسه وحماه المؤسس، كما هو الأمر في التشريعات المقارنة، حرصا على تحقيق المصلحة العامة التي تتجسد في إطار نظام لامركزي يقرب الإدارة من المواطن ويسهر على الخصوصيات المحلية، على ضوء استقلالية في التسيير وحرية الإدارة المحلية كمبدأ تسارع التشريعات الحديثة إلى تكريسه¹.

اعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية للبلديات والولايات باعتبارها جماعات إقليمية ما يجعلها من الناحية المبدئية تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية²، كفكرة تقوم عليها الجماعات الإقليمية ينتج عنها الاهلية القانونية؛ الحق في التقاضي؛ إطار جغرافي محدد؛ الممثل القانوني؛ ممارسة السلطة العامة كمبررات على التمتع بالشخصية المعنوية³.

¹- AUBIN Emmanuel et ROUCHE Catherine, *Droit de la nouvelle décentralisation*, Gualino éditeur, Paris, 2005, pp.63,64.

² - المادة 01 من قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011، ص.04؛ أنظر أيضا المادة 01 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012، ص.05.

³- أيمن عودة المعاني، *الإدارة المحلية*، دار وائل للنشر، عمان، 2010، ص.47-54.

جسدّ المشرع الجزائري نظام عدم التركيز بدل نظام لامركزي أين شدد المشرع الجزائري في طريقة تعامله في تنظيم العلاقة بين الجماعات الإقليمية والدولة من خلال الرقابة الوصائية الصارمة التي تمارسها الإدارية مما جعل التنظيم الإداري في الجزائري قريب إلى عدم التركيز منه إلى اللامركزية¹ بالنظر إلى غياب المبادرة المحلية وإحكام الرقابة على المنتخبين المحليين والهيئة المنتخبة ككل والأعمال اللامركزية الصادرة عن الجهاز التداولي أو الجهاز التنفيذي².

جعل المشرع الجزائري مجالات اختصاص الجماعات الإقليمية واسعة جدا لكن دون صلاحيات³؛ بالنظر إلى تركيز الوسائل القانونية والمالية والبشرية المتمكنة في إدارة عدم التركيز بدل المجالس المنتخبة باعتبارها سلطة محلية- مبدئيا-، بالنظر إلى الرقابة الوصائية الشديدة المفروضة على الجماعات الإقليمية وانحسار نفاذ أعمالها على الموافقة الصريحة والضمنية للوصاية ما يكبح المبادرة المحلية⁴.

تغاضى المؤسس الدستوري الجزائري عن مسألة تنظيم المركز الدستوري للجماعات الإقليمية بالتفصيل كما هو في دساتير كل من المغرب تونس وفرنسا، أين تم النص على علاقة السلطة المركزية والجماعات الإقليمية من الجانب الإداري والمالي ومن جانب الرقابة والمسؤولية كضمانة دستورية لفعالية اللامركزية الادارية. أدت هذه الوضعية الى توسيع صلاحيات المشرع في اطار القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية بالنظر إلى انعدام أسس دستورية تحد من سلطته في رسم معالم مركز الجماعات الإقليمية ما أدى الى انعدام استقلاليتها .

¹- للتفصيل في موضوع عدم التركيز الذي هو صورة من صور اللامركزية ومقارنته باللامركزية الإدارية القائمة على استقلالية الجماعات الإقليمية راجع: المرجع نفسه، ص ص. 26-44.

²- سيتم التفصيل فيها في ص. 56 ما يليها من هذه المطبوعة.

³- تتدخل الجماعات الإقليمية وفقا للتشريع الجزائري في عدة مجالات وبأسلوب متداخل بين الجماعات الإقليمية والدولة، للتفصيل في اختصاصات الجماعات الإقليمية راجع بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص ص. 82، 110.

⁴- تم التفصيل في مسألة الرقابة الإدارية المسبقة على أعمال الجماعات الإقليمية في ص. 56 وما يليها من المطبوعة.

ب/ في التشريع المقارن - فرنسا نموذجاً -

كانت المبادرة الأولى للمشرع الفرنسي لإصلاح نظام الإدارة المحلية في سنة 1982 وتكريس اللامركزية الإدارية أين تم إصدار قانون 02 مارس 1982 يتعلق بحقوق وحرية الجهات والأقاليم والبلديات، حيث عُرف هذا النص بإلغاء الرقابة الوصائية المباشرة على الجماعات الإقليمية، واستبدالها برقابة المشروعية عن طريق رفع دعوى إلغاء الأعمال اللامركزية الخارجة عن القانون من طرف مفوض الدولة محلياً¹.

تبنى المشرع الفرنسي مبدأ توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية وبين الجماعات الإقليمية فيما بينها بهدف تحديد المهام والمسؤوليات وفقاً لمفهوم "الشؤون المحلية" التي تخضع لمبدأ الخصوصية المحلية المتميزة، اعتماداً على أسلوب الإحالة في الفترة الممتدة بين 1983-1986 .

تقوم الدولة بإحالة مجموعة محددة من الإختصاصات إلى الجماعات المحلية مع إرفاقها بإحالة الموارد المالية المطابقة لممارستها²، ثم تجميع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالجماعات الإقليمية في تقنين موحد codification سنة 1996³.

دستر المؤسس الدستوري الفرنسي اللامركزية المتقدمة في التعديل الدستوري لسنة 2003 أين أدرج مفاهيم أكثر عمقا في مجال اللامركزية مثل الإدارة المحلية الحرة الإستقلالية المالية المحلية وإنشاء جباية محلية مستقلة كمورد محلي ذاتي⁴.

¹ - La Loi n°82-213 du 2 mars 1982, Relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, modifier par la loi n°96-142 du 21 février 1996, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/05/2020.

² - La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, Relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, www.legifrance-gouv.fr, consulté le 05/05/2020 ; pour plus de détails Voir AUBIN Emmanuel et ROUCHE Catherine, *Droit de la nouvelle décentralisation*, Op.cit, p.28 et s.

³ - Code général des collectivités territoriales français, www.legifrance-gov.fr, consulté le 05/05/2020.

⁴ - La loi constitutionnelle n° 2003-276, Du 28 mars 2003, Relative à l'organisation décentralisée de la république française, www.legifrance-gouv.fr, consulté le 02/06/2020.

تم بعدها إصدار النصوص التطبيقية للمبادئ التي جاء بها المؤسس، حيث تم إصدار قانون رقم 758-2004 يتعلق بالإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، ثم قانون رقم 2004-809 يتعلق بالحريات والمسؤوليات المحلية تكريسا للمبادئ الجديدة التي تناولها المؤسس في تعديل 2003¹.

المحور الثاني/ أجهزة البلدية في التشريع الجزائري

اعترف المؤسس الدستوري بنوعين من الجماعات الإقليمية تطبيقا لأحكام المادة 16 من الدستور تتمثل في البلدية والولاية، لهذا سيتم التطرق إلى الهيئات المسيرة لكل منهما في التنظيم الإداري الجزائري.

نص المشرع الجزائري على الأجهزة المسيرة للبلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة، أين اعتبر الأمين العام للبلدية من بين الأجهزة المسيرة للبلدية، حيث تنص المادة 15 من قانون البلدية على: « تتوفر البلدية على: هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي² ». .

أدرج المشرع الأمين العام للبلدية الذي هو موظف معين مع الأجهزة المكونة للبلدية بصفتها جماعة إقليمية يرجى منها تجسيد اللامركزية الإدارية، عكس الأمين العام الذي يتبع سلميا للسلطة الوصية بالتالي فهم يجسد عدم التركيز الإداري.

تتكون البلدية من جهاز تداولي يعرف بالمجلس الشعبي البلدي يتم انتخابه من طرف الناخبين في إطار الدائرة الانتخابية المحلية، مهمته التداول في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصاته (أولا)، إلى جانب الجهاز التنفيذي الذي يشرف عليه رئيس المجلس الشعبي

1 - La loi organique n° 2004-758, Du 29 juillet 2004, Prise en application de l'article 72-2 de la constitution, Relative à autonomie financière des collectivités territoriales, www.légifrance-gouv.fr, consulté le 19/05/2020 ; la loi n° 2004-809 du 29 juillet 2004 relative aux libertés et responsabilités locale, www.legifrance-gouv.fr, consulté le 02/06/2020.

² - المادة 15 من قانون البلدية، سالف الذكر.

البلدي يتولى تنفيذ القرارات التي تتجم عن مداوات المجلس الشعبي البلدي (ثانياً)، إضافة إلى المصالح الإدارية المحلية التي توضع تحت سلطة رئيس البلدية لتقريب الخدمة العمومية من المواطن (ثالثاً).

أولاً/ الجهاز التداولي على مستوى البلدية: المجلس الشعبي البلدي

يُعد المجلس الشعبي البلدي جهازاً تداولياً للبلدية تطبيقاً للمادة 15 من قانون البلدية ينتخب أعضاؤه من قبل الهيئة الناخبة للدائرة الانتخابية المحلية، حيث تُعتبر كل بلدية دائرة انتخابية في الانتخابات المحلية تطبيقاً لنظام التمثيل النسبي (أ)، يتشكل الجهاز التداولي من مجموعة من اللجان المختلفة الدائمة والمؤقتة المحددة قانوناً (ب)، وفقاً لنظام عمل الجهاز التداولي واختصاصاته المبينة في إطار القانون (ج).

أ/ انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتوزيع المقاعد

يُنتخب المجلس الشعبي البلدي بالإقتراع العام السري والمباشر على قوائم مغلقة، تطبيقاً لنظام التمثيل النسبي، وتمتد عهدة المجلس خمس (05) سنوات¹. تُعتبر كل بلدية وولاية دائرة انتخابية في الانتخابات المحلية يتم ممارسة حقي الترشح والانتخاب داخل حدودها الجغرافية لاختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث يُعرف عن نظام التمثيل النسبي المطبق في الجزائر اعتماده على دوائر انتخابية صغيرة تستجيب لمبدأ التمثيلية².

تقوم الأحزاب السياسية بتقديم مرشحيها في قوائم مغلقة غير قابلة للتعديل استجابة للشروط المنصوص عليها في قانون الانتخابات فيما يتعلق بقابلية الانتخاب وعدم التنافي مع العهدة

¹ - راجع أحكام المواد 65 من قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات جريدة رسمية عدد 50، صادر في 28 أوت 2016، ص.09، المعدل والمتمم بموجب قانون عضوي رقم 19-08 مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، جريدة رسمية عدد 55، صادر في 15 سبتمبر 2019.

² - عن الدوائر الانتخابية وتأثيرها بمعطيات سياسية راجع: بلال أمين زين الدين، *النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)*، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص.203-238.

المحلية احتراماً للشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة في قوائم الترشح، ثم يتم إيداعها لدى الولاية كإعلان عن الترشح¹.

يتم رفض أي قائمة مترشحين بقرار مغل قانوناً من طرف الوالي ويتم تبليغه للمعنيين خلال عشر أيام من إيداع التصريح بالترشح أين يكون هذا القرار قابلاً للطعن القضائي أمام المحكمة الإدارية التي تصدر حكماً غير قابل للطعن يُبلغ للوالي والمعنيين قصد تنفيذه².

تُشرف السلطة الوطنية لتحضير الانتخابات على العمليات التحضيرية للانتخابات المحلية كسلطة وطنية مستقلة أنشأها المشرع لتكون طرفاً محايداً في إعداد العملية الانتخابية³، في حين كانت هذه المسألة من اختصاص الإدارة المحلية التي كانت تطرح مسألة حيادها السياسي في التعامل مع قوائم المترشحين والعملية الانتخابية ككل.

يعتمد نمط التمثيل النسبي على توزيع مقاعد المجالس المحلية حسب عدد الأصوات المُعبّر عنها لكل قائمة في إطار الدائرة الانتخابية⁴، حيث يتحدد عدد المقاعد بالتناسب مع عدد السكان في كل دائرة انتخابية⁵، حيث توجد علاقة وثيقة بين الدائرة الانتخابية المحلية والكثافة السكانية فيها ومن ثمة عدد المقاعد المخصصة لها، وعليه كلما كان عدد السكان مرتفعاً كلما كان عدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة في المجلس المنتخب كبيراً.

¹ - راجع المواد 71-79 من قانون الانتخابات. للتفصيل راجع يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص 75-88.

² - المادة 78 من قانون الانتخابات سالف الذكر.

³ - أنشأ المشرع الجزائري اللجنة الوطنية لتحضير الانتخابات تزامناً من الانتخابات الرئاسية لـ 2019/12/12 التي سبقها حراك شعبي طالب بدولة قانون، لهذا تم إنشاؤها لاستبعاد الإدارة من إعداد العملية الانتخابية، المادة 02 من قانون عضوي رقم 19-07 مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، جريدة رسمية عدد 55، صادر في 15 سبتمبر 2019، ص 05. للتفصيل حول اللجنة راجع:

بوعلام بن سماعيل، « السلطة الوطنية المستقلة لتنظيم الانتخابات كآلية مستحدثة لتنظيم الانتخابات »، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، المجلد 04، العدد 04، 2019، ص 156-169.

⁴ - بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 77-96.

⁵ - **MARTIN Pierre**, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 3^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 2006, p.59.

بعد ممارسة المواطنين لحقهم في التصويت، تبدأ عملية فرز الأصوات المعبر عنها بحضور جهات الرقابة المتمثلة في الفاعلين في العملية الانتخابية (مواطن أحزاب سياسية السلطة الوطنية للانتخابات)، حيث يتم حساب الأصوات المعبر عنها لكل قائمة مترشحين وكل قائمة لا تحصل على نسبة 07 بالمئة من الأصوات المعبر عنها تقصى من عملية توزيع المقاعد المخصصة في إطار الدائرة الانتخابية المحلية¹، حيث يتبنى نظام التمثيل النسبي المطبق في الانتخابات المحلية في الجزائر نصاب قانوني للإقصاء من عملية توزيع المقاعد بالنظر إلى العدد الكبير من القوائم المشاركة في العملية الانتخابية حرصا على مبدأ التمثيلية.

في حين، تُوزع مقاعد المجلس المنتخب على القوائم المتأهلة اعتمادا على المعامل الانتخابي، حيث يُحتسب بقسمة عدد الأصوات المتحصل عليها لكل قائمة على عدد المقاعد الموجودة في المجلس، في حالة وجود بواقي في الأصوات تطبق قاعدة الباقي الأقوى، وفي حالة التساوي يمنح المقاعد المتبقية للقائمة التي يكون معدل العمر فيها أصغر².

يُعرف عن التّشكيلات السياسية المتولدة عن نظام التمثيل النسبي أنها لا تفرز غالبا أغلبية سياسية ما يولد خلافات ويعرقل تنصيب وأداء أجهزة الجماعة الإقليمية باعتبارها يتعدى دورها المجال السياسي إلى المجال الإداري والمقاولاتي حديثا³.

ب/ تشكيل لجان المجلس الشعبي البلدي

تُعرف اللجنة على أنها عدد من الأشخاص تُسند إليهم دراسة موضوع معين لإبداء الرأي فيه فيتم اختيارهم من طرف أعضاء المجلس أو رئيسته لأداء اختصاصات محددة قانونا

¹ -MARTIN Pierre, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Op.cit , p.70.

² - راجع المادتين 67، 68 من قانون الانتخابات، سالف الذكر.

³ - يوسفى فايزة، « تطبيق نظام التمثيل النسبي العقلاني: حتمية للقضاء على انسداد المجالس المحلية في الجزائر »، *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، المجلد 10، العدد 03، 2019، ص ص532-547؛ خصوصا ص ص.535، 536.

وإصدار قرارات نهائية أو استشارية في إطار جلسات نظامية فتكون إلزامية أو اختيارية حسب ما نص عليه القانون ويمكن ان تكون دائمة أو مؤقتة تتمتع قراراتها بالصيغة التنفيذية¹.

يتكون المجلس الشعبي البلدي من مجموعة من اللجان تنشط في المجالات المتعلقة باختصاصات المجلس المنتخب. وقد نص المشرع الجزائري في أحكام قانون البلدية على انشاء لجان دائمة وخاصة في إطار الجهاز التداولي استنادا إلى المادة 31 من قانون البلدية، حيث تنشأ هذه الأخيرة باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي وموافقة أغلبية أعضاء المجلس من بين أعضاء الجهاز التداولي تطبيقا للمادة 32 من قانون البلدية، تقوم هذه الأخيرة بإعداد نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للموافقة عليه².

قد يؤثر نظام التمثيل النسبي سلبا على تشكيل لجان الجهاز التداولي على مستوى البلدية بالنظر إلى الخلافات السياسية التي قد تنشأ بين الأعضاء نتيجة غياب أغلبية سياسية توافق على نشأة اللجان وتوافق على نظامها الداخلي، ما يؤثر سلبا على تنصيبها وعلى مقترحاتها مستقبلا، من جانب آخر نص المشرع في المادة 35 من قانون البلدية على ضرورة مراعاة التركيبة السياسية للمجلس المنتخب داخل لجانته الدائمة والخاصة.

تسهر هذه اللجان على ممارسة مختلف الإختصاصات التي منحها المشرع للمجلس الشعبي البلدي. حيث ينبغي تنصيب هذه اللجان ورئاستها احتراماً للتركيبة السياسية للمجلس المنتخب مع ضرورة احترام حق الأقليات السياسية في التعبير عن تطلعاتها وتمكينها من التسيير المحلي في إطار المجلس المنتخب تطبيقاً لفكرة ديمقراطية المداولة³.

¹- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص.111-117.

²- أنظر المادة 32 من قانون البلدية سالف الذكر، للتفصيل في الموضوع راجع: علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية دار الهدى، عين مليلة، 2011، ص.31-32.

³- لا تعني الديمقراطية بالمفهوم الحديث حكم الأغلبية فقط، إنما حكم الأغلبية إلى جانب الأقلية تقاديا للمعارضات السلبية وضمانا لحقوق الأقلية في التسيير المحلي، لهذا فإن تشكيل اللجان على مستوى المجالس المحلية ينبغي أن يخضع لهذا المفهوم، أي مراعاة التركيبة السياسية للجهاز التداولي أثناء تشكيلها، للتفصيل في الفكرة راجع:

HUGUES Portelli, « L'opposition dans les assemblées locales », *Pouvoirs*, N° 108 2004/1, pp.137-143, Notamment p. 138.

ج/ نظام عمل واختصاصات المجلس الشعبي البلدي

يَعقد المجلس الشعبي البلدي دورة عادية كل شهرين لمدة خمسة أيام على الأكثر، يتم فيها مناقشة المسائل المتعلقة بالمصالح المحلية التي تدخل ضمن اختصاصات المجلس. كما يعقد أيضا دورات استثنائية في الظروف الخاصة التي تمر بها الجماعة الإقليمية في الحالات الإستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو الكوارث الكبرى، حيث تعقد الدورات الإستثنائية للمجلس الشعبي البلدي بطلب من رئيس المجلس أو ثلثي أعضائه أو الوالي¹.

يعقد المجلس الشعبي البلدي اجتماعاته بمقر البلدية، إلا في الحالات الإستثنائية التي تحول دون ذلك فيمكنه الإجتماع في مكان آخر في إقليم البلدية أو خارجه حيث يعينه الوالي بالتشاور مع رئيس المجلس الشعبي البلدي، سعيا الى استمرارية الخدمة العمومية في ظل الظروف الإستثنائية تطبيقا لأحكام².

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد جدول أعمال المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية ورؤساء اللجان الدائمة المعنيين³، يصوت أعضاء المجلس الشعبي البلدي على مداوات المجلس بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين او الممثلين اثناء التصويت و في حالت التساوي يرجح صوت الرئيس⁴.

¹ - أنظر المادة 16-18 من قانون البلدية، سالف الذكر؛ وقد وضح التنظيم كفيات ممارسة هذه الإجراءات في المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي جريدة رسمية عدد 15، صادر في 17 مارس 2013، ص.09. للتفصيل راجع:

عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية، الرجع السابق ص.33.

² - المادة 19 من قانون البلدية، سالف الذكر.

³ - المادة 20 من قانون البلدية نفسه؛ المادة 06 من النظام الداخلي النموذجي للبلدية، سالف الذكر.

⁴ - المادة 54 من قانون البلدية نفسه.

يُنَاقَشُ المجلس الشعبي البلدي المسائل المعروضة عليه في جدول الأعمال خلال دورات المجلس ويتخذ مداوالات بالأغلبية البسيطة يتولى رئيس المجلس تنفيذها بعد المصادقة عليها من قبل الوالي ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي¹.

غير أنه لا يمكن التّغاضي عن الإشكالات التي يفرزها نظام التّمثيل النّسبي من خلافات سياسية في الجهاز التداولي وكذا التأثير على نصاب حضور الأغلبية المطلقة للإجتماعات والتّصويت عليها رغم اتّجاه المشرع الجزائري الى اعتماد أغلبية بسيطة بعد الإستدعاء الأول الذي تمّ عدم الإستجابة له من الأغلبية تقاديا للإسداد إلا أنه ليس حلا بسبب الغيابات التي تُسجل عمليا والمقاطعات التي يقوم بها أعضاء الجهاز التداولي².

يصوت المجلس الشعبي البلدي على مداوالات الجهاز التداولي بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين³، ليتم نشرها في الأماكن المخصّصة لإعلام الجمهور خلال ثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ إذا كانت تحمل أحكاما عامة وتبلغها إذا كانت تتضمن أحكام خاصة⁴.

ثانيا/ الجهاز التنفيذي البلدي: رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه

يشرف رئيس البلدية على رئاسة الجهاز التنفيذي للبلدية، حيث حدد المشرع طريقة انتخابه من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاء المجلس (أ) يساعد رئيس البلدية على أداء المهمة التنفيذية مجموعة من النّواب يتحدّد عددهم حسب عدد أعضاء الجهاز التداولي(ب) قصد ممارسة الإختصاصات المخولة قانونا للجهاز التنفيذي البلدي (ج).

¹ - المادة 17، من النظام الداخلي النموذجي للبلدية، سالف الذكر؛ المواد 54، 56، 57 من قانون البلدية سالف الذكر، للتفصيل راجع:

بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص ص 78-80.

² - المادة 09، 10 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، سالف الذكر.

³ - المادة 23 من النظام الداخلي نفسه.

⁴ - المادة 32 من النظام الداخلي نفسه.

أ/ رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتولى الجهاز التنفيذي البلدي تنفيذ مداوالات التي يتخذها الجهاز التداولي، ويتكون من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه. يعتبر رئيس الجهاز التداولي على مستوى البلدية هيئة تنفيذية للمجلس المنتخب، كما أنه يتمتع بازواجية الصفة؛ حيث يمثل الدولة محليا في الحين ذاته يمثل الجماعة الإقليمية بصفته رئيس الهيئة التنفيذية للمجلس المنتخب¹.

يُعلن متصدّر القائمة الحاصلة على أغلبية الأصوات الناخبين رئيسا للبلدية، اما إذا ما تساوى مجموع أصوات القوائم المتنافسة تعلن المترشحة أو المترشح الأصغر سنا تطبيقا لأحكام المادة 65 من قانون البلدية لسنة 2011². في حين تناقض المشرع في أحكام المادة 80 من قانون الانتخابات لسنة 2016³ مع أحكام قانون البلدية الذي يعتبر قانون خاص بالنسبة للأول، أين تولدت إشكالية انسداد تنصيب رؤساء البلديات التي نصت على تقديم المترشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الاغلبية المطلقة.

في حالة انعدام الأغلبية المطلقة تقدم القوائم الحائزة على 35 بالمئة من أصوات الناخبين مرشحها، في حالة عدم حصول أية قائمة على النصاب المطلوب يمكن أن تقدم جميع القوائم مرشحين ، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي الحائز على الاغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها من قبل الأعضاء.

تجاهل المشرع العضوي تطبيقا للمادة 80 سالف الذكر التركيبة السياسية للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر التي غالبا ما تقتصر إلى أغلبية سياسية تنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى عدة معطيات تتعلق بالخلافات الحزبية والتطرف السياسي تساهم بدورها في انسداد المجالس وتعطيل تنصيب هيئات المجالس المنتخبة في الآجال القانونية .

¹ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص ص. 40-44.

² - المادة 65 من قانون البلدية، سالف الذكر.

³ - المادة 80 من قانون الانتخابات، للتفصيل أكثر راجع، يوسف فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص ص. 196-201.

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداولات الهيئة التداولية استعمالا للوسائل القانونية والمالية التي وضعت تحت تصرفه، باعتباره يتمتع باختصاص تقريرى وتعاقدي يسخرهما لتنفيذ المداولات إضافة إلى تمتعه بصفة الأمر بالصرف التي تمكنه من ممارسة مهامه كونه رئيس الجهاز التنفيذي على مستوى البلدية بمساعدة نوابه.

ب/ نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي

يختار رئيس المجلس الشعبي البلدي مساعديه ويعرضهم على المجلس للموافقة عليهم بالأغلبية المطلقة حيث لا يوجد أي ترتيب بين نواب رئيس المجلس المنتخب، يتحدد عدد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب عدد المقاعد في المجلس الشعبي البلدي¹.

لم يتناول المشرع ضرورة مراعاة الإنتماء السياسي لمساعدى رئيس البلدية أثناء اختيارهم بما يتناسب مع التركيبة المتعددة التي يفرزها نظام التمثيل النسبي مع غياب الأغلبية السياسية في معظم الأحيان داخل المجلس الشعبي البلدي. بالمقابل؛ اشترط المشرع أغلبية مطلقة للتصويت على مساعدى رئيس الجهاز التنفيذي.

ج/ اختصاصات الجهاز التنفيذي على مستوى البلدية

يتولى الجهاز التنفيذي على مستوى البلدية تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، حيث يتكون من رئيس المجلس ونوابه، وعليه فإن اختصاصات الجهاز التنفيذي هي نفسها اختصاصات رئيس البلدية التي يؤديها بمساعدة نوابه، فيتصرف تارة باسم الدولة وتارة اخرى باسم الجماعة الإقليمية، لتمتعه بازدواجية الصفة.

¹ - المواد 69-70، من قانون البلدية، سالف الذكر؛ راجع أيضا يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص.202.

1/ اختصاصات الجهاز التنفيذي حين يتصرف باسم البلدية كجماعة إقليمية

تعتبر البلدية جماعة إقليمية تتمتع بشخصية معنوية وتتشكل من جهاز تداولي وتنفيذي تسهر على تلبية الإحتياجات المحلية لهذا، ومن أجل أداء هذا الدور يتمتع رئيس البلدية بصفته على رأس الجهاز التنفيذي للجماعة الإقليمية بالاخصاصات التالية:

- **تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية:** تتمتع البلدية كشخص معنوي عام بشخصية قانونية لهذا فإنها بحاجة إلى ممثل قانوني يتصرف باسمها، لهذا اوكل هذا الدور إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمثلها في كل الأعمال المدنية والإدارية، ويمثلها امام القضاء ويتعاقد باسم البلدية ويتخذ قرارات باسمها أيضا، كما يمثلها في التظاهرات الرسمية¹.

● رئاسة المجلس الشعبي البلدي

يتزأس رئيس المجلس الشعبي البلدي اجتماعات الجهاز التداولي ويدير اجتماعات وأشغال المجلس المنتخب، حيث يسهر على تحضير دورات الجهاز التداولي ويوجه دعوات الانعقاد ويعد جدول الأعمال ويرأس جلسات المجلس الشعبي البلدي².

● إدارة المالية المحلية والأمر بالصرف

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي منفذ الميزانية المحلية والأمر بالصرف على مستوى البلدية، حيث يسير إيرادات البلدية ويأذن بإنفاقها، يتصرف قانونا في أملاك البلدية من حيث استعمالها واكتسابها واستغلالها والمحافظة عليها، كما يستعمل اختصاصه التعاقدى للتصرف باسم البلدية حين يبرم الصفقات العمومية، يحرص على توظيف مستخدمي البلدية ويشرف على تسييرهم ويمارس عليهم سلطة رئاسية³؛ يقترح رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية ثم يتابع تنفيذها؛ يسهر على وضع المرافق والمؤسسات البلدية يراقبها ويتابعها.

¹ - المادة 84 من قانون البلدية، سالف الذكر.

² - المادة 79 من قانون البلدية نفسه، وقد فصل التنظيم في رئاسة المجلس الشعبي البلدي في المادتين 03، 04 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، سالف الذكر.

³ - المادة 125 من قانون البلدية، سالف الذكر.

2/ اختصاصات الجهاز التنفيذي البلدي حين يتصرف باسم الدولة

يتصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم الدولة طالما تجتمع فيه ازدواجية صفة تمثيل الجماعة الإقليمية والدولة، لهذا يتصرف باسم الدولة في الحالات التالية:

• الإشراف على تسيير الحالة المدنية في البلدية

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الحالة المدنية على مستوى البلدية ويحفظ سجلات الحالة المدنية ويحرص عليها، حيث يمكن ان يقوم بمهمة ضبط الحالة المدنية في إقليم البلدية بنفسه أو يفوض الأمر لأحد مساعديه أو لموظف في البلدية، قصد استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات؛ تسجيل الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية على مستوى البلدية¹.

• ممارسة رئيس البلدية للضبطية القضائية

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاص ضابط الشرطة القضائية على مستوى البلدية تطبيقا للمادة 92 من قانون البلدية والمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية، ويمارس هذا الإختصاص تحت سلطة النيابة العامة².

• ممارسة رئيس البلدية للضبط الإداري

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاص ممارسة الضبط الإداري على مستوى البلدية، ويتصرف باسم الدولة سعيا منه الى الحفاظ على النظام العام من خلال اتخاذ القرارات والتدابير الرامية إلى الحفاظ على النظام العام³ من حيث:

الحفاظ على الأمن العام: يسهر رئيس البلدية على حماية سلامة الأفراد وممتلكاتهم.

¹ - المادة 86 من قانون البلدية، سالف الذكر.

² - أنظر المادة 92 من قانون البلدية نفسه؛ والمادة 15 من قانون رقم الإجراءات الجزائية، الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة، www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه في 2020/09/01.

³ - للتفصيل في تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري راجع: بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص ص. 94-96.

الحفاظ على الصحة العامة: يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة التي تحافظ على صحة الافراد مثل حماية البيئة تطهير مياه الشرب الحرص على سلامة وصلاحية المواد الإستهلاكية المعروضة للبيع، وكذا اتخاذ التدابير الوقائية التي تمنع او تحد من انتشار الاوبئة والأمراض المعدية على إقليم البلدية.

الحفاظ على السكنية العامة: يحرص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره على رأس الجهاز التنفيذي في البلدية على توفير الطمأنينة والهدوء للمواطن من خلال تنظيم استعمال مكبرات الصوت مثلا خاصة في الليل.

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي قراراته في مجال الضبط الإداري تحت السلطة الرئاسية للوالي، بالتالي يخضع رئيس البلدية لتوجيهاته وإشرافه وأوامر باعتباره رئيس إداري طالما يتصرف باسم الدولة. إضافة الى الجهازين التداولي والتنفيذي على مستوى البلدية، وضع المشرع الجزائري جهازا إداريا تحت إشراف الوالي لتقديم الخدمة العمومية محليا.

ثالثا/ المصالح الإدارية على مستوى البلدية

تسهر الإدارة المحلية على استمرارية الخدمة العمومية، وتتوفر البلدية على اجهزة ادارية تتمثل في الامين العام؛ المندوبية البلدية؛ المصالح البلدية.

أ/ الأمين العام للبلدية

توضع الإدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية، حيث تتجلى علاقته برئيس المجلس الشعبي البلدي بتلقي تفويض الإمضاء على مختلف الوثائق الخاصة بالتنسيق الإداري والتقني دون القرارات، أما علاقته بالمجلس الشعبي البلدي فتتمثل في تحضير اجتماعاته؛ تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة

الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين، أما علاقته بالمصالح الإدارية فيسير الأمين العام تحت إشراف رئيس البلدية على المصالح الإدارية البلدية¹.

ب/ المندوبيات والملحقات البلدية

تضمن المندوبية البلدية مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها، ويحدد المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة المرافق التي يعهد بها إلى المندوبية البلدية ويسهر على توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة، حيث ينشط المندوبية منتخب يدعى مندوب بلدي يقترحه رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده متصرف يعينه رئيس البلدية باقتراح من الأمين العام ويتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يفوض له إمضاءه لممارسة جزء من اختصاصاته لتحقيق مرونة في الأداء الإداري².

ج/ الملحقة الإدارية

يتم استحداث الملحقة الإدارية في حالة صعوبة الإتصال بين المقر الرئيسي للبلدية أو جزء منها لبعده المسافة أو للضرورة ينشأ المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة ملحقة بلدية ويعين لها مندوبا خاصا من بين أعضاء المجلس المنتخب حيث يتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي ويفوضه الإمضاء باسمه، يتولى المندوب الخاص وظائف الحالة المدنية في هذا الجزء من البلدية بغية تقريب الإدارة من المواطن وتسهيل³.

ج/ مصالح البلدية

تتمثل في مختلف المصالح التي تقدم الخدمة العمومية على مستوى البلدية والمتعلقة أساسا بما يلي: الهيكل التنظيمي ومخطط المستخدمين؛ تنظيم الحالة المدنية وحماية العقود

1 - المادة 129 من قانون البلدية، سالف الذكر؛ للتفصيل أنظر: بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية المرجع السابق ص.97.

2 - أنظر المواد 133-136 من قانون البلدية، سالف الذكر. للتفصيل حول التفويض راجع: عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الإختصاصات، دار الفكر الجامعي، القاهرة 2014 ص.37.

3 - المادة 138 من قانون البلدية، سالف الذكر.

والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها؛ مسك بطاقيّة الناخبين وتسييرها؛ إحصاء المواطنين؛ النشاط الإجتماعي؛ تسيير الميزانية البلدية؛ تنظيم المصالح التقنية للبلدية وتسييرها؛ الشؤون القانونية للبلدية والمنازعات ... حيث تدخل هذه المصالح في التنظيم الداخلي للبلدية¹.

عالج المشرع الجزائري تنظيم وهيكله البلدية من حيث الأجهزة والإختصاصات، حيث يتم انتخاب مجلس شعبي بلدي يمثل جهازا تداوليا على مستوى البلديات، يقوم بمهمة التداول في إطار الإختصاصات الممنوحة للبلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية.

كُف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخب من طرف أعضاء الجهاز التداولي ولو على ضوء السلبيات التي يفرزها اعتماد نظام التمثيل النسبي المعتمد كنمط اقتراع محلي، يتولى مهمة تنفيذ مداورات المجلس المنتخب وفقا للصلاحيات الممنوحة له، إضافة إلى إشرافه على المصالح الإدارية البلدية بصفته ممثلا للدولة على مستوى البلدية. ليتم التطرق على تنظيم وهيكله الولاية كجماعة إقليمية ثانية في التشريع الجزائري.

المحور الثالث / تنظيم وهيكله الولاية في التشريع الجزائري

تناول المشرع الجزائري تنظيم وهيكله الولاية بصفته جماعة إقليمية ثانية بعد البلدية في إطار احكام قانون الولاية، حيث منها شخصية معنوية مستقلة تنجر عنها اهلية قانونية كشخص من اشخاص القانون العام، وفصل في هذا الهيكله بوجب الأحكام التنظيمية، لتبيان الاساليب التي تشرف بواسطتها الولاية على المصالح المحلية تلبية لاحتياجات السكان.

تتشكل الولاية بصفته جماعة إقليمية من جهاز تداولي يعرف بالمجلس الشعبي الولائي الذي يتم انتخابه بالإقتراع العام السري والمباشر في إطار الدائرة الانتخابية المحلية، حيث تعتبر كل ولاية دائرة انتخابية في انتخابات المجالس الشعبية الولائية تتخذ قرارات جماعية في إطار مداورات المجلس (أولا)، وكذا الوالي المعين وممثل السلطة المركزية كجهاز تنفيذي على مستوى الولاية (ثانيا)، إضافة إلى الجهاز الإداري الذي سخره المشرع الجزائري للجهاز التنفيذي للإشراف على تدبير الشؤون المحلية والسهرة على ضمان الخدمة العمومية (ثالثا).

¹ - المادة 126 من القانون البلدية، سالف الذكر.

أولا/ الجهاز التداولي للولاية

يتولى الجهاز التداولي على مستوى الولاية مهمة اتخاذ قرارات جماعية في إطار المجلس الشعبي الولائي ممارسة للاختصاصات الممنوحة لها قانونا مستمدة شرعيتها من الديمقراطية التمثيلية طالما تمارس عهدة انتخابية (أ)، ثم يعين أعضاء المجلس الشعبي الولائي رئيسا للمجلس المنتخب (ب).

أ/ المجلس الشعبي الولائي

يكتسب أعضاء المجلس الشعبي الولائي عضويتهم عن طريق الانتخاب تطبيقا لنظام التمثيل النسبي (1)، ليتم تشكيل لجان المجلس الشعبي الولائي لتمارس الاختصاصات المخولة لها (2) وفق نظام عمل محدد يضمن ممارسة هذا الاختصاصات (3).

1/ انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتوزيع المقاعد

يخضع انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي لأحكام نفسها التي تطبق على انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي، عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري وتوزع مقاعده تطبيقا لنظام التمثيل النسبي المنصوص عليه في القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، لعهدة انتخابية تمتد لـ 05 سنوات¹.

يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي من طرف الناخبين المنتمين الى نفس الدائرة الانتخابية، بحيث يعتبر الإقليم الجغرافي لكل ولاية دائرة انتخابية في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي، اين تعتبر هذه الاخيرة بالغة الأهمية بالنظر إلى الاعتماد عليها لتوزيع مجموع الناخبين على قوائم الانتخابية ومن ثمة على مراكز التصويت، فضلا عن أنها إطار يتحدد فيها مكان تقديم قوائم المترشحين للانتخابات الولائية، والمكان الجغرافي للقيام بالحملة الانتخابية من طرف المترشحين².

¹ - المادة 65 من قانون الانتخابات، سالف الذكر.

² - بنييني أحمد، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم القانونية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، 2006، ص.116.

تقوم قوائم المترشحين للإنتخابات المجلس الشعبي الولائي بحملة انتخابية تستهدف شرح البرنامج الانتخابي الذي تقترحه على الناخبين لتحقيق التنمية المحلية في إطار الولاية، ويبرز غرض هذه الحملة في الدعاية السياسية لإقناع الناخبين بالإنتخاب وتوجيه الرأي العام بناء على معطيات موضوعية ذات صلة بالتنمية المحلية وتحسين الإطار المعيشي للسكان¹.

يتم التّعامل مع قوائم المترشحين وفقا لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في استغلال الوسائل العمومية كأماكن اجراء التجمعات والاشهار وكذا استغلال وسائل الإعلام العمومية، دون المساس بالطابع الجمهوري للدولة اثناء الخطابات ويمنع استغلال مكونات الهوية الوطنية لأسباب الدعاية السياسية².

يدلي الناخبين بأصواتهم في اليوم المحدد للإقتراع لاختيار القائمة التي نالت رضاهم من حيث كفاءة المترشحين وثناء البرنامج الانتخابي، وذلك تحت رقابة كل الفاعلين في العملية الانتخابية المحلية للحرص على سلامة الوثائق الانتخابية ونزاهة عملية التصويت، وعند انتهاء المددة المحددة للتصويت يتم فرز الأصوات المعبر عنها مع استبعاد الأصوات غير الصحيحة (الظرف الفارغ او ورقة تصويت مشوهة، او وضع ورقتي تصويت في ظرف واحد...) من عملية توزيع المقاعد في إطار المجلس الشعبي الولائي³.

يتحدد عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي بالنظر إلى عدد السكان في الدائرة الانتخابية، حيث تعتبر الولاية دائرة إنتخابية في الإنتخابات الولائية، كما توجد علاقة طردية بين عدد الدوائر الانتخابية ونظام التمثيل النسبي، حيث يتم اعتماد عدد كبير من المقاعد حسب عدد السكان طالما أن عدد قوائم المترشحين كبير تطبيقا لنظام التمثيل النسبي، حيث يتم تقسيم

1 - **ROLAND Cayrol**, « Voter à l'heure des médias et des sondages », *Pouvoirs*, N° 120, 2007/1, pp. 83- 94, Notamment pp.84,85.

² - المادة 173 - 185 من قانون الإنتخابات سالف الذكر، للتفصيل راجع يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص ص.132، 133.

³ - أنظر المواد من 48-51، 128 من قانون الإنتخابات، سالف الذكر.

الدوائر الانتخابية المحلية اعتمادا على معطيات ديموغرافية وسياسية حرصا على ضمان مبدأ التمثيلية في إطار المجالس المحلية المنتخبة¹.

توزع مقاعد المجلس الشعبي الولائي على القوائم التي تحصل على نسبة سبعة بالمئة من الأصوات الصحيحة المعبر عنها، اعتمادا على المعامل الانتخابي، حيث تقسم الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة على عدد المقاعد المجلس المنتخب، ويطبق قاعدة الباقي الأقوى في حالة وجود أصوات متبقية وفي حالة التساوي من جديد يتم تفضيل القائمة التي يكون فيها معدل العمر منخفضا² تشجيعا لسياسة التشبيب في إطار مؤسسات الدولة.

2/ لجان المجلس الشعبي الولائي

يتكون المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من اللجان الدائمة والخاصة التي تسهر على ممارسة الإختصاصات المخولة للمجلس الشعبي الولائي في مختلف المجالات المحددة في قانون الولاية، حيث يتم تشكيلها من بين أعضاء المجلس المنتخب، ويقوم المجلس بعقد دورات واجتماعات يتخذ فيها مداورات يصوت عليها بأغلبية الحاضرين والمصوتين³.

تنشأ اللجان الدائمة أو الخاصة في إطار المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، ثم تقوم بإعداد نظامها الداخلي وتصادق عليه⁴، وتنشأ لجان تحقيق بطلب من رئيس المجلس أو 3/1 من أعضائه⁵.

¹ - أنظر المواد 80، 82 من قانون الانتخابات، سالف الذكر. للتفصيل راجع: خليفة ثامر الحميدة، « الدوائر الانتخابية أساسها الدستوري وتنظيمها القانوني »، مجلة الحقوق، العدد 01، المجلد 34، 2010، ص ص. 61-173.

² - أنظر المادة 66، 70 من قانون الانتخابات، سالف الذكر.

³ - أنظر المادة 45 من قانون الولاية، سالف الذكر؛ المادة 37 من مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مؤرخ في 18 جوان 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، جريدة رسمية عدد 32، صادر في 23 جوان 2013 ص.02.

⁴ - أنظر المادة 34 من قانون الولاية، سالف الذكر؛ المادتين 37، 38 من النظام الداخلي النموذجي للولاية، سالف الذكر؛ للتفصيل راجع: بوضياف عمار، شرع قانون الولاية (القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012)، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2012، ص. 213-217.

⁵ - المادة 39 من النظام الداخلي النموذجي للولاية، سالف الذكر.

تهتم لجان المجلس الشعبي الولائي في المسائل التي تهم الولاية كجماعة إقليمية حيث يتم إنشاء لجان دائمة في الاختصاصات التالية:

التربية والتعليم العالي والتكوين المهني؛ الإقتصاد والمالية؛ الصحة والنظافة وحماية البيئة؛ الإتصال وتكنولوجيا الإعلام؛ تهيئة الإقليم والنقل؛ التعمير والسكن؛ الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة؛ الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب؛ التنمية المحلية؛ التجهيز والإستثمار والتشغيل. كما يمكن إنشاء لجان تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضائه الممارسين.

بهذا، تسهر لجان المجلس الشعبي الولائي على معالجة مختلف المسائل المتعلقة بالولاية في شتى المجالات تطبيقا لركن اساسي من أركان اللامركزية الإدارية وهو ركن الخصوصيات المحلية المتميزة، وعليه تسهر كل لجنة هلى تحقيق تنمية وتحسين الخدمة المحلية في إطار خصوصيات الولاية، وفقا للاختصاصات القانونية التي يتمتع بها الجهاز التداولي.

3/ نظام عمل واختصاصات المجلس الشعبي الولائي

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربعة دورات خلال السنة في شهر مارس؛ جوان؛ سبتمبر؛ ديسمبر. تتحدد مدة كل دورة ب 15 يوم على الأكثر، اذن لا يمكن قانونا جمع هذه الدورات التي تخصص بمناقشة المسائل ذات الصلة بالولاية في شتى المجالات المتعلقة باختصاصات المجلس، كما يمكن قانونا القيام بدورات استثنائية بعد إخطار الوالي تطبيقا للمادة 3/15 من قانون الولاية في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية¹، حيث يحدد رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي جدول الاعمال وتاريخ دورة المجلس بعد استشارة أعضاء المكتب الدائم².

يستدعي رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أحد نوابه الذين يختارهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي لعقد الاجتماعات عن طريق برقية مكتوبة أو عن طريق البريد الإلكتروني مرفقة

¹ - المادتين 14، 15 من قانون الولاية، سالف الذكر؛ المادة 08 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، سالف الذكر. للتفصيل راجع بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق ص ص. 218-222.

² - المادة 09 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

بمشروع جدول الأعمال قبل عشرة أيام كاملة من انعقاد الاجتماع، ويمكن تخفيض هذه المدة في حالات الضرورة مع التأكد من استلام الأعضاء لاستدعاءاتهم¹.

يتم إعداد جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي بمشاركة الوالي ومكتب المجلس والوالي قصد تحديد أولويات التنمية المحلية، ويتكون مكتب المجلس الشعبي الولائي من رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا ونواب الرئيس تطبيقا للمادة 28 من قانون الولاية، ورؤساء اللجان الدائمة وفق ما هو محدد في النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي².

يتم نشر مشروع جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي في مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور و في مقر الولاية وفي سائر البيديات التابعة لها، تطبيقا لمبدأ الإعلام الإداري الذي هو ركن أساسي لممارسة الديمقراطية التشاركية من خلال مساهمة المواطن والمجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية ومناقشة القرارات ذات الصلة بالمصلحة العامة في الولاية في مرحلة اتخاذها.

تصحّ اجتماعات المجلس الشعبي الولائي بحضور أغلبية أعضائه الممارسين، وإذا لم يكتمل هذا النصاب بعد استدعاءين متتاليين تفصل بينهما مدة 5 أيام تكون المداولة صحيحة بعد الإستدعاء الثاني مهما كان عدد الحاضرين³، في محاولة من المشرع الجزائري التعامل مع ظاهرة الإنسدادات التي ينتجها تطبيق نظام التمثيل النسبي في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بالنظر إلى الخلافات السياسية وغياب أغلبية تقرر في إطار المجلس⁴.

يجتمع الجهاز التداولي الولائي في المقر المخصص للمجلس وفق ما نصت عليه المادة 22 من قانون الولاية، وفي حالة وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقره يتم عقد الاجتماع في مكان آخر بالتشاور مع الوالي تطبيقا للمادة 23 من قانون الولاية.

¹ - المادتين 16، 17 من قانون الولاية، سالف الذكر. فصل التنظيم في كيفية استدعاء أعضاء المجلس الشعبي

الولائي في أحكام المادة 10 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، سالف الذكر.

² - المادة 06 النظام الداخلي نفسه.

³ - المادة 19 من قانون الولاية، سالف الذكر.

⁴ - المادة 11 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، سالف الذكر.

يتداول المجلس الشعبي البلدي ويُحرر مداولاته باللغة العربية تطبيقاً للمادة 25 من قانون الولاية، وتتخذ القرارات أثناء بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين أثناء التصويت، ويرسل مستخلص المداولة في غضون ثمانية أيام إلى الوالي من قبل رئيس المجلس مقابل وصل استلام، كما يتم نشر المداولات التي تتضمن أحكاماً عامة وتبليغ تلك التي تتضمن أحكاماً خاصة خلال الثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ¹.

يتداول المجلس الشعبي الولائي في الاختصاصات الممنوحة له قانوناً تطبيقاً للمادة 77 في المجالات العامة المتعلقة أساساً بالصحة العمومية؛ السياحة؛ الإعلام والاتصال؛ التربية والتعليم العالي والتكوين؛ الشباب والرياضة والشغل؛ السكن والعمير؛.... كما يتدخل في إطار اختصاصات أخرى متعلقة بالتنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية؛ الفلاحة والري؛ في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي، في مجال السكن؛ في مجال تسيير المصالح العمومية الولائية؛ في المجال المالي².

تتعدد وتتسع الاختصاصات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي يستدعي أن يقابله صلاحيات ووسائل تسمح له باتخاذ قرارات ذات صلة بالتنمية المحلية حيث يتوقف تنفيذ أعمال المجلس الشعبي الولائي على موافقة الوالي عليها صراحة أو ضمناً على أساس أنه الجهاز التنفيذي للولاية، في حين يفتقد رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى صلاحيات التقرير والتعاقد والتمثيل القانوني للولاية، لأن كل هذه الصلاحيات حصرها المشرع الجزائري لممثل الدولة على مستوى الولاية المتمثل في الوالي³.

¹ - فصل التنظيم في هذه النقاط على ضوء أحكام المواد 25، 28، 31 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، سالف الذكر.

² - المادة 77 من قانون الولاية، سالف الذكر. للتفصيل راجع: بوضياف عمار، شرع قانون الولاية، المرجع السابق ص. 231.

³ - أنظر المواد 14 من قانون الولاية، سالف الذكر. للتفصيل راجع:

يوسف فايزة، « عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 07، العدد 01 2013، ص ص. 217-237؛ خصوصاً ص 223.

ب/ رئاسة المجلس الشعبي الولائي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي الولائي جزء من الجهاز التداولي ولا ينتمي الى الجهاز التنفيذي للولاية على عكس ما يعمل به في الأنظمة المقارنة، فيتم انتخابه من طرف أغلبية المطلقة لأعضاء المجلس (1)، يساعده في أداء مهامه نواب يختارهم من بين الأعضاء ويعرضهم للموافقة من طرف المجلس (ب) إلى جانب ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي مجلس (ج)، والمكتب الدائم للمجلس الشعبي الولائي (د).

1/ رئيس المجلس الشعبي الولائي

يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من قبل أعضاء المجلس، ليتولى ممارسة الإختصاصات التي خولها له القانون.

• انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

اشترط المشرع الجزائري لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه للعهدة الإنتخابية بالإقتراع السري والأغلبية المطلقة لأعضائه تطبيقاً للمادة 25 من قانون الولاية لسنة 1990 وإذا لم يحصل أي مترشح على أغلبية الأصوات تُجرى دورة ثانية يعتد فيها بالأغلبية النسبية للأصوات المعبر عنها، ويُعلن المترشح الأكبر سنًا رئيساً للمجلس الشعبي الولائي في حالة تساوي الأصوات بين مترشحين¹.

لم تولد المادة 25 أعلاه إشكالات عملية، رغم اختلاف نمطي الإقراع المعتمدين في الإنتخابات المحلية في قانوني الإنتخابات لسنتي 1989 و 1997، أين اتجه المشرع الجزائري في قانون الإنتخابات لسنة 1989 نحو تفضيل نمط الأغلبية المطلقة في توزيع المقاعد المحلية؛ في حين تبنى نظام التمثيل النسبي الذي يوزع عدد المقاعد بالتناسب مع عدد

¹ - أنظر المادة 25 من قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15 صادر في 11 أبريل 1990، ص. 504؛ متمم بموجب أمر رقم 05-04، مؤرخ في 18 جويلية 2005، جريدة رسمية عدد 50، صادر في 19 جويلية 2005، ص. 35، (ملغى).

الأصوات المُعبّر عنها لكل قائمة في أحكام قانون الانتخابات لسنة 1997¹، على أساس أن المشروع لم يفتح المجالات أمام الخلافات السياسية بين أعضاء المجلس الولائي، وبسّط طريقة الانتخاب خاصة أنه اعتمد على دورة ثانية يؤخذ فيها بالأغلبية النسبية.

يترشّح لرئاسة المجلس الشعبي الولائي تطبيقاً للمادة 59 من قانون الولاية لسنة 2012 أحد أعضاء القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة من المقاعد في المجلس الشعبي الولائي، وبصوت عليه من قبل كل أعضاء المجلس، غير أن المشروع لم يراع التركيبة السياسية للمجلس التي يُسفر عنها نظام التمثيل النسبي المعروف بإنتاجه لعدة اقلّيات في المجالس المنتخبة، ما يُؤثر في تنصيب رئيس المجلس المنتخب وحدث انسداد بالنظر الى الصراعات السياسية².

ثم حاول المشروع الجزائري تدارك الإنسداد عن طريق اعتماد نسبة 35 بالمئة على الأقل من المقاعد المتحصل عليها كي تقدم القائمة مرشحها لرئاسة المجلس، في حالة غياب هذا النصاب يمكن لكل القوائم تقديم مرشحها.

¹ - المادة 61 من قانون قانون رقم 89-13 مؤرخ في 07 أوت 1989، يتضمن قانون الانتخابات، جريدة رسمية 32، صادر في 07 أوت 1989، ص. 848 معدل ومتم بموجب قانون رقم 91-06، مؤرخ في 02 أفريل 1991، جريدة رسمية عدد 14، صادر في 03 أفريل 1991، ص. 464، وبموجب أمر رقم 95-21، مؤرخ في 19 جويلية 1995، جريدة رسمية عدد 39، صادر في 23 جويلية 1995، ص. 19. (ملغى). المادة 76 من أمر رقم 97-07، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 12، صادر في 06 مارس 1997، ص. 03؛ المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 04-01، المؤرخ في 07 فيفري 2004، جريدة رسمية عدد 09، صادر في 11 فيفري ص. 21. وقانون عضوي رقم 07-08، مؤرخ في 28 جويلية 2007، جريدة رسمية عدد 48، صادر في 29 جويلية 2007 ص. 10، (ملغى). للتفصيل حول تأثير انماط الاقتراع المحلي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر راجع:

يوسفى فايزة، « تطبيق نظام التمثيل النسبي العقلاني: حتمية للقضاء على انسداد المجالس المحلية في الجزائر »، المرجع السابق، ص. 535-535.

² - المادة 25 من قانون الولاية، سالف الذكر. للتفصيل راجع: بوضياف عمار، شرع قانون الولاية (القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012)، المرجع السابق، ص. 207؛ يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 194-196.

• اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات تنظيم دورات وتسيير اجتماعات المجلس، حيث منحت صفة التمثيل القانوني للولاية للوالي تطبيقا لنص المادة 106 من قانون الولاية؛ ثم منح المشرع تطبيقا للمادة 72 من قانون الولاية صفة تمثيل المجلس الشعبي الولائي لرئيس المجلس في المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية¹.

على أساس أن المشرع الجزائري جرده من صفة تنفيذ أعمال الجهاز التنفيذي، كما أنه لا يتمتع بالإختصاص التقريري والتعاقد، فضلا عن عدم الإعراف له بصفة التمثيل القانوني للمجلس وكذا صفة التقاضي باسم الجماعة الإقليمية حيث جمع كل هذه الإختصاص في يد الوالي رغم أنه يمثل إدارة عدم التركيز وعلاقته بالجماعة الإقليمية ينبغي حصرها في تمثيل الدولة فقط دون تمثيل الجماعة الإقليمية لأن ذلك يمس بفعالية اللامركزية.

2/ نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي

يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي باختيار نوابه خلال 08 أيام التي تلي تنصيبه، ثم يعرضهم على المجلس للمصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة، ويختلف عدد نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي عدد المقاعد الموجودة في كل مجلس بالشكل التالي: 02 بالنسبة للمجالس المتكونة من 35-39 منتخبا؛ 03 بالنسبة للمجالس المتكونة من 43-47 منتخبا؛ 06 بالنسبة للمجالس المتكونة من 51-55 منتخبا²، تتمثل مهمتهم في مساعدة رئيس المجلس الشعبي الولائي على أداء مهامه.

3/ ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي

نص المرسوم التنفيذي المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي جهازا تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي وسماه ديوان الرئيس، حيث يتكون الديوان رئيس المجلس

¹ - راجع المادتين 72، 106 من قانون الولاية، سالف الذكر.

² - المادة 62 من قانون الولاية، سالف الذكر.

الشعبي الولائي من موظفين يختارهم ويضعهم الوالي تحت تصرفه، تتمثل مهمته في تنظيم العلاقات العمومية والتشريعية لرئيس المجلس الشعبي الولائي وضبط رزنامة نشاطاته ذات الصلة بممارسة اختصاصات في الجهاز التداولي على مستوى الولاية¹.

4/ المكتب الدائم للمجلس الشعبي الولائي

أنشأ المشرع الجزائري مكتبا دائما للمجلس الشعبي الولائي يتكون من: رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا؛ نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي أعضاء؛ رؤساء اللجان الدائمة أعضاء². حيث يجتمع المكتب الدائم بانتظام بين دورات المجلس الشعبي الولائي حسب الرزنامة التي يقترحها الرئيس، كما يمكنه الإجتماع خارج الرزنامة بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو 3/1 من أعضائه أو 3/2 أعضاء لجنة من اللجان³.

أوكل التنظيم بعض المهام للمكتب الدائم للمجلس الشعبي الولائي، حيث يشارك في إعداد المشروع التمهيدي لجدول أعمال دورات المجلس الشعبي الولائي؛ يضمن تنسيق الأشغال بين مختلف اللجان؛ يطلع على تداخل الإختصاصات بين اللجان وحلها، يساعد رئيس المجلس على إعداد تقرير ما بين الدورات⁴.

ثانيا/ الوالي جهازا تنفيذيا للمجلس الشعبي الولائي

نصب المشرع الجزائري الوالي ممثل الدولة على المستوى المحلي جهازا تنفيذيا للمجلس الشعبي الولائي، ما جعله يتمتع بازدواجية الصفة، فله اختصاصات بصفته ممثل الدولة إلى جانب اختصاصاته كممثل للجماعة الإقليمية-الولاية-. غير أن جمع الصفتين معا له تأثير على فعالية اللامركزية (أ)، لوجود علاقة وثيقة بين الوالي كجهاز تنفيذي والمجلس الشعبي الولائي (ب)، بالنظر إلى اختصاصاته الواسعة كممثل للجماعة الإقليمية (ج).

¹ - المادة 05 من المرسوم النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، سالف الذكر.

² - المادة 28 من قانون الولاية، سالف الذكر.

³ - المادة 07 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، سالف الذكر.

⁴ - المادة 06 من النظام الداخلي، سالف الذكر.

أ/ تأثير إزدواجية صفة الوالي على اللامركزية

يُعتبر الوالي موظفا ساميا في الدولة يعين بمرسوم رئاسي في مجلس الوزراء¹ ويخضع سلميا للجهاز الحكومي، حيث يعتبر ممثل الدولة في الولاية ومفوض الحكومة، من جهة أخرى يتصرف باسم الولاية كجماعة إقليمية ويسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي².

أدمج المشرع الجزائري مفاهيم عدم التركيز واللامركزية الإدارية في الولاية باعتماده على ازدواجية الصفة لدى الوالي. يعتبر الانتخاب من مظاهر الإستقلالية وحرية اتخاذ القرارات وتنفيذها عن طريق المجالس المنتخبة تأكيدا على فعالية الإستقلالية في إطار لامركزية واقعية.

ب/ علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي

يُعتبر الوالي مفوض الحكومة محليا الجهاز التنفيذي للولاية أي أحد أجهزة اللامركزية وباعتباره يجمع بين تمثيل الولاية وتمثيل الدولة نتج عن ذلك طغيان صفة عدم التركيز على الولاية بدل للامركزية الإدارية بسبب المركز المتميز الممنوح للوالي وتحكمه في أجهزة اللامركزية على مستوى الولاية.

يقدم الوالي عند افتتاح دورات المجلس الشعبي الولائي تقريرا عن تنفيذ المداورات المتخذة في الدورة السابقة، كما يطلع رئيس المجلس الشعبي الولائي سنويا بحصيلة نشاطات القطاعات غير

¹ - المادة 92 من الدستور الجزائري سالف الذكر، اعتبرت الوالي موظفا ساميا في الدولة ويعين بموجب مرسوم رئاسي، كما منحه المشرع على ضوء احكام قانون الولاية مركزيا متفوقا محليا بجمعه بين صفة تمثيل الدولة وتمثيل الجماعة الإقليمية مما جعل الولاية دائرة غير ممرزة في الدولة أكثر مما هي جهة لامركزية. للتفصيل راجع: بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، 2010، ص ص 96-136؛ بوضياف عمار، شرع قانون الولاية، المرجع السابق، ص ص 238-243.

² - المادتين 102، 111 من قانون الولاية، سالف الذكر.

المركزة على مستوى الولاية¹. ويعلم الوالي بصفته جهازا تنفيذيا رئيس المجلس الشعبي الولائي ما بين الدورات بمدى تنفيذ التوصيات الصادر عن الجهاز التداولي الولائي².

يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول النشاطات التي تم انجازها في الولاية يُتبع بمناقشة التي يمكن أن تثير مسؤولية الوالي كجهاز تنفيذي عن طريق التوصيات التي يمكن إصدارها بعد المناقشة والتي ترسل إلى وزارة الداخلية وإلى الوزارات المعنية³.

رغم تنظيم علاقة المجلس الشعبي الولائي والوالي بشكل يمكن أن يضيف إلى مساهلة إلا أن ذلك لا يمكن مقارنته بالتفوق الذي يجسده الوالي مفوض الحكومة على مستوى الولاية من حيث الإمكانيات الموضوعة تحت تصرفه واختصاصاته الواسعة مقابل الإختصاصات البروتوكولية للمجلس الشعبي الولائي ما يجعل من الولاية هيئة غير ممرزة⁴.

ج/ اختصاصات الوالي بصفته ممثل للجماعة الإقليمية

يعتبر الوالي ممثلا للدولة على المستوى المحلي لأنه يتمتع بامتيازات السلطة العامة سعيا منه إلى الحفاظ على النظام العام، كما أنه يعتبر الجهاز التنفيذي للمجلس الشعبي الولائي حيث يُنفذ المداولات التي تتخذها الهيئة التداولية طالما أنه يتمتع باختصاص تقريرى وتعاقدي على عكس رئيس المجلس الشعبي الولائي.

منح المشرع الجزائري صفة تمثيل الولاية كجماعة إقليمية للوالي مفوض الحكومة وذلك في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق

¹ - المادة 103 من قانون الولاية، سالف الذكر.

² - المادة 104 من قانون الولاية نفسه.

³ - المادة 109 من قانون الولاية نفسه.

⁴ - للتفصيل في موضوع الوالي وتأثيره على التكريس الفعلي للامركزية الإدارية في الجزائر راجع:

بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، المرجع السابق ص. 116؛ ثيسمبال رمضان استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة؟ مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو 2009، ص ص. 65-123؛ شيهوب مسعود، « اختصاصات الهيئات التنفيذية المحلية »، الفكر البرلماني، العدد

02، 2003، ص ص. 15-27.

التي تتكون منها ممتلكات الولاية مع تبليغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بذلك¹. فضلا على تمتعه بصفة تمثيل الولاية أمام القضاء والنقاضي باسمها كجماعة إقليمية.

تخطت اختصاصات الوالي كمثل للجماعة الإقليمية أعمال التسيير والتصرف باسم الجماعة الإقليمية إلى إعداد مشروع ميزانية الولاية وتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي وهو الأمر بصرفها²، بالتالي فإن مضمون الميزانية يتأثر بازدواجية الصفة التي تجتمع في شخص الوالي ما يجعله يسهر على تنفيذ السياسات المركزية بعيدا عن المبادرة المحلية التي يجسدها المنتخب المحلي على أساس فكرة المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية المشتركة بالنظر إلى الخصوصيات المحلية.

ثالثا/ الإدارة على مستوى الولاية

تعتبر الإدارة الموضوعة في يد الوالي من بين الوسائل التي تساعده في أداء مهامه وقد نتج عن تجميع صفة الوالي كمثل للدولة وللجماعة الإقليمية عاملا لجعل الولاية إدارة غير مركزية للدولة³. وحدد المشرع التنظيمي في ظل المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1994⁴، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، وبين الأجهزة والهيكل التي تحوز عليها الولاية باعتبارها جماعة إقليمية غير مركزية، وتنشط هذه الإدارة تحت إشراف الوالي بصفته ممثل الدولة محليا.

تحوز الإدارة على مستوى الولاية على الكتابة العامة للولاية (أ)؛ المفتشية العامة للولاية (ب)؛ مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلي (ج)؛ ديوان الولاية (د)؛ الدائرة (و)؛ مجلس الولاية (هـ).

¹ - المادة 105 من قانون الولاية، سالف الذكر.

² - المادة 107 من القانون نفسه.

³ - أنظر المادتين 128، 129 من قانون الولاية نفسه، نصتا على الأجهزة الإدارية في الولاية.

⁴ - راجع مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها جريدة رسمية عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994، ص.05.

أ/ الكتابة العامة للولاية

توضع تحت سلطة الوالي وتسهر على استمرارية العمل الإداري ومتابعة مصالح الدولة محليا، تنشيط برامج التجهيز والإستثمار، تولي رئاسة لجنة الصفقات العمومية، تنسق أعمال المديرين في الولاية، حسب نص المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 94-215، سالف الذكر.

ب/ المفتشية العامة للولاية

تعتبر المفتشية العامة جهاز داخل الولاية توضع تحت سلطة الوالي، تتدخل في الأجهزة والهياكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية وتقويم أنشطة الاجهزة والهياكل غي الممركزة واللامركزية في الولاية تحت إشراف الوالي، حسب المادة الاولى والثانية من مرسوم تنفيذي رقم 94-216¹.

ج/ مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية

تُنشأ داخل الولاية: مديرية التقنين والإدارة؛ وقد حُدِّدت مهامها في المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-217²؛ مديرية الإدارة المحلية وتتمثل مهمتها في التنسيق بين الولاية والبلديات وممارسة الوصاية عليها.

د/ ديوان الولاية

يُشرف عليه الوالي مباشرة يديره رئيس الديوان ويساعده ملحقون بالديوان يتراوح عددهم من 05 إلى 10 أعضاء، تتولى هذه الهيئة مساعدة الوالي في أداء مهامه، حيث يمكن

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 94-216، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، جريدة رسمية عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994، ص.09.

² - مرسوم تنفيذي رقم 94-217 مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين والشؤون العامة والادارة المحلية وعملها، جريدة رسمية عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994، ص.11.

الحصول على تفويض امضاء الوالي لرئيس الديوان، ويهتم الجهاز بالعلاقات الخارجية؛ العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام؛ أنشطة مصلحة الإتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة¹.

و/ الدائرة

يُشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة تحت سلطة الوالي السلمية باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية، ويساعد رئيس الدائرة كاتب عام ومجلس تقني يضم مسؤولي مصالح الدولة بالدائرة تضمن مجموعة من البلديات التابعة للولاية وتتمثل مهمة الدائرة في مساعدة الوالي على تنفيذ التشريعات والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وقرارات مجلس الولاية، مراقبة اعمال البلديات الملحقة².

هـ/ مجلس الولاية

يؤسس في الولاية مجلس ولاية يوضع تحت سلطة الوالي يضم مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية، حيث يعتبر المجلس إطارا للتنسيق بين مختلف القطاعات والمرافق العمومية التي تتولاها المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية أو المصالح الخارجية للولاية أو المديريات مثل مديرية الصحة وزارة الشباب والرياضة... فهذه المديريات لا تتمتع بالشخصية المعنوية حيث ترتبط عضويا بالوزارة المعنية، وعلاقة الوالي مع هذه المديريات قائمة بصفته ممثل الحكومة محليا³.

تحتوي الولاية على جهاز إداري ضخم وضع لتلبية احتياجات المواطنين من الخدمة العمومية لتقريب الإدارة من المواطن، كلها وضعت تحت سلطة الوالي بصفته ممثل الدولة

¹ راجع المادتين 07، 08 من مرسوم تنفيذي رقم 94-215، سالف الذكر.

² راجع مرسوم رقم 82-31، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، جريدة رسمية عدد 04 صادر في 26 جانفي 1982، ص. 147، (ملغى)؛ المواد 11-16 من مرسوم تنفيذي رقم 94-215، سالف الذكر.

³ راجع المادتين 111 من قانون الولاية، سالف الذكر؛ المادة 03 من مرسوم تنفيذي 94-215 وكذا أحكام الفصل الخامس من المرسوم نفسه الذي فصل في موضوع مجلس الولاية.

محليا، لهذا لا ينبغي الجمع بين صفتي تمثيل الدولة والجماعة الإقليمية معا في منصب الوالي لان ذلك يتناقض مع اللامركزية الإدارية بل الإبقاء على صفة تمثيل الدولة فقط.

تناول المؤسس الدستوري الجزائري موضوع الجماعات الإقليمية على احتشام في بضعة مواد فقط دون التفصيل في الموضوع على خلاف الدساتير المعاصرة، معتمدا على ثنائية التنظيم الإداري يقوم على البلدية بصفتها قاعدة اللامركزية وكذا الولاية، ما فتح المجال للمشرع في إطار قانوني البلدية والولاية لتنظيم علاقات الجماعات الإقليمية بطريقة غير مرنة من الجانب الإداري والمالي لغياب ضمانات دستورية تكرر المسألة.

نظم المشرع الجزائري في أحكام قانوني البلدية والولاية هيكله الجماعات الإقليمية وبين اختصاصاتها وصلاحياتها القانونية، فجعلها تتكون من أجهزة تداولية منتخبة من طرف الشعب عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري على القائمة في دور واحد تطبيقا لنظام التمثيل النسبي، تكريسا للديمقراطية التمثيلية ما يدعم اللامركزية الإدارية.

كما أنها تتكون من أجهزة تنفيذية تتولى تنفيذ أعمال الجهاز التداولي، حيث يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن الجهاز التنفيذي على مستوى البلدية، في حين منحت الصلاحيات التنفيذية على مستوى الولاية للوالي ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي باعتباره جهازا تنفيذيا للمجلس الشعبي الولائي، ما يستدعي التفصيل في مسألة الاختصاصات والرقابة على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر لتتضح أكثر كيفية تكريس اللامركزية ومدى فعاليتها في القانون الجزائري.

المحور الرابع/ وسائل التسيير اللامركزي في إطار الجماعات الإقليمية

وضع المشرع الجزائري مجموعة من الوسائل تحت تصرف الجماعات الإقليمية لكي تتمكن من أداء مهامها والحرص على خدمة المصالح العمومية المحلية للسكان، غير أن ضرورة تماسك كيان الدولة البسيطة بالنظر إلى تقسيم السلطة التنفيذية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية في إطار اللامركزية يفرض معالجة توازن بين الفكرتين عن طريق الرقابة.

يرتكز التسيير اللامركزي على توفير مجموعة من الوسائل أو الآليات قصد تمكين الجماعات الإقليمية من مباشرة اختصاصاتها، لهذا فإنها بحاجة إلى وسائل قانونية ومالية وموارد بشرية محكمة تتولى التسيير المحلي

تتمتع الجماعات الإقليمية بمجموعة من الإختصاصات تساهم في تحقيق التنمية المحلية والخدمة العمومية، التي ينبغي تجسيدها عن طريق الصلاحيات الممنوحة للإدارة اللامركزية قصد تسيير شؤون المواطنين تحقيقا للمصالح المحلية في إطار الجماعة الإقليمية، حيث أن ممارسة الإختصاص ان لم تتبعه اليات قانونية ومالية لتجسيدها تبقى مجرد اختصاصات بدون صلاحيات لا يمكن ممارستها على ارض الواقع، لهذا ينبغي تزويد الجماعات الإقليمية بمجموعة من الوسائل القانونية (أولا) والمالية (ثانيا) والموارد البشرية المحكمة (ثالثا) لمباشرة مهامها بنجاح.

أولا/ الوسائل القانونية للتسيير اللامركزي

تتخذ الجماعات الإقليمية أعمالا لامركزية في إطار ممارسة اختصاصاتها المحددة قانونا، بواسطة الجهاز التداولي الذي يصدر مداوات متعلقة بالمسائل المحلية للجماعة الإقليمية رغم تأثر مشروعية هذه الأعمال بظاهرة الإنسدادات التي يفرزها نظام التمثيل النسبي (أ). إضافة الى أعمال الجهاز التنفيذي الذي وضعت في حوزته مجموعة من الأدوات القانونية لتمكينها من تنفيذ أعمال الجهاز التداولي (ب).

أ/ أعمال الجهاز التداولي: مداوات المجالس المحلية المنتخبة

تتخذ الجماعات الإقليمية في إطار الجهاز التداولي قرارات جماعية بمناسبة دورات المجلس المنتخب وفقا للطرق المحددة في التشريع والتنظيم (1) وتنتج آثارها القانونية بعد التصويت عليها في الهيئة المنتخبة والمصادقة عليها من قبل السلطة الوصية (2).

1/ طريقة اتخاذ مداوات المجالس المحلية المنتخبة

يتداول الجهاز التداولي المحلي في دورات عادية واستثنائية في المجالات المحددة في قانوني البلدية والولاية، ينظم المجلس الشعبي الولائي الأربعة دورات عادية في السنة تدوم لمدة 15 يوم على الأكثر. ويقوم المجلس الشعبي البلدي بعقد دورة عادية كل شهرين لمدة خمسة أيام¹. حيث تُعتبر مداوات المجالس المنتخبة المحلية قرارات جماعية تتخذ في إطار الأجهزة التداولية المحلية بالإجماع بعد سلسلة من النقاشات . ويستعمل مصطلح مداولة على القرارات الجماعات التي تتخذ بالأغلبية بعد نقاش وتوافق بين أعضاء المجلس يكتسب الصيغة التنفيذية بعد التصويت عليه بالأغلبية².

يتداول المجلس المنتخب في مواضيع التهيئة والتنمية المحلية؛ التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز؛ التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة الترفيهية والسياحة؛ البيئة والطرق؛ حسب ما ورد في قانون البلدية ونصوص متفرقة تتعلق بالتعمير وحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

في حين يتدخل المجلس الشعبي الولائي للتداول في مجالات الصحة العمومية وحماية الطفولة وذوي الاحتياجات الخاصة؛ السياحة؛ الاعلام والاتصال؛ التربية والتعليم العالي

¹ - المادة 14 من قانون الولاية؛ المادة 16 من قانون البلدية؛ للتفصيل راجع:

بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص ص. 78-108.

² - VAN LANG Agathe, GONDOUIN Geneviève et INSERGUET-BRISSET Véronique, *Dictionnaire de droit administratif*, Dalloz, 2012, p.147 ; FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2009, p.373.

والتكوين؛ الشلب والرياضة والتشغيل؛ السكن والتعمير تهيئة إقليم الولاية؛ الفلاحة والري والغابات؛ التجارة والاسعار والنقل؛ الهياكل القاعدية والاقتصادية؛ التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات؛ الثقافة والتراث؛ حماية البيئة؛ التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹.

يجتمع الجهاز التداولي المحلي بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين بغية مناقشة النقاط الواردة في جدول الأعمال²، ثم يصوت أعضاء المجلس المنتخب على مضمون المداولة بالأغلبية البسيطة لعدد الاعضاء الحاضرين في المجلس المنتخب أثناء الاجتماع³. تطبيقا لأحكام المادتين 54 و 51 من قانوني البلدية والولاية على التوالي.

غير أن النقطة السلبية في الإختصاص التداولي للجماعات الإقليمية هو التأثير بظاهرة الإنسدادات التي يُسببها نظام التمثيل النسبي الذي يفرز تركيبة سياسية غير منسجمة في غالب الأحيان، ما يصعب عملية استكمال النصاب القانوني لحضور اجتماعات المجالس المنتخبة والتصويت بالنظر إلى الخلافات التي تظهر بين الأعضاء لأسباب غير موضوعية تؤدي إلى كبح التنمية المحلية على مستوى الجماعة الإقليمية.

عمليا، يصعب تحقيق النصاب القانوني المطلوب لضمان مشروعية مداولات المجالس المحلية المنتخبة بالنظر إلى الخلافات السياسية بين الأعضاء، والمقاطعات التي تمارسها مختلف القوائم المشكلة للمجلس المنتخب .

¹ - راجع المواد 73-101 من قانون الولاية، سالف الذكر .

² - أنظر المادة 23 من قانون البلدية، سالف الذكر؛ المادة 19 من قانون الولاية، سالف الذكر. للتفصيل راجع: **عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص.33؛ بوضياف عمار، شرع قانون الولاية، المرجع السابق، ص.229.**

³ - المادة 54 من قانون البلدية، سالف الذكر؛ المادة 51 من قانون الولاية، سالف الذكر.

في حين أن النظام اللامركزي يتعدى البعد السياسي إلى البعد الإداري والمقاولاتي ما يستدعي تجاوز الخلافات من أجل تحقيق المصالح المحلية التي ينبغي على الإدارة اللامركزية السهر عليها¹، غير أن مسألة نفاذ مداوالات المحلية فيها أيضا ما يقال.

2/ نفاذ مداوالات المجالس المحلية المنتخبة

ينبغي التمييز بين نفاذ مداوالات المجلس المحلي وتنفيذها، إذ أن النفاذ متعلق بالقيمة القانونية لهذا التصرف القانوني ومدى قابليته لإحداث آثار قانونية مثل جميع الأعمال القانونية فإذا كانت مداوالات المجالس المحلية قرارات جماعية تتخذ وفقا لمبدأ المشروعية فإنها تتمتع بقيمة قانونية تسمح لها بإنتاج آثار قانونية بمجرد التصويت عليها من قبل المجلس المنتخب في حين يتعلق التنفيذ بالآليات التي ينبغي اتباعها من قبل الجهاز التنفيذي لوضع مضمون المداولة حيز النفاذ، لأن مضمون المداولة يمكن أن يتضمن رأي أو توجيهات تحتاج لتنفيذ².

هذا نظريا، أما من الناحية العملية في التجربة الجزائرية؛ فإن مجال حساس من مداوالات المجالس المحلية المنتخبة لا تتمتع بصيغة تنفيذية بمجرد التصويت عليها، بل تحتاج دائما إلى الموافقة الصريحة للوصاية على ما يصوت عليه الجهاز التداولي ليتولى الجهاز التنفيذي تطبيقه؛ فيما يعلق بالميزانيات والحسابات؛ التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله؛ اتفاقيات التوأمة؛ الهبات والوصايا الأجنبية؛ أما باقي المجالات فقد جعل المشرع نفاذها مقترن بمرور 21 يوم من إيداعها لدى الولاية بالنسبة لمداوالات المجلس الشعبي البلدي ولدى وزارة الداخلية بالنسبة لمداوالات المجلس الشعبي الولائي³.

لا تُنفذ مداوالات المجالس المحلية بمجرد الموافقة والتصويت من قبل الهيئة التداولية، إذ أن الأمر يحتاج إلى مصادقة من قبل الوصاية؛ حيث يصادق الوالي على مداوالات المجلس

¹ - للتفصيل في الموضوع يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص ص. 208-215.

² - FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités territoriales*, Op.cit, pp.371-373.

³ - المادة 57 من قانون البلدية، سالف الذكر؛ المادة 55 من قانون الولاية، سالف الذكر.

الشعبي البلدي ويصادق وزير الداخلية والجماعات الإقليمية على مداوات المجلس الشعبي الولائي، ثم يتولى الجهاز التنفيذي المحلي ممثلا في رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية، والوالي على مستوى الولاية تنفيذها استعمالا لصلاحياتهما القانونية¹.

ب/ وسائل التسيير من قبل الأجهزة التنفيذية المحلية

ينبغي التمييز بين مجرد مُنفذ الأعمال المحلية كمفهوم ضيق من حيث العنصر البشري والصلاحيات والجهاز التنفيذي الذي يتمتع بكامل صلاحيات التقرير والتعاقد بحرية من أجل تنفيذ أعمال الجهاز التداولي². في الجزائر، رئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا هو منفذ لا يمتلك حرية التصرف بسبب رقابة الوصاية عليه بشدة، في حين الوالي هو جهاز تنفيذي بكامل الصلاحيات لكنه لا يمثل حلقة من حلقات اللامركزية؛ على أساس أنه معين ويمثل السلطة المركزية ما يجعل الولاية دائرة غير ممرضة، لهذا، فأهم وسيلتين قانونيتين لتصرف رؤساء الأجهزة التنفيذية الاختصاص التقريرية (1) والاختصاص التعاقدية (2).

1/ الإختصاص التقريرية لرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية

تتخذ الأجهزة التنفيذية المحلية قرارات إدارية انفرادية لممارسة النشاط الإداري على مستوى المحلي وكذا تنفيذا للمداوات التي يوافق عليها الجهاز التنفيذي. وعليه يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته جهازا تنفيذيا قرارات إدارية بالإرادة المنفردة وتتمتع بامتيازات السلطة العامة تهدف إلى تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى قرارات إدارية أخرى هادفة إلى ممارسة صلاحياته بصفته ممثل للدولة وللجماعة الإقليمية حرصا على استمرارية مؤسسات الدولة محليا في تقديم الخدمة العمومية.

¹ - يمارس وزير الداخلية والجماعات المحلية رقابته السابقة على تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي تطبيقا للمادة 54 من قانون الولاية، ويمارس الوالي رقابته السابقة على تنفيذ مداوات المجالس الشعبية البلدية تطبيقا للمادة 57 من قانون البلدية، سالف الذكر. للتفصيل راجع :

بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 151 وما يليها.

² - FAURE Bernard, *Droit des collectivités territoriales*, 1^{ère} édition, Dalloz, Paris, 2009, p.291.

ترسل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي مقابل وصل استلام¹ تطبيقاً للمادة 3/98 من قانون البلدية، حيث منح المشرع لإجراء الوصل طابعا جوهريا يتعدى مجرد الإعلام، لاستعماله لاحقا في ممارسة الرقابة على المشروعية عن طريق القضاء، بل وبتعداه إلى رقابة الملائمة والإشراف والتوجيه التي تتنافى مع اللامركزية.

يتم إعلام مفوض الدولة محليا في التشريع الفرنسي بالمداولة المحلية ليمارس عليها رقابة مشروعية من خلال التأكد من عدم تعارضها مع قوانين الجمهورية حفاظا على كيان الدولة، وفي حالة وجود حالة عدم المشروعية يرفع الوالي أو المحافظ دعوى إلغاء وللقاضي وحده سلطة إلغاء المداولة من عدمه كما هو الحال في التجربة الفرنسية التي سعت إلى تحرير الجماعات الإقليمية من الرقابة الإدارية والمالية واعتماد الرقابة القضائية عن طريق القضاء الإداري ما يدعم النظام اللامركزي.

أصدر المشرع الفرنسي قانون متعلق بتبنيان حقوق وحرريات البلديات والأقاليم والجهات أين اتجه المشرع الفرنسي إلى التنازل عن الرقابة الإدارية المشددة التي تمارس على الجماعات الإقليمية و تبني رقابة المشروعية بواسطة القضاء حيث يتم إبلاغ مفوض الدولة بمضمون المداولة المحلية وله مدة محددة ليقوم برفع دعوى إلغاء أمام القاضي الإداري الذي يعتبر حامي الحقوق والحرريات العامة في الدولة².

بينما عندنا فإن الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية تتعدى رقابة المشروعية إلى رقابة الملاءمة لأن الوالي وجد ليُطبق سياسة مركزية بحتة ولا وجود لسياسة محلية ولا لسلطة محلية بالمفهوم الموجود في النظام اللامركزي .

¹ - المادة 3/98 من قانون البلدية، سالف الذكر.

² - Voir l'article 01 ; chapitre 01et 02 portant la suppression de la tutelle administrative et financière, de La Loi n°82-213, Relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, pour plus de détails voir :

PONDAVEN Philippe, *contrôle de légalité et collectivités territoriales*, berger-levrault, Paris, 2011, pp.13-33.

هذا ما غيّب مرونة التسيير، ما يُعتبر إهدارا لحرية المبادرة المحلية التي وجدت لتحقيق مصالح محلية وحماية الخصوصيات المحلية، لأن الوالي موظف معين يمثل السلطة المركزية بالتالي لا يمكنه أن يكون حلقة فعالة في تطبيق لامركزية متقدمة. فضلا عن أن الأنظمة الحديثة اعتمدت رقابة المشروعية عن طريق رفع ممثل الدولة -الوالي أو المحافظ- دعوى إلغاء أمام القاضي الإداري لأنه حامي الحريات.

في حين، لا يتمتع رئيس المجلس الشعبي الولائي باختصاص تقريرى ولا ينتمي إلى جهاز تنفيذي، وعليه فإن مداوات المجلس الشعبي الولائي يتم تنفيذها بقرار من طرف الوالي باعتباره منفذ أعمال الهيئة التداولية¹.

على عكس ما هو عليه الأمر في القانون الفرنسي أين اعتبر المشرع الفرنسي رئيس مجلس الإقليم المنتخب من قبل الشعب جهازا تنفيذيا لهذه الجماعة الإقليمية ويتولى تنفيذ أعمال الجهاز التداولي بحرية وعلى المفوض العام إن ارتأى عدم مشروعية الأعمال اللامركزية رفع دعوى إلغاء أمام القضاء الإداري أين يكون القاضي ح في إلغاء المداولة أو الإبقاء عليها تطبيقا لمبدأ المشروعية².

2/ الإختصاص التعاقدى للأجهزة التنفيذية المحلية

تُبرم الأجهزة التنفيذية المحلية مجموعة من الاعمال التعاقدية تنفيذا لأعمال الجهاز التداولي، سعيا إلى تحقيق المصالح المحلية والتنمية المحلية، حيث يتولى الممثل القانوني للجماعة الإقليمية التوقيع على الأعمال التعاقدية المحلية، طالما تتمتع بشخصية معنوية سعيا إلى الموازنة بين المصلحة العامة ومبادئ النظام الليبرالي في المجال الإقتصادي قصد تحسين الخدمة العمومية³ في إطار اختصاصاتها القانونية.

¹ - المادة 102 من قانون الولاية، سالف الذكر.

² - Voir l'article 3131-1 du code général des collectivités territoriales français, Op.cit.

³ - ZOUAÏMIA Rachid, *La délégation de service public au profit de personnes privées*, Balkiese, Alger, 2012, 57.

حيث يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الممثل القانوني للبلدية، في حين منح التمثيل القانوني للولاية لصالح الوالي¹، وعليه فهما يتوليان تمثيل الجماعتان الإقليميتين أثناء إبرام العقود بمختلف أنواعها باسم البلدية والولاية على التوالي. منح المشرع اختصاص التعاقد لرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية؛ رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية على أساس والوالي على مستوى الولاية، وفقا للإجراءات المحددة في إطار القانون.

يُعبأ على الإختصاص التعاقدى المحلى خضوع جميع هذه الأعمال إلى رقابة إدارية سابقة ومشددة من قبل الوصاية ما يقلص من حرية التعاقد لدى المنتخب المحلى ويقلص دوره في إحداث التنمية المحلية، وتتمثل هذه الأعمال فيما يلي²:

- إبرام الصفقات العمومية المحلية
- اتفاقيات التوأمة ما بين الجماعات الإقليمية الوطنية
- تفويض تسيير المرافق العمومية المحلية
- التصديق على معاهدات التعاون الدولي اللامركزي

يقترن نفاذ جميع الأعمال التعاقدية للجماعات الإقليمية للموافقة المسبقة للوصاية عليها قبل ان تنتج آثار قانونية، علما ان اتفاقيات التوأمة على سبيل المثال يصادق عليها المجلس المنتخب بموجب مداولة وتخضع هذه الأخيرة لرقابة سابقة من قبل الوصاية للتأكيد على مشروعيتها، حيث يصادق الوالي على اتفاقيات التوأمة ما بين البلديات ووزير الداخلية لاتفاقيات التوأمة ما بين الولايات³.

¹ - المادة 78 من قانون البلدية، سالف الذكر؛ المادة 105 من قانون الولاية، سالف الذكر.

² - للتفصيل في الأعمال التعاقدية المحلية راجع: يوسف فايزة، تأثير النظام الإنتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص ص. 333 - 341.

³ - المادتين 57، 216 من قانون البلدية، سالف الذكر؛ المادتين 54، 150 من قانون الولاية، سالف الذكر.

ثانيا/ الوسائل المالية المحلية

تعتبر المالية المحلية عنصرا جوهريا في مجال تسيير الجماعات الإقليمية على أساس انها إحدى المعايير التي تحدد مدى استقلالية هذه الأخيرة ازاء السلطة المركزية ما يمكنها من حرية التسيير اللامركزي وتتجسد من خلال اتجاه الإرادة السياسية لمنح استقلالية مالية محلية من عدمها، فرغم تشابه الدول في أشكال الدولة التي تتبناها إلا أن الاستقلالية المالية المحلية تبقى مسألة نسبية¹، تحقيقا للمصالح المحلية التي غالبا ما تتبع من الخصوصيات المحلية المتميزة.

وعليه، ينبغي تمكين المجالس المحلية من تحقيق تطلعات السكان في تحقيق هذه المصالح من جانب آخر تسجل الممارسة الجزائرية في مجال المالية المحلية انعدام موارد مالية مستقلة عن السلطة المركزية ما يعطل المصالح المحلية (أ)، إضافة الى سيطرة الوصاية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في الميزانية المحلية ما يؤثر سلبا على واقع اللامركزية في الجزائر (ب).

أ/ انعدام موارد مالية محلية مستقلة

سجلت التجربة الجزائرية في هذا المجال انعدام الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية ازاء السلطة المركزية، بالنظر الى افتقارها الى موارد مالية مستقلة عن الاعانات التي تقدمها الدولة للبلديات والولايات.

تعرف التجربة الجزائرية في هذا الصدد تسجيل حالات عجز ميزانية الجماعات الإقليمية بسبب سوء التسيير أو نقص المواد مما يجعلها في حالة تبعية دائمة إزاء السلطة لسد العجز وضبط الميزانية² إضافة الى انعدام نظام جبائي محلي مستقل تستفيد منه الجماعات

¹ -Landry NGONO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse pour le doctorat en droit public, Faculté de droit, Université paris-est Créteil Val-de-Marne, 2010, p.150.

² - بوطالب براهيم و نظيرة دوالي، « إشكالية عجز الميزانية البلدية »، *إدارة*، المجلد 21، العدد 41، 2011، ص ص.33-51، خصوصا ص.37.

الإقليمية محليا رغم مبادرة الجزائر الى اقتراح مشروع قانون حول الجباية المحلية لتخفيف الخناق على مالية الجماعات المحلية إلا أنه لم يتم إصداره بعد¹.

تتنوع الجباية التي تحصل حليا في الجزائر والتي يمكن ان تكون موردا ماليا للجماعة الإقليمية غير انها لا تستفيد منها إلا جزافيا على أساس انها يعاد توزيعها وفقا لطريقة منبثقة من النهج الاشتراكي. في حين، يتوافق النظام اللامركزي أكثر مع النهج الليبرالي المشجع للحرية والإستقلالية والتفتح في المجال الإداري والإقتصادي على مستوى الجماعات الإقليمية، بالتالي تتحصل الجماعات الإقليمية على مصادر مالية بإعادة توزيعها من طرف السلطة المركزية تطبيقا لذهنية اشتراكية بحتة تعرقل التنمية المحلية².

لا يتماشى التمويل المركزي للجماعات الإقليمية مع النظام اللامركزي الذي يشجع التمويل المحلي المستقل، حيث تقوم الدول المقارنة بإنشاء نظام جبائي لامركزي مستقل لخلق نوع من الإستقلالية المالية ودفع عجلة التنمية المحلية، طالما ان افتقار الجماعات الإقليمية لموارد مستقلة يجعلها تابعة للسلطة المركزية.

كرست التجربة الفرنسية على سبيل المثال استقلالية المالية المحلية عن طريق الاعتراف بموارد محلية مستقلة تستمد من الجباية المحلية على ضوء تعديل 2003 الذي تناول موضوع لامركزية الجمهورية *décentralisation de la république* كنوع من التقوية للنظام اللامركزي الفرنسي من خلال دسترة تنظيم المالية المحلية لضمان استقلاليتها إزاء السلطة المركزية³.

¹ - يوسفى فايزة، انعكاس نقص تكوين المنتخب المحلي على تسبير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أعمال الملتقى الوطني حول آليات إدارة الازمات على المستوى المحلي، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر 03، بتاريخ 28 نوفمبر 2018، ص.09 (أعمال غير منشورة).

² - شهبوب مسعود، « اختصاصات الهيئات التنفيذية المحلية »، المرجع السابق، ص.26.

³ - L'article 72-2/1 de la constitution française, Op.cit. Pour plus de détails voir : **AUBIN Emmanuel et ROUCHE Catherine, Droit de la nouvelle décentralisation, Op.Cit, p.32.**

إضافة إلى اعتماده أسلوب الإحالة، أي كلما أحال المشرع إختصاصا من السلطة المركزية إلى الجماعات الإقليمية، يستتبعه أوتوماتيكيا إحالة الموارد المالية المتعلقة به قصد الحفاظ على الإستقلالية المالية المحلية، فضلا عن تأسيس نظام جبائي محلي مستقل يتم تحصيله من قبل الجماعات الإقليمية وفق خصوصياتها تدعيما لماليتها¹.

ب/ تبعية الميزانية المحلية للسلطة المركزية

تتأثر الميزانية المحلية بضعف مالية الجماعات الإقليمية وانعدام استقلاليتها، ما يعتبر عائقا امام مبادرة المنتخب المحلي بدور اقتصادي فعلي يساهم في تحقيق التنمية المحلية، فضلا عن انحسار اقتراح مشروع الميزانية على ادارة عدم التركيز بدل لجان المجلس المنتخب او رئيس المجلس.

يُعدُّ مشروع الميزانية البلدية الأمين العام تحت اشراف رئيس البلدية، في حين يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية ويتولى تنفيذها ويأمر بصرفها، ليقصر دور المجلس المنتخب على المناقشة والتصويت عليه ثم عرضه على المصادقة الصريحة والالزامية للوصاية، اذ يصادق الوالي على ميزانية البلدية ووزير الداخلية على ميزانية الولاية².

ثالثا/ الوسائل البشرية للتسيير اللامركزي

يستلزم نجاح الجماعات الإقليمية في اداء الدور المنوط بها امتلاكها لموارد بشرية متحكمة لضرورة تمكن المنتخب المحلي في تقنيات التسيير اللامركزي الحديث للاعتماد عليه من هذا الجانب (أ)، غير أن عدم حصوله على تكوين سياسي وتقني جعل إدارة عدم التركيز تتفوق على المنتخب المحلي في التسيير ما أثر على اللامركزية (ب).

1 - La loi organique n° 2004-758, Relative à autonomie financière des collectivités territoriales, pour plus de détails voir : **AUBIN Emmanuel et ROUCHE Catherine, Droit de la nouvelle décentralisation**, Op.cit., p.41.

2 - أنظر المواد 180-188 من قانون البلدية، سالف الذكر؛ والمواد 107 من قانون الولاية، سالف الذكر.

أ/ منطقية الإعتماد على المنتخب المحلي في التسيير اللامركزي

يقتضي تطبيق نظام لامركزي فعلي ومتطور الإعتماد على موارد بشرية متحركة في تقنيات التسيير الحديثة وفقا لنظام ديمقراطي متفتح طالما أن المنتخب المحلي حلقة جد مهمة من حلقات تجسيد تطلعات السكان المحليين وتحقيق المصلحة العامة المحلية التي تغطي عليها طابع الخصوصيات المحلية المتميزة التي وجدت من اجلها اللامركزية الادارية.

يؤدي المنتخب المحلي دورا محوريا في نجاح تطبيق نظام اللامركزي حديث من خلال اثبات استعداداه من حيث الكفاءة لتقلد مهامه وتحقيق تنمية محلية ملموسة استنادا إلى الصلاحيات المخولة له في النصوص القانونية.

غير أنّ التجربة الجزائرية تطبيقا لقانون الإنتخابات وقانوني البلدية والولاية عرفت انخفاض مستوى أداء المنتخبين المحليين بالنظر الى عدة معطيات؛ من جانب، فإن قانون الانتخابات يستقطب جميع شرائح المجتمع الجزائري بغض النظر عن المستوى التعليمي ما يتسبب في انخفاض الأداء، فضلا عن نقص تكوين المنتخبين المحليين سياسيا وتقنيا¹.

ب/ نقص تكوين المنتخب المحلي

عالج المشرع الجزائري مسألة تكوين المنتخب المحلي على ضوء أحكام المادة 39 من قانون البلدية، حيث يهدف التكوين إلى الرفع من مستوى أداء المنتخب المحلي وتلقينه أساسيات التسيير المحلي وفق الأساليب المعاصرة التي يقتضيها الحكم الراشد وكذا تعدد الأدوار المرجوة من هذا الأخير على جميع الأصعدة محليا من الجانب السياسي والإداري وحتى الإقتصادي بالمقابل لم يتضمن قانون ولاية أية إشارة إلى مسألة تكوين أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

تم تسجيل تفاوت في مستوى الاداء والكفاءة في الادارة المحلية بين الموارد البشرية المنتخبة والمعينة؛ حيث لا يشترط المشرع الجزائري مستوى تعليمي لدى المنتخبين ولا ينظم

¹ - يوسفى فايزة، انعكاس نقص تكوين المنتخب المحلي على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق

تكوين دوري لاطلاع المنتخب المحلي بتقنيات التسيير المحلي الحديثة، لتمكينه من الاندماج في مهامه بمستوى كفاء بعيدا عن الأخطاء.

اقتصر التكوين الذي نظّمته وزارة الداخلية سنتي 2007 و2012 على رؤساء البلديات فقط دون باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي ولا حتى رئيس المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الولائية¹، على عكس الموظفين الإقليميون المعينون الذين اشترط فيهم المشرع مستوى تعليمي للتوظيف أين اشترط التخرج من المدرسة العليا للإدارة أو شهادة تعادلها وضمن لهم تكوين دوري لتحسين المستوى².

يشجع انعدام تكافؤ مستوى الأداء بين الموارد البشرية المنتخبة والمعينة على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر تفوق إدارة عدم التركيز على المنتخب المحلي ما يشجع الإعتماد عمليا على الأعوان الإداريين المعينين نظرا لكفاءتهم على غرار الأمين العام للبلدية والإدارة غير الممركزة على مستوى الولاية.

ما لا يخدم نظام اللامركزية التي ينبغي فيها تشجيع المنتخب المحلي والحرص على كفاءته طالما يجب الاعتماد عليه في تحقيق تنمية محلية على أساس ان دوره يتعدى الجانب السياسي الى الجانب الإداري واقتصادي³.

¹ - نظمت وزارة الداخلية دورتين تكوينيتين لصالح الجماعات الإقليمية بغية الرفع من مستوى الأداء وتحسين الخدمة محليا، شملت هذه الدورتين رؤساء المجالس الشعبية البلدية والامناء العامون للبلديات، دون باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي رغم إشرافهم على التسيير المحلي من خلال لجان الجهاز التداولي، كما غاب أي تكوين لصالح رؤساء المجالس الشعبية الولائية ولا لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، للتفصيل على راجع:

Ministère de l'intérieur, projet de proximité de développement, programme de formation des président des assemblées populaires communales, *Doc inf web*, www.interieur.gov.dz, consulté le 28/10/2018 ;

البلدية في قلب اهتمامات وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مجلة *الداخلية*، فيفري 2018، ص ص.73، خصوصا ص.76.

² - أنظر المادتين 14، 29، من مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، جريدة رسمية عدد 53، صادر في 28 سبتمبر 2011، ص.07 للتفصيل راجع يوسفى فايزة، انعكاس نقص تكوين المنتخب المحلي على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر المرجع السابق ص.08 وما يليها.

³ - يوسفى فايزة، المرجع نفسه ص.05.

حاول المشرع الجزائري تنظيم الوسائل الموضوعة تحت تصف الجماعات الإقليمية كهيئات لامركزية مستقلة ومنتخبة من قبل الشعب، فهي بحاجة إلى وسائل قانونية من قرارات إدارية وعقود سواء في الجهاز التنفيذي أو الجهاز التداولي عن طريق المداولات. إضافة إلى الوسائل المالية التي تتصف بالتبعية المطلقة إزاء السلطة المركزية وغالبا ما تعاني الجماعات الإقليمية من عجز في الميزانية، فضلا عن الوسائل البشرية المتحركة في التسيير المحلي المعاصر، في حين تم تسجيل عدم عمومية التكوين المنظم لصالح أعضاء المجالس المنتخبة وتركيز السلطة المركزية على إدارة عدم التركيز ما أثر على فعالية اللامركزية.

المحور الخامس/ رقابة الوصاية على الجماعات الإقليمية

تتجه الأنظمة المعاصرة إلى منح استقلالية للجماعات الإقليمية لكن في إطار مبدأ المشروعية واحترام النصوص القانونية في الدولة إضافة إلى احترام فكرة الملاءمة السياسية الإجتماعية والإقتصادية من خلال تحقيق المشاركة في تسيير الشؤون المحلية¹.

يفرض مبدأ المشروعية وضرورة الحرص على تماسك كيان الدولة البسيطة في إطار تطبيق اللامركزية الإدارية التي تمنح حرية التصرف أكثر للجماعات الإقليمية تنظيم، عملية الرقابة على مشروعيتها، فتصادق الوصاية أعمال الأجهزة التداولية المحلية ما يؤثر على مسار تنفيذها (أولا)، كما قد تمتد الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية إلى حد إنهاء العهدة (ثانيا) في حين يمكن اعتماد الديمقراطية التشاركية كوسيلة ديمقراطية للرقابة على الأعمال المحلية وإضفاء الشرعية عليها (ثالثا).

أولا/ رقابة الوصاية على أعمال الجماعات الإقليمية

تمارس الوصاية رقابة على أعمال الجماعات المحلية، حيث تصادق وتلغي مداولات المجالس المحلية حسب ما أقره القانون، تخضع مداولات الجهاز التداولي المحلي لمصادقة

¹ - محمد الديرماموني محمد عبد العالي، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار الفكر القانوني بطنطا، المنصورة، 2008، ص.56.

صريحة وضمنية من قبل السلطة الوصية قبل تنفيذها (أ)، كما يتم إلغاء المداولات المحلية في حالة عدم مشروعيتها وفقا لما حدد في القانون (ب)، إضافة إلى تكريس فكرة تعاض المصالح التي تعرض المداولات المحلية للبطلان (ج).

أ/ مصادقة الوصاية على مداولات المجالس المحلية المنتخبة

تتخذ مداولات المجالس المنتخبة بعد 21 يوم من إيداعها بمقر الولاية بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي¹، ولدى وزير الداخلية والجماعات الإقليمية بالنسبة لمداولات المجالس الشعبية الولائية²، لكن جعل المشرع الجزائري المجالات الحساسة تخضع مداولاتها لتصديق صريح من طرف الوصاية في المداولات التي تتضمن الميزانية والحسابات، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا، التنازل عن الاملاك العقارية المحلية على مستوى المجالس الشعبية الولاية والبلدية ما يهدر تطبيق نظام لامركزي فعلي.

بهذا جعل المشرع تدخل الجماعات الإقليمية في المجال المالي والاقتصادي مقترن بموافقة الوصاية ما كبح التنمية المحلية، لعدم منح المنتخب المحلي حرية المبادرة لأنه الاقرب والأدرى بالخصوصيات المحلية، ومسائل التنمية المحلية ينبغي اتخاذها لامركزيا.

ب/ إلغاء الوصاية لمداولات المجالس المحلية المنتخبة

امتدت السلطة التقديرية للوصاية في مجال رقابتها على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر إلى إمكانية إلغاء المداولات، في حين أن الأنظمة اللامركزية الراهنة توكل هذه المهمة للقضاء عن طريق دعوى إلغاء من طرف الوصاية ضد المداولة التي ترى أنها غير مشروعة

¹ - راجع المواد 41-45 و 56 من قانون البلدية، سالف الذكر.

² - راجع المواد 50، 55، 56 من قانون الولاية، سالف الذكر؛ للتفصيل راجع بوضياف عمار، شرع قانون الولاية المرجع السابق ص. 330.

ليتولى القاضي الإداري الفصل في منازعتها وفقا للقانون حرصا على مشروعيتها، كما هو معمول به في التجربة الفرنسية مثلا¹.

في حين، عالج المشرع الجزائري مسألة الغاء مداوات المجالس المحلية بسبب البطلان النسبي والبطلان المطلق. حيث تبطل نسبيا مداوات المجالس المحلية المتعارضة مع المصالح العامة المحلية، ولاستبعاد المداوات من عملية استغلال النفوذ، تقرر إبطال مداوات المجالس المنتخبة التي يشارك فيها رئيس المجلس أو أي عضو سواء باسمهم أو أسماء أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء نتيجة تعارض المصالح المحلية مع مصالحهم الشخصية بطلانا نسبيا².

ألزم أعضاء المجلس بالتصريح بوضعية تعارض المصالح، وقد مكن المشرع كل منتخب محلي أو مواطن يدفع ضريبة في الجماعة الإقليمية ويتضرر من المداولة إثارة مسألة مشروعيتها امام القضاء لحماية المصالح المحلية ومكافحة الفساد في الجماعات الإقليمية³.

ج/ بطلان مداوات المجالس المحلية المنتخبة

تكون مداوات المجالس المحلية المنتخبة باطلة بطلانا مطلقا وتلغيتها الوصاية في حالة ما إذا كانت تخرق الدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات وماسة برموز الدولة وشعاراتها وكذا التي لم تحرر باللغة العربية وتقر الوصاية بطلان هذه الأعمال بقرار إداري يكون قابلا للإلغاء إمام القاضي الإداري⁴.

¹ - سيتم التفصيل في هذه النقطة في ص.77 وما يليها من هذه المطبوعة.

² - المادة 60 من قانون البلدية، سالف الذكر.

³ - راجع المادتين 56، 57 من قانون الولاية، سالف الذكر ؛ المادة 60 من قانون البلدية، سالف الذكر. للتفصيل راجع: يوسف فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 239.

⁴ - المادة 53 من قانون الولاية، سالف الذكر. للتفصيل راجع بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص.137، 151.

د/ حلول الوصاية لممارسة اختصاصات الجماعات الإقليمية

يعتبر حلول السلطة الوصية محل الجماعات الإقليمية إحدى مظاهر الرقابة المشددة التي تمارسها عليها، وقد تم تعريف الحلول على أنه آلية يعتمد عليها عندما يتعذر على صاحب الاختصاص الأصل ممارسة صلاحياته فيتدخل من يليه ليحل محله حفاظا على استمرارية الخدمة العمومية¹، وطالما رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يتمتع باختصاصات فعلية تلك المتعلقة بالتقرير والتعاقد فإن سلطة الحلول محل رؤساء المجالس المحلية تنطلي على رؤساء البلدية بشكل أكبر (1)، كما تحل السلطة الوصية محل الهيئات المنتخبة (2).

1/ الحلول محل رؤساء المجالس المحلية المنتخبة

يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها قانونا خاصة في حالات الحفاظ على النظام العام في مجال الضبط الإداري، إلى جانب تدخل الوالي إذا تعذر على رئيس المجلس الشعبي البلدي ممارسة مهامه الإدارية، إلى جانب حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن تحضير العمليات الانتخابية فإنه يمكن للوالي أن يحل محله في هذا المجال². يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ليمارس اختصاصاته وتنفيذ المداولات المحلية بممارسة اختصاصه التقريري، وذلك في حالة امتناعه عن ممارسة اختصاصه التقريري بعد انتهاء مدة الإعذار³.

2/ حلول السلطة الوصية محل الجهاز التداولي المحلي

تحل السلطة الوصية محل الأجهزة التداولية المحلية خاصة في مجال ضبط الميزانية والتصويت عليها وتنفيذها، وتكثر هذه التدخلات في حالة وجود اختلالات ومعارضات داخل

¹ - عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الإختصاصات، المرجع السابق، ص.218.

² - المادة 100 من قانون البلدية، سالف الذكر. للتفصيل راجع يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي في تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص.255.

³ - المادة 102 من قانون البلدية، سالف الذكر.

الجهاز التداولي يحول دون التصويت على المشروع، بالتالي يستدعي الوالي المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للتصويت على ميزانية البلدية بعد انتهاء السنة المالية الجارية دون التصويت على الميزانية الجديدة¹.

إذا لم يتمكن المجلس الشعبي البلدي من ضبط الميزانية نتيجة الغيابات أو عدم اكتمال النصاب القانوني للتصويت على مداولة التصديق على الميزانية يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي ليضبط ميزانية البلدية نهائياً². إذا لم يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن أو امتنع عن التصويت بسبب المعارضة داخل الجهاز التداولي ، يستدعي الوالي المجلس للإنعقاد في دورة غير عادية للتصويت على الميزانية وضبطها³.

إذا لم يتم التصويت على ميزانية الولاية وضبطها يبلغ الوالي وزارة الداخلية لاتخاذ الإجراءات القانونية لضبطها باستعمال الحلول محل الجهاز التداولي تطبيقاً للمادة 3/168. وفي حالة ظهور عجز في تنفيذ ميزانية الولاية يتخذ المجلس الشعبي الولائي المبادرة لامتناس العجز وضمان توازن الميزانية الإضافية، إلا أن عدم التصرف وفق هذه الأشكال يسمح لوزارة الداخلية بالحلول وامتناس العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات⁴.

ثانياً/ علاقة السلطة الوصية بممارسة العهدة المحلية

تمارس الوصاية رقابتها على المجالس المحلية المنتخبة وقد تؤدي هذه الرقابة إلى إنهاء العهدة المحاية رغم انها تستمد شرعيتها من الإرادة الشعبية، حيث تراقب اعضاء المجالس المحلية المنتخبة، حيث تتدخل الوصاية لانهاى عضوية احد المنتخبين المحليين أو أكثر (أ) كما قد تنهى عضوية الهيئة التداولية ككل وهو ما يعرف بالحل (ب).

¹ - المادتين 185، 186 من قانون البلدية، سالف الذكر .

² - المادة 3/186 من القانون نفسه .

³ - المادة 3/168 من قانون الولاية، سالف الذكر .

⁴ - المادة 169 من قانون الولاية، سالف الذكر .

أ/ الرقابة على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة

أخضع المشرع الجزائري أعضاء المجالس المحلية المنتخبة لرقابة إدارية من قبل الوصاية حفاظا على مشروعية تواجدهم في المجلس، حيث إذا تم اكتشاف أن العضو انتخب بسبب التزوير أو فقد أحد الشروط بعد الإلتخاب تُصبح عضويته في المجلس غير مشروعة، فهذا يعتبر امتداد للمنازعة الانتخابية بحكم ممارسته لعهدته الانتخابية وليس وظيفة إدارية خاضعة سلميا للوصاية¹ ومن المفترض القاضي الإداري من يقرر استبعاده عن العضوية وليس الوصاية، في حين طبقت الانظمة المقارنة بما فيها التشريع الفرنسي رقابة قضائية على المنتخب المحلي بعد تحريك الدعوى من طرف الوصاية في المسائل الخارجة عن نطاق المشروعية، على اساس ان المنتخب المحلي يمارس عهدته الانتخابية.

لهذا، يقال المنتخب المحلي حكما (1)، كما يتعرض للتوقيف عن ممارسة العهدية المحلية (2)، وتمتد سلطة الوصاية الى غاية اقضاء المنتخب المحلي من ممارسة عهدته (3) كل ذلك تحت غطاء حماية المشروعية من قبل الإدارة .

1/ الإقالة الحكيمة للمنتخب المحلي

تقوم الوصاية بإصدار قرار الإقالة الحكيمة على المنتخب المحلي إذا ثبتت إحدى حالات استحالة ممارسة العهدية الانتخابية لانعدام جميع الشروط القانونية للعضوية في المجالس المنتخبة؛ يعلق الأمر بحالات عدم القابلية للإلتخاب وحالات التنافي مع العهدية المحلية المذكورة في قانون الإلتخابات، وتثار هذه المسألة قبل الفوز بعهدته محلية أو بعدها سواء تم اكتشاف الوقوع في إحدى الحالات أثناء ايداع ملف الترشيح أو بعد الفوز بعهدته محلية².

¹ -BASTION Jean-Claude et CHABANNIER Nicole, *Droit des élections locales* L.G.D.J, Paris, 2004, p.101.

² - نص المشرع الجزائري على حالات عدم القابلية للإلتخاب في المادة 05 من قانون الإلتخابات؛ في حين تناول حالات التنافي مع العهدية المحلية في أحكام المادتين 81، 82 من قانون الإلتخاب؛ للتفصيل أكثر راجع: يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 75-81.

يقال حكماً بسبب الغيابات المتكررة عن دورات الجهاز التداولي حيث لا ينبغي الغياب أكثر من ثلاث دورات عادية. ويعتبر غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي عن ممارسة مهامه لأكثر من شهر دون مبرر سبباً للإقالة الحكومية لأنه تسبب في تعطيل الشؤون العمومية. ويقال حكماً رئيس المجلس الشعبي الولائي إذا تغيب عن دورتين عاديتين دون عذر فيعتبر متخلاً عن العهدة المحلية.

تثبت الإقالة الحكومية بموجب مداولة من طرف المجلس المنتخب تبلغ إلى الوصاية وتنفذ بعد إبلاغ الوالي بها فيما يخص إقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي في حين ينبغي إبلاغ الوالي وموافقة وزير الداخلية فيما يخص الإقالة الحكومية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي¹.

2/ توقيف المنتخب المحلي عن ممارسة العهدة

يوقف المنتخب المحلي عن ممارسة مهامه بقرار من الوصاية عند متابعة جزائية، حيث يعتبر التوقيف تعليق مؤقت للمهام، ويسري قرار التوقيف إلى غاية صدور الحكم القضائي الذي يثبت تورط المنتخب المحلي أو براءته. حيث يتم إيقاف المنتخب البلدي بقرار من الوالي، أما المنتخب الولائي بموجب مداولة من المجلس المنتخب ويعلن قرار التوقيف المعل من طرف وزير الداخلية².

تكم أسباب التوقيف في المتابعات الجزائية المتعلقة بالمال العام والأعمال المخلة بالحياء، لهذا يصرح المنتخبون المحليون بممتلكاتهم عقب توليهم للعهدة المحلية وبعد نهايتها حتى لا تكون مهامهم مصدراً للثراء واستغلالاً للمناصب.

¹ - أنظر المادة 40، 43، 64 من قانون الولاية، سالف الذكر؛ المواد 45، 71، 72، 75 من قانون البلدية، سالف الذكر.

² - المادة 43 من قانون البلدية نفسه؛ المادة 45 من قانون الولاية نفسه.

3/ إقصاء المنتخب المحلي

تُنهى السلطة الوصية مهام المنتخب المحلي وتقضيه من استكمال ممارسة عهده كمثل للشعب نتيجة اثبات إدانته الجزائية في المتابعات المتعلقة بجرائم المال العام والأفعال المخلة بالحياة. وتزول عضوية المنتخب المحلي جراء ثبوت حالات التنافي مع العهدة الانتخابية وكذا حالات عدم القابلية للانتخاب التي يثبتها القاضي¹.

يُثبت إقصاء المنتخب البلدي بموجب قرار من الوالي، في حين يثبت إقصاء المنتخب الولائي بموجب مداولة من المجلس المنتخب، ويثبت وزير الداخلية بقرار اداري الإقصاء النهائي للمنتخب الولائي، فتطبق مباشرة قواعد الاستخلاف بعد شغور مقعد المنتخب المقصى².

ب/ حل السلطة الوصية للمجالس المحلية

اعتبر العديد من الكتاب أن إجراء الحل من آخر أشكال الرقابة التي تمارسها الوصاية على الجماعات الإقليمية، على أساس المجالس المحلية تُمترس عهدة انتخابية في إطار الديمقراطية التمثيلية، وعليه كل مساس بأعضائها أو بالهيئة ككل يعتبر خرق لفكرة الشعب مصدر كل سلطة.

لهذا، تجنباً لتعسف الجماعات الإقليمية في استعمال صلاحياتها بما يضر المصلحة العامة الوطنية ومبدأ المشروعية فقد اعتمدت التشريعات المقارنة على ابقاء امكانية حل المجالس المنتخبة بشرط جوهرى يتمثل في التسبب كضمانة لحماية المجالس المنتخبة. تتناول المشرع الجزائري أسباب حل المجالس المحلية المنتخبة على سبيل الحصر في إطار قانوني البلدية والولاية (1)، ثم نظم الآثار القانونية لهذا الحل وكذا كيفية تجديد المجالس المحلية لتقادي شغور الهيئات اللامركزية (2).

¹ - المادة 43 من قانون البلدية سالف الذكر، المادة 45 من قانون الولاية سالف الذكر.

² - المادة 41، 44 من قانون البلدية نفسه؛ المادة 46 من قانون الولاية نفسه.

1/ أسباب حل المجالس المحلية المنتخبة

يوصف حل المجالس المحلية من بأنه من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها الوصاية على اساس تسمد شرعيتها من إرادة الشعب عن طريق الإنتخابات، غير أنه في الحالات المحددة قانونا - استثناء - يمكن اللجوء الى الحل للحفاظ على تماسك كيان الدولة البسيطة اللامركزية خصوصا بإجراءات خاصة وتسبب قانوني للحل.

تقوم السلطة الوصية بحل المجالس المحلية وانهاء العهدة المحلية وبالتالي اقضاء جميع ممثلي الشعب في المجلس المنتخب عن ممارسة مهامهم، في حالة توفر الاسباب الواردة في قانوني البلدية والولاية وفقا للمادتين 46 و 48 على التوالي.

لما تُثبت معارضة المجالس وظهور حالات انسداد مستعصية تمنع السير العادي للشؤون العمومية، تكون سببا للحل كما يعتبر خرق الجماعات المحلية لاحكام الدستور عن طريق تصرفاتها المادية والقانونية سببا للحل. يعتبر ايضا انتهاء عضوية كل اعضاء المجلس المنتخب بسبب الإقالة أو الإستقالة الجماعية سببا لإقرار حل المجلس المنتخب.

يتم حل المجالس المحلية المنتخبة عندما يقضي قاضي المنازعة الإنتخابية الالغاء الكلي لنتائج الإقتراع نتيجة ثبوت جريمة انتخابية او عدم مشروعية الاقتراع المحلي، وعليه يكون اجراء حل المجلس المنتخب كاشفا لعدم مشروعية انتخابه الذي ينشئه أساسا الحكم القضائي.

اعتبر المشرع الجزائري الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس المحلي المنتخب سببا للجوء الوصاية إلى إجراء الحل تفاديا لحالة شغور مؤسسات الدولة على المستوى المحلي. وفي حالة كون عدد أعضاء الجهاز التداولي أقل من النصف بسبب الإستقالة أو الوفاة أو الإقصاء أو وجود مانع قانوني على ممارسة العهدة المحلية تلجأ السلطة الوصية إلى إجراء الحل¹.

¹ - المادة 41 من قانون البلدية، سالف الذكر.

إذا استحالته تنصيب أجهزة البلديات والولايات بعد العملية الانتخابية وفقا للآجال القانونية بسبب ظروف استثنائية، يمكن للوصاية حل المجلس المنتخب، كما يعتبر زوال الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية بسبب ادماجها أو تجزئتها سببا لحل المجالس المنتخبة.

يتم حل المجالس المحلية المنتخبة بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء استنادا إلى تقرير وزير الداخلية¹. يقوم رئيس الدائرة باطلاع الوالي بحالة كل المجالس الشعبية البلدية الواقعة تحت نشاطه² كما يتخذ مجلس الولاية التدابير التي تحافظ على سلطة الدولة واحترام القوانين والتنظيمات على إقليم الولاية، فيقوم الوالي بإرسال تقرير شهري لوزارة الداخلية عن الوضعية العامة في المجالس المحلية.

لهذا تحل المجالس المحلية بمرسوم رئاسي في مجلس الوزراء والذي ينبغي ان يكون معللا بالرجوع إلى الأسباب القانونية التي ذكرها المشرع بعيدا عن التعسف والتأويلات التي تضر اللامركزية الإدارية أو التعددية السياسية التي تمثلها المجالس المنتخبة³.

2/ آثار حل المجالس المحلية المنتخبة

بعد حل المجالس المحلية يتم إجراء انتخابات محلية مسبقة قصد تجديد المجالس المحلّة في أجل ستة أشهر من قرار حلها بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية وثلاثة أشهر للمجالس الشعبية الولائية، في حين لا يمكن إجراء انتخابات جزئية لتجديدها في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية تطبيقا للمادة 49 من قانون البلدية والمادة 50 من قانون الولاية.

الى حين تجديد المجالس المحلّة، تقوم الوصاية بضمان استمرارية الخدمة العمومية التي تندرج ضمن اختصاصات المجلس المحل، وذلك عن طريق تعيين الوالي خلال عشرة ايام التي

¹ - المادة 47 من قانوني البلدية والولاية، سالف الذكر.

² - المادة 13 من مرسوم تنفيذي رقم 94-215، سالف الذكر.

³ - يوسف فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، ص. 276-278.

تلي إجراء الحل متصرف ومساعدين عند الإقتضاء لتولي تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بمجرد انتخاب مجلس شعبي بلدي وتنصيب أجهزته¹.

في حالة حل مجلس شعبي ولائي يعين وزير الداخلية في غضون 10 أيام التي تلي مرسوم الحل مندوبية ولائية لممارسة الاختصاصات المخولة لها عن طريق القانون والتنظيم باقتراح من الوالي وذلك لغاية إجراء انتخابات لتجديد المجلس المحل وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون بعد تنصيب أجهزة المجلس الشعبي الولائي².

ثالثا/ الديمقراطية التشاركية كنوع من الرقابة الإيجابية على الجماعات الإقليمية

حاول المشرع الجزائري مساهمة فكرة مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم إلى جانب المجالس المنتخبة ولو محتشمة (أ) لعدم إدراج آليات المشاركة في قانوني البلدية والولاية وورودها في نصوص متفرقة (ب).

أ/ مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات المحلية إلى جانب الجماعات الإقليمية

لم تعد المجتمعات الحديثة تكتفي بوضع ثقتها في المجالس المحلية المنتخبة لتتولى تسيير شؤونها المحلية، إنما أصبحت تسعى للمشاركة في التسيير لبسط رقابتها المسبقة على الأعمال اللامركزية طالما أن المواطن يمتلك من الوعي والتنظيم ما يسمح له في التدخل في التدبير المحلي لأنه موضوع مصالحه المحلية.

كرس المؤسس الدستوري مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الجماعات الإقليمية كنوع من أنواع الرقابة على ادائها في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 وقد كان المشرع في إطار

¹ - المادة 48 من قانون البلدية، سالف الذكر.

² - المادة 49 من قانون الولاية، سالف الذكر.

قانون البلدية لسنة 2011 اشار الى الديمقراطية التشاركية كممارسة ينبغي ادماجها في السياسة المحلية، غير الاشكال يكمن في عدم تبيان الآليات القانونية للمشاركة¹.

تقترن الديمقراطية التشاركية بالحق في الإعلام الإداري وولوج المواطن إلى المعلومة الإدارية كأساس للمشاركة وتقريبه من الإدارة المحلية، كنوع من الرقابة الشعبية المسبقة على الأعمال اللامركزية². وعليه، تبنى المشرع الجزائري فكرة الإعلام الإداري من خلال تكليف الغدات العمومية بإطلاع المواطن بالتنظيمات التي تتخذها عن طريق النشر وتمكين المواطن من الحصول على المعلومة الإدارية³

يشارك المواطن الواعي في تسيير الجماعات الإقليمية طالما أن القرارات المحلية تتعلق بالمصالح المباشرة للمواطن وعليه فإنه ينبغي استشارته وتمكينه من مناقشتها قبل اتخاذها كنوع من الرقابة على الإدارة المحلية، على أساس أن المجتمعات الحديثة لا تكتفي بالديمقراطية التمثيلية والإعتماد على الممثلين المحليين إنما ينبغي المشاركة في اتخاذ القرارات بغية إضفاء الشرعية على التصرفات المحلية وفقا لتطلعات السكان المحليين ومصالحهم المحلية⁴.

تسعى المجالس المحلية المنتخبة إلى نشر مداولاتها قصد إعلام السكان بمضمونها، بل يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير المناسبة بغية إعلام المواطنين بالنشاطات البلدية

¹ - أنظر المادة 17 من الدستور الجزائري ، سالف الذكر؛ وكذا المادة 11 من قانون البلدية، سالف الذكر. للتفصيل راجع يوسف فايزة، مشاركة المجتمع المدني في تحقيق الأمن البيئي على مستوى الجماعات الإقليمية، أعمال اليوم الدراسي حول الأمن البيئي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، يوم 07/07/2016، ص.02. (أعمال غير منشورة).

² - **BRILLON Céline et TADDEI Dominique**, « Vers une démocratie participative », *Mouvements*, N°23, 2002/4, pp. 89- 96, Notamment pp.94-95.

³ - المادة 08 من مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04 جويلية، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية عدد 27، صادر في 06 جويلية 1988، ص.1013.

⁴ - **BRILLON Céline et TADDEI Dominique**, « Vers une démocratie participative », *Op.cit*; pp.93-95.

قصد تحفيزهم وحثهم على المشاركة في تدبير الشؤون العمومية وتحملهم لجزء من المسؤولية طالما أن المصلحة العامة تتعلق بهم مباشرة¹.

ب/ آليات مشاركة المواطن في التسيير المحلي

ينبغي على المواطن أن يبدي استعدادا للمشاركة في التسيير المحلي والرقابة على الأعمال المحلية، بواسطة منظمات المجتمع المدني كالجمعيات ولجان الأحياء، حيث أن ممارسة الديمقراطية ينبغي أن يصاحبه شعور بالمسؤولية والتضامن بين المواطنين في إطار منظم لتحديد الأولويات المحلية والسعي لتجسيدها بالتنسيق مع الإدارة المحلية².

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت مصالح البلدية ذلك أن يستشير كل شخصية محلية أو كل خبير أو كل ممثل جمعية معتمدة، قصد تقديم مساهمة أو معلومات توضيحية من شأنها أن تفيد أعمال المجلس أو لجانه بالنظر إلى مؤهلاتهم العلمية أو طبيعة نشاطاتهم قصد الاستفادة من رأيهم حول موضوع معين ذات الصلة بالشؤون المحلية³.

نص المشرع في قوانين التعمير على ضرورة استشارة المواطنين أثناء مخططات التعمير المحلية؛ مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي الذي يدخل ضمن اختصاصات الإدارة المحلية، وعليه ينبغي استشارة المجتمع المدني قبل إعدادها قصد المساهمة في صنع القرارات المحلية وفق الإحتياجات المحلية⁴.

يمكن فتح مناقشة عامة حول المسائل المحلية لإثراء القرارات المحلية قبل اتخاذها تطبيقا للمادة 09 من قانون الوقاية من الاخطار الكبرى بفتح نقاش عمومي بين المؤسسات العمومية والجماعات المحلية والمتعاملين الإقتصاديين بالإشتراك مع المواطنين قصد مناقشة كيفية الوقاية

¹ - أنظر المواد 11-13 من قانون البلدية، سالف الذكر.

² - **MARTINS Paulo Henrique**, « Démocratie participative et fondements symboliques de la vie associative », *Revue du Mauss*, N°32, 2008/2, pp. 383- 398, Notamment pp. 392-395.

³ - المادة 13 من قانون البلدية، سالف الذكر.

⁴ - المادة 15 من قانون رقم 90-29، مؤرخ في 2 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990، ص. 1652.

من الأخطار الكبرى¹ خاصة في أوقات الازمات وانتشار الأوبئة التي تستدعي استراتيجية للخروج منها بأقل الأضرار من كل الجوانب.

يعتمد نجاح الديمقراطية التشاركية في الرقابة على الإدارة المحلية على تمكين منظمات المجتمع المدني من الحصول على المعلومة الادارية لأنها اساس المشاركة، وكلما سعت الإدارة المحلية الى إشراك المواطن وإعلامه بمستجدات السياسة المحلية كلما كانت أكثر شفافية واستعدادا للخضوع للرقابة الشعبية طالما انها تحرص على تجسيد المصالح المحلية.

المحور السادس/ تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة في الجزائر: دراسة استشرافية

تتجلى مجموعة من العوائق في تسيير الجماعات الإقليمية وفقا لتنظيم إداري لامركزي وفقا للطرق المعروفة في الانظمة التي تعرف لامركزية متقدمة، في حين تعرف الممارسة الجزائرية تشديدا من حيث التسيير والرقابة على الجماعات الإقليمية، لدرجة انتفاء السلطة على المجالس المحلية طالما تفتقد إلى سلطة اتخاذ القرارات المحاية دون موافقة مسبقة للوصاية على هذا الأساس ينبغي تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة المعروف في الدساتير الحديث مثل الدستور الفرنسي مثلا الذي أدمجه في التعديل الدستوري لسنة 2003².

ينبغي إصلاح نظام عمل الجماعات الاقليمية في الجزائر عن طريق تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة بإعطاء حرية المبادرة والتنفيذ للمنتخب المحلي وذلك احتراماً للخصوصيات المحلية المتميزة الذي يسعى النظام اللامركزي المعتمد على ممثلي الشعب للحفاظ عليها وتحقيق المصالح المحلية، اعتمادا على المنتخب المحلي.

ينبغي اعتماد مبدأ توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية قصد تحديد المهام أفقيا وعموديا لأنها مسألة حساسة تؤثر على تحديد المسؤوليات (أولا)، كما ينبغي إصلاح طريقة نفاذ الاعمال اللامركزية التي تتخذها الجماعات الإقليمية وتحريرها من الرقابة المشددة

¹ المادة 09 من قانون رقم 04-20 مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 84، صادر في 29 ديسمبر 2004، ص.13.

² - L'article 72/2 de la constitution française, Op.cit.

التي تفرضها السلطة الوصية (ثانياً)، عن طريق السهر على ضمان مبدأ المشروعية عن طريق القضاء الإداري (ثالثاً).

أولاً/ توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية

ينبغي الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية خصوصاً التي طبقت نظام الإدارة المحلية الحرة، من خلال اعتماد فكرة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية بغية تحديد المهام والمسؤوليات (أ)، مع تكريس وسائل محلية للتسيير اللامركزي سواء القانونية أو المالية (ب).

أ/ كيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية

يعتمد التسيير الذاتي أو الإدارة المحلية الحرة على توزيع الاختصاصات بين البلديات والولايات وكذا الدولة، من أجل تحديد المهام وإقرار المسؤوليات بين السلطات العمومية المحلية والمركزية كما هو معمول به في الأنظمة المقارنة¹، ويتم ذلك عن طريق تحديد المجالات الخاصة بالدولة وتلك التي تحال إلى الجماعات الإقليمية، وكل إحالة للاختصاصات من المركز إلى الجماعات الإقليمية ينبغي استتباعه بإحالة أغلفة مالية لإنجازها محلياً بصفة مستقلة، على غرار ما هو معمول به في الأنظمة المقارنة².

¹ - عمد المشرع الفرنسي إلى إقرار نص قانوني لتوزيع الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية فيما بينها وبين الجماعات الإقليمية والدولة كخطوة أولية لتكريس نظام الإدارة المحلية الحرة، على أساس أن حرية التسيير تبدأ لتحديد الاختصاصات والمسؤوليات في مبادرة لتوزيع السلطة التنفيذية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، راجع:

La loi n° 83-8 Relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions, Op.cit.

² - أقر المؤسس الدستوري الفرنسي أن كل إحالة للصلاحيات من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية يجب أن يستتبعه حتماً إحالة للأغلفة المالية التي يلزم لممارسة تلك الصلاحية، يدخل هذا الإجراء ضمن الإستقلالية المالية المحلية وحية التسيير المحلي وقد أقره المؤسس الدستوري الفرنسي في 2003 في إطار القانون الدستوري الهادف إلى تدعيم اللامركزية في الجمهورية الفرنسية، أنظر:

L'article 72-2/3 de la constitution française, op.cit.

تكتسي مسألة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية أهمية بالغة بالنظر إلى كونها تحدد المهام والمسؤوليات في إطار مؤسسات الدولة بما يحقق المصلحة العامة لهذا عمدت الأنظمة المقارنة على اتباع بعض الأساليب لتطبيق هذه الفك على مراحل متعددة لتصل إلى مستواها المتكامل، فيكفي توفر الإرادة السياسية ووجود قابلية للتفتح وتقسيم السلطة التنفيذية مع ممثلي الشعب على مستوى الجماعات الإقليمية.

تعرف التجربة الجزائرية في هذا المجال تداخل في الإختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية حيث جاءت بشكل معمم غير دقيق، في حين يستدعي تطبيق نظام اللامركزية الإدارية الاعتراف بما هو محلي وتركه ضمن اختصاصات الجماعات الإقليمية على أساس احترام الخصوصيات المحلية التي هي ركيزة أساسية للامركزية الإدارية كون المنتخب المحلي أقرب إلى احتياجات السكان.

اعتمد المشرع الفرنسي على سبيل المثال أسلوب إحالة الإختصاصات من السلطة التنفيذية إلى الجماعات الإقليمية، حيث يتم إحالة الإختصاص قصد التخفيف من اعباء السلطة التنفيذية ومنح المبادرة للجماعات الإقليمية كون المسائل المحلية ينبغي معالجتها محليا وفق لخصوصيات كل إقليم.

تحال الإختصاصات وفقا للتجربة الفرنسية مع إحالة الموارد المالية الخاصة بممارسة هذا الإختصاص من المركز إلى الجماعات الإقليمية حرصا إلى الإستقلالية في الاداء والتمويل، وقد كان المشرع الفرنسي بموجب القانون رقم 83-8 الصادر في 07 جانفي 1983 يتعلق بتوزيع الإختصاصات¹ وزع بموجبه الإختصاصات بين البلديات والأقاليم والجهات لتفادي التداخل في الاختصاصات ما يؤثر سلبا على تحديد المسؤوليات التي تضر بمصالح العامة. بمفهوم تحال الإختصاصات من السلطة المركزية إلى الجماعات الإقليمية عن طريق الإحالة في حين تم تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية بموجب القانون أعلاه.

¹ - La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, Relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, Op.cit.

استفادة من التجارب المقارنة، يمكن للمشرع الجزائري سن قوانين واضحة تحدد فيها اختصاصات الجماعات الإقليمية فيما بينها، وتحدد معالم توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية تفاديا لتداخل الإختصاصات لأنه ليس في صالح سير للمصالح العامة.

تهدف هذه الاجراءات الى تقوية النظام اللامركزي تجسيدا لمبادئ الحكم الراشد، من خلال الاعتماد على الديمقراطية التمثيلية في ادارة الشؤون العمومية المحاية بحرية، بحيث ينبغي على المشرع بموجب قانون خاص توزيع الاختصاصات بشكل افضل بين الجماعات الاقليمية والدولة لإزالة العمومية التي تطبع الوضع حاليا.

ب/ تسخير وسائل محلية لممارسة اختصاصات الجماعات الإقليمية

يستدعي تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة منح حرية أكبر للجماعات الإقليمية لممارسة اختصاصاتها في إطار مبدأ المشروعية، من خلال توفير الوسائل القانونية والمالية اللازمة لأداء مهامها وطالما اعتبرها الاجتهاد الدستوري في فرنسا حرية أساسية من الحريات العامة التي تقوم على فكرة توزيع الإختصاصات شكليا وموضوعيا بين الجماعات الإقليمية والدولة¹.

لهذا هناك مجموعة من النقاط التي ينبغي على المشرع الجزائري معالجتها لتهيئة الأرضية المناسبة لتطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة، منها إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد على معايير موضوعية تستمد من قواعد تهيئة الإقليم؛ التخلص من الانسدادات الحاصلة في المجالس المحلية المنتخبة بتطبيق نظام التمثيل النسبي العقلاني او المختلط الذي ينتج اغلبية مسيرة، اقرار استقلالية إدارية ومالية للجماعات الإقليمية إزاء السلطة المركزية².

¹ - FAVOREU Luis et ROUX André, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Cahier du conseil constitutionnel, mai 2002, Article électronique in site www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahier-du-conseil-constitutionnel, consulté le 28/08/2020.

² - للتفصيل في موضوع استشراف تطبيق نظم الإدارة المحلية في الجزائر راجع يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص 316-322.

تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة يعني منح سلطة فعلية للمجالس المحلية المنتخبة من حيث التقرير والتنفيذ¹، في حين تم تسجيل عدم قابلية أعمال الجماعات الإقليمية للتنفيذ إلا بعد الموافقة المسبقة للسلطة الوصية ما ينفي مبدأ المرونة الذي تقتضيه المعاملات الإدارية.

من جانب آخر، تم تسجيل قصور الاختصاص التقريري والتعاقد لرييس المجلس الشعبي البلدي كونه جهاز تنفيذي للمجلس الشعبي البلدي وقد تم تكيف مسألة الإختصاص التقريري لرييس المجلس الشعبي على أنه اختصاص قاصر بالنظر للرقابة المشددة التي يمارسها الولي²، ما يكبح التنمية المحلية بالنظر إلى الرقابة المشددة المفروضة من الوصاية، تعتبر هذه النقطة من بين كوابح تطبيق لامركزية متقدمة تعتمد على حرية التسيير المحلي التي ينبغي معالجتها من طرف المشرع الجزائري اذا توفرت إرادة سياسية للفتح.

لا يتمتع رئيس المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات فعلية للتسيير المحلي، وتتقي عليه صفة تمثيل الولاية كجماعة إقليمية، كما لا يعتبر جهازا تنفيذيا للمجلس الشعبي الولائي ولا يتخذ قرارات ولا يبرم عقود باسم الولاية، حيث كلف الوالي ممثل الدولة محليا بممارسة هذه المهام في حين تتقي صفة التمثيل القانون لرئيس المجلس الشعبي الولائي الذي لا يعد أحد عناصر الجهاز التنفيذي ما يجعل الولاية جهة غير ممرزة في ظل لامركزية شكلية³.

ما يتنافى مع اللامركزية الإدارية كون المشرع جعل من الوالي التابع سلميا للسلطة المركزية والمعين كجهاز تنفيذي على مستوى الولاية بدلا من رئيس المجلس الشعبي الولائي كون اللامركزية تعتمد على إسناد السلطة لهيئات منتخبة من طرف الشعب محليا وليس لموظفين معينين مركزيا.

لهذا ينبغي جعل رئيس المجلس الشعبي الولائي ممثلا للولاية كجماعة إقليمية وجهازا تنفيذيا يحرص على تنفيذ أعمال المجلس الشعبي الولائي ويتخذ قرارات ويبرم عقود باسم الولاية،

¹ - FAVOREU Luis et ROUX André, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Op.Cit .

² - يوسف فايزة، تأثير النظام الإنتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، 331- 332.

³ - المرجع نفسه، ص. 311-315.

ليقتصر دور الولي على مستوى الولاية في تمثيل الدولة دون تمثيل الجماعة الإقليمية ليسهر على ضمان مبدأ مشروعية الأعمال المحلية.

ينبغي إعادة النظر أيضا في المالية المحلية خاصة من جانب الموارد المالية المحلية التي تتبع بشدة للسلطة المركزية خاصة بعد العجز الذي تسجله الميزانيات المحلية وتدخل السلطة المركزية لدعمها ما يؤثر على استقلاليتها¹.

في حين، ينبغي أن تكون المالية المحلية تطبيقا لنظام الإدارة المحلية الحرة مستقلة عن السلطة المركزية، حيث أن تفتح السلطة من خلال توزيع الاختصاصات ينبغي ان يستتبعه توفير استقلالية مالية. من خلال اصلاح الجباية المحلية والاستفادة من تحصيلها محليا كما يعمل به في التجارب المقارنة²، مع تشجيع الاستثمار المحلي مع اعتماد مرونة الاجراءات واشراك المنتخب المحلي في اداء دور اقتصادي فعال باستغلال الإمكانيات المتاحة محليا³.

ثانيا/ إصلاح نظام نفاذ الأعمال اللامركزية

تعتبر الصيغة الحالية لنفاذ أعما الجماعات الإقليمية سواء الصادرة عن الجهاز التداولي أو التنفيذي عائقا أمام تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة، بالنظر إلى استبعاد المنتخب المحلي -رؤساء المجالس المنتخبة- من تنفيذها.

لهذا، ينبغي تكليف رؤساء المجالس المحلية بتنفيذ الأعمال اللامركزية (أ) مع إبلاغ الوصاية بمضمونها لمباشرة رقابة المشروعية في الآجال القانونية أمام القضاء الإداري (ب).

¹ - ثيسمبال رمضان: *استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة*، المرجع السابق، ص ص. 106-123.

² - Voir l'article 72-2 de la constitution française., Op.cit.

³ - أبولاس حميد، « مجال التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة - قانون 17-17-08 »، *الإجتهد القضائي*، العدد 06، 2010، ص ص. 42-51.

أ/ تنفيذ الأعمال اللامركزية من طرف رؤساء المجالس المنتخبة

تسهر الأجهزة التنفيذية المحلية على تنفيذ مداورات المجالس المنتخبة في إطار اللامركزية الإدارية، سواء باتخاذ قرارات إدارية أو إبرام عقود واتفاقيات مع اشخاص القانون العام او الخاص في اطار الإختصاصات الممنوحة للجماعات الإقليمية من طرف المشرع¹. في حين، سجلت التجربة الجزائرية تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي من طرف رئيس المجلس بصفته جهاز تنفيذي بعد موافقة الوصاية الصريحة أو الضمنية.

من جانب آخر، يتولى الوالي مفوض الحكومة محليا بصفته جهازا تنفيذيا في الولاية تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، بعد الموافقة الصريحة أو الضمنية من طرف وزارة الداخلية. فيعتبر تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن تنفيذ مداورات المجلس المنتخب تناقضا مع مبادئ اللامركزية التي تمنح سلطة فعلية لتسيير الجماعة الإقليمية لجهات منتخبة كمظهر للاستقلالية، في حين يقتصر دور السلطة الوصية في ضمان احترام مبدأ المشروعية.

تنازل المشرع الفرنسي على الرقابة الوصائية المشددة على الجماعات الإقليمية في إطار تكريس حرية الإدارة المحلية وتمكين رؤساء المجالس المحلية المنتخبة من التسيير وتنفيذ مداورات الجهاز التداولي حيث يقوم رئيس البلدية بتنفيذ المداورات تحت رقابة المجلس المنتخب وممثل الدولة محليا، تطبيقا للمادة 21-2122 L² من القانون العام للجماعات الإقليمية. فضلا عن سن قانون يلغي الرقابة الإدارية من طرف الوصاية على الجماعات الإقليمية بموجب القانون رقم 82-213 الذي ألغى الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية.

يستدعي تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة الإعتماد على رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي الولائي لتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، مع الغاء الرقابة الإدارية المسبقة لأنها تكبح التنمية المحلية وتعرقل المبادرة

¹ - FAURE Bernard, *Droit des collectivités territoriales*, Op.Cit, p.287.

² - L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales Français, Op.cit.

المحلية لافتقارها إلى المرونة وانكارها للخصوصيات المحلية التي تستدعي قرارات المحلية بحتة في إطار اختصاصات الجماعات الإقليمية.

مكّن المشرع الفرنسي رؤساء المجالس المحلية من تنفيذ الأعمال اللامركزية دون الموافقة المسبقة للوصاية في المقابل ينبغي إعلام الوصاية بمضمونها لرقابة مشروعيتها في الآجال القانونية ورفع دعوى إلغاء في حالة عدم مشروعيتها¹.

ب/ تبليغ السلطة الوصية بالأعمال اللامركزية لمباشرة رقابة المشروعية

ينبغي إعلام السلطة الوصية بالأعمال اللامركزية (مداولات المجالس المنتخبة، القرارات الإدارية والعقود والإتفاقيات التي تتخذها الأجهزة التنفيذية)، للتأكد من مدى احترامها لمبدأ المشروعية ومراعاتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها حرصا على تماسك كيان الدولة البسيطة اللامركزية على ضوء الإستقلالية الممنوحة لها لتسيير المصالح المحلية المتميزة.

تكيف مداولات المجالس المحلية المنتخبة على انها قرارات إدارية ناتجة عن الإرادة الجماعية لأعضاء المجلس المنتخب بالاغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها حسب الأستاذ FERSTENBERT Jacques² مع احترام شروط مشروعيتها الشكلية والموضوعية، وقد نص المشرع الجزائري على ضرورة نشر مداولات المجالس المحلية من طرف الأجهزة التنفيذية في الجريدة الرسمية المحلية وفي لوحة الإعلانات في مقر البلدية والولاية تطبيقا لأحكام المادة 30 من قانون البلدية والمادة 31 من قانون الولاية، لاعلام المواطنين بمضمون المداولة .

كما ينبغي على الجهاز التنفيذي المحلي تبليغ المعنيين بهذه الأعمال بواسطة الطرق القانونية اللازمة، وكذا ابلاغ السلطة الوصية بالأعمال اللامركزية من باب الاعلام بمضمونها لمباشرة رقابة المشروعية - وليس الرقابة الإدارية- في الأجل المحدد قانونا، اين ينبغي على

¹ - L'article L3131-1/1 du code général des collectivités territoriales français, Op.cit. Pour plus de détails voir : **PONDAVEN Philippe**, *contrôle de légalité et collectivités territoriales*, Op.cit., pp.35-78.

² - **FERSTENBERT Jacques**, **PRIET François** et **QUILICHINI Paule**, *Droit des collectivités territoriales*, Op.cit, p.273.

المشروع تحديد مدة معقولة تساهم في تحقيق مرونة نفاذ الأعمال اللامركزية أمام الوصاية لمباشرة رقابة المشروعية أمام القضاء الإداري باعتباره حامي الحقوق والحريات في المجتمع.

تنفذ الأعمال اللامركزية في التشريع الفرنسي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين بها وكذا ضرورة إرسالها إلى ممثل الدولة محليا لمباشرة رقابة المشروعية، بمعنى ان الأعمال المحلية في التجربة الفرنسية تتمتع بالصيغة التنفيذية دون الحاجة الى موافقة الوصاية عليها وتركت مسألة الفصل في مشروعيتها من عدمها لصالح الرقابة القضائية من طرف القاضي الإداري¹.

ثالثا/ نحو تطبيق الرقابة القضائية على الأعمال اللامركزية

تم تسجيل معاناة الجماعات الإقليمية في الجزائر من رقابة إدارية مشددة تسبب عدم مرونة التسيير المحلي ما يسبب كبح التنمية المحلية بعودة اغلب قرارات الجماعات الإقليمية الى الموافقة المسبقة للسلطة الوصية.

تنازلت أغلب الدول المتقدمة في مجال اللامركزية على الرقابة الإدارية واعتمدت على رقابة قضائية تضمن مبدأ المشروعية باعتبارها أكثر انسجاما مع مبدأ الإدارة المحلية الحرة، يتم تحريك دعوى قضائية على الأعمال اللامركزية غير المشروعة (أ)، ليلغي القاضي الإداري الأعمال غير المشروعة بدلا من الوصاية الإدارية (ب).

أ/ تحريك دعوى قضائية ضد الأعمال اللامركزية غير المشروعة

أضحت الأنظمة المتقدمة في مجال اللامركزية الإدارية تعتمد على القضاء الإداري لممارسة رقابة مشروعية التصرفات اللامركزية باعتبار القضاء سلطة مستقلة ومحايدة تسهر على احترام الحقوق والحريات، وطالما أن حرية التسيير المحلي حرة من الحريات العامة حسب اجتهاد المجاس الدستوري الفرنسي، فإن الاستمرار في اعتماد الرقابة الإدارية كبها ملموسا لحرية الإدارية المحلية.

¹ -L.2122-1 et L. 3131-1/1 du code général de la constitution française, Op.cit. Pour plus de détails Voir : **PONDAVEN Philippe**, *Contrôle de légalité et collectivités territoriales*, Op.cit, pp.79-170.

لهذا السبب، تخلى المشرع الفرنسي على الرقابة الإدارية منذ سنة 1982 في إطار إصلاحات معمقة تلت مجال الجماعات الإقليمية الى غاية إرساء معالم الإدارة المحلية الحرة بشكلها الحالي وصولا إلى الاعتراف الدستوري بالمبدأ سنة 2003¹.

يقتصر الدور الرقابي للوصاية في التجربة الفرنسية على التأكد من احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها من طرف الجماعات الإقليمية أثناء قيامها بتصرفاتها القانونية والمادية²، غير أن الغرض من هذه الرقابة ليس إلغاء التصرف أو إصدار توجيهات للجماعات الإقليمية، إنما تهدف إلى مباشرة دعوى إلغاء أمام القاضي الإداري للتأكد من مشروعيتها، فيتحدد مصير أي تصرف لامركزي بناء على حكم قضائي صادر من القاضي الإداري، فهو المختص بإلغاء الأعمال اللامركزية غير المشروعية، لأنها أساسا تتمتع بالصيغة التنفيذية³.

إذا تم محاولة اسقاط هذه المفاهيم على التجربة الجزائرية، فإنه يمكن للسلطة الوصية – الوالي خصوصا لأنه ممثل الدولة محليا – تحريك دعوى إلغاء الأعمال التي تتخذها الجماعات المحلية في حالة ما إذا ارتأى عدم مشروعيتها في المدة القانونية التي ينبغي على المشرع تحديدها احتراما لفكرة مرونة المعاملات الإدارية، لهذا، يمكن ان تكون محلا لدعوى الإلغاء امام المحكمة الإدارية بعد رفع دعوى من قبل الوالي ممثل الدولة محليا:

- مداولات المجالس الشعبية البلدية والولائية؛
- قرارات رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية بصفتهم أجهزة تنفيذية؛
- الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات الإقليمية؛
- عقود التسيير اللامركزية؛
- اتفاقيات التوأمة؛

¹ – راجع القوانين التالية والتي تم التطرق إليها سابقا في المطبوعة:

- La Loi n°82-213 Relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, modifié par la loi n°96-142 , Op.cit ;
- Code général des collectivités territoriales français, Op.cit ;
- La loi constitutionnelle n° 2003-276, Du 28 mars 2003, Relative à l'organisation décentralisée de la république française.

² - **PONDAVEN Philippe**, *Contrôle de légalité et collectivités territoriales*, Op.cit., p.81.

³ - Voir l'article 3131-1/1 Du code général des collectivités territoriales, Op.cit.

➤ اتفاقيات التعاون الدولي اللامركزي

يحرك الوالي الدعوى بصفته ممثلا للدولة ضد الاعمال التي يرى انها غير مشروعة ويكون الممثل القانوني البلدية هو رئيس البلدية في حين الممثل القانوني للولاية كجماعة إقليمية هو رئيس المجلس الشعبي الولائي (هذا مجرد اقتراح بجعل رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا للجهاز التنفيذي في الولاية ومنحه صلاحية تمثيل الولاية والتقاضي باسمها، والا فإن الوضعية القانونية الحالية لا تمنحه هذه الصلاحيات) أمام القضاء الإداري.

ب/ إلغاء القاضي الإداري للأعمال اللامركزية غير المشروعة

يفترض ان ترفع السلطة الوصية دعوى إلغاء الأعمال اللامركزية التي ترى أنها غير مشروعة امام المحكمة الإدارية المختصة¹ في الدعاوي التي تكون فيها الدولة طرفا على اساس المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية²، حيث يفحص القاضي الإداري مشروعية الأعمال اللامركزية من حيث الشكل والموضوع ليصدر حكم ابتدائي استنادا إلى الوقائع القانونية المعروضة أمامه.

يكون الحكم الصادر أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا قابلا للاستئناف أمام مجلس الدولة على اساس المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الذي يصدر قرارا يقضي بمشروعية أو عدم مشروعية العمل اللامركزي المعروض أمامه، وفقا لأوجه الإلغاء الخارجية المتعلقة بعيب عدم الإختصاص، الشكل والإجراءات وكذا عدم المشروعية الداخلية ذات الصلة بمحل المداولة أو سببها أو الغاية من اتخاذها³.

¹ - عن الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في التشريع الجزائري راجع: بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر العاصمة، 2009، ص. 138 وما يليها.

² - قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21، صادر في 23 أبريل 2008، ص.03.

³ - للتفصيل حول أوجه الإلغاء في القانون الجزائري راجع: بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، المرجع السابق، ص. 170-208.

تتجه اللامركزية المتطورة إلى إشراك القاضي الإداري في تقرير مدى مشروعية الأعمال اللامركزية بدلا عن اعتماد الرقابة الإدارية المشددة، على أساس الاستقلالية التي يتمتع بها القاضي في دولة القانون بالتالي يكون حكما منصفا بين أشخاص القانون العام من خلال الحرص على التطبيق السليم للقانون وضمان تماسك كيان الدولة البسيطة على ضوء تطبيق لامركزية متقدمة.

يتحقق تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة في الجزائر في المستقبل القريب لو توفت إرادة سياسية، من خلال توزيع الإختصاصات بين السلطات العمومية في الدولة أفقيا وعموديا، أي بين الدولة والجماعات الإقليمية وبين الجماعات الإقليمية فيما بينها، قصد تحديد المهام والمسؤوليات في الان ذاته، ثم اصلاح نظام نفاذ الأعمال اللامركزية بتكليف رؤساء المجالس المحلية المنتخبة بتنفيذها بإجراءات أكثر مرونة تعكس تمتعها بسلطة محلية فعلية خاصة بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي، في الأخير اعتماد الرقابة القضائية بدل الرقابة الإدارية على الأعمال اللامركزية لضمان مشروعيتها.

خاتمة

تحظى الجماعات الإقليمية بقدر من الأهمية في الدولة البسيطة اللامركزية لأنها تقوم على توزيع السلطة التنفيذية في الدولة على الهيئات المركزية واللامركزية من الجانب الإداري والمالي قصد تقريب الإدارية من المواطن ولوجود مصالح محلية متميزة تسعى اللامركزية لحمايتها عتمادا على مجالس محلية منتخبة من قبل الشعب تطبيقا لنظام التمثيل النسبي على القائمة ما يجسد فكرة الديمقراطية التمثيلية ويفتح المجال أمام المشاركة السياسية المحلية.

أمام الأهمية التي ينبغي أن تحظى بها الجماعات الإقليمية من حيث المعالجة القانونية وتبيان مركزها الدستوري كما يعمل به في الأنظمة المقارنة، اختزل المؤسس الدستوري هذا الموضوع في بضعة مواد دون التفصيل خاصة في النقاط الحساسة كتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمحلية إضافة إلى تكريس نظام رقابي يتلائم مع اللامركزية الإدارية، لهذا فقد كرس المشرع في إطار قانوني البلدية والولاية لامركزية وهمية أقرب إلى عدم التركيز الإداري بسبب انتفاء سلطة محلية فعلية لدى الجماعات الإقليمية لشدة الرقابة المفروضة عليها من قبل السلطة الوصية.

تتشكل الجماعات المحلية في الجزائر من هيئات تداولية تحتوي على لجان ومؤقتة تتداول في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصات الجماعة الإقليمية ثم تتولى الهيئة التنفيذية تطبيق مضمون المداولة، حيث يعتبر رئيس البلدية ضمن الجهاز التداولي للبلدية في حين جعل الوالي ممثل الدولة وممثل الجماعة الإقليمية رئيسا تنفيذيا على رئيس المجلس الشعبي الولائي مما جعل الولاية أقرب لتكون دائرة غير ممرکز أكثر مما هي هيئة لامركزية.

تتكون البلدية من جهاز تداولي يتم انتخابه عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري لعهددة تمتد ل خمس سنوات، تطبيقا لنظام التمثيل النسبي المعروف بتشجيعه للتعددية الحزبية من جهة، ومن جهة اخرى تشتت اصوات الناخبين على عدة قوائم لا تحوز على أغلبية المقاعد، الأمر الذي أثر سلبا على تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي ومساعديه بصفتهم جهاز تنفيذي في

البلدية، وكذا اللجان الدائمة للمجالس المنتخبة بسبب الخلافات السياسية التي تنشب بين الأعضاء بسبب اختلاف التوجه السياسي أحيانا أو بسبب التزمّت الفكري أحيانا أخرى.

في حين، تشكل الولاية من جهاز منتخب يتداول في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصاته يتم انتخابه أيضا عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري تطبيقا لنظام التمثيل النسبي، ليتم تعيين رؤس المجلس الشعبي الولائي ورؤساء اللجان الدائمة من قبل أغلبية أعضاء المجلس. غير أن المشرع الجزائري وضع الوالي الموظف المعين على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية ومنحه ازدواجية تمثيل الولاية والدولة بصلاحيات موسعة ما حول هذه الجماعة الإقليمية إلى دائرة غير ممرّكة.

وضع المشرع الجزائري إدارة محلية معينة تعمل مع المجالس المنتخبة على تلبية الحاجات المحلية حيث، وضعت المصالح البلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي رغم المركز المؤثر للامين العام للبلدية، في حين يشرف الوالي على مختلف المديرية الموجودة على مستوى الولاية مشكلة إدارة عدم التركيز تشرف على تلبية المصالح المحلية.

حاول المشرع الجزائري تكريس هياكل اللامركزية الإدارية من خلال اعتماد البلدية والولاية كجماعتين إقليميتين في الدولة، واعتمد مبدأ انتخابهما من قبل الشعب كمظهر لاستقلاليتها رغم اتجاه الأنظمة المقارنة إلى تبني ثلاث درجات في التنظيم الإداري باعتماد الجهة لتقريب الإدارة من المواطن وكذا ومحاولة استغلال الإقليم في التنمية الاقتصادية. لذلك تقاس نسبة استقلالية الجماعات الإقليمية إزاء السلطة المركزية بالرجوع إلى الضمانات التي كرسها المشرع من حيث التسيير المالي والإداري إضافة إلى نمط الرقابة المعتمد.

تتمتع الجماعات الإقليمية في سبيل أداء مهامها بمجموعة من الوسائل القانونية والمالية والبشرية، رغم النقائص القانونية والواقعية التي تكبح التطبيق الفعال والفعلي للامركزية في الجزائر. مكن المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي من ممارسة اختصاصي التقرير والتعاقد كآلية لممارسة صلاحياته في حين لا يتمتع رئيس المجالس الشعبي الولائي بهذه الصلاحيات، التي يتمتع بها الوالي حصريا.

تتخذ الجماعات الإقليمية في سبيل أداء مهامها القانونية مجموعة من الأعمال اللامركزية، سواء في إطار الجهاز التداولي فيما يعرف بالمداولات التي يحظر وبصوت عليها أغلبية أعضاء المجالس المنتخب، والتي تتأثر بظاهرة الإنسدادات لانعدام أغلبية سياسية، من جهة أخرى يتأثر نفذ هذه المداولات بموافقة الوصاية عليها خاصة الحساسة منها والتي ذكرها المشرع على سبيل الحصر، ما يتركها أعمالا قاصرة تخضع لسلطة الموافقة المسبقة تنافيا مع استقلالية الجماعات المحلية.

من جهة أخرى، يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاص تقريره وتعاقدية بصفته رئيس الجهاز التنفيذي للبلدية، غير أن هذه السلطة تعتبر أيضا ناقصة طالما أنها تخضع أيضا للموافقة المسبقة لأعماله من قبل السلطة الوصية (الوالي)، في حين تنتقي قطعيا صفة جهاز تنفيذي على رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي لا يمتلك صلاحيات التقرير والتعاقد، بل اكتفى المشرع بمنحه اختصاصات بروتوكولية، ثم استأثر الوالي ممثل الدولة على التصرف باسم الجماعة الإقليمية ما يتنافى مع اللامركزية الإدارية.

فضلا عن تبعية الأعمال اللامركزية للسلطة المركزية، تم تسجيل تبعية مالية محلية للدولة لعدم وجود موارد مالية محلية مستقلة، على أساس ان المورد الأساسي لمالية الجماعات الإقليمية هي المساعدات التي تقدمها الدولة، إضافة عدم اعتماد جباية محلية مستقلة كما يعمل به في الانظمة المقارنة، سعيا لإثراء الموارد المحلية، يضاف إلى ذلك العراقيل التي تواجه الإستثمار المحلي خاصة من الجانب الإجرائي التي لا يتمتع بالمرونة، ما جعل الجماعات الإقليمية تقبع في ضعف الميزانية التي تسيطر عليها الدولة اصلا عن طريق السلطة الوصية من حيث المصادقة والتنفيذ.

يستدعي نجاح تطبيق اللامركزية في الدولة وجود موارد بشرية متحكمة، غير أن النظام الإنتخابي الجزائري يشجع عمومية الترشح للإنتخابات المحلية ما فتح المجال امام استقطاب أفراد لا تتوفر لديهم الكفاءة اللازمة لتقلد مسؤولية التسيير المحلي، إضافة إلى ضعف التكوين السياسي الذي يحصل عليه المنتخب المحلي في إطار حزبه ما يؤثر على مردوديته، في حين

تتجه الأنظمة المقارنة إلى تبني تكوين تقني دوري لفائدة المنتخبين المحليين للرفع من مستوى أدائهم وفق الآليات الحديثة.

أخضع المشرع الجزائري أعمال الجماعات الإقليمية لرقابة شديدة من قبل السلطة الوصية، حيث يصادق الوالي صراحة على أهم المداولات الحساسة التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي ولا تنفذ إلا بعد موافقة الوالي، كما هو الحال في المجلس الشعبي الولائي أين يصادق وزير الداخلية والجماعات المحلية صراحة على أعماله ويسعى الوالي لتنفيذها محليا.

في حين أن تطبيق الديمقراطية التشاركية يمكن أن يمنح شرعية أكبر للأعمال المحلية فهي من جانب كنوع من الرقابة الشعبية المسبقة وضمانة على موافقة الوصاية عليها لانبعاثها من ارادة المواطن.

تسعى الأنظمة الحديثة الى تطبيق مبدأ الادارة المحلية الحرة بإعطاء حق التصرف أكثر للجماعات الإقليمية لتقريب الادارة من المواطن من جهة وتحقيق المصالح المحلية من جهة أخرى، ما يستدعي توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية بنص قانوني ضمن مبدأ المشروعية التي يحققها القاضي الإداري كحامي الحريات في المجتمع.

ينبغي الاعتراف بصلاحيات أوسع لرئيسي المجلس الشعبي البلدي وكذلك الولائي وإصلاح نظام نفاذ الاعمال اللامركزية بتخفيف رقابة الوصاية عليها لان ذلك يؤثر سلبا على اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية التي هي رهينة عدم وجود مرونة التصرف من طرف الجماعات الإقليمية، واعتماد ثنائية التنظيم الإداري في الوقت الذي مضت فيه التشريعات المعاصرة في اللامركزية المتقدمة التي تعتمد على ثلاثية التنظيم الإداري.

قائمة المراجع

أولا/ باللغة العربية

أ/ الكتب

1. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، 2010.
2. بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
3. بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2011.
4. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر العاصمة، 2009.
5. بوضياف عمار، شرع قانون الولاية (القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
6. عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، 2011.
7. عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الإختصاصات، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2014.
8. محمد الديقاموني محمد عبد العالي، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار الفكر القانوني بطنطا، المنصورة، 2008.

ب/ الأطروحات والمذكرات

1. يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة دكتوراه في قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية 2015.
2. بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، 2010.
3. ثيسمبال رمضان استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة؟ مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو 2009.

ج/ المقالات

1. أبولاس حميد، « مجال التدخلات الإقتصادية للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة - قانون 08-17»، الإجتهد القضائي، العدد 06، 2010، ص ص 42-51.
2. بوطالب براهيم و نظيرة دويالي، « إشكالية عجز الميزانية البلدية »، إدارة، المجلد 21، العدد 41، 2011/1، ص ص 33-51.
3. بوعلام بن سماعيل، « السلطة الوطنية المستقلة لتنظيم الانتخابات كآلية مستحدثة لتنظيم الانتخابات »، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، المجلد 04، العدد 04، 2019، ص ص 156-169.
4. شيهوب مسعود، « اختصاصات الهيئات التنفيذية المحلية »، الفكر البرلماني، العدد 02، 2003، ص ص 15-27.
5. يوسف فايزة، « عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 07، العدد 01، 2013، ص ص 217-237.
6. _____، « تطبيق نظام التمثيل النسبي العقلاني: حتمية للقضاء على انسداد المجالس المحلية في الجزائر »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 03، 2019، ص ص 523-547.

د/ أعمال الملتقيات والأيام الدراسية

1. يوسف فايزة، مشاركة المجتمع المدني في تحقيق الأمن البيئي على مستوى الجماعات الإقليمية، أعمال اليوم الدراسي حول الأمن البيئي، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة خنشلة، يوم 2016/07/07. (أعمال غير منشورة).
2. _____، انعكاس نقص تكوين المنتخب المحلي على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أعمال الملتقى الوطني حول آليات إدارة الازمات على المستوى المحلي كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر 03، بتاريخ 28 نوفمبر 2018. (أعمال غير منشورة).

و/ النصوص القانونية

1/ النصوص التأسيسية

• الوطنية

دستور الجزائر لسنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، ص 06 المعدل والمتمم بقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، جريدة رسمية عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، ص.13؛ المعدل والمتمم بقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008 ص.08، معدل ومتمم رقم 01-16، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14، صادر في 07 مارس 2016، ص.03.

• الأجنبية

1. الدستور المغربي لسنة 2011، الدستور المغربي لسنة 2011، على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية www.sgg.gov.ma ، تم الإطلاع عليه في 2020/05/05.

2. الدستور التونسي لسنة 2014، على الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة التونسية، www.legislation.tn تم الإطلاع عليه في 2020/05/05.

2/ النصوص التشريعية

• القوانين العضوية

1. أمر رقم 97-07، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 12، صادر في 06 مارس 1997، ص. 03؛ المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 04-01، المؤرخ في 07 فيفري 2004، جريدة رسمية عدد

09، صادر في 11 فيفري، ص.21؛ وقانون عضوي رقم 07-08، مؤرخ في 28 جويلية 2007، جريدة رسمية عدد 48، صادر في 29 جويلية 2007، ص.10، (ملغى).

2. قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50، صادر في 28 أوت 2016، ص.09، المعدل والمتمم بموجب قانون عضوي رقم 19-08، مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، جريدة رسمية عدد 55، صادر في 15 سبتمبر 2019.

3. قانون عضوي رقم 19-07 مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، جريدة رسمية عدد 55، صادر في 15 سبتمبر 2019، ص.05.

• القوانين العادية

1. قانون قانون رقم 89-13، مؤرخ في 07 أوت 1989، يتضمن قانون الانتخابات، جريدة رسمية 32، صادر في 07 أوت 1989، ص. 848؛ المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 91-06، مؤرخ في 02 أبريل 1991، جريدة رسمية عدد 14، صادر في 03 أبريل 1991، ص.464، وبموجب قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15، صادر في 11 أبريل 1990، ص. 504؛ متم بموجب أمر رقم 05-04، مؤرخ في 18 جويلية 2005، جريدة رسمية عدد 50، صادر في 19 جويلية 2005، ص. 35، (ملغى).

2. قانون رقم 90-29، مؤرخ في 2 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990، ص. 1652.

3. أمر رقم 95-21، مؤرخ في 19 جويلية 1995، جريدة رسمية عدد 39، صادر في 23 جويلية 1995، ص. 19. (ملغى).

4. قانون رقم 04-20 مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 84، صادر في 29 ديسمبر 2004، ص.13.

5. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011، ص.04.

6. قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012، ص.05.

3/ النصوص التنظيمية

1. مرسوم رقم 31-82، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة جريدة رسمية عدد 04، صادر في 26 جانفي 1982، ص. 147، (ملغى)
2. مرسوم رقم 131-88 مؤرخ في 04 جويلية، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن جريدة رسمية عدد 27، صادر في 06 جويلية 1988، ص.1013.
3. مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، جريدة رسمية عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994 ص.05.
4. مرسوم تنفيذي رقم 94-216، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، جريدة رسمية عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994، ص.09.
5. مرسوم تنفيذي رقم 94-217 مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنيين والشؤون العامة والادارة المحلية وعملها، جريدة رسمية عدد 48 صادر في 27 جويلية 1994، ص.11.
6. مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، جريدة رسمية عدد 53، صادر في 28 سبتمبر 2011، ص.07.
7. مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، جريدة رسمية عدد 15، صادر في 17 مارس 2013 ص.09.
8. مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مؤرخ في 18 جوان 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، جريدة رسمية عدد 32، صادر في 23 جوان 2013، ص.02.

هـ / وثائق

وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، " البلدية في قلب اهتمامات وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية"، مجلة الداخلية، فيفري 2018.

ثانيا/ باللغة الفرنسية

A/ Ouvrages

1. **AUBIN Emmanuel et ROUCHE Catherine**, *Droit de la nouvelle décentralisation*, Gualino éditeur, Paris, 2005.
2. **BASTION Jean-Claude et CHABANNIER Nicole**, *Le droit des élections locales*, L.G.D.J, Paris, 2004.
3. **FAURE Bernard**, *Droit des collectivités territoriales*, 1^{ère} édition, Dalloz, Paris, 2009
4. **FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule**, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2009.
5. **MARTIN Pierre**, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 3^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 2006.
6. **PONDAVEN Philippe**, *contrôle de légalité et collectivités territoriales*, berger-levrault, Paris, 2011
7. **ZOUAÏMIA Rachid**, *La délégation de service public au profit de personnes privées*, Balkiese, Alger.

B/Thèses

Landry NGONO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse pour le doctorat en droit public, Faculté de droit, Université paris-est Créteil Val-de-Marne, 2010.

C/ Articles

1. **BRAILLON Céline et TADDEI Dominique**, « Vers une démocratie participative », *Mouvements*, N°23, 2002/4, pp. 89- 96
2. **MARTINS Paulo Henrique**, « Démocratie participative et fondements symboliques de la vie associative », *Revue du Mauss*, N°32, 2008/2, pp. 383- 398.

3. BRAILLON Céline et TADDEI Dominique, « Vers une démocratie participative », *Mouvements*, N°23, 2002/4, pp. 89- 96.

D/ Textes juridiques

1. La constitution française du 04 octobre 1958, [www. Légifrance-gouv.fr](http://www.Légifrance-gouv.fr), consulté le 16/05/2020.
2. La loi organique n° 2004-758, Du 29 juillet 2004, Prise en application de l'article 72-2 de la constitution, Relative à autonomie financière des collectivités territoriales, www.légifrance-gouv.fr, consulté le 19/05/2020.
3. Code général des collectivités territoriales français, www.legifrance-gov.fr, consulté le 05/05/2020.
4. La Loi n°82-213 du 2 mars 1982, Relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, modifier par la loi n°96-142 du 21 février 1996, www.légifrance.gouv.fr, consulté le 10/05/2020
5. La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, Relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, www.legifrance-gouv.fr, consulté le 05/05/2020.

Consulté le 15/10/2020.

E/ documents

Ministère de l'intérieur, projet de proximité de développement, programme de formation des président des assemblées populaires communales, *Doc inf web*, www.interieur.gov.dz, consulté le 28/10/2018 .

فهرس المحتويات

01	مقدمة
04	المحور الأول/ المعالجة القانونية لمركز الجماعات الإقليمية في الجزائر
05	أولا/ تنظيم علاقات الجماعات الإقليمية في الدستور الجزائري
05	أ/ علاقة الجماعات الإقليمية بالدولة في الدستور الجزائري
06	ب/ علاقة الجماعات الإقليمية بالدولة في بعض الدساتير المقارنة
08	ثانيا/ التعامل التشريعي مع النظام اللامركزي على ضوء المعطيات الدستورية
08	أ/ في التشريع الجزائري
10	ب/ في التشريع المقارن - فرنسا نموذجا-
11	المحور الثاني/ أجهزة البلدية في التشريع الجزائري
12	أولا/ الجهاز التداولي على مستوى البلدية: المجلس الشعبي البلدي
12	أ/ انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتوزيع المقاعد
14	ب/ تشكيل لجان المجلس الشعبي البلدي
16	ج/ نظام عمل واختصاصات المجلس الشعبي البلدي
17	ثانيا/ الجهاز التنفيذي البلدي: رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه
18	أ/ رئيس المجلس الشعبي البلدي
19	ب/ نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي
19	ج/ اختصاصات الجهاز التنفيذي على مستوى البلدية
20	1/ اختصاصات الجهاز التنفيذي حين يتصرف باسم البلدية كجماعة إقليمية
21	2/ اختصاصات الجهاز التنفيذي البلدي حين يتصرف باسم الدولة
22	ثالثا/ المصالح الإدارية على مستوى البلدية
22	أ/ الأمين العام للبلدية
23	ب/ المندوبيات والملحقات البلدية
23	ج/ الملحقة الإدارية
23	د/ مصالح البلدية
24	المحور الثالث/ تنظيم وهيكله الولاية في التشريع الجزائري

25	أولا/ الجهاز التداولي للولاية
25	أ/ المجلس الشعبي الولائي
25	1/ انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتوزيع المقاعد
27	2/ لجان المجلس الشعبي الولائي
28	3/ نظام عمل واختصاصات المجلس الشعبي الولائي
31	ب/ رئاسة المجلس الشعبي الولائي
31	1/ رئيس المجلس الشعبي الولائي
31	• انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي
33	• اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي
33	2/ نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي
33	3/ ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي
34	4/ المكتب الدائم المجلس الشعبي الولائي
34	ثانيا/ الوالي جهازا تنفيذيا للمجلس الشعبي الولائي
35	أ/ تأثير ازدواجية صفة الوالي على اللامركزية
35	ب/ علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي
36	ج/ اختصاصات الوالي بصفته ممثل للجماعة الإقليمية
37	ثالثا/ الإدارة على مستوى الولاية
38	أ/ الكتابة العامة للولاية
38	ب/ المفتشية العامة للولاية
38	ج مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية في الجزائر
38	د/ ديوان الولاية
39	و/ الدائرة
39	هـ/ مجلس الولاية
41	المحور الرابع/ وسائل التسيير اللامركزي في إطار الجماعات الإقليمية
41	أولا/ الوسائل القانونية للتسيير اللامركزي
42	أ/ أعمال الجهاز التداولي: مداولات المجالس المحلية المنتخبة

42	1/ طريقة اتخاذ مداورات المجالس المحلية المنتخبة
44	2/ نفاذ مداورات المجالس المحلية المنتخبة
45	ب/ وسائل التسيير من قبل الأجهزة التنفيذية المحلية
45	1/ الإختصاص التقرييري لرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية
47	2/ الإختصاص التعاقدى للأجهزة التنفيذية المحلية
49	ثانيا/ الوسائل المالية المحلية
49	أ/ انعدام موارد مالية محلية مستقلة
51	ب/ تبعية الميزانية المحلية للسلطة المركزية
51	ثالثا/ الوسائل البشرية للتسيير اللامركزي
52	أ/ منطقية الإعتماد على المنتخب المحلي في التسيير اللامركزي
52	ب/ نقص تكوين المنتخب المحلي
54	المحور الخامس/ رقابة الوصاية على الجماعات الإقليمية
54	أولا/ رقابة الوصاية على أعمال الجماعات الإقليمية
55	أ/ مصادقة الوصاية على مداورات المجالس المحلية المنتخبة
55	ب/ إلغاء الوصاية لمداورات المجالس المحلية المنتخبة
56	ج/ بطلان مداورات المجالس المحلية المنتخبة
57	د/ حلول الوصاية لممارسة اختصاصات الجماعات الإقليمية
57	1/ الحلول محل رؤساء المجالس المحلية المنتخبة
57	2/ حلول السلطة الوصية محل الجهاز التداولي المحلي
58	ثانيا/ علاقة السلطة الوصية بممارسة العهدة المحلية
59	أ/ الرقابة على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة
59	1/ الإقالة الحكمية للمنتخب المحلي
60	2/ توقيف المنتخب المحلي عن ممارسة العهدة
61	3/ إقصاء المنتخب المحلي
61	ب/ حل السلطة الوصية للمجالس المحلية
62	1/ أسباب حل المجالس المحلية المنتخبة

63	2/ آثار حل المجالس المحلية المنتخبة
64	ثالثا/ الديمقراطية التشاركية كنوع من الرقابة الإيجابية على الجماعات الإقليمية
64	أ/ مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات المحلية إلى جانب الجماعات الإقليمية
66	ب/ آليات مشاركة المواطن في التسيير المحلي
67	المحور السادس/ تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة في الجزائر: دراسة استشرافية
68	أولا/ توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية
68	أ/ كيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية
70	ب/ تسخير وسائل محلية لممارسة اختصاصات الجماعات الإقليمية
72	ثانيا/ إصلاح نظام نفاذ الأعمال اللامركزية
73	أ/ تنفيذ الأعمال اللامركزية من طرف رؤساء المجالس المنتخبة
74	ب/ تبليغ السلطة الوصية بالأعمال اللامركزية لمباشرة رقابة المشروعية
75	ثالثا/ نحو تطبيق الرقابة القضائية على الأعمال اللامركزية
75	أ/ تحريك دعوى قضائية ضد الأعمال اللامركزية غير المشروعة
77	ب/ إلغاء القاضي الإداري للأعمال اللامركزية غير المشروعة
79	خاتمة
83	قائمة المراجع
90	فهرس