

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان
كلية الحقوق والعلوم السياسية

عنوان المذكرة

مدى فاعلية دور الجامعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الادرة المحلية

تحت إشراف الاستاذ الدكتور

من إعداد الطالب

بن عمار محمد

علي محمد

أعضاء لجنة المناقشة

السيد : الدايم بلقاسم	أستاذ	جامعة تلمسان	رئيساً
السيد : بن عمار محمد	أستاذ	جامعة تلمسان	مشرفاً ومقرراً
السيد: بن مرزوق عبد القادر	أستاذ	جامعة تلمسان	عضواً

السنة الجامعية: 2011 / 2012

كلمة شكر وتقدير

أشكر الله عز وجل أن أُنعم علي بإتمام هذا البحث

ومن ثم يقتضي مني واجب الشكر و الاعتراف بالفضل أن أتقدم بخالص الشكر
و الامتنان للأستاذ بن عمار محمد الذي لم يختر جهد في النصح و التوجيه و التشجيع
وأسأل الله أن يجزيه خير الجزاء.

كما أتقدم بشكري وامتناني لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذا البحث .

وإلى كل من قدم لي يد المساعدة في إتمام هذا العمل.

إهداء

اهدي هذا العمل المتواضع إلى كل أفراد عائلتي الكريمة

إلى روح والدي العزيز واسأل الله المولى القدير أن يجعل هذا البحث في
ميزان حسناته

إلى والدتي الكريمة الحبيبة نسأل الله أن يحفظها ويرعاها لنا

إلى كل من قدم لي يد المساعدة

إلى كل الأصدقاء

تختلف الدول في انتهاجها الأسلوب الإداري الذي يحقق مصالحها ومصالح شعوبها، والمتناسب مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتاريخية بشكل عام هناك أسلوبان رئيسيان نجدهما مطبقين في معظم دول العالم الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي، فيقصد باللامركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية في يد الأجهزة المركزية بالعاصمة، أما المقصود باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وسلطات لامركزية إقليمية.

وتحاول معظم الدول المزج بينهما، فاللامركزية تحافظ على تماسك الدولة ووحدتها، في حين تشرك اللامركزية الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية في ممارسة وظيفتها الإدارية في حدود جغرافية معينة.

وأمام تطور وظائف الدولة واستحالة قيام السلطة المركزية بجميع المهام على المستوى الوطني، وفي ظل اختلاف الاحتياجات والأولويات، الأمر الذي أدى إلى ضرورة ترك المبادرة للهيئات المحلية.

وتعتبر بريطانيا من أقدم دول العالم تطبيقاً لنظام الإدارة المحلية، حيث أن نشأة السلطة المحلية فيها قبل نشأة الدولة ذاتها، ولم تبدأ السلطة المركزية في فرض رقابتها عليها إلا منذ أواخر القرن الثامن عشر، أما في فرنسا فوجد نظام اللامركزية بعد النظام المركزي، فتنازلت السلطة المركزية لها بعد إن كانت تستأثر بكافة السلطات في الدولة مع الاحتفاظ بالوصاية الإدارية عليها¹.

وهكذا ينظر للإدارة المحلية باعتبارها نمطا من أنماط التنظيم الإداري مرتبط أساسا باللامركزية الإدارية وباعتبار أنها توزيع للوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات منتخبة محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف السلطة اللامركزية ورقابتها.

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر، 1994، ص114.

وبذلك تختلف الإدارة المحلية عن عدم التركيز الإداري، والذي يعني توزيع مظاهر سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، وسلطة التقرير بين عدة مستويات إدارية في التقسيم الإداري المركزي، فعدم التركيز الإداري هو إحدى صور المركزية الإدارية وهيئاته لا تمتع بأي استقلال ولا شخصية معنوية .

ويميز الفقه بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، فالحكم المحلي ما هو إلا صورة للامركزية السياسية وتأخذ طابعا دستوريا، بينما الإدارة المحلية ما هي إلا صورة للامركزية الإدارية، ويعتمد الأول في الأنظمة الفيدرالية، في حين يعتمد الثاني في الدول البسيطة.

ولابد من الإشارة إلى أن نشأة نظام الإدارة المحلية تعود إلى عوامل سياسية باعتبار إن الديمقراطية المحلية خطوة نحو تجسيد الديمقراطية على المستوى الوطني، وإلى عوامل اجتماعية من خلال خلق روح التعاون بين السكان المحليين وتشجيع مساهمتهم في تنمية مجتمعهم، وعوامل اقتصادية تتمثل في تخفيف الأعباء الاقتصادية على السلطة المركزية .

ولما كانت الجماعات المحلية تهدف إلى تحقيق التنمية المحلية، فهي عملية مرتبطة بالتنظيم الإداري المحلي، وذلك بسبب صعوبة قيام الحكومات المركزية بتسيير جميع الأقاليم في الدولة، وتلبية حاجيات سكانها.

ولقد عرف مفهوم التنمية تطورا من المفهوم التقليدي والذي كان يقصد به التنمية الاقتصادية وحدها إلى المفهوم الحديث والذي يسند فكرة التنمية إلى بعدها الشامل أي التنمية المستدامة، أي التنمية بمختلف جوانبها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبشرية.

فإذا كانت التنمية الوطنية لها بعد وطني فإن التنمية المحلية تجسيدا لها، وترتبط الأولى بالثانية باعتبار أن الهدف واحد، كما أن الأمر يتطلب الانسجام بين البرامج والمخططات الوطنية مع البرامج والمخططات والمشاريع المحلية، وهذا ما يستوجب تحديد دقيق للصلاحيات والاختصاصات.

ويقوم التنظيم الإداري على أساس تقسيم إداري لأقاليم الدولة، وفقا لما يتناسب مع طبيعة النظام في كل دولة وطبقا للظروف السياسية والتاريخية والعوامل الجغرافية، وحسب الموارد المالية والموارد البشرية وهذا نظرا لتزايد مهام الدولة والتفاوت المتواجد بين أقاليمها.

وقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة (15) الخامس عشر منه على أن " الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية" وبذلك حدد الدستور الجزائري أسس التنظيم الإداري المحلي وحصرتها.

وبالرجوع إلى مراحل تطور إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، نلاحظ الاختلالات الواضحة في تجسيد مهامها، فاقصر دورها على تقديم الخدمات التقليدية للمواطنين، بعيدا عن القيام بدورها الاقتصادي، وأضحت بدل من أن تقدم حلول للمواطنين تعاني مشاكل في التسيير وعجزا ماليا.

ورغم إن قانون البلدية وقانون الولاية منح مهام وصلاحيات عديدة في مختلف المجالات والميادين لكن في الواقع نجد فرقا كبيرا بين القانون والممارسة، هذا ما انعكس سلبا على المواطن.

ومعلوم أن الولايات والبلديات تساهم بوصفها خلايا قاعدية للتخطيط في وضع وتنفيذ إستراتيجية التنمية الوطنية، والتخطيط على المستوى الجهوي، تقوم بحل مشاكلها الخاصة بها وعلى السلطة المركزية البث في القضايا ذات الأهمية الوطنية².

ولقد ورثت الجزائر التنظيم الإداري عن العهد الاستعماري، ثم أدخلت عليه إصلاحات بعد صدور ميثاق البلدية في أوت 1966 وتطبيقا له تم إصدار قانون البلدية في 1967 وميثاق الولاية في افريل 1969.

وتطبيقا له تم إصدار قانون الولاية في ماي 1969. وبعد ذلك تم تعديلها في سنة 1981. إلى جاء قانون البلدية وقانون الولاية في سنة 1990.

² الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية عدد 61، المؤرخة في 30/07/1976، ص 892.

وباعتبار أن فاعلية وكفاءة الجماعات المحلية تبرز من خلال قدرة الأجهزة على تحويل موارد ها إلى برامج ومشاريع تلبي حاجيات المواطنين، وتعبير عن أولوياتهم وطموحاتهم.

وأمام ضرورة التغييرات المستمرة في التنظيم الإداري المحلي لمواكبة التحديات والصعوبات الموجودة في ظل التطور والعصرنة المرتبطة بالمجتمع ومتطلبات التنمية، فلا بد من تحديث أجهزة وهيئات الجماعات المحلية، وإعادة النظر في التقسيم الإداري، وتقييم مدى مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم وتحقيق أمالهم.

وفي ظل حجم النصوص التشريعية التي تنظم الجماعات المحلية وعدم ملائمتها، أدى ذلك إلى ضرورة الإسراع في تهيئة منظومة تشريعية متكاملة لتكييف التنظيم الإداري المحلي لينسجم مع الخصوصيات المحلية ومتطلبات التنمية المحلية، ومن أجل ضبط العلاقة وتقسيم المهام بين الدولة والولاية والبلدية.

وفي خضم التجربة المعاشة ظهرت محدودية المنظومة القانونية، بسبب انعدام حلول للمشاكل الناتجة عن تجربة جديدة في التعددية، إلى جانب الظواهر الاجتماعية من طغيان العقلية القبلية والمصالح الخاصة والصراعات الحزبية الضيقة، وانسداد المجالس المحلية، والإفراط في سحب الثقة، والفساد المالي والإداري.

من هنا جاء التفكير في إعادة النظر في قانون الولاية وقانون البلدية، والتنظيم الإداري المحلي، وانقسم الفقه بشأن كيفية تشكيل أجهزة الوحدات المحلية إلى اتجاهين بين مؤيد لانتخاب الأجهزة، وآخر يدعو إلى التعيين، وحول ما هو أساس التقسيم الإداري للأقاليم وحجم البلديات والولايات والدوائر.

ولقد أدى ضعف إمكانيات الجماعات المحلية إلى حاجاتها لمساعدات السلطة المركزية، مما فتح المجال أمام تدخلها والتوسع في الرقابة الممارسة عليها، وهذا ما اثر على استقلاليتها.

وأمام التوجه العالمي نحو اللامركزية لتحقيق التنمية المحلية، في ظل تزايد مهام الدولة من جهة، وفي ظل تكريس النظام الديمقراطي من خلال تجسيد الديمقراطية المحلية. وتنبع أهمية الدراسة من أهمية الموضوع باعتبار الجماعات المحلية الركيزة الأساسية للتنظيم الإداري ولأجل ذلك فالدراسة نظرية تطبيقية لتحديد الإطار القانوني وربطه بالواقع والممارسة، للوقوف على أهم العوائق والتحديات التي تواجهها.

إلى جانب تحديد العلاقة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية، وتوزيع المهام بينها، والرقابة وحدودها ومدى انسجامها مع الوظائف، والبحث عن آليات لتفعيل دور الجماعات المحلية للمساهمة في التنمية المحلية من خلال دراسة أهم العوامل المؤثرة في ذلك. ومن الواضح أن للبحث في هذا الموضوع أهمية بالغة، تبرز من العلاقة المتلازمة للتنمية المحلية بالتنمية الوطنية، وعلاقة التنظيم الإداري المحلي بالتنظيم المركزي، فالعلاقة عضوية ووظيفية.

وتتعلق الأهمية كذلك بكون الجماعات المحلية من أهم مواضيع القانون الإداري فلا يمكن الحديث عنه دون التطرق إلى التنظيم الإداري والجماعات المحلية واختصاصاتها. وفي ظل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفت الجزائر، وأمام الاختلالات والتناقضات التي نتج عنها عدم قيام الجماعات المحلية بوظائفها، وانعكاس ذلك على المواطن، وعلى التنمية المحلية، الأمر الذي أدى إلى تدخل السلطة المركزية في صلاحياتها وهذا ما أثر على استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة مهامها.

ويتناول موضوع البحث مدى ملائمة وانسجام التنظيم الإداري المحلي مع مهام وصلاحيات الجماعات المحلية في الجزائر؟ وهذا ما يقود في بادئ الأمر إلى التساؤل حول مدى استجابة التنظيم الإداري المحلي لمتطلبات التنمية؟ ومن جهة ثانية عن مدى ملائمة مهام وصلاحيات الجماعات المحلية للتحديات المعاصرة؟

وسنتهج في دراسة هذا البحث المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، ذلك بإبراز مراحل التنظيم الإداري المحلي من خلال النصوص وبعض النماذج في الواقع، وتحليل النصوص القانونية بالمقارنة ما هو موجود في الواقع، كدراسة نقدية من الجانب العضوي والوظيفي للجماعات المحلية.

وستتناول هذه الدراسة في فصلين، خصصنا الفصل الأول للتنظيم الإداري الجزائري ومدى استجابته لمتطلبات التنمية وذلك من خلال التطرق إلى نبذة عن التطور التاريخي للتنظيم المحلي في الجزائر ثم إلى واقع التنظيم الهيكلي الإداري الحالي ومدى استجابته لمتطلبات التنمية، بتحديد هيئات البلدية والولاية.

أما الفصل الثاني فخصصناه لمهام وصلاحيات الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، من خلال البحث أولاً عن مدى ملائمة اختصاصات كل من هيئات البلدية والولاية، مع تحديد العلاقة بين الهيئات، وتوزيع الصلاحيات بينها، والوقوف على النقائص التشريعية، والتطرق إلى أثر الرقابة على استقلاليتها في ممارسة مهامها.

الفصل الأول

التنظيم الإداري المحلي في
الجزائر ومدى استجابته
لمتطلبات التنمية

الفصل الأول: التنظيم الإداري الجزائري ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

تقتضي دراسة التنظيم الإداري المحلي التطرق إلى مدى استجابته لمتطلبات التنمية فهو روح الإدارة، ويتوقف نجاح التنظيم الإداري من ناحية على العنصر البشري المطلوب كما أن التنظيم الإداري يتأثر أيضا بالإمكانيات المادية المتاحة، ثم يتأثر التنظيم بالمدى الجغرافي¹. وهذا ما يتطلب تقييم مدى فاعلية الاختصاصات المسندة للجماعات المحلية مع التحديات المحلية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، من خلال مدى مساهمة المواطن ومشاركته في تسيير شؤونه، ومن خلال ملائمة التقسيم الإداري للظروف الاقتصادية والطاقات البشرية، والموارد المالية اللازمة لتمويل نشاطاتها.

والتنظيم الإداري في الدول المعاصرة يتميز بالمزج بين أسلوب المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، فلا توجد دولة يقوم نظامها على أي من الأسلوبين منفردا. فالمركزية الإدارية تعني قيام أجهزة إدارية تابعة للحكومة المركزية بمباشرة اختصاصات الوظيفة الإدارية، وتقوم على عنصرين هما حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، وخضوع موظفي الإدارة لنظام السلم الإداري.

أما اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاصات بين الدولة والوحدات اللامركزية، وتستند اللامركزية إلى عناصر ثلاثة هي الاعتراف للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية، وقيامها بإدارة شؤونها، وخضوعها لرقابة السلطة المركزية².

ولما كان التنظيم الإداري يبنى على أجهزة وإدارات لامركزية، مهما كان النظام السياسي والاقتصادي السائد في الدولة، وتقوم اللامركزية الإقليمية في الجزائر على خليتين أساسيتين هما البلدية والولاية، وهما يمثلان الجماعات المحلية التي تعمل على تنفيذ برامج التنمية المحلية.

المبحث الأول: تطور التنظيم الإداري المحلي.

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس، (مصر)، الطبعة الخامسة، 1987، ص72-73.

² حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، (مصر)، 2004، ص223.

قبل التطرق إلى تطبيقات نظام الجماعات المحلية في الجزائر، سنتعرض إلى مراحل تأسيسه منذ الحكم العثماني ثم مرحلة الاستعمار الفرنسي إلى مرحلة الاستقلال، لنخلص بدراسة البنيان التنظيمي، ونطاق الاختصاص ومدى توافقها مع أهداف التنمية المحلية والتنمية الوطنية.

ولقد عرف نظام الجماعات المحلية عدة إصلاحات، بعد صدور القانون البلدي الصادر في 18 جانفي 1967، وقانون الولاية في 23 ماي 1969 الذين حلا محل القانون الفرنسي للإدارة البلدية (قانون 5 افريل 1984)، والقانون الفرنسي للمحافظات (قانون 10 أوت 1871)، والتي سيتم التطرق إليها بالتفصيل.

المطلب الأول: التنظيم الإداري المحلي قبل الاستقلال.

سنتولى دراسة نبذة تاريخية عن التنظيم الإداري المحلي للجزائر وذلك من أجل فهم التنظيم الحالي، لان التنظيم الإداري المحلي هو نتيجة تطور تدريجي وطبيعي للمجتمع، فهو يتأثر بالعوامل التاريخية والسياسية والجغرافية والثقافية، وستعرض للتطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي.

الفرع الأول: في العهد العثماني

نظرا للظروف الصعبة التي كانت تمر بها الجزائر وأمام الأخطار والتدخلات الخارجية من الأسبان وإيطاليا واحتلالهم لموانئ جزائرية وفرض الجزية عليهم، ما جعل المدن الجزائرية الأخرى تستنجد بالأخوين عروج وخير الدين لإنقاذهم من الاحتلال الأوربي لمدنهم وذلك بالالتجاء إلى الدولة العثمانية القوية آنذاك¹.

وقد اهتمت الدولة العثمانية بالجوانب السطحية في ما يخص شؤون المجتمع، فكان الشغل الشاغل لها ضمان السيطرة على مرافق البلاد وخاصة مرفق الأمن لبسط نفوذهم وأما تقسيم البلاد فكان يهدف إلى وجود قبائل وأقاليم تساعد الحكم العثماني في تحصيل

¹ عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، دار الغرب، الجزائر، الطبعة الأولى، 1997، ص57.

الضرائب، وتجنيد الرجال لتجهيز الجيوش تحضيراً للحملات العسكرية، ولم تهتم بالنواحي الاجتماعية لحياة المواطنين من التعليم والصحة إلا نادراً¹.

ودام الحكم العثماني في الجزائر ثلاث قرون (1518-1830) ومر بأربع مراحل وهي مرحلة البايكباشوات - مرحلة الباشوات - مرحلة الاغوات - مرحلة الدايات.

أما مرحلة البايكباشوات (1514.1587) وتمثل عصر الازدهار بالنسبة للحكم العثماني في الجزائر من النواحي التعليمية والاقتصادية والعمرائية، وقد ساهم في تنمية البلاد وازدهارها مهاجرو الأندلس الذين وظفوا خبراتهم ومهاراتهم في ترقية المهن والبناء العمراني وتقوية الاقتصاد الجزائري.

وقد عرفت نظاماً مركزياً شديداً من خلاله يصدر الباي أوامره إلى ولاية المناطق حيث يتولى صلاحية تعيينهم وعزلهم، فكان تعيين الحاكم من طرف السلطان العثماني، كما كانت السلطة بيد رياس البحر وجنود البحرية.

في حين تميزت مرحلة الباشوات (1587.1659) بإقرار السلطان العثماني إلغاء لقب الباي وتعويضه برتبة الباشا الذي يتم تعيينه لمدة ثلاث (03) سنوات، وذلك نتيجة الصراع بين رياس البحرية وجنود الانكشارية.

أما مرحلة الأغوات (1659.1671) فتميزت بالفوضى والاضطراب والصراع على الحكم، مما أضطر الجيش الانكشاري إلى خلع الباشا وتعويض القائد بقائد آخر من فئتهم أطلق عليه اسم "الأغا"، ويستعين الحاكم بالديوان العالي الذي يضم الفرق العسكرية البرية والبحرية وكبار الموظفين ومفتي الجزائر.

وحددت مدة حكم "الأغا" بستين ويتم تعيينه من طرف قادة الجيش البري، وما يلاحظ أثناء هذه الفترة هو اضمحلال نفوذ السلطان العثماني، وزيادة الصراع بين ضباط الجيش البري وضباط الجيش البحري.

¹ محمود وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص18.

ثم مرحلة الدايات (1830.1671): فقد حاول حكام الجزائر ترضية السلطان العثماني وتقوية مركز الدايا، وأصبحت الجزائر مستقلة عن الحكم العثماني، والدايا ينتخب من طرف الديوان العالي فأضحى السلطان العثماني لا يلعب أي دور في اختيار الدايا، وأضحى دوره ينحصر في إصدار مرسوم لتثبيت اختيار الديوان العالي بالجزائر وأصبح للسلطة العثمانية في الجزائر دور شكلي يتمثل مراسيم التعيين، والتعاون في الحروب بتقديم المساعدات العسكرية¹.

وعرفت الجزائر أبان العهد العثماني نظام الإدارة المحلية إلى جانب وجود السلطة المركزية، فكانت أجهزة الدولة تتكون مما يلي:

- **الدايا**: هو رئيس الدولة (الحاكم العام) وهو القائد العام للجيش، بيده كل السلطات العامة ويتم انتخابه من طرف أعضاء الديوان العالي والذي كان يتكون من 80 إلى 300 عضو من رؤساء الوحدات العسكرية وبعض كبار المسؤولين في الدولة، فالوالي أو الحاكم العام الذي اختلف لقبه باختلاف فترات الحكم².

- **الديوان**: وهو شبيه في اختصاصاته بمجلس الوزراء، ويساعد الدايا، كان يتكون من 35 شخصية مدنية وعسكرية تشرف على تسير شؤون الدولة في المسائل المالية والعدالة والأمن، ويضم الديوان القاضي والمفتي والخزناجي (مسؤول عن خزينة الدولة)، والأغا (قائد الجيش البري)، وخوجة الخيل (مسؤول عن جمع الضرائب) وبيت المالجي (مسؤول عن الأموال الموروثة)، ووكيل الخرج (مكلف بالشؤون الخارجية)، والباش الكاتب (كاتب الديوان) وبالإضافة إلى كبار المسؤولين في الدولة هناك رئيس التشريفات والحكيم باشي (رئيس أطباء قصر الدايا).

¹ عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 62-63-64.

² يحي بوعزيز، الموجز في تاريخ الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 269.

وفي عهد الدايات كان التقسيم الإداري يقسم الجزائر إلى أربع مقاطعات إدارية تتمثل فيما يلي:

- **دار السلطان:** كانت تتمثل في الجزائر العاصمة وضواحيها، وتمتد هذه المقاطعة من مدينة دلس شرقا إلى مدينة شرشال غربا، ويحدها من الجنوب بايلك التيطري.¹

- **بايلك الشرق:** كانت أكبر المقاطعات وعاصمتها قسنطينة، وتمتد من الحدود التونسية شرقا حتى بلاد القبائل غربا، ويحدها من الشمال البحر الأبيض المتوسط ومن الجنوب الصحراء .

- **بايلك التيطري:** عاصمتها مدينة المدية وهي اصغر ولايات القطر، يحده من الشمال سهل المتيجة، ومن الجنوب الصحراء.

- **بايلك الغرب:** كانت العاصمة في البداية مازونة ثم معسكر وأخيرا أصبحت وهران عاصمة لها، كانت هذه المقاطعة تمتد من الحدود المغربية غربا إلى التيطري شرقا، ومن البحر شمالا إلى الصحراء جنوبا.²

وقد كان الباي يستعين بموظفين في إدارته للمقاطعة وهم:

_ **الخليفة:** ويعتبر نائبا للباي ويقوم بجمع الضرائب السنوية كما يمثل الباي في بعض المناسبات.

_ **قائد الدار:** وهو مسؤول عن حراسة المدينة، إلى جانب دفع رواتب الجنود.

_ **اغما الدائرة:** وهو قائد الفرسان.

_ **الباش كاتب:** وهو مكلف بكتابة رسائل الباي وماسك دفاتره المالية.

_ **الباش سيار:** الذي يقوم بمهمة نقل الرسائل بين الباي والداي.

_ **الباش سايس:** الذي يتولى العناية بخيول البايلك وتربيتها.¹

¹ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص40.

² يحيى بوعزيز، الوجيز في تاريخ الجزائر، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص269.

لكن الدولة العثمانية أنهكتها الحروب والصراعات الداخلية مما أدى إلى انهيارها وتفككها، كما أن التحالف بين الدول الأوروبية ضد الجزائر، وسوء تصرف الداي أدى إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للجزائر، وانخفاض الموارد المالية بسبب تراجع المداخيل أمام رفض فرنسا من جهة تسديد الديون المترتبة عليها، ومن جهة أخرى رفض الدول الأوروبية دفع الرسوم المفروضة على مرور بواخرها، إلى جانب انهيار الأسطول البحري، كل هذا أدى إلى عجز الدولة عن دفع مرتبات الجنود، ولهذا الأسباب تمكن الجيش الفرنسي من محاصرة الجزائر واحتلالها سنة 1830 .

وما يمكن استنتاجه أن الجزائر في فترة الحكم العثماني كان يغلب عليها الطابع العسكري وتمركز السلطة في يد الحاكم العام.

في حين اتسمت مرحلة الإدارة الاستعمارية بخاصية الصراع بين السلطات العسكرية والمدنية في مجال ممارسة السلطة.

الفرع الثاني: فترة الاحتلال الفرنسي.

عرفت الجزائر عدة تنظيمات إدارية محلية، وقسم الاستعمار الجزائر إلى محافظات وبلديات، كما أن التقسيم الإداري كان يعزل السكان الجزائريين، وهذا ما أدى إلى فشله، كما أنه باندلاع الثورة اعتمد الجزائريون على الجانب السياسي والجانب العسكري.

I- التنظيم الإداري قبل اندلاع الثورة.

¹ عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 80.

بعد مبايعة الأمير عبد القادر شرع في تنظيم الدولة الجزائرية التي كانت عاصمتها معسكر في 27 نوفمبر 1830، فتم تشكيل الحكومة بالإضافة إلى تشكيل مجلس الشورى الذي يشتمل 11 عضو برئاسة القاضي احمد بن الهاشمي المراهي وأسس 08 ثمان مقاطعات إدارية، يرأس كل منها خليفة للأمير، والمقاطعات هي: تلمسان، معسكر، مليانة، التيطري، بجانة، بسكرة، برج حمزة، المنطقة الغربية من الصحراء¹.

كما تميزت مرحلة الأمير عبد القادر بحسن التنظيم فكل منطقة كانت تقسم إلى دوائر، وكل دائرة يرأسها "أغا" والذي كان يعين لمدة سنتين قابلة للتجديد، بالإضافة إلى أن كل دائرة كانت تنقسم إلى وحدات إدارية صغيرة يحكمها "قايد" يعين لمدة سنة قابلة للتجديد ويساعده شيوخ القبيلة .

وصارت الجزائر بعد احتلالها تخضع للحاكم العسكري، تحت إشراف وزارة الحربية الفرنسية، وبعد صدور الأمر الرئاسي في 22 جويلية 1834 أضحى تقوم على أساس وجود حاكم عام ينفذ السياسة العسكرية لوزارة الحرب الفرنسية².

فقامت الإدارة الاستعمارية بتنظيم الشؤون الجزائرية وفقا للتنظيم الإداري الجديد

بالشكل التالي:

1_ المسؤول الإداري والمالي المدني: وهو مكلف بالشؤون المدنية والمسائل المالية الخاصة بالجزائر.

2_ رئيس وحدات الاحتلال في إفريقيا: وهو المسؤول عن جميع العمليات العسكرية .

3_ مجلس الإدارة: ويتكون من رئيس وحدات الاحتلال في إفريقيا الذي يرأس المجلس ونائبه هو المسؤول الإداري والمالي المدني، ومسؤول البحرية الفرنسية والمسؤول العسكري للجيش، وممثل الجمارك، والمسؤول عن أملاك الدولة.

¹ يحي بوعزيز، المرجع السابق، ص202.

² عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص90.

ولقد أحدث منصب الحاكم العام للجزائر في جويلية من عام 1935، وارتبط بوزارة الحرب.

وبصدور الأمر الرئاسي الصادر في 15 ابريل 1845 تقرر تقسيم الجزائر إلى ثلاث مقاطعات، تتألف من "أقاليم مدنية" و"أقاليم عربية، والأقاليم المدنية هي التي يقيم فيها الأوربيون، أما الأقاليم العربية فتلك التي لم يدخلها بعد المستعمرون وهي تخضع للإدارة العسكرية، وفي هذه الأقاليم بالذات أحدثت " المكاتب العربية " التي كانت تؤدي أساسا دورا قمعيا يتمثل في حفظ النظام واستيفاء الضرائب والعدل وإحصاء السكان والمخابرات.¹ كما تم تأسيس إدارات فرعية لها على مستوى المقاطعات، وفي كل مقاطعة توجد وحدات للمكاتب العربية من الدرجة الأولى، ووحدات ثانوية من الدرجة الثانية، وتحوّلت المكاتب العربية إلى إدارات محلية للتحكم في السكان الجزائريين.²

وابتداء من 9 ديسمبر 1848 قررت الحكومة الفرنسية تطبيق نفس النظام الإداري الموجود في فرنسا استجابة لرغبة المعمرين الأوربيين، وبكل عمالة يوجد مجلس يتكون من رئيس المقاطعة و3 أعضاء يشاركونه في إدارة العمالة وارتفع العدد إلى 25 عضو بمجلس الجزائر.

وقد عرفت الإدارة المحلية في الفترة الاستعمارية ثلاث مراحل هي:

- المرحلة الأولى: كان يمثل السلطة الفرنسية الحاكم العام وهو عسكري، حيث في بداية الاحتلال لجأت السلطات الفرنسية إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين وتم تقسيم الجزائر إلى ثلاث مناطق، فكانت هناك مناطق إدارة مدنية تطبق فيها النظم الإدارية الفرنسية، ومناطق يتمركز فيها الأوربيون، ومناطق إدارة مختلطة تطبق في الأماكن التي يقطنها

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة 2009، ص124.

² عمار بوحوش، المرجع السابق، ص126_137.

الأوروبيون وعدد ضئيل من الجزائريين، فيخضع الأوروبي للإدارة المدنية والجزائري للإدارة العسكرية.

ومناطق إدارة عسكرية وهي التي لا يسكنها سوى العنصر الجزائري وابقى فيها على أنظمة العهد العثماني فكان يعاون الحاكم شيخ البلد،¹ وفي هذه الأقاليم بالذات أحدثت "المكاتب العربية"².

-المرحلة الثانية: ألغت الإمبراطورية الثانية منصب الحاكم العام وأحدثت "وزارة المستعمرات والجزائر".

ومنذ صدور القانون الفرنسي سنة 1848 والذي قضى بضم الجزائر إلى فرنسا باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الجمهورية الفرنسية، واستنادا إلى هذا القانون قسمت الجزائر إداريا إلى ثلاث ولايات الجزائر، وهران، قسنطينة، وعين على رأس كل منها والي، كما شكل فيهم المجلس الولائي على غرار النمط الذي كان سائدا في فرنسا .

وفي عام 1861 قام نابليون الثالث بزيارتين إلى الجزائر حيث جاء بفكرة جديدة تقضي بإلغاء المناطق العسكرية وإخضاع الجزائر كلها للنظام المدني، ولقد لوحظ أن الإدارة غير المباشرة أدت إلى تقوية نظام القبيلة لأنها عمدت إلى تنظيم مجلس القبيلة. ويعرف بالجماعة وعملت هذا التنظيم بديلا عن المجالس البلدية فوضعت شروط انتخاب رئيس الجماعة أو الأمين.³

وتتمثل اختصاصات الجماعة في ما يلي:

1- تحديد ضريبة الرأس التي كانت تسدد في الغالب عن طريق السخرة .

2- الفصل في القضايا المدنية المتعلقة بالمواطنين .

¹ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص132.

² تتشكل المكاتب العربية من رئيس المكتب وهو ضابط عسكري برتبة ملازم وقاضي يختار ممن يلم بتقاليد المنطقة، وكاتبان واحد فرنسي وآخر جزائري وبلغ عدد المكاتب 40.

³ جعفر انس قاسم، المرجع السابق، ص43.

3- تحديد الغرامات في المخالفات الخلقية.

4- تنظيم الأعمال التطوعية (توزيع) وتشجيع الجنائز¹.

وبناء على قيام نابليون الثالث بزيارتين للجزائر الأولى في 1860، والثانية في 1865 قد

خلص إلى أن:

- إن سياسة الاندماج سياسة خاطئة .

- إن البلاد في حالة ثورة دائمة وأن العسكريين يطلبوا أن يحلوا محل المدنيين .

وتبعاً لذلك اصدر قرارات تقتضي بما يلي:

- القرار المتضمن السماح للجزائريين باكتساب الجنسية الفرنسية .

- القرار القاضي بوجوب تمثيل الجزائريين بنسبة الربع في كل مجلس عام².

- المرحلة الثالثة: قسمت المحافظات إلى ما يلي:

- بلديات موجودة أين يتركز الأوربيين، حيث أقيمت المجالس البلدية ذات السلطة الكاملة،

ويطبق فيها القانون البلدي الفرنسي الصادر سنة 1884، وتتكون من رئيس بلدية ومجلس

بلدي منتخبين كما هو الحال في فرنسا وتتولى هذه المجالس الإشراف على الخدمات

الاجتماعية والتعليمية.

- بلديات مختلطة هي التي يقل فيها العنصر الأوربي، والمجالس البلدية بها تتكون من

الأوربيين والنصف الآخر من السكان الأصليين، ولا يتم انتخاب الرئيس بل يتم تعيينه من

الأوربيين وتسمى بالبلديات المختلطة .

أما في المناطق الأهلة بالسكان الجزائريين فأقيمت البلديات الأهلية، ويشرف على

إدارتها أشخاص معينون من طرف الحاكم العام وليس لسكانها إي دور في إدارتها وتسييرها

- أراضي وتبقى خاضعة للإدارة العسكرية¹.

¹ عمر صدوق، المرجع السابق، ص91.

² أحمد محيو، المرجع السابق، ص125.

واستمرت الأوضاع على هذا الحال حتى سنة 1956 إذ صدر مرسوم في 28 جوان 1956 يقضي بإلغاء البلديات المختلطة والأهلية لتعميم تطبيق القانون البلدي الفرنسي الصادر سنة 1884 .

لكن بعد قيام ثورة 1954 أقامت فرنسا تنظيمات جديدة من اجل قمع الثورة وإرهاب الأهالي فأخذت أقساما إدارية متخصصة، وأقساما إدارية حضرية، وصدور مرسوم في 2 سبتمبر 1959 بخصوص هذه الأقسام يمنح لرؤسائها العسكريين سلطات واسعة، ويضم كل قسم خمسة مكاتب يتخصص كل منها في عمل معين مثل مكتب الشؤون الاجتماعية، ومكتب المسائل النفسية (الإرهاب، التعذيب النفسي).

وإلى جانب ذلك صدر مرسوم رقم 55-1082 في 07 أوت 1955 يقضي بإنشاء ولاية بون(عنابة حاليا) وفي 28 جوان 1956 صدر مرسوم آخر يقسم الشمال الجزائري إلى 12 ولاية، كما أنشئت ولاية سعيدة في 7 نوفمبر 1959.²

وان اندلاع الثورة أدى إلى تغيير التنظيم الإداري في الجزائر فقد تم حل الجمعية الجزائرية والتي كانت تتألف من 120 عضوا يعينون مناصفة من أوروبيين ومسلمين، وهي جمعية إدارية لها اختصاص تنظيمي.

وإجمالا فان تنظيم الإدارة المحلية مر بعدة مراحل، ففي الفترة الممتدة من 1830 إلى 1833 قامت فرنسا بإنشاء لجان بلدية لإدارة مدينة الجزائر والمدن الكبرى التي استولت عليها القوات العسكرية، لكن في شهر سبتمبر من سنة 1834 قررت الحكومة الفرنسية أن تنشئ بلديات في الجزائر، وهران، عنابة، بجاية، مستغانم، وتخضع كلها للمسؤول الإداري، وتمثل اختصاصات المجلس البلدي في الاهتمام بالحالة المدنية والشرطة البلدية

¹ أحمد محيو، نفس المرجع، ص 130.

- حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 134.

² عمر صدوق، المرجع السابق، ص 92.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

ودراسة ميزانية الإدارة المحلية، وكان الحاكم العام هو الذي يقوم بتعيين جميع أعضاء المجالس الشعبية البلدية.

وقد ارتفع عدد البلديات من 47 في سنة 1856 إلى 71 بلدية في سنة 1863، وجاء نابليون الثالث بتنظيم جديد للبلديات في الجزائر في 27 ديسمبر 1866 تقرر من خلاله أن تعيين رئيس البلدية ونوابه يكون من رئيس الدولة، في حين يتم تعيين أعضاء المجلس البلدي من رئيس المقاطعة أو العمالة لمدة (5) خمس سنوات، وبموجب مرسوم 1868 ارتفع عدد أعضاء المجلس البلدي من 9 أعضاء إلى 24 عضوا حسب عدد السكان .

أما فيما يخص المناطق العسكرية والتي لا تخضع للنظام المدني فقد كان الأمر يختلف اختلافا كبيرا فالقيادة العسكرية تعتمد على المكاتب العربية للتحكم في الناس وممتلكاتهم.

وأصدر قانون في 29 مارس 1871 نص على تعيين حاكم عام مدني في الجزائر خاضع لسلطة وزير الداخلية الفرنسي، كما اصدر قانون 15 افريل 1884 يتعلق باستحداث بلديات كاملة الصلاحيات يسكنها الأوربيون، إلى جانب بلديات مختلطة تضم أقلية من المستوطنين وأغلبية من الأهالي، وكانت مناطق الجنوب تخضع للحكم العسكري.¹

وبمقتضى المرسوم الصادر في 23 سبتمبر 1875 أصبح للمستوطنين الأوربيين حق الانتخاب لممثليهم في البلديات، أما الجزائريون فليس لهم الحق في انتخاب ممثليهم الذين لا يتجاوز عددهم 6 في أي مجلس بلدي، وغير مسموح للجزائريين المعينين من إدارة الاحتلال المشاركة في انتخابات رؤساء البلديات أو نوابهم.²

II - التنظيم الإداري أثناء الثورة:

¹ عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 141.

² أحمد محيو، المرجع السابق، ص 129.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

قامت جيوش الاحتلال الاستعماري في السنة الأولى من احتلالها بتحطيم هذه الدولة وهياكلها والاستحواذ على سلطاتها العسكرية والمدنية، وقد حاولت حركات المقاومة التصدي للاستعمار.

و الأمير عبد القادر كان قائد للمقاومة يقوم بقيادة الكفاح، مع محاولة إصلاح حال الدولة على قواعد وأسس متينة رغم الأوضاع الصعبة، فنظام الأمير عبد القادر ارتكز على مبدأ أساسي وهو نظام الدولة الموحدة.

ورغم أن سلطات الاحتلال قامت بتقسيم الجزائر منذ عام 1845 إلى ثلاثة أقاليم إلا أن المحافظات المنشأة في الجزائر من قبل السلطات الاستعمارية كانت مجهزة بهياكل ظاهرها مشابهة للولايات القائمة في بلادها على الصعيد الإداري، ولكن بنوع يختلف عنها من حيث الهدف، ومع أنها معتبرة كولايات جزءا من ترابها.

ومنذ بدء حرب التحرير الوطني كانت الجزائر مجهزة بتنظيم سياسي وعسكري وأداري تحت قيادة جبهة وجيش التحرير¹.

واندلعت ثورة نوفمبر 1954 للكفاح ضد الاستعمار الفرنسي من طرف اللجنة الثورية، والتي كانت تتكون من لجنتين هما:

-لجنة تتولى تنشيط الولايات سياسيا وعسكريا.

- لجنة تتولى القيام بمهام سياسية بالخارج.

واستمر هذا التنظيم إلى غاية مؤتمر الصومام المنعقد في 20 أوت 1956، هذا الأخير

تمت فيه إعادة تنظيم الثورة كما يلي:

- المجلس الوطني للثورة الجزائرية: وتم تكوينه اثر انعقاد مؤتمر الصومام.

¹ مقدمة ميثاق الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة بتاريخ 23/05/1969، ص891.

- لجنة التنسيق والتنفيذ: وهو جهاز تنفيذي للثورة الجزائرية ويقوم بتنشيط وتنسيق العمليات الحربية، كما ينسق بين العمل العسكري والسياسي، وكان في البداية يضم 50 أعضاء، ثم ارتفع العدد إلى 14 عضواً ويختارون من العسكريين الذين يضمهم المجلس.

-الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية: تم إعلان تشكيلها في 19 سبتمبر 1958 وتتكون من 12 وزيراً إلى جانب رئيس ونائبيه، وكان أعضاء الحكومة كلهم أعضاء في المجلس الوطني للثورة، وقد حلت الحكومة محل لجنة التنسيق والتنفيذ.

وكان من أهم نتائج مؤتمر الصومام تقسيم الجزائر إلى (06) ستة ولايات وهي: الأوراس، قسنطينة، القبائل، الجزائر، وهران، الصحراء، وفي كل ولاية مجلس يرأسه عقيد الذي هو عضو في المجلس الوطني للثورة.

كما قسمت كل ولاية إلى مناطق، وكل منطقة إلى نواحي، وكل ناحية إلى أقسام، وكل قسم إلى أفواج.¹

فجاء التنظيم كرد فعل على الإدارة الاستعمارية التي استخدمت طيلة فترة الاحتلال الفرنسي للجزائر كجهاز قهر وتسلط ضد السكان الجزائريين، وبذلك أقامت قيادة الثورة أثناء حرب التحرير إدارة محلية موازية للإدارة الاستعمار فقسمت البلاد إلى (06) ستة ولايات .

ولقد كان بالقسم الشمالي من الجزائر سنة 1945:

- 329 بلدية ذات التصرف التام (العامة) والتي كانت تخضع للقانون البلدي الفرنسي.
-97 بلدية مختلطة.

ولدى اندلاع ثورة نوفمبر 1954، كان هناك 332 بلدية ذات التصرف التام.¹

¹ عمر صدوق، المرجع السابق، ص 94.

وعلى كل فقد كان يطبق نظام متفاوت، مما أدى إلى عزل السكان المحليين عن تسيير شؤونهم، كما أن الانتخابات م تكن إلا مهزلة نظمتها الإدارة الاستعمارية وليست اختيارا لممثلي السكان.²

المطلب الثاني: التنظيم الإداري المحلي بعد الاستقلال.

مر التنظيم الإداري المحلي بعد الاستقلال بعدة مراحل، وارتبط هذا التطور بطبيعة نظام الحكم، والظروف السياسية، والاقتصادية والاجتماعية الموروثة عن الاستعمار ومتطلبات البناء .

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص36.

² أحمد محيو، المرجع السابق، ص130.

وعرف التنظيم الإداري المحلي تطور، كما طرأت عليه عدة تعديلات، هذا ما سنتعرض إليه .

الفرع الأول: التنظيم المحلي قبل دستور 1989.

عرفت الجزائر إصلاحا تدريجيا بموجب الامر 67-24 المتعلق بالبلدية¹، ثم الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية² والذي عدل بموجب قانون رقم 81-09، كما جاء قانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي³.

فكان عدد البلديات الموروثة عن عهد الاستعمار غداة الاستقلال مرتفعا حيث 1578 بلدية، تعاني اغلبها من الإمكانات البشرية والموارد المالية بسبب صغر حجمها أساسا، مما أدى إلى تدخل المشرع بعد سنة واحدة من الاستقلال، حيث قلص مرسوم 16 ماي 1963 عدد البلديات إلى 632 بلدية لاغيا بذلك أكثر من نصفها في محاولة للقضاء على أزمته المالية ونقص وسائلها خاصة ذات الحجم الصغير منها⁴.

كما ورثت الجزائر تركة مثقلة بعد الاستقلال، وتمثل ذلك بصفة أساسية في التنظيم الإداري بالبلاد إذ انعدمت الإطارات الجزائرية القادرة على تسيير الأجهزة والهيئات الإدارية المختلفة .

بالإضافة إلى ما تقدم عانت البلديات من عجز مالي كبير إلا أن الإطار القانوني بقي قائما بموجب القانون 62-157 المؤرخ في 31/12/1962 الذي يتضمن تحديد سريان التشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962 إلى اجل غير محدد⁵.

¹ الأمر رقم 67_24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 06، مؤرخة في 18/01/1967.

² الأمر 69_38 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 44، مؤرخة 23/05/1969.

³ قانون 84_09 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية 06، المؤرخة في 07/02/1984.

⁴ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 93.

⁵ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 134.

في خضم ذلك تأثر التنظيم الإداري المحلي بالظروف السياسية والاجتماعية بعد الاستقلال، كما للتنظيم الإداري الفرنسي اثر عليه كذلك، وهذا ما يفسر إتباع النموذج الفرنسي بدل النموذج البريطاني، إلى جانب النظام السياسي والذي كان يقوم على مركزية القرار والحزب الواحد والنهج الاشتراكي.

أ-الولاية:

الولاية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات وأركان نظام اللامركزية الإدارية، وأسسها الفنية والسياسية، وتعرض نظام الولاية التي كان يطلق عليها اسم المحافظة إلى عدة إصلاحات جزئية كانت بمثابة تجارب قبل الإعلان عن الإصلاح العام بموجب الأمر 38_69، ومن هذه التجارب إنشاء المحافظات النموذجية بموجب المرسوم 1963/12/23 المتعلق بالمحافظات النموذجية، وطبق هذا النظام على المحافظات التالية عنابة، الواحات، الساورة، القبائل الكبرى، تلمسان، باتنة. وكان الهدف من العملية اقتصادي أي النهوض بالوضع الاقتصادية والاجتماعية لهذه المحافظات¹.

هذا ما دفع المشرع إلى رفع عدد الولايات بمقتضى أمر 2 يوليو 1974، كما سبق في تقسيم البلديات، ولقد أدى هذا التقسيم إلى ظهور ولايات غنية وأخرى فقيرة كمثل على هذه الأخيرة ولاية أم البواقي التي قامت على أساس بلدية فلاحية، مما رتب مشاكل عديدة بصدد إرساء تقليد إداري في الولاية، وكان الهدف من إنشاء ولاية أم البواقي هو القيام بتجربة ولاية نموذجية².

¹ ناصر لباد، القانون الإداري-التنظيم الإداري-، منشورات دحلب،، الجزائر، 1999، ص110.

² مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص97.

ثم اتخذت لتجنب الفراغ الإداري على مستوى المحافظة بعض التدابير تعلق بتدعيم سلطات المحافظ، وكذلك إنشاء بعض الهيئات بحثا عن تمثيل شعبي ثم القيام بتجارب لإعادة تنظيم المحافظات.

وهكذا صدر الأمر رقم 38-69 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية هذا الأمر الذي يعتبر الترجمة القانونية لميثاق الولاية الصادر في 26/03/1969، هو بمثابة ثمرة الإصلاح الذي دخل على نظام الولاية والذي يشرع في التفكير فيه غداة الاستقلال¹. كما أن الاعتبارات السياسية هي التي دفعت المشرع إلى رفع عدد الولايات بمقتضى أمر يوليو 1974، إلى جانب الرغبة في تقريب الإدارة من المواطن .

تعد الولاية حلقة وصل بين البلدية والإدارة المركزية، وتضطلع بالمهام الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتعميم التنمية في إطار تنفيذ البرامج والمخططات على المستوى الولائي، وتنشيط الجماعات المحلية كما تساهم في إعداد إستراتيجية التنمية الوطنية . من جهة أخرى نص في ميثاق الولاية بان "الولاية هي جماعة لامركزية ودائرة حائرة على السلطات المتفرعة لدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعبّر على مطامح سكانها وتحققها، لها هيئات خاصة بها أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة"².

ولقد تم تعديل الأمر رقم 69-38 عدة مرات من بينها التعديل الذي تم بموجب الأمر رقم 76-86 المؤرخ في 23/11/1976 ويتعلق هذا التعديل بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، كما تم تعديله بموجب القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14/02/1981 الذي منح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تشتغل في حدود ترابها

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 112.

² المادة 3، ميثاق الولاية، المرجع السابق.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

وكذلك الهيئات التعاونية والوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية التي تنشط على ترابها باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدل ومصالح الجيش والأمن .
وتم التعديل بموجب القانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات الذي يعتبر أول قانون الانتخابات¹.

وتتماز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص:

- الولاية هي هيئة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية، وليست لامركزية فنية أو مصلحة أو مرفقية.

- تعد الولاية حلقة وصل بين المصالح المحلية والمصالح العامة للدولة.

- تعد صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية، لان أعضائها لم يختاروا كلهم بالانتخاب العام .

فالولاية هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل.²

كما ورد في المادة الأولى من الأمر رقم 69-38 تعريف للولاية "بأنها جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة".

ونصت المادة الثانية "تحدث الولاية بموجب قانون ويحدد اسمها ومركزها بموجب مرسوم"، وجاء في المادة الثالثة منه نفس الأمر "يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام، وهيئة تنفيذية تعين من طرف الحكومة ويديرها وال"، وتتكون هيئات الولاية طبقا للقانون من المجلس الشعبي الولائي والمجلس التنفيذي الولائي ويتولى الوالي إدارته.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 127.

² عمار عوابدي، القانون الإداري - النظام الإداري - الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2008، ص 252.

وفي ظل نظام الحكم القائم على الحزب الواحد، فلم تكن الانتخابات تحقق الديمقراطية المحلية، كما لم تكن الفرصة في الترشح للجميع فكان للحزب سيطرة على الحياة السياسية بشكل عام.

المجلس الشعبي الولائي: ينتخب أعضائه لمدة 05 سنوات من بين قوائم المترشحين الذين يقدمهم الحزب ويحدد عدد الأعضاء حسب عدد السكان ما بين 35 عضو إلى 55 عضوا.¹ بينما تم اعتماد نظام الدائرة الانتخابية بدلا من المحافظة (الولاية) والبلدية لتشجيع المشاركة بالانتخابات، وضمان التمثيل.

ويعقد المجلس الشعبي للولاية ثلاث دورات في السنة خلال الأشهر التالية: ابريل ويونيو وأكتوبر، ويمكن أن يعقد دورة خارجة عن العادة بطلب من الوالي أو رئيسته أو ثلثي الأعضاء.

وينتخب مكتب المجلس الشعبي الولائي المشكل من رئيس وثلاث نواب من طرف المجلس الشعبي الولائي في أول جلسة افتتاح الدورة التي تلي الانتخاب بالأغلبية المطلقة في الدور الأول أو بالأغلبية النسبية في الدور الثاني.

كما يشكل المجلس الشعبي الولائي من أعضائه لجان دائمة تكون مهمتها دراسة المسائل الإدارية والمالية والمسائل ذات الطابع الاقتصادي والمسائل المتعلقة بالتجهيز والتخطيط والشؤون الاجتماعية والثقافية، ويمكن أن يشكل لجان مؤقتة عند الاقتضاء لدراسة قضية خاصة.²

وتتمتع اللجان في تسيير عملها ببعض الاستقلال فلها الحق في تعيين الرئيس والمقرر بحرية، ووجود اللجان يشكل مساهمة مفيدة جدا في نشاط المجلس الذي يستطيع أن يجد تحت تصرفه أعمالا تحضيرية ضرورية لاتخاذ قراراته.³

¹ المواد 1-2-3-7-8-12 من الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

² المادة 46، الأمر رقم 69-38، المرجع السابق.

³ احمد محيو، المرجع السابق، ص 249.

ويدير المجلس الشعبي الولائي شؤون الولاية بموجب مداولة، حيث يبدي الآراء التي تفرضها القوانين والأنظمة، ويبدي رغباته ويقدم ملاحظاته والتي ترفع للوزير المختص من طرف الوالي.

ويشارك المجلس الشعبي الولائي ويساهم في التنمية على مستوى الولاية، من خلال وضع مخطط التنمية وتوزيع اعتمادات التجهيز أو الاستثمارات المخصصة للولاية، ويوافق على برنامج التجهيز والتنمية في الولاية الذي يقدمه الوالي.

وكما يساهم في التنمية الفلاحية، والتنمية الخاصة بالصناعة والصناعة التقليدية والتنمية السياحية، والنقل والمنشآت الأساسية والسكن، والتنمية الاجتماعية والثقافية ويصوت على ميزانية الولاية.

المجلس التنفيذي الولائي:

يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي للولاية، وهو يعمل تحت سلطة الوالي، ويتشكل من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية، وله كتابة عامة.

ويجتمع المجلس التنفيذي مرتين في الشهر على الأقل، ويحضر المجلس التنفيذي الولائي

دورات المجلس تحت سلطة الوالي، ويتولى المجلس التنفيذي المهام التالية:

- ممارسة الوصاية والمراقبة على الجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية.

- يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي.

- يساهم المجلس التنفيذي الولائي في تنفيذ المخطط الوطني .

- إنعاش وتنسيق مصالح الدولة القائمة في الولاية ويقوم بالإدارة العامة لنشاطها.

وبالنسبة للمديرين فهم في وقت واحد تحت سلطة الوالي، وفي نفس الوقت الوزارة

التابعة لها قطاعهم، وان هذا الأمر سي طرح مشكلة التنسيق بين الوزارات المعنية.

كما ان كل مجلس تنفيذي يتألف على الأقل من الوالي وثمانية مديرين ومسؤول الجيش ومسؤول الحزب، وكان للوالي يستطيع دعوة من يشاء من الأشخاص المؤهلين القادرين على إعطاء الرأي لحضور الاجتماعات بصفة استشارية، ومع الثورة الزراعية اتسع المجلس التنفيذي وضم إليه المكلف بمهمة الثورة الزراعية الذي أصبح يشغل منصب مقرر المجلس ويتمتع بصوت تداولي.¹

الوالي: نصت المادة 150 من الأمر رقم 38-69 على أن الوالي هو حائز سلطة الدولة في الولاية، وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء. ويتولى الوالي تنفيذ القوانين ومكلف بتطبيق عمل الحكومة في الولاية، وهو مسؤول الضبط الإداري.

كما يتولى تمثيل الدولة أمام القضاء، وهو يتولى التنسيق بين جميع مصالح الولاية.²

الدائرة:

تعتبر الدائرة هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري لعدم تمتعها بالشخصية القانونية فهي تقسيم إداري إقليمي أو جغرافي، يتم تعيين حدودها بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية.

وبموجب الأمر الصادر في 11/07/1974 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للولايات تم رفع عدد الدوائر من 91 إلى 181 ، ويسهر رئيس الدائرة على التقارب بين الإدارة والمواطنين، وعلى تنفيذ المقررات المتخذة في نطاق المجلس التنفيذي.

¹ احمد محيو، نفس المرجع ، ص 266.

² المواد 100 وما يليها ، الأمر رقم 38-69 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

أما بالنسبة لصلاحيات الدائرة قد تم تحديدها بموجب مرسوم رقم 82_31 المؤرخ في 1982/01/23 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة.¹

وقد نصت المادة (2) الثانية منه "يشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة تحت سلطة الوالي السلمية باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية"، كما يمثل رئيس الدائرة الوالي ويمثل الدولة تحت سلطة الوالي، ويقوم بمهمة الرقابة على البلدية .

كما يقوم تحت سلطة الوالي بإنعاش وتوجيه وتنسيق نشاط البلديات والمؤسسات العمومية البلدية.²

ويقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي في تطبيق توجيهات الحكومة والسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة وحسن سير المرافق العامة، ويستمع المجلس التنفيذي إلى رؤساء الدوائر للولاية في كل شهرين مرة على الأقل.

ويرى البعض من خلال التجربة والواقع أن الدائرة باعتبارها صندوق بريد وسيط بين الولاية والبلديات، وهي تكرر الأسلوب البيروقراطي وتؤدي دورا معرقلا لعمل البلديات، وخاصة بلديات مقر الولاية ، فالبلديات تبقى بحاجة إلى منشط وموجه، وذلك بسبب تخلف البلديات وخاصة الريفية.³

وعموما لم يكن دور رئيس الدائرة مهما للبلديات من الناحية العملية، ولم يؤدي إلى تنشيط وتوجيه البلدية.

ب- البلدية:

في الفترة الانتقالية الممتدة ما بين 1962 و1967 لم تشهد تنظيما إداريا جديدا واضحا للهيئات المحلية في بلادنا نظرا للظروف الاقتصادية والسياسة الصعبة التي اتسمت بها

¹ المرسوم رقم 3182 المؤرخ في 1982/01/13 المتضمن صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية عدد 04، المؤرخة في 1982/01/26.

² المواد 166 وما يليها، نفس المرجع .

³ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 99.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

هذه الفترة، وفي سنة 1967 صدر أول قانون خاص بتنظيم البلديات التي هي الخلية الأساسية في بناء الإدارة الجزائرية.

فبعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال تم تقليص عدد البلديات، للتمكن من إدارتها عن طريق تعيين مندوبيات خاصة التي تشكلت أساسا من ممثلين عن قدماء المجاهدين ومناضلين بالحزب، وبقيت البلديات تسير وفقا للقواعد التي ورثت عن الاستعمار.

وأما دستور 1963 وبموجب المادة 9 منه فقد اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية .

وتعتبر البلدية الخلية الأساسية في التنظيم الإداري بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري وهي نقطة الانطلاق في التنمية الاقتصادية.

وتتميزت هذه المرحلة بتداخل الصلاحيات بين الحزب والبلدية، حيث الجمع بين المسؤولية الحزبية والوظائف الانتخابية من المحافظين ومسؤولي القسامات.

فتبنى مجلس الثورة قرارا حول الإصلاح وميثاق بلدي واقره نهائيا في 4 أكتوبر 1966 وصدر القانون بموجب الامر رقم 67-24، وأجريت أول انتخابات بلدية في الجزائر المستقلة في 5 فيفري 1967، والحقيقة أن الأمر رقم 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن لقانون البلدية يشكل أساس التنظيم البلدي بالجزائر، ذلك انه مثل محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري .

وقد تأثر التشريع في هذه المرحلة بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية فكانت الجزائر تمر بمرحلة ما بعد الاستعمار.

وما تتميز به المرحلة الانتقالية على مستوى التسيير البشري أن الإدارة كانت بحاجة إلى كفاءات إدارية، وعلى المستوى السياسي كانت هناك مرحلة انتقالية تحتاج إلى بناء المؤسسات الدستورية، وهو ما انعكس على التشريع والذي يتطلب المرحلة .

وكان لحزب جبهة التحرير الوطني في ظل نظام سياسي قائم على مبدأ الحزب الواحد دورا في تشكيل وتوجيه ومراقبة هيئات البلدية، فقد كان يشترط الانخراط في الحزب كشرط للترشح لعضوية المجالس المنتخبة¹.

كما عاشت الجزائر حالة فراغ إداري بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوربية فورثت العديد من المشاكل الاجتماعية والثقافية كالأزمات والفقر والجهل والأمية والبطالة نتيجة السياسة الاستعمارية .

وعلاجاً للوضع السابق بدأت الجزائر في الإصلاح الإداري الشامل، من خلال تنظيم دورات تدريبية خاصة وملتقيات لكل قادر على العمل في الجهاز الإداري.

كما قامت بتخفيض عدد البلديات القائمة إلى النصف تقريبا وذلك حتى يتسنى تسييرها أو إدارتها بالوسائل البشرية والمادية المتاحة.

وتم تخفيض عدد البلديات عن طريق دمج عدة بلديات معا، تسهيلا لإمكانية إدارتها وتسييرها فأصبح عدد البلديات 687 بلدية بعد ما كان 1500.²

كما جاء في دستور 1976 التأكيد على اعتماد الدولة على مبدأ اللامركزية وقد نصت المادة 34 منه "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية".

كما نصت المادة 35 منه على انه "تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع الصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل وحدة الدولة، تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية القيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الأمة".

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص42.

² تاجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، مجلة دفاتر السياسية والقانون، مجلة دورية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد الأول، جوان 2009، ص155.

ورغم النص صراحة على مبدأ اللامركزية ومبدأ المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية وعلى توزيع الصلاحيات والمهام، إلا أن ذلك لم يتجسد بسبب طبيعة النظام السياسي آنذاك القائم على الحزب الواحد وعدم الفصل بين السلطات. وإضافة إلى التوجه الاشتراكي والاعتماد على مركزية القرارات ونظام الحزب الواحد، وما له من اثر مباشر على نظام الحكم وتسيير السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

هيئات وأجهزة البلدية:

كانت البلدية تدير من جهاز إداري يتألف من هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية.

1. المجلس الشعبي البلدي:

يتألف من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر لعهددة انتخابية مدتها خمس سنوات من قائمة واحدة يعدها الحزب. ويعد المجلس الشعبي البلدي الجهاز الأساسي في البلدية، وهو جهاز المداولة تكون جلساته علنية، ويشكل المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة أو مؤقتة لدراسة المسائل التي تهم البلدية.

وحدد منها القانون على وجه الخصوص اللجنة المتعلقة بالإدارة والشؤون المالية والتخطيط والاقتصاد، والتجهيز والأشغال العمومية والشؤون الاجتماعية والثقافية، والفلاحة والتنمية الريفية، ويرأس كل لجنة عضو من الهيئة التنفيذية البلدية الذي يعينه المجلس الشعبي البلدي¹.

¹المواد 79-94، الأمر رقم 24.67 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق.

وبموجب قانون رقم 81. 09¹ المعدل والمتمم للأمر رقم 2467 المتضمن القانون البلدي تم النص على انه لا يجوز لأي منتخب أن يكون عضوا في أكثر من لجتين.

2. الهيئة التنفيذية للبلدية:

ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا ونائبا له أو أكثر، تتكون منهم الهيئة التنفيذية للبلدية، وينتخب هؤلاء الأعضاء بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة ويحدد عدد النواب حسب عدد السكان كما يلي:

-اثنان في البلديات البالغ عدد سكانها 20.000 فأقل.

-أربعة في البلديات البالغ عدد سكانها 20.001 إلى 50.000 .

-ستة في البلديات البالغ عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000.

-ثمانية في البلديات البالغ عدد سكانها من 100.001 إلى 200.000.

ويزداد عدد نواب الرئيس بمعدل اثنين لكل جزء إضافي، ففي العاصمة مثلا 18 نائبا

فوق 200.000 ساكن ويحدد عدد النواب في مدينة الجزائر 18 نائبا.²

ولقد طرأت عدة تعديلات على الأمر رقم 2467 وذلك بموجب القانون رقم 0579

المؤرخ في 23 جوان 1979، ويتعلق التعديل بتمديد مدة المجالس الشعبية البلدية من أربعة

سنوات إلى خمسة سنوات، وبموجب القانون رقم 0981 المؤرخ في 04/07/1981 والذي

منح للبلديات صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية

والاجتماعية والتجارية التي تشتغل على المستوى المحلي والهيئات التعاونية.³

الفرع الثاني: التنظيم الإداري المحلي بعد دستور 1989.

¹ قانون رقم 81-09 المؤرخ في 04/07/1981، يعدل ويتمم الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 27، المؤرخة في 07/07/1981.

² المواد 116، 118، من الأمر رقم 67-24، المرجع السابق.

³ المادة 170، الأمر رقم 0981 المتضمن تعديل القانون البلدي، المرجع السابق.

عرفت الجزائر بعد صدور دستور 1989 الذي كرس التعددية الحزبية، كما انه نص على الحقوق والحريات الأساسية للمواطن وضماناتها، وإعادة تنظيم السلطات في الدولة من خلال الفصل بينها، وكان لذلك أثر على التنظيم الإداري.

ومرت الجزائر بمرحلة انتقالية بسبب التحولات التي عرفها المجتمع في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ثم بعد الأزمة السياسية وإعلان حالة الطوارئ تم حل بعض المجالس المنتخبة، وعاشت الجزائر مرحلة من عدم الاستقرار السياسي، وهذا ما انعكس على التنظيم الإداري.

1- المرحلة الانتقالية:

تمتد هذه المرحلة الأولى من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990، فإنه قبل انتهاء الفترة الانتخابية للمجالس الشعبية الولائية صدر قانون رقم 89.18 يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية الولائية¹.

ولتفادي الفراغ في هذه المرحلة الانتقالية نص هذا القانون على أنه يقوم المجلس التنفيذي الولائي بممارسه اختصاصات المجلس الشعبي الولائي باستثناء القرارات المتعلقة بالتصرف في أملاك الولاية.

كما تم تأجيل انتخابات المجالس الشعبية البلدية قبل انتهاء الفترة الانتخابية بموجب قانون رقم 1789²، وتفادياً للفراغ تم النص على أنه يتكفل بإدارة الشؤون البلدية في هذه المرحلة المجلس البلدي المؤقت، ويتكون من 3 إلى 5 أعضاء من بينهم الرئيس.

وطبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 23189 يتم توزيع الأعضاء كالتالي:

✓ 3 أعضاء في البلديات التي تقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة.

¹ قانون رقم 89_18 المؤرخ في 11/12/1989 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الولائية، الجريدة الرسمية عدد 52، المؤرخة في 11/12/1989.

² قانون رقم 89_17 المؤرخ في 11/12/1989 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية عدد 52، المؤرخة في 11/12/1989.

- ✓ 4 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 نسمة و100.000 نسمة.
- ✓ 5 أعضاء في البلديات التي يزيد عدد سكانها على 100.000 نسمة.
- وكان يعتمد على مبدأ التعيين الإداري لأعضاء هذا المجلس بما فيهم الرئيس ويكون بقرار من الوالي.

وتتمثل اختصاصات المجلس البلدي المؤقت في تمثيل البلدية في كل التصرفات المتعلقة بالحياة المدنية وأمام القضاء، كما يقوم بتنفيذ القوانين والأنظمة، ويقوم بتسيير مصالح الدولة والمستخدمين وميزانية البلدية، ومتابعة تنفيذ المشاريع التنموية، وحفظ وإدارة أملاك البلدية وحفظ الأرشيف.

وقد أحص مدينة الجزائر بتنظيم خاص بموجب المرسوم التنفيذي رقم 89-232¹ والذي نزع منه بعض الصلاحيات مثل المعاملات التجارية العقارية، ومنح المساعدات المالية وإبرام عقود الاقتراض وإنشاء مناطق صناعية ومناطق سكنية وإعداد المخطط الرئيسي للتعمير والتحديث العمراني .

وان تأجيل الانتخابات جاء لإتاحة الفرصة للأحزاب السياسية، التي كان أغلبها في بداية التكوين للتحضير للمشاركة في أول انتخابات تعددية على المستوى المحلي.²

2- المندوبية التنفيذية:

بعد استقالة رئيس الجمهورية سنة 1992 وإنشاء المجلس الأعلى للدولة، مرت الجزائر بمرحلة انتقالية بها، والتي في خلالها تم إعلان حالة الطوارئ وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-41 المؤرخ في 9 فبراير 1992، وتم تمديدها بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 1993/02/06، ومن بين النتائج التي ترتبت عن حالة الطوارئ حل مجالس شعبية بلدية وتم تعويضها بمندوبيات تنفيذية .

¹ المرسوم التنفيذي رقم 89_232، المؤرخ في 12/12/1989، الذي يحدد كيفية تعيين المجلس البلدي المؤقت للتحكم الحضري لمدينة الجزائر ويضبط صلاحياته، الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 13/12/1989.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 178.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 141/92¹ المتضمن حل بعض المجالس الشعبية الولائية وتم تعويضها بمندوبيات ولائية تضم من 7 إلى 8 أعضاء يعينهم وزير الداخلية والجماعات المحلية.

وتحدد مدتها صلاحيات المندوبيات الولائية إلى غاية تجديد المجالس التي حلها عن طريق الانتخاب .

ونصت المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي المشار إليه أعلاه بأنه "يعين أعضاء المندوبيات الولائية من بين الموظفين والأعوان العموميين وكل شخص ذو خبرة وكفاءة لتولي تسيير الشؤون العمومية المحلية"².

كما جاء المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11 أبريل 1992 والمتضمن حل مجالس شعبية بلدية، وتم تعويضهم بمندوبيات تنفيذية وتتكون هذه المندوبيات من عدد الأعضاء وفقا لعدد سكان البلدية كما يلي:

_ ثلاث أعضاء في البلديات التي يبلغ عدد سكانها 50.000 نسمة.

_ أربع أعضاء في البلديات التي يبلغ عدد سكانها من 50.000 إلى 100.000 نسمة .

_ خمس أعضاء في البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100.000 نسمة .

ويتم تعيين أعضاء المندوبية التنفيذية بقرار من الوالي ويتولى مهام رئيس المندوبية التنفيذية مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتنظم المندوبيات التنفيذية في البلديات في شكل قطاعات حضرية وتضم عدد من الأعضاء بقدر عدد القطاعات الحضرية³.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 92_141 المؤرخ في 11 أبريل 1992، المتضمن حل مجالس شعبية ولائية، الجريدة الرسمية عدد 27 المؤرخة في 12/04/1992.

² المادة 3 نفس المرجع.

³ المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11 أبريل 1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية رقم 27 المؤرخة في 12/04/1992.

كما تميزت هذه المرحلة بعدة عمليات تجديد للمندوبيات التنفيذية، وتختلف الظروف حسب كل بلدية .

وكان حل المجالس الشعبية البلدية بعد الانتخابات التعددية الأولى التي عرفتها الجزائر وفوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بهذه الانتخابات.

إن طبيعة الظروف السياسية التي مرت بها الجزائر بأول تجربة للتعددية السياسية أثرت على التنظيم الإداري المحلي بشكل مباشر بعد حل المجالس المحلية المنتخبة، مع أن أسباب حل هذه المجالس متباينة وهذا رغم ارتباط ذلك بالوضع السياسي، إلا أنه يبقى الأساس القانوني غير مبرر .

كما أن اللجوء للمندوبيات التنفيذية تم دون أساس قانوني، لأن قانون البلدية كان ينص على أن يتولى المجلس البلدي المؤقت إدارة شؤون البلدية لمدة محددة، وحدد مهمته ب (6) ستة أشهر فقط وبصلاحيات محدودة تتمثل في القيام بالإعمال الجارية في الإدارة واتخاذ الإجراءات التحفظية المستعجلة.

في حين كان ذلك تحت غطاء المرحلة الانتقالية وحالة الطوارئ والظروف الأمنية وحالة عدم الاستقرار فلقد استمر العمل بنظام المندوبيات التنفيذية منذ شهر أبريل 1992 إلى غاية إجراء ثاني انتخابات تعددية محلية سنة 1997.

وهذا رغم أن المندوبية التنفيذية تتناقض مع مفهوم الديمقراطية المحلية، والتي تضمن مشاركة المواطنين في التنمية المحلية من خلال التعبير عن انشغالهم واختيار ممثليهم.

3- التنظيم الإداري لمدينة الجزائر:

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

أخص المشرع مدينة الجزائر العاصمة بتنظيم إداري خاص بموجب العديد من النصوص من أهمها المرسوم رقم 30-67¹ المتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، والذي نص على أن مدينة الجزائر هي بلدية تتألف من عشر دوائر حضرية.

ويتولى إدارة مدينة الجزائر المجلس الشعبي البلدي الذي يتألف من النواب البلديين لجميع الدوائر، وهذا المرسوم المعدل بموجب المرسوم رقم 220-70² بموجبه أصبحت تتكون من اثني عشر دائرة حضرية .

أما بالنسبة للأمر رقم 08-77³ المتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، والذي نص على أن مدينة الجزائر تتكون من ثلاثة عشرة بلدية.

ثم جاء المرسوم رقم 01-85⁴ المتضمن التنظيم الخاص بمدينة الجزائر، ومما نص عليه أن مدينة الجزائر تشكل من خمس عشر بلدية تسمى منطقة سكنية حضرية.

وبعد صدور القانون البلدي رقم 08-90 المتعلق بالبلدية صدر المرسوم التنفيذي رقم 207-90 المؤرخ في 14/07/1990 يتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها، وتمتع مجالس التنسيق الحضرية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ويسير كل مجلس تنسيق حضري لمجلس للبلديات، والذي يتشكل من مجموع رؤساء المجالس الشعبية البلدية المكونة لهذا التجمع.

¹ المرسوم رقم 30-67 المؤرخ في 27/01/1967 ، المتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 27/01/1967.

² المرسوم رقم 220-70 المؤرخ في 25/12/1970 المعدل للمرسوم رقم 30-67 ، الجريدة الرسمية عدد 108 المؤرخة في 29/12/1970.

³ أمر رقم 08-77 المؤرخ في 19/02/1977 المتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، الجريدة الرسمية، عدد 18، المؤرخة في 02/03/1977.

⁴ المرسوم رقم 04-85 المؤرخ في 12/01/1985 المتضمن التنظيم الإداري الخاص بمدينة الجزائر، الجريدة الرسمية، عدد 03 المؤرخة في 13/01/1985.

في خضم ذلك نجد أن مدينة الجزائر العاصمة اخصها المشرع عبر مراحل بتنظيم إداري خاص بها ومع ذلك، فهو لم يراع خصوصياتها كعاصمة سياسية واقتصادية للجزائر، كما أن التنظيم لم يعرف الاستقرار.

ج- محافظة الجزائر الكبرى:

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 96-264 الذي يتعلق بتسيير ولاية الجزائر، تم تخصيص ولاية الجزائر بتنظيم خاص بها، وقد نص في المادة الأولى على انه "يسير ولاية الجزائر وزير في مهمة فوق العادة يمارس السلطات التي تخولها الولاية القوانين والتنظيمات المعمول بها"¹. وتبعاً للمرسوم التنفيذي رقم 96-417 الذي يتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر وعملها، تم وضعها تحت سلطة الوزير في مهمة شؤون العادة لتسيير ولاية الجزائر. فكان التنظيم الهيكلي لمحافظة الجزائر يشتمل على الأجهزة والهيكل التالية:

- الأمانة العامة.

- مندوب الأمن.

- المفتشية العامة.

- الديوان .

-مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية .

-الدوائر.

إلى جانب ذلك ورد في نفس المرسوم بان الكاتب العام لولاية الجزائر في رتبة الوالي، كما أن مندوب الأمن لدى الوزير في مهمة فوق العادة لتسيير ولاية الجزائر يصنف ويحدد مرتبه بالاستناد كوظيفة الوالي.

¹ المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 96-264 المؤرخ في 03/08/1996، المتعلق بتسيير ولاية الجزائر، الجريدة الرسمية عدد47، المؤرخة في 07/08/1996.

كما تم تصنيف المفتش العام لولاية الجزائر بالاستناد إلى وظيفة المفتش العام في الوزارة، بينما يصنف رئيس الديوان برتبة رئيس الديوان في الوزارة.

أما مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية فهي كانت تتوزع على 09 مديريات متميزة هي:

- 1) مديرية التقنين والمنازعات.
- 2) مديرية الانتخابات.
- 3) مديرية الشؤون العامة.
- 4) مديرية الميزانية وتسيير الممتلكات.
- 5) مديرية الإدارة المحلية.
- 6) مديرية إدارة الوسائل.
- 7) مديرية الموارد البشرية.
- 8) مديرية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الأحياء.
- 9) مديرية تهيئة الأحياء وإعادة هيكلتها¹

ثم جاء الأمر رقم 97-14 الذي يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، والذي حدد الإطار الإقليمي الجديد لولاية الجزائر وبومرداس وتيبازة والبليدة .

فصت المادة (2) الثانية من نفس الأمر على أنه تفصل بلديات عين طاية وبرج البحري والمرسى وهاوارة والروبية والرغاية عن ولاية بومرداس.

كما ورد في المادة(3) الثالثة منه على أنه تفصل بلديات عين البنيان وسطاوالي وزالدة ومعاملة والرحمانية والسويدانية والشراقة وأولاد فايت والعاشور والدرارية والدويرة وبابا حسن وخرايسية والسحاولة عن ولاية تيبازة .

¹ المرسوم التنفيذي رقم 96-417 المؤرخ في 20/11/1996، المتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر، الجريدة الرسمية عدد72 المؤرخ في 24/11/1996.

ثم فصلت عن ولاية البليدة بلديات بئر توتة وتسالة المرجة وأولاد شبل وسيدي موسى، وتم إلحاق جميع هذه البلديات إلى ولاية الجزائر¹.

كما صدر الأمر رقم 97-15 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى والذي اعتبر ولاية الجزائر جماعة إقليمية تخضع لقانون أساسي خاص وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتسمى محافظة الجزائر الكبرى.

فنصت المادة (4) الرابعة على أنها تشكل من بلديات حضرية وتسمى دوائر حضرية وبلديات وتشكل مدينة الجزائر، وكانت تشكل من 28 دائرة حضرية و29 بلدية، بحيث أن هيئات محافظة الجزائر الكبرى هما الوزير المحافظ للجزائر الكبرى ومجلس محافظة الجزائر الكبرى ورئيس مجلس محافظة الجزائر الكبرى، كما أن الأمر السالف الذكر منح للدائرة الحضرية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وتسير محافظة الجزائر الكبرى عن طريق الهيئات التالية:

- الوزير المحافظ للجزائر الكبرى.
- المجلس الشعبي الولائي المسمى "مجلس محافظة الجزائر الكبرى"
- رئيس مجلس محافظة الجزائر الكبرى.

الدائرة الحضرية:

لها هيئتين هما رئيس المجلس الشعبي للدائرة الحضرية والمجلس الشعبي، وينتخب المجلس الشعبي للدائرة الحضرية رئيسا من بين أعضائه، ويساعد رئيس المجلس الشعبي للدائرة الحضرية نواب للرئيس².

¹ أمر رقم 97-14 المؤرخ في 31/05/1997، المتضمن التنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية عدد 38، المؤرخة في 04/07/1997.

² أمر رقم 97-15 المؤرخ في 31/05/1997، الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 38، المؤرخة في 04/07/1997.

كما حدد الأمر رقم 15-97 السالف الذكر صلاحيات ومهام مجلس الدائرة الحضرية، والمتمثلة في تسير أملاك الدائرة الحضرية، الحالة المدنية، البطاقة الانتخابية الشرطة البلدية، الخدمة الوطنية، تسمية الشوارع والمساحات والمباني العمومية.

ويقوم بحملات الإحصاء المختلفة التي يقتضيها القانون والتنظيم، وبناء على طلب السلطات العليا، والنظافة العمومية والصحة، النشاط الاجتماعي والتضامن الجوارحي، النشاط الثقافي في الحي، والنشاط ما قبل المدرسي وانجاز مؤسسة التعليم الأساسي وصيانتها، المكتبات والتجهيزات الثقافية في الحي، والمحافظة على أرشيف الدائرة الحضرية قاعات وميادين الرياضة ومساحات اللعب والمساح الجوارية، رياض الأطفال ودور الحضانة، المنتزهات والحدائق العمومية والمساحات الخضراء الجوارية، تجهيزات الألعاب والتسلية.

كما جاء في المادة 16 من نفس الأمر المذكور أعلاه أنه يخضع عمل المجلس الشعبي لمحافظة الجزائر الكبرى إلى أحكام قانون رقم 09-90 المتعلق بالولاية، إلى جانب ذلك نص في الفقرة الثانية على أنه يمكن توسيع المجلس الشعبي لولاية الجزائر الكبرى بمبادرة من الوزير المحافظ أو من رئيسه إلى رؤساء المجالس الشعبية للدوائر الحضرية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

وقد جاءت المهام مفصلة بدقة ومحددة على سبيل الحصر بالمقارنة مع قانون البلدية رقم 90-08 الذي وسع من الصلاحيات للمجلس الشعبي البلدي دون حصرها .

أما البلديات فقد أخضعها الأمر رقم 15-97 طبقا للمادة 13 منه للقانون 90-08 المتعلق بالبلدية وبالتالي تخضع لنفس المهام والصلاحيات .

ونصت المادة 23 من نفس الأمر على أنه يسير الوزير المحافظ بصفته ممثلا للدولة محافظ الجزائر الكبرى، وينفذ مداورات المجلس الشعبي للمحافظة، ويساعده في مهامه ولاية منتدبون¹.

¹ الأمر رقم 15-97، نفس المرجع.

وقد حدث المادة 14 من الأمر نفسه مهام المجلس الشعبي لمحافظة الجزائر الكبرى المتمثلة في دراسة النسيج الحضري وأشغال رد الاعتبار له وإعادة هيكلته وترميمه وتحديد، الأملاك والتجهيزات المشتركة والتهيئة والتعمير والاحتياجات العقارية، والتنمية الريفية، الإنارة العمومية، حماية البيئة والشريط الساحلي وشبكات التطهير، معالجة مياه الصرف والنفائات الصلبة الحضرية وإعادة استعمالها، شبكات جلب مياه الشرب والمياه الصناعية وتوزيعها، شبكات الطرقات، الطرق، النقل والمرور، موانئ الصيد البحري والنزهة والحدائق العمومية والمساحات الخضراء ذات الأهمية الجهوية وكذا حماية البيئة، والمقابر، المناطق الصناعية للنشاطات والتخزين، الأسواق والمعارض ذات الأهمية الجهوية، النشاطات الثقافية العاصمية، بناء مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني وصيانتها وترميمها .

كما نصت المادة 15 من نفس الأمر على انه " يؤهل المجلس الشعبي لمحافظة الجزائر الكبرى للقيام بكل عمل اجتماعي وتشجيعه وتنشيطه وتنسيقه وترقيته والمساهمة في المجالات الآتية:

- النشاط خارج المدرسة الثقافي والرياضي .
- إعانة الطفولة ومساعدة الأشخاص الذين هم في ضيق وشدة .
- الدعم المتعدد الأشكال لصالح مراكز استقبال الأشخاص المسنين والمعوقين والمراكز المتخصصة .

وتعد إقامة محافظة نموذجية لمدينة الجزائر العاصمة محاولة لإعادة تنظيم إداري يتوافق مع حجم وطبيعة الإقليم رغم إقرار نظام خاص بولاية الجزائر والمتمثل بمحافظة الجزائر الكبرى لم يراع فيه الجوانب القانونية .

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

ثم حدد المرسوم الرئاسي 292-97¹ الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى الدوائر الإدارية وهي: زرالدة، الشراقة، الداراية، بئر توتة، بئر مراد رايس بوزريعة باب الواد، حسين داي، الحراش، براقى، الدار البيضاء، الرويبة.

ويكون تسييرها من وال منتدب لدى الوزير محافظ الجزائر الكبرى.

وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 480-97² المتضمن تنظيم أجهزة إدارة محافظة الجزائر الكبرى وهيكلها وسيورها، وهي تشمل على ما يلي:

الأمين العام، مندوب الأمن، المفتشية العامة، الديوان، الولاية المنتدبون، مندوب القصة مديريات المحافظة .

فأما مندوب القصة فيكلف بإعادة تأهيل القصة وترميمها وحمايتها، وتم تصنيف منصب مندوب القصة بالاستناد للوظيفة العليا للكاتب العام للولاية.

واستنادا للمرسوم التنفيذي 480-97³ ولاسيما المادة (30) الثلاثون منه، فان مديريات محافظات الجزائر الكبرى تضم عدد كبير من المديريات تختلف عن التنظيم التقليدي لسائر ولايات الوطن، وعلى سبيل المثال:

- 1_ مديرية الموارد البشرية والتكوين،
- 2_ مديرية حفظ الصحة والنظافة والبيئة حماية الوسط والمساحات الخضراء،
- 3_ مديرية التهيئة الحضرية وإعادة هيكلة الأحياء،
- 4_ مديرية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحياة الجموعية،
- 5_ مديرية الدراسات الإستراتيجية والتخطيط،

¹ المرسوم الرئاسي رقم 292_97، المؤرخ في 1997/08/02، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية العدد 51، المؤرخة في 1997/08/06.

² المرسوم التنفيذي رقم 480_97 المؤرخ في 1997/12/15 الذي يتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيورها، الجريدة الرسمية العدد 83، المؤرخة في 1997/12/17.

³ المرسوم التنفيذي رقم 480 - 97 المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيورها، المرجع السابق.

6_ مديرية الانفتاح الاقتصادي وترقية الاستثمارات.

غير انه وبناء على إخطار رئيس الجمهورية المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، تم صدور قرار من المجلس الدستوري رقم 02-2000¹ الذي صرح بان الأمر موضوع الأخطار غير دستوري باعتباره أنشأ جماعتين إقليميتين تحت تسمية "محافظة الجزائر الكبرى" و"الدائرة الحضرية" وحدد قواعد خاصة لتنظيمها وسير عملها بموجب أحكامه.

فالجماعة الإقليمية وفقا للدستور تنحصر في الولاية والبلدية ودون سواهما حصرا للتقسيم الإداري للبلاد، ونتيجة لذلك صدر الأمر رقم 01-2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر² الذي أخضع ولاية الجزائر إلى الأحكام المطبقة على جميع الولايات ولاسيما الأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 90-09 كما أخضع البلديات للقانون رقم 90-08.

ثم صدر المرسوم الرئاسي رقم 2000-45³ المتضمن تعديل للمرسوم الرئاسي رقم 97-292 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، مما جاء فيه أنه "يسير الدوائر الإدارية الولاية المنتدبون لدى والي ولاية الجزائر" بموجب المادة الثالثة منه.

والمشروع يعتمد عادة احد الأسلوبين إما الطريقة الإنجليزية والتي تحدد فيها اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، وإما الطريقة الفرنسية فلها الاختصاص الشامل إلا ما استثني بنص.

كما أنهما يختلفان من حيث الرقابة التي تخضع لها، ففي النظام الإنجليزي الهيئات اللامركزية لها أكبر قدر من الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية، والحكومة لها رقابة ضيقة

¹ قرار المجلس الدستوري رقم 02-2000 المؤرخ في 27/02/2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15، الجريدة الرسمية، عدد 07 المؤرخة في 28/02/2000.

² أمر رقم 01-2000 المؤرخ في 01/03/2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، الجريدة الرسمية عدد 09، المؤرخة في 02/03/2000.

³ المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 01/03/2000 المتضمن تعديل للمرسوم الرئاسي رقم 97-292 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 02/03/2000.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

على الهيئات المحلية، خلافا للنظام الفرنسي الذي تخضع فيه لرقابة الهيئات المركزية الشديدة، حيث لها حق تعيين بعض الأعضاء، ولها حق وقف وحل المجالس المنتخبة .

وتجدر الإشارة أن نظام محافظة الجزائر الكبرى اقتباس من بريطانيا ومن فرنسا في آن واحد، فيعتمد نظام الحكم في بريطانيا بخصائص معينة تختلف على النظام الفرنسي مثل تقسيم الأقاليم إلى وحدات إدارية غير مماثلة تتمتع بالشخصية المعنوية، لكنها تختلف في تشكيلها واختصاصاتها وسلطاتها والرقابة عليها باختلاف أهميتها وعدد سكانها ومواردها وباختلاف ظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية .

أما المجالس المحلية البريطانية لها عدة صفات صفة تشريعية وصفة تنفيذية، ويحق للمجالس إصدار لوائح لها قوة القانون.¹

وما يمكن قوله إن نظام محافظة الجزائر الكبرى وان لم يرتكز على أساس قانوني واعتبر مخالفا للدستور غير أنها تجربة حاولت تكييف التنظيم الإداري مع المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية كون مدينة الجزائر هي العاصمة السياسية والاقتصادية وبالتالي تسييرها واحتياجاتها يختلفان عن الولايات الأخرى، وممن الممكن توسيع الأمر إلى المدن الكبرى من حيث الهيكل التنظيمي الإداري للولايات والبلديات.

كما أن التقسيم الإداري لا ينبغي أن يتم إلا بعد استشارة المجالس الشعبية البلدية أو الولائية المعنية لقرها من الحقائق المحلية واطلاعها على رغبات السكان، إلى جانب إجراء الدراسات العلمية حول الموارد الطبيعية والاقتصادية والروابط الاجتماعية لانسجام التنظيم الإداري مع الأهداف.

وعليه فان التفكير حول إعادة النظر في التقسيم الإداري وإنشاء ولايات منتدبة، أو إنشاء مقاطعات جهوية كبرى تضم عدد من الولايات لازال محل الدراسة، في

¹ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2004، ص 238، 240.

ظل ضرورة إعادة النظر في التنظيم الإداري الحالي والذي لم يعد يلاءم التحديات الكبرى للجماعات المحلية من ضرورة تحقيق التنمية المحلية .

وقد ورد في نصوص قانون البلدية الجديد¹ بأنه " يتم وضع قانون أساسي يحدد القواعد التي تنظم الجزائر العاصمة بموجب ترتيب تشريعي خاص...".

المبحث الثاني: مدى ملاءمة الهيكل التنظيمي الإداري المحلي مع متطلبات

التنمية.

يعرف النظام الإداري اللامركزي بأنه ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تقسيم وتوزيع السلطات الوطنية الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية في جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي-مصلحي-من ناحية أخرى.²

وتختلف الدول في تبني هذا التنظيم تبعاً لأوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية

السائدة.

¹ قانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/07/22، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، المؤرخة في 2011/08/03.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 254.

كما يعد التنظيم الإداري الإطار التنظيمي الذي يحدد مساهمة الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية وتفعيل مشاركة المواطنين في تسير شؤونهم المحلية، وذلك أمام تطور وظائف الدولة في مختلف الميادين، وعجز النظام المركزي عن القيام بجميع الوظائف .

هذا إلى جانب تطور مجالات الحياة، ما يتطلب تقسيم الوظائف وتوزيعها بين أجهزة الدولة المركزية، والجماعات المحلية التي تكون اقرب وأدرى باحتياجات المواطنين والشؤون المحلية من السلطة المركزية وبالولايات في مجال التنمية المحلية، ولا يبقى للسلطة المركزية سوى القيام بالتنسيق بين الحاجات المحلية والحاجات الوطنية لضمان عدم تعارضها .

ولقد مر التنظيم الإداري للدول المختلفة من مرحلة المركزية الإدارية، الذي لم يستطع حل مشكلات النظام المركزي، فكان مجرد مرحلة تمهيدية لظهور نظام اللامركزية بصورتها الإقليمية والمرفقية.¹

ويعتبر اتساع الإقليم الجغرافي للجزائر أحد أهم الأسباب التي أدت لوجود تنظيم إداري محلي يهتم بالشؤون المحلية،، كان له اثر على التقسيم الإداري وتوزيع عدد البلديات والولايات.

ففي ظل النظام الاشتراكي كان للجماعات المحلية اختصاصات ومهام تتماشى مع التوجه العام للأفكار الاقتصادية والاجتماعية، وفكر الحزب الواحد، لأنه يختلف التنظيم الإداري المحلي حسب طبيعة النظام السياسي، فتتسع الصلاحيات في ظل النظام الفيدرالي .

كما يرتبط التنظيم الإداري بالرقعة الجغرافية والكثافة السكانية، والتفاوت بين الأقاليم وتزايد الوظائف الاقتصادية والاجتماعية للدولة واختلافها من منطقة إلى أخرى.

المطلب الأول: مدى انسجام أجهزة وهيئات الولاية.

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص5.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

من اجل دراسة التنظيم الإداري لأي دولة يتطلب الأمر معرفة جهازها الإداري ومكوناته إلى جانب وظائفه واختصاصاته، والتنظيم الإداري يأخذ صورتين هما المركزية واللامركزية، وعلى الرغم من تعارضهما من الناحية النظرية، فأنتهما يتكاملان فلا يمكن تصور قيام اللامركزية في كنف المركزية، حيث أن هناك تداخل كبير بينهما ذلك أن الجهاز الإداري في الدولة يحتاج إلى الأسلوبين معا.

ونص دستور 1996 في المادة (15) الخامسة عشر منه على أن "الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".

كما نصت المادة (16) السادسة عشر منه على أنه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

وتعد الولاية باعتبارها مقاطعة إدارية غير مكرزة للدولة وجماعة إقليمية لامركزية، فهي هيئة ذات طابع مزدوج.

وقد عرف المشرع الولاية في قانون رقم 90-09¹ المتعلق بالولاية في المادة الأولى بأنها "الولاية جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ بقانون".

وتتكون الولاية من هيئتين هما:

- المجلس الشعبي الولائي .

- الوالي

الفرع الأول: هيئات وأجهزة المجلس الشعبي الولائي.

¹ قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 11/04/1990.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

وطبقا للمادة(9) التاسعة من قانون الولاية "المجلس الشعبي الولائي هو هيئة للمداولة في الولاية، ويعقد أربع دورات عادية في السنة ومدة كل منها (15) خمسة عشر يوما، ويمكن تمديدها إلى (07)سبعة أيام من أغلبية أعضائه أو من الوالي.

وحددت هذه الدورات في كل من شهر، مارس، يونيو، سبتمبر، ديسمبر، ويمكن أن يعقد دورات استثنائية بناء على طلب ثلث الأعضاء أو بطلب من الوالي، وتكون جلساته علنية ماعدا في حالتين: دراسة المسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام، ودراسة حالات تأديبية خاصة بالمنتخبين.

ويعتبر المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد مبدأ الديمقراطية والمشاركة الشعبية على مستوى الولاية، ويمثل المجلس الشعبي الولائي تجسيد لمبدأ الديمقراطية خاصة في ظل دستور 1989، 1996 الذين كرسا مبدأ التعددية الحزبية .

كما يعد المجلس الشعبي الولائي الهيئة المنتخبة التي تعبر عن احتياجات السكان ومطالبهم، وتشرف على التسيير عن طريق الرقابة على أجهزة الولاية.

ولم يتطرق قانون الولاية رقم 90- 09 بالى النظام الداخلي، عكس مشروع القانون المتعلق بالولاية الذي نص على أن النظام الداخلي للمجلس يحدد عن طريق التنظيم.

وعلى الرغم من أن تكريس قاعدة اللامركزية كمبدأ دستوري، إلا انه في الواقع نجد أن آليات تجسيد ذلك غير متوافرة، سواء من حيث القوانين والنصوص التطبيقية من مراسيم وتنظيمات، أو على مستوى الهيكل التنظيمي الإداري.

ويتكون المجلس الشعبي الولائي من عدد الأعضاء حسب عدد سكان الولاية وقد حددت عددهم المادة 99 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات .

35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة .

39 عضو في الولاية التي يتراوح عدد سكانها بين 1 250.00 و 650.000 نسمة .

43 عضو في الولاية التي يتراوح عدد سكانها بين 1 650.00 و 950.000 نسمة.

47 عضو في الولاية التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.

51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.

55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة .

كما نصت نفس المادة على أنه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل¹، وينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة (5) خمس سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة.

وقد حاول المشرع ضمان أكثر تمثيل لجميع الشرائح ولتمثيل جميع المناطق التي تتكون منها الولاية، وإن كان هذا يعد غير كافيا أمام خصوصية المجتمع الجزائري، والذي يتميز بارتفاع نسبة الأمية، والتركيبية الاجتماعية التي تعتمد القبلية، وضعف التكوين السياسي لدى الأحزاب، وعدم وجود أدنى شروط في المترشحين للمجالس المنتخبة.

ولم يعتمد المشرع الجزائري في التقسيم الإداري على خصوصية الولايات من حيث الموارد الطبيعية والإمكانات الاقتصادية والظروف الاجتماعية، ولم يميز بين المناطق الريفية والحضرية، ولا حتى حجم عدد السكان واحتياجاتهم وتطلعاتهم.

1- اللجان:

للمجلس الشعبي الولائي لجان دائمة كما يمكنه أن يشكل لجان مؤقتة تساعد الهيئة التنفيذية في عملها، وقد حدد القانون اللجان الدائمة وتمثل فيما يلي:

-الاقتصاد والمالية .

-التهيئة العمرانية والتجهيز.

-الشؤون الاجتماعية والثقافية.

¹ أمر رقم 97-07 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي للانتخابات المعدل والمتمم بقانون رقم 04-01، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 06/03/1997.

وتشكل اللجان بناء على مداوات المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح رئيسه أو ثلث أعضائه، ويترأس كل لجنة عضو منتخب منها.¹ كما أنه يجب أن يكفل تشكيل هذه اللجان تمثيلا تناوبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي الولائي .

وما يلاحظ أنه في الواقع العملي توجد صعوبة في تطبيق هذا التناوب، وهذا راجع من جهة إلى غياب الآليات القانونية لتطبيق النص، ومن جهة أخرى إلى قلة الوعي السياسي لدى الأحزاب الممثلة أو القوائم وحدثة التجربة السياسية التعددية في الجزائر. إلى جانب الحسابات الحزبية الضيقة، وهذا ما نلاحظه ليس فقط في تشكيل لجان ولكن حتى حول عمل اللجان، هذا ما يؤثر على ممارسة المهام بشكل عام .

وقد وسع مشروع القانون المتعلق بالولاية من عدد اللجان الدائمة إلى ما يلي: الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتقنية الإعلام، تهيئة الإقليم والنقل التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري، والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافة والشعائر الدينية والوقف والرياضة والشباب، التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والشغل.²

كما نص نفس المشروع المذكور أعلاه على أن تعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه وإحالة إلى التنظيم إلى تحديد النظام الداخلي النموذجي³، ويمكن أن تنشأ لجنة للتحقيق محددة الموضوع والآجال.

ولقد نصت المادة(24) من نفس القانون على انه⁴ "يمكن اللجنة أن تستعين بأي شخص من شأنه أن يقدم معلومات مفيدة " .

¹ المادة 23 ، قانون الولاية رقم 90-09 ، المرجع السابق.

² المادة 33، مشروع القانون المتعلق بالولاية، الجزائر، 2011 .

³ المادة 2/34، نفس المرجع،

⁴ المادة 24، قانون الولاية رقم 90-09 ، المرجع السابق.

وبناء على ذلك يمكن الاستعانة بممثلي بعض الهيئات التي لها علاقة بطبيعة عملها ومجال اختصاصها، مثل المتخصصين في مجال الاقتصادي والمالية، وذلك بالتنسيق مع نقابة المحاسبين العموميين، وممثلي البنوك والمؤسسات المالية، أو الاستعانة بنقابة المهندسين والمختصين في مجال البناء أو الري إذا تعلق الأمر بلجنة التهيئة العمرانية والتجهيز والاستعانة بالهيئات الثقافية وجمعيات الإحياء ونقابة الأطباء أو غيرها من الهيئات التي يمكن أن تساهم في عملية الاستشارة.

وإذا تعلق الأمر بالمجال الاجتماعي والثقافي والصحي، وهذا ضمان لتحسين أداء وتفعيل هذه اللجان وخاصة أن في كثير من الأحيان يكون الأعضاء المنتخبون لا علاقة لهم إطلاقاً بالاختصاص، وليس لهم دراية كافية خاصة في المجال التخطيط والدراسات وحتى في مجال تلبية الحاجيات لتوجيه ومساعدة الهيئات التنفيذية.

والملاحظ هنا انه عندما حدد المشرع اللجان لا سبيل الحصر، وترك مجال المبادرة للمجلس الشعبي الولائي لتشكيل اللجان حسب حجم العمل، وحسب طبيعة المنطقة، فمثلا تحتاج الولاية ذات الطبيعة الفلاحية إلى لجنة الفلاحة.

كما تحتاج المنطقة السياحية إلى لجنة السياحة، وتحتاج الولاية ذات الطبيعة الصناعية إلى لجنة الاستثمار وترقية الصناعية ولجنة الصحة والبيئة ولجنة الشغل .

وللجان في الواقع العملي أهمية كبيرة للتخفيف على الهيئة التنفيذية من الأعباء ولاسيما في مجال التخطيط والدراسة للمشاكل والقضايا واختصار الوقت وتقليل التكاليف، وتوزيع المهام واحترام التخصص، وتحسين أداء الخدمة.

ولكن أمام غياب التكوين والتخصص والوعي والإمكانات البشرية والمادية والاستقلالية في العمل وعدم وضوح الصلاحيات .

ومع ذلك فان مكانة اللجان لم تتبلور من خلال النصوص القانونية، ولاسيما في ظل عدم وجود آليات تحدد كيفية عملها وعلاقتها بالهيئات الإدارية المحلية، ولاسيما المصالح غير

المركزة، كما أن توصيات واقتراحات اللجان في كثير من الأحيان لا تجد اثر لها بسبب ذلك.

إضافة إلى أن اللجان بحاجة ماسة لهيكل تنظيمي إداري يتشكل من موظفين ومختصين يعملون بصفة دائمة تحت سلطة اللجان، وهذا حتى تعمل اللجان في استقلالية تامة.

وهذا إلى جانب الوسائل المادية اللازمة لمباشرة عملها من مقر مستقل عن مقر الولاية، كما هو جاري به العمل ومقرات تتناسب مع مكانة الهيئة في التنظيم الإداري المحلي.

وان تنظيم عمل المجلس الشعبي الولائي واللجان المشكلة له بحاجة إلى تحديد ذلك بدقة من التشريع بدقة للهيكل الإدارية، وترك المجال للمجالس للمبادرة في التوسيع وفقا للأهداف وحجم العمل.

أما ترك المجلس الشعبي الولائي تحت سلطة الوالي في توفير الموارد البشرية والمالية اللازمة لتسيير إدارة المجلس ولجانه يعد عائقا أمام تأدية مهامه، الأمر الذي يتطلب معالجة سواء كان بسبب غياب الاستقلال المالي، او محدودية الموارد البشرية، او عدم كفاءة الموظفين.

2- رئيس المجلس الشعبي الولائي:

نصت المادة (25) الخامسة والعشرون من قانون الولاية¹ على انه " ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا بين أعضائه للفترة الانتخابية، ويجري الانتخاب بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى من الاقتراع تجري دورة ثانية ويتم الانتخاب بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن انتخاب أكبر المترشحين سنا".

¹ قانون الولاية رقم 90-09، نفس المرجع.

وتعتبر طريقة انتخاب المجلس الشعبي الولائي تكريس للديمقراطية المحلية، باعتبار المجلس الشعبي الولائي أعلى هيئة إدارية تمثيلية لامركزية والتي تعبر عن متطلبات واحتياجات سكان الولاية، باعتبارها تحقق نسبيا الانسجام في المجلس، لكون الرئيس منتخب من الأغلبية. غير أن مشروع القانون المتعلق بالولاية نص على انه يعلن فوز المرشح الأصغر سنا، بدل الأكبر سنا، وينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة تساوي الأصوات بين القائمتين في الدور الثاني¹.

كما تعد الازدواجية الموجودة على هرم الولاية عائقا أمام التنمية، وخاصة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي والمجلس التنفيذي الولائي. ومعلوم أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يتفرغ لمهامه الانتخابية، ويتقاضى تعويضا عن ممارسة مهامه مع ذلك فان التعويض لا يتلاءم مع المنصب وحجم العمل، فيتطلب الأمر تعديل قانون الولاية بالنص على أن التعويض يجب أن يتوافق مع المهام والمركز القانوني له، وخاصة انه يمثل جميع سكان الولاية ويعبر عن تطلعاتهم واحتياجاتهم.

أ- مكتب رئيس المجلس: منح القانون لرئيس المجلس الشعبي الولائي الحق في اختيار مساعد أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس للموافقة عليهم.

كما جاء في المادة (1/26) السادسة وعشرون الفقرة الأولى من نفس القانون المذكور أعلاه، وقد حدد مهامهم بالإنبابة عن الرئيس في حالته غيابه، ويعين المجلس الشعبي الولائي واحد من بين المساعدين للإنبابة عن الرئيس في حالة وجود مانع.

وفي نفس القانون ورد في نص المادة (29) التاسعة والعشرون بأنه ينتخب المجلس الشعبي الولائي لعمله أثناء كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتبا يتكون من عضوين إلى

¹ المادة 59، مشروع القانون المتعلق بالولاية، الجزائر، 2011.

أربعة أعضاء، ويشكل مكتب دورة المجلس الشعبي الولائي الذي يساعد الرئيس أمانة تعين من بين موظفي ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي¹.

وثار التساؤل حول جدوى تغير الأعضاء في كل دورة وخاصة أن الأعضاء ليست لهم مهام إلا مساعدة الرئيس في تحضير الدورة، وفي القيام بمهامه ولماذا لا تستند المهام نفسها إلى نواب أو مساعدي الرئيس المعينين لمدة عهدة انتخابية كاملة.

كما كان يمكن على المشرع ولضمان السير الحسن لعمل المجلس الشعبي الولائي ترك الخيار لرئيسه لاختيار مكتبه والممثل في نوابه بكل حرية من بين أعضائه مع تقيده بضرورة مراعاة ضرورة تمثيل التشكيلات الممثلة في المجلس لضمان التنسيق بين أعضاء المجلس .

وليس هناك من أهمية لاختيار الأعضاء من قبل المجلس الشعبي الولائي في كل دورة، كما يهدد ذلك استقرار المجلس، ويقوم بتعطيل مهام المجلس وذلك بسبب انشغال المجلس بأمور تنظيمية على حساب الانشغال بالتنمية والمهام والصلاحيات الأساسية والمتعلقة بخدمة المواطن .

وتبعا لذلك نصت المادة (3) الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 91-463² على انه يحدد عدد نواب المجلس الشعبي الولائي الذي يمكنهم مساعدته بصفة دائمة كالآتي:

-(02) نائبان بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يكون فيها عدد المنتخبين فيها من 35 إلى 42 عضو.

-(03) ثلاث نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يكون عدد المنتخبين فيها 43 إلى 51 عضو.

-(04) أربع نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يكون عدد المنتخبين فيها 55 عضو.

¹ المادة 29 ، قانون الولاية رقم 90-09 ، المرجع السابق.

² المرسوم التنفيذي رقم 91-463 المؤرخ في 1991/12/03 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية العدد 63، المؤرخة في 1991/12/07.

وقد نصت المادة(2/5) الخامسة الفقرة الثانية من نفس المرسوم المذكور على أنه "يصبح النواب المذكورين أعلاه في المادة(3) الثالثة دائمين بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي بموجب قرار من وزير الداخلية .

كما حدد نفس المرسوم العلاوات الممنوحة للمنتخبين والتي لا تتماشى في الواقع مع المهام المنوط بها المنتخب، وخاصة المنتدبون منهم ورؤساء المجالس الشعبية الولائية. ولقد ورد في مشروع القانون المتعلق بالولاية على أن رئيس المجلس يختار نائباً أو عدة نواب من 2 إلى 3 حسب عدد المنتخبين.¹

كما تم النص على أن مكتب المجلس يتكون من رئيس المجلس رئيساً ،نواب الرئيس أعضاء،رؤساء اللجان الدائمة أعضاء.²

وهكذا تم توسيع مكتب المجلس الشعبي الولائي إلى رؤساء اللجان الدائمة لتمكينه من الاطلاع على تقارير اللجان، ومن اجل تفعيل دور المكتب والتحضير الجيد لدورات المجلس الشعبي الولائي،ومن جهة أخرى نص على تفرغهم جميعاً بصفة دائمة لمهامهم.

ويختلف التنظيم الإداري المحلي بين الدول ففي الأردن مثلاً التنظيم الإداري يقسم الدولة إلى محافظات، والمحافظ هو ممثل الحكومة المركزية في جزء معين من إقليم الدولة يسمى محافظة، ويعين من طرف الملك بقرار في مجلس الوزراء، ويلتزم بتنفيذ سياستها وتوجيهاتها وله صفة سياسية وإدارية، ويساعده مجلس تنفيذي يتكون من رؤساء الدوائر في المحافظة.

والجلس الاستشاري يتكون من خمسة عشر عضواً يمثلون القطاعات المختلفة في المحافظة، ويضم ممثلين عن المجالس البلدية والقروية وغرف التجارة والصناعة ونقابات الأطباء والمهندسين والمحامين والعمال والمزارعين ، ويتداول هذا المجلس ويتخذ التوصيات المناسبة، ويقوم المحافظ برفعها إلى الجهات المختصة لتنفيذ ما أمكن منها.³

¹ المادة 63، مشروع القانون المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² المادة 28،70 نفس المرجع.

³ هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع بيروت (لبنان)، 2006، ص178.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

وحتى وان كان الحسم في أن طريق الانتخاب هو الأفضل من حيث انه يعد احد أهم أركان اللامركزية، وانه يجسد الديمقراطية المحلية، ويضمن مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم.

ب-الديوان: نص قانون الولاية¹ في المادة 31 (الواحد والثلاثين) منه على أنه "الرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم،ويتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي الولاية".

وطبقا للمرسوم التنفيذي رقم 90-404² فانه "يتكون ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي من 03 إلى 05 أعضاء من بينهم رئيس الديوان، وذلك بالإضافة إلى موظفي الكتابة والخدمة".

كما جاء في المادة (3) من نفس المرسوم "يعين الوالي أعضاء الديوان بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي، ويطلب من المعينين من موظفي الولاية التابعين لأسلاك المتصرفين والمهندسين أو لأسلاك تعادها على الأقل".

وقد حددت المادة الرابعة(4) من نفس المرسوم مهام الديوان بأنه يقوم بمساعدة رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة في تنفيذ مهامه وممارسة اختصاصاته ويكلف على الخصوص:

- تحضير أشغال المجلس الشعبي الولائي وتنظيمها ونشاطات رئيس المجلس الشعبي الولائي.
- تحضير نشاطات رئيس المجلس الشعبي الولائي وعلاقاته العمومية والخارجية وتنظيمها .
- استغلال بريد رئيس المجلس الشعبي الولائي ومتابعته .

¹قانون الولاية رقم 90-09 المعدل بموجب قانون14-05 رقم المؤرخ في 07/03/2005، الجريدة الرسمية عدد70المؤرخة في 2005/10/19.

²المرسوم التنفيذي رقم 90-404 المؤرخ في 22/12/1990 المتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي وسيره، الجريدة الرسمية عدد56المؤرخة في 26/12/1990.

كما نصت المادة (5) الخامسة من المرسوم رقم 90-404¹ على أنه " يتولى رئيس الديوان تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي الولائي تنشيط أعمال الموظفين للديوان وتنسيقها"

وعليه يتعين منح رئيس المجلس الشعبي الولائي الحق في تعيين الموظفين للديوان وعدم ربطه بالوالي كون ذلك يتناقض مع استقلالية المجلس الشعبي الولائي في عمله.

كما يمكن ترك المجال في المبادرة باقتراح التنظيم الهيكلي للمجلس الشعبي الولائي حسب حجم الولاية فلا تكون ولاية الجزائر العاصمة أو وهران أو قسنطينة، كولاية تيندوف أو النعامة أو بسكرة، وتقوم السلطة المركزية بالتوجيهات العامة النموذجية.

وما يمكن ملاحظته أن المجلس الشعبي الولائي يخضع في تنظيمه وإدارته إلى الوالي والهيئة التنفيذية رغم أن المجلس الشعبي الولائي يعد هيئة منتخبة ومستقلة ومعبرة عن إرادة الشعب ولها مهمة مراقبة عمل الهيئة التنفيذية .

فلا مانع من استقلال المجلس الشعبي الولائي في إدارته عن الولاية على المستوى الإداري والهيكلي والتمويل، حتى لا يبقى تنظيم إدارته رهينة موافقة الوالي .

وقد جاءت المادة(30) الثلاثون من قانون الولاية² والتي نصت على أنه "يجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والإمكانات لتأدية مهام المجلس الشعبي الولائي "

كما أن التبعية المباشرة لموظفي الديوان للولاية تجعل إدارة المجلس الشعبي الولائي مقيدة بسلطة الوالي، وهذا ما يرهن المجلس في أداء مهامه وخاصة في حالة وجود خلاف بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي .

¹ المادة 5 من المرسوم التنفيذي 90-404، نفس المرجع.

² قانون الولاية رقم 90-09، المرجع السابق.

ولم يأتي مشروع قانون الولاية بجديد في هذا المجال، إلا انه نص يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية، وتقارير تنفيذ المداولات¹.

وهذا إلى جانب أن الهيكل الإداري والتنظيمي للمجلس الشعبي الولائي لا يتوافق مع المهام المنوطة به، وفي كثير ما يحدث عجز على مستوى الأداء بسبب نقص الوسائل المادية والبشرية على مستوى إدارة المجلس الشعبي الولائي وخاصة في مجال الكفاءة، ولا يكون هناك حرية للمجلس الشعبي الولائي لاختيار الموظفين المؤهلين لأداء المهام ومساعدة المجلس الشعبي الولائي في القيام بمهمة التنمية المحلية .

والحال كذلك فان ذلك يبرز من خلال ضعف كفاءة وأداء الموظفين، لكون في الغالب أن المجلس الشعبي الولائي لا يضم إلا موظفين اقل خبرة ومؤهلات، كما أن التحفيزات المادية من أجور وترقيات وتكوين غير مشجعة بالمقارنة مع الهيئات التنفيذية الأخرى .

الفرع الثاني: الوالي.

يعد "الوالي ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية"²، فله ازدواج وظيفي فهو ممثل الدولة وفي نفس الوقت ممثل الولاية، فهو الواسطة بين الولاية والسلطة المركزية. والوالي هو الأمر بالصرف الوحيد على مستوى الولاية لجميع الاعتمادات سواء اعتمادات الولاية أو اعتمادات الدولة في الولاية³.

¹ المادة 104-105، مشروع القانون المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² المادة 92 ، قانون الولاية رقم 90_09، المرجع السابق.

³ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 158.

وبناء على نص المادة (9/78)¹ الثامنة والسبعون من الدستور الجزائري، فإن الوالي يعين بمرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الداخلية، ويتم إنهاء مهام الوالي من قبل رئيس الجمهورية .

كما انه طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 240_99² الوالي يعين بمرسوم رئاسي ضمن المهام والصلاحيات المخولة له، كما يعتبر الوالي اسمي هيئة على مستوى الولاية كونه يمثل جميع الوزارات على المستوى المحلي كما يمثل الولاية.

ونظرا لأهمية مركز الوالي كهيئة تجمع بين عدم التركيز واللامركزية، فهو يحتل مكانة مهمة في الهرم التنظيمي الإداري الإقليمي المحلي، ومع ذلك تتجلى الأهمية من كون الوالي له مهمة سياسية إلى جانب الوظيفة الإدارية.

و لم يحدد القانون شروط خاصة بمنصب الوالي وذلك بسبب غياب قانون أساسي خاص للولاية يحدد الشروط والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية وإنهاء مهامهم ولتبيان المركز القانوني لهم .

وباعتبار الوالي موظفا ساميا في الدولة فهو يخضع للمرسوم التنفيذي رقم 90-230³ الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية والذي نص في المادة 2 على أن وظائف الوالي والكاتب العام للولاية ورئيس الدائرة وظائف عليا في الإدارة المحلية.

¹ دستور 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 08/12/1996، معدل ب:

-القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10/06/2002، الجريدة الرسمية عدد 25، المؤرخة في 14/06/2002.

-القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008 الجريدة الرسمية عدد 63، المؤرخة في 16/11/2008.

² المرسوم الرئاسي رقم 99_240 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 31/10/1999.

³ المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25/07/1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 31 المؤرخة في 31/07/1990.

كما نصت المادة (09) التاسعة من نفس المرسوم "يكون التعيين في الوظائف العليا التابعة للإدارة المحلية حسب تقدير السلطة التي لها صلاحية التعيين" كما نصت المادة (13) الثالثة عشر منه على انه "يعين الولاية من بين:
_الكتاب العامون للولايات .
_رؤساء الدوائر.

غير انه يمكن أن يعين 5% من إعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة" .

وفي ظل غياب شروط موضوعية متعلقة خاصة للتعين لمنصب الوالي، ولاسيما شرط المستوى العلمي والتكوين الإداري والخبرة المهنية، فان إنهاء مهام الولاية كذلك لا يخضع لأسباب موضوعية متعلقة بتقييم الأداء أو التسيير أو نتائج عملهم على مستوى التنمية المحلية داخل الولاية أو على أساس ارتكابهم أخطاء في التسيير الإداري أو عجزهم عن إدارة شؤون الولاية وتلبية حاجيات المواطنين.

وأمام كون منصب الوالي سياسي وإداري يصعب تحديد حدود صلاحيته، وهذا ما يفتح المجال الواسع للسلطة التي لها صلاحية التعيين، ودون معايير موضوعية أو شروط يحددها التشريع لتعيينهم وإنهاء مهامهم وحقوقهم وواجباتهم.

وتوضع تحت تصرف الوالي إدارة تكلف بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة والوالي فيقوم الوالي بالتنسيق العام للإدارة، ويعمل على تكييف إدارة الولاية حسب حجم نشاط كل ولاية ومميزات وخصوصياتها.

وهذا الأمر شبيه بفرنسا فالمحافظ مندوب الجمهورية، ويتعين بمرسوم من مجلس الوزراء، لكون التنظيم الإداري الجزائري تأثر بالنموذج الفرنسي.¹

¹ محمد انس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص89.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

وفي الجزائر صدر المرسوم التنفيذي 94-215¹ المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها تضمنت المادة الثانية منه الأجهزة العامة للولاية "تشتمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يأتي:

_الكتابة العامة،

_المفتشية العامة،

_الديوان،

_رئيس الدائرة".

ومن المعلوم أن الظروف السياسية والاقتصادية التي تم إنشاء فيها هذه الأجهزة والهياكل تغيرت، وعليه يتعين إعادة النظر فيها بالشكل الذي يجسد مبدأ اللامركزية في التسيير الإداري والمالي.

كما نصت المادة (3) الثالثة من نفس المرسوم على أنه "يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها".

ولم تسمح هذه المهام العديدة للوالي بدفع عجلة الحركة التنموية، فهذه الصلاحيات محولة له أصلاً بموجب القانون في مختلف المجالات على المستوى المحلي، إضافة إلى ذلك له دور الرقابي على الهيئات الإدارية المحلية، وهذا ما أثر على سير مصالح الولاية، وخاصة تلك التي تتطلب السرعة في التنفيذ.

ويلاحظ أن الوالي المهيم على الهيكل التنظيمي للجماعات المحلية، فالمركز القانوني للوالي يعد الأقوى في الهيكل التنظيمي، وذلك بسبب الصفة والصلاحيات التي يتمتع بها،

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94_215 المؤرخ في 23/07/1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، عدد48، المؤرخة في 27/07/1994.

فهو يمثل السلطة المركزية من جهة، ومن ناحية أخرى يمثل السلطة اللامركزية، فيعد همزة وصل بينهما.

كما أن الصلاحيات الممنوحة له تسمح له باحتلال المركز الأهم، وبالإضافة إلى الأجهزة الإدارية التابعة له، بالمقارنة برئيس المجلس الشعبي البلدي أو رئيس المجلس الشعبي الولائي، ولذلك فالوالي هو المهيمن في الواقع .

و حاليا لا يوجد قانون خاص بالولاية مما جعل الحاجة ملحة إلى نص قانوني ينظم سلك الولاية، وكذلك سلك الأمناء العامون ورؤساء الدوائر، وضبط عملية تعيينهم وعزلهم بدقة.¹

فهكذا تخضع جميع الأجهزة والهيئات الإقليمية للوالي بشكل مباشر عن طريق السلطة السلمية أو الرئاسية أو بشكل غير مباشر عن طريق الوصاية .

1-الكتابة العامة: للولاية إدارة تخضع للسلطة السلمية للوالي، وتكيف وفقا لحجم كل ولاية وخصوصياتها.

وقد نص المرسوم التنفيذي رقم 94-215² في المادة (4) الرابعة منه على انه "يمكن تنظيم هياكل الكتابة العامة في الولاية في مصلحة واحدة (1) أو مصلحةين (2) أو ثلاث مصالح (3) تضم كل واحدة منها ثلاثة (3) مكاتب على الأكثر "

فعلى سبيل المثال تحتوي الكتابة العامة للولاية على: مصلحة التلخيص، مصلحة الوثائق، مصلحة الأرشيف، وتتكون مصلحة التلخيص من ثلاث مكاتب: مكتب الصفقات، مكتب التلخيص، مكتب التنظيم، بينما مصلحة الوثائق من مكتب الوثائق وبنك المعلومات .

أما مصلحة الأرشيف فتشتمل على: مكتب الإعلام والمساعدة، مكتب الحفظ

¹ ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الرابعة 2010، ص 126.

² المرسوم التنفيذي رقم 94_215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، المرجع السابق.

ويخضع هذا التنظيم لطبيعة العمل وحجمه حسب كل ولاية¹، ولكن انه في الجانب العملي إن تنظيم المصالح يتم بناء على تعليمات وزير الداخلية.

في حين يتم تنظيم المصالح بالنسبة للمديريات الأخرى طبقا للتعليمات الوزارية والتي تحدد عدد المصالح والمكاتب وتقوم بالتعيين فيها، ولا يكون للمديريات المعنية سوى الاقتراح وبذلك لم يترك لها حرية في المبادرة والتنظيم طبقا لحجم النشاط وطبقا للإمكانات المادية والبشرية.

كما ورد في نص المادة(5) الخامسة من المرسوم المذكور أعلاه بأن الكاتب العام للولاية يقوم بمهامه تحت سلطة الوالي، فهو يسهر على العمل الإداري ويضمن استمرارته وينسق أعمال المديرين التنفيذيين في الولاية.

كما يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية، ويتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية، وينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار في الولاية، ويتولى رئاسة لجنة الصفقات... الخ.

ويتم تعيين الكتاب العامون للولايات بموجب مرسوم رئاسي وذلك طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 99-240² المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ويعتبر ضمن قائمة الوظائف العليا في الدولة .

وما يمكن ملاحظته أن للأمانة العامة أهمية كبيرة في التنظيم الهيكلي المحلي من حيث المهام المسندة لها، فهي حلقة وصل بين الهيئات العامة على مستوى الولاية والوالي فلها مركز محوري.

2- المفتشية العامة للولاية:

¹ الجماعات المحلية، التشريع والتنظيم، الولاية، منشورات وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجزائر، الجزء الأول، 1997، ص22.

² المرسوم الرئاسي رقم 99-240 يتعلق بالتعيين في الوظائف العسكرية والمدنية، المرجع السابق.

ويعين المفتش العام بموجب مرسوم رئاسي طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 99-240¹ وذلك دعما لمركز المفتشية العامة، وتسيير المفتشية العامة للولاية من مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة مفتشين وهو عدد لا يتناسب مع حجم العمل، هذا الأخير هو الذي يجب أن يكون معيارا لتحديد عدد المفتشين.

ولقد نص المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها في المادة (6) منه، على انه تخضع المفتشية العامة للولاية في الولاية لنص خاص، فتمت الإحالة إلى نص آخر.

وجاء المرسوم التنفيذي رقم 94-216² الذي يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية واسند لها بأن تتدخل في الأجهزة والهياكل والهيئات غير المركزية واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية .

وبذلك نصت المادة (2) الثانية من نفس المرسوم "تتولى المفتشية العامة في الولاية تحت سلطة الوالي مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهياكل والمؤسسات غير المركزية واللامركزية وهي تقوم بما يلي:

— تقوم استمرار عمل الهياكل والأجهزة والمؤسسات قصد اتقاء النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها ويحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.

— تسهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام وأعمال الهياكل والأجهزة والمؤسسات.

— تؤهل زيادة على ذلك بناء على طلب الوالي للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بمهام وأعمال الأجهزة والهياكل والمؤسسات "

¹ المرسوم الرئاسي رقم 99-240 يتعلق بالتعيين في الوظائف العسكرية والمدنية، نفس المرجع.

² المرسوم التنفيذي رقم 94_216 المؤرخ في 1994/07/23 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، الجريدة الرسمية عدد 48، المؤرخة في 1994/07/27

ورغم هذه الصلاحيات الممنوحة للمفتشية العامة للولاية والتي تضمن الرقابة الوقائية، من خلال الدور التوجيهي للأجهزة المحلية، وتنوير الوالي بالمعلومات الضرورية وبالإضافة إلى دور الرقابة الذي تقوم به تحت سلطة الوالي .

إلا أنه بالرجوع إلى الجانب العملي، لم تمنح هذه المفتشيات الإمكانيات البشرية الكافية، والإمكانات المادية والوسائل لتنفيذ المهام المنوطة بها، ولذلك لتقدم الدعم الفني والتوجيهات للهيئات والأجهزة المعنية.

ويكون تدخل المفتشية العامة للولاية على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال يقرره الوالي، وتبلغ تقارير التفتيش إلى الوالي ويرسل ملخص منها بصفة دورية إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية .

وعليه كان من الممكن أن تكون المفتشية العامة جهة مستقلة عن الوالي، ومع ذلك تقدم التقارير للوالي، وهذا حتى تضفي فاعلية في مهامها من خلال ترك لها حرية في العمل.

3- الديوان: يتكون الديوان من (05) خمس مناصب إلى (10) عشرة مناصب للملحقين

بالديوان، ويساعد الوالي في أداء مهام هو مكلف على الخصوص بما يلي:

_ العلاقات الخارجية ، والتشريفات.

_ العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام .

-أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة.¹

ويتم تعيين رئيس الديوان بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء² فيتلقى

رئيس الديوان في حدود اختصاصاته تفويض من إمضاء من الوالي.

والملاحظ أن عدد أعضاء الديوان يتغير بحسب حجم العمل في الولاية، كما نجد في

الواقع أنه في بعض الأحيان يكلف أحد الملحقين بالديوان بمهام متعلقة بالدائرة، أو مهام

¹ المادة السابعة من المرسوم التنفيذي رقم 94_215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، المرجع السابق.

² المرسوم الرئاسي رقم 99_240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، المرجع السابق.

متعلقة بإحدى المديرية التنفيذية التي تخص قطاع معين فنجد مثلا الوالي يكلف أحد الملحقين بمتابعة ملف الفلاحة في ولاية ذات طابع فلاحي فالوالي يوزع المهام بينهم. ورغم أن القانون حدد الصلاحيات بدقة بين أجهزة إدارة الولاية التي تساعد الوالي في أداء مهامه وتحقيق التنمية المحلية، إلا أنه ونظرا نقص التكوين وعدم احترام التنظيم والصلاحيات.

إلى جانب الصراع بين رئيس الديوان والأمين العام وصعوبة التنسيق بينهم، وذلك حسب طبيعة عمل الولاية، وهذا مما يؤثر على أداء الأجهزة والهيئات الإدارية في التسيير الإداري والمالي.

فيلاحظ في كثير من الأحيان توسع صلاحيات رئيس الديوان على حساب الأمين العام للولاية ومدير الإدارة المحلية، وينتج التساؤل حول مدى الالتزام بالتنظيم الإداري وجزاء مخالفة التنظيم، ويخضع تكييف هذا النظام وفقا لمتطلبات العمل الإداري.

وأمام تفاوت أحجام الوحدات المحلية داخل الدولة من وحدة إلى أخرى واختلاف المتطلبات وبالمقارنة بين الأسلوب الفرنسي الذي يعتمد وحده النمط الإداري، والذي لا يفرق بين الوحدات الريفية والوحدات الجهوية، ثم الأسلوب الإنجليزي الذي يقوم على تعدد الأنماط الإدارية إذ لا يمكن أن تتساوى وحدة فقيرة ووحدة غنية.

ويفرق بين الوحدات الريفية والوحدات الحضرية ويمكن أن يتحول المجلس الريفي إلى مجلس حضري عندما يبلغ درجات التطور.¹

وهذا التناسب لم يراع عند التقسيم الإداري في الجزائر للولايات والبلديات، وهذا ما جعل التنظيم الهيكلي عائقا للدور التنموي.

4- الدائرة:

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 92.

لم يعتبر قانون الولاية¹ الدائرة هيئة من هيئات الولاية، حيث نص على أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي.

وأخضع تنظيم الدائرة في البداية للمرسوم 82-31² الذي كان يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، والمعدل بموجب المرسوم 82-372³ المتضمن صلاحيات رئيس الدائرة.

وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكله، وما يلاحظ أن تنظيم الدائرة كان عن طريق المرسوم التنفيذي وليس بقانون وأخضعت لسلطة الوالي.

كما نصت المادة (9) التاسعة من المرسوم التنفيذي 94-215 على أنه "يساعد رؤساء الدوائر الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي لولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية".

وقد اسند لرئيس الدائرة مساعدة الوالي في تنفيذ مهامه، كما جاءت الفقرة الثانية من نفس المادة "ينشط رئيس الدائرة ويراقب أعمال البلديات الملحقة به"، ولكن في الجانب العلمي فإن الدائرة ليست لها الإمكانيات المادية ولا البشرية للقيام بالمهام المنوطة بها، ويقوم رئيس الدائرة بأية مهمة يفوضها إليه الوالي.

ونصت المادة (10) العاشرة من نفس المرسوم على أنه يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي وبتفويض منه ما يلي:

- ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.
- يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي تحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي.

¹ المادة 08 من قانون الولاية رقم 90-09، المرجع السابق.

² مرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23/01/1982 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، المرجع السابق.

³ مرسوم رقم 82-372 المؤرخ في 27/11/1982 يتم المرسوم رقم 82-31 الذي يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، عدد 48 المؤرخة في 30/11/1982.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلدية التابعة للدائرة نفسها.

تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات .

شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها (9) تسع سنوات .

تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.

الهبات والوصايا.

يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام.

يسهر زيادة على ذلك عن الأحداث الفعلي المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينظمها.

يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينظمها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

وبالرجوع إلى الصلاحيات الممنوحة لرئيس الدائرة للقيام بمهامه في ممارسة الرقابة على البلديات، وذلك تحت سلطة الوالي فإنه من الناحية العملية نجد انه يقوم بتوجيه البلديات فيما يخص التسيير والجوانب التقنية، كما يقوم بالتنسيق بين البلديات .

إلا أن خضوع رؤساء الدوائر للوالي وعدم إمكانية اتخاذ القرار في الوقت المناسب إلا بعد الرجوع للوالي، أدى إلى بيروقراطية إدارية كان لها انعكاس سلبي على التنمية المحلية واستقلالية البلدية.

ونصت المادة 13 من المرسوم 94-215¹ على أن "رئيس الدائرة يطلع الوالي عن الحالة العامة في البلديات التي ينشطها ويعلمه دوريا بكل المسائل التي تتصل بمهمته". وهذا نظرا لكون عدد البلديات يرتفع من ولاية أخرى، فلا يمكن الوالي الاطلاع على جميع المسائل المتعلقة بالبلديات التابعة له إلا عن طريق رئيس الدائرة، وبذلك فهو يساعد الوالي في تنفيذ مهامه .

ويساعد رئيس الدائرة في القيام بالمهام المسندة له قانونا كلا من:

_الكاتب العام للدائرة: يعد هذا المنصب من المناصب العليا في الدولة، يعين بموجب مرسوم رئاسي.

_مجلس تقني: يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها.

والدائرة ليست جماعة إقليمية محلية فهي تقسيم إداري فقط، وبالتالي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وقد ثار الجدل حول إزالة الدائرة من التنظيم الإداري المحلي الجزائري². وبالإضافة إلى ذلك وجب التنبيه إلى أن رئيس الدائرة يقوم بالمصادقة على الميزانيات الخاصة بالبلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها 50.000 نسمة³.

ويرى البعض بان الدائرة لم تؤدي الدور المنوط بها بدعم التنمية المحلية ولاسيما بتوجيه وتنشيط البلديات، ويسجل الكثير عليها بأنها لم تكن سوى عائقا أمام استقلالية البلدية في ممارسة مهامها، وهو ما جعلهم يطالبون بالاستغناء عن الدائرة على أساس أن ليس لها سوى دور البريد وتكريس البيروقراطية الإدارية .

¹ المرسوم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، المرجع السابق.

² ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص121.

³ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2006، ص46.

فالدائرة كجهاز عدم تركيز الإداري ليس لها دور في الواقع ماعدا استخراج بطاقة التعريف الوطنية، وجواز السفر ورخصة السياقة، ومؤخرا توزيع السكن خاصة لما يتعلق الأمر بالدوائر التي تضم البلديات النائية أو الريفية.

كما يطرح الإشكال حول الصلاحيات عندما يتعلق الأمر بوجود الدائرة في بلدية مقر الولاية التي تتداخل صلاحيات فيها، ويصعب التنسيق بين رئيس البلدية ورئيس الدائرة والكاتب العام والوالي.

وان كان المشرع أعطى الدائرة صلاحيات تنشيط البلديات التابعة لها وضمن التنسيق بينها، إلا أن ضعف الإمكانيات المادية والبشرية حالا دون أداء هذا الدور، ورغم أن منح هذا الدور للدائرة كان بغرض تقريب الإدارة من المواطنين والتخفيف على الوالي من حجم العمل، بالإضافة إلى مساعدة البلديات من الناحية التقنية وخاصة انه في كثير من الأحيان يكون المجلس المنتخب يحتاج إلى دعم تقني .

كما تكون البلديات بحاجة إلى استشارات فنية وتقنية وان الدائرة في كثير من الأحيان تستحوذ على صلاحيات البلديات، ولاسيما توزيع السكن الاجتماعي، مما أثر استقلالية البلدية في ممارسة مهامها.

وهكذا انعكس سلبا على صلاحيات المنتخبين المحليين، واثّر على تجسيد الديمقراطية المحلية، وعلى مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية .

ولا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وبالتالي لا يصح اعتبارها جهاز إداري منفصل، وهي عبارة عن هيئة عدم تركيز إداري تابع للوالي وخاضع لسلطته وليس لها وجود مستقل ومنفرد ولا تملك أهلية التقاضي وأهلية التعاقد ولاحق التقاضي أصلا¹.

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 186 .

وترتبط أهمية دور الدائرة بمدى تكليف الوالي لرئيس الدائرة، فهناك بعض من الولاية يقوم بتفويض جزء من صلاحياته لرئيس الدائرة فتؤدي الدائرة دورا تنمويا، وهناك بعض الولاية لا يمنحون تفويض لرؤساء الدوائر وبالتالي تبقى الدائرة بدون فاعلية .

وبالنسبة للتقسيم الإداري المحلي الجزائري لم يراع خصوصيات المناطق الجغرافية فبعض الدوائر تضم بلديتين في حين بعض الدوائر تضم (5) خمس بلديات، ولا يتناسب مع حجم هذه البلديات، فتوجد بلديات ذات الطابع الاقتصادي والتي تقع في ولايات ذات حجم نشاط كبير، في حين هناك بلديات رئيسية أو بلديات تقع في ولايات جنوبية أو داخلية والتي يقل فيه حجم النشاط .

وان التنظيم الإداري الجزائري بحاجة إلى إعادة النظر فيه بناء على دراسة علمية اقتصادية، سياسية، اجتماعية، لأن التنظيم الإداري لسنة 1984 الذي جاء بمقتضى قانون رقم 84-09¹ لم يعد يواكب متطلبات التنمية المحلية وأهداف الجماعات المحلية .

وباعتبار الدائرة من هيئات عدم التركيز الإداري، ومن أهدافها تقرب الإدارة من المواطن، وتجسيد اللامركزية وحتى تكون اللامركزية في مستوى طموحاتنا يستلزم أن تمس الهياكل والأشخاص، وجعل الدائرة مركز عمل حقيقي أي هيكل متكون من المصالح التقنية والمصالح الإدارية.

والقصد من ذلك أن هذه الهيئة تقوم بالإعلام والتبصر والتحضير والتنفيذ لذا يجب أن تكون الدائرة على هيكل متكون من رؤساء المصالح التقنية بمثابة اللجنة التقنية للدائرة.

5- مجلس الولاية:

أما المصالح الخارجية فهي الأجهزة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتع مجموعة منها ببعض السلطات كسلطة التقاضي والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير والوالي في الولاية.

¹ قانون رقم 84_09 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، المرجع السابق .

وقد نصت المادة(3) الثالثة من المرسوم التنفيذي94-215¹ السالف الذكر على انه "يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة من الوالي من مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها". فحددت مهامه بموجب المادة(17) السابعة عشر من نفس المرسوم المذكور أعلاه "يكلف مجلس الولاية تحت سلطة الوالي ومندوب الحكومة بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي .

كما ورد في المادة(19) من نفس المرسوم اعتبار مديرو مصالح الدولة أعضاء في مجلس الولاية، ويشارك رؤساء الدوائر مشاركة استشارية في أشغال مجلس الولاية، ويمكن للوالي أن يستدعي للمشاركة في اجتماعات مجلس الولاية أي شخص يرى استشارته مفيدة . وعليه فانه يمكن للوالي توسيع المجال للخبرات والكفاءات من مختلف المجالات للمساهمة في التنمية المحلية وذلك بتوسيع مجلس الولاية، إلا أننا في الواقع لا نجد تطبيق لذلك ؟ وخاصة أن الوالي لا يجد في الغالب من صعوبات مادية في ذلك.

وللمجلس الولائي دور استشاري إلى جانب الدور التنفيذي، وهذا ما نصت عليه المادة(20) من نفس المرسوم بكون مجلس الولاية يعد إطارا تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي وإطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية .

وبذلك يقوم بما يلي:

- يتخذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصادقيتها على احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها .
- يسهر على تنفيذ برنامج الحكومة وتعليماتها .
- يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية .

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، المرجع السابق.

ويعقد مجلس الولاية اجتماعه في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي، وإذا وقع له مانع يخلفه الكاتب العام .

وعلى الرغم من أن المجلس التنفيذي الولائي يعاني من بعض الصعوبات والعوائق في القيام بمهامه، فإنه يتفوق في الواقع العملي على المجلس الشعبي الولائي (كهيئة مداولة) ذلك أن الأول يمثل في أغلب الأحيان هيئة وسلطة الدولة في الولاية .

فضلا أنه يتشكل من إطارات مؤهلة تقنيا في الوقت الذي لا تمد فيه الانتخابات الثاني إلا بعناصر أقل خبرة وكفاءة، مما يجعله مهيمنا عليه.¹

وما يلاحظ أن أعضاء المجلس الولائي يكونون في أغلب الأحيان غير ملمين بالاحتياجات المحلية بالمقارنة مع المجلس التنفيذي الولائي، وانه رغم توافر عنصر الكفاءة في بعض الأحيان غير أن نقص الإمكانيات المادية والبشرية تحول دون قيام بمهمة الرقابة المكلف بها قانونا.

وتشمل الإدارة العامة في الولاية إلى جانب ذلك مديرية الإدارة المحلية، مديرية التنظيم وتساعد الوالي في عمله وتخضع لسلطته، وتتكون كلا منها من عدة مصالح وتنقسم المصالح إلى مكاتب.

فاما مديرية الإدارة المحلية ومديرية التنظيم العام: كان تنظيم مديرية التنظيم والشؤون العامة، ومديرية الإدارة المحلية وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 90-285² المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، ثم عدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-347³ المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها.

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 61 .

² المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 1990/09/29 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية العدد 42 المؤرخة في 1990/10/03 .

³ المرسوم التنفيذي رقم 92-347 المؤرخ في 1992/09/14 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-285 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 67، المؤرخة في 1992/09/20 .

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

إلى أن تم صدور المرسوم التنفيذي رقم 95-265¹ الذي يحدد صلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، وطبقا للمادة(3)الثالثة منه "فإن مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية على صعيد كل ولاية تنظم في مديرتين هما:

- مديرية الإدارة المحلية وتتكون من مصلحتين إلى أربع مصالح، وتضم كل مصلحة ثلاث مكاتب على الأكثر.

وتتكون مديرية التنظيم والإدارة المحلية في كل ولاية على خمس مديريات فرعية تتمثل فيما يلي:

- مديرية فرعية للتنظيم العام .
- مديرية فرعية للشؤون العامة والمنازعات،
- مديرية فرعية للشؤون الإدارية والمالية المحلية ،
- مديرية فرعية للتجهيزات والاستشارات المحلية ،
- مديرية فرعية للمؤسسات المحلية "

كما يحدد التنظيم الداخلي للمديرتين في شكل مصالح ومكاتب حسب حجم نشاطات كل ولاية بقرار وزاري مشترك، فمهمة المديرتين هي تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام واحترامه ، كما تقوم بكل عمل من شأنه أن يقدم دعما إسناديا يمكن المصالح المشتركة في الولاية من السير تنظيميا².

¹ المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 06/09/1995 المحدد لصلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 50. المؤرخة في 10/09/1995.

² الجماعات المحلية، التشريع والتنظيم، الولاية، الجزء الأول، المرجع السابق، ص29.

أما بالنسبة لتعيين المديرين فيكون بموجب مرسوم رئاسي، وذلك طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 99-240¹ المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة. ونظرا لاتساع حجم نشاطات الولايات لاسيما بعد مرور عشرون عاما عن صدور قانون البلديات والمراسيم التنفيذية له، ومع ارتفاع عدد السكان، وتوسع برامج التنمية المحلية، إلا أنه لم يواكب التنظيم الإداري المحلي لا على مستوى البشري ولا طرق التسيير. وظلت هذه المديرية رهينة نقص كفاءة التأطير الإداري أو التقني، هذا إلى جانب البيروقراطية الإدارية، ولم يعد التنظيم الهيكلي قادرا على استيعاب العدد الكبير من العمال. كما انه لا يتناسب مع برامج التنمية المحلية وضرورة اعتماد التخطيط الاستراتيجي والتسيير بالأهداف.

وتعد هذه المديرية نموذجا لعدم التركيز الإداري، فهي تخضع من جهة لسلطة الوالي في إطار مجلس الولاية بصفته ممثلا للدولة ومندوب الحكومة، ومن جهة أخرى تخضع للوزارات المعنية.

وينسق الوالي عمل على هذه المصالح في إطار التنسيق بين الإدارة المركزية والمديرية، كونها تقوم بتنفيذ برنامج الحكومة على مستوى الولاية في مختلف قطاعات النشاط، فيسهر على تحقيق التنمية على المستوى المحلي .

ويتشكل مجلس الولاية من مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها ومنها:

- مديرية الثقافة .

- مديرية النقل .

__ مديرية المجاهدين .

¹ المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، المرجع السابق.

- _مديرية الشبيبة والرياضة.
- _مديرية أملاك الدولة .
- _مديرية الضرائب .
- الخزينة الولائية .
- المديرية الفرعية لمسح الأراضي.
- مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية .
- مديرية التشغيل .
- مديرية التكوين المهني .
- مديرية الصحة .
- مديرية التربية .
- مديرية الصناعة والمناجم .
- مديرية الفلاحة.
- مديرية السياحة .
- مديرية الري .
- مديرية البناء والتعمير .
- مديرية البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال.
- مديرية الأمن.
- مديرية الاشغال العمومية .
- مديرية التجارة .
- مديرية النشاط الاجتماعي.
- مديرية الشؤون الدينية.

وتشكل المديرية التنفيذية في التنظيم الإداري مظهر من مظاهر عدم التركيز الإداري، فهي لا تتمتع بوجود مستقل ولم يكسبها الشخصية المعنوية . وبالرجوع إلى المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹، وطبقا لقواعد الاختصاص النوعي فان المحاكم الإدارية تختص بالنظر في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة على مستوى الولاية. ولم تحدد أهلية التمثيل أمام القضاء بالنسبة للمصالح غير الممركزة، وبمن ينبغي أن تمثل المديرية التنفيذية في حال رفع دعوى ضدها أمام المحكمة الإدارية².

ونظرا لازدواجية السلطة الرئاسية بالنسبة للمديرية فإنه في بعض الأحيان نجد بطء في اتخاذ القرارات من السلطة المركزية (الوزارة) ومن المديرين الذين يجب أن يعلموا الوالي بكل مسألة هامة تتعلق بقطاعهم وأن يبلغوه بالمعلومات، ويقدموا له التقارير. وعلى المديرية أن تحظى بموافقة الوزارة وفي نفس الوقت الوالي.

وعلى الوالي أن يعلم أعضاء مجلس الولاية بكل ما يهم الولاية ويحيطهم علما بتوجيهات الحكومة³.

ورغم انه من الناحية النظرية إن القرارات تتخذ بالتنسيق، إلا انه بالنسبة للواقع الأمر يخلق بيروقراطية تنعكس على الجانب التنموي الذي يتطلب سرعة في القرار والتنفيذ وعلى حرية المبادرة المحلية ويكرس مركزية التسيير.

وفي ظل المهام المنوط و بالوالي تم إنشاء منصب الوالي المنتدب للأمن، ومندوب الأمن.

¹ قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم 21، المؤرخة في 2008/04/23.

² عمار بوضياف، قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، مجلة الفكر البرلماني نشرية مجلس الأمة، الجزائر، العدد 24، جانفي، 2010؛ ص 85 .

³ احمد محيو، المرجع السابق، ص 269.

- الوالي المنتدب للأمن: لقد أحدثت وظيفة والي منتدب للنظام العام والأمن بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-347¹ وأنشأت في البداية في كل من الجزائر وهران وعنابة وقسنطينة، وهي وظيفة مدنية فهم يخضعون لسلطة الوالي وتم تصنيف وترتيب أجورهم حسب الشروط المطبقة على منصب الوالي.

- مندوب الأمن لدى الوالي: بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 93-314² المتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن وقد أنشئت المناصب التالية:

-مندوب وطني للأمن لدى وزير الداخلية والجماعات المحلية .

-مندوب للأمن لدى الوالي .

-مكلف بمهمة الأمن لدى رئيس الدائرة .

- مساعد للأمن في مستوى البلدية .

ويعتبر مندوب الأمن لدى الوالي وظيفة عليا في الدولة ويعين بمرسوم رئاسي وبموجب المادة (7) السابعة من المرسوم التنفيذي 93-314³، فهو يساعد الوالي في تصوير التدابير الخاصة بميدان الأمن الوقائي وتنفيذها وتقييمها، كما يقوم بتنشيط وتنسيق أعمال المكلفين بمهمة الأمن ومساعدى الأمن في الدوائر والبلديات تحت سلطة الوالي.

وتم تصنيف مندوب الأمن لدى الوالي برتبة كاتب عام في الولاية ، كما تم تصنيف المكلف بالأمن لدى رئيس الدائرة برتبة متصرف إداري رئيسي، وأسندت له مهمة تنشيط عمل مساعدى الأمن بالبلديات، وبمتابعة التطبيق الفعلي والمنسجم لتدابير الأمن المقررة وهذا ما ورد في المادة (8) الثامنة من نفس المرسوم المذكور أعلاه .

¹ المرسوم التنفيذي رقم 92-347 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 90-285 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، المرجع السابق.

² المرسوم التنفيذي رقم 93-314 المؤرخ في 19/12/1993 المتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، الجريدة الرسمية العدد 84. المؤرخة في 20/12/1993.

³ نفس المرجع.

وهذا المنصب الذي أحدث سنة 1992 يمكن ربطه إلى حد كبير بالظروف السياسية التي عرفت بها البلاد والتي نجم عنها صدور بعض القوانين مثل حالة الطوارئ والمظاهرات العمومية¹.

وما يمكن استنتاجه أن التنظيم الإداري المحلي للولاية لم يعد يتوافق وينسجم مع المهام، فهو بحاجة إلى إصلاح إداري، ودعم بالإطارات البشرية، سواء بالنسبة للهيئات الإدارية أو المنتخبين المحليين، فهذا ما أثر على تجسيد البرامج التنموية وتلبية وإشباع حاجات المواطنين.

فقد اعتمد التقسيم الإداري على العامل السياسي فقط، وبالإضافة إلى أن التقسيم الإداري منذ 1984 لم تتم إعادة النظر فيه، رغم تغيير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ورغم التطور التكنولوجي، والذي يتطلب تكيف الإدارة معه.

إذ أن المراسيم التنفيذية التي تنظم عمل أجهزة وهيئات الجماعات المحلية تحتاج إلى إعادة النظر بعد مدة طويلة من ممارستها وبروز فراغات تشريعية .

فالتنظيم الهيكلي الإداري ينعكس إيجابيا أو سلبيا على أداء وممارسة الجماعات المحلية من خلال نوعية الخدمات التي تقدمها المرافق، فالملاحظ على مستوى الممارسة الاعتماد فقط على القرارات المركزية، فالتعليمات والبرامج التي تأتي من الهيئات المركزية عجزت عن تجسيد هذه البرامج التنموية في الميدان رغم توفر الإمكانيات المادية، ولم يتم الاهتمام بالموارد البشرية .

فلم تترك مجال للمبادرات المحلية لاختيار النمط التنظيمي الإداري، فالهيئات دائما مقيدة بالوصاية الإدارية والتبعية المالية .

وعليه فإن التنظيم الإداري المحلي ومن أجل أداء الدور الفعال المنوط به على مستوى الولاية يتوجب مراعاة حجم الولاية وخصوصية المنطقة أكانت صناعية أم زراعية أم

¹علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 216 .

سياحية ثم عدد السكان فالطبيعة الجغرافية، ويتوجب مراعاة الجانب البشري من حيث الكم والكفاءة، فنسبة الإطارات منخفضة جد في قطاع الجماعات المحلية، كما أن عدم تشجيعهم، ونقص الحوافز المادية والمعنوية من الترقية إلى الراتب إلى التكوين، هذا ما أدى إلى عزوفهم عن العمل في البلدية أو الولاية .

إن إعادة التقسيم الإداري لاسيما رفع عدد الولايات هو استجابة ومراعاة للجانب السياسي أكثر منه للجوانب الأساسية والإدارية والاقتصادية والبشرية الممثلة في الكفاءة البشرية للتسيير، وزيادة النفقات، كما أن بعض الولايات لحد الساعة لا تتوفر على كثيرا من المصالح الولائية كما هو في الولايات الكبرى.

وتعتبر التنظيمات المحلية تنظيمات مفتوحة على البيئة الخارجية تتأثر وتؤثر فيها بل تعتبر بالغة الحساسية بالبيئة الخارجية، والتي قامت خصيصا من أجل خدمة هذه البيئة الخارجية وطبيعة نشاطها المناط بها¹.

مع ذلك تتطلب عملية بناء جهاز إداري محلي فعال ورشيد يساهم في العملية التنموية والسياسية الشاملة والمتوازنة ضرورة اتخاذ إجراءات حاسمة وجريئة لوضع إستراتيجية بديلة للتنمية الإدارية.

وهذا لن يتم إلا بتأصيل الإدارة والانطلاق من فهم الأبعاد الحضارية والبيئية للمجتمع الجزائري، إذا علمنا أن الإدارة في الدول المستضعفة هي إدارة مقلدة في نظامها وقوانينها للغرب، ويشمل التراث الإداري الفرنسي مظهر مستمرا في تأثيره على النظام الإداري الجزائري الذي لم يتخلص من ظاهرة التبعية القانونية والإدارية².

¹ عبد الخالق عبد الرزاق تحفه، واقع الهياكل التنظيمية للإدارة المحلية في الوطن العربي، (منظور مقارن)، المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2004، ص2.

² قادري لطفي محمد الصالح، الآليات القانونية والتنظيمية والسياسية لتطبيق الحكم الراشد في الجماعات المحلية، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010، ص23.

ويبقى نجاح التنظيم الإداري المحلي مرتبط بالتأثيرات السلبية للعوامل الخارجية والداخلية والمتعلقة بالصراعات الحزبية الضيقة والأمراض والآفات الاجتماعية والمتمثلة أساسا في العصبية العائلية والعشائرية، ونظرا لحدسية وأهمية تكيف تفاعل نظام الجماعات المحلية مع عوامل ومعطيات وعناصر البيئة المحلية والوطنية والدولية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية والعلمية والتكنولوجية.

ورغم إننا انتقلنا في مرحلة معينة من 700 بلدية إلى 1541 بلدية تحت ضغط سياسي، وعدد كبير من البلديات لا مداخل لها وهي ليست قادرة على تسيير كل المرافق العمومية التابعة لها، وربما تعجز عن تسيير مصلحة الحالة المدنية.

وقد سبق للوزير المنتدب لدى وزير الداخلية مكلف بالجماعات المحلية خلال ندوة فكرية حول الجماعات المحلية أن أجاب على سؤال حول إعادة النظر في التقسيم الإداري فقال " أن التقسيم الإداري موضوع جد حساس يتطلب وقتا طويلا، وأخبركم بأنه ليس مدرجا ضمن نصوص قانونه البلدية وقانون الولاية، وأن الاختيار سياسي وليس اختيار عقلائي لكن اليوم وصلنا إلى 550 دائرة و1541 بلدية ونحن نعلم أنه من أجل سير محكم لا بد لعدد الدوائر والبلديات أن يتقلص ولكن لا نستطيع إقناع المواطنين غدا بكل دوائهم وبلدياتهم؟ وربما تطمح أصغر دائرة في الوطن لتصبح ولاية"¹.

وإن تبرير مدى صلاحية ومثانة الأجهزة المحلية لا يتحدد على ضوء المبادئ التي أسس عليها التنظيم العضوي فحسب وإنما أيضا على ضوء مدى ملائمة هذا التنظيم للدور المنوط للمؤسسات المحلية².

وانه وفي ظل تأثير العولمة على التنظيم الإداري، وهو ما جعل من ضرورة الاعتماد على الإدارة الالكترونية من أجل تحسين التسيير الإداري والمالي .

¹ دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، العدد الأول، 2000، الجزائر، ص88.

² مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص118.

المطلب الثاني: مدى انسجام أجهزة وهيئات البلدية.

البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون¹، وللبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة حيث تتمتع بخصائص عديدة منها أن البلدية مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية، والبلدية مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية البلدية.

كما تتطلب عملية تنظيم البلدية وتفعيل دورها في التنمية مراجعة التنظيم الإقليمي للبلديات ومعالجة قضيتي التخلف الإداري وانعدام التوازن في توزيع السكان .
وتتكون البلدية من هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي كما ورد في المادة (13) الثالثة عشر من قانون البلدية²، في حين نصت المادة (15) الخامس عشر من قانون البلدية الجديد³ على هيئتها وهيكلها تتمثل فيما يلي:

-هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي

-هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

-إدارة البلدية ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

فهل هناك انسجام في التنظيم الهيكلي الإداري بين هيئات البلدية؟، وهل ساهم

التنظيم الإداري الحالي في ترقية الممارسة الديمقراطية، وتحسين علاقة الإدارة بالمواطن ؟

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي:

ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، كما جاء في المادة (75) (الخامسة والسبعون) من قانون الانتخابات¹، وتجري الانتخابات في ظرف ثلاث أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية.

¹ المادة الأولى، قانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية المؤرخ 1990/04/07، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 1990/04/11

² نفس المرجع.

³ قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

كما نصت المادة(97) السابعة والتسعون منه على أنه يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغيير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية التعداد الوطني الرسمي والأخير وضمن الشروط التالية:

7 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة .

9 أعضاء في البلديات التي عدد سكانها بين 10.000 و20.000 نسمة

11 عضو في البلديات التي عدد سكانها بين 20.000 و50.000 نسمة .

15 عضو في البلديات التي عدد سكانها بين 50.000 و100.000 نسمة.

23 عضو في البلديات التي عدد سكانها بين 100.000 و200.000 نسمة .

33 عضو في البلديات التي عدد سكانها 200.000 أو ما يفوق.

ولقد وفق قانون الانتخاب إلى حد بعيد في تخفيض حجم المجالس إلى حد معقول جدا مقارنة بحجم المجالس البلدية في ظل القانون القديم الملغى والتي كان حجمها كبيرا للغاية مما يتعذر معه تحقيق ديمقراطية².

إلا انه بموجب مشروع القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات تم رفع عدد المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية بين 13 و43، والولاية بين 35 و55، وتم رفع وعدد نواب الرئيس للسماح لهذه المجالس العمل في إطار استقرار أفضل بتفاديها النزاعات والتوترات التي غالبا كان مصدرها تعيين نواب رئيس المجلس ورؤساء اللجان³.

كما نصت المادة (100) من نفس الأمر المتعلق بالانتخابات⁴، على أنه يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة

¹ الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل بموجب قانون 04-01 المؤرخ في 07/02/2004، الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 11/02/2004.

² بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص38.

³ المادة 85، 82، مشروع القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجزائر، 2011.

⁴ الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع نفسه.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، وهم الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامين للولايات، أعضاء المجال التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، أعضاء المجلس الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، محاسبوا أموال الولايات، مسؤولي المصالح الولائية .

فضلا عن ذلك فالمجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة منتخبة بالاقتراع العام المباشر ينتخب عن طريق قائمة تركزى، إما من طرف حزب سياسي تحصل على 4 % من الأصوات المعبر عنها موزعة على 50 % +1 من عدد الولايات على الأقل، دون أن يقل هذا العدد عن 200 صوت معبر عنه في كل ولاية،¹ وإما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على ستمائة (600) منتخب على الأقل في مجالس شعبية بلدية ولائية ووظيفية موزعين على خمسين 50 % +1 من عدد الولايات على الأقل دون أن يقل هذا العدد عن 20 منتخبا في كل ولاية.

ويجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاث أشهر، ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو من الوالي.

ويوجه رئيس المجلس الشعبي البلدي الاستدعاء لاجتماع المجلس، ويدونها في سجل البلدية قبل عشرة (10) أيام على الأقل من موعد المجلس وتخفيض هذه المدة في حالة الاستعجال إلى يوم واحد، ويعلق جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي مكان التعليق المخصص للجمهور.²

أما في ظل القانون الجديد للبلدية³ فان المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، بدلا من ثلاثة أشهر وسبعة أيام.

¹ المادة 82، نفس المرجع.

² المواد 14-15-16، قانون 90-08 المتعلق بالبلدية. المرجع السابق.

³ المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

وهذا لضمان التواصل الدائم والمستمر بين المنتخبين، والاطلاع باستمرار على شؤون البلدية والمواطنين،¹ وهذا ربما كذلك لتفعيل المجلس البلدي كهيئة، وللحيلولة دون هيمنة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ولم يشترط قانون الانتخابات شروطا للترشح إلى المجلس الشعبي البلدي كشرط المستوى العلمي، وهو ما يعاب على المشرع فاشترط فقط الجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والإقامة بالبلدية والتسجيل بالقائمة الانتخابية، وأن تكون ناخبا عمره 25 سنة، ولم ينص قانون البلدية عن طريقة انتخاب المجالس المحلية وترك الأمر لقانون الانتخابات .

ولقد بدأ الحديث عن ضرورة تعديل قانون البلدية والولاية بعد تفاقم مشاكل البلديات على الخصوص، وتحسيدها لهذه الفكرة طرح في جوان 1999 مشروعان تمهيديان لقانوني البلدية والولاية، واللدان قلص من صلاحيات المنتخبين، هو الأمر الذي دفعنا إلى طرق موضوع مدى استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر عن السلطة المركزية؟².

وأخيرا جاء قانون البلدية الجديد بعد مخاض عسير، ليضع حدا حول جدل فقهي قانوني في إطار صراع الصلاحيات بين المنتخبين والإدارة، حول توسيع الصلاحيات للمنتخبين وبين تقييدها لصالح الأمين العام للبلدية.

وعلى خلاف قانون البلدية رقم 90-08 نص قانون البلدية الجديد³ في المادة(15) السادسة عشر منه على أن هيئات البلدية ثلاث المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، هيئة تنفيذية يرأسها المجلس الشعبي البلدي، إدارة ينشطها الأمن العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

¹ رأي لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات للمجلس الشعبي الوطني، التقرير التكميلي عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية، أفريل 2011، الجزائر، ص24.

² بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، عدد 22، 2001، ص8.

³ قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

باعتبار تدعيم صلاحيات الأمين العام للبلدية يتم على حساب صلاحيات المنتخبين ورئيس البلدية كون من جهة ثمة تقليص من دور الهيئة المنتخبة، ومن جهة أخرى تقليص لدور رئيس المجلس الشعبي البلدي .

كما أن الأمين العام يخضع للسلطة الرئاسية للوصاية والمتمثلة في رئيس الدائرة والوالي، وهذا ما يعيق عمل الأجهزة المنتخبة، وتكريس الديمقراطية المحلية، كما يجعل ازدواجية هرمية في تسيير شؤون البلدية ، ويعيق روح المبادرة.

ومن جهة أخرى وعلى ضوء التجربة المعاشة ، وأمام عدم كفاءة المنتخبين، وانعدام أحيانا وجود الخبرة الإدارية والقانونية المناسبة لديهم، هذا ما يؤثر سلبا على تسيير إدارة البلدية.

ولأجل البحث على استقرار إدارة البلدية والسير الحسن لها، تم تدعيم المركز القانوني للأمين العام للبلدية، وعليه فتنظيم إدارة البلدية تحديدا، يهدف إلى تحسين تسيير المرفق العام وديمومته، فتم وضعها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية¹.

ولا يكفي وجود مصالح محلية مميزة ومنح الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية لقيام التنظيم الإداري المحلي بإشباع الحاجات المحلية، إذ لا بد أن يكون المجلس المحلي قائم على هذه المصالح مستقلا بوظائفه عن الحكومة المركزية .

وعلى ضوء ذلك تم تكريس مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، وفي هذا الخصوص الزم القانون البلدي الجديد المجلس الشعبي البلدي، بان يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول أولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية

¹ ديباجة مشروع القانون المتعلق بالبلدية، نفس المرجع، ص5 .

والثقافية، ويمكن استعمال الوسائط الإعلامية المتاحة كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين¹.

1- عمل المجلس:

إن القانون البلدي الجديد حاول تكييف نصوصه مع المرحلة الراهنة واستجابة للتحولات التي يعرفها المجتمع الجزائري في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي. ونصت المادة (2) الثانية من قانون البلدية الجديد على أن " المجلس المنتخب هو القاعدة الإقليمية للمركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية "

وذلك بغرض تعزيز صلاحيات المنتخب وإعادة الاعتبار له كونه يعبر عن احتياجات المواطنين وأولوياتهم. كما إن تحديد مدة اجتماع المجلس الشعبي البلدي بشهرين بدل ثلاث أشهر تجسيد لذلك، وقد سبقت الإشارة إليه.

ويمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية يطلب من ثلثي الأعضاء أو من الوالي.

فالبلدية "تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري" وهذا ما ورد في المادة (11)² الحادي عشر من قانون البلدية الجديد.

مع العلم بأن نظام الإدارة المحلية أساسا يقوم على تقسيم إداري لأقاليم الدولة بحسب أحجام الوحدات المحلية، ويتوقف نوع التقسيم على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية، وعلى الظروف البيئية السائدة في أقاليمها³.

ولقد نص قانون البلدية الجديد بشكل واضح دعم مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، وعلى أن يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير التي من شأنها إعلام المواطنين

¹ المادة 11، قانون البلدية رقم 11-10، نفس المرجع.

² المادة 2، 11، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

³ كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان)، 1996، ص7.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

بشؤون الجماعة واستشارتهم حول خياراتهم وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

أما الجديد فهو إلزام المجلس البلدي بإعداد النظام الداخلي والمصادقة عليه في أول دورة، والأكثر من ذلك انه أحال إلى التنظيم تحديد النظام الداخلي النموذجي¹، وبهدف ضبط إجراءات سير المجلس البلدي بشكل موحد بين جميع البلديات، وهذا ما يعد تدخلا صارخا في صلاحيات المنتخبين.

كما ورد في المادة (21) الواحدة والعشرون بكونه "يعلق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين في مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الأيام الثمانية التي تلي انعقاد الجلسة".

وما يلاحظ أن بعض المداولات لا تعلق ودون أن يترتب على ذلك أي جزاء كبطلانها أو وقف تنفيذها، وأن نقص ثقافة ووعي المواطنين بحقوقهم في الاطلاع على المداولة، فالأمر يحتاج إلى آليات تنفيذ ذلك.

ونصت المادة(22) الثانية والعشرون² بكون "يحق لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي القرارات وأن يأخذ نسخة منها على نفقته".

لكن هل يشترط لضمان الاستقلال الإداري أن يختار أعضاء المجالس المحلية بطريق الانتخاب أو يجوز اختيار هؤلاء الأعضاء عن طريق التعيين من قبل الحكومة المركزية دون أن يؤثر ذلك على الاستقلال الإداري للجماعات المحلية.

¹ المادة 16، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

² المادتين 21، 22، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

ومن قبيل المقارنة في فرنسا المجلس البلدي هناك نصوص خاصة بالمجلس ونصوص أخرى متعلقة بأعضائه وتنظم المجلس البلدي قواعد قانونية عامة صالحة لكل البلديات في فرنسا، فلا توجد قواعد خاصة لكل بلدية¹.

وفي بريطانيا ضمانا للاستقرار في إدارة المجلس يتشكل مجلس المقاطعة من أعضاء عاديين يتم انتخابهم من مواطني المقاطعة عن طريق الاقتراع العام المباشر، ويشكلون ثلاثة أرباع العدد الكلي للمجلس، ومدة العضوية أربع سنوات يتجدد ثلثهم كل سنة.

أما الأعضاء الشيوخ فيتولى الأعضاء العاديون (المنتخبون) باختيار عدد يماثل ثلث عددهم ممن يتوافر فيهم الكفاءات التي يحتاج إليها المجلس ومدة العضوية لأعضاء الشيوخ (06) ست سنوات².

2- المداولات:

تعقد جلسات المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته بصفة علنية، ويمكنه أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة في الحالتين:

- فحص حالات المنتخبين الانضباطية.
- فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي.

ويحافظ رئيس الجلسة على النظام في الجلسات ويمكنه أن يطرد أي شخص غير منتخب يخل بسير المداولات بعد إنذاره³.

وهذا ما تبرره ضرورة اطلاع المواطنين بكل ما يتعلق بالتنمية المحلية، وذلك لتفعيل الرقابة الشعبية من جهة ولتكريس الديمقراطية المحلية، ولا يحضر في العادة المواطنين المداولات، ويعود ذلك لأسباب متعلقة أساسا بعدم تهيئة قاعات المداولات لذلك، كما يرجع السبب إلى نقص الثقافة القانونية والوعي السياسي للمواطن.

¹ Jean- Claude Douence, la commune , Dalloz .1994.p5

² هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، المرجع السابق، ص 241.

³ المادة 19، قانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

كما أن هناك صعوبات عملية تتعلق أصلا بقاعات المداولة، فقد لا تتسع لحجم كبير من المواطنين وكثيرا ما يجد المواطنون صعوبة في حضور المداولات في ظل غياب الآليات التطبيقية للنصوص، والجزاء المترتبة عن مخالفتها.

ولقد كرس ضرورة إبراز دور الهيئة التنفيذية، وذلك بكون أن تحديد تاريخ وجدول الأعمال يتم بالتشاور بينهم وبين رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وعليه يتبين أن قانون البلدية الجديد أكثر تفصيلا من سابقه، وذلك محاولة لتدارك بعض الإشكالات المستخلصة من الواقع والتجربة، فمثلا في تحديد طرق الاستدعاء وذلك لإثبات وصولها واحترام المواعيد حرصا على حسن سير عمل المجلس الشعبي البلدي وتفادي الغيابات غير المبررة لبعض الأعضاء، وتعسف رؤساء البلديات واستعمال حقهم في توجيه الاستدعاء وتهميش الأعضاء المجالس لتوجيهاتهم، وقد نص المشروع على تسلم الاستدعاء مقابل وصل استلام مرفقة بمشروع جدول الأعمال¹.

كما أوجب القانون أن يلصق مشروع جدول الأعمال عند مدخل قاعة الاجتماعات والأماكن المخصصة للجمهور.

وفي هذا الإطار ورد في المادة السابعة والعشرون (29) من قانون البلدية الجديد² على أنه "يضمن الأمين العام أمانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي"، وثار نقاش في المجلس الشعبي الوطني حول الصياغة التي جاءت في مشروع القانون³.

وتم تعديل المادة بجعل ضبط أمانة الجلسة تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي بدلا من إشراف الأمين العام⁴.

¹ المادة 21، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

² قانون البلدية رقم 11-10، نفس المرجع.

³ المادة 30 من مشروع القانون المتعلق بالبلدية "يضمن الأمين العام أمانة الجلسة وتحت إشرافه"

⁴ رأي لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني "إن ضمان الأمين العام لأمانة الجلسات لا يعني بالضرورة حضوره الشخصي لاجتماعات المجلس، وإن يمكنه تعيين موظف آخر يتولى الأمانة ويسهر على التحضير المادي للاجتماعات"، التقرير التكميلي عن مشروع قانون البلدية، المرجع السابق، ص35.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

وباعتبار المجلس الشعبي البلدي أساس الديمقراطية المحلية، لان الانتخاب يعد من أفضل الوسائل لتحقيق الديمقراطية المحلية، ومن ثم يكفي أن يكون للهيئات اللامركزية سلطة اتخاذ قرارات نهائية، واللامركزية تقاس بأهمية وعدد الموضوعات التي يكون للهيئات المحلية حق البث فيها.¹

وانطلاقا من كون المداورات كانت تعتبر نافذة بعد مرور (15) خمسة عشرة يوما من إيداعها لدى الولاية حتى ولم يصادق عليها الوالي، وبعد مرور (30) ثلاثين يوما بالنسبة للمداورات المتعلقة بالميزانية والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية. وان كان في الواقع لا يتم المداورات غير المصادق عليها لاسيما تلك المتعلقة بالجانب المالي، بسبب غياب الآليات التي تلزم الإدارة المعنية والمؤسسات المالية بتنفيذها، إلى جانب التبعية الإدارية للهيئة الوصية للأجهزة المرتبطة بالتنفيذ ولو بصفة غير مباشرة، من مديرية الإدارة المحلية والمراقب المالي والخزينة العمومية.

وهكذا بصدر قانون البلدية الجديد سجل تراجع عن المصادق الضمنية بالنسبة للمداورات المتعلقة بالميزانيات والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية، واتفاقيات التوأمة، والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية، مع رفع المدة إلى 21 يوما بدلا من 15 يوما في القانون القديم.²

وعليه تم تقييد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، وتوسيع مجال الرقابة على مداوراته، وذلك من خلال النص على كون كل المداورات المتعلقة بالجوانب المالية غير قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها الصريحة على عكس ما كان منصوص عليه في السابق أين كان القانون يحصر الأمر في المداورات التي تتناول الموضوعات التالية: الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

¹ محمد انس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص 17 .

² المادة 56، 57، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

كما كانت طبقا لقانون رقم 90-08 تعتبر مصادق عليها بعد مرور 30 ثلاثون يوما من إيداعها¹، مع وجوب رقابة سابقة وبعديّة على الميزانية، لكون ميزانية البلدية أصبحت تخضع للتأشير القبلي .

ورغم أن تبرير خضوع المداوالات للمصادقة من الوالي بتجنب البلديات الوقوع أخطاء الماضي التي نجم عنها عجز مالي، وما يشكله من أثار سلبية على التنمية المحلية. أما اتفاقية التوأمة والهبات والوصايا الأجنبية باعتبار السياسة الخارجية من اختصاص رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور².

إلا أن هذا التشديد في الرقابة غير مبرر فكان من الممكن ترك المجال للوالي للجوء للطعن القضائي.

3- اللجان:

يشكل المجلس الشعبي البلدي لجانا مؤقتة ودائمة من بين أعضائه قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية، ونص قانون البلدية السابق على: لجنة الاقتصاد والمالية ، لجنة التهيئة والتعمير، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية على سبيل المثال لا الحصر، وأخضع تشكيل اللجان إلى المداوالات.

كما أوجب أن تضمن تشكيلاتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي البلدي ، وهذا ضمانا للانسجام والتوافق وحسن سير عمل اللجنة والقيام بالمهام المنوطة بها.

ولقد منح القانون رئاسة اللجنة لمنتخب بلدي يعينه المجلس الشعبي البلدي وبإمكان رئيس اللجنة إن يستعين بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة، وتعد اللجان نظامها الداخلي وتصادق عليه³.

¹ المواد 41، 43، 42، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

² رأي لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، التقرير التكميلي عن مشروع قانون البلدية، المرجع السابق، ص 64.

³ المادة 24، 25، قانون رقم 90_08، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

ومن الناحية العملية نجد انعدم فاعلية هذه اللجان يعود لصعوبة التنسيق بين أعضاء اللجنة من جهة، وعدم الاهتمام ومنح العناية لعملها لكون القانون في حد ذاته لم يحدد الكيفية التي يتم بها تطبيق النص، والآليات لعمل اللجان وهو ما يفتح المجال لعدم الالتزام به من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، إلى جانب تأثير الصراعات الحزبية الضيقة على عمل اللجان، وانسدادها في بعض الأحيان.

ويبدو أن ما ورد في قانون البلدية الجديد بالنسبة إلى طرق تشكيل لجان المجلس الشعبي البلدي اعترافا نظريا بالقصور في عمل اللجان حيث نص في المادة (31) الواحد والثلاثون¹ منه على انه "يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يأتي:

-الاقتصاد والمالية .

- الصحة والنظافة وحماية البيئة .

-تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية.

-الري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب .

يحدد عدد اللجان الدائمة بحسب عدد السكان .

03 لجان بالنسبة للبلديات التي يقدر عدد سكانها ب 20.000 نسمة أو أقل .

04 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها من 20.001 إلى 50.000 نسمة.

05 لجان بالنسبة التي يتراوح عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000 نسمة .

06 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة ."

¹ المادة 31، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

وبهذا الخصوص كان بالإمكان إدراج لجنة التربية والتعليم لما للقطاع من أهمية والاهتمام والتكفل بالمدارس الابتدائية والإطعام والنقل المدرسي يتطلب اهتمام بالغ، إلى جانب اقتراح لجنة لتوزيع السكن الريفي والاجتماعي لتقوم بالدراسة والإحصاء. كما انه لا أهمية للفقرة الثانية من المادة التي تحدد عدد اللجان، فكان بالإمكان ترك المجال للمجلس لتحديد عددها وفقا لطبيعة البلدية وخصوصياتها، وبالإضافة لذلك لا علاقة لعدد السكان بعدد اللجان.

وتحدث اللجان بمداولة مصادق عليها بأغلبية 3/2 ثلثي أعضاء المجلس الشعبي البلدي باقتراح من رئيسه، ثم انه يمكن للمجلس الشعبي البلدي تشكيل من بين أعضائه لجنة خاصة تدرس موضوعا محددًا يدخل في مجال اختصاصه باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة مصادق عليها ب3/2 ثلثي أعضائه.

وورد أيضا في مواد القانون على أنه يضمن في تشكيل اللجان دائما تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي¹، وهذا ضمان للسير الحسن لعملها وتجنبها للصراع وإثراء الاقتراحات .

في حين نجد عمليا غياب عمل اللجان وعدم فاعليتها، وهذا مرتبط من جهة أخرى بعدم كفاءة أعضائها في كثيرا من الأحيان وعدم الاستعانة بالخبرات والكفاءات المهنية المؤهلة، وعدم الانسجام بين أعضاء المجلس من جهة أخرى، ويبقى ارتباط عمل اللجان بالموارد المالية.

فاللامركزية الإدارية إذا لم يقابلها تمويل محلي مناسب يغطي الاحتياجات الأساسية لعمل الأجهزة والهياكل، من موارد بشرية ووسائل مادية، فإن التنظيمات القائمة تصبح لا

¹المواد34،33،32، قانون البلدية رقم 11-10، نفس المرجع.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

معنى لها ولا تأثير على الصعيد المحلي، لأنها ترتبط ارتباطا وثيقا ومباشرا بقدرتها على إعداد وتنفيذ خطة التنمية¹.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة منح بعض الهيئات المتخصصة عضوية دائمة في اللجان البلدية، للاستفادة من خبرتها كعضوية الجمعيات الرياضية والجمعيات الثقافية في اللجنة الاجتماعية والثقافية والرياضية، وتمنح عضوية ممثلي الخبراء الاقتصاديين والمحاسبين في لجنة الاقتصاد والمالية مثلا، وتضم الفلاحين والمهندسين في الفلاحة والري في لجنة الفلاحة والري، وعضوية لجان الأحياء وجمعيات البيئة في لجنة التهيئة والتعمير.

وهذا دعما للمشاركة الشعبية الفعالة في تسيير الشؤون المحلية، وهذا ما يجعل التسيير فعالا وشفافا كونهم يعايشون مشكلات المواطنين ويدركون سبل حلها.

وخاصة أن اللجان لها دور فعال في الإسهام بالشكل المطلوب في قيام هيئات البلدية بالدور المنوط بها، والاستعانة بالخبراء والفنيين، فتعد اللجان احد أهم الآليات للمساهمة الفعالة للمشاركة الشعبية في التنمية المحلية.

وللجان لها أهمية كبيرة لتقوية وتفعيل دور المجتمع المدني في الحركة التنموية المحلية على مستوى البلدية من خلال إشراكها كقوة اقتراح، والاستعانة بالخبراء والفنيين يسهم بشكل مباشر في تكيف البرامج المحلية مع البرامج الوطنية وتكييفها مع الإمكانيات البشرية والمالية للبلدية، وبالإضافة إلى ذلك فهي تقوم باختصار الوقت والتخفيف من الأعباء وتشجع على الاعتماد على التخصص وتوزيع أعباء العمل.

ونظرا لاتساع نشاط المجلس فلا يمكنه دراسة ومعالجة جميع المسائل والقضايا المتعلقة بالمواطنين، فلا يمكن الإلمام بجميع التفاصيل.

¹ محمد نصر مهنا، تطوير وإصلاح الإدارة المحلية المصرية من منظور الموارد البشرية، المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2004، ص 86.

كما إن تطور مهام الجماعات المحلية وتحدياتها يستوجب إحداث تغييرات مستمرة في التنظيم المحلي في الجزائر وتكييفه مع تطورات المجتمع ومتطلبات التنمية المحلية.

4- حل المجلس الشعبي البلدي:

بموجب المادة (34) الرابعة والثلاثين¹ من قانون البلدية السابق" يحل ويجدد المجلس

الشعبي البلدي في الحالات الآتية:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء،
- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي،
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية،

-في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان."

ويحل المجلس الشعبي البلدي بمرسوم تنفيذي في مجلس الوزراء بناء على تقرير من

وزير الداخلية، كما ورد في نص المادة (35) الخامسة والثلاثون من قانون البلدية².

وأنه بالرجوع إلى الواقع فإنه وحسب تصريحات وزير الداخلية أمام نواب المجلس

الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة مشروع قانون البلدية، فإن المجالس المحلية يعاني بسبب

الاختلالات والصراعات، وكذا سوء التسيير، وصرح أن 33 مجلسا محليا يوجد في حالة

انسداد منذ 2008، إلى جانب متابعة 206 منتخب قضائيا من بينهم 43 رئيس بلدية

أدى إلى فصل 49 منهم نهائيا، كما أشار وزير الداخلية إلى أن مصالحه سجلت 32 حالة

سحب الثقة من رؤساء المجالس المحلية من بينها 21 حالة متصلة باختلافات خطيرة بين

الأعضاء و11 حالة أخرى على خلفية سوء التسيير³.

¹ المادة 34، قانون البلدية رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² المادة 35، قانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع.

³ معلومات واردة في موقع المجلس الشعبي الوطني على شبكة الانترنت، www.apn-dz.org، الجزائر.

وبالرجوع إلى قانون البلدية السابق لاسيما المادة(36) السادسة والثلاثون¹ منه والتي تنص على أنه "إذا وقع حل المجلس الشعبي البلدي سواء أُنجز عنه تجديده الكامل أو لم ينجر ذلك، يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار في الأيام العشرة التالية للحل

وتقتصر سلطات هذا المجلس المؤقت، على الأعمال الجارية في الإدارة على القرارات التحفظية المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية أو حمايتها، وتنتهي مهام المجلس المؤقت بمجرد تنصيب المجلس الشعبي البلدي.

وتجرى انتخابات جديدة في مهلة أقصاها ستة أشهر وبذلك إن المشرع حسم الأمر بخصوص تجديد المجلس والمرحلة الانتقالية، وصلاحيات المجلس المؤقت، وكيفية تجديده .

وأضاف قانون البلدية الجديد² إلى الحالات المنصوص عليها سابقا والمتعلقة بحل

وتجديد المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

- حالة خرق أحكام دستورية.

- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس .

- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

ومع ذلك يصعب اللجوء إلى حل المجلس رغم ما شهدته بعض المجالس البلدية من عدم استقرار المجالس المنتخبة وانسداد رهن في كثير من الأحيان مصالح المواطنين وبذلك أن حل المجالس لا بد أن تعود سلطته التقريرية إلى القضاء، لان حالة خرق أحكام دستورية يبقى مفهوم واسع، وان السلطة التنفيذية تبني قراراتها بناء على تقارير الولاية في كثيرا من الأحيان .

¹ المادة 36، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

² المادة 46، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

كما اشترط قانون البلدية الجديد أن يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتحديدده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، ثم يعين الوالي في مهلة (10) عشرة أيام متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء لتسيير شؤون البلدية، وتجرى انتخابات في اجل أقصاه (6) أشهر، ولا يمكن إجراؤها في السنة الأخيرة.¹

5- الوضعية القانونية للمنتخب:

ورد في المرسوم التنفيذي رقم 207-08² الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المجلس والعلاوات الممنوحة لهم في المادة الأولى بأنه "تتطور العلاوة حسب نفس الشروط المتعلقة بالأجرة المرتبطة بمنصب العمل الذي كان يشغله المنتخب المعني، وهذا للسماح للمنتخب للاستفادة من الترتيبات والعلاوة المرتبطة بمنصب عمله الأصلي، وحتى لا يتم حرمانه على غرار زملائه بسبب انتدابه للقيام بمهامه كعضو منتخب وهذا تحفيزا أو تشجيعا للمنتخب المحلي لأداء مهامه .

وعلى عكس قانون البلدية السابق، أشار قانون البلدية الجديد إلى القانون الأساسي الخاص بالمنتخب، وعلى ضرورة استفادة المنتخبين من علاوات وتعويضات مناسبة ملائمة، وهذا رغم البقاء على مبدأ العهدة مجانية، وترك للتنظيم تحديد كفاءات التطبيق.

كما نص كذلك قانون البلدية الجديد صراحة يستفيد المنتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني خلال كل الفترة المخصصة لعهدته الانتخابية، وإلى جانب الاهتمام بتكوينه فيلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه³.

¹ المواد، 47، 49، 48، نفس المرجع.

² المرسوم التنفيذي رقم 207-08 مؤرخ في 2008/07/12، الجريدة الرسمية عدد 39، المؤرخة في 2008/07/13، يتم المرسوم التنفيذي رقم 91-463.

³ المادة 37، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

وإذا كان بناء جهاز إداري فعال ورشيد يساهم في العملية التنموية السياسية الشاملة والمتوازنة لن يتم إلا بتأصيل الإدارة والانطلاق من فهم الأبعاد الحضارية والبيئية للمجتمع الجزائري، فإن أول ما يجب القيام به هو توفير المناخ الملائم لتطبيق الإصلاحات الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في بناء وأداء الجهاز الإداري حتى يواكب التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية العميقة¹ خصوصا على المستوى المحلي.

وفي إطار دعم الديمقراطية تم إلغاء المادة 45 من مشروع قانون البلدية، والتي كانت تنص على أنه "تنتهي بقوة القانون العهدة الانتخابية لكل عضو بالمجلس الشعبي البلدي الذي يكون حزبه السياسي قد تم حله قضائيا"، وهذا ما لا يتطابق مع مبادئ الديمقراطية لكون المنتخب أصبح ملكا للشعب الذي انتخبه وليس لحزبه فقط، فهو يمثل إرادة الشعب وسلطته.

وقد استند رأي اللجنة أن المادة 45 تم حذفها كون أن مجالها هو قانون الأحزاب وليس قانون البلدية وضمان انسجام النصوص القانونية بين المنتخبين على المستوى المحلي والوطني².

ويرتبط قانون البلدية عضويا بقانون الانتخابات والذي يحدد شروط النائب والانتخاب والعلاقة بين الأحزاب ومنتخبهم، كما يتطلب إلا صلاح، تعديل قانون الجمعيات وذلك لتمكين الجماعات المحلية من أداء دورها بفاعلية وتحقيق التنمية الموجودة من المواطنين، وذلك لأن المجتمع المدني يشارك ويساهم في الحياة اليومية والمشاريع التنموية، كما إن قانون البلدية يرتبط ارتباطا عضويا بقانون الأحزاب والجمعيات .

وفي إطار إصلاح التنظيم الإداري المحلي فإن الأمر يطلب ويتعلق بإصدار القانون الأساسي للوالي والذي يحدد مركز الوالي في التنظيم الإداري المحلي، والقانون الأساسي

¹ قادي لظفي محمد الصالح، المرجع السابق، ص23 .

² رأي لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، التقرير التكميلي عن مشروع قانون البلدية، المرجع السابق، ص52.

للمستخدمين الإدارة العمومية والقانون الأساسي المتعلق بالأمين العام للبلدية، والقانون الأساسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، لتحديد وضبط العلاقة والصلاحيات بدقة بينهم. وهكذا يتوقف قيام ونجاح اللامركزية المحلية في الدولة على عوامل متعددة أهمها مدى الاستقرار السياسي، ومدى ديمقراطية نظام الحكم في الدولة ودرجة وعي شعبها ومستوى معيشتته، ومدى القدرة المالية والفنية لوحدها الإقليمية فضلا عن النزاعات الإقليمية التي تسيطر على المواطنين في بعض أجزاء إقليم الدولة.¹

والحال كذلك فإن الممارسة الواقعية أبرزت ظهور صراعات بين الأحزاب داخل الجماعات المحلية تسببت في انسداد في المجالس، كما أدت إلى ظهور انحرافات في ممارسات المنتخبين مثل سوء التسيير وتبديد الأموال العمومية والاختلاس واستعمال التزوير والصفقات غير القانونية .

وهذا راجع إلى ضعف الرقابة الإدارية من جهة خاصة منها الفنية، وضعف الرقابة السياسية من جهة أخرى والمتعلقة بالإجراءات، والرقابة الشعبية المتمثلة في المجتمع المدني .

الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية للبلدية.

باعتبار البلدية قاعدة اللامركزية فهي تجسد جوهر الديمقراطية المحلية، ومكان مساهمة وإشراك المواطنين في تسيير شؤون البلدية، ولذلك يجب تحديد هيئات البلدية، وتوضيح العلاقة بينها سواء هيئة المداولة أو هيئة التنفيذ أو إدارة البلدية، ومدى تحقيق مبادئ اللامركزية الإدارية.

فنصت المادة (47) السابعة والأربعون من قانون البلدية على أنه "تشكل الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ويمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر". وتكلف هذه الهيئة بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، كما تعد جهاز التنفيذ على مستوى البلدية وعلى مستوى الولاية .

¹ ماجد راغب الخلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص114.

أ-رئيس المجلس الشعبي البلدي:

طبقا للمادة(48) الثامنة والأربعون¹ " يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي..."، وشكلت طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي عائق كبير لسير عمل المجلس، وتم تسجيل عدم استقرار في المجلس وغياب الانسجام بين الأعضاء لعدم اختياره من الاغلبية المطلقة، والسؤال المطروح لماذا لم ينتهج طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي لتكريس الديمقراطية.

وعلى خلاف ذلك فان مشروع قانون البلدية في المادة69 منه نص على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ينتخب من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي خلال (15) خمسة عشر يوما التي تلي إعلان نتائج الاقتراع، فتقدم القائمة التي أحرزت على أغلبية المقاعد من رئيسها الذي يختار من بين منتخبي القائمة الانتخابية في رئاسة المجلس.

وينتخب الرئيس بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس في حالة عدم حصول القائمة ذات أغلبية على الأغلبية المطلقة وأحرزت على 30% على الأقل المرشحة أو المرشح الذي أختاره بين أعضائها .

والجديد في المشروع أن القانون عاجل مسألة تساوي عدد المقاعد لقائمتين أو أكثر فقام بترجيح القائمة التي تحتوي على أكثر عدد من النساء المنتخبات، وهذا تشجيع مشاركة المرأة في الحياة السياسية، ففي حالة تساوي عدد الأصوات ترجح القائمة التي تحتوي على أكبر عدد من النساء وفي حالة تساوي عدد النساء المنتخبات ترجح القائمة التي تتضمن أصغر معدل السن للمنتخبين.

ثم عدلت المادة من طرف اللجنة وأصبح يرس البلدية الأصغر سنا وهذا تشجيعا للشباب.

¹ قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

أما لمعالجة الانسداد الذي تعاني منه البلديات فقد نص المشروع قبل تعديله على أنه ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة حصول المترشح على $3/2$ ثلثي أصوات المنتخبين، وينظم دور ثاني بتقديم مرشح آخر خلال 48 ساعة . وفي حالة تساوي عدد الأصوات فأعطي الترجيح الأكبر في الأصوات، وفي حالة تساوي عدد الأصوات من نفس الجنس يعلن الأصغر سنا رئيسا وهذا تشجيع للشباب وفي حالة تساوي الأصوات وكان عدد المرشحين امرأة يعلن انتخابها هي كرئيس للمجلس الشعبي البلدي¹.

وكان يهدف إلى تشجيع الأحزاب السياسية والقوائم لمشاركة المرأة وتصدرها للقوائم وليس من أجل المشاركة فقط، وإن كان يعتبر في إطار الإخلال بالمساواة بين الرجل والمرأة ومن جهة أخرى على حساب الديمقراطية والكفاءة عند البعض الآخر². أما فيما يتعلق بقانون البلدية الجديد وبموجب نص المادة (65)³ الخامسة والستون منه فإنه " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي عدد الأصوات يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشحة أو المرشح الأصغر سنا"

¹ المادة 69 من مشروع القانون المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² إلا انه تم تعديل المادة 69 من مشروع قانون البلدية بناء على اقتراح النواب بالنص على انه " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة للمقاعد..."، وذلك احتراماً لإرادة الناخبين والأحزاب السياسية التي فازت بالأغلبية المطلقة للمقاعد.

وتعميقاً للممارسة الديمقراطية في المجالس المنتخبة وحرصاً على استقرار المجالس نص في المادة 69 مكرر على انه " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح أو المرشحة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين، وفي حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة، ينظم دور ثان خلال 48 ساعة، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشحة أو المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات. وفي حالة تساوي عدد الأصوات يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشحة أو المرشح الأصغر سنا"، التقرير التكميلي عن مشروع قانون البلدية، المرجع السابق، ص 78.

³ قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

ولرئيس المجلس الشعبي البلدي صفتان فهو من جهة ممثل للبلدية ويمارس صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، كما يمثل البلدية في التظاهرات الرسمية والاحتفالات، ويعد ميزانية البلدية وتنفيذها كما يقوم بالمحافظة على أموال البلدية، وتسيير مؤسسات البلدية.

وله صفة أخرى فيعد ممثلا للدولة فهو يتولى تحت سلطة الوالي تسيير وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية، ويمارس الضبط الإداري، ويسهر على حسن النظام العام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية، كما أن له صفة ضابط الحالة المدنية وله صفة ضابط الشرطة القضائية، ورغم أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي مهام عديدة واسعة فإن قانون الانتخاب لم يقدّم إعطاء أهمية لعملية انتخابه والشروط الواجب توافرها فيها .

ولأن البلديات ومجالسها الشعبية هي مقوم من مقومات فاعلية وكفاءة النظام الإداري، وهذا ما يتطلب في تنظيمها وقيادتها وإدارتها الكفاءة والرشادة والفاعلية والاستقرار والانسجام، والقيادة الإدارية الرشادة وسيادة روح الفريق الواحد في مجالسها¹ ونظرا للتجربة التي عرفتتها الجزائر في الانتخابات التعددية، وما ميز هذه المرحلة من انسداد في المجالس المحلية، وظهور الصراعات الحزبية الضيقة، والإفراط في سحب الثقة هذا ما أثر على سير المجالس وعملها وهو ما انعكس سلبا على مصالح المواطنين .

ومع ذلك لم يحظ المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالعناية اللازمة في التشريع الجزائري فلا قانون الانتخابات ولا قانون البلدية منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي المكانة اللازمة والاهتمام الواجب به يتناسب والدور الهام والحيوي والمتمثل في تجسيد الديمقراطية والتنمية المحلية .

¹ الطاهر حويضر، قيادة المجالس الشعبية البلدية وإشكالية المادة 48 من قانون البلدية، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر جويلية 2009، ص 73.

ورغم ذلك فإنه في يوم 29 فيفري 1967 عقدت ندوة لرؤساء البلديات الذين انتخبوا في الخامس من الشهر نفسه، ثم انعقدت ندوة ثانية في الفترة الممتدة من 5 إلى 9 فيفري 1968 ونصت لطرح مشاكلهم والإدلاء بأرائهم، ووصولاً إلى الندوة الرابعة والتي انعقدت في الفترة الممتدة بين 5 و9 فيفري 1970¹.

ولقد عرفت مرحلة ما بعد قانون الانتخابات لسنة 1997 ظهور مجالس شعبية بلدية تعددية وذلك بالاعتماد على التمثيل النسبي، هذه الانتخابات وبالرغم من إيجابياتها إلا أنها أحدثت كثير من الاختلالات في الممارسة الميدانية منها الانعكاس السلبي لتنوع التمثيل الحزبي داخل المجلس، فعوضاً من أن تكون عاملاً محفزاً لأداء أحسن وأفضل، أدى ذلك إلى تراجع الأداء للمجالس وإلى حدوث مشاكل كثيرة في التسيير.

ونص قانون البلدية الجديد على أنه² "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقيم بصفة دائمة بإقليم البلدية، وفي الحالات الاستثنائية يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك" وذلك حتى يتفرغ الرئيس لمهامه، ويلم بانشغالات ومتطلبات المواطنين.

وتنهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالاستقالة طبقاً للمادة (54) الرابعة والخمسون من قانون البلدية، والتي نصت على أن الاستقالة تقدم أمام رئيس المجلس الشعبي البلدي ويحضر الوالي فوراً وتصبح سارية المفعول ونهائية بعد شهر كامل من تاريخ تقديمها، وكما تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بسحب الثقة منه من طرف ثلثي أعضائه طبقاً للمادة (55)³ الخامسة والخمسون من قانون البلدية.

وقانون البلدية السابق لم يحدد أسباب سحب الثقة وهو ما فسح المجال من الناحية العملية للتعسف في استعمالها ضد بعض رؤساء البلديات، وفتح المجال للوصاية في اعتمادها.

¹ عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، ملتقى دولي حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد السادس 2010، ص10.

² المادة 63، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

³ المادة 54، 55، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

ونص قانون البلدية الجديد¹ على أنه "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى أو المستقيل أو المتخلى عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال (10) عشرة أيام على الأكثر..."، وهذا لحسن سير مصالح البلدية وعدم عرقلة وتعطيل شؤون مصالح المواطنين بدل شهر في القانون القديم.

كما جاء مشروع القانون بتقييد إجراء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدم إمكانية اللجوء خلال السنة الأولى من العهدة ولا خلال السنة الأخيرة منها كما لا يمكن إدراج طلب مرفوض لسحب الثقة خلال نفس السنة وهذا ضمان لاستقرار وتماسكه. وتم حذف المادة (79) التاسعة والسبعون منه بعد تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون، وألغيت المادة كليا.

ونصت لنص المادة 69 من قانون البلدية الجديد² على أنه "يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم بما يلي:

- 02 نائبان اثنان بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة من 7 إلى 9 مقاعد.
- 03 ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة من 11 إلى 13 مقعد .
- 04 أربعة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة من 15 مقعد .
- 05 خمسة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة من 23 مقعد
- 06 ستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة 33 مقعد".

¹ المادة 71، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

² وطبقا للمادة 50 ، قانون البلدية السابق رقم 90-08 كان يختار رئيس المجلس الشعبي البلدي نواب لمساعدته ويعرض على المجلس الشعبي البلدي المصادقة وحددت عددهم بما يلي:

- 02 اثنان بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة من 7 إلى 9 منتخبين .
- 03 ثلاثة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة من 11 إلى 13 منتخبا .
- 04 أربعة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة من 23 منتخبا .
- 06 ستة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة 33 منتخبا .

ويعرض على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة على النواب الذين اختارهم خلال 15 يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه.

وطبقا لقانون البلدية السابق فإنه في حالة تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو حصل له مانعا يستخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه، ولم يحدد قانون البلدية مهام خاصة للنواب وترك حرية للرئيس في ذلك.

ومن الناحية العملية نجد أن النواب يكلفون بمهام، ولكن نظرا لعدم تحديد القانون لطرق توزيع هذه المهام بين الهيئة التنفيذية، فيصعب التنسيق بين النواب ورئيس المجلس الشعبي البلدي لكون أن اختيارهم يخضع لتشكيلة للمجلس البلدي

كما أن تعيين النواب يخضع للمصادقة من المجلس الشعبي البلدي وفقا لقانون البلدية السابق¹ فيجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينوب غيره في بعض مهامه نائبا أو منتخبا انتدابه خصيصا لذلك تحت مسؤوليته، ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه لصالح نواب الرئيس في حدود المهام الموكلة لهم .

وطبقا لقانون البلدية الجديد² يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حدث له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس.

وعليه فالجهاز التنفيذي للبلدية هو جهاز جماعي يتكون من رئيس البلدية وعدة نواب للرئيس يتراوح عددهم من نائبين إلى 6 نواب وهذا حسب عدد المقاعد لكل مجلس بلدي.

وأثناء أداء وظائفهم الانتخابية يتقاضى الرئيس ونواب الرئيس والمندوبون البلديون، وإن أعضاء الجهاز التنفيذي البلدي حاليا يتقاضون علاوة شهرية حدد نظامها بالمرسوم

¹ المادة 52،53 من قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

² المواد 71-76، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

التنفيذي رقم 91-463¹ المتضمن شروط انتداب المنتخبين المحليين والإعانة الممنوحة لهم، وهي لا تتلاءم مع المهام المنوطة بهم .

وبالرجوع إلى الواقع نجد أن عدم تحديد الصلاحيات للهيئة التنفيذية يؤدي إلى عدم الانسجام بينهم رغم كثافة حجم العمل والمهام المنوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه. كما إن الهيئة التنفيذية على مستوى البلدية تصدم بعوائق تحول دون الوصول لتحقيق أهدافها، والمتمثلة في الصراعات الحزبية الضيقة ونقص الوعي السياسي، وإلى جانب نقص الكفاءة البشرية والتكوين، وطبيعة المجتمع المدني يعتمد في بعض الأحيان على القبيلية الجهوية وتغليب المصالح الشخصية الضيقة على المصلحة العليا .

ونصت المادة (77) السابعة والسبعون من قانون البلدية السابق على أنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحت مسؤولية أي نائب أو موظف في البلدية استلام إعلانات الولادات والزواج والوفاة، وكذا تسجيل جميع وثائق والأحكام التنفيذية في سجلات الحالة المدنية وكذا تحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بالتبرعات .

ويرسل قرار التفويض إلى النائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا، ونصت المادة (78) الثمانية والسبعون² منه "يختص كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه وكذا موظفي البلدية المفوض بالتصديق على جميع الإماءات التي يضعها كل مواطن بحضورهم اعتمادا على تقديم وثيقة هويته".

ورغم أن الجهاز التنفيذي هو جهاز جماعي فالرئيس يسيطر بشكل واضح، لأنه يقوم بمهام الرئيس طوال مدة الولاية فليس هناك نظام للرئاسة الدورية، ولهذا يتولى الرئيس قيادة الجهاز التنفيذي ويعين بنفسه الشخص الذي يحل محله من بين نوابه في حالة غيابه أو حدوث مانع قد يمنعه من الاستمرار في العمل³.

¹ بالمرسوم التنفيذي رقم 91-463 المتضمن شروط انتداب المنتخبين المحليين والإعانة الممنوحة لهم، المرجع السابق.

² قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

³ احمد محيو، المرجع السابق، ص206.

وتقوم الهيئة التنفيذية البلدية تحت إشراف ومسؤولية رئيسها بالعمل على انعكاس تحريك وتنشيط وتسيير وتنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي .

ب- إدارة البلدية:

تكون الإدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي نصت المادة 125 من قانون البلدية الجديد¹، على أنه يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة إليها .

وحاول المشرع تنظيم المصالح والعمال حسب حجم البلدية لكون بلديات مقر الولاية تختلف عن البلديات الأخرى، كما أن هناك بلديات لها أنشطة اقتصادية أو فلاحية تختلف عن باقي البلديات .

ونصت المادة 127 من قانون البلدية السابق على أنه يوظف في البلدية العمال الضروريين لتسيير مصالحها تبعا للوسائل والحاجيات².

وتتكون الإدارة العامة في البلدية من الكتابة العامة ومصالح إدارية يشرف عليها ويديرها موظفون لهم صفة مناصب عليا وهم من المهندسون المحليون، المتصرفون الرئيسيون، المستشار التقني للجماعات المحلية .

وقد حدد قانون البلدية السابق مجموعة من المجالات على سبيل المثال والتي تحدث فيها مصالح عمومية مثل المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القدرة، القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات، الأسواق المغطاة والأسواق، التوقف مقابل دفع رسم، النقل العمومي، المقابر والمصالح الجنائزية .

¹ قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

² المادة 127، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

وترك القانون المجال في تحديد عدد المصالح وحجمها حسب كل بلدية ووسائلها وقدرتها، لكن عمليا إن تحديدها يخضع للإمكانات البشرية والمالية ولتعليمات السلطة المركزية والسلطة الوصية.

أما عن قانون البلدية الجديد فهو يعتبر أن إدارة البلدية هيئة ينظمها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك تعزيزا لمكانة الأمين العام للبلدية، وتدعيما للمركز القانوني للأمين العام، وباعتباره يخضع للسلطة الرئاسية للسلطة الوصية ويمكن أن يشكل سلطة موازية لرئيس المجلس الشعبي البلدي .

وهذا ما يعتبر تعدي على صلاحيات المنتخبين ومساس بالديمقراطية، لكون ضعف الكفاءة الإدارية تعالج بتحسين المستوى والتأهيل العلمي وذلك بتعديل قانون الانتخابات وشروط الترشح عن طريق تغيير شروط الترشح ووضع الحد الأدنى للمستوى العلمي والخبرة الكافية، إلى جانب تدعيم الهيئة البلدية بالكفاءة اللازمة، وإن ضعف أداء إدارة البلديات يعود إلى عدة أسباب منها ضعف الكفاءة البشرية المؤهلة، وضعف الموارد المالية فعدد كبير من البلديات يعجز عن دفع مصاريف المستخدمين.

مع العلم أن مستخدمي البلديات يستهلكون 70% من ميزانية التسيير، وتشكل تركيبة مستخدمي البلديات من أعوان التنفيذ أعوان التحكم والإطارات، وحسب دراسة الإحصائيات المالية للبلديات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط سنة 1997، أن العدد الإجمالي لموظفي البلديات موزع بالشكل التالي للإطارات 05.22%، أعوان التحكم 12.36%، أعوان التنفيذ 82.42%¹.

فهناك 800 بلدية لا تتوفر على إطار جامعي بسبب نقص الموارد المالية للبلديات

والوصاية الإدارية.

¹ بن شعيب نصر الدين، بن منصور عبد الله، مدى انعكاس ضعف الكفاءة على مستوى تسيير الجماعات المحلية (حالة بلدية تلمسان)، غير منشور، المرجع السابق، ص5.

- وأنه وحسب قانون البلدية الجديد فإن المادة 126 منه فإنه "يتحدد تنظيم إدارة البلدية حسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة ولاسيما المتعلقة بما يلي:
- الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين .
 - _ تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسير، وحماية كل العقود والسجلات الخاصة بها، الحفاظ عليها.
 - مسك بطاقة الناخبين وتسييرها.
 - إحصاء المواطنين حسب شرائح السن، المولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية.
 - النشاط الاجتماعي، والنشاط الثقافي والرياضي.
 - تسيير الميزانية والمالية.
 - مسك سجل جرد الأملاك العقارية البلدية وسجل جرد الأملاك المنقولة.
 - تسيير مستخدمي البلدية .
 - تنظيم المصالح التقنية بالبلدية وتسييرها.
 - أرشيف البلدية .
 - الشؤون القانونية والمنازعات "
- ويلاحظ أن قانون البلدية الجديد قام بالتفصيل في التنظيم الهيكلي لإدارة البلدية وذلك من اجل توجيه الإدارة وتفعيلها من اجل أداء الدور المنوط بها وهو المساهمة في التنمية المحلية .

ونصت المادة 129¹ من نفس القانون على أن "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة

رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- _ ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي .

¹ قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية

- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية .
 - ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين .
 - إعداد محضر تسليم واستلام المهام من الرئيس القديم إلى الجديد.
 - يتلقى التفويض بإمضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوظائف المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني باستثناء القرارات".
- وإن كانت الإدارة العامة تتأثر سلبا وإيجابا بالتنظيم السياسي القائم كونها تقوم بتحسيد توجهاته بتحويلها من الواقع النظري إلى الواقع العملي، وأن التغيرات التي تطرأ على مستوى التنظيم الإداري المحلي لتوسيع اختصاصاته وتضييقها، كثير ما تحول دون تحقيق الأهداف المسطرة تنمويا¹.
- ثم يلاحظ أن التنظيم الإداري المحلي يعاني من ضخامة الصلاحيات والمهام المسندة أمام جهاز إداري ضعيف وعليه بتعيين إعادة النظر بصفة شاملة فيه بما يتماشى مع أهداف التنمية.
- وفي إطار تكييف الهيكل التنظيمي حسب وسائل وإمكانيات وحجم البلدية، ورد في نص المادة² 133 من قانون البلدية الجديد انه "يمكن البلدية أن تحدث مندوبيات بلدية أو ملحقات بلدية في حدود اختصاصها ...".
- ولقد أحال قانون البلدية الجديد تحديد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات وسيرها عن طريق التنظيم، وينشط المندوبيات منتخب يدعى المندوب البلدي، ويعين بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيس المجلس³.

¹ سعيدي الشيخ، التنمية المحلية الشاملة بين النظرية و التطبيق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة تلمسان، الجزائر، 1995-1996، ص 215.

² قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

³ المواد 134-138 قانون البلدية رقم 11-10، نفس المرجع.

وذلك من اجل التخفيف من الضغط على البلديات، وتسمح لها بالتكفل الحسن
بانشغالات المواطنين والنهوض بالتنمية المحلية.

ج- المصالح الإدارية:

يعود لإدارة البلدية دور تحقيق التنمية المحلية بتنفيذ وتجسيد قرارات المنتخبون ورئيس
المجلس الشعبي البلدي، فتعمل إدارة البلدية تحت إشراف الأمين العام للبلدية .
فيساهم حسن التنظيم الإداري للبلدية في شفافية التسيير وتحقيق أهداف الإدارة
المحلية في تحقيق برامج وأهداف التنمية المحلية .

وما يلاحظ على التجربة المحلية في الجزائر تدهور قدرات تسيير إدارة البلديات من
خلال نقص الموارد البشرية ذات الكفاءة أمام غياب التكوين وعدم ملائمة إدارة البلدية
لحجم العمل والصلاحيات، وعدم مواكبتها للتطورات الاجتماعية والرهانات المستقبلية .
كما أثر على إدارة البلديات عدم استقرار المجالس المنتخبة، وعدم تناسب الوسائل
المادية والبشرية مع اتساع مهام البلدية.

وإذ تقسم البلديات إلى 5 أصناف وذلك حسب حجم عدد السكان وذلك طبقا
للقرار الوزاري رقم 6729¹.

الصنف الأول: يخص البلديات التي لها أقل من 20.000 نسمة .

الصنف الثاني: يخص البلديات التي من 20.001 إلى 50.000 نسمة .

الصنف الثالث: يخص البلديات من 50.001 إلى 100.000 نسمة .

الصنف الرابع: يخص البلديات من 100.001 إلى 160.000 نسمة .

الصنف الخامس: يخص البلديات التي بها أكثر من 160.000 نسمة .

¹ القرار الوزاري رقم 6729 المؤرخ في 11 أكتوبر 1988، المتعلق بالتنظيم الهيكلي للبلديات وتصنيفها حسب حجم عدد السكان.

وبموجب المرسوم الرئاسي 99-239 المتعلق بالتعيين والوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، فإن الكتاب العامون للبلديات والدوائر الحضرية لمحافظة الجزائر الكبرى وكذلك الكتاب العامون للبلديات مقر الولاية يعينون بموجب مرسوم رئاسي .

وتنظم المصالح الإدارية للهيكل الإداري للبلدية من:

__ الكتابة العامة،

- مصلحة التنظيم والشؤون العامة النشاط الاجتماعي والثقافي .

- مصلحة الشؤون المالية والنشاط الاقتصادي .

وقد أولى قانون البلدية الجديد عكس قانون البلدية السابق إدارة البلدية أهمية كبيرة

للأمين العام ومركزا أقوى فهو ينشطها الأمين العام للبلدية .

الكتابة العامة:

ويتكلف بموجب المادة (4) الرابعة من القرار الوزاري السالف الذكر بكتابة المجلس

الشعبي البلدي بالتنسيق والتنشيط بين مختلف المصالح للبلدية، وتسيير المستخدمين وبالتسيير

للمصالح المشتركة (البريد، أدوات المكتب توثيق أرشيف، إحصائيات اتصالات هاتفية...).

فالكاتب العام يقوم بما يلي:

- يسهر على أن يضمن سير مجموع المصالح الإدارية والتقنية في البلدية، ويسهر في هذا

الإطار على احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

- يسهر على انجاز مجموع برامج التجهيز والاستثمار.

- يتولى كتابة المجلس الشعبي البلدي.

- يعد التقارير اللازم تقدمها إلى مداورات المجلس البلدي المجلس الشعبي البلدي.

- يتابع تنفيذ هذه المداورات.

- يقدم مداورات المجلس الشعبي البلدي لتصادق عليها السلطة الوصية.

- يتولى تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي .
- يعد مشاريع التنظيمات والمقررات البلدية .
- يمارس السلطة السلمية على الموظفين البلديين .

ورغم أن الأمين العام للبلدية قد تم تدعيم مركزه القانوني بموجب التعيين وشروط تولي المنصب بان يكون متصرفا إداريا له تجربة 5 سنوات بهذه الصفة.

ومع ذلك فإن البلديات لازالت تعاني من نقص التأطير الذي يبقى بعيدا كل البعد عن مقاييس النجاعة، فنسبة كبيرة من موظفي البلديات هم أعوان التنفيذ ولا يتمتعون بأي كفاءات مهنية، والمستوى الدراسي لهم متدني، وفي ظل غياب التكوين المستمر لإطارات البلديات الدورات التكوينية مما أُنجز عنه عدم التحكم في النصوص القانونية وهذا إلى جانب ضعف الموارد المالية، وأمام تطور المجتمع وتحديات التنمية المحلية أمام التقنيات الإدارية وضرورة عصرنه الإدارة.

وفي ظل الدور المنوط بالجماعات المحلية في مجال العمران، المالية الصفقات العمومية، الإعلام الآلي المنازعات الأرشيف الحالة المدنية، كما أن غياب الحوافز المادية أدى فقدان الإطارات المؤهلة.

وهذا رغم محاولات دعم الإدارة البلدية فبعض العناصر التقنية كالمستشار التقني للبلدية، وتخصيص مهندسين، في الإعلام الآلي، والهندسة المدنية والمعمارية لكل بلدية على المستوى الوطني.

إلا أنها لم تراعي متطلباتها وخصوصية كل بلدية، كما عزز مركزية القرار على حساب اللامركزية واستقلالية الجماعات المحلية، كما أن هذا الدعم لم يراعي الجانب الإداري والقانوني وإنما اعتمد فقط على الجانب التقني، وبقي المهندسون تحت سلطة مديرية الإدارة المحلية بدل البلدية.

وأمام غياب كفاءة في التسيير ونظرا لأن المنتخبين غير مهتمين بجانب التسيير الإداري وإصلاح الإدارة، وإلى جانب غياب التحفظ سياسة التكوين والاهتمام بالعنصر البشري، فبلديات في أغلبها فقيرة لا تستطيع الاستعانة بإطارات إدارية، كما تعاني البلديات التي لها موارد مالية معتبرة من سوء التسيير الإداري.

وهذا إلى جانب التأثير السلبي للأحزاب وبعض المنتخبين، وكذلك العوائق التشريعية وأخرى تتعلق بالوصاية الإدارية والتي تحول دون أداء الجماعات المحلية وخاصة البلدية للدور المنوط بها .

ورغم أن قانون البلدية كان يسمح ويشجع فكرة الاستشارة الفنية والاستعانة بذوي الكفاءات وذلك لمعالجة قضايا ومشاكل الجماعات المحلية إلا أن هذه الإمكانيات لم تستعمل ولم تجسد في الميدان.

كما انه كان للتقسيم الإداري لسنة 1984 والذي قضى برفع عدد الولايات من 31 إلى 48 والبلديات من 741 إلى 1541 كانت لها نتائج سلبية مثل إيجاد بلديات معوقة تقريبا بحكم كثرة الأعباء مع انعدام الموارد، وتدهور نوعية الخدمات وتعددتها وتعقدتها فتم إثقال ميزانية الدولة بالهياكل الإدارية¹.

ومن الناحية العملية فإن جل المصالح البلدية تسيير عن طريق عمال الإدماج المهني وعقود ما قبل التشغيل والشبكة الاجتماعية، أمام عدم قدرة البلديات بسبب ضعف مواردها المالية على إدماج إطارات فنية ومؤهلة، وهذا إلى جانب كثرة الموظفين وقلة الأجور بالمقارنة مع قطاعات الوظيف العمومي الأخرى وكذا عدم ترقية العمال وعدم استفادتهم من التكوين

وعليه تعاني البلديات معظمها من ضعف مجال التأطير البشري، وهو ما انعكاس على التنظيم والتسيير والتخطيط، فالإطارات الجامعية والفئات الفنية المتخصصة لا تتجاوز

¹ مصطفى درويش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد الأول، 2003، ص96.

نسبتها 4.44 % أما الفئات ذات المستويات العلمية البسيطة (ابتدائي، متوسط، ثانوي نسبة 5.6% وما في الفئات الأخرى 38.76% من المستويات الأقل وفقا لإحصاء سنة 2000، وهذا ما أدى إلى عجز البلديات، وانعكس سلبا على سير مرافق البلديات ومردوديتها.¹

وبدراسة المعطيات والأرقام يتضح ضعف التأطير حتى بالنسبة للمنتخبين، حيث أن عدد المرشحين بلا مستوى دراسي في الانتخابات البلدية 2002 بلغ 11344 وهو ما يمثل نسبة 9,48 بالمئة، وبلغت نسبة المرشحين بمستوى الابتدائي 17484 بما يمثل 14 بالمئة أما المستوى المتوسط فبلغ 21,64 بالمئة بما يمثل 37587 مرشح أما التعليم العالي في مرحلة التدرج فبلغ نسبة 18;98 بالمئة يمثل 22706 مرشح وفي طور ما بعد التدرج بلغت النسبة 3,87 بما يمثل 4629 مرشح.²

وإن التنظيم الإداري المحلي بحاجة إلى استقلالية إدارية عن السلطة المركزية ليتكيف مع حجم العمل والأهداف المنوطة بكل من البلدية والولاية، كما يتطلب توفير الإمكانيات المالية لتأهيل الإطارات وتكوينهم وتحفيزهم، وتعزيز التأطير الإداري والتقني.

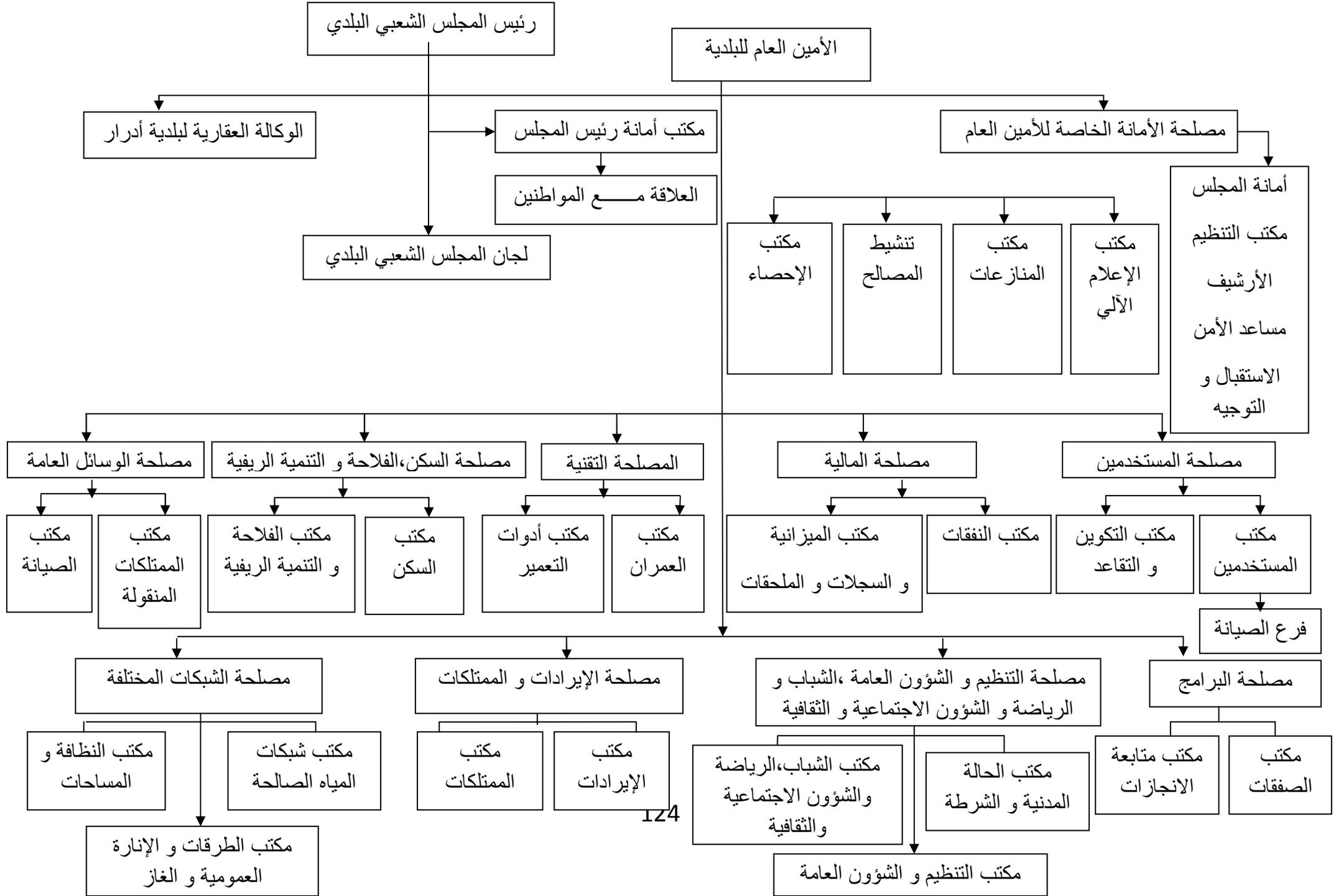
فالبلديات عاجزة عن التسيير بسبب نقص الكفاءات البشرية، ونقص الموارد المالية، فهي تعجز عن توفير المعدات الضرورية أحيانا أو صيانة عتاد النظيف أو الإنارة العمومية أو قنوات المياه، كما هي عاجزة عن إدارة قاعات المطالعة والمكتبات البلدية، وعن النقل المدرسي أو المطاعم المدرسية، أو المدارس الابتدائية.

وهذا ما يتطلب إعادة النظر في التقسيم الإداري ليكون بناء على دراسة اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية، وذلك بالسماح للجماعات المحلية للقيام بدورها التنموي.

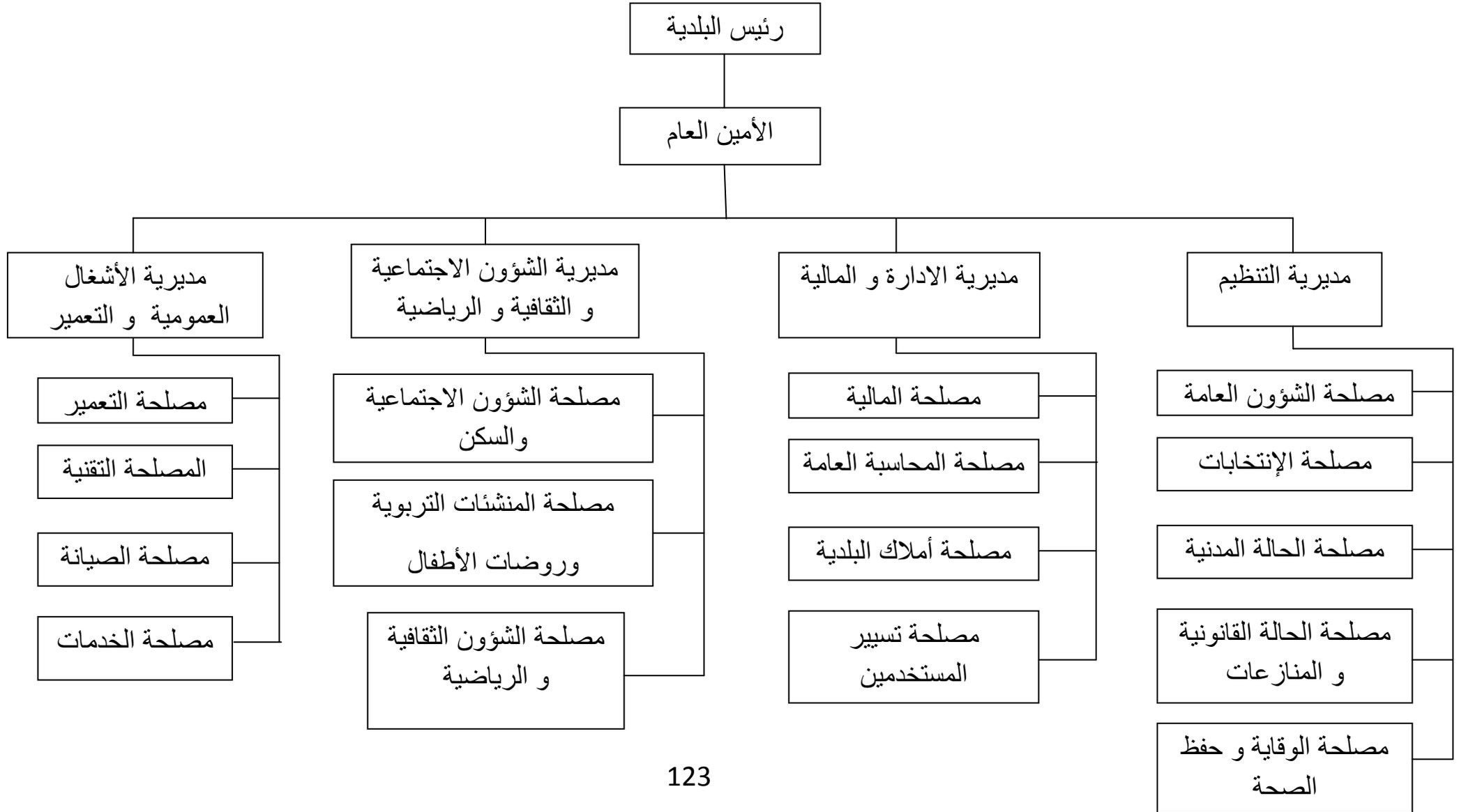
¹ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص74.

² عمار بوضياف، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية واليات الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، نشرة لمجلس الأمة، الجزائر، العدد 27، أفريل 2011، ص67.

الهيكل التنظيمي لبلدية أدرار



الهيكل التنظيمي لبلدية سيدي بلعباس



الفصل الثاني:

صلاحيات الجماعات
المحلية بين القانون
والممارسة

الفصل الثاني: صلاحيات الجماعات المحلية بين القانون والممارسة.

ارتبط التنظيم المحلي الجزائري بتطور المجتمع في ظل الانفتاح الديمقراطي، وهو ما تطلب حسن أداء الجماعات المحلية بهدف تحقيق المصلحة العامة، وتوسع اهتماماتها وتحدياتها لتشمل مجال البيئة والاستثمار إلى جانب الدور التقليدي لها .

ويجب أن يكون للمجلس المحلي اختصاصات أصيلة متعلقة بالشؤون المحلية، ذلك أن الاستقلال المحلي يتأكد بمنح الهيئات المحلية سلطة البث واتخاذ القرارات في المسائل المحلية، ومع أن تحديد الاختصاصات المحلية أمر نسبي يتأثر بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة وكل إقليم¹.

وهذا ما أدى إلى التساؤل حول مدى انسجام النظام القانوني ومسايرته لأهدافها؟.

المبحث الأول: مدى استجابة اختصاصات هيئات الولاية لمتطلبات التنمية.

بالرجوع لمراحل تطور إدارة الجماعات المحلية ، نلاحظ تواجد إختلالات واضحة ومتجلية في الأدوار التي لعبتها في العملية التنموية بحيث ارتبطت بناء على التوجهات والخيارات القيادة السياسية، وسنتطرق من خلال المطلب الأول إلى مدى استجابة الأدوار المنوطة بالمجلس الشعبي الولائي، ثم كيف يمكن ترقية أداء هذه الجماعات من خلال دراسة العوائق والصعوبات التي تعترضها، ومدى استقلاليتها في أداء مهامها.

وتعني استقلالية الهيئات المحلية تمكينها من إصدار قراراتها دون الرجوع إلى أوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، كما يقصد بالاستقلال أن للهيئات المحلية حرية في المبادرة وتسيير مرافقها، ومنع السلطة المركزية من تعديل قراراتها².

¹ محمد انس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص21.

² حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص19.

فالمجالس المنتخبة تعد ركيزة أساسية من ركائز الأنظمة تحتل مكانة من حيث ازدياد مهامها مع التوجه الديمقراطي وتوسع متطلبات التنمية، وعليه فسنبين مدى ملاءمتها في ظل الواقع الحالي، ومدى توافقها بين النظرية والتطبيق العملي.

المطلب الأول: مدى استقلالية المجلس الشعبي الولائي في ممارسة اختصاصاته.

نظرا لمحورية دور المجالس المنتخبة كمحرك للتنمية المحلية لكونها المعبر عن إرادة المواطنين وانشغالهم فقد نص قانون الولاية على اختصاصات أساسية للمجلس الشعبي الولائي، وبذلك فهو يمارس صلاحياته عن طريق المداولة.

وبموجب ذلك فإن المجلس الشعبي الولائي، يقدم الاقتراحات والملاحظات الخاصة بشؤون الولاية، وتشمل اختصاصاته كل أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة الإقليم وحماية البيئة¹.

كما أن المجلس الشعبي الولائي يحدد مخطط التهيئة العمرانية للولاية، ويقوم بتشجيع الفلاحة والري في الولاية وهذا ورد في المادة (92) اثنان وتسعون² من قانون الولاية.

وأنه رغم منح القانون للمجلس الشعبي الولائي هذه الصلاحيات، لكن بالرجوع إلى الواقع العملي فنجد أن الاختصاصات تقلصت وان المجلس أصبح جهة الاقتراحات والاستشارات أكثر منه جهة قرارات ويلاحظ أن المجلس عجز عن القيام بالمهام المسندة إليه، ولاسيما تجسيد البرامج والرقابة على تنفيذ المداولات ولا حتى المساهمة في إشراك المواطن في تسير الشؤون العمومية، ولا تحقيق الديمقراطية المحلية، ولا تقديم الخدمات المنتظرة للمواطن.

وذلك لعدة أسباب منها عدم تناسب الوسائل المادية والبشرية وضعف التأطير البشري، فنسبة اثنان(2%) بالمائة على أقصى تقدير بالنسبة للمنتخبين، ويرجع ذلك إلى

¹ المادة 56-58 من قانون الولاية رقم 90-09، المرجع السابق .

² المادة 92 من قانون الولاية رقم 90-09، نفس المرجع .

عدم تحديد شروط في المترشحين، إلى جانب وضخامة وتعدد الاختصاصات¹ ودون توفير الآليات والإمكانات اللازمة.

ومع إن للمجالس الشعبية الولائية دورا محوريا كونها تلعب دورا موجهة للتنمية المحلية، وتساهم في مختلف قطاعات النشاط الوطني في كل المخططات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى جانب تنشيط البلديات.²

الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.

وتحتل المجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معا بمشاركتها في إعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيذها وحلقة وصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري وسكان الولاية.

أولاً: المجلس الشعبي الولائي.

وتتنوع صلاحيات المجلس في مجالات وميادين متعددة عن طريق اللجان المتمثلة في لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية، والتي تختلف من ولاية إلى أخرى.

1- اختصاصات في المجال الاجتماعي والثقافي والصحي:

يمارس المجلس الشعبي الولائي مهام عديدة في هذه المجالات منها على سبيل المثال:
- يبادر ويشجع ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين³،

- يتولى انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات⁴.

¹ مصطفى درويش، المرجع السابق، ص48.

² ديباجة ميثاق الولاية، المرجع السابق.

³ المادة 75، قانون الولاية رقم 90-09، المرجع السابق.

⁴ المادة 76، قانون الولاية رقم 90-09، نفس المرجع.

- يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل نشاط يهدف إلى ضمان مساعدة الطفولة، مساعدة المعوقين، مساعدة المسنين، مساعدة المعوزين¹.
 - يبادر المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل أعمال الوقاية من الأوبئة والوقاية الصحية.
 - يقوم بتشجيع إنشاء هياكل مرتبطة بمراقبة حفظ الصحة في المؤسسات التي تستقبل الجمهور في مواد الاستهلاك.
 - يسعى إلى إنشاء منشآت ثقافية ورياضية وترفيهية بالتشاور مع البلديات أو أي جهاز آخر ويساهم في ترقية هذه النشاطات².
 - يقدم المساعدة في برامج الأنشطة الرياضية والثقافية للشباب .
 - يساهم في ترقية التراث الثقافي بالاتصال مع البلديات وكل جمعية أو تجمع مدني³.
 - يتخذ كل إجراء من شأنه في المجال السياحي أن يساعد على استغلال القدرات السياحية في الولاية ويشجع كل استثمار في هذا المجال⁴
 - يصادق على مخطط الولاية والمتعلق بالتنمية الاجتماعية والثقافية للولاية.
 - يتولى انجاز مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني .
- ويقوم المجلس الشعبي الولائي بمهامه المسندة إليه قانونا عن طريق المداولات، ويتولى تنسيق أعمال اللجان، وأعمال المجلس الشعبي الولائي، الوالي، المجلس التنفيذي الولائي.
- وكما يقوم بمهمة الرقابة اللازمة للتأكد من كون المجلس التنفيذي تحت سلطة الوالي قد طبق مقرارات المجلس الشعبي الولائي⁵.

¹ المادة 77، نفس المرجع.

² المادة 79، نفس المرجع.

³ المادة 80، نفس المرجع.

⁴ المادة 81، نفس المرجع.

⁵ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 260.

وعلى العموم يمكن تقسيم اختصاصات المجالس الشعبية للولايات إلى اختصاصات ذات طابع تقريري كالميزانية وإدارة الأموال وتسيير بعض المرافق، وله اختصاصات ذات طابع استشاري عندما يطلب رأيها المسبق في المشاريع الوطنية التي يراد إنجازها على إقليمها.¹

ويقوم المجلس الشعبي الولائي بمساعدة البلديات في إطار التكامل والانسجام، ويسهر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ورغم اتساع هذه الاختصاصات وتعددتها ألا أنها بقيت اختصاصات نظرية أكثر منها عملية، وبقي دور المجالس المحلية رمزياً أكثر منه فعلياً في القيام بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية المحلية .

وهذا ما أدى إلى من التداخل في الاختصاصات بين الهيئات المنتخبة والهيئات التنفيذية وبين السلطة المركزية والسلطة المحلية.²

هذا الأمر الذي جعل المجالس الشعبية غير قادرة على المبادرة، وأصبح الرأي المسبق للوزارات المعنية شرط أساسى لممارسة النشاط المحلي، وهو ما يتناقض مع مفهوم الاختصاص العام للجماعات المحلية في ميدان الشؤون المحلية والذي يتميز بحق المبادرة³. وهذا ما يؤكد وجود فرق بين النص القانوني والتطبيق.

وترتبط حرية اتخاذ القرار بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية، ولحل الإشكال يحتاج الأمر إلى قاعدة تمويل محلية من خلال إصلاح الجباية المحلية، وإلى جانب ذلك هناك مسائل يجب معالجتها وهي:

-نقص التأطير البشري .

- عدم وجود نظام معلوماتي محلي (تتعلق بمعلومات حول العقار وتسيير المشاريع).

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص132.

² نفس المرجع، ص136.

³ المادة 66 من قانون الولاية رقم 90-09، المرجع السابق.

ولعل تفوق للإطارات المعينة من حيث التأهيل العلمي والكفاءة على المنتخبين فقدرت نسبة التاطير بـ 3% في البلديات.¹

وهذا رغم أن المجلس الشعبي الولائي له عضوية في بعض اللجان الولائية مثل مجلس إدارة دور الأطفال المسعفين وهي هيئات مؤسسات عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما له عضوية في اللجنة الولائية لحماية المجاهدين وذوي الحقوق والحفاظ على التراث التاريخي والثقافي المرتبط بثورة التحرير الوطني، المجلس الولائي للرياضة، إلا أن هذه العضوية شكلية لكون أن أغلبية الأعضاء المتكون منهم اللجنة هم من الهيئة التنفيذية.²

ومن اجل إبراز قصور صلاحيات المجالس المنتخبة في مجال التشغيل مثلا، يتضح ذلك جليا في برامج التشغيل، فليس لها أي سلطة، فالبرامج والآليات وطنية، فالوكالة الوطنية للتشغيل، والوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، والصندوق الوطني للتامين على البطالة، والوكالة الوطنية للقرض المصغر، والوكالة الوطنية للاستثمار، كلها أجهزة متواجدة على المستوى المحلي، وان إنشائها وتسييرها ليس للجماعات المحلية سلطة عليها، وهذا رغم أنها مرتبطة بالشؤون المحلية.

فمن المفروض على الأقل يتم التنسيق مع المجالس المنتخبة لتجسيد برامج محلية تتلاءم ومتطلبات التنمية المحلية وتراعي خصوصيات كل منطقة واحتياجاتها وإمكاناتها. ويقوم المجلس الشعبي الولائي بمهامه في هذا المجال بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في الميدان.³

¹Nachida Bouzidi.la problematique du developpement en algerie:le rapport etat-collectivites locales.Idara revue de Ecole Nationale d'Adminstration.numéro 2-2003,p114.

²الجماعات المحلية التشريع والتنظيم، المرجع السابق،ص556،557.

³المادة 98،مشروع القانون المتعلق بالولاية،الجزائر،2011.

2- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال التهيئة والتعمير والفلاحة والري.

يتمتع المجلس بصلاحيات واسعة في هذا المجال ولاسيما:

أ- الفلاحة والري:

- يبادر ويجسد كل العمليات التي ترمي إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز القروي، وترقية الفلاحة.

- تشجيع تدابير الوقاية من الكوارث الطبيعية .

- يتخذ كل الإجراءات ضد أخطار الفيضانات والجفاف¹.

- يبادر إلى إنجاز أشغال التهيئة والتطهير وتنقية مجاري المياه.

- يبادر في ميدان التشجير وحماية التربة وإصلاحها وبكل عمل يرمي إلى تنمية الأملاك الغابية وحمايتها.

- يبادر بكل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية.

- يعمل المجلس على تطوير قطاع الري الصغير والمتوسط.

- يساعد تقنيا وماليا البلديات في مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات².

وهكذا يلاحظ أن المجلس الشعبي الولائي يبقى عاجزا أمام التعدي على الأراضي الفلاحية من خلال تحويلها إلى أراضي مخصصة للبناء، وهو ما يعيق استغلالها وتطوير الفلاحة، كما يبقى الدور الرقابي للمجلس الشعبي الولائي عقيما دون آليات لضمان تجسيد لاقتراحاته في الواقع بسبب مركزية القرار والتخطيط، فالدعم الفلاحي مثلا برنامج وطني.

¹ المادة 67، قانون الولاية رقم 90-09، المرجع السابق.

² المادة 69، قانون الولاية رقم 90-09، نفس المرجع.

ب- التهيئة والتعمير:

وباعتبار المجلس الشعبي الولائي يحتل مركزا قانونا مهما يعد عاملا فعالا في التنمية المحلية، وحلقة الوصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري وسكان الولاية، فيمارس اختصاصاته عن طريق اللجان التي يتكون منها، ويقوم في هذا المجال بما يلي:

- يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طرق الولاية وصيانتها.
- يقوم بكل عملية من شأنها تنمية الريف، وخاصة في مجال الإنارة وفك العزلة.
- يبادر بتشجيع برامج السكن وإنشاء مؤسسات وشركات البناء العقاري بالتنسيق مع البلديات.

ويحدد المجلس الشعبي الولائي مخطط التهيئة العمرانية، كما يتخذ كل إجراء من شأنه ضمان تنمية الولاية حسب القدرات والمميزات الخاصة بكل ولاية¹.

فالقانون حول المجلس سلطة عامة في الرقابة والأشراف على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، كما يتولى الإشراف على تنفيذ خطط التنمية المحلية ويتابع تنفيذها بالتعاون مع الجهات المختصة.

وعليه طبقا لنص المادة 56 من قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية التي نصت على أنه "يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية والتي يرسلها إلى الوزير المختص مرفقة برأيه وهذا في أجل أقصاه 30 يوما "

ثم انه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يخطر وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل قضية تتعلق بتسيير المصالح اللامركزية التابعة للدولة.

¹المواد 69-72، قانون الولاية رقم 90-09، نفس المرجع.

ومع ذلك فهذه الصلاحيات مقيدة في الواقع لكون تمويل بعض برامج التهيئة يتم خارج إطار ميزانية الولاية، تحت غطاء برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي أو برنامج دعم النمو.

وعلاوة على ما سبق فان ضرورة التنسيق بين مختلف القطاعات المختلف لتحقيق برامج التنمية أصبح ضروريا، فما يلاحظ غياب التنسيق في كثيرا من الأحيان بين المديرية التنفيذية، وهذا بحكم تبعيتها المزدوجة من جهة للوالي، ومن جهة أخرى للوزير فتلقى التعليمات والتوجيهات من كل منهما وأحيانا متناقضة، وهناك برامج محلية وبرامج وطنية تتعلق بالوزارة.

ج- البيئة:

بالرجوع إلى متن المادة 58 من القانون المذكور أعلاه، فانه من ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي، تهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة.

وان دور الجماعات المحلية في حماية البيئة يظهر في قوانين خاصة بحماية عنصر من عناصر البيئة ومنها قانون المياه، قانون المدن الجديدة، قانون تهيئة الإقليم، قانون الصحة قانون المناجم، قانون حماية المستهلك، قانون التهيئة والتعمير، قانون التراث، قانون الغابات، قانون إزالة النفايات.

ويمكن القول إن القوانين والنصوص متعددة ومبعثرة، وبالنظر إلى ضعف المنتخبين ونقص الخبرة، وقلة الإمكانيات المادية جعل هذه الترسنة القانونية بدون فاعلية وغير مجسدة في أرض الواقع لكون أغلب المنتخبين يجهلون هذه النصوص.¹

¹ محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010، ص151.

وتعتبر وثائق التهيئة والتعمير أولى أدوات التخطيط البيئي، وتمتع الجماعات المحلية بدور أساسي في إنشاء الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية، والتي تقوم بالمحافظة على الحيوان والنبات والتربة وباطن الأرض والمناجم والمحيط الجوي والمياه.¹

فان حماية الحظيرة الطبيعية والحدائق الوطنية وحماية المياه من التلوث من النفايات الصناعية السائلة والنفايات الغازية والنفايات الحضرية الصلبة، ومن المؤسسات المصنفة من المعامل والورشات والمحاجر على الصحة العامة، تحتاج إلى الرقابة من المجلس حول مدى احترام التشريع والتنظيم.

ولقد اسند القانون للمجلس الشعبي الولائي القيام بدور كبير من خلال تقديم الاقتراحات حول حماية المياه من التلوث، ومكافحته، ولكن الملاحظ أنه رغم أن للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات واسعة في مجال التهيئة والتعمير وحماية البيئة إلا أن غياب الآليات التي تساهم في تنفيذها، والتي تم إسنادها للوالي².

إلى جانب ذلك فان عدم وعي المنتخبين بأهمية وأولوية قطاع البيئة للمواطن وبالنسبة للتنمية المحلية

هذا ما يعكس عدم وجود دور بارز للمجلس الشعبي الولائي، فبالمقارنة مع ميدان السكن أو التربية أو القطاع الصحي نجد أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي لا يولون أهمية للبيئة، وهذا رغم أنها ترتبط بمختلف الميادين من الصحة والفلاحة والتهيئة والتعمير.

كما يرجع الأمر كذلك لعدم كفاءة المنتخبين وعدم استعانتهم بالمختصين في هذا المجال رغم أن القانون يخولهم ذلك، وذلك ما يتطلب ضرورة دعم تشريعي لتفعيل دور لجنة البيئة من خلال دعم الصلاحيات .

¹ وناس يحي، دليل المنتخب المحلي لحماية البيئة، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص207.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص139.

3- اختصاصات المجلس في مجال الاقتصاد والاستثمار:

إن طبيعة الظروف الاقتصادية أصبح يفرض على الجماعات المحلية أن تتولى عدة وظائف اقتصادية تقوم من خلالها المساهمة الفعلية في عملية الإنعاش الاقتصادي المحلي. ويطلع المجلس الشعبي الولائي بدور هام في المجال الاقتصادي، فهو يشرف على مخطط الولاية من أجل ضمان التنمية الاقتصادية، ويتخذ كل الإجراءات التي من شأنها تنمية الولاية، وذلك بتشجيع وترقية الاستثمارات الاقتصادية على مستوى الولاية، ويعمل على تشجيع الاستثمار في مجال السكن، وللمجلس الشعبي الولائي دور أساسي وهام في مجال دعم الاستثمار الفلاحي.

كما يدعم المجلس الشعبي الولائي الاستثمار السياحي وتنسيق عمل البلديات من أجل ترقية هذا القطاع فيعمل على تنشيط الاقتصاد. ويقوم المجلس بإنشاء وإدارة الصناعات الصغيرة، وتشجيع الخواص على الاستثمار وإنشاء المؤسسات.

ويهدف الاستثمار المحلي إلى تفعيل الطاقات الإنتاجية والموارد البشرية لزيادة الدخل الفردي والمساهمة في النمو الاقتصادي. ويتبين عمليا أن المجالس المنتخبة تواجه صعوبات مادية وذلك لعدم وجود موارد محلية ذاتية، وعدم وجود استقلالية في المبادرة، كما تواجه نقص الموارد البشرية عدم كفاءتها في التسيير للنهوض بالاستثمار والاقتصاد¹.

فمن حيث الممارسة فرغم التوسع في مجال الصلاحيات إلا أنها تواجه مواجهة من الإشكالات تتلخص في نقص الإمكانيات المادية والبشرية للقيام بجمع الوظائف.

¹ فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2010، ص 64.

إلى جانب ذلك تعاني من تشديد الرقابة الإدارية على المجالس المنتخبة، لدرجة جعلت بعض الفقهاء ومنهم محمود فؤاد مهنا، يعتبر نظام الإدارة المحلية نوعا من عدم التركيز الإداري، ورغم أن استقلال المجالس المحلية هو ركن من أركان وجود اللامركزية الإقليمية¹.

وعليه فهناك عدة عوامل تعد سبب لعدم نجاح اللامركزية الإدارية في تحقيق التنمية، وترجع لأسباب سياسية منها المرحلة الانتقالية التي عاشتها الجزائر من عدم الاستقرار السياسي وحالة الطوارئ التي لم ترفع إلا في سنة 2011.

وإلى جانب ذلك العوامل الاقتصادية المتعلقة بنقص التمويل، وعوامل تشريعية تتعلق بالرقابة الإدارية وعدم استقلالية الجماعات المحلية، وظروف متعلقة بالموارد البشرية ونقص الكفاءة في المنتخبين خاصة.

ويتوقف قيام ونجاح نظام اللامركزية المحلية في الدولة على عوامل متعددة أهمها مدى الاستقرار السياسي ومدى ديمقراطية نظام الحكم في الدولة، ودرجة وعي شعبها ومستوى معيشتها، ومدى القدرة الفنية والمالية لوحدها الإقليمية فضلا على التزاماتها الإقليمية التي تسيطر على المواطنين في بعض أجزاء إقليم الدولة².

وفي هذا الإطار خدمة للتنمية المحلية وتفعيلا لدور المجلس يتعين التخفيف من سلطة الوصاية المفروضة على مداولات المجلس الشعبي الولائي وذلك من أجل ترك مجال المبادرة للجماعات المحلية، وتبقى السلطة القضائية هي الضمان لرقابة المشروعية، ويبقى للسلطة الإدارية الرقابة البعدية.

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص 394.

² ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 114.

يمارس المجلس الشعبي الولائي من جهة صلاحيات تقليدية تتمثل أساسا في التصويت على الميزانيات وإدارة أملاك الولاية والصفقات، ومن جهة أخرى يمارس صلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي ويقوم بإنشاء المؤسسات العمومية الولائية .

ويتشكل المجلس الشعبي الولائي من اللجان الدائمة التالية:

-لجنة الاقتصاد والمالية والشؤون الإدارية.

-لجنة الفلاحة والري والبيئة.

-لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز والاستثمار.

-لجنة الشؤون الاجتماعية والصحة والتشغيل.

- لجنة التربية والتكوين والشبيبة.

-لجنة الثقافة والسياحة والصناعة التقليدية¹.

وتتكفل لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز والاستثمار بما يلي:

- مخطط الولاية واستغلال بنك المعلومات

- المخطط الولائي للتهيئة العمرانية والمحافظة على الطابع العمراني للولاية .

- أشغال تهيئة الطرقات وصيانتها وتصنيفها وخطوط النقل الحضري والريفي.

- توجيه الاستثمار والعمل على تشجيعه.

- متابعة انجاز البرامج السكنية.

- إنشاء وصيانة التجهيزات الأساسية المتعلقة بالمرافق القاعدية.

كما تتكفل لجنة الشؤون الاجتماعية والصحة والتشغيل بما يلي:

- الصحة العمومية .

- الوقاية والصحة المدرسية .

- تشجيع برامج السكن.

¹ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي لولاية ادرار للعهدة الانتخابية الحالية(2007-2012).

- التكفل بالمعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة.
 - الضمان الاجتماعي والتعاقد.
 - الكوارث الطبيعية.
 - الأسرة والآفات الاجتماعية.
 - تشجيع سياسة التشغيل.
- كما تقوم لجنة التربية والتكوين بكل ماله علاقة بالتربية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكوين المهني والشباب:
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
 - التكوين المهني والتعليم عن بعد.
 - الشؤون البيئية والمساجد والمدارس القرآنية.
 - قضايا البحث العلمي وشؤون الطلبة الجامعيين.
 - رعاية الشباب والطفولة.
 - النشاط الرياضي.
 - تشجيع الحركة الجمعوية¹.
- إلى جانب ذلك تتكفل لجنة الثقافة والسياحة والصناعة التقليدية بالحفاظ على التراث الثقافي التاريخي والحضاري.
- تشجيع الجمعيات السياحية والثقافية وترقية الحركة الجمعوية.
 - تشجيع السياحة والصناعة التقليدية والحرفية.
 - ترقية وسائل الإعلام السمعية والمرئية والمكتوبة².

¹ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي لولاية أدرار، نفس المرجع.

² نفس المرجع.

مما هو معلوم إن التوجه الرأسمالي للنظام الاقتصادي في الجزائر انعكس بشكل مباشر على صلاحيات الجماعات المحلية، وأصبح القطاع الخاص بديلا لها، ففي مجال السياحة مثلا الدور الأساسي للدولة هو توفير المناخ الملائم للاستثمار، والدور الرقابي لضمان تطبيق القوانين لان الدولة أصبح دورها توجيهي.

ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يتزأس رئيس المجلس الشعبي الولائي أشغال المجلس الولائي ويتولى إدارته بهذه الصفة، ويقوم رئيس المجلس بالتنسيق بين أعضائه ويطلع أعضائه بصفة منتظمة بالوضعية العامة للولاية¹.

كما أن الرئيس وفي إطار تأدية مهامه يقوم بما يلي:

- يسهر على تطبيق النظام الداخلي.
- يشرف على إصدار المداورات ويتابع مدى تنفيذها .
- يشرف على الاجتماعات التنفيذية للمكتب.
- ينظم سير الجلسات.
- يشرف على سير المصالح الإدارية للمجلس.
- يمثل المجلس في كل التظاهرات الرسمية والمناسبات الوطنية والدينية وينظم علاقاته مع مختلف المصالح والهيئات .

ويلزمه قانون الولاية بالتفرغ لمهامه الانتخابية وذلك لضمان قيامه بالمهام المنوطة به والحيلولة دون وجود صعوبات في تأدية مهامه.

ولذلك التساؤل حول ما مدى انسجام الممارسات الواقعية مع الأسس النظرية، وفي ظل أهداف الجماعات المحلية سواء سياسية تتمثل في إشراك المواطن في تحقيق الديمقراطية أو إدارية من خلال تحقيق الكفاءة الإدارية أو اقتصادية تتجسد في التنمية محلية.

¹ المواد، 28-34، قانون الولاية 90-09، المرجع السابق.

فالملاحظ في الواقع أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يملك الصلاحيات والإمكانات والوسائل لمتابعة تنفيذ المداولات، والتوجيهات التي أقرها المجلس ولجانته، عكس الوالي الذي يسيطر على جميع الأجهزة والهيئات التي تجعله يحتل مركز قانوني أقوى وأهم .

وظهر جليا أن رئيس المجلس الشعبي الولائي وباستثناء إشرافه على سير دورات المجلس، فإنه لا يحتل أي مكانة أساسية في مجال التنمية المحلية، ولا يؤدي أي دور تنموي فاعل، ومع ذلك فيجب تدعيم اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي.

وإن إمكانية ترقية أداء الجماعات المحلية من خلال الدور المنوط بالمنتخبين من خلال تحقيق أهدافها وذلك بدعم الأنشطة الاقتصادية المنتجة للثروات سواء كانت صناعية أو زراعية أو خدمات وتشجيع إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الإنتاجية من خلال تشجيع الاستثمار الخاص والعام.

والمساهمة في تحسين ظروف المواطنين بتطوير مراكز الحياة، وتحقيق فاعلية البرامج والأجهزة الاجتماعية وتحقيق الخدمات الأساسية للمواطن من خلال التطهير، التزود بالماء، الإنارة، الغاز الكهرباء، المواصلات الاتصالات، الصحة، التربية التكوين، الرياضة الشؤون الاجتماعية والدينية، ومحاربة الفقر والإقصاء والفوارق الاجتماعية والتهميش ودعم الفئات الضعيفة والهشة في المجتمع .

ويتضمن نظام الإدارة المحلية أداء الخدمات بطريقة تتلاءم والبيئة المحلية لكل منطقة عمرانية ومع طبيعة ورغبات السكان المحليين وظروفهم المحلية التي تختلف من منطقة إلى أخرى .

كما تقوم الجماعات المحلية بإشراك المجتمع المدني في التنمية المحلية من النقابات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات الثقافية والخيرية¹.

¹ أمينة عثمان، الفرطاس زوليخة، الحكم الراشد و التنمية المحلية المستدامة، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية 10-11 ديسمبر 2010، غير منشور، ورقلة، الجزائر، ص8.

إلا أن الواقع العملي يؤكد عدم مشاركة ومساهمة المجتمع المدني في عملية التنمية لأسباب متعلقة أساسا بالعامل البشري، إلى جانب أن لجان المجلس الشعبي الولائي لا تستعين في أكثر من الأحيان بالخبرات.

وكما يعود ذلك إلى أن منظمات المجتمع المدني والجمعيات دائما لا تحمل برامج واقتراحات علمية تساهم بها في دعم عملية التنمية المحلية.

كما أن توسع الاختصاصات للمجلس الشعبي الولائي وتكليفه بالإشراف على جميع هذه المجالات المتنوعة لا تتماشى مع ضعف الإمكانيات المادية المتاحة للمجلس مما يصعب معه تادية مهامه .

وهذا إلى جانب الرقابة التي تمارسها الهيئات الوصية على المجلس، وهذا ما يطرح التساؤل حول مدى القوة الإلزامية لمداولات المجلس الشعبي الولائي باعتباره يمارس اختصاصاته عن طريقها، وهذا ما نصت عليه المادة 55 من قانون الولاية .

ويبدو من خلال قراءة النصوص أن المجلس الشعبي الولائي صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في وضع تصور التنمية المحلية على مستوى الولاية في جميع المجالات ودون استثناء من خلال التصويت على المداولات¹.

إلا أن الواقع غير ذلك، فإن الخلافات بين أعضاء المجلس وعدم الانسجام بين التشكيلات السياسية المختلفة المكونة له، أدت إلى تعطيل مهمته المتمثلة في التنمية المحلية، ثم أن آراء واقتراحات المجلس الشعبي الولائي تبقى رهينة إرادة الوالي والمجلس التنفيذي الولائي . وبالمقارنة بين قرارات الوالي وتوجيهاته واقتراحاته، ومثيلاتها للمجلس الشعبي الولائي فإن الفرق واضح وشاسع.

¹ الشيخ سيدي، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 2006-2007، ص 270.

وعليه يتعين دعم المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي لدعم دوره التنموي من خلال تعديل قانون الولاية ومنحه الآليات القانونية للقيام بمهامه، وذلك من خلال النص على أنه يجب إطلاعهم على إجراءات تنفيذ مداواته وتوجيهاته واقتراحاته، من خلال إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دورية ومنتظمة بذلك.

بالإضافة إلى أنه يمكن منح رئيس المجلس الشعبي الولائي حق منح توجيهات وتعليمات مباشرة في إطار تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي كجهة رقابة على الإدارة المحلية .

فلا يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن تبقى مهمته الرقابة فقط عن طريق اللجان والتقارير وعن طريق المصادقة على الميزانية والبرامج لعدم جدواها وفعاليتها، ولكن لا بد من منحه حق الإطلاع الميداني لتمكينه من القيام بالدور المنوط به قانونا باعتباره الهيئة المنتخبة الممثلة لإرادة السكان في الولاية والمعبر عن تطلعاتهم.

ولم يحدد قانون الولاية عدد من الأعضاء لطرح مبادرة، وهذا ما يجعل مجال المبادرة مفتوح لجميع الأعضاء.

كما إن المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي يتطلب دعما من خلال توسيع صلاحياته، بحيث يكون عنصرا فاعلا للتنمية وعدم جعل دوره يقتصر فقط على التنسيق والإشراف على دورات المجلس واجتماعاته .

ولا بد من تبيان العلاقة القانونية بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي بدقة وكذا بين المجلس الشعبي الولائي وإدارة الولاية التي تخضع لسلطة الوالي، وبالنسبة لدور المجلس الشعبي الولائي فهو يرتبط كذلك بمدى استقلاله في القيام بمهامه، لأن استقلال الجماعات المحلية يعتبر من ضمن عناصر اللامركزية المحلية فيجب أن يتمتع الشخص الإقليمي بقدر مناسب من الاستقلال في إدارة المرافق المحلية.¹

¹ ماجد راغب الحلو . المرجع السابق، ص 115 .

ومن اجل تحقيق الديمقراطية المحلية، ينبغي تعزيز دور المجلس الشعبي الولائي وتعزيز سلطات رئيسه كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك من خلال منح رئيس المجلس الشعبي الولائي صفة الأمر بالصرف، والتسيير الإداري والمالي، والتمتع بحق التمثيل الإداري والمدني فهو ممثل السكان قانونا فكيف لا يمثل الهيئة ؟

كما يجب أن يعاد النظر في المركز القانوني للوالي باحتفاظه بصفة تمثيل الدولة وكمندوب للحكومة، مع إضفاء نوع من الاستقلالية والتخفيف من تأثير الوصاية ويتطلب تحقيق ذلك اجتناب التمويل المركزي وذلك بتغيير الإعانة المالية من إعانة تخصيص تقييد مجال الإنفاق والاستثمار إلى إعانة إجمالية، تتمكن من خلالها الجماعات المحلية من القيام بأعمال التنمية انطلاقا من المشاكل المطروحة على المستوى المحلي، لكون الإعانة الإجمالية تحرر المبادرة المحلية، وتسمح للهيئات المحلية بممارسة اختصاصاتها بكل مسؤولية¹.

ولابد من تمكين المجلس من الوسائل البشرية والمادية للقيام بالمهام المسندة له قانونا وتقليص تبعيته المادية للوالي، ولابد من تقليص مجال الرقابة الوصائية على المداورات ودراسة إمكانية حصرها حول القضاء ، أي الرقابة القضائية كجهة مستقلة وكضمان لتطبيق القانون وضمان عدم تعسف الوالي بسبب الصفة المزدوجة، فهو يمثل الوصاية بصفته مندوب الحكومة ويمثل جميع الوزراء، وفي نفس الوقت هو ممثل الولاية وبالتالي لا يمكن أن يكون حكما وخصما في آن واحد .

وتشمل الرقابة على الجانب الإداري والمالي، وهي تستند إلى مبدأ الشرعية الذي يعد الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة، والذي يعني خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع، وتهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان وحدة الدولة

¹كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 1992-1993، ص150.

والالتزام بالقانون، وحماية حقوق الأفراد وحرابتهم من التعسف في استعمال السلطة، ومعالجة الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها.¹

ويمكن تطعيم المجالس المنتخبة بالكفاءات من خلال اللجان ومن خلال تعديل شروط الترشح، وتوسيع صلاحيات اللجان، ومنحها الإمكانيات البشرية والمادية لأداء دورها، وتحديد عن طريق القانون طرق عملها وتحديد العلاقة بينها بدقة وبين مختلف الإدارات والهيئات الإدارية التي لا تخضع لسلطتها والتي لا علاقة لها بمهامها.

ورغم أن قانون الولاية منح للمجلس الشعبي الولائي إمكانية إنشاء لجان تحقيق إلا أن عدم وجود نصوص تحدد الآثار القانونية لهذه التقارير، جعل من عمل المجلس دون فاعلية.

ولما كانت المجالس المنتخبة تنتخب عن طريق الأحزاب، فهي تخضع في كثير من الأحيان لسياسة الحزب وبرنامجه، لكون أن اختيار المترشح عن طريق الحزب وفقا لتوجهات الحزب وقوانينه، وهذا ما يجعل المنتخب له دور سياسي مرتبط بالحزب .

ونتيجة لذلك فإن المجالس المنتخبة لها اختصاصات سياسية تشكل أولوية بالنسبة لها على التنمية، وهذا الأمر لم يتم ضبطه بدقة عن طريق النصوص القانونية، فإن الحزب يمارس رقابة على العضو، وقد يتعرض للإقصاء في حالة عدم الالتزام بتوجيهات الحزب.² ومع ذلك فإن قانون الأحزاب لم يضبط قواعد الانضباط الحزبي بحزم.

وفي ظل غياب ضوابط تشريعية، وانعدام الثقافة والوعي السياسي، والتكوين الحزبي، وأمام الولايات والصراعات الحزبية الضيقة، والمصالح الشخصية الضيقة، برزت ظواهر سلبية منها انسداد المجالس المنتخبة والإفراط في حالة سحب الثقة .

¹ هاني علي الطهراوي قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 146 .

² فريدة رزق، التنظيم القانوني للمجالس المحلية:دراسة مقارنة بين الجزائر والأردن، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، سيدي بلعباس الجزائر، 1994-1995، ص170.

بالإضافة إلى ذلك تعد الرقابة أحد أهم العوامل التي تعيق المجلس الشعبي الولائي في القيام بالمهام المنوطة به، كونها تحد من حرية المجلس في المبادرة، ومن استقلاليته في ممارسة مهامه، وبهذا الشكل المشدد للرقابة المطبق في الواقع، والذي يتعارض مع أحد أهم أركان اللامركزية الإدارية وهو الاستقلالية.

ولم يسمح الوضع السياسي الذي كانت تمر به الجزائر منذ إعلان حالة الطوارئ بتقييم التجربة بالموضوعية الكافية للقول حول نجاح التجربة الديمقراطية في الجزائر، والحكم على تطبيق النصوص القانونية .

ويبدو جليا في الواقع عدم إشراك الجماعات المحلية في المخطط الوطني للتنمية لكون مجال الاستثمار وانجاز المشاريع مقيدة بالسياسة الوطنية والمخطط الوطني، وحتى تنفيذ المشاريع يخضع إلى التخطيط المركزي، بدلا من إشراك الجماعات المحلية ودعمها بالموارد البشرية والمالية، وبالخبرات الفنية.

وفي المقابل توجد قيود تشريعية على تحصيل الضرائب والرسوم المحلية هي المعرقل الرئيسي، مما يجعلها تركز على إعانات الدولة، وهذا ما يتطلب إصلاح نظام الجباية المحلية وإصلاح الهياكل والأجهزة الإدارية للجماعات المحلية.

فهناك مقومات أساسية حتى تتمكن الجماعات المحلية من تحقيق أهدافها وتشمل الأهداف السياسية المتمثلة في تقريب الإدارة من المواطن، وتخفيف من البيروقراطية الإدارية، وأهداف اقتصادية تتمثل في مساهمتها في إعداد المخطط الوطني للتنمية .

إذ تعد الجماعات المحلية النواة الأساسية في التنمية المحلية والتنمية الشاملة وهذا بحكم

قربها من المواطن¹.

¹ ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات،، جامعة حسينية بن بوعلبي الشلف، الجزائر، ديسمبر 2008، ص8.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية وأثرها على صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

تخضع الجماعات المحلية لمختلف أشكال الرقابة من الرقابة السياسية إلى الرقابة الإدارية والرقابة المالية والرقابة القضائية، أما الرقابة السياسية فتستهدف تغليب المصالح القومية للدولة على المصالح المحلية في حالة التعارض بينهما، والمحافظة على الوحدة السياسية للدولة .

وأما من الناحية الإدارية فتستهدف التوفيق بين عمل السلطة المركزية والوحدات المحلية المختلفة، بما يظهر نوعا من الوحدة والانسجام بين الأنشطة الإدارية المختلفة في الدولة، بينما تهدف الرقابة المالية المحافظة على أموال الدولة .

وتتجسد رقابة الوصاية على المجلس عن طريق أشكال الرقابة من الرقابة على الأعضاء وعلى الأعمال.

1- الرقابة على الأعضاء:

تمارس الإدارة المركزية رقابتها على الأعضاء من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم .

وهذا ما نصت عليه المادة 41 من قانون الولاية¹ إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة مهامه قانونا يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية".

وباستقراء للمادة فلا بد من توفر شروط التوقيف من حيث الاختصاص أو السبب أو المحل، ويلاحظ أن استطلاع رأي المجلس ليس ضروري خلافا لما هو منصوص عليه في قانون البلدية .

¹ قانون الولاية رقم 90-09، المرجع السابق.

وتبقى المادة محل تأويل وهو ما لوحظ في الجانب العملي ففي حين تم توقيف بعض المنتخبين بمجرد متابعتهم قضائيا، نجد أن بعض المنتخبين رغم إدانتهم جزائيا بقوا يمارسون مهامهم .

فكان على المشرع أن يحدد طبيعة الجرائم التي تعيق ممارسة مهامهم أو التي لها علاقة بممارسة المهام، والتي تؤثر على سير الهيئة والمنتخب كمثل للشعب .

وذلك حتى نترك للمنتخب حرية في المبادرة والإبداع، لان تقييد المنتخب يجعله لا يبادر خوفا من ترتيب المسؤولية من جهة، إلى جانب تعسف الإدارة في بعض الأحيان. ولقد كان لمسؤولية المنتخبين الممثلين للمجلس الشعبي الولائي في لجنة الصفقات وهذا رغم أن الهيئة التنفيذية أكثر تمثيلا، كما أن عدم كفاءات أعضاء المجلس الشعبي الولائي .

كما نص قانون الولاية¹ على أن كل عضو منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب ويستخلف بالمرشح الوارد في القائمة المنتخب منها.

2- الرقابة على الأعمال: فيهدف هذا النوع من الرقابة إلى تأمين شرعية وملائمة قرارات الهيئة اللامركزية وتتراوح بين التصديق والإبطال .

أ- التصديق: والتصديق إما أن يكون صريح أو ضمنيا.

فيما يخص التصديق الضمني: تعد مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة فور نشرها إذا كانت قرارات تنظيمية وفور تبليغها إذا كانت قرارات فردية إلى المعنيين من طرف الوالي.

إما عن التصديق الصريح: فلنفاذ مداوات المجلس الشعبي الولائي والتي يشترط فيها

التصديق الصريح -كتابيا- من طرف السلطة المختصة هي المداوات.

¹ نفس المرجع.

وورد في نص المادة 49 من قانون الولاية¹ على انه " تنفذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوم إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع".
إلا انه بالرجوع إلى نص المادة² 50 من نفس القانون " لا تنفذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها هي:

- الميزانيات والحسابات،

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية".

أما في ظل مشروع القانون المتعلق بالولاية³ فأضاف إلى المداوالات التي لا تصبح

نافذة إلا بعد المصادقة ما يلي:

-اتفاقية التوأمة.

-الهبات والوصايا.

فرغم أن القانون نص على التصديق الضمني إلا المواضيع المستثناة صراحة، إلا أن الواقع يؤكد عكس ذلك فكثيرا ما يكون مصير المداوالات عدم النفاذ، وذلك لان المداولة لم تتم المصادقة عليها صراحة، وعليه يتعين على المشرع ترتيب المسؤولية الشخصية للموظف المتسبب في حالة الامتناع عن التنفيذ، كما يتعين على المنتخبين اللجوء إلى القضاء للحد من تعسف الإدارة.

وحتى بالنسبة للمداوالات المتعلقة بالميزانية والحسابات، وإحداث مصالح أو

مؤسسات ومصالح عمومية إخضاعها للرقابة التقنية بدل الرقابة الإدارية، كان تخضع مثلا

للهيئات المالية المستقلة.

ب - الإلغاء (البطلان) .

¹ قانون الولاية رقم 90-09، نفس المرجع.

² نفس المرجع.

³ المادة 55، مشروع القانون المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

كما ورد في نص المادة 51 من قانون الولاية¹ بأنه " تبطل بحكم القانون:

- المداولات التي تخرق القانون أو التنظيم،
 - مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته،
 - المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي،
- يعلن البطلان بقرار مسبب من وزير الداخلية."

ولا يطرح الإشكال العملي إلا في مجال تأويل الوصاية، والتعسف في تطبيق النص لكون حتى كيفية تطبيق النصوص تتطلب تحديد دقيق للصلاحيات.

كما جاء في نص المادة 52 من القانون المذكور أعلاه على أنه " تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك بها أعضاء المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء ."

فيجوز لوزير الداخلية طبقا لنص المادة إلغاء أي مداولة شارك فيها أعضاء المجلس وكان له فيها مصلحة شخصية وذلك في ظرف شهر من تقديم الطلب.

في حين نصت المادة 53 من نفس القانون بأنه " يعلن الإلغاء بقرار مسبب صادر عن وزير الداخلية.

ويمكن للوالي أن يطلب الإلغاء خلال الخمسة عشر (15) يوما الموالية لاختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي تمت المداولة خلالها...".

ولترك المبادرة في استعمال الصلاحيات من المجالس الشعبية الولائية كانت ضرورة استبعاد الرقابة الإدارية السابقة، وإفساح المجال لنظيرتها القضائية أو على الأقل تضيق مجال الرقابة الإدارية بالاعتماد على الرقابة البعدية للحيلولة دون إعاقه دور الجماعات المحلية ولاسيما الهيئات المنتخبة في أداء مهامها بكل استقلالية .

ويتم إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو نسبيا.

¹ قانون الولاية، المرجع السابق.

1-البطلان المطلق: وذلك في حالة عدم الاختصاص أي باعتبارها غير قانونية أو مخالفة للقانون أو مخالفة الأشكال والإجراءات المنصوص عليها قانونا.

2- البطلان النسبي: في حالة الحرص فقط على الشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي مثل حالة مشاركة أعضاء من المجلس بقضية تتعلق به.¹ ويعود الاختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب، ويمكن المطالبة بإلغائها طبقا لنص المادة 53 من قانون الولاية لأي ناخب أو دافع الضرائب .

وفي هذا الإطار فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي له أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها²، وهذا طبقا لنص المادة 54 من نفس القانون .

وكان بالإمكان الاستغناء عن الرقابة الإدارية لكون الأمر سينعكس على المسار التنموي، لان مصادقة وزير الداخلية تتطلب فترة زمنية تكون على حساب المواطن وخاصة أن المشرع منح للوالي حق طلب الإلغاء من الوزير، وهذا ما يقوي المركز القانوني للوالي بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، ويحد من صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

وأضاف مشروع القانون المتعلق بالولاية³ إلى حالات البطلان بقوة القانون

مداوات المجلس الشعبي الولائي :

- المتخذة خرقا للدستور،
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
- غير المحررة باللغة العربية،

¹ محمد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص 140.

² المادة 54 من قانون الولاية رقم 90-09، المرجع السابق.

³ المادة 53-54، مشروع القانون المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

ويتم الإلغاء برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من اجل إقرار بطلان
المدادولة في اجل 21 يوما.

ونظرا لما للمجلس الشعبي الولائي من اختصاصات مالية فهو يخضع في مباشرتها
لرقابة من وزير المالية، ويستطيع أن يطلب من محاسب الولاية جميع الوثائق والمستندات
الضرورية لتفحصها والتأكد من سلامتها ويعد تقرير يسلمه للوزير الأول يتضمن ملاحظاته
حول التسيير المالي للولاية والمؤسسات العمومية الموجودة في نطاقها¹.

3- الرقابة على الهيئة:

و نص قانون الولاية في المادة² 44 على انه " يتم حل أو تجديد المجلس الشعبي الولائي
كلية في الحالات الآتية :

- حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي،
- في حالة استقالة جماعية لجميع الأعضاء الممارسين،
- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف الأعضاء،
- في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يعرقل السير العادي للمجلس الشعبي
الولائي "

وكثيرا ما سجل وجود اختلاف في المجلس الشعبي الولائي، ولم يتم حل المجلس رغم
ذلك، فكان بإمكان المشرع ترك المجال إلى القضاء للنظر في مدى ملائمة الاختلاف الخطير
الذي يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لعمل المجلس.

ويتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس
الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية³.

¹ حسين فريجة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، المرجع السابق، ص71.

² قانون الولاية رقم 90-09، المرجع السابق.

³ نفس المرجع.

ولم ينص قانون الولاية خلافا لقانون البلدية على إقامة أي مجلس مؤقت نظرا لطبيعة الهيئات الموجودة على مستوى الولاية التي يمكنها الحفاظ على استمرارية المرفق العام، فالوالي والمديريات التنفيذية تقوم بالتسيير.

فالرقابة الإدارية تتسع إلى حد أن المجالس المنتخبة أصبحت تخضع للتبعية للسلطة الوصية، وهذا ما أغلق روح المبادرة، فالمجلس الشعبي الولائي يتداول في مسائل أعدها الوالي، وهو يملك صفة مزدوجة فهو ممثل الدولة (السلطة المركزية) وممثل الولاية.

فالوالي هو الذي يطلب من وزير الداخلية ضمينا إلغاء المداولة بناء على تقرير يعده، وهذا ما يجعل عدم التوازن في المراكز القانونية، ويحد من استقلال المجالس المنتخبة.

وكان بالأحرى النص على أن يطلب الوالي إلغاء المداولة من القضاء وليس وزير الداخلية مادام الأساس هو مراقبة المشروعية .

وهو تم الاستجابة له في نص مشروع القانون المتعلق بالولاية من خلال إمكانية رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد أقرار بطلان مداولة¹.

ولإبراز مدى تحقق اللامركزية كأسلوب إداري في التسيير يحقق مشاركة السكان المحليين في التسيير عن طريق منتخبيهم، يتعين ترك نوع من الاستقلالية للمجلس الولائي في ممارسة صلاحيته المسندة له قانونا.

وان كان للدولة أن تمارس قدرا من الرقابة على الهيئات المحلية، ذلك أن اللامركزية الإقليمية لا تعني الاستقلال عن الدولة، فالوصاية الإدارية باعتبارها استثناء يرد على أصل عام هو استقلال الهيئات المحلية²، ومن أجل ذلك فالرقابة لا تمارس إلا في الحدود التي اقراها القانون صراحة.

¹المادتين 54-57، مشروع القانون المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² مصطفى ابوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007، ص123.

ويبدو أن هيمنة الوالي على المجلس الولائي مرتبطة أساسا بضعف الموارد المالية، وعدم تكوين أعضائها ومحدودية التأطير، وهذا ما يتطلب عصرنة الإدارة على مستوى التنظيم، كما على مستوى التسيير، وذلك لأجل ضمان الرهان على الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية¹.

إلى جانب تأثير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية بسبب عدم الاستقرار السياسي والأمني، وبالإضافة إلى اعتماد المركزية في توزيع البرامج، وذلك من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي والموجه أساسا للتنمية المحلية، والبرنامج التكميلي لدعم النمو، وخصصت لها مبالغ مالية كبيرة، وبالرغم من ذلك عرفت بعض الاختلالات لعدة أسباب منها عدم الاعتماد على البرامج المحلية واعتماد التسيير المركزي، وعدم تفعيل آليات الرقابة بإشكالاتها المختلفة.

وعليه يتعين مراجعة المالية المحلية والتي من شأنها أن تؤدي إلى تكييف موارد الجماعات المحلية مع المهام المنوطة بها، وإزالة العقبات لاسيما إجراءات الحصول على العقار لتشجيع الاستثمار المحلي².

وأمام ضرورة التخفيف من الرقابة الإدارية ولاسيما القبلية على المجلس الشعبي الولائي، فكان لابد من إيجاد آليات أخرى تضمن منح المجلس استقلالية، كما تضمن تحقيق الديمقراطية المحلية، وهنا الحديث عن الرقابة السياسية الممارسة عن طريق الأحزاب ووسائل الإعلام، وعن طريق المجتمع المدني.

وتعتبر المجالس المنتخبة انعكاس للنشاط السياسي للأحزاب، كما تعد الانتخابات المحلية وسيلة للمشاركة السياسية، ولتحقيق الديمقراطية، وتصطدم الأحزاب السياسية والمجتمع

¹ محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، المرجع السابق، ص162.

² الطيب ماتلو، التنمية المحلية - معانيات وأفاق - مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع،، نشرة مجلس الأمة، الجزائر، 2003 ص121.

المدني بعدم الفاعلية، ويرجع ذلك إلى انعدام الكفاءة في اعضائهم، وانعدام الآليات القانونية من اجل فرض الرقابة عليها.

وان تفعيل الرقابة الشعبية يتطلب تنوع طرقها من خلال تكريس وتوسيع حق اللجوء للقضاء إلى كل ذي مصلحة وللجمعيات، كما يتعين فتح النقاش العام في وسائل الإعلام وشبكة الانترنت في الأحياء ومنتديات الحوار والمجالس الاستشارية¹.

وان للمجالس المنتخبة المحلية معوقات قانونية تتمثل في الوصاية ومحدودية التقسيم الإداري، وتقييد الاختصاصات، ومعوقات موضوعية تتعلق بضعف الاستقلال المالي ومحدودية الموارد البشرية.

المطلب الثاني: اختصاصات الوالي.

يمارس الوالي سلطات كثيرة سواء باعتباره ممثلاً للدولة أو باعتباره ممثلاً للولاية وهيئة تنفيذية، ويستعمل وسيلة القرار الإداري، وسلطة الضبط لتحقيق النظام العام.² وباعتبار الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية وبالتالي فمنصب الوالي له مركز قانوني أساسي في التنظيم الإداري اللامركزي، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال دراسة الصلاحيات المخولة للوالي وعلاقته بالأجهزة المحلية والكشف عن الإشكالات القانونية من خلال الواقع العملي .

الفرع الأول: اختصاصات الوالي كممثل للدولة .

ويخضع الوالي لوزير الداخلية والجماعات المحلية ويعين الولاية باقتراح منه، فهو يعد المسؤول الإداري الأول عن الجماعات المحلية فيقوم الولاية بإخطاره بكافة الأعمال وبالوضعية العامة للولاية .

¹ احمد بن عيسى، الرقابة الشعبية ودورها في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر في ظل الحكم الراشد. الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية 10-11 ديسمبر 2010، ورقلة، الجزائر، ص67-69.

² عمار بوضياف، القرار الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص84.

ونظرا لحساسية المنصب تختلف الدول بين الاتجاه القائل بمبدأ الانتخاب والاتجاه الرامي إلى مبدأ التعيين ويرى أصحاب اتجاه التعيين لكون أهالي الإقليم أدرى بشؤونهم وتكريس مبدأ الديمقراطية .

أما اتجاه التعيين فيستندون لكون التعيين لا يتنافى مع مبادئ التسيير الديمقراطي ويضمن الكفاءة.

فللوالى صلاحية واسعة فهو يسهر على تنفيذ سياسة وبرامج الحكومة على المستوى المحلي، وهو يشرف على جميع القطاعات إلا ما تم استثناءه بموجب القانون وذلك ما ورد في المادة 93¹ من قانون الولاية ويتمثل فيما يلي:

- العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية التكوينية.
 - وعاء الضرائب وتحصيلها.
 - الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصنيفتها.
 - إدارة الجمارك.
 - مفتشية العمل .
 - مفتشية الوظيف العمومي .
 - المصالح التي تتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية .
- ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات العامة الاقتصادية، الجامعات، القضاء، والعبارة من استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قوانين واحدة على المستوى الوطني وهيكله واحدة².

ولكن الخلاف في هذا المجال هو أن المشرع رغم استثناء هذه الصلاحيات، فقد أعاد بعضها من خلال قوانين أخرى مثل قانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، والذي تنص

¹ المادة 93، قانون الولاية رقم 90-09، المرجع السابق.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 175.

المادة 35 منه على أن الوالي هو الوحيد الذي له أن يحدد يوم الراحة الأسبوعية بقرار منه بالنسبة لجميع العمال أو بعضهم فيما يخول القانون رقم 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق النقابي ويمنح هو الآخر للوالي صلاحيته تعيين وسيط لحل الخلافات الجماعية وهذا ما جاء في المادة 46 منه.

كما أن للوالي صلاحية إحالة الخلاف على اللجنة الوطنية للعمل طبقا لقانون 90-03 المتعلق بمفتشية العمل الذي يجعل من مفتش العمل جهة إخطار للوالي.¹

وتبرز سلطات الوالي من خلال انه يقوم بما يلي:

- ينشط الوالي وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة ضمن قطاعات النشاط الولائي .

- يسهر الوالي في ممارسة مهامه على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم .

- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

- يعتبر مسؤولا عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة .

فالوالي بهذه الصفة يقوم بتولي الإشراف على جميع المصالح التي تخضع لسلطته الرئاسية، وبالتالي فهو يقوم بمهامه ويصدر قرارات لتنفيذ مهامه، فإذا كان المجلس الشعبي الولائي يمارس صلاحياته عن طريق المداولات.

وإن الوالي يمارس مهامه التنفيذية عن طريق قرارات، وهذا ما نصت عليه المادة 103² من قانون الولاية بان يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة مهامه، ويقدم تقرير في كل دورة حول المداولات السابقة، ويمارس الوالي صلاحياته بنفسه، كما يمكن تفويض توقيعه لبعض الموظفين طبقا للقانون، كالأمين العام للولاية أو مدير التنظيم والشؤون العامة، رئيس الدائرة .

¹ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 88.

² المواد 103-105، قانون الولاية، المرجع السابق.

كما يقوم الوالي بالاستعانة في التنفيذ بالجهاز الإداري الموجود تحت سلطته.

1- صلاحيات الوالي في مجال التمثيل والرقابة:

تمثل صلاحيات الرقابة بصورة عامة في الأعمال التي يقوم بها الوالي اتجاه المجالس التنفيذية البلدية، وينص قانون البلدية على أن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم عبر مرسوم تنفيذي يبنى على تقرير من وزير الداخلية بعد استطلاع رأي الوالي. كما يعد الوالي رئيسا مباشرا لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حال ممارسته لاختصاصاته المنصوص عليها في المادة 69 من قانون البلدية، فهو يتولى سير وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية.

أما في مجال تمثيل الدولة فيقوم الوالي بإبرام العقود والاتفاقيات باسم الدولة على مستوى الولاية، ويمكنه تمثيل الدولة في التظاهرات الثقافية الدولية التي يمكن أن تقام في الولاية ويقوم الوالي بتمثيل الدولة أمام القضاء في دعاوى التعويض.¹

2- صلاحيات الوالي في مجال الانتخابات:

إن للوالي دورا هاما في الانتخابات المحلية فهو يشرف على العملية ويساهم في عملية إعداد القوائم الانتخابية، وله ممثل في اللجنة الإدارية .

و"يقوم الوالي بكل الطرق القانونية على إجراء التعديلات الضرورية على القوائم الانتخابية".²

ويتم توزيع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت بقدر ما يقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد الناخبين.³

كما يعين الوالي أعضاء مكتب التصويت والأعضاء من بين الناخبين وإقليم الولاية، ويمكن للوالي تسخير القوة العمومية.¹

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 92 .

² المادة 19-27 الأمر-97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، المرجع السابق.

³ المادة 31، نفس المرجع.

ومن ثم فإنه يمكن أن يكون للوالي تأثير على الهيئة الانتخابية على مستوى الولاية وبالتالي على العملية الديمقراطية والنظام اللامركزي، بحيث أنه يمكنه التأثير على مجريات الانتخابات، ويفترض أن يتم تحييد الإدارة من الإشراف على العملية الانتخابية ويبقى لها الدور التقني فقط .

وفي ظل مشروع القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات تم رفع عدد المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية بين 13 و43 والولاية بين 35 و55، وبالتالي عدد نواب الرئيس للسماح لهذه المجالس العمل في إطار استقرار أفضل.

كما نص مشروع القانون على الإشراف القضائي على الانتخاب من طرف اللجنة الولائية والتي تتشكل من (3) ثلاث قضاة برتبة مستشار يعينهم وزير العدل لضمان المزيد من الشفافية².

3- صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري.

تعد وظيفة الضبط الإداري من أقدم واجبات الدولة وأهمها، فلقد كانت هذه الوظيفة بحق عصب السلطة العامة وجوهرها، فالضبط قد نشأ كضرورة اجتماعية. ويهدف الضبط إلى حماية النظام العام والصحة العامة والأمن العام، فالضبط هو من الأوامر والنواهي الملزمة الأفراد لغرض تنظيم حرياتهم العامة ويهدف حماية النظام العام في المجتمع³.

وبموجب المادة 96 من قانون الولاية فالوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة ولأجل ذلك وضعت تحت تصرفه وإشرافه مصالح الأمن والوالي له صفة ضابط شرطة قضائية فيقوم بنفسه اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لمعاقبة الجنايات والجنح .

¹ المادة 40-46، نفس المرجع.

² المواد 82، 85، 154، مشروع القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجزائر 2011.

³ عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، مصر 1993، ص 97.

تقوم السلطة الإدارية بمهمة الضبط الإداري بوسائله المختلفة في مقدمتها الترخيص الإداري، بهدف الموازنة بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، والحفاظ على النظام العام بأبعادها للجديدة ممثلة في حماية البيئة وجمال الرونق والرواء والنظام العام الاقتصادي. وبذلك تطور مفهوم النظام العام مسائرا للنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي في الدولة والأهداف التي تحددها السلطة العامة .

ويناط بالسلطة الإدارية تنظيم الاقتصاد والاستثمار بمراقبة النشاط الخاص الحر، وفي مجال البناء وال عمران تقوم بالمحافظة على تناسق المباني وانسجامها لتعطي طابعا جماليا خاصا¹.

فتظهر أعمال الضبط الإداري في أربع صور تتمثل فيما يلي:

- أ- **المنع**: أي أن يكون قرار بمنع من ممارسة معينة أو استغلال أماكن معينة أو استغلال طرق عمومية مثل منع ممارسة نشاط النقل مؤقتا أو تعليق رخصة السياقة مؤقتا أو منع نقل مواد معينة.²
- ب- **الترخيص**: ويتمثل في طلب الإذن المسبق من السلطة المختصة لممارسة نشاط ما، ومثال على ذلك الترخيص بحمل السلاح، رخصة الصيد، رخص لإقامة المحاجر، رخص النقل الخاصة .
- ج- **الإعلان المسبق**: وذلك بإحاطة علم السلطات الإدارية بممارسة نشاط معين قبل البدء فيه .
- د- **تنظيم النشاط**: كتنظيم حركة المرور، تنظيم النقل في الولاية، تنظيم النشاط السياحي للشواطئ.

¹ عبد الرحمان عزراوي، المظاهر الجديدة لمفهوم النظام العام في القانون الإداري حاليا النظام العام الجمالي والنظام العام الاقتصادي، المجلة

القانونية التونسية، تونس، 2008، ص 105 .

² علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 94.

ويسهر الوالي على حماية الأفراد وضمان الأمن العام والسهر على تنظيم المظاهرات أو منعها وتنظيم التجمعات والإضرابات العمالية، وقد تم تحديد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام بموجب مرسوم رقم 83-373،¹ وينص هذا المرسوم على أن الوالي يجسد سلطة الدولة على صعيد الولاية ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات بالتنسيق مع جهات الأمن وقد يزيد على قوانين الشرطة والدرك.

وقد ورد في نص مشروع القانون المتعلق بالولاية² إن الوالي يسهر على حفظ ارشفي الدولة والولاية والبلدية، كما نص على انه يحدد القانون الأساسي لسلك الولاية بمرسوم.

الفرع الثاني: اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للولاية.

إن اختصاصات الوالي بوصفه سلطة لا تركيزية أكثر تعداد من تلك التي يمارسها باسم المجموعة المحلية، مما يجعله في الواقع سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية.³

أما وظائف الوالي بصفته ممثلاً للمجموعة المحلية فتتمثل فيما يلي:

- الإعداد المسبق للميزانية ولكل القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي الولائي ويستطيع بذلك توضيح ما تتضمنه الملفات المتعلقة بهذه القضايا .
- يتولى تنفيذ ميزانية الولاية بعد المصادقة عليها من المجلس الشعبي الولائي وهو الأمر بالصرف .
- يتولى تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وبذلك يصدر قرارات تنفيذية ويوقع العقود والصفقات لحساب الولاية وتمثيلها أمام القضاء .

¹ مرسوم 83-373، المؤرخ في 28 ماي 1983 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية عدد 22 المؤرخة في 31/05/1983.

² المادتين 121-124، مشروع القانون المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

³ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 158 .

- يقدم تقرير سنوي مفصل عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولاوي ويقدم عن كل دورة عادية تقرير حول حالة تنفيذ المداولات وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أبدأها المجلس .
- يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية.
- يتولى إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ثروة الولاية باسم الولاية وتحت مراقبة المجلس الشعبي
- وفي إطار ذلك فإن الوالي يمارس هذه المهام بمعية الإدارة التي تخضع للسلطة السلمية له والتي تعمل تحت إشرافه وتساعدته على المهام المسندة إليه بموجب القانون .
- فالوالي يمارس السلطة على مستخدمي الولاية ويساعده في ذلك الأمين العام للولاية ورئيس الديوان ومجلس الولاية، كما يتولى الوالي نتيجة ذلك سلطة الإدارة والتسيير والتأديب على موظفي الولاية طبقا للقانون.¹
- وإن نظام اللامركزية ينجح في الدول التي حكوماتها تمنح بوضوح توزيع للسلطات السياسية والإدارية، ومن ثم فعلى كل دولة إيجاد النظام الذي يتطابق مع وضعيتها الخاصة ويكون مزيج بين المركزية واللامركزية.²
- ولبيان اختصاصاته بهذه الصفة يقوم الوالي بها وبرئاسة لجان على مستوى القطاعات المختلفة منها منح الوالي التي يوجد بها مقر مؤسسة النقل العمومي البري للمسافرين للسيارات رخص النقل العموميين، ويحدد الوالي المواقيت والمواقف المسموح بها، ويمكن أن تسحب هذه التراخيص بناء على قرار الوالي.
- ويرأسها الوالي أو ممثله اللجنة الولائية للتضامن طبقا لنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي 97-203 المؤرخ في 27/05/1997 وتتكون مما يلي:

¹ المواد 83-91 من قانون الولاية رقم 90-09، المرجع السابق.

² Chakib Ennouar Cherif .décentralisation et développement local. Idara revue de Ecole Nationale d'Adminstration.numéro 2-2003,p128.

- يرأسها الوالي أو ممثله
 - مدير الإدارة المحلية
 - مدير الصحة والسكان
 - مدير التربية
 - مدير المجاهدين
 - مدير الشباب والرياضة
 - مدير الثقافة
 - مدير التكوين المهني
 - مدير الشؤون الدينية
 - مدير التجارة
 - ممثل خزينة الولاية
 - ممثل الجمارك على الصعيد المحلي
 - ممثل الأملاك الوطنية على الصعيد المحلي
 - مسؤول مكتب العمل الاجتماعي بكل بلدية .
 - ممثل الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والإنساني على الصعيد المحلي.
- ويمكن إن تستعين بأي شخص أو مؤسسة من شأنها أن تساعد في أعمال التضامن، وتجتمع اللجنة مرة واحدة، وكل فصل ثلاثي، وتقدم اقتراحاتها إلى الوزير المكلف بالتضامن.
- ثم أن للوالي ازدواجاً وظيفياً من كونه ممثل الدولة وبالتالي سلطة عدم تركيز إداري، كما يعتبر ممثل للجماعات المحلية.
- وعليه فالإصلاحات المطلوبة على مستوى الولاية هي تجريد الوالي من بعض مهام التنفيذ بتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب، ويعتبر من المفيد تحويل بعض

صلاحيات الوالي المحلية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة وتدعيمها فقط، وذلك من أجل إعادة التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ومركز الوالي الذي يهيمن على جميع السلطات في الولاية¹.

ويقوم الوالي بدور تنموي مهم كممثل الولاية وله عدة اختصاصات في عدة

مجالات منها:

1- التهيئة والتعمير:

وتنسق المصالح المكلفة بالتخطيط ممثلة في مدير التخطيط بالولاية مع مديرية التهيئة والتعمير على تنفيذ برامج التهيئة والتعمير وتطوير عملية جمع المعلومات والإحصائيات الاقتصادية وتحليلها، كما تنظم أشغال إعداد مخططات التنمية وتتولى تقويم تنفيذها.

وتساهم الولاية في إعداد المخطط الوطني للتنمية ولاسيما ما يلي:

- تحديد احتياجات السكان الرئيسية .
- يحصي الطاقات البشرية والمادية التي يمكن أن تتولاها في المستوى المحلي .
- كما يتولى المجلس الشعبي التنفيذي تحت سلطة الوالي ممارسة الوصاية والمراقبة الإدارية على الجماعات المحلية على المؤسسات والهيئات العمومية التي لا يتجاوز عملها إطار الولاية .

ويعد الوالي المختص إقليميا في حالة مجموعة من البلديات بقرار منه وباقتراح من رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي .

وتتكون اللجنة التقنية الولائية:

- الأمين العام للولاية ممثل الوالي المختص إقليميا رئيسا.

¹ مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، العدد الثاني، مارس 2003، الجزائر، ص24.

- مدير الأملاك الوطنية في الولاية .
- مدير الفلاحة في الولاية .
- المدير المكلف بالتنظيم في الولاية .
- ويمكن الوالي عند الضرورة أن يشكل لجان فرعية تقنية محلية على مستوى البلدية .
فتتولى اللجنة التقنية الولاية:
- إبداء رأيها بشأن المشاريع المقدمة ومدى ملائمتها أو مطابقتها للمصلحة العامة .
- ترتيب المشاريع حسب الأولويات بالنظر للأهمية التي تمتلكها من حيث المصلحة العامة والضمانات اللازمة لحسن تنفيذها .
- البث في كل طلبات شروط التنازل عن العقارات المبنية وغير المبنية التي تملكها الدولة والمخصصة لانجاز عمليات التعمير أو البناء.¹
- وتتكون لجنة الصفقات الولاية من:
 - الوالي أو ممثله رئيسا
 - ثلاثة (3) ممثلين عن المجلس الشعبي الولاية،
 - ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)
 - مدير التخطيط وتهيئة الإقليم للولاية
 - مدير الري للولاية،
 - مدير التجارة بالولاية،
 - مدير السكن والتجهيزات العمومية للولاية،
 - مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية،
- وتختص اللجنة الولاية للصفقات بدراسة مشاريع،
- الصفقات التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة،

¹ الجماعات المحلية، التشريع والتنظيم، منشورات وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 595 .

- الصفقات التي تبرمها البلديات والمؤسسات العمومية المحلية.¹

بالرجوع إلى الجانب التطبيقي نجد ضعف في احتكام الرقابة، بسبب عدم الاهتمام بالتخطيط والدراسة التي تراعي مختلف الجوانب المادية والبشرية في المشروع، فيتم أبرام مشاريع مع مؤسسات غير مؤهلة للانجاز، وهذا ما يسبب في تعطل المشاريع ومن ثم التنمية المحلية².

ومن جهة أخرى نرى عدم تطابق الإجراءات والنصوص القانونية مع متطلبات التنمية المحلية من بطء في الإجراءات، والاهتمام بالجوانب الشكلية على حساب الدراسة التقنية والفنية للمشروع، ونظرا لعدم الكفاءة في الأعضاء، وحجم العمل من جهة أخرى.

2- النشاط الاقتصادي:

ويقوم بالسهر على تهيئة مناطق صناعية بالولاية قصد الحث على التطور الصناعي في الولاية، وتطوير شبكة الطرق ومختلف سبل المواصلات .

3- الشبيبة والرياضة:

ويسهر الوالي بمعية أجهزة الولاية ومديرية الشباب والرياضة بالولاية على تحسين المنشآت الأساسية الرياضية لاحتياجات الولاية ولاسيما من ملاعب، قاعات، مسابح انجاز دور الشباب وتنظيم التظاهرات الرياضية³.

ويساهم في ترقية النشاطات الرياضية والترفيهية وتنشيط الحركة الجموعية، ويقوم بمهامه بالتنسيق بين البلديات والهيئات والهياكل الرياضية.

4- السياحة:

¹ المواد 136، 137، المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7/10/2010 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 58، المؤرخة في 2010/10/7.

² سعدي الشيخ، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 197.

³ المرسوم التنفيذي رقم 81-375 المؤرخ في 26/12/1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال قطاع النقل والصيد البحري، الجريدة الرسمية، عدد 52، المؤرخة في 29/12/1981.

ويسهر في هذا المجال الوالي على ترقية السياحة وازدهارها ،ويقوم بالتنسيق مع البلديات والمجلس الشعبي الولائي على المساهمة في تحديد منطقة التوسع السياحي وإعداد المخطط الرئيسي للتهيئة السياحية لاسيما تخصص الأراضي وتهيئتها، والدراسات والانجازات¹.

ويشرف على القطاع من خلال مديرية السياحة، ويرأس الوالي لجنة تصنيف مؤسسات السياحة واللجنة الولائية لتحديد الشواطئ الممنوعة من الاستغلال، واللجنة الولائية للتخييم التي تشجع عملية التخييم.

5- الصحة:

يتولى مدير القطاع الصحي تحت سلطة الوالي في إعداد المخطط الوطني لتطوير القطاع الصحي وإنجاز الهياكل الأساسية للصحة وتجهيزها ولاسيما المستشفيات، مخابر حفظ الصحة.

وفي ميدان الوقاية بمساعدة المصالح التقنية والمتخصصة التابعة للدولة تنظيم حملات التوعية ومكافحة الأمراض، وزيادة على ذلك يمارس الوالي الوصاية والمراقبة الإدارية على جميع المؤسسات والهيئات التابعة للصحة العمومية بالولاية².

6- الثقافة:

يتولى في هذا المجال إنجاز مؤسسات ثقافية ولائية من دور الثقافة، المسارح مكاتب الولاية، متاحف الولاية، وتنشيط الجماعات الثقافية وتساعد وتراقب أعمالها³.

7- النقل:

¹ المرسوم التنفيذي رقم 81-372 المؤرخ في 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال قطاع السياحة، الجريدة الرسمية، عدد52، المؤرخة في 1981/12/29

² المرسوم التنفيذي رقم 81-374 المؤرخ في 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال قطاع الصحة، الجريدة الرسمية، عدد52، المؤرخة في 1981/12/29

³ المرسوم التنفيذي رقم 81-385، المؤرخ في 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما، الجريدة الرسمية، عدد52، المؤرخة في 1981/12/29

ويقوم بالسهر على انجاز الهياكل القاعدية والتجهيزات الضرورية للنقل مع التأكد من مطابقتها لمقاييس الراحة والأمن، مع تنظيم الشروط العامة لممارسة النقل، وبمنح رخص النقل.

كما يقوم مدير النقل تحت سلطة الوالي بتنظيم القطاع مع المجلس الشعبي الولائي والبلديات لضمان النقل عبر الخطوط المحلية.

8- التربية والتكوين المهني:

تسهر الولاية في هذا الميدان بإعداد الخريطة المدرسية بالتنسيق مع المجلس الشعبي الولائي والبلديات، والهيئات التقنية .

- تنجز مباني التعليم المتوسط والثانوي وتتولى ضمانه هذه المؤسسات الهيئات المركزية التي لا يتجاوز عملها إقليم الوالي .

- يسهر على حسن سير المؤسسات المدرسية ما عدا الميدان التربوي وتسهر على توفير التجهيزات المدرسية والوسائل التعليمية والمطاعم المدرسية والداخليات.

- تساعد في حدود إمكانياتها على انجاز الهياكل الجامعية وإقامة التجهيزات الأولية¹.

- تسهر الولاية في إنشاء وانجاز وتجهيز منشآت التكوين المهني والتمهين.

ويقوم المجلس التنفيذي الولائي تحت سلطة الوالي بالقيام بجميع المهام والصلاحيات والاختصاصات الممنوحة له في مختلف قطاعات النشاط الموجود على مستوى الولاية للمساهمة في التنمية المحلية .

وهو بذلك يقوم من جهة بتنفيذ تعليمات الحكومة من خلال تنفيذ تعليمات الوزراء

المعينين للقطاعات لكون وجود بعض المشاريع يتم اقتراحها مركزيا في إطار برامج وطنية مثل

¹ المرسوم التنفيذي رقم 81-372 إلى 385، المؤرخ في 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما، الجريدة الرسمية، عدد 52، المؤرخة في 1981/12/29.

انجاز الطرقات والمطارات، وبعض المشاريع التي تحتاج إلى اعتمادات مالية ضخمة لا يمكن تمويلها في إطار ميزانيات الولايات.

كمثال المشاريع المتمثلة في إطار برامج الانتعاش الاقتصادي والمخططات الخماسية وبرامج رئيس الجمهورية، والتي تسجل مع مختلف زيارات الرئيس للولايات ويتم الإعلان عن برامج تكميلية وتخصيص برامج إضافية.

كما أنه على المستوى المحلي فإن المجلس التنفيذي الولائي يقوم بتنفيذ اقتراحات ومداولات وتعليمات المجلس الشعبي الولائي من خلال مختلف القطاعات ومديرياتها المتواجدة على مستوى الولاية، وبذلك يتولى المجلس التنفيذي الولائي مهمة الرقابة على الهيئات والمصالح

ويقوم الوالي بالسهر على التنسيق من مختلف المصالح والهيئات الموجودة لضمان تنفيذ المشاريع الخاصة بتنمية الولاية .

ومن الناحية العملية كذلك نجد أنه في بعض الأحيان يقع تصادم في القرارات بين الهيئات الوصية والهيئات المحلية، فالمدبر التنفيذي الولائي يتلقى تعليمات من الوزارة التابعة له ويتلقى تعليمات من الوالي بصفته مندوب الحكومة وممثل لجميع الوزارات، ونجد في هذا الازدواج صعوبات في التنفيذ وخاصة أمام تزايد حجم العمل وصعوبة تنسيق مجلس الولاية في كثير من الاحتياجات لجميع القطاعات .

كما نجد أن الوالي وأجهزته من الصعوبة الإلمام بجميع البرامج ومختلف المجالات وأمام ما يتطلب سير المصالح أو البرامج من سرعة التنفيذ أحيانا، وأراء واقتراحات تقنية في كثير من الأحيان من تعليمات إدارية هذا ما يجعل في بعض الحالات تعطل انجاز المشاريع وجعلها رهينة موافقة الوالي، رغم أن الأمر في حقيقته يحتاج إلى دراسة فنية وتقنية أكثر منه إلى إصدار قرار إداري فقط بالموافقة أو الرفض .

وعليه أن تدعيم مركز المجلس الشعبي الولائي ورئيسه يكون بمنح بعض الصلاحيات في التنفيذ والرقابة في الميدان وليس فقط من خلال المداورات، لكون متابعة عملية للتنمية يحتاج إلى عمل دوري منتظم لا إلى اجتماعات وفقا للدورات فقط، وهذا بالرغم من كون القانون منح للمجلس حق الاطلاع على تقارير حول انجاز المشاريع على مستوى الولاية، وحق إنشاء لجان تحقيق والاطلاع على وثائق إدارية بهذا الخصوص.

وبالرجوع إلى التجربة نجد أنه لم تمنح الفرصة لتطبيق اللامركزية الإدارية، وذلك بسبب المرحلة الانتقالية التي عرفت الجزائر والظروف الأمنية والسياسية والأزمة الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي يبقى تدعيم اللامركزية بتوسيع صلاحيات الهيئات المنتخبة وتقليص دور الهيئات التنفيذية، وذلك لتحقيق التوازن بين الهيئات اللامركزية ومن خلال المزج بين الانتخابات والتعيين وفقا لما تقتضيه اللامركزية الإدارية .

فأساس اللامركزية الإدارية وهو نظام يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين تمكين الحكومة المركزية في العاصمة وبين سلطات منتخبة في صورة مجالس محافظات ومجالس قري ومدن¹.

كما أنه وفي الجانب المالي فالوالية يعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بالصرف الرئيسي، وعليه يختص الوالي بالصلاحيات المالية وفقا لاجراءات المحاسبة العمومية (الإيرادات، النفقات)².

ورغم أن للوالي صلاحيات هامة للمبادرة والاقتراح والتنفيذ على مستوى التنمية المحلية، إلا انه توجد عوائق وصعوبات تحول دون تحقيق الجماعات المحلية لأهدافها، فرمما السبب يعود إلى نقص الموارد المالية ونقص الكفاءة، وضعف الفاعلية.

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة، المرجع السابق، ص115.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص143.

وهذا ما يتطلب إعادة النظر في وظائف الجماعات اللامركزية، من خلال إشراك بصفة فاعلة القوى الاجتماعية في التنمية.

فالواقع العملي أثبت عدم التخطيط الاستراتيجي، وعدم مشاركة ومساهمة المواطن المحلي والمنتخب في التخطيط والتمويل، هذا ما أدى إلى عدم توافق البرامج مع الاحتياجات، وهذا ما يتطلب إعادة النظر في سياسة التمويل .

وإن إعادة تنظيم الموازنة يتطلب مجالس محلية منتخبة وموظفون معينون محليا واستقلالية مالية، ودعم وأموال مركزية غير مشروطة، وحرية في الاقتراض.

ولا بد من إعطاء الوحدات المحلية السلطة في مجالين هما فرض الضرائب والرسوم المحلية العامة، التي تتصف بصفة الدوام تستغل أساسا في تمويل المصروفات الجارية، ويراعى في الاقتراض أن يكون لإغراض استثمارية وليس لإغراض التشغيل، وأن يكون لمشروعات وبرامج قادرة على السداد¹.

وهناك أيضا الفجوة القائمة بين الولايات، فبعضها لها أنشطة اقتصادية كبيرة وبالتالي مداخيلها كبيرة، وهناك ولايات فقيرة، تحتاج إلى جانب الدعم بالموارد البشرية والكفاءة العلمية المؤهلة، ومنحها فرصة التكوين والتأهيل والترقية.

وكذلك أن موظفي الجماعات المحلية هم من حيث التصنيف والأجور في أواخر التصنيف في الوظيف العمومي، فلا توجد تحفيزات تشجع الإطارات على التوجه إلى هذا القطاع ولا حتى التكوين، مما أدى إلى هجر الإطارات من القطاع.

أما بالنسبة لتشعب وتنوع وتعدد حجم الصلاحيات للوالي، فهو بذلك يفوض جزء من صلاحياته إلى الأمين العام للولاية، وإلى رؤساء الدوائر والذين يساعدونه في أدائه

¹ السيد عبد المطلب غانم، التمويل والموازنات المحلية، المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2004، ص41.

لمهامه، ومع ذلك فمن المنطق لا يمكنه متابعة جميع القطاعات حتى ولو بمعية الأجهزة التابعة له.

ويبقى الإشكال حول وضع الوالي كسلطة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وهيمنته على جل الاختصاصات، وأنه يتعين أن تسند جزء من الصلاحيات لرئيس المجلس الشعبي الولائي، لأنه من أسس اللامركزية إنها تقوم على أساس الانتخاب والاستقلال فالوالي في مركز فعلياً أعلى من مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهو وضع يتنافى مع نظام اللامركزية، وهذا ما يترتب عليه كذلك تقييد الحرية واستقلالية المجالس المحلية المنتخبة، وبالتالي تعتبر اللامركزية الحالية معيبة .

وعليه يرى البعض أن الأمر يتطلب ضرورة اختيار الوالي من أبناء الولاية التي يحكمها، وينتخب من المجلس المنتخب، وبذلك يكون أكثر الماما بشؤون الولاية، وحسب بعض الآراء الأخرى انه التفاوت الموجود بين الهيئات المنتخبة والهيئات التنفيذية في الكفاءة إلى جانب طبيعة المجتمع وطبيعة المهام المنوطة بالوالي هي الدافع إلى التعيين .

ومن خلال تأثير الرقابة على مدى استقلالية المجالس المحلية نلاحظ أن هناك تعسف لا مبرر لها أحيانا من طرف بعض الولاة، وهذا ما يعطل إمكانية المبادرة والابتداع من قبل المجالس المنتخبة ولاسيما البلدية منها، كما أن هذا يؤدي إلى البطء والروتين في إنجاز الأعمال، ويؤثر على استقلاليتها رغم أنها ركن أساسي لنظام اللامركزية الإدارية، ومنصوص عليها قانونا وهي مكرسة دستوريا.

وهذا ما يقتضي البحث عن آليات الحد من تدخل الوالي في أعمال المجالس المحلية وتدخل الرقابة اللاحقة وتفعيل الرقابة القضائية، والتخفيف من الرقابة الإدارية¹ .

¹ محمد الخلايلية، تطور العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية في الأردن واثار ذلك على استقلالية هذه المجالس، المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2004، ص206.

في حين أن اتجاه آخر يرى أن كل دولة تأخذ بالأسلوب الذي يتفق مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لأن الأساليب الإدارية بقدر ما هي وسائل لتحقيق الأهداف الايجابية للدولة في المجال السياسي والاقتصادي من ناحية وضرورة حتمية وفنية برفع الكفاءات الإدارية والإنتاجية من ناحية أخرى¹.

وفي ذات السياق يتأثر التنظيم الإداري في الدولة بدرجة الوعي السياسي للمواطنين والممارسات الديمقراطية فيها، ويستهدف التقسيم الإداري دوما تحقيق أفضل إشباع ممكن للحاجات الجماعية .

وتخضع الهيئات المحلية للرقابة السياسية في الدول التي تأخذ نظام الفصل المرن بين السلطات مثل رقابة الرأي العام ورقابة البرلمان.

يمارس الرأي العام رقابة دائمة ومنظمة على المجالس المحلية وأعمالها عن طريق وسائل الإعلام المختلفة من صحافة وإذاعة وتلفزة، فيمارس من خلالها دور رقابيا مهما عن طريق طرح مشكلات التنمية المحلية.

وتتولى الأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية رقابة داخلية عن طريق أعضائها في المجالس المحلية فيعمل هؤلاء الأعضاء على الحيلولة دون اتخاذ القرارات والقيام بالأعمال التي تتعارض مع مصالح سكان الإقليم.

إلى جانب الرقابة الخارجية التي تمارسها الأحزاب عن طريق صحافتها ومؤتمراتها واجتماعاتها الحزبية على المستوى المحلي والوطني، وتشمل الرقابة السياسية أيضا رقابة البرلمان باعتباره الجهة المختصة لتحديد الاطار التشريعي العام للمجالس المحلية، وبذلك يقوم بتوجيه سياسة وفلسفة اللامركزية الإقليمية².

¹ محمد وليد العبادي، المرجع السابق، ص204.

² علي خطاري شنطاري، الإدارة محلية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، طبعة ثانية 2007، ص230.

وفي الأخير فإن استقلال الهيئات اللامركزية ماليا يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دونما حاجة لموافقة السلطات المركزية، و فقط الرقابة البعدية للمحافظة على أموال الدولة .

وإن قوة الهيئات اللامركزية وفعاليتها تتوقف على وفرة الموارد المالية لديها فما جدوى الاستقلال الإداري وتشكيل مجالس إدارتها عن طريق الانتخاب، إن لم تملك هذه الهيئات اللامركزية موارد مالية كافية لتنفيذ مشاريعها وقيامها حدودها التنموية على الصعيد المحلي، وهذا ما دعا البعض إلى القول بأن الاستقلال المالي ركن مستقل من أركان اللامركزية الإقليمية¹ .

كما تتميز المجالس المحلية في بريطانيا بكونها لها صفتان صفة تنفيذية وصفة تشريعية حيث يحق للمجلس اصدر لوائح لها قوة القانون، ورئيس المجلس منتخب وهو يمثل مواطني المقاطعة² .

المبحث الثاني: مدى ملائمة اختصاصات هيئات البلدية لمتطلبات التنمية.

¹ حمدي سليمان قبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن 2010، ص57-58.

² هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص84.

تعد البلدية قاعدة التنظيم الإداري، فهي الوحدة الأساسية التي تقدم الخدمات للمواطن، فتقوم بدور الوساطة بين الإدارة المركزية والمواطن، وقد تطورت وظائف البلدية متأثرة بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وتتشكل من هيئة للمداولة وهي المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده في القيام بمهامه نوابه، اسند لهيئات البلدية مهام عديدة لتلبية احتياجات المواطنين وتحقيق التنمية المحلية.

وعليه سنتطرق إلى صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، وذلك بدراسة العوامل التي تؤثر على تجسيد مهام البلدية .

المطلب الأول: مدى استقلالية المجلس الشعبي البلدي في ممارسة اختصاصاته.

نظرا للدور الذي تلعبه البلديات في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تزايدت أعبائها ونفقاتها، فأدى ذلك إلى عجز عدد كبير من البلديات، ويرجع الأمر لعوامل داخلية وعوامل خارجية، فالعوامل الخارجية تعود إلى التقسيم الإداري والنظام الجبائي، وعدم تطابق الإيرادات مع النفقات.

فالتقسيم الإداري اوجد بلديات معزولة عن أي نشاط اقتصادي، ولا توجد موارد مالية لها تبرر وجودها، فترتكز على المداخيل الجبائية لها، فنسبة 90% من ميزانية البلديات من ضرائب على الأنشطة الاقتصادية الصناعية والتجارية، ورسوم على العقارات المبنية وغير المبنية ورسم التطهير والذبح، وبالتالي في الموارد المالية القليلة جعل البلديات تفتقد إلى الاستقلالية المالية .

أما بالنسبة لعدم تطابق الموارد مع الأعباء واختصاصات البلدية العديدة والمتنوعة فإضافة إلى المهام التقليدية من إصلاح الطرقات والأرصفة وجمع النفايات المنزلية.

كما هناك عدة صلاحيات أخرى في مختلف المجالات كالاقتصاد والتعليم والثقافة والسكن والتعمير والبيئة.

وبالرجوع إلى نص المادة (03) الثالثة من قانون البلدية¹ فإنه "يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي وهيئة تنفيذية".

وباعتبار المجلس الشعبي البلدي هيئة تداولية تقوم باختصاصاتها المسندة لها قانونا بموجب القانون، فإن المجلس الشعبي البلدي يعبر عن إرادة المواطنين ويشكل إطار للتعبير عن الديمقراطية المحلية، ويمثل قاعدة اللامركزية²، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، كما أكد ذلك قانون البلدية الجديد³.

الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.

من اجل قيام المجلس بالمهام المسندة إليه قانونا تم إنشاء لجان دائمة، فنص على إمكانية تكوين لجان مؤقتة تتولى القيام بمهام يحددها المجلس، كمهمة التحقيق في أمر معين يخص البلدية.

وتتأثر المهام بمدى اتساع الصلاحيات الذي تتمتع بها الهيئات المحلية، وبالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالمجتمع⁴.

1- التهيئة والتعمير

إن التطورات اللاحقة تتطلب أقامة قانون البلدية مع بعض النشاطات التي حظيت حديثا باهتمام خاص مثل البيئة والتهيئة العمرانية⁵.

¹ قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

² المادة 84، 85، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

³ المادة 103، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

⁴ ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص153.

⁵ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص131.

وإلى جانب ذلك تحتاج هذا المهام إلى تجسيد من خلال منح المجلس آليات المساهمة في تشجيع الاستثمار والسكن.

و يمارس المجلس الشعبي البلدي مهامه عن طريق المداولات، فهو يقوم بأعماله عن طريق اللجان التي يشكلها الدائمة منها أو اللجان المؤقتة، كما يقوم بالمهام المسندة له في إطار اختصاصاته المحددة قانونا، ويشرف على رقابة مدى تنفيذ مداولاته من طرف الهيئة التنفيذية .

فالمجلس الشعبي البلدي تماشيا مع الصلاحيات المخولة له يسعى إلى تحقيق التنمية المحلية على مستوى البلدية، وبذلك يواجه عوائق تشريعية تتعلق بعدم تلاءم النصوص القانونية للتحديات الجديدة للجماعات المحلية ولاسيما في مجال تشجيع الاستثمار وكذلك في مجال التهيئة والتعمير وفي مجال البيئة.

وبالخصوص البلدية باعتبارها القاعدة الأساسية للجماعات المحلية والإطار الفعلي للتجسيد نظام اللامركزية والديمقراطية المحلية، إلى جانب العوائق التنظيمية التي ترجع إلى الهيكل التنظيمي الإداري كجهاز وقلة الإطارات البشرية المؤهلة ونقص الموارد المالية، وعدم الاستقلالية في ممارسة المهام.

في هذا الإطار تعد البلدية مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى وتصادق عليه وتسهر على تنفيذه بالانسجام مع مخطط الولاية¹.

كما يشارك المجلس الشعبي البلدي باقتراحاته وأرائه فيما يتعلق بالإجراءات المتعلقة بالتهيئة العمرانية، وإلى جانب ذلك تشترط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة.

ففي هذا المجال أعطى قانون البلدية الجديد تفصيلا إضافيا بضرورة انسجام المخطط مع المخططات الوطنية للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية

¹ المادة 86، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

القطاعية، كما نص على انه يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي¹.

ويختص المجلس في قطاع التهيئة والتخطيط والتجهيز العمراني بمراقبة عملية البناء الجارية على مستوى البلدية وضمان مسيرتها للتراخيص التقنية والتشريعات العقارية، كما يختص المجلس البلدي بمهمة حماية التراث والمناطق الأثرية².

ولقد ألزم القانون كل بلدية بإعداد مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير يشكل أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، فيحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية في البلدية وضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي ويبين الأراضي المعمرة والأراضي القابلة للتعمير، وغير القابلة للتعمير أي التخصيص العام للأراضي على مستوى البلدية، ويتم بمقتضاه تحديد مناطق التجمعات السكانية والتجهيزات العمومية لاستقبال الجمهور.

كما ألزم القانون البلدية بوضع مخطط شغل الأراضي الذي يحدد حقوق استخدام الأراضي لكل قطاع الشكل الحضري، فيحدد الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به، وتحديد الأحياء والشوارع والمساحات العمومية الخضراء، وتحديد الارتفاعات والأراضي الفلاحية³.

وبموجب قانون رقم 90-29⁴ المتعلق بالتهيئة والتعمير، فالمجلس الشعبي البلدي له اختصاص واسع في مجال المحافظة على قواعد التهيئة والتعمير وعلى النمط العمراني والجانب الجمالي للبلدية.

¹ المادة 107، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

² بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 80.

³ عادل بن عبد الله، تأثير توسيع اختصاص البلدية في ميدان العمران على مسؤوليتها، مجلة الاجتهاد القضائي، المرجع السابق، ص 207.

⁴ قانون رقم 90-29، المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 52 المؤرخة في 02/12/1990 المعدل بموجب قانون 05-04 المؤرخ في 14/12/1990، الجريدة الرسمية، عدد 51، المؤرخة في 15/08/2004.

ويعد المجلس الشعبي البلدي البرنامج العهدة والبرنامج السنوي والذي يجب أن يكون منسجما مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

وعالج المشرع في قانون البلدية الجديد تدخل الوالي ورؤساء الدوائر في صلاحيات المجلس من خلال التأكيد على أن اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس البلدي¹.

أما بالنسبة لدراسة مضمون المادة 109 من نفس القانون على انه "تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة".

وعليه فإن نص المادة يقيد صلاحيات المجلس في هذا المجال فمن المفروض أن تخضع إقامة مشروع إلى الموافقة المسبقة للمجلس وليس للرأي وان المجلس هو الذي يحدد أولويات التنمية .

ولم تؤد البلديات هذا الدور المنوط بها ولاسيما انه حسب الدراسة التي قام بها المركز الوطني لدراسات والتخطيط والسكان في عام 2000 أن نسبة التأطير الفني والتقني في البلديات الجزائرية 0.2 % للمهندسين المعماريين، 0.5 % لمهندسي الدولة في التخصصات التقنية والفنية، 0,1 % للبيطرة، و1،6 % من حاملة شهادة الليسانس، وفي دراسة مماثلة في سنة 2002 على بلدية قسنطينة خلصت الدراسة إلى أن نسبة التأطير الفني والتقني، تمثل 3،1 % للمهندسين المعماريين، و3 % لمهندسي لدولة، و0.9 للبيطرة، 2.9 % بالنسبة لحملة شهادة الليسانس من جملة 3150 عاملا.²

¹ المواد 112.107، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

² محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحية الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية 9-10 جانفي 2008، جامعة قسنطينة، الجزائر، ص36.

إن القراءة المتأنية للأرقام تؤكد انه من غير الممكن احترام قواعد التعمير في ظل نقص الوعي وضعف الموارد المالية والبشرية، إلى جانب ضعف التأطير، هذا ما نتج عنه ضعف الرقابة وترتيب المسؤولية.

كما أن ضعف التنسيق بين هيئات البلدية والهيئات الولائية والمركزية أدى إلى فوضى عمرانية، كالبناء بدون رخصة، وعدم احترام شروط المحافظة على السلامة والأمن والخصوصيات العمرانية والحضارية، وانتشار البناء الفوضوي، والبناء على الأراضي الفلاحية، وقرب المناطق الصناعية من الأحياء السكنية، إضافة إلى تمركز السكان في المناطق الساحلية على حساب المناطق الداخلية والجنوبية بسبب الفوارق الاقتصادية والاجتماعية في التنمية، وبسبب غياب إستراتيجية في توزيع السكان على الولايات.

فمن خلال النصوص القانونية يظهر جليا انه في الواقع لم يتم تطبيقها، فاغلب المدن الجزائرية تعاني من التشوه العمراني كنتيجة، وانتشار البناء بدون رخصة وغير المطابق للمواصفات الفنية والتقنية واستعمال مواد مغشوشة، وشهد أيضا البناءات في الأراضي الفلاحية في المدمن الكبرى، وبمحاذاة الأودية، كما جرى في مدينة غرداية مثلا .

هذا وأمام عجز البلديات وشرطة العمران والأعوان المكلفون برقابة البناءات غير المشروعة وتسجيل المخالفات، وفي ظل استمرار الترخيص بإقامة منشآت صناعية ذات تأثير خطير على البيئة والمحيط في أماكن عمرانية¹.

كما عجزت البلديات عن تهديم البناءات المهشة والبناءات الفوضوية، نظرا لوجود أزمة السكن، ونقص الكفاءات البشرية ونقص الإمكانيات المادية، وعدم تنفيذ أحكام العدالة أحيانا.

¹ عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، 2008، ص 26 .

2- البيئة:

أدى التطور التكنولوجي والعلمي والاقتصادي والاجتماعي إلى اختلال التوازنات الايكولوجية، مما تطلب من الهيئات المنتخبة أداء دور في حماية البيئة، ويكمن دور الجماعات المحلية في حماية البيئة من خلال النصوص القانونية المختلفة في قانون الغابات قانون المياه، القانون المتعلق بتسيير النفايات، قانون التهيئة والتعمير.

ولاشك أن المجلس الشعبي البلدي يقوم بمهمته بالتنسيق مع مديرية البيئة والهيئات الإدارية المرتبطة بموضوع البيئة والجمعيات المهتمة والنشطة في هذا المجال.

و من خلال قانون البلدية نلاحظ انه : " تشترط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة"¹

ورغم انه من الناحية الواقعية يتضح لنا أن هناك بعض المشاريع لا تخضع لموافقة المجلس الشعبي البلدي وإنما تخضع لموافقة الوالي أو الوزير المكلف بالبيئة مع أنها لا تكتسي الطابع الوطني كالمحاجر ومحطات البنزين.

وقد سجل تراجع في هذا المجال من خلال صياغة المادة 114 في قانون البلدية الجديد² بالمقارنة مع قانون السابق والتي نصت على انه " يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة."

فنلاحظ أن صلاحية المجلس قيدت بالمنفعة الوطنية، وهذا بالرغم من ان الإشكال يبقى حول من له صلاحية تحديد المنفعة الوطنية هل هي الهيئة الوصية المتمثلة في الوالي أم السلطة المركزية وحول التوسع في هذا المفهوم .

¹ المادة 92 ،قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

² قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

ونظر للأهمية البالغة للبيئة فأصبحت تعد من أهم التحديات للجماعات المحلية فلم يعد دورها يقتصر على الدور التقليدي، فهو يرتبط بجميع المجالات الحيوية، فكان من المفروض توسيع صلاحيات الجماعات المحلية في هذا المجال من خلال منح صلاحية غلق أو إيقاف المنشآت المصنفة المخالفة لقوانين البيئة.

كما انه على الرغم من الترسنة القانونية في مجال البيئة ألا أن عدم صدور النصوص التطبيقية حال دون وجود فاعلية لهذه النصوص، وبالموازاة مع عوامل أخرى كنقص الثقافة البيئية من المنتخب والمواطن والإدارة، ومن ناحية أخرى عدم تصنيف البيئة ضمن الأولويات بالمقارنة مع المجالات الأخرى كالبطالة وأزمة السكن.

باستقراء النصوص القانونية في مجال البيئة نجد أنها لم تؤخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجغرافية والطبيعية والتفاوت بين الإمكانيات المادية والبشرية المؤهلة لمعالجة المشاكل البيئية بين الجماعات المحلية.

فهناك البلديات الساحلية والجبلية والسهبية والصحراوية، فالطبيعة مختلفة بينها إلى جانب مشكل نقص الموارد المالية وخاصة بالنسبة للبلديات النائية والمعزولة، كما أن عدم استقرار الإدارة المركزية البيئية والمحلية يعد عائق أمام ممارسة الجماعات المحلية لدورها.¹

فالبلدية مسؤولة عن تسيير النفايات المنزلية، وعن انجاز أماكن لرمي النفايات الهامدة، ومراقبة عمل المنشآت المصنفة من المصانع، المحاجر، المناجم وبصفة عامة كل منشأة التي يمكن أن تشكل خطرا على الصحة أو النظافة أو الفلاحة، علاوة على ذلك يجب الاهتمام والعناية بالجانب التوجيهي والإعلامي أي الوقائي، كما تتطلب حماية البيئة إعطاء الأهمية القصوى للتحقيق العمومي.²

¹ وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراة، السنة الجامعية 2006-2007 تلمسان، الجزائر، ص33.

² الصديق بن عبد الله، حماية البيئة: دور الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية 9-10 جانفي 2008، جامعة قسنطينة، الجزائر، ص67.

بالرجوع إلى الواقع نجد عدم الاهتمام بإنشاء وصيانة المساحات الخضراء، ولعل ذلك يعود إلى جملة من العراقيل التي تؤثر على فاعلية البلدية ووظائفها، وكمثال على ذلك عدم استقلالية البلدية في ممارسة اختصاصاتها عن الوصاية إلى جانب التسيير المركزي، والرقابة التي تمارس على أعضاء المجلس البلدي من التوقيف أو الإقالة، والرقابة التي تمارس على الأعمال من المصادقة على المداومات.

والتبعية المالية من خلال ارتباط برامجها التنموية بالإعانات، إلى جانب عدم فاعلية مشاركة المواطن في التسيير المحلي وضعف المجتمع المدني.¹

ولتشعب وتنوع النصوص القانونية مما يجعل من الصعوبة بما كان على المنتخب الإمام بها، دون الاستعانة بالخبراء ولمختصين لوضع أهداف وإستراتيجية واضحة لحماية البيئة، لان ضرورة التوفيق بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدية أمر صعب يحتاج إلى دراسات علمية.

ونظرا لاتساع اختصاصات للبلدية في مجال البيئة من حماية الأوساط المستقبلية (الهواء، الماء، التربة)، من القيام بحماية المياه من التلوث، وحماية التربة من تلوث النفايات الصناعية أو التصحر أو الانجراف، والمساهمة في المحافظة على الحظائر الوطنية والغابات وحفظ الصحة النباتية، وحفظ الصحة الحيوانية .

والمجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته يسهر على محاربة التلوث والمضار من محاربة الضجيج، وتسيير وجمع ومعالجة النفايات، وتوسيع المساحات الخضراء وصيانتها. وعليه فانه لا بد من الاقتناع بتغيير أسلوب تسيير وحماية البيئة والاهتمام بالجانب العلمي، لذلك وجب تكوين المنتخبين المحليين.²

¹ ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 159.

² وناس يحي، المرجع السابق، ص 338.

وقد نص قانون البلدية الجديد¹ على اللجنة من اجل إعطاء البلديات أولوية لهذا المجال لأنه له علاقة بمختلف المجالات من التهيئة العمرانية والصحة، وسميت اللجنة بلجنة تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية وذلك بموجب المادة الواحد والثلاثون منه.

3- صلاحيات المجلس في المجال الاجتماعي والثقافي والتربوي والرياضة.

طبقا لقانون البلدية فان المجلس الشعبي البلدي يقوم بالمهام التالية في هذا المجال:
-الإشراف على انجاز مؤسسات التعليم الأساسي، ويشجع التعليم ما قبل المدرسي ويقوم بتشجيع النقل المدرسي.

- صيانة الهياكل والأجهزة المكلفة بالشبيبة والثقافة والرياضة والترفيه حسب الإمكانيات.
- إنجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها.
-تشجع تطوير حركة الجمعيات في ميادين الشبيبة والثقافة والرياضة والترفيه في حدود الإمكانيات .

-المشاركة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية وتضمن المحافظة على الممتلكات الدينية².
وتضمن قانون البلدية الجديد تحديدا دقيقا لنشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسلية والسياحة³، وقد تكررت كثيرا في مضمون المواد عبارة المساهمة وكذلك تشجيع بدل عبارة انجاز والسهر.

كما انه تم النص على أن البلدية تقوم بمهامها في حدود إمكانياتها تحت مبرر معالجة العجز الذي كانت تعاني منه البلديات نتيجة ضعف مواردها والديون المتراكمة عليها.
فيمكن للبلدية انجاز الهياكل والمنشات الرياضية من دور الشباب وساحات الألعاب، مراكز التسلية،مراكز للمخيمات،ملاعب وقاعات لمختلف الرياضات.

¹قانون البلدية رقم 11-10،المرجع السابق.

²المواد 97-106، قانون البلدية رقم 90-08،المرجع السابق.

³ المادة 122، قانون البلدية رقم 11-10،المرجع السابق.

بالإضافة لذلك يقوم المجلس بتنظيم الأنشطة الرياضية، ويسهر على التنسيق بين الجمعيات الرياضية وتنشيطها.¹

وتحول البلدية أيضا للقيام في إطار الصلاحيات المنصوص عليها قانونا بكل عمل من طبيعته أن يضمن ترقية السياحة وازدهارها وتساهم حسب الإمكانيات بإنشاء هياكل الاستقبال²

وتقوم البلدية في المجال الاجتماعي بما يلي:

-المبادرة بكل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومساعدتها في مجال الصحة والشغل والسكن

- التكفل بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها.

- تشجيع إنشاء التعاونيات العقارية.

- المساعدة على ترقية برامج السكن .

-التكفل بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية لاسيما توزيع المياه الصالحة للشرب.

-مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.

-نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور.³

فالمجلس البلدي مخول قانونا في إطار صلاحياته للقيام بكل عمل يضمن استصلاح

الأراضي الفلاحية، وتساهم في تنظيم قطاع الفلاحة وتشجيع الإنتاج الفلاحي.⁴

¹ المرسوم رقم 81 -371 المؤرخ في 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية العدد 52، مؤرخة في 1981/12/29.

² المرسوم رقم 81 -372 المؤرخ في 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية، العدد 52، مؤرخة في 1981/12/29.

³ المواد 100-108، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

⁴ المرسوم رقم 81 -373 المؤرخ في 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع الفلاحة، الجريدة الرسمية العدد 52، مؤرخة في 1981/12/29.

أما بالنسبة لقطاع الصحة فيقوم المجلس البلدي بكل عمل يستهدف المحافظة على صحة المواطنين، وتتولى البلدية بالتنسيق مع مدير القطاع الصحي انجاز قاعات العلاج عيادات الولادة الحضرية والقروية، وفي نفس الإطار تقوم بالتنسيق مع المصالح المختصة بالتلقيح، حفظ الصحة المدرسية، مكافحة الأمراض المعدية.¹

فالمجلس البلدي يساهم في تحقيق أفضل الشروط الصحية لسكان البلدية والمحافظة على البيئة والنظافة العمومية، ورعاية الشؤون الصحية على مستوى البلدية.

أما بالنسبة للقانون الجديد للبلدية فانه جاء بتفصيل الصلاحيات بالمقارنة مع قانون البلدية السابق والذي جاءت الصلاحيات شاملة وعامة:

- انجاز وتسيير المطاعم المدرسية، وتوفير النقل للتلاميذ.
- ترقية الطفولة من خلال التعليم التحضيري وحدائق الأطفال.
- حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو المهشة أو المعوزة والتكفل بها.
- حماية التراث الثقافي.²

وبالرجوع للناحية العملية فان المجلس الشعبي البلدي له اختصاصات واسعة في مختلف المجالات والميادين ولكن هذه الاختصاصات مرتبطة بهيئات الوصاية في التجسيد وخاصة الوالي فهو الجهة التي تمول البلدية وبالتالي يقوم بتحديد الأولويات في البرامج هذا الأخير غير مقيد باقتراحات وأراء المجلس، كما أن الميزانية تخضع لرقابته ولا يمكن تنفيذها دون موافقته أي مصادقته .

إضافة إلى انه يعيق عمل المجلس في ممارسة اختصاصاته نقص الكفاءات البشرية المؤهلة والفنية سواء بالنسبة للمنتخبين أو الإدارة، كما أن الصراعات الحزبية الضيقة تشكل عائقا أمام التنمية المحلية .

¹ المرسوم رقم 81-374 المؤرخ في 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع الصحي، الجريدة الرسمية، العدد 52، مؤرخة في 1981/12/29.

² المادة 122، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

إلى جانب وجود هيمنة فعلية لرئيس مجلس الشعبي البلدي على مجمل الصلاحيات لكون جميع الوسائل المادية والبشرية في البلدية تخضع لسلطته .

كما أنه بالإضافة إلى عدم وضوح العلاقة بين المنتخبين والهيئة التنفيذية، يجب تحديد عن طريق التنظيم عن كيفية سير نظام المداولات، وكيفية سير عمل اللجان بإعداد النظام الداخلي لتحديد نظام سير مداولات المجلس الشعبي البلدي، وتعيين مقرر ليقوم بإعداد تقرير مفصل حول الموضوع محل المداولة، لتمكين أعضاء المجلس من الإلمام بمختلف جوانبه، فالكاتب العام رغم نص القانون على كونه كاتب الجلسة إلا أنه من الناحية العملية يصعب أن يقوم بإعداد تقارير على جميع المسائل المعروضة على المجلس.

إلى جانب الدور المهم للمجلس البلدي في هذه الميادين يقوم المجلس بتشجيع الاستثمار فإلى أي مدى يمكنه المساهمة في ذلك ؟ وما هي الأسس والوسائل التي يركز عليها ؟ وما هي العوائق التي تعترض القيام الاختصاصات في ظل التحديات الراهنة؟

4- صلاحيات المجلس في المجال الاقتصادي والاستثمار.

ولقد تطور دور الجماعات المحلية فلم يعد دورها يقتصر على أداء الخدمات والمرافق ذات الطابع الإداري المحض، بل أن اختصاصاتها توسعت إلى مجالات اقتصادية وأصبح على البلدية أن تقوم بالمساهمة الفعلية في عملية إنعاش الاقتصاد المحلي.

فالمجلس البلدي يقوم بالمساهمة في إنجاز البنية التحتية المحفزة للاستثمار، وتخصيص مناطق للأنشطة الاقتصادية.

وإن نجاح التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية يتطلب وجود آليات جديدة للتسيير والتخطيط لإعداد المخطط التنموي المحلي لإنشاء أقطاب جديدة، وهذا مع العمل

على تحسين موارد الجماعات المحلية، وتحسين مردودية العمل البشري، إلى جانب عصنة إدارتها.¹

وتختلف البلديات في الجزائر من حيث المميزات الديمغرافية لعدد السكان، ونسبة البطالة وحجمها، ونسبة التمدرس ونسبة التغطية بالكهرباء، ومياه الشرب، والتغطية الصحية، والمميزات المادية المتعلقة بالموقع الجغرافي من مناطق الجنوب والسهوب والهضاب العليا والمناطق الجبلية في الشمال والمناطق الحدودية.

وعليه فالمجلس الشعبي البلدي يقوم بتشجيع النشاط الاقتصادي والاستثمار المحلي وهذا على الرغم من التوجه الرأسمالي الذي يقلص من تدخل الدولة في هذا المجال وإلى جانب نص الدستور على حرية الصناعة والتجارة، يقوم المجلس البلدي بالاستثمار في المجال الفلاحي، والمجال الصناعي ومجال الحرف اليدوية وفي مجال التوزيع والنقل وفي المجال السياحي ومجال السكن .

وقد يتكفل باستغلالها بصفة مباشرة أو عن طريق الامتياز، كما تقوم البلدية بتسيير المرافق العامة على مستوى البلدية من الأسواق، قاعات الحفلات، المياه، النقل العمومي، وتساهم في تشجيع المتعاملين الاقتصاديين من خلال السعي نحو جذب الاستثمارات وذلك بتوفير المناخ الملائم وتسهيل الإجراءات المتعلقة بالعمارة الصناعي ويعمل المجلس على المبادرة بترقية المجال السياحي .

وقد كان المجلس الشعبي البلدي في السابق ينشئ مؤسسات عمومية ذات طابع اقتصادي مثل مقاولات البناء، لكن في المدة الأخيرة تقلص هذا النوع من المؤسسات بحكم التوجه الاقتصادي الجديد للدولة والاتجاه نحو الخصخصة والنظام الرأسمالي.²

¹ حميد أبولاس، مجال التدخلات الاقتصادي للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة في قانون 17-08، مجلة الاجتهاد القضائي، المرجع السابق، ص51.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص216.

إلا أن الدولة تراجعت عن ذلك وأصبحت تنشأ من جديد المؤسسات العمومية المحلية مثل مؤسسات النقل الحضري، والأسواق العمومية، رغم أن إنشاء هذه المؤسسات تم بقرارات مركزية دون استشارة الهيئات المحلية المعنية.

وهذا ما يخالف التوجه نحو اللامركزية، وي طرح الإشكال حول الجهة التي لها الحق في إنشاء المؤسسات العمومية المحلية، وصلاحيات السلطة المركزية في الإنشاء، وهذا رغم أن قانون البلدية واضح في المجال بمنح الاختصاص للبلدية عندما يتعلق الأمر بمؤسسة بلدية، وبالمجلس الشعبي الولائي عندما يتعلق الأمر بمؤسسة ولائية، وهنا لا بد من تحديد الصلاحيات والعلاقة بدقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية .

وكان من المفروض تحديد الأمر بدقة ففي بريطانيا حدد القانون على سبيل الحصر الأعمال التجارية والصناعية التي يحق للمجالس المحلية ممارستها، والجدير بالذكر إن بعض الوظائف العامة التي لا تتولاها المجالس المحلية ولا الحكومة المركزية، ترك أمرها إلى سلطات متخصصة وفقا للقواعد والقوانين التي يقرها البرلمان وقد تأخذ تسميات مختلفة كهيئات مستقلة محلية وعامة.¹

وقد تأثر المرفق العام المحلي بالنظام الاقتصادي الجزائري وبالتحولات السياسية من التوجه الاشتراكي إلى التوجه الرأسمالي، وأن تطبيق النظام الرأسمالي يؤدي إلى اقتصار الدولة على أداء الخدمات العامة والأساسية للمجتمع من الأمن والدفاع والعدالة.

في حين النظام الاشتراكي يلقى على عاتق الدولة بمهام جسيمة في مجال الخدمات العامة من الأنشطة الاقتصادية التجارية والصناعية والزراعية المتاحة، ولا يترك للإفراد إلا قطاعات محددة.²

¹ هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 274.

² محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1987، ص 14.

وعلى العموم فان لهيئة المداولة في قانون البلدية السلطة الكاملة لاتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية، وللمجلس الشعبي البلدي كامل الاستقلالية في ممارسة اختصاصاته ومن مظاهر هذا الاستقلال أنه لا يحق لسلطة الوصاية أن تعدل من محتوى قرارات المجموعات المحلية، فلها أن ترفضها كلية أو تصادق عليها كلية.

كما أن الهيئات المحلية مسؤولة عن النتائج المترتبة على تنفيذ قراراتها، كما تتمتع بسلطة الاعتراض القانوني على تصرفات سلطة الوصاية تجاهها، ولذلك يحق للهيئات المحلية الطعن بالإلغاء¹.

وقد نص القانون البلدي الجديد² في المادة 112 منه "يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع وترقية الاستثمار" وترك تحديد كيفية تطبيق المادة للتنظيم. وقد ورد في نفس القانون على كون البلدية توفر الوعاء العقاري للاستثمار الاقتصادي والتجهيزات العمومية.

كما تقوم بالمساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية، وتوفر الشروط التحفيزية للترقية العقارية للمساهمة في برامج السكن³. وقد أجاز قانون البلدية رقم 90-08 للمجلس البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية.

كما كرس ذلك قانون البلدية الجديد¹ الذي نص على انه "يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالاستقلال بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من اجل تسيير مصالحها"

¹ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني عدد 1، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، 45.

² قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

³ المواد 117، 118، نفس المرجع.

وبالرغم من الصلاحيات الواسعة والمميزات الايجابية التي يتمتع بها المجلس البلدي إلا أن الواقع العملي اظهر بعض الاختلالات التي تحتاج إلى إعادة النظر، منها عدم الإشارة إلى طرق التمويل الضرورية للمجالس المحلية والتي تبقى أكبر عائق للنهوض بالبلديات .

ولم يعالج قانون البلدية هذه النقطة ومع ذلك ارجع وزير الداخلية السبب في ذلك بارتباط الحماية المحلية بالحماية الوطنية، إلى جانب الآثار السلبية للتعددية الحزبية من الصراعات الحزبية الضيقة، والتي نجم عنها عدم استقرار المجالس وانسداد كلي في بعض الأحيان، وإضافة إلى ما سبق ذكره عدم تناسب حجم العمل وكثافته مع التعويضات المقررة للمنتخبين، وان القانون لازال ينص على أن العضوية مجانية².

في مجال النقل وطبقا للمادة الثالثة(3)³ من المرسوم 81-375 التي نصت على انه "يمكن المجلس الشعبي البلدي أن ينشئ أية مؤسسة للنقل العمومي للمسافرين والبضائع داخل تراب البلدية، ويمكن أن يتم هذا الإنشاء بالاشتراك مع بلديات أخرى، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي زيادة على ذلك أن يشارك لحساب البلدية في ملكية أي مؤسسة للنقل العمومي التي تقام في تراب البلدية ..."

وما يمكن استنتاجه أن صلاحية المجلس الشعبي البلدي في المجال الاقتصادي والاستثماري تحتاج إلى دعم من خلال النص على الآليات والإمكانيات المادية والبشرية لتدعيم الاستثمار المحلي، ولاسيما أن هذه الصلاحيات سحبت منه، فالعقار يعود أمره للوكالة العقارية، والاستثمار تقوم بدعمه الوكالة الوطنية لدعم الاستثمار.

¹ المادة 153، نفس المرجع.

² عمر فرحاتي، المرجع السابق، ص 11.

³ المرسوم رقم 81-375 المؤرخ 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاعي النقل والصيد البحري، الجريدة الرسمية، العدد 52، مؤرخة في 1981/12/29.

وإلى جانب ذلك تم تأسيس مؤسسات النقل الحضري، وبالإضافة إلى أن برامج التهيئة في أغلبها برامج قطاعية، تنجز من طرف المديريات التنفيذية (مديرية التخطيط، مديرية الري، مديرية البناء مديرية الأشغال العمومية).

فلا بد أن يتم التنسيق مع المجالس المنتخبة باعتبارها المعبرة عن إرادة المواطنين واحتياجاتهم الفعلية وذلك حسب الأولوية، فصلاحيات البلدية هي من محدودة ومحصورة ولكن ليس للبلديات الإمكانيات البشرية والمادية لإعداد الدراسات والتخطيط لبرامج ترقية الاستثمار.

وهذا ما أدى إلى تركز الاستثمارات في مناطق معينة لارتباطها بالقرارات المركزية، فالاستثمار المحلي يصطدم بكثرة الهيئات المتدخلة في تأطير الاستثمار والمتمثلة فيما يلي:

- الديوان الوطني لتوجيه وتنسيق الاستثمار الخاص والوطني والذي يمنح رخصة اعتماد المشروع.

-وزارة المالية تمنح ترسيم الاعتماد .

- وزارة السكن تمنح رخصة البناء .

-وزارة الطاقة ترخص بتوصيل شبكة الغاز والكهرباء،

-شركات التأمين تمنح شهادة تأمين المشروع،

-المجلس الشعبي البلدي يخصص أرضية قيام المشروع وهذا ما يعيق التنمية المحلية.¹

ولا ريب أن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ترتبط بعدة عوامل منها السياسية والبشرية والتنظيمية والمالية، إلى جانب العوامل الخارجية من الظروف المحيطة، والمجتمع وعليه فالمعالجة لا بد أن تكون شاملة للجوانب المختلفة

كما أن الإصلاح يتطلب الاهتمام بالجانب العلمي، والتخصص، والبحوث والدراسات الإستراتيجية .

¹ سعيدي الشيخ، المرجع السابق، ص213.

بلدية برشلونة مثلا المدينة الصناعية سابقا أصبحت قطبا سياسيا ومركز للبحوث في الميدان التكنولوجي؟، ومرت بأربع مراحل:

- 1-مرحلة الإصلاح الإداري هدفها إعادة الهيئة من خلال تحقيق أعمال عمرانية عاجلة وضرورة إنشاء مصالح اجتماعية، وتحسين الأجور وإعادة تنظيم العمل .
- 2-مرحلة الاهتمام بتحسين المرافق العامة وتزيين المدينة.
- 3-مرحلة تحسين الخدمة العمومية، وتم تقليص الضرائب .
- 4-مرحلة إدخال التكنولوجيا في إدارة شؤون المواطنين¹.

ويقاس نجاح نظام اللامركزية من حيث مدى تحقيق التمويل الذاتي للوحدات المحلية، فلاشك أن الإدارة المحلية هي الركيزة الأولى، فلا تنمية ناجحة ولا اقتصاد إذا لم تقم على أكتاف إدارة وحكم محلي ناجح.²

ويعد التنظيم اللامركزي نتيجة لتفاعل الظروف التاريخية وأشكال التنظيمات السياسية، فهناك العديد من الدول التي اعتمدت اللامركزية بهدف تحقيق وتطبيق الديمقراطية المحلية.³

هذا رغم أن البلديات في الجزائر والبالغ عددها 1541 بلدية تعاني من عوائق ونقائص منها الأزمة المالية للبلديات، وفقدان البلدية لسلطتي التقرير والتخطيط، وضعف التأطير البشري، فهناك 306 بلدية ذات قرارات تنمية جيدة، 358 بلدية ذات قدرات متوسطة على التنمية، و877 بلدية غير قابلة للتنمية، ألا أن أسباب العجز مرتبطة بإدارة

¹ Xavier sisternas ,lagestion du changement dans l' administration publique:

Le cas de la mairie de barcelone, Idara Revue de l' Ecole nationale d' administration ,voulume 13 ,numéro 1-2003,n°25,p 173.

² مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 1987، ص14.

³ علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص9.

الموارد وتسييرها، وعدم الاستغلال الأمثل للطاقات والإمكانات المحلية، وبسبب ربط انجاز المشاريع بمصادقة الجهات الوصاية.¹

وما يلاحظ على الرغم من منح البلديات حق الاقتراض، إلا أنها لا تلجأ للقروض بسبب الشروط المعقدة للاقتراض البنكي، وخضوع الأمر لموافقة السلطة الوصية.

ومع ذلك لا بد من صدور النصوص التنظيمية لتسهيل عملية الاقتراض، وإحداث مشاريع استثمارية لتغطية العجز، كما أن الإعانات التي تمنحها الدولة لا تراعي في كثير من الأحيان متطلبات واحتياجات البلدية الضرورية والمستعجلة، فلا يترك للبلدية حتى تحديد الأولويات وفقا لخططها التنموية واحتياجاتها.²

انطلاقا من ذلك فان اعتماد البلدية بنسبة تفوق 80% من مواردها على الدولة بدل الاعتماد على مواردها الذاتية، هذا ما يؤثر على استقلالية البلدية في ممارسة اختصاصاتها بحرية، كما يجرمها من أداء دورها بالكفاءة والفعالية اللازمة.

وذلك بتمكين المجلس البلدي من جلب الاستثمارات وتشجيع المستثمرين المحليين لتنفيذ مشاريعهم وتحسين المواد المالية المستقلة، وهذا ما يعد من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه البلدية وذلك لتحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية والإدارية.³

وان المجلس البلدي يهدف إلى تحقيق التنمية المحلية وهو بذلك يوفر البيئة السياسية والقانونية للاستثمار والتنمية، ولقد تطور هذا المفهوم من كون التنمية هي النمو الاقتصادي، ثم أصبح المفهوم يعني التنمية الشاملة والتي تدل على الاهتمام بالجوانب

¹ خلدون عيشة، أساليب تفعيل الحكم الرشيد في الإدارة المحلية في الجزائر واقعا وتحديات، ملتقى حول إشكالية الحكم الرشيد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يوم 13، 12 ديسمبر 2010 ورقلة، الجزائر، ص 83.

² بن عبد الفتاح ذحمان، يامة إبراهيم، تمويل البلديات في التشريع الجزائري، ملتقى حول إشكالية الحكم الرشيد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يوم 13، 12 ديسمبر 2010 ورقلة، الجزائر، ص 114 .

³ بريق عمر، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: واقع وأفاق، ملتقى حول إشكالية الحكم الرشيد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يوم 13، 12 ديسمبر 2010، ورقلة، ص 119 .

الاقتصادية والاجتماعية والتنمية البشرية، ثم وصولا إلى التنمية المستدامة والتي تهدف للنمو الاقتصادي والتوزيع العادل، والاهتمام بجميع جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية¹.

إن نجاح الجماعات المحلية لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال احترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال وضع الآليات القانونية والتنظيمية ولاسيما الرقابة على المال العام وخاصة الرقابة التقنية².

وبهذا سنتطرق إلى الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي، فاستقلالية المجالس المحلية هو ركن من أركان وجود اللامركزية الإقليمية، وان سلطة المحافظ هي السلطة الحقيقية الفعالة في نظام الحكم المحلي الجديد، وان الوضع لن يستقيم إلا بعد أن يتقرر مبدأ انتخاب الوالي³.

وتخضع المجالس المحلية للرقابة الإدارية لضمان الانسجام في تنفيذ السياسة العامة في الدولة، من جهة أخرى تخضع الهيئات للسلطة القضائية للتأكد من مشروعية أعمالها وتصرفاتها، فالرقابة الإدارية تكون في الجانب الإداري والمالي فالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل قانوني أو مادي إلا وفقا للقانون وفقا للإجراءات الشكلية المحددة فيه، وتعد الرقابة أهم الضمانات الممنوحة للانفراد في مواجهة السلطة العامة⁴.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية وأثرها على صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

إذا كان استقلال الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها احد أركان ومقومات اللامركزية الإقليمية فلا يعني ذلك الاستقلال المطلق، وإنما تقوم السلطة المركزية بالرقابة بهدف حماية وحدة الدولة إداريا وقانونيا، والتزام الهيئات المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات

¹ أمينة عثمان، الفرطاس زوليخة، المرجع السابق، ص32.

² قادري لطفى محمد الصالح، المرجع السابق، ص 29.

³ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص412.

⁴ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص141.

إثناء ممارسة لنشاطها، وحماية الحقوق والحريات للإفراد من الانحراف في استعمال السلطة، ومعالجة الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها¹.

بالرجوع إلى قانون البلدية رقم 90-08 نجد أنه أخضع المجلس الشعبي البلدي للرقابة عن طريق مداولاته سواء أكانت الرقابة صريحة أو ضمنية .

وتهدف الرقابة إلى احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وتعني مدى تطابق الأعمال مع التشريع لضمان استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وفقا للقانون، وتحقيقا للانسجام في تنفيذ السياسة العامة للدولة وصيانة المصلحة العامة، فالجالس المحلية لا تستقل بصورة مطلقة .

والرقابة الإدارية تتمثل في متابعة وإشراف السلطة المركزية على المجالس المنتخبة على تشكيلها أو حلها أو على أنشطتها وأعمالها.²

1- الرقابة على الأعضاء:

نصت المادة الرابعة والثلاثون "34 من قانون البلدية على الحالات التي يحل بسببها المجلس، ولم ينص القانون على شروط الحل لتقيد الحل للمجلس الشعبي البلدي.

كما جاء في القانون الفرنسي ثلاث شروط هي:

- أن يكون الحل من طرف رئيس الجمهورية .

- أن يكون القرار معللا.

- أن يتم نشره في الجريدة الرسمية.

وذلك لضمان عم التعسف، واحترام التمثيل والاختيار الشعبي.³

أما في الجزائر لقد وسعت المادة 46¹ من القانون البلدي الجديد حالات الحل

وأضافت ما يلي:

¹ هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص144.

² نفس المرجع، ص209 .

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص109.

-حالة خرق أحكام دستورية

-حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس مصدرها اختلالات خطيرة تعيق السير العادي

لهيئات البلدية، وبعد اعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له .

_ حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

ويعاب على النص الجديد انه يحد من استقلالية المجلس لان مفهوم خرق أحكام

دستورية واسع جدا، كما أن القانون يمنح السلطة الوصية إلغاء كل مداولة مخالفة

للقانون، وبالتالي لا ضرورة للنص على ذلك.

أما بالنسبة لحالة الانسداد فلا بد من تحديد الأسباب، وأن تكون لها علاقة بالمواطن

والسير الحسن للمرفق كما كان من الممكن تحديد مدة القصوى للانسداد بشهرين مثلا

وعدم ترك المجال مفتوح للسلطة التقديرية للوالي أو الجهة الوصية.

وان التبرير بضمان الاستقرار المجالس المنتخبة يكون من خلال تقييد ذلك من خلال

النص على ضرورة تسجيل الاعتراضات على المداولات والأسباب الداعية إلى رفض التوقيع

على المداولة أو التحفظ عليها.

2- الرقابة على أعمال المجلس:

يحدد القانون البلدي صلاحيات هيئة المداولة (المجلس الشعبي البلدي)، فهو

يصادق على الميزانية، سواء أكانت الميزانية الأولية والتي ترصد التقديرات الخاصة بالنفقات

المسموح بها والإيرادات المتوقعة بالنسبة للسنة المعتمدة، أو الميزانية الإضافية وهي عبارة عن

وثيقة تعديلية للميزانية الأولية، أنها تدمج في السنة المالية السابقة².

¹قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

² الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003، ص46.

تخضع الرقابة على أعمال المجلس البلدي إلى ثلاث صور هي: التصديق والإلغاء والحلول .

أ- التصديق:

من خلال استقراء قانون البلدية رقم 90-08 يتبين إن المصادقة على مداولة المجلس الشعبي البلدي تكون صريحة أو ضمنية، ويكون التصديق صريحا عندما تفصح سلطة الوصاية عن رأيها، وقد يكون ضمنيا عندما لا يصدر منها اعتراف.

وأنه ورد في المادة الواحد والأربعون (41)¹ من قانون البلدية بان المداولات تنفذ بحكم القانون بعد خمسة عشر(15) يوما، وخلال هذه الفترة يدي الوالي برأيه أو قرار فيما يخص شرعيتها.

في التطبيق العملي التصديق أسلوب قريب من الرخصة المسبقة أو الاعتماد، وهذا ما يعيق المبادرات المحلية، لأنها من الناحية العملية تأخذ وقتا طويلا فالمداولة ترسل إلى الدائرة ومن الدائرة ترسل إلى الولاية وبعد المصادقة أو عدمها تأخذ المداولة نفس الطريق، وهذا مع الأخذ بعين الاعتبار حجم العمل في الولاية، وكذا عدد البلديات في الولاية ونقص الإطارات البشرية وخاصة المؤهلة لعملية الرقابة، وهذا ما جعل البعض يطالب بالرقابة اللاحقة لضمان حسن سير المصالح العمومية.

كما أنه وبموجب المادة الثانية والأربعون (42)² من نفس القانون تم استثناء المداولات المتعلقة بالميزانية والحسابات، والمداولات المتعلقة بإحداث مصالح أو مؤسسات عمومية بلدية والتي يجب أن يصادق عليها الوالي قبل تنفيذها.

وإذا لم يصدر الوالي قراره خلال الثلاثون (30) يوما من إيداعها تعتبر مصادق عليها وهذا طبقا لنص المادة الثلاثة والأربعون (43)³ من نفس القانون .

¹ المادة 41، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

² نفس المرجع.

³ نفس المرجع.

ولتجنب العجز المالي ومراقبة سوء توزيع النفقات العمومية وفقا لأولويات التنمية أضاف قانون البلدية الجديد إلى الاستثناءات الوارد في المادة (42) المصادقة الصريحة على المداوالات المتعلقة بالهبات والوصايا الأجنبية، واتفاقية التوأمة.

وقد نص قانون البلدية الجديد في المادة¹58 منه إلى رفع المدة القانونية والتي تصبح بموجبها المداوالات قابلة للتنفيذ بقوة القانون من خمسة عشر (15) يوما إلى مدة واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، وكان من المفروض تخفيض المدة، أو منح الوالي حق الطعن في شرعيتها أمام القضاء.

وان لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني بررت رفع المدة بكون "الأجل معقول في المعاملات الإدارية، ويمنح فرصة لجميع الأطراف لنهاذ المداوالات أو الطعن فيها، ناهيك عن بعد المسافات بين مقار البلديات ومقر الولاية من جهة وشساعة أقاليمها من جهة ثانية خاصة في مناطق الجنوب"².

ب-الإلغاء (الإبطال):

لقد حول القانون الوالي التصريح ببطلان المداوالات بموجب قرار معلل في الحالات المحددة على سبيل الحصر في المادة الرابعة والأربعون (44)³ من قانون البلدية 90-08 المشار إليه سابقا.

¹ قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

² التقرير التكميلي عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية، لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، بالمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، أفريل 2011، ص 63، 62.

³ المادة 44 من قانون البلدية 90-08، المرجع السابق، والتي نصت على ان: "تعتبر باطلة بحكم القانون:

-مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصه

-المداوالات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 9، 3، 2 وللقوانين والتنظيمات.

-المداوالات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي،

يشمل نوعين من القرارات، القرارات الباطلة بحكم القانون، والقرارات القابلة للإبطال، وفي الواقع العملي تتسع الرقابة أكثر بحيث تظهر تبعية المجموعات المحلية أمرا واقعا، وخاصة بالنسبة للميزانية أمام ضعف الموارد المالية المحلية، وهذا ما يتطلب مساعدة الدولة، لان الرقابة الواسعة أدت إلى الحد من استقلالية البلديات¹.

وطبقا لنص المادة(59) من قانون البلدية الجديد²فانه تبطل بقوة القانون بعض المداولات المحددة على سبيل الحصر.

ونظرا لخطورة هذا الأسلوب، لأنه غالبا ما يتعسف بعض الولاة في حق المجالس الشعبية البلدية تم اقتراح من بعض النواب أن يكون إلغاء المداولات بموجب قرار من الجهات القضائية، وذلك أثناء مناقشة مشروع القانون المتعلق بالمجلس الشعبي الوطني³.

كما تكون المداولات قابلة للإبطال إذا شارك فيها احد الأعضاء من المجلس الشعبي البلدي وله مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو وكيل عنهم، ويلغي الوالي المداولة وله مهلة شهر تبدأ من تاريخ إيداع المداولة بالولاية بموجب قرار معلل. وفتح القانون المجال للطعن ممن له مصلحة في الطعن أما القضاء المختص في اجل شهر من تعليق المداولة، وذلك عملا بموجب المادة الخامسة والأربعون (45) من قانون البلدية رقم 90-09 والمادة السادسة والأربعون (46) منه.

يصرح الوالي بموجب قرار معلل ببطان المداولة القانوني".

¹ مسعود شيهوب، المجموعة المحلية بين الاستقلال والرقابة، المرجع السابق،ص132

² المادة 59، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

-المتخذة حرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

-التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

-غير المحررة باللغة العربية،

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

³ اقتراح تعديل رقم 56 من طرف مندوبه بوزيد بركاني، واقتراح تعديل رقم 14 من طرف مندوبه عبد الوهاب عبد الحليم، التقرير

التكميلي عن مشروع قانون المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص67.

وللمجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الوالي القاضي برفض المصادقة أو القاضي بالبطان¹.

ومن الجدير بالذكر أن القضاء هو المرجع والملاذ الحقيقي الذي يلجأ إليه الجميع وهو الضامن للمشروعية وللمصلحة العامة، وعليه كان على السلطة المركزية عدم الإفراط في الرقابة الإدارية.

ومن الأحكام الواردة في قانون البلدية الجديد² في المادة الستون (60) منه على أنه لا يمكن لأي عضو من المجلس إذا تعارضت مصالحه مع مصالح البلدية أو أزواجه أو أصوله أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلائهم أن يحضر المداولة .

ومن الصعوبات العملية أن القانون لا يلزم الوالي بتسيب رفضه للمصادقة، كما أن الوالي يخرج في كثير من الأحيان عن حدود المشروعية إلى رقابة الملائمة، وبسبب عدم رغبة المنتخبين في الدخول في صراع مع الوالي بسبب ارتباط البلدية بالتمويل والدعم منه.

بناء على ما سبق تستوجب الحاجة إلى تحسين التسيير من خلال نظام المحاسبة العمومية المحلية ، وهو نظام يدعم البلديات بالموظفين المؤهلين، وتحفيزهم إلى جانب تفعيل الرقابة الخارجية البعدية والتي تترتب عنها المسؤولية المدنية والجزائية.

ج- الحلول:

يمكن للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي، ويتخذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين عند تقصير البلدية في ذلك، وهذا بعد قيام الوالي بإنذار رئيس المجلس الشعبي البلدي وبقائه دون استجابة وهذا ما نصت عليه المادة الواحد والثمانون(81)³ من قانون البلدية رقم 90-08 .

¹ قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

² قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

³ المادة 81، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

وهكذا نصت المادة 154 من نفس القانون على انه "يمكن للوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا للتشريعات السارية المفعول".

كما يمكن الوالي أن يتولى ضبط الميزانية في حالة التصويت عليها من المجلس الشعبي البلدي بصفة غير متوازنة أو بدون توازن¹.

ويجدر القول أن الرقابة المتشددة المستوحاة من النموذج الفرنسي أدت إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية، وهذا يعد مساسا بحريتها في المبادرة وباستقلاليتها.

وانه لضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية فالتقضاء هو الضمان الفعلي لاحترام الشرعية كما سبق الإشارة، بالإضافة إلى ضرورة تفعيل دور مجلس المحاسبة من خلال تمكينه من القيام بدوره الرقابي والمستقل وذلك لكونه يقوم بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية².

وقد نص قانون البلدية الجديد على سلطة حلول الوالي وقد منحه صلاحية أن يتخذ جميع الإجراءات المتعلقة بالأمن والنظافة والسكينة وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، لاسيما التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية ، وهذا ما ورد في مضمون المادة 100 منه³.

كما انه ورد في مضمون المادة 102 من نفس القانون المشار إليه أعلاه على انه في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعب البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فان الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها.

¹ المواد 155، 156، قانون البلدية رقم 90-08، نفس المرجع.

² عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، المرجع السابق، ص 117.

³ المادة 100، قانون البلدية رقم 11-10، "يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية".

ويعد ذلك توسيعا من صلاحيات الوالي وتقييدا لسلطة المنتخبين في حقهم في ممارسة مهامهم بحرية تامة، كما أن الأمر فيه مساس باستقلالية الجماعات المحلية، فكان من المفروض ترك المجال للهيئة القضائية.

إن الرقابة الوصائية تجهض الدور الحقيقي للمنتخبين، فهم ليس لهم فعلا حرية المبادرة، ولكن الدور السلبي للمنتخبين ساهم في ضعف الأداء إلى جانب عدم كفاءة المنتخبين، وضعف التأطير الإداري، كما أن الإجراءات القضائية طويلة ومعقدة مما يجعل المنتخبين يفضلون الطريق الإدارية.¹

وعليه يتعين التخفيف من الرقابة الإدارية للحيلولة دون هيمنة الوالي على جميع الصلاحيات، وذلك من اجل تفعيل دور المجلس الشعبي البلدي للقيام بالدور المنوط به وهو المساهمة في التنمية، وإشباع الحاجات العامة للمواطنين، وعدم الاقتصار على الدور التقليدي المتمثل في الخدمة العمومية من الإنارة والنظافة وقنوات صرف المياه القذرة .

تم سلب من البلديات مجموعة من الصلاحيات منها توزيع الأراضي والسكن الاجتماعي ثم السكن الريفي والإعانات الاجتماعية وتحويلها إلى هيئات عدم التركيز الإداري .

وهناك بعض الوظائف العامة التي لا تتولاها الجماعات المحلية، كما لا تقوم بها السلطة المركزية، وإنما ترك القيام بها إلى سلطات متخصصة وفقا للقوانين، وهي هيئات محلية مستقلة مثل المستشفى والجامعة وهذا رغم إن المسؤول فيها يعين ولا ينتخب.

وإن ضعف تسيير وأداء الجماعات المحلية يتم إصلاحه من خلال إعادة النظر في التنظيم الإداري، وإعادة النظر في النمط الانتخابي لضمان الكفاءة والشفافية بعيدا عن الجهوية والحزبية الضيقة، وتكوين المنتخبين وتحسين أجورهم لتناسب مع حجم العمل

¹ بوشامي نجلاء، الرقابة الإدارية في ظل قانون رقم 90-08: أداة للاستحواذ على سلطة القرار،الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يوم 13،12 ديسمبر 2010،ورقة،الجزائر،ص138.

وهذا إلى جانب ضرورة دعم التمويل المحلي وذلك من خلال دعم الجباية المحلية ومن خلال تحويل الجماعات المحلية المساهمة في تشجيع الاستثمار وجلب المستثمرين.

كما يجب إيجاد نظام اقتراع يضمن تمثيل الأقليات السياسية في المجالس المحلية ولضمان تحقيق الديمقراطية المحلية، ولتفعيل المجلس البلدي في فرنسا يوجد النظام الداخلي للمجلس منذ 1992 والذي يبين كيفية العمل الداخلي للمجلس، مثل كيفية طرح السؤال الشفوي.¹

وأن الهيئة اللامركزية تخضع لبعض الرقابة من السلطة المركزية، وفي بعض الأحيان من ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي وتخضع لنوعين من الرقابة، فالرقابة المشددة مثل رقابة الوزير على المحافظ والمصالح الخارجية، والرقابة المرنة التي تطبق على المجالس المحلية أي على المداولات.²

وإذا كانت المجالس المنتخبة تؤدي دورا شكليا أو صوريا وصلاحيات منقوصة بسبب الوصاية المشددة، وان قراراتها لا تنفذ وهذا ما يحد من فعاليتها والى تقليص دورها.

ولابد من تفعيل الرقابة السياسية من خلال دور الأحزاب في انتقاء المنتخبين المحليين وتكوينهم ومراقبتهم، مع ضرورة تزويد الجماعات المحلية بوسائل بشرية ومادية تتماشى ومتطلبات تسيير راشد وعصري، كما يتعين تعزيز الرقابة التقنية من المتفشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

المطلب الثاني: المركز القانوني رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يحتل رئيس المجلس الشعبي البلدي مركزا قانونيا أساسيا في البلدية بصفته ممثلا للبلدية ومثلا للدولة، ومن منطلق أهمية دور رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومدى فاعليته وهذا ما سنتطرق إليه من خلال تقييم مدى فاعلية هذا الدور، والبحث عن العوائق والصعوبات من

¹ Jean-claude Douence, Op cit,p38

² André de laubadère, Droit administrative, Edition Delta, 2002,p118

الناحية الواقعية، وإلى أي مدى تتوافق المهام والصلاحيات مع الواقع الجزائري والتنظيم الإداري المحلي.

الفرع الأول : اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

فهناك فجوة بين المفهوم النظري وبين ما يجري عليه العمل من الناحية التطبيقية وعلى أرض الواقع، وخاصة بين اختصاصات الوالي ورئيس البلدية، رغم أنهما لا يرتبطان بالتبعية أو السلطة الرئاسية، بل لكل منهما استقلالية في ممارسة صلاحياته.

أولاً: صلاحيات رئيس البلدية كممثلاً للبلدية.

نظراً للازدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي يتصرف أحياناً باسم البلدية وأحياناً باسم الدولة يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته بصفته ممثلاً للهيئة

التنفيذية، فالهيئة التنفيذية تشكل من الرئيس ونواب يساعدهم عددهم حسب حجم البلدية وعدد المنتخبين.

ومن الناحية العملية نجد أن الهيئة التنفيذية تتمثل في رئيس البلدية، وخاصة أن القانون لم يسند أي مهام للنواب أي اختصاصات، وهذا على الرغم من أن الهيئة التنفيذية لها تشكيلة جماعية .

وطبقاً لقانون البلدية رقم 90-09 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بالمهام

التالية:

-يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات .

-يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.

-يقوم بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية ولاسيما:

-تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق .

-التصرف في أملاك البلدية من خلال إبرام عقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات،

-اتخاذ القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.

-رفع الدعاوى لدى القضاء باسم البلدية ولفائدتها،

-المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها بما في ذلك حق الشفعة،

-توظيف عمال البلدية، وتعيينهم وتسييرهم،

- اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية،

- السهر على صيانة المحفوظات¹.

وتتمثل المهمة الرئيسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذ مداوات المجلس الشعبي

البلدي، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية في المادة السابعة والأربعون من قانون البلدية رقم

08-90، والتي ورد في مضمونها أن الهيئة التنفيذية تكلف بتنفيذ المداوات.

إلى جانب ذلك يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بما يلي:

-الإشراف على تسيير جلسات اجتماع المجلس وتخليتها، ومتابعة تنفيذ المداوات

-يعد ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها.

-يسهر على حسن سير المصالح والمؤسسات البلدية،

- يسير الإدارة العامة للبلدية².

وعليه يتضح لنا بان صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي واسعة جدا في ظل

قانون البلدية السابق، كما نص قانون البلدية الجديد على أنه يمثل البلدية في جميع المراسيم

التشريعية والتظاهرات الرسمية وبذلك فهو يمثلها في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما

يمثلها أمام القضاء فهو يتقاضى باسمها ولحسابها³.

¹ المواد، 58 إلى 60، قانون البلدية رقم 08-90، المرجع السابق.

² المواد، 61 إلى 66، نفس المرجع.

³ المواد 77، 78، 82، قانون البلدية رقم 10-11، المرجع السابق.

وحسن ما فعل المشروع بالنص على أن رئيس المجلس يعد مشروع جدول الأعمال بدل جدول الأعمال، لان جدول الأعمال يخضع لمصادقة أعضاء المجلس.¹ كما تضمن قانون البلدية الجديد¹، أيضا أن الرئيس يسهر على تنفيذ مداورات المجلس. ويطلع على ذلك من خلال تقديم تقارير بصفة دورية للمجلس، وتمكين المواطنين من الاطلاع على ذلك.

ويقوم الرئيس كذلك بتنفيذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف الوحيد في البلدية² وأسندت لرئيس المجلس الصلاحيات التي سبق الإشارة إليها في قانون رقم 90_08 والتي يقوم بها تحت رقابة المجلس، وذلك بإدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.

وبشكل عام المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها واتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية، ويسهر الرئيس أيضا على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.³

وعلى الرغم من أن القانون يمنح صلاحيات واسعة إلا انه على مستوى الممارسة نجد أن الرئيس لا يملك الآليات الكافية للقيام بالمهام المنوط بها قانونا، فيجد نفسه مقيد بالسلطات الواسعة للوالي، لكون جميع قرارات الرئيس تخضع للمصادقة، ولاسيما المرتبطة بالجانب المالي .

فمثلا نجد أن إمكانية إنشاء مؤسسات بلدية تخضع لوصاية الوالي وتوظيف عمال البلدية وتعينهم يخضع لموافقة الوالي بصفة غير مباشرة لكون المناصب مرتبطة بالجانب المالي . ولا يملك رئيس المجلس أي صلاحية متعلقة بتوزيع السكنات الاجتماعية والمحلات التجارية والمهنية وكل تصرف في عقار تابع لإقليم بلديته، وتم سحب هذه الصلاحيات من

¹ المادة 80، نفس المرجع.

² المادة 81، نفس المرجع.

³ المواد من 82 إلى 88، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

البلدية بصفة تدريجية لأسباب تتعلق بضعف التسيير والمحابة ونقص التكوين وغياب الكفاءة.

وفي هذا الإطار نجد أن الأمر يتعلق بمدى قدرة وكفاءة رئيس المجلس، وهذا ما طرح التساؤل حول كيفية اختيار الرئيس بطريقة الانتخاب أم عن طريق التعيين أفضل؟ وتقوم البلديات على تطوير وتوفير الخدمات العامة لسكانها، وإشباع الحاجات العامة لهم، ومن هذا المنطلق تبرز أهمية ودور رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الممثل الشخصي للبلدية، ومع ذلك فإنه يبقى الولاء للقبيلة والجهوية هما الحكم أمام انخفاض درجة الوعي الانتخابي عند المواطن.

كما يلاحظ اهتمام رؤساء البلدية بالمصالح الشخصية الضيقة على حساب المصالح العامة وهو ما انعكس سلبا على نسبة المشاركة في الانتخابات، وقلل من أهميتها.¹

1- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتعمير والبيئة:

لقد تم منح صلاحيات واسعة للبلدية في هذا المجال، وهذا للمحافظة على المدينة والريف معا، واحترام النصوص القانونية وقواعد البناء والتعمير مع الأخذ في الحسبان البعد البيئي، فيقوم بوضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على مستوى البلدية من اجل التوجيه والتحكم في التنمية، ويتم إرساء مخطط شغل الأراضي من اجل توجيه وتنظيم استعمال الأراضي طبقا للقانون .

وقد اسند قانون البلدية لرئيس المجلس مهام عديدة في هذا المجال يتعلق بتنظيم الطرق والإنارة العمومية والترخيص بتنفيذ الاشغال العمومية وتنظم حقوق الوقوف والتوقف على الطريق العمومي، تطبيقا للقانون رقم 90-29 المعدل والمتمم بالقانون 04-05 رئيس

¹ زياد أحمد صدقي العقيلي، رئيس البلدية بين الانتخاب والتعيين، المؤتمر العربي الثاني الإدارة المحلية، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، مصر، ماي 2004، ص176.

البلدية بإصدار قرار الهدم والترخيص بالهدم، فرئيس المجلس الشعبي البلدي له إصدار قرار الهدم وتنفيذه دون اللجوء إلى القضاء.

وللإشارة نجد عدم التناسق بين النصوص القانونية المنظمة في مجال البناء بين قانون البلدية وقانون التهيئة والتعمير.¹

وتتجسد صلاحيات البلدية في هذا المجال من خلال الدور الذي يقوم به رئيس المجلس كونه يقوم بالسهر على حسن سير مصالح البلدية، وتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي فهو يحرس على احترام مقاييس التعمير والتخطيط العمراني المنصوص عليها قانونا فواجب قانون 90-29² في المادة 73 منه على أنه يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي فرض احترام قواعد العمران، وله بذلك معاينة المخالفة ورفعها للقضاء ويقوم أيضا بما يلي:

-السهر على إعداد وتطبيق أدوات التعمير.

-تكييف وسائل التعمير طبقا للرهنات المتعددة للتهيئة والتنمية المحلية.

-يحدد أهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يدخل كل الفاعلين العموميين في جميع الأصعدة (القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة وتنمية الإقليم³).

-يجب أن يساهم في مخطط نشاط مدينته وأن يساهم مع لجنة الولاية المعنية بذلك (القانون رقم 06/06 المتعلق بالمدينة)⁴.

ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت مسؤوليته مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير والذي يحدد التوجهات الأساسية العمرانية، ويسلم رخصة البناء وشهادة التعمير ورخصة التجزئة ورخصة التهديم وشهادة التقسيم¹.

¹ عزوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، 2007، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص209.

² قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المرجع السابق.

³ القانون رقم 01-20 المؤرخ في 20/12/2001 والمتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 77 المؤرخة في 15/12/2001.

⁴ القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 2006/03/12.

وأمام تركز السكان بكثافة داخل المدن والفوضى العمرانية، منح القانون للجماعات المحلية مهمة محاربة الفوضى وضمان احترام الشروط المنصوص عليها .

وعليه فرئيس البلدية يسعى إلى ضمان احترام المواطنين للقانون، ويشركهم في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي عن طريق الجمعيات.

ورغم أن القانون منح رئيس البلدية صلاحية تسليم رخصة البناء بمعية المصالح التقنية للولاية، إلا أن رئيس البلدية لا يملك الوسائل البشرية التي تسمح له بأداء دوره في مجال المراقبة، فالمصلحة التقنية الموجودة في البلدية تعاني من نقص عددي وكمي.

كما تعاني البلديات من نقص الموارد المالية مما يحول دون أدائها لدورها في مجال احترام النط العمراني، وإلى جانب كثرة النصوص القانونية في هذا المجال فمن الصعب على رئيس البلدية الإلمام بجميعها أمام ضعف الإدارة التابعة له.

ويختص رئيس البلدية بتمثيل البلدية أمام القضاء، فهو الذي يشرع في متابعة المخالفين لقواعد التعمير ومنازعات العمران المختلفة أمام القاضي الإداري، أو القاضي الجزائي أو القاضي المدني.

ويصطدم رئيس البلدية في هذا المجال من الناحية العملية بعدم تنفيذ أحكام القضاء وكذلك ونظر لعدم وجود قضاة متخصصين في هذا المجال، وأمام خضوع رئيس البلدية للرقابة المسبقة واللاحقة الممارسة من قبل الوالي على قرارات رخصة البناء التي يصدرها رئيس البلدية، فالوالي هو المخول للفصل في طلب الرخصة المتعلقة بما يلي:

-البنائات المنحزة لصالح الدولة وهيكلها العمومية.

- منشئات الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقات وكذلك المواد الإستراتيجية.

¹المادة 95، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

-البنائات والمنشآت المنجزة في أماكن معينة مثل السواحل والغابات والأماكن الرطبة
الأماكن الطبيعية الخلابة، الأماكن ذات المميزات التاريخية والجيولوجية (كمنابع المياه المعدنية
(1).

ويقوم الرئيس بمهامه بالتنسيق مع المصالح التقنية بالولاية، ومصالح مسح الأراضي
والوكالات العقارية، والخبراء والمهندسين .

ويقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي واجب المبادرة بأدوات التعمير ضمن
المشاورة مع أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

وعلى الرغم إلقاء على عاتق البلدية مسؤولية في هذا المجال نظر للمكانة الهامة التي
تحتلها البلدية في التنظيم الإداري للدولة لكونها في احتكاك يومي مع المواطنين، لكن
البلدية تواجهه صعوبات بسبب نقص الإمكانيات، ولاسيما في مجال التعويض عن
المسؤولية المترتبة عن تطبيق قواعد التعمير.²

ففي مجال الرقابة لا بد من التنسيق مع اللجنة التقنية على مستوى الدائرة، ومفتشو
التعمير على مستوى الولاية .

ويعد دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال البيئة من المواضيع المهمة والتحديات
الراهنة للبلدية ومن أولويات السياسة الوطنية وربطها بالتنمية المستدامة فالحفاظ على البيئة
يضمن تنمية مستدامة للأجيال .

ورغم أن القانون يمنح صلاحيات واسع لرئيس المجلس، إلا أن جملة من العوائق
المادية تحول دون القيام بالمهام المنوطة بها قانونا منها:

¹ نويري عبد العزيز، رقابة القاضي الإداري، في مادة رخصة البناء، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص، منازعات
العمران، الجزائر، 2008، ص70.

² عادل بن عبد الله، المرجع السابق، ص207.

— توسع الصلاحيات والمهام المسندة للرئيس وفي مختلف المجالات، مع عدم توفير الإمكانيات المادية المحفزة للقيام بهذا الدور، إلى جانب عدم توافر البلديات على إطرار وكفاءات بشرية قادرة على المبادرة.

كما أن المجلس الشعبي البلدي يلعب دورا سلبيا فهو لا يؤدي المهمة الرقابية والاستشارية للرئيس بل أن الرئيس يهيمن على جميع الصلاحيات، وكثيرا ما يعيق عمل اللجان الصراعات الحزبية الضيقة وتغليب المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة، وضعف تكوين المنتخبين، كما إن الهيئة الوصية المتمثلة في رئيس الدائرة والوالي تقييد الرئيس في القيام بمهامه بكل حرية.

إن الدور الأساسي لرئيس البلدية هو استعمال كل سلطاته في حماية البيئة وهم يساهم في ذلك بالتنسيق مع المواطنين، من خلال الدور الوقائي والدور الردعي فهو يساهم في توعيتهم، كما يسجل ويمنع المخالفات ضد البيئة، ويقوم كذلك بتشجيع الجمعيات البيئية وجمعيات الأحياء والمجتمع المدني، كما أن رئيس البلدية يقوم بهامه مع السلطات الولائية ومديرية البيئة والمجلس الشعبي الولائي.

إلى جانب ذلك يقوم بالسعي إلى إنشاء فضاءات جديدة من المساحات الخضراء، ويقوم إعادة هيكلة شبكات الطرقات، وتهيئة الأحياء، وصيانة الطرقات .

ولإضفاء فاعلية على دور المجلس الشعبي البلدي يتعين تدعيم الهيكل التنظيم الإداري على مستوى البلدية بكفاءات، وتوفير لها الإمكانيات المادية والبشرية لتعمل تحت سلطة الرئيس للقيام بالدور بمهامه في هذا المجال، وإعطاء موضوع البيئة ضمن الأولويات في التنمية المحلية، وضرورة إشراك المختصين والفاعلين في هذا المجال.

فالحديث عن تسير البلدية هو يعني رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يضطلع بدور الإشراف على الهيئة التنفيذية وتوزيع المهام عليها، فالرئيس يسير شؤون البلدية بمختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وعليه يتعين أن يكون مزود بالتقنيات الحضرية للتسيير، وذلك بغرض تحقيق الأهداف المسطرة، وخصوصا تحسين الخدمات العامة المقدمة للمواطن، وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتجسيد برامج التنمية الوطنية على المستوى المحلي.

كما منح المشرع منح البلدية لها حق رفض أي مشروع يؤثر على البيئة، ولكن من الناحية العملية فإن المشروع الكبرى لا تخضع لسلطة أو حتى رأي المجلس الشعبي البلدي.

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الاقتصادي والاستثمار:

يعود تحضير الميزانية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الأمين العام ورؤساء المصالح ولجنة المالية بالمجلس، ليتم بعد ذلك بعرضها على المجلس البلدي للمصادقة .

والأمر بالصرف بالبلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 173 من قانون البلدية 90_08 السالف الذكر.

فهو يقوم بتنفيذ ميزانية البلدية من خلال تحصيل الإيرادات وصرف النفقات ويقوم بإبرام الصفات، وإمضاء عقود البيع والشراء وجميع التصرفات المالية باسم البلدية وحسابها.

و يقوم رئيس المجلس بإحصاء وتحديد الأملاك العقارية والمنقولة والجرد الكامل لممتلكات البلدية وتسييرها والحفاظة عليها¹، ويعد الرئيس نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية الحساب الإداري للبلدية، ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة².

ويقوم الرئيس بالتسيير بعدة طرق لتثمين ممتلكات البلدية من مما يلي:

- الاستغلال المباشر .

- إنشاء مؤسسات بلدية .

- عن طريق الامتياز .

¹ فريد حداد، حكيم رياض، المالية المحلية، محاضرات لتكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ماي 2008، الجزائر، ص 19.

² المادة 188، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

ومن بين الخدمات التي تستغلها البلدية بصفة مباشرة المساح، المذابح ومصالح تسيير الجناز، فيتم إنشاء مصالح بالبلدية خصيصا لذلك.

كما يمكن إنشاء مؤسسات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي او عن طريق الامتياز كشبكة المياه، تسيير الملاعب والمرافق الرياضية، أو التأجير عن طريق المناقصة أو المزايدة كعوائد الأسواق اليومية والأسبوعية.

وتكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري وذات طابع صناعي وتجاري، ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها¹.

ويضطلع رئيس البلدية بتحسين الموارد المالية للبلدية وذلك بالسعي للمساهمة بتحسين الإيرادات الجبائية، وإيرادات الممتلكات المتنوعة من خلال مساعدة مصالح الضرائب في تحصيل الرسوم، والحقوق².

إن القانون منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات واسعة في مجال تنشيط الاقتصاد، وتهيئة الظروف للمستثمرين والسعي نحو جلب المستثمرين لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

إلا أنه من الناحية العملية نجد صعوبات وعوائق وذلك يعود للرئيس في حد ذاته أحيانا بسبب عدم استعماله لصلاحيته، ولجهلهم بالمكانة الممنوحة لهم والصلاحيات المسندة إليهم، وبسبب ضعف المستوى التعليمي لهم، ولكون الإدارة عاجزة عن تنفيذ المهام التقليدية والتي لها علاقة مباشرة بالمواطن، وكذلك غياب الكفاءات البشرية.

¹ المادة 154، 153، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

² فريد حداد، حكيم رياض، المرجع السابق، ص20.

ويعود كذلك الأمر إلى عدم صدور النصوص التنظيمية والتطبيقية للقانون البلدي، لتحديد الصلاحيات بدقة، وتحديد المركز القانوني لرئيس المجلس البلدي وتحديد العلاقة مع الوصاية من الوالي والهيئات التنفيذية التابعة له من مديريات تنفيذية لها علاقة بهذا المجال .

فرئيس المجلس الشعبي البلدي يكمن دوره في تفعيل اللجان، وعمليا نلاحظ عدم جدية عمل اللجان التي تشكّلها دون مراعاة المؤهلات الفنية والعلمية، كما أن عدم وجود نصوص تنظيمية تبين كيفية تشكيل اللجان، والنظام الداخلي لها، وكيفية عملها، هذا ما فتح المجال لتواجد عناصر غير مؤهلة، وهو ما انجر عنه هيمنة رئيس البلدية على التسيير الإداري وهذا بعيد عن مجال التخطيط الاستراتيجي .

وأمام تعدد وتوسع صلاحياته نتج عنه عدم التكفل بجميع الاختصاصات كما يعود عدم الفاعلية إلى عدم توزيع المهام مع أعضاء الهيئة التنفيذية من النواب، والارتقاء بالممارسة السياسية والاستفادة من التعددية الحزبية، والتنوع في المجلس لتقديم خدمات نوعية للمواطن.

وهنا لابد من رفع فاعلية الادعاء السياسي والاقتصادي وتحسين وتطوير وتحديث الأداء الإداري بالمؤسسات العامة والخاصة، ولابد للبلديات من اجل تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية أن تقوم تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي السهر على تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وبرامجها، مع دراسات حول جدواها اقتصاديا واجتماعيا وشروطها المالية والقانونية.¹

كما أن من صلاحيات رئيس المجلس في هذا المجال تنمية وتدريب وتكوين الموظفين لمساعدته للقيام بالتنمية الاقتصادية على مستوى البلدية، مع إصلاح الهياكل التنظيمية، وعلى الرئيس التنسيق بين الهيئات المحلية وغيرها من هيئات عدم التركيز الإداري.

¹ بوضياف مليكة، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يوم 13، 12 ديسمبر 2010، ورقلة، الجزائر، ص45.

إلا انه مع ذلك من المعوقات التي تعيق قيام البلدية بمهامها الأزمة المالية، فهي الواقع لا تعتمد على مواردها الذاتية، فالبلديات في كثيرا من الأحيان تعجز عن تسديد النفقات الإجبارية مثل الأجور، والنفقات الضرورية للمصالح مثل الهاتف والكهرباء والوقود وأدوات المكاتب.

الأمر الذي انعكس على استقلاليتها ومدى قابليتها للتنمية بالاعتماد على مواردها المادية والبشرية، وفي الجزائر يلاحظ انه من أصل 1541 بلدية هناك 306 بلدية ذات قدرات تنموية جيدة، 358 بلدية ذات قدرة متوسطة على التنمية و 877 بلدية غير قابلة للتنمية.¹ علاوة على ما ذكر البلدية تعتمد على الإعانات الخارجية، والتي تتمثل في إعانات مركزية وإعانات الولاية:

-إعانات الدولة: وهي الإعانات الممنوحة للبلدية قصد انجاز برامج أو مشاريع اقتصادية واجتماعية، مثل برنامج صندوق الجنوب، وبرنامج الإنعاش الاقتصادي .
-إعانات الولاية: وهي الإعانات الممنوحة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وإعانات المتمثلة في البرامج القطاعية التنمية المحلية.²

وطبقا لقانون البلدية يقوم رئيس البلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط الاقتصادي ويكون ذلك مع مراعاة الخصوصيات الجغرافية، والإمكانات المادية للبلدية، فالاستثمار يكون في المجال السياحي في البلدية التي لها طابع سياحي، وفي المجال الفلاحي، وفي المجال الصناعي والتجاري.

ويمكن التعاون بين البلديات لإنعاش الاقتصاد المحلي، ونص قانون البلدية على إمكانية الاشتراك في مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لتقديم الخدمات، وفي الواقع أن

¹ بو عمران عادل، المرجع السابق، ص 68.

² بن عبد الفتاح ذحمان، يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 112.

البلديات لا تمارس الصلاحيات المخولة لها قانونا، كما أن مواردها المالية لا تكفي الحد الأدنى لمطالبها، فالبلديات تسيير الشؤون الإدارية العادية، فلا يعد الاستثمار ضمن أولوياتها¹. ويمكن إحداث مؤسسة عمومية بلدية عن طريق مداولة يصادق عليها الوالي ويوكل تسييرها إلى مدير يعين من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد موافقة الوالي ويسير المؤسسة تحت سلطة مجلس الحراسة والمراقبة ويتكون من:

-رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا.

-ثلاثة أعضاء من المجلس الشعبي البلدي .

-ممثل واحد وأكثر من العمال .

ويجوز للوالي أن ينتدب احد أعضاء المجلس التنفيذي لمساعدة المجلس².

وعلى أي حال فانه وانسجاما مع التوجهات الكبرى للتنمية الوطنية، والتحديات الكبرى للجماعات المحلية، فان قانون البلدية نص على تسمية اللجنة بلجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار، ولتفعيل دور البلدية في المجال الاقتصادي، يتعين إلى جانب النصوص القانونية والتطبيقية تدعيم البلديات بالآليات الكفيلة بمساعدتها على أداء مهامها .

وعليه يتعين ربط البرامج المحلية للبلديات مع الهيئات والمؤسسات المحلية، فمثلا مشاريع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وإنشاء هذه المؤسسات يكون بناء على دراسة علمية تحدد احتياجات البلدية وإمكانياتها البشرية والمادية فالتنسيق بين الهيئات ضروري لدعم التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي مع إشراك الجمعيات المتخصصة والمجتمع المدني، مع الاستفادة من ذوي الخبرات وتكوين المنتخبين، وهذا ما يتطلب إعادة تنظيم العلاقة بين الجماعات المحلية وهيئات عدم التركيز، وتقليص صلاحيات الوالي في هذا المجال، وتفعيل الرقابة التقنية بدل الرقابة الإدارية والتي أنتجت

¹ فريدة مزياي، المرجع السابق، ص63.

² منشورات وزارة الداخلية والجماعات المحلية -الجماعات المحلية -التشريع والتنظيم، الولاية، الجزء الأول، ديسمبر 1997، ص155.

الفصل الثاني : صلاحيات الجماعات المحلية بين القانون والممارسة

البيروقراطية، وتفعيل الرقابة القضائية، والرقابة السياسية المتمثلة في الأحزاب والرقابة الشعبية عن طريق المجتمع المدني.

فمثلا يمكن أن يتم إسناد جزء من صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار للبلديات¹، وكذلك الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري²، والوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب، والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر، والصندوق الوطني للتأمين على البطالة.

ويمكن التنسيق بين هذه الهيئات والجماعات المحلية لدعم التنمية المحلية في إطار مخطط اقتصادي يعد من طرفها، إلى جانب مديرية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة .
وبذلك فصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي مقيدة لارتباطها بالإعانات المخصصة من الدولة، وقد أزم القانون البلدي الجديد³ بأن توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت من اجله.

¹أسست الوكالة الوطنية لترقية الاستثمارات لتحقيق تحت رقابة و توجيه الوزير المكلف بترقية الاستثمارات، تقوم الوكالة الوطنية لترقية الاستثمارات بممارسة مهامها في مجالات التالية:

- استقبال إعلام المستثمرين.
- تسهيل التعرف إلى القواعد المعيقة لتحقيق الاستثمارات، و اقتراح معايير تنظيمية من اجل معالجة العوائق.
- ترقية المحيط العام للاستثمار في الجزائر، و تحسين ودعم صورة الجزائر في الخارج.
- إرشاد و تقديم النصح و مواكبة المستثمرين لدى الإدارات الأخرى خلال تحقيقهم لمشاريعهم.
- مساهمة تسيير العقار الاقتصادي و إعلام المستثمرين بوجود الأوعية العقارية (الوعاء العقاري) و ضمان تسيير محفظة العقارات.
- تسيير للمزايا المتعلقة بالاستثمار المعلن عنها، المساهمة في تعريف المشاريع التي تمثل فائدة استثنائية للاقتصاد الوطني و المساهمة في مناقشة المزايا القبلية للتميز في هذه المشاريع.

²أسست الوكالة الوطني للوساطة و التنظيم العقاري في افريل 2007 من اجل دعم الاستثمار، و تعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري موضوعة تحت وصاية (سلطة) وزير الصناعة و ترقية الاستثمارات، و تتم إدارتها عن طريق مجلس الإدارة المؤلف من اثنا عشر عضوا ومهمتها:-التسيير، الترقية، الوساطة والتنظيم العقاري تحت عنوان ترقية الاستثمار، والوساطة العقارية:ضبط السوق العقاري والمنقولات للمساهمة في انبثاق سوق عقاري موجه للاستثمار.

³ المادة 6/166، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

ويعد ملف العجز المالي للبلديات من أثقل الملفات، بحيث إن عدد البلديات العاجزة لم يكن يتجاوز 52 بلدية سنة 1986 ليصل إلى 1280 بلدية سنة 2000 ثم إلى 1280 بلدية عاجزة، ليرتفع العدد سنة 2004 إلى 1500 بلدية عاجزة¹.

وإن تعداد البلديات القابلة للتنمية انطلاقاً من مواردها وكثافتها السكانية ومعدل ونسبة التاثير قليل جدا بالمقارنة مع البلديات غير القابلة للتنمية إذ يقدر تعداد البلديات ذات القدرات التنموية الجيدة 306 بلدية في حين يصل عدد البلديات ذات القدرات المتوسطة 358 بلدية .

وهذا على الرغم من تحسن الأوضاع الاقتصادية والوضع الأمني، ورغم عملية مسح الديون عن طريق تقديم مساعدات مالية مشروطة ومخصصة لذلك.

وفي الواقع العملي وحتى يمكن لرئيس البلدية أداء مهامه يتعين تحسين الأجر له ليتناسب مع المهام العديدة المسندة له ومراعاة المركز الاجتماعي له، ومع ذلك فتظهر بعض الممارسة الناتجة عن سوء التسيير في الموارد المالية والموارد البشرية.

وكذلك يجب أن يتناسب مع حجم البلدية التي يشرف عليها، والمسؤولية الملقاة على عاتقه، فهو المختص بالصفقات العمومية بالبلدية وهو الذي يرأس اللجنة البلدية للصفقات والتي تتكون من:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيساً.
- ممثل المصلحة المتعاقدة .
- منتخبين اثنين (2) يمثلان المجلس الشعبي البلدي .
- ممثلين اثنان (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة).
- ممثل المصلحة التقنية المعنية بالخدمة¹.

¹بوعمران عادل، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية (معايير...وضوابط...)، مجلة الفكر البرلماني، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، العدد 26، نوفمبر 2010، ص45.

كما أن قيامه بالدور التنموي المنوط به يتركز على الاهتمام بالعنصر البشري، والاهتمام بالجوانب المادية والأجور والحوافز المادية للموظفين والتكوين والترقية، وانتهاج طرق التسيير الحديثة التي تعتمد الدراسة والتخطيط، والمؤهلات العلمية.²

ففي الواقع الموظف في البلدية في الجزائر ليس له الحوافز ولا الدوافع ولا المؤهلات لتقدم خدمة نوعية، كما أن غياب التكوين أدى إلى فقدان حتى أخلاقيات الموظف. كما أن ضعف الأجور أدى إلى هجرة بعض الإطارات إلى قطاعات أخرى فيها تحفيزات وترقية وامتيازات.

ويتبين من دراسة صلاحيات الرئيس في هذا المجال أنها تتراوح بين الاقتراح والدراسة والإعداد والتنفيذ والمتابعة، ومع أن قانون البلدية قد منح البلدية اختصاصات واسعة وفي مختلف المجالات .

إلا انه في نفس الوقت أخضعها إلى سلسلة من اجراءات الوصاية، إلى درجة جعلت نظام الإدارة المحلية يعتبر نوعا من عدم التركيز الإداري.

وخول قانون البلدية إمكانية اللجوء إلى القرض لا نجاز مشاريع منتجة للمداخيل³ والحال إلى التنظيم تحديد كينيات تطبيق هذه المادة، وهذا ما يطرح أشكال حول تقييد سلطة البلدية في اللجوء إلى القرض بإخضاعها للموافقة القبلية الوصاية؟.

وهنا لابد من الوقوف على كثرة اللجوء إلى الإحالة في قانون البلدية الجديد من القانون إلى التنظيم، هذا ما يفتح المجال لتقييد سلطة الجماعات المحلية في المبادر والمساهمة بكل حرية والمبادرة في عملية التنمية المحلية.

¹ المواد 137، 8، من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7/10/2010 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد58، المؤرخة في 2010/10/07.

² بغدادي خيرة، شوشان الزهرة، التسيير الراشد للموارد البشرية وفق إدارة الجودة الشاملة:دراسة حالة بلدية قورصو بولاية بومرداس، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يوم 13،12 ديسمبر 2010، ورقلة، الجزائر، ص168.

³ المادة 174، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

وعليه يتعين تعديل المنظومة التشريعية لتحسين الموارد المالية المحلية، واصطلاح النظام الجبائي المحلي، وتكثيف الموارد المالية والبشرية مع الاختصاصات الواسعة للبلدية. كما يتعين تخفيف الرقابة الإدارية على البلدية وتفعيل الرقابة التقنية¹، فالتمويل المحلي الذاتي المستقل للهيئات المحلية يعد من أكبر التحديات والرهانات لضمان تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لنظام اللامركزية المحلية.

ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة.

في الإطار العام أناط المشرع بالمجالس المحلية مسؤولية تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة على أساس مكونات المجتمع المحلي، كما تقوم بتشجيع الاستثمار المحلي واستغلال الموارد والإمكانات المتاحة².

ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بازدواجية وظيفية فإلى جانب تمثيله للبلدية فهو يمثل الدولة على مستوى البلدية³، وجاء مشروع القانون المتعلق بالبلدية أكثر تفصيلاً في المادة تسعون (90) منه، فهو بهذه الصفة يكلف بالسهر على احترام وتطبيق القوانين والتنظيم الساري المفعول .

1- بصفته ضابط للحالة المدنية:

إن نظام الحالة المدنية يكتسي أهمية بالغة في حياة المواطنين اليومية وبذلك يقوم

بما يلي:

- استقبال التصريحات بالولادات وتسجيلها بالحالة المدنية .

¹ توصيات ندوة حول الإصلاحات المالية والحماية المحلية، منشورات مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، 31 مارس 2003، ص 94.

² سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 457.

³ المادة 67، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

- تحرير وتسجيل عقود الزواج .
- استقبال التصريحات بالوفيات وتسجيلها.
- حسن مسك سجلات الحالة المدنية.
- السهر على رعاية وحفظ السجلات المستعملة والمودعة في محفوظات البلدية .
- تسجيل الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية .
- التصديق بالمطابقة على كل نسخة أو وثيقة بتقديم النسخة الأصلية .
- يقوم بالتصديق على جميع الإمضاءات التي يضعها كل مواطن بحضورهم اعتمادا على تقديم وثيقة هويته¹

ونصت المادة 77 منه على انه " يجوز للرئيس تفويض جزء من صلاحياته إلى نوابه أو موظف بالبلدية، ويرسل التفويض إلى النائب العام والوالي المختص إقليميا".

وطبقا لقانون البلدية الجديد يكون الرئيس بإمكانه وتحت مسؤوليته تفويض إمضاءه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف² .

ولا يعطي رؤساء البلديات أهمية لمصلحة الحالة المدنية، وتحسين تسييرها وتكوين موظفيها للتقليل من الأخطاء.

ومن خلال تقارير التفتيش والمعاينة ضبطت عدة أخطاء مادية وقانونية نتجت عنها أمام المنازعات أمام الجهات القضائية أرجعت لعدة أسباب منها تعيين أعوان غير مؤهلين وبدون تكوين وفي أغلب الأحيان مؤقتين وإهمال كلي لحفظ السجلات.

وانه كثيرا ما يرتكب ضباط الحالة المدنية أو أعوانهم المفوضين أخطاء عند تحرير أو قيد أو تسجيل عقود بسجلات الحالة المدنية، وقد تكون الأخطاء إما مادية تصحح ادريا أو قانونية تترتب عنها نزاعات يتطلب حلها اللجوء إلى القضاء من أجل إلغاء عقود الحالة

¹ المادة 78، قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق.

² المادة 87، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

المدنية، أو تصحيح عقود الحالة المدنية، تعديل عقود الحالة المدنية، إضافة بيانات لوثائق الحالة المدنية.

2- صلاحياته في مجال الضبط الإداري:

الضبط الإداري هو مجموعة القواعد والتنظيمات التي تتخذها الإدارة بهدف حماية النظام العام بمفهومه التقليدي (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة)، وتوسع مفهوم النظام العام إلى النظام العام الاقتصادي، والنظام العام الجمالي في مجال البيئة.

وينقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، فالضبط الإداري العام هو مجموع السلطات والتدابير في شتى المجالات، والضبط الإداري الخاص هو مجموع السلطات والتدابير المتخذة في مجال معين ومحدد يتعلق بمجموعة أشخاص (شرطة الأجانب)، أو بنشاط ما (شرطة الصيد، شرطة الغابات، شرطة العمران)¹.

ويمارس الضبط الإداري عن طريق القرارات التنظيمية العامة ويقصد بها إصدار لوائح وقواعد عامة ومجردة مثل تنظيم المرور، تنظيم المحلات التجارية، ومنع التلوث. وتتخذ عدة صور منها المنع تربية المواشي داخل التجمعات السكنية، اشتراط رخصة مسبقة أو تنظيم النشاط.

كما يمارس الضبط الإداري عن طريق القرارات الفردية²

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتولى تحت سلطة الوالي ما يلي:

- نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر البلدية .
- السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية .
- السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعافات .
- يقوم بإحصاء المواطنين المعنيين بالخدمة العمومية .

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، الجزائر، ص 262.

² حمدان جيلالي، اختصاصات الهيئات المحلية، وتطبيقها في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 1993، ص 56.

الفصل الثاني : صلاحيات الجماعات المحلية بين القانون والممارسة

- ويقوم باتخاذ جميع الإجراءات والتدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال وللاماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها حادث أو نكبة أو حريق.
- يمكن أن يقوم بتسخير الأشخاص والأماكن.
- يضبط نظام الطرق الواقعة في تراب البلدية¹
- ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة صلاحياته، فيمكنه طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا عند الحاجة، ويتولى:
- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والامتلاك.
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.
- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية .
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها .
- القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة .
- السهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- تأمين نظام الجنائز والمقابر طبقا للعادات.
- السهر على حماية التراث الثقافي والتاريخي ورموز ثورة التحرير الوطني.
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة².
- ونص قانون البلدية الجديد على قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهامه تحت إشراف الوالي³.
- وهذا تقييدا لصلاحيات رئيس البلدية واستقلالته عن الوالي بصفته هيئة منتخبة تكرس النظام اللامركزي والذي يقوم على استقلالية الجماعات المحلية.

¹ المواد 69 إلى 75، قانون البلدية 90-08، المرجع السابق.

² المواد 92 إلى 95، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

³ المادة 88، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع نفسه.

وتصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي.

وفي حالة الاستعجال ينفذ فوراً القرارات بعد إعلام الوالي طبق لنص المادة (104) من مشروع القانون المتعلق بالبلدية.

وبالنظر إلى صياغة المادة بالمقارنة مع المادة (80) من قانون البلدية رقم 90-08 الملغى، والتي فتحت المجال الواسع للوالي تعليق تنفيذه مؤقتاً إذا تعلق بالنظام العام، وهنا يبقى المجال مفتوح وأمام عدم توازن السلطات بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي. كما غيرت تعليق تنفيذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإذن الوالي، فنصت المادة (99) من قانون البلدية الجديد على الإعلام فقط¹.

ويعود منح سلطة الضبط القضائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي تقوية لمركز رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولكنه يحتاج إلى الشرطة البلدية للقيام بمهامه لأنه بإلغاء الشرطة البلدية، وحل جهاز الحرس البلدي سيترتب عنه ضعف سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري والقضائي.

كما أن ذلك سيؤدي إلى عدم تنفيذ بعض قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، لأن بعض البلديات بعيدة عن مراكز الشرطة والدرك.

وفي فرنسا مثلاً تتسع سلطة رئيس البلدية في هذا المجال فله سلطة تنظيم المرور داخل إقليم البلدية، وتخضع الطرقات الخاصة المفتوحة للاستعمال العام المتواجدة في الملكية الخاصة، أما إذا قام مالكها بغلق الطريق فلا سلطة له عليه².

¹ المادة 99، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

²Jacques Rouvière, Les collectivités locales, Masson, paris.1988.p53

ولقد سلك المشرع الجزائري في توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية مسلك المشرع الفرنسي، حيث منح هذه الهيئات اختصاصات هامة في المجالات الإدارية والمالية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ترابها¹.
ومما زاد في صعوبة معالجة الشؤون المحلية، المعايير المعتمدة في التقسيم الإداري للدولة من الجانب السياسي والجغرافي، أما الجانب الاقتصادي والاجتماعي والبشري فلم يراع.

3- صلاحياته في مجال الضبط القضائي:

الضبط القضائي هو تلك الإجراءات الردعية والتي تتخذها السلطات بعد وقوع الحادث، ولقد حدد قانون الإجراءات الجزائية سلطات الضبط القضائي على سبيل الحصر، والضبط القضائي يهتم بالإجراءات المتخذة في حالة وقوع الجريمة فعلا بالبحث عن مرتكبي المخالفات وتسليمهم إلى العدالة².

وقد نصت المادة 68 من قانون البلدية رقم 90-08 بأنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية، واحتفظ بذات الصفة في قانون البلدية الجديد.
وأضافت المادة 93 من قانون البلدية رقم 11-10 على أنه يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة البلدية التي يحدد ها القانون الأساسي عن طريق التنظيم.

ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا³.

وتخضع أعمال الضبط القضائي لإشراف النيابة العامة، وان إجراءات الضبط الإداري والضبط القضائي متداخلان إلى حد كبير، فالقانون يجمعهما في يد واحدة فالشرطي

¹ حمدان الجيلالي، المرجع السابق، ص198.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2010، ص158.

³ المادة 93، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

الذي ينظم حركة المرور في الطريق العام هو ذاته الذي يأمر السائق بالتوقف ويحرر المحضر ضبط المخالفة، والضبط القضائي يتحرك بعد الإخلال بالنظام العام¹.

وأمام اتساع مهام الرئيس في مجال الضبط الإداري، إلا أن الأجور تظل لا تتناسب مع هذه الاختصاصات، فهو يتولى المحافظة على النظام العمومي وسلامة الأشخاص والأموال.

والملاحظ أن معدل جرائم الرشوة والاختلاس في مجال الإدارة المحلية أكثر بكثير من الحوادث في قطاع الأعمال العام أو قطاع البنوك المصرفية أو غيرها من المؤسسات إلى يكون دخل الفرد فيها مرتفع².

وقد تم متابعة العديد من منتخبين في قضايا اختلاس وفساد ونهب العقارات، ونطالع ذلك يوميا عبر الصحف، كما أن أهمية الضبط تحتاج لمنتخب محلي يحسن التسيير بأساليب علمية وحديثة بعيدا عن ليبروقراطية الموجودة.

ومن جهة أخرى لا بد من تعزيز مكانة الرئيس وتحديد العلاقة بدقة مع أجهزة الشرطة والدرك وضبط العلاقة بين المنتخب المحلي والإدارة بما يكفل التكامل بينهما خدمة لمصلحة المواطن، وعدم المساس بالتوازن بين الهيئة المنتخبة والإدارة.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية وأثرها على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

من المسلم به أن الجماعات المحلية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وأن خضوعها للرقابة هو الاستثناء، والرقابة تأخذ عدة أشكال فهي رقابة داخلية وخارجية ورقابة سابقة ورقابة لاحقة، ورقابة سياسية ورقابة إدارية ورقابة قضائية³.

¹ عبد الرؤف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص41.

² محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2004، ص548.

³ بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص145.

وتهدف الرقابة إلى حماية مبدأ المشروعية، وتطابق أعمال وقرارات المجالس المنتخبة مع الدستور والقوانين والتنظيمات¹.

ويلاحظ من انه من النادر أن يتم اللجوء إلى الطعن القضائي ضد قرارات الوالي من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية، رغم أن القانون يخولهم ذلك. ويخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته عضو في المجلس للرقابة الإقالة والتوقيف والإقصاء، ويخضع بصفته ممثلاً للدولة للرقابة التسلسلية للوالي، فهو يقوم بمهامه تحت إشرافه، ويخضع لتوجيهاته بهذه الصفة .

ومن جهة أخرى فان قرارات الرئيس تخضع لمراقبة الوالي، وقد نصت المادة 79 من قانون البلدية من قانون 90-08 على أن قراراته ترسل إلى الوالي .

وبالمقابل فإن القرارات البلدية لا تعتبر نافذة إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها ويحق للوالي إلغاء القرار بقرار مسبب إذا كان مخالف للقانون أو التنظيم، وإذا تعلق القرار بتنفيذ القرار بالنظام العام يطلب الوالي من المجلس الشعبي تعليق تنفيذه مؤقتاً².

وكان من الممكن تخفيف الرقابة بترك المبادرة لرئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك من خلال نفاذ القرارات من تاريخ إمضاءها وتبليغها أو نشرها، وبإمكان الوالي تعليق التنفيذ واللجوء إلى القضاء إذا كان القرار غير مشروع.

كما تم تقديم الاقتراح من طرف النائب زبيدة خرباش أثناء مناقشة مشروع قانون البلدية بلجوء الوالي إلى الجهات لقضائية المختصة إقليمياً المحكمة الإدارية .

فكان رد اللجنة بان "القرارات الإدارية مهما كانت الجهة التي تصدرها قابلة للطعن أمام القضاء الإداري دعوى التفسير أو الإلغاء، ولا يمكن من الناحية القانونية، إلغاء قرار

¹ عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس الشعبية البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي ، مجلة الاجتهاد القضائي ، المرجع السابق، ص16.

² المادة 80 ، قانون البلدية رقم 90_08، المرجع السابق.

إداري صادر من جهة تملك الاختصاص الكامل بقرار صادر من جهة أخرى لا تملك ذات الاختصاص"¹.

إلى جانب ذلك يملك الوالي سلطة الحلول محل المجلس الشعبي البلدي عندما لا تقوم السلطات البلدية بالإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العامة، أو عندما يهدد النظام العام².

أما في ظل قانون البلدية الجديد وسع من سلطة الحلول ولاسيما في مجال الحفاظ على الأمن والسكينة العامة وديمومة المرفق العام، وتنظيم عملية الانتخابات والحالة المدنية والخدمة المدنية، ويمكنه المصادقة على الميزانية وتنفيذها في حالة حدوث اختلال بالمجلس كما يمكنه يقوم بأي عمل أو اتخاذ أي قرار في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بالمهام الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات³.

وإن الحلول يفتح المجال للرقابة للوالي على الرئيس بسبب أو بدونه لان مفهوم النظام العام واسع جدا، وهذا إلى جانب نقص الإمكانيات بالنسبة للبلديات.

والأفضل هو تقييد سلطة الحلول في حالة الخطر الوشيك الوقوع، وامتناع سلطات البلدية عن التدخل، إما بالنسبة للإمكانيات فيمكن أن يقوم الوالي بتوفير الإمكانيات اللازمة دون سلطة الحلول.

أما في فرنسا فبداية من 02 مارس 1992 المداولات قابلة للتنفيذ، فيتم تخفيف الرقابة الإدارية، وتم ترك المجال للرقابة القضائية لتبقى القرارات خاضعة لها، فالمحافظ يطعن أمام القضاء الإداري⁴.

¹ التقرير التكميلي لمشروع القانون المتعلق بالبلدية، لجنة الشؤون القانونية والإدارية بالمجلس الشعبي الوطني، افريل 2011.ص111.

² المادة 81 ، قانون رقم 90_08، المرجع السابق.

³ المادة 100،101،102، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

⁴ Jean-claude Douence, Op cit, p38

مع ذلك فان الثقل القبلي والجهوي والعائلي، لا يزال مؤثرا على الانتخابات وبالإضافة إلى نقص الوعي الانتخابي للمواطن، والذي يصب اهتماماته على المصالح الضيقة والرؤى القصيرة لتحقيق مصالحه الذاتية وتغليبها على المصلحة العامة، مما يجعل المشاركة الانتخابية ذات نتائج سلبية¹، وهذا ما ينعكس على الأداء التنموي لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما يرى بعض الفقهاء انه يجب أن تمارس الرقابة الإدارية على البلديات من قبل جهة مركزية واحدة، تتمثل في الوزارة المشرفة على الإدارة المحلية، ولا تكون أي رقابة ولائية على البلديات، وبالمقابل يتم تفعيل الرقابة السياسية والمتمثلة في رقابة الأحزاب والرقابة الشعبية².

1- الرقابة المالية:

تعرف الرقابة المالية بأنها منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف للمحافظة على الأموال العامة وترشيد استخدامها³.

وفي هذا الصدد فان الاستقلال المالي لا يقل أهمية عن الاستقلال الإداري فاستقلال الهيئات اللامركزية ماليا يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دونما حاجة لموافقة السلطات المركزية .

فلا شك أن عدم توفر مصادر تمويل كافية للهيئات اللامركزية، يجعلها تحت رحمة السلطات المركزية الممولة، ولعل هذا ما حدا بالبعض إلى القول أن الاستقلال المالي أو الموارد المالية ركنا مستقلا من أركان اللامركزية الإقليمية⁴.

¹ زياد احمد صديقي العقيلي، المرجع السابق، ص176.

² عتيقة بلجل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، المرجع السابق، ص201.

³ محمد وليد العبادي، المرجع السابق، ص161.

⁴ حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص57.

وتخضع الميزانية إلزاما للمراقبة المستمرة للمجلس الشعبي البلدي ولمراقبة السلطة الوصية للمصادقة عليها، إلى جانب الرقابة المسبقة من طرف القابض البلدي، بالتحقق من شرعية النفقات والإيرادات.

ومع ذلك فرييس المجلس الشعبي البلدي يقوم بعرض حسابه الإداري على المجلس الشعبي البلدي لمناقشته، ويضطلع مجلس المحاسبة رئيس المجلس الشعبي البلدي على الملاحظات المتعلقة بتسييره التي يتم إدراجها ضمن التقرير .
وما يجب الاعتراف به هو أن الوصاية اليوم قوية وضاغطة بثقلها، مما يجعل مراجعتها ضرورية¹.

تمارس السلطة الوصية رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول سواء في مرحلة إعدادها أو أثناء تنفيذها عندما تكون مصحوبة بعجز، وإلى جانب ذلك تصادق السلطة الوصية وجوبا على كل الوثائق المتعلقة بالميزانية، ويمكن لها بالمناسبة أن تعدل تقدير الإيرادات، تخفيض، إدراج، رفض بعض النفقات.

وتم إخضاع ميزانية البلديات للرقابة السابقة للنفقات بموجب المادة 13 من قانون المالية 2010، وتطبيقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات، وتم تحديد رزنامة لتنفيذ هذه الرقابة السابقة وتطبيقها على ميزانية البلديات².
وبسبب ضعف ميزانية البلدية وأمام نقص مواردها وبالمقابل تزايد حاجيات المواطنين، وترتكز البلدية على إعانات الدولة وهذا ما يقيد مبادرات البلدية، ويجهض الدور الحقيقي للمنتخب، وعليه يتعين أن تكون الرقابة بعيدة و قضائية وفي حدود المشروعية³.

¹ الشريف رحمان، المرجع السابق، ص129.

² القرار الوزاري المشترك بين وزارة المالية ووزارة الداخلية، المؤرخ في 2010/06/09، المحدد لرنزامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المطبقة على ميزانية البلديات.

³ بوشامي نجلاء، المرجع السابق، ص.132.

انطلاقاً من التحليل السابق ومن أجل تفعيل الرقابة على الجماعات المحلية، لا بد من إعطاء أكبر سلطات للبلدية في إدارة أموالها، ودعم مصادرها التمويلية ورفع القدرات الفنية للموظفين، مع إطلاق الحوافز والتشجيع لهم والسعي إلى ترشيد الإنفاق العام المحلي¹، ليتم بعد ذلك فرض رقابة بعدية فعالة.

وان التشدد والمغالاة في الرقابة تؤثر على استقلالية الجماعات المحلية وهذا من شأنه أن يعطل إمكانية المبادرة والابتكار والإبداع من جانبها، كما يؤدي إلى البطء والروتين في إنجاز أعمالها وفي التأخر في تلبية حاجيات المواطنين².

في الواقع العملي تتسع الرقابة أكثر بسبب التبعية المالية للسلطة المركزية، فالدولة تمول المشاريع المحلية بواسطة المساعدات، وهذا ما تطلب إعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والمجموعة المحلية على أساس يضمن بقاء سلطة الدولة دون المساس بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية³.

وأمام ذلك لا بد من إعطاء أولوية للجباية المحلية وذلك من خلال ترك مجال للحرية في تصرف البلديات في أموالها وفرض الضرائب والرسوم والإعفاء منها، كما يتعين إعادة النظر في التوزيع العادل للإعانات من خلال توزيعها على أساس عدد السكان أو حجم النشاط والوضع المالي للوحدة المحلية⁴.

إضافة إلى ذلك إلى جانب رقابة المحاسب العمومي ورقابة لجنة الصفقات العمومية ورقابة المراقب المالي، وبين أنواع الرقابة المالية الفنية والتقنية، فإن الرقابة إما سابقة وإما لاحقة.

¹ بريق عمار، المرجع السابق، ص 127.

² محمد الخلايلة، المرجع السابق، ص 205.

³ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، المرجع السابق، ص 57.

⁴ بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 2010، ص 04، جامعة الشلف، ص 278.

2- الرقابة القضائية:

يمارس القضاء الإداري رقابة على مشروعية قرارات الجماعات المحلية باعتبارها قرارات إدارية قابلة للطعن بدعوى تجاوز السلطة (الإلغاء)، فيحق للطعن في مشروعية قرار إداري ، دعاوى التعويض أمام المحاكم الإدارية .

وتهدف الرقابة القضائية إلى ضمان الحقوق والحريات وضمن تطبيق القانون أي مبدأ المشروعية، فيمكن رفع دعوى من اجل إلغاء قرار بالهدم تعسفي، وقرار نزع الملكية مخالف للإجراءات القانونية، وترفع دعاوى الإلغاء ضد القرارات المعيبة شكلاً أو موضوعاً كما يمكن أن تكون دعوى التعويض عن ضرر أصاب حقوق الغير جراء تصرف البلدية سواء بسبب خطأ أو بدون خطأ، ويمكن أن تكون دعوى بإلغاء صفقة عمومية أبرمت بطريقة مخالفة للقانون .

ويستحسن اقتصار رقابة السلطة المركزية على القرارات ذات الأهمية، وأن يحدد القانون هذه الحالات على سبيل الحصر، وتراقب السلطة القضائية مشروعية أعمالها¹. ولا بد من تخفيف الرقابة على الهيئات المحلية، فالنموذج الانجليزي يضيق من مجالها فتقتصر على مخالفة الهيئات المحلية للقوانين التي تحكم اختصاصها، وللحكومة المركزية أن تلجأ للقضاء العادي لإجبارها على احترام القانون، وهذا حتى لا تفقد الجماعات المحلية استقلاليتها في مباشرة اختصاصاتها.

فرييس البلدية يمثل البلدية أمام القضاء¹ والوالي هو ممثل الولاية أمام القضاء، سواء تعلق الأمر بقرارات المجلس المنتخب كهيئة المداولة أو بقرارات الوالي كهيئة لعدم التركيز أو مصالحه الإدارية.

¹ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 340 .

وبذلك يتم الطعن أمام المحكمة الإدارية في قرارات البلدية المعيبة شكلا أو موضوعا والمخالفة للقانون أو الطعون التي يرفعها الغير ضدها.

أما بخصوص رفع الدعوى فيجب أن توقع الدعوى ضد الولاية ممثلة في شخص الوالي تطبيقا لنص المادة 87 من قانون الولاية رقم 90-09 التي تنص على أن الوالي هو الذي يمثل الولاية أمام القضاء.

وكان بالإمكان أن يمنح تمثيل الولاية أما القضاء لرئيس المجلس الشعبي الولائي لكونه منتخبا ويمثل الهيئة المنتخبة ويبقى الوالي ممثلا للدولة فقط.

وترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في شخص الوالي بصفته كهيئة لا مركزية وعندما يتعلق الأمر بالاختصاصات اللامركزية على مستوى الولاية أي المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، ومع ذلك يجوز رفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير القطاع.

كما أن الأعمال الصادرة عن الدائرة يرفع الطعن فيها ضد الوالي باعتبار أن الدائرة ليس لها شخصية معنوية فالدائرة جهاز إداري مساعد للوالي².

أما البلدية وهي الهيئة القاعدية والأساسية للتنظيم الإداري في الدولة وباعتبارها مجموعة إقليمية أساسية وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بقانون .

فالدعاوى الموجهة ضد القرارات و الأعمال الصادرة سواء عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي البلدي أو مختلف مصالحها الإدارية تعتبر اعتمالا صادرة عن البلدية وتخضع لاختصاص المحاكم الإدارية، وكذا الدعوى التي ترفع ضد البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثل البلدية أمام القضاء بنص قانون البلدية

ثم أنه بالنسبة لمجالس التنسيق الحضرية وهو نظام يتعلق ببلديات ولاية الجزائر العاصمة ، وهذا ما نصت عليه المادة 177 من قانون البلدية، فالتساؤل حول طبيعة

¹ المادة 82، قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

² مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2009، ص14.

المجالس، وهذا بسبب عدم ورود مجالس التنسيق الحضرية ضمن أساليب تسيير المرافق العمومية البلدية، كما أنه لم تتم الإشارة إلى تمتعه بالشخصية المعنوية.

فمن حيث الاختصاصات وانجاز الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشتركة بين عدة بلديات، فمن هذه الزاوية يعد هذا النظام بالمؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات

وقد أشارت المادة¹ 800، والمادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن المحاكم الإدارية تختص بدعاوى إلغاء القرارات.

3- الرقابة السياسية:

يقصد بالرقابة السياسية رقابة الرأي العام، ورقابة البرلمان في الدول التي تأخذ بمبدأ لفصل بين السلطات المرن، فيمارس الرأي العام رقابة دائمة ومنتظمة على المجالس المحلية وأعمالها عن طريق وسائل الإعلام المختلفة من إذاعة وتلفزيون، و من خلالها يمارس دور رقابي مهما عن طريق حل المشكلات المحلية.

كما تمارس الرقابة البرلمانية عن طريق تحديد الإطار التشريعي العام للمجالس المحلية، وهيكلها التنظيمي واختصاصاتها ومواردها المالية.²

¹ المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 التي نصت على انه "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية التي تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو واحد المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها .

-المادة 801"تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1-دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية، ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية،

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2-دعاوى القضاء الكامل.

3-القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

²علي خطاري شطناوي، المرجع السابق، ص230.

فلم ترقى الرقابة السياسية للمجالس المحلية للفاعلية المطلوبة من حيث أن الممارسة السياسية، وأن الأحزاب السياسية لا تقوم لعملية الرقابة الداخلية، ولا تمارس الصحافة رقابة ممنهجة وذلك لغياب التكوين لدى الصحفيين، وكذلك لغياب حرية كاملة للصحافي في التعبير.

كما أن نقص الوعي الثقافي والسياسي للمواطن وهذا أمام انتشار الولاءات الحزبية الضيقة، وهذا ما انعكس سلبا على تسيير البلدية، ومصالح المواطنين وأثر على استقلالية الجماعات المحلية في مواجهة السلطة المركزية .

ويمكن أن تكون الرقابة الشعبية مباشرة عن طريق انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، فرفض انتخابهم لفترة أخرى، ومن خلال مراقبة أعمال المجالس المنتخبة وذلك بحضور المداورات والطقن فيها، والرقابة الشعبية تمارس بواسطة المجتمع المدني من لجان الأحياء، والجمعيات بمختلف أنواعها¹.

¹ بو عمران عادل، المرجع السابق، ص 137.

خاتمة

خاتمة

تناولت الدراسة مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، فاتضح أن هناك تلازم وملائمة وعلاقة بين التنظيم الإداري والمهام والصلاحيات المنوطة للجماعات المحلية.

ومن ثم فإن التعديل يجب أن يبدأ من خلال إعادة النظر في التنظيم الإداري المحلي لجعله يواكب التحديات المعاصرة ويساهم في تحقيق التنمية المحلية، و يلاءم اختصاصات الجماعات المحلية في مجال الاستثمار والبيئة والتهيئة والتعمير، وحماية النظام العام بأبعاده الحديثة من النظام العام الجمالي وجمال الرونق والرواء والنظام العام الاقتصادي.

إلى جانب الاختصاصات التقليدية في مختلف المجالات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والمحافظة على النظام العام (الصحة العامة - السكنية العامة - الأمن العام). وهذا ما يتطلب تعديل ومراجعة النظام القانوني للسماح للجماعات المحلية للقيام بالمهام المسندة لها، وباعتبار نظام اللامركزية مبدأ معتمد دستوريا، والذي يجسد مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وتكريسا لمبدأ الديمقراطية المحلية، ويلبي الحاجات الأساسية للمواطنين، وتحقيق التنمية المحلية وبالتالي التنمية الوطنية، مع مراعاة المصالح المتميزة لكل إقليم في الدولة.

وبما أن الدستور الجزائري قام بتحديد التقسيم الإداري للأقاليم، وحصرتها في الولايات والبلديات ومنحها استقلال إداري ومالي، واسند لها مهام عديدة في تحقيق التنمية المستدامة في نطاق اختصاصها الإقليمي وفي حدود الاختصاصات المسندة لها .

ومن اجل تحقيق تطلعات السكان المحليين وتقديم خدمات نوعية لهم، فلا بد من تحسين أساليب التسيير وعن طريق الآليات القانونية من المنظومة التشريعية، وتوفير الموارد المالية والبشرية التي تسمح باستقلالية الجماعات المحلية.

وعلى العموم فقد توصلنا من خلال البحث إلى مجموعة من النتائج يمكن عرضها فيما يلي:

على الرغم من أن كل من قانون البلدية وقانون الولاية منح صلاحيات واسعة للجماعات المحلية إلا أنها بقيت حبيسة للدور التقليدي، ولم تواكب تطور المجتمع والمتغيرات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية .

كما أن النصوص القانونية والتنظيمات المحددة لكيفية تطبيقها والتي تضبط التنظيم الإداري المحلي، تحتاج إلى إعادة النظر فيها لأنها جاءت في ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية تختلف عن الظروف الحالية، في حين أصبحت لا تتلاءم مع الواقع المعاش وأضحى لا تراعى خصوصيات الأقاليم وحاجات سكانه.

ثبت من خلال التحليل السابق الفراغ التشريعي التي تعاني منه القوانين والتنظيمات في بعض المسائل كعدم مراعاة التقسيم الإداري للعوامل الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية والموارد المالية والبشرية.

كما اتضح اختلاف كبير بين مضامين القوانين وبين الممارسة والواقع، وذلك بسبب عدم تكييف النصوص وعدم مواكبتها للتحديات المعاصرة، وعدم ضبط العلاقة بدقة بين المجالس المنتخبة والهيئات اللامركزية والإدارة العمومية والمرافق الإقليمية الأخرى مثل المديرية التنفيذية.

فلقد أصبحت مبررات ومعطيات التنظيم الإداري المحلي بالشكل الحالي وأساليبه لا تتلاءم مع متطلبات المرحلة الراهنة وتحديات الجماعات المحلية في المجال الاقتصادي وفي مجال الاستثمار والمجال البيئي.

إلى جانب المشاكل الاجتماعية المتمثلة في الصحة والسكن والشغل، والتهيئة العمرانية من الماء والغاز والكهرباء.

إن الأجهزة والهيئات المحلية في الواقع لا تهتم بالجانب البشري، وخاصة عدم تكوين الإطارات والأعوان وعدم تحفيزهم، إلى جانب انخفاض في نسبة الإطارات المؤهلة فنيا وعلميا سواء على مستوى المنتخبين أو على مستوى الموظفين، وهذا ما انعكس سلبا على تسيير وأداء الجماعات المحلية.

إن تطبيق منهج واحد يسري على جميع الولايات والبلديات يثير صعوبات عملية وعوائق للمسار التنموي للأقاليم، وذلك لعدم التناسب بين الولايات فيما بينها من حيث الإمكانيات البشرية والمالية الطبيعية، وهذا ما يتطلب مراعاة خصوصياتها إن كان لها طبيعة سياحية، أو فلاحية أو صناعية، وعليه يتعين مراعاة هذه الفروق وترك مجال المبادرة للجماعات المحلية، ولاسيما المجالس المنتخبة.

إن من شأن التنظيم الإداري الحالي يكرس البيروقراطية الإدارية، وذلك عائقا أمام تقديم خدمات نوعية، فالوثائق الإدارية تمر عبر البلديات ثم الدائرة ثم الولاية، ناهيك عن بعض التراخيص التي تمر بعدد من المصالح الإدارية والمديريات التنفيذية، وهذا ما يتناقض مع عصرنة الإدارة، ويؤكد عدم استغلال للإمكانيات البشرية ووسائل التكنولوجيا الحديثة.

إن ضعف التأطير البشري لأجهزة وهيئات الجماعات المحلية، انعكس سلبا على التسيير المحلي، وهذا يبرز من خلال بروز الفساد المالي والإداري، وظواهر سلبية منها الصراعات الحزبية وطغيان المصالح الخاصة على المصلحة العامة، وانسداد في سير المجالس المنتخبة.

كما أن عدم استقرار المجالس وذلك نتيجة للفراغ التشريعي، فأصبح سحب الثقة الوسيلة الوحيدة أمام المنتخبين، لعدم وجود ضوابط قانونية للعملية، وعدم تحديد حالات اللجوء إليها هو مصدر الاختلالات، وانه بسبب عدم تدخل الوصاية بالشكل الإيجابي في كثيرا من الأحيان تتعسف في مصادرة إرادة المنتخبين.

إن عدم كفاءة المنتخبين وضعف المستوى يعود إلى إفرازات النمط الانتخابي من جهة وإلى الرواسب الاجتماعية من طغيان العقلية القبلية وعدم انتقاء الأحزاب لمنتخبهم وانعدام التكوين المستمر لهم، وهذا ما يتطلب إعادة النظر في النمط الانتخابي، وتعديل شروط الانتخاب بحيث تدعم التمثيل الانتخابي لجميع المناطق، كما تعدل شروط الترشح بتحديد الحد الأدنى للمستوى التعليمي، عن طريق تعديل قانون الانتخابات، وخاصة في ظل عدم وجود إمكانيات مادية للاستعانة بالخبرات.

إن الظواهر السلبية المتواجدة في المجتمع والتي تؤثر على النمط الانتخابي وخاصة على اختيار المجالس المحلية المنتخبة من العروشية والقبلية، هي نتيجة للدور السلبي للأحزاب السياسية، وعدم وجود دور فاعل لها، أو برامج تنموية واقعية تركز على أسس علمية وتحقق التوازن بين الأقاليم المختلفة وتضمن التوزيع العادل للثروة بين جميع الأقاليم، وهذا ما يتطلب تعديل قانون الأحزاب السياسية.

الملاحظ أن النمط الانتخابي القائم على القائمة بدال الانتخاب بالدائرة يعيق العمل، ويضفي تناقضات في تشكيلة المجلس لا تعكس ولا تمثل إرادة واختيار الناخبين. إن عدم وجود موارد محلية للجماعات المحلية واعتمادها الكلي على الإعانات المركزية، هذا الأمر يحتاج إلى معالجة من خلال إصلاح نظام الجباية المحلية وتمكينها من تحصيل الضرائب والرسوم المحلية لضمان تغطية المصاريف الضرورية، ولترك لها حرية المبادرة في إنجاز المشاريع وفقا لاحتياجاتها وأولوياتها.

تم تسجيل تبعية الجماعات المحلية في الموارد المالية للسلطة المركزية، وخاصة البلدية وهذا ما اثر على استقلاليتها في التسيير لأموالها، فهي تخضع للإعانات المشروطة أو المخصصة، فهي لا تحصل على الإعانات الإجمالية، وهذا ما يؤثر على صلاحيات الجماعات المحلية في مختلف المجالات لكون تحديد الأولويات يخضع لموافقة الجهة الممولة للمشاريع، وهذا

واضح في الواقع فكثيرا ما تحصل البلديات على مشاريع ليست أولوية بالنسبة لها، فهي بحاجة إلى مدرسة أو مركز صحي ويخصص لها ترميم ملعب أو مسرح.

إن المنتخبين المحليين بحاجة إلى تدعيم الصلاحيات بالشكل الذي يسمح لهم بالقيام بمهامهم من خلال تحديد الآليات لذلك، وضبط العلاقة بين الهيئات الإدارية المختلفة ودعم المنتخبين بالموارد البشرية والموارد المالية الكفيلة بتحقيق ذلك.

يلاحظ عدم استشارة المجالس المنتخبة في جميع المشاريع خاصة بالنسبة للمشاريع القطاعية، والاعتماد على التخطيط المركزي مثل برنامج الإنعاش الاقتصادي.

إن من عوامل فشل الإدارة المحلية عدم وضوح الأهداف وضعف التخطيط وعدم ربطها بالجوانب المالية والجوانب البشرية، وعدم العدالة في تقديم الخدمات.

إن الحاجة ماسة لتبيان وتحديد العلاقة والصلاحيات بدقة بين المجالس المحلية المنتخبة والأجهزة اللاتركيزية سواء على مستوى البلدية أو على مستوى الولاية.

أن رؤساء البلديات لا يستعملون صلاحياتهم في مجال إصدار القرارات رغم أن القانون يخولهم ذلك لاسيما ضبط الطرقات وضبط الأسواق.

يلاحظ الإفراط في الإحالة من التشريع إلى التنظيم في قانون البلدية الجديد

11-10، وهذا تنازل من المشرع غير مبرر لفائدة السلطة التنفيذية للتقييد من صلاحيات الهيئات المنتخبة.

ويبقى توفير الموارد البشرية والمادية أهم عائق أمام قيام الجماعات المحلية بالمهام والصلاحيات التي تضمن تحقيق التنمية المحلية الشاملة.

إن الجماعات المحلية لا تستقل بصورة مطلقة في مباشرة اختصاصاتها بل تخضع للوصاية الإدارية، أي لرقابة السلطة المركزية تحقيقا للانسجام في تنفيذ السياسة العامة للدولة.

تقوم السلطة المركزية بالرقابة بهدف حماية وحدة الدولة إداريا وقانونيا، والتزام الهيئات المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات إثناء ممارسة لنشاطها، وحماية الحقوق والحريات للإفراد من الانحراف في استعمال السلطة، ومعالجة الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها. إن رقابة السلطة القضائية على الجماعات المحلية تهدف للتأكد من مشروعية أعمالها وتصرفاتها.

انه وعلى الرغم من تكريس حق اللجوء إلى القضاء قانونا إلا أن النزاعات تنحصر في مجال رخص البناء، والهدم .

إن الرقابة الإدارية والمالية المسبقة واللاحقة المشددة على الجماعات المحلية تعطل من المبادرة المحلية، وتشكل عائقا أمام ممارسة المجالس المنتخبة للمهام المسندة إليها، وتؤثر على استقلاليتها، وهو احد أهم أركان اللامركزية.

وعليه يتعين تخفيف الرقابة وتفعيل الرقابة السياسية الممارسة من الأحزاب السياسية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام، إلى جانب الرقابة القضائية وتوسيع من لهم الصفة في رفع الدعوى وحق اللجوء إلى القضاء والطعن في مشروعية أعمال الجماعات المحلية .

كما أن المجتمع المدني غير فاعل في التنمية ولا يساهم ولا يشارك في اقتراح مشاريع، كما لا يؤدي دوره في الرقابة .

إعادة النظر في حجم وعدد البلديات وفقا للمعطيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والجغرافية ووفقا لأسس علمية.

يمكن تخصيص بعض البلديات بنظام خاص حسب حجم عدد السكان ووفقا للإمكانات المادية والموارد الذاتية المحلية مثل بلديات مقر الولايات، وعدم الاقتصار على مدينة الجزائر العاصمة .

لم يحظى المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالعناية اللازمة في التشريع الجزائري فلا قانون الانتخابات ولا قانون البلدية منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي المكانة

اللازمة والاهتمام الواجب به، أمام الدور الهام والحيوي والمتمثل في تجسيد الديمقراطية والتنمية المحلية.

عدم تحديد بعض الصلاحيات للهيئة التنفيذية يؤدي إلى عدم الانسجام أمام حجم العمل والمهام المنوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه.

كثرة اللجوء إلى الإحالة في قانون البلدية الجديد من القانون إلى التنظيم وهو ما يفتح المجال لتقييد سلطة الجماعات المحلية في المبادر والمساهمة بكل حرية والمبادرة في عملية التنمية المحلية.

انه ورغم تعديل النصوص القانونية ألا أن النصوص التنظيمية تتاجر في الصدور كما أنها قد لا تصدر، وهذا ما يجعل صعوبة في تطبيق النصوص ويترك للوصاية مجال للتدخل وتفسير النصوص بناء على تعليمات تتناقض احي حتى مع النصوص ذاتها وتقييد صلاحيات المنتخبين.

أن الأمر الذي قيد التنمية المحلية هو ضرورة انسجام المخططات البلدية الترموية ولتهيئة العمرانية مع المخطط الوطني للتنمية، ومن خلال الواقع فان التخطيط والتنفيذ والرقابة والتنشيط بيد الوالي والوزير .

لم يراع التقسيم الإداري خصوصية الولاية من حيث الموارد الطبيعية والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والمناطق الريفية أو الحضرية، كما اعتمدت على ذلك التقسيمات الإدارية للحكم المحلي في بريطانيا.

أن الهيكل الإداري والتنظيمي للمجلس الشعبي الولائي لا يتوافق مع المهام المنوطة به، وكثيرا ما يحدث عجز على مستوى الأداء بسبب نقص الوسائل المادية والبشرية على مستوى إدارة المجلس الشعبي الولائي وخاصة في مجال الكفاءة، ولا يكون هناك حرية للمجلس الشعبي الولائي لاختيار الموظفين المؤهلين لأداء المهام ومساعدة المجلس الشعبي الولائي في القيام بمهمة التنمية المحلية.

إن لجان المجلس الشعبي الولائي رغم صلاحياتها، لكن أمام غياب التكوين والتخصص والوعي والإمكانات البشرية والمادية، والاستقلالية في العمل وعدم وضوح الصلاحيات، تبقى عاجزة عن أداء مهامها وتجسيد برامجها.

تعد الازدواجية الموجودة على هرم الولاية عائقا أمام التنمية وخاصة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي والمجلس التنفيذي الولاية، والتي تمثل هيئات تجمع بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية، فلا بد من توزيع الصلاحيات بين المجلس الشعبي الولائي والوالي.

واللجان لها أهمية كبيرة لتقوية وتفعيل دور المجتمع المدني في الحركة التنموية المحلية على مستوى البلدية من خلال إشراكها كقوة اقتراح، والاستعانة بالخبراء والفنيين يسهم بشكل مباشر في تكييف البرامج المحلية مع البرامج الوطنية وتكييفها مع الإمكانيات البشرية والمالية للبلدية.

في الجانب العملي إن تنظيم المصالح يتم بناء على تعليمات وزير الداخلية، في حين يتم تنظيم المصالح بالنسبة للمديريات الأخرى طبقا للتعليمات الوزارية والتي تحدد عدد المصالح والمكاتب وتقوم بالتعيين فيها، ولا يكون للمديرية المعنية إلا الاقتراح، وبذلك لم يترك لها حرية في المبادرة والتنظيم طبقا لحجم النشاط وطبقا للإمكانات المادية والبشرية.

وعليه فالإصلاحات المطلوبة على مستوى الولاية هي تجريد الوالي من بعض مهام التنفيذ بتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب، ويعتبر من المفيد تحويل بعض صلاحيات الوالي المحلية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة وتدعيمها فقط، وذلك من أجل إعادة التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ومركز الوالي الذي يهيمن على جميع السلطات في الولاية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية.

1_ الكتب .

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2009 .
2. (بوعمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى ، عين مليلة(الجزائر) ، 2009.
3. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
4. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت (لبنان)، 2006.
5. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية(الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا) دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2004.
6. وناس يحي، دليل المنتخب المحلي لحماية البيئة، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
7. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
8. حمدي سليمان قبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن 2010.
9. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الإسكندرية (مصر)، 2004.
10. يحي بوعزيز، الوجيز في تاريخ الجزائر، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
11. كامل بربر، نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة-، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، (لبنان)، 1996.
12. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (مصر)، 1994.
13. محمد انس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
14. محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، مصر، 2004.
15. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2004.

16. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
17. محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي - دراسة مقارنة -، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
18. محمود وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
19. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص _ الطبعة الثانية _ ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
20. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
21. مصطفى ابوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر) 2007.
22. مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 1987.
23. ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، منشورات دحلبي، الجزائر، 1999.
24. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2010.
25. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، الطبعة الخامسة، 1987.
26. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة -، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، 1977.
27. عبد الرؤف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (مصر)، 2008.
28. علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2006.
29. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2010.

30. علي خطاري شنتاري، الادارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن، طبعة ثانية 2007.
31. عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، دار الغرب، الجزائر، الطبعة الأولى 1997.
32. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
33. عمار بوضياف، القرار الإداري ، دار جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2007.
34. عمار عوابدي، القانون الإداري-النظام الإداري-، الجزء الأول ،ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008.
35. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1988.
36. الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية ، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003.
- 2- الرسائل الجامعية.
- أ_ أطروحات الدكتوراه.
1. وناس يحي ، الآليات القانونية لحماية البيئة في للجزائر ،أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان (الجزائر)، 2006-2007.
2. سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس (الجزائر)، 2006_2007.
3. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ،جامعة القاهرة(مصر)، 1993.
4. عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- ب _ رسائل الماجستير.
1. بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002-2003.
2. حمدان جيلالي، اختصاصات الهيئات المحلية وتطبيقاتها في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ،جامعة سيدي بلعباس(الجزائر)، 1993.

3. كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس (الجزائر)، 1992-1993.
4. سعيدي الشيخ، التنمية المحلية الشاملة بين النظرية و التطبيق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس (الجزائر)، 1995_1996.
5. فايدة رزق، التنظيم القانوني للمجالس المحلية -دراسة مقارنة بين الجزائر والأردن-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس (الجزائر)، 1994-1995.

3- المقالات.

1. احمد بن عيسى، الرقابة الشعبية ودورها في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر في ظل الحكم الراشد، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية 10-11 ديسمبر 2010، ورقلة، الجزائر.
2. احمد شريفي، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد، 2009.
3. أمينة عثمان، الفرطاس زوليخة، الحكم الراشد و التنمية المحلية المستدامة، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية 10-11 ديسمبر 2010، ورقلة، الجزائر.
4. بو عمران عادل، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية (معايير، ضوابط)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 2010.
5. بو عمران عادل، نظام البلدية في الجزائر (تحديات ... وآفاق)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 27 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2011.
6. بوضياف مليكة، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، ورقلة، الجزائر يوم 13، 12 ديسمبر 2010.
7. بوشامي نجلاء، الرقابة الإدارية في ظل قانون 90-08: أداة للاستحواذ على سلطة القرار، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ورقلة، الجزائر، يوم 12، 13 ديسمبر 2010.

8. بن طيفور نصر الدين ،أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999لقانوني البلدية والولاية،مجلة الإدارة ، عدد 2001.
9. بن عبد الفتاح دحمان،يامة إبراهيم ،تمويل البلديات في التشريع الجزائري، ملتقى حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية،ورقلة،الجزائر يوم 12،13ديسمبر 2010.
10. بن شعيب نصر الدين ،بن منصور عبد الله ،مدى انعكاس ضعف الكفاءة على مستوى تسيير الجماعات المحلية (حالة بلدية تلمسان)، غير منشور.
11. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر ،مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا جامعة الشلف،العدد 04،2010.
12. بريق عمر ،تمويل الجماعات المحلية في الجزائر:واقع وأفاق،ملتقى حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، ورقلة ،الجزائر،يوم 12،13ديسمبر 2010.
13. بغدادي خيرة ،شوشان الزهرة ،التسيير الراشد للموارد البشرية وفق إدارة الجودة الشاملة :دراسة حالة بلدية قورصو بولاية بومرداس ، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، ورقلة،الجزائر ،يوم 12،13ديسمبر 2010.
14. جلول شيتور،المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي ،مجلة العلوم الإنسانية ،جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر ،العدد الثالث ،أكتوبر 2002.
15. دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية ،مجلة الفكر البرلماني،العدد الأول ،2000.
16. زياد أحمد صدقي العقيلي ،رئيس البلدية بين الانتخاب والتعيين ،المؤتمر العربي الثاني الإدارة المحلية ،القاهرة،المنظمة العربية للتنمية الادارية،مصر،ماي 2004.
17. حميد أبولاس ،مجال التدخلات الاقتصادي للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة في قانون 08-17،الملتقى دولي الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية قي الدول المغاربية"المنعقد 03-04مارس2009ببسكرة،مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس2010.
18. حسين فريجة ،الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي ،العدد السادس ،كلية الحقوق،جامعة بسكرة،الجزائر2010.

19. الطاهر خويضر، قيادة المجالس الشعبية البلدية وإشكالية المادة 48 من قانون البلدية مجلة الفكر البرلماني، عدد جويلية 2009.
20. الطيب ماتلو، التنمية المحلية - معاينات وآفاق - مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، الجزائر 2003.
21. يعيش تمام شوقي - شبري عزيزة، ضوابط حل المنازعات المحلية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد السادس والعشرين، نشرية لمجلس الامة، الجزائر، نوفمبر 2010.
22. محمد نصر مهنا، تطوير وإصلاح الإدارة المحلية المصرية من منظور الموارد البشرية، المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر 2004.
23. محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، ملتقى دولي خاص حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010.
24. محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010.
25. محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحية الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 9-10 جانفي 2008.
26. مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، نشرية لمجلس الامة، الجزائر، مارس 2003.
27. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول نشرية لمجلس الامة، الجزائر، ديسمبر 2002.
28. مصطفى درويش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد الأول 2003.
29. ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، دفا تر السياسية والقانون، مجلة دورية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، العدد الأول، جوان، 2009.
30. ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، ملتقى وطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، جامعة حسيبية بن بوعلي الشلف، الجزائر، ديسمبر 2008.

31. نويري عبد العزيز، رقابة القاضي الإداري، في مادة رخصة البناء، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص، منازعات العمران، الجزائر، 2008.
32. ندوة حول الإصلاحات المالية والحماية المحلية، منشورات مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، 31 مارس 2003.
33. السيد عبد المطلب غانم، التمويل والموازنات المحلية، المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2004.
34. عادل بن عبد الله، تأثير توسيع اختصاص البلدية في ميدان العمران على مسؤوليتها، الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد 03-04 مارس 2009، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس افريل 2010.
35. عبد الرحمان عزاوي، المظاهر الجديدة لمفهوم النظام العام في القانون الإداري حاليا النظام العام الجمالي والنظام العام الاقتصادي، المجلة القانونية التونسية، تونس 2008.
36. عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، الملتقى دولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد 03-04 مارس 2009 ببسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس 2010.
37. عبد الخالق عبد الرزاق تحفه، واقع الهياكل التنظيمية للإدارة المحلية في الوطن العربي، (منظور مقارن)، المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2004.
38. عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، 2008.
39. عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الجزائر، 2010.
40. عمار بوضياف، قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، مجلة الفكر البرلماني، العدد 24، نشرة لمجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2010.
41. عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد 03-04 مارس 2009 ببسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس 2010.

42. عمار بوضياف، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، العدد 27، نشرة مجلس الأمة، الجزائر، أفريل 2011.
43. عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، ملتقى دولي حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد السادس 2004.
44. عتيقة بلحبل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد 03-04 مارس 2009 ببسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس 2010.
45. الصديق بن عبد الله، حماية البيئة: دور الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 9-10 جانفي 2008.
46. قادري لطفي محمد الصالح، الآليات القانونية والتنظيمية والسياسية لتطبيق الحكم الراشد في الجماعات المحلية، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2010.
47. خلدون عيشة، أساليب تفعيل الحكم الراشد في الإدارة المحلية في الجزائر واقعا وتحديات، ملتقى حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، ورقلة، الجزائر، يوم 13، 12 ديسمبر 2010.
- 4_ النصوص القانونية.
- 1- دستور 1963
- 2- دستور 1976
- 3- دستور 1989
- 4- دستور 1996
- 5- ميثاق الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة بتاريخ 1969/05/23
- 6- الأمر رقم 67_24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 06، مؤرخة في 18/01/1967.

- 7- الأمر رقم 69_38 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 44، مؤرخة 23/05/1969.
- 8- أمر رقم 77-8 المؤرخ في 19/02/1977، المتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخة في 02/03/1977.
- 9- قانون رقم 81-09 المؤرخ في 04/07/1981، يعدل ويتمم الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 27، المؤرخ في 07/07/1981.
- 10- قانون رقم 84_09 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية 06، المؤرخة في 07/02/1984.
- 11- القانون 89_18 المؤرخ في 11/12/1989 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الولائية، الجريدة الرسمية عدد 52، المؤرخ في 11/12/1989.
- 12- قانون رقم 89_17 المؤرخ في 11/12/1989 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية عدد 52، المؤرخة في 11/12/1989.
- 13- قانون رقم 90-29، المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 52 المؤرخة في 02/12/1990 المعدل بموجب قانون 05-04 المؤرخ في 14/12/1990، الجريدة الرسمية، عدد 51، المؤرخة في 15/08/2004.
- 14- قانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية المؤرخ 07/04/1990، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 11/04/1990.
- 15- قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 11/04/1990.
- 16- الأمر 97-14 المؤرخ في 31/05/1997، المتضمن التنظيم الإقليمي لولاية الجزائر الجريدة الرسمية عدد 38، المؤرخة في 04/07/1997.
- 17- أمر رقم 97-15 المؤرخ في 31/05/1997، الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 38، المؤرخة في 04/07/1997.
- 18- أمر رقم 97-07 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي للانتخابات المعدل والمتمم بقانون 04-01، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 06/03/1997.

- 19-أمر رقم 01-2000 المؤرخ في 01/03/2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها ، الجريدة الرسمية عدد 09 ، المؤرخة في 02/03/2000 .
- 20-القانون رقم 01-20 المؤرخ في 20/12/2001 والمتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة ، الجريدة الرسمية عدد 77 المؤرخة في 15/12/2001 .
- 21-القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ، الجريدة الرسمية عدد 15 ، المؤرخة في 12/03/2006 .
- 22-قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الجريدة الرسمية رقم 21 ، المؤرخة في 23/04/2008 .
- 23-قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/07/2011 ، يتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية عدد 37 ، المؤرخة في 03/08/2011 .
- 24-المرسوم رقم 30-67 المؤرخ في 27/01/1967 ، المتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر ، الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 27/01/1967 .
- 25-المرسوم رقم 70-220 المؤرخ في ، 25/12/1970 المعدل للمرسوم رقم 67-30 ، الجريدة الرسمية عدد 108 المؤرخة في 29/12/1970 .
- 26-المرسوم رقم 81-372 المؤرخ في 26/12/1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال قطاع السياحة ، الجريدة الرسمية ، عدد 52 ، المؤرخة في 29/12/1981 .
- 27-المرسوم رقم 81-374 المؤرخ في 26/12/1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال قطاع الصحة ، الجريدة الرسمية ، عدد 52 ، المؤرخة في 29/12/1981 .
- 28-المرسوم رقم 81-372 الى 385 ، المؤرخ في 26/12/1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما ، الجريدة الرسمية ، عدد 52 ، المؤرخة في 29/12/1981 .
- 29-المرسوم رقم 81-375 المؤرخ في 26/12/1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي النقل والصيد البحري ، الجريدة الرسمية ، العدد 52 ، مؤرخة في 29/12/1981 .

- 30-المرسوم 81-371 المؤرخ في 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية العدد 52، مؤرخة في 1981/12/29.
- 31-المرسوم 81-372 المؤرخ في 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية، العدد 52 ، مؤرخة في 1981/12/29.
- 32-المرسوم رقم 3182 المؤرخ في 1982/01/13 المتضمن صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية عدد 04، المؤرخة في 1982/01/26.
- 33-مرسوم رقم 82_372 المؤرخ في 1982 /11/27 يتم المرسوم 82-31 الذي يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، عدد 48 المؤرخة في 1982/11/30.
- 34-مرسوم رقم 83-373 ، المؤرخ في 28 ماي 1983 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام ، الجريدة الرسمية عدد 22 المؤرخة في 1983/05/31.
- 35-المرسوم رقم 85-04 المؤرخ في 1985/01/12 ، المتضمن التنظيم الإداري الخاص بمدينة الجزائر ، الجريدة الرسمية عدد 03 المؤرخة في 1985/01/13.
- 36-مرسوم تنفيذي رقم 89_232، المؤرخ في 1989/12/12، الذي يحدد كفاءات تعيين المجلس البلدي المؤقت لنجم الحضري لمدينة الجزائر ويضبط صلاحياته ، الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 1989/12/13.
- 37-المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 1990/07/25 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 31 المؤرخة في 1990/07/31 .
- 38-المرسوم التنفيذي 90-285 المؤرخ في 1990/09/29 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية العدد 42 المؤرخة في 1990/10/03 .
- 39-المرسوم التنفيذي رقم 90-404 المؤرخ في 1990/12/22 المتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي وسيره ، الجريدة الرسمية عدد 56 المؤرخة في 1990/12/26 .

- 40-المرسوم التنفيذي رقم 91-463 المؤرخ في 03/12/1991 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم ،الجريدة الرسمية العدد63،المؤرخ في 07/12/1991.
- 41-المرسوم التنفيذي92_141 المؤرخ في 11 افريل1992، المتضمن حل مجالس شعبية ولائية ،الجريدة الرسمية رقم 27المؤرخة في 12/04/1992.
- 42-المرسوم التنفيذي ،رقم 92-142 المؤرخ في 11 افريل1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية ،الجريدة الرسمية رقم 27 المؤرخة في 12/04/1992.
- 43-المرسوم التنفيذي رقم 92-347المؤرخ في 14/09/1992 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-285 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها،الجريدة الرسمية العدد67،المؤرخة في 20/09/1992.
- 44-المرسوم التنفيذي رقم 93-314 المؤرخ في 19/12/1993 المتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي ، الجريدة الرسمية العدد84.المؤرخة في20/12/1993 .
- 45-المرسوم التنفيذي رقم 94_215 المؤرخ في 23/07/1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها،الجريدة الرسمية ،عدد48،المؤرخة في27/07/1994.
- 46-المرسوم التنفيذي 94_216 المؤرخ في23/07/1994 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية،الجريدة الرسمية عدد48،المؤرخة في27/07/1994.
- 47-المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 06/09/1995المحدد لصلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها،الجريدة الرسمية عدد 50.المؤرخة في 10/09/1995.
- 48-المرسوم الرئاسي رقم 96-264المؤرخ في 03/08/1996، المتعلق بتسيير ولاية الجزائر، الجريدة الرسمية عدد47،المؤرخة في 07/08/1996.
- 49-المرسوم التنفيذي رقم 96-417 المؤرخ في 20/11/1996، المتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر ،الجريدة الرسمية عدد72 المؤرخ في 24/11/1996.
- 50-المرسوم التنفيذي 97_480المؤرخ في 15/12/1997الذي يتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها،الجريدة الرسمية العدد83،المؤرخة في 17/12/1997

- 51- المرسوم الرئاسي 97_292 ، المؤرخ في 02/08/1997 ، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 51، المؤرخة في 06/08/1997
- 52- المرسوم الرئاسي 99_240 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 31/10/1999 .
- 53- المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 01/03/2000 المتضمن تعديل للمرسوم الرئاسي رقم 97-292 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 02/03/2000 .
- 54- المرسوم التنفيذي 08-207 مؤرخ في 12/07/2008 ، الجريدة الرسمية عدد 39، المؤرخة في 13/07/2008، يتمم المرسوم التنفيذي 91-463 .
- 55- المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7/10/2010 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 58، المؤرخة في 7/10/2010 .
- 56- قرار المجلس الدستوري رقم 02-2000 المؤرخ في 27/02/2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15، الجريدة الرسمية، عدد 07 المؤرخة في 28/02/2000 .
- 57- القرار الوزاري المشترك بين وزارة المالية ووزارة الداخلية، المؤرخ في 09/06/2010، المحدد لبرنامج تنفيذ الرقابة السابقة النفقات التي يلتزم بها المطبقة على ميزانية البلديات .
- 58- القرار الوزاري رقم 6729 المؤرخ في 11 أكتوبر 1988، المتعلق بالتنظيم الهيكلي للبلديات وتصنيفها حسب حجم عدد السكان .

الوثائق والمواد غير المشورة:

1. الجماعات المحلية، التشريع والتنظيم، الولاية، الجزء الأول، منشورات وزارة الداخلية والجماعات المحلية 1997 .
2. الجماعات المحلية، التشريع والتنظيم، الولاية، الجزء الثاني، منشورات وزارة الداخلية والجماعات المحلية 1997 .
3. فريد حداد، حكيم رياض، المالية المحلية، محاضرات لتكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ماي 2008، الجزائر .

4. التقرير التكميلي عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية، لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، افريل 2011.
5. مشروع القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجزائر 2011.
6. مشروع القانون المتعلق بالولاية، الجزائر، 2011.
7. مشروع القانون المتعلق بالبلدية، الجزائر، 2011.
8. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي لولاية أدرار للعهد الانتخابية الحالية (2007-2012).

المواقع الالكترونية:

- موقع المجلس الشعبي الوطني على شبكة الانترنت، www.apn-dz.org، الجزائر.

ثانيا: باللغة الفرنسية

الكتب:

- 1) André de laubadère, Droit administrative, Edition Delta, 2002.
- 2) Jacques Rouvière, Les collectivites locales, Masson, paris.1988.
- 3) Jean- Claude Douence, la commune, Dalloz, 1994.

المقالات:

- 1) Nachida Bouzidi.la problematique du devloppement en algerie:le rapport etat-collectivites locales.Idara revue de Ecole Nationale d'Adminstration.numéro 2-2003.

- 2) Chakib Ennouar Cherif .décentralisation et développement local.
Idara revue de Ecole Nationale d'Adminstration.numéro 2-2003.
- 3) Xavier sisternas ,lagestion du changement dans l'administration publique: Le cas de la mairie de barcelone, Idara Revue de l'Ecole nationale d'administration ,voulume 13 ,numéro 1-2003,n°25.

فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
08	الفصل الأول: التنظيم الإداري الجزائري ومدى استجابته لمتطلبات التنمية
09	المبحث الأول: تطور التنظيم الإداري المحلي
09	المطلب الأول: التنظيم الإداري المحلي قبل الاستقلال
09	الفرع الأول: في العهد العثماني
13	الفرع الثاني: فترة الاحتلال الفرنسي
14	أولا: التنظيم الإداري قبل اندلاع الثورة
20	ثانيا: التنظيم الإداري أثناء الثورة
23	المطلب الثاني: التنظيم الإداري المحلي بعد الاستقلال
23	الفرع الأول: التنظيم المحلي قبل دستور 1989
24	اولا: الولاية
31	ثانيا: البلدية
35	الفرع الثاني: التنظيم الإداري المحلي بعد دستور 1989
35	اولا: المرحلة الانتقالية

36	ثانيا:المنذوبية التنفيذية
37	ثالثا:التنظيم الإداري لمدينة الجزائر(محافظة الجزائر الكبرى)
49	المبحث الثاني: مدى ملائمة الهيكل التنظيمي الإداري المحلي مع متطلبات التنمية
50	المطلب الاول: مدى انسجام أجهزة وهيئات الولاية
51	الفرع الأول: هيئات وأجهزة المجلس الشعبي الولائي
53	لجان المجلس الشعبي الولائي
56	رئيس المجلس الشعبي الولائي
62	الفرع الثاني: الوالي
65	الكتابة العامة
69	الديوان
70	الدائرة
75	المجلس التنفيذي الولائي
85	المطلب الثاني: مدى انسجام أجهزة وهيئات البلدية
86	الفرع الاول: المجلس الشعبي البلدي
90	عمل المجلس
93	المداولات

96	لجان المجلس الشعبي البلدي
104	الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية للبلدية
105	رئيس المجلس الشعبي البلدي
112	إدارة البلدية
126	الفصل الثاني: صلاحيات الجماعات المحلية بين القانون والممارسة
126	المبحث الأول: مدى استجابة اختصاصات هيئات الولاية لمتطلبات التنمية
127	المطلب الأول: مدى استقلالية المجلس الشعبي الولائي في ممارسة اختصاصاته
128	الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي
128	أولاً: المجلس الشعبي الولائي
128	اختصاصات في المجال الاجتماعي والثقافي والصحي
132	اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال التهيئة والتعمير والفلاحة والري
136	اختصاصات المجلس في مجال الاقتصاد والاستثمار
140	ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي
147	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية وأثرها على صلاحيات المجلس الشعبي الولائي
147	الرقابة على الأعضاء
148	الرقابة على الأعمال

152	الرقابة على الهيئة
155	المطلب الثاني: اختصاصات الوالي
155	الفرع الأول: اختصاصات الوالي كمثل للدولة
158	صلاحيات الوالي في مجال التمثيل والرقابة
158	صلاحيات الوالي في مجال الانتخابات
159	صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري
161	الفرع الثاني: اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للولاية
175	المبحث الثاني: مدى ملاءمة اختصاصات هيئات البلدية لمتطلبات التنمية
175	المطلب الأول: مدى استقلالية المجلس الشعبي البلدي في ممارسة اختصاصاته
176	الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي
176	التهيئة والتعمير
181	البيئة
184	صلاحيات المجلس في المجال الاجتماعي والثقافي والتربوي والرياضة
196	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية وأثرها على صلاحيات المجلس الشعبي البلدي
196	الرقابة على الأعضاء
198	الرقابة على أعمال المجلس

205	المطلب الثاني: المركز القانوني رئيس المجلس الشعبي البلدي
205	الفرع الأول: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي
205	أولاً: صلاحيات رئيس البلدية كممثلاً للبلدية
209	صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتعمير والبيئة
213	صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الاقتصادي والاستثمار
222	ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة
222	بصفته ضابط للحالة المدنية
223	صلاحياته في مجال الضبط الإداري
226	صلاحياته في مجال الضبط القضائي
228	الرقابة الوصائية وأثرها على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
231	الرقابة المالية
234	الرقابة القضائية
236	الرقابة السياسية
239	خاتمة
248	قائمة المراجع
	فهرس الموضوعات