

جامعة الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



**مكانة الجماعات المحلية
في النظام الإداري الجزائري**

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام
تخصص : تنظيم إداري

تحت إشراف الدكتور:
فاروق خلف

إعداد الطالب:
إسماعيل فريجات

أعضاء لجنة المناقشة

- الدكتور: بدرالدين شبل رئيساً
- الدكتور: فاروق خلف مشرفاً
- الدكتور: المكي دراجي مناقشاً
- الدكتور: مفتاح عبد الجليل مناقشاً
- الأستاذة: فائزة جروني مدعوة

السنة الجامعية: 2014/2013

الإهداء

- إلى معلم الأمة وإمام المرسلين، محمدٌ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ.
- إلى من جعل مشواري العلمي ممكناً رمزاً العطاء والإلهام، أبي وأمي حفظهما الله.
- إلى زوجتي وأبنائي: ثابت سيف الدية، سعد الدية وأحمد ياسين.
- إلى كلُّ اخوتي واخواتي وكلُّ العائلة صغيراً وكبيراً.
- إلى أصحاب الفضل من أهل العلم عليّ، إلى جميع معلمي وأساتذتي في كل مراحل تعليمي، عرفاناً بما بذلوه من جهد، وأخصُّ بالذكر المعلم الفاضل: "عطاء الله الأزهاري"
- إلى كل طاقم كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الوادي.
- إلى كل طموح خدم ويخدم وطنه وأمنه بلا كلل ولا ملل.
- إلى أصدقائي وزملائي وتلامذتي جميعاً أهدي لهذا العمل.

شكر وعرفان

أشكرُ الله عزَّ وجلَّ على توفيقه لي في إتمام انجاز هذا العمل،
وتيسير سبيل البحث فيه، وبعد مه باب إهداء الفضل لأهله:

لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى
الدكتور: خلف فاروق، الذي تفضل بالإشراف على هذه
المذكرة، ذلك لسمو خلقه وعظيم فكره، فقد مدني من منابع
علمه بالكثير، وكان لتوجيهاته وإرشاده الأثر العظيم في إخراج
هذا الجهد، فله مني كل الشكر والتقدير.

لا أملك إلا أن أتقدم بشكري وامتناني أيضا إلى كل من قدم لنا
يد المساعدة، وعضانا باهتمامه و سجعنا ووقف بجانبنا طيلة إعداد
هذه المذكرة، فإلى كل من خصنا وقتا، أو أسدى نصحا، أو أبدى
رأيا، أو قدم مشورة، فقلوبنا تجود لكم بالعرفان، ولكم منا جزيل
الشكر وعظيم الامتنان، وجزاكم الله عنا كل خير.

"إسماعيل فرجات"

المقدمة

لم تعد الدولة الحديثة دولة القبيلة التي هي أقدم أشكال نظم السُلطة التي عرفتها البشرية، والتي كان يُعهد بجميع شؤونها لزعماء القبائل، كما أنها لم تُعد الدولة الملكية المركزية أو الدولة الأرستقراطية، بل أصبحت دولة الديمقراطية ودولة الخدمات والرفاهية القائمة على توفير الحياة الكريمة لمواطنيها، في مجالات الحياة المختلفة.

لذلك فقد بات تنظيم الجهاز الإداري للدولة، يحتل اهتماماً متزايداً ومستقيماً في الدول كافة، بغية تطويره لزيادة فاعليته وكفاءته، على نحو يُمكن معه القيام بالمهام المكلف بها، نظير ازدياد مسؤولية الدولة في الجوانب الخدمية والتنمية، بالإضافة إلى مسؤولياتها المتعلقة بالوظائف التقليدية، وما صاحب ذلك من تضخم في أجهزتها، فكل ذلك أصبح عبئاً ثقيلاً ينوء به كاهلها، مع أن الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري يتأثر بظروفها السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، ودرجة تأصل النظم الديمقراطية فيها، فهي تأخذ بين إحدى صورتيه والمتمثلين في أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية، فقد كان تطبيق الأسلوب المركزي في الدول التي حلت محل النظم الإقطاعية، وحديثة العهد بالاستقلال حتى تضمن وحدة الدولة وزوال كل ما يتهدد ذلك من مخاطر، ولما استتبّت الأوضاع بها واستقرت، وأخذت بالنظم الديمقراطية وتعددت مهام الدولة وتتنوع الخدمات، أتاحت للأفراد مشاركتها في أداء الخدمات العامة وإشباع الحاجات المحليّة، باعتناق الأسلوب اللامركزي في الإدارة.

لقاء ذلك فلقد أصبح الأسلوب المركزي غير منسجم مع هذا الدور عاجز عن مواجهة متطلباته، نظراً لأن دولة اليوم تختلف عن سابقتها في فلسفة الحكم ومفهومه، بالإضافة إلى تضخم عدد سكانها واتساع مساحتها، فاضطرت الدولة مكرهة إلى إتباع أسلوب أكثر مرونة، لتخفف من غلو أسلوبها المركزي بادئ ذي بدء، ثم عمدت إلى إتباع اللامركزية في الإدارة متنازلة بذلك عن بعض اختصاصاتها، إلى هيئات أنشأتها لتلبية لمصالح محلية خاصة أو لاعتبارات فنية، لذا لم يعد من المتصور في وقتنا الحاضر أن تقوم الحكومة بمباشرة كافة الأنشطة والاختصاصات، بعد هذا التوسع الهائل في وظائف الدولة الحديثة ومسؤولياتها تجاه مواطنيها، ولارتباطها أيضاً بالمفاهيم الديمقراطية الحديثة السائدة، مما استلزم الأمر ضرورة إتباع صورة أو أخرى من صور اللامركزية الإدارية، والتي تُفضي بتوزيع الأعباء بين المركز وأطراف تتمثل هذه الأخيرة في هيئات محلية أنشأت لهذا الغرض.

وعليه فإنه من نافلة القول التأكيد على أن الهيئات المحليّة هي قضية تاريخية مستديمة، تتطوّر وتتغيّر عبر العصور والظروف والمعطيات الحضارية في المجتمع بشكل مباشر، ومرتبطة عضويًا بالمجتمع وخصوصياته، بإرثه الحضاري وظروفه اليومية ومناخه السياسي والاجتماعي والاقتصادي، كما تمثل رباطاً روحياً اجتماعياً بين مواطنيها، الذين تعالت مطالبهم بتولي إدارة شؤونهم الذاتية بأنفسهم أو بواسطة ممثلين عنهم، وأحسن ما عبّر به السيد "Claude Anet" عن ذلك بالقول⁽¹⁾: "يطالب مزارعو "Caucase" أن يتولوا إدارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم، وتعيين رؤسائهم ويفضّلون إذا سرقوا أن يكون السارق واحد منهم".

لقد نشأ نظام الإدارة المحليّة مستتيراً بالتطور المدني، منذ أن شعر الإنسان بحاجته إلى الاجتماع بغيره من البشر، إلا أنه لم يُعرف كتنظيم إداري إلا بعد قيام الدولة الحديثة في نهاية القرن الثامن عشر⁽²⁾ وبعد انتشار المبادئ الديمقراطية، فقد وجد أن هذا النظام يمكن أن يحقق التوازن السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الدولة، وأنه وسيلة للحدّ من مخاطر المركزية، كما أنه ضرورة إدارية بعد تفاقم العمل الإداري في العصر الحديث، لذلك فهو يختلف من دولة لأخرى، بل يختلف داخل الدولة الواحدة من زمن لآخر، وذلك حسب الظروف السائدة فيها. يقصد بالنظام الإداري⁽³⁾ ذلك الكيان المتكامل الذي يمثل الإطار العام للعمل الإداري في مجتمع ما، وهو يمثل تركيباً معقداً يتكون من أجزاء متعاونة ومتفاعلة، وبالتالي هو مجموع التفاعلات بين متغيرات عدة يمثل كل منها نظاماً فرعياً داخل النظام الإداري الأكبر، يتكون النظام الإداري أصلاً من فلسفة لهذا النظام، هيكله، النظم والقواعد، الإجراءات والعمليات، الأفراد، المستوى الفني للتنظيم، كما تستمد الأنظمة الإدارية فلسفتها من النظم الاجتماعية والاقتصادية السائدة في المجتمع، وهي تعكس درجة التقدم أو التخلف الاقتصادي والثقافي.

(1) أنظر: علي خطار شطناوي، الإدارة المحليّة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2002، ص121.

(2) نشأة فكرة الإدارة المحليّة انقسمت الآراء حيالها إلى إتجاهين:

- الاتجاه الأول: يرى أن الحكومات في أصل نشأتها قامت على أساس محلي يرتبط مفهومه بالقبيلة أو القرية أو المدينة.
 - الاتجاه الثاني: يرى أن نظام الإدارة المحليّة حديث النشأة وأن تاريخه لا يرجع إلى أبعد من عام 1835 عندما اشترك المواطنون في بريطانيا في (مجلس تمثيلي لمدينهم) عن طريق انتخاب ممثليهم في مجالس الوحدات المحليّة.
- للمزيد من التفاصيل أنظر: عبد المهدي مساعدة، مبادئ الإدارة المحليّة في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1977، ص25 وما بعدها.

(3) علي السلمي، الإدارة العامة، مكتبة غريب، القاهرة، مصر، ص67 وما بعدها.

ينظر للإدارة على أنها عملية تنظيم وتوجيه للموارد البشرية والمادية، نحو تحقيق أهداف الجماعة، وهي عملية تنفيذية في طابعها العام للسياسة العامة للدولة، فجوهر الإدارة المحليّة هو تنفيذ تلك السياسات العامة على مستويات محليّة أو جزئية بالنسبة للنظام الوطني، تتولاه السلطات المحليّة صاحبة الاختصاص في تسيير وإدارة الوحدات المحليّة، يمثلها في ذلك مجلس شعبي محلي منتخب، يمثّل الإرادة العامة للمجتمع المحلي، وتضطلع هذه الهيئة بصلاحيات تمارسها في إطار اختصاصاتها وفي نطاق رقعتها الجغرافية.

ولمّا كان نظام الإدارة المحليّة يحقق فوائد جمة في جوانب حياة الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فقد إندفعت الدول الحديثة إلى تحديث أساليبها الإدارية على المستوى المحلي، وإدراجه في تنظيمها الإداري وذلك لأهميته البالغة، ويحقق أهداف متعددة منها الأهداف السياسية والاجتماعية والإدارية والاقتصادية ويمكن تلخيصها فيما يلي⁽¹⁾:

- الأهداف السياسية :

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

- الأهداف الاجتماعية :

تهدف إلى نسج خيوط المجتمع بمستوياته لقيام الديمقراطية الصحيحة، بإتاحة فرص المشاركة في إتخاذ القرارات التي تتعلق بالمواطنين، كما تهدف إلى تغذية مستمرة لجذور المجتمع عن طريق ممارسة الحقوق السياسيّة في المجالس الشعبيّة المحليّة، ولا يخفى ما يمثله ذلك من دعم للروابط الاجتماعيّة بين أفراد المجتمع المحلي، هذا لتحقيق احتياجاتهم، مما يُشعر الفرد منهم بأهميته داخل المجتمع المحلي، ويزيد ارتباطه به ويُذكي روح المواطنة عندهم.

(1) للمزيد انظر: محمد محمود الطعمنة، سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005، ص38 وما بعدها.

- الأهداف الإدارية :

تهدف الإدارة المحليّة إلى تحقيق الكفاءة الإدارية في إدارة الخدمات وتقديمها، إذ تُعد المجالس المحليّة المنتخبة أكثر استجابةً لحاجات ومصالح السكان المحليين من الحكومة المركزية، وتحقق تنوع أساليب الإدارة من خلال تغيير أنماط الإدارة من وحدة محلية إلى أخرى تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها، وبذلك تتفادى تهميط الأداء على مستوى الدولة الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية، ممّا يسهل معها إجراء الإصلاح الإداري كما توفر فرصة للإبداع وتجريب السياسات والبرامج، وكذلك يساهم هذا النظام إلى القضاء على الجوانب السيئة من البيروقراطية التي قد تلازم السلطة المركزية، ويرمي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية.

- الأهداف الاقتصادية :

لا تقل أهميتها عن غيرها من أهداف الإدارة المحليّة الأخرى، فلا يخفى ما تمثله الإدارة المحليّة من إحياء للموارد الاقتصادية، واستخدامها واستثمارها المثالي على مستوى وحداتها، وفي ذلك تحقيق للتنمية الاقتصادية الإقليمية، وتشجيع على رفع مستويات المعيشة لأعداد كبيرة من المواطنين، بدلاً من تركيز التنمية الاقتصادية على المدن والعاصمة فقط.

إن نظام الإدارة المحليّة في الجزائر شهد عديد المراحل والفصول المتعاقبة، ولكي نتمكن من الوقوف على تطورها، فإن الأمر يقتضي أن نتتبع الأطوار التاريخية التي مرت بالبلاد حتى هذا التاريخ، لارتباطها الوثيق بالأوضاع التاريخية والاجتماعية والسياسية التي مرت وتمر بها، ولهذا لا يمكن التحدث عن تطور نظام الإدارة المحليّة فيه دون الإشارة إلى تلك الأوضاع، مما يفيدنا ويسهل علينا تفسير الوضع القائم أيضاً، على اعتبار أن الأسلوب الذي تتجهه الدولة في تنظيمها الإداري مرهون بظروفها السائدة آنذاك، ودرجة أخذها بالنظم الديمقراطية الحديثة ومدى تأصل تلك النظم فيها، كما يستوجب علينا مجازة التطور السياسي والقانوني لكل مراحلها، ولمستجدات الفكر القانوني المرتبط بالإدارة المحليّة في الجزائر، ومدى توافقها مع متطلبات وتحديات القرن الحادي والعشرين، مع البحث في حتمية تطويرها حتى تحمل فكراً جديداً ورؤيةً مستقبلية تتواكب مع طبيعة العمل في الألفية الثالثة، وتُحقق التوافق مع المتغيرات والتحديات، وتعمل على القضاء على المشكلات التي يعاني منها، والتي تؤثر سلباً على مستوى أدائها وكفاءتها باعتبارها المرأة التي تعكس مدى تقدم المجتمع ورفاهيته.

ولاستكشاف معالم هذا النظام كان من الطبيعي أن نتتبع تطور الإدارة المحليّة في الجزائر منذ العهد العثماني، مروراً بالحقبة الاستعماريّة الفرنسيّة، وبعد نيل الاستقلال أيضاً أين أولت الدولة الفتية عظيم اهتمامها به، باعتباره الدعامة الأساسيّة لتوطيد النظام الديمقراطي، لان هذا النظام يفسح للمواطنين أكبر مجال للمشاركة في إدارة الخدمات المحليّة، ويجسد فكرة حكم الشعب نفسه بنفسه، والذي كان أحد أهم مبادئ ثورة أول نوفمبر.

سعت الدولة الجزائرية إلى إقامة دولة قوية قوامها العدل والمساواة وسيادة القانون، باعتماد الديمقراطية كمبدأ للتنظيم السياسي والإداري، وبإشراك كافة شرائح الشعب في التنمية وإعادة البناء واستشراف المستقبل، وإحداث القطيعة مع الإدارة الاستعماريّة التي ما كانت إلا أداة لخدمة أهداف المستعمر ومخططاته، لذا فقد اعتمدت الإدارة المحليّة كنظام من خلال كافة المواثيق والنصوص القانونيّة على اختلافها، بذلك فالاهتمام بها ظهر مبكراً وفي أدبيات الثورة حتى قبل الاستقلال (في ميثاق طرابلس)، وبعدها في كل الدساتير المتعاقبة التي أصبغت عليها أهمية قصوى، واعتبرها المؤسس الدستوري من القضايا الأساسيّة للدولة، بما في ذلك المواثيق الوطنيّة التي أقعدتها ذات المنزلة، وكافة القوانين المنظمة للجماعات المحليّة سواء قبل التعددية السياسيّة أو بعدها، لتكون باكورتها قانون البلدية لسنة 1967، وتلاه قانون الولاية سنة 1969، ثم اجري إصلاح عليهما سنة 1981، وبعد اعتناق التعددية السياسيّة ترجمت من خلال قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، إلا أن الظروف الطارئة آنذاك أدت إلى انكماش دور هذه الجماعات واقتربها إلى الجمود، وظلت فكرة تعديلها وتطويرها مستمرة لتتوج بقانون البلدية لسنة 2011، وعقبه قانون الولاية لسنة 2012، كل هذا في ظل منظومة قانونيّة متكاملة تسندها وتعزدها ولها بالغ الأثر على أدائها وفعاليتها، خاصة قانون الانتخاب ولدوره المحوري في تشكيل المجالس المحليّة ومكانته الديمقراطيّة.

لذلك ولتقدير مكانة أو معالجة مسألة مركز نظام الجماعات المحليّة ضمن النظام الإداري في الجزائر، تجدنا نؤكد أنه لا يكون لها ذلك إلا من خلال ضوابط أو معايير نعتمدها للحكم على ذلك، وفق المفهوم النظري لهذا النظام، وفي إطار المنظومة القانونيّة للدولة، ونعكس ذلك بالإسقاط على قانون الجماعات المحليّة الجديد والقوانين ذات الصلة، والتي كانت محلاً للتحسين والإصلاح ضمن حزمة الإصلاحات السياسيّة التي أُقرّت خلال سنة 2011، وآثرنا أن نقدم هذه الدراسة وفق خطة منهجية توضح بالتفصيل وتكشف مدى تبني المشرع الجزائري للأسس العامّة والحديثة لهذا النظام، وتمحيص رغبته في إنجاحه أيضاً، كل ذلك في إطار سعيها الحثيث لتكريس دولة القانون والمؤسسات.

ترتيباً على ذلك نسعى إلى معاينة ورصد أحكام قانوني الجماعات الإقليمية المستحدثة، والتوقف عند النقص الذي يعتريهما، بتسليط الضوء على جميع مفاصلها وفروعها والتعقيب عليها، لنجانب بذلك الدراسات التي درجت على تبني تقسيمها أثناء تناولها وفق معيار زمني، أو وفق إيديولوجية النظام، أو حتى التي دأب الباحثين الأخذ بها والمتمثلة في التقصي والمتابعة على مستوى منظومة القوانين ووفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، فإرتأينا معالجة هذه المسألة بإسقاط ومقاربة فلسفة وفكرة هذا النظام عليه في الجزائر، أو بما معناه تشخيص معالم نظام الإدارة المحليّة، أي هل أننا نملك نظاماً للإدارة المحليّة على ضوء هذه المبادئ والأسس التي يقوم عليها هذا النظام؟، ونسعى في ذات الوقت إلى المزوجة خلالها بين الجانب النظري والعملية بطريقة سلسلة ومتزامنة في كامل نقاط هذه الدراسة، لكل ذلك فقيمة وأهمية الجماعات المحليّة تكتسبها حين تكون ممثلاً حقيقياً للمواطنين، وتعمل وفق المبادئ الديمقراطية، ومدى إمتلاكها الصلاحيات الفعلية والكاملة في اتخاذ القرار.

نشير إلى أننا سنأخذ أثناء دراسته بمصطلحاته المتنوعة والمتعددة، هذا لاعتباره نظاماً عالمياً مختلف التطبيقات من دولة لأخرى، ذلك من قبيل الإدارة المحليّة، الحكم المحلي، الجماعات المحليّة، الجماعات الإقليمية...، كما رأينا أن نركز ولو بصفة مقتضبة على البلدية مقارنة بالولاية، هذا لإعتبارت فقهية وأخرى عملية، على اعتبار أن هذه الوحدة هي الأساس والقاعدة في تنظيم الإدارة المحليّة، وفي شتى أصقاع العالم، وكذا رؤية الدولة الجزائرية لذلك وكما هي التطبيق الأكثر صدقاً لهذا النظام.

وعلى هذا الأساس فإن البحث في مكانة الجماعات المحليّة، يقتضي منهجياً دراسة الأطر القانونية والتنظيمية، وحجم الصلاحيات والسلطات المعطاة للهيئات المحليّة والإمكانات المتاحة لها في ذلك، ودرجة اللامركزية والمشاركة الشّعبية، إضافة إلى بعد العلاقات المركزية المحليّة، أي طبيعة الرقابة التي تمارسها الأولى على الثانية، وتقدير ذلك والحكم على أهميته يتم من خلال هذه المعايير.

تهدف هذه الدراسة إلى تبيان مكانة الجماعات المحليّة من خلال:

- الكشف عن الدور الجوهري والمهم للجماعات المحليّة، وكما تُعد محاولةً لحصر السلبيات والنقائص التي تعاني منها وسُبل تقويمها وإصلاحها، مع رصد تطورات الإدارة المحليّة في الأنظمة المقارنة، وإمكانية الاستفادة منها والأخذ عنها بما يتماشى وقدراتنا، والظروف الخاصة ببلادنا.

- تمثل منطلقاً لتساهم في البناء الإداري السليم لنظام الجماعات المحليّة، ووفق الأسس العلمية، هادفةً لتحقيق الفهم السوي والمعمق لها، وكما أنها تكشف بحيادية عن عللها وأمراضها وما يمكن توخيه بغية الوصول للغايات والمرامي المنشودة.

ولقد كان الدافع لاختيارنا هذا الموضوع:

- المركز المرموق الذي أضحت تحتله الجماعات المحليّة، وازدياد الاهتمام بها في عصرنا الحالي، كما تُعد باعثةً على ديمقراطية الحكم ومؤشراً هاماً لرشادة الحكم والإدارة، واعتبارها الأسلوب الأفضل في تمكين الأفراد من حكم أنفسهم بأنفسهم.

- مجارة التحولات الحاصلة مع الإصلاحات السياسية، والتي مسّت النظام القانوني للجماعات المحليّة وما تعلق بها، وأثره على مركز ومكانة هذه الجماعات ومن ثم الدولة أيضاً، هذا لإيماننا العميق بأن الهزال والخلل الذي يصيب المركز سببه الارتخاء في الأطراف.

- كما تحدونا رغبة ذاتية وشخصية، تنم عن شعور خاص للتطرق لهذا النوع من المواضيع، ومعاينة للواقع المرير الذي تعيشه، من خلال رصدنا لمخالفات شتى تتعلق بالانتخابات المحليّة وإجراءاتها، أو أثناء التسيير، بالإضافة إلى سعيها في نشر مبادئ وفكرة نظام الإدارة المحليّة، للباحثين والممارسين وجعلها كثقافة وسلوك، والمساهمة من خلالها في إشاعة الديمقراطية بشتى مناحي الحياة العامة.

أما عن أهمية هذه الدراسة تتبع من كونها:

- تُعد محاولة لسبر أغوار نظام الجماعات المحليّة وتفكيك أسسه وتيسير النظر إليه، كما هي لبنةٌ أخرى في دراسات هذا الموضوع، تُساير التغيير الواقع بشأنها، سيما أن مسالة تنظيم الإدارة المحليّة والتشريعات الحاكمة لها، ما زالت في مرحلة تطور وتبلور، ولم يصل هذا النظام بعد درجة الاستقرار المبتغاة كمثيلاتها في الدول الغربية الديمقراطية المتطورة.

- تسعى لتحليل جوانب أساسية لنظرية الإدارة المحليّة، وملاحظة تطبيقاتها ضمن نظام الجماعات المحليّة في الجزائر، بما يسهم في تطويره ودعم الجهود الرامية للتطوير الإداري الشامل، كما تكتسب أهمية من الموضوع ذاته، على اعتبار أن تحقيق أي تقدم يواكب التطورات العصرية الحاصلة، مرهون بما يحرز من تقدم في نظام الإدارة المحليّة.

وقد اتبعنا مناهج عدة ابتداءً بالمنهج التاريخي في رصد وسرد المراحل التي مرت بها الإدارة المحليّة قبل الاستقلال، وما رافق تطورها إلى يومنا هذا كذلك، كما اعتمدنا المنهج التحليلي الذي نتوخى منه مساعدتنا في تحليل النصوص القانونية، ونستحصل بفضلها موقف المشرع الجزائري، ونجنح حيناً للإستناد إلى المنهج المقارن في مواضع متفرقة وعند الإقتضاء، أي

عندما تستوجب المقارنة مع الأنظمة المقارنة، بما يساعدنا في تحديد مكانة نظام الجماعات المحليّة في بلادنا وفق أساسه النظري وتطبيقاته المعاصرة، وكذا حين نبحت في كيفية تطويرها أو سد النقص الذي يعترها أيضا بإلقاء الضوء عليها وتّشخيصها.

وقد واجهتنا بعض المصاعب لعل أبرزها قلة المراجع الجزائرية المعمّقة خاصة القانونية منها، بما تعلق بالإدارة العامة والمحليّة منها في الجزائر، مع تشابك الدراسات بشأنها، إذ أن موضوع الإدارة المحليّة يُعد فضاءً مشتركاً وجاذباً لعدد العلوم إلى جانب العلوم القانونية، ويحظى بالدراسة والاهتمام من قبل الباحثين في مجال العلوم السياسية والعلوم الاقتصادية وكذلك علم الاجتماع وتعد كذلك حقلاً خصبا لعلم الإدارة العامة، كما أن تشعب وشساعة نقاط هذا الموضوع جعلتنا نركز على المبادئ الديمقراطية والإدارية التي تحكمه، وذلك بمتابعة القواعد الناظمة والضابطة له، والمجسدة لموقف المشرع الجزائري من خلال ذلك.

وإشكالية هذه الدراسة تتمثل في التحري وإلقاء الضوء والبحث في:

- مدى مواكبة النظام القانوني للجماعات المحليّة بالجزائر سابقاً وحاضراً، في ظل مبادئ هذا النظام والتطورات الحاصلة عليه على مستوى تنظيم وعمل المجالس المحليّة، وكما تتظر في قدرتها اليوم وفق المتاح لها من إمكانيات على بلورة وإنجاح أهدافها في إطار القواعد الضابطة والمنظمة لها، ثم تتطرق بعد ذلك لأساليب الرقابة الممارسة عليها، مع رصد مدى مساهمة وتعبير نظامنا الانتخابي في تشكيل وخلق مجالس شعبية تحظى بالتأييد الشعبي وتعبّر عن تمثيل صادق وفعلي للمواطنين، ثم البحث في نقائصه وفرص إمكانية تطويره، من خلال المنظومة القانونية الجزائرية وفي إطار مبادئ الديمقراطية وأسس الحكم الرشيد.

ترتّبيا على ذلك سنعكف على استيضاح مبادئ نظام الإدارة المحليّة، ومقارنته مع الإطار القانوني المنظم للجماعات المحليّة في الجزائر سابقا وحاليا، على أن نخص القانون الجديد المنظم لها والمتعلق به أيضا، بالدراسة المفصلة من حيث تنظيم وسير المجالس المحليّة، ومدى نجاحها في تكريس الديمقراطية وتحقيق الكفاءة الإداريتين، ومدى حضور هذه الجماعات بمركز لائق في الاضطلاع بمهامها ضمن الجسم الإداري العام في الدولة، وذلك كما يُسعى إليه نظريا ووفق تصور الدولة لها، كما نعاين أو نبرز قدرتها ومدى نجاحها في استنهاض السكان المحليين للمشاركة الفعلية في الشأن المحلي، ونأتي على أهم النقائص المعيقة لها، خاصة ماليتها والعلاقة مع المركز، على أن نحاول تبيان أهم أوجه التطوير المطلوب إدخاله عليها لكي يحقق الغاية من إقامتها.

لذا وفي إطار القواعد القانونية المنظمة له وذات الصلة به، وفي ظل مبادئ الديمقراطية ووفق مقتضيات الحكم الرشيد، إستوجب علينا طرح الإشكال التالي: "ما هي أسس نظام الإدارة المحليّة، وكيف تتجلى تطبيقاته على النموذج الجزائري في الماضي والحاضر، وهل هو مؤهل اليوم وفق إمكانياته وقدراته على بلورة وإنجاح أهدافه، وتبوأ المكانة المواتية له في النظام الإداري الجزائري؟".

واقترضى حسن عرض وتقديم الموضوع أن نتناوله في فصلين، نأتي في الأول على المبادئ أو الأسس التي يقوم عليها هذا النظام، ونبيّنها في النموذج الجزائري ماضيا وحاضرا، على أن نتطرق لأهم المبادئ المنظمة للمجالس تشكيلاً وتسييراً، في حين نتولى التطرق في الفصل الثاني للاختصاصات الموكولة للجماعات المحليّة في الجزائر، ومدى القدرة على الوفاء بها، بالنظر لما يتوفر لها من إمكانيات ولطبيعة العلاقة التي تحكمها مع السلطة المركزية، والبحث في سبل تطويرها مما يعزز ويدعم استقلال هذه الجماعات، ويكسبها مقومات النجاح، وفق الخطة التالية:

الفصل الأول: نظام الجماعات المحليّة بين المبادئ الديمقراطية والمبادئ الإدارية

- المبحث الأول: الأساس القانوني لنظام الإدارة المحليّة وتطوره في الجزائر.
 - المطلب الأول: أسس نظام الإدارة المحليّة.
 - المطلب الثاني: نشأة وتطور نظام الإدارة المحليّة الجزائرية.
- المبحث الثاني: النظام القانوني لتشكيل المجالس الشّعبيّة المحليّة وسير عملها.
 - المطلب الأول: تشكيل المجالس الشّعبيّة المحليّة.
 - المطلب الثاني: نظام عمل المجالس الشّعبيّة المحليّة.

الفصل الثاني: تدخّل الجماعات المحليّة بين الاستقلال العضوي والتبعية الوظيفية

- المبحث الأول: اختصاصات الجماعات المحليّة ووسائل ممارستها.
 - المطلب الأول: الإطار الوظيفي للجماعات المحليّة.
 - المطلب الثاني: وسائل الجماعات المحليّة في ممارسة اختصاصاتها.
- المبحث الثاني: العلاقة المركزية المحليّة واتجاهات تطويرها.
 - المطلب الأول: نظام الرقابة على الجماعات المحليّة.
 - المطلب الثاني: تطوير العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحليّة.

الفصل الأول

نظام الجماعات المحليّة بين المبادئ الديمقراطية والمبادئ الإدارية

تُعدُّ عملية التنظيم الإداري ذات أهمية قصوى، إذ بدونها تعجز الإدارة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، والتي تعكف الدول في القيام بها بأساليب مختلفة، وقد ثبت حاضراً أن نظام الإدارة المحليّة له نصيبٌ كبيرٌ لتولّي ذلك، مما أكسبه مركزاً ومقاماً عاليين ضمن تنظيم الدول الإداري، يتأتّى كل هذا من قيمة هذا النظام الذي ما فتأً يكتسبها، في إطار الديمقراطية وحقوق الإنسان ومقتضيات الحكم الراشد، تأخذ به الدول وما يتناسب وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتجنح للأخذ به ضمن بعديه السياسي والإداري، بما معناه الفكرة أو الفلسفة التي تتبناها الدولة في تطبيقه⁽¹⁾، وتخلي الدولة عن مباشرة هذه المهام بنفسها وتعهد بها لهيئات تشاركها تقديم الخدمات للمواطنين على مستوى إقليم الدولة، لتظل بذلك أسلوباً إدارياً لا غير، وليس هدفاً أو غايةً في حدّ ذاتها.

لذلك ولأهمية هذا النظام سنتبنى دراسته في مبحثين، نتفرغ فيه لأول لبيان أساس وأسس هذا النظام داخل هيكل الدولة الإداري، لننتبئن ملامحه من خلال متابعة تطوره في الجزائر حتى يومنا هذا، وبعد أن نفرغ من ذلك سنعرّج لمناقشة أهم المبادئ الديمقراطية التي تحكم نظام الجماعات المحليّة الجزائري، من حيث بنائها وكيفية سير العمل داخل مجالسها في المبحث الثاني، وننوه إلى أننا نتوقف لرصد واقع هذا النظام بتوضيح مكانته ومقارنته بالقواعد الضابطة له والتطبيقات المقارنة، ولنتلمس كل ما استوجبت الحاجة التضاد بين الاعتبارات الديمقراطية والإدارية والذي يعد أهم ما يميز فكرة وجوده، ونشير كما يلي:

- المبحث الأول: الأساس القانوني لنظام الإدارة المحليّة وتطوره في الجزائر.
- المبحث الثاني: النظام القانوني لتشكيل المجالس الشعبيّة المحليّة وسير عملها.

(1) للسؤال عن فكرة نظام الإدارة المحليّة وفلسفته، نلخص الأمر كما فعل الدكتور "محمد عبد الله العربي" وذلك بطرح السؤال التالي: لماذا لا تباشر الحكومة المركزية أداء جميع الخدمات في المستوى القومي وفي المستوى المحلي؟. أنظر: محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحليّة: فلسفته وأحكامه، وزارة الثقافة والإرشاد القومي، مصر، ص12.

المبحث الأول

الأساس القانوني لنظام الإدارة المحليّة وتطوره في الجزائر

ينظر الفقه للمركزية الإدارية على أنها هي الأصل، واللامركزية هي الإستثناء والفرع، فيما يُعد نظام الإدارة المحليّة أحد عناصر هذا التنظيم أي مجتزأً منه، لذا سنتولى تقديم نظام الإدارة المحليّة من حيث بيان موقعه داخل تنظيم الدولة الإداري، ونوضحه من جوانب نظرية من حيث أسسه ومبادئه، وكنظام تأخذ به دول العالم بصور وتطبيقات مختلفة، وبعدها نشرع في تبيان واستكشاف ملامحه وتطوره في الجزائر إلى يومنا هذا.

المطلب الأول

أسس نظام الإدارة المحليّة

إن دراسة نظام الإدارة المحليّة ونقّم أبعاده وجوانبه المختلفة تتطلب إحاطة كاملة بالأسس العامة الذي بني عليها هذا النظام، وتعتبر نظرية الإدارة المحليّة المصدر الطبيعي لفكرة وأسلوب الإدارة المحليّة، لذا سننطلق إلى أهم مبادئ هذا النظام، بالتعرض لنظام الإدارة المحليّة من حيث موقعه، ثم تعريفه، فأركانه في ثلاث فروع متتالية، نبتغي من خلالها الإلمام بالمبادئ التي يرتكز عليها.

الفرع الأول: موقع الإدارة المحليّة ضمن النظام الإداري

ليبين موقع ومركز الجماعات المحليّة داخل النظام الإداري للدولة، واجب علينا التعرض للنظام المركزي واللامركزي كأسلوبين في توزيع الوظيفة الإدارية، وذلك لما لهما من إرتباط وثيق بموضوع الإدارة المحليّة.

أولاً: تعريف المركزية الإدارية

يقصد بها تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة⁽¹⁾، حيث يؤدي هذا التركيز والقصر لجميع مظاهر الوظيفة الإدارية إلى أن المصالح والمرافق العامة ستدار كافة مركزياً من العاصمة وأيا كان موقعها من الدولة، فهي الوحيدة التي تهيمن على جميع عناصر الوظيفة الإدارية ولا تشاركها في ذلك أية هيئة أخرى، لتكون سلطة التقرير والبت النهائي في المسائل الإدارية تتجمع في النهاية ومن خلال تنظيمات متعددة الأشكال والأهداف لتستقر في يد سلطة واحدة داخل الدولة⁽²⁾، يستتبع من خلالها أنه لا وجود قانوني لكيانات أو مؤسسات أخرى منفصلة عن

(1) علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، الطبعة الثانية، 1984، ص8.

(2) محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحليّة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1976، ص21.

الدولة من جهة، وتتناثر الدولة بإدارة جميع المرافق وتظهر في شكل بناء إداري هرمي متسلسل من جهة ثانية.

وتأخذ المركزية الإدارية صورتها التركيبية وعدم التركيز الإداري⁽¹⁾:

- التركيز الإداري: ويطلق عليها أيضا المركزية المتطرفة أو المكثفة أو الوزارية، تتمثل في تركيز جميع مظاهر السلطة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، مما لا يكون لممثليها وفروعها في الأقاليم أي سلطة للتقرير والبت فهم مجرد أدوات تنفيذية، هذه الصورة لم تعد مستساغة في الوقت الحاضر لتعذر إدارة البلاد بهذه الشاكلة.

- عدم التركيز الإداري: وتسمى كذلك باللاوزارية أو المركزية المعتدلة، والقاضية بإعطاء سلطات خاصة لموظفي الحكومة الإقليميين، بفضلها يستطيعون البت النهائي في بعض الأمور دون الرجوع للوزير، مع احتفاظ الحكومة المركزية في نهاية الأمر بسلطتها الرئاسية تجاههم، تعد هذه الصورة سائدة في هذا العصر لقدرتها على مواجهة متطلبات إدارية متطورة، فمهما تعددت صور المركزية الإدارية واختلفت أشكالها تبقى محكومة بالأصل العام، وهو سلطة البت النهائي في الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية، لذلك قال "odillon Barrot": "إننا دائما أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تقصير في اليد الضاربة".

ثانيا: تعريف اللامركزية الإدارية

هي طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية ومصلحية تباشر اختصاصها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة⁽²⁾، فهي ترمي إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والهيئات الأخرى سواء كانت منتخبة كالمجالديات أو المؤسسات العامة⁽³⁾، فبخلاف المركزية القائمة على احتكار الوظيفة الإدارية في الدولة حصراً وقصرًا على الحكومة المركزية، تسعى اللامركزية إلى تقسيم وتفويت هذه الوظيفة بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص الإدارية الأخرى سواء على أساس إقليمي أو فني تخصصي، مما ينتج عنه تعدد

(1) للمزيد حول صور المركزية الادارية، أنظر:

- علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص17-18.

- عثمان خليل عثمان، التنظيم الإداري في الدول العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 1956، ص12-13.

- عمّار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2010، ص25-26.

(2) عثمان خليل عثمان، التنظيم الإداري في الدول العربية، المرجع السابق، ص13.

(3) زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصرية، صيدا وبيروت، لبنان، 1955، ص250.

الأشخاص الإدارية إلى جانب الدولة، في حين لا تسمح الأولى بالحياة لأية هيئة أخرى دون الدولة، وتأخذ إحدى الصورتين:

- اللامركزية المرفقية (المصلحية): هي استقلال مرفق عام أو مرافق عامة بإدارة شؤونه بنفسه دون أن يكون للسلطة المركزية التدخل بأمره، فتمنح له الشخصية المعنوية وتجعل منه شخصا إداريا ينفرد بشؤونه ويعالجها ضمن إطار الرقابة⁽¹⁾، بغية تجنيبها الروتين الإداري تحقيقا للغرض المنشأة من أجله على نحو أفضل، وتعرف كذلك بالمؤسسات العامة، وهي لا تعيننا في دراستنا.

- اللامركزية الإقليمية (المحلية): هي منح جزءاً من إقليم الدولة الشخصية المعنوية وسلطة إدارة مرافقه المحلية بالاستقلال المالي والإداري عن الدولة⁽²⁾، فهي بذلك ان يختص جزء من إقليم الدولة كوحدة إدارية بجزء من الوظيفة الإدارية تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية، ويطلق عليها اصطلاحات عدة مترادفة كالإدارة المحلية، اللامركزية المحلية، الجماعات المحلية، الحكم المحلي، الجماعات الإقليمية، التنظيم الإداري المحلي.

الفرع الثاني: ماهية الإدارة المحلية

تقتضي دراسة نظام الإدارة المحلية من الجانب النظري، تعريف هذا النظام بداية وتمييزه عن المفردات القانونية المتشابهة معه، ثم بيان عناصره أو الأركان التي يقوم عليها.

أولاً: تعريف الإدارة المحلية⁽³⁾

يعد من الأمور الصعبة إيجاد تعريف شامل للإدارة المحلية، لأن دراستها تشكل فضاءً ومجالاً مشتركاً بين علوم عدّة، بالإضافة لوجود عدة اتجاهات رئيسية ظهرت في تعريفه⁽⁴⁾، فتباينت آراء

(1) عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الطلبة العرب، بيروت، لبنان، ص 29.

(2) محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2007، ص 27.

(3) يأخذ اصطلاح الإدارة المحلية في الأنظمة المقارنة مفاهيم دلالية مختلفة، فتأخذ بالمفهوم الواسع وكذا بالمفهوم الضيق (العلمي)، فيقصد البعض بالأول مجموع السلطات التي تباشر إدارة المرافق المحلية، سواء كانت فرعاً من فروع الحكومة المركزية تعمل باسمها ولحسابها، أو شخصاً إدارياً مرفقياً أو شخصاً إدارياً له الشخصية المعنوية، أي أنها تشمل جميع العناصر الإدارية التي يعهد لها بالوظيفة الإدارية في إقليم من أقاليم الدولة أي على أساس مكاني بحث، في حين يقتصر المصطلح الثاني للإدارة المحلية على الهيئات المعترف لها بالشخصية المعنوية الإقليمية دون غيرها، ويتولى سكان الإقليم باختيار ممثلهم وهو المعنى العلمي للإدارة المحلية أو الحكم المحلي، وهو الذي يعيننا (كالبلدية والولاية في الجزائر). أنظر: عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص 7-8، وكذلك: صبحي محرم، نظام الحكم المحلي، بحث منشور بسلسلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1969، ص 9. وأيضاً: عبد المهدي مسعودة، المرجع السابق، ص 29-32.

(4) - يمكن تلخيص هذه الإتجاهات الرئيسية في ثلاث: إتجاه وضع تعريف استناداً لوظائفها، وثانٍ نظر لأهدافها، والأخير أخذ بعين الاعتبار جوهر النظام ومبناه وهيئته، لتفصيل أكثر أنظر: عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2001، ص 17 وما بعدها.

الباحثين وفقهاء القانون العام حول تعريف الإدارة المحليّة، ولم يتفقوا على تعريف موحد لها، فكل منهم تعريف يُعبر عن رأيه ونظرته الخاصة وفقاً للنظام السياسي والاجتماعي الذي ينتمي إليه ويؤمن به، مما يجعل الحصول على تعريف دقيق جامع مانع أمر مستعص.

ونورد بعض التعريفات من الفقه الانجليزي والفرنسي ثم العربي بما فيه الجزائري:
فقد عرفها المتخصصين البريطانيون على أنها: حكم ذاتي محلي فيها يتعلق بنطاق الإدارة فقط دون التشريع⁽¹⁾.

وعرفها الفقيه "ريفيرو" بأن: التنظيم اللامركزي يوجد حينما يعطي القانون لأعضاء منتخبين بواسطة وحدات إدارية ذات شخصية اعتبارية مستقلة، سلطة إصدار قرارات في كل أو بعض ما يتعلق بالشؤون المحليّة لتلك الهيئات⁽²⁾.

كما عرفها الأستاذ "قالين": بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية، إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين⁽³⁾.

و في الفقه العربي فقد عرفها الدكتور "محمد عبد الله العربي" بالقول: هي هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحليّة - إما انتخاباً يشمل جميع أعضائها أو يشمل أكثريتهم - هيئات تعهد إليها الإدارة المركزية بكل - أو بعض - المرافق والشؤون المحليّة⁽⁴⁾، ويقصد بها العميد "سليمان محمد الطماوي" توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة، وتمارس الهيئات المحليّة الوظائف تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية⁽⁵⁾، وأما الدكتور "عادل محمود حمدي" فيراها: أن يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة (السلطة المركزية) وبين هيئات محلية منتخبة، وتمثل تمثيلاً صادقاً للسكان المحليين ويكون لها سلطة البت والتصرف في المسائل التي تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية⁽⁶⁾.

- إلا أن تعريف الحكم المحلي عن طريق أهدافه أو وظائفه واختصاصاته أو بنائه التنظيمي، تعريف غير محكم وغير مؤسس على الأصول الفنية العلمية، لأن أهداف الحكم المحلي متغيرة بحسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ومشينة السلطة المركزية، كما أن هناك ارتباط بين أهداف الحكم المحلي ووظائفه، وارتباط كل ذلك بالبناء التنظيمي للحكم المحلي وهيكله الإداري. أنظر: صبحي محرم، نظام الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 7.

(1) مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحليّة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1971، ص 12.

(2) Jean Rivero , Droit Administratif, Dalloz , Paris, 1965, P 280.

(3) Marcel Waline , Droit Administratif, Dalloz , Paris, 1968, P 217.

(4) محمد عبد الله العربي، دور الإدارة المحليّة في تنمية المجتمعات اقتصادياً واجتماعياً، مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1967، ص 43.

(5) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 25.

(6) عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحليّة: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1973، ص 5.

وأما الدكتور "فؤاد العطار" فيقول أنها: "إسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تستقل بمباشرة هذا القسط من الوظيفة الإدارية في حدود نطاق الإقليم"⁽¹⁾، ويذهب الدكتور "عبد الرزاق الشخلي" إلى اعتبارها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين، تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية⁽²⁾، كما يراها الدكتور "إبراهيم منير شلبي" بأن يعهد بجزء من وظيفة الدولة الإدارية إلى هيئات محلية مستقلة لإدارة مرافقهم المحليّة، تحت إشراف السلطة المركزية⁽³⁾، وأما الدكتور "مسعود شيهوب" فيؤكد أن هذا النظام الذي يقوم على أساس جغرافي، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية، تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة سكانية معينة ترتبط فيما بينها بروابط التضامن، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحليّة في شكل مجلس منتخب⁽⁴⁾.

وقد انتهت هيئة الأمم المتحدة إلى تعريف الحكم المحلي: بأنه مجموعة الأجهزة المحليّة (فنية وتنفيذية) أيًا كانت صورتها أو على اختلاف مستوياتها الموجودة في إطار الدولة وفي مستوى أدنى من الحكومة المركزية القومية في الدولة الموحدة أو أدنى من حكومة الولاية في الدولة الفيدرالية، وتتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي فيه سلطة محلية منتخبة كلها أو معظمها، وتمارس اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض في الاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور أو القوانين⁽⁵⁾، وعليه فالإدارة المحليّة⁽⁶⁾: هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يقوم على توزيع

(1) فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد (01)، جامعة عين شمس، مصر، 1966، ص40.

(2) عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحليّة: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص26.

(3) منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 1977، ص81.

(4) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986، ص4.

(5) صبحي محرم، نظام الحكم المحلي، المرجع السابق، ص5. وقد تبنيّ الدكتور "مصطفى أحمد فهمي" هذا التعريف، وأيدّ طرحه في ذلك الدكتور "صبحي محرم" بالقول: "قد يكون أقرب الآراء إلى الصواب، فبعد أن تم تعريف الحكم المحلي بأنه مجموع الوحدات والأجهزة الإدارية، أيًا كانت صورتها، وعلى اختلاف مستوياتها، الموجودة بالدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدول الموحدة، وأدنى من مستوى حكومة الولاية في الدولة الاتحادية أو الفيدرالية، فالسلطة المركزية للدولة إذا ما اتبعت مبدأ اللامركزية يمكنها أن تقيم أجهزة محلية للإدارة في التقسيمات أو الوحدات الإدارية بالدولة، تتولّى إدارة الشؤون المحليّة في حدود السلطات التي تخولها لهذه الأجهزة المحليّة وتحت رقابتها، وفي إطار ما ينص عليه الدستور أو النظام الأساسي للدولة، وما يتفرغ عنه من قوانين وتشريعات". للمزيد في ذلك أنظر: صبحي محرم، نظام الحكم المحلي، نفس المرجع، ص9.

(6) للاستزادة حول تعريفات الإدارة المحليّة. أنظر:

- منير إبراهيم شلبي، المرجع السابق، ص16 وما بعدها.

- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2010، ص18.

الوظيفة الإدارية في الدولة، بين السلطة المركزية وسلطات إدارية محلية منتخبة ومستقلة، تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة.

على ضوء التعريفات السابقة والنقاط المشتركة بينها، يستفاد من خلالها أن الإدارة المحليّة تقوم على أركان (عناصر مكونة، ركائز، دعائم)، وهي:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.
- أن يُعهد بالإشراف على المصالح المحليّة إلى مجالس محلية منتخبة ومستقلة.
- رقابة السُلطة المركزية وإشرافها على هذه الهيئات المحليّة .

ثانياً: التمييز بين الإدارة المحليّة والمفاهيم القانونية المشابهة لها

إن مفهوم الإدارة المحليّة يتطلّب أن نميّزه عن باقي المصطلحات التي تلتقي معه في مجال إدارة الشأن المحلي، وسنتولى التفريق بينها وبين الحكم المحلي ثم بينها وبين عدم التركيز، كما يلي:

1- الإدارة المحليّة والحكم المحلي⁽¹⁾: اختلف الكتاب والباحثين العرب في التمييز بين المصطلحين أيّما اختلاف دون الغربيين الذين لم يولوه نفس القدر، وعلمياً لا مناص من التعرض إليه لتوضيح هذا الخلط وبيان حقيقته، فاختلّفوا بينهم إلى ثلاث آراء متباينة:

- الرأي الأول: يرى هذا الفريق أن هناك اختلاف كبير بين المصطلحين، فالإدارة المحليّة تتعلق باللامركزية الإدارية في حين الحكم المحلي يتعلق باللامركزية السياسية، واعتمدوا في التمييز بينهما انطلاقاً من الاختلاف بين مفهومي الإدارة والحكم⁽²⁾.

- الرأي الثاني: يرون أن الإدارة المحليّة تشكل خطوة أولى على الطريق نحو الحكم المحلي، وهي بذلك تشكل جزءاً من نظام الحكم لا يمكن فصله⁽³⁾، وأن المصطلحين غير مترادفين مع أنّهما يعبران عن أسلوب واحد من أساليب التنظيم الإداري، وراحوا يسوقون جملة معايير لتوضيح وتبرير آرائهم التي تمحورت في الأساس، على أنه تفريق في الكم والدرجة، وليس في الطبيعة.

(1) يطلق الفقه الفرنسي على اللامركزية الإقليمية اصطلاح "الإدارة المحليّة"، في حين يطلق عليها مصطلح "الحكم المحلي" في بريطانيا والدول الأنجلوساكسونية ومن سار على هديهما.

(2) لتفصيل أكثر حول التفريق بين المصطلحين راجع:

- أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحليّة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1975، ص32.

- مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص9-10.

- صبحي محرم، نظام الحكم المحلي، المرجع السابق، ص7.

(3) أنظر في ذلك:

- محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص20.

- خالد علي سمارة، تشكيل المجالس المحليّة وأثره على كفايتها: دراسة مقارنة، مطبعة أطلس، القاهرة، مصر، 1984، ص47.

- الرأي الثالث : يذهب أصحابه أن المصطلحين مترادفين ويدعون إلى عدم التفرقة بينهما، وأشاروا إلا أنّهما يستهدفان أسلوب من أساليب الإدارة، يتباين تطبيقه من دولة لأخرى فلا داع للتمييز على أساس التسمية أو مدى درجة الاختصاص والصلاحيات والرقابة أو التمثيل والمشاركة الشعبية، مستدلين بدولة مصر حين استعمل المشرع مصطلح الإدارة المحليّة من سنة 1960 إلى 1979، ثم عدل عنها إلى استخدام مصطلح الحكم المحلي من سنة 1979 إلى 1988، وعاد مرة أخرى لمصطلح الإدارة المحليّة، دليل على أنهما ذات دلالة واحدة، للإشارة فهذا الرأي يميل إليه اغلب الباحثين⁽¹⁾.

2- الإدارة المحليّة وعدم التركيز الإداري: يُعرف عدم التركيز الإداري بأنه الصورة المخففة للمركزية، ويتضمن تحويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم، سواء بمفردهم أو في شكل لجان ولاية البت في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير⁽²⁾، فالأمر لا يتعدّى تفويض بعض اختصاصات الوزير إلى تلك الأجهزة فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية، وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها، وكل ما فيه إذن هو تخفيف العبء عن الوزارات والإدارات المركزية، لذا فهما يتشابهان من حيث أنهما أسلوبان من أساليب التنظيم الإداري للدولة، إلا أنّهما يختلفان من حيث أن الإدارة المحليّة تسمح بتعدد السلطات الإدارية فيما لا يستلزم ذلك في عدم التركيز، وما لذلك من آثار سواء في التصرف أو المسؤولية، كما أن الإدارة المحليّة تمارس تلك السلطات والاختصاصات أصالة بقوة القانون وليس نيابة عن السلطات المركزية، وباستقلالية عنها في الحدود التي ينص عليها القانون، في حين تكون بمثابة التفويض لا غير في الثانية، بالإضافة إلى اعتبار الإدارة المحليّة ذات بعد سياسي، في حين تعتبر الأخرى ليست أكثر من مجرد تطبيقاً لقانون الفن الإداري⁽³⁾، وبالتالي فعدم التركيز ليس من اللامركزية الإدارية في شيء⁽⁴⁾، فيما يلخص

(1) عبد الرزاق الشخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحليّة: دراسة تحليلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد (52)، جامعة بغداد، العراق، 2008، ص 25-26.

(2) علي زغود، المرجع السابق، ص 10.

(3) محمد علي الخليفة، الإدارة المحليّة: دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص 57 وما بعدها.

(4) إعتبر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) حين تصنيفه لنماذج اللامركزية، أن نمط عدم التركيز إحداهما، وما سماه نمط اللامركزية التابع (subordinate). أنظر: محمد محمود الطعمنة، سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 17-18. ذات الأمر يعتقد بعض علماء الإدارة، حين يستعملون لفظ الإدارة المحليّة للدلالة على كافة الجهات التي تتولى تقديم الخدمة في نطاق مكاني معين من إقليم الدولة، أي انه يقوم عندهم على أساس مكاني جغرافي، دون النظر للطبيعة القانونية لها، والمعلوم أن نظام الإدارة المحليّة لا يقوم على اعتبارات جغرافية فحسب، وإنما هنالك مقومات ضرورية أخرى لقيام هذا النظام ووجوده، كما أن مما تجدر ملاحظته أن الاعتبارات الجغرافية وحدها لا تغير في طبيعة أو ماهية الأعمال، ولا تؤثر على جوهرها. أنظر: عبد المهدي مساعدة، المرجع السابق، ص 17 وما بعدها.

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

الفرع الثالث: أركان الإدارة المحليّة

لكل نظام إداري مجموعة عناصر أو أركان يعتمد وجوده على توفرها، ويتحدد مقدار كفاءته وفاعليته على مقدار توفرها بصورة صحيحة وكاملة، كما أن تخلف أحدها يعد إخلالاً به وتشويهاً له، بيد أن فقه القانون العام اختلف حول تحديد أركان الإدارة المحليّة، نتاج اختلاف الإيديولوجيات التي صدرت عنها، وكذلك للتطبيقات المختلفة لنظام الإدارة المحليّة، فيمكننا القول أننا أمام إدارة محلية حيث توافرت (03) ثلاثة أركان (عناصر)، وهي⁽²⁾:

أولاً: وجود مصالح محلية متميزة

إن تطبيق اللامركزية في مجال الإدارة المحليّة يعني ترك الشؤون المحليّة للسلطات المنبثقة عن الشعب في وحدات الإدارة المحليّة⁽³⁾، فالمعطى الأول للإدارة المحليّة هو الاعتراف بوجود فئة من المصالح المحليّة المتميزة عن المصالح الوطنية⁽⁴⁾، لذلك يعد الركن الأساس ونقطة البداية للإدارة المحليّة، هذا لتجسيده فلسفة الإدارة المحليّة والتي تنطلق من ضرورة مشاركة الإدارة المحليّة بإدارة مصالح خاصة بإقليم معين، باعتبارها أكثر كفاءة وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم⁽⁵⁾،

(1) أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 37.

(2) هناك من يرى أن الأركان تتمثل في:

- إيجاد هيئات محلية منتخبة وتخويلها سلطات إدارية واسعة، هذا ما ورد في توصيات اللجنة الثالثة للمؤتمر العربي الثاني، المنعقد بالقاهرة سنة 1955، والمتعلق بالمركزية واللامركزية للأقطار العربية. أنظر في ذلك: زهدي يكن، المرجع السابق، ص 530.

- التمتع بالشخصية المعنوية وانتخاب بعض أعضاء السلطة اللامركزية. أنظر: ماجد راغب الحلو، الإدارة المحليّة بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية، العدد (01)، مصر، 1975، ص 7 وما بعدها.

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة وان يعهد بإدارة هذه المصالح المحليّة إلى هيئات محلية منتخبة. أنظر: علي خنجر شطناوي، المرجع السابق، ص 98 وما بعدها.

- مرافق عامة محلية ذات شخصية معنوية، استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية ادارياً ومالياً، ورقابة ادارية عضوية أو موضوعية للسلطة المركزية. أنظر: عبد الجبار أحمد، الفدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فريديريتش إيبيرت، بغداد، العراق، 2013، ص 8.

- توفير الحرية والاستقلال للمجالس المحليّة، وإخضاع أجهزة الإدارة المحليّة لنوع من الرقابة من جانب السلطة المركزية، بشروط وفي حدود تكفل عدم إهدار حرية المجالس واستقلالها في مباشرة اختصاصاتها. أنظر: محمد فؤاد مهنا، تنظيم علاقة السلطة المركزية بالسلطات المحليّة وفقاً لمبادئ علم التنظيم والإدارة، مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد (04)، مصر، 1973، ص 132.

(3) خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت - باريس، الطبعة الأولى، 1981، ص 71.

(4) Jean Rivero, op.cit, p 284.

(5) محمد محمود الطعمانية، سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 19.

وقد اعتبرها الفقيه "قوديل" شرط اللامركزية الأول، ذلك بالاعتراف بوجود مستقل لبعض المصالح العامة هي نفسها، وإنما بعمومية أقل اتساعاً من المصالح التي تتولاها الدولة⁽¹⁾.

ترتيباً على ذلك فإنه ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر، ويتعلق الأمر بخدمات وحاجيات خاصة ببعض المناطق الجهوية، يفضل أن يترك أمر إشباعها لأبناء كل منطقة⁽²⁾، لتتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهتم الدولة كلها، فإذا كان من المنطقي والمناسب أن ترعى الدولة مصالح ذات اهتمام مشترك وطنياً كمرفق الأمن والقضاء والخارجية ورسم السياسات ... ، فترك بعض الشؤون الخاصة كالماء والنظافة وغيرها يحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة، فهم أدري بحاجتهم بها وأقدر على إشباعها.

لكن الأمر ليس بهذه السهولة، فكثيراً ما يدق بين ما هو شأن وطني وما هو شأن محلي، ويصبح من الصعوبة إيجاد معيار حاسم للتمييز بينهما، أو يحدد لنا الكيفية المثلى لأداء هذه الخدمة بالطريق المركزي أو اللامركزي، وفكرة التمييز بين هذه المصالح أول من نادى بها "الكسي دي توكوفيل" حين ميّز بين المصالح العامة التي تهتم كل أجزاء الوطن، والمصالح الخاصة بأجزاء معينة من الوطن⁽³⁾، فبالإضافة إلى محاولات الفقه في إيجاد معايير محدده لذلك⁽⁴⁾، أثبتت كلها أنه لا يمكن وضع معياراً قاطعاً للفرقة بينها لمرونة المصالح الوطنية والمحلية إلى حد كبير، متأثرة بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها، كونها تختلف من دولة لأخرى وفقاً للأيدولوجية، ومن وقت لآخر تبعاً لتغير الظروف والأحوال⁽⁵⁾، فعليه فهي مسألة نسبية واعتبارية لكل دولة، على الرغم من

(1) جورج قوديل، بيار دلفولقيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2001، ص302.

(2) أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978، ص18.

(3) خالد قباني، المرجع السابق، ص72.

(4) أنظر في ذلك: عبد المعطي عسّاف، تنظيم المجالس المحلية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 1974، ص95. وكما يرى الدكتور "محمد عبد الله العربي" أن الإعتبارات التي تحدد اختصاص السلطة المركزية، هي أن كل المرافق التي تمس الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة، يجب أن تتولاها الحكومة المركزية، واشترط لذلك شرطين يتمثل الأول في أن الحكومة المركزية نظرها للمصالح العام يكون أوسع أفقا وأبعد مدى من الهيئات المحلية، والثاني على ما تتوفر عليه من أعوان أذكى وأكفا منها أيضاً، في حين يعهد للسلطات المحلية المرافق إذا تحققت شروط ثلاثة أولها كونها تهتم الإقليم أو القرية، لأنها تنصرف إلى شأن من شؤونها الخاصة، وثانيها كونها تستلزم رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للحكومة المركزية مباشرتها كما يتاح للهيئة المحلية، وأخيراً إذا كانت من المرافق التي يضيرها توحيد النمط ويصلحها تغييره تبعاً لحاجات الأقاليم المختلفة والبلدان المتباينة. أنظر: محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (02)، جامعة القاهرة، مصر، 1959، ص377.

(5) خالد ممدوح، السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني، أعمال مؤتمرات: البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2009، ص285 وما بعدها.

اعتبار التفريق بين المصالح المحليّة والمصالح الوطنيّة أحد المرتكزات الأساسية التي يقاس على أساسه وجود النظام اللامركزي ودرجة تحققه⁽¹⁾.

مع ذلك يمكن إيجاد بعض الضوابط المساعدة في ذلك، فالمصالح التي تهتم أهل الدولة كلها بدرجة واحدة، وتحتاج إلى إدارتها بنمط واحد، وتستلزم نفقات كثيرة وتتطلب كفاءة فنية خاصة يفضل أن تدار وطنياً، ومثال ذلك الدفاع، الخارجية...، وأما الخدمات التي تتفاوت الحاجة إليها يستحسن أدائها محلياً كالنظافة والمياه و...، لأن الوطن مهما تشابهت أقاليمه ونواحيه من الناحية الطبيعية والإنسانية فإنها تظل عملياً على درجات متفاوتة، من ناحية التكوين الجغرافي، والثروة الطبيعية، والرقي الحضاري، والمستوى المعيشي⁽²⁾.

ويتم تحديد الاختصاصات الموكلة للجماعات المحليّة من طرف المشرع بقانون، مما ينجر عن ذلك أن الإدارة المركزية لا تستطيع أن تنقص منه، فتحرم بقرارات تصدرها على الهيئات المحليّة ممارسة اختصاص من تلك الاختصاصات، ومن ناحية ثانية ليس للهيئات اللامركزية أن تخرج على دائرة الاختصاص الذي حدده المشرع⁽³⁾، والذي يتبع في ذلك أحد الأسلوبين في تحديد اختصاصات الجماعات المحليّة:

1- الأسلوب الإنجليزي (الأسلوب الحصري):

يقوم على أن المشرع هو من يحدد اختصاص الجماعات المحليّة على سبيل الحصر، فلا يجوز لها أن تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل، كما يقوم على خاصية عملية واضحة تتمثل في عدم تماثل أو توحيد الاختصاصات بين جميع الهيئات اللامركزية بنفس المستوى، ويتم ذلك بالنسبة لكل منهم على حدة ويقانون خاص بها⁽⁴⁾، ترتيباً على ذلك فإن ما يختص بممارسته مجلس مدينة معين لا يختص به مجلس آخر، يجد هذا النظام تطبيقاته في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية والدول التي تأخذ عنها.

2- الأسلوب الفرنسي (المعيار العام):

يُحدّد بمقتضاه المشرع اختصاص الجماعات المحليّة طبقاً لقاعدة عامة⁽⁵⁾ (معيار عام)، فيما يترك تحديد مضمونه لهذه الجماعات تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، كالقول بكل ما يخص الإقليم،

(1) خالد قباني، المرجع السابق، ص 73.

(2) عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص 6.

(3) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 67.

(4) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 191.

(5) هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحليّة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2004، ص 13.

وبخلاف الأسلوب الانجليزي فيمتاز بظاهرتين متعاضدتين تتمثل في أنه ينظر للوحدات المحليّة على وجه التشابه دون تمييزٍ بينها- للجماعات المحليّة بذات المستوى (الولايات)، (البلديات)-، والثّانية تماثل الاختصاص بينها⁽¹⁾، كما تمتاز أيضًا بالمرونة كونها تسمح لهذه الهيئات المحليّة إمكانيّة التدخّل باستمرار لإنشاء المرافق المحليّة، بالإضافة إلى أنها تدعم كيانها واستقلالها بما يتيح لها من حرية في مجال النشاط الإداري⁽²⁾، تأخذ بهذه الطريقة فرنسا ودول أوروبا اللاتينية، وغيرها من الدول التي أخذت عنها، منها التونسي، المصري والجزائري.

اعتنق المشرع الجزائري الطريقة الفرنسية وذلك من خلال ربطه اختصاص الجماعات المحليّة بالشؤون المحليّة، فنصت المادة (52) من قانون البلدية (10/11) على أن: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات"⁽³⁾، كما نصت المادة (1/51) من قانون الولاية (07/12) على أن: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته"⁽⁴⁾.

هذه الطريقة أو الوسيلة اتبعتها التشريعات الجزائرية المختلفة التي صدرت في هذا الخصوص كقانون الولاية وقانون البلدية، مما يتضح أنه مازال متأثرًا بالنظام الفرنسي⁽⁵⁾.

ثانياً: أن يعهد بالإشراف على المصالح المحليّة إلى مجالس محلية منتخبة ومستقلة

لا يكفي الاعتراف بوجود مصالح محلية، ما لم يتم الإشراف على إشباعها والاستجابة لها من طرف مجالس محلية أيضاً، تتمتع باستقلالية في القيام بأعمالها في مواجهة الدولة، يكون هذا عن طريق مدّها بالشخصية المعنوية كأساس قانوني وعملي لهذا الاستقلال، ومدى ضمانه، وكذلك خاصة بالنظر للكيفية المتبعة في تشكيل هذه المجالس المحليّة المكلفة بذلك.

1- الشخصية المعنوية

تكتسي الشخصية المعنوية أهمية عملية بالغة في مجال القانون العام، رغم أنها نشأت في ظل القانون الخاص، وعلى اعتبار أن القانون العام والقانون الإداري لا يعرفان إلا الأشخاص المعنوية العامة، ذلك لأن روابط القانون الإداري يوجد فيها شخص معنوي عام على الأقل، وأن الجماعات

(1) محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحليّة، المرجع السابق، ص 380.

(2) خالد ممدوح، المرجع السابق، ص 284 و ما بعدها.

(3) القانون (10/11) المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (37)، المؤرخة في 2011/07/03.

(4) القانون (07/12) المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (12)، المؤرخة في 2012/02/29.

(5) فريدة مزياي، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، الطبعة الأولى، 2011، ص 132.

المحليّة وجدت لتشارك وتساهم مع الدولة للقيام بوظائف إدارية بصفة مستقلة في إطار القانون، فلا معنى لذلك ما لم تمكن من الوسائل الكفيلة بذلك وهذا بمنحها الشخصية المعنوية (القانونية)، مما يسمح بتعدد الأشخاص الإدارية في الدولة الواحدة، فالشخصية المعنوية هي الأساس القانوني الذي يميز الإدارة المحليّة أو اللامركزية الإقليمية عن الإدارة المركزية⁽¹⁾، بل يؤكد الأستاذ الدكتور "عمّار بوضياف" على أن فكرة الشخصية المعنوية أو الاعتبارية تحتل على مستوى نظرية التنظيم الإداري من المكانة ما يحتله العمود الفقري بالنسبة للإنسان⁽²⁾، فإذا تخلفت فإننا لا نكون بصدد تنظيم لا مركزي، حتى لو تم تقسيم إقليم الدولة من الناحية الإدارية، وبين وحدات إقليمية تمارس كل منها اختصاصات تتعلق بمساحة جغرافية معينة، فهذه التقسيمات الإدارية تظل فروعاً للإدارة المركزية وبالتالي تبقى خارج إطار اللامركزية.

أ- تعريف الشخصية المعنوية (الاعتبارية): تُعرّف بأنها كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال المتحدة لتحقيق هدف معين، ويكون كيان ذاتي مستقل عن الأفراد المكونين لها يسمح بتحقيق هدفها⁽³⁾، فهي بنظر القانون القدرة والأهلية أو الصلاحية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

فالاعتراف للجماعات المحليّة بالشخصية القانونية، تكسبها شخصية معنوية إقليمية (محلية) إلى جانب الدولة، لتتمكن من ممارسة وظائفها باستقلال في إطارها الإقليمي المخصص لها، كما أن للشخصية المعنوية أهمية فنية وقانونية في مجال التنظيم الإداري، تتمثل هذه الأخيرة في تنظيم أعمال السلطة والهيئات الإدارية لتبرر أعمال موظفيها وتضمن استمرار وبقاء الشخص المعنوي حتى بزوال ممثليه، أما الأولى فتعد وسيلة ناجعة في تقنين مظاهر السلطة الإدارية واختصاصاتها وتقسيم الأجهزة والأشخاص الإدارية المشكّلة للنظام الإداري في الدولة⁽⁴⁾.

في القوانين الوضعية تعترف الدول التي تطبق اللامركزية الإدارية بالشخصية المعنوية⁽⁵⁾ المحليّة للجماعات المحليّة، والجزائر كرسّت ذلك بموجب المادة (1/49) من القانون المدني

(1) خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا: دراسة نظرية تحليلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001/2002، ص34.

(2) عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص82. وكذلك: عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص76.

(3) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2009، ص37.

(4) فريدة مزباني، المجالس الشّعبيّة المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005، ص8.

(5) استخدم المشرع مصطلح الشخصية الاعتبارية في نص المادة (49) من القانون المدني، في حين استخدم مصطلح الشخصية المعنوية في نصوص قانون البلدية (10/11) وقانون الولاية (07/12)، ويعتبرهما مترادفتين بمعنى دلالي واحد، إذ يعتبر هاذين المصطلحين تعبيراً عن فكرة الشخصية المعنوية التي ليس لها وجود مادي ملموس يمكن أن يرى بالعين المجردة، فهو معنى يقوم في الذهن لا تدركه الحواس.

بقولها⁽¹⁾: "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية..."، كما ورد في قوانين البلدية (08/90) و(10/11) في المادة الأولى بالقول: "...وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..."، ذات الشأن بالنسبة للولاية في قوانين الولاية (09/90) و(07/12) كما يلي: "الولاية... إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية..." .

ب- النتائج المترتبة عن منح الشخصية المعنوية⁽²⁾:

- إن الاعتراف بالشخصية الاعتبارية يترتب نتائج عدة عامة لجميع الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص الخاصة، وهذا ما يستفاد من نص المادة (50) من القانون المدني⁽³⁾، كما يحقق نتائج خاصة بالأشخاص الإدارية ونوجزها في:

- الاستقلال الإداري والمالي⁽⁴⁾: تنتج تلقائيا كنتيجة للاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة الإدارية لتصبح مستقلة عن الدولة، وتتأشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية، كما تستقل ماليا في التصويت كليا أو جزئيا على الإيرادات والنفقات وكما أنها تتصرف فيما فاض من إيراداتها.

- تمارس الأشخاص المعنوية جانبا من سلطات الدولة، باعتبارها من أشخاص القانون العام، فتمتع بامتيازات السلطة العامة فقراراتها إدارية وواجبة النفاذ جبرا، كما تملك حق نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر.

(1) المادة (49) من الأمر (58/75) المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(78)، المؤرخة في 30/09/1975، المعدل والمتمم بالقانون (10/05) المؤرخ في 20/06/2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(44)، المؤرخة في 26/06/2005.

(2) للمزيد حول النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية راجع:

- عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 88 وما بعدها، وكذلك: عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 68 وما بعدها.

- رابح سرير عبد الله، الإدارة المحليّة في النظرية والممارسة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1988، ص 38-39.

(3) تنص المادة (50) من الأمر (58/75) المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، على أن:

" يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون،

- يكون لها خصوصا:

- ذمة مالية،

- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون،

- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط بالجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون بالجزائر،

- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها،

- نائب يعبر عن إرادتها،

- حق التقاضي..."

(4) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2009، ص 96.

- الذمة المالية المستقلة: وتكون مستقلة عن الدولة وجميع الأشخاص الإدارية الأخرى، كما تتمتع بإمكانية قبول الهبات والوصايا، كما يتصرف الشخص المعنوي بأمواله، ولا يجوز لأي شخص آخر ذلك إلا بعد موافقته⁽¹⁾، وبالمقابل فهي تتحمل مسؤولية أفعالها الضارة.

- حق التقاضي والتعاقد: يخول للهيئات المستقلة ممارسة حق التقاضي، فيجوز أن تكون في مركز مدعي أو مدعى عليها، كما تتمتع بحق إبرام العقود والصفقات.

- إن عمال وموظفي الأشخاص المعنوية العامة، هم موظفون عموميون وتحكمهم علاقة لائحية تنظيمية مع الدولة، شأنهم في ذلك شأن سائر الموظفون العموميون للدولة.

2- مجالس منتخبة تتولى الإشراف على المصالح المحليّة

إن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، وبالشخصية المعنوية لا يعد كافياً لوجود إدارة محلية حقيقية، فلا بد من أن تشرف على هذه المصالح المحليّة وتتولاها هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم، ذلك لأنه من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو البلدة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم في هذه المجالس.

وإذا كان الفقه الإداري في مجموعه يُسلّم بضرورة تمتع السلطات المحليّة بقدر من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، فالخلاف يثور حول كيفية تحقيق هذا الاستقلال، حيث يذهب أغلب الفقه إلى أن ذلك الاستقلال يتطلب أن يتم تكوين السلطات الإدارية المحليّة عن طريق الانتخاب بواسطة سكان الإقليم، بينما ذهب بعضه إلى أن الانتخاب ليس شرطاً لازماً لاستقلال السلطات المحليّة، بحيث يمكن أن يتم تكوين المجالس المحليّة بطريق التعيين من السلطة المركزية ما دامت هناك ضمانات كافية لاستقلال السلطات المحليّة بإدارة شؤونها، وسنتعرض فيما يلي لكل من الرأيين السابقين:

(1) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص46.

الرأي الأول: الانتخاب ركن في الإدارة المحليّة

يذهب أنصار هذا الرأي⁽¹⁾ إلى أن انتخاب أعضاء المجالس المحليّة، ليس فقط مجرد شرط يتحقق به استقلال هذه المجالس، بل أنه ركن أساسي لا تقوم الإدارة المحليّة بدون تحققه⁽²⁾، ويقول الدكتور خالد قباني في ذلك⁽³⁾: "وليس من خلاف بأن الانتخاب هو الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، وهو ضمان الديمقراطية أيضا على المستوى المحلي، وأكثر من ذلك وأهم، كونه الضامن الأكبر لاستقلال الهيئات والمجالس المحليّة اللامركزية عن السلطة المركزية"، فحسبهم الإدارة المحليّة لا تتحقق إلا بقيام سكان المنطقة بعملية الانتخاب.

وتدور الحجج المختلفة التي يقدمها أصحاب هذا الرأي تأييداً لرأيهم حول اعتبارين أساسيين، أولهما أن الانتخاب وحده هو الذي يكفل تحقيق استقلال هذه المجالس، وثانيهما أن مبدأ الانتخاب يتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي تتسم به الإدارة اللامركزية.

- الانتخاب ضمانة للاستقلال: يذهب اغلب الفقه أنه لا يمكن من الناحية العلمية ضمان استقلال الهيئات المحليّة عن السلطة المركزية، إلا إذا تم تكوين المجالس المحليّة عن طريق الانتخاب، فيعتبر انتخاب أعضاء المجالس المحليّة أحد الأركان الجوهرية لضمان استقلال هذه المجالس المحليّة عن السلطة المركزية⁽⁴⁾، ذلك لأنه يخرجنا من متطلبات الوظيفة العامة المتمثلة في الولاء والخضوع للجهات المركزية والعمل في ظل نظام رئاسي متشدد⁽⁵⁾، فإعمال تقنية تعيين الأعضاء في هذه المجالس مهما كانت نسبتها، يجعل من هؤلاء الأعضاء مرتبطين بالسلطة المركزية بعلاقة التبعية والخضوع من الناحية الفعلية، ويكون شغلهم الشاغل هو إرضاء رؤسائهم وإدارة المرافق

(1) أنصار رأي الانتخاب ركن: الفقيه دي لوبادير، بونار، ريفيرو، سليمان محمد الطماوي، محمد كامل أبو ليله، عثمان خليل عثمان، محمود عاطف البنا، عادل محمود حمدي، خالد قباني، فؤاد صالح، عبد الرزاق الشبخي، عمّار عوابدي... وآخرون.

(2) - يذهب الدكتور "عثمان خليل عثمان" إلى اعتباره - أي الانتخاب - أساس اللامركزية بالقول: "اللامركزية تقوم على أكتاف مبدأ الانتخاب، أما إذا كانت الإدارة في يد أشخاص تعينهم الحكومة وحدها كان النظام مركزيا"، وعليه "فأساس اللامركزية انتخاب عمال الإدارة في حين أن أساس المركزية هو تعيينهم بواسطة الدول". أنظر: عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام لمجالس المديريات في مصر، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (04)، جامعة القاهرة، مصر، 1939، ص 356.

- يؤيده في ذلك الدكتور "محمد عبد الله العربي" معتبرا الانتخاب هو الأساس في تشكيل المجالس المحليّة، فالإدارة المحليّة يجب أن تكون تطبيقا حيا لديمقراطية الحكم. أنظر: محمد عبد الله العربي، كيفية تشكيل المجالس المحليّة، مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1967، ص 85.

- للمزيد، أنظر كذلك: رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحليّة ودورها في التنمية الشاملة، أعمال مؤتمرات: البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المرجع السابق، ص 221.

(3) خالد قباني، المرجع السابق، ص 81-82.

(4) خالد علي سمارة، المرجع السابق، ص 81.

(5) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 19.

المحليّة بما يكسبهم هذا الرضى، حيث أنهم المتحكمون في مستقبلهم فلا يتصرفون بحرية خوفاً على مراكزهم، على خلاف الأعضاء المنتخبين الذين يتصرفون بمحض إرادتهم واختيارهم وبما يمليه عليهم الصالح العام، خاصة وأنهم أصحاب مصالح حقيقية في حسن إدارة المرافق وأداء الخدمات المحليّة، كما يدينون بالولاء لأبناء وحدثهم المحليّة، فتدخل السلطة المركزية سيؤدي إلى إهدار كل قيمة جدية لهذا الاستقلال، مما ينتهي بدوره إلى القضاء على فكرة اللامركزية أصلاً.

- الانتخاب تطبيق للديمقراطية المحليّة: قد درج أغلب الفقه على النظر إلى اللامركزية على أساس الربط بينها وبين النظام الديمقراطي، على أساس أن اللامركزية المحليّة (الإقليمية) تطبيق للديمقراطية في مجال الإدارة ودعامة أساسية من دعائمها، فالإدارة المحليّة تعتبر وسيلة الدولة لتطبيق الديمقراطية السليمة في الحكم، وممارسة الشعب لحقه في المساهمة الإيجابية في حكم نفسه بنفسه وتصريف شؤونه المحليّة⁽¹⁾، كما تعتبر أيضاً نظام ذو طابع ديمقراطي، وهي ليست فقط نهجا أو أسلوبا إداريا ولكنها موقع اجتماعي لممارسة الحريات الديمقراطية على الصعيد المحلي، فالعلاقة بين اللامركزية والديمقراطية علاقة عضوية وليست عارضة أو سطحية وأفرزت هذه العلاقة أخرى متممة، وهي علاقة اللامركزية بالانتخاب نظراً لارتباط فكرة الديمقراطية بفكرة الانتخاب⁽²⁾، فيقتضي أن يتم تكوين المجالس المحليّة عن طريقه بوصفه الأسلوب الديمقراطي، ليؤكدوا أنه لا مفرّ من أن يتم تشكيل المجالس المحليّة بإتباع هذا النهج الديمقراطي، كنتيجة حتمية لذلك فهو التعبير السليم والصحيح عن نظام سياسي متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية⁽³⁾، فما الديمقراطية المحليّة إلا صدى للديمقراطية السياسية، تأكيداً لما قيل أنه كلما رسخت أصول الديمقراطية في دولة من الدول ازدهرت اللامركزية الإدارية فيها⁽⁴⁾، فهي بذلك امتداد للديمقراطية السياسية⁽⁵⁾، ومدرسة للارتقاء بالممارسة الديمقراطيّة للناخبين والمنتخبين فهي بمثابة مدرسة للتّمكن لها.

في حين يذهب خصومهم إلى القول بأن الانتخاب يهدد وحدة الدولة السياسية، خشية تحول اللامركزية الإدارية إلى سياسية، كما أن مشاركة الإدارة المحليّة مع الدولة في امتيازات السلطة العامة

(1) صبحي محرم، نظام الحكم المحلي، المرجع السابق، ص15.

(2) لتفصيل أكثر أنظر: خالد قباني، المرجع السابق، ص81. لذلك يقول الأستاذ "عسّاف عبد المعطي": "فالديمقراطية هي الفكرة، والحكم المحلي هو الأداة، وأنه لا يمكن تصور وجود أحدهما كحقيقة قائمة ومؤثرة دون الآخر". أنظر: عبد المعطي عسّاف، المرجع السابق، ص10.

(3) عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحليّة: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص83.

(4) علي زغود، المرجع السابق، ص7.

(5) ويقول الأستاذ الدكتور "سليمان محمد الطماوي" في هذا: "بل أن الديمقراطية السياسية تغدو نظاماً أجوف، إذا لم يسبقها ويصاحبها نظام سليم للإدارة المحليّة". أنظر: سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1970، ص14.

يؤدي بأعضاء تلك السلطات إلى إساءة استعمالها، وقالوا أيضا أن الانتخاب لا يأتي بأحسن الأشخاص ذوو الكفاءات للقيام بالوظائف الإدارية التي أنشأت من أجلها لا سيما في الدول الحديثة الاستقلال، وزعموا أنه لا يمكن الخلط بين اللامركزية الإدارية والديمقراطية من جهة⁽¹⁾، ومسألة تدعيم الديمقراطية وتدريب الناخبين على تولى شؤون الحكم فليس هذا مجالها من جهة أخرى، بل اعتبروا أنه إذا كانت الوقائع التاريخية قد دلت على أن انتخاب أعضاء المجالس خطوة نحو اللامركزية فمن حماقة أن نعتقد أنهما مرتبطتان⁽²⁾.

فردوا عليهم بأن الرقابة الخاضعة لها هذه الهيئات كفيلة بان تصحح الأوضاع وتقومها، وفيما يتعلق بأن الانتخاب يؤدي في العادة إلى المجيء بعناصر ضعيفة لا تحسن القيام بالخدمات الإدارية، فهذا القول يعد مغمزا خطيرا للنظام الديمقراطي كله، وفيه اتهام لكفاءة الشعوب ومقدرتها على انتخاب ممثليها، وإذا صح القول في مجال الإدارة المحليّة فالأمر يصح في انتخاب المجالس النيابية، مما يؤدي إلى انهيار أساس من أسس الديمقراطية⁽³⁾، كما لا يجب التضحية بالمبادئ الديمقراطية، بل من الواجب تدريب الشعوب حتى تتمرس على مباشرة أساليب المشاركة في الإدارة والحكم، بدل التردد والخوف من مخرجاتها في الدول اعتبارا من المستوى الذي يميز الشعوب فالأمر يتعلق بالتدريب وتنمية قدرات الناخبين أو كما يقال: "شيئا فشيئا يبني العصفور عشه"⁽⁴⁾، كما أنهم يرون أن هذه المثالب تنأت من كيفية ممارسته لا من الانتخاب في حد ذاته، ويمكن تبديد المخاوف ومعالجة هذه النقائص ذلك⁽⁵⁾: بتحديد شروط للانتخاب، توجيه الناخبين، الاستعانة بأعمال اللجان، تعيين بعض أعضاء المجالس المنتخبة⁽⁶⁾، ويؤكد العميد "سليمان محمد الطماوي" ذلك، وهو أحد مؤيدي

(1) يقول الدكتور 'فؤاد العطار': "ولئن كانت وسيلة الانتخاب قد سادت حتى غدت ركنا أساسيا للامركزية من جانب رجال الفقه، فإن مرد ذلك إلى سببين: أولهما ما وقع فيه رجال الفقه مزج بين الهدف الذي يرمي النظام اللامركزي إلى تحقيقه وهو استقلال الهيئات اللامركزية في مباشرة أعمالها، والوسيلة التي تتلاءم وتحقق هذا الهدف، وثانيهما تغلغل الفكرة التقليدية التي سادت الأذهان في عهد المذهب الفردي، ومؤداها المقارنة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية....". للمزيد أنظر: فؤاد العطار، المرجع السابق، ص49.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص112.

(3) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص195-196.

(4) محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحليّة الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1985، ص19.

(5) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص28 وما بعدها، وكذلك: فريدة مزياي، المجالس الشّعبيّة المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص29-30، وفي ذات الشأن يرى الدكتور "عبد القادر الشخلي" المؤيد لمبدأ الانتخاب، أنه يمكن تلافي ظواهر الجهل والامية وعدم الكفاية الإدارية والفنية، بإعداد برامج تدريب وتنفيذ برامج التخطيط والتنمية، إستعانة المجلس بالخبرات الفنية لإكساب أعضائه مهارات القيادة والتسيير مع منح الموظفين المحليين فرصة الاشتراك في رسم السياسة المحليّة ومتابعة أعمال المجلس المحلي... أنظر: عبد القادر الشخلي، الوجيز في الإدارة المحليّة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1984، ص13.

(6) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص80.

مبدأ الانتخاب بالقول: "ولا نعرف بلدًا ديمقراطيًا يشكل المجالس المحليّة بغير طريق الانتخاب، ومعظم الدول تجرى على أساس الانتخاب المباشر، بمعنى أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحليّة عن طريق الناخبين المحليين أنفسهم"⁽¹⁾، ويعضد عليه الدكتور "علي خطار شطناوي" بالقول: "فلا يمكن وصف نظام بأنه نظام لا مركزي إقليمي، إذا لم ينتخب أعضاء الهيئات المحليّة من قبل سكان الوحدة المحليّة"⁽²⁾.

الرأي الثاني: الانتخاب ليس ركن في الإدارة المحليّة

يعتبر أصحاب هذا الرأي⁽³⁾ أن الانتخاب ليس شرطاً لازماً لقيام اللامركزية المحليّة، وأن تشكيل الإدارة المحليّة لا يتم عن طريق الانتخاب وحده، ويرون أن التعيين لا يتنافى مع طبيعة اللامركزية الإدارية التي تقوم على ركائز معينة يجب أن تتوافر لها ليس من بينها الانتخاب، فالعنصر الأساسي حسبهم هو ليس في اختيار أعضاء الهيئات المحليّة بطريقة معينة، لكن يتمثل في استقلال هذه الهيئات في مباشرة نشاطها، دون الخضوع لتوجيهات أو أوامر السلطة المركزية⁽⁴⁾.
ففي نظرهم يمكن أن يتم تكوين الهيئات المحليّة عن طريق التعيين من قبل السلطة المركزية، ذلك بشرط أن يُحاط هذا التعيين بالضمانات الكافية التي تكفل للأعضاء المعيّنين استقلالهم في ممارسة

- يرى الأستاذ الدكتور "عمّار بوضياف" بضرورة تطعيم المجالس المحليّة بأعضاء معينين، بهدف الاستفادة من الكفاءات في شتّى الميادين، مستدلاً بالأثر الطيب لأعضاء مجلس الأمة المعيّنين، والذين حسبه لعبوا دوراً كبيراً في عمله، إلا أنه فمن الجانب النظري لا تخالف مبدأ اللامركزية في عمومها، كما تبدو الفكرة مقبولة ومفيدة أي من حيث المبدأ، بيد أنه وبالنظر إلى كيفية وطريقة اختيار هؤلاء الأعضاء، نجدها لا تستند في غالب الأمر إلى معيار الكفاءة، بقدر ما تخضع للولاء السياسي أو لمقتضيات سياسية، ولا أدل على ذلك التعيينات التي تمت في التجديد النصفى الأخير، والصادر بالمرسوم الرئاسي (01/13) المؤرخ في 07/01/2013 المتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (02)، المؤرخة في 13/01/2013. والتي حوت على شخصيات تداولت على مناصب عدة من بينهم عدد من الوزراء السابقين، فيما فسّر الرأي العام على أنه تكريم لهذه الشخصيات، وتمتعها بالحصانة ومزيداً من الامتيازات. للمزيد أنظر: عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 61. وكذلك: عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 66.

- عدّ تراجعاً من قبل الأستاذ الدكتور "سليمان محمد الطماوي"، وذلك في معرض ردّه على أنصار الرأي القائل بأن الانتخاب ليس ركناً، أثناء تمييزه بين اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية، بعدما ما كان يتشبّث بالانتخاب كسبيل وحيد، يقول الدكتور "فؤاد العطار" بهذا الشأن، حين اعتبر أن الانتخاب وسيلة وحيدة لتكوين أعضاء اللامركزية الإقليمية، في حين لا يلعب نفس الدور في اللامركزية المرفقية، نفس الأمر أكدّه الدكتور "علي خطار" بالقول: "ولكن للأسف كشف الدكتور سليمان محمد الطماوي عن قصده بوضوح...". أنظر: فؤاد العطار، المرجع السابق، ص 47. وكذلك: علي خطار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، العدد (02)، كلية الحقوق، الكويت، 1989، ص 134.

(1) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 70.

(2) علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 129

(3) أنصار هذا الرأي: دوجي، ماسبتبول ولاروك، فالين، فؤاد العطار، محمد فؤاد مهنا، طعيمة الجرف، محمد حسنين عبد العال، بكر قباني، راغب ماجد الحلو، وآخرون

(4) فريدة مزنياني، المجالس الشّعبيّة المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 26.

عملهم بعيداً عن سيطرة الإدارة المركزية وهيمنتها، ويؤكدون أن العنصر الهام الذي يميز هذا النظام هو استقلال وحداته، عن طريق الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية، وتعزيز الضمانات الكفيلة بالمحافظة على استقلال أعضاء مجالس تلك الوحدات، وحرمان السلطات المركزية من استعمال سلطاتها الرئاسية تُجاههم، لذا يقول الفقيه "قالين" وهو على رأس الفقهاء من ساندوا هذا الرأي⁽¹⁾: "إن الانتخاب ليس عنصراً من عناصر اللامركزية، وليس له قيمة مطلقة، إن الاستقلال أي استقلال الهيئة المحليّة في مواجهة الحكومة هو العنصر الذي يجب الاعتداد به"، كما يؤكد الأستاذان فوديل ودفوقيه⁽²⁾ ذلك أيضاً بالقول: "الأساس هو أن الجهاز اللامركزي، حتى الذي تعينه السلطة المركزية، يجب أن لا يخضع للسلطة التسلسلية للجهاز المركزي"، يتوضح لنا من خلال ما تقدم بأنهم يرون أن العبرة بالاستقلال الفعلي في ممارسة الاختصاص ووجود الضمانات الكافلة لصيانتها، بغضّ النظر عن كيفية تشكيل المجالس المحليّة، مع أنهم لا ينكرون أهمية ودور الانتخابات بل يرونها الأفضل لكنها ليست الوحيدة الضامنة للاستقلال الذي قد يتحقق بوسائل أخرى عديدة منها⁽³⁾: الصلاحية التي يستمدّها أعضاء هذه المجالس من القانون في اتخاذ قرارات نهائية ذات صيغة تنفيذية، تعيين هؤلاء الأعضاء مع منحهم ضمانات عدم القابلية للعزل، وعدم الخضوع للسلطة التأديبية للحكومة المركزية.

وقد أجملوا مبرراتهم و حججهم في مجموعة نقاط نوردّها كما يلي:

- استبعاد الانتخاب لأنه لا يرتبط بالشروط القانونية لقيام اللامركزية، بل يرتبط بمدى وعي الشعوب فهو لا يصلح في المجتمعات الأقل وعياً، بل إن الاستقلال هو الركن الأساس وليس الانتخاب، إلا أنه لا يمكن استبعاده نهائياً هذا كون النظرية الديمقراطية في التسيير تفرضه ليصبح ركناً سياسياً من أركان الإدارة المحليّة⁽⁴⁾.

(2) Voir: Marcel Waline, op.cit, p224

(2) جورج فوديل، بيار دفوقيه، المرجع السابق، ص302.

(3) رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص219.

(4) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص27. ويدلّل الدكتور "فؤاد العطار" على رأيه في هذا الأمر، وذلك بالربط بين مستوى وعي الشعوب وإعمال الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس، محدداً ثلاث مستويات لذلك، إذ يعتد بالانتخاب كسبيل في الدول التي يتوفر شعبها على مستوى عالٍ من الوعي أو النضج العام بتفهم الشؤون العامة، وأن يجمع بين الانتخاب والتعيين في اللاتي يحوز شعبها على مستوى متوسط من الوعي، على أن يتم التعيين فقط في الدول التي يفتقر شعبها لهذا الوعي. للمزيد أنظر: فؤاد العطار، المرجع السابق، ص47. وفي ذات الصدد أيضاً يقول الفقيه "دي توكوفيل": "إذا كان الانتخاب وسيلة يعرضها التطبيق الديمقراطي، فإن هذا التطبيق يتطلب مجتمعاً على مستوى رفيع من الحضارة والمعرفة". أنظر: خالد علي سمارة، المرجع السابق، ص98.

- الانتخاب يأتي بأشخاص ليسوا على مقدرة بممارسة الوظيفة الإدارية، التي هي السبب الرئيس لإنشاء هذه الهيئات المحليّة خاصة في الدول النامية، مما يصيبها بعدم الفاعلية وعدم القدرة على مواجهة متطلبات المواطنين، مع ما يترتب على ذلك من إضرار بمصالح الإقليم، وبالتالي بمصلحة الدولة وصورتها عندهم.

- يتم اختيار أعضاء السلطة القضائية بالتعيين من طرف السلطة التنفيذية، ولم يعتبر أحداً ذلك اعتداءً عليها أو إنقاصاً من حريتها، ما داموا يتمتعون بشرط عدم القابلية للعزل.

- اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب قياساً على طريقة اختيار أعضاء البرلمان، فإنه مردود عليه في نظر أنصار هذا الرأي، بأن ذلك القياس لا يستقيم بسبب ما يوجد من فوارق بين طبيعة عمل كل من البرلمان والمجالس المحليّة، فالبرلمان يباشر السلطة التشريعية في حين يقتصر عمل المجالس المحليّة على مزولة قسط من الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

- إن أعضاء اللامركزية المصلحية (المؤسسات العامة) يتم اختيارهم بالتعيين من طرف السلطة المركزية لا الانتخاب، ومع ذلك فإن الفقه مجمع على اعتبارها هيئات لامركزية، مما يوضح وبجلاء إن الانتخاب ليس ركناً فيها.

ولعل ما جعل الاختلاف شديداً في هذا الجانب، هو محاولة الفقه المقارنة بين اللامركزية المرفقية أو المصلحية بالإدارة المحليّة، مما حدا بالبعض إلى إخراج المؤسسات العامة من طينة اللامركزية الإدارية ووصفها بأنها جهاز لعدم التركيز يتمتع بالشخصية القانونية⁽²⁾، وكذلك أكد العميد "سليمان محمد الطماوي" أن هذا الرأي الذي انطلق من قياس اللامركزية المصلحية على اللامركزية الإقليمية مرجوح، ومرجح الخطأ فيه، أن الأولى تقوم على التخصص الفني أما اللامركزية الإقليمية فتقوم على استقلال أبناء الوحدة الإقليمية بأمرهم، ولن يتحقق هذا إلا بإعمال مبادئ الانتخاب الحر⁽³⁾.

(1) خالد ممدوح، المرجع السابق، ص 289.

(2) أحمد محيو، المرجع السابق، ص 110. وفي نفس الإطار يذهب الدكتور "خالد قباني" الذي رأى أن مضمون المؤسسات العامة فني اقتصادي، يرتبط ويتوقف مباشرة على إرادة السلطة السياسية التي يعود إليها إنشاء مثل هذه المؤسسات، أما الجماعات المحليّة فوجودها ليس رهناً بإرادة هذه السلطة، فهي لها وجود واقعي سابق لوجود الدولة، ولا تتدخل الدولة إلا لإضفاء الوجود القانوني عليها، ولتنظيم الهيئات المنبثقة عليها، ضمن إطار الدولة حفاظاً على الوحدة السياسية للبلاد، ومن هذا المنطلق فإن تعبير اللامركزية لا ينطبق على المؤسسات العامة ولا يتلاءم معها أو يوحي بحقيقة مضمونها وجوهر وجودها. أنظر: خالد قباني، المرجع السابق، ص 69.

(3) للمزيد من التفاصيل أنظر: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 70.

- أما عن توفير الضمانات كعدم القابلية للعزل، والتحجج باختيار أعضاء السلطة القضائية، فإن بدت الحجة مقبولة فمسألة عدم قابلية القضاة للعزل تعتبر موهومة، حيث الملاحظ عملياً أنهم معرضون للعزل⁽¹⁾، مع الفرق الواضح من حيث طبيعة الوظيفة.

- إرجاء الممارسة الديمقراطية يعتبر بمثابة التراجع الرهيب عن المبادئ الديمقراطية، ثم إن مقدرة الشعوب وقياس نُضجها في هذا الجانب مثار جدل، ولا يمكن التسليم بمعيار موضوعي في ذلك، فالحل يكمن في ديمقراطية أكثر لا التراجع والنكوص عن مبادئها، كما أكد العميد "سليمان محمد الطماوي" بالقول⁽²⁾: "خير للأمة أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفاً من الخطأ".

- أما فيما تعلق بانتخاب أعضاء البرلمان قياساً على انتخاب أعضاء المجالس المحليّة، فهو تكريس لحرية الشعب في اختيار نوع الحكم الذي يريده والأشخاص الذي يرغب في أن يكونوا ممثلين له ومعبرين عن أمانيه، فالحرية المحليّة هي جزء من الحريات العامة التي كفلتها الدساتير العصرية وهي أساس كل نظام ديمقراطي⁽³⁾.

بعد استعراض الرأيين يتوضح أن سبب الاختلاف مرده إلى النظر لفلسفة الإدارة المحليّة في حد ذاتها، من حيث وسائلها وأهدافها، فالذين اعتبروا الإدارة المحليّة أنها تجسيد فعلي للديمقراطية المحليّة والتي لا يمكن فصلها عن الديمقراطية السياسية، تبنا الانتخاب كأداة رئيسية للتعبير عن ذلك، فاتخذوا من الانتخاب ملمحاً أساسياً وركيزة لهذا النظام، في حين الذين أخذوها من جانبها الإداري، وما هي إلا وسيلة لزيادة الكفاءة الإدارية وفعاليتها، زعموا أن هذا النظام يمكن إنجازه بعدة طرق وليس فقط الانتخاب وإن كانوا يؤمنون بضرورته لحدّ إعتباره التقنية الممتازة لذلك⁽⁴⁾.

نحن بدورنا نؤيد الخيار الأول الباعث إلى إنتهاج الانتخاب كأساس وركيزة في نظام الإدارة المحليّة، لما يسفر عنه من نتائج محمودّة، تجعل من الشعب فاعلاً أساسياً في الشأن المحلي، وشعوره بالمشاركة باعثاً على الاهتمام والتمسك به، ومن ثمّ التمسك بالشؤون الوطنية.

و لقد حرصت الجزائر في الاعتراف بالانتخاب كسبيل لتشكيل المجالس المحليّة منذ الاستقلال، وكرست ذلك من خلال المادة (16) من دستور 1996 التي تنص على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

(1) خالد علي سماره، المرجع السابق، ص 100.

(2) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 79.

(3) خالد قباني، المرجع السابق، ص 81.

(4) جورج فوديل، بيار دولفولفييه، المرجع السابق، ص 302.

ثالثاً: الرقابة الإدارية

إن الإعراف للهيئات المحليّة بالشخصية المعنويّة التي تمكّنها من التمتع بصلاحيات أصيلة وخاصة بها، تمارسها بعيداً عن السلطة المركزيّة وبالاستقلال عنها، فهذا الاستقلال ليس فضلاً أو مزيّة من الإدارة المركزيّة ولكنّه أصيلٌ ومصدره المشرع⁽¹⁾، إلا أنه بالمقابل لا يعني مطلقاً استقلال تلك الهيئات استقلالاً تاماً عن السلطات المركزيّة في العاصمة، وتفردها بالقيام بوظيفتها بمعزل عن أي رقابة أو رعاية من الحكومة، وإلا لأنعدمت وحدة الدولة وتولدت دويلات ضمن الدولة الواحدة⁽²⁾.

فحماية الدولة تعتبر من المصالح الرئيسيّة وتأمين وحدتها أمور لا يمكن التغاضي عنها أو التهاون بشأنها، ولا يمكن التضحية بها أبداً لأجل أو في سبيل أن تتمتع هذه الهيئات بالاستقلال في ممارسة وظيفتها الإداريّة، فيبدو واضحاً أن تقديم الحفاظ على الدولة ونشيتها أركانها أولى من كل الاعتبارات، لذلك وتجنباً لكل المخاوف بهذا الشأن تمنح المجالس المحليّة استقلالاً نسبياً يتناسب مع تمكينها من القيام بالمهام الموكلة إليها في إشباع الحاجات العامّة، ووفقاً لطبيعة هذه الحاجات، وتتمثل هذه النسبية في خضوعها لرقابة وإشراف السلطات المركزيّة⁽³⁾، مما يؤمن لها الحفاظ على استقلالها من جهة وضمان وحدة الدولة من جهة ثانية، أي خلق موازنة بين الأمرين، ذلك لأنه لا يمكن تصور إعطاء حرية مطلقة لهذه الهيئات في إدارة أعمالها، وإلا أدت إلى الفوضى والطغيان وقد تأثرت الثورة الفرنسيّة التي أخذت بنظام الصلاحيّة المطلقة بهذه الظاهرة مما أدى إلى نتائج سلبية على الإدارة العامّة⁽⁴⁾، فاستدعى تدخل الإدارة المركزيّة، وعلى هذا الأساس اتفقت نظم الإدارة جميعها على إعطاء الحق للإدارة المركزيّة في الإشراف والرقابة على الإدارة المحليّة، فيما اصطلح عليه بالوصاية الإداريّة⁽⁵⁾ أو كما تسمى أيضاً بالرقابة الإداريّة، بالرغم ممّا في التعبير

(1) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 71. وكذلك: فريدة مزياي، المجالس الشّعبيّة المحليّة في ظل نظام التعددية السياسيّة في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 42.

(2) عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص 32.

(3) عيد أحمد الحسبان، حدود الوصاية الإداريّة على المجالس المحليّة في النظم المقارنة: دراسة مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، العدد (02)، الجامعة الأردنيّة، الأردن، 2007، ص 419.

(4) عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص 36.

(5) اختلف الفقه اختلافاً واضحاً ومحتدماً في استعمال مصطلح الوصاية الإداريّة أو الرقابة الإداريّة، بالرغم من أن الفقه استقر على الأخذ بها، لمزيد من التفاصيل أنظر:

- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 114.

- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 72.

- خالد قباني، المرجع السابق، ص 95-96.

- محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص 66 وما بعدها.

- عيد أحمد الحسبان، المرجع السابق، ص 421-422.

الأول من خطأ وما يشوبه من عيوب، ويتلخص مأخذه في أن الوصاية لا تكون إلا على القاصر، والإدارة المحليّة لها شخصية قانونية وتمتع بالاستقلال المالي والإداري في مواجهة الدولة والأشخاص الأخرى، إلا أنه أصبح تعبيراً مألوفاً نظراً لشيوعه واستقراره.

فهناك شبه إجماع على أن الرقابة المعتدلة، التي تستهدف التثبيت من قانونية القرارات والتدابير المتخذة، لا تُعتبر قيماً على الوحدات الإدارية ولا مزاحمة أو مشاركة لها في ممارسة السلطة، مثلها في ذلك مثل المحاكم العليا التي تدقق في أحكام وقرارات المحاكم الدنيا وتنقضها عند الاقتضاء دون أن يُعتبر ذلك ماساً باستقلال المحاكم المذكورة⁽¹⁾، فهذه الرقابة أو العلاقة هي بمثابة ذلك الخيط الرفيع الذي يُسهم في تماسك وتناسق الجسم الإداري في الدولة، فهي تحقق أهدافاً سياسية تتمثل في حماية كيان الدولة السياسية وصيانتها من خلال مبدأ المشروعية وضمان وحدة النمط الإداري، كما تضمن المصلحة العامة لا سيما مصالح الغير لإجبار هذه الجماعات على الوفاء بالتزاماتها وتعهدها المالية، وتسعى جاهدة إلى تأمين حسن سير المرافق العامة وانتظام أداء خدماتها للجمهور، كما تستهدف حسن تنفيذ القوانين واللوائح واحترام الواجبات الوظيفية⁽²⁾، وكما لا يمكن أن يحجب عن الأبصار حقيقة بالغة الأهمية على حد قول العميد سليمان محمد الطماوي أن المجالس المحليّة ما هي إلا بعضاً من أجهزة الدولة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول إلى دولة داخل الدولة، لأن الوزراء في آخر الأمر مسؤولين أمام البرلمان عن جميع الخدمات المقدمة للمواطنين سواء كانت هذه الخدمات تقدم بالطريق المركزي أو اللامركزي⁽³⁾.

1- تعريف الوصاية الإدارية: هي مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة⁽⁴⁾، وهي رقابة المشروعية أو رقابة الملازمة، التي تمارس على الأعمال القانونية الصادرة عن جهة لا مركزية، بواسطة جهة تتمتع بسلطة التصديق، أو الإلغاء، بالنسبة لبعض أعمال الجهة المذكورة، فضلاً عن تمتعها بسلطة الحلول في العمل محل هذه الجهة⁽⁵⁾، كما عرفت على أنها عبارة عن ممارسة وظيفة عامة تقوم بها

(1) كمال نور الله، أوجه الرقابة على السلطات المحليّة في سوريا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1978، ص7.

(2) محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1974، ص13.

(3) سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، المرجع السابق، ص14.

(4) محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص29. وكذلك: رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص231.

(5) عمر الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1981،

هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها، وتحديد اختصاصها بموجب قوانين أو أنظمة كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على السلطات المحلية كما تنص عليه التشريعات⁽¹⁾.

مما تقدم من خلال هذه التعريفات يتبين لنا أن الوصاية الإدارية هي الرابط بين المركز والإدارة المحلية أو ما يمكن تسميته بالعلاقة بينهما، ولأهميتها للطرفين فهي بمثابة مؤشر يحدد مدى استقلالية الإدارة المحلية اتساعا وضيقا، تأتي في مقابل الاستقلال المفترض الذي تتمتع به الإدارة المحلية نتيجة مدّها بالشخصية المعنوية، فهي بذلك استثناء عن الأصل العام أي أنها - الجماعات المحلية - تمارس مهامها بعيدًا عن سلطة الإدارة المركزية وتأثيراتها، فتُسند مهام للإدارة المركزية للقيام بها وذلك في إطار القانون، أي " لا وصاية دون نص، ولا وصاية أزيد من النصوص"⁽²⁾ والالتزام بحدوده أيضا، ضمانًا للحفاظ على وحدة الدولة من مخاطر الشطط والخروج عنها، مع التأكد من حسن سير المصالح، وكذا جودة الخدمات ومشروعيتها ومدى تماشيها مع الصالح العام.

2- أساليب الرقابة الإدارية: يسود بين دول العالم أسلوبين، تتراوح في تطبيقها بين الأسلوب الانجليزي والأسلوب الفرنسي، نعالجها في نقطتين كما يلي:

أ- في النظام الانجليزي: تتمتع الهيئات المحلية في بريطانيا والدول التي أخذت بهذا النظام، بحرية عالية من الاستقلال تجاه السلطة المركزية، ذلك لئضح تجربة الإدارة المحلية، و أيضا لأن اختصاصات هذه الهيئات محددة حصرا من قبل البرلمان⁽³⁾، مما يجعل من يد الحكومة قصيرة ويحد من قدرتها على التدخل في شؤونها، فللحكومة المركزية أن تلجأ للقضاء لإجبار الهيئة المعنية على احترام القانون، كما يحق لها أن تقوم بإجراءات التفتيش⁽⁴⁾ التي تهدف إلى التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية، وتقدم توجيهات وتعد التقارير السنوية، حيث أنه وفقا لهذه التقارير تتحدد مبالغ الإعانات المالية التي لها بالغ الأثر على مالية الهيئة من جهة، ورضا الناخبين أيضا حين يتم تعويض النقص برفع قيمة الضريبة المحلية من جهة أخرى، فالرقابة الإدارية في هذا النظام وإن كانت أخف ثقلاً، فتُعد أشدّ قساوة وأكثر جدية عندما تمارس على الأعمال المالية⁽⁵⁾.

(1) هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 141.

(2) عمر الشويكي، المرجع السابق، ص 304.

(3) محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 118.

(4) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ص 72.

(5) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 69. وكذلك: عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 292.

ب- في النظام الفرنسي: توصف الوصاية بأنها رقابة شديدة وفعالة، وأوسع من سابقتها في النظام الإنجليزي (ذات الاختصاص الحصري)، لأنه يقوم على أسس مناقضة لأسس هذا الأخير، لكنه بصور القانون (213) الصادر في 02 مارس 1982 الذي ألغى الوصاية الإدارية وأسندها للقضاء الإداري، شأنهم في ذلك شأن المواطن العادي⁽¹⁾، وكانت الرقابة قبله تأخذ صورتين، فهي تنصب على الهيئة اللامركزية ذاتها أو تستهدف أعمالها، كما يلي:

- الرقابة على الهيئات المحلية: هي رقابة عضوية تشمل الأعضاء وعلى الهيئة ذاتها، تتمثل فيما تملكه الحكومة المركزية من حق تعيين (الوالي)، إيقاف وعزل أعضاء المجالس طبقاً للشروط المحددة قانوناً، كما قد تمتد إلى إيقاف وحل المجلس المنتخب، وفقاً للشروط والإجراءات القانونية.

- الرقابة على أعمال الهيئات المحلية: تتمثل في مباشرة الحكومة المركزية رقابتها على أعمال هذه الهيئة، وهي أهم مظهر للوصاية الإدارية لتجعل هذه الهيئات تتماشى مع القوانين⁽²⁾، فتحوز الحكومة المركزية مجموعة إمكانيات ووسائل تجعلها في موقع ممتاز، للقيام بالإشراف من خلال تقنيات عدة، تتمثل في الإذن المسبق أو الاستشارة، التصديق، الإلغاء والحلول.

بعد استعراضنا لنظام الإدارة المحلية يمكن القول بأنه بات أمراً حتمياً وضرورياً للدول، ويحتل مركزاً مهماً في أنظمتها الإدارية، وإن اختلفت تطبيقاته من دولة لدولة ومن زمن لآخر متأثراً بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لذا فتعتبر الإدارة المحلية من أهم الوسائل لتطبيق الديمقراطية في الحكم، وممارسة الشعب لحقه في المساهمة الإيجابية في حكم نفسه بنفسه وتصريف شؤونه المحلية، ولأن المشاركة الشعبية في الحكم التي يحققها تطبيق نظام سليم للإدارة المحلية يحقق تجاوباً ما بين الشعب وحكامه مما يضيف عليهم الشرعية.

فالإدارة المحلية بذلك طريقة من طرق الإدارة لا صورة من صور الحكم، بما معناه أنها تتولى وظيفة إدارية اقتطعت لها من الوظيفة التنفيذية للدولة دون أن تمتد لوظيفة الحكم، لتتال من وحدة البلاد الإدارية دون أن تمس وحدتها السياسية، يقتصر دورها على تنفيذ القوانين، لا وضعها أو القضاء بها، إذن هي جزء من الإدارة العامة، وشريك قانوني مع الإدارة المركزية، تتمثل في مجموعة وحدات إدارية تتمتع بالاستقلال النسبي عنها في أداء وظائفها وممارسة صلاحياتها، تقوم على بعدين أحدهما سياسي والآخر قانوني، يتمثل الأول في تطبيق الديمقراطية الإدارية، ويعد الانتخاب ومشاركة الأحزاب السياسية الوجه الظاهر لها وأبرز ملامحها، في حين ينصرف الثاني إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة والجماعات المحلية.

(1) محيي الدين القيسي، المرجع السابق، ص 31.

(2) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 27.

المطلب الثاني

نشأة وتطور نظام الإدارة المحليّة الجزائرية

نحاول من خلاله نقصي وتتبع نشأة نظام الإدارة المحليّة في الجزائر، والمكانة التي احتلتها وتطورها عبر التاريخ، ومدى توافقها مع مبادئ هذا النظام، نلتزم أثناءها بالتعاقب الزمني، لنتولى ذلك بسرد مرحلة ما قبل الاستقلال ثم ما بعده في فرعين اثنين، وسنركز أخيراً على القانون الجديد عقب أن طاله الإصلاح، وذلك بتبيان أهم ما جاء به من أحكام.

الفرع الأول: نظام الإدارة المحليّة الجزائرية قبل الاستقلال

نتطرق لهذه الحقبة الزمنية والتي استغرقت ما يقارب أربع قرون ونصف، في مرحلتين اثنتين لما قبل الاستقلال، نتصدى أولاً لمتابعة نظام الإدارة المحليّة في العهد العثماني، وثانياً لمرحلة الاحتلال الفرنسي.

أولاً: أثناء الحكم العثماني

استمر الحكم العثماني في الجزائر (من سنة 1518م إلى سنة 1830م) ليوم أكثر من ثلاث قرون، وقد مر بأربع فترات مختلفة، وكل مرحلة تميزت بأسلوب معين في تسيير شؤون البلاد، وقد تميز التنظيم الإداري بطابع خاص، وهذا بالسعي إلى ضمان السيطرة المستبدة على جميع مرافق البلاد لا سيما مرفق الأمن في هذه المرحلة من تاريخ الجزائر وقد ائتم النظام الإداري فيها كما يلي⁽¹⁾:

1- مرحلة البايات (لاربايات): (من سنة 1558م إلى سنة 1587م)

دام فيها حكم الباي 70 سنة، وعرفت أزهى مراحل حكم الأتراك في الجزائر، فيها كان النظام مركزياً مركزية مطلقة⁽²⁾، حيث سيطر الحكام على البلاد سيطرة تامة حكماً وإدارة.

2- مرحلة الباشوات: (من سنة 1588م إلى سنة 1659م)

في هذه المرحلة أيضاً ظل النظام مركزياً، يُعين الباشا لمدة (03) ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد من طرف السلطان دون ولاء شعبي، مما جعلهم منفصلين عن القاعدة الشعبية⁽³⁾.

(1) للمزيد حول الإدارة المحليّة الجزائرية في العهد التركي، أنظر: منصور بلرنب، الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1982، ص7-10.

(2) أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص39.

(3) عمر صدوق، المرجع السابق، ص84.

3- مرحلة الأغاوات: (من سنة 1659م إلى سنة 1671م)

تميزت باضمحلال نفوذ السلطان العثماني وغياب سيادة الدولة العثمانية، وقد اتسم النظام فيها بالفوضى والاضطراب نتيجة الصراعات المحليّة، واستياء تركيا من انفصال حكام الجزائر عنها، وانهار عهد الأغاوات سريعاً في سنة 1671م وحل محله حكم الدايات⁽¹⁾.

4- مرحلة الدايات: (من سنة 1671م إلى سنة 1830م)

تُمثل هذه المرحلة الوجود التركي الحقيقي في الجزائر، هذا لنضج الإدارة التركية بالجزائر من جهة واستقرار الأوضاع من جهة ثانية، وبعد أن استتب الأمر بيد السلطان بالعاصمة، فقد كانت الدولة التركية أعجز من وضع جميع القطر الجزائري تحت يد حاكم واحد، فقسم هذا الأخير إلى أربع ولايات أو مقاطعات أطلق على كل واحدة منها باسم البايليك⁽²⁾، فبالتالي البلاد كانت مقسمة إقليمياً إلى المناطق التالية⁽³⁾:

▪ دار السلطان: هي مقاطعة إدارية توجد في الجزائر العاصمة ونواحيها، يمكن القول أنه نظام خاص تمتعت به العاصمة بحيث يتواجد به مقر نائب السلطان العثماني (الداي)، وتمتد حدودها من مدينة دلس شرقاً إلى شرشال غرباً، وتحدها جنوباً بايلك التيطري.

▪ بايليك الشرق: تعد أكبر المقاطعات وعاصمتها قسنطينة، وتمتد حدودها من الحدود التونسية شرقاً حتى بلاد القبائل الكبرى غرباً، تميّزت بعدم قدرة الحكومة المركزية من التحكم الكامل فيها، حيث كان زعماء القبائل يحرضون على الثورة ضدها والتمرد عليها وعدم دفع الضرائب⁽⁴⁾، ويضم المدن والمناطق التالية: قسنطينة، عنابة، سكيكدة، جيجل، تبسة، الأوراس، المسيلة، سطيف، بجاية، برج حمزة، بسكرة، ورقلة.

(1) عمّار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1997، ص59.

(2) - استقر مدلول هذا المصطلح بأنه نوع من الحكم الإداري للسلطة التركية بالبلاد، بعد أن كان يستعمل للدلالة على نوع من الإيقاع الخاص بقدما ضباط الانكشارية المتقاعدين، ثم توسع مجاله ليدل على الإقطاعات المأخوذة منها الضرائب.
- يتكون البايليك من عدة مستويات تتمثل في: الباي، ديوان الباي، المجلس الاستشاري، المصالح الإدارية بالبايليك.
- ينظم البايليك في تنظيمات إقليمية إدارية تتمثل في: البلدة، الوطن، المنطقة.

للمزيد أنظر: محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحليّة في الجزائر: الولاية- البلدية، (1962-1516)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2006، ص23 وما بعدها.

(3) عمّار بوحوش، المرجع السابق، ص63. وكذلك: محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص26.

(4) اعثامنة جباد، الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر (1990-1992)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1995، ص5.

▪ بايليك الغرب: كانت عاصمتها مازونة (1710م) ثم معسكر وأخيراً وهران (1792م)، وتمتد من الحدود المغربية غرباً إلى ولاية التيطري شرقاً، ومن البحر شمالاً إلى الصحراء جنوباً، وتشمل المدن والمناطق التالية: وهران، تلمسان، معسكر، مستغانم، غليزان، سعيدة، الشلف.

▪ بايليك التيطري: عاصمتها المدية، وتعد من المقاطعات الأقل أهمية سياسياً واقتصادياً، وأصغر ولايات القطر، وتشمل المدن والمناطق التالية: الجلفة، الأغواط، سور الغزلان، تيزي وزو، بوسعادة. وبنظرة عامة فقد كانت الإدارة المحليّة في العهد التركي تتّسم بالضعف، وتفتقر إلى التنظيم الإداري الصحيح، يرجع ذلك إلى الوصاية الشديدة على كافة الأجهزة الإدارية بالدولة⁽¹⁾.

ثانياً: أثناء الإحتلال الفرنسي

غزت فرنسا الجزائر سنة 1830م بعد حادثة المروحة، وهو ما اعتبرته إهانة لفتصلها بالجزائر، فجاءت الإدارة الفرنسية متّسمة بالطابع العسكري ذات النزعة المركزية الشديدة، لسيطرة السُّلطات العسكرية على الإدارة من خلال توجيهها الوجهة التي تخدم مصالح الفرنسيين والغزاة الأوروبيين على حساب أهل البلاد، ويمكن تقسيم المراحل التي مرت بها الإدارة المحليّة خلال الحقبة الاستعمارية إلى ثلاث مراحل أساسية، نوردتها كما يلي:

1- المرحلة الأولى:

تولّى الحاكم العام ممثل السلطة الفرنسية في الجزائر⁽²⁾، والتابع لوزير الحربية تسيير شؤون الجزائر يعني خضوعها لسيطرة وسلطة الجيش الفرنسي دونما أي منافس، وقد كان يسانده مجلس من كبار الشخصيات المدنية والعسكرية كل في دائرة اختصاصه، كما كان لهذه المجالس صفة استشارية، ويصدر الأمر الملكي المؤرخ في 15/04/1845⁽³⁾ الذي قضى بأن يتمتع الأوروبيون بحكم مدني، وتقسيم الجزائر إلى ثلاث مقاطعات أو وحدات إقليمية هي: الجزائر، قسنطينة، وهران، وفي كل منطقة من هذه المناطق تضم ثلاثة أنواع من الأقاليم بحسب نوعية السكان إلى:

أقاليم مدنية: مناطق ذات إدارة مدنية، فيها تطبق نفس النظم والقوانين الفرنسية على المدن التي بها أغلبية أوروبية والمتمركزين في المدن الشمالية، والمزارع المجاورة لها.

(1) خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة والتنظيم الإداري بالجمهورية الجزائرية: دراسة نظرية- تطبيقية، دون دار نشر، الطبعة الأولى، 1975، ص 131.

(2) أستحدث هذا المنصب بموجب المرسوم الصادر في 22 جويلية سنة 1834 في عهد الملكية، ثم ألغاه نابليون الثالث سنة 1858، واستبدله بوزارة المستعمرات والجزائر، إلا أن هذا الإلغاء لم يستمر طويلاً (1859م-1860م) لمدة سنتين فقط ليعود من جديد.

(3) محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 153. وكذلك: أحمد محيو، المرجع السابق، ص 124.

■ أقاليم مختلطة: مناطق ذات إدارة مختلطة يخضع فيها الأوروبي للإدارة المدنية والجزائري للإدارة العسكرية، في الأماكن التي يسكنها الجزائريين وأقلية أوروبية، في تجسيد حقيقي فعلي للتمييز العنصري⁽¹⁾.

■ أقاليم عسكرية: مناطق ذات إدارة عسكرية يخضع لها المواطنون الجزائريون فقط، لخلو هذه المناطق من الغزاة الأوروبيين، وفي هذه المناطق أيضا احتفظت فرنسا بأنظمة العهد العثماني، ولتسهيل الاتصال استحدثت في هذه الأقاليم ما يسمى بالمكاتب العربية عام 1844م⁽²⁾، متولدة عن الأفكار الميكيفالية للاستعمار، ووسيلة من الوسائل الرهيبة للجوسسة ونشر الوشاية والتعذيب، فقد لعبت دوراً قمعياً تمثل في استيفاء الضرائب، حفظ النظام، فض المنازعات، مراقبة السكان⁽³⁾. فالغرض من هذا التنظيم كان وضع السلطة في يد المعمرين، بدلا من العسكر الذين يرفضون تقاسمها مع المدنيين، وقد رفض "بيجو" الحاكم العام بالجزائر، تسليم السلطة للمعمرين ليستمر الوضع عما هو عليه إلا بعد استقالته سنة 1847م⁽⁴⁾.

2- المرحلة الثانية :

بعد شهر واحد من قيام الجمهورية الفرنسية الثانية، وبصدور القانون في مارس 1848م، والذي بمقتضاه تم ضم الجزائر إلى فرنسا، واعتبارها جزءاً من الأراضي الوطنية الفرنسية، فقسمت الجزائر إلى ثلاث ولايات هي: الجزائر، قسنطينة، وهران، يرأس كل منها والي يساعده مجلس الولاية، على النمط السائد في النظام الفرنسي، الذي تقرر الأخذ به على إثر القرار الحكومي المؤرخ في 1848/12/09، الذي نص على تطبيق نفس النظام السياسي والإداري الفرنسي، استجابة لضغط المعمرين الأوروبيين بالجزائر⁽⁵⁾.

ما يميز هذه المرحلة أيضاً وجود الصراع بين المدنيين والعسكريين خاصة في البداية، هذا كون الحاكم العام يتبع للسلطة العسكرية، فيما الوالي مدنياً مع ميل وزارة الحربية إلى العسكريين، ورفضها تحديد المناطق المدنية الخاضعة للسلطات المدنية والمناطق الخاضعة للسلطات العسكرية، وبعدها

(1) عمر صدوق، المرجع السابق، ص 89.

(2) تمثل المكاتب العربية حلقة وصل بين الإدارة الفرنسية والجزائريين، وكانت تتكون من: ضابط برتبة ملازم، قاض يعلم تقاليد البلد، اثنين من الكتبة فرنسي وجزائري، بلغ عددها (40) مكتباً، حيث أصبح في كل قيادة مكتب. أنظر: أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص 42.

(3) منصور بلرنب، المرجع السابق، ص 16. وكذلك: علي زغدود، المرجع السابق، ص 33.

(4) عمّار بوحوش، المرجع السابق، ص 132.

(5) محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 155.

لجأ "نابليون الثالث" الذي وصفت سياساته بالتقلب، إلى نظام الإدماج وألغى منصب الحاكم العام، إلا أن الانتفاضات التي اندلعت أجبرت الحكومة الفرنسية على إعادة النظر بالمسألة.

عقب زيارة نابليون للجزائر سنة 1861م مرتين متتاليتين، والتي فهم من خلالها استئنائه بالمسائل الجزائرية، فروج حينها الإمبراطور إلى فكرة "المملكة العربية"⁽¹⁾، فقد تم إدخال تعديلات على نظام الإدارة بالجزائر، خاصة الإهتمام بالإدارة غير المباشرة في المناطق العسكرية، بالإعتماد على نظام مجلس القبيلة أو القرية المعروف ب"الجماعة" أو "تجماعت" لتحل محل نظام المجالس البلدية، وحددت شروط انتخاب رئيس الجماعة المعروف باسم "الأمين"، واستحدثت إلى جانبه منصب "أمين الأمناء" الذي يمثل مجموعة قرى⁽²⁾، وكانت الجماعة تختص بتحديد ضريبة الرأس، الفصل في القضايا المدنية المتعلقة بالمدنيين، تحديد الغرامات في المخالفات الخلقية والجرح، وتنظيم الأعمال التطوعية كالتوزيعه ...

3- المرحلة الثالثة:

في هذه المرحلة تم تقسيم البلاد إلى قسمين، بحسب تواجد وتركز الأوروبيين، أي وفقا لنوع العنصر المتواجد بنظرة أساسها عنصري، قسم بالشمال حيث الأوروبيين بكثافة وآخر بالجنوب أين يقل هؤلاء، فقد أحدثت مجالس محلية بعد أن استتب الوضع نسبياً، فقامت السلطات الاستعمارية إلى تكييف وملاءمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع والمناطق⁽³⁾، بوجود ثلاث أنماط من البلديات كالاتي :

- البلديات الأهلية: تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء)، وفي المناطق النائية في الشمال، وتتكون من الأهالي أي الجزائريين فقط، تخضع للإدارة العسكرية، يشرف على تسييرها أشخاص معينون من الحاكم العام ولا شأن لسكانها بإدارتها وتسييرها، عليه فتكييفها على أنها بلدية غير سليم، فهي اقرب إلى إدارة محلية عسكرية أكثر منها بلدية⁽⁴⁾.
- البلديات المختلطة: أخذت تسميتها لوقوعها في أقاليم عسكرية، وفي مناطق خاضعة لحركة الاستيطان أي بوجود أوروبيين فيها بعدد أقل فيه من الجزائريين، وهذا النوع متواجد بالقسم الشمالي وتمتاز هذه البلديات بمساحة شاسعة، حتى أنها أحيانا تكبر مساحة وسكان العمالات الفرنسية، وعن تشكيل المجالس فهي مناصفة بين الأهالي والأوروبيين، لكن الرئيس لا ينتخب بل يعين من

(1) أحمد محيو، المرجع السابق، ص125. وكذلك: حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص43.

(2) عمر صدوق، المرجع السابق، ص91.

(3) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004، ص37.

(4) للمزيد أنظر: محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص193.

الأوروبيين، وتتكون من هيئتين مكلفتين بتسيير البلدية المختلطة تتمثل في: المتصرف الإداري واللجنة البلدية⁽¹⁾.

■ البلديات كاملة الاختصاص: وهي بلديات تتمتع بملء الحق في الممارسة⁽²⁾، أي أنها تدار كما هو الحال في فرنسا، تمارس جميع الاختصاصات المخولة لمثيلاتها في فرنسا، تتولى الإشراف على الخدمات الاجتماعية والتعليمية، خاضعة للقانون البلدي الصادر سنة 1884م، تتواجد في القسم الشمالي للبلاد أين يتواجد الأوروبيين بكثافة بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، تتكون من هيئتين هما المجلس البلدي والعمدة، فالأول ينتخب من طرف سكان البلدية، وينتخب الثاني من بين أعضاء المجلس البلدي ومن طرفهم.

ويصدر المرسوم في 28/06/1956 تم إلغاء البلديات المختلطة والأهلية، ليصبح التنظيم الإداري في الجزائري كما هو في فرنسا⁽³⁾، إلا أن انتشار الثورة في كل أرجاء البلاد، جعل هذا التنظيم لا يستمر، وكانت هذه البلديات لا تحقق مصلحة المستعمر، وبهدف التصدي للثورة التحريرية ومواصلة قمع الجزائريين، فبموجب القرار المؤرخ في 26/09/1955 المتضمن إنشاء الفروع الإدارية المتخصصة، والفروع الإدارية الحضرية (S.A.S-S.A.U) على التوالي، الخاضعة للجيش الفرنسي والمتحكمة فعليا في تسيير البلديات خدمة للمصالح الفرنسية، وقد كانت لهاتين المؤسستين آثار سيئة على الجزائريين.

الفرع الثاني: نظام الإدارة المحليّة الجزائرية بعد الاستقلال

بعد أن خرجت الجزائر منتصرة في ثورتها ضد المستعمر الفرنسي ودحره، هذا الذي عمل جاهداً طيلة فترته الاستعمارية إلى تفويض الإدارة عموماً عن وظائفها الأصلية، وجعلها دعامة وسنداً لوجوده، ذلك باستخدامها كأداة لتحقيق طموحاته الاستعمارية من خلال فرض الهيمنة والنفوذ وخنق حريات الجزائريين، كما كانت في خدمة المعمرين الأوروبيين، وتمكينهم من الاستيطان ونهب واستغلال خيرات الجزائريين من خلال السيطرة عليها، معتمدة في ذلك على إدارة في ظاهرها أنظمة

(1) أنظر في ذلك: ناجي عبد النور، دور الإدارة المحليّة في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد (01)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2009، ص154. وكذلك: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص38. وأيضاً: محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص202.

(2) أحمد محيو، المرجع السابق، ص129.

(3) أصبح التنظيم الإداري المحلي في الجزائر: حيث تم رفع عدد المحافظات من (9) إلى (13)، وفي سنة 1959 ازداد عددها ليصبح (15) محافظة، بموجب المرسوم الصادر في 7/11/1959، أما عدد البلديات فبلغ (1458) تخضع للقانون البلدي لسنة 1884م مع إستثناءات خاصة، للمزيد أنظر: اعثامنة جواد، المرجع السابق، ص16-17. وكذلك: صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني - مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1983، ص146-147.

شبيهة بالنظام الفرنسي، لكنها في حقيقة الأمر جهاز للقمع والعنصرية والتمكين للمستعمر، كما تابعنا تطورها سابقا في المرحلة الاستعمارية، على إثر ذلك وجدت نفسها مجبرة على القيام والاضطلاع بمهام الإدارة في تلبية احتياجات المواطنين، واستجابة لذلك وتحقيقاً لأهداف الثورة الوطنية كان عليها وضع مؤسسات سياسية وإدارية جديدة، وأن تضطلع بممارسة السيادة في جميع المجالات، والعمل على تحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي⁽¹⁾، لذلك فلقد كان من الطبيعي أن تولي الدولة الوليدة اهتمامها بنظام الإدارة المحليّة، باعتباره الدعامة الأساسية لتوطيد النظام الديمقراطي لأنه يفسح للمواطنين أكبر مجال للمشاركة في إدارة الخدمات المحليّة.

إلا أنه ما زاد الأمر حدة أيضاً هو الفراغ الإداري الرهيب الذي شل المؤسسات الإدارية⁽²⁾، نتاج الهجرة الجماعية للموظفين والإداريين الأوروبيين مع وجود الهياكل الموروثة عن النظام الاستعماري أي البنى الإدارية الفرنسية⁽³⁾ والتي لم تعد ملائمة، فعليه عملياً يمكن الحكم أن هذا التنظيم الإداري لم يعد موجوداً اعتباراً للاختلالات التي رافقته من خلال شغوره البشري، وكذا عدم قدرة هذا التنظيم (الإقليمي) أن يتماشى مع واقع البلاد الجديد الناتج عن الاستقلال.

بالرغم أن هذه المرحلة التي يمكن وصفها بالانتقالية، والتي امتدت ما بين سنة 1962 الى سنة 1967، لم تشهد تنظيماً إدارياً جيداً، إلا أن السعي كان حثيثاً للتخلص من المشكلات الإدارية العديدة التي خلفها الاستعمار، وإيجاد وضع يستجيب للمرحلة على الأقل، مما أدى إلى القيام بإجراءات خاصة⁽⁴⁾، تضطلع بتحقيق احتياجات المواطنين في تلك اللحظة.

فبالنظر إلى الظروف السياسية والتقنية وضرورات المرحلة، فقد كان الإصلاح مرحلياً ومؤقتاً، ولعل أهم ما ميّزه، - مع الإبقاء على الإطار القانوني الفرنسي بموجب الأمر (157/62) المؤرخ في 1962/12/31، والذي قضى بتمديد تطبيق النصوص الفرنسية التي كان معمول بها إلا ما

(1) ميسوم سبيح، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، ترجمة أمين سعد عبد العزيز مسعود، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1985، ص8.

(2) بلغ عدد البلديات المشلولة أكثر من (1500) بلدية للظروف الصعبة التي تعانها من جوانب مالية و تقنية و بشرية. أنظر في ذلك: - Jean Leca: Administration locale et pouvoir politique en Algérie, Annuaire de l'Afrique du Nord, Année 1971, p206.

وكذلك: عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص109. و: أحمد محيو، المرجع السابق، ص178.

(3) الإدارة المحليّة الموروثة عن المستعمر تمثّلت في: (3) نواحي (الجهات)، تمثّلت في الجزائر، وهران، قسنطينة، تضم (15) عمالة، تمثّلت في: الجزائر، المدينة، الشلف، وهران، مستغانم، التيطري، تيارت، سعيدة، تلمسان، قسنطينة، باتنة، عنابه، سطيف، الواحات، الساورة، و(91) دائرة، (1536) بلدية. للمزيد أنظر: منصور بلرنب، المرجع السابق، ص23-24.

(4) إنشاء إدارة موازية للإدارات الموجودة في كثير من القطاعات. أنظر: ميسوم سبيح، المرجع السابق، ص9. ومن أمثلة ذلك لجان خاصة لتتولى مهمة تسيير شؤون البلديات، وأخرى للتدخل الاقتصادي والاجتماعي، والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي. للمزيد أنظر: أحمد محيو، المرجع السابق، ص179 وما بعدها. وكذلك: عمّار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص195.

يتعارض مع السيادة الوطنية-، فقد تمثل بدايةً في عملية تجميع البلديات على إثر صدور المرسوم (189/63) المؤرخ في 16/05/1963 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات⁽¹⁾، لتصبح بعدد (676) بلدية، بعد أن كانت في حدود (1584) بلدية، وبمعدل سكان (18) ألف للبلدية الواحدة، جاء هذا نتاج إستحالة التأطير وللعدد الكبير للبلديات المشلولة، نظير العجز المالي الذي تعانيه للاختلال ما بين مواردها ونفقاتها التي تزايدت بسبب المساعدات الاجتماعية لمن أصيب بضرر إبان حرب التحرير الوطني⁽²⁾، وفي الإطار البشري لهذه الجماعات فقد تم عزل من ثبت عدم تعاونهم مع ثورة التحرير، كما قد تم العمل على تأهيل الموظفين بتنظيم دورات تدريبية وملتقيات خاصة تمكنهم من القيام بأعمال الإدارة.

أما في الجانب التشريعي فقد أولت النصوص من إصلاح الإدارة المحليّة أولوية، واعتبارها مؤسسة تحتل مكانة هامة، وما يسجل أنه قبل الاستقلال كانت تتعرض لها باختصار شديد وبشكل عام كما ورد في ميثاق طرابلس⁽³⁾، لذلك فقد كرّس الدستور الأول للجزائر المستقلة لسنة 1963، مكانة البلدية واعتبرها من القضايا الأساسية، ومن الأولويات وذلك بالنص عليها في المادة (09) منه، بالقول: "إن المجموعة الإقليمية والإدارية والإقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية"⁽⁴⁾، مما يوحي أنها ذات أهمية قصوى باعتبارها اللبنة الأساسية في البناء السياسي، وقاعدة اللامركزية مكلفة بأدوار عدة ورَفَع من منزلتها ومكانتها، إلا أن الاضطرابات السياسية جمدت العمل بهذا الدستور من طرف الرئيس "أحمد بن بله"، بعد أيام من دخوله حيز التنفيذ، ففي ظل هذه الظروف لم تكتسب ولم يعد أو تأخذ المجالس المحليّة أيّة أهمية⁽⁵⁾.

(1) إعادة التقسيم للبلاد جاء كنتيجة لمواجهة العجز الذي تعانيه البلديات، للتخفيف من أعباء تسييرها ومعالجة لازمة التي وقعت فيها فإن مصيرها الاختفاء، بسبب مغادرة المسؤولين أو واجبة الحل كإجراء إداري، كما استهدف البعد الديمغرافي أيضا (18 ألف) على خلاف فرنسا الذي عدد بلدياتها مرتفع، ومرد ذلك انه قد يصل عدد مواطنيها إلى (50) شخص فقط، عموما هذه الإصلاحات وإن لم يكن لها إلا آثار محدودة، إلا أنها كانت واجبة فهي تسبق وتتهيأ لإعادة التنظيم الكلي أي الإصلاح الشامل، وقد تبعته نصوص أخرى في نفس الاتجاه، للمزيد أنظر:

- Ahmed Mahiou, Les collectivités locales en Algérie, Annuaire de l'Afrique du Nord, Année 1969, p287.
(2) حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص135. وكذلك: أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص49.
(3) لخضرعبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحليّة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986، ص21. وكذلك: أحمد محيو، المرجع السابق، ص181.
(4) دستور 1963 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 10/09/1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (64)، المؤرخة في 10/09/1963.
(5) عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشّعبيّة البلدية في الجزائر، أعمال ملتقيات: دور ومكانة الجماعات المحليّة في الدول المغاربية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد (06)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010، ص9.

وعلى ذات النسق سار الميثاق الوطني (ميثاق الجزائر) سنة 1964، الذي اعتبر أن البلدية هي: "قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد"⁽¹⁾، مُبرزا من جديد الموقع الممتاز للإدارة المحليّة، لا سيما البلدية في النظام الإداري للجزائر المستقلة، والذي قضى بضرورة إعطاء المجموعات المحليّة سلطات حقيقية، وتأسيسا على ذلك تقدم المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني في سنة 1965، باقتراح مشروع للتنظيم البلدي، إلا أن أحداث 19/06/1965 جعلته يتوقف لمدة لم تستمر طويلا، لي طرح بعدها مجدداً⁽²⁾، وليشهد بذلك عام 1966 عملا كبيرا تمثل في حملات شرح وطنية، وعرفت مسودة المشروع نقاشا واسعا ومستفيضا على جميع المستويات، وقد أقرت الحكومة القانون البلدي في 20/12/1966، ومجلس الثورة في 04/01/1967 ونشر بالأمر (24/67) المؤرخ في 18/01/1967⁽³⁾، ليكون أول نص قانوني ينظم الجماعات المحليّة.

أما فيما يتعلق بالولاية فقد تأخر صدور القانون الذي ينظمها عن البلدية، بسنتين ليكون بالأمر رقم (38/69) المؤرخ في 23/05/1969⁽⁴⁾، الذي جاء استكمالا للنظام القانوني للجماعات المحليّة وموائما للنهج السياسي المتبع، ووضعا حداً لنصوص المرحلة الانتقالية، وكما يجسد الانفصال القانوني عن فرنسا كمظهر من مظاهر إستقلال الجزائر الكامل أيضا⁽⁵⁾.

أولا: قانون البلدية (الأمر 24/67) المؤرخ في 18/01/1967

يُعد الأمر (24/67) المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي، القانون الأول لنظام الإدارة المحليّة في الجزائر المستقلة، الذي نظم البلدية التي طالما انتظارها وتطلع إليها الشعب، للقيام بأدوار تجعل منه قضيتها الأولى، وقد تميز هذا القانون بالتأثر بالنموذج اليوغسلافي والفرنسي⁽⁶⁾، فالتشابه يظهر مع النظام اليوغسلافي من حيث المبادئ من خلال التعريف والوظائف حيث جاء في نص المادة (01) من الأمر (24/67): "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشّعبية، ميثاق الجزائر، جبهة التحرير الوطني، أبريل 1964، الموقع الإلكتروني الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية: <http://www.el-mouradia.dz>، تاريخ الزيارة: 2013/02/12، على الساعة: 17:00.

(2) رايح سرير عبد الله، الإدارة المحليّة في النظرية والممارسة، المرجع السابق، ص 128.

(3) الأمر (24/67) المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (06)، المؤرخة في 1967/01/18.

(4) الأمر (38/69) المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (44)، المؤرخة في 1969/05/23.

(5) عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 120-121.

(6) للمزيد أنظر: أحمد محيو، المرجع السابق، ص 184. وكذلك: عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 111. وأيضا: صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 184-185.

والاجتماعية والثقافية الأساسية"، كما أن البلديتين يعملان في نظام الحزب الواحد، وإيديولوجيا في ظل اتجاه اشتراكي⁽¹⁾.

بالمقابل يختلف عنها في عدم الأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة المتمثلة في اجتماعات الناخبين ونظام الاستفتاء، ولا يأخذ كذلك بنظام استقلال البلدية في وضع نظامها واختصاصها معتبرا أن البلدية ليست سوى وحدة إدارية، لا نوع من الجمهورية المستقلة كما ورد في ميثاق البلدية، فإستعار من النظام الفرنسي ما يخفف وطأة ذلك، بالاستفادة منه بإقرار نظام خاص موحد للبلديات باستثناء العاصمة، وأخذ أيضا بوسائل الرقابة على البلدية والمتمثلة في الوصاية الإدارية، فهذا التقارب مع النظامين الفرنسي واليوغسلافي لم ينتقص من النظام البلدي الجزائري بل جعلته يكتسي طابعًا خاصًا يتميز بخصائص مستقلة.

وفقا لهذا القانون كان تنظيم البلدية يقوم على ثلاث هيئات، متمثلة في:

1- المجلس الشعبي البلدي: الذي يتكون من (09) إلى (39) عضواً ينتخبون بالاقتراع العام المباشر السري، من طرف ناخبي البلدية.

2- رئيس المجلس التنفيذي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه.

3- المجلس التنفيذي البلدي: يتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى عدد من النواب لمساعدته وينتخبون من طرف المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: قانون الولاية (الأمر 38/69) المؤرخ في 1969/05/23

استكمالا لمسار الإصلاح وتجسيدياً لطموحات الجماهير، والقطيعة مع الأيام الخوالي من زمن المستعمر، جاء الأمر (38/69) المؤرخ في 1969/05/23 المتضمن قانون الولاية، الذي تزامن نشره مع ميثاق الولاية⁽²⁾، الذي يعد بمثابة الأعمال التحضيرية المبررة والمفسرة لأسس ومنطلقات هذا النظام الخاص بالولاية (القانون)، مما يسهل شرحه ودراسته، ف جاء التنظيم الجديد للولاية مؤسس على مبادئ الثورة، طبقا للمطامح العميقة للشعب في تسيير شؤونه الخاصة، وإرادته التي طالما أكدها وهي أن يبيت بنفسه في مستقبله⁽³⁾.

يُعد قانون الولاية السالف الذكر المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، كما أننا نسجل تأثره بالنموذج الفرنسي⁽⁴⁾ على غرار قانون البلدية، وعلى ضوءه تهيكلت الولاية في الهيئات التالية:

(1) لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحليّة، المرجع السابق، ص 23-24.

(2) نشر الأمر (38/69) في نفس الجريدة الرسمية التي نشر فيها ميثاق الولاية، بالعدد (44)، ص 375.

(3) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2012، ص 355.

(4) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 115.

1- المجلس الشعبي الولائي : الهيئة التداولية المنتخبة بالاقتراع العام المباشر السري، وتعداده بين (35) و(55) عضواً.

2- المجلس التنفيذي للولاية : يوضع تحت تصرف الوالي، يتولى تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، يتشكل من مديري ومسؤولي مصالح الدولة في إقليم الولاية.

3- الوالي : حائز سلطة الدولة في الولاية، ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء، يعين بمرسوم⁽¹⁾.

وبعدها قد استمر تكريس الاهتمام بالإدارة المحليّة من خلال الميثاق الوطني، والدستور لسنة 1976م⁽²⁾، حيث نصت المادة (36) منه على أن: " المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية.

البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة"، ويستشف من خلالها باستمرار إعطاء الأهمية للجماعات الإقليمية، والملاحظ أيضاً إدراجه للولاية على خلاف دستور 1963 الذي لم يشر لذلك مكتفياً بالبلدية فقط.

يذكر أن التقسيم الإقليمي للبلاد قد طرأ عليه إصلاح سنة 1974، وتم بموجب الأمر (69/74) المؤرخ في 02/07/1974⁽³⁾، الذي رفع عدد الولايات من (15) إلى (31) ولاية، والدوائر من (91) إلى (181) دائرة.

ما يمكن القول عن الإصلاح الذي مسّ البلدية والولاية باستصدار قانونيهما، فالبلدية وبالرغم من المزايا القانونية، والتي تجعل منها شخصاً إدارياً مستقلاً يتمتع بإدارة ذاتية، إلا أنه عملياً ونظراً لسيطرة المركز عليها وتوجيهها، باتت تترجم وتنفذ قرارات المركز محلياً من جهة وازدادت الهوة بينها والمواطن الذي لم يعد يرى إلا أنها مركزاً إدارياً تحمي مصالح موظفيها وتحميهم لا غير من جهة ثانية، أما فيما تعلق بالولاية لم يتجسد مبدأ المشاركة الشعبية، مع سيطرة الوالي نظير تمتعه بالازدواج الوظيفي لاسيما تمثيله للدولة، فهي بذلك لم تشذ عن البلدية مما اضطر إلى إعادة التفكير في كيفية تمكينهما بالأدوار المنوطة بهما⁽⁴⁾.

(1) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 273.

(2) للمزيد أنظر: عمر صدوق، المرجع السابق، ص 98 وما بعدها.

(3) الأمر (69/74) المؤرخ في 02/07/1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (55)، المؤرخة في 09/07/1974.

(4) اعثامنة جيباد، المرجع السابق، ص 88-89.

لذلك تم إصلاح قانون الجماعات المحليّة للولاية وللبلدية سنة 1981، فعلى مستوى البلدية عدلت بالقانون (09/81) المؤرخ في 1981/07/04⁽¹⁾، الذي جاء لأجل جعلها أكثر فعالية من خلال إبراز وتطوير دورها حتى تستجيب لمتطلبات المواطنين، وكذا تنفيذ قرارات الدولة محليا، إلا أنه يمكن وصف هذه التعديلات بالشكلية، ولم تأتي على جوهرها لأنه نحاشى تأمين العوامل الأساسية المؤدية إلى استقلالها⁽²⁾.

أما فيما تعلق بالولاية فقد عدّل قانون الولاية بالقانون (02/81) المؤرخ في 1981/02/14⁽³⁾، وعليه فقد منح المجلس الشعبي الولائي اختصاصات رقابية على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية، وكذلك الهيئات التعاونية والوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية الشاغلة على إقليم الولاية. من خلال متابعة جماعاتنا المحليّة طيلة الفترة الممتدة من سنة 1962 إلى سنة 1989، أين كانت الجزائر تسير وفق الأحادية، يمكن القول أنه بالرغم من التشريعات الخاصة، والتي تحمل في طياتها العديد من الميزات، إلا أن إستراتيجية النظام السياسي لم تكن تسعى إلى إقامة بنية سياسية تحليلية قوية فالنتيجة أن موقعها لم يكن متميزاً⁽⁴⁾، وعملت معها بشكل متناقض فمن جهة تعترف لها بالاستقلال، ومن جهة أخرى توظفها كأداة بيروقراطية في يد السلطة لربط القواعد الشّعبيّة، وإدماج المجتمع في رؤية واحدة هي خيار السلطة⁽⁵⁾، لتظهر المفارقة بين الخطاب السياسي والمعاملة الإدارية، فالتطبيق إذن لم يتعدى حدود عدم التركيز الإداري يقول الأستاذ جبار⁽⁶⁾.

ثالثا: قانون الجماعات المحليّة لسنة 1990

عقب أحداث أكتوبر 1988، تبنت الجزائر سبيل التعددية كخيار حتمي في سبيل إصلاح مؤسسات وخيارات الدولة المتهالكة والتي لم تعد قادرة على مجابهة حاجات المواطنين في شتى مناحي الحياة، كان ذلك بموافقة الشعب على الاستفتاء بتاريخ 1989/02/23 بنسبة (73.43)% من الأصوات

(1) القانون (09/81) المؤرخ في 1981/07/04 المتضمن تعديل وتتميم القانون البلدي لسنة 1967، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 1981/07/07.

(2) خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 65.

(3) القانون (02/81) المؤرخ في 1981/02/24 المتضمن التعديل الجديد للقانون الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (07)، المؤرخة في 1981/02/17.

(4) عمر فرحاتي، المرجع السابق، ص 10.

(5) نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (08/90) أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006/2007، ص 9.

(6) عبد المجيد جبار، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد (03)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1998، ص 648-649.

المعبر عنها على الدستور، لتدشن بذلك الجزائر عهداً جديداً في الحياة السياسية⁽¹⁾، أنهت هيمنة الحزب الواحد وكرست التعددية الحزبية متخلية بذلك عن النهج الاشتراكي متجهة نحو النظام الليبرالي في إصلاح جذري شامل، ليتم بلورة ومواءمة المنظومة القانونية برمتها على أساس دستور فيفري 1989⁽²⁾، والذي اعترف في نصوصه بحسب المواد (14)، (15)، (16) باللامركزية، والمجلس المنتخب كإطار للتعبير عن الإرادة الشعبية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية بتبني صريح للديمقراطية المحلية، وفي هذا السياق جاء قانوني البلدية والولاية (08/90) و(09/90) على التوالي⁽³⁾.

- على مستوى البلدية قد جاء هذا القانون⁽⁴⁾ بميزات إيجابية تمثلت بمنح اختصاصات واسعة جدا لرئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيلاً للبلدية، وكذا للدولة ولو بتفوق حين تمثيله لهذه الأخيرة، كما مكن المواطنين من الرقابة، بحضور الجلسات مع إعطاء المبادرة للرئيس في عديد المجالات، مع أن اختلالات كثيرة طبعت كجعل الوالي رقيباً بمنحه صلاحيات رقابية كبيرة، وغياب الرؤية في مصادر التمويل، وعدم وضوح تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بنص المادة (48) جعل من وزارة الداخلية تتدخل بالتعليمات، وما ميز تطبيقه خلال هذه المرحلة أيضاً، ونظراً لحدثة التجربة ولأسباب السالفة الذكر، فقد اتسمت المجالس باللجوء المفرط لسحب الثقة وفقاً لنص المادة (55) من هذا القانون، وأخرى تتعلق بمستوى الممارسة الديمقراطية في حد ذاتها.

وطبقاً للمادة (13) من ذات القانون تتشكل البلدية من هئتين أساسيتين هما⁽⁵⁾: المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

- على مستوى الولاية صدر القانون المنظم لها، الذي تميز بكونه أعطى صلاحيات هامة للمجلس الشعبي الولائي بمجالات متعددة، في نصوص المواد من (55) إلى (88) منه، إلا أنه ونظراً لنقل

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 2009، ص 353.

(2) جاء هذا الدستور عقب مخاض عسير تسببت فيه أحداث أكتوبر 1988 الدامية، التي كانت نتاج وضع مزري سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، وتفشي البطالة والمحسوبية والفساد الإداري والمالي، لُفُتِح بعدها حواراً ويتم تكريس خيارات جديدة، بدا أن النظام الاشتراكي عاجز وغير قادر أن يأخذ بالبلاد الى التقدم، بل إلى المزيد من التخلف والانحطاط، فقد فشل في تنمية البلاد، وبالنتيجة فلن يكون قادراً كنظام وخيار في تنمية الأقاليم.

(3) القانون (08/90) المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية، والقانون (09/90) المؤرخ في 07/04/1990 والمتضمن قانون

الولاية، والصادرين بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد (15)، المؤرخة في 11/04/1990.

(4) للمزيد أنظر: مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد (01)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 47-48. وكذلك: عمر فرحاتي، المرجع السابق، ص 11-12. وأيضاً: عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 111-112.

(5) لتفصيل أكثر أنظر: علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 131 وما بعدها. وكذلك: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 42. وأيضاً: عمّار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 199 وما بعدها.

الوصاية من جهة وكذلك تقييده بالقوانين المنظمة لمختلف القطاعات، جعلت منه جهة استشارية لا غير، مع المركز الممتاز للوالي المزوج الوظيفة وعلاقته بالحكومة المركزية، أصبحت الولاية كجهة عدم تركيز تابعة أكثر منها جماعة محلية مستقلة، وبنص المادة (08) من هذا القانون تتشكل الولاية من هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي⁽¹⁾.

ولئن كان هذا التحول مفيداً، ويحتاج إلى مزيد من الوقت لنضجه، فقد رافق تطبيق القانونين إضطرابات داخلية، وتحديات كبيرة فرضتها الظروف القائمة آنذاك الناتجة عن تدهور المحيط السياسي والمؤسساتي، أين أعلنت حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي (44/92) المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، والممدد بموجب المرسوم التشريعي (02/93) المؤرخ في 06/02/1993 لأجل غير محدد، وبالرجوع لنص المادة (08) منه نجد أنها أعطت الحق للسلطات الوصية حل المجالس الشعبية، وتعيين مندوبيات تنفيذية محلها على مستوى الجماعات الإقليمية إلى حين إجراء الانتخابات، مما جعل من المجالس المحلية بيد وزير الداخلية والوالي ممثلي الحكومة، يتوليان على التوالي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية حلاً وتجديداً حتى إجراء الانتخابات المحلية⁽²⁾، فتم التخلي عن الأغلبية الساحقة من الممثلين المنتخبين،

(1) للمزيد أنظر: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 116 وما بعدها.

(2) أنظر في ذلك :

- المرسوم التنفيذي (141/92) المؤرخ في 11/04/1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 12/04/1992.
- المرسوم التنفيذي (142/92) المؤرخ في 11/04/1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 12/04/1992.
- المرسوم التنفيذي (105/93) المؤرخ في 05/05/1993، يتضمن حل مجلس شعبي ولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (30)، المؤرخة في 09/05/1993.
- المرسوم التنفيذي (106/93) المؤرخ في 05/05/1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (30)، المؤرخة في 09/05/1993.
- المرسوم التنفيذي (05/94) المؤرخ في 02/01/1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 02/01/1994.
- المرسوم التنفيذي (49/94) المؤرخ في 26/02/1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (11)، المؤرخة في 28/02/1994.
- المرسوم التنفيذي (238/94) المؤرخ في 10/08/1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 17/08/1994.
- المرسوم التنفيذي (63/95) المؤرخ في 25/03/1995، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (12)، المؤرخة في 26/02/1995.

لتصبح هذه المجالس تحت رحمة الحكومة المركزية⁽¹⁾، مما أدى إلى تلاشي بؤادر اللامركزية الناشئة بتحول البلدية والولاية بوصفها جماعات إقليمية إلى مندوبيات إدارية تمثل السلطة المركزية في الولاية⁽²⁾، فمن خلال تعيين المندوبين التنفيذيين هذا يعني أن السلطة لم تعد بيد الشعب⁽³⁾. خلالها دخلت البلاد في فراغ دستوري ومؤسستي رهيب، سارعت الدولة لتدارك الأوضاع والعودة للشرعية بحسبها، مما أفضى إلى تعديل الدستور سنة 1996، الذي اهتم بالقدر ذاته لدستور 1989، ناقلا عنه نفس البنود المتعلقة بالجماعات المحلية بنص المواد⁽⁴⁾: (14)، (15)، (16)، إلا أنه مكن للمنتخبين المحليين من خلال نص المادة (2/101) من هذا الدستور، والتي نصت على أن: "ينتخب (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي"، بالوصول إلى تنظيم أعلى سياسياً واجل شأناً، وتبرز بحق المكانة المهمة المتبناة للمجالس المحلية، من خلال هؤلاء المنتخبين في تجسيد فعلي لنص المادة (3/7) من الدستور بالنص على أن: "يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين".

إلا أن المتتبع لتطور نظام الإدارة المحلية، لا يمكنه التغافل أو تجاهل التدخل الشديد والاضطراب الذي إمتازت به السلطة التنفيذية، وعدم الاستقرار الذي أدى إلى فوضى المؤسسات وتدهور شديد للمشروعية، والمتمثلة في إنشاء ما سمي بمحافظة الجزائر الكبرى، كجماعة جديدة ضمن التنظيم الإداري الجزائري، بالأمرين⁽⁵⁾ (14/97) و (15/97)، وعلى إثرهما صدر المرسوم الرئاسي

(1) للمزيد أنظر: عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001/2000، ص 113 وما بعدها.

(2) عبد المجيد جبار، المرجع السابق، ص 649.

(3) مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد (02)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1996، ص 353.

(4) اكتفت هذه المواد بذكر الاحكام العامة والمجردة، مفتقرة للوضوح اللازم في هذا الموضوع، حيث حددت المادة (15) منه الاشخاص الاقليمية بصفة حصرية، لتحدها من سلطة المشرع في انشاء جماعات اقليمية اخرى، وذلك بموجب المادة 10/122 من هذا الدستور، في حين نصت المادة (16) على طريقة تشكيل المجلس دون التطرق للهيئة التنفيذية، مما يمس بمبدأ التسيير الحر من خلال تركها الباب مفتوحاً لمشاركة جهات اخرى في ذلك، لتفسر وتبرر ظاهرة الازدواج الوظيفي للوالي على مستوى الولاية، وما أعطى الامين العام من مكانة أيضا على مستوى البلدية في التنفيذ. للمزيد انظر: محمد زغداوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الانسانية، العدد (35)، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011، ص 195-196.

(5) - الأمر (14/97) المؤرخ في 31/05/1997 يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (38)، المؤرخة في 04/06/1997.

- الأمر (15/97) المؤرخ في 31/05/1997 يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (38)، المؤرخة في 04/06/1997.

(292/97) المتعلق بالتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى⁽¹⁾، والتي لا أثر لها دستوريا حين رأى المجلس الدستوري عدم دستوريته بالرأي رقم (02/م د/2000) المؤرخ في 27/02/2000، بعد إخطار من رئيس الجمهورية بتاريخ 23/02/2000 تنفيذًا لصلاحيته طبقًا لنص المادة (166) من دستور 1996، واستند المجلس الدستوري في رأيه إلى أن تأسيس جماعتين إقليميتين تُدعيان محافظة الجزائر الكبرى والدائرة الحضرية، مخالف لأحكام الدستور، لا سيما المادة (15) منه التي اعترفت بالوجود القانوني للولاية والبلدية دون غيرهما⁽²⁾.

وكما قد باشر ذات الرئيس إصلاحات عميقة في بناء الدولة وهيكلتها، لأجل ذلك نصب في 25/11/2000 لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها ترأسها السيد: "ميسوم سبيح"⁽³⁾، قصد الارتقاء بالمواطنة وتكريس دولة القانون والحق في إطار الحكم الرشيد وحقوق الإنسان، فأثر ذلك على الجماعات المحليّة يستتبط من خلال خطابه أثناء تنصيب هذه اللجنة بالقول⁽⁴⁾: "وبعد تجربة دامت أكثر من ثلاثة عقود في هذا المجال، يجب علينا أن نتساءل عن الظروف التي وضعت وطبقت فيها المبادئ المؤسسة لتنظيم جماعاتنا الإقليمية، ونستخلص العبر من هذه التجربة الثرية لجعل عمل الدولة أكثر انسجامًا، بالتناسق مع عمل المجالس المنتخبة على الصعيد المحلي الذي هو المجال الأمثل لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، ويضيف أيضًا: "إن اللامركزية لصالح الجماعات المحليّة لا يمكن أن تحقق الغرض منها بوجه تام، إلا إذا كانت مرفقة بتوزيع مناسب للصلاحيات، يترتب عنه تفويض أكبر للاختصاصات لصالح السلطات الإقليمية التابعة للدولة، والأكثر قريبًا من الواقع اليومي في الميدان".

من خلال متابعة تطور نظام الجماعات المحليّة في مرحلة التعددية السياسية، يمكن القول أن نظام الإدارة المحليّة لم يزل مجرد رغبات وأمانى، لما اعتراه من ظروف استثنائية ميزت أولى بدايات

(1) للمزيد حول تطور التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، وما مرت به كعاصمة للجزائر، ولأهمية التي أولاها القانون لها. أنظر: - Chaaban Benakezouh, La Ville D'Alger et Les Droit, Revue Idara, n°23, Algerie, Année2003, p15 et suite.

(2) للمزيد أنظر: عمّار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص192-193.

(3) المرسوم الرئاسي رقم (372/2000) المؤرخ في 22/11/2000 يتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(71)، المؤرخة في 26/11/2000. تحت رئاسة السيد: "ميسوم سبيح" هذا الأخير يظهر أنه من المقربين لشخص رئيس الجمهورية، بحكم أنه تولى منصب مستشار قانوني لدى رئيس الجمهورية، كما يُبينه المرسوم الرئاسي المتعلق بتعيينه المؤرخ في 09/01/2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (03)، المؤرخة في 19/01/2000، وعيّنه بعدها أيضًا ليشغل منصب سفيرًا فوق العادة ومفوضًا للجمهورية الجزائرية بباريس في فرنسا منذ 01/10/2005، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي المتعلق بتعيينه المؤرخ في 05/11/2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (73)، المؤرخة في 09/11/2005.

(4) خطاب رئيس الجمهورية: السيد عبد العزيز بوتفليقة، بمناسبة تنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الموقع الإلكتروني الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية: <http://www.el-mouradia.dz>، تاريخ الزيارة: 06/03/2013، على الساعة: 19:25.

تطبيق هذه المرحلة، وتكليف هذه الجماعات ببعض المهام التي تدخل ضمن إطار مكافحة الإرهاب، مع ما رافقها من ركود اقتصادي وانخفاض لسعر البترول، مما انجر سلباً على التنمية وأصبحت البلاد مهددة لغياب الموارد المالية الكافية، لكنه بالرغم من هذا هناك من يرى أنها قامت بأدوارها وتكيفت مع تطور المجتمع⁽¹⁾، فالملاحظ أن الإدارة المحليّة وإن كُرسَتْ دستورياً في دستور (1989) ودستور سنة (1996)، وبمقتضى قانون البلدية (08/90)، وقانون الولاية (09/90)، مع رغبة الإرادة السياسية في تفعيل دورها، كل هذا أوحى بتصور جديد يكسبها مركزاً مرموقاً، ومكانة متميزة في الهيكل الإداري للدولة، إلا أن عوامل عديدة كانت بمثابة العقبة الكؤود أعاقَت ذلك، فحداثة التجربة السياسية بصفة عامة، وثقافة المشاركة لم تترسخ بشكل كاف بعد، والتي مازالت تحتاج للمزيد من الممارسة لتتصلق وتصبح ذات أثر إيجابي سواء على مستوى المجالس أو داخل الأحزاب ذاتها، إذ لا يمكن لدولة التعددية فيها حديثة النشأة كالجزائر، انتظار أن يتكون النظام الحزبي في ظرف قصير من الزمن، وآية ذلك أن عدد كبير من المجالس عانت من إختلالات⁽²⁾، نتاج سوء التصور أصلاً وعدم الانسجام الناتج عن التعددية بين أعضائه، بالمقابل ليس بالقوانين وحدها يمكن إيجاد دولة القانون والمؤسسات وتترسخ الديمقراطية كثقافة وسلوك، فهي لا تقرر ولا تنزل بل تبنى كل يوم لبنة بأخرى، فبالرغم من أن المجالس أخذت اهتماماً في المنظومة القانونية الجزائرية، إلا أنها لم تحظى بالتموقع الإيجابي الذي يمكنها أن تكون فاعلاً أساسياً في النظام الهرمي للسلطة⁽³⁾.

بعد أن استتب الأمن وتحسّنت وضعية البلاد في شتى المناحي، وتم إعادة بناء المؤسسات عاد الحديث مجدداً وبحدة عن إصلاح الجماعات المحليّة، بغية معالجة الإختلال القانوني وتجسيد إستقلاليتها، وانفصالها فعلياً عن المركز، وقد دفع إلى ذلك أيضاً ما عرف بالربيع العربي كموثر وفاعل خارجي، الذي تبنت من خلاله الدولة إصلاحات واسعة، كان من بينها قانون الانتخاب، وكذا تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة المتعلق بها أيضاً، والتي لها الأثر المباشر في تشكيل المجالس المحليّة، لذلك حري بنا التطرق لقانون البلدية والولاية الجديدين اللذين سيكونان محط اهتمامنا بالدراسة، من حيث المبادئ التي ارتكزت عليها والوسائل والأدوات التي حظيت بها الجماعات

(1) مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص 48.

(2) إختلالات ذكرها وزير الداخلية والجماعات المحليّة "دحو ولد قابلية" حين عرضه لمشروع البلدية أمام المجلس الشعبي الوطني: (32) حالة سحب ثقة على مستوى المجالس البلدية منذ 2008، (33) مجلس بلدي يعرف انسداد على مستوى وطني، توقيف (206) عضو مجلس بلدي من بينهم (43) رئيس... للمزيد أنظر: مجلة مجلس الأمة، العدد (47)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2011، ص 36.

(3) عمر فرحاتي، المرجع السابق، ص 12.

المحليّة للاضطلاع بمهامها كما يتطلع لها المواطنين، في إطار مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان ووفق مقتضيات الحكم الراشد.

رابعاً: قانون الجماعات الإقليمية (10/11 المتعلق بالبلدية) و(07/12 المتعلق بالولاية)⁽¹⁾

صدر القانونين في مرحلة الإصلاحات السياسية، التي انطلقت فيها الدولة بعد الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية في 15/04/2011، وهي الإصلاحات المترافقة مع السنة الثانية من إعادة انتخابه للعهد الثالثة، والذي أكد فيه بالقول⁽²⁾: "في إطار لامركزية أوسع وأكثر نجاعة، وحتى يصبح المواطنون طرفاً في اتخاذ القرارات التي تخص حياتهم اليومية وبيئتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا بد من مضاعفة صلاحيات المجالس المحليّة المنتخبة وتمكينها من الوسائل البشرية والمادية اللازمة لممارسة اختصاصاتها...". ولو أن مسألة إصلاح الجماعات المحليّة ما فتأت تساور السياسيين منذ مدة⁽³⁾، من خلال استمرار النقاش والجدل حولها، تم عقد ندوات وملققات وتقديم مشاريع وأفكار ودراسات، قصد التوصل لصيغة أكثر توافقاً وانسجاماً تجعل من الجماعات المحليّة أكثر حضوراً وفعالية في تقديم الخدمة العمومية وبجودة عالية، هذا للقيمة البالغة التي أصبحت توليها الدول للجماعات المحليّة التي حسمت أمر تطبيقها، بل أن النقاش فيها بات ينصب عن درجتها، والصلاحيات المسندة لها، وعلاقتها مع السلطة المركزية، فهي بذلك لم تعد ذات شأن داخلي بل تعدته إلى أبعاد عالميّة حيث أصبحت جزءاً لا يتجزأ من بناء العلاقات الخارجية، لدورها الهام في عملية التنمية والاستقرار، اللذان أصبحا عاملين محسوسين للانفتاح على العالم الخارجي وجذب الاستثمارات الأجنبيّة، فجعلت منها محط اهتمام الدول وكبرى المؤسسات العالمية لا سيما الماليّة منها، واعتبارها كمعيار حاسم للإدارة الرشيدة أو الحكم الراشد، كما أن شرعية ومصداقية السلطة السياسية في الداخل لم تعد متعلقة بالكيفية التي أسندت بها السلطة، بل ظلت مرتبطة بما

(1) نؤيد الدكتور "محمد زغداوي" فيما ذهب إليه، وذلك بضرورة القيام باصلاحات دستورية تضمن صدور قانون الجماعات الاقليمية وفقا لاحكام الدستور، من خلال تعديل نظام الإحالة على المجلس الدستوري(الإخطار) حتى نضمن عدم تجاوز أحكامه، كما أنه ووفقاً للمادة 1/123 من دستور 1996 والتي تعتبر مسألة تنظيم السلطات العمومية وعملها (البلدية والولاية إحداهما)، من الموضوعات التي يجب أن تصدر بقانون عضوي، أي بما يفيد صدور قانون البلدية بقانون عادي يثير التساؤل حول دستوريته. أنظر في ذلك: محمد زغداوي، المرجع السابق، ص197-198. والامر ذاته ينسحب على قانون الولاية الجديد، وبالمحصلة فهشاشة التنظيم القانوني للجماعات الاقليمية مرده الى هشاشة في تنظيمها الدستوري.

(2) خطاب رئيس الجمهورية: السيد عبد العزيز بوتفليقة، يوم 15 أبريل 2011. أنظر: مجلة مجلس الأمة، العدد (46)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2011، ص8.

(3) أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية، السيد "دحو ولد قابلية" على جهوية قانون البلدية منذ سبتمبر 2001، لكن ظروف الإستقرار التي عاشتها بعض مناطق الوطن حالت دون تقديمه للبرلمان. أنظر في ذلك: دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع قانون الإدارة المحليّة الجديد، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحليّة الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المرجع السابق، ص103.

تقدمه من خدمات على نحو سريع ومطرد ومرضى ودائم، فكلها تجد لها مجالاً حيويًا مهما في الجماعات المحليّة كونها الجسر أو القناة التي تقدم من خلالها الدولة خدماتها لمواطنيها، وفضاءاً للتعبير عن المواطنة، والاستجابة لإنشغالاتهم وحمايتهم مصالحهم⁽¹⁾، ولأن المواطنين تعالت مطالبهم بضرورة الاستجابة لرغباتهم وحاجاتهم إلى المشاركة في التسيير، فهي بذلك تحتل مكان الصدارة، من حيث كونها خط الدفاع الأول للإستقرار المحلي، وصانعة للتنمية إذا ما أحسن إستغلالها وتوظيفها، الشيء الذي جعل الدول تواجه هيمنتها في إدارة الحكم تحدياً كبيراً فرضته هذه العوامل والمتغيرات التي هي ليست بمنأى عليها، فألزمها توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والهيئات المحليّة، بهدف قصر الوظيفة الإدارية لأجهزة السلطة المركزية على رسم السياسة العامة للدولة وإدارة المرافق الوطنية، وأن تستقل الهيئات المحليّة بإشباع الحاجات المحليّة في الأقاليم، فتخليها عن هذه المصالح جاء نتاج عجز المركز عن القيام بها بكفاءة، ولتعدد وظائف الدولة الحديثة، هذا من نواحي إدارية بحته، إلا أن الدافع الأول والأهم هو البعد السياسي لهذا النظام والمتمثل في تجسيد الديمقراطية المحليّة، إذ أن الشعوب ترى أنه غير كاف اختيار ممثليهم سواء في الانتخابات الرئاسية أو التشريعية، ولم تعد تقنع إلا بالتجسيد الفعلي لها من خلال حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم وبدون وصاية أو قوامة من أحد، ويمكن إجمال أسباب وأهداف الأخذ بهذا النظام فيما نجده في النص الآتي نقلاً عن تقرير للأمم المتحدة صادر سنة (1999): "لا تختلف دول العالم لهذا الغرض في الأسباب التي من أجلها أنشئ نظام حكم محلي، فالغرض أو الهدف من إنشاء نظام حكم محلي أو إدارة محلية، هو تقديم خدمات للناس في مناطق إقامتهم المحليّة، وتحسين الخدمات القائمة وتقليل تكلفتها المالية، ولصنع علاقة وثيقة بين الحكومة القومية والمناطق المحليّة تساعد على تبادل المعلومات بين المركز والمنطقة المحليّة، وتساعد على شرح السياسة المركزية، وخلق القبول لها محلياً، ونقل متطلبات المناطق المحليّة وإحتياجاتها للأجهزة العليا، وصنع مشاركة أو تكثيف مشاركة سكان المناطق المحليّة في الحكم، ولتدريب القادة المحليين على إدارة شؤون مناطقهم وتجهيزهم لدور قيادي قومي، لتشجيع سكان المناطق المحليّة للاهتمام بأمورهم الحياتية، والعمل على قبولهم للتغيير الذي ينجم عن التنمية، وإقناعهم وتشجيعهم على دفع الضرائب"⁽²⁾.

في ظل هذه المعطيات والمقتضيات كيف جاء قانون البلدية والولاية الجديدين، وما لإضافة التي قد استحدثاها، من حيث تبني هذا النظام مفاهيمياً وتنظيمياً والأسس التي بني عليها، دون أن يغيب عن البال ومن خلال توضيحنا لتطور الإدارة المحليّة في الجزائر، أن لها تجربة ثرية يمكن البناء

(1) مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص46.

(2) نقلاً عن: عبد الجبار أحمد، المرجع السابق، ص9.

عليها نظامًا سليمًا، مع تسليمنا كذلك أن الممارسة توضح بجلاء هوة سحيقة بين القانون والواقع لإصابتها المزمنة بعطل عديدة شأنها في ذلك شأن الإدارة العامة برمتها⁽¹⁾، يوافق ذلك الخطاب الرسمي، حتى أن رئيس الجمهورية كان صريحًا بتشخيص عللها وعاهاتها بالقول⁽²⁾: "ها أنذا أقولها، صراحة، بلا موارد ولا مدهنة: إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسات المحاباة، ومريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالإمتهانات التي لا رقيب لها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة، ونهبها بلا ناه ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات، وأبعدت القدرات وهجرت الكفاءات ونفرت أصحاب الضمانات الحية والإستقامة، وحالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة، وشوهت مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية تشويها ما بعده تشويه"، والأمر ذاته ينعكس على الإدارة المحليّة وتعاينيه بذات القدر، والقول يصدق عليها ويشملها كونها جزء من الإدارة العامة في الدولة.

واستنادًا لما سبق فقد وصفت وضعية اللامركزية الإدارية من لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، بأن هناك أزمة تمثيل وان الوحدات المحليّة لا تقوم بدور الوساطة بين المواطن والدولة⁽³⁾، هذا ما أثار عليها بشدة، ومن ورائها صورة الدولة التي يبدو أنها وقفت عاجزة عن مجابهة هذه الاختلالات في التسيير، وما انجر عنه من آثار متعددة بل شملت كل الجوانب.

1- قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 2011/06/22

يرى الدكتور مسعود شيهوب⁽⁴⁾: "أن قانون البلدية الجديد يُعدُّ مراجعة شاملة للأحكام المتعلقة بتنظيم وسير البلديات، بهدف تطوير ممارسة الديمقراطية المحليّة في إطار التوجهات الكبرى لإصلاح هياكل ومهام الدولة"، كذلك وبالنظر إلى بيان الأسباب لقانون البلدية (10/11) فقد إعتبر البلدية القاعدة الإقليمية واللامركزية للدولة وذات مكانة قصوى، فهي تجسيد للديمقراطية المحليّة وتلبية انشغالات المواطنين محليًا والاضطلاع بالتنمية المحليّة، فيما وصف تطبيق القانون (08/90) لمدة (20) سنة، بأنه غير قادر على استيعاب كل التوترات التي تحدث على مستوى بلدي بالقول "بأنه

(1) توصف الإدارة العامة بالجزائر على أنها إدارة: مرتشبة وغير فعالة، انطوائية وجامدة، تتمتع بموارد بشرية رديئة، كما أنها بعيدة عن الشعب بل غريبة عنه. للمزيد أنظر: عمّار عمّاري، بعض الملاحظات عن واقع الإدارة العمومية الجزائرية وسبل إصلاحها للاندماج إيجابيا في الحركة العالمية، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد (07)، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 2003.

(2) خطاب رئيس الجمهورية: السيد عبد العزيز بوتفليقة، يوم 29 ماي 1999، مجلة مجلس الأمة، العدد (03)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 1999، ص 9.

(3) الأمين شريط، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، العدد (08)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2010، ص 45.

(4) مسعود شيهوب، قانون البلدية الجديد يصب في إطار إصلاح هياكل ومهام الدولة، جريدة صوت الأحرار، الصادرة بتاريخ 2011/04/04.

منظومة غير قادرة على تفكيك التوترات..⁽¹⁾، كما أنه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل أحكامه لا تستجيب للتحديات التي تجابهها الجماعات المحليّة، ولا الاختلالات والمشاكل الجديدة والناجمة عن التعددية، وقد أورد عديد الأسباب التي جعلت منه يرى ضرورة إصلاحه لتكون أكثر فاعلية وكفاءة⁽²⁾، فيما أوضح ذات البيان أن القانون الجديد جاء وفق رؤية جديدة تنظيمًا وتسييرًا ليساير التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مع تعزيز صلاحيات المجلس المنتخب، وتكامل الدور بينه والدولة، وكذا تحديد العلاقة بينهما، مما يسمح للجماعات المحليّة للقيام بدورها كشريك وفاعل أساسي في التنمية، من خلال مدّها بالوسائل والأدوات الضرورية للقيام بذلك، خاصة تجسيد البرامج التنموية، وأن القانون سيرتقي بها للمساهمة في حل الإشكالات وتذليل المعوقات بعصرنتها، وجعل المواطن لب اهتمامها⁽³⁾.

- لقد حظي هذا القانون باهتمام مستفيض من المشرع، بإدخال (242) تعديل تم من خلالها تعديل (117) مادة من أصل (225) قدمت في المشروع التمهيدي، لترتفع بذلك مواده من (186) إلى (220) مادة مقارنة بالقانون الملغى، كما اتسم بالترتيب والصياغة المتناسقة، بالمقابل طبعته كثرة الإحالة على التنظيم، وارتباطه بعدد كبير من النصوص المنظمة لاختصاصات البلدية⁽⁴⁾، فهانين عاملين فارقين في تفعيل وتنشيط البلدية والعكس، ويمكن إبراز أهم ما جاء فيه أيضا، على أن نتولى دراسة جوانبه الجديدة الأخرى في حينها، كما يلي:

- من حيث تعريف البلدية فقد جاء منسجماً مع الدستور⁽⁵⁾ في مادته (15)، بالقول في المادة الأولى منه: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون"، فهذا التعريف نجد أنه أكثر إماما، فالجماعة تدل على الروابط الموجودة بين سكانها أو التضامن المحلي، فيما تشير الإقليمية أن تمارس اختصاصاتها على إقليم محدد، أما القاعدية اعتبرها بمثابة الخلية القاعدية وأساس التنظيم الإداري اللامركزي⁽⁶⁾، فبحق تُعد البلدية أهم

(1) عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص114-115

(2) للمزيد أنظر بيان الأسباب، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، العدد (205)، منشورات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2011، ص11. وكذلك: عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص115-116.

(3) للمزيد من التفاصيل، أنظر: مجلة مجلس الأمة، العدد (47)، المرجع السابق، ص36-37.

(4) بلغ عدد الإحالات على التنظيم (67) حالة، مما يجعل كثير من أحكامه معطلة إلى حين إصداره، أو تستند لأحكام لم تعد متوافقة مع هذا الإصلاح على الأقل، و(16) نص منظم لاختصاصات البلدية، مما يظهر تعدد وتنوع اختصاصاتها من جهة، وقيد على ممارستها لها من جهة أخرى.

(5) استبدل مصطلح "أساسية" ب "قاعدية" لدواع الانسجام مع الدستور، من طرف لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني. أنظر: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، العدد (205)، المرجع السابق، ص32.

(6) بوحميده عطاءالله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد (01)، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005، ص71.

إدارة جواريه وحجر الأساس في التنظيم الإداري اللامركزي، فهي المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطن بالدولة، وهي نقطة الاحتكاك الأولي في علاقته بها، وهي بمثابة القناة أو الجسر الذي تفرغ وتقدم الدولة خدماتها لمواطنيها، وهي إطار ومجال أول بامتياز يعبر المواطن من خلاله عن مواطنته⁽¹⁾، ثم أدرج أداة الإنشاء، ألا وهو القانون، كما نلاحظ عليه افتقاده إلى أهم أسس الإدارة المحليّة وهو الانتخاب متغافلاً طابعها السياسي أيضاً، كما نسجل الإطناب حين القول: "تمتعها بالذمة المالية المستقلة.."، والتي لا تعدو أن تكون إلا نتيجة لاكتساب الشخصية المعنوية، وكان بالإمكان الاكتفاء بالشخصية المعنوية فقط⁽²⁾.

- ازداد عدد الهيئات المشكلة للبلدية إلى (03) ثلاث، والتي وردت في المادة (15) من القانون تحت عنوان هيئات البلدية وهيكلها كالآتي:
" تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.

- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

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

وعليه فقد مكّنت للأمين العام، وأقعدته موقعاً مرموقاً في البلدية، قد كُفّ بصلاحيات تجعل منه مزاحم لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كأن يتولى تحت سلطة هذا الأخير ضمان تحضير اجتماعات المجلس، وتنشيط الإدارة، وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية بنص المادة (129)، ونص المادة (29) في ضمان أمانة جلسات المجلس، والمادة (180) التي مكنته من إعداد الميزانية وعرضها على المجلس الشعبي البلدي، وفي مواد أخرى (125) و(126) و(134) و(190)، ثم وعد أن يتم تحديد شروط وكيفية تعيينه وتبيان حقوقه وواجباته عن طرق التنظيم بالمواد (127) و(128)، مما يشكل تراجعاً واضحاً في مفهوم اللامركزية والتسيير الحر للجماعات الإقليمية⁽³⁾.

- استحدثت المشرع ضمن إدارة البلدية نظام المندوبيات والملحقات البلدية، وأفرد لها فصلاً كاملاً من المادة (133) إلى المادة (138).

(1) مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص 46.

(2) بوحميذة عطاء الله، المرجع السابق، ص 71.

(3) محمد زغداوي، المرجع السابق، ص 196.

- من المهم أيضا تسجيل إلغاء المادة (55) من قانون (08/90) والمتعلقة بسحب الثقة، والتي طالما كانت بمثابة اللغم الذي يهدد استقرار المجلس، حين أسيء استخدامها كما تؤكد الحكومة بالرغم من إقترحها لها في المشروع المقدم من طرفها.

- عدم وضوح الكيفية التي ينتخب بها رئيس المجلس في نص المادة (65)، خاصة بعد ما شابها أثناء التصويت عليها في المجلس الشعبي الوطني، وأثارت جدلاً تعلق بالتعديل الشفوي للجنة المختصة، والتي بررت الموقف بالاستناد للمادة (3/61) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وقد أستدرك الأمر في قانون الانتخابات بالمادة (80) من القانون العضوي 01/12⁽¹⁾، إلا أنها هي أيضا لم تفي بالغرض، إذ أن الإدارة بقيت سيدة الموقف بالتدخل كل مرة بالتعليمات والبرقيات⁽²⁾، مما يطرح إشكالا في جدية إصلاح هذا القانون، والذي ثبت عواره في أول تطبيق له، وما نتمناه من صاحب الاختصاص أن يبادر إلى اقتراح التعديل لجعل هذه التقنية أكثر تكاملا خدمة للعملية الديمقراطية، وتعزيزا لمكانة البلدية كجماعة إقليمية قاعدية ذات أهمية بالغة.

2- قانون الولاية (07/12) المؤرخ في 2012/02/21

ولد قانون الولاية من رحم الإصلاحات التي انطلقت فيها الدولة، وجاء استكمالاً لقانون البلدية الذي سبقه في موازاة شكلية بين كافة قوانين الجماعات المحلية، إذ يلي صدوره دوماً بعد قانون البلدية، ومن خلال التعرض لبيان الأسباب⁽³⁾، ومبررات إصلاح هذا القانون نستشف رغبة المشرع، التي تمثلت في مجملها سد الثغرات القانونية ومعالجة الإختلالات التي ظهرت مع التطبيق، وتحديد أدق لصلاحيات هيئات الولاية المزوجة التمثيل، محاولةً لفك الارتباط والتشابك في الصلاحيات بين

(1) القانون العضوي (01/12) المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(01)، المؤرخة في 2012/01/14.

(2) برقية رقم (3538) الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 2012 عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، والتي تشرح كيفية تطبيق المادة(80) من القانون العضوي وخاصة في الاشكال الذي اغفلته، أي وجود قائمة واحدة تحوز نسبة (35)٪ من المقاعد، وذلك في حال عجز مرشح هذه القائمة ثقة الاغلبية المطلقة للأعضاء في الدور الاول، فيعقب بدور ثان خلال (48) ساعة، على أن يسمح لجميع القوائم تقديم مرشحاً لها، ويعلن الفائز بأغلب الاصوات رئيساً، وعليه فهي مخالفة صريحة لنص المادة (80) من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (01/12)، والتي لا تسمح بتأني لاي قائمة بتقديم مرشح لها إلا إذا حازت على نسبة(35)٪، لذلك فقد أصاب مبادئ الديمقراطية في الكبد، وانجرت عنه احتجاجات خاصة في البلديات التي عجز فيها القائمة الحائزة دون غيرها على النسبة المطلوبة، فإن كان مفهومًا كما يشاع في الفقه ويؤكد الباحثون أن المنظومة القانونية الانتخابية تتمتع بمرونة مقصودة، تترك مجالاً معتبراً للعرف والعادات والسلوكات الأخلاقية، الشيء الذي يؤدي إلى تكييف النصوص مع الواقع والمستجدات دون الإخلال بها، -مما تركت السلطة لنفسها ووجدت مجالاً للتأويل والتفسير لصالحها-، فما أقدمت عليه الإدارة جانب الصواب، وجعلها في عين الإعصار وأتى على ما تبقى لها من مصداقية.

(3) للمزيد راجع: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، العدد (283)، منشورات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2011، ص 3 وما بعدها. وكذلك: عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 127 وما بعدها.

هيئتها من جهة، وجعل التكامل والتناسق بينهما هدفاً يُسعى لتحقيقه ووضع السبل المناسبة لذلك من جهة ثانية، بل تعمد المشرع ذلك ليظهر حرصه الشديد على أخذه بمبدأ الديمقراطية منهجا، وطريقة للحكم، إلا أنه يُسجّل تفوق الإدارة على حساب المنتخبين ليكون على غرار قانون البلدية، فتردد وتوجس المركز من المجالس المنتخبة وإبداء مخاوف متزايدة منها، تعيد إلى الأذهان السؤال المطروح حول النظرة التي يُرى بها ممثلو الشعب صاحب السيادة، وتوحي بعدم قدرة الإدارة على مسايرة الرغبات المتزايدة للمواطنين في مجال الديمقراطية المكرسة دستوريا، وتضرب في العمق أهمية هذا الإصلاح أصلا، ويمكن إبراز أهم جوانبه في:

- من جوانب تقنية جاء في (181) مادة في (7) أبواب مقابل (158) من القانون الملغي، كما تميز بحسن الصياغة والتناسق، وقد حظي باهتمام غرفتي البرلمان إذ أدخل النواب (209) تعديلاً، على مواد المشروع المقدم من الحكومة في (183) مادة.

- من حيث التعريف تنص المادة (01) منه: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة .."، التي أكدت الارتباط العضوي للولاية بالدولة، وإفصاحها عن أنها وحدة إدارية غير ممركرة، يقصد بها الوالي كهيئة عدم تركيز يمثل المركز⁽¹⁾، تجسيدا للمزج بين التعيين والانتخاب، أو ما يطلق عليه اللامركزية النسبية⁽²⁾، نتاج الطبيعة القانونية المزدوجة يعني أنها جماعة إقليمية من جهة، ومن جهة أخرى دائرة إدارية للدولة، فهي إمتداد للدولة على مستوى إقليم الولايات، تنشأ بقانون كما تعد فضاءً ومجالاً لتنفيذ السياسات العمومية المختلفة التي تنفذها الدولة، فهي بذلك تحتل موقعا هاما في الجهاز الإداري للدولة، باعتبارها همزة وصل بين الإدارتين المركزية واللامركزية⁽³⁾، كما أوردت كذلك أيضا شعار الولاية المجسد للديمقراطية " بالشعب وللشعب"، ونسجل ذات الملاحظات فيما تعلق بتعريفها كبلدية.

- من حيث الهيئات فقد حافظ المشرع على نفس التشكيلة هذا بنسخه للمادة الثامنة من القانون (09/90)، في المادة الثانية من القانون الجديد بالقول: " للولاية هيئتان هما:

- المجلس الشعبي الولائي،

- الوالي".

(1) خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 74 .

(2) فريدة مزياي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 179. في حين يرفض بعض الفقه هذه التسمية، ولا يؤمن بوجود هذا التصنيف بدعوى طريقة التشكيل، ومرد ذلك بأنهم يركزون على استقلال الشخص المعنوي لا عن طريقة تشكيله، كما أوردنا سابقا عن مكانة الانتخاب في نظام الإدارة المحليّة، وهؤلاء هم من المنكرين له. للمزيد أنظر: سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 181.

(3) خميس السيد إسماعيل، المرجع السابق، ص 206.

ونسجل إيجاد هيكل جديد يتمثل في مكتب المجلس الشعبي الولائي في المادة (28) من القانون التي بينت تشكيلته، في حين لم يتطرق في إدارة الولاية لهياكلها خاصة منها الدائرة⁽¹⁾، التي بقي الجدل عن جدواها مستمراً، لحد وصفها من طرف السيد وزير الداخلية بصندوق البريد.

- مساندة للواقع استلزم استخدام تكنولوجيات الإعلام فيما تعلق بالتبليغ، أو إعلام الجمهور بما جاء في المواد (17) و(18)، كما تطرق للكوارث التكنولوجية، وجعلها مدعاة للتداول المغلق في المادة (26) هذا لأول مرة.

- أدخل أحكاماً جديدة عديدة فيها ما تعلق بدورات المجلس ومداولاته، كما أضاف عدد اللجان واستحدث عناوين لا وجود لها في سابقه، كما وعد بخص الولاية بقانون أساسي لأول مرة، وأعطى الحق لأعضاء المجلس مساندة ممثلي الدولة على المستوى المحلي كتابياً، وأعطى للوالي الحق في التوجه للقضاء لإبطال المداولات الغير متطابقة مع القانون أو التنظيم، كما جاء بالجديد في كيفية انتخاب الرئيس وعدد نوابه، ووسع في إنشاء المصالح العمومية الولائية، وأضاف بنوداً في تكوين الميزانية ومالية الولاية⁽²⁾.

- على الرغم من كل هذا جاء قانون الولاية بأقل ما كان ممكناً، لتسليماً بأن القانون الجديد سيكون أفضل من سابقه، فإبقاء الأزواج الوظيفي للوالي أوقع رئيس المجلس الشعبي الولائي في الظل، وكان الأحرى جعله يتمتع بالصلاحيات المتعلقة بالأنشطة المحلية⁽³⁾، مع محاولة المشرع فصل وفك الارتباط الموجود بينهما، إلا أنه أبقى على كفة ممثل السلطة المركزية طاغية على ممثل الولاية، مما رهن حظوظ هذا التعديل، وجعله مثيراً للجدل ومربياً مشككاً في أهمية الإصلاح ذاته، وتجعل هذا الإصلاح في حاجة إلى إصلاح.

من خلال متابعتنا لنصي قانوني البلدية والولاية، ومقارنتهما مع سابقيهما يتوضح أنه كان بالإمكان أفضل مما كان، على اعتبار أن الآمال كانت معقودة على التجسيد الفعلي للمركزية خاصة في البلدية، والارتقاء بالممارسة الديمقراطية وجعل هذه الهيئات تتمتع بالسلطة التقريرية الفعلية، وتخفيف هذه الوصاية الأبوية والتدرج نحو جعلها قضائية، كما هو الحال في النظام الفرنسي الذي أخذنا عنه، مع تمكينها بالوسائل الكفيلة للاضطلاع بأدوارها بكفاءة، ولئن كان مبرراً خشية المركز من تصرفات

(1) للمزيد عن الدائرة، أنظر: خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 74 وما بعدها.

(2) ادخل قانون الولاية (07/12) تعديلات جديدة ومتنوعة شملت بنوده، للمزيد أنظر: عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 140 وما بعدها.

(3) مسعود شيهوب، إبقاء الأزواج الوظيفي للوالي أكبر خطأ في قانون الولاية، جريدة الوطن، الصادرة بتاريخ: 2012/01/04.

وتدخلات بعض المنتخبين⁽¹⁾، فالواجب أيضا تهيئة الظروف الديمقراطية الملائمة لتفعيل هذه الجماعات، خاصة بعدما رفعت حالة الطوارئ وعادت البلاد إلى ظروفها العادية، فالنظم السياسية والإدارية كما يقول العميد "سليمان محمد الطماوي" شأنها شأن الحيوان والنبات، لا تعيش إلا في بيئة موثية، فقد توضع هذه النظم على أفضل الأسس من الناحية النظرية المجردة، ولكنها لا تحقق المبتغى إذا تجاهل مهندسوه الأوضاع السائدة آنذاك⁽²⁾.

وصفوة القول أن الجهاز الإداري الجزائري ولد في أحضان التخلف والجهل الذي شهدته الإمبراطورية العثمانية، وترعرع في عهد سيطرة السياسة الاستعمارية، ثم تقاذفته وأثرت فيها بشكل سلبي الظروف السياسية والإدارية بعد الاستقلال، ليستمر معها المد الفكري البيروقراطي الذي أكسبه مناعة ضد كل محاولات الإصلاح⁽³⁾، وجعل منه جهازاً ثقيلاً وحاجزاً منيعاً متصدياً لها، لتفشل في تجسيد التنمية الشاملة ومواجهة تحديات العصر، بل باتت عصية على الإصلاح والتغيير نتاج بيروقراطية متشددة مستندة إلى أساليب ومضامين بالية ورجعية.

فمعالجة الإدارة المحليّة خلال فترة الاستقلال نوجزها كما يلي، ونستوضح من خلالها مركزها ومكانتها ضمن تنظيمنا الإداري:

- اتسمت الإدارة المحليّة في الجزائر بتماثل وتشابه الوحدات المحليّة، وبأسلوب الاختصاص العام، في حين تخضع إلى رقابة شديدة من المركز، متأثرة بالتنظيم الفرنسي الموروث.
- المعالجة القانونية كما أسلفنا قد اعترفت بها مبكراً، وذلك بدسترتها في الدساتير المتعاقبة، جاعلة منها إحدى قضايا الدولة الأساسية مما كفل لها مركزاً مرموقاً، وجسدت القوانين المتعلقة بها ذات الشأن، فكانت تقام على أسس ديمقراطية سواء قبل التعددية أو بعدها، مما جعلنا نؤكد أن الاعتراف القانوني لها، كان يصب في إيجاد إدارة محلية متطورة عصرية قادرة وفعالة، فتشكيل مجالسها بالانتخاب وتسيير أعمالها وفق مبدأ ديمقراطية الإدارة كدليل على ذلك.

(1) وإن كنا نؤيد الرقابة الصارمة والفعّالة على الجهاز الإداري برمته، فإنه يبدو غير عادل ولا مبرّر أحياناً، تشديد الرقابة على أعضاء المجالس المحليّة في إشارة واضحة لفرملة هذه الأخيرة، في حين يتمتع ممثلو الحكومة بكثير من الحرية في الممارسة من جهة، والإفلات من الرقابة والمسؤولية من جهة أخرى، فهذا لا يفسّر إلا لصالح الدولة التي لا يبدو أنها ترى الجماعات المحليّة شريكاً مساهماً في التنمية، وتوضح الهوة السحيقة بين الواقع مقارنة بالقانون.

(2) سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في الوطن العربي والحلول المناسبة لها، المرجع السابق، ص9.

(3) عرفت الجزائر أول انتخابات محلية في جوان 1990، في ظل التعددية السياسية والتي جرت في ظروف عادية وتنافسية، وأسفرت عن فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية (855) بلدية، و(32) مجلس شعبي ولائي، لذلك تم تقييد عمل هذه المجالس بسن جملة قوانين تحد من صلاحياتها، وتوسع من صلاحيات الوالي ممثل المركزية على حساب عمل المجالس المنتخبة. للمزيد حول الموضوع أنظر: اعثامنة جواد، المرجع السابق، ص177 وما بعدها.

- تأثرت الإدارة المحليّة بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الجزائر، مما جعل منها رهن هذه الأوضاع نتج عنه تأثر استقلالها، وأصبحت حبيسة أوامر المركز في هذه الفترات، بما يظهر شساعة الهوة بين القانون والواقع، فيمكن القول خلالها أننا أمام هيئات عدم تركيز، كونها حرمت من الوسائل التي تكفل لها إستقلالها، بالإضافة إلى خضوعها لرقابة شديدة.

- من حيث المفهوم القانوني والمصطلح الدلالي، فقد استخدم المشرع مصطلحات أو ألفاظ ومسميات عدة متباينة، وهذا من قبيل: اللامركزية، الجماعات الإقليمية، الجماعات المحليّة، الإدارة المحليّة، الإدارة الإقليمية....حوتها نصوص مختلفة وعديدة، فالأجدي والواجب توحيد المصطلح وتبني رؤية واضحة في ذلك.

المبحث الثاني

النظام القانوني لتشكيل المجالس الشعبية المحلية وسير عملها

يقوم نظام الإدارة المحلية وفق مبادئ ديمقراطية وإدارية وعلى أسس الحكم الراشد، وبالتالي فقد سادت الاعتبارات الديمقراطية في تنظيمهما وتسييرهما تحقيقاً للديمقراطية وجماعية التسيير⁽¹⁾، فتحقيقاً لذلك وخلقاً للانسجام والتوازن بين هذه المبادئ، وجسر الهوة بينهما نتاج التناقض البادي والذي تسفر عنه الممارسة، سنتبين هذا الأمر في نظام الجماعات المحلية بالجزائر، وسنعين مدى قدرتها في التصدي لذلك بإيجاد نقطة التوازن فيه، وهذا من خلال التطرق لتشكيل المجالس الشعبية المحلية في مطلب أول، ولنظام سير أعمالها في مطلب ثان.

المطلب الأول

تشكيل المجالس الشعبية المحلية

المجلس المحلي أو المجلس الشعبي المحلي هو جهاز مكون من مجموعة من الأفراد توكل إليهم مسؤولية وضع السياسات المحلية وتولي مسؤوليات الإشراف عن تنفيذها⁽²⁾، فهو بذلك سلطة تقرير في الاختصاصات التي يتولاها، فيتداول في الشؤون التي تدخل في نطاق هذه الاختصاصات، كما يُعرّف أيضاً على أنه مجموعة من الأفراد الذين يتولون مسؤوليات معينة في إدارة شؤون المجتمعات المحلية بروح الجماعة⁽³⁾، هذه المجالس توجد في الدول المتطورة كما في الدول النامية، يتراوح أسلوب تشكيلها في الفقه المقارن بين حالات ثلاث، فيأخذ بالانتخاب المباشر أو الجمع بينه والتعيين أو اعتماد التعيين كطريقة وحيدة في ذلك⁽⁴⁾، وقد التزم المشرع الجزائري بالأسس التي تبناها سابقاً في تشكيل الهيئات المحلية، إذ اعتمد مبدأ الانتخاب لهيئتي البلدية، المجلس الشعبي البلدي ورئيسه في حين تأرجح بين الانتخاب والتعيين على مستوى الولاية، إذ ينتخب المجلس الشعبي الولائي وأخذ بتعيين الوالي سواء في ظل الأحادية أو التعددية السياسية، ليظهر النموذج الجزائري متطوراً ومتوافقاً إلى حد بعيد⁽⁵⁾، خاصة أنه إعتق هذا الأمر منذ الاستقلال، ولعل ما شجع ذلك الرغبة في مشاركة حقيقية للمواطنين والقطيعة مع الإدارة الاستعمارية

(1) فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 59.

(2) صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، طبعة 2011، ص 91.

(3) صبحي محرم، نظام الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 23. وكذلك: مصطفى أحمد فهمي، العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية واتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1970، ص 3.

(4) للمزيد حول أساليب تشكيل المجالس المحلية أنظر: خالد علي سمارة، المرجع السابق، ص 88 وما بعدها.

(5) يقول الدكتور "ميسوم سبيح": "إن للديمقراطية جذورا عميقة في المغرب العربي". أنظر: ميسوم سبيح، المرجع السابق، ص 9.

وممارساتها، كما يبين مدى الإطمئنان للشعب، وتحميله إعادة البناء من خلال مساهمته في الاضطلاع بالشؤون العامة.

لذا فقد صدرت في الجزائر أنظمة انتخابية في مراحل مختلفة ملائمة للظروف القائمة آنذاك على الأقل، ليستقر الحال على القانون العضوي (01/12) الذي كان أحد القوانين التي مستّتها الإصلاحات السياسية، والمحتوية على أحكام جديدة والهادفة إلى بناء مؤسسات قوية على بساط الديمقراطية وحقوق الإنسان ووفق مقتضيات الحكم الرشيد، لا سيما مبدأ المشاركة الذي أسفر عن التمكين للمرأة من خلال المجالس المنتخبة لأول مرة في الجزائر، بتخصيص حصة المرأة أو ما يعرف بنظام الكوتا⁽¹⁾.

يُعدّ الانتخاب الوسيلة الديمقراطية الأساسية في إسناد السلطة، والذي بموجبه يختار الشعب ممثليه سواء على المستوى الوطني أو المحلي⁽²⁾، وقد بلغ شأواً كبيراً في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، لذا فالنظام الانتخابي يسمح للمنطقة المحليّة أن تدير شؤونها بنفسها، بواسطة هيئاتها المنتخبة، وهو نظام الديمقراطية في القضايا المحليّة⁽³⁾، وإن اختلف الفقه في الأخذ به كسبيل واحد في تشكيل المجالس المحليّة، فأغلبهم يعتبرونه معياراً حاسماً في الاعتداد باللامركزية من عدمها كما أسلفنا بيانه سابقاً، فهو يعد بحق وسيلة أو تقنية ممتازة لتجسيد الديمقراطية المحليّة.

الفرع الأول: المجالس الشّعبية المحليّة في الجزائر

يقوم نظام الجماعات المحليّة في الجزائر على مستويين من الوحدات المحليّة، تتمثل في البلدية كقاعدة للتنظيم الإداري والولاية كمستوى ثان، يتوفر كل منها على مجلس شعبي محلي منتخب، يمثل كل واحدة منها، لنكون أمام مجلس شعبي بلدي ومجلس شعبي ولائي.

(1) - نظام الكوتا: هي آلية للتدخل الإيجابي لزيادة حصص المرأة وتعزيز دورها، وضمان مكانتها عبر اعتمادها كحل مؤقت إلى أن تزول الفوارق بين المرأة والرجل على كافة الأصعدة. أنظر: عصام بن الشيخ، تمكين المرأة المغاربية في ظل النظم الانتخابية المعتمدة: الفرص والقيود، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، الجزائر، 2011، ص273.

- اعتماد الجزائر نظام الكوتا القانوني للمرأة في نظامها الانتخابي، تم بتحديد نسبة من المقاعد لها في المجالس المنتخبة، قد أثار جدلاً واسعاً في الجزائر، لخصوصيات المجتمع الجزائري لتكون بذلك الدولة بين سندان الالتزام أمام العالم الخارجي ومقتضيات الحكم الرشيد وغيرها من أثار العولمة، ومطرقة الشعب، الذي أكد السياسيون فيه أن المساواة مكفولة دستورياً، فلا مجال للتدخل لصالح المرأة، واعتبارها مواطناً قاصراً سياسياً، وبالمقابل أيضاً نرى أن نظام الكوتا أو الحصص يجافي مبدأ المساواة، وعلة الأمر في ذلك أنه لم يتم اعتمادها لفئات أخرى قياساً على سوء تمثيلها أيضاً.

(2) إسماعيل لعبادي، أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحليّة في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد(12)، بيروت، لبنان، 2006، ص69.

(3) زهدي يكن، المرجع السابق، ص255.

أولاً: المجلس الشعبي البلدي: هو جهاز مداولة منتخب، يمثل الجناح الشعبي في السلطة التنفيذية⁽¹⁾، ينتخب من قبل سكان البلدية ومن بينهم، بموجب أسلوب الإقتراع العام السري المباشر، لمدة (05) خمس سنوات بنظام التمثيل النسبي، يكون تشكيله العددي لكل مجلس بحسب تعداد سكان البلدية، وبموجب المادة (79) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب، الذي أدخل تعديلاً على عدد أعضائه وذلك برفعها⁽²⁾.

ثانياً: المجلس الشعبي الولائي: هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية⁽³⁾، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤونهم ورعاية مصالحهم⁽⁴⁾، يختارهم سكان الولاية بالإقتراع السري العام المباشر بنظام التمثيل النسبي، مشترطاً تمثيل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقل لمدة (5) خمس سنوات، ويتراوح عدد أعضائه⁽⁵⁾ بحسب المادة (82) من القانون (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب بين (35) و(55) عضواً.

(1) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص37.

(2) طالب أعضاء البرلمان برفع تعداد أعضاء المجالس المحلية لإحداث التوافق بينهم، وتمكين المجالس من تجاوز خلافاتهم على لسان أحد النواب، هذا ما قبلت به الحكومة ولقي استجابة منها، بزيادة عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية، إذ اعتبرت أنه أحد أهم أسباب الاختلالات والانسدادات، ورأى وزير الداخلية والجماعات المحلية أمام المجلس الشعبي الوطني كتمثلاً للحكومة، أن العدد اللازم يجب أن لا يقل عن (15) عضواً، وتم تبني ذلك في المادة (79) من قانون الانتخابات، إلا أنه كان الحد الأدنى بها (13) عضواً فقط، كل ذلك كان كسبيل لإمكانية مشاركة كافية للأعضاء في اللجان، ولتلافي مساوئ التسيير التي ظهرت في المجالس السابقة في ظل القانون الملغي (08/90)، وخاصة بعد إلغاء كلية تقنية سحب الثقة من هذه المجالس. أنظر: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، العدد (214)، منشورات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2011، ص6.

ليصبح تعدادها بحسب المادة (79) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب، كما يلي:

- 13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.
- 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و20000 نسمة.
- 19 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و50000 نسمة.
- 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و100000 نسمة.
- 33 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و200000 نسمة.
- 43 عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 200001 أو يفوق.

(3) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص237.

(4) عمّار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص145.

(5) تعداد أعضاء المجالس الشعبية الولائية:

- 35 عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها بين 250000 نسمة.
- 39 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و650000 نسمة.
- 43 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و950000 نسمة.
- 47 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و1150000 نسمة.
- 51 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و1250000 نسمة.
- 55 عضواً في الولايات التي يفوق عدد سكانها بين 1250000 نسمة.

الفرع الثاني: نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية

يعد النظام الانتخابي الوسيلة السياسية والإدارية والقانونية، التي يتولّى الشعب بموجبها اختيار ممثليه وطنيا ومحليا، عن طريق الاقتراع السري والمباشر، والذي ينبغي أن يجرى في ظل احترام حريات الأفراد والجماعات، دونما أي ضغط أو إكراه⁽¹⁾، وقد كرس المشرع الجزائري الانتخاب كوسيلة وحيدة في تكوين أعضاء المجالس الشعبية المحلية.

أولا: الشروط القانونية للناخب والمترشح

إن الانتخاب يفترض وجود منتخبيين ومرشحين، فما هي الشروط الواجب توافرها فيهم:

1- شروط الناخب: لاكتساب صفة الناخب، الذي يحق له التسجيل على قوائم الناخبين، ومن ثم التصويت في المجالس الشعبية المحلية، وجب توفر شروط تمثلت فيما أورده المواد (03)، (04)، (05) من القانون العضوي (01/12) في:

- الجنسية الجزائرية: حيث لم يميز المشرع بين الجنسية الجزائرية الأصلية والمكتسبة.
- السن القانوني: أي البلوغ من العمر (18) سنة كاملة يوم الاقتراع⁽²⁾.
- التسجيل على قوائم الناخبين: أين اعتبره المشرع شرط أساسي للتمتع بهذا الحق، فيما يعني أن توافر الشروط الموضوعية غير كاف لممارسة هذا الحق، حيث يعتبر التسجيل في القوائم الانتخابية للذين توفرت فيهم الشروط واجبا⁽³⁾.
- أن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية: أي أن لا يكون الفرد محروما من مباشرة، وممارسة حقوقه المدنية والسياسية، ففي حالة صدور أحكام قضائية بحق الناخب في جرائم تمس الشرف، والاعتبار كجرائم السرقة والإفلاس والتزوير وخيانة الأمانة⁽⁴⁾، وكما أكدت المادة (06) من قانون الانتخاب فإن المحكوم عليهم بجناية ما لم يرد إعتباره، وما ورد في مادة الجرح بنصوص المواد (09) و(09 مكرر) و(14) من قانون العقوبات، وأيضا المحجور عليه والمفلس، هذا إلى جانب ما تولى القانون بيانه، ويبدو أنه حرمان مؤقت ينتهي بانتهاء مسببه، إلا أن الإقصاء المؤبد هو ما ذكر في

(1) عيسى تولموت، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002/2001، ص 1.

(2) تأخذ فرنسا مصر والعراق، وأغلب دول العالم بهذا السن في حين تأخذ لبنان بسن 21، وفي الجزائر نسجل أن سن الرشد السياسي أقل من سن الرشد المدني، إلا أن ذلك لا يعتبر عائقا بحسب الفقه بل مؤيد، لأنه يزيد عدد الناخبين ويؤدي إلى الاقتراب من الديمقراطية الصحيحة ومبدأ الاقتراع العام، للمزيد أنظر: إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 275-276.

(3) المادة (06) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(4) مولود ديدان، المرجع السابق، ص 169.

الفقرة الأولى منها، والمتعلق بالسلوك المضاد لمصالح الوطن إبان الثورة التحريرية، بقي أن نشير إلى أن فارق السن بين السنين الانتخابي والمدني، يجعل من هاته الفئة تمارس حقها الانتخابي دون أن تكون أهلا للتصرف مدنياً، أي أنها ليست قادرة على حماية نفسها مدنياً.

- أن لا يوجد في حالة فقدان الأهلية: وهي تخص المعتوه والمجنون والسفيه، أي ما يذهب بتمييز الفرد وإدراكه، ليصبح غير مؤهل للخوض في الشأن الخاص فما بالك بالشأن العام.

2- شروط المترشح⁽¹⁾: لاكتساب صفة العضوية في المجالس المحليّة البلدية أو الولائية، استوجب القانون توافر شروط هي:

1- أن تتوفر فيه شروط الناخب كما جاءت بها المادة (03) السابقة الذكر، بالإضافة إلى اشتراط تسجيله بالدائرة الانتخابية التي سيقترشح بها.

2- السن القانونية (23) سنة كاملة يوم الإقتراع، مما يوسّع من المشاركة من جهة ويضفي طابع التشبيب داخل المجالس.

3- أن يكون ذا جنسية جزائرية: فهو شرط يتعلق بالمواطنة إلا أن المادة (03) تحتويه أصلاً.

4- أن يثبت أداءه أو إعفائه من الخدمة الوطنية، يعني في وضعية تجعله يمارس مهامه باستمرار مما يسهم في إستقرار المجلس، كما توضح وبجلاء الوفاء بالالتزام تجاه الوطن.

5- أن لا يكون محكوماً بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام أو الإخلال به.

6- أن لا يكون محكوم عليه في الجنايات أو الجنح، بموجب المادة (05) من هذا القانون، ولم يرد اعتباره.

3- حالات عدم القابلية للانتخاب: حرصاً على سلامة العملية الانتخابية، إتجه المشرع إلى خطة

حميدة ترمي إلى عدم إستغلال بعض الأشخاص ذوي المراكز المؤثرة والنفوذ الإداري على

عملية الانتخاب⁽²⁾، هذا قبل الانتخاب وإن ثبت وجودها بعده سقطت العضوية أيضاً، فهي تمس

بالمشاركة السياسية بإسقاط الحق في الترشيح⁽³⁾، وقد عدتھم المادة (81) بالنسبة للبلديات والمادة

(83) بالنسبة للولايات، في اختلاف بينهما مسّ صنف المحاسبون على مستوى كل من البلديات

والولايات، والمحرومون هم: الولاءة، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس

التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال

(1) المادة (78) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(2) خميس السيد إسماعيل، المرجع السابق، ص 208.

(3) عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة منتوري،

قسنطينة، الجزائر، 2006/2007، ص 41.

البلدية، مسؤولو المصالح البلدية، الأمناء العامون للبلديات، فيما دأب المؤلفون الجزائريون وصفهم بالطوائف المحرومة من الترشح، هذا طبعاً لدواع عدة، تستهدف في الأخير الحرص على مصداقية العملية الانتخابية من جهة، والحفاظ على هئية السلطات من جهة أخرى، إلا أن هذا المنع كما يبدو أنه مؤقتاً ومكانياً، أي مُحددًا زمنياً لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص، إذ يحق لهم الترشح في دائرتهم الانتخابية التي لا يمارسون بها مهامهم.

4- حالات التنافي: تظهر وتبرز بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع⁽¹⁾، ويصبح صاحبها في حالة تعارض مع مهامه الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي، فلا يجوز الجمع بين العضوية بمجلس شعبي وآخر، كمجلس شعبي بلدي آخر أو ولائي أيضاً، كما يطال الأمر عضوية البرلمان (مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني) الذي ينص القانون صراحة على تحريمها⁽²⁾، ويصبح صاحبها مخيراً بين ممارستها أو التخلي عنها، والذي رأى الدكتور "مسعود شيهوب" والدكتورة "فريدة مزباني" أنه متناقضاً مع الأهداف السياسية للمجالس⁽³⁾، إلا أنه من جهتنا نرى أن مبدأ الفصل ما بين السلطات يقتضي فك الإرتباط بين التشريع والتنفيذ أولاً، وتعزيز مبدأ المشاركة ليسع أكثر وأكبر شريحة من المواطنين لهو من دواعي الحكم الراشد ثانياً.

واخيراً ما يجب الإشارة إليه هو أن المشرع الجزائري حرص حرصاً شديداً، بتبنيه الاقتراع العام جاعلاً الشعب صاحب الكلمة العليا في اختيار ممثليه، كما كان واضحاً في تطبيق نص المادة (50) من دستور 1996، التي تنص على حرية الانتخاب والترشح بالقول: "لكل مواطن أن ينتخب ويُنتخب"، دون أن يأبه لما أثير حول اشتراط مقاييس علمية وأخرى تتعلق بالكفاءة، وكل ما من شأنه التضييق على حرية الترشح⁽⁴⁾، مما جعل جميع المواطنين متساوين في ممارسة هذا الحق، وهذا مسلك نؤيده، وبالمقابل من المفيد والأجدى العمل على الرفع من مستوى الأعضاء بالتدريب والتكوين، لأنه وببساطة فإن الديمقراطية المحلية ليس الهدف من ورائها اختيار أعضاء تقنيين أو كفاءات أو متخصصين تحقق الكفاءة الادارية فقط فهي أيضاً تجسيد للحريات محلية،

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص56.

(2) تنص المادة (03) من القانون العضوي (02/12) المؤرخ في 2012/01/12 والمحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية على: "تتنافي العهدة البرلمانية مع: - وظيفة عضو في الحكومة، - العضوية في المجلس الدستوري، - عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب، -...."، والصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 2012/01/14.

(3) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص41. وكذلك: فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص104.

(4) اشترط المشرع حين إيداع قوائم الترشيح التصريح بالإضافة للبيانات الشخصية للفرد، المؤهل العلمي للأعضاء الأصليين والمستخلفين في القائمة، إلا أن ذلك لا يؤثر بتاتاً على قبول ترشحهم ولا يُعد شرطاً له، ولا ينافي الاقتراع العام في شيء. أنظر: المادة (03/71) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

لذا فالمهم هو البحث عن نقطة التوازن بينهما، مما حدا بنا التذكير كل مرة بأن الإدارة المحليّة لعل ما يدق فيها هو ذلك التناقض بين المبادئ الديمقراطية والمبادئ الإدارية والذي يبدو عصياً عن التصور، إلا أن الممارسة وصدق نية جميع الأطراف المؤثرة فيها، مع مزيد من الحرص والمواطنة عند مسؤولي الجماعات المحليّة، تجعل منها أساساً لكل بناء، بل القاعدة المتينة لانطلاق الدولة، تأييدا لقول "ميشيل دوبريه" الذي يرى: "أن الضعف في القمة يرجع إلى الضعف في الأساس، والأساس هو إدارة محلية تتدفق فيها الحياة"⁽¹⁾.

ثانياً: المرحلة الممهدة للعملية الانتخابية (التحضيرية)

تشتمل هذه المرحلة فيما تقتضيه من تحضير للعملية الانتخابية، وما تحوزه من مخاطر تهدد سلامة الانتخاب، تهدف إلى تهيئة الظروف الملائمة لإجراء الانتخابات المحليّة، وتنقسم إلى إجراءات تمهيدية شكلية وأخرى موضوعية، متمثلة في:

1- **الإجراءات التمهيدية الشكلية للعملية الانتخابية:** وتتمثل في إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية، استدعاء الهيئة الناخبة، وتحديد الدوائر الانتخابية.

أ- **إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية:** تُعرّف القوائم الانتخابية على أنها جداول توجد بمقر كل بلدية، يسجل بها مواطني جميع البلدية الذين تتوفر فيهم شروط الانتخاب تسمى بالهيئة الناخبة⁽²⁾، وتعتبر من الأهمية بمثابة الروح من الجسد بالنسبة للعملية الانتخابية برمتها، ذلك لأنها لسان التعبير عن السيادة الوطنية، وهي بالتالي تتمخض عنها الإرادة العامة، إذ تمكن من معرفة عدد الناخبين كما تتيح رصد المخالفات المتعلقة بالتصويت لأكثر من مرة، أو انتحال صفة ناخب دون التسجيل، أو الحلول مكان ناخب آخر، كما تضمن تسجيل الناخب مرة واحدة وفي قائمة واحدة وطنياً، فهي ملمح مهم في مدى نية الدولة في القيام بانتخابات نزيهة وشفافة، لذلك بقدر ما تتسم به من دقة بقدر ما يكون دقةً للتعبير عن رأي الناخبين، وإذا ما تسرب إليها الخلل بإضافة أشخاص ممن ليس لهم حق الانتخاب أو بحذف آخرين ترتب على ذلك تشويه الانتخابات وتحويل لرأي الناخبين عن حقيقته⁽³⁾، عليه استوجب إحاطتها بضمانات من حيث إعدادها ومراجعتها والإشراف عليها والنزاعات الدائرة بشأنها.

- قد أوجب المشرع الجزائري على كل من توفرت فيهم الشروط تسجيل أنفسهم بالقوائم الانتخابية، ولو انه لم يقرر عقوبة للمتخلفين، وبالتالي فلا معنى لهذه الإلزامية، فكان ينبغي أن يقر لذلك

(1) محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحليّة: فلسفته وأحكامه، المرجع السابق، ص16.

(2) نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص29.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص277.

عقوبة، أو يتخلى عن التسجيل الإجباري وترك الأمر لحرية المواطن بما يتماشى والمبادئ الديمقراطية، ومع الحرية الفردية بصورة أفضل⁽¹⁾، ليفصل بعدها في وضعيات عديدة بموجب المواد (06) حتى (13) في القسم الأول من الفصل الثاني، تحت عنوان شروط التسجيل في القوائم الانتخابية إذ⁽²⁾:

- يسجل في القائمة الانتخابية المتوفرة فيهم شروط الناخب المقررة في المواد (03)، (04)، (05)، والذين لم يسبق لهم التسجيل في قائمة انتخابية.

- بالنسبة للمقيمين بالخارج والمسجلين لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية، أن يطلبوا تسجيلهم في انتخاب المجالس المحلية في قائمة انتخابية لإحدى البلديات التالية:

- بلدية مسقط رأس المعني، - بلدية آخر موطن للمعني، - بلدية مسقط رأس احد الأصول.

- يمكن لأعضاء الجيش الشعبي الوطني، والأمن الوطني، والحماية المدنية، وموظفي الجمارك، ومصالح السجون، والحرس البلدي الغير مسجلين أن يطلبوا تسجيلهم في إحدى البلديات السابقة.

- يسمح لكل من استعاد أهليته برد اعتباره، أو برفع الحجر عنه، أو بعفو شمله التسجيل في القائمة الانتخابية.

- خلال الثلاث الأشهر من تغيير موطنه، يطلب المواطن شطب اسمه من القائمة الانتخابية، ليتسنى له التسجيل في قائمة بلديته الجديدة.

- الشطب الفوري من القائمة لكل متوفى من طرف مصالح البلدية المعنية، وعلى البلدية المتوفى بها الناخب تبليغ بلدية الإقامة له بكافة الوسائل القانونية.

التسجيل في القوائم الانتخابية يكسب صاحبه صفة الناخب، ويعد قرينةً على أحقيته في ممارسة هذا الحق، وذلك بحسب ما جاءت به المادة (24) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب بالقول: "لا يصوت إلا من كان مسجلاً في القائمة الانتخابية.."، ليصبح حينها صاحبها ضمن تعداد الكتلة الناخبة، مما يوفر ويسهل سير العملية أثناء الإقتراع، بحسن توزيع الناخبين على المكاتب، كما يمكن أيضاً من بطاقة الناخب التي تعدها إدارة الولاية وتكون صالحة لجميع الاستشارات الانتخابية كما ورد في المادة (24) السابقة.

- إن القوائم الانتخابية دائمة إلا أنه بفعل المتغيرات وحفاظاً على سلامتها، يلجأ إلى مراجعتها بغية تحيينها بتقديتها من كل ما يشوب حالة الأفراد من عوارض أو موانع من ناحية، وكذا تسجيل من

(1) عيسى تولموت، المرجع السابق، ص73.

(2) المادة (06)، (1/09)، (10)، (11)، (12)، (13) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

اجتمعت فيهم الشروط المطلوبة وكذلك شطب المتوفين أو الذين طلبوا ذلك لتغيير مقر إقامتهم من ناحية ثانيه.

- تكون هذه المراجعة للقوائم الانتخابية سنويا خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، واستثنائيا بموجب المرسوم الرئاسي المستدعي للهيئة الناخبة لاقتراع ما الذي يحدد فترة بدايتها ونهايتها⁽¹⁾، يسمى الشكل الأول مراجعة عادية والثاني بالمراجعة الاستثنائية.

- يستوجب إعلام المواطنين بفتح فترة مراجعة القوائم الانتخابية، بموجب إشعار يأمر رئيس البلدية بتعليقه، حتى يتمكنوا من تسجيل أو شطب أنفسهم في الفترة الممتدة من (01) أكتوبر إلى (31) منه سنويا، ويعلن عن إنتهاها بنفس الطريقة التي أعلن عنها بها، فلخطورة وأهمية العملية توكل للجان إدارية خاصة يتولى القانون تحديدها وتنظيمها تكويناً واختصاصاً.

- تتم عملية إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية تتكون من⁽²⁾: قاضٍ رئيسا لها يُعينه رئيس المجلس القضائي المختص اقليمياً، رئيس المجلس الشعبي البلدي عضواً، الأمين العام للبلدية عضواً، و(02) ناخبان من البلدية يعينهم رئيس اللجنة.

الملاحظ أن تشكيلة اللجنة ضمت لأول مرة مواطنين على مستوى البلدية، مما يُفعل دور الرقابة الشعبية، وتضفي مزيداً من الشفافية على العملية برمتها، كما تم تحديد منصب الأمين العام كمثل للمركز بعد أن كانت سابقا العضوية لممثل الوالي دون تحديده.

- تجتمع اللجنة الإدارية بمقر البلدية بناءً على استدعاءٍ من رئيسها، وتوضع تحت تصرفها كتابة دائمة ينشطها الموظف المسؤول عن الانتخابات في البلدية، وتوضع تحت رقابة رئيس اللجنة لضمان مسك القائمة الانتخابية وفقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁽³⁾.

- يحق لكل ناخب أن يطلع على القائمة الانتخابية التي تعنيه، كما يحق للممثلين القانونيين للأحزاب السياسية أو المترشحين الأحرار المشاركين في الانتخابات، الإطلاع على القوائم الانتخابية وأخذ نسخة منها تسترجع خلال الأيام العشرة من إعلان النتائج الرسمية⁽⁴⁾.

- بعد اختتام عمليات المراجعة للقوائم الانتخابية، مكن القانون أي مواطن أغفل تسجيله أن يتقدم باعتراضه أو تظلمه لرئيس اللجنة الإدارية الانتخابية، كما يحق لكل مواطن مسجل في القائمة الانتخابية أن يطلب شطب مسجل بغير وجه حق أو يعترض عن إغفال تسجيل

(1) المادة (14) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(2) المادة (15) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(3) المادة (16) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(4) المادة (18) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

مواطن في نفس الدائرة، في أجل (10) عشرة أيام في حال المراجعة العادية، وتخفيض إلى (05) خمسة أيام في حال المراجعة الاستثنائية من تعليق إعلان اختتام هذه العملية، الذي تختص اللجنة الإدارية بالبت فيه خلال (03) ثلاثة أيام من إحالته عليها، على أن يبلغه رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرارها خلال (03) ثلاث أيام أيضا⁽¹⁾.

- تلجأ الأطراف المعنية للقضاء للطعن في قرار اللجنة خلال (05) خمسة أيام من التبليغ و(08) ثمانية أيام بدونه، لينظر فيه أمام المحكمة المختصة إقليميا خلال (05) خمسة أيام بحكم غير قابل للطعن أمام أي جهة قضائية، أخذًا في الاعتبار الطابع الإستعجالي للعملية وموعد الانتخاب. ما يجب الوقوف عنده أن المشرع اعتبر التظلم الإداري وجوبي في هذه المنازعة، التي تبدوا أنها قائمة بذاتها ومستقلة عن المنازعة الانتخابية، إلا أنه لم يوضح ما يقصد بالمحكمة الإقليمية المختصة، أي أنه لم يكن صريحًا وفي حاجة إلى تحديد بالقول المحكمة الإدارية، على اعتبار أن المنازعة إدارية انطلاقًا من أن اللجنة قراراتها إدارية من خلال تشكيلاتها الهيئية ومقر عقد جلساتها، وكذلك قبول الطعن في قراراتها أمام القضاء الإداري.

كما أحاط المشرع أيضا القائمة الانتخابية بجملة من الضمانات، وحدد عقوبات صارمة لكل من سجل نفسه في أكثر من قائمة انتخابية، أو بصفة مزيفة، أو أخفى إحدى حالات فقدان الأهلية، كما عاقب عن التزوير في تسليم شهادة التسجيل، أو في تقديمها، أو في شطب القوائم الانتخابية، ويعاقب أيضا من يعترض سبيل عمليات ضبط القوائم الانتخابية، أو يُتلف القوائم، أو بطاقة الناخبين، أو يزورها، أو يُحوّلها، أو يُخفيها، وإذا ارتكبها موظف بمناسبة ممارسة مهامه أو أثناء التسخير عُدَّ ظرفاً مشدداً، كما يعاقب كل من سجّل أو حاول تسجيل شخص آخر دون وجه حق، كما طال الأمر المصوّت الذي فقد هذا الحق، واستعمله عمداً بناءً على تسجيله في القائمة⁽²⁾.

- تحفظ القوائم الانتخابية البلدية بالأمانة الدائمة للجنة الإدارية الانتخابية، كما تودع نسخة منها لدى كتابة الضبط بالمحكمة المختصة إقليميا وبمقر الولاية أيضا⁽³⁾.

- يتبين أن للقوائم الانتخابية أهمية كبيرة، وإن صحّة القوائم الانتخابية تؤدي إلى صدق تعبير الناخبين، وفي حالة وجود أي خلل يترتب عليه تشويه عملية الانتخاب، والابتعاد عن الرأي

(1) المادة (21) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(2) المواد (210)، (211)، (212)، (213)، (214) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(3) المادة (23) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

الحقيقي لهيئة الناخبين⁽¹⁾، إلا أنه بالرغم من كل هذه الضمانات القانونية المتوفرة فبمعايينة الانتخابات المتعاقبة التي جرت في الجزائر، فإن التلاعب بالقوائم الانتخابية قد شوّه الإرادة الشعبية.

ب- استدعاء الهيئة الانتخابية: يتم بموجب مرسوم رئاسي، في غضون (03) ثلاث أشهر التي تسبق إجراء الانتخابات، استناداً للمادة (25) من القانون العضوي (01/12)⁽²⁾.

ج- تحديد الدوائر الانتخابية: يقصد بها وحدات انتخابية مستقلة بذاتها، على إثرها تقسم البلاد إلى دوائر انتخابية عديدة، تقوم على المساواة في التمثيل بالتناسب مع عدد السكان لا الناخبين، وفي إطار الحدود الترابية لها، بمعنى تقسيم الهيئة الناخبة إلى وحدات انتخابية كمنطلق لفكرة تعيين ممثلي الشعب على مستوى هذه الدائرة⁽³⁾، يُعدّ تحديدها أمراً مهماً فهو يتيح للناخبين التعرف والتقرب إلى برامج مرشحهم كما هو الحال أيضاً للمرشحين، فهي تضم بلدية أو بعضاً منها أو تجمع عدد منها، ومسألة تحديدها تعود للقانون بحسب ما جاء في نص المادة (26) من قانون الانتخابات، حيث أنه: "يمكن أن تتشكل الدائرة الانتخابية من شطر بلدية أو بلدية أو من عدة بلديات، وتحدد الدائرة الانتخابية عن طريق القانون"، وحسنا فعل المشرع بعدم تركه الأمر للإدارة وجعل ذلك بالقانون، ففي المجالس الشعبية البلدية الدائرة الانتخابية هي البلدية، بينما تعد الولاية هي الدائرة الانتخابية في اختيار أعضاء المجالس الشعبية الولائية، مما يدعونا للتساؤل عن الشرط الذي قدمته المادة (82) من القانون العضوي (01/12)، التي أوجبت أن يكون مترشح واحد على الأقل عن كل دائرة انتخابية في انتخاب أعضاء المجالس الشعبية الولائية، ليتبين أن هذه المادة ما كانت إلا استتساخ عن سابقتها في الأمر (07/97)⁽⁴⁾، والقانون (13/89)⁽⁵⁾، بالمادتين (99) و(83) منهما على التوالي.

2- الإجراءات التمهيدية الموضوعية للعملية الانتخابية: وتتمثل في فتح وقبول الترشح للانتخابات المحلية، وكذلك الحملة الانتخابية.

أ- فتح الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية: لقد حافظ المشرع على حرية الترشح، وإن كان ذلك مرتبطاً برغبة الأحزاب والقوائم الحرة، مما لا يتيح مُتسعاً للناخب من الاختيار الأمثل لممثليه

(1) فريدة مزياي، الرقابة على العملية الانتخابية، مجلة المفكر، العدد (05)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010، ص 86.
(2) أنظر: المرسوم الرئاسي رقم (320/12) المؤرخ في 31 /08/ 2012 الذي يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (48)، المؤرخة في 2012/09/02.
(3) عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 46.
(4) الأمر (07/97) المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (12)، المؤرخة في 06/03/1997.
(5) قانون (13/89) المؤرخ في 07/08/1989 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (32)، المؤرخة في 07/08/1989.

طبعاً، فقد أحيطت العملية بضمانات في تناسق متزامن مع الإعداد الجيد للانتخاب، فقبل (50) خمسين يوماً من الانتخاب، يفتح باب الترشح لأعضاء المجالس الشعبية المحلية، وذلك بالتقدم إلى مصالح الولاية لسحب إستمارة الترشح التي توفرها الولاية، والتي يقدمها أحد المترشحين بعد ملأ بياناتها، يرتب خلالها المترشحين بعدد المقاعد المطلوب شغلها و(30)٪ منها كإضافيين، إذ تُعد تصريحاً بالترشح، ويقدم له وصل إيداع من طرف الإدارة التي تتبنى الحياد كمسلك فيما تقوم به كضمانه لنزاهة الانتخابات، ومؤشراً على إهدار هذا المعيار أيضاً، إلا أن القانون اشترط أن تكون هذه القوائم تحت رعاية حزب سياسي أو أحزاب سياسية، وإذا تعلق الأمر بالأحرار فمطلوب إرفاقها بصحيفة التوقعات، التي عددها لا يجب أن يقل عن (05)٪ من عدد الناخبين بالدائرة الانتخابية، وشرط أن لا يقل عن (150) وألا يزيد عن (1000) ناخب، مصادق عليها من طرف ضابط عمومي تحوي بيانات حددها القانون⁽¹⁾، وتوعّد بعقوبات لكل من يوقع في أكثر من قائمة، لتعابن بعدها من طرف رئيس اللجنة الإدارية المختصة إقليمياً، واستكمالاً لعملية الترشح يجب تقديم برنامج انتخابي لكل قائمة طبقاً للمادة (1/191) من القانون العضوي (01/12).

- حظر المشرع بعد إيداع القوائم أي إضافة أو إلغاء أو إعادة الترتيب للمترشحين، إلا في حالات حددتها المادة (74) من القانون العضوي (01/12)، وحسنا فعل لمجابهة فوضى الترشيح وعدم التنظيم الذي عادة ما يصبغ تكوين هذه القوائم.

- لا يجوز لأي شخص أن يكون مرشحاً أو إضافياً في أكثر من قائمة أو دائرة انتخابية⁽²⁾.

- عدم جواز الجمع في قوائم التسجيل للترشح أكثر من مترشحين ينتميان إلى نفس الأسرة، سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية، كما جاء في المادة (76) من قانون الانتخاب، هذا مخافة سيطرة الروح العشائرية والقرابة بما يتنافى والمصالح المحلية.

- في حال رفض الإدارة حق الترشح وجب أن يكون قرارها معللاً تعليلاً قانونياً واضحاً، على أن تبلغ به الأطراف المعنية خلال (10) عشرة أيام كاملة من إيداع التصريح بالترشيح تحت طائلة البطلان، فيما يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلال (03) ثلاثة أيام من التبليغ به، على أن تفصل فيه خلال (05) خمسة أيام بحكم غير قابل للطعن بأي شكل من الأشكال، بذلك فهو أمر خطير لتجاوزه مبدأ النفاذ على درجتين، وكان الأولى إضافة أيام أخرى ولو قليلة ليعرض فيها على مجلس الدولة ليفصل فيه من جديد⁽³⁾، وتجسيدا لدولة القانون.

(1) المادة (4/72) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(2) المادة (75) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(3) عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 204 .

ب- الحملة الانتخابية⁽¹⁾: وهي العملية التي يصرح فيها للمرشحين التّعريف بأنفسهم، واستعراض أفكارهم وبرامجهم في أطر يحددها القانون والتنظيم⁽²⁾، تهدف إلى جانب إيجابي يتمثل في إستمالة وإقناع عدد أكبر من الهيئة الناخبة، أما في جانبها السلبي فهي ترمي إلى تفويض ومواجهة دعاية المنافسين⁽³⁾، يُرجى من خلالها تعرف الناخبين إلى مرشحيهم وبرامجهم من خلال حملات الشرح، والتوعية التي تستهدفهم، كما تساهم في استقطاب الجمهور وحثهم على المشاركة واختيار مرشحيهم، تأخذ أشكال عدة، كعقد لقاءات جواريه، نوات وتنقلات مختلفة... ، تتم باستخدام وسائل الإعلام والدعاية المختلفة، فهي بذلك مناسبة للتباري في ظل مبادئ المساواة والتنافس الشريف، تحرص الإدارة على توفير ظروف متساوية وفرص متكافئة لكافة المرشحين، لذلك أطرها القانون بحدود، فهي تدوم (25) يوما وتنتهي قبل الاقتراع بثلاث (03) أيام، تستخدم فيها كل الوسائل المتاحة قانونًا للفوز بأصوات الناخبين، وإن كانت بهذا القدر من الأهمية فلا يجوز أن تكون مصدر قلق للمواطنين، كما يحرم فيها استعمال اللغات الأجنبية⁽⁴⁾، ويمنع الأنشطة التجارية للأغراض الدعائية، على أن تتم وفقا للقانون والتنظيم المعمول به، من حيث تنظيم حملات الدعاية والالتزام بالحيز الإشهاري المخصص لها، كما يمتنع فيها عن استخدام أملاك عمومية أو تابعة لشخص معنوي خاص أو عمومي أو مؤسسة عمومية، ولا يجوز أن يمتد التأثير الانتخابي للمؤسسات التربوية والتكوينية وأماكن العبادة والإدارات العمومية، تمامًا كما لا يجب نشر سبر الآراء وقياس شعبية المرشحين وإستطلاع نوايا الناخبين خلال (72) ساعة في الداخل و(05) أيام في الخارج، كل هذا يتم في ظل احترام المنظومة القانونية والأخلاقية، وما من شأنه إساءة استخدام رموز الدولة، وما يؤثر على حسن سير الحملة الانتخابية، وما يستهدف العملية الانتخابية بسوء، ويعرضها لسهام النقد والتشويه، لذلك تُعد أهم مؤشر لحرية ونزاهة الانتخاب⁽⁵⁾.

(1) المواد من (188) إلى المادة (199) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(2) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص42.

(3) محمد كمال القاضي، الدعاية الانتخابية، دار النمر للطباعة، القاهرة، مصر، 1995، ص13-14.

(4) المادة (190) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(5) نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص36.

ثالثاً: عملية التصويت ونتائجها

تبدأ بتوجه الناخبين إلى مكاتب التصويت لاختيار ممثليهم، وتنتهي بإعلان النتائج النهائية، أي بعد استنفاذ كل الطعون المتعلقة بشأنها.

1- انطلاق عملية التصويت: تتم هذه العملية داخل مراكز التصويت.

- مركز التصويت هو الجهة التي يمارس فيها المواطنون عملية التصويت، يتشكل من مكتبان أو عدة مكاتب تصويت، يُنشأ ويحدد بقرار من الوالي، تشرف على العملية إدارة يعينها الوالي، يمارس المواطنون حق الانتخاب في مكتب التصويت المقيدين فيه، والذي يتكون من رئيس ونائب للرئيس وكاتب ومساعدين من الناخبين المقيمين في إقليم الولاية باستثناء من له قرابة مع المترشحين⁽¹⁾.

- تُعلق قائمة مستخدمي الإدارة على مستوى مكاتب التصويت يوم الاقتراع، بعد أن نشرت في مقر الولاية، الدائرة، البلدية بعد (15) يوم من إنتهاء فترة الترشيح⁽²⁾، وتسلمها ممثلو الأحزاب السياسية والقوائم الحرة، هذه القائمة يمكن الاعتراض عليها أمام الوالي خلال (05) خمسة أيام من أول نشر وتسليم لها، الذي يجب أن يقدم مكتوباً ومعللاً ليكون مقبولاً، يبلغ قرار الرفض خلال (03) ثلاثة أيام كاملة ابتداء من تاريخ الاعتراض، ويجوز الطعن فيه خلال (03) ثلاثة أيام من تاريخ التبليغ أيضاً أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، التي تفصل فيه بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن خلال (05) خمسة أيام من تاريخ تسجيله، تُبلغ به الأطراف المعنية والوالي للتنفيذ.

- يؤدي أعوان الإدارة اليمين القانونية التي يتوخى منها الحرص على نزاهة الانتخابات، على أن يضمن الوالي في كافة الظروف سير العملية في حال تغيب الأعضاء، ويملك رئيس مكتب التصويت سلطة الأمن للحفاظ على أمن المكتب وحسن سير العملية، فله تسخير القوة العمومية، الأمر ذاته لرئيس المركز لصيانته داخل المركز.

- تنطلق عملية التصويت⁽³⁾ يوم الاقتراع على الساعة الثامنة صباحاً، وتنتهي في نفس اليوم على الساعة السابعة مساءً أي تدوم يوم واحداً، إلا أنه يجوز لوزير الداخلية بطلب من الوالي تقديم الافتتاح أو التأخير بساعة واحدة، كما يمكنه أيضاً تقديمها ب(72) ساعة لأسباب مادية أو لأسباب استثنائية، على أن تعلق وتنتشر قرارات الوالي المتعلقة بهذا الأمر ب (05) خمسة أيام على الأكثر قبل يوم الاقتراع في البلدية المعنية.

(1) المادة (35) والمادة (1/36) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(2) المادة (2/36) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(3) المادة (27) و(28) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

- قبل الشروع في عملية التصويت، يتأكد رئيس المكتب من توفر كافة الوسائل الكفيلة لذلك، وتطابق المطاريق، وتوفر أوراق التصويت، على أن يحرص من توفر الظروف المطلوبة قانوناً، والواجب إتخاذها ليعتد بالطمأنينة للقوائم المتنافسة ويحفظ أصوات الناخبين، كالتأكد من خلو الصندوق بداية ثم قفله⁽¹⁾، يتم ذلك بحضور ممثلي الأحزاب والمراقبين على مستوى المكاتب، إذ أنه أي تقاعس لا محالة سيكلف الإدارة كثيراً ويفترض شبهة التزوير.

- يشرع المواطنون في التصويت في الميعاد والمكان المحددين، تحت رقابة مراقبين يمثلون القوائم المتنافسة يحدد عددهم ونوعهم الوالي، كما يجوز لممثلي المترشحين متابعة عملية التصويت، لينطلق المنتخبين في الإدلاء بأصواتهم أو اختيار ممثليهم فيما يسمى بالاقتراع، والذي هو الممارسة المادية لحق الانتخاب والذي يبدأ بتوجه الناخبين إلى مكاتب التصويت لاختيار ممثليهم، وينتهي بفرز الأصوات وإعلان النتائج، وأخيراً توزيع المقاعد على الفائزين.

يتميز الاقتراع بأنه⁽²⁾: عام، مباشر، سري، وشخصي هذه الخصيصة الأخيرة يرد عليها استثناء التصويت بالوكالة، والتي نظمها المشرع بالمواد من (53) حتى (64) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب، هذه الوكالة يتمكن من خلالها الناخب توكيل شخص ينوب عنه لسبب حال دون إمكانية مباشرة هذا الحق بنفسه.

2- الفرز وإعلان النتائج: يُنطلق فيها مباشرة بعد إنتهاء المدة المحددة قانوناً لإجراء عملية التصويت، وتشمل الفرز وإعلان النتائج فتوزيع المقاعد.

▪ الفرز: تحوّل المشرع لهذه المرحلة بكثير من الحرص لأهميتها وخطورتها، إذ تعتبر المجال المناسب لإحتمال التزوير والتحكم في النتيجة وتوجيهها⁽³⁾.

- ينطلق الفرز بمجرد إنتهاء الوقت المحدد للتصويت، بشكل فوري ومتواصل حتى إنتهاء العملية في ذات المكان المُعد للتصويت، أي داخل مكتب التصويت باستثناء المكاتب المتنقلة التي تلحق

(1) المادة (1/44) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(2) - الاقتراع العام نظام يتيح لجميع المواطنين فيمن تتوفر فيهم الشرط القانونية، ممارسة حقهم في الانتخاب، دون شروط الكفاءة العلمية أو النصاب المالي، فهو بذلك يحقق المساواة بين المواطنين، دونما أي تمييز بسبب الثروة أو التعليم، مما يحقق ذلك لأكبر عدد ممكن منهم، ليقارب بين مفهوم الشعب كحقيقة سياسية وحقيقة اجتماعية.

- الانتخاب المباشر يقصد به قيام الناخبون بأنفسهم، باختيار النواب أو الحكام من بين المرشحين مباشرة، ودون وساطة.

- سرية الانتخاب ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحرية التصويت، وتعتبر أمراً ضرورياً كضمانة للناخب من الضغوط التي يتعرض لها، خاصة المواطن العادي الذي لا يتوقّر على هذه الشجاعة، وهو مبدأ استقرت عليه الأنظمة الانتخابية.

- الانتخاب شخصي أن يتولى الشخص بنفسه ممارسة حقه الانتخابي، فيما يتاح له كاستثناء أن يوكل من ينوب عنه في ذلك.

للمزيد حول مميزات الاقتراع أنظر: إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 279 وما بعدها.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 65.

بمراكزها، يقوم بها فارزون من الناخبين المسجلين في المكتب يعينهم أعضاء مكتب التصويت، وفي حال عدم توفرهم جاز ذلك لأعضاء مكتب التصويت، بحضور ممثلي المترشحين أو قوائم المترشحين، على أن تضمن لها الظروف الملائمة لضمان شفافيته وعلنيته وان يُعد المكان ليسمح بذلك، وبعد انتهاء عملية التلاوة والعد تقدم أوراق العد لرئيس المكتب مرفقة بالأوراق الملغاة أو المتنازع في صحتها⁽¹⁾.

▪ إعلان النتائج: يصرح رئيس المكتب علناً بنتيجة الفرز بتعليقه نسخة من محضر الفرز، الذي يحرره في (03) ثلاث نسخ يتضمن نتائج الانتخاب في المكتب، ومحتويًا على ملاحظات وتحفظات الناخبين أو المترشحين أو ممثليهم، على أن يُرسل نسخة لرئيس اللجنة الانتخابية البلدية وأخرى للوالي، في حين يمكن ممثلي المترشحين أو القوائم القانونيين من نسخ مطابقة للأصل، كما يستلم رئيس اللجنة البلدية لمراقبة الانتخابات نسخة مرفقة بالملاحق مقابل وصل إستلام⁽²⁾.

تقوم اللجنة الانتخابية البلدية⁽³⁾، وبحضور جميع رؤساء مكاتب التصويت بالإحصاء العام وكذا المترشحين أو ممثليهم، بناءً على محاضر الفرز دون تغيير في المستندات الملحقة لها، وبتحرير المحضر البلدي للأصوات في (03) ثلاث نسخ ممضاة من طرف جميع أعضائها، ترسل فوراً نسخة للجنة الانتخابية الولائية، وأخرى تعلق بمقر البلدية وترسل الثالثة للوالي.

3- توزيع المقاعد: تبنى المشرع نظام التمثيل النسبي⁽⁴⁾، مع قاعدة الباقي الأقوى⁽⁵⁾، ومطبقاً نصاب الإبعاد⁽⁶⁾، والذي يقصي كل قائمة من التمثيل في المجالس المحلية، ما لم تتحصل على نسبة (07)٪ من عدد الأصوات المعبر عنها على الأقل، وقد أوضحت المادة (68) من قانون الانتخابات الطريقة التي بموجبها يتم توزيع المقاعد داخل المجلسين البلدي والولائي، كالاتي:

(1) ذكرت وعددت المادة (52) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب (05) حالات للأوراق الملغاة، إذ كثيرًا ما تكون

محل جدال واختلاف بشأنها، وترفق مع محضر الفرز الذي يرفع لرئيس اللجنة البلدية الانتخابية.

(2) المادة (51) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(3) تتكون اللجنة البلدية من قاض رئيسا، ونائب للرئيس، ومساعدين اثنين يعينهم الوالي، على أن لا يكونوا من المترشحين أو المنتميين لأحزابهم و أوليائهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة، مع تعليق قائمة أعضائها فوراً في مقر الولاية والبلدية المعنية، دون التطرق لإمكانية الاعتراض عليها إدارياً أو قضائياً، لا سيما أن بعض اللجان قد حوت ما يخالف نصها. انظر: المادة (149) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(4) للمزيد عن التمثيل النسبي أنظر: عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 89 وما بعدها.

(5) تعتبر قاعدة المعدل الأقوى قاعدة مثلى وفضل من قاعدة الباقي الأقوى التي تبناها المشرع الجزائري، وتعد الأكثر استعمالاً في توزيع بقايا الاصوات. للمزيد أنظر: فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 149.

(6) يقصد به العتبة التي يقتضي أن تتجاوزها اللائحة (القائمة) حتى تستحق التمثيل في المجالس المنتخبة. انظر: إسماعيل لعبادي، المرجع السابق، ص 72.

- تحديد المعامل الانتخابي، والمتمثل في ناتج قسمة عدد الأصوات المعبر عنها على عدد المقاعد المطلوب شغلها، وبعد إعمال نصاب الإبعاد إذا اقتضى الأمر.

- تحصل كل قائمة عدد من المقاعد بقدر عدد المرآت التي أحرزت فيها المعامل الانتخابي.

- توزيع البواقي: يتم ترتيب القوائم بحسب الأصوات الباقية لها وعلى إثره توزع المقاعد، وقد أدرج المشرع مخرجًا في حال تساوي الأصوات، بين قائمتين أو أكثر بمنح القائمة الذي معدل سن مرشحها الأصغر المقعد الأخير، إلا أنه لم يكن واضحًا بالنسبة للأصوات، هل يقصد كل الأصوات أم البواقي فقط، ثم ماذا عن معدل سن المترشحين المعنيين، هل كلهم بالإضافيين أو أنه يستهدف الأصليين فقط.

- تقوم اللجنة الانتخابية البلدية بتوزيع المقاعد في المجلس الشعبي البلدي، على أن تتولى اللجنة الانتخابية الولائية تثبيت ذلك، أما المجلس الشعبي الولائي فالأمر فيه كله منوط باللجنة الانتخابية الولائية، والتي بصددهما يجب أن تنهي أشغالها خلال (48) ساعة على الأكثر من ساعة اختتام الاقتراع وتعلن النتائج⁽¹⁾.

4- الاعتراض على نتائج الانتخابات:

يحق لكل ناخب أن يسجل اعتراضه على عمليات التصويت⁽²⁾ في المكتب الذي صوت به، بإيداع احتجاجه فيه على أن يتم تدوينه في محضر التصويت، وبعدها يُرسل للجنة الانتخابية الولائية، التي تبت في الاحتجاجات بقرار إداري⁽³⁾ في مدة أقصاها (10) عشرة أيام، قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا دون تحديد للآجال⁽⁴⁾، مما يعني تفعيل القواعد العامة للطعن في القرارات الإدارية، ليترك غموضًا كان واجب علاجه لما نكتسبه الانتخابات من أهمية، وما تكتسبه من طابع السرعة أيضا، على الرغم من أنه أفضل مما كان عليه في القانون السابق في المادة (92) من الأمر (07/97) الذي لا يقبل البتة الطعن في قرارات اللجنة الولائية معتبرها نهائية.

(1) المادة (155) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(2) الاقتراع، الفرز، إعلان النتائج، يمكن أن تكون هذه العمليات محل احتجاج، وهو يتعلق بضمان واحترام خصائص الاقتراع كالسرية أو الفرز من حيث العلنية أو صحة النتائج المعلنة....

(3) المادة (154) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(4) المادة (165) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

الفرع الثالث: النظام القانوني لانتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية

سنتولى بيان كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال الإطار القانوني المنظم له مع ما يعتري العملية من شوائب، وذات الشأن في اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي، من زاوية أعمال الانتخاب كطريق للاختيار، وكمبدأ ديمقراطي يعمل على تعزيز فكرة نظام الإدارة المحلية.

أولاً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي

حدّد المشرع شروط تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية (10/11)، بما نصت عليه المادة (65) منه، على خلاف القانون (08/90) الذي لم يورد الكيفية المحددة لذلك، واكتفى بالإشارة إلى من يحق لهم ذلك، في حين ذهبت المادة (65) من القانون الجديد صراحةً بأنه: "يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيساً المرشحة أو المرشح الأصغر سناً"⁽¹⁾، فالمشرع كان واضحاً في طريقة تعيين الرئيس، ولعله أراد تلافي ما حدث من إشكالات سابقة في إختياره، واتجه بشكل ديمقراطي إلى ترك هذه المسألة للناخبين، وممارسة حقهم في إسنادها للمرشح الأول في القائمة التي يختارونها⁽²⁾، وإن كان سبيلاً محبباً إلا أنها هذه المادة لم تكن شافية كافية، وغير قادرة على تحديد الرئيس لا سيما في ظل تكاثر الأحزاب المرشحة، الأمر الذي جعل من حيازة الأغلبية أمراً مستعصياً، دون التغافل عن ما أحاطت به مسألة التصويت على هذه المادة من لغط سبق ذكره، فبالتالي لم تصمد أمام الرغبة في تجاوز ما حصل خلالها من ناحية، هذا بحسب ما أكده وزير الداخلية والجماعات المحلية حين عرضه لمشروع القانون العضوي للانتخاب، وبإيعاز من رئيس الجمهورية حسب قوله⁽³⁾، ومن ناحية أخرى كان الإتجاه لمحاولة تغطية جميع الاحتمالات التي تنجم عنها نتائج الانتخابات في إسناد رئاسة المجلس الشعبي البلدي، مما قضى على المادة (65) في المهد ولا اعتبارات أخرى جعلت منها منتهية الصلاحية وحالت دون تطبيقها⁽⁴⁾، لأنها نسخت

(1) المادة (65) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(2) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 36.

(3) أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني ذلك، كمثل الحكومة في الرد على تساؤلات النواب في الجلسة العلنية المنعقدة يوم 2011/10/05، فيما يتعلق بالقانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب، بأن المادة المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، أي المادة (65) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية الحالي، وهي المادة (69) من المشروع المتعلق بقانون البلدية قبل التعديل، كادت أن تحدث خلافاً بين غرفتي البرلمان لولا تدخل رئيس الجمهورية، القاضي الأول للبلاد، الذي وعد باستدراك هذا الأمر على مستوى هذا القانون العضوي. للمزيد أنظر: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، العدد (246)، منشورات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2011، ص 14.

(4) يرى الأستاذ الدكتور "عمّار بوضياف" أن هناك اختلافاً في أحكام الرئاسة بين قانون البلدية (10/11)، والقانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب، إلا أن هذا الأخير واجب التطبيق لأنه أعلى درجة من القانون العادي، مع أن صدره جاء بعد الأول فنسخه، كما أن القانون العضوي هو الخاص وقانون البلدية هو العام والقاعدة أن الخاص يقيد العام. أنظر: عمّار بوضياف، شرح قانون

بالمادة (80) من القانون العضوي للانتخابات (01/12)، والتي كسابقتها لم تكن جامعة مانعة لكل الوضعيات المفترضة، بل تفسيرها وكيفية تطبيقها أدى بها أن تكون مثيرة جدا، إلى حد التنبؤ بان تزعزع الاستقرار والأمن العام في عديد المناطق لسبب غموضها، وعدم وضوح كيفية تطبيقها، ما زاد الطين بلة هو ما أقدمت عنه الإدارة المعنية بالانتخاب، والتي فسرت القانون بصورة مذهلة اختلفت صراحة مع ما أشارت إليه المادة (80) ذاتها، حين أتاحت للقوائم التي لم تحز على النسبة المطلوبة من تقديم مرشحها مما سبب جدلاً فقهيًا، سياسيًا، وشعبيًا، ضرب طبعاً العملية الديمقراطية في الصميم، ويُعد تعدي صارخ على إرادة الناخبين، وأبانت على استهتارها وعدم اهتمامها بها المتواصل، لذلك فنحن ندعو إلى إعادة النظر في القواعد الضابطة لاختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- وبالنظر للمادة (80) من قانون الانتخابات، فقد أشارت إلى أن رئيس المجلس ينتخب سرّياً من بين جميع أعضاء المجلس للعهدة الانتخابية، فالقائمة التي نالت الأغلبية المطلقة للمقاعد تقدم مرشحاً، ففي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة جاز للقوائم التي نالت (35%) خمسة وثلاثين بالمئة أن ترشح أيضاً، وفي حال عدم توفر هذا الشرط أمكن كل القوائم من تقديم مرشحها، مع نيل المرشح للرئاسة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس في كل الحالات، أما في الدور الثاني في حال تحققه بأغلبية الأصوات، وفي حال التساوي تسند للأصغر سنًا⁽¹⁾، مما يجب الوقوف عنده أن هذه المادة لم تفصل في وضعيات عدة محتملة⁽²⁾، وإن كانت المخاوف مشروعة من احتمالية الانسداد الذي ميز العهدة المحليّة السابقة بإمتياز، فالإصلاح لم يكن موفقاً بل خالف روح الديمقراطية ذاتها، وبنى بنقتهر مبدأ تدرج القواعد القانونية وقاعدة توازي الإشكال، دون التغافل عن واقع الحياة السياسية والذي طبعته ظواهر غير ديمقراطية،

البلدية، المرجع السابق، ص 209. فيما ذهب "طالب" المدير العام للحريات العامة الى اعتبار الخلل في سوء فهم النصوص القانونية، وأكد أن الاختلاف كان يصدد حالات نادرة، في حين أن عدد المجالس التي أصيبت بالشلل بلغ (900) بلدية. أنظر: فاطمة.ع، جدل متواصل بين الأحزاب بخصوص المادة (80) من قانون الانتخابات الانسداد يشل نشاط (900) بلدية عبر الوطن، جريدة الجمهورية، الصادرة بتاريخ: 2012/12/13.

(1) المادة (80) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.
(2) يتعلق الأمر بداية بالحالة التي يعجز فيها مرشح القائمة الحائزة على أغلبية المقاعد في نيل الأغلبية المطلقة للأصوات يوم انتخابه، وذات الأمر إذا تمكنت قائمة واحدة من الترشح بموجب (35)٪، وعجز مرشحها أيضاً أن ينال الأغلبية، فغياب الترتيبات التفصيلية أو المراحل المتبعة قانوناً وتنظيماً أو كممارسة أيضاً، جعلت من وزارة الداخلية تفسر تطبيقها على نحو خالف المادة المفسرة ذاتها، مما أساء لدور الحكومة خاصة أن اغلب البلديات لم تفصل أمرها كما في الحالة الأولى، إذ كان ينبغي الاستناد للمادة (65) من قانون البلدية - الملغاة أصلاً بالمادة (80) من قانون الانتخابات - للقائمة الفائزة بأغلبية الأصوات، في حين يذهب التفصيل تدريجياً، مراحلاً وتنفيذاً وفق أسس الديمقراطية، وفي كنف المساواة والعدالة وحماية أصوات الناخبين، الذين هبوا لحمايتها بطريقتهم الخاصة في مشهد يوحي بالتراجع المخيف للممارسة الديمقراطية في الجزائر، وعلى خلاف ما يصرح به الخطاب الرسمي، الذي وعد بضمانات كافية لنزاهة الانتخاب.

كالرشي الانتخابية، التجوال السياسي، كثرة التكتلات، وغياب التأطير الحزبي، مما أتى على ما تبقى من الحس عند المواطنين ليزيد فراقه والانتخابات، ومن ثمّ المجالس المنتخبة الوليدة في حد ذاتها.

ثانياً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

يُختار بصفة سرية من بين جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي وبالأغلبية المطلقة، إلا أن مسألة الترشح لم تعد متاحة للجميع كما كانت في القانون (09/90)، بل قُيدت بأن تقدم القائمة التي حازت أغلبية المقاعد مرشحها، فإن تعذر ذلك جاز للقوائم التي تحقق نسبة (35%) من المقاعد بأن تقدم مرشحها، وإلا فجميع القوائم بإمكانها ذلك، هذا ما جاءت به المادة (59) من قانون الولاية، تتم هذه العملية بتشكيل مكتب مؤقت، يتكون من المنتخب الأكبر سنًا، ويساعده منتخبان من أصغر الأعضاء، كما سجلنا نفس الملاحظات التي أثرناها حول كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهذه المادة جاءت مطابقة للمادة (80) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب، وإفترقت عنها في حال التساوي في الدور الثاني، برئاسة المجلس تسند هنا للأكبر سنًا بدل الأصغر سنًا في رئاسة المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الرابع: مبدأ الانتخاب كمدخل للمشاركة ومؤشراً للحكم الراشد

نتعرض فيها لهذا المبدأ المهم في تشكيل المجالس الشعبية المحليّة ورؤسائها، وفق مبادئ الديمقراطية وأسس الحكم الراشد، ومعيار المشاركة كإجاده وتطبيقاً حياً له.

أولاً: تعريف الحكم الراشد

يُعرّف الحكم الراشد⁽¹⁾ والذي تعددت وتوعدت كالمصطلحات المتداولة بشأنه، فوفقاً للبنك الدولي⁽²⁾ فهو نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين، وليس مجرد التركيز على فعالية التسيير للمؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، بالتالي فهو يقوم على مبادئ المساءلة والشفافية والقدرة على التنبؤ والمشاركة الواسعة وحكم القانون وحسن الاستجابة والتوافق والعدالة، والكفاءة والفاعلية، كما يعتبر أسلوب لإدارة ولممارسة السلطة السياسية والاقتصادية على أحسن وجه⁽³⁾.

(1) يأخذ مرادفات أخرى نتائج الترجمة الغير دقيقة لمصطلح "Governance" للغة العربية "إدارة الحكم"، "الحكمانية"، "الإدارة المجتمعية"، "الإدارة الرشيدة"، "الحكم الصالح".... للمزيد أنظر: زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية، قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2003، ص8.

(2) يومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحليّة في الجزائر، مجلة التواصل، العدد (26)، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2010، ص30. وللمزيد من التعاريف للحكم الراشد ومقوماته. أنظر: حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحليّة، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011/2012، ص24 وما بعدها.

(3) محمد غربي، الديمقراطية والحكم الراشد، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، المرجع السابق، ص371.

شاع استعماله في العقد الأخير من القرن العشرين، إذ بات من الأهمية للدول تلبيةً وخضوعاً للمؤسسات الدولية طمعا في معوناتهما، وإظهار تجاوبها مع التوجهات العالمية تأسيساً لحكم غالباً ما يكون لا يستند لمبادئ ديمقراطية خاصة في العالم الموصوف بالنامي، فاللامركزية إذن هي إحدى أهم مؤشراتهما، إذ تعد الإدارة المحليّة دعامة أساسية في إنشاء وإدامة الحكومة التي تتجاوب مع اهتمامات المواطنين مثلما تعمل على إدامة الديمقراطية⁽¹⁾، فهي بذلك إطاراً لفواعل عدة تُشارك الإدارة المحليّة في صنع القرار المحلي، ويمكن القول أن المشاركة الشّعبيّة في الحكم المحلي تعتبر حقاً، فكمبدأ ديمقراطي فإنه من حق كل مواطن أن يخضع جميع المسائل والمواضيع التي تؤثر في حياته لمناقشته تمثيلاً مع حق تقرير المصير، وقد تؤدي هذه المشاركة إلى إبطاء سرعة عجلة التخطيط، ولكنها تخرج لنا المواطن الذي يمثل مورداً بشرياً له قيمته وخطره، والقادر على المشاركة في المشروعات الكبرى، بل والذي يعلو بقدرة كمورد إنساني على جميع الموارد المادية مجتمعة⁽²⁾، وهو ما يتماشى ورؤية الأمم المتحدة للتنمية الشاملة والمستدامة.

ثانياً : مبدأ المشاركة وقانون الجماعات المحليّة

- يقصد بمبدأ المشاركة تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين، كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في صنع القرارات إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المنتخبة⁽³⁾، إذ يعد مؤشراً هاماً من مؤشرات الحكم الراشد، لذا يقتضي توسيع الأخذ به (المشاركة) لتشمل جميع الفاعلين من غير الحكومة، كما أنه يشير أيضاً لحق الرجل والمرأة في إبداء الرأي والمشاركة في خلق القرار على قدم المساواة، كل هذا يستوجب توفير إطار قانوني لتضمن ممارسة هذه الحريات، خاصة الإتحاط في الجمعيات والأحزاب وحرية إبداء الرأي والتعبير⁽⁴⁾.

- يبرز هذا المبدأ في قانون الجماعات المحليّة الجديد والمتعلقة بها أيضاً بشكل كبير، من خلال تشكيل المجالس المحليّة طريقةً وتكويناً، ففي قوانين البلدية والولاية⁽⁵⁾ المتعاقبة قد كرس مبدأ الانتخاب الكلي لكافة أعضاء المجالس المحليّة، عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر كما سبق بيانه، كما تجسد من خلال الدور الذي يلعبه المواطن في المشاركة في اللجان، وكذا فتح الأبواب

(1) زهير عبد الكريم الكابد، المرجع السابق، ص 129.

(2) صبحي محرم، عمر وصفي عقيلي، المشاركة الشّعبيّة في الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1974، ص 6.

(3) عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 180.

(4) حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 30.

(5) الأمر (24/67)، القانون (08/90)، القانون (10/11) المتعلقة بالبلدية، والولاية بالأمر (38/39)، القانون (09/90)، القانون (07/12).

للمساهمة من خلال استشارته في أولويات وخيارات التنمية بالمنطقة، وتجسيدياً لمبدأ من الشعب وللشعب الذي ورد في المادة (01) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، لأول مرة والذي يشير ويؤكد تعميق مبدأ الديمقراطية.

ترتيباً على ما سبق وتجسيدياً لمبدأ المشاركة، فقد شهدت الجزائر في أول انتخابات محلية تخصيص الحصة النسائية في المجالس المنتخبة، وقد جاء بذلك مؤكداً للرغبة السياسية لإشراكها الفعلي وتماشيا مع الالتزامات الدولية، وبحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي دعا إلى التمكين السياسي للمرأة⁽¹⁾، من خلال إدخال تحسين الفعالية في الآلية الإدارية الوطنية بغية النهوض بالمرأة، على أن يتم تصميم وتنفيذ ورصد سياسات وبرامج، يكون من شأنها جعل المرأة في مناصب متقدمة وكسبها مزيد من المقاعد الأمامية في صنع القرار.

وحسباً فعل المشرع عند توسيعه للمشاركة في الانتخاب، ولم يلزم شروطاً لا للناخبين أو المترشحين، واعتماده سن (18) سنة دون تفريق بين الجنسين، ورفع من عدد الأعضاء في المجلس الشعبي البلدي، وأضاف ضمانات أخرى لحماية أصوات الناخبين، إلا أنها في عمومها تبقى مرهونة بالمستوى العام للحياة الديمقراطية في الدولة ومدى مقارنتها لمضامينها، كما أن المشاركة القانونية لم تترجم فعلاً إلى حقيقة يرتجى منها رقابة على أعمال المجالس وبقيت ضعيفة جداً، فثمار المشاركة تُجنى إذا توفرت الظروف المناسبة لنموها من خلال البيئة المتوفرة، وكذا درجة الوعي والمسؤولية التي يتمتع بها المواطنون، ونرى من جانبنا أن تقوم الجماعات المحلية بدورها في استثارة المواطنين وتعظيم شأنهم ليقدموا عليها، من خلال مضاعفة جهودهم الرامية إلى تفعيل وتحقيق مزيد من المشاركة، وفك عزلتهم وانكفائهم عنها، والدور ذاته على الأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني.

ثالثاً: توسيع مشاركة المرأة في المجالس الشعبية المحلية

باتت مسألة المشاركة السياسية للمرأة من أكثر المواضيع المهمة وطنياً ودولياً، لتعلقها وارتباطها بحقوق الإنسان وبترسخ قيم الديمقراطية ومقتضيات الحكم الرشيد، فإذا كانت الديمقراطية تعني مشاركة كل أفراد الأمة في تسيير الشؤون العامة دون تمييز بين الرجل والمرأة⁽²⁾، فهي بذلك

(1) يقصد بالتمكين السياسي للمرأة: "إزالة كافة الإتجاهات والسلوكيات والعمليات النمطية في المجتمع والمؤسسات، التي تنمط النساء والفئات الهشة، وتضعهم في مراتب أدنى، حيث أن التمكين عملية تتطلب تبني سياسات وإجراءات وقائية، بهدف التغلب على كافة أشكال عدم المساواة، وضمان الفرص المتكافئة للأفراد خصوصاً في المشاركة السياسية". للمزيد أنظر: عصام بن الشيخ، المرجع السابق، ص272-273.

(2) سليمة مسراتي، المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بين الإعراف القانوني ومحدودية الممارسة، مجلة المفكر، العدد (08)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012، ص190.

تستوجب ضمناً وجود تساوي في حقوق جميع فئات المجتمع وتمثيلها دونما تهميش أو إقصاء⁽¹⁾، فهذه المشاركة تدخل في صميم الممارسة الديمقراطية كنهج حضاري وتفكير متطور، كما أُعتبرت مؤشراً للحداثة والتنمية تأخذه بعين الاعتبار لا سيما المؤسسات الدولية المالية، التي توصي بالمشاركة الفعلية في اتخاذ القرار، والتأثير فيه من قبل شرائح متنوعة وكبيرة في المجتمع، فالنسب العاكسة لتواجد المرأة في المجالس المنتخبة بالجزائر، لا تُعد بحق مماثلة لتواجد الديمغرافي الفعلي للمرأة، وقد أكد تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام (2002) عدم المساواة بين الجنسين يُعد واحداً من أهم معوقات التنمية المستدامة في المنطقة ومؤشراً لغياب الحرية الإنسانية⁽²⁾، لذا لجأت الدولة الجزائرية إلى تدابير إصلاحية تبتغي من خلالها تحسين حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وجاءت تنفيذاً للمادة (07) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والملزمة للدول على اتخاذ ما يجب من أجل التمكين السياسي للمرأة، والتي صادقت عليها الجزائر⁽³⁾، وترجمت بالمادة (31 مكرر) في التعديل الدستوري لسنة (2008)⁽⁴⁾، والتي نصت على⁽⁵⁾: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة. يحدد قانون عضوي كليات تطبيق هذه المادة".

تأسيساً على ذلك توجت بصدور القانون العضوي (03/12) المؤرخ في 12/01/2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة⁽⁶⁾، والذي تمخض عنه فرض حصص نسائية للترشح ضمن قوائم الأحزاب أو الأحرار في المادة (02) منه كما يلي :

-
- (1) سعيد مقدم، ترقية مشاركة المرأة الجزائرية بين الواقع والمأمول، مجلة الوسيط، العدد (07)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2009، ص 48.
 - (2) هيئة الأمم المتحدة، المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنة (2002)، عمان، الأردن، ص 26.
 - (3) انضمت الجزائر ويتحفظ للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة (1979)، بموجب المرسوم الرئاسي (51/96) المؤرخ في 22/01/1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (06)، المؤرخة في 24/01/1996.
 - (4) تم التعديل الدستوري لسنة (2008) بالقانون (19/08) المؤرخ في 15/11/2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (63)، المؤرخة في 16/11/2008.
 - (5) تصف الأستاذة "مايا ساحلي" المادة (31 مكرر) الجديدة بأنها ثورية إلا أنها محرجة، وقالت أنه لا مبرر لوجودها، في ظل وجود المادة (29) من الدستور التي تكفل المساواة، للإشارة فإنها صاحبة مشروع القانون العضوي لتوسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة. أنظر في ذلك: مايا ساحلي، التمثيل السياسي للمرأة "حالة الجزائر"، مجلة الوسيط، العدد (07)، المرجع السابق، ص 18-19.
 - (6) القانون العضوي (03/12) المؤرخ في 12/01/2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 14/01/2012.

- المجالس الشعبية الولائية:

- 30% عندما يكون عدد المقاعد (35) و(39) و(43) و(47) مقعدا.
- 35% عندما يكون عدد المقاعد (51) و(55) مقعدا.

- المجالس الشعبية البلدية :

- 30% في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر، وبالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20000 نسمة.

في حين تكفلت المادة (03) منه بتوزيع المقاعد بين القوائم، بحسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، مع تخصيص النسب المحددة وجوباً للمترشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة، مما يستنتج ضمان وجود النساء أثناء الترشيح وكذلك في توزيع المقاعد، وتوعدت المادة (05) برفض كل قائمة ترشيحات تخالف المادة (02) السابقة الذكر.

- لا ينكر عاقل أن الجزائر منذ الاستقلال ضمنت منظومتها القانونية المساواة بين الرجل والمرأة، وفتحت الباب للمرأة للانخراط في الحياة العامة وذلك بالانتخاب والترشح وكذا في تقلد الوظائف العامة⁽¹⁾، إلا أن الواقع المعاش لا يعكس ذلك إذ بقي تمثيل المرأة محدوداً، ولا يوازي حجمها الحقيقي في المجتمع لاعتبارات عدة تتعلق بالموروثات الثقافية وأسلوب التنشئة الاجتماعية، وكذا السلطة الأبوية التي تحكم علاقاتنا الأسرية⁽²⁾، فلجأت على غرار الدول إلى اعتماد التمييز الإيجابي للمرأة أي اعتماد نظام الكوتا، الذي يتيح للمرأة أن تتواجد في المجالس التمثيلية بنسب تُعدها وتهيئها للإندماج والإنضمام في الحياة السياسية، ولقد لقي هذا المنهج اختلاف وجهات نظر متعددة، فبين من يرى أنه مجرد ديكور تزييني لواجهة السلطة الحاكمة خضوعاً للإرادة الدولية، تسعى من خلالها إلى ترميم الجسد الديمقراطي المتهالك، وبين مرحب يرى فيها انطلاقة فعلية لخروج المرأة من عزلتها، والانطلاق للتعبير عن هذه الفئة التي طالها التهميش لروح من الزمن.

ليعقبها أخيراً صدور التعليمية المفسرة لكيفية تطبيقها كما يأتي⁽³⁾: تتمثل القاعدة في تطبيق نتيجة ضرب عدد المقاعد التي تحصلت عليها قائمة المرشحين بالنسبة المحددة في الدائرة الانتخابية المعنية، محوِّلة إلى الكامل الأعلى لما يفوق الجزء العشري (05)، وفي حالة حصول قائمة

(1) أنظر: المادة (29)، والمادة (50) من دستور 1996.

(2) للمزيد أنظر: سليمة مسراتي، المرجع السابق، ص 198 وما بعدها.

(3) الكيفيات التقنية لتخصيص المقاعد للنساء المترشحات ضمن قوائم المترشحين الفائزة بمقاعد في الانتخابات المحلية ليوم 29 نوفمبر 2012، الصادرة عن وزارة الداخلية، الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجزائر، <http://www.interieur.dz>، تاريخ الزيارة: 2013/02/10، على الساعة: 20:30.

مترشحين على مقعد (01) واحد فقط، يمنح هذا المقعد تلقائياً للمرأة المترشحة إذا كانت هي المرتبة ك رأس القائمة.

رابعاً: تقييم مبدأ الانتخاب

لا شك أن الانتخابات المحلية عنصرًا أساسياً من عناصر الديمقراطية المحلية، إذ تعطي المواطنين المحليين الفرصة لتقييم أداء ممثليهم والحكم على مصداقيتهم مستقبلاً⁽¹⁾، كما تشمل المساواة السياسية بين المواطنين، من خلال إتاحة فرص المشاركة في اتخاذ القرار المحلي الذي يعنيه، فهذه المشاركة لها جانبين أخلاقي وعملي، فالأول يتمثل في تحقيق المساواة السياسية والاجتماعية، أما جانبها العملي الذي يقوم على أساس إيمان واعتقاد الكثيرين، بأن الكفاءة الإدارية تدعمها المشاركة الشعبية القوية التي تخضعها لرقابة مستمرة من جانب المواطنين⁽²⁾، وللبعد العالمي للانتخابات ودورها في إشراك المواطنين في تسيير الشأن العام، سواء على الصعيد الوطني أو المحلي، فما أقدمت عليه الدولة من إصلاحات صبت في صميم ذلك من خلال تحسين وتحديث النظام الانتخابي، ليعكس الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلاد، وبالتالي الانتخابات تعد بمثابة المحك الحقيقي لإختبار مدى جدية التغيير والإصلاح ومدخل للمشاركة السياسية، ومعبراً عن مدى التطور الديمقراطي الحاصل⁽³⁾.

حقيقة لا تُنكر أيضاً في كون النصوص التشريعية الجزائرية، لا تختلف في خطوطها العريضة عن المنظومات الانتخابية في الدول الأخرى إلا في بعض الجوانب والجزئيات الوطنية المرتبطة بكل مجتمع، إلا أنه بالمقابل نرى أن العملية الانتخابية ليست مسألة نصوص وقوانين فقط، ذلك لنقص يعزبها أو عيب يشوبها بالإضافة إلى صعوبة تأطير الحياة السياسية، وبالتالي فلا قيمة لها إن لم تأتي أكلها، والتي لن تتأتى إلا بانتخابات تنافسية نزيهة وشفافة، تضمن تمثيلاً صادقاً للسكان المحليين وتضفي شرعية على المنتخبين، وتجعل منها عاملاً أكثر جذباً وإغراءً، من خلال الممارسة الواقعية والعوامل المؤثرة فيها في جميع مراحلها، وتتأثر الانتخابات المحلية سلباً وإيجاباً بعدة عوامل كإدارة الانتخاب والنظام الانتخابي وظاهرة الامتناع عن التصويت، التي نتناولها بشيء من الإيجاز كالأتي:

(1) سمير عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والأهداف، أعمال مؤتمرات: تطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2010، ص186.

(2) صبحي محرم، إصلاح الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1977، ص16.

(3) ناجي عبد النور، المؤثرات السياسية التي أدت إلى عدم تطوير انظم انتخابية في ظل التحول الديمقراطي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، المرجع السابق، ص333.

1- مبدأ حياد الإدارة: يعد كضامن وقيد على الإدارة أن تقوض مسار العملية الانتخابية، خاصة أنها تتدخل في كافة مراحلها، وقد كفلها الدستور وقانون الانتخاب⁽¹⁾، فالإدارة في الجزائر لها اليد الطولى في الانتخاب، مما يمكنها من القدرة على التأثير في نتائجها أو توجيهها والإساءة لها، ومن ثم صورة الدولة بكاملها، فمنذ الاستقلال فهي المشرفة على ذلك بدءاً بالقوائم الانتخابية وانتهاءً عند إعلان النتائج، مما يجعل دورها جوهرياً وسمعتها على المحك⁽²⁾، فكما أسلفنا سابقاً فالإدارة تسجل الناخبين، وتقبل الترشيحات، وتحدد المراكز الانتخابية، والمكاتب المتنقلة ولها الحق في تقديم ساعات الانتخاب أو تأخيرها، وتعين أعضاء مكتب التصويت، بالإضافة إلى اللجان البلدية والولائية الانتخابية، فالأولى يرأسها قاض يعينه رئيس المجلس القضائي، لكن أعضاءها من تعيين الوالي، واللجنة الولائية المشرفة على إعلان النتائج للمجالس البلدية والولائية، فتتشكل من قضاة من تعيين وزير العدل، لكن كلا اللجنتين أعمالها إدارية وتطعيمها بالقضاة أو طاقمها منهم لا ينفى عن أعمالهم الصفة الإدارية أو التبعية لها، خاصة أن قضاة اللجنة الولائية من تعيين وزير العدل، والأفضل عندنا أن يكون ذلك من قبل رئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، ذلك للمقاربة إلى الإشراف القضائي الذي يعطي صدقيه أفضل للانتخابات، والتي يصعب أن تبعد عنها الإدارة كلية لما تتطلبه هذه العملية من وسائل بشرية ومادية ضخمة، وتعويضها بهيئات مستقلة تشرف عن ذلك، إلا أنه بالمقابل إمكانية تقديم ضمانات أكثر من الدولة لنزاهتها وشفافيتها، يحد من تعوّل الإدارة، وإنفرادها بالأمر مما يطعن في صدقيه الانتخابات، سواءً أكان ذلك عن حسن أو سوء نية مستخدميها، لذلك تم تشكيل هيئات مستقلة على المستوى الوطني والمحلي لمراقبة الانتخابات⁽³⁾،

(1) المادة (23) من دستور 1996، والمادة (160) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(2) غالباً ما يطعن في دور الإدارة أثناء إشرافها على العملية الانتخابية من خلال تدخلاتها المعيبة طبعاً، كحرصها وتمسكها بالصناديق الخاصة، ومحاولة تسجيل أعضاء الأسلاك الأمنية مثلاً في البلديات والولايات التي يعملون بها، مما ينجر عنه استخدام للحق الانتخابي أكثر من مرة، والقوائم الانتخابية، والمكاتب المتنقلة، واستخدام وسائل الدولة وسلطاتها أثناء الحملات الانتخابية، لا سيما الزيارات الميدانية للوزراء مع قرب الانتخاب أو خلال الحملة الانتخابية، وأكثرها غرابة ما حدث في سطيف سنة 2012 بمناسبة 08 ماي عندما أوحى رئيس الجمهورية للمواطنين بخياره السياسي، ومن ثم توجيه العامة، مع الانحياز الإعلامي و...، ممّا كلف وأتى على مصداقية الانتخاب ونال من سمعة الدولة أصلاً، كما حصل حينما انسحب ستة مرشحين من الانتخابات الرئاسية لسنة 1999، متهمين الإدارة بتحيزها للمرشح عبد العزيز بوتفليقة الذي أعياه السفر والتجوال بعدها داخلياً وخارجياً لتثبيت شرعية حكمه للبلاد، مما يثبت أنه لا انتخابات نزيهة وشفافة، إلا بتوفر البيئة المناسبة لذلك يعني أن الناخب، والأحزاب السياسية، والمجتمع المدني، والإعلام، يتحمل جزءاً من المسؤولية لهذه الوضعية الكارثية لمستوى الممارسة الديمقراطية برمتها.

(3) اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات تم استحداثها بموجب المادة (168) وبين اختصاصاتها بالمادة (169) و(170) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب، فهي لجنة قضائية وطنية للإشراف على الانتخابات يعينها رئيس الجمهورية، أما اللجان الرقابية الأخرى فقد استمر العمل بها، وتتمثل في اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات ولجان ولائية وأخرى بلدية للمراقبة، تعد كفروع محلية للجنة الوطنية تمارس نفس اختصاصاتها على المستوى المحلي، نُظمت بالمواد (178) إلى (185) من القانون العضوي (01/12) السّابق الذكر.

مع إعطاء الناخبين إمكانية المتابعة في كافة مراحل الانتخاب، والدور ذاته مكفول أيضاً للمرشحين أو ممثليهم.

إن محاولة إعطاء القضاء دوراً جزئياً في العملية الانتخابية غير كاف، ولا يستوي الأمر في نظرنا إلا بإشراف كامل، يقتضي معه تواجد القضاة على مستوى مكاتب التصويت، وإن استلزم الأمر إجراء الانتخاب على فترات مختلفة حتى نجابه نقص عددهم بدايةً، مع إعطاء دور أكبر لتدخل القاضي الإداري فيها، مع تمكين المتقاضين من درجة التقاضي الثانية، وبما يتوافق أيضاً مع سرعة العملية الانتخابية.

إن الإدارة التي تملك كل شيء، وتمسك بتلابيب عملية الانتخاب وتتموقع في كل مفاصلها، هي من الأهمية أن تحافظ على مصداقيتها فقط بخضوعها للقانون، وذلك بأن تتأى بنفسها عن كل ما يسيء لها، من خلال جعل الحياد عقيدتها وسبيلها في التعامل مع الكافة، مما يعني تطوير فلسفتها بمقاربة العدالة والمساواة أمام المواطنين، خاصةً في ظل العلاقة المترهلة معه أصلاً، ولردم هذه الهوة يجب إنتصارها لدولة القانون، لكن بالرغم من كل ما أتى به القانون العضوي والضمانات التي وعدت بها الحكومة، إنفلت الأمر من عقاله، وتجلى بوضوح محدودية تأثيره في الإدارة والتي تبدو أنها متعنتة⁽¹⁾، وبقيت تراوح مكانها وترزح تحت وطأة ضربات المعارضة والمواطنين والراصد الخارجي، هذه الإدارة بدا أنها لم تستطع، ولا تريد التخلي عن دورها في تكريم حزب أو شخص على حساب آخر، فالإدارة في الجزائر التي كسبت مكانة متميزة للدور المنوط بها في كافة المجالات، إلا أن اندماجها مع السلطة التنفيذية في أعلى هرمها⁽²⁾، جعل منها أثناء إشرافها على الانتخاب مجرد وسيلة لتنفيذ قرارات السلطة التنفيذية، ومن أهمها حسم الانتخاب لصالح الحزب الحاكم أو مرشحه.

(1) تناقلت وسائل الإعلام العالمية والمحلية المرئية والمسموعة والمكتوبة، ما حصل في بلدية بئر الذهب بولاية تبسة، حين عبث مستخدمو الإدارة بنتائج الانتخاب من خلال التصويت محل المتغيبين أو الممتنعين لصالح قائمة بعينها، بمناسبة الانتخابات المحلية المجراة يوم 29 نوفمبر 2012.

أنظر في ذلك: جريدة الشاهد التي تناولت خبر التزوير في تبسة، وأكدت بأن اليوتيوب يفصح التزوير في تبسة، وكما أنها استطلعت موقف الأحزاب السياسية، والذي بدوره كان طاعناً في نزاهة الانتخابات المحلية، فحركة النهضة رأت أن الضمانات التي تحدثت عنها الحكومة غير موجودة، فيما ذهب الأفاضل إعتبار شفافيتها وتنظيم الانتخابات لا ترقى للمعايير العالمية، أما عن حمس فبحسبها فقد رصدت خروقات بالجملة في مكاتب التصويت. أنظر في ذلك: جريدة الشاهد، الأحزاب السياسية تطعن في نزاهة الانتخابات المحلية، اليوتيوب يظهر عملية تزوير فاضحة في ولاية تبسة، الصادرة بتاريخ 2012/11/30. للإشارة فقط فقد تولت محكمة جنابات تبسة النظر في قضية المتهمين بالتجاوز في الانتخابات المحلية المجراة يوم 2012/11/29 في مركز أولاد غربي ببلدية بئر الذهب، وانتهت إلى إدانة ستة منهم يوم 2013/05/21. أنظر: جريدة الخبر، قضية تزوير الانتخابات المحلية في تبسة، إدانة ستة أشخاص بالسجن، الصادرة بتاريخ: 2013/05/22.

(2) نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 50.

2- الامتتاع عن التصويت⁽¹⁾: لما كان الانتخاب واجب وطني لا قانوني فلا يرتب الامتتاع عن استعمال حق الانتخاب أي جزاء، إلا أنه بالمجمل العام مؤشر مهم لتقييم المسار الديمقراطي، لأنه في علاقة تناسبية بين نسبة المشاركة والتمثيل الحقيقي لإرادة الناخبين، ومن ثمة قلة القيمة الديمقراطية للانتخاب⁽²⁾، فإذا كانت هذه الظاهرة عالمية فإنها ذات أكثر سلبية على الدول النامية، لا سيما في الانتخابات المحلية كون المجالس المنتخبة لا تحظى إلا بتمثيل شعبي غير عاكس لعدد الناخبين، مما يثير إشكالية التمثيل النيابي ويجعل من الديمقراطية التشاركية⁽³⁾ أمراً لا بدأً من ترقيته، وبثه كأساس للممارسة واثمينا لها، فقد باتت ظاهرة العزوف تغض مضاجع المنتخبين وتطعن في قيمة تمثيلهم، وأسبابها تتعدد بين أسباب سياسية وأخرى غير سياسية⁽⁴⁾، فلقد بلغت المشاركة الوطنية في الانتخابات المحلية لـ 2012/11/29 الأخيرة، نسبة (42.92%) لانتخاب المجالس الشعبية الولائية و(44.26%) لانتخاب المجالس الشعبية البلدية⁽⁵⁾، مما يعد عزوفاً معتبراً أيضاً دون احتساب الممتنعين عن تسجيل أنفسهم برغم توفر الشروط القانونية فيهم، وعليه فإن هذه الظاهرة ما زالت مستشرية ولم تلقى حلاً لها، هذا مع أن السياسيين يشكون حتى في نسب المشاركة هذه، مما يزيد من حشر الإدارة في فضاء الإتهام من سوء الإدارة أيضاً.

3- مطاعن النظام الانتخابي: يعكس النظام الانتخابي في أي دولة طبيعة النظام السياسي فيها، فالدول الحديثة العهد بالديمقراطية إتخاذ هذا القرار بيني لحسابات أخرى مخالفة لما هو معلن وبين ما هو مضمّر، فقد إعتدت الجزائر بنظام التمثيل النسبي على القائمة المغلقة⁽⁶⁾، فإن كان يُعدُّ أكثر عدالةً وإنصافاً من نظام الأغلبية، إذ يضمن تمثيلاً حقيقياً لكل حزب أو قائمة في المجالس، فذلك يبدو صعب التحقيق عملياً، فالأحزاب والقوائم المحرومة من التمثيل بسبب نسبة (07%) من جهة،

(1) الامتتاع عن التصويت أو العزوف عن الانتخاب هو تعبير بعدم رغبة الناخب عن الإدلاء بصوته في العملية الانتخابية، لسبب أو بدونه، برفضه التوجه إلى مكتب التصويت المسجل به لممارسة حقه في الانتخاب.

(2) نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 54.

(3) يقصد بالديمقراطية التشاركية بأنها شكل أو صورة جديدة للديمقراطية، تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العمومية واتخاذ القرارات السياسية المتعلقة بهم، للمزيد أنظر: الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق، مجلة الوسيط، العدد(06)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2008، ص 46.

(4) للمزيد حول أسباب الامتتاع عن التصويت. أنظر: فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 140-141.

(5) الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجزائر، <http://www.interieur.dz>، تاريخ الزيارة: 2013/02/13، على الساعة: 22:40.

(6) يبدو أن المشرع أخذ بهذا النظام في الانتخابات المحلية والتشريعية كضامن لحسن التمثيل، إلا أنه كان يقصد عدم استئثار أي حزب بأغلبية غير مطمئنة كما حدث في أول انتخابات محلية بعد سن التعددية الحزبية - والتي لا يتوانى السياسيون الجزائريون بوصفها أنها نزيهة وشفافة - من خلال تقطيع أصوات الناخبين وشرذمة الرأي العام، للمزيد أنظر: عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 92.

وكذلك العدد الكبير للقوائم المشاركة من جهة أخرى، يجعل منهما أمراً ينقص من محاسن هذا النظام، وقد تزايدت وتكاثرت الأحزاب التي لم تتغلغل أو تضمن وجوداً لها داخل المجتمع، والكثير منها أتمد قبل أشهر قليلة من الانتخابات المحليّة، بل استغلت كمطايا للإبحار بها داخل الساحة السياسية، مما زاد من نفور المواطنين منها وإضعاف التنافس بينها أيضاً، ويوضح بجلاء الرغبة الرّسمية في تفتيت أصوات الناخبين، مما يضعف هذه المجالس المحليّة ويجعل التدخل في شؤونها أمراً متقبلاً، فيؤثر سلباً على الأداء بنقل الصّراعات الحزبية داخلها، وينذر بوضع لا يفرز التناسق المطلوب للعمل المحلي، مما زاد الأمر تعقيداً هو مصادرة حرية الناخب في الاختيار، كون هذا الحق معقود للأحزاب أو بالأحرى لرؤسائها، وهم في الأصل ليس لهم أي سلطة على الناخبين ولا صلة لهم بهم، وقد يكونون غير منتخبين أصلاً، مما يجعل الناخب تحت سلطة الأحزاب ورحمة رئيسها، والواقع أثبت أن الكيفيات التي يتم بها اختيار القوائم وترتيبها لا يمت للديمقراطية بصلة⁽¹⁾، ويصفها الأستاذ الدكتور "الأمين شريط" أنها صورية⁽²⁾، وعليه فهذا النظام يقوي سلطة الأحزاب، ومنه الأجدى العودة لنظام التمثيل النسبي بالأغلبية المطلقة بدور واحد⁽³⁾، أو على الأقل الأخذ بقاعدة المعدل الأقوى حين توزيع البواقي.

وما يمكن قوله عن الإصلاح الذي شمل قانون الانتخاب وقانون الجماعات المحليّة، ما هو إلا تكرار لسيناريوهات قديمة أرادها المتنفذون في السّلطة، يبرز فيها التناقض بين الظاهر والخفي من النّوايا، وآية ذلك بداية عدم شمولهما بالنقاش والحوار لمختلف الفاعلين بالمجتمع، في رسم منافع للديمقراطية التشاركية، مع الإستمرار في أي عنق هذه الديمقراطية التي أساسا هي قطب الرّحى في خطاب السلطة، هذا بالتسرع في تطبيق خطواتها دون الاهتمام بالبنية التحتية التي تسندها وتضمن نجاحها، ليستمر تسكين الألم دون النظر بعمق وتأتي لحاجات المجتمع بتشخيص مكامن الداء.

(1) إسمت الاستحقاقات الانتخابية أثناء تحديد القوائم الانتخابية بعدد الأمراض والعلل أي ممارسات وسلوكات منافية للديمقراطية، تسببها المال السياسي الملوّث، بالإضافة إلى مقابيس أخرى تنتهجها الأحزاب التي لها علاقة بالعشائرية، والجاه، والمنصب الاجتماعي، وأخرى لا تتعلق بالكفاءة، و يظهر بجلاء عدم مسؤولية الأحزاب والقوائم الحرة في تطهير والارتقاء بالممارسة الديمقراطية، نازعة عنها بذلك رداء التنافس الشريف.

(2) الأمين شريط، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، العدد (08)، المرجع السابق، ص43.

(3) هو نظام مختلط يمزج بين التمثيل النسبي ويعالج نقائصه بإدخال قواعد الأغلبية، نص عليه القانون (13/89)، ثم سرعان ما عدل بالقانون (06/90) بالمواد (62) و(62 مكرر)، تأخذ به فرنسا منذ 1982، ويتمثل في حيازة الحزب المتحصل على الأغلبية المطلقة على كافة المقاعد، أما إذا تحصل على الأغلبية النسبية فيحصل على عدد المقاعد زائد مقعد والباقي يوزع نسبياً للأحزاب التي نالت نسبة (10)٪ من الأصوات المعبر عنها، وبعد التعديل أصبح الحزب الفائز بالأغلبية المطلقة يتحصل على نصف المقاعد زائد مقعد في حين يتم توزيع باقي المقاعد بالتناسب بين القوائم المحققة لنسبة (7)٪ من الأصوات المعبر عنها.

المطلب الثاني

نظام عمل المجالس الشعبية المحلية

تشكيل المجالس بطريق الانتخاب لا يحقق ديمقراطية لوحده، إذا انتفت معه آليات التسيير الديمقراطي، فلا شك أن نظام سير العمل في المجالس المحلية، يعتبر من أهم المواضيع التي تدل على مدى الممارسات الديمقراطية⁽¹⁾، فالمجلس الشعبي المنتخب يمتلك آليات وقواعد قانونية للتسيير يتحرك بمقتضاها، وتتمثل في القواعد الضابطة لسير عمله من خلال دوراته ومداولاته (الفرع الأول)، وكذلك لجانه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سير أعمال المجالس الشعبية المحلية

سنتولى الإحاطة بنظام سير أعمال المجلس الشعبي البلدي ثم المجلس الشعبي الولائي، كما يلي:

أولاً: المجلس الشعبي البلدي

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية كما يجوز له الانعقاد في دورات غير عادية أيضاً، هذا بتحقيق الظروف الداعية لذلك، ليتداول في الشأن المحلي في حدود اختصاصاته.

1- دورات المجلس الشعبي البلدي: يحق له عقد دورات عادية وأخرى غير عادية (استثنائية):

أ- الدورات العادية: يعقد المجلس الشعبي البلدي جلساته في دورة عادية كل (02) شهرين⁽²⁾، ولا تتعدى مدة كل دورة (05) خمسة أيام لتصبح (06) ست دورات في السنة، مقابل (04) أربع دورات ولمدة (15) خمسة عشرة يوماً في القانون السابق⁽³⁾، أي أنه زاد عدد اللقاءات التداولية على حساب طول مدة الدورة، ليجعل العضو على اتصال أكثر مع المجلس بغية تناول المصالح المحلية وباهتمام أكبر، إلا أنه استمر في إغفال تاريخ انعقاد هذه الدورات، ليتترك الأمر لرئيس المجلس الحرية الكاملة في ذلك ولو أنها محددة بدورة كل (02) شهرين.

(1) أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 75.

(2) عند مقابلة المادة (16) من قانون البلدية (10/11) مع المادة (14) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، نجد أن المشرع استعمل مصطلح وجوبا فيما يخص المجلس الشعبي الولائي وأسقطها في دورات المجلس الشعبي البلدي، فهل كان من الممكن توضيح إذا كانت هذه الدورات ليست واجبة بالنسبة للبلدية، ثم لماذا التمايز في المصطلحات إذن، ومن ثم فندعو إلى محاولة توحيد وضبط هذه المصطلحات خاصة فيما تعلق بتنظيم هيئتين محليتين، نظام العمل وسيره فيهما متشابه كثيراً.

(3) المادة (11) من القانون (08/90) المتعلق بالبلدية.

- يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي الإستدعاءات لدورات المجلس وتدون بسجل مداوات الهيئة التنفيذية، لتسلم مرفقة بمشروع جدول الأعمال⁽¹⁾، بواسطة ظرف محمول إلى الأعضاء بمقر سكنهم، قبل (10) عشرة أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام.

- لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، يعني أن النصاب اللازم لعقد الجلسات هو حضور أغلبية الأعضاء الممارسين، على ضوء ذلك فإن لم يجتمع المجلس لعدم اكتمال النصاب، تعد المداوات المتخذة صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين فيها، بعد الاستدعاء الثاني المرسل بفارق (05) خمسة أيام كاملة على الأقل، والعلة في ذلك الرغبة في عدم تعطل الشؤون المحليّة.

- يمكن لكل عضو حصل له مانع حال دون حضوره الجلسة أو الدورة بأكملها، أن يوكل كتابياً عضواً آخرًا من المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه، ولا يجوز لأي عضو أن يحمل أكثر من وكالة، هذه الأخيرة يتم إعدادها بسعي من الموكل أمام أية سلطة مؤهلة، ويتم تحديد مضمونها صراحة من حيث الجلسة أو الدورة المحرّرة من أجلها، والتي لا تصح إلا من خلالها.

ب- الدورات غير العادية (الإستثنائية): يجوز للمجلس الشعبي البلدي الانعقاد في دورة إستثنائية طالما اقتضت شؤون البلدية لذلك، يتم هذا بطلب من رئيسه أو (3/2) ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي⁽²⁾، ما يسجل هنا هو قدرة الرئيس والوالي التأثير على المجلس المنتخب بإمكانية الدعوة للاجتماع في حين يتطلب نصاب محدد وكبير ليتمكن الأعضاء من ذلك، وكان الأجدى محاكاة المجلس الشعبي الولائي في ذلك ب (3/1) ثلث الأعضاء بدل (3/2) الثلثين، إلا أنه ملزم للانعقاد بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية، والمرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى على أن يخطر الوالي فوراً، بغية تتبع الأوضاع السائدة والتدخل بقرارات وتتبع أحوال المواطنين في التصدي لذلك.

- يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كافة السبل والتدابير ليلبغ أعضاء المجلس بذلك، بتسليم الإستدعاءات على جناح السرعة على ألا يقل عن يوم واحد⁽³⁾.

2- مداوات المجلس الشعبي البلدي:

- المداولة هي التصرف القانوني الذي بموجبه تصدر المجالس المحليّة قراراتها وتتدخل لمعالجة الصلاحيات المسندة لها⁽⁴⁾، كما تمثل أسلوب الإدارة الديمقراطية الحديثة، إذ تمارس المجالس المحليّة

(1) يحدد تاريخ وجدول أعمال الدورة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية. أنظر: المادة (20) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(2) المادة (17) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) المادة (3/21) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(4) علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 205.

الاختصاصات المنوطة بها، على أساس من المشورة واتخاذ القرارات التي تسفر عنها أعمال هذه المداولات، يتم بعد بحث واستقصاء وجمع البيانات والمشاركة في الرأي والتداول والتدبير في الأمر⁽¹⁾.

- يجتمع المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية للتداول كأصل عام، إلا أنه في حال القوة القاهرة المعلنة التي تحول دون الدخول للمكان المخصص لذلك، جاز له الاجتماع في مكان آخر من إقليم البلدية، وله أن يجتمع خارج إقليم البلدية بمكان يعينه الوالي، بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

- يتداول المجلس الشعبي البلدي بداية بالموافقة على مشروع جدول الأعمال، كما يجوز له تعديل أو إضافة أية نقطة فيه.

- تكون مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي علانية، إذ يحق لمواطني البلدية متابعة أشغالها، ولكل مواطن معني بموضوعها، إلا أنه يرد على هذه القاعدة استثناءً يتمثل في إمكانية المداولة بشكل مغلق، عند دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، أو ما تعلق بالمسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام⁽³⁾.

- تسيير الجلسة وضبط مناقشاتها منوط برئيسها، إذ له الحق في طرد كل شخص ليس عضواً، أخلّ بالسير الحسن للجلسة بعد إنذاره⁽⁴⁾، ويتولى فيها الأمين العام ضمان أمانة الجلسة تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁵⁾.

- النّصاب القانوني للجلسات هو أغلبية الأعضاء الممارسين، في حين التصويت على المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين، مع ترجيح صوت الرئيس في حال التساوي⁽⁶⁾، إلا أنه اشترط أغلبية مطلقة كما في المادة (180)، وما بعدها من قانون البلدية المتعلقة بالتداول حول الميزانية وضبطها، وكذلك المادة (70) المتعلقة بالتصويت على نواب الرئيس، والمادة (32) في التصويت على لجان المجلس الشعبي البلدي.

- تجرى وتحرّر المداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية وجوباً⁽⁷⁾، على أن توقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، بعد تدوينها في سجل

(1) خميس السيد إسماعيل، المرجع السابق، ص 236.

(2) المادة (19) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) المادة (26) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(4) المادة (27) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(5) المادة (29) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(6) للمزيد حول إشكالية الصوت المرجح أنظر: علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 34-35.

(7) المادة (53) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

خاص مرقم ومؤشر عليه من قبل رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وتودع لدى الوالي بسعي من رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال (08) ثمانية أيام من التصويت مقابل وصل استلام.

- تُعلق المداولات في الأماكن المخصصة للملصقات، وإعلام الجمهور وتنتشر بكل وسيلة إعلام خلال (08) الثمانية أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ، باستثناء ما تعلق موضوعها بالحالات التأديبية للأعضاء أو تلك المتعلقة بالنظام العام، حتى يتمكن مواطنو البلدية وكل ذو مصلحة من الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

ثانياً: المجلس الشعبي الولائي

ينعقد المجلس الشعبي الولائي في دورات عادية وأخرى غير عادية، للتداول في القضايا المختصة فيها قانوناً، لذا سنتطرق لنظام دوراته ومداولاته تباعاً.

1- دورات المجلس الشعبي الولائي: يملك عقد دورات عادية وأخرى غير عادية، كما يلي:

أ- الدورات العادية: يعقد المجلس الشعبي الولائي (04) أربع دورات عادية، متفرقة في السنة وجوبا خلال أشهر مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر، مدة كل دورة (15) خمسة عشر يوماً⁽¹⁾، إلا أنه لم يصرح بإمكانية تمديدتها عند الاقتضاء كما كان في القانون (09/90) لمدة (07) سبعة أيام بقرار من مكتب المجلس.

- يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بإرسال الإستدعاءات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابيا وعن طريق البريد الالكتروني⁽²⁾، قبل (10) عشرة أيام كاملة على الأقل من تاريخ الإجتماع في مقر سكناهم مقابل وصل استلام يثبت ذلك، مرفوقاً بمشروع جدول الأعمال على أن تدون في سجلات مداولات المجلس الشعبي الولائي.

- فورَ استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي يلصق جدول أعمال الدورة⁽³⁾، عند مدخل قاعة المداولات في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها، وفي

(1) المادة (14) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(2) من خلال إضافة طريقة أخرى للتبليغ بالبريد الالكتروني، هل قصد المشرع أنّها وجوبية أم أنها لا تعدوا أن تكون للتأكيد فقط لاغير، وبالنظر للنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، نجده قد اعتبرها إضافية واشترط أن تكون بطلب صريح من أعضاء المجلس، وهذا من خلال المادة (3/10) من المرسوم التنفيذي (217/13) المؤرخ في 2013/06/18 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (32)، المؤرخة في 2013/06/23.

(3) يحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها، بالتشارك مع الوالي وبمشاركة أعضاء المكتب، بحسب المادة (3/16) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

- يتشكل مكتب المجلس الشعبي الولائي من: رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيساً، أما الأعضاء فهم نواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمة بالمجلس، هذا بحسب المادة (28) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

الموقع الإلكتروني للمجلس⁽¹⁾.

- بالأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين تجرى اجتماعات المجلس الشعبي الولائي، فهو بذلك النصاب القانوني المطلوب لانعقاد جلسات المجلس، أي بالحضور الفعلي لأكثر من نصف أعضاء المجلس الممارسين، فلا تؤخذ في الحسبان الوكالات التي يمنحها الأعضاء الغائبون لزملائهم عند احتساب النصاب، كما لا يؤثر انسحاب عضو أثناء الجلسة في النصاب⁽²⁾، وإذا لم يتحقق ذلك أُجّلت اجتماعات المجلس، على أن تكون صحيحة بعد الاستدعاء الثاني، بغض النظر عن عدد الحاضرين الذي يشترط أن تكون المدة الفاصلة بين هذا الاستدعاء وتاريخ المداولة (05) خمسة أيام كاملة على الأقل.

- يجوز لكل عضو حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة أن يوكل زميله كتابياً لينوبه في التصويت، هذا الأخير لا يجوز له أن يحمل أكثر من وكالة واحدة، ويتم إعداد الوكالة بطلب من الموكل أمام أي سلطة مؤهلة لذلك، وتحدد فيها صراحة الدورة أو الجلسة التي يوكل فيها، تقدم لمكتب الدورة ولا يمكن تجاوزها طبعاً، على أنه وفي حالات الاستعجال القصوى أو حصول مانع غير متوقع، يجوز أن يوكل عضو بموجب وكالة يثبت توقيعها عضو آخر بصفته شاهداً أو يوقعها رئيس الديوان أو من ينوب عنه، وللعضو المجرى على الانسحاب خلال الجلسة وقبل التصويت، أن يوكل عضواً بموجب وكالة يثبت توقيعها رئيس الجلسة أو عضو من مكتب الدورة⁽³⁾.

- في كل دورة ينتخب المجلس الشعبي الولائي مكتباً للدورة، بناءً على اقتراح من رئيسه، يتكون هذا المكتب من عضوين إلى أربعة أعضاء لتسيير الدورة، تساعده في ذلك أمانة الجلسة يتولاها موظف من بين الموظفين الملحقيين بديوان المجلس يختاره الرئيس.

ب- الدورات الإستثنائية (غير العادية): يمكن للمجلس الشعبي الولائي الانعقاد في دورات استثنائية غير عادية، إذا اقتضت ذلك الشؤون المحليّة، ذلك بطلب من رئيس المجلس أو الوالي كما أُعترف للأعضاء بذلك ولم يتكرر للأقلية منها خاصة، حين أعطى الحق (3/1) لثلث أعضاء المجلس أن يطلبوا ذلك⁽⁴⁾، إلا أن المجلس ملزم بقوة القانون بالاجتماع في دورة غير عادية في حال الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، ليتداول ويواجه الظروف بإصدار قراراته مسايرة منه للوضع السائد، ومتابعةً

(1) يبدو أن المشرع حرص على التكفل بإعلام الجمهور بثتى الوسائل المتاحة، وهذا مسلك مؤيد على اعتبار أن هاته الوسائل أصبحت تحوز اهتمام فئة كبيرة من المواطنين، ومنه تفعيل روح المشاركة عندهم، إلا أن الواقع يثبت أن هذه المجالس في اغلبها لا تملك مواقعاً لذلك، وإن وجد فهو غير محدث، ولا يساير أشغال المجالس ولا يحتوي على كل ما يجب أن يُعلم.

(2) المادة (11) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

(3) المادة (23) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

(4) المادة (15) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

للمستجدات حرصا على مرافقة المواطنين في هذه الظروف، ولربما هنا يظهر إرتباط هؤلاء المنتخبين بمنظقتهم، وتتجسد فعلا فلسفة وفكرة الإدارة المحليّة.

يحرص رئيس المجلس على تبليغ الإستدعاءات للأعضاء على نحو من السرعة في أجل لا يقل عن (01) يوم واحد، بإتخاذ كافة التدابير اللازمة لذلك، على أن تختتم الدورة غير العادية باستنفاد جدول أعمالها، وكذلك بإنهاء الظروف الموجبة للإنعقاد وجوبًا في حالة الظروف الطبيعية أو التكنولوجية.

2- مداولات المجلس الشعبي الولائي:

- يعقد المجلس الشعبي الولائي مختلف دوراته في المقرات المخصصة للمجلس، وفي حال وجود قوة قاهرة تمنع وتحول دون الدخول للمقر المخصص لذلك، جاز الاجتماع في أي مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي، هذا ما ورد في المادتين (22) و(23) من قانون الولاية (07/12)، والحكمة أن لا تتعطل الشؤون العامة لهذه الأسباب⁽¹⁾.

- يشترط القانون وتحت طائلة البطلان أن تحرر المداولات باللغة العربية، إلا أنه أجاز أن تجرى بلغة وطنية، ما يفهم منه إمكانية إجرائها باللغة الأمازيغية بكل تنوعاتها اللسانية، استنادًا للمادة (3مكرر) من دستور 1996، الذي جعل منها لغة وطنية إلى جانب اللغة العربية اللغة الوطنية والرسمية، على إثر التعديل الدستوري بالقانون (03/02) لسنة 2002⁽²⁾.

- يمكن للوالي أو ممثله أن يتدخل خلال سير الأشغال بطلب منه، أو بطلب من أعضاء المجلس دون تحديد نصاب معين لذلك.

- تُجرى جلسات المجلس الشعبي الولائي بصفة علنية كقاعدة عامة، لتمكن الناخبون من الحضور لها، تميمًا لمبدأ الشفافية والرقابة الشعبيّة، إذ تُعد بحق دعامة أساسية من دعائم الديمقراطية المحليّة⁽³⁾، فيتولى رئيس الجلسة إدارة الجلسات وضبط المناقشات داخلها، مما يحق له طرد كل شخص غير عضو بعد إنذاره إذا ما أخل بحسن سير العمل داخل المجلس⁽⁴⁾، إلا أنه بإمكان المجلس الشعبي الولائي الخروج عن هذه القاعدة، بالتداول في جلسات مغلقة حين يتصدى للحالات التأديبية للمنتخبين أو في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

(1) عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 223.

(2) تم بالقانون (03/02) المؤرخ في 2002/04/10، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (25)، المؤرخة في 2002/04/14،

(3) علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 145.

(4) المادة (27) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

- النَّصَاب القانوني لعقد الجلسات هو أغلبية الأعضاء الممارسين كما أسلفنا، أما فيما تعلق بالتصويت على المداولات فهو بالأغلبية البسيطة أي أغلبية الحضور أو الممثلين عند التصويت⁽¹⁾، وفي حال التساوي يكون صوت الرئيس مرجحاً⁽²⁾.

- تتم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على مداولاته برفع اليد، ويوضح الموكلون من زملائهم مدلول تصويتهم شفاهة وبصوت عال، إلا أنه قد يلجأ إلى التصويت السري، ويكون ذلك بطلب من (3/2) ثلثي أعضاء المجلس⁽³⁾.

- توقع المداولات أثناء الجلسة وجوباً من الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، بعدما تُحرر وتُسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر من طرف المحكمة المختصة إقليمياً، وكان الأجر القول بالمحكمة الإدارية، كما أكد الأستاذ الدكتور "عمّار بوضياف" رفعاً للانتساب الاختصاص وتكريسا لنظام الازدواجية القضائية⁽⁴⁾، ثم يرسل مستخلص المداولات للوالي في اجل (08) ثمانية أيام مقابل وصل استلام.

- يمكن الجمهور من مستخلصات المداولات، وذلك بإلصاقها في الأماكن المخصصة للإعلام، بسعي من الوالي خلال (08) ثمانية أيام التي تلي تاريخ دخولها حيز التنفيذ، بمقرات الولاية والبلديات وكافة وسائل الإعلام، مع احترام الحياة الخاصة للمواطنين وبسرية الإعلام والنظام العام، كما يحق لكل مواطن نو مصلحة الاطلاع على محاضر المداولات في عين المكان، وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية على نفقته⁽⁵⁾، مناط الأمر كله هو أن يتمكن المواطنون من بسط رقابتهم على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

- إن الأعمال القانونية النهائية الصادرة من المجلس الشعبي للولاية، وفي حدود اختصاصاته المحددة في القانون وحدود مبدأ المشروعية القانونية، تصبح نافذة وسارية المفعول منذ صدورها، وعلى الوالي أن ينفذها بواسطة الأجهزة التنفيذية كأصل عام، أما الحالات المستوجبة لمصادقة

(1) ففي مجلس يتكون من (39) عضواً يشترط لعقد الجلسات حضور (20) عضو فعلي، ويتحقق التصويت من بينهم بموافقة (11) عضو فقط في حال صوت جميع الأعضاء، والعبارة هنا بأغلبية الحضور المصوتين فقط، مادام النصاب القانوني للاجتماع والتداول متوفر.

(2) - التساؤل يثور هل أن الرئيس لا يصوت إلا حين حدوث التساوي، فإذا كان هذا القصد فهو بذلك يحرم عضو من التداول في الأشغال كونه عضو أصلاً، إلا انه لو أن الرئيس معين لكان الأمر كذلك، لكنه في الجزائر منتخب وتصويته في المجلس لا جدال فيه. أنظر: عبد القادر الشخلي، رئيس المجلس البلدي: دراسة تحليلية مقارنة، دار الفكر، عمان، الأردن، 1984، ص22.

- أما مدّه بالترجيح أيضاً مناف للمساواة تجاه أقرانه، على اعتبار أن صوته مضاعفاً، في حين يعتبره البعض حافزا لسائر الأعضاء على حضور الجلسات وعدم التهاون والتغيب عنها عبثاً. أنظر: هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص86.

(3) المادة (25) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

(4) عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص229.

(5) المادة (23) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

صريحة فهي موقوفة النفاذ والسريان حتى يتحقق هذا الشرط، لاعتبارات موضوعية ومنطقية فنيًا وقانونيًا⁽¹⁾.

الفرع الثاني: لجان المجالس الشعبية المحلية

حتى يمارس المجلس المحلي الاختصاصات والصلاحيات المختلفة والمتنوعة في إطار تأديته للخدمة العمومية على المستوى المحلي، كان عليه تطبيق مبادئ التنظيم لمبدأ تقسيم العمل وتطبيق مبدأ التخصص⁽²⁾، كون المسائل التي يتناولها المجلس بالنقاش والتداول ليصدر قراراته فيها يجب أن يسبقها بحث وتقصي في أي نقطة بهذا الشأن، ليكون على بينة وبصيرة فيما يتخذه بخصوصها، فقد فرض القانون⁽³⁾ تشكيل لجان من بين أعضائها لكل اختصاص من الاختصاصات الموكولة له، هذا لدراسة ومتابعة أي موضوع من الموضوعات الداخلة فيها.

فاللجنة تُعرّف على أنها مجموعة من الأفراد مسؤولة عن القيام بعمل معين⁽⁴⁾، وهي أسلوب تنظيمي يسهل عمل المجلس ويحقق الكفاءة الإدارية، فكانت ضرورة ملحة لحل القضايا ذات الجوانب المتعددة التي تحتاج للمشورة وتبادل الرأي والخبرة الفنية، ممّا حدّا بالبعض بالقول بأن الإدارة المحلية هي الحكم بوساطة اللجان⁽⁵⁾، وتتمثل هذه الأخيرة في توزيع الأعضاء على لجان متخصصة، بغية الفحص والتدقيق والتمحيص لبلوغ النتائج التي تهيم السبل للمجلس من حسن التعامل معها، مما يُمكن من التفكير في الأمر ومراجعة العمل أكثر من مرّة، فاللجان شائعة الاستعمال في أنظمة الإدارة المحلية ولأهميتها يقول "بيتر ريتشاردز"⁽⁶⁾: "أنه حتى في أصغر السلطات المحلية لا يمكن بحث كل تفاصيل الأعمال، في اجتماعات المجلس ومن ثم يلجأ المجلس إلى تكوين اللجان..". إذاً لها من المزايا ما يجعلها مهمة في تسيير الشأن المحلي خاصة أنّها مدخل للمشاركة الشعبية في الإدارة المحلية، وأداة للتأثير في سياسة المجلس المحلي في بعض مجالات أنشطته التي يقوم بها⁽⁷⁾، فتجعلها ذات قيمة مضافة خاصة أن المشاركة كمبدأ من أهم مؤشرات الحكم الراشد، كما ترى على أنّها تخفف من مخزجات الانتخابات التي غالبًا ما تسفر عن أشخاص ليسوا بقدر من الكفاءة،

(1) أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 363.

(2) عمّار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 164. وكذلك: أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 360.

(3) أنظر: المادة (31) إلى المادة (36) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية. وكذلك: من المادة (33) إلى المادة (37) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية .

(4) سيد الهواري، الإدارة: الأصول والأسس العلمية، مكتبة عين شمس، القاهرة، مصر، طبعة 1987، ص 200.

(5) أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 111.

(6) خالد علي سمارة، المرجع السابق، ص 190.

(7) صبحي محرم، عمر وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص 75.

وتكتمل النقص بالاستعانة بأشخاص مؤهلين يُبَيرون طريقهم ويقومون مساعدهم إلى اختيار الأفضل والأنسب، بالرغم من كل هذا لها سيئاتها ما جعل من الدول تأخذها بأساليب مختلفة، وتجري عليها إصلاحات مستمرة لتتلاءم والدور المنوط بها والبيئة المتوفرة هناك⁽¹⁾.

تتنوع اللجان فيطلق عليها أنها تنفيذية إذا كانت تتمتع بسلطة تنفيذية لها القدرة على اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر الملزمة للغير، وأما إذا اقتصر دورها على تقديم توصيات واقتراحات فهي بذلك لجنة استشارية، كما تكون لجان دائمة أو مؤقتة بحسب استمرار العمل فيها، كما قد تكون إلزامية أو اختيارية بالإضافة إلى أنها قد تكون مجانية أو مدفوعة الأجر.

لا مناص من القول أيضاً أن تنظيم اللجان في المجالس المحليّة، هي بالقدر الذي تتم به تنظيم المجالس ذاتها، فهي بمثابة الصدى للصوت الذي أريد من خلاله، فمدى تمكينها من القيام بأدوار فاعلة سواء في المشاركة الفعلية أو جعلها كديكور تزييني في أشكال استشارية تنتقي معها الغاية المعدة من أجلها، إلا أن هذه اللجان تبقى أجهزة للدراسة، وليس لها أي سلطة في اتخاذ القرارات، حتى وإن كان نفوذها في بعض الأحيان كبيراً جداً في توجيه القرارات التي يتخذها المجلس⁽²⁾.

أولاً: لجان المجلس الشعبي البلدي

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان لدراسة مواضيع معينة، وتقديم التوصيات والمقترحات بشأنها، فله تشكيل لجان دائمة وأخرى خاصة.

1- اللجان الدائمة:

اللجان الدائمة هي تلك اللجان التي تُنشأ مع بداية العهدة الانتخابية للمجلس وتستمر مادام المجلس مستمراً في عمله وتنتهي بانتهائه⁽³⁾، أي أنها جهاز دائم رغم أن أعضائها قد يتغيرون، ويُنظر على أنها مستمرة على الأقل حتى إعادة التنظيم⁽⁴⁾، كما تعكف أيضاً على دراسة وبحث الشؤون الدائمة التي تعرض على المجلس الشعبي البلدي كالمالية والشؤون الاجتماعية والفلاحة وغيرها..، وعملية تكوين اللجان في المجلس هي من الأعمال الأولى التي يمارسها الأعضاء، فبعد أن يفرغ

(1) للمزيد حول مزايها وعيوب اللجان في المجالس أنظر: سيد الهواري، المرجع السابق، ص 202-203. وكذلك: صبحي محرم، إصلاح الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 74. وأيضاً: خالد علي سمارة، المرجع السابق، ص 191 وما بعدها. و: أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 113 وما بعدها.

(2) ميسوم سبيح، المرجع السابق، ص 144.

(3) نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 104.

(4) خالد علي سمارة، المرجع السابق، ص 195.

المجلس من انتخاب الهيئة التنفيذية، يُشرع في اختيار رؤساء وأعضاء اللجان المختلفة استكمالاً للجهاز الإداري المحلي للمجلس⁽¹⁾.

في قانون البلدية (08/90) السابق، مكّنت المادة (24) منه إنشاء لجان دائمة وأخرى مؤقتة في المجالس الشَّعبية البلدية وذلك بموجب مداولة، ومن بين أعضائه لدراسة القضايا التي تهم البلدية في مجالات الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتعمير، الشؤون الاجتماعية والثقافية، واشترط تناسب تكوينها مع التشكيلات السياسية للمجلس مع فتح الباب للمشاركة الشَّعبية من خلال إمكانية رئيس اللجنة الاستعانة بأي شخص يمكن الاستفادة منه⁽²⁾.

وبخصوص القانون (10/11) فقد خُصّصت المادة (31) منه للجان الدائمة⁽³⁾، والمشرع كان واضحاً في تحديد مجالاتها وأنواعها وأعدادها لكل مجلس بلدي رابطاً ذلك بعدد السكان.

- يتم تشكيل اللجان الدائمة باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي وبالأغلبية المطلقة للأعضاء بموجب مداولة⁽⁴⁾، على أن تعكس التمثيل النسبي وأن يتم تحديد عددها بالتناسب مع عدد السكان كما أسلفنا، إلا أن البلديات التي لم تغطي كافة الميادين بإمكانها دمج أكثر من ميدان في لجنة واحدة، كما يجوز تفتيت ميدان واحد إلى تخصص أكثر من لجنة، هذا بحسب طابع البلدية بالتوافق مع عددها المحددة قانوناً⁽⁵⁾.

- لم يتطرق القانون ولا النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، إلى عدد الأعضاء لكل لجنة وترك ذلك للمجلس، وهو مسلك مؤيد على اعتبار أن حجم اللجنة تربطه اعتبارات أخرى، كعدد أعضاء المجلس وكذلك نوع اللجنة والاختصاص الموكول لها، وما يتوافق مع وجهة نظر المجلس في كل ذلك أيضاً.

(1) عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحليّة في العراق: دراسة تطبيقية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1971، ص56.

(2) المادة (24) من القانون (08/90) المتعلق بالبلدية الملغي.

(3) المادة (31) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية: "يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما تلك المتعلقة بما يأتي: الاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب. يحدد عدد اللجان كما يأتي:

- ثلاث لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل.

- أربع لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها بين 20001 إلى 50000 نسمة.

- خمس لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها بين 50001 إلى 100000 نسمة.

- ست لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة."

(4) المادة (32) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(5) أنظر: المادة (38) من المرسوم التنفيذي (105/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشَّعبية البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 2013/03/17.

- يُراعى تشكيل اللجان التمثيل العاكس للتشكيل السياسي للمجلس، هذا ما يضمن تعزيز المشاركة بشكل متساو، وعلى إثره تنقل الحساسيات السياسية من المجلس إلى اللجان، بالرغم من أن الآلية التطبيقية لها ليست واضحة، إلا أن المشرع يتوخى من خلالها إيجاد توافق بين الأعضاء من خلال توزيع المسؤوليات⁽¹⁾، مما يخلق الاستقرار داخل المجلس وهذا ما يتماشى وديمقراطية الإدارة البلدية⁽²⁾، كما قد فتح الباب للاستعانة بأشخاص ليسوا من الأعضاء على سبيل الاستشارة والاستفادة من خبراتهم وتخصصهم، إيداناً بمشاركة شعبية تدفع إلى الرفع من الأداء والكفاءة، وتزويد من اللحمة الشعبية تجاه المنتخبين، مما يسهم في إنجاح مشاريعهم وتسهيل تفعيلها أيضاً.

- تنتخب اللجنة من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقررراً، ولا يُمكن أن يرأس أي عضو أكثر من لجنة واحدة، كما لا يجوز للعضو أن يكون له العضوية في أكثر من لجتين دائمتين، مما يجرنا للحديث عن عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية من حيث كفايته للقيام بذلك، فعلى ضوء الإصلاح الأخير لقانون الانتخابات⁽³⁾ فقد رفع عدد أعضائها، بحيث أصبح اقل تعداد هو (13) بعدما كان (07) أعضاء في ظل القانون الملغي للبلديات التي يقل سكانها عن 10000 نسمة، وجعل (43) مقعداً للمجالس في البلديات التي عدد سكانها يفوق 200000 نسمة، وبالمقابلة بين عدد الأعضاء والعدد القانوني للجان الموافق له، نجد أنه مجلس بعدد أعضاء (13) و(15) يشكل ثلاث لجان، في حين مجلس بتعداد (19) عضواً ينشأ (04) أربع لجان، كما ينشأ (05) خمسة لجان مجلس بعدد (23) من الأعضاء، وقد حدد (06) ست لجان للمجالس المكونة من (33) و(43) عضواً، فهذا ما جعل إمكانية مشاركة جميع الأعضاء في أعمال اللجان بشكل يفيد عملها كما أجاز العضوية في لجتين دائمتين لتغطية النقص، بالتالي فإن المشرع قد تعامل إيجابياً مع الأمر الذي طالما اعتُبر عاملاً مؤثراً على عمل المجلس بما فيه لجانه أيضاً.

- تعمل اللجان البلدية وفق نظامها الداخلي، الذي تعده في أول جلسة وتعرضه على المجلس ليصادق عليه⁽⁴⁾، فيما كانت اللجان في القانون (08/90) تُعد وتصادق عليه دون العودة إلى

(1) اتخذ المشرع هذه الطريقة كحد أدنى لضمان حسن التمثيل داخل اللجان، ولمواجهة سلطة الأغلبية التي تريد تملك كل شيء في المجالس، وتصورنا أنه لو الأمر ذاته استدعاه حين تشكيل نواب الرئيس داخل المجلس لخلق التوافق وروح العمل داخل المجلس، ولو كأمر مؤقت لحين نضج التجربة الديمقراطية، وتسمو المصلحة العامة في أذهان المنتخبين، الذين عادة ما يجعلون من المجالس المحليّة ميداناً لتصفية حسابات سياسية أو شخصية على حساب الخدمة العمومية ونوعيتها من جهة، مما يؤدي إلى تعثر المجالس مما يجعل من المركز يشرعن تدخله ويبرر تغوله على حساب هذه الجماعات من جهة أخرى.

(2) عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 195.

(3) المادة (79) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب.

(4) المادة (2/32) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

المجلس، فيعتبر أمر محبذ خاصة إذا علمنا من أن المجلس هو من ينشأ ويعهد بالاختصاصات، فالأحرى أن يكون كجهة رقابية أيضاً.

- تجتمع اللجنة بمقر البلدية كأصل عام واستثناءً تسري عليها أحكام المادة (19) من قانون البلدية، بإمكانية إجتماعها خارج مقر البلدية، للظروف التي تجعل من المجلس يجتمع خارج المقر المخصص لذلك.

- تتعدّد اللجنة في جلسات غير علنية، مما يعني أنها غير متاحة للجمهور لمتابعة أشغالها، مما يفهم أيضاً أنه لا يسمح بنشر وقائع اجتماعات اللجان، إلا إذا ضمنت في وقائع اجتماعات المجلس، لتدون جلساتاتها وتحفظ في سجلات خاصة بذلك.

- بطلب من رئيسها أو من أغلبية أعضائها وبعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾، تجتمع اللجان لتدارس النقاط المدرجة بجدول أشغالها، في الزمان والمكان المقررين بناء على استدعاء من رئيس اللجنة، يوجه للأعضاء في آجال كافية وينصاب قانوني تعتمد اللجان وفقاً لنظامها الداخلي، تدون الإستدعاءات في محاضر اللجنة على أن تكون برمجة أشغالها بالتنسيق مع الأمانة العامة للبلدية، يمسك أمانة الجلسة موظف من البلدية.

- تُجرى أشغال اللجان خلال الفترات الفاصلة بين دورات المجلس، على أن تُضبط كل لجنة رزنامتها بما لا يتعارض واجتماعات المجلس في دوراته العادية، وفي حال الدورات غير العادية تُجمد أشغال اللجنة الجارية على أن تُستأنف بعد إختتام هذه الدورة⁽²⁾.

2- اللجان الخاصة:

هذه اللجان أو ما كان يطلق عليها باللجان المؤقتة تُعرّف على أنها تلك اللجان التي يُمكن تشكيلها بصفة ظرفية بمناسبة التحقيق أو دراسة مسألة لها طابع خاص⁽³⁾، فهي تشمل اللجان التي يتم تأليفها بواسطة المجلس بين الحين والآخر لأغراض طارئة عرضت عليه، ويُقرر تأليف لجنة للتوسع في بحث هذه الأغراض، كلجنة الاحتقالات، والملاحظ أن مهمة هذه اللجان تنتهي بانتهاء العمل المسند إليها وتقديمها للتقرير اللازم⁽⁴⁾، للإشارة فقد أخذ المشرع بهذا المصطلح بموجب المواد (33) إلى (35) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، بعد أن كان يسميها اللجان المؤقتة.

(1) المادة (2/36) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية. وكذلك: المادة (2/40) من المرسوم التنفيذي (105/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

(2) المادة (41) من المرسوم التنفيذي (105/13) المؤرخ في 17/03/2013 المتضمن النظام النموذجي الداخلي للمجلس الشعبي البلدي.

(3) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص32.

(4) عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحليّة في العراق: دراسة تطبيقية، المرجع السابق، ص62.

- تتشكل اللجنة الخاصة ببناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، عن طريق مداولة المجلس التي تحدد موضوعها، وتاريخ نهاية المهمة والآجال الممنوحة لها، يصادق عليها المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، كما أنه يُراعى في تشكيلها التنسيب مع التكوين السياسي للمجلس، إلا أنه يُلاحظ بأنه لم يعطى الحق للأعضاء بالمبادرة بذلك، مما يضع رئيس المجلس في موقع أكثر امتيازاً ونفوذاً.

- تقدم اللجنة الخاصة بنتائج أشغالها أو تقريرها لرئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾، ونظراً لطريقة تشكيلها وما تعلق بموضوعها أو الآجال المحددة لها، كان الأجدى والأفضل أن تقدم اللجنة تقريرها للمجلس الذي أنشأها وحدد موضوعها وضبطها، مما يثير شبهات وشكوك في التستر على أعمالها بما قد يخفيه من فساد أو تجاوزات، هذا مع إضعافه للمجلس الشعبي البلدي⁽²⁾، ويقلل من قيمة اللجان في حد ذاتها، مما يؤثر أيضاً على إرادة الأعضاء في جدية العمل، خاصة أن حصول الأعضاء على كافة الحقائق والمعلومات بأي قضية كانت، عاملاً مفيداً لعملية التنسيق داخل المجلس ومن ثم توافقاً فعطاءً أكثر.

ثانياً: لجان المجلس الشعبي الولائي

على غرار المجلس الشعبي البلدي خول القانون للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان، يسعى من خلالها الوصول إلى نتائج أحسن وأنفع، وأكثر حكمة في القضايا المنظور فيها، بتقديم تقارير موسعة لبعض المشاكل التي تعترض سبيل المجالس عند قيامها بأداء الخدمات، فنقرر التوسع فيها عن طريق تأليف لجنة للقيام بدراسة هذه المشاكل بصورة موسعة، وتقديم تقارير بذلك إلى المجلس الذي يكون بيده القرار النهائي⁽³⁾، لذلك يمكنها تكوين لجان دائمة وأخرى خاصة.

- نظم المشرع اللجان في المواد (33) إلى المادة (37) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، بشكل مُقتضب لم يلم بكافة عناصرها، تماماً كما هو الشأن بلجان البلدية الذي كان أكثر تفصيلاً ووضوحاً، تاركاً على ما يبدو ذلك للأنظمة الداخلية للمجالس.

(1) المادة (3/33) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(2) للمزيد أنظر: عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 195-196.

(3) عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحليّة في العراق: دراسة تطبيقية، المرجع السابق، ص 62.

- بموجب المادة (33) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية⁽¹⁾، وإن بدت أكثر إماما وتفصيلا من حيث الميادين وضبطا من القانون السابق (09/90) الملغي، الذي اكتفى بذكر مجالات ثلاث فقط تمثلت في الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتجهيز، والشؤون الاجتماعية والثقافية⁽²⁾، إلا أنه لم يسلك نفس الطريق مع قانون البلدية الذي حدد نصيب كل بلدية من اللجان الدائمة، تنسيبا مع عدد المقاعد، فإن كان تحديدها مستحسنا، فماذا قصد المشرع بـ "لا سيما" هل كان يحصر هذه المجالات، أو أنه يعطي أمثلة فقط عنها، وبالنظر للمهام المتنوعة والمتعددة المكلفة بها الولاية، ومن خلال تفحص الميادين السالفة الذكر، فحتمًا أن عدد اللجان لا يسعه تغطيتها كلها بشكل مرضٍ ومغني لو أخذناها على سبيل الحصر، أما إذا أخذنا بالتفسير الثاني فإن العدد لا محالة سيتضاعف، ويصبح كل ميدان في حاجة إلى إنشاء لجنة خاصة به، أو تتكاثر اللجان الفرعية المنبثقة عن اللجان الأصلية، هذا ما اختلفت بشأنه أيضا الوصاية حين أمرت الولاية بإعادة النظر في تشكيل اللجان، من حيث عددها لما رفضت مداوات المجالس الشعبية الولائية بهذا الشأن، بحيث رأت أن عدد اللجان محدد بالعدد الوارد في المادة (33) ب(09) تسع لجان لا غير، هذا التدخل إعتبره الأعضاء مخالفاً للقانون، ورأوه أنه نُو اعتبر مالي فحسب، بعدما صدر النظام التعويضي للأعضاء، وأضافوا أنها تحجبت في ذلك بعدم قدرة الولاية أن تسدد كل هذه النفقات، مما سيكون حتمًا على حساب تشكيل اللجان الذي يؤثر عن الفعالية، وتحقيق الأهداف المرجوة منها⁽³⁾، فالخير كل الخير في تحقيق التوازن بين جميع المتطلبات، والأكثر حسناً هو تحديدها بالقانون لحراستها من التعدي، ومن كل الأطراف.

- يتم تشكيل اللجان الدائمة للمجلس بناءً على إقتراح من رئيس المجلس أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه⁽⁴⁾، مع اشتراط التناسب بين الكتل السياسية واللجان المؤلفة فيه في تجسيد للمشاركة، بحيث لا تحرم الأقلية في الاضطلاع بالمساهمة في أجهزة المجلس في شكل يحقق تضافر الجهود، وهو ما يُبنى عليه وينبغي تأييده.

(1) المادة (33) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، تنص على أن: "يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، ولا سيما المتعلقة بما يأتي: التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، التنمية المحليّة، التجهيز والاستثمار والتشغيل".

(2) المادة (22) من القانون (09/90) المتعلق بالولاية الملغي.

(3) سمير بطاش، الداخلية تلغي معظم مداوات المجالس الشعبية الولائية والخاصة بتتصيب اللجان، جريدة البلاد، الصادرة بتاريخ: 2013/03/11.

(4) المادة (34) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، والمادة (1/37) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

- تُعد اللجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه دون العودة للمجلس، كما تنتخب رئيساً من بين أعضائها المنتمين للمجلس.

- لم يتطرق القانون للقواعد الضابطة للجان فيما تعلق بعدد الأعضاء في كل لجنة، وكذا لنظام أشغالها وحصاد أعمالها، تاركاً ذلك للنظام الداخلي للمجالس الشعبية الولائية، للإشارة فإن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي لم يتطرق لها أيضاً.

- نصت المادة (33) من قانون الولاية (07/12) على اللجان الخاصة، وذلك بإمكانية تشكيلها في كل ما تعلق بالمسائل الأخرى المهمة للولاية، أي تلك التي لم يتم تحديدها في صلب المادة في مجالات اللجان (09) التسع، والتي أقرت بتشكيل لجان خاصة بنفس الطريقة، وأداة تشكيل اللجان الدائمة مع مراعاة التمثيل النسبي للمجلس سياسياً، مع إعتبار أنها منحلة بإنهاء أشغالها، أي أن اللجان الخاصة تنشأ لإجراء التحقيق، وتقصى الحقائق في موضوع معين، وتنتهي بانتهاء الغرض الذي أنشأت من أجله⁽¹⁾.

- أضاف المشرع في إطار تشكيله للجان الخاصة لجنة للتحقيق⁽²⁾، تكون بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو (3/1) ثلث أعضائه الممارسين، تنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين بمداولة تحدد موضوع التحقيق والآجال الممنوحة لذلك، على أن يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي والي ووزير الداخلية بذلك، فيما تساعد السلطات المحلية اللجنة في الوصول لغايتها بتمكينها ما يلزم لإنجاز عملها على أحسن الصور.

- تقدم لجنة التحقيق حصيلة أعمالها للمجلس الشعبي الولائي بما انطوى على نتائج، ليتبع بمناقشة داخله بغية تدارس ما يجب اتخاذه، وقد أحسن صنعا بذلك، على عكس الوضع في المجلس الشعبي البلدي كما ذكرناه سالفاً.

- تعد لجنة التحقيق جهة رقابة تمارس على مختلف أجهزة الدولة في الولاية، فتطلب معلومات وإيضاحات عن أعمال الجهات الإدارية، تقديم تقارير، أو مثول رجال الإدارة أمامها⁽³⁾، إلا أنه ما يمكن قوله هنا هو استدعاء هذه الطريقة الرقابية من العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، بحيث يلجأ إليها إذا ارتأت الأولى الوصول إلى معلومات بنفسها دون الاكتفاء بما قدمته الحكومة من بيانات، وهذه اللجان لها دور ايجابي في كشف الحقائق وإماطة اللثام عما أُشْتَبِه به من بيانات أو أوضاع يخشى المواطنون من ورائها فساداً أو انحرافات وتجاوزات، فيضطلع بممثلي المواطنين في

(1) محمود عاطف البنّاء، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 8.

(2) المادة (35) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(3) محمود عاطف البنّاء، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 9.

المنطقة الاستفهام والتحري بغية الوصول إلى الحقيقة وإقامة المسؤوليات، ومما لا شك فيه أنه يُسهم في مُحاربة كافة أشكال الفساد ومظاهر الإسراف، والمساس بصورة وهيبة الدولة من أعوانها المكلفين بتسيير الشأن العام.

- يُمكن للجان المجلس الدائمة أو الخاصة منها، إشراك أي شخص بدعوته لتقديم معلومات مفيدة، في إطار عمل اللجنة لخبرته أو تخصصه.

- استحدث المشرع أيضا في إطار قانون الولاية الجديد (07/12)، مظهراً برلمانياً ثانياً بعد لجنة التحقيق، ألا وهو السؤال الكتابي، فالسؤال أسلوب يوجه بمقتضاه عضو المجلس سؤالاً للاستفسار عن التدابير المتخذة بصدد موضوع معين، وتلقي الجواب عنه خلال مدة محددة ويكون هذا السؤال خطياً أو شفهيًا وكذلك الجواب عنه⁽¹⁾، وهنا أُشترط السؤال كتابياً والإجابة عنه أيضا في نص المادة (37) بالقول: "يمكن أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديریات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية.

يجب على مديري ومسؤولي المصالح هذه المديریات والمصالح الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب الولاية في اجل لا يمكن أن يتجاوز الخمسة عشرة (15) يوم من تاريخ تبليغه نص السؤال المبين على الإشعار بالاستلام".

- لقد ضبط المشرع آلية السؤال الكتابي الموجه لمسؤولي الدولة في الإقليم، من خلال إلزامية الرد على الأسئلة بميعاد لا يجوز تجاوزه، حرصا للوصول للمعلومات اللازمة في هذا القطاع، مما يعطي سلطة حقيقية للمجلس، ويضفي الشفافية في التسيير، ويكافح ظاهرة السرية للمعلومات التي غالباً ما يجنح لها مسؤولي الدولة، التي يقيمونها وفقا لتصورات يرونها تتعلق بتسيير الدولة، وواجب التحفظ، وأخرى نفسية لا تتعدى كون الممارس لها يتمتع من المساءلة والرقابة ومردّها التحصين الفكري وقلة الزاد الثقافي الديمقراطي، أو التكر له من جهة، ولطبيعة تعامل السلطة السلمية معهم والتي يخشونها من جهة ثانية.

- توجيه السؤال هل يكون متاحاً في إطار اللجان أو يحق لكل عضو من الأعضاء دون هذا الإطار، فبالنظر من الناحية الشكلية على اعتبار أن القانون رتبّه ضمن تسلسل مواد اللجان، فهو مُتاح لأعضاء اللجان فقط بغية الحصول على المعلومات المساهمة في وصولهم لمبتغاهم، وعليه فيُحرم كل عضو من أعضاء المجلس من هذا الحق إلا إذا كان ضمن إحدى اللجان، وإذا أخذنا

(1) كمال نور الله، المرجع السابق، ص12.

بصياغة نص المادة (37) فموضوعها ينسحب على جميع الأعضاء دون تمييز بالقول: "يمكن أي عضو من أعضاء المجلس...."، فالمشرع تَوَخَّى منها الطرح الثاني المجيز لكافة الأعضاء الممارسين، إلا أنه يتبادر إلى الذهن السؤال الذي طرحه الأستاذ الدكتور "عمّار بوضياف"⁽¹⁾ في إمكانية وقدرة رئيس المجلس توجيه السؤال هو أيضا، فريئس المجلس هو عضو قبل أن يكون رئيساً، وبالتالي يحق له كأقرانه ممارسة هذا الحق، بل هو الأولى بذلك ليتأسى به أعضاء المجلس ويفعلون الأمر ذاته، إلا أن نص المادة كان يقتضي أن يشير صراحة للرئيس، كما أكد أستاذنا بالقول: "يمكن لرئيس المجلس أو أحد أعضائه أن ..".

- الراصد لهذا الشأن كذلك أي فيما يتعلق بلجان التحقيق، أو توجيه السؤال الكتابي فقد نحا المشرع إلى المحاكاة للعلاقة بين البرلمان والحكومة أي استدعاء لبعض المظاهر البرلمانية، وهو مسلك غير مؤيد، على اعتبار أن الإدارة المحليّة لا تقوم على نفس فكرة العلاقة بين السلطتين الدستوريتين، فالإدارة المحليّة ما هي إلا جزء من (الإدارة العامة) الجسم الإداري للدولة مكلفة بتقديم خدمات لمواطني المنطقة المحليّة، باستقلالية في إدارة الأمور، وتحت رقابة السلطة المركزية أي أنهما ضمن إطار السلطة التنفيذية، ويبقى كل وزير مسؤول عما يقدم من خدمات على مستوى الإدارة المحليّة أمام البرلمان، معتبراً بذلك أن المجلس الشعبي الولائي كبرلمان للمنطقة المحليّة، والجهاز التنفيذي ومصالح الدولة على المستوى المحلي بمثابة الحكومة رابطا العلاقة الرقابية بهذا الشكل، إلا أنه بالرغم من أننا لا ننكر فضل الرقابة، مع تفعيلها وسهولة الوصول للمعلومات، وتعرض المسؤولين للمساءلة أمام رؤسائهم، تكريساً لمبدأ الشفافية وتكامل وتتاسق العمل، فالاعتقاد بأن استجلاب التقنيات البرلمانية منقّدة وتجافي فلسفة الإدارة المحليّة⁽²⁾.

الفرع الثالث: مبدأ جماعية التسيير ومؤشر الشفافية في الحكم الراشد

نتولى فيه بيان مظاهر مبدأ الشفافية في تسيير الجماعات المحليّة، من خلال قانون الجماعات المحليّة الجديد أولاً، لنعكف على تقييم مبدأ جماعية التسيير في نظام الجماعات المحليّة ثانياً.

أولاً: مبدأ الشفافية وقانون الجماعات المحليّة

يُقصد بالشفافية إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي⁽³⁾، ويُعد من أهم مبادئ الحكم الراشد ودعائم التنمية الشاملة والمستدامة أيضاً، يُعزى من

(1) للمزيد أنظر: عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 224.

(2) للمزيد أنظر: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 226-227.

(3) بومدين طاشمة، المرجع السابق، ص 31.

خلاله معرفة مدى تمكن المواطنين من الحصول على المعلومات، بحرية نقلاً وتلقيًا مما يجعل القرارات الصادرة أكثر سلامة، لذا يجب نشر المعلومات بعلنية وبصفة دائمة من أجل توسيع المشاركة والرقابة وللسلامة المالية العامة والإدارة والنزاهة والحد من الفساد⁽¹⁾، والجزائر من خلال الإصلاح الأخير تسعى جاهدة لمواكبة متطلبات الحكامة، فكان لذلك الأثر الطيب على مستوى هذه القوانين.

ويجد هذا المؤشر له حضوراً قوياً في قانون البلدية والولاية الجديدين، الذي لامناص منه بتمكين المواطنين من القيام بذلك من خلال تفعيل دورهم ايجابياً، خاصة وأن البلاد ينخرها الفساد على جميع مستويات الإدارة، فشفافية التسيير تُتيح لهم معرفة القرارات الإدارية المتخذة، مما يسهل رصد أخطاء الإدارة وتسجيل الملاحظات، والسلوكات السلبية بما يوسع ويحرك الرقابة الشعبية⁽²⁾، ونتولى بيان ذلك فيهما كما يلي:

- قانون البلدية: جاء القانون (10/11) المتعلق بالبلدية مكرساً ومعززاً له، وجسده في عدة مواد:

- المادة (11) منه حثت المجلس الشعبي البلدي، أن يتخذ كل التدابير التي من شأنها إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول أولويات التنمية عموماً، باستخدام الوسائل الإعلامية والوسائط المتاحة، مع عرضه للحصيلة السنوية عن أنشطته أمامهم.

- المادة (14) مكنت كل شخص من الاطلاع على مستخرجات المداولات وأخذ نسخاً منها.

- إصاق جدول الأعمال في قاعة اجتماعات المجلس، وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وعلنية الجلسات كما أسلفنا سابقاً، لهي بحق تجعل من المجلس في فضاء شفاف حين ممارسة أعماله⁽³⁾، والأمر ذاته لكل قرارات البلدية.

- إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بنشر القرارات أو تبليغ المعني قبل نفاذ أيّاً منها، كما أوجب عليه إعلام الوالي بذلك في أجل (48) ساعة، بحسب المادة (97) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

- ضرورة إصاق محضر انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي في مقر البلدية، والملحقات الإدارية، والمندوبيات البلدية، بحسب المادة (66) من القانون (10/11) السابق الذكر.

(1) سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي والتنمية المحليّة، أعمال مؤتمرات: تطوير الإدارة المحليّة في الوطن العربي، المرجع السابق، ص173.

(2) عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص162.

(3) المواد (22) و(26) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

- قانون الولاية : جاء مترجماً أيضاً لرؤية الدولة وحرصها على تطبيق مبادئ الحكم الراشد، فقد تبناها القانون (07/12) المتعلق بالولاية في بنود ومواد عدة كما يلي:

- المادة (18) أوجبت إصاق جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي فور استدعائه في مدخل قاعة اجتماعات المجلس، وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وفي مقر الولاية والبلديات المعنية والموقع الإلكتروني للولاية أو المجلس.

- مبدأ علنية الجلسات مما يتيح للجمهور متابعتها تفعيلاً للرقابة الشعبية وفقاً للمادة (26) منه.

- يحق الاطلاع في عين المكان على محاضر مداورات المجلس الشعبي الولائي، والحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية، مع تفضيلنا ودعوتنا إلى نقل وقائع الجلسات مباشرة عبر الإذاعة المحلية على الأقل لما له من أثر على الشفافية، وكذا إلتئام المواطنين حول مجالسهم.

- إصاق محضر النتائج المتعلق بانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، في مقر الولاية والبلديات، والملحقات الإدارية، والمنوبيات البلدية بنص المادة (60) من قانون الولاية دائماً.

ما يمكن قوله عن جماعية التسيير، وإن حاول القانون الجديد للجماعات الإقليمية تجسيده وتجسيد الديمقراطية داخل هذه الجماعات، فمازال الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية، يتمتعان باختصاصات تعد مناكفة لهذا المبدأ أصلاً، بالمقابل فالجماعية بحد ذاتها لا تفي بالغرض في التنفيذ الذي يستوجب ويتطلب الخبرة الفنية والتخصص، مما اتخذته بعض الدول مبرراً كافياً للتعيين في منصب رئيس المجلس المحلي⁽¹⁾.

ثانياً: تقييم مبدأ جماعية التسيير

يبدو من الوهلة الأولى أن القانون مكن هذه الهيئات من التسيير الجماعي، أو ممارسة الديمقراطية الإدارية سواء على مستوى البلدية أو الولاية، إلا أن الواقع العملي يثبت نسبيته، بحيث يصطدم بعدة حواجز وقيود من حيث مساواة الأعضاء أو من حيث الأغلبية في اتخاذ القرار⁽²⁾، لذا سنحاول عرض التأثير المتبادل والهيمنة لجهة على أخرى.

فمظاهر التسيير الجماعي تتجلى من خلال النظام المجلسي، الذي يُعد في حد ذاته تجسيداً لمبدأ الجماعية، إذ المجلس الشعبي جماعياً يتخذ بمفرده جميع القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية عن طريق التصويت بالأغلبية⁽³⁾، وجميع الأعضاء في مرتبة متساوية حين اتخاذها إلا ما كان استثناءً في حال تعادل الأصوات، كما تظهر الجماعية أيضاً في انتخاب المجلس بكامله لرئيس المجلس

(1) للمزيد حول الموضوع أنظر: عبد القادر الشيلخي، رئيس المجلس البلدي: دراسة تحليلية مقارنة، المرجع السابق، ص 14-15.

(2) Ahmed Mahiou, op.cit, p296 et suite

(3) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 76-77.

الشعبي البلدي، متخليًا عن انتخابه من الكتلة الحائزة للأغلبية في قانون البلدية، والتي أحدثت شروخا كبيرة أبانت عنها الممارسة وكثيرا ما اشتكت منها الوصاية، إلا أنه ليس بالإمكان تدوير⁽¹⁾ منصب الرئيس تجسيدا للمساواة الفعلية والجماعية، وعلى اعتبار أنه يمارس الإدارة، وذات الأمر في المجلس الشعبي الولائي أيضا، أما على مستوى التنفيذ⁽²⁾ فيتفوق الرئيس من جانب البلدية على اعتبار أنه لم توضع له شروط تلزمه الجماعية في ذلك، لكن في الولاية فالمجلس غير معني تماما بالتنفيذ وصلاحياته لا تتعدى التقرير، ومناطق بهذه المهمة للوالي ممثل الحكومة الذي ينسق العمل معه ومع الجهات غير الممركزة، ويوجه أعمالها على مستوى إقليم الولاية⁽³⁾.

- ففي جانب العلاقات يتفوق رئيس المجلس الشعبي البلدي، من حيث أنه يرأس المجلس، ويدير جلساته، ويوجه الإستدعاءات، ويُعد مشروع جدول الأعمال للدورات ويترأسها ويدعو المجلس في دورة غير عادية⁽⁴⁾ كما ترسل له استقالة الأعضاء، وما يزيده تميزًا هو تمثيله للدولة بسلطات تجعل من المساواة والجماعية أمرًا يكاد يكون وهميًا، وصفوة القول أنه بالرغم من كل هذا تعتبر الجماعية في التسيير في البلدية محققة جزئيًا، وإن اختلفت الكفة لصالح الرئيس بعد إلغاء فكرة سحب الثقة التي كانت وسيلة مهمة في رقابة وتقويم رئيس المجلس، وكان الأجدى تنظيمها وترشيدها استخدامها، بدل التخلي عنها فان أسوء استعمالها فالمشكل ليس فيها كتنقية لوحدها بل في من يستعملها، أما العلاقة مع الوالي فهي تدخل ضمن إطار الوصاية، وليس ضمن العلاقة الوظيفية في البلدية⁽⁵⁾.

- على المستوى الثاني للإدارة المحلية أي الولاية، ففيها يطبع الأمر هيمنة الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، فهذا الأخير هو من يرسل الإستدعاءات للدورات، ويُعد مع نوابه جدول الأعمال ويدير الجلسات، ويرأس المجلس الشعبي الولائي، ويدعو لعقد الجلسات الطارئة، ويقترح اللجان الدائمة، ويُطالب بإنشاء لجان التحقيق، كما يُعلم المجلس بالوضعية العامة للولاية لاسيما ما سجل ما

(1) للمزيد حول مسألة تدوير منصب الرئيس أنظر: عبد القادر الشخلي، رئيس المجلس البلدي: دراسة تحليلية مقارنة، المرجع السابق، ص22.

(2) يجمع علم الإدارة على الفصل بين التقرير والتنفيذ، فيختص المجلس بالتقرير إلا أن التنفيذ يتولاه الشخص بدل اللجنة أو المجلس، من المبادئ المسلم بها في علم الإدارة والتنظيم أن المجالس تصلح لمباشرة وظائف المداولة والتقرير، لكنها لا تصلح للقيام بأعمال التنفيذ. أنظر في ذلك: محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص136.

(3) المادة (111) والمادة (112) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(4) يحق ل(3/2) أعضاء المجلس الشعبي البلدي الدعوة لعقد دورة غير عادية، يظهر بجلاء أنه حدٌ مبالغ فيه، وقيد يقضي خاصة على الأقلية في المجالس، بالمقابل يمكن للرئيس ذلك مما يتيح له تخير الأوقات المناسبة لتمير مقترحاته ورغباته ومقارعة خصومه السياسيين كغيابهم مثلا، مما يستوجب العدول عنها ل(3/1) وتمكين الأعضاء من التدخل بتكوين لجان لما يرويه مناسبا من جهة، ودعما لموقعهم مقابل الرئيس من جهة ثانية. أنظر: المادة (17) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(5) عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص128.

بين الدورات، كما أكدت المادة (71) من قانون الولاية، وتمثيل المجلس في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية.

أما الوالي فهو مزدوج الوظيفة⁽¹⁾ يمثل الولاية بصفته اللامركزية، ويمثلها بصفته إدارة للدولة أي تابعة للمركز، فهو يعلم المجلس بوضعية الولاية في كل الميادين، كما يطلعهم عن مدى تقدم تنفيذ مداورات المجلس وعلى عمل الجهات غير المركزية سنويًا، ويقدم بيانًا سنويًا حول نشاطات الولاية، فيما يحاكي بيان السياسة العامة للحكومة أمام البرلمان، مما يُعلي من شأن المجلس ويجعله مواكبا لما يحدث في تُراب الولاية، إلا أن له تأثيرًا بل سطوة على المجلس من خلال أنه يُراقب نشاط المجلس، بمشاركته في إعداد جدول الأعمال، كما يستشار في موعد انعقاد الجلسات، ويستطيع طلب دعوة المجلس في دورة غير عادية، وله أن يتناول الكلمة خلال جلسات المجلس، فهو بذلك في مركز ممتاز مقارنة بالهيئة التداولية بما فيها الرئيس، ولا مجال للقول بجماعية التسيير الفعلي لما يملك الوالي من سلطات كما أسلفنا بيانه.

(1) الازدواج الوظيفي للوالي أو حيازته التمثيل للصفين أي للدولة والولاية، جعل من الولاية تظهر كجهة عدم تركيز، أكثر منها لامركزية نتاج صلاحيات الوالي الطاغية في تمثيل الدولة عن تمثيله للولاية وتداخلهما، مما يجب تحويل كل المصالح المحليّة لرئيس المجلس الشعبي الولائي بما في ذلك تنفيذ المداورات وتمثيل المجلس أمام القضاء كحال النظام المأخوذ عليه في فرنسا الذي اعتنقه منذ 1982، في حين يبقى الوالي محتفظًا فقط بالصلاحيات التي تضعه سلطة مركزية حتى تكون هناك شفافية في التسيير. للمزيد أنظر: مسعود شيهوب، إبقاء الازدواج الوظيفي للوالي أكبر خطأ في قانون الولاية، المرجع السابق.

الفصل الثاني

تدخل الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي والتبعية الوظيفية

إن الإدارة المحلية بطبيعتها ديمقراطية مادام أنها تسمح بمشاركة المواطنين على نحو واسع في تسيير الشأن المحلي، لذا يمكن قياس ديمقراطية أي نظام سياسي إنطلاقاً من حرصه على إقرار هذا النظام وتثبيت أركانه⁽¹⁾.

إذا كانت الجزائر قد استطاعت بكل نجاح جعل الجماعات المحلية أداة سياسية لإرساء الديمقراطية الإدارية، القائمة على التمثيل المكثف للسكان ومشاركتهم في التسيير المحلي، فإنه بالمقابل هل كسبت الرهان في جعل هذه الجماعات الخلية الأولى في تحقيق تنمية شاملة ومستدامة؟، انطلاقاً من الاختصاصات الموكولة لها من جهة، والوسائل المقررة لذلك كله في إطار عين ترقب تصرفاتها من جهة أخرى، تبتغي هدايتها إلى تحقيق ما أنيط بها دون تجاوز على ما أُطمئن لها بممارسته على الوجه الأليق والمطلوب، ضماناً للمصلحة العامة التي تعد الوعاء الكبير والذي يحوي ويسع كل المصالح، على أن نتولى كذلك في ذات الصدد تقييم مقدرة هذه الجماعات على ممارسة اختصاصاتها باستقلالية من خلال ما سخر لها، والإطار العلائقي الذي يجمعها بالسلطة المركزية، لهذا وذاك سنتطرق في المبحث الأول للاختصاصات والصلاحيات المسندة للجماعات المحلية، والوسائل المتاحة كي تتبري لها، على أن نأتي على بيان وتفصيل العلاقة بين الحكومة المركزية وهذه الجماعات في المبحث الثاني مع البحث في إمكانية تطوير هذه العلاقة من التضاد إلى التكامل، لتقوية وتدعيم استقلالها ولتحقيق أهداف هذا النظام.

كل ذلك يتم في إطار ما تم إصلاحه لهذا النظام مؤخراً، وكذلك من خلال القوانين المتعلقة بها أيضاً، مستوضحين مدى الرغبة الفعلية في تحريرها من رقة الضعف والتبعية، كما يلي:

- المبحث الأول: اختصاصات الجماعات المحلية ووسائل ممارستها.
- المبحث الثاني: العلاقة المركزية المحلية واتجاهات تطويرها.

(1) يؤكد الدكتور "مصطفى أبو زيد فهمي" ذلك بالقول: "إن الارتباط شديد بين الطابع العام للنظام السياسي الموجود في الدولة ونظام الإدارة المحلية، وأن النظام السياسي يترك أثاره على نظم الدولة الإدارية بأسرها، وبصفة خاصة نظام الإدارة المحلية، فالحرية المحلية لا توجد حيث لا حرية سياسية...". للمزيد أنظر: مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1961، ص 140.

المبحث الأول

اختصاصات الجماعات المحليّة ووسائل ممارستها

يُعتبر تحديد اختصاصات الجماعات المحليّة من الأهمية بالحكم على نظام الإدارة المحليّة، من حيث حصرها أو كذا المجالات المتاحة للتدخل فيها، حيث يقول الدكتور "محمد عبد الله العربي"⁽¹⁾: "هنا معيار الحكم على قيمة أي نظام للإدارة المحليّة"، والمعلوم أن المشرع الجزائري أخذ بإطلاق صلاحيات الجماعات المحليّة وفق المعيار العام، لتحوز بذلك على اختصاصات عديدة تشمل ميادين متنوعة أي في كل ما تعلق بالشأن الإقليمي، لذلك فسنعالج اختصاصات البلدية والولاية أي الإطار الوظيفي لهذه الجماعات في مطلب أول، على أن نتولى بيان الوسائل المقررة والمتاحة لها لممارسة هذه الاختصاصات في مطلب ثان.

المطلب الأول

الإطار الوظيفي للجماعات المحليّة

يُعهد للبلدية كما للولاية بممارسة عديد الاختصاصات بموجب القانون في كل ما يختص بشؤون الإقليم، أخذًا المشرع بالمعيار العام في إسناده لاختصاص الجماعات المحليّة على الطريقة الفرنسية، الأمر الذي يجعل من هذه الجماعات مساهمًا فاعلاً إلى جانب الدولة في تنمية الإقليم، وإدارته وتحسين الإطار المعيشي للأفراد في حدود الإمكانيات، وستتولى دراسة اختصاصات البلدية والولاية تبعًا في فرعين متتاليين، كما يلي:

الفرع الأول: اختصاصات البلدية

تحوز البلدية على اختصاصات عدة ومتنوعة في قانون البلدية (10/11)، وفي نصوص أخرى متفرقة، لذلك سنبين اختصاصات الهيئة التداولية أولاً، ثم نتناول اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي ثانياً.

أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

مكن المشرع المجلس الشعبي البلدي من اختصاصات واسعة ومتنوعة، نظمها القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، في أربع فصول من الباب الثالث، تحت عنوان صلاحيات البلدية من المادة (103) إلى المادة (124)، كما وردت هذه الاختصاصات متناثرة في المنظومة القانونية مغطية بذلك جوانب أخرى، وتتجلى تدخلاته في الميادين التالية، كما يلي:

(1) محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحليّة: فلسفته وأحكامه، المرجع السابق، ص44.

1- في ميدان التهيئة والتنمية⁽¹⁾

يقوم المجلس الشعبي البلدي بإعداد برامج التنمية السنوية والمتعددة السنوات، تماشيًا مع عهده الانتخابية، بما معناه وضع خارطة طريق تنموية مستقبلية موافقة لعهد المجلس، يُصادق عليها ويحرص على تنفيذها في إطار القانون والمخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية⁽²⁾.

- تعد من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية، ويشارك في إجراءات إعداد تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها أيضًا.

- أوجب القانون خضوع إقامة أي مشروع استثماري، أو تجهيز قطاعي إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، خاصة فيما تعلق بحماية الأراضي الفلاحية والإضرار بالبيئة، مع تكليفه بالسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء على مستوى الإقليم، كما تسعى البلدية على الاستغلال الأمثل للتربة والموارد المائية وتسهر على حمايتهما أيضًا⁽³⁾، في إنتصار للبيئة وتحقيقًا للتنمية المستدامة.

2- في ميدان التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز

- تؤدي البلدية دورًا هامًا ورئيسيًا في ميدان التعمير، لذا فهي تتزوّد بكل أدوات التعمير المنصوص عليها، بموجب مداولة مصادق عليها من المجلس الشعبي البلدي، من خلال:

- إعداد المخططات العمرانية: وتتمثل في:

▪ المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية: بفضلته يتم تحديد مناطق التجمعات السكنية والتجهيزات العمومية والمناطق اللازم حمايتها، فنقسم على إثرها البلدية إلى ثلاث قطاعات، تتمثل في القطاعات المعمرة والمبرمجة للتعمير وثالثة قطاعات التعمير المستقبلية في أفق 20 سنة⁽⁴⁾.

▪ مخطط شغل الأراضي: بمقتضاه يتم التحديد المفصل للمناطق المعنية باستعمال الأراضي وتحديد حقوق البناء، وتحديد كمية البناء الدنيا والقصى المسموح بها، وكذلك ضبط القواعد

(1) تُعرّف التنمية المحليّة على أنها حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية لهذا المجتمع، وبناء على مبادرة منه إن أمكن ذلك، فإذا لم تظهر هذه المبادرة تلقائيًا تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية، لبعثها واستئثارها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية لهذه الحركة. أنظر: رابح سرير عبد الله، المجالس المحليّة كأداة للتنمية المحليّة، مجلة المفكر، العدد (07)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011، ص 83.

(2) المادة (107) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) المادة (110) والمادة (111) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(4) القانون (29/90) المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (52)، المؤرخة في 1990/12/02.

المتعلقة بالمظهر الخارجي للبلدية وتحديد الارتفاقات العامة، وتحديد الأحياء والشوارع ومواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها.

- الرقابة الدائمة لعمليات البناء: تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، وكل عمليات البناء في إقليم البلدية ومدى مطابقتها للتشريعات العقارية المعمول بها، مع التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، وخضوعها للترخيص من طرفها، وكل ما يتعلق بتسديد الرسوم المحددة قانوناً، كما كلف أيضاً باحترام الأحكام المتعلقة بمحاربة السكنات الهشة غير القانونية⁽¹⁾.

- باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية والخاضعة لأحكام حماية البيئة، يستوجب موافقة المجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع يحتمل الأضرار بالبيئة، هذا بحسب المادة (114) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

- البلدية مكلفة بحماية التراث العمراني والتاريخي، والمواقع التي لها قيمة طبيعية وأثرية أو جمالية، كما تحافظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وتسهل البلدية أيضاً بالمحافظة على وعائها العقاري، وأن تعطي الأولوية لبرامج التجهيزات العمومية والإستثمار الاقتصادي، وتسهر كذلك على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة⁽²⁾.

- للبلدية أن تُبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل، والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصها والمتعلقة بتسييرها وصيانتها، كما تُرك لها أن تقوم أو تساهم في تهيئة المساحات الموجّهة لاحتواء الأنشطة الاقتصادية أو التجارية أو الخدمات⁽³⁾.

- تعمل البلدية على وضع شروط تحفيزية للترقية العقارية، وتساهم في ترقية برامج السكن، على أن تشجع وتنظم كل عمل يهدف إلى حماية وصيانة أو ترميم المباني أو الأحياء كل جمعية سكان تحقق هذه الغرض.

- يُسمّى المجلس الشعبي البلدي الفضاءات المأهولة، ويحرص على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية ومختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية⁽⁴⁾، هذه الأخيرة تعمل على صيانة وتزويد شبكة طرقها التابعة لها بإشارات المرور.

(1) المادة (115) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(2) المادة (116)، (117) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) المادة (118) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(4) المادة (120) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

- تُساهم وتعمل البلدية على ضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة، كما تساهم في صيانة المساجد والمدارس القرآنية على مستوى إقليمها.

- تهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، كما تساهم في صيانة أماكن الترفيه والتسلية والشواطئ، بغية تحسين الإطار المعيشي للأفراد.

3- في المجال الاجتماعي⁽¹⁾

يشمل تدخل البلدية في مجالات التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب، بالإضافة إلى الثقافة والتسلية والسياحة، أي ترمي إلى إشباع الحاجات الاجتماعية للمواطنين.

- التعليم: تتخذ البلدية كافة الترتيبات فيما تعلق بانجاز المدارس الابتدائية، طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمن صيانتها، ذات الأمر بالنسبة لإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، والسهر على ضمان توفير النقل المدرسي، كما أوكل للبلدية في حدود إمكانياتها وعند الاقتضاء ترقية تفتح الطفولة الصغرى، والرياض والتعلم التحضيري والتعليم الثقافي والفني، مع تشجيع عمليات التمهين والعمل على خلق مناصب شغل.

- الشباب والرياضة والثقافة والسياحة: تتدخل البلدية بالمساهمة في انجاز منشآت وهياكل جوارية موجهة للأنشطة الرياضية والشباب والثقافة والتسلية، قصد تهيئة بيئة صالحة للشباب وتمكنهم من تنمية قدراتهم وصقل مواهبهم، وإبعادهم عن الآفات والظواهر السلبية، يمكن أن تستفيد بموجبها بمساهمة من الدولة، والبلدية مطالبة بتقديم مساعدتها لهذه الهياكل والأجهزة المكلفة بذلك⁽²⁾، على أن تعمل البلدية على تنمية إمكانياتها السياحية.

- إلى جانب الدولة تقوم البلدية بإحياء الأعياد الوطنية والاحتفاء بالمناسبات التاريخية، خاصة الممجدة للثورة والمخلدة للأحداث المتعلقة بها.

- الحماية الاجتماعية: تتولى البلدية تقديم يد العون للفئات المحرومة والمعوزة (الهشة)، في إطار السياسة العمومية الوطنية بغية حمايتها اجتماعياً، لاسيما في مجال الصحة والنظافة والتشغيل والسكن وكذا المساعدة الاجتماعية، كما تعمل على تشجيع وترقية الحركة الجمعوية في جميع ميادينها خاصة المهمة بالفئات المحرومة لاسيما نوي الاحتياجات الخاصة⁽³⁾.

- النظافة وحفظ الصحة: البلدية مكلفة وبالتعاون مع المصالح التقنية للدولة، باحترام معايير النظافة وحفظ الصحة وفي إطار القانون، فيما تعلق بالمياه الصالحة للشرب توفيراً ومتابعةً، والتصدي

(1) تولت المادة (122) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، حصر مهام البلدية الاجتماعية.

(2) المادة (5،4/122) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) المادة (11،9/122) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

للأمراض المتقلة، بالإضافة إلى تصريف النفايات وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، كما تسهر على الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

4- في مجال الاقتصاد والمالية

وتشمل تدخلات البلدية الاقتصادية، وكذا إدارتها المالية، كما يلي:

- الإقتصاد: تُعد البلدية هي المحرك الأول للاقتصاد المحلي، وذات أهمية قصوى في خلق الثروة ومناصب الشغل، في إطار برنامجها التنموي والسياسة العامة للدولة حسب خصوصية إمكانياتها (فلاحية، صناعية، سياحية...)، تعمل على تزيينها وتشجيع كل مبادرة أو عملية في هذا الجانب، وذلك باتخاذ إجراءات وتدابير لتهيئة البيئة الملائمة لجذب المستثمرين وتحفيز المتعاملين الاقتصاديين، وقد مكَّنها القانون من وسائل تكفل لها دفع العجلة إلى الأمام لتحقيقه، ذلك فأجاز لها إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي.

- الإدارة المالية: باكتساب البلدية الشخصية المعنوية فهي تتمتع بزمة مالية مستقلة، مما يتيح لها سلطة الحصول على الموارد المالية اللازمة لذلك وتتصرف فيها، وهي مسؤولة عن تسييرها المالية المحلية الموضحة لمصادر الدخل، وأوجه إنفاقها على مشاريعها (الميزانية)، هذه الميزانية يتولى إعدادها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- للمجلس الشعبي البلدي دور هام في الميزانية، التي يقدمها رئيس المجلس للمصادقة عليها مادة بمادة وبأباً باباً، سواء تعلق الأمر بالميزانية الأولية أو الإضافية، فالأولى يصادق عليها قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة المعنية، أما الإضافية فيستلزم أن يكون ذلك قبل 15 جوان من السنة الجارية⁽¹⁾، تكون الميزانية محل حلول من الوالي في حال كانت الميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية، لكن وفق إجراءات أوضحتها المادة (133) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، كما يتدخل خلال تنفيذها لامتناس العجز كما ورد في المادة (184) من نفس القانون.

- يبت المجلس الشعبي البلدي في قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية بمداولة، بحسب المادة (166) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وفي المادة (188) منه يصادق أيضاً على الحساب الإداري للبلدية وحساب التسيير.

- يصوت المجلس الشعبي البلدي وفي إطار القانون على الرسوم والأتاوى المسموح للبلدية بتحصيلها، لتمويل ميزانيتها ذلك من خلال نص المادة (2/168) من قانون البلدية، وتُسجّل أن الدولة هي التي تدعم البلديات، بل هي المورد الرئيسي لأغلبها وهو ما رهن استقلالها.

(1) المواد (180)، (181)، (182) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يُعدُّ رئيس المجلس الشعبي البلدي شَخْصِيَّةً سِيَّاسِيَّةً مَحَلِّيَّةً⁽¹⁾، يتمتع بإزدواجية التمثيل (مزدوج القبعة)⁽²⁾، فهو يمثل البلديَّةَ ويمثل الدولة أيضاً عند ممارسته لأصلاحياته، فهو يتصرف باسم البلدية ولصالحها حين يمارس اختصاصات تعود أصلاً لها، في حين يكون ممثلاً للدولة عندما يتولى ممارسة اختصاصات بطبيعتها مكفولة للدولة وتحت سلطة الوالي، لذا سنتولى بيان صلاحياته كممثل للبلديَّةِ أولاً، وحين تمثيله للدولة ثانياً، كما يلي:

1- رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للبلدية

يُعهد لرئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة حين تمثيله للبلدية، صلاحيات كبيرة وموسَّعة بهذا الشأن، بعضها يمتد إلى تنفيذ قرارات المجلس وأخرى كرئيس للبلدية، فهو يُتابع الشؤون العامة للمواطنين وتنفيذ برامج التنمية المحليَّة على مستوى الإقليم، وتتمثل أهمها في:

أ- رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيساً للبلدية⁽³⁾:

- يُمثل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.

- ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف ويتخذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية، ويتابع تطور المالية البلدية.

- يبرم العقود المختلفة ويقبل الهدايا والوصايا.

- يبرم المناقصات والمزايدات كما يتولَّى مراقبة حُسن تنفيذها.

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها، واتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.

- يمارس السلطة السُلْمِيَّة على الموظفين، وسلطة تنصيب العمال والموظفين.

- المحافظة على أرشيف البلدية وحقوق الأملاك العقارية والمنقولة، واتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.

- يسهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.

ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيساً للهيئة التداولية:

- يستدعي المجلس لعقد دوراته، وينسق العمل داخله، ويُنبِئُهُم عن وضعية البلدية.

(1) عبد القادر الشخلي، رئيس المجلس البلدي: دراسة تحليلية مقارنة، المرجع السابق، ص 27.

(2) تنص المادة (32) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، على أن: "يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة".

(3) المواد (77)، (81)، (82)، (83) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

- يُعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها ويدير النقاش.
- ينفذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلع أعضائه على ذلك.
- يعد مشروع الميزانية، ويقترح نواب رئيس المجلس واللجان ويعرضها للمصادقة.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة (جهة عدم تركيز)⁽¹⁾

يحوز الرئيس على صلاحيات عدة في هذا المجال، فهو ممثل الدولة على مستوى البلدية، في حين لا يتمتع المجلس التنفيذي (الهيئة التنفيذية) بالتمثيل المزدوج الذي يتمتع به رئيسه⁽²⁾، وقد وردت في نصوص متفرقة عدة، كقانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية، على أن نحاول تلخيص أهمها كما يلي:

أ- رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطاً للحالة المدنية: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون بصفة ضابط الحالة المدنية بمجرد تنصيبه، ذلك بنص المادتين الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية⁽³⁾، وهو ما أكدته المادة (86) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، فيقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام، على أنه يستطيع وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين والى كل موظف بلدي، ويرسل قرار التفويض بالإمضاء إلى الوالي والنائب العام، قصد استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات وتدوين العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية، كما يُعد ويسلم هذه العقود ويصادق على كل توقيع يقوم به مواطن، والتصديق بالمطابقة على الأصل للنسخ والوثائق بنص المادة (87) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطاً للشرطة القضائية: يكتسب رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية بموجب المادة (15) من قانون الإجراءات الجزائية، وكذلك المادة (92) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، على إثر ذلك يُعدُّ مساعداً للنائب العام وبياسر سلطاته في حال وقوع جريمة متلبس بها، تتضمن معاينة الجرائم واكتشاف مرتكبيها وتجميع الأدلة وحمايتها⁽⁴⁾، إذ يكون دورهم فاعل في هذا الشأن لمعرفتهم بالأهالي وقربهم من موقع الجريمة، سيما

(1) الهدف من تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للدولة، هو مجرد ضمان حد أدنى لتمثيل تواجد الدولة في جميع نقاط إقليمها عبر البلديات، وليس جعل رئيس المجلس سلطة حقيقية من سلطات عدم التركيز الإداري. أنظر: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص153.

(2) خيره مقطف، المرجع السابق، ص165.

(3) القانون (20/70) المؤرخ في 1970/02/19 المتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (21)، المؤرخة في 1970/02/27.

(4) للمزيد حول الضبطية القضائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أنظر: كمال دمدم، رؤساء المجالس الشعبيّة البلدية ضباطا للشرطة القضائية، دارهومه، الجزائر، 2004، ص13 وما بعدها.

المناطق التي لا تتوفر على أجهزة الشرطة أو الدرك الوطني، يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي هذا الاختصاص ليس بوصفه شأنًا محليًا بل مصلحة عامة للدولة⁽¹⁾، إلا أن الجانب العملي يثبت أنه دورهم نظري كونهم يعزفون عن منازعة أبناء بلدياتهم.

ج- رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطاً إدارياً: يُقصد بالضبط الإداري مجموعة القواعد والتدابير التي تفرضها السلطات الإدارية، بغرض كيفية ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم، مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث، وهي تقرير الأمن وتوفير السكنية وصيانة الصحة العامة⁽²⁾.

لذا فرئيس المجلس الشعبي البلدي ووفقاً للقانون (10/11) المتعلق بالبلدية، مكلف باتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام طبقاً للمادة (94) من ذات القانون، التي تبرز أهم صلاحياته في المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص وممتلكاتهم، كما يتأكد من ذلك في جميع الأماكن العمومية التي يتجمع فيها الأشخاص، كما يُسند له ضبطية الطرق المتواجدة على إقليم البلدية، ويحمي التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، مناط به أيضاً السهر على احترام المقاييس والتعليمات بشأن العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، كما يسهر على نظافة العمارات وتيسير المرور في الشوارع والطرق والساحات، ويتخذ ما يجب من إحتياطات وتدابير وقائية لمكافحة الأمراض المتنقلة والمعدية بما في ذلك منع تشرد الحيوانات الضارة والمؤذية، ويسهر على سلامة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، مع احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، كذلك يعهد إليه ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقاً للعادات وتبعاً لمختلف الشعائر الدينية، يُسلم الرئيس رخص البناء والهدم والتجزئة بحسب التشريع والتنظيم المعمول به، يُمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه المهام تحت سلطة الوالي لا المجلس الشعبي البلدي، مما يُستشف أن هذا النشاط ليس محلياً، وقد مكَّنه القانون من سلطة التسخير التي تساعده على أداء مهامه لمجابهة المخاطر ودرئها.

د- اختصاصات أخرى: يقع على عاتق الرئيس وتحت سلطة الوالي تأمين تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات، كما يسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما داخل إقليم البلدية، والمشاركة في إعداد قوائم الانتخابات، وإحصاء السكان بالتعاون مع الديوان الوطني للإحصاء، ويساهم بإحصاء الشباب المعني بالخدمة الوطنية، بما معناه قيامه بمهام تعود أساساً للدولة، ويظهر دوره بالإضافة إلى ما سبق بشأن الضبطية بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات، والتدخل

(1) أحمد محيو، المرجع السابق، ص208.

(2) كمال دمنوم، المرجع السابق، ص9.

المتناسب والسريع لمواجهة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، ويتخذ تدابير الأمن بحسب الظروف في حالة الخطر الجسيم والوشيك ويُعلم الوالي بذلك فوراً.

الفرع الثاني: اختصاصات الولاية

يُعهد للولاية القيام بوظائف ومهام عدة متنوعة تشمل جميع مجالات النشاط التي تهم سگان الإقليم، فطبيعة الولاية المزدوج فهي من جهة قاعدة إقليمية للدولة، كما أنها وحدة إدارية غير ممرضة من جهة ثانية، تتشكل من هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي، تحظى كل منها بصلاحيات متنوعة، لذا سنتولى التطرق إلى اختصاصات كل هيئة على حده، في نقطتين نُخصّص الأولى للمجلس الشعبي الولائي، والثانية نوضح فيها اختصاصات الوالي.

أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

نصت المادة (1/51) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية على: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في جميع اختصاصه"، موضحة بجلاء شساعة مجال التدخل المتنوع والمتعدد لهذه الهيئة من خلال إطلاق الاختصاص له، ونبينها كما يلي:

1- في مجال الاختصاصات العامة

- تناولت المادة (77) الواردة تحت الفرع الأول والمعنون بالأحكام العامة، المجالات التي يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي، راسماً بذلك الخطوط الرئيسية لهذه الميادين - في محاكاة لنص المادة (122) و(123) من دستور 1996 حين رسمت مجالات التشريع للبرلمان - وعددها كما يلي:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

- الإعلام والاتصال.

- السياحة.

- التربية والتعليم العالي والتكوين.

- الشباب والرياضة والتشغيل.

- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.

- الفلاحة والري والغابات.

- التجارة والأسعار والنقل.

- الهياكل القاعدية والاقتصادية.

- التضامن مابين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.

- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.

- حماية البيئة.

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.
- يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يُنشئ مصالح عمومية تلبية لخدمات يطلبها الجمهور في ميادين عدة كالنقل العمومي، الطرق والشبكات المختلفة، المساحات الخضراء...⁽¹⁾.
- يقرر المجلس الشعبي الولائي كيفية تسيير المصالح العمومية الولائية، إما بالأسلوب المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية أو بطريق الإمتياز⁽²⁾.

2- في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية الاقتصادية

- يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخطط لتنمية الولاية على المدى المتوسط، يُعتبر كإطار للترقية الاقتصادية يُبين من خلاله الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة، في إطار مشاريع الدولة ومخططات التنمية البلدية، يناقشه المجلس ويبيدي ملاحظاته حوله⁽³⁾.
- على كل مستوى كل ولاية يتم جمع كافة البيانات، والمعلومات والدراسات التي تخص الولاية اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً، لِيُبنى عليها كل مخطط للتنمية المحلية، وعلى الولاية أن تقوم برصد البيانات الدالة التي تبين نتائج على نمو كل قطاع بإعداد جداول سنوية⁽⁴⁾.
- في إطار مخطط التنمية يقوم المجلس ب⁽⁵⁾:
 - تحديد المناطق الصناعية المراد إنشاؤها، ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويعبر عن رأيه في ذلك.
 - يعمل على تسهيل الحصول على العقار الصناعي للمتعاملين.
 - يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
 - يساهم في إنعاش نشاط المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية، باتخاذ التدابير اللازمة لتنشيطها وتقوم بدورها التنموي.
 - يعمل المجلس على تطوير التنسيق، والتعاون بين المتعاملين الاقتصاديين، ومؤسسات التكوين والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاع الاقتصادي.
 - يعمل على خلق بيئة إستثمارية بدعم أطر التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين.

(1) المادة (141) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(2) المادة (142)، (148)، (149) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(3) المادة (80) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(4) المادة (81) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(5) المواد (82)، (83) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

- يبادر المجلس الشعبي الولائي (1):

- بكل ما يرتبط بالطرق من حيث أشغال تهيئتها، والمسالك الولائية بصيانتها والحفاظ عليها.
- ترقية وتنمية هياكل إستقبال الاستثمار بالتنسيق مع المصالح المعنية.
- بكل ما يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية، خصوصا فك العزلة وتوصيل الكهرباء.

- يقوم المجلس الشعبي الولائي بتصنيف الطرق والمسالك الولائية، وإعادة تصنيفها في إطار التنظيم الجاري به العمل.

لذا فيسند للمجلس الشعبي الولائي دوراً هاماً تحفيزياً للنشاط الاقتصادي، ولإستجلاب المستثمرين بتهيئة ما يليق من ظروف لا سيما الهياكل القاعدية، دفعا لعجلة التنمية الاقتصادية، وخلقاً للثروة وتوفيراً لمناصب الشغل.

3- في مجال الفلاحة والري

يُعهد للمجلس في إطار صلاحياته المعترف له بها دوراً هاماً وحيوياً، في ترقية النشاط الفلاحي والري، سيما وأن هذا المجال خصب وتتوفر فيه أغلب مناطق الدولة على مؤهلات طبيعية ومناخية ملائمة، يجعل من تدخل هذا المجلس كفاعل محفز وعامل فارق في تنميته وتطويره، بما يضمن فوائد جمّة محلياً ووطنياً، مما يُشجّع على إستصلاح الأراضي وتوطين سكان القرى بما يتوافق مع السياسة العامة كما يلي (2):

- يُبادر المجلس بوضع إطار لتنفيذ كل مشروع يندرج ضمن حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.

- درءاً للمخاطر وتوقياً منها، يعمل على تشجيع كل أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية، ويخلق مبادرات لمواجهة مخاطر الفيضانات والجفاف، ويتخذ كل ما يرمي إلى إنجاز تهيئة وتطهير وتنقية المجاري المائية على مستوى الإقليم.

- يبادر المجلس بالتنسيق مع المصالح المعنية إلى حماية وتنمية الأملاك الغابية، بدعم عمليات التشجير وحماية التربة وإصلاحها.

- يساهم المجلس بمعونة المصالح المعنية في تطوير كل أعمال الوقاية، ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.

(1) المواد (88)، (90)، (91) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(2) المواد (84)، (85)، (86)، (87) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

- يعمل المجلس على تنمية الري المتوسط والمصغر، كما يقوم بمساعدة البلديات ماليًا وتقنيًا في التزود بالمياه الصالحة للشرب، والتطهير، وإعادة إستعمال المياه المتجاوزة الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

4- في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي

- يشجع المجلس الشعبي الولائي على ترقية برامج التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين وخاصة الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

- يتولى المجلس الشعبي الولائي في إطار المعايير الوطنية:

▪ انجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتكفل بصيانتها والحفاظ عليها، في إطار تطبيق الخريطة المدرسية والتكوينية.

▪ انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات.

- يسهر المجلس على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، ويدعم كل التدابير الرامية لإنشاء هياكل مكفّة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية.

- بالإتصال مع البلديات، يُساهم المجلس على تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.

- يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات في كل نشاط يهدف إلى:

▪ تنفيذ البرنامج الوطني للتّحكم في النمو الديمغرافي.

▪ حماية الأم والطفل.

▪ مساعدة الطفولة، والأشخاص المسنين وذوي الإحتياجات الخاصة.

▪ مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين.

▪ التكفل بالمشردين والمختلين عقليا.

- يساهم المجلس في إنشاء الهياكل القاعدية المتعلقة بالأنشطة الشبابية، والثقافية والرياضية والترفيهية، والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتنسيق مع البلديات والهيئات وكذا الجمعيات الناشطة في ذلك، ليقدم المجلس مساعدته ومساهمته في هذه الأنشطة⁽¹⁾، إيمانًا منه بدورها الحيوي في إحتضان الشباب، وفتح فضاءات متنوعة لاستقطاب كافة المواهب بغية تدريبها وصلها وتميئتها.

(1) المادة (97) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

- يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلديات ومصالح الدولة المعنية بذلك، وكل جمعية أو هيئة تهتم بحماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه، كما تعمل على ترقية بالتنسيق مع الجمعيات المعنية والمؤسسات، ويقترح كل التدابير الضرورية لتنميته والحفاظ عليه⁽¹⁾.

- يحمي المجلس الشعبي الولائي الإمكانيات السياحية ويثمنها ويشجع الاستثمار فيها⁽²⁾، خاصة أن الجزائر تزخر بإمكانات جبارة في هذا المجال، والتنوع الإيكولوجي يجعل من رسم إستراتيجية محلية ودور المجلس كفاعل بارز يعود بنتائج أكثر ايجابية.

- استجابة لطلبات المتزايدة في مجال السكن الذي نأى به كاهل الدولة، أجاز المشرع للمجلس إمكانية المساهمة في ترقية برامج السكن، ويعمل على إعادة وتأهيل الحظيرة العقارية والنمط العمراني، ويساهم في محاربة السكن الهش وغير الصحي مع المصالح المختصة في المواد (100) و(101) من قانون الولاية، وكأصل عام برامج السكن تحتاج إلى تمويل ضخم تعجز المجالس الشعبية الولائية على توفيره، مع أنه اختصاص تتولاه الدولة، إلا أنه ترك الباب مفتوحاً لهذه المجالس خاصة منها التي تتوفر على مداخل هامة في أن تساهم بشطر فيه، ضمن السياسة العمومية الاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾.

5- في المجال المالي

- يقوم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على ميزانية الولاية، والتي يتولى أمر إعداد مشروعها الوالي، يكون ذلك قبل 31 أكتوبر بالنسبة للميزانية الأولية في السنة التي تسبق سنة تنفيذها، وقبل 15 جوان بالنسبة للميزانية الإضافية بالنسبة للسنة الجارية⁽⁴⁾.

- يتم المصادقة على الميزانية من طرف المجلس الشعبي الولائي باباً باباً ومادةً مادةً، ووفقاً للتوازن المطلوب وجوباً، بنص المواد (1/162) و(161) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

- عندما يظهر عجز في ميزانية الولاية فإن المجلس الشعبي الولائي مطلوب منه قانوناً اتخاذ كافة التدابير اللازمة، لامتناع هذا الخل وضمان التوازن المطلوب في الميزانية، هذا بنص المادة (169) من قانون الولاية.

- الهبات والوصايا قد أوردها قانون الولاية في المواد (133) و(134)، والتي يبت فيها المجلس الشعبي الولائي قبولاً أو رفضاً، المقدمّة طبعاً للولاية سواء كانت مقرونة بأعباء أو شروط

(1) المادة (98) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(2) المادة (99) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(3) المادة (2/73) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(4) المادة (164)، (165) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

أو تخصيصات أخرى، كما يتداول المجلس بخصوص الهيئات والوصايا المتعلقة بالمؤسسات العمومية المقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة دون الأخرى المجردة من ذلك.

ثانياً: اختصاصات الوالي

يعتبر الوالي في الولاية بمثابة القائد الإداري لها، وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية، يتمتع بازدواجية في الاختصاص، فهو بذلك ممثلاً للدولة على المستوى المحلي (جهة عدم تركيز)، كما أنه ممثلاً للولاية ويُنفذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي، ويمتد اختصاصه على كامل إقليم الولاية. يحوز الوالي على اختصاصات عديدة ومتنوعة، موجودة في قانون الولاية ومتفرقة في نصوص أخرى، ولعل أبرزها قانون البلدية وقوانين أخرى⁽¹⁾، فله اختصاصات إدارية ومالية وسياسية ورقابية وأخرى تتصل بالضبطية القضائية والإدارية.

1- الوالي ممثلاً للولاية

يحوز الوالي وظائف ومهام كثيرة، تارة كممثل للولاية كجماعة محلية، وتارة كممثل للولاية كهيئة إدارية، ونحصرها في نقطتين على التوالي، كما يلي:
أ- الوالي كجهة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

بهذه الصفة فالوالي يمثل الولاية كهيئة لامركزية، وتظهر في علاقته بالهيئة التداولية كهيئة تنفيذية لها، ونلخص أهم هذه الوظائف في:

- بموجب المادة (102) من قانون الولاية (07/12)، فالوالي يسهر على نشر وتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي، والمادة (124) منه أيضاً تحيلنا إلى أداة ذلك، والمتمثلة في القرارات التنفيذية التي يُصدرها الوالي ترجمةً للمداوالات بغية تنفيذها وحسن تنفيذها أيضاً، وفي هذا الشأن لا تخفى سطوة الوالي ومكانته الوزنة في علاقته بالمجلس الشعبي الولائي، بل له اليد الطولى في هذه المداوالات، فهو يتولى الاشتراك في إعداد جدول الأعمال مما يتيح له التدخل في اختيار المواضيع تقديمًا وتأخيرًا ولو كان على وجه اللدب، وبالنظر لموقعه السياسي والإداري يجعل من المجلس الطرف الأضعف ليخضع له ويستجيب لملاحظاته، كما بإمكانه استدعاء المجلس لعقد دورة استثنائية، ويحضر جلسات المجلس دون التصويت فيه مع قدرته على أخذ الكلمة.

- يُقدم الوالي تقريراً بداية كل دورة يتضمن تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي السابقة، ويُطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاط مصالح الدولة في إقليم الولاية⁽²⁾.

(1) عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 238.

(2) المادة (103) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

- يستمر الوالي وبانتظام في اطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بين دورات المجلس، ما تم تنفيذه وفقاً لتوصيات المجلس الشعبي الولائي في إطار القانون⁽¹⁾.

ب- الوالي باعتباره ممثلاً للولاية:

- يتولى الوالي تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ومختلف التظاهرات الرسمية، كما يقوم بإدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية⁽²⁾، فالتمثيل هنا لا يُسند لرئيس لمجلس الشعبي الولائي وله من الأهمية الكثير، فهو لسان حال السلطة صاحبة الاختصاص والعمل لصالحها.

- يُمثل الولاية أمام القضاء كمدّعية أو مدّعى عليها⁽³⁾.

- يُعد مشروع الميزانية، ويعرضها لمصادقة المجلس الشعبي الولائي، ثم يتولى تنفيذها، وهو الأمر بالصرف على مستوى الولاية⁽⁴⁾.

- يُبرم العقود والصفقات بإسم الولاية.

- يتولّى الوالي الإشراف على المصالح التابعة للولاية، كما يُمارس السلطة السُّلمية المقررة على جميع الموظفين في الولاية أو بالأحرى هو رئيس الإدارة العامة بالولاية.

- يقدم الوالي بياناً سنوياً للمجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية، مع إمكانية أن تُذيل بمناقشة، ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات تُرفع إلى وزير الداخلية، وللقطاعات المعنية بحسب المادة (109) من قانون الولاية، ومناطق الأمر إحاطة المجلس الشعبي الولائي علماً بنشاط الولاية سنوياً، فهي بذلك وسيلة إعلامية وإن كانت مفيدة لتتوير الأعضاء وإشاعة الشفافية، فهي بدون قيمة قانونية مادامت لم تسند بإمكانية توجيه لائحة.

2- الوالي ممثلاً للدولة

بصفة تمثيلة للدولة كجهة عدم تركيز أو عندما يرتدي الوالي عباءة المركزية، يعتبر أحد أبرز أعوان الدولة، بهذا تظهر مكانته في النظام الإداري من خلال موقعه فيه، فهو أحد أهم أقطابه وأكثرها قوة وقرباً من المركز كونه يدعم تركيز السلطة، وهو عينها ورقيها على المستوى المحلي بمقتضى ما يملك من اختصاصات، أو كما جاءت به المادة (110) من قانون الولاية: "الوالي ممثلاً للدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة"، إذن فهو بذلك يمارس:

(1) المادة (104) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(2) المادة (105) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(3) المادة (106) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(4) المادة (107) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

أ- الوظائف السياسية:

باعتباره مفوض الحكومة وممثلاً لكل وزير على مستوى الولاية فهو السلطة الأولى فيها، وهو وسيط الحكومة أي بمثابة الوساطة السياسية بين الدولة والمواطن⁽¹⁾، لذا فهو من يقوم بإعلام وإخبار السلطة المركزية والوزراء على أفراد بالحالة الاقتصادية والإدارية والاجتماعية والسياسية في الولاية، ويساهم في رفع الانشغالات المحلية مما يكون له دور في رسم السياسة العامة للحكومة، ويمكن له بذلك وضع مصلحة الاستعلامات والأمن تحت تصرفه لتقوم بالتحريات والاستقصاءات وإعداد التقارير اللازمة.

مما تقدم فالاختصاصات السياسية للوالي لها الأثر الكبير في تحديد السياسات ورسم الاستراتيجيات، من خلال إعتبره هيئة إعلامية للحكومة بإخبارها بوضع مصالحها، وإثارة انتباهها على مدى تقبل المواطنين لسياسات الحكومة، وكما يبلغ عنهم انشغالاتهم، لترسم الحكومة قراراتها وفقاً لما يراه مناسباً، كونه الأقرب إلى واقع الإقليم سيما في حالة الأزمات.

ب- الاختصاصات الإدارية: للوالي اختصاصات عدة في هذا الجانب، من أهمها:

- يُنشط وينسق ويُراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط باستثناء القطاعات التالية⁽²⁾:

▪ العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية، والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، يُشهد هنا إخراج قطاع التعليم العالي، بعد أن كانت ضمن القطاعات غير المستثناة، كما ورد بالمادة (93) من القانون (09/90) الملغي.

▪ وعاء الضرائب وتحصيلها.

▪ الرقابة المالية.

▪ إدارة الجمارك.

▪ مفتشية العمل.

▪ مفتشية الوظيفة العمومية.

▪ المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر لطبيعته أو خصوصية إقليم الدولة.

هذه المادة استنسخت عن سابقتها المادة (93) من القانون الملغي، بإختلافٍ وحيدٍ تمثل في إدراج قطاع التعليم العالي كما أسلفنا ذكره في المادة (111) من قانون الولاية الجديد، ونرى إخراج هذه القطاعات مرده إلى أن هذه الأنشطة تخضع أصلاً لتعليمات السلطة المركزية، ويستحسن إدارتها

(1) لخضر عبيد، المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص16.

(2) المادة (111) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

مركزياً، كما أن نشاطها يتعدى إقليم الولايات، وعطفاً على ذلك ولدور الوالي في الاتصال والتنسيق والرقابة، يستوجب إعلامه بالتعيينات المتعلقة برؤساء المصالح الخارجية للدولة ويكل ما يتصل بنتقلاتهم الإدارية⁽¹⁾.

- يُمثل الوالي السلطة الإدارية في الولاية، فيسهر على تنفيذ القانون واحترامه، وكذا احترام رموز الدولة وشعاراتها على مستوى إقليمه⁽²⁾، يعني تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان وكذا التنظيمات من السلطة التنظيمية، كما أنه مكلف بتطبيق التعليمات الواردة إليه من السلطة المركزية والتي يتلقاها كذلك من الوزراء اعتباراً أنه ممثلهم المباشر.

- يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية وكذلك البلديات.

- يُعدّ الوالي الأمر بالصرف، فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز، والخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية.

- يُباشر الوالي في نطاق القانون مهمة الوصاية الإدارية على البلديات، والمؤسسات العمومية التي لا يتعدى اختصاصها نطاق الولاية، باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية في الولاية، كما يُنسّق العمل برؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يمثلون الدولة ويخضعون لسلطته الرئاسية.

- للوالي دور هام في توفير الحماية للأفراد والممتلكات من جراء الكوارث الطبيعية، أو اعتداءات الأشخاص، والتي لا تأخذ طابعاً عسكرياً أو ما يطلق عليه الحماية المدنية، مما ينجر عليه أن الوالي مسؤول عن إعداد وتنفيذ إجراءات الدفاع والحماية المدنية في الأمور التي ليس لها طابع عسكري، ويسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات وتحيينها وتنفيذها، لذلك له أن يستعين بجميع المصالح لبلوغ ذلك⁽³⁾.

ج- الاختصاصات الضبطية (الشرطية): يُعهد للوالي كما هو الشأن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، اختصاصات تتعلق بالضبط الإداري، وكذلك بالضبط القضائي.

■ الضبط الإداري:

يما أن الوالي إمتداد للسلطة المركزية، وصاحب اختصاص شامل على مستوى الولاية، فحين مباشرة مهامه يكلف بحماية حقوق الأفراد وحياتهم⁽⁴⁾، في ذات الإطار نصت المادة (114) من قانون الولاية على أن: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة

(1) خميس السيد إسماعيل، المرجع السابق، ص 223.

(2) المادة (113) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(3) المواد (117)، (118)، (119) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(4) المادة (113) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

العمومية"، وبالتالي فله أن يتخذ كافة الإجراءات التي تهدف إلى صيانة الأمن والسكينة العامة والصحة العامة، ولأداء مهامه يتمتع بالسلطة اللاتحجية يصدر من خلالها قرارات إدارية، وتوضع تحت تصرفه مصالح الأمن لتسهيل تطبيقها، من خلال تنسيق أنشطتها وإعلامه بكل ما تعلق بالنظام العام على مستوى الولاية أولاً بأول، إن هذه السلطة المقررة له ليست مطلقة بل مقيدة بالأهداف التي أدت إلى إتاحتها للإدارة، وكونها تحتمل تعديها على حريات الأفراد، مما يفترض أنها خاضعة لرقابة القضاء الإداري.

من المهم الإشارة إلى أن الوالي يلعب دوراً أكثر أهمية في حالة الظروف الاستثنائية، مما يؤدي إلى تمديد صلاحياته، وحتى يجابه الوضع الجديد يستعين بقوات الشرطة والدرك الوطني عن طريق التسخير، وقد بدأ ذلك واضحاً من خلال تطبيق أحكام المرسوم الرئاسي (44/92)⁽¹⁾ المتعلق بحالة الطوارئ.

■ الضبط القضائي:

بموجب المادة (28) من قانون الإجراءات الجزائية، يعتبر الوالي من رجال الضبطية القضائية، إلا أنها قيدت ذلك بحدود، مما يفيد أنه لا يتصف بذلك إلا إذا توافرت دواعي ذلك، أي أنه اشترط شروطاً لكي يباشر ذلك، أهمها:

- ممارسة الوالي للضبطية القضائية في حالة جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.
 - توفر حالة الاستعجال حيث لا يمكنه إخطار وكيل الجمهورية.
 - عدم علمه بأن السلطة القضائية قد تم إخطارها بوقوع الجريمة.
- تبعاً لذلك يجوز للوالي في الحالات الإستعجالية، أن يقوم بكافة التصرفات اللازمة لإثبات ومتابعة الجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة بنفسه، أو يوكله لكتابة ضباط الشرطة القضائية.
- إن فإن اختصاص الوالي في مجال الضبط القضائي نوعي ومحدد زمنياً، لأنه ملزم بتبليغ وكيل الجمهورية في مدة أقصاها (48) ساعة، لتتولى بذلك السلطات القضائية متابعة الأمر بعد تسليمها كل الوثائق المدفوعة في الملف، فالوالي سلطاته أقل من سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يحوز اختصاصاً شاملاً كضابط للشرطة القضائية.

(1) المرسوم الرئاسي (44/92) المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (10)، المؤرخة في 09/02/1992.

المطلب الثاني

وسائل الجماعات المحليّة في ممارسة اختصاصاتها

بالنظر لاختصاصات الجماعات المحليّة واتساع نطاق تدخلها في كل الشأن المحلي، يظهر أنها تستطيع أن تفعل كل شيء إلا أنها في الواقع لا تستطيع أن تفعل شيء، إلا إذا توفرت على وسائل وأدوات تمكنها بالقيام بها بكفاءة وفعالية، عليه لا يستقيم النظام ولا يتزن إلا بتمكينها من هذه الوسائل، والتي قدمناها على أنها مالية وأخرى بشرية، نردها في فرعين متعاقبين كما يلي:

الفرع الأول: الوسائل الماليّة

الجماعات المحليّة في حاجة ماسّة لموارد مالية هامة، لتغطية الوظائف المتعددة التي تقوم بها في مختلف الميادين، نتاج ازدياد النفقات المحليّة، وتعدّد أنواعها مع اتساع رقعة تدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعيّة، لذا فهي تعتبر شرط أساسي لنجاح نظام الإدارة المحليّة، حتى غدت عند البعض عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية⁽¹⁾، كما تُعدّ خير ضمان لتحقيق استقلاليتها تجاه السُلطة المركزية، فيما يؤدي نقص هذه الموارد إلى جعلها تعتمد على الإعانات المقدمة لها من طرف السلطة المركزية، ممّا يفتح لهذه الأخيرة الباب واسعاً أمامها لتفرض تدخلها، وتجعل منه شيئاً حتمياً مضغفة بذلك استقلالها، لأنه بحق من يُموّل، يحق له أن يوجه ويراقب التنفيذ⁽²⁾، وأثر ذلك أن الحكومة المركزية حين تُقدّم خدمةً أو تفرض رقابة تعتبر أن لهما نفس المعنى، وكثيراً ما يختلط المفهومان ويعدّان وجهين لعملة واحدة، فالإعانة المالية مثلاً تحمل معنى المساعدة والمعونة، وهي رقابة في ذات الوقت تتمثل في متابعة صرفها، وبذلك تُحقق السلطة المركزية هدفين يتمثلان في⁽³⁾:

- استبقاء شيء من التوجيه والإشراف بيدها على هذه السلطات المحليّة.

- حملها على الاضطلاع بخدمات عامة كانت تحجم عنها، لو لا هذه الإعانة مع رؤية السلطة المركزية أنها الأقدر على القيام بها.

تمثل الموارد المالية عصب الحياة للجماعات المحليّة فلا تقوم لها قائمة بدونها، فبفضلها يتم تنفيذ النشاطات وتحقيق الأهداف الرامية لسد وإشباع الحاجات المحليّة والإنفاق عليها، فالاعتراف لها

(1) إعتبر الأستاذ "BENOIT" المورد المالي عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية، أي ركناً من أركانها. أنظر: محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص 25. في حين نفت عنه الدكتورة "فريدة مزنياني" ذلك، وفسرت أنه اعتبره شرطاً لحسن تطبيقها. أنظر: فريدة مزنياني، المجالس الشعبيّة المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 32. وكذلك الدكتور "علي خطّار شطناوي" الذي قال بهذا الشأن: "ولكن حقيقة الأمر تحملنا على القول بأنه لا يعتبر الموارد المالية ركناً من أركان اللامركزية..." أنظر: علي خطّار شطناوي، المرجع السابق، ص 107.

(2) يقول الأستاذ "PISANI": "يُعلم أن الدولة لا تُموّل إلا إذا تحكّمت". أنظر: مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 348.

(3) محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحليّة: فلسفته وأحكامه، المرجع السابق، ص 75.

بالشخصية المعنوية، وكل المظاهر الديمقراطية في تشكيل مجالسها المحلية وسير عملها، واختصاصاتها الكثيرة، تجعلنا أمام كيان قانوني مستقل عن الدولة، لكن استقلالها نظرياً لا قيمة عملية له إذا ظلت عاجزة عن أداء مهامها، وبقيت مكتوفة الأيدي حيالها، بل يُفقر هذا النظام مضمون فلسفته أو الهدف من قيامه أصلاً، وتجعله مشلولاً لا حراك له مبشراً بمسيرة تنمية عاجزة، ولأهميته يقول الدكتور "عبد القادر الشبخلي"⁽¹⁾: "لا فائدة من الاختصاصات التي تملكها الإدارة المحلية، إن لم تدعم بتمويل مالي يخرجها من تحنيط النصوص إلى حركة الواقع وحقائق الحياة"، لذا فكل إصلاح جانب مسألة الموارد المالية لهذه الجماعات مصيره الفشل، لأنه ببساطة لا يمكن أن نخلق إدارة محلية قوية بقوانين فقط، بل بتهيئة الظروف المناسبة لحياة صحية لها، لعل أبرزها بعث الروح فيها مالياً، بمدّها بأساليب تمويل ذاتية يضمن استقلالها فعلياً، ويكسبها قدرة على الانطلاق بكفاءة وفعالية في ممارسة صلاحياتها.

أولاً: مبادئ المالية المحلية

يُقصد بالمالية المحلية مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص الهيئات العامة المحلية⁽²⁾، أما التّمويل المحلي فهو كل الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية، على مستوى الوحدات الإقليمية المختلفة، بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليّات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة⁽³⁾، لذا يستوجب أن تتوفر شروط عديدة في الموارد المالية، حتى تُحقق المأمول منها في تغطية النّفقات المحليّة وتجسيد الاستقلال الفعلي لهذه الجماعات المحليّة، من أهمها⁽⁴⁾:

- كفاية هذه الموارد لتغطي كافة متطلبات الإنفاق، لذا يجب أن تكون متعددة ومتنوعة تتصدى لجميع تدخلاتها في الميادين الكثيرة المتاحة لها بموجب القانون، بالإضافة إلى إزدياد طلبات

(1) عبد القادر الشبخلي، الوجيز في الإدارة المحليّة، المرجع السابق، ص 25.

(2) عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحليّة: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 119.

(3) عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحليّة، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 2001، ص 22.

(4) أنظر في ذلك:

- محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص 26-27.

- محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص 495-496.

- فريدة مزباني، المجالس الشّعبيّة المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 33-34.

- أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 74.

الخدمات كمًا ونوعًا مع تضاعف السكان، وارتفاع مستوى المعيشة وشساعة الإقليم، مما يستتبع حتمًا زيادة الإنفاق المحلي لیتطلب مزيدا من الموارد المالية.

- أن تتسم هذه الموارد بالمرونة الكافية حتى تتسع لإمكانية الزيادة كمًا ونوعًا، تبعًا للزيادة في الإنفاق المحلي.

- أن تكون هذه الموارد ذات طابع محلي، بما معناه منبت أو أصل وعاء الضريبة المحليّة يقع في نطاق إقليم هذه الجماعات ولا يتجاوزها.

- أن تكون موارد ذاتية، تتعلق بقدرة الجماعات المحليّة في أن تستقل بتقرير سلطة ربط وتحصيل هذه الضرائب، في معزل عن الضرائب المُستحصلة للسلطة المركزية ودون تدخّلها، بما لا يخل بالتناغم المطلوب بين السياستين المالية لهما، ومنعًا للازدواج الضريبي الذي يتقل كاهل المواطن بمزيد منها.

- جواز إمداد الجماعات المحليّة بإعانات مالية من السلطة المركزية مع مراعاة العدالة بينها في توزيعها، على أن تكون واضحة ومحدودة لئلا تصبح منفذًا للتوجيه والتحكم، أمّا فيما يتعلق بالاختصاصات الجديدة المحوّلة لها، فيشترط أن تُرفق بالتحويلات المالية اللازمة، وإلا عدّ ذلك تجاوزًا.

- وجود إدارة مالية قادرة على تسيير هذه الأموال وإدارتها بسهولة ويسر⁽¹⁾، على أن تخضع حساباتها للرقابة وكذا مراجعة مشاريع ميزانياتها مركزياً.

ثانياً: مصادر التمويل المحلي

تتباين الدول في الكيفية التي تتخذها في تمويل هيئاتها المحليّة تبعًا لإختلاف الدول وأيديولوجياتها، وهي تتردّد بين أسلوبين في ذلك أسلوب فرنسي وآخر بريطاني⁽²⁾، فبالتالي هي تتأتّى من مصادر متنوعة ومتعددة منها⁽³⁾:

(1) يقصد به تسيير تقدير وعاء المورد ورخص تكليف تحصيله، مع ضرورة تحصيل أكثر ما يمكن منه، للمزيد حول هذه النقطة، وكذا الشروط الواجب توافرها في المورد المحلي. أنظر: عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق، ص 75 وما بعدها.

(2) فرنسا تقصر ذلك على تحديد نسبة مئوية من الضرائب المركزية، مع الاعتراف لها بفرض الرسوم والأثمان، أما الأسلوب الانجليزي فيعطي الحق لها في ضرائب عينية محلية، بالإضافة للرسوم والأثمان ومساعدتها بإعانات ضخمة من خزينة الدولة. أنظر: محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحليّة: فلسفته وأحكامه، المرجع السابق، ص 75-76.

(3) يرى الدكتور "محمود عاطف البنا" على أن مصادر التمويل المحلي تتمثل في: موارد ضريبية، رسوم، الإيرادات الاستغلالية، الإعانات، القروض، لتفصيل أكثر حولها. أنظر: محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحليّة، مجلة العلوم الإدارية، العدد (02)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1972، ص 80 وما بعدها.

1- الضرائب المحلية: تُعرّف على أنها فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية، على سبيل الإلزام ضمن الوحدة الإدارية التي تُمثّلها دون النظر إلى مقابل معين، وغايتها تحقيق منفعة عامة⁽¹⁾، تُعد أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية، كونها تلعب دوراً أساسياً في تزكية الموارد المحلية، ومن أمثلتها الضريبة على العقارات، ضريبة الدخل،... الخ، يذكر أن أغلب دول العالم تتولى السلطة المركزية فيها بتحصيل هذه الضرائب بصفتها الأقدر على جبايتها، على عكس المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه نظام الإدارة المحلية والقائل⁽²⁾: "ما يُجبي محلياً ينفق محلياً".

2- الرّسوم المحلية: هي مبالغ رمزية تفرضها الدولة مقابل الخدمات التي تقدّمها المجالس المحلية للمواطنين القاطنين ضمن اختصاصها، وتعود بالنّفع بشكل مباشر على المواطن الذي يدفع الرسم، ومثالها رسوم المياه ورسوم جمع النفايات⁽³⁾... الخ.

3- الإيرادات الاستغلالية: تعني أموال منتجات الجماعات المحلية، وما يؤديه من خدمات ذات طبيعة تجارية وصناعية، كإيجار الأراضي والعقارات والمحال التجارية وإيرادات الأوراق المالية⁽⁴⁾... الخ.

4- القروض: وهي المبالغ التي تحصل عليها الوحدات المحلية، عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو البنوك الإنمائية (التمموية) المتخصصة، نظير تعهدها بردّ قيمة القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض⁽⁵⁾، لذا فهو من المصادر الخارجية، والتي يحق استثنائياً للجماعات المحلية باللجوء إلى هذا الأسلوب من التمويل لتنفيذ مشاريعها وتغطية النفقات التي تعجز مواردها عن الوفاء بها، يُذكر أن الدول تأخذ بإحدى الطريقتين في اعتماد القروض، ففي بريطانيا مسموح بالاقتراض من كافة المصادر المختلفة، في حين تشترط دول أخرى مصادر الاقتراض من مؤسسات ائتمان خاصة، واتجاه الدول على السواء حاضراً إلى تحديد مصادر إقراض تؤمن مدها بالقروض لتمويل مشاريع ذات نفع عام، كما أنه تسمح دول أخرى الاقتراض من خارج الدولة⁽⁶⁾.

5- الإعانات⁽⁷⁾: تتمثل في المساعدة المالية التي تدعم بها الحكومة المركزية الجماعات المحلية دون أن تستردها منها، بغية الإنفاق على التنمية المحلية ونفقات هذه الجماعات للاضطلاع

(1) أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 151-152.

(2) سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في الوطن العربي والحلول المناسبة لها، المرجع السابق، ص 29-30.

(3) محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 107.

(4) محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، المرجع السابق، ص 90.

(5) صفوان المبيضين وآخرون، المرجع السابق، ص 71.

(6) للمزيد أنظر: عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق، ص 103-104.

(7) لتفصيل أكثر حول الإعانات الحكومية. أنظر: أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 46-47. وكذلك: عبد الحميد عبد المطلب،

المرجع السابق، ص 98 وما بعدها.

باختصاصاتها القانونية، يتم ذلك بتخصيص إعانة كافية لها، أو بتخصيصها بحصيلة بعض الضرائب أو بقسم من هذه الحصيلة، وهي نوعين رئيسيين:

أ- الإعانات الإجمالية: تتم بتقديم مساعدة عامة لأجل إعانتها على القيام بمهامها، يُترك أمر تحديد مجال صرفها للمجالس الشَّعبية المحليَّة وحدها دون تدخل من المُعين.

ب- الإعانات المخصصة: تكون إعانة مخصصة للإِنفاق في خدمة معينة أو نشاط، أي أنها مقترنة بشروط ولا مجال للوحدة المستفيدة منها أن تجتهد في كَيْفِيَّة إنفاقها.

يُعد هذا النوع من الموارد مصدرًا مؤثرًا على استقلال الجماعات المحليَّة، وتظهر آثار الإعانات في: توجيه القرار المحلي، تخصيص الإعانات، ورقابة النشاط التنموي⁽¹⁾.

مما تقدم لا مناص بالاعتراف بأهمية ومكانة الموارد المالية للجماعات المحليَّة، بل هي إحدى أهم مداميكها ومعيَّار حاسم للحكم على نجاحها أو فشلها، لكن الأمر لا يمكن أخذه على عواهنه هكذا وذلك لتعلقه باستقلالها، فليس المهم الحصول على المال وبأي وسيلة والتغافل عن مصدره وما ينجم عن ذلك من آثار على الاستقلال، كما يؤكد ذلك الدكتور "خالد قباني" بالقول: "وما هو أهم من وجود المال، المصدر الذي يأتي منه المال، لأن المصدر الذي يأتي منه المال، هو الذي يقرَّر بالنتيجة استقلال أو عدم استقلال الجماعات المحليَّة"⁽²⁾.

ثالثا: ماليَّة الجماعات المحليَّة في الجزائر

يذهب قانون البلدية والولاية الجديدين في المادة (169) والمادة (152) منهما على التوالي، في أن البلدية والولاية مسؤولتين عن تسيير مواردُهما المالية الخاصة، هذه الموارد فصلَّتها المادتين (170) من قانون البلدية والمادة (151) من قانون الولاية⁽³⁾.

(1) مصطفى كراحي، المرجع السابق، ص 345-348، وكذلك: فريدة مزياي، المجالس الشَّعبية المحليَّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 40-41.

(2) خالد قباني، المرجع السابق، ص 91.

(3) - تنص المادة (170) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، على:

" تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة، مما يأتي:

- حصيلة الجباية.

- مداخيل ممتلكاتها.

- مداخيل أملاك البلدية.

- الإعانات والمخصصات.

- ناتج الهبات والوصايا.

- القروض.

- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تُوديها البلدية.

- ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية.

تتمثل الموارد المالية للجماعات المحليّة بحسب مصدرها، في موارد مالية ذاتية (تمويل داخلي)، وموارد مالية خارجية (تمويل خارجي)، والتي سنبينها كما يلي:

1- موارد التمويل الذاتي:

للجماعات المحليّة مصادر ماليّة داخلية خاصة بها تتحصل عليها بعيداً عن الدولة، تتمثل في موارد ضريبية وأخرى غير ضريبية، والتمويل الذاتي عامل جوهري كونه يُشكل الفرق الأساسي بين ماليّة الدولة والماليّة المحليّة.

أ- الضرائب والرّسوم:

تحتل حصيلة الضّرائب والرّسوم مكانة مهمّة في الموارد الخاصة بالجماعات المحليّة، كونها تشكل مورد تمويل مهم يستحوذ على نصيب كبير فيه.

1- الضرائب والرّسوم المباشرة: تُعرّف على أساس أنها كل اقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص أو الممتلكات، والذي يتم تحصيله بواسطة قوائم اسمية، وهي التي تنقل مباشرة من المكلّف بالضريبة إلى الخزينة العمومية، عوائدها تحصل كلية للبلديات أو بالاشتراك مع الولاية والدولة والصندوق المشترك للجماعات المحليّة⁽¹⁾، وسنوردها كما يلي:

* الرسم العقاري: (TF) La taxe Foncière

يُعتبر الرسم العقاري واحداً من الضرائب القديمة جداً للنظام الضريبي المحلي⁽²⁾، مؤسس بموجب المادة (261) من قانون الضرائب المباشرة والرّسوم المماثلة، يتم تحصيله سنوياً وتعد هذه الحصيلة ضعيفة مقارنةً بما هو عليه في فرنسا أين بلغت نسبة (28.3)٪، في حين لم تتجاوز في الجزائر ما

- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات."

- تنص المادة (151) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية على :

" تتكون موارد الميزانية والمالية للولاية بصفة خاصة، مما يأتي:

- التخصيصات.

- ناتج الجباية والرّسوم.

- الإعانات وناتج الهبات والوصايا.

- مداخيل ممتلكاتها.

- مداخيل أملاك الولاية.

- القروض.

- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية.

- جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية التابعة للأماكن الخاصة التابعة للدولة.

- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات."

(1) دحمان بن عبد الفتاح، إبراهيم يامة، المالية المحليّة وتحديات التنمية المحليّة في الجزائر، ندوة بعنوان: الجماعات الإقليمية ورهانات التنمية المحليّة، جامعة أدرار، أدرار، الجزائر، 2013، ص42.

(2) الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، دار القصبية للنشر، الجزائر، 2004، ص66.

نسبته (1.76) % سنة 1998 مضافاً معها - بإحتساب معها- رسم التطهير⁽¹⁾، يخص هذا الرسم العقارات المبنية والعقارات غير المبنية، وتعود عائدات الرسم العقاري للبلدية بنسبة (100)٪، نوردها كما يلي:

- الرسم العقاري على الأملاك المبنية⁽²⁾: يحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجد فيها الملكيات المبنية المحددة بالمتر المربع، وحسب المنطقة والمنطقة الفرعية⁽³⁾.

- الرسم العقاري على الأملاك غير المبنية: تخضع لهذا الرسم جميع العقارات غير المبنية⁽⁴⁾، سواءً كانت داخل المناطق الحضرية القابلة للتعمير، أو في المنطقة غير الحضرية ذات الطابع الفلاحي، يُحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية، والمحددة بالمتر المربع للأراضي غير الزراعية وبالهكتار للأراضي الزراعية، كما ورد في المواد (261/و) من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة.

* الضريبة على الدخل الإجمالي: (IRG) Impôt sur la Revenu Global

تنص المادة (01) من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة على: "تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين، «تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي»، وتقرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة"، تُطبّق هذه الضريبة مرّة واحدة في السنة، على كافة الأرباح الصّافية على الأشخاص الطبيعيين من صافي إجمالي مداخيلهم، المتمثلة في الأرباح الصناعية والتجارية والحرفية، أرباح المهن الغير التجارية، عائدات المستثمرات الفلاحية، الإيرادات المحققة من الأملاك المبيّنة وغير المبنية، عائدات رؤوس الأموال المنقولة، المرتبّات والأجور والمعاشات والرّبوع العمرية، هذا بنص المادة (02) من نفس القانون، وتكفلت المادة (03) منه بتبيان الأشخاص الطبيعيين الخاضعين لها.

يوزع حاصل هذه الضريبة مناصفة بين ميزانية الدّولة والبلدية، بحسب المادة (02) من الأمر (02/08) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ونص المادة (42 مكرر) من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة.

* رسم التطهير (رسم رفع القمامات المنزلية): Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères

يؤسس هذا الرّسم سنويّاً لفائدة البلديات التي تشتغل فيها رفع القمامة المنزلية على كل الملكيات

(1) حميد بوزيدة، تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحليّة في الجزائر، أعمال ملتقى: التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحليّة والبلديات، خيارات وتوجهات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تركيا، 2010، ص 123.

(2) المواد (248)، (249) من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة.

(3) المادة (254) إلى المادة (261/ج) من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة.

(4) المادة (261/د)، (261/ز) من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة.

المبنية⁽¹⁾، يتم تحصيله كاملاً لصالح البلدية، ويُعد من الرسوم الملحقة بالرّسم العقاري على الملكية المبنية لارتباطه برفع القمامة لهذه الأبنية⁽²⁾.

وبحسب المادة (263 مكرر 2): تحدد مبلغ الرسوم كما يلي:

- ما بين 500 دج و 1000 دج على كل محل ذي استعمال سكني.
- ما بين 1000 دج و 10000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه.

- ما بين 5000 دج و 20000 دج على كل أرض مهياة للتخيم والمقطورات.

- ما بين 10000 دج و 100000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

على أن يتم تحديد الرّسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد إستطلاع رأي السلطة الوصية.

* الرسم على النشاط المهني: Taxe sur l'Activité Professionnelle (TAP)

أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 بالمادة (21) من الأمر (27/95) المؤرخ في 1995/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1996⁽³⁾، وجاء هذا الرّسم نتيجة الإصلاح الجبائي لسنة 1992، معوّضاً الرّسم على النشاط الصناعي والتجاري والرّسم على النشاط غير التجاري، فهو مؤسس على مجموع المبيعات المنجزة من طرف الصّناعيين، التجار، الحرفيين، وبصورة عامة من طرف كل الدافعين للضريبة الممارسين نشاطاً تتعلق أرباحه بالضريبة على الفوائد الصّناعية والتّجارية⁽⁴⁾.

يُفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو غير تجاري بمعدل (02)٪، ويرفع هذا المعدل إلى نسبة (03)٪ فيما يخص رقم الأعمال الناتج من نقل المحروقات بواسطة الأتابيب⁽⁵⁾، وتوزع مداخيل الرّسم على النشاط المهني، بحسب نسبة الرسم على نوع النشاط كما في الجدولين التاليين:

(1) المادة (263) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

(2) حميد بوزيدة، المرجع السابق، ص 123.

(3) الأمر (27/95) المؤرخ في 1995/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (82)، المؤرخة في 1995/12/31.

(4) الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 75.

(5) المادة (222) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، والمادة (08) من الأمر (02/08) المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (42)، المؤرخة في 2008/07/24.

- الأنشطة الخاضعة لنسبة (02)٪ توزع كما يلي:

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحليّة	المجموع
المعدل العام	0.59٪	1.3٪	0.11٪	2٪

- الأنشطة الخاضعة لنسبة (03)٪ توزع كما يلي:

الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحليّة	المجموع
0.88٪	1.96٪	0.16٪	3٪

* الضريبة الجزائرية الوحيدة: Impôt Forfaitaire Unique (IFU) جاءت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007 في المادة (02) منه، التي تنص على أنه: "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعويض الضريبة على الدخل الإجمالي والرّسم على القيمة المضافة وكذا الرّسم على النشاط المهني"⁽¹⁾.

- يتم احتساب الضريبة الجزائرية بتطبيق نسبتين مختلفتين على المعنيين كما يلي⁽²⁾:

- (05)٪ بالنسبة للأشخاص الطبيعيين الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي عشرة ملايين دينار 10000000 دج.
- (12)٪ بالنسبة للأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية)، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي عشرة ملايين دينار 10000000 دج.

- يوزع ناتج الضريبة الجزائرية الوحيدة كالتالي⁽³⁾:

- ميزانية الدولة: (48.50)٪.
- غرف التجارة والصناعة: (01)٪.
- الغرفة الوطنية للصناعات التقليدية والحرف: (0.02)٪.
- غرفة الصناعة التقليدية والمهن: (0.48)٪.

(1) المادة (282 مكرر) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، والمادة (02) من القانون (24/06) المؤرخ في 2006/12/27، والمتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (85)، المؤرخة في 2006/12/27.

(2) المادة (282 مكرر 4) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

(3) المادة (11) من الأمر (02/08) المؤرخ في 2008/07/24 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، والمادة (282 مكرر 5) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

▪ البلديات: (40)%.

▪ الولاية: (05)%.

▪ الصندوق المشترك للجماعات المحليّة: (05)%.

* الضريبة على الأملاك: Impôt sur le Patrimoine (IP)

- تفرض هذه الضريبة على أملاك⁽¹⁾:

1- الأشخاص الطبيعيّون الذين مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر.

2- الأشخاص الطبيعيّون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر.

- مع الإشارة إلى أن هذه الضريبة تقدر شروط الخضوع لها في أول يناير من كل سنة.

- تحسب هذه الضريبة وفق المادة (281 مكرر 8) من قانون الضرائب المباشرة والرّسوم المماثلة، وفق نسب متغيرة بحسب القيمة الصّافية للأملاك الخاضعة للضريبة.

- تُوزّع حاصل عوائد هذه الضريبة، على النحو التالي⁽²⁾:

▪ (60)% إلى ميزانية الدولة.

▪ (20)% إلى ميزانيات البلديات.

▪ (20)% إلى حساب التخصيص الخاص (302/050) بعنوان "الصندوق الوطني للسكن".

* رسم قسيمة السيارات: يتحمّلها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة على

مستوى التراب الوطني تُدفع قيمته سنوياً، حيث يُستثنى منها السيّارات التابعة للدولة والجماعات المحليّة، وسيّارات الإسعاف والمعدّة لإطفاء الحرائق، والسيّارات التي يتمتع أصحابها بإمتميازات

الدبلوماسية والقنصلية، أسّست بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1996، يُحدّد مبلغها حسب بداية سنة سيرها بين 1500 دج و3000 دج، تعود حصيلتها بنسبة 80% للصندوق المشترك للجماعات

المحليّة و(20)% لصالح الدولة، وفقاً للمادة (309) من قانون الطابع.

* رسوم أخرى: تتمحور هذه الرسوم حول حماية البيئة، إما بدفع رسم للأثر السّلبى عليها، أو بحثها

على إتباع أساليب تكفل حمايتها، تتمثل في الرّسوم التالية:

- الرّسم التكميلي على التلوّث البيئي ذي المصدر الصناعي: مقرّرة بموجب المادة (46) من الأمر

(02/08) المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، يُفرض على الكميات المنبعثة التي تتجاوز

(1) المادة (274) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

(2) المادة (282) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

القيم المحددة، يوزع عائداته ب(25)٪ لفائدة البلديات، ويحظى الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث بما نسبته (75)٪.

- الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات: يخص هذا الرسم النفايات الصناعية غير المعالجة والمخزنة من طرف منتجها، بدفع رسم الحث على عدم التخزين والمحدد مبلغه ب10500 دج للطن الواحد المخزن، يخصص حاصل هذا الرسم للبلديات بنسبة (25)٪، على أن يستفيد الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث بما نسبته (75)٪، ذلك بحسب المادة (46) من القانون السالف الذكر، يهدف هذا الرسم إلى جعل التخزين أكثر تكليفاً من المعالجة⁽¹⁾.

- الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات المرتبطة بنشاطات العلاج بالمستشفيات والعيادات: وفقاً للمبدأ القائل⁽²⁾: "من يُلوث يدفع الثمن"، أنشئ رسم تحفيزي يحثُ المستشفيات والعيادات على القضاء على النفايات الطبيّة، وما تحتويه من أخطار بين نفايات سامة وأخرى ناقلة للأمراض بصورة لاثقة حماية للأشخاص والبيئة، قدر بسعر 24000 دج للطن الواحد المخزن، وفق قدرات العلاج وأنماطه في كل مؤسسة معنية أو تدبير مباشر⁽³⁾، يعود حاصل هذا الرسم بنسبة (25)٪ لفائدة البلديات، وينال الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث بما نسبته (75)٪، بحسب المادة (46) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

- الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعى: أُحدث بموجب المادة (94) من قانون المالية لسنة 2003، يُفرض على استعمال المياه ذات المصدر الصناعي في المؤسسة، إذا ما تجاوزت القيم الحديّة للملوثات الناتجة عن النشاط، انطلاقاً من الحجم المطروح منها، وكذا الأثر الناجم عنه سيما أن السوائل الصناعيّة تؤدي إلى تلويث المجاري والسدود المائيّة ومياه البحر وحتى تسميم التربة، تعود حواصل عائداته مناصفةً بين البلديات والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، وهذا بحسب المادة (46) من الأمر (02/08) السالفة الذكر.

2- الضرائب والرّسوم غير المباشرة: هي الضرائب والرّسوم التي يتم تسديدها بطريقة غير مباشرة، من طرف الشخص الذي يود استهلاك أشياء أو استخدام خدمات خاضعة لضريبة، أو رسم من الضرائب والرّسوم غير المباشرة⁽⁴⁾.

(1) الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص72.

(2) الشريف رحمانى، نفس المرجع، ص72.

(3) المادة (46) من الأمر (02/08) المؤرخ في 2008/07/24 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

(4) دحمان بن عبد الفتاح، إبراهيم يامة، المرجع السابق، ص47.

* الرّسم على القيمة المضافة: (TVA) La Taxe sur la Valeur Ajoutée

هو ضريبة على الإنفاق الإجمالي، أُسس بموجب قانون المالية لسنة 1991، لتعوض النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد الإجمالي للإنتاج والرسم الوحيد الإجمالي لتأدية الخدمات، يتم تطبيق الرسم على القيمة المضافة على كل العمليّات المتعلقة بالمبيعات، والتسليمات التي يقوم بها المنتجون أو في حالتها الأصليّة إذا كانت مستوردة، وكذا المبيعات التي يقوم بها تجار الجملة والتجزئة وعمليات الإيجار والخدمات المؤدّاة كالهاتف والفاكس وغيرها⁽¹⁾، يتحمّلها المستهلك في آخر الأمر ونسبتها تتراوح بين (07)٪ و(17)٪، ويوزع الناتج المحصل من هذا الرّسم ذي الأهمية في التمويل لميزانيات الدّول بين مستحقيها، ونميز هنا بين حالتين اثنتين، بحسب تحقيق العملية منجزة بالداخل أو عند الاستيراد، كما يلي:

■ العمليّات المحقّقة في الداخل:

- (80)٪ لصالح ميزانية الدولة.

- (10)٪ لصالح البلديات مباشرة.

- (10)٪ لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحليّة.

■ العمليّات المحقّقة عند الاستيراد:

- (85)٪ لميزانية البلدية.

- (15)٪ للصندوق المشترك للجماعات المحليّة.

* الرّسم الصحي على اللحوم: Taxe Sanitaire sur les Viandes

والمسمى سابقاً بالرّسم على الذبح، يسري هذا الرّسم على اللحوم الطّازجة، المتلّجة، المطبوخة، المملّحة، والمصنّعة، من حيوانات الماعز، الإبل، البقر، الخيول، والأغنام، يتم احتسابه على أساس وزن اللحم المذبوح بقيمة (10) دج للكيلوغرام الواحد، يوزع ناتج تحصيله بين البلدية وصندوق حماية الصحة الوطنية، ووفقاً للمادة (21) من الأمر (01/09) المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، فالبلدية تحصل على (8.5) دج وتبقى (1.5) دج يحصل عليها صندوق حماية الصحة الوطنية.

(1) دحمان بن عبد الفتاح، إبراهيم يامة، المرجع السابق، ص48.

* رسم الأَطر المطاطية الجديدة: Taxe sur les Pneus Neufs

يؤسّس هذا الرّسم على الأَطر المطاطية الجديدة المستوردة و/أو المصنوعة محليًا، بموجب المادة (60) من قانون المالية لسنة 2006⁽¹⁾، يحدد مبلغه ب (10) دج عن كل إطار مخصّص للسيّارات الثقيلة، وب(05) دج عن كل إطار مخصّص للسيّارات الخفيفة، ويتم توزيع مداخله وفق ما ورد في المادة (46) من الأمر (02/08) المتضمن قانون المالية التكميلي، كما يلي:

- (10)٪ للصندوق الوطني للتراث الثقافي.

- (40)٪ لفائدة البلديات.

- (50)٪ للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

* الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم: Taxe sur l Huiles، Lubrifiants et Préparation Lubrifiantes

Préparation Lubrifiantes

يؤسّس هذا الرّسم على الزيوت، الشحوم، وتحضير الشحوم، يحدد ب12.500 دج عن كل طن مستورد أو مصنع داخل التراب الوطني والتي تتجم عن استعمالها زيوت مستعملة⁽²⁾، يتم توزيع مداخله وفق المادة (64) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008:

- (50)٪ لفائدة البلديات.

- (50)٪ لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

* رسم الإقامة: Taxe de Séjour

أنشئ هذا الرّسم بدايةً لفائدة البلديات المصنفة كمناطق سياحية والحمّات المعدنية والبحرية، بموجب قانون المالية لسنة 1996، بعدها تم تعميمه لفائدة جميع البلديات وفقًا للمادة (26) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، يُحصّل رسم الإقامة كليةً لصالح البلديات، تُحدد تعريفه على الشخص، وعلى اليوم الواحد من الإقامة ولا يمكن أن تقل عن (50) دج للشخص، ولا تزيد عن (60) دج، ولا تفوق (100) دج على العائلة، أما المؤسسات الفندقية ذات ثلاث نجوم وأكثر تطبق التعريف على الشخص، وعلى اليوم الواحد من الإقامة ب: (200) دج للفنادق ذات ثلاث نجوم، و(400) دج للفنادق ذات الأربع نجوم، في حين تبلغ (600) دج لفنادق الخمس نجوم.

(1) المادة (60) من القانون (15/06) المؤرخ في 2005/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (85)، المؤرخة في 2005/12/31.

(2) المادة (61) من القانون (15/06) المؤرخ في 2005/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 2006.

* رسم الحفلات: Taxe de Fêtes

أنشئ لصالح البلديات التي تنظم على إقليمها حفلات وأفراح ذات طابع عائلي باستعمال الموسيقى، رسم يقع على عاتق صاحب الرخصة الممنوحة لهذا الغرض، يدفع نقدًا قبل بداية الفرح مقابل سند قبض يستلمه من البلدية، هذا بموجب المادة (36) من القانون (06/2000) المتضمن قانون المالية لسنة 2001⁽¹⁾، والتي حُدِّت تسعيرته أيضا كالآتي:

- (500 - 800 دج) لليوم عندما لا تتجاوز مدة الأفراح الساعة 19:00 مساءً.

- (1000 - 1500 دج) لليوم عندما تتجاوز مدة الأفراح الساعة 19:00 مساءً.

تُحدِّد التعرّيفة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي وبقرار من رئيسه، وبموافقة السلطة الوصية.

* رسم خاص برخص العقارات: Taxe Spécial sur les Permis Immobiliers

تستفيد البلديات من رسوم خاصة نظير تسليمها رخص العقارات، تتمثل في الرخص والشهادات المذكورة في المادة (55) من القانون (11/99) وهي رخصة البناء، رخص تقسيم الأراضي، رخص التهديم، وكذلك شهادات المطابقة والتجزئة والعمران.

تُحدِّد قيمة التعرّيفة للرسم لكل صنف من الوثائق، بحسب القيمة التجارية للبناءية أو حسب عدد

الحصص، وقد حددت المادة (25) من الأمر (02/08) المتضمن قانون المالية التكميلي بـ:

- 300 دج للمتر المربع من مساحة الأرضية لكل بناءية معنية بالهدم لشهادة رخصة التهديم.

- 2000 دج لتسليم شهادة التجزئة، ونفس المبلغ لشهادة التعمير.

- تتحدّد تعرّيفة تسليم شهادة المطابقة المنشأة بموجب المادة (25) من القانون (15/08)، المحدّدة

لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، وفقا للمادة (2/36) من القانون (09/09) المتضمن قانون

المالية لسنة 2010⁽²⁾.

* رسم السكن: La Taxe d'Habitation

يُؤسّس هذا الرسم السنوي على السكن يُفرض على المحلات ذات الطابع السكني، أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدوائر، وكذا مجموع بلديات ولايات الجزائر، قسنطينة، عنابة، وهران، بحسب المادة (67) من قانون المالية لسنة 2002.

(1) المادة (36) من القانون (06/2000) المؤرخ في 23/12/2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (37)، المؤرخة في 03/07/2011.

(2) المادة (2/36) من القانون (09/09) المؤرخ في 30/12/2009 المتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (78)، المؤرخة في 31/12/2009.

يحدد مبلغه ب: 300 دج للمحلات ذات الطابع السكني، و 1200 دج للمحلات ذات الطابع المهني، يستخلص من طرف شركة سونلغاز يُدفع للبلديات بعدها.

* رسم خاص على الإعلانات والصفائح المهنية: Taxe Spécial sur les affiches et

Plaques Professionnelles

اعترفت المادة (56) من القانون (11/99) المتضمن قانون المالية لسنة 2000⁽¹⁾، برسم خاص على الإعلانات والصفائح المهنية فيما عدا تلك المخصصة للدولة، والجماعات الإقليمية، والحاملة للطابع الإنساني، كما تُحدد مبلغه ذلك بحسب عدد الإعلانات وحجمها، كما وضحت تفصيلاً لطريقة وأجال تسديد هذا الرسم.

ب- الإيرادات الاستغلالية:

هي الموارد الناتجة عن أملاك تعود ملكيتها للجماعات المحلية التي تتمتع بحرية التصرف فيها، في صورة إيجار، أو بيع، أو تكون على شكل ربح من مشروعات اقتصادية على المستوى المحلي⁽²⁾، ولأنها تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، مما يتيح لها حرية التملك والتصرف ضمن القانون⁽³⁾، لذا أُعترفَ لها بمداخل الممتلكات كمورد مالي للبلدية، وللولاية أيضاً كما ورد في المادتين (170) و(151) من قانونيهما على التوالي، فيمكن بذلك إيجار العقارات المملوكة لها، وفوائد عائدات قروضها للغير، أو إيداع أموالها في البنوك، وكذا الأوراق المالية التي تملكها، فهي بذلك تجني أموالاً مقابل أموالها الخاصة كما تقدّم، وكذلك من خلال إدارتها وتسييرها للأموال المملوكة ملكية عامة، كما تستفيد البلديات من نسبة من الأتاوى الناتجة عن استغلال المقالع والمحاجر بإقليمها، هذا بحسب المادة (51) من القانون (21/08) المتضمن قانون المالية لسنة 2009⁽⁴⁾، ووزّعت عائد هذا الرسم بين الجماعات المحلية بنسبة (70)٪ و(30)٪ لفائدة حساب التخصيص الخاص (105/302) الذي عنوانه "صندوق الأملاك العمومية المنجمية".

2- موارد التمويل الخارجي:

لازدياد نفقات الجماعات المحلية لإتساع نطاق تدخلاتها، والمتمثلة في المهام الملقاة على عاتقها، والطلبات المتزايدة للخدمات كمّاً ونوعاً، فعندها توجد هذه الجماعات في وضع مالي لا يسمح لها بأن

(1) المادة (56) من القانون (11/99) المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (92)، المؤرخة في 1999/12/25.

(2) فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 37.

(3) أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 152.

(4) المادة (51) من القانون (21/08) المؤرخ في 2008/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (74)، المؤرخة في 2008/12/31.

تستجيب لذلك، ولأن إيراداتها الداخلية أعجز أن تلبى ذلك، فيستدعي البحث عن مصادر أخرى لتمويل وتأدية الخدمات خارج موارد التمويل الذاتي، كاللجوء للاقتراض والاعتماد على مساعدات الدولة، أو ما يسمى بالتمويل الخارجي.

أ- القروض:

يسمح القانون للجماعات المحليّة باللجوء للقروض كمورد من موارد ميزانياتها⁽¹⁾، فهو بذلك مصدر مستقل عن السلطة المركزية رغم القيود الكثيرة عليه⁽²⁾، إذ يُعدُّ مصدراً احتياطياً يمكن التوجه إليه إلا أن الأمر ليس على إطلاقه، إذ يجب أن يكون موجّهاً للمشاريع المنتجة للمداخيل، وأن يُستعمل في المشاريع الإنشائية حين تعجز عن تغطيتها الميزانية العادية، كما لا يجوز استخدامه لتسديد الديون الأصلية، أو في نفقات التجهيز⁽³⁾.

للجماعات المحليّة حُرّيّة تحديد القرض والجهة التي توفره، بعد استشارة الوزارة الوصية قبل إبرامها عقد القرض، بالرغم من أهميته تتوجس هذه الجماعات منه، ولا تُعكف على الاعتماد عليه، نظراً لتعقيداته الإدارية والآثار الناجمة عنه، لعل أهمها تقييدها بتسديد فوائد القرض وأقساطه ممّا يزيد لها تازماً مالياً وهي تعاني أصلاً.

لقد أخذت الجزائر بصيغ تمويل أخرى عن طريق القرض المحلي⁽⁴⁾، بدعمها للمشاريع التجارية الموفّرة للبلديات مداخيل مقابل ضمانات عقارية من ممتلكاتها للمؤسسات المالية، على غرار الأسواق المغطاة، دور السينما، المرافق الرياضية، إذ استفادت أكثر من 750 بلدية بهذه الصيغة التي تمثل إحدى المخارج الناجعة إن أُحسن استغلالها.

ب- ناتج الهبات والوصايا

تدخل ضمن إطار التبرّعات التي يقدّمها المواطنون في شكل هبات أو وصايا، وهي شكل من أشكال المشاركة الشّعبيّة في التمويل المحلي، تتمثل فيما يساهم به المواطنين من تبرعات عينية

(1) - المادة (170) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، والمادة (151) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.
- أعترف لهما أيضاً باللجوء للقرض لأجل إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل في المادة (174) للبلدية، والمادة (156) للولاية، من قانون البلدية والولاية على الترتيب.

(2) قدرة الجماعات المحليّة على الاقتراض محدودة للأسباب التالية: منافسة السلطة المركزية في الحصول على الموارد، خشية المغالاة في الاقتراض والعجز عن السداد، خشية معارضة السياسة الاقتصادية المركزية، سوء توزيع المداخيل..... لتفصيل أكثر أنظر: محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحليّة، المرجع السابق، ص 91 وما بعدها.

(3) لخضر مرغاد، دور الإيرادات العامة للجماعات المحليّة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (07)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2005، ص 9.

(4) كريم بريقي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحليّة في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الدكتور يحي فارس، المدينة، الجزائر، 2009/2010، ص 101.

أو نقدية، إما بشكل مباشر للجماعات المحليّة أو غير مباشر بالمُساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تأخذ شكل الوصيّة التي يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يتقدم بها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلاده⁽¹⁾.

يُحوّل القانون الجزائري للبلدية إمكانية قبول هبات ووصايا ممنوحة لها أو لمؤسساتها العمومية، على أن يتم إقرارها بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي للبلدية، أما إذا كان مصدرها الخارج فيستلزم الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، ولا يتم تنفيذها إلا بعد مصادقة الوالي⁽²⁾.

ذات الأمر للولاية فالمجلس الشعبي الولائي هو الذي يبيت في قبولها أو رفضها سواء كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة، فيما تبت المؤسسة العمومية في الهبات والوصايا الممنوحة لها والغير مقرونة بما سبق ذكره، وإذا كان كذلك فالأمر يعود للمجلس الشعبي الولائي لترخيصه بمداولة، أما الهبات والوصايا الأجنبية فتستوجب موافقة مسبقة للوزير المكلف بالداخلية، ولا تنفذ إلا بعد مصادقته⁽³⁾.

ج- الإعانات والمخصصات

ينصرف مفهوم الإعانات المركزية إلى تلك المبالغ المالية، التي تُسهم بها خزينة الدولة في الإنفاق على التنمية المحليّة، ونفقات المجالس المحليّة حتى تضطلع باختصاصاتها القانونية⁽⁴⁾، تقدمها لها بشكل مباشر أو غير مباشر، إذ يعد هذا المصدر باعثاً على استقرار وثبات ميزانية الجماعات المحليّة⁽⁵⁾، يُساعدها على القيام بمهامها وتنفيذ مشاريعها التنمويّة، وكذا تضمن بذلك الدولة حداً أدنى من الخدمات الذي قد تعجز أن تقدمها هذه الجماعات على النّحو اللائق والمطلوب، لذا خول قانون البلدية الحق في الحصول على الإعانات والمخصصات بنص المادة (172) منه، والحال ذاته للولاية حين خصتها المادة (154) من قانونها بتلقيها إعانات ومخصصات، وقد أوضحنا الهدف المخصّص لهذه الإعانات ومخصّصات التسيير⁽⁶⁾، ويبقى الهدف الأساسي من التمويل المركزي

(1) لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 11.

(2) المواد (170)، (166)، (57)، (171) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) المواد (55)، (133)، (134) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(4) عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق، ص 98.

(5) لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 8.

(6) - المادة (172) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، تنص على: "تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص، لما يأتي: - عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون. - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية. - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون. - أهداف المستوى فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً. - نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية. - توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض التي منحت من أجله".

هو الحد من التفاوت بين الوحدات المحليّة، أي خلق نوع من التوازن بين البلديات الفقيرة والغنية، والتساوي في فرص التنمية المحليّة⁽¹⁾.

* أنواع الإعانات:

- الإعانات غير المخصصة: تساهم بها الدولة في النفقات العامة، وتقدم إعانات سنوية دون أن تكون موجهة لغرض معين، وعادةً ما تقدر هذه الإعانة على أساس عدد السكان⁽²⁾.

- الإعانات المخصّصة: وتتمثل في الإعانات المقدمة عن طريق تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحليّة، وكذلك بصيغة مخططات التنمية.

1- إعانة الصندوق المشترك للجماعات المحليّة⁽³⁾: وتتمثل في الإعانة المقدمة للبلدية من خلال الصناديق التي يتولى تسييرها، فما بين البلديات نجد الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحليّة للضمان المقررين بموجب المادة (211) من قانون البلدية، نفس الأمر للولايات في المادة (176) من قانون الولاية، من خلال صندوق تضامن الجماعات المحليّة وصندوق الجماعات المحليّة للضمان⁽⁴⁾، تعتبر إعانة التجهيز والاستثمار المقدرتها نسبتها (40)٪، على أن يدفع ربع هذه الاعتمادات للجماعات المحليّة الفقيرة، وتستفيد البلديات بنسبة (75)٪ و(25)٪ للولاية.

هذا الصندوق وللدور المهم الذي يلعبه بات دوره محدوداً، لأسباب عدة وعلى رأسها تكلفه بتسيير الحرس البلدي واقتطاع ما يتعدى (40)٪ من ميزانيته⁽⁵⁾.

- المادة (154) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، تنص على: "تتلقى الولاية من الدولة إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على الخصوص لما يأتي: - عدم مساواة مداخيل الولايات. - عدم كفاية مداخلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هو محدد في هذا القانون. - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية. - التبعات الناجمة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي محددة في هذا القانون. - الأهداف الرامية إلى تلبية الحاجيات المخولة لها قانوناً. - نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية، ولا سيما في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية. - توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض التي منحت من أجله".

(1) مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص352.

(2) كريم يريقي، المرجع السابق، ص99. وكذلك: لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص8.

(3) الصندوق المشترك للجماعات المحليّة مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويخضع لوصاية وزارة الداخلية، يتولى تسيير صناديق الضمان والتضامن البلدي والولائي، أسس بموجب المرسوم رقم (226/86) المؤرخ في 01/11/1986 المتضمن تنظيم وتسيير الصندوق المشترك للجماعات المحليّة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(45)، المؤرخة في 05/11/1986. للمزيد أنظر: عادل بوعمران، المرجع السابق، ص66.

(4) تتمثل تدخلات الصندوق البلدي للتضامن، وصندوق الجماعات المحليّة للضمان، في المواد (212)، (213)، (214) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وتتمثل تدخلات صناديق التضامن بين الولايات في المواد (177)، (178) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(5) نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحليّة في الجزائر، مجلة الباحث، العدد (10)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012، ص164-165.

2- إعانة مخططات التنمية:

تُعتبر آلية أخرى لتدخل الدولة بالتمويل عن طريق مخططات التنمية، التي تدخل ضمن إطار سياسة التوازن الجهوي، وكإضافة وتكملة لباقي العمليات القطاعية الوطنية التنموية، وتتولى الدولة تحديد شروط التسيير والانجاز⁽¹⁾، كالمخطط البلدي للتنمية، المخطط القطاعي للتنمية، وكذلك المخططات الوطنية المرفقة ببرامج خاصة كبرنامج دعم النمو، برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، صندوق دعم الجنوب والهضاب العليا.

وعليه فتمتيز الموارد المالية للإدارة المحليّة بصفة عامة بالجمود، إذ تعوزها المرونة التي تتمتع بها موارد الإدارة المركزية، فلا تستطيع الإدارة المحليّة مثلًا زيادة مواردها عند الرغبة في التوسع في الإنفاق، فمواردها محددة بالقانون، وليس من حقها أن تخرج على هذه الحدود التي رسمها لها المشرع بابتداع موارد جديدة أو زيادة المعدلات المقررة للضرائب المحليّة المرخّصة لها، ليتّضح لنا مما سبق أن الجماعات المحليّة تعيش أزمة مالية خانقة، وأنصاف الحلول لا تقي بالغرض بُغية إصلاحها، من قبيل تسديد ديونها أو مدّها ببعض المساعدات، فصفوة القول في هذا الشأن ما أكّده الدكتور "أحمد رشيد" بالقول⁽²⁾: "النقص في التمويل يساوي العجز عن استخدام السلطات الممنوحة لها ويؤدي إلى إصابة كل النظام بشيء أشبه بالشلل"، هذا عن مآليتها فماذا عن وسائلها البشرية (طاقمها الإداري)؟.

الفرع الثاني: الوسائل البشرية

لا جدال في أهمية ومكانة المالية المحليّة في قدرة الجماعات المحليّة على ممارسة اختصاصاتها القانونية، إلا أنه لا يقل عنها قدرًا أو مكانةً الإطار البشري الذي يكلف بدور محوري في ذلك، فلا يُبالغ حين القول أن مكانة الإدارة الحديثة تتحدّد بمكانة الموظفين العموميين فيها، فالسعي إلى إدارة فعّالة رشيدة يعني وجود أفراد على درجة عالية من الكفاءة والمهارة، يكوّنون الجهاز الإداري الذي يناط به تنفيذ قرارات وأعمال المجلس الشعبي المحلي ولجانه، قوامه مجموعة من الموظفين يقومون بأعمال إدارية بحثة لتسييرها كمرفق عام بأمانةٍ واقتدارٍ، فكيف هو الحال في إدارة الجماعات المحليّة على اعتبار الأهمية القصوى التي يحظى بها هذا الجهاز؟.

البلدية كيان قانوني عام مستقل عن الدولة، مما يضيف على أعوانها صفة الموظف العمومي أي أنهم خاضعون لنظام الوظيفة العامة في الدولة⁽³⁾، وضمن الكتلة الإجمالية للموظفين العموميين على

(1) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 68.

(2) أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 73.

(3) نظام العاملون في الإدارة المحليّة يأخذ تطبيقه المقارن ثلاث أشكال بحسب دراسة لهيئة الأمم المتحدة، تتمثل في:

غرار المؤسسات الإدارية الأخرى في الدولة، مع أنهم يحضون بنظام قانوني خاص يتولى تنظيم الحياة الوظيفية لهم بموجب التنظيم⁽¹⁾، يؤدون مهامهم بتنشيط من الأمين العام، وتحت السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾، على أن يتولّى الوالي السلطة السُّلمية في إدارة الولاية⁽³⁾، وقد اتسم الوظيف المحلي في الجزائر بصفتين لازماه منذ الاستقلال، يتمتّلان في تضخّم عددي ونقص نوعي، نتاج سياسات متعاقبة أو أنصاف حلول رهنّت تقدّم الإدارة المحليّة، في تأثر واضح بالوضع السّياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد آنذاك.

1- التضخم الكمي: عقب المغادرة الجماعيّة للفرنسيين المستخدمين في الإدارة المحليّة، وجدت البلديّة خاصة نفسها في وضع عجز شبه كامل، مما اضطرّ الدولة إلى تقليص عددها دون خيار، وللتّصدي لذلك لجأت إلى التوظيف الجماعي للجزائريين لسدّ الفراغ الناجم عن ذلك، وضمن تقديم الخدمة العمومية بشكل مستمر ومطرد، وقد أثر أيضًا ضعف الرقابة على إجراءات العزل والتوظيف، مما جعل رئيس الوحدة المحليّة ينفرد بذلك، السبب الذي أدى إلى زيادة أعداد الموظفين، والأكثر من ذلك عدم مراعاة للكفاءة أو وجود سياسة متبعة ممنهجة للتوظيف حينها⁽⁴⁾.

فالتضخم المشهود في بدايات الاستقلال لم يحدّ بالوصف ذاته، لازدياد عدد السكان وتطوره أصبح افتراضي يتماشى مع ذلك، وكما نسجّل أيضًا التقسيم الإداري خاصة لسنة 1984 الذي خلق هياكل جديدة يستوجب معها طاقما إدارياً جديداً، وقد عقبته أزمة اقتصادية أثرت سلباً على المؤسسات الإدارية في عمومها، أدت إلى شحّ كبير في الإيرادات نتج عنه توظيف محدود، مع توجه الدولة الأول إلى التّصدي للوضع الأمني الخطير، وللتخفيف من أثار ذلك انتهجت أساليب عدة مؤقتة كاللجوء إلى صيغة عقود ما قبل التشغيل⁽⁵⁾، ...، إلا أنّه ومع عودة المؤسسات الدستورية واستتباب

- نظام مستقل ومنفصل تماماً للعاملين بحيث كل سلطة محلية تعين وتفصل موظفيها، ولا يمكن نقل موظفيها إلى سلطة محلية أخرى.

- نظام خدمة مدنية موحد للعاملين في الحكم المحلي: وفيه يخضع العاملون فيه إلى شروط واحدة، ويمكن نقلهم لأي سلطة محلية لخضوعهم لنفس الشروط والظروف.

- نظام الخدمة المدنية المتكامل: يخضع له كامل العاملون في الدولة سواء كان من المستوى المركزي أو المحلي....

المزيد أنظر: صبحي محرم، الخدمات المركزية للسلطات المحليّة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1970، ص 11.

(1) المرسوم التنفيذي (334/11) المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشّعبية، العدد (53)، المؤرخة في 28/09/2011.

(2) المادة (125) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) يعتبر موظفي البلدية موظفين محليين، دون موظفي الولاية الذين يسيرون من الوالي سلطة عدم التركيز، فهم ليسوا موظفين محليين بمعنى الكلمة. أنظر: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 181.

(4) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 181.

(5) كان لهذه الصيغ أثار جانبية سلبية إلى حد وصفها بالكارثية، لا سيما من أعتدوا في العمل على مستوى شبابيك الحالة المدنية، ويذكر أحد النواب بالمجلس الشعبي الوطني السيد "أحمد قحش" أثناء مناقشة قانون البلدية بالمجلس الشعبي الوطني، وهو يستهجن هذه

الأمن وترافق ذلك بالوضع المالية المريحة للدولة، كان لزاماً تدارك النقص في جميع الميادين وعلى رأسها الوظيف المحلي، من خلاله خصّصت الدولة مناصب عديدة وقامت بتحسين التعداد البشري وبالنوعية أيضاً، الذي أعاد من جديد هذا التضخم كون البلديات تطلب ما يزيد عن حاجتها، والذي يفوق قدراتها المالية.

أثر تزايد تعداد موظفي المحليات سلّبا على القدرة المالية لهذه الوحدات، مما جعل نفقات الوظيف تلتهم نسبة عالية من موارد البلديات ورغم الإصلاحات بقيت مرتفعة، لتُشكّل عبئاً ثقيلاً عليها حيث تمثل الاعتمادات المخصصة لأجور ومرتبّيات الموظفين الدائمين (75)٪ من ميزانية التسيير، ممّا يجعل البلديات الضعيفة والمتوسطة تعجز عن سدادها⁽¹⁾، فإذا عُوّملت الإدارة المحليّة على أنها ميداناً لامتناس البطالة المتفشية، وحلاً إجتماعياً لأوضاع ليست مسؤولة عنها لوحدها، فلا غرابة أن يُفضى ذلك إلى توليد فائض كبير كان على حساب المناصب الواجب شغلها، ولا ننتظر أن تكون الخدمة المقدمة على النحو المطلوب، ولا مجال للحديث عن الفعالية والرّشادة، لذا نتساءل عن التركيبة البشرية لهذا الجهاز الذي أتى على نصيب كبير من مالية هذه الإدارة.

2- النقص النوعي: نقصد بنوعية الموظفين أو نوعية التركيب البشري للموظفين⁽²⁾، أي تصنيفهم بحسب ما يحوزون من مؤهلات وقدرات ومقاربتة مع متطلبات المنصب الذي يشغلونه، ويتتبع سياسة التوظيف المنتهجة منذ الاستقلال والتي عالجت الكم، قد جاءت على حساب النوعية لذا فنحن أمام معضلة أكثر خطورة، تتمثّل في الافتقار للإطارات المؤهلة وإن ظلّت مطروحة وباستمرار إلى يومنا هذا، على اعتبار أن الاختصاصات الممارسة في حدّ ذاتها في تطور مستمر وتحتاج إلى تأهيل مناسب، نتوخّى من خلال ذلك إعادة النظر في هذا الشأن، بالرغم من إصلاح قانون الوظيفة العمومية وكذا النظام الخاص بمستخدمي الجماعات الإقليمية، وبالنظر إلى الإحصائيات المقدمة من مديرية الوظيفة العمومية لسنة 2009، حيث بلغ عدد موظفي البلديات الدائمين 201133 والمشكّلة لنسبة (12.11)٪ من مستخدمي الوظيف العمومي، يتوزعون كما يلي: يشكل الإطارات نسبة (7.7)٪ مقابل (6.84)٪ لأعوان التحكم و(85)٪ لأعوان التنفيذ.

الإجراءات بأنه وقف على إشكال مع احد المواطنين المقيمين بالخارج عند دخوله للجزائر، والذي كان دفتره العائلي يحوي ستة أخوة، خمسة منهم ألقابهم مختلفة رغم انتمائهم لنفس الأبوين، وقد ردّ المشكلة حسبه إلى تكليف شباب من الشبكة الاجتماعية ذي مؤهلات ضعيفة ومحدودة، دون تدريبهم أو اختبارهم للقيام بذلك أنظر: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، العدد (205)، المرجع السابق، ص16.

(1) نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، المرجع السابق، ص166.

(2) تتكوّن تركيبة مستخدمي البلديات من ثلاث أصناف تتمثّل في: الإطارات وأعوان التحكم وأعوان التنفيذ، للمزيد أنظر: نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، المرجع السابق، ص166.

ما يلاحظ هو طغيان أعوان التنفيذ على حساب الفئتين الأولى والثانية، ممّا يعني أن اغلب موظفيها لا يحوزون على مستوى دراسي عالٍ، الشيء الذي يؤثر في جودة ونوعية الخدمة العمومية المقدمة، كما يُسجّل أيضا أن هؤلاء الأعوان لا يخضعون لتكوين مناسب أو تكوين مستمر يضمن تحسين مستواهم التأهيلي للتأقلم مع متطلبات الوظيفة، وهم عن قَلْبهم - الإطارات - غير قادرين على التحكم في وظائفهم لغياب الربط بين تكوينهم ومردودهم وقدرتهم على التحكم في النصوص القانونية، مع الإعتبار أن الأمناء العامون في حد ذاتهم يفتقدون للرّسكلة وتحيين معارفهم، ناهيك عن ممارسة السلطة السّلمية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾ على هذه الإدارة، الذي يحتاج هو أيضا إلى تكوين ليعود بالأثر الطيب على حسن سير البلدية.

ولمعالجة هذا الخلل يستوجب إعادة الاعتبار بدايةً للتكوين والتدريب، من خلال العودة من جديد لمؤسسات التكوين المتخصّصة، كما يجب أن يكون التكوين والتوظيف بحسب الحاجة إليها عدّاً ونوعاً، سواء في الجوانب التقنية أو الإدارية، والالتزام بالقانون من خلال المسابقات وضمان المساواة لجميع المتبارين، والكف عن الحلول الترقيعيّة كسياسات الإدماج الجماعي وغيرها، وكما يجب أن تصبح الإدارة المحليّة جاذبة ومستقطبة للكفاءات من خلال تثمين نظامها التعويضي خاصّةً، مع الإبتعاد عن كل ما من شأنه أن يُضعف أداء الخدمة العمومية وحسن التسيير والرّشادة.

عظفاً على ما تقدم فإن الجماعات المحليّة تقبع في حالة ضعف، وستظل كذلك، مادامت تفتقد للزادين المالي والبشري ما لم يتم معالجة أسباب ذلك، وإن كانت الرغبة في ذلك متوفرة سياسياً، فلا سبيل لذلك إلا بإعادة النظر في تثمين مالية الجماعات المحليّة، وتزويدها بالكادر البشري المكون لإدارتها وإن لا تتخلى الدولة عن سياسة تكوين الأعوان، بما معناه لا توظيف إلا بتكوين مناسب وملائم للمنصب المشغول، مع ضرورة القيام بعمليات رسكلة فعّالة لكل أعوانها مع تثمين الوظيف المحلي تجعل منها مستقطبة للكفاءات، ومدّ المساعدة للمنتخبين بالتكوين والمرافقة بغية اضطلاع هذه الجماعات بما ألقى على عاتقها.

إنّ لا سبيل للحديث عن إدارة محلية قادرة على تفكيك الصّعاب ومقاومة العراقيل، ما لم تكن قادرة على القيام بما أُنيط بها وتحقيق ما يرنو إليه هذا النظام، فمشكلة الإدارة المحليّة الماليّة لا يمكن حلها في ظل الوسائل الممنوحة لها حالياً فتلك الهيئات تتمتع بهذا المظهر الخارجي للحرية المحليّة، دون

(1) يمكن وصفه أنه من صنف الهواة لانتخابه شعبياً، فقد لا يحوز على أي مؤهل علمي، وقد لا تكون له علاقة بالإدارة تماماً.

أن تُتاح لها الوسائل التي تحقق هذه الحرية⁽¹⁾، فسيطرة السُّلطة المركزية على المالية المحليَّة⁽²⁾، والتَّحكُّم في الوظيف المحلي أيضاً يرهَن استقلالها. ويبدو أن المركز لا يقوم بما يكفي تُجاهها، ويتجاهل مبدأ المساعدة، ولا يرى أن عضدها بمثابة رَص صفِّ مؤسسات النُّظام الإداري للدولة، فهل يصدُق القول حينها عن رؤية وتصور الإدارة المركزية للجماعات المحليَّة بأنَّها: "تُرِيدها ضعيفةً وتَبْعُضُ ضُعْفَها".

(1) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص216. وقد كتب الدكتور "مسعود شيهوب" في هذا الشأن منذ سنة 1986، في كتابه أسس الإدارة المحليَّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، بالقول: "وخلصة ما يمكن أن يقال عن وسائل عمل المجموعات المحليَّة، هو أنها تتسم بالضعف بسبب عدم كفاية واستقرار الموارد المالية، وعدم فاعلية وسائل التدخل الاقتصادي، وأخيراً نقص الاختصاص والتكوين لدى الموظفين..... وأردف قائلاً نهاية كلامه: يعني الاكتفاء بمفهوم صوري للامركزية الإقليمية"، ذات المشاكل لم تلقى طريقها للحل إلى يومنا هذا. أنظر: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليَّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص189.

(2) - ضُعف الجباية المحليَّة ليس مردهُ لقلتها فقط، بل لتحكُّم السلطة المركزية في تأسيسها، تحديد أوعيتها وتحصيلها والنسب المخصصة لهذه الجماعات، وتوزيعها فيما بينها، فالدولة تحتفظ لنفسها بالضرائب ذات المردود المرتفع والمستقر (الضريبة على الدخل، الضريبة على أرباح الشركات)، في حين يُعطى للجماعات المحليَّة ضرائب ذات مردود ضعيف، بالتالي التحكم في جبايتها. للمزيد أنظر: حميد بوزيدة، المرجع السابق، ص135.

- إحتكار السلطة المركزية للجانب المالي، كان حجة زائدة لامتداد يدها على المساحة الحرة التي تتمتع بها الجماعات المحليَّة، بالتالي قد جرَّدت اللامركزية من عصاريتها، وأفقدت الممثلين المحليين أدوات العمل، فأصبحت هذه الجماعات مجرد همزة وصل لتدخلات السلطة المركزية، وخلق لدى هذه الجماعات شعوراً غير إرادي بالانهزام ويعدم الاعتماد على نفسها، مما يضعف روح المبادرة وتقوى روح التشاكي عند المسؤولين المحليين. أنظر: عبد المجيد جبار، المرجع السابق، ص654.

المبحث الثاني

العلاقة المركزية المحلّية واتجاهات تطورها

قيام الجماعات المحلّية كأشخاص إدارية مستقلة عن الدولة لا يعني مطلقاً قطع الصلة بينهما، فهذه الجماعات تحيي وتستمر عيشاً ونموّاً إلا في وجود الدولة، بما يُقضي إلى وجود احتكاك وعلاقة مستمرة بينهما، لا سيما أن هذه الجماعات مُجبرة على الدوران في فلك السياسة العامة للدولة وفي إطار القانون، فتتّظيم العلاقة المركزية المحلّية على هذه الأسس يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأسلوب الذي يتبع في تكوين السلطات المحلّية، وتحديد اختصاصاتها، ومواردها المالية، وما تملكه الأجهزة المركزية من سلطات تجاه الجماعات المحلّية، أو بما لا يُتصوّر معه أن تقوم الإدارة المحلّية بمسؤولياتها بمعزل عن الحكومة المركزية.

المطلب الأول

نظام الرقابة على الجماعات المحلّية

الإدارة المحلّية في مفهومها الصحيح ليست تبعية وليست استقلالاً، فهذا المركز القانوني الذي تتمتع به، يوجب لها ترك مجالاً للقيام بأعمالها مع استبقاء شيء من الرقابة مكفولة للمركز يضمن أنها في الأطر القانونية، بذلك فهي ضمانة للدولة استبعاداً لمخاوف الانقسام والتفتّت، وضمانة للإدارة المحلّية في حدّ ذاتها لحفظ استقلالها النسبي، إلا أنه لا ينبغي أن تكون هذه الرقابة من العنف بحيث تهدر حرية هذه الهيئات، وتقضي على الغرض من وجودها، وفي نفس الوقت يجب ألا تكون من الضعف بحيث لا تقي بالغرض المنشود منها، وعلى ذلك يجب أن تكون معقولة تهدف إلى حماية المصلحة العليا للدولة، مع احترام المصلحة المحلّية⁽¹⁾، ولا جدال في أن مداها هو إنعكاس لمدى استعداد وقدرة الجماعات المحلّية لأداء رسالتها المحلّية، وثقة الحكومة في قدرتها على القيام بذلك.

الفرع الأول: أنواع وصور الرقابة على الجماعات المحلّية

إن الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلّية، لا تخرج بصفة أساسية عن كونها رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية والأحزاب السياسية والرأي العام، أو إدارية تمارسها السلطة التنفيذية،

(1) - منير إبراهيم شلبي، المرجع السابق، ص 73-74.

- ويقول الدكتور "عبد القادر الشخلي" في هذا الشأن: "والإدارة المحلّية تستفيد كثيراً من رقابة الحكومة المركزية، إذا جرت في حدود المعقول وهدفت إلى إعانة هذه الإدارة، ومساعدتها في مواجهة مشكلاتها، إلا أنها تصبح عبئاً مزعجاً إذا كانت ثقيلة وشديدة تهدف إلى مضايقة الإدارة المحلّية ليس إلا". أنظر: عبد القادر الشخلي، الوجيز في الإدارة المحلّية، المرجع السابق، ص 27.

أو رقابة قضائية يباشرها القضاء، فالإدارة المحليّة بذلك مسؤولة في حدود القانون أمام هذه الجهات، وبتناولها كما يلي:

1- الرقابة السياسية: تخضع الهيئات المحليّة لرقابة سياسية تمارسها جهات عدة، تتمثل في:

أ- السلطة التشريعية: وتتبلور هذه الرقابة في إنشاء هذه الهيئات المحليّة، وتحديد اختصاصها والغائها وتعديلها بالزيادة والنقصان وشؤون ماليّتها⁽¹⁾، كما تبسط عليها رقابة من خلال مساءلة الحكومة عن سبب فشلها وقصورها⁽²⁾.

ب- الرأي العام: يُمارسها بصورة شكّاوى وتظلمات يرفعها المواطنون إلى الحكومة المركزيّة، وتأخذُ أيضا شكل مقترحات وأفكار بغية تنمية المنطقة، كما قد تأخذ طابعاً إعلامياً من خلال مقالات، ودراسات، وانتقادات، وتقارير صحفية متنوعة المصدر.

ج- الأحزاب السياسية: قبل التعددية كان لحزب جبهة التحرير الوطني الحزب الحاكم والوحيد دور مهم في هذه الرقابة من خلال اختيار المرشحين ومتابعتهم، وكذلك توجيه العمل وتقويمه داخل المجالس، وفي ظل التعددية الحزبية ولهشاشة الرابطة بين الحزب وممثليه في المجالس غالبا ما تنتهي هذه العلاقة بمجرد اكتساب العضوية داخل المجالس.

2- الرقابة القضائية: هي أكثر أنواع الرقابة فعالية وجدية، من حيث حماية حقوق الأفراد وحياتهم، إذ تُمثل ضمانة أكيدة لمبدأ المشروعية، وتكفل احترام الجماعات المحليّة في تصرفاتها لأحكام القانون⁽³⁾، وهي التي يُباشرها القضاء على أعمال هذه الجماعات بعد وقوع الخطأ، تتسم ببطء الإجراءات ولا تتدخل تلقائيا إلا إذا رُفعت أمامها الدّعوى، ولا تستطيع إلزام الجماعات المحليّة بتنفيذ صلاحياتها⁽⁴⁾، فهي تتم عن طريق الإلغاء والتعويض وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عنها، من خلال مباشرتها لأعمال مادية وقانونية، مما يدفعها إلى احترام القانون وتحاشي الأخطاء الموجبة للمسؤولية الإدارية⁽⁵⁾.

تختلف الدول في الرقابة التي يبسطها القضاء على هيئاتها المحليّة، وذلك بحسب نظامها القضائي موحداً أو مزدوجاً، تأخذ الجزائر بهذا الأخير منذ صدور دستور 1996، وتختص المحاكم الإدارية

(1) أنظر في ذلك المادة (10/122) من دستور 1996 المتعلقة باختصاص البرلمان بمادة التقسيم الإقليمي للبلاد، وكذلك: المادة (01)

والمادة (03) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وأيضاً: المادة (7،5/01) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(2) عبد المعطي عسّاف، المرجع السابق، ص 248.

(3) محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 5.

(4) فريدة مزباني، المجالس الشّعبيّة المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 283. وكذلك:

محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص 34.

(5) عمر الشويكي، المرجع السابق، ص 29.

بالنظر والفصل في الدعاوى المرفوعة ضد قرارات الجماعات المحليّة كدرجة أولى، في حين يختص مجلس الدولة النظر بالاستئناف والطعون بالنقض ضد الأحكام الصادرة من المحاكم الإداريّة، كما يتصدّى للقرار المركزي لجهة الوصاية في حال منازعتها من الجماعات المحليّة المتضررة من هذه القرارات الوصائية.

وكما يلاحظ فإن هاتين الرقابتين تبرزان كضمانتين، لتحقيق الاعتبارات الفنيّة والسياسية أكثر منهما قيدين عليهما، وذلك باعتبار أن الرقابة التشريعيّة تجسد شرط القانونيّة، الأمر الذي يعمل علي تأكيد انتظام العمل المحلي ضمن هذا الإطار، في الوقت الذي تعتبر فيه أيضا أساساً من الأسس التي تقوم عليها القواعد والمحدّدات السياسيّة، كذلك الحال بالنسبة للرقابة القضائيّة التي تحول دون خرق قاعدة القانونيّة كضمانة فنية وسياسية.

3- الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية): قوامها مجموع السلطات المحددة التي يفوّرها القانون لسُلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم، بقصد حماية المصلحة العامة⁽¹⁾، فهي ركن من أركان نظام الإدارة المحليّة، فإذا كنّا لا نتصور وجود لامركزية دون مركزية، فإنه لا سبيل لتصور وجود لا مركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية⁽²⁾، تصدر عن السلطات المركزية في الدولة وهي تختلف ضيقاً واتساعاً باختلاف المفاهيم السائدة في الدولة، وبحسب نظرتها للهيئات المحليّة ومدى رغبتها في توسيع اختصاصاتها بحرية كبيرة⁽³⁾، تمارس عليها بصور متعددة، فقد تنصب هذه الرقابة على الأشخاص أو الهيئات المحليّة ذاتها، وقد تتناول أعمالها وتصرفاتها.

الفرع الثاني: الوصاية على البلدية

تتمثل صور الوصاية على البلدية في الرقابة على الأشخاص، وعلى أعمالهم، وتمتد أيضا لتشمل المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

أولاً: الرقابة على الأشخاص⁽⁴⁾

تأخذ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ثلاث أشكال تتمثل في: الإيقاف، العزل أو الإقصاء، الاستقالة التلقائية، ونفصلها كما يلي:

(1) عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد (04)، مصر، 1969، ص 937.

(2) محمد عبد الله العربي، دور الإدارة المحليّة في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، المرجع السابق، ص 89.

(3) عبد المهدي مساعدة، المرجع السابق، ص 45.

(4) أنظر المواد (43)، (44)، (45) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

1- الإيقاف: إيقاف العضو يعني توقيف أو تجميد العضوية المؤقت، جاءت به المادة (43) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، موضحة أن الوالي هو المختص بإيقاف كل عضو من أعضاء المجلس، إلى حين صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، نظير تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة تتعلق بالمال العام، أو ارتكاب فعل مغل بالشرف، أو أنه أصبح في وضع لا يمكنه معه الاستمرار في متابعة أشغال المجلس، كوجوده ضمن تدابير الحبس الاحتياطي، مما لا يتصور معه تمتعه بالصفة الانتخابية مع وجوده وهو داخل المؤسسة العقابية، ولو بعنوان الحبس المؤقت⁽¹⁾.

يستأنف العضو الموقوف ممارسة مهامه الانتخابية، عند حصوله على الحكم النهائي بالبراءة بقوة القانون فوراً وتلقائياً، مما يعني أن توقيفه قبل ذلك يبقى متواصلاً إلى حين تحقق براءته، والعودة إلى وضع لا يتناقض وممارسة حقه كعضو في المجلس، وتظهر أهمية الوصاية على الأعضاء هنا في رغبة المشرع محاربة الفساد على جميع المستويات وتغليظ إثمهم، مما يحض الجميع إلى عدم التعرض للمال العام بأي شكل من الأشكال، وكذا تأكيده على حفظ الشرف والحرص على طهارة ونظافة ساحة الأعضاء المفترض بقوتهم، من جانب آخر يصبح العضو الموقوف في مركز لا تتوفر فيه شروط انتخابه ولو مؤقتاً، وبما أن أعضاؤه منتخبون ولا حيلة للمنتخبين لمحاسبتهم، فنتدخل الوصاية لتحقيق مطامحهم كونهم لا يملكون الوسيلة الكافية لذلك⁽²⁾.

يتم التوقيف بقرار من الوالي دون أن يشترط تسببه، كما كان الوضع في المادة (32) من القانون (08/90) الملغى، إلا أنه ما يسجل على هذه المادة أن أمر التوقيف فيها كان جوازياً بالقول: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه. يصدر قرار التوقيف المعل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية"، لكن المادة (43) من القانون الجديد (10/11) جعلت سلطة الوالي مقيّدة ويستند إلى توفر شروطها لا غير، ومن حسنات المادة (43) أيضاً أنها حددت مجال تدخل الوالي بتضييق حالاتها من جهة، وحدت من إمكانية تدخل الوالي وفرض سلطته التقديرية من جهة أخرى، ما يجعلها أكثر دقة وضماناً للأعضاء في مواجهة الوصاية.

2- الإقصاء (إسقاط العضوية): يقصد بالإقصاء إخراج النائب من مهامه النيابية، أي إسقاط كلي للعضوية⁽³⁾، فيما جاء بنص المادة (44) من قانون البلدية (10/11) بما يلي: "يُقصى بقوة القانون

(1) عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

(2) رابح سرير عبد الله، الإدارة المحليّة في النظرية والممارسة، المرجع السابق، ص 162.

(3) فريدة مزياي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 241.

من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة (43) أعلاه، يُثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"، فالأصل في إنهاء الحياة التمثيلية للعضو هي الطريقة التي أتى بها، ألا وهي الانتخاب، إلا أنه ما قد يطرأ من أحداث قد تزعزع مركز الأعضاء القانوني، ويصبحون عرضة للمساءلة الجنائية بما ورد في المادة (42) من ذات القانون، وتُثبت إدانتهم بحكم أو قرار نهائي، يكون مدعاة إلى تجريدهم من العضوية بشكل نهائي ودائم، فهو بذلك إجراء تأديبي وعقابي للعضو، على خلاف التوقيف الذي لا يعدو أن يكون إلا إجراء احترازي تحفظي، يذكر أن العضو المقصي يستخلف بمن يليه في نفس القائمة في أجل لا يتجاوز (01) شهراً واحداً بقرار من الوالي⁽¹⁾، والهدف من الإقصاء هو الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي⁽²⁾.

يُثبت الإقصاء بقرار من الوالي، ولم توضحها المادة (44) السابقة صراحة، كما هو الشأن في المادة (33) من القانون الملغي (08/90)، والتي أشارت إلى إعلان المجلس الشعبي البلدي هذا الإقصاء، إلا أنه وبالعودة للمادة (40) من القانون البلدي الحالي، نستشف أن قرار الوالي يتم بناءً على مداولة المجلس الشعبي البلدي يقر فيها زوال صفة المنتخب بالإقصاء⁽³⁾.

3- الاستقالة التلقائية (الإقالة): جاءت المادة (45) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية الجديد، بأحكام جديدة لم ترد في القانون السابق (08/90)، مع ورودها في أول قانون للبلدية بالمادة (90) من الأمر (24/67) مع تميزها بالوضوح ذلك بضبطها بثلاث دعوات متتالية دون توضيح طبيعتها، وأسند التصريح بالإقالة لعامل العمالة (الوالي) مع ضمان الطعن للمعني أمام القضاء⁽⁴⁾.

تنص المادة (45) من قانون البلدية الجديد على: "يُعتبر مستقياً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، في حال تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضورياً، يُعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويُخطر الوالي بذلك".

(1) المادة (41) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 101.

(3) المادة (40) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، تنص على: "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوباً".

(4) المادة (90) من الأمر (24/67) المتضمن قانون البلدية.

إن الهدف من ذلك هو التصدي وبكل حزم لظاهرة الغياب غير المبرر ولا المقنع لأشغال المجلس، من خلال الحكم بإقالة العضو المتخلف عن دوراته العادية لأكثر من ثلاثة مرات في نفس السنة، التي أصبح الأعضاء يلجأون إليها دون النظر في عواقبها الوخيمة، على استمرار وحسن سير وأداء المجلس، ويظهر بما لا شك فيه عدم اهتمامه بما اختاره لنفسه بان يكون عضواً في هذا المجلس، ولعل ما ساهم في هذه الظاهرة التي بدأت تنقشى هو اللامبالاة التي أصبحت صفة غالبية على المجالس المنتخبة، ومجانبة العضوية وكذا عدم قدرة بعض الأعضاء على التفاعل داخل المجالس، أو مبرراً كردة فعل تعبيراً عن موقف معين، أو لأن العضو لم يصل إلى ما أوحى إليه خياله، أي عدم تحقق النتيجة الباعثة على ترشحه أصلاً.

يجدر بنا التنبية إلى أن هذا الإجراء من شأنه تفعيل المجالس وتحسين أدائها، وإيلائها ما تستحق من عناية، ومُحاربة الظواهر السلبية التي عادةً ما اتسمت بها هذه الهيئات حين تنصدي للشأن المحلي، ومن النافلة أيضاً الإشارة إلى أن القانون ضَمِنَ للمنتخب المتغيب تبرير موقفه والدفاع عنه بسماعه أمام المجلس، واعتبر قرار المجلس حضورياً إذا تغيب المعني عن حضورها مع صحّة التبليغ، ويسند إعلان هذا القرار إلى المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة ويخطر الوالي بهذا القرار، فالمجلس هنا يكشف عن قرار الإقالة بعد عدم قناعته بما قدمه العضو المتخلف، والذي حكم على نفسه بإنهاء عضويته طواعيةً على أساس علمه بما بدر منه، وأمّا جهله بذلك فثمة الطامة الكبرى لتصبح فكرة تعيين الأعضاء علاجاً لا بُدَّ منه.

ثانياً: الرقابة على الأعمال

تُمارس السُلطة المركزية الوصاية على مداورات المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾، وتعتبر من أهمها وأكثرها خطراً على استقلالية القرار البلدي تجاه المركز، فنحن أمام إجازة أعمال البلدية بحيث تتصرف إلى رقابة مشروعية ورقابة ملائمة⁽²⁾، بوسائل مختلفة تتمثل في: التصديق، البطلان أو الإلغاء، والحلول.

1- التصديق: هو العمل القانوني الصّادر من السُلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصّادر من الهيئة اللامركزية، لا يُخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز

(1) المواد (56)، (57)، (58)، (59) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(2) عمّار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 260.

تنفيذه⁽¹⁾، فهو بذلك عبارة عن قرار إداري تصدره سلطة الوصاية، بخصوص قرار بلدي أو ولائي لا اعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة⁽²⁾.

فالتصديق هو إيدان بصلاحيات مداوات المجلس وقابليتها للتنفيذ، بما يفيد أنه لا تكون قابلة للتنفيذ، أي مداولة يتخذها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة (الوصاية) الوالي عليها⁽³⁾، ويكتسي التصديق أهمية قصوى تتمثل في تلافي الأخطار الناجمة عن تطبيقه، فهو وسيلة وقائية تستطيع السُّلطة المركزية حماية الأشخاص والهيئات من تنفيذ البلدية لقراراتها المعيبة، الصادرة عن عدم دراية وخبرة أو لسوء قصد بعض الأعضاء⁽⁴⁾.

ويظهر التصديق بمظهرين أحدهما ضمني والآخر صريح:

أ- التصديق الضمني: بصفتها مستقلة فالبلدية تتمتع بحق المبادرة في اتخاذ ما يلزم من قرارات تتعلق بالشأن المحلي، إلا أن مداوات المجلس ليست قابلة للتنفيذ إلا بعد عرضها على جهة الوصاية (الولاية)، على أن تصبح كذلك بقوة القانون بعد (21) يوماً من إيداعها لديها، إلا ما أُسْتثنى منها بنص يستوجب غير ذلك، هذا ما صرّحت به المادة (56) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، بما معناه أنه باستكمال المدة الزمنية السابقة، والتي تم تمديدتها بعد أن كانت (15) يوماً في القانون السابق ولم يتم الاعتراض عليها، فهي مجازة وقابلة للتنفيذ، إذا ما رأى المجلس صلاحية ذلك، لان التصديق في الأخير هو إذن بالتنفيذ وليس إجباراً على التنفيذ⁽⁵⁾، بالرغم من هذا تبقى قيماً على الوصاية حتى تنتبه لأعمال البلديات التي هي مكلفة بها، وإلا عوقبت بتملص هذه الأعمال من رقابتها بعد هذه المدة طبعاً، بالتالي فالمصادقة الضمنية هي بمثابة الجزاء الذي يُسلط على الهيئة المكلفة بالوصاية في الحالتين القصدية أو غير القصدية، أي حين تعمدتها السلبية، وتُجازى به أيضاً نظير رُغونتها وإهمالها، في حال السكوت غير القصدية⁽⁶⁾.

(1) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 169.

(2) رابح سرير عبد الله، الإدارة المحليّة في النظرية والممارسة، المرجع السابق، ص 29.

(3) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 55. ويقول الدكتور "مصطفى أبو زيد فهمي" في هذا الشأن: "المفروض نظرياً أن تنفذ قراراتها، بغير حاجة إلى تصديق السلطة المركزية، ولكن على الرغم من اتساع هذا المبدأ، فإن المشرع بما جاء به من تنظيم قد ضيق من نظامه إلى حد بعيد، حتى أصبح المبدأ في الحقيقة هو عدم نفاذ قرارات المجلس إلا بتصديق أو موافقة". أنظر:

مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 171.

(4) محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص 358.

(5) مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 164.

(6) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 107.

ب- التصديق الصريح: يتمثل في إظهار مداوات المجلس الشعبي البلدي بالصيغة التنفيذية، حتى تنتج أثارها وتكتمل ولادتها⁽¹⁾، بأن يقوم الوالي بالتصديق المُعلن صراحة بموافقته على هذه المداوات، بالتالي فهي إستثناء من الأصل المتمثل في التصديق الضمني، وقد حدّدها القانون في المادة (57) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، كالآتي: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- اتفاقيات التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية بالبلدية".

بالنظر إلى مواضيع المداوات التي كانت محل مصادقة صريحة من الوالي، لما تنطوي عليه من أهمية كالميزانية التي يُبنى عليها خريطة طريق البلدية مستقبلاً، مع ضرورة التأكد من حسن تشييدها بما يتفق والقوانين السارية المفعول ومدى مطابقتها للمعايير المعمول بها، ذات الأمر للحسابات، واللذان يُعدّان مدخلاً للكشف عن الفساد، فالتدقيق فيهما أمر في غاية الأهمية، أما فيما يتعلق بالهبات والوصايا الأجنبية قد أدرجها بمناسبة هذا القانون، فمنطقي أن يتم معرفة والتأكد من مصدرها، وما من شأنه أن يؤثر على المجلس كهيئة أو أعضائها ويضر بالمصلحة العامة، يُذكر أن قبول هذا النوع من الهدايا يتم بموافقة مسبقة لوزير الداخلية، كذلك للتوأمة مع الأطراف الأجنبية ينضوي تحت حماية كيان الدولة من خلال الإطلاع على بنود هذه التوأمة، ونرى أنه لا يأتي على استقلال المجلس في شيء ما التزمت الوصاية بحدودها، وتحرّت في ذلك على نحو يحمي المصلحة العامة والمحلية أيضاً، أما فيما تعلق بالتنازل عن الأملاك العقارية فوجوبية صراحة تصديقها أمر مهم ولازم حفاظاً عليها، ولُبُّ القول هنا أنه ليست لأهميتها فقط أُحيلت للمصادقة الصريحة، بل لطبيعتها ولاعتبارها من الموضوعات الداخلة في نطاق اختصاصات السلطة المركزية أصلاً⁽²⁾.

أقرّ المشرع بأن هذا التصديق الصريح يتحول إلى تصديق ضمني، إذا تجاوز (30) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، ونكون أمام موافقة ضمنية نظير سكوت الوالي وعدم إعلان قراره⁽³⁾، لتكون بعدها المداولة قابلة للتنفيذ، بما يفترض خلوها من عيوب اللامشروعية، وسلّم بصحتها وسلامتها، وذلك

(1) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 56.

(2) عمّار عوابدي، المرجع السابق، ص 191.

(3) المادة (58) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

حماية للمداولات المتخذة بالمجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاية، وتعطيل المصالح المحليّة للبلديات⁽¹⁾.

2- البطلان (الإلغاء): يقصد بالإلغاء هو الإجراء الذي يتم بمقتضاه لجهة الوصاية الإدارية، أن تُزِيل قرارًا صادرًا عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة⁽²⁾، بذلك فهو وسيلة لاحقة لتبغّي إنهاء وإعدام هذا القرار، بالمقابل فلا تملك الوصاية من أمرها أن تمارس الإلغاء الجزئي أي أنها تعدل في القرار، ويعد هذا مساسًا باستقلال الجماعات المحليّة⁽³⁾، وينقسم إلى بطلان مطلق وبطلان نسبي.

1- البطلان المطلق: تنص المادة (59) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية على: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
- غير المحررة باللغة العربية.
- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

يُصرح الوالي ببطلان المداولات التي تخالف شكلاً أو موضوعاً، ما ورد في المادة السّابقة بقرار دون أن يشترط تسببه أو تقييده بمدى زمني، فالمداولات وُلدت ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني، إلا أن ترك الأمر هكذا دون تعليل أو تفسير من الوالي شأنه أن يضيف عنها ضبابية، ويجعل جميع الأطراف ليست على بينة منه، ويفترض التعسف في استعمال الرقابة، مما يُعدّ تراجعاً عن المادة (44) من القانون (08/90) المتعلق بالبلدية السابق، والتي فرضت ذلك.

إن المتفحص لهذه المواضيع، يجد أن المشرع حرص من خلالها على حمل البلدية على الخضوع للنظام القانوني للدولة، وإتباع أحكامه وتدرج قواعده، على نحو يضمن عدم مروقها عنه ويبقيها ضمن إطار الدولة مخافة الانزلاق والشطط، فالدستور أولاً في مقدمة القوانين والذي لا يمكن أن يؤتى ما يخالفه نصاً ولا روحاً في جميع أحكامه، لا سيما ما تعلق بالمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري، كما أعقب ذلك برسم ضوابط محددة فيما يتعلق برموز الدولة وشعاراتها⁽⁴⁾،

(1) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص56.

(2) عمر الشويكي، المرجع السابق، ص311.

(3) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص114.

(4) المادة (05) من دستور 1996، المعدلة بالمادة (01) من القانون رقم (19/08) المؤرخ في 2008/11/15، والتي تنص على أن: "العلم الوطني والنشيد الوطني من مكاسب ثورة أول نوفمبر 1954 وهما غير قابلين للتغيير، هذان الرمزتان من رموز الثورة، هما رمزان للجمهورية بالصفات التالية:

وكل ما يُسيء إلى مجدها وما خَلدته الأمة وما سطرته في ماضيها المشرق، وشدّد على استعمال اللغة العربية تذكيراً منه باللغة الوطنية الرّسمية على اعتبار أن المادة (53) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، قد تطرقت لذلك على وجه الوجوب بالقول: "يجب أن تجرى وتحرر مداوالات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية".

ب- البطلان النسبي: بموجب المادة (60) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، تكون بعض مداوالات المجلس الشعبي البلدي محلاً للإبطال، إذا ما شاب موضوعها ما يرمي إلى الانحراف عن المصلحة العامة، والإنجرار وراء المصلحة الشخصية لبعض الأعضاء أو كلهم بما فيهم الرئيس، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم، وذلك بتعارض مصالحهم ومصالح البلدية، كل ذلك تنزيهاً للمجلس وإبعاده عن الشبهة وحفاظاً على مكانته ومصداقية أعماله، وأي تهاونٍ في هذا الشأن من الوصاية يجعل من صورة المجلس تهتز لدى جموع الناخبين، وبالعطف صورة الدولة لذاً يجب حمل الأعضاء وجعلهم يتداولون فيما يخص الشأن المحلي، لا المصالح الذاتية في مسلك مؤيد ومحمود لمحاربة الفساد بدءاً بأسبابه، لذلك فقد ألزم المشرع كل عضو بالتصريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وأن يعلن هذا الأخير للمجلس إذا ما وُجد هو أو أحدهم في وضع يتعارض مع مصالح متعلقة به، وبالربط مع المادة (28) من نفس القانون، نجدها قد أوجبت على رئيس المجلس الشعبي البلدي، التأكد من ذلك ومنعت صراحةً على كل عضو حضور هذا النوع من الجلسات.

تعود مسألة إبطال المداولة إلى الوالي بقرارٍ معلّلٍ منه، بحسب المادة (2/60) من قانون البلدية الحالي، مع أنه لم يُورد المدة التي يحق له فيها ذلك، فهل كان يقصد أن تبقى على إطلاقها حال ما تنأى إلى علمه بأنها مخالفة للقانون، مما سيثير إشكالات في التطبيق، وكان الأجدى تحديد مدة زمنية على غرار القانون السابق في المادة (45) حين أعطت مدة (01) شهراً واحداً، ونرى ضرورة مراجعتها حماية لكل الأطراف، وأن تتحرى الوصاية ذلك في أجل معين، خير من مدّها بسلطات إضافية فوق سلطاتها تجعل من استقلال البلدية شيئاً مذكوراً.

الطعن القضائي: إذا كان القانون قد أعطى الحق للوصاية أن تراقب أعمال البلدية، فإن لجوء رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنازعة أي قرار موضوعه إبطال أو عدم المصادقة على المداولة معترف به أيضاً ولا مرأى فيه، كون البلدية مستقلة من جهة والوصاية لا تعني سلب القرار

1- علم الجزائر أخضر وأبيض تتوسطه نجمة وهلال أحمر اللون.

2- النشيد الوطني هو "قسما" بجميع مقاطعه.

يحدد القانون خاتم الدولة".

المحلي من جهة ثانية، فيتعين ضمان حقوق كل الأطراف، لا سيما الطرف الأضعف (البلدية) بأنه إذا ما بان أن هناك تجاوزاً أو إساءة استعمال للوصاية من الوالي، أن يعرض النزاع على جهة مستقلة وهو القضاء الإداري، هذا ما أورده المادة (61) من قانون البلدية، والتي أتاحت له أيضا إمكانية رفع تظلم إداري كطريق آخر لحسم النزاع⁽¹⁾.

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات الإدارية، التي تتصدى لقرارات الوالي السابقة بموجب المادة (800) من القانون (09/08) المؤرخ في 2008/02/25 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽²⁾، التي تكون الولاية طرفاً فيها، مع إمكانية الطعن في حكم المحكمة الإدارية القابل للاستئناف أمام مجلس الدولة.

3- الحل: يقصد به قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً، محل الجهة المركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال⁽³⁾.

ويعتبر الحل من أشد أنواع الرقابة، لأنه يسمح للسلطة الوصية بإدارة الشأن المحلي بطريقة مباشرة، بما معناه تحل محلها للقيام بهذا العمل، لذلك أخضع المشرع الوصاية لجملة من الشروط والقيود الصارمة أحاطه لها، حتى لا تصبح مبرراً للعبث واستغلال ضعف هذه الجماعات، ومن بين هذه الشروط⁽⁴⁾:

- توافر الأساس القانوني فلا حلول إلا بنص، يسمح للسلطة الوصية بمباشرة الحل، بما يعني لو أنه تصرفت الجماعات المحلية بما لا يروق لسلطة الرقابة فانه لا يجوز لها ممارسة الحق في الحل⁽⁵⁾.

- أن تتقاعس الجماعات المحلية أو تمتنع عن القيام بما كُلفت قانوناً، مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك تركز إلى السلبية.

(1) للمزيد أنظر: عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 293.

(2) تنص المادة (800) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها". القانون (09/08) المؤرخ في 2008/02/25 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (21)، المؤرخة في 2008/04/23.

(3) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 116.

(4) نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 209. وكذلك: عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 114.

(5) محمود عاطف البنّا، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 17.

- إعدار السلطة الوصية للجماعات المحليّة وتبنيها حول ضرورة القيام بالعمل، ومنحها أجلاً لذلك فان تجاهلت الأمر ولم تستجب، فمعناه أنها قد رضيت بالحلول، ولا تمنع في المساس باستقلالها⁽¹⁾.

تتمظهر سلطات حلول الوالي في قانون البلدية وتتجلى في:

- يتخذ الوالي كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، في جميع البلديات أو بعضها، وعلى الأخص الاختصاصات العائدة أصلاً للدولة كالحالة المدنية والانتخابات والخدمة الوطنية⁽²⁾.

- إمتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات، مدعاة للحلول محله بعد إعداره⁽³⁾.

- تقصير البلدية في حفظ الوثائق ذات الأهمية الخاصة كسجلات الحالة المدنية، والمخططات وسجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبية، تجعل من الوالي يودعها تلقائياً في أرشيف الوالي، بعدما تبين له أن ظروف حفظها تعرضها للإتلاف⁽⁴⁾.

- يستعمل الوالي سلطة الحلول بغيّة تنفيذ وتسجيل النفقات الإجبارية، كنفقات أجور المستخدمين مثلاً، والتي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي، كما يضبط الوالي الميزانية البلدية تلقائياً إذا ما صوّت المجلس على ميزانية مضطربة وغير متوازنة، للمرة الثانية أي بعد إبداء ملاحظاته عليها وإعطائه مهلة للتراجع والتصويب وفق المادة (183) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

- يتدخل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي بغيّة ضبط الميزانية ويأذن بامتصاص العجز الحاصل فيها، بعد أن امتنع المجلس عن القيام بالتصحيحات الضرورية⁽⁵⁾، كما يضبطها نهائياً إذا عجز المجلس عن المصادقة على الميزانية لوجود اختلالات داخل المجلس، في الدورة غير العادية التي دعا لها الوالي لهذا الغرض⁽⁶⁾.

تتحمل البلدية مسؤولية هذه القرارات التي صدرت عن الوالي، لأنها تُنسب أخيراً لها لا للوصاية، والحلول على خطورته فهو إجبار البلدية على القيام بالتزاماتها وفقاً للقوانين.

(1) فريدة مزباني، المجالس الشّعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 275.

(2) المادة (100) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) المادة (101) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(4) المادة (142) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(5) المادة (184) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(6) المادة (186) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

ثالثاً: الرقابة على الهيئة

تتمثل هذه الرقابة فيما تملكه الوصاية بنص القانون، في حق حل المجلس الذي يُعبر عن إرادة الشخص المعنوي، أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونياً⁽¹⁾، فالحل يَسْتَهْدَف الوجود القانوني للمجلس، ممّا ينجر عنه فُقدان الأعضاء صفة العضوية التي يحملونها، هذا بموجب المادة (46) من قانون البلدية (10/11) والتي حصرت حالاته، كما يلي:

أ- خرق أحكام دستورية: صيانة لدولة القانون فالواجب على كل المؤسسات خضوعها للنظام القانوني للدولة، فهي مطالبة أن لا تأتي ما يخالفه نصاً أو مضموناً، نذكر أن المداولات التي تخالفه باطلّة بطلاناً مطلقاً، وذلك بنص المادة (54) من القانون (10/11) السابق الذكر.

ب- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: عندما تصدر الجهات القضائية قرارها بهذا الشأن، فالأمر يعني هناك أن خروقات كبيرة رافقت العملية الانتخابية مما استدعى إلغائها، ومن ثمة الطعن في شرعية أعضائه المكونين له، فالنتيجة مجلس غير شرعي.

ج- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس: تتحقق حين يفصح كافة الأعضاء عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بالمجلس، بما يعني إفراغ محتواه البشري أي الفناء الذاتي للمجلس.

د- وجود اختلالات خطيرة في التسيير يمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: كان المشرع واضحاً وحريصاً على حماية مصالح المواطنين واطمئناتهم، فالباعث على ذلك كونه أصبح مصدر خلاف أثرت على سير المرفق وراحة المواطنين والإبقاء عليه يزيد الوضع تفاقماً.

هـ- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلافهم: يكون المجلس فقد الأداة التي تحكم بها سير أعماله، فلا فائدة من بقائه وهو لا يوفر النُصاب القانوني اللازم.

و- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق سير البلدية وبعد الإعداز: لتعدّد الألوان السياسية المشكلة للمجلس، فلا يتصور أنهم على رأي واحد وهذا اختلاف، أما الخلاف قد تجاوز مسألة الرأي، ممّا يؤثر على السير المنتظم والعادي للبلدية، مع إعداز الوالي لهم لتحقيق الوفاق والتقارب ولم تحصل الاستجابة.

ز- اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها: وضع يتحدد إثر تقسيم اقليمي جديد، تكون نتائجه ضم وإضافة بلديات أو تجزئتها إلى بلديات أخرى، فيكون حل المجالس نتيجة طبيعية لذلك.

ح- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: لا يمكن تنصيب المجلس المنتخب لظروف استثنائية والحكم هو الحل، والمسجل عندنا ان الغموض هو السائد في تحديد

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص106.

هذه الظروف، فالأولى والأجدى أن ينحاز المشرع للتّحديد والدّقة، والابتعاد عن المصطلحات الفضفاضة مما يجعلنا نتساءل، هل هو الغموض المقصود؟.

يُعدّ الحل أخطر إجراء تواجهه المجالس من الوصاية التي يمكنها إعدامها نهائياً، لذلك أحاطه المشرع بإجراءات وشكليات يُلزم إتباعها، وقد حرص بدايةً عندما عدّها حصراً، وإن سجلنا بعض الغموض حين تفصيلها، كما إشتراط اقتران الحل بتجديد انتخاب المجلس، وذلك بالعودة للناخبين، ويحسّن القول هنا أن حل المجلس لا يؤثر على الشخص المعنوي، بل يقتصر الأمر على تغيير أشخاص تلك الهيئة⁽¹⁾.

يعود أمر حل المجالس إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁽²⁾، وهو مسلك مؤيد للتّرويح جيداً قبل الإقدام على ذلك، وحتى لا يطعن في نيّة الحكومة واتهامها بإهدار المبادئ الديمقراطية لكونه مجلس منتخب، على أن يُعيّن الوالي خلال (10) أيام بعد حل المجلس متصرفاً ومساعدين عند الاقتضاء، تُوكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، تنتهي مهمتهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد⁽³⁾.

حل المجالس يجب أن تتبعه انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها (06) سنة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، على أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية⁽⁴⁾، وفي حال ظروف استثنائية تحول دون إجرائها، يعرض الوزير المكلف بالداخلية تقريراً لمجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفاً يمارس المهام المسندة للمجلس الشعبي البلدي حتى تاريخ تنصيب مجلس جديد، مع السعي إلى تنظيم الانتخابات في حال توفرت الظروف المناسبة⁽⁵⁾.

الفرع الثالث: الوصاية على الولاية

تمارس السلطة المركزية وصايتها على المجلس الشعبي الولائي، تظهر في ثلاث صور، تتمثل في: الرقابة على الأشخاص، على الأعمال، والرقابة على المجلس كهيئة.

(1) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص107.

(2) المادة (47) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وبالمادة (35) من القانون (08/90) الملغى، والتي اشتترطت أن يكون مرسوم الحل في مجلس الوزراء، الأمر الذي لم تنتطرق إليه المادة (47) من القانون الجديد، وفي ظل القانون السابق الملغى وبموجب المادة (35) منه، قد تم تطبيقها وترجمتها بحل مجالس شعبية بلدية من ولاية بجاية وولاية تيزي وزو، وقد ورد بالمرسوم الرئاسي (254/05) المؤرخ في 20/07/2005، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (51)، المؤرخة في 20/07/2005.

(3) المادة (48) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(4) المادة (49) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(5) المادة (51) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

أولاً: الرقابة على الأشخاص

تتمثل الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي المنتخبين، في صور تناولها قانون الولاية (07/12) وهي: التخلي عن العهدة أو الإقالة، الإيقاف، الإقصاء.

1- التخلي عن العهدة (الاستقالة التلقائية): نصّت عليه المادة (43) من قانون الولاية الجديد بالقول: "يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي"، بدايةً بالربط مع المادة (40) المحددة لحالات زوال صفة العضو بالمجلس، لم يرد ضمنه التخلي عن العهدة وذكرت حصراً حالة الوفاة، الاستقالة، الإقصاء، أو حصول مانع قانوني، مما يجزنا للتساؤل عن قصده في ذلك، لكن وبالمقابلة بين هذه المادة والمادة (45) من قانون البلدية (10/11)، نجد أنه كان يرمي للاستقالة التلقائية، فبناءً على تماثل الصياغة والأحكام الواردة نجد أنه غير المصطلح لا غير، وأنه قصد ما قصده في قانون البلدية، وندعو هنا إلى ضرورة توحيد المصطلحات، ولما التمايز في حين أن الغاية واحدة.

وعليه فتجريد العضو من صفة المنتخب، مردّها إلى محاربة الغياب لأعضاء المجلس واللامبالاة في الالتزام بالمشاركة في الأشغال ومتابعتها، فيُعدّ متخلياً عن العهدة كل عضو تغيب أكثر من (03) ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة دون مُسوغ مقبول، بما يعني أن الدورات الاستثنائية غير مشمولة به، وإذا علمنا أن المجلس يعقد (04) أربع دورات عادية خلال السنة، فتصبح مدة غيابه أو تخليه تفوق السنة كاملة، مما يعدّ عدم رغبة في تحمله المسؤولية تجاه منتخبه من جهة، ولا متابعة أشغال المجلس من جهة ثانية.

يُثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي للعضو المعني به، دون تقديم له أي ضمانة للدفاع عن نفسه، على خلاف قانون البلدية الذي أتاح له فرصة لسماع أقواله، ويتم بمداولة من المجلس يخطر بها الوالي فوراً، ويثبت بقرار فقدان صفة المنتخب من الوزير المكلف بالداخلية، مع إمكانية الطعن في هذا القرار المركزي أمام مجلس الدولة⁽¹⁾.

2- الإيقاف: هو توقيف العضوية مؤقتاً أي تجميدها لحين زوال ما يشوب العضو من مطاعن، تمنع استمراره في ممارسة عهده بصفة صحيحة، بسبب متابعته قضائياً بجناية أو جنحة ذات صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، هذا بنص المادة (45) من قانون الولاية (07/12)، والتي أجازت للمجلس الشعبي الولائي بمداولة توقيف كل عضو للأسباب السابقة، مما يُفيد أنّها

(1) المادة (40) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

ليست على وجه الإجماع من جهة، ومتعلقة بالمتابعة في نوع من الجرائم المحددة من جهة أخرى، والأجدر لو أنه خطى على نهج قانون البلدية، حين ألزم الوالي بذلك دون أي مكنة تقديرية له، كما ورد في المادة (43) منه، والتي سبق التّطرق إليها.

يُثبت الوزير المكلف بالداخلية التوقيف بقرار معلّل، لحين صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، بناءً على مداولة للمجلس الشعبي الولائي التي تُقرّ ذلك، وما قرّر الوزير إلا كاشفاً عن إرادة المجلس، وتسبب القرار في غاية الأهمية لما يُوفر من فوائد لكافة الأطراف، وفي حال صدور الحكم النهائي بالبراءة يستأنف تلقائياً وفوراً مهامه الانتخابية دون المرور أو الموافقة من أي جهة بعد خلوّ ساحته، ولإستعادة مركزه القانوني ممثلاً لمنتخبه والذي يستمد منه وجوده في المجلس.

3- الإقصاء: هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية، لا يتم إلا نتيجة لفعل خطير، موجب للاستخلاف، وقد أقر الإقصاء بغرض المحافظة على مصداقية المجالس⁽¹⁾، تطرق له قانون الولاية (07/12) في حالتين اثنتين هما:

أ- وجود المنتخب في إحدى حالات عدم القابلية للانتخاب أو التنافي مع العهدة:

القابلية للانتخاب أي القابلية أو الصلاحية أن يكون الشخص المرشح عضواً في المجلس الشعبي الولائي، أما حالات التنافي فتظهر بعد الانتخاب ويصبح صاحبها في تعارض مع مهامه الانتخابية للمجلس الشعبي الولائي⁽²⁾، فنصت المادة (44) من قانون الولاية على أن: "يُقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي، يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافٍٍ منصوص عليها قانوناً، ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار..."

لقد حدّد قانون الولاية إمكانية إقصاء كل عضو بالمجلس الشعبي الولائي تَبَيَّن بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي المنصوص عليها قانوناً، تناولها القانون السابق الملغى (09/90) في المادة (40) تحت عنوان الإقالة الحكيمة، في حين لم يشر إليها قانون الولاية الساري المفعول.

يُثبت الإقصاء بقرار من الوزير المكلف بالداخلية ما أقره المجلس الشعبي الولائي بمداولة، على أن يكون هذا القرار المركزي محل طعن أمام مجلس الدولة كضمانة للعضو المقصى.

(1) عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 329.

(2) للمزيد يرجى الرجوع إلى المبحث الثاني من الفصل الأول في هذه المذكرة.

ب- إيدانة جزائية نهائية للمنتخب:

يتحقق الإقصاء في هذه الحالة عند تعرض هذا العضو لإيدانة جزائية نهائية تسلبه أهلية الانتخاب⁽¹⁾، فالإتهام أو الشبهة استوجب التوقيف، أما الإيدانة النهائية من الجهة القضائية المختصة، يصبح معها الإبعاد النهائي إجراءً تلقائياً حفاظاً على صدقية ورفعة المجلس.

فقد نصت المادة (46) من قانون الولاية (07/12) على أن: "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولاى كل منتخب كان محل إيدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولاى ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية".

يعود أمر الفصل في الإقصاء للمجلس الشعبي الولاى في هذه الحالة، تطبيقاً للقانون أي لا تقدير للمجلس في ذلك حال توفر ما يستوجب تفعيله، وبمقتضى قرينة البراءة وحرصه على احترام عضوية المجلس أي إرادة الناخبين، أرجأ المشرع إقصاء العضو حتى الحكم وبصفة نهائية، ثم يستصدر وزير الداخلية القرار الذي يكشف عن ما تداول فيه أعضاء المجلس وحسناً فعل، بعدها يستخلف العضو المقصى بالعضو الأخير المنتخب الذي يليه مباشرة من نفس القائمة، في اجل لا يتجاوز (01) شهراً واحداً، كما ورد بالمادة (41) من قانون الولاية (07/12).

ثانياً: الرقابة على الأعمال

تخضع أعمال وتصرفات المجلس الشعبي الولاى إلى وصاية وزير الداخلية، في حين قرارات الوالى كممثل للدولة خاضعة لرقابة السلطة المركزية⁽²⁾، وتأخذ صور الوصاية في إجراءات التصديق والبطلان والحلول، في شبه كبير مع المجلس الشعبي البلدى، وهي كما يلي:

1- التصديق: ينصرف إلى عدم ممانعة الوصاية على المداولة، وبأخذ إحدى الشكلىن إما تصديق ضمنى أو صريح.

أ- التصديق الضمنى: تصبح بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولاى نافذة وسارية المفعول بعد (21) يوم من إيداعها الولاية، هذا ما قضت به المادة (54) من قانون الولاية، والتي لم تشر إلى نشرها أو تبليغها للمعنيين من الوالى، بما يدل ضمناً على قبول مضمونها.

بقي للوالى الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة، إذا ما تبين له أن المداولة المخالفة للقوانين والتنظيمات لإقرار بطلاتها خلال هذه المدة.

(1) عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص142.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص132.

ب- التصديق الصريح: تولت المادة (55) بيان المُدَاوَلات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة من الوصاية، بالنص عليها كما يلي: "لا تُنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه (02) شهران مداوالات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله،

- اتفاقيات التوأمة،

- الهبات والوصايا الأجنبية."

يُستفاد منها أنّها حملت أحكاماً جديدة، لم يتطرق لها القانون السابق (09/90) في المادة (50) منه، واحتفظت ببند الميزانيات والحسابات، وعلة الأمر في الأولى أو فيما تعلق بمصدر الهبات والوصايا واتفاقية التوأمة، هو وجود الطرف الأجنبي فيها، مما يستدعي التأكد والبحث الدقيق قبل الترخيص بقبول الأولى، وأما اتفاقيات التوأمة، فالولاية ليست مستقلة في التواصل مع الخارج بحرية، والرقابة هي من تعطي الحق للمركز من الاطمئنان إلى الجهة الأجنبية، ولها أيضاً تفحص بنود الاتفاقية المبرمة بينهما، أما بخصوص التصرف في العقار، فالهدف منه هو الحفاظ على الوعاء العقاري، وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية⁽¹⁾.

إلا أننا نسجل سكوت المشرع في حال استنفذت مدة (02) الشهرين، ولم يقم الوزير المكلف بالداخلية بالتصديق عليها فما مصيرها وإلى متى يمتد هذا الأجل؟، وبما أن المشرع نص صراحة على مصادقة الوصاية فسكوتها يدل على رفضها لها⁽²⁾، مما يبعد فرضية ضمنية قبولها بحكم استنفاد هذه المدة، وكان الأفضل سد هذه الثغرة كما هو الحال في المادة (57) من قانون البلدية (10/11) عقاباً للوصاية على نقاعسها.

2- البطلان: يتمثل في إبطال مداوالات المجلس الشعبي الولائي من طرف الوصاية، على أن يستند لنص قانوني يخوّل لها ذلك خلال مواعيد محددة، وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية⁽³⁾، قد يكون مطلقاً أي إلغائها بقوة القانون، أو نسبياً أي قابلة للإبطال.

أ- البطلان المطلق: تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً بحكم القانون المداوالات التي وردت بنص المادة (53) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية:

(1) عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص363.

(2) محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص411.

(3) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص113.

- المتخذة خرقاً للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات: لا مشروعية لأي عمل قام مخالفاً للدستور أو القانون أو التنظيمات، أي المنظومة القانونية السارية المفعول، فلا حياة لها ويجعلها عرضة للإبطال المحقق (عيب مخالفة القانون).
- الماسّة برموز الدولة وشعاراتها: توخّى المشرع منها صيانة وتوفير الحماية لرموز الدولة وشعاراتها من كل سوء، وترفيعها إلى مرتبة الثوابت المشتركة، ومن المواطنة الحفاظ عليها.
- غير المحرّرة باللغة العربية: مكرسة بدستور 1996 بالمادة (03) منه، وأكّدت عليها المادة (23) من قانون الولاية (07/12)، وأعاد التأكيد عليها من جديد بالمادة (3/53) منه، وتوعّد المداولات المحررة بغيرها بالبطلان المطلق، فالمشرع من شدة حرصه قد أطنب في ذلك.
- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاتها: تعد باطلة إذا ما تجاوزت اختصاصها الموضوعي (عيب عدم الاختصاص)، كأن يتداول المجلس في موضوع خارج عن صلاحياته يخص قطاع العدالة.
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: نظم قانون الولاية قواعد تسيير المجلس من حيث دوراته ومداولاته، فهذه الشكليات والإجراءات لا سبيل لمخالفاتها، مما يستتبع تعرّض أي عمل للبطلان المطلق ولا يُحدث أي أثر قانوني، كالتداول خارج الاجتماعات القانونية.
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي: تُجرى كافة أعمال المجلس ولجانه داخل المقرات المخصصة للمجلس، إلا بحدوث القوة القاهرة المؤكدة المنصوص عليها بالمادة (23) من قانون الولاية، وكلّ تجاوز يُحتم إلغاء المداولة بحكم القانون.
- يقوم الوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة، لإقرار بطلان مداولة دون قيد زمني متى تبيّن له أنها من إحدى الحالات الباطلة بقوة القانون، بعكس القانون السابق الذي يتيح لوزارة الداخلية إبطالها بقرار مسبب، ولرئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن في هذا القرار، لكن الوضع الجديد يجعل من الولاية مدّعية والمجلس مدّعى عليه، وهذا الأخير ليس له صفة التقاضي أصلاً، مما يثير إشكالاً قانونياً⁽¹⁾.
- ب- البطلان النسبي: درءاً للشبهات وسدّ مداخل الفساد، وجعل المجلس يقوم بأشغاله في حياد تام وخدمة للمصالح المحليّة لا الشخصية، تصدى قانون الولاية (07/12) في المادة (56) منه، بحظر أعضاء المجلس الشعبي الولائي، أو رئيسه من حضور المداولات التي تتعارض فيها مصالح الولاية ومصالحهم بأسمائهم أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء

(1) للمزيد أنظر: عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 333.

عنهم، وألزمت كل عضو في المجلس الشعبي الولائي بالتصريح لرئيس المجلس، هذا الأخير له أن يصرح هو بدوره أمام المجلس الشعبي الولائي.

فهذا المنع أو الإبعاد مؤقت وموضوعي، ومخالفة ذلك يعرض المداولة للإبطال أي لإمكانية الإلغاء، الذي يحق للوالي إثارته خلال (15) يوماً من اختتام الدورة المتخذة فيها المداولة، كما يجوز أيضاً لكل منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك مطالبة الوالي بإبطالها، من خلال إرسال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي خلال (15) يوماً بعد إصاق المداولة.

يتولّى الوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة، لإبطال المداولة المخالفة لأحكام المادة (57) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، وعليه تطرح من جديد إشكالية التمثيل القضائي للمجلس الشعبي الولائي أمام القضاء.

3- الحلول⁽¹⁾: يمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي، عندما يرفض أخذ القرارات الملزمة قانوناً، فهذا الحل محدودٌ وضيق ويتناول الجانب المالي أي الميزانية، لخضوع أوجه الحل الأخرى تلقائياً بفعل الرقابة الرئاسية للحكومة المركزية على ممثلها داخل الولاية، وقد نصَّ قانون الولاية في المادة (163) منه، والتي أمرت بتسجيل السُّلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائياً النفقات الإجبارية، التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقاً للتنظيم الجاري به العمل، كما يظهر أيضاً فيما ذهبت إليه المادة (168) إذا لم يصوت المجلس بسبب اختلال داخله، بالرغم من قيام الوالي باستدعاء أعضائه في دورة استثنائية للمصادقة عليها، يتخذ الوزير المكلف بالداخلية التدابير الملائمة لضبطها، وجاءت المادة (169) بإمكانية تدخل الوصاية إذا عجز المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير التصحيحية، لاستدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية، وضمان التوازن الصَّارم للميزانية الإضافية، يتولى أخذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يُمكنهما الإذن بامتصاص العجز.

ثالثاً: الرقابة على الهيئة

تتمثل هذه الرقابة في حل المجلس الشعبي الولائي، فهو الإجراء الأخطر على فكرة الإدارة المحليّة، والسلاح الذي يفتك بها ويُنهي حياتها، وتعكس مدى قدرة المركز في التعامل معها والتحكم في ضبط سلوكها وحملها على الإنصياح للقانون، ولخطورته فلن يُؤتى إلا لجسامة السبب

(1) المادة (163)، (168)، (169) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

- الباعث لذلك، وقد تناولت حالات الحل حصراً المادة (48) من قانون الولاية (07/12)، كما يلي⁽¹⁾:
- يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:
- في حالة خرق أحكام دستورية،
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
 - عندما يكون عدد الأعضاء اقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة (41)⁽²⁾.
 - في حال اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب."
- يتولى حل المجالس الشعبية الولائية رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁽³⁾، حتى يُمكن من الاطّلاع بكل توفد وروية على كل تفاصيل هذا الإجراء الخطير، لكنّها وعلى خلاف سابقتها في القانون السابق، أي المادة (45) من القانون (09/90) المتعلق بالولاية الملغى، والتي اشترطت أن يتم مرسوم الحل في مجلس الوزراء، هذا الشرط أسقطته المادة (47) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية الجديد، بعدها يعين الوزير المكلف بالداخلية خلال (10) أيام، باقتراح من الوالي مندوبية ولائية، تخول ممارسة الصلاحيات المنوط بها بموجب القانون والتنظيم الجاري به العمل، تنتهي مهمتها فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد⁽⁴⁾.
- حل المجالس الشعبية الولائية يجب أن تتبعه انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها (03) ثلاثة أشهر ابتداءً من تاريخ الحل، إلا في حال المساس الخطير بالنظام العام، على أنه لا يمكن أبداً إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية⁽⁵⁾.

(1) نفس النقاط الداعية لحل المجلس الشعبي الولائي، هي ذاتها التي أقرها قانون البلدية (10/11) في المادة (46) منه، فيما عدا المتعلقة بالخلاف داخل المجلس الشعبي البلدي، والتي سبق بيانها، للاستزادة حول تفصيلاتها يسترعى العودة لها في هذه المذكرة.

(2) يعني تطبيق أحكام استخلاف الأعضاء، ويتم في أجل لا يتجاوز (01) شهراً واحداً، بالعضو الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.

(3) تطبيقاً لذلك ترجمت بحل مجالس شعبية ولائية لولاية بجاية وتيزي وزو، بموجب المادة (45) من القانون (09/90) المتعلق بالولاية الملغى، بالمرسوم الرئاسي (255/05) المؤرخ في 20/07/2005، المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (51)، المؤرخة في 20/07/2005.

(4) المادة (49) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(5) المادة (50) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

إذا كان الهدف من الرقابة هو إرجاع الإدارة المحليّة إلى جادّة الصواب، وبما أن الإدارة سلوك إنساني فهي معرضة للخطأ والانحراف فلا جدال في أهميتها وضرورتها، وكما سبق بيانه فهي تمارس عليها رقابة متعددة الصُّور، توصف بأنها شديدة، وبها من المغالاة ما يجعلنا ندرك أننا أمام أحد فروع المركز، ويبدو أن النظام الجزائري للجماعات المحلية لا يزال مُتأثراً بالنظام الفرنسي لكن السيئ فيها أخذها بصيغتها التقليدية، فلا خير إذن في إطلاق اختصاص وسلطات عديدة للتظليل، ولكنه واقعاً يُلجأ إلى طريقة مستترة يخضعها له خضوعاً شاملاً، فما أعطاه بشماله استردّه بيمينه، فالإفتئات من الحريات المحليّة بهذه الشاكلة جعل من استقلالها شبه مستحيل، ونعتقد أن معالجة أزمتها لا يكون إلا في ظل إصلاح شامل بالنظر إلى جميع عناصر بنائه، وتهيئة المناخ المناسب لذلك، واستدراك نقائصه المشوهة له، خاصة تخفيف الرقابة العميقة والنظرة إليها على أساس أنها غير راشدة.

المطلب الثاني

تطوير العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحليّة

يرجع تحديد طبيعة العلاقة المركزية المحليّة، بحسب الهدف من تطبيق نظام الإدارة المحليّة، فبريطانيا تلجأ لذلك تطبيقاً للديمقراطية، فهي لا تقوم على أساس الوصاية بل على أساس التعاون والتساند، على خلاف فرنسا الذي قد كانت فيها نتائج مسيرة طويلة من الخلافات بينهما على الاختصاصات أثناء التطور السياسي والإداري، ومع تزايد نسبة المطالبة بالاشتراك في تسيير المرافق العامة في ظل إشراف ورقابة شديدة تصل حدّ الوصاية⁽¹⁾، والذي استمرت الجزائر في الأخذ عنه بعد الاستقلال، كما يحدد هذه العلاقة وحدة سلطة الدولة، أو بما يؤدي إلى توحيد نمط وشكل تقديم الخدمة العمومية فيها، وكذلك الرقابة المطبّقة على الجماعات المحليّة، التي تعتبر محددًا رئيسيًا مهمًا لقراءة مستقبل الإدارة المحليّة، مما يستوجب حتمًا إعادة النظر في هذه العلاقة بين الجماعات المحليّة والسلطة المركزية من خلال السعي إلى تطويرها، ينطوي ذلك على تحسين الأوضاع عما هو كائن حاليًا، وكذلك ترشيدها بما يؤدي إلى إيجاد توازن بين طرفي هذه العلاقة على أسس موضوعية وعلمية.

لذا فالجماعات المحليّة ولكونها تخضع لألوان شتّى من الرقابة المركزية، فهي بذلك تحت رحمة ما تجود به هذه السلطات التي تتولّاها، فمنطقي إرتباط حياة وانتعاش هذه الجماعات بما يخلى لها من مساحة للحريّة من جهة، وتسليحها بالوسائل القانونية والمالية للظفر بذلك من جهة أخرى،

(1) مصطفى أحمد فهمي، المرجع السابق، ص 8-9.

فالنتائج مرهونة بالمقدمات أي أن نجاح هذا النظام وتحقيقه لنتائجه المرجوة يتأثر بمدى وحدود هذه العلاقة، لذا سنتولى توضيح حدود الرقابة كقيد على من يُحوزها، وأيضاً كضامن لاستقلال الجماعات المحليّة الأصيل، ثم نتطرق لكيفية إعادة صياغة هذه العلاقة بما يعزز دعائم هذا الاستقلال، مما يستتبع حتماً تحسينها وإصلاح نظام الجماعات المحليّة⁽¹⁾.

الفرع الأول: حدود الرقابة على الجماعات المحليّة (الاستقلال)

المعقود أن الجماعات المحليّة بمقتضى ما تتمتع به من شخصية معنوية، يتعين أن تباشر واجباتها ومسؤولياتها من منطلق استقلالها دون أن يحدّها في ذلك أيّة محددات، إلا أنه من ناحية أخرى ينبغي خضوعها لرقابة حتى لا تتحرف عن أعمالها إلى ما يمكن أن يخالف القانون، إلا أن هذه الرقابة ليست مطلقة بل لها حدود وضوابط عدة تلتزم بها الجهة المكلفة بها، بعضها ينحدر من استقلال الجماعات المحليّة، وأخرى مُستمدة من احترام الشروط الشكلية والموضوعية وأخرى تتعلق بإمكانية منازعة قراراتها المخالفة للمشروعية⁽²⁾، فالعلاقة طردية بين الاستقلال والرقابة، فإذا ما زادت شدة الرقابة أدت إلى ضيق وانحسار الاستقلال والعكس، وتجدرنا نجد صعوبة في تحديد طبيعتها أو حتى في وصفها، بين كونها علاقة أم رقابة أو وصاية، وتظهر في ممارستها ضمن إطار معادلة أساسية صعبة تسعى لإيجاد التوازن بين أهدافها واحترام هذا الاستقلال، الذي يبدو أن نُذُر الزوال تحقق به من كل جانب، لذا سنتبين تعريف الاستقلال ثم رصد مظاهره.

أولاً: تعريف استقلال الجماعات المحليّة

يُعرّف على أنه حق الوحدات المحليّة القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة، وفي الحالة العكسية ترجيح حقوقها وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة⁽³⁾، فاستقلال الجماعات المحليّة هو استقلال الأجهزة، واستقلال في إدارة الشخص المعنوي ضمن الحدود التي يرسمها القانون مع البقاء في إطار الدولة الواحدة.

يستلزم لتكريس هذا الاستقلال أن تتمتع بجهاز إداري مستقل - قوامه هيئة تداولية منتخبة وأخرى تنفيذية تعمل تحت سلطتها إدارة - يتولى تنفيذ العمليات والنشاطات العائدة له، مما يعزز حرية القرار

(1) يقصد بإصلاح الحكم المحلي أو فيما معناه عندنا إصلاح نظام الجماعات المحليّة أو الإقليمية ب: "كل عمل مقصود على المستوى القومي، من شأنه أن يؤدي إلى إقامة نظم جديدة أو تعديل النظم القائمة للحكم المحلي، أو اتخاذ إجراءات هامة لإعادة توزيع مسؤولية بعض وظائف التنمية الرئيسة بين الحكومة القومية و وحدات الحكم المحلي، أو زيادة الإسهام والمشاركة الشّعبيّة في صنع السياسة والعمل على المستوى المحلي. أنظر في ذلك: صبحي محرم، إصلاح الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 8.

(2) للمزيد من التفاصيل أنظر: عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 951.

(3) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 191.

بعيداً عن تأثير السُلطة المركزية، ويُساعد في تكوين إرادة ذاتية محلية، ولتفعيل استقلالها لا بدّ لها من موارد مالية كافية للاضطلاع بمهامها بمعزل عنها دائماً.

إن الاستقلال يعتبر من دعائم النظام اللامركزي، ولكن هذا الاستقلال تشوبه حقاً الرقابة التي يجب أن تكون في حدود معينة دون تطرف، فإذا تجاوزت الرقابة حدودها فقدت اللامركزية صفتها، وأصبحت أقرب إلى فروع الحكومة المركزية منها إلى النظام اللامركزي⁽¹⁾، فالاستقلال هو الأصل والاستثناء هو ما يسلط عليها من رقابة كضابط يحد من حريتها المحليّة، مما يستدعي ضمان هذا الاستقلال وجود حدود يجب الالتزام بها⁽²⁾:

- إن مسؤولية اتخاذ القرارات المحليّة تبقى من اختصاص المجالس المحليّة، حتى وإن كانت تحتاج إلى تصديق لاحق، أي تعمل بمبادرة منها ومنطلق حرية، فلا تتلقى بذلك أوامر أو توجيهات وتعليمات ملزمة سابقة عن العمل.

- أن تكون هذه الرقابة المركزية محددة بموجب نصوص قانونية وفي حالات محدّدة، والسبب هو تمتّع الجماعات المحليّة باستقلال إداري ومالي، في مواجهة نص قد يستهدف هذا الاستقلال⁽³⁾، فلا وصاية إلا بنص وفي حدود هذا النص أيضاً.

- لا يجوز للحكومة المركزية تعديل القرارات الصادرة من الوحدات المحليّة، فأما أن تقبل القرار كله وإما أن ترفضه كله.

- تمكين الجماعات المحليّة من سلطة الاعتراض القانوني على ما تسلكه الوصاية تجاهها، بمخاصمتها أمام القضاء الإداري، بما معناه أن سلطة الوصاية ليست مطلقة.

- تُسأل الجماعات المحليّة مسؤولية كاملة عن الآثار المترتبة عن تنفيذ قراراتها، فلا يجوز إلزامها بتنفيذ أي قرار بما فيها المصادق عليه.

فهذا الاستقلال يشمل كل من أعضاء الهيئة المحليّة والهيئة ذاتها، وكل ركن من أركان الإدارة المحليّة يعتبر عنصراً هاماً وأساسياً في تأمين استقلالها في مباشرة وظائفها⁽⁴⁾، ويتأثر بها ضيقاً واتساعاً، فكيفية تشكيل المجالس انتخاباً أو تعييناً أو بهما معاً، وطبيعة تحديد الاختصاصات على النهج الفرنسي بالاختصاص العام أو البريطاني أي الحصري، مع تمتعها بالشخصية القانونية التي تكسبها مركزاً قانونياً إلى جانب الدولة والتي من دونها لا وجود لنظام الإدارة المحليّة، أو كمن يصنع

(1) محمد ابراهيم رمضان، المرجع السابق، ص 400.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 116-117. وكذلك: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 195-196. وكذلك: صفوان المبيضين وآخرون، المرجع السابق، ص 45.

(3) عمر الشويكي، المرجع السابق، ص 305.

(4) خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 34.

آلة مجردة من خزان الوقود، ولتوفير الطاقة والقدرة على الانطلاق استوجب توافر المال الكافي للقيام بالمهام والمسؤوليات، وبذلك يُماثل دور الوقود (البنزين) لهذه الآلة.

ثانياً: مظاهر استقلالية الجماعات المحليّة

يتجلى استقلال الجماعات المحليّة في المنظومة القانونية الجزائرية من خلال الاعتراف أو الوجود المادي والإطار الوظيفي المرتبط بنشاطاتها، كما يظهر استقلال الجماعات المحليّة من خلال قدرتها على اتخاذ قراراتها ضمن اختصاصاتها من ناحية، واستقلالها المالي من ناحية أخرى:

1- استقلال الجماعات المحليّة بموجب القانون:

- الدستور: اعترفت الدساتير المتعاقبة بالجماعات المحليّة وأولتها اهتمامها، وأكد دستور 1996 ذلك أيضاً، حين اعتبر الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، إذ يُعد ضمانه مهمة ويعتبره المؤسس الدستوري موضوعاً ذو مكانة أساسية في تنظيم الدولة، وكما قد إعتدّ بقاعدة الانتخاب كأسلوب في تكوين المجالس المنتخبة⁽¹⁾.

- القانون: فهو من يُنشئُها، ويحدّد اختصاصها ونطاقه، وماليّتها، وينهي حياتها إذا اقتضت ظروف ذلك، ويضبط العلاقة التي تربطها بالحكومة المركزية حمايةً لها من كل إهدار لاستقلالها، فيعد خير ضامن لذلك والوسيلة المثلى الدّاعمة لدولة القانون والمؤسسات⁽²⁾.

2- استقلال الجماعات المحليّة في اتخاذ القرارات: لمباشرة مهامها يجب أن تُمكنّ بسلطة تسمح لها بالتّصدي للشؤون المحليّة في إطار القانون، وعلى اعتبار أنّها الأكثر التزاماً أمام مواطنيها، والأقدر على معرفة حاجياتهم مما يجعلها في مركز المكلّف لإشباعها بتهيئة السبل والظروف الملائمة لذلك، فهي بذلك تتمتع بسلطة تقريرية لا يشاركها فيها أحد بما يعود بالنفع العام على الشخص المعنوي الذي تديره⁽³⁾، يتم هذا بإرانتها المنفردة دون إملاء من أحد، وتتصرف انطلاقاً من واجباتها القانونية بما يُبرّر تصرفاتها المستمدة من القانون، هذه السلطة كما تسمى بسلطة المبادرة أو المبادأة، أي أنه لها الحق أن تقوم باختصاصاتها، أو تُتبري لها بمحض إرادتها دون أن يحق للسلطة المركزية أن تتولى بنفسها هذه الاختصاصات، مع احتفاظ هذه الجماعات بكل حقوقها تجاه السلطة المركزية الناتجة عن استقلالها الأصيل، الذي تطرقنا له سابقاً.

(1) المادة (14)، (15)، (16) من دستور 1996.

(2) أنظر على سبيل المثال لا الحصر:

- المادة (01) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

- المادة (01) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(3) خالد قباني، المرجع السابق، ص 89.

يُباشر هذه المهام المجلس الشعبي البلدي والولائي في البلدية والولاية على التوالي، إذ يختص بالوظيفة التقريرية، والمتمثلة في مناقشة وإقرار السياسات العامة المحليّة وأولويات العمل المحلي والرقابة والإشراف على حسن تنفيذ هذه السياسات والأولويات⁽¹⁾.

3- الاستقلال المالي:

يظهر الاستقلال المالي للجماعات المحليّة من خلال تمتّعها بميزانية مستقلة وموارد ماليّة ذاتية⁽²⁾، فهذا الاستقلال المالي يتيح لها القدرة على العمل، وأداء الخدمات ومباشرة المشاريع دون انتظار من السلطات المركزية أن تثبت بكل صغيرة وكبيرة تهم سگان الوحدة المحليّة⁽³⁾.

إلا أنّه وبالنظر لمعايير واقع مالية الجماعات المحليّة في الجزائر كما سبق بيانه وتفصيله، فهي من الضّعف حتى جعلتها تستند وتعتمد شبه كلياً على ما تقدمه السلطة المركزية من دعم، مع ما يميّزها من شدة رقابة في هذا الشأن، وقد تعدّى الأمر إلى أن المسؤولين المحليين لا يستطيعون فعل أي شيء لحل مشاكل ذات طابع محلي محض إلا بالعودة لممثلي المركز⁽⁴⁾، مما ينتفي معه الوجود السليم لهذا النظام وتشويهه جلي لمفهومه من طرفي العلاقة، ونحن بصدد الحديث عن الاستقلال، يُجمع الفقه أنه يتأثر بقدر ما تعتمد هذه الجماعات المحليّة عن مساعدات الحكومة الماليّة طردياً، كما يُحذّر كذلك من أثرها الفاتك به وإهدار كل معنى له، واعتبرها وصاية إضافية وفعلية ووسيلة مؤدية لفرض النظام المركزي⁽⁵⁾.

ويؤثر المورد المالي في تحديد العلاقة بين الجماعات المحليّة والسلطة المركزية، ويعد بحق معيار فارق في هذا الاستقلال، وبحسب توافره يطغى أحدهم عن الآخر تمدداً وتقلصاً، وتظهر معالمه من خلال⁽⁶⁾:

- مدى الصلاحيات الممنوحة للمجالس في إيجاد وخلق موارد محلية ذاتية.
- مدى الحرية في وضع ميزانيتها.
- الأسس التي يقوم عليها النظام الضريبي وخاصة الضرائب المحليّة.
- مدى حرية المجلس في الإنفاق، وصلاحيته في توزيعه على بنود ميزانيته، وتحديد حجمه العام.

(1) محمد محمود الطعامنة، سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 421.

(2) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 52.

(3) عبد القادر الشخلي، الوجيز في الإدارة المحليّة، المرجع السابق، ص 25.

(4) عبد المجيد جبار، المرجع السابق، ص 650.

(5) خالد قباني، المرجع السابق، ص 92-93.

(6) مصطفى أحمد فهمي، المرجع السابق، ص 12.

ثالثاً: معوقات استقلالية الجماعات المحليّة

الجماعات المحليّة ما هي إلا جزء من الهيكل الإداري للدولة، تُعنى بتقديم خدمات تلبيةً للحاجيات المحليّة تحت إشراف ورقابة السلطة المركزيّة، على اعتبار أن هذه الأخيرة مسؤولة عن الجانب الإداري للسلطة التنفيذية في كامل إقليم الدولة، وقد تطرقنا في ثنايا هذه الدراسة إلى بعض العوائق والعراقيل التي تتحدّأها خلال تعرضنا إليها، وعليه سنتناول ذلك بإيجاز على أن نتولى تفصيلها حين البحث في كيفية التصدي لها بالطول المناسبة، فإذا ما تسنّى لنا حصر أهم المشكلات والعراقيل التي تشهدها الجماعات المحليّة، التي أثّرت على استقلالها وكانت سبباً في إضعافها، وخضعت مرعومةً لتدخل السُلطة المركزيّة في شؤونها، فراها كما يلي:

- 1- الوصاية الإدارية: لعل من أبرز ما يلاحظ على النموذج الفرنسي التقليدي للإدارة المحليّة هو الرقابة الشديدة الممارسة عليها⁽¹⁾، هذا النموذج الذي تأثر به النظام الجزائري، حيث تخضع فيه الجماعات المحليّة إلى وصاية ثقيلة متنوعة الصور ومتعدّدة الجوانب، مما يجعلها تتحكم في القرار النهائي وسلطة البت فيه من طرفها، كما أنّها تركز على الجانب السلبي للرقابة والتغافل عن دورها في إعانتها وخلق التّكامل بينهما، لنُدرك عندئذٍ حدود استقلالها لا حدود رقابتها.
- المبالغة الشديدة أو التطرّف فيها، إذ لا تخالنا نغالي إذا قلنا أن الجماعات المحليّة افتقدت سلطتها النهائية في اتخاذ أي قرار محلي وبذلك حرّبتها واستقلالها، مما يأتي على حقاها في المبادأة وحرية المبادرة، فصحيح كثرة الرقابة تؤدي إلى انعدام الرقابة⁽²⁾.
- إن تعدد جهات الرقابة يؤدي حتماً إلى عرقلة الأعمال التي تقوم بها الإدارة المحليّة، وذلك لضعف في أجهزة الرقابة، وممارستها في ظل بيروقراطية تقوم على أساس مفاهيم ومضامين رديئة، منطلقها سياسي أو لعدم القدرة على تفهم المشاكل المحليّة ولا لفلسفة هذا النظام أصلاً، فتمسك الجهة الوصية بممارسة امتيازات السلطة العامّة تُجَاهها، لا لخدمة المصلحة العامّة أو المحليّة، وتتعامل معها في حكم القاصر فمتى ترشد هذه الجماعات في نظرهم؟.
- الوصاية التقنيّة: هي إحدى القواعد الخفيّة التي تستعملها الإدارة المركزيّة، لإخضاع أعمال الجماعات المحليّة لرقابة إدارية من نوع آخر، ابتكرته لنفسها في ظاهرها مساعد لهذه الجماعات،

(1) اتجهت فرنسا منذ سنة 1982م إلى الاستعاضة بالرقابة القضائية عن الوصاية الإدارية، والمشرع الجزائري حاول ذلك لا سيما في قانون الولاية الجديد.

(2) عبد المجيد جبار، المرجع السابق، ص 656.

إلا أنه يلتهم روح استقلالها ويصادر قرارها وحرّيتها، فهي بمثابة تصرفات أو أعمال تُملي الدولة بموجبها على المجموعات المحليّة، السلوك الواجب إتباعه في التسيير قبل اتخاذ القرار⁽¹⁾.

- يمكن القول أن الوصاية الإدارية ترمي في لبّها وجوهرها الحرص على حماية سلطة الدولة، أي الإدارة المركزية بمعناها الفعلي أولاً وأخيراً، وما تيسّر للجماعات المحليّة في حدود هذه الحماية⁽²⁾.

2- المالية المحليّة: ما قيمة إيجاد جماعات محلية، يُعترف لها بالوجود القانوني وتسد لها اختصاصات محلية عديدة، وما مقدار الاستقلال المحقق لها من ذلك، دون أن تمكن من مورد تغترف منه أموالاً تعينها في أداء واجباتها وتُغنيها عن مَنْ الآخرين، فقد سبق وأن تطرقنا على نحو من التفصيل لدور وأهمية المالية المحليّة، وكذا موارد الجماعات المحليّة في الجزائر بحسب ما هو مقرر في إطار القانون والتنظيم الساري به العمل، إلا أننا سنحاول تبيان مواطن وأسباب ضعفها وهزالها الشديدين، وعلة ذلك ارتباطها الشديد والمباشر باستقلال هذه الجماعات، ونعتقد أنها تتنفّس حريّة في مساحة تتأثر بقدر ما تملك من أموال تناسبها.

بدايةً عدم التناسب بين كمية الصلاحيات مقارنة بالموارد المالية المتاحة لذلك، مما يشكل ضغطاً مضاعفاً عليها، ويمكن رد أسباب ضعف مالية الجماعات المحليّة إلى⁽³⁾:

أ- ضعف الإيرادات المحليّة: تعتمد الجماعات المحليّة بشكل أساسي على المداخل الجبائية، إذ تقدر بنسبة (90)% من ميزانية البلدية وتغطي (10)% من إيرادات أملاكها، وما يسجل بهذا الشأن أن الاعتماد بشكل مركز على صنف معين من المصادر يجعل من الصّعب تفادي أي خلل مالي يكون سببه نقص في التحصيل المالي⁽⁴⁾، ويمكن ردّ هذا الضعف إلى إشكال متعلق بالنظام الجبائي وآخر يخص إيرادات أملاكها أيضاً.

* ضعف يتعلق بالنظام الجبائي: لا حيلة للجماعات المحليّة في هذا الجانب، فهي خاضعة تماماً وتنتظر ما يُجبي لها، والأكثر من ذلك يُصيبها ما يصيب هذا النظام الجبائي، لأنّها لا تملك سلطة

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 201.

(2) محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحليّة في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟، أعمال ملتقيات: دور ومكانة الجماعات المحليّة في الدول المغاربية، المرجع السابق، ص 166.

(3) الضعف المزمن لمالية الجماعات المحليّة مرده إلى ضعف الموارد وكثرة النفقات، واختلال النظام الضريبي، وظاهرة التهرب الضريبي والعجز عن التحصيل الضريبي و.... أنظر: مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص 49.

(4) نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، المرجع السابق، ص 164.

جبائية خاصة بها، وتتمثل أسبابه في (1):

- مركزية التشريع الضريبي: وهو أن تستحوذ الدولة على كل ما تعلق بالضريبة والرّسم، إحدائاً وتعديلاً وتخصيصاً، فلا وجود لنظام جبائي محليّ يعترف للجماعات المحليّة بسلطة جبائية، فالدولة وحدها هي من تتفرد بذلك، في مركزية ضريبيّة مفرطة موروثه عن الاستعمار لم تتطور بعد، فيمكن القول أننا لا نملك نظاماً ضريبياً كما هو الأمر عليه في الدول الأخرى، كالدول الأوروبية(2).

- تفاوت في توزيع الموارد الجبائية: يتم توزيع الإيرادات الجبائية المحصلة بين الدولة والجماعات المحليّة بطريق يُضعف هذه الأخير ويتسم باللاعدل، حيث تحصل الدولة على ثلاث أضعاف ما يُخصص لهذه الجماعات المحليّة، مع استئثار الدولة بأهم مصادر الجباية مردوداً، وعدداً، ونسب التوزيع، وما زاد الأمر حدةً أيضاً حصول بعض الصناديق الأخرى على نسب من بعض ما يجبي لصالح البلدية، مثلاً الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

- ضعف التحصيل الضريبي: نتيجة الغش والتهرب الجبائي أي المخالفات الجبائية، فهذه الظاهرة تؤثر بشكل سلبي على الإيراد الوطني ومن ثم المحلي، تشترك فيه جملة من الأسباب كالعيوب التي تعترى التشريع الجبائي من خلال عدم استقراره وغموضه وعبء الاقتطاع، ويتأثر أيّما تأثر بالإعفاءات أو التخفيضات أو التحفيّزات، والتي تدخل ضمن الإجراءات التي تتخذها الدولة، بالإضافة إلى كل هذا نُسجّل عدم كفاءة وفساد الإدارة الجبائية، مع قلة الوعي الضريبي أو انعدامه، تأسيساً على ذلك كلّما ضعّف التحصيل ضعفت إيرادات الجماعات المحليّة مما يعني تقاوم المشكل المالي.

* ضعف إيرادات الأملاك: تحصل منه الجماعات المحليّة ما قيمته (10)٪ فهي نسبة ضعيفة، أي (10/1) من مجموع إيرادات ميزانياتها، لا تستجيب ولا تشجع على تحرير هذه الجماعات، مرد ذلك هو التنازل المفرط عن أملاك الدولة، والأملاك التابعة للجماعات المحليّة في إطار قانون سنة 1981(3).

ب- تزايد أعباء الجماعات المحليّة: وتتمثل في تزايد نفقات الجماعات المحليّة خاصة التسيير الذي أتى على نسبة هامّة من مداخيلها، وكما نُسجّل أيضاً تزايد تدخلات هذه الجماعات، مع ما يعتبر بعض مناطق الظل عندما كلفت بمهام غير مختصة بها، وكذلك للأثر الناجم عن التقسيم الإداري

(1) للمزيد أنظر: حميد بوزيدة، المرجع السابق، ص 132 وما بعدها. وكذلك: كريم يريقي، المرجع السابق، ص 103 وما بعدها.

(2) محمد عبدو بودريالة، الإصلاح الضريبي، ندوة فكرية حول: الإصلاحات المالية والجبائية المحليّة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 33.

(3) كريم يريقي، المرجع السابق، ص 103.

لسنة 1984، كما تأثرت بالوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في الدولة ويمكن رد بعض أسباب هذا التزايد إلى:

- تداخل الاختصاص بين الدولة والجماعات المحليّة، مردّها إلى الوضعية الاستثنائية التي عاشتها البلاد من خلال تكليفها بمهام تعود أصلاً للدولة، مما أثقل كاهلها وجعلها عاجزة ومدانة⁽¹⁾.
- تزايد كتلة أجور مستخدمي الجماعات المحليّة نتاج تزايد أعدادهم جراء عمليات التوظيف، كما أثر توظيف أعوان الحرس البلدي على صندوق التضامن للجماعات المحليّة، وتبعاً على هذه الجماعات الذي تقلصت إعانته بهذا السبب.

- جماعات محلية مثقلة ومتعبة بديون لعدم توفرها على موارد ومداخيل، وتراكمها لعدم القدرة على سدادها، نتاج اتساع تدخلاتها وازدياد عدد السكان وتنوع حاجياتهم، والهجرة نحو المدن من جهة، وكذلك لسوء تسيير الأموال واعتلال هذه الجماعات بالفساد والإنفاق المبالغ في شؤون ليست ذات أولوية في مشاهد للبهرجة والفخفة خاصة في السنوات الأخيرة من جهة ثانية.

وعليه كمحصل لذلك فإن الجماعات المحليّة خاصّة في الدول النامية في حاجة ملحة للمعونة الفنيّة والماليّة، فالسلطات المحليّة الفقيرة مثل الفقراء، سوف يزدادون فقراً لو تركوا وشأنهم ومواردهم، وهم في حاجة إلى معونة تُساعدهم على سدّ النقص والعجز الذي يعانون منه، ويمكنهم من القيام بأداء المهام الموكلة إليهم من حيث توفير الخدمات للمواطنين في نطاق مجتمعاتهم المحليّة⁽²⁾.

3- الاختصاصات المحليّة (المرفق المحلي)⁽³⁾:

تَبَسَط الحكومة المركزية رقابتها على المجالس المحليّة، فتمنعها من التطاول عن القانون وممارسة ما لا تملك من صلاحيات، فيقتصر بذلك دورها على المرفق المحلي الذي يعود إليها، وبالنظر للتطور الحاصل في المرافق عامة يصعب معها تمييز المرفق المحلي من المرفق الوطني، لنكون أمام إشكال يؤدي إلى خلاف بينهما يصعب معه التعاون والتكامل، وبالمحصلة لا تستطيع الأجهزة المحليّة القيام بواجباتها على الوجه المطلوب ومن ثمّ العبث باستقلالها المفترض، ممّا يعني اللجوء إلى وسائل أخرى كاسترضاء الوصاية على حساب حرّيتها مثلاً، إنّ عدم القدرة على تحديد الاختصاصات على وجه من الدقّة يجعل منها نقطة للتوتّر ومسرح للعراك بينهما خاصة

(1) محمد عبدو بودريالة، المرجع السابق، ص34-35.

(2) صبحي محرم، الخدمات المركزية للسلطات المحليّة، المرجع السابق، ص4.

(3) يُعرّف المرفق المحلي على أنه: "مشروع يقوم على تقديم خدمة ذو مضمون محلي، تهم جزء من إقليم سكان الدولة بصفة خاصة، ولا تهم باقي أجزاء إقليم الدولة بهذه الصفة، وتقوم بأدائها السلطة المحليّة، تحت رقابة السلطة المركزية". للمزيد عن المرفق المحلي. أنظر: منير إبراهيم شلبي، المرجع السابق، ص68.

في الدول النامية، التي تهدد البيروقراطية كل الجهود الرامية لإشاعة وتمكين الجماعات المحلية من حريتها واستقلالها.

تأخذ الجزائر على غرار فرنسا ومصر في اعتماد الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات المحلية، مما يفوض ويتيح لهذه الجماعات بمعالجة كل ما يعتبر شأنًا محليًا إلا ما أسنتني، واعتباره اختصاصًا معقودًا للحكومة المركزية، والتي تحدّد ما يعتبر مرفقًا محليًا أيضًا، مما يضيغ غموضًا يُثار من ورائه أحقية الممارسة تُفرض إلى صراع محموم لا فائدة يرجى منه، فيؤثر على إطمئنان الجماعات المحلية لهذا المرفق، ويحدث أثرًا يحد من حريتها مخافة ورودها خارج الإطار، ومن جهة أخرى يحتفظ المركز لنفسه بالتدخل إذا تراءى له أن مساحته قد تقلّصت شاهرًا فزاعته تُجاهها، والمؤكد أن مستوى فهم العلاقة بين المركز والجماعات المحلية يُساهم ويحد من وطأة طغيان المركز في استعماله لحقه في الوصاية، ويُساعد إلى حد كبير في التخفيف من العيوب المعتراة في ذات الوقت، وما يعيب تعميم اختصاص الجماعات المحلية أنه⁽¹⁾:

- يؤدي إلى عدم القدرة في تحديد الخطوط الواضحة، ورسم خط فاصل بين الاختصاصات المركزية واختصاصات المجالس المحلية.
- اختلاف وجهات النظر حول العمل الذي يحقق الصالح العام والذي لا يحققه.
- قيام خلافات ومشاكل نتيجة الخلافات حول الحد الذي لا يجوز تجاوزه.
- الحد من حرية السلطات المحلية خشية عدم تصديق مداولاتها، أو إجازة أعمالها من الحكومة المركزية، مما يسبب ضغطًا وإكراهًا معنويًا.
- نشوب خلافات بين الجماعات المحلية والمواطنين.
- ضياع المسؤولية بين المجالس المحلية والحكومة المركزية، لكثير من الخدمات لصعوبة تحديد الطرف المسؤول عن تقديمها.

تأسيسًا على ما سبق فتحديد وتحجيم مسألة الاختصاصات المحلية مسألة بالغة الأهمية، ينبغي معالجتها في رؤية متكاملة ضمن بيئة الجماعات المحلية، مما يؤدي إلى تحقيق هذا النظام إلى الهدف المنشود أو الغرض المنشأة لأجله.

4- التقسيم الإداري: بمجرد افتكاكها الاستقلال واسترجاعها السيادة، ولمعالجة الخلل الناجم عن الفراغ الذي خلفه المستعمر، والذي استعمل الإدارة كأداة للتمكين له، ولخدمة مصالحه الاستعمارية وإطالة أمد وجوده، أقدمت الجزائر على إصلاحات جوهرية على الجهاز الإداري،

(1) مصطفى أحمد فهمي، المرجع السابق، ص14.

لعل أهمها تخفيض عدد البلديات وتجميعها في حدود (676) بلدية، مما كان له الأثر الإيجابي بحيث أدى إلى تخفيف وبصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات، وأقامت لها أساساً مالياً وبشراً أكثر نفعاً⁽¹⁾.

فالتنظيم الإداري في أي دولة يقوم على تقسيم إداري لإقليم الدولة، بحيث يحدّد نطاق الوحدات الإدارية المختلفة، وتعتبر مسألة تقرير الحجم الملائم للوحدات الإدارية من المشكلات لما يكتنفها من عواقب وآثار⁽²⁾.

فالوحدات المحليّة الإدارية هي التقسيم الإداري لإقليم الدولة، مما يفترض إيجاد مستويات متشابهة من ناحية السلطة والوظائف، ويبين نظام التقسيم الإداري إسم الوحدات في الدولة وحدودها وأحجامها، يتأثر هذا التقسيم بعوامل سياسيّة واقتصاديّة واجتماعيّة وثقافيّة⁽³⁾، فالمفترض في هذه الوحدات أن تفي بمتطلبات وجودها، أي قدرة على أداء الخدمات المكلفة بها، لذا فواجب أن تكون ذات سعة مناسبة من حيث المساحة وعدد كاف من السكان، مما يُوفر لها موارد مالية كافية، وتخلق الانسجام والتضامن بين ساكنيها، فهل يتوفر هذا في الوحدات الناتجة عن التقسيم الإقليمي للبلاد سنة 1984⁽⁴⁾، حيث يضم التقسيم الإقليمي الجزائري الحالي مستويين من الوحدات الإدارية، يتمثل في الولاية والبلدية، وحالياً يقسم الإقليم الجزائري أو يتشكل من (48) ولاية، و(1541) بلدية.

هذا التقسيم الإقليمي سابق الذكر كانت له جملة من العيوب، بل يُجمع الكثير على أنه من أحد أهم أسباب تخلف وتحجّر هذه الوحدات، لأن هذا التقسيم لم يستند إلى أسس علمية، والملاح السياسيّة ظاهرة عليه وواضحة لا يختلف فيها إثنان⁽⁵⁾، بالرغم من إيجابياته ولعل أبرزها تقريب الإدارة من

(1) نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، المرجع السابق، ص163.

(2) خالد سمارة الزعي، تنظيم السلطة الإدارية، أعمال مؤتمرات: البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المرجع السابق، ص125.

(3) عبد القادر الشخلي، الوجيز في الإدارة المحليّة، المرجع السابق، ص8.

(4) قانون رقم (09/84) المؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(06)، المؤرخة في 1984/02/07.

(5) من نتائجه السلبية:

- ازدياد عدد البلديات القروية عديمة الدخل والتي لا تتركز على أي حياة اقتصادية أو مالية، وكذلك ظهور أكثر من (600) بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد. أنظر: نصر الدين شعيب، مصطفى شريف، المرجع السابق، ص163.

- اظهرت الخريطة الإدارية سلبيات من بينها: إيجاد بلديات معوقة تقريبا لكثرة الأعباء مع انعدام الموارد، وتدهور نوعية الخدمات وتعددتها وتعقدها... أنظر: مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص49.

- انتقلنا تحت ضغط سياسي إلى (1541) بلدية، وأنشأنا بلديات لا مداخل لها، وهي ليست بقادرة على تسيير كل المرافق العمومية، وأضاف في معرض رده حول سؤال يتعلق بالتقسيم بالقول، أن التقسيم الإداري كان اختيار سياسي وليس اختيار عقلائي، ولإدراكه مدى صعوبة إعادة النظر في تقليص عدد البلديات حين قال: هل نستطيع إقناع المواطنين بتقليص بلدياتهم.. للمزيد أنظر: دحو ولد قابلية،

المواطن، لكنه لم يحقق المرجو منه، والغريب في الأمر أن الخطاب الرسمي مازال مستمراً في التبشير بإجراء تعديل على هذا التقسيم، بزيادة عدد الولايات خاصة، محاولة لاسترضاء واستجابة لرغبة المواطنين، الذين رأوا أن حيفاً قد مسَّهم من جراء هذا التقسيم.

والسؤال الذي يطرح نفسه وبشدة على اعتبار أن العامل المالي بداية يطغى على التفكير في إيجاد وحدات إدارية قادرة ومؤهلة، ومن جانب آخر متضامنة ومتناسقة، فما السبيل لإنعاشها وبعث الحياة فيها، هل يكون إصلاحها بضمها ودمجها من البدائل المتاحة كخيار إجرائي، إذا كانت هناك نية في بناء نظام إداري محلي سليم؟.

5- المشاركة الشعبية

يُعدُّ المجلس الشعبي⁽¹⁾ الوسيلة الأساسية التي من خلالها يعرض الأعضاء وجهات نظر المجتمع المختلفة، في الأمور العامّة المحليّة التي تهم هذا المجتمع، إلا أنه عملياً قد لا يُصدّق المواطن أنه صاحب حق في المتابعة والمراقبة والمشاركة، نتاج هشاشة العلاقة مع الدولة بجميع مؤسساتها بما فيها الجماعات المحليّة، فيفترق حينها القانون والواقع ويزداد اتساعاً وشساعةً مما يزيد في تصدّع العلاقة بين الدولة والمواطنين المهترئة أصلاً⁽²⁾، وتزيده بعداً عن الشائين المحلي والوطني، ويصبح غير معني بما يدور في محيطه، نتاج الشعور العام لدى الأفراد أن هذه الإدارة لم تعد تلبي حاجياتهم ولا تشعر بهم، فهي بذلك لا تعنيهم أصلاً.

ويعتبر المجلس المنتخب مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي، لذا فالاهتمام بالشأن المحلي للمواطنين، يبدأ من حرصهم في اختيار ممثليهم بداية، وينسب تعكس مدى شرعية وجودهم بالمجالس ومن ثم أعمالهم⁽³⁾، ويمتد الأمر إلى الانخراط في العمل إلى جانبهم طيلة العهد الانتخابية بأساليب وكيفيات شتى، وتعمل المجالس من جانبها على تهيئة السبل وخلق قنوات تواصل مستمرة ومباشرة معهم، كما تعمل على الاستفادة منها قدر جهدها بتنظيمها، والتخطيط لها بعيداً عن العشوائية والفوضى، ينتج عمّا سبق تأمين وتحصين المجالس المنتخبة ضد أي مساس باستقلالها، بل وتقويته مستندة إلى سلطة الشعب في الإقليم صاحب

الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحليّة، ندوة فكرية حول: مدى تكيف الإدارة المحليّة مع الحقائق الوطنية الجديدة، المرجع السابق، ص 105.

(1) صبحي محرم، إصلاح الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 80.

(2) أنظر في أسباب عزوف المواطنين عن المشاركة، وكذلك الإجراءات المحفزة على ذلك: منصور بلرنب، المرجع السابق، ص 332-333.

(3) شهدت الجزائر أول انتخابات محلية بعد التعددية لسنة 1990، وقد فاقت نسبة المشاركة (65.15)٪، بينما سجلت نسبة معدلها ما يزيد عن (42)٪ في الانتخابات المحليّة الأخيرة لسنة 2012، فالتراجع في نسب المشاركة يبين ويعكس درجة الاهتمام بها.

السيادة، ليمدّها بدفع كبير لمواجهة التحديات، والقيام بالمهام على النحو المرضي للمواطنين، ومنه فَمَفَاد المشاركة الشَّعبية هو قيام الأفراد بصورة طوعية على العمل، بتطوير وحدتهم المحليّة من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والثقافية⁽¹⁾، فهي بذلك تعزز فلسفة نظام الإدارة المحليّة القائمة على الإيمان بالجهود الشَّعبية، وقوّة الجماهير بالمشاركة الشَّعبية في التنمية المحليّة والتأثير في القرار المحلي، طالما فُتِح لهم المجال للاضطلاع بهذا الدور على نحو يتحقق معه رضا المواطنين.

وترتيباً على ذلك يصح القول إذن أن المشاركة الشَّعبية في الحكم المحلي تعتبر حق، فكمبدأ ديمقراطي فإن من حقّ كل مواطن أن يُخضع جميع المسائل والموضوعات التي تُؤثر في حياته لمناقشتها تمثيلاً مع حق تقرير المصير⁽²⁾، لذا ولأهميتها فأثرها يتعاظم في الإدارة المحليّة لأنه يُحقّق التجاوب المباشر والفوري بين السياسة العامة والحاجات المحليّة، وبفضلها يمكن تحديد أي نوع من الخدمات يجب تدعيمه والذي يجب إهماله أو تأخيرها، كما أنها تقيّد في تحديد موقع ومكان تقديم الخدمة (مكان بناء مدرسة مثلاً)، وعليه فانتساع قاعدة المشاركة الشَّعبية تجعل من الإدارة المحليّة تعيد النظر في كيفية التعاطي مع الجمهور، وتحديد أسبقيات وأولويات اهتماماتها، مما يدفعها إلى تحديث أساليب الإدارة وإصلاح ذاتها، بما يؤدي إلى نتائج طيبة في جانبيين، أولها مفيدة للسلطة المحليّة على اعتبار أنها وسيلة تُيسّر وتسهّل تنفيذ القرارات، وفي نفس الوقت ضمان ومانع لأي صراعات أو خلافات، وثانيها مفيدة للمواطنين على اعتبار أنها سبيل يتأكّد المواطنين من خلالها أنهم قد أُنزروا في صنع القرار، وأن مطالبهم واحتياجاتهم كانت وستكون موضع الاعتبار والاهتمام⁽³⁾. والملاحظ في علاقة المواطنين بالمجالس المحليّة خاصة بالبلدية، هو عدم تفعيل آليات مشاركة المواطنين التي حددها القانون، ومنها المشاركة والحضور لدورات المجلس العادية، الانضمام للجان، و..، وهذا التخوف من التواصل معهم، مرده إلى طبيعة النخبة التي تتحكم فيها، عوامل حزبية أو عروضية أو ثقافية، أو يمكن إرجاعها للتخوف من تزايد طلبات المواطنين التي قد تفوق إمكانياتها⁽⁴⁾.

(1) عبد القادر الشبخي، الوجيز في الإدارة المحليّة، المرجع السابق، ص31. ولذلك باتت المشاركة الشَّعبية من الموضوعات البديهية والأطروحات المسلم بها، بذلك فلا يجوز النقاش فيها إلا من حيث تقييدها وتدعيمها، ويقصد بالمشاركة الشَّعبية كذلك تلك المساهمة المتواضعة بقدر امكانات المواطنين، في كافة الشؤون العامة للدولة، وذلك عن طريق الإدارة المحليّة المتمثلة في المجالس الشَّعبية المنتخبة، مما يجعل المواطنين هم أصحاب القرار الأخير في اختيار القيادات، لجماعاتهم المحليّة من جهة وفي تحقيق البرامج المسطرة لهم من جهة ثانية. أنظر في ذلك: منصور بلرنب، المرجع السابق، ص327.

(2) صبحي محرم، عمر وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص2.

(3) صبحي محرم، عمر وصفي عقيلي، نفس المرجع، ص33.

(4) ناجي عبد النور، دور الإدارة المحليّة في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، المرجع السابق، ص159-160.

هذا وقد سبقت التطرق إلى عوامل أخرى تساهم في تعزيز وتأمين استقلال الجماعات المحلية، لعل من أهمها المورد البشري سواء في شقّه التمثيلي، أي المجالس من جهة وكذا الجهاز التنفيذي المنبثق عنه في البلدية من جهة ثانية، وما ينبجّر عنه من آثار، بالإضافة إلى مستخدمي الإدارة المحلية كما وكيفا وكل ما تعلق بتسيير حياتهم الوظيفية وأثره على نوعية الخدمة، ومن ثمّ يستتبع حتما غلق منافذ تسرب السيطرة والهيمنة المركزية، ومادام الأمر كذلك لا نُجانب الصواب إن قلنا أن حياة الإدارة المحلية رهينة إرادة وسلوك السلطة المركزية لما تتمتع به من تأثير تجاه هذه الجماعات في كل مفاصلها شكلاً وموضوعاً.

الفرع الثاني: إعادة صياغة العلاقة المركزية المحلية

إعادة صياغة هذه العلاقة يعني إعادة تطويرها بما يضمن نجاح نظام الإدارة المحلية، وبما يفضي إلى تعزيز دعائم الاستقلال المحلي، ولأنّه يبدو جلياً، وكما تابعنا أن استقلال الجماعات المحلية هش إلى درجة يسهل العصف به، من طرف من يحوز صلاحيات تجاهه ويملك أمره، لذلك ولتقويته والتّمكن له لا سبيل إلا برد الاعتبار لهذه الجماعات من خلال إدخال تحسينات وإصلاحات جوهرية تمس أساس هذا النظام، من خلال محاورها الأساسية، والمتمثلة في المحور السياسي والمالي والإداري⁽¹⁾، لمعالجة مكامن الداء والقضاء على مواطن الضعف، باتخاذ حزمة تدابير إصلاحية ملائمة ومتناسبة مع أسس هذا النظام، تجعلها قادرة على القيام بالمهام الملقاة على عاتقها، ونرى أنّه لا يتم ذلك إلا بالتشخيص السليم والدقيق لأوضاعها بدايةً، ثم البحث عن الحلول الناجعة لها، ويتأتّى من خلال إعادة صياغة العلاقة المركزية المحلية جعلها تتواءم والطبيعة القانونية لهذه الجماعات، وتطويرها نحو التكامل تأييداً لما يقول "البارتيني"⁽²⁾: "إن العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية في التكامل وليس في المواجهة، في التوضيح وليس في التضارب"، فهي تتطلب بذلك الفهم السليم أولاً، ثم في تسخير كل الوسائل اللازمة لإنجاحها تنظيماً، وتسييراً، وماليةً، ويذهب الدكتور "مصطفى أحمد فهمي" في هذا الشأن مؤكداً على أهمية العلاقة بينهما⁽³⁾: "علاقة الحكومة المركزية بالمجالس

(1) رابح سرير عبد الله، المجالس المحلية كأداة للتنمية المحلية، المرجع السابق، ص78.

(2) علي زيان محند وعمر، نظرة حول المالية العمومية المحلية، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المرجع السابق، ص61.

(3) مصطفى أحمد فهمي، المرجع السابق، ص23. ويرى أن مواطن إصلاحها يتم عن طريق إدخال تعديلات في:

- الهيكل التنظيمي للسلطات المحلية. - تقسيم الوظيفة الإدارية في الوحدات المحلية بين فروع الحكومة المركزية والمجالس المحلية.

- نطاق عمل المجلس أو خفض عدد مستويات الحكم المحلي. - نسبة وأسلوب التمثيل الشعبي.

- وفي دراسة أجرتها هيئة الأمم المتحدة تحليلاً لخبرات مختارة من مجموعة دول، موضوعه إصلاح الحكم المحلي سنة 1975، أكد من

خلالها الدكتور "صبحي محرم" الذي ترجم تقريرها، أن مواطن إصلاح الحكم المحلي تتمثل في ثمانية عناصر كالآتي:

المحليّة التي تمثل الشريان الذي يمكن أن يُغذّي المجالس المحليّة بما يدعمها ويمكنها من القيام بمسؤولياتها"، وبالنظر للنقاط التي تطرقنا إليها كأسباب تتال من استقلال هذه الجماعات، والتي نعتقد أنّها حجر الزاوية وقاعدة انطلاق في كل إصلاح لها، لذا سنتطرق لها تباعاً كما يلي:

1- الفهم السليم لنظام الجماعات المحليّة⁽¹⁾: تعد علاقة السلطة المركزية مُحدداً مهماً لقراءة مستقبل الجماعات المحليّة، بما معناه أن العبرة ليست بحسن إعداد النصوص القانونية، وتخصيص الميزانيات فقط، بل تتعداه إلى الذهنيات والمضامين لدى الأفراد والمؤسسات، مما ينجر إيجاباً أو سلباً ومنطقياً على التعامل معها، لذا فالمفترض بذلك الإيمان باستقلاليتها والتعامل معها وفق هذا التّصور الذي يحفظه لها، والمشهود في دول العالم الثالث أنه عندما يُعترف لهذه الجماعات بالشخصية المعنوية وما لها من آثار تستتبع ذلك، يُسفر عنه تحميل الوحدات المحليّة بمستويات من المسؤولية تتجاوز قدراتها وطاقاتها المالية، ذلك أنه لأن الحكومة المركزية عندما تُعرب عن رغبتها في تحقيق لا مركزية مسؤولية وظائف معينة، تُعزف في الوقت ذاته عن توفير الوسائل التي تكفل للوحدات المحليّة أداء هذه الوظائف بكفاءة وفعالية⁽²⁾، ممّا يُخرج هذه الأخيرة وتُصبح في مركز ضعف واستكانة لتركها وشأنها، فالواقع يُثبت أنّه لم يتغير منطق التعامل مع اللامركزية المحليّة من جانب السلطة المركزية، إذ تُحرص هذه الأخيرة على وضع هذه الجماعات في إطارات صُنعت على المستوى المركزي، مما أدّى إلى تصور أحادي لفكرة الإدارة المحليّة واستمرارها في ذلك، والتي فشلت إلى حد الآن كل العوامل في إقناعها بضرورة رفع اليد عن الإدارة اللامركزية، مما جعل هذه الأخيرة

- المجلس المحلي. - الرئيس التنفيذي المحلي. - حجم وحدة الحكم المحلي. - الهيكل الوظيفي. - العلاقات بين المواطنين والحكم المحلي. - العلاقة بين الحكومة المركزية والحكم المحلي. - العلاقة بين وحدات الحكم المحلي بين بعضها البعض. - الحكم المحلي والتنمية الاقتصادية. أنظر في ذلك: صبحي محرم، إصلاح الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 77 وما بعدها.

- وفي نفس الصدد إعتد مؤتمر الأمم المتحدة المتعلق باللامركزية في تصريح "يرفان" حول اللامركزية، والمنعقد بـيرفان بأرمينيا سنة 1999م، والذي بحث ما يلزم لنجاح عملية الإصلاح في شروط تتعلق بدور الجهات التشريعية بدايةً، وثانياً بوضع أساس قوي للامركزية المالية للإدارة المحليّة، كما ركّز على العامل الإنساني فيها، وأخيراً أثبت على أهمية تأييد المجتمع لها. للمزيد أنظر: زهير عبد الكريم الكايد، المرجع السابق، ص 190.

(1) يقول العميد سليمان محمد الطماوي "بهذا الصدد: وثمة حقيقة قد تغيب عن الأذهان ويحسن التنبيه إليها، وهي أن التنظيم القانوني مهما أحكم وضعه ليس إلا مجرد إطار للحركة، ولن تتحقق فعالية نظام من النظم إلا بالتعاون، والتساند، وإدراك الغرض المشترك، وإنكار الذات في تحقيقه، حتى ولو اقتضى الأمر التنازلي بعض الشيء عن الاختصاصات المقررة في النصوص، وهذه معاني لا يمكن إدراكها إلا بالوعي السليم، وبالممارسة المستمرة". أنظر: سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، المرجع السابق، ص 17.

(2) صبحي محرم، إصلاح الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 24.

في هذه الدُول قبل أن تمثل كل الإصلاحات التي عرفتْها مشكلة تسيير وتصرف، فإنها تصارع إلى الآن مشكلة مبادئ اللامركزية، طالما أنها لازالت تعيش خارج الاستقلالية والحرية⁽¹⁾. وتأسيساً على ذلك نوصي بإعطاء أهمية أكبر لها في الدستور، من خلال تكليف الدولة بدعم وتشجيع الجماعات المحليّة صراحة⁽²⁾، مع توخي الوضوح والدقة والتكامل في معالجتها وتنظيمها، وكذلك بتوحيد المصطلح في المنظومة القانونية أي إتخاذ الجماعات الإقليمية كما فعل المشرع الفرنسي⁽³⁾، لأنّ مسألة تحديد المصطلحات ذات أهمية قصوى فهي تتعلق بالمدلول النهائي لكل منها، ومن الجوانب القانونية يستلزم اختيار ألفاظها وضبطها وتحديدها بدقّة، لأنه وببساطة فكل مصطلح له دلالاته التي تختلف عن مصطلح آخر، مع إعادة النظر في بعض النقاط التي بان عوارها، في أولى تطبيقات القوانين ذات العلاقة بها، بالتعديل أو بسدّ النقص أو إزالة الغموض والإبهام بالتوضيح والتعارض أيضاً، تماماً كما الوقوف على أحقيّة التمثيل النسبي في هيئات ولجان المجالس المحليّة، وفق أسس الديمقراطية التشاركية وما يقتضيه الحكم الراشد.

(1) محمد العجمي، المرجع السابق، ص 180. وفي هذا الإطار أيضاً درجت السلطة حين إقدامها على أي إصلاح إداري بهذا الشأن، فهي لا تسعى من خلاله إلا تأمين مواقعها والحفاظ على مكتسباتها، كما يشير إلى ذلك الأستاذ "عثامنة جباد" بالقول عنها: "فهي تسعى إلى تأطير الحياة السياسية والمجال الإداري بما يتوافق وتطلعاتها وتكتيكاتها السياسية القانمان على إستقرارها في السلطة، والحفاظ على امتيازاتها ومصالحها، فهي تقوم بالإصلاح ما يقوي نفوذها لا أن يفقدها مكانتها، وتقيد فعالية الأحزاب السياسية والتنظيمات الأخرى وتسعى إلى كسب تأييد النخب السياسية. أنظر: اعثامنة جباد، المرجع السابق، ص 201.

(2) أفرد دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2012، فصلاً خاصاً للإدارة المحليّة إلى جانب السلطات الدستورية الثلاثة، من المادة (183) إلى المادة (192) منه، في الفصل الرابع و تحت عنوان "نظام الإدارة المحليّة"، وإن كان يرمي إلى تعظيم شأنها وأدوارها، إلا أنه يعتبر سوء تنظيم شكلي، على اعتبار أن الإدارة المحليّة ما هي إلا جزء من الإدارة العامة، أي جزء من السلطة التنفيذية. انظر: دستور جمهورية مصر العربية لسنة (2012)، الصادر بالجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد (51مكرر، ب)، المؤرخة في 2012/12/25.

وفي ذات الشأن يرى الأستاذ الدكتور "رأفت فودة" وجوبية تخصيص فصل في صلب الدستور لبناء المحليات، يتضمن النقاط التالية والمتمثلة في: الاعتراف بالشخصية المعنوية لوحدات الإدارة المحليّة، على أن يتم تشكيل مجالسها بالانتخاب دون تدخل من العاصمة، مع تحديد المرافق المحليّة من القومية، وتحديد نصابها المالي الذي تساهم به في الميزانية العامة و....، للمزيد أنظر: رأفت فودة، ركائز الإدارة المحليّة، ورقة مقدمة لورشة عمل: تحسين نظام الإدارة المحليّة.. تجارب الماضي وتطلعات المستقبل، ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان، القاهرة، مصر، 2012، ص 2.

(3) يظهر وكأننا أمام مشكل مصطلحات وتحديد مفاهيم من ورائها، وقد استعملت عدة مصطلحات للتعبير عن اللامركزية المحليّة من قبيل: "اللامركزية" بنص المادة (16) من دستور 96، واستعمل كذلك مصطلح "الجماعات الإقليمية" في المادة الأولى من الأمر (24/67)، والأمر (38/69)، والقانونين (08/90) و (09/90) المتعلقين بالبلدية والولاية على الترتيب، وكذلك في المرسوم التنفيذي (334/11) المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، وأتى بمصطلح "الإدارة المحليّة" في المرسوم التنفيذي (230/90) المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا والوظائف العليا في الإدارة المحليّة، كما عبر عنها ب"الجماعات المحليّة" في المرسوم التنفيذي (216/94) المتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، واتخذ أيضاً مصطلح "الإدارة الإقليمية" في المرسوم الرئاسي (240/99) المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، وما زال إلى اليوم يستخدم مصطلح "الجماعات المحليّة" حين يسمي الوزارة المشرفة عليها ب "وزارة الداخلية والجماعات المحليّة"، للمزيد عن مضامين هذه المصطلحات أنظر: بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 63 وما بعدها، وكذلك: عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص 182.

ومردُّ هذا الأمر يعود إلى سيطرة النهج الإداري المركزي، المنسوب إلى البيروقراطيين وما يطبعهم من تكُّس فكري يُجبر ويصنِّع سلوكياتهم ومقاومتهم لكل تجديد، أي نتاج قلة الوعي والمد الفكري الذي ينظر للامركزية من خلاله، وتتغذى منه والذي أُعتبر كذلك حقًا مكتسبًا لهم، فهذه العوامل تُعدُّ حائلًا دون رؤية أهمية الجماعات المحليَّة ودورها الهام ومكانتها الرفيعة، فلذلك يجب دراسة كل ما يتعلق بايكولوجية الجماعات المحليَّة أي بيئتها ومحيطها والعلاقات الإنسانيَّة فيها، وكذلك القدرة على الاعتراف لها بالحياة الفعلية إلى جانب الدولة من جانب النظام الحاكم أيضًا.

2- تهمين المالية المحليَّة: من الخطأ أن تظل الإدارة المحليَّة تعاني من نقص الموارد المالية، ومن غير المعقول ولا المقبول أن تبقى معتمدة بشكل شبه كلي على إعانات الحكومة، لذا فيإيجاد آلية للتمويل المحلي والتسيير الفعَّال بغية تزويد مواردها المالية، من شأنه أن يغنيها عن غيرها، وتعد أولوية حيوية وكفيل لها بتسيُّد أمرها، ونراه يتم من خلال⁽¹⁾:

- بحسب وجهة نظر الإدارة المحليَّة، فإن الضريبة المحليَّة المُتلى يجب أن تكون مختارة، أساسها وحجمها يجب أن تحدده السُّلطات المحليَّة بنفسها، لذا فيجب إيجاد وعاء ضريبي جديد لتمارس السُّلطات المحليَّة حقها في فرض ضرائب جديدة تحت إشراف السلطة المركزية، والابتعاد عن التحكم الكلي فيها مركزياً أي بخلق جباية محلية فعَّالة، ويؤدي إلى تكريس مفهوم لامركزية الضريبة.

- وضع جهاز مالي يشمل قواعد الشفافية والفعالية في اختيار الميزانية المالية من جهة، ودفع الجماعات المحليَّة للتحكم أكثر في ميدان التسيير المالي والمحاسبي من جهة أخرى⁽²⁾.

- تبني سياسة ماليَّة تقوم على تحديد واضح للضرائب المركزيَّة والمحليَّة، مع منح السلطات المحليَّة سلطات واسعة لمواكبة دورها التَّموي كإعطاء دور لها في تحديد بعض الضرائب والرُّسوم والإعفاء منها، وتيسير مسألة القروض المحليَّة، مع قيام الحكومة المركزية بمساعدتها وتقديم الدَّعم لها بغية

(1) قدَّم المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجزائري من خلال اللجنة الخاصة ب"المالية المحلية" في تقريره لسنة 2001، حلولاً ومقترحات من شأنها إخراج الماليَّة المحليَّة من وضعيتها الصعبة التي هي عليها، وتتمثل في:

- إعادة تحديد الصلاحيات والمهام بين الدولة والولاية والبلدية.
- ضرورة إدخال تعديلات على موارد الجماعات المحليَّة بما يتماشى وصلاحياتها.
- إعادة النظر في الجباية الوطنية المرتبطة بها وبشكل مباشر الجباية المحليَّة لجعلها أكثر وضوحاً وفاعلية.
- التركيز على إحداث ضرائب محلية مولدة للموارد..
- إصلاح نظام التضامن بين البلديات..
- تجاوز الوضعية الحالية والتي تقوم بها الدولة لوحدها بتحديد الضريبة من جانب واحد، والإقرار للجماعات المحليَّة في فرض الضريبة..

نقلًا عن: محمد زغداوي، المرجع السابق، ص205-206.

(2) الطيب ماتلو، مكانة المالية المحليَّة في إصلاحات الدولة، ندوة فكرية حول: مدى تكييف نظام الإدارة المحليَّة الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المرجع السابق، ص48.

تعبئة المزيد من الموارد المالية، ووجوب إعادة النظر في الإعانات المركزية وكيفية إنفاقها من جهة، وما لا يسترخي الجماعات المحليّة في البحث عن موارد تمويل محليّة من جهة أخرى، وتحفيز المجالس المحليّة التي تحقق نتائج في ذلك⁽¹⁾.

- رفع الحصص العائدة للجماعات المحليّة على الإيرادات الجبائية (الضريبة على الأملاك، قسيمة السيارات..)، مع منحها حصة معتبرة في الضريبة المحليّة، وإعادة النظر في الرسوم المحليّة، وتوزيع أفضل للنفقات العامة تخفيفاً للأعباء المحليّة، وتحفيزها لتحسين مواردها بغية تحصيل أفضل عن طريق الإستثمارات المحليّة⁽²⁾، أي أنه يُسمح لها من تحصيل نسب متزايدة من الضرائب المركزية وذات المردود المجدي، كما تؤول لها أيضاً كافة الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي تنميةً للمورد المحلي.

- السعي الجدّي إلى محاربة كافة ظواهر الغش والتهرب الضريبي، مع تحسين الأداء بإشراك الجماعات المحليّة في تحصيل بعضاً منها، وكذا بالتدريب للأعوان المكلفة بذلك.

- الوفاء بالالتزام القانوني من الدولة الذي يفيد بأن كل تحويل للمهام يجب أن ترفق بالوسائل الضرورية لتأديتها⁽³⁾، وكذا تعويضها عند التخفيض في الإيرادات الجبائية، والإبتعاد عن الحلول السطحية من قبيل تسديد الديون الذي لا يُعد حلاً مجدياً، على أساس معالجته للأثار دون الأسباب المؤدية لذلك.

- ترشيد النفقات المحليّة والإبتعاد عن الإستدانة لانجازات غير مُجدية أو ذات أولوية، مع الحض على التحري الدائم وتفعيل الرقابة الذاتية درءاً للمفاسد الماليّة.

- تحسين وتكثيف التضامن بين الجماعات المحليّة الفعلي، مع تحفيزها على القيام بذلك، وعن طريق زيادة تشجيع العلاقات بين الوحدات المتجاورة.

- تحفيز الاستثمار المحلي بغية تحسين ماليتها، ويتم ذلك بإعطاء دور أكبر للمجالس المحليّة، في البحث عن أساليب وكيفيات جديدة ومستحدثة، تستقطب الاستثمار مما يعود بالفائدة على الإقليم، باستغلال كافة الموارد الطبيعية والبشرية، مع تكفل الدولة بمساعدتها تقنياً وتحجيم صلاحياتها الموضوعية.

(1) عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 304-305.

(2) الطيب ماتلو، المرجع السابق، ص 48.

(3) انظر: المادة (04) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، والمادة (05) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

3- ترشيد الوصاية الإدارية: تهيمن السلطة المركزية على قرارات الجماعات المحلية وتصادر أحقيتها فيها، وذلك بإخضاعها لرقابة قاسية وشديدة، مما حادها عن جوهرها حين التطبيق، لهذا وجب ضبطها وتحديدها بما يفيد إعادة تقويم دورها على نحو يضمن مصالح الطرفين، كالاتي:

- تنظيم قواعد وإجراءات الرقابة الوصائية المسلطة على الجماعات المحلية، تحديداً دقيقاً من حيث تبيان الأعمال الخاضعة للوصاية ثم السعي إلى تضيقها، وضبط طبيعتها على أن تتحو إلى رقابة مشروعية دون الملاءمة، مع العُدول عن تصديق أكثر من جهة على قرارات الهيئة المحلية، وتقليص المُدد - تم تمديد المدة الواجب فيها التصديق، كما فعل المشرع في قانوني البلدية والولاية الجديدين، مقارنة بالقانونين السابقين الملغيين - المطلوبة للتصديق، مع وجوب تسبب وتعليل قرارات الوصاية خاصة في حال رفض التصديق، وهذا بُغية حمل الوصاية على جدية الفحص ودراسة هذه القرارات، مع معاقبتها بسحب هذه السلطة منها وافتراس سلامة هذه القرارات إذا ما تقاعست في القيام بمهامها على النحو المحدد قانوناً.

- الاتجاه نحو الأخذ بالنموذج الجديد للوصاية الإدارية في فرنسا استكمالاً للنظام الذي أخذنا عنه وجعله يتماشى وظروفنا المحلية، هذا التوجه منذ سنة 1982 أدخل تعديلات جوهرية ساهمت في تحرير الجماعات المحلية وتقوية استقلالها، فمحاوره وبعد التعديل عليه كالاتي⁽¹⁾:

1- إلغاء الوصاية الإدارية واستبدالها بالرقابة القضائية، لتصبح مداولات المجالس المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، ويبقى لكل ذي مصلحة التوجُّه للقضاء الإداري لإلغائها.

2- إلغاء الوصاية المالية والتي تُعد الأكثر قسوة والتي تظهر فيها السيطرة الفعلية للسلطة المركزية، ذلك بدايةً بحصر مجالات تدخلها وتقليلها، وإسنادها لمجلس المحاسبة ذلك بمنع ممارسة حلول الوصاية إلا تنفيذاً لقرار هذا المجلس وتطبيقاً لملاحظاته وتصحيحه واقتراحاته ليس إلا، ولا يتم تدخلها إلا بعد نفاذ المهلة المقدمة للأصيل بالتصحيح، لذا نرى أن يقوم مجلس المحاسبة بتكثيف دوره في مساعدة وتوجيه هذه الجماعات، وإرشادها إلى أفضل سبل التسيير من خلال تقديم ملاحظاته، ونشر تقاريره حتى يُستفاد منها، وتُسهم في ترشيد للمال العام.

3- يظل تدخل السلطة المركزية مزعجاً تُجاه الجماعات المحلية، من خلال رقابة تقنية مفروضة عليها، تظل حاجزاً لتقدمها، والأجدى هو جعل هذا الأمر تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي خاصة في البلدية حرصاً على عدم تعطل المصالح المحلية، والدعوة أيضاً إلى رفع كفاءة الإدارة

(1) للمزيد أنظر: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 203-204.

البلدية، خاصة بتطعيم مصالحها بشكل تدريجي بمناصب ذات نوعية مناسبة تخفيفاً لأثر هذا التدخل التقني.

- الاستعاضة عن مصطلح الوصاية الإدارية بتعبير سلطة الإشراف والتوجيه، لما له من أثر على المفهوم والتصور عند مستعمليها والخاضعين لها، سعياً نحو بناء علاقة تقوم على التكامل، والابتعاد عن ما يوحي بالتنازع وكذلك سوء الاستغلال المصاحب لها، والذي طالما كانت سيفاً مسلطاً على مجموع الأنشطة والأعمال المحليّة.

- اللجوء إلى تفعيل البعد البيداغوجي للرقابة، أي إعمال والتوسع في استعمال وسائل كالنصح والإرشاد الموجهة للمجالس المحليّة، عن طريق منشورات ودوريات ليست ذات طابع إلزامي، فهي وسيلة مشجعة لا معيقة لها وتشجعها على التّصرف مع مراعاة المصلحة العامة⁽¹⁾، مما يعني ترشيد وتلطيف استعمال الوصاية القانونية واستبعاد الإفراط فيها.

- لا يعيب الجماعات المحليّة فقط ثقل الوصاية المسلّطة عليها، وإنما يسوءها أيضاً سوء فهم المسؤولين المحليين لفحوى الاستقلال النسبي الذي تتمتع به، ليصبحوا في وضع المتلقي للتوجيهات والتعليمات من السّلطة المركزية، ويزيد افتخارهم بأنهم ممثلين لها، ولم يعد يعينهم تحقيق المصلحة المحليّة لمواطنيهم بقدر ما اعتبروا أن مناصبهم تبوؤهم لتأمين مصالحهم الشخصية، وضمانها لأترابهم كذلك.

- تفعيل وتثمين أنواع الرقابات الأخرى إلى جانب الرقابة الإدارية⁽²⁾، وذلك بالحرص على بث الوعي السياسي لدى الناخبين، بإمكانية متابعة أعمال مجالسهم وتشجيعهم على ذلك من جميع الأطراف، وتوضيح سبل ممارستها كتقديم الشكاوى مثلاً، والتعقيب على الأعمال باستخدام وسائل الاتصال الحديثة، وجرّها إلى احترام إرادة ناخبها مما يُحتمّ عليها التفكير أكثر من مرة فيما ستقدم عليه حاضراً ومستقبلاً، ومع أن القانون قد ضمن ذلك إلا أن الممارسة ظلت محتشمة ولا تكاد تُعدّ، أي أن الأسس الموضوعية لهذه الرقابة كافية لتأمين الغرض الذي وجدت من أجله، ويجب تدعيمها ولعل خير وسيلة لذلك هي مزيد من التوعية الإيجابية للجماهير، ليكون النقد واعياً ونزيهاً ولا يستهدف إلا مصلحة الجماهير فعلاً⁽³⁾.

لذا نوصي بتتويج أساليبها وشرح أهميتها في رفع الحس المحليّ لديهم، كما أن للأحزاب السياسية دوراً رائداً في متابعة ومراقبة أعمال هذه المجالس، من خلال ممارسة الضغط الإيجابي على

(1) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 260.

(2) عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص 186.

(3) كمال نور الله، المرجع السابق، ص 82.

منتخبهم بحثهم على الالتزام، والانضباط في متابعة أعمال وأشغال المجالس من ناحية، وتوخي المصلحة العامة هدفًا وحيدًا من ناحية أخرى، وبالإبتعاد عن السّجال الحزبي والتوظيف السياسي داخلها، الشيء الذي يُنهكها ويشغلها بما لا يسمح به القانون، والذي قد يُفضي إلى تعطل المصالح المحليّة وحتى إلى تهديد النظام العام، بالإضافة إلى تفعيل التوجّه إلى القضاء وتسهيل ذلك، لتصبح كسلوك وممارسة معتادين لحماية للأفراد من تعسف الإدارة، ولأهمية دور القاضي الإداري لكونه الحكم بين جهات الرقابة في مجال الإدارة المحليّة، فنرى أن اللجوء إلى إيجاد قضاة متخصصين أمر بالغ الأهمية وله محاسن كثيرة.

- إن واقع الأمر في هذا الشأن يحكم علينا بالمغالاة، إذا لم نستحضر البيئة التي توجد فيها هذه الجماعات المحليّة، وهي جزء من النظام الإداري والسياسي القائم، حينها يكون اللوم مضاعفًا للحكومة المركزية التي بيدها صنع الظروف المواتية، وفي كيفية ممارسة هذه الوصاية، فيصدق القول إذن⁽¹⁾: "وليس من قبيل المبالغة أن نؤكد أن المشكلات المتعلقة بالإدارة المحليّة، أهم عامل فيها هو الحكومة المركزية المسؤول عن شؤون الحكم المحلي، فإذا ركّزت هذه الجهات على الرقابة، فإنّه من العسير عليها أن تقوم بإجراءات إيجابية من شأنها إقامة السلطات المحليّة من عثرتها، أو مساعدتها للتغلب على المشكلات، والعقبات التي تُصادفها".

4- تطوير طرق المشاركة الشعبيّة: من المسلّم به أن طاقات الجماهير لا حدود لها، وأنها أقوى بكثير من طاقات الدولة وقدرة رجل الإدارة المحليّة هو تفجير هذه الطاقات⁽²⁾، وعليه يبدو لزامًا التفكير في إعادة تجسيد حق المشاركة الشعبيّة، من خلال تهيئة السبيل الكفيلة بدمج الأفراد للاضطلاع بدورهم في التنمية المحليّة، والدّفاع عن مصالحهم المحليّة أيضا في تغيير حضاري، ولعل غاية ما في الأمر هو ترقية الديمقراطية التشاركية⁽³⁾، والتي يُمكن إيجاز مضمونها في هذا المجال، بأنها عملية تشاور منظمة بين المواطنين وممثلهم المحليين، والغاية الأهم بناء دولة القانون والمؤسّسات على بساط الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، والمعروف أن العلاقة طردية بين نسب

(1) صبحي محرم، إصلاح الحكم المحلي، المرجع السابق، ص6.

(2) مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص65.

(3) تتم من خلال اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية، والتي تسود دول العالم اليوم، من خلال تجارب متعددة ومتنوعة خاصة في أمريكا وأوروبا، من قبيل: مجالس الأحياء، مجالس الشباب، ورشات السكان، لجان المواطنين، ندوات المواطنين، الشبكات المحليّة للانترنت، التحقيق العمومي، المجالس الاستشارية... للمزيد أنظر: الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق، مجلة الوسيط، العدد (06)، المرجع السابق، ص 48-50.

هذه المشاركة والديمقراطية ورشاده الحكم كذلك، لذا فمن المهم تنويع وتكثيف مشاركة المواطن في المجالس المحلية تحقيقاً لكل ذلك، ونرى أنه يكون بعضاً منها كالاتي⁽¹⁾:

أ- تفعيل لجان الأحياء: لكل حي رئيس يرأس لجنة الحي يدعى رئيس الحي، حيث تقوم لجنة لكل حي تقوم بتنظيم الأحياء والتنسيق بين السكان⁽²⁾، إلا أنها تقتقد لإطار تنظيمي يبين ويرصد مهامها بدقة وعلاقتها، مما يعني أن الفكرة قائمة لكن دورها دون المأمول، وهي في غالب الأحوال مُدجّنة، وتُسند لأشخاص ليس لمكانتهم ولا لقدراتهم، بل بقدر الاطمئنان لهم، لتظل بذلك ديكوراً شكلياً يمنع المشاركة الفعلية وتتحول إلى منصب مساندة وتأييد، وإن وجدت هكذا مبادرات جيدة فهي شخصية، ومن الأفضل إستسائها وتطويرها والبناء عليها، ولو تستغل هذه اللجان لكناً أمام فضاء تشاركي حر ووسيط ناقل للإهتمام والهموم.

ب- التسيير الجوّاري: لا يكاد يعلم المجتمع المحلي لا بالمنجز من المشاريع، أو المراد انجازه، أو ما يراد أن تكون عليه قريته أو بلديته أو مدينته، لأن الجماعات المحلية بعيدة على أن تفصح عن أعمالها أو رؤيتها، وكأنها تُصور أن المجتمع غير معني بذلك، في مفارقة فعلية لفكرة نظام الإدارة المحلية، نعني أن الاتصال بين المواطنين وإدارتهم المحلية ضعيفاً ومحاولة إشراكهم تبقى محدودة، فالعمل الجوّاري هو وسيلة لإقامة دعائم الاتصال بين المواطنين والجماعات المحلية ومن ثم الدولة، وتعميق الديمقراطية والمشاركة في التنمية المحلية، وقد تصدت المادة (11) من قانون البلدية (10/11) لذلك، وبينت المادة (12) منه أيضاً سبل تحقيق ذلك، كإطار حاوي للمبادرات المحلية للمواطنين، والهادف إلى تحفيزهم وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم، وتحسين ظروف معيشتهم، وتنشط هذه الفكرة كثيراً في الدول الأوروبية بحيث تقوم السلطات المحلية بتنظيم إجتماع للمواطنين، في منطقة معينة لمناقشة خطط السياسة العامة، والمشكلات الرئيسية التي تواجه المجتمع، هذه الوسيلة وإن كانت واردة في القوانين أو منصوص عليها في التشريعات، فإن السلطات المحلية تُبادر باستخدامها بهدف إشراك المواطنين في تقرير الأمور والشؤون المحلية، ويكثر استخدام هذا الأسلوب في دول مثل بريطانيا، بلجيكا، بولندا، النرويج وهولندا⁽³⁾.

(1) يُعتمد الاستفتاء المحلي أيضا كإحدى طرق المشاركة، إلى جانب لجان تحقيق وندوات المواطنين، وسبر الآراء واستطلاع الآراء في الأنظمة المقارنة، إلا أنه في الجزائر وللتعبير عن فشل البلديات خاصة، تظهر أطر أخرى للتعبير عند المواطنين، تثبت انسداد القنوات وسوء تصور الأفق وانعدام الثقة، من قبيل أعمال العنف والاعتصام والاحتجاجات والتوجه إلى هيئات وأطراف رسمية أخرى، يتم الثقة فيها من طرفهم كالدائرة، والوالي، والوزراء، وحتى رئيس الجمهورية تعبيراً عن عدم الرضا عن الخدمة العمومية وأساليب إدارتها أو الفساد الذي بات ينخرها، فنحن أمام وضع يؤشر على كساد الحياة المحلية، وبالمقابل توضح بجلاء أن المركز هو من يمكّن بتلايب الأمور، مما يعطي الانطباع عن الخلل في نظامنا المحلي.

(2) عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص 192.

(3) صبحي محرم، عمر وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص 31.

ج- الجمعيات المحليّة: تزخر الحياة العامة بجمعيات محليّة تغطي عديد الاهتمامات وأوجه النشاطات، لكن ما مدى حضورها في صناعة القرار المحلي ومراقبته؟، هذه الجمعيات التي تدخل ضمن إطار المجتمع المدني، فهي تساهم في تنشيط وتنمية المجتمع وتصنع الذوق العام أي تسعى إلى تأطير المجتمع المحلي، لكن دورها يبقى محدودًا كمشارك راشد إلى جانب الجهات الرسميّة، فهي مثقلة بسوء تصور من طرفي العلاقة وقلة ذات اليد، لذا فهي تستدعي وقت الحاجة لتتقدم المشهد للقيام بأعمال لصالح هذه الجماعات، فهي تعاني كما تعاني المجالس المحليّة ذاتها، وبقي الارتقاء بها يُنظر في مقارنة شاملة في تأطير الحياة العامة وطنياً.

د- فضاءات الاتصال الحديثة: يشهد العصر الحالي تقدماً تكنولوجياً رهيباً في مجالات الإعلام، والاتصال وإنفجار معلوماتي مسائراً له، باستخدام الفضاءات الإلكترونيّة كالمنتديات ومواقع التواصل الاجتماعي كالفايس بوك، تويتر، واليوتيوب وغيرها، فنحن أمام وسائل إفتراضية تعالي دورها الرقابي إلى أن أخرج الإدارة من عزلتها وانكفائها على ذاتها، بل أخرجها وجعلها تتحوط كثيراً فيما ستقوم به، فعلى المستوى المحلي يستقطب شرائح هامّة من المجتمع يناقشون ويبادرون وينقدون ويقدمون أفكار خلاقّة، حتى أصبحت هذه الفضاءات محطّ أنظار الجميع منتخبين وناخبين، كوسيلة للتواصل واستقراء وجهات النظر المختلفة وتفسير التصرفات بكل ما يتعلق بالمجتمع المحلي، إلا أنه ما قد يعيق العملية ويجعل الاستفادة منها محدوداً، هو عدم توفر هذه الخدمة بالشكل اللائق والكافي، في حين لا يتحكّم الكثير من الممثلين في هذه التكنولوجيا، ولا يرى بعضهم بُدّاً في توفيرها أو العمل على تسهيل ذلك، والنظر إليها بعين الشك والريبة، شأنها شأن كل جديد لم تألفه البيروقراطية، فنرى زيادة الاهتمام بها وتطوير الحوار فيها، لأمر بالغ الأهميّة، ويجب أن يُدرج ضمن الأولويّات.

5- الهيكل التنظيمي والوظيفي للجماعات المحليّة: ونقصد به إيجاد وحدات محلية قابلة للحياة، أي تحوز كل المقومات الضرورية لذلك، وقادرة على القيام بالموكول لها من صلاحيات، على أسس تُراعي التوافق بين جميع عناصرها، ما يُساعد على نجاح نظام الجماعات المحليّة ب:

أ- إعادة النظر في التقسيم الإداري: كإحدى مداخل الإصلاح المهمة، باشرت عدة دول إعادة النظر في حجم وحداتها المحليّة ومستوياتها أيضاً⁽¹⁾، والجزائر تأثرت بآخر تقسيم إداري سنة 1984 الذي

(1) يقصد بإعادة النظر في التقسيم الإداري إلغاء حدود وحدات محلية معينة وإنشاء وحدات محلية أخرى لمبررات عديدة: جغرافية وسياسية ومقتضيات التطور الحاصل في شتى مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية العلمية والتكنولوجية، ويمكن أن يرتبط هذا التقسيم بتطوير نظام البلد أو نظام الإدارة المحلي من حيث اختصاصاته ومستوياته، فمنذ الربع الأخير من القرن الماضي ساد إتجاه في العالم إلى تقليص عدد الوحدات المحليّة ومستوياتها عن طريق الدمج والضم، فاليابان قلصت عدد وحداتها من 3203 سنة 2000 ليصبح 1601 سنة 2003، وكذلك لاتفيا لتي انخفض عددها من 545 سنة 1998 إلى 154 بلدية في 2003، وقد اعتمدت دول عدة هذا الحل كإجراء

أوجد وحدات عاطلة جعل من نظام الجماعات المحليّة عبئًا إضافيًا على الدولة، لذا أصبح التّفكير في إعادة النظر فيه أولوية وإن كانت تشكل انتحارًا سياسيًا إذا ما أقدمت الحكومة على تقليص أعداد البلديات والولايات فكيف سيقتنع المواطنون بالتخلي عنها⁽¹⁾، لذا يستوجب أن تكون هذه الوحدات ذات مساحة جغرافية مناسبة وعدد كافٍ من السكان لضمان زيادة الموارد المالية الذاتية وزيادة قدرتها على استقطاب الكفاءات البشرية القادرة المتمكنة، وتقليص الاعتماد على المعونات الحكومية فيتحقق لديها ركن الاستقلال⁽²⁾.

- في الجزائر يمكن تحقيق إصلاح على هذا المستوى بتوخي دراسات علمية تثبيري للأوضاع القائمة تحليلًا وتقييمًا وتقويمًا، ثم تحديد الأهداف المرجوة من المشروع الجديد، والذي يُبنى وفق معايير يتحقق معه للوحدات المستحدثة التّجانس والحيويّة والاستمرار، مع إجراءات اقتصادية هامة تعطي دفعة ابتدائية لها، كل هذا يتم في إطار تنبئي سياسة التخلي التدريجي عن دعمها وممارسة صلاحياتها، وتطبيع العلاقة معها تعاونًا وتآزرًا لا تنازعًا وتطاحنًا، وكضمانة لغل يد المركز عن التدخل في شؤونها يجب أن تكون الرقابة قضائية صرفة.

ب- فك تشابك وارتباط الاختصاص: كما أسلفنا سابقا وبإيجاز، فانه ما يعوز استقلال الجماعات المحليّة هو التداخل في الاختصاص بينها والدولة من جهة ونوعيته حين يمارس تمثيلا للدولة أو لهذه الجماعات من جهة ثانية، فالأولى لا بدا من القضاء على هذا الخلط والغموض بين هذه الاختصاصات وتوضيحها، والتفريق ما بين التسيير والمراقبة والمداولة والتنفيذ وتحديد نطاق الوصاية وطبيعتها⁽³⁾، وهي من نتائج الأخذ بالمعيار العام في توزيع الاختصاص، أما فيما تعلق بممارسة الازدواج الوظيفي فهو يكسب قدرة رهيبية في التأثير تُجاه المجالس وغالبًا ما يعصف بمفهوم المساواة والتسيير الجماعي، وله من المساوي ما يُعرقل تقدم هذه الجماعات وسيرورة العمل والتّعايش داخلها.

إصلاح على غرار السويد، الدنمارك، نيوزيلندا، استراليا.... وغيرها، للمزيد حول الموضوع وبالتفصيل أنظر: صفوان المبيضين وآخرون، المرجع السابق، ص 159 وما بعدها.

(1) إلا أننا نرى أن إعادة تقييم ودراسة أثر هذا التقسيم كفيل بإيجاد الحلول المناسبة لتنظيم إقليمي جديد، شريطة إبعاده عن المغانم السياسية - التي لا تبرح فكر السلطة بغية التموقع النافذ والمسك بزمام الأمور -، مع فك الارتباط بين مصلحة النظام والمصلحة العامة، على ان يسبق هذه العملية حملة توعية وحوار واسع يسهل جميع مكونات الشعب بما أن الأمر يتعلّق بمصلحة الوطن، فالشعب الذي قدم النفس والنفيس لإخراج المستعمر وكابد وتجرع مآسي صراعات عديدة تسديتها أجنحة عدة، هو ذاته الشعب الذي سيضع المصلحة العامة فوق كل اعتبار، وما تتحجج السلطة به لا يعدوا إلا أن يكون استمرار في تكتيكاتها التسلطية ومضامينها البالية، تعتمد في كثير منها على الجهوية وأخرى تتعلّق بالشرعية، فمن خلال مصادرة إرادة هذا الشعب أو عدم القدرة على التعبير عنها، ليتم استباق الأمر باسترضاء المواطنين على حساب أي منطق علمي محكم، وكذا تصويره على أنه في حاجة إلى وصاية ورشاده دائمتين لا أفق لاكتسابها، وقد أعياها مداواته فلا مناص من تدخلها هكذا.

(2) أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 205.

(3) مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص 51.

6- **الموارد البشرية:** تحتل القاعدة البشرية مكانة مرموقة في حسن أداء ونجاعة نظام الجماعات المحلية كما أسلفناه سابقاً ولا سعة لنا لتكراره، وغير خفي أن الإدارة العامة في الجزائر تعاني نقص التكوين وتحسين المستوى وانخفاض مستويات التعليم، فالحكومة تسير قدماً في تجاهل هذه المعايير وتتوخى سياسات توظيف تبتغي منها سلماً اجتماعياً، وفي إطار الإدارة المحلية لا تفتقر كثيراً وقد يزيداها همّاً هو سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ذلك، فنرى أنه من اللازم التركيز على نقاط مهمة بغية تأهيلها تتمثل في:

أ- **ضبط مركز المنتخب المحلي:** يظهر البعد السياسي لنظام الجماعات المحلية من خلال انتخاب أعضاء المجلس الشعبي، والذي تبنته الجزائر منذ الاستقلال في توافق مع الفقه المجمع على ذلك، وبما أن هؤلاء المنتخبين مدينون لناخبيهم تلبيةً لوعودهم، فهم مطالبون القيام بأعمال إدارية تتمثل في تسيير الشأن المحلي، قد يكون أغلبهم أو كلهم غير مستعدين لذلك أو مؤهلين كنتيجة طبيعية للانتخاب، فنثور مسألة كفاءتهم وقدرتهم على التسيير، مما يستوجب حتماً على الحكومة المركزية تحسين كفاءاتهم وتطوير قدراتهم وتثمين مركزهم من هذا الجانب، على أن يتم ضمان تمثيلهم المتوازن في ممارسة الأشغال داخل المجالس وضبط مركزهم القانوني وتحسين الإطار المالي لهم لتحفيزهم⁽¹⁾، ولكن مسألة تكوينهم وتحسين مستوياتهم تبقى ذات أهمية قصوى، ونرى أن تبادر هذه الجماعات بنفسها للدخول فيها، وفق فضاءات عدة ومتنوعة، كما نوصي بإعادة العمل بالندوة الوطنية لرؤساء المجالس الشعبية لإمطاة اللثام عن الصعوبات وإمكانية تذليلها ومواجهة السلطة المركزية بذلك وجاهة، وكما ندعو إلى فتح وتعميم معاهد ومدارس متخصصة للإدارة المحلية⁽²⁾ تُعنى بتدريب مستخدميها من جهة، كما تتولى تقديم التدريب للأعضاء المنتخبين من جهة أخرى، مما يجعلهم قادرين على التعرف على مسؤولياتهم وحقوقهم، ومن ثم يمكنهم من القيام بمباشرة مهامهم بفاعلية ونشاط، ليتصرفوا على بينة وهدى من المعرفة ووفق أسس علمية، وأهم ما يُقدم لهم من برامج تتمثل في تعريفه بإجراءات المجلس، وطرق الوصول إلى اتخاذ القرارات المعروضة عليه، كما تتأكد لديهم ويكسبهم القدرة على التعامل مع النصوص الناظمة لعملها، بالإضافة إلى كل هذا تحرص هذه المعاهد على تقديم خدمات أخرى من قبيل إجراء البحوث النظرية والتطبيقية لهذا النظام،

(1) أفرد قانون البلدية (10/11) فرعاً تحت عنوان القانون الأساسي للمنتخب البلدي، من المادة (37) إلى المادة (45)، وتفرغ في المواد (64) إلى المادة (76) منه لرئيس المجلس الشعبي البلدي والقانون الأساسي الخاص به، وأقر قانون الولاية (07/12) أيضاً القانون الأساسي للمنتخب الولائي، في المواد من (38) إلى المادة (46)، وكما تطرق أيضاً للنظام التعويضي الخاص بالممثلين المحليين على مستوى المجلس الشعبي البلدي والولائي، بالمرسوم التنفيذي رقم (91/13) المؤرخ في 2013/02/25 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 2013/02/27.

(2) صبحي محرم، الخدمات المركزية للسلطات المحلية، المرجع السابق، ص 14.

مما يُسهم في مساعدة المهتمين بها، ويعود بالفائدة عليهم سواء في الجوانب الماليّة أو الفنيّة، كما تعمل على إشاعة ونشر الوعي بين المواطنين بهذا النّظام ومشاكله، ممّا يخلق لديهم الحافز للمشاركة في حلّها وزيادة الإهتمام بها، وفي الجزائر نرى ضرورة إعادة بعث مركز الإعلام والتوثيق للمنتخبين المحليّين.

ب- تثمين الوظيفة المحليّة: لا تنمية محليّة دون إطار بشري قادر متمكن يسند قرارات المجالس ويُحسن تنفيذها، لذا فهي بحاجة إلى طاقم إداري وتقني متخصص للتّصدي لها على أحسن الوجوه، فيجب أن تسعى البلديّات خاصة إلى استثمار توظيف العناصر المؤهلة والمختصة، وياحترام قواعد إجراء مسابقات التوظيف العمومي، كما يجب أن تبتدع طرق للتكوين والرّسكلة وتحسين المستوى، هذا بالإضافة إلى مواصلة الحكومة المركزية في تطعيم البلديات بمهندسين وجامعيين، هذا كله يجب أن يتم في ظل تحفيز مستخدمي الإدارة المحليّة مما يؤدي إلى استقطاب المهرة والمتفوقين الذين مازالوا يعكفون عن العمل بها، والسبب غياب حوافز على غرار مؤسسات أخرى، لذا فنتمين الوظيفة المحليّة يتم بدعم الإطار القانوني المتعلق بتنظيم الحياة الوظيفية لهؤلاء المستخدمين وفق القانون الأساسي الخاص بهم وكذا نظامهم التعويضي، كما نسجل تقوية مركز الأمين العام للبلدية الذي ينشط الإدارة البلدية تحت سلطة رئيسها، يضمن بها سير المصالح البلدية من ناحية ويحرص على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية كمثل للمركز خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 من ناحية أخرى، مما يضمن تقديم الخدمة العمومية بانتظام وإطراد، لكننا ندعو إلى ضبط مركزه القانوني واعتماد معايير الكفاءة والنزاهة لتعيينهم، ونبذ المقاييس الأخرى ومن أبشعها الولاء السياسي والجهوية وغيرها، وبالرغم من هذا فإن بناء نظام متطور للإدارة المحليّة لا يأتي بمجرد صدور قوانين أو مراسيم، وإنما لا بد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التّطور⁽¹⁾.

7- عصرنة تسيير الجماعات المحليّة: سنتطرق للحكم الراشد واستعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال الحديثة (الإدارة الإلكترونيّة) كسبيلين للتسيير المعاصر وحسن الإدارة، ما يؤدي إلى تعزيز مكانة واستقلال الإدارة المحليّة وتقويتها، من خلال تلمّس أهميتهما وقدرتهما على مواكبة المتغيّرات المتعددة الأوجه، وفي إطار تبديل وتطوّر وظيفة الدّولة.

أ- الحكم الراشد: من وجهة نظر التقرير المتعلق بالتنمية الإنسانيّة العربيّة على أن الحكامة أو الحكم الصالح⁽²⁾: "هو الحُكم الذي يعزز ويدعم رفاهية الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم

(1) بومدين طاشمة، المرجع السابق، ص26.

(2) هيئة الأمم المتحدة، المكتب الإقليمي للدول العربيّة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانيّة العربيّة لسنة (2002)،

المرجع السابق، ص101.

وفُرصهم وحرّياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً"، ويرى ذات التقرير كذلك أن نظام الإدارة المحلية إحدى أركانه الجوهرية والضامن لمشاركة أكثر فعاليةً.

لا يخفى أيضاً أن نظام الجماعات المحلية يجد أساسه من الشعب، وينبع من صميم اهتماماته وهو الفضاء الذي يستثيره ويدفعه للاندماج في حركة التنمية، وقد وُجد الحكم الراشد كآلية للتخلص من أمراض وعلل الإدارة التقليدية، ويلسم شافٍ لها إذا ما صدقت نوايا تطبيقه أو اعتماده، ونحن سبق وأن تطرقنا لأوضاع تطبيق الحكم الراشد من خلال معياري المشاركة والشفافية في قانون الجماعات المحلية الجديد، وقد توصلنا إلى أن الجزائر تسعى جاهدةً إلى السير قُدماً نحو الارتقاء بالممارسة وفق مقتضياته ومبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان كأسس لبناء دولة القانون والمؤسسات المأمولة فيها، ولو أننا نؤمن بأن الإصلاحات القانونية والتنظيمية هي أسهل جزء من عملية الإصلاح المحلي ومع ذلك لا تحقق النتيجة النهائية، ولأهمية الحكم الراشد وتعظيم أدواره يمكن تأكيد ذلك بمعرفة أثار تجاهله أو التخلي عنه بالقول⁽¹⁾: "إن مجافاة مبدأ الديمقراطية، والمباعدة بين المواطن وحقه في المشاركة في حكم نفسه بنفسه وإدارة شئونه مجتمعه المحلي لن تُسفر إلا عن شيوع مظاهر الإنكالية على الجهود الحكومية، مما ينتفي أصلاً مع مبادئ وأسس الحكم المحلي، لذلك لا ينبغي أن تُترك المشاركة لتسير اعتباطاً أو اجتهاداً، وإنما ينبغي التخطيط لها، والتشجيع عليها، وخلق الفرص العديدة لتنسج للكافة من الناس وخاصةً في المجتمع المحلي بقصد تثبيت المشاركة عادةً وسلوكاً اجتماعياً ومهارة ذاتيةً يفخر بها أصحابها كمواطنين، ويحس باللوم وتقريع الضمير إن نقاس عنها أو عوّقها، وحتى يتحقق ذلك لابد لكل مواطن أن يجد المجال الذي يشارك فيه، ويتفق وميله واستعداده وقدراته، ولا سبيل إلى ذلك إلا بتوكيد فاعلية الحكم المحلي".

إن الإيمان بقواعد الحكم الراشد والسهر على تعزيزه وتنميته ممارسة لا خطاباً وشعاراً، يجعل منه حتميةً وألويةً، وفضله تحقق الإدارة المحلية أهدافها وتكسب رضا المواطنين، إلا أن القانون والواقع يظلان في بعد مستمر لحدوث الانحراف عن جوهره، لذا يفهم أن اللجوء إليه وتطبيقه ما هو إلا طوق نجاة للسلطة ليؤمنها ويحميها، وعليه لا نملك إلا أن نويد في هذا المقام القول الذي يرى⁽²⁾: "أن مفهوم الحكامة في دول المغرب العربي مجرد تبرير وتجديد لمشروعية السلطة أكثر منها شيئاً آخرًا، بدليل الخطاب ليس جديداً فيها، ولا يختلف في شيء من حيث الجوهر مع شعارات وبرامج سابقة ومخططات كإعادة الهيكلة والتأهيل الإداري".

(1) صبحي محرم، عمر وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص 8.

(2) محمد العجمي، المرجع السابق، ص 180.

لذا نوصي بالعمل على مشاركة المواطنين إلى أبعد الحدود، واعتماد أنجع أساليب الإدارة بكفاءة وفعالية على المستوى المحلي، والتأكيد على توفّر المساءلة والشفافية كسبيل لتقويم الإدارة المركزيّة والمحليّة أيضاً، والقبول بها كسلوك يجب تفعيله، إذن فالتّحرك نحو المساءلة المحليّة وزيادة تحكم الإنسان بمصيره، لا يُعتبر نتيجة لسلبية الإتجاهات من الجمهور نحو الحكومة المركزيّة فقط، بل يعكس أيضاً الرغبة القويّة للمشاركة الكبيرة من المواطنين ومؤسسات القطاع الخاص في الحكامة⁽¹⁾.

ب- استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال الحديثة: تكون بالإعتماد على الأدوات والوسائل التكنولوجية الحديثة في تقديم الخدمة متعدية حدود الزّمان والمكان، والإنتقال من نظام الإدارة التقليديّة إلى نظام قائم على تكنولوجيا المعلومات من أجل تيسير أداء الإدارة المحليّة⁽²⁾.

في الجزائر لا يزال وضع هذه التكنولوجيات متواضعاً ودون المستوى المطلوب⁽³⁾، ولو مقارنة بالدول العربية، بالرغم من المحاولات التي تسعى لتدارك هذا التخلف والتي يجب دعمها وإستمراريتها، فحُسن استخدام هذه التقنيات وتوظيفها يحقق نتائج سريعة ودقيقة ويسهّل الوصول إلى الخدمة المحليّة، وتحسين نوعيتها لجميع المستفيدين على إختلاف قطاعاتهم، وُصولاً إلى تحسين الحصول على المعلومات من قبل الجمهور وخلق فضاء تفاعلي تشاركي، ممّا يضيف مزيداً من الشّفافية والمساءلة للحد من ممارسات الفساد والإفساد، كما أنّها تفتح الباب واسعاً لمشاركة المواطنين في رسم السياسة المحليّة ومتابعة تنفيذها والمساهمة في تقدّمها⁽⁴⁾، ويمكن تحقيقها من خلال توفير جملة قنوات ووسائل نلخصها في الآتي⁽⁵⁾:

■ استعمال جميع وسائل تقديم الخدمة كالحواسيب، الهواتف، الألواح الإعلاميّة الالكترونيّة، شبائيك تفاعليّة، خوادم وأكشاك الكترونيّة، بالإضافة إلى البرمجيّات سواء في الإتصال بالجمهور أو أداء الخدمات التقنيّة أو المتخصصة، تّميناً لدورها بالنسبة للإدارة المحليّة.

(1) زهير عبد الكريم الكايد، المرجع السابق، ص130.

(2) مرفت أحمد فرح، دور الإدارة الالكترونية في تطوير الإدارة المحليّة، مجلة البحوث المالية والتجارية، العدد (01)، جامعة بور سعيد، مصر، 2011، ص186.

(3) من عوامل تخلف إدارتنا المحليّة في هذا الجانب، أولها الضعف المسجّل في الخدمات الالكترونية ذاتها في الدولة، وتعتبر الجزائر من الدول الأكثر تخلفاً في هذا المجال، مع عدم توفر البيئة المناسبة والتي لا تسمح بالاندماج السريع لهذه الخدمات قانونياً ولا تقنياً، مع توفر الأمية الالكترونية لدى المواطن بشكل كبير، ومحدودية التحكم فيها من قبل الموظفين، وعدم وجود رؤية واضحة لمفهوم الخدمة العمومية ذاتها قبل عصرنتها، مع التخوف من استخدامها من البعض لأسباب مختلفة كإساءة استعمالها أو لأسباب بيروقراطية، ناهيك عن قلة الإمكانيات المحليّة، والتوجس الأمني لدى الدولة منها لعدم القدرة على التحكم الكامل في نتائج استعمالها....

(4) زهير عبد الكريم الكايد، المرجع السابق، ص237.

(5) للمزيد أنظر: محمد محمود الطعمانة، سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص323.

- التحول نحو تأطير الكتروني جيد ومتنوع على مستوى الحالة المدنية، وكذا تسيير مصلحة الانتخابات، الخدمة الوطنية، والمضيّ قدماً نحو رقمنة شاملة للبطاقيّات المحليّة والوطنية.
 - اعتماد الشبكات الداخلية (انترانات)، والتي تُسهّل التنسيق والتواصل السلس بين مجموع المؤسّسات الإداريّة، لا سيما في تبادل الوثائق والملفّات والبيانات...
 - إنجاز مواقع الكترونيّة ضمن شبكة الإنترنت تلبي حاجيات المواطنين الخدميّة، كتوفير المستندات الإداريّة، ونشر الإعلانات والبلاغات، وإعلام المواطنين بمستخلصات المداولات وقرارات الجماعات المحليّة، كما تتّولى أيضاً استقبال إقتراحات وشكاوى المواطنين وتدارس وُجّهات نظرهم، وأخرى إعلامية تعريفية تتولى تقديم الإقليم وإمكانياته ومشاريعه وآفاقه و...، وأخرى تفاعليّة على غرار صفحات التواصل الاجتماعي، بشكل متحدث رسمي ولسان حالٍ لها، مع ضرورة إجراء التحديث لهذه المواقع الدّوري والآني.
 - تمكين المواطنين من فضاءات تفاعلية في المناطق العمومية كالسّاحات والحدائق (مثل توفير خدمة الانترنت بتقنية الوبّي، تشجيع مقاهي الانترنت)، تسهيلاً للوصول للخدمة واستثماراً لمشاركتهم بالشّأن المحلي، مع ترقية استخدام هذه التكنولوجيات ودعمها بالمساهمة في توسيع التغطية، ورفع الوعي الجماهيري والحث على التعامل بها، ودعم كل المبادرات الداعمة لهذا الشّأن بالتّحفيز والتّشجيع.
- لذا ولأهمية استخدام هذه الوسائل وأثرها على الجمهور يصبح من الضّروري الإنتقال التدريجي والمخطّط نحو الادارة الالكترونية المحليّة، من خلال الإستفادة من تكنولوجيا المعلومات بما يُساهم في زيادة كفاءة الوحدات المحليّة وتحسين الإتصالات الداخليّة، والتي تُوظّف في خدمة المواطنين الكترونياً ورفع كفاءة الإدارة المحليّة، بالإضافة إلى استعمالها كإطار للديمقراطيّة والتجارة الالكترونيتين، الا أننا نرى أن هذا الخيار تواجهه تحديّات عدّة، على رأسها القضاء على البيروقراطيّة المترمّنة وكذا مدى القدرة على تأدية الخدمات بأسلوب مرضٍ ومقبول⁽¹⁾، ونظراً لإفتقاد مؤهّلات نجاحها في المدى المنظور على الأقل، فإن دور الدولة كبيراً في جلب إستثمارات، وضخ أموال كبيرة لإكتساب هذه التقنيات ومعاصرتها، ذلك لأهميتها الكبيرة جدّاً، حيث تُعد قفزةً نوعيّةً في أسلوب الإدارة الحديث وانتفاضة على المفاهيم والأساليب القديمة⁽²⁾.

(1) محمد محمود الطعمانة، سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص324 وما بعدها.

(2) مرفت أحمد فرح، المرجع السابق، ص186.

بالإضافة إلى ما تقدم يمكن استنباط بعض العوامل الأخرى ذات التأثير الفعال، والتي تؤدي إلى إنجاح نظام الجماعات المحليّة، وتُسهم وبقدر في الارتقاء بها وتعزيز استقلالها، وإجْبُ مراعاتها، ونراها كما يلي⁽¹⁾:

- إقتناع السلطات السياسية والإدارية المركزية في الدولة، بأهميته ومزاياه، ورغبتهم الصادقة في إنجاحه وتحقيق مزاياه، وإقتناع المواطنين في المحليّات بفوائد هذا النّظام، وكذلك مدى النّقة المتوافرة بين السّطات المركزيّة والهيئات المحليّة.

- توافر الإمكانيات الماديّة والبشريّة الذاتيّة في الوحدات بشكل يمكّنها من القيام بنشاطاتها، ويدعم استقلالها تجاه السّطات المركزيّة.

- درجة المستوى النّفافي العام لدى المواطنين مع تشجيعهم على المساهمة في الشّؤون المحليّة، وإشراكهم في التّنفيذ عن طريق مجالسهم المنتخبه من جهة وقبول تبرّعاتهم من جهة أخرى.

- التخفيف من القيود الماليّة في نظام الإدارة المحليّة، بشكل يعطى لهذه الوحدات حرية التّصرف في تنفيذ المشاريع في نطاق الميزانيّة المعدّة لهذا الغرض، حتى تتمكّن من إنجاز برامجها على النّحو المرسوم.

- تخفيف القيود المستمدّة من أحقيّة السّطة المركزيّة في الرقابة على الجماعات المحليّة، والعمل على تطوير هذه العلاقة وترشيدها نحو التعاون والتكامل والتّناغم.

عليه فنظام الإدارة المحليّة لم يتوفّر بعد على المقومات الأساسية لنجاحه في الجزائر، وإن توفّرت على أطر قانونية حديثة، إلا أنها بحاجة إلى مواءمة وإستكمال، بُغية الوصول إلى نظام محلي سليم ومتكامل، وما يعوزه أيضاً حسن التّصور لهذا النظام، ومن ثم فأسلوب التعامل معها والوسائل المتاحة لها، والواجب إذن إعادة النظر في كفيّات تطبيقه من خلال تهيئة السّبل الكفيلة بذلك، وبالمحصّلة فالجماعات المحليّة الجزائريّة لم تتل بعد مركزها ولم ترتقي إلى المكانة المتوخّاة كشريك قانوني للدولة ومستقل عنها، وأخيراً نُهبب بالمشروع معالجة الإختلالات المعايينة من خلال التّطبيق في القواعد الضّابطة لها والنّصوص ذات الصّلة بها.

(1) عبد المهدي مساعدة، المرجع السابق، ص 51 وما بعدها. وكذلك يراها الأستاذ "وليد العقون" أنها مختلفة في أيامنا هذه، وتأخذ الأزمة طابعا مختلفا في الدول النامية، ويؤكد أن مقومات أو شروط نجاحها عموماً في نقاط ثلاث، كما يلي:

- Un rôle actif de l'etat dans les soutien, l'évaluation et l'orientation de l'action locales, dans cet esprit il faut se garder, de ne pas confondre décentralisation et désengagement de l'etat
- Un rôle important du système fiscale.
- Une démocratie locale qui ne confonde pas gestion des affaires pupliques et représentation politique.

Voir: Walid Laggoun, la reforme administrative: une approche par la décentralisation, Revue Idara, n°23, Algerie, Année 2003, p131.

الخاتمة

في نهاية هذه الدراسة خُصّ لدينا أنّ نظام الإدارة المحليّة ليس تنظيم فنيّ إداري فقط، بل هو إطار عاكس لأحاسيس ورغبات المواطنين، من خلال منحهم سلطة المشاركة في إتخاذ القرار المحلي، بذلك فهو رباط روحي قبل أن يكون جزءاً من الهيكل الإداري العام في الدولة، أي هو وسيلة لربط أفراد المجتمع المحلي بشكل يحول طاقاته إلى عمل، وهو ليس غاية في حد ذاته، على اعتبار أن حاجات الأفراد ليست مادية فقط ولكنها روحية وإجتماعية أيضاً، الا أنه بالمقابل لا يُقدّم هذا النظام حلاً سحرياً جاهزة للمشكلات التي تواجه الدول خاصة النامية منها.

إن نظام الإدارة المحليّة هو نظام أمّنته ظروف عدة لعل من أهمها زيادة أعباء الحكومة المركزية، بشكل تعجز عن تنفيذها لوحدها، ولأنه كذلك مظهر للديمقراطية واتّجاه سياسي تؤكده رغبة الدول على الأخذ به، ولأنه وسيلة عادلة وسريعة للنهوض بالمجتمع بشكل متوازن، لذلك فقد لجأت أغلب الدول لتقسيم أقاليمها إلى مناطق جغرافية وفّرت لها إمكانيات التجانس السكاني والاقتصادي وخصتها بإستقلال مالي وإداري ومنحتها الشخصية المعنويّة، وأناطت بها مساعدة المركز في التنمية الشاملة.

ولقد ارتبط نظام الإدارة المحليّة منذ نشأته بالديمقراطية، فالحكومة الديمقراطية يستتبع قيامها تحقيق نظام اللامركزية الإدارية حتى تكون لها سنداً ومثبناً لأركانها، فقد وجدت الديمقراطية فيه نظاماً يعمل على تحقيق المبادئ التي تقوم عليها في مجال الإدارة، فهو يعمل على تحقيق مبدأ إشراك الشعب في إدارة شؤونه بنفسه، وهو من هذه الناحية يحقق تحقيقاً عملياً للمبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية في مجال الإدارة، كما أنه يُقيم حواراً دائماً ومستمراً بين الحكام والمحكومين، بقصد تعرّف كل طرف منهما على وجهة نظر الطرف الآخر، فيعمل على إيجاد التوافق والتطابق بين التّظيم السياسي والتّظيم الإداري، ومن حسناته أيضاً إعداد المحكومين ويؤهلهم للقيام بدورهم كحاكّمين، ويُنمي روح التّضامن بينهم حتى يعملوا على مباشرة مصالحهم المشتركة بأنفسهم، مما يذكي هذه الروح للمصالح الوطنيّة.

إن الإدارة المحليّة هي الصّراع المستديم لأنظمة الحكم المعاصرة، وأنّ الدواء الأسلم والأنجع لإنجاحها يتمثل في كيفية تأطير وتقنين هذه الإدارة المحليّة على أسس واقعيّة وعلميّة مدروسة مبنية على واقع البيئة، وخصوصيّة الظروف والإمكانيات في المجتمع أولاً وآخراً.

وفي الجزائر، فقد رزحت البلاد لقرون طويلة تحت أنظمة سياسية وإدارية مختلفة، تمثلت في الحقبة العثمانية وثانية تحت الاحتلال الفرنسي، والتي يُمكن القول بشأنها أنها كان أكبر هَمَّها السيطرة على الأوضاع والحصول على الضرائب وتأمين النظام العام، وما لجوءها إلى أي تدابير إدارية إلا تعزيزاً لبقائهما واستمراراً لوجودهما، وبعد الاستقلال سارعت لتلبية احتياجات المواطنين وتطبيق الديمقراطية، لتتبين ملامح هذا النظام حقيقةً وواقعاً شاخصاً للعيان من خلال مجموعة القوانين التي صدرت بشأنها ودعّمت الأخذ بها.

إن الجماعات المحلية في الجزائر والمتمثلة بتطبيقاتها في البلدية والولاية، شكّلت ومازالت التعبير الصادق عن اللامركزية الإدارية في الجزائر، وقد تجلّى النزوع نحوها للرغبة في تكريس الديمقراطية المحلية مبكراً وذلك منذ الاستقلال، أين اعترفت بها وباستقلالها عن الدولة ورفعها إلى مصاف الشريك، وقد تميّزت بفترتين اكتسبت بها الجماعات المحلية مكانة في ظل أختلاف التوجه العام للدولة، إذ استمرت الأولى من سنة 1962م إلى 1989م أي خلال فترة الأحادية، أين كان يسود حكم الحزب الواحد وبايديولوجية اشتراكية، عرفت البلاد خلالها مرحلة إنتقالية تميّزت بإجراءات إصلاحية، كان الهدف منها سد الفراغ الذي خلّفته الإدارة الاستعمارية، ولعل أهمها إعادة دمج البلديات، وتكوين أجهزة خاصة استمرت حتى صدور أول قانون للجماعات المحلية سنة 1967 بالأمر (24/67) المؤرخ في 18/01/1967 والمتضمن قانون البلدية، وتلاه الأمر (38/69) المؤرخ في 23/05/1969 والمتضمن قانون الولاية، هاذين القانونين قد كانا بمثابة اللبنة الأولى في تشييد البناء المحلي للدولة المستقلة، وقد بدأ المشرع فيها متأثراً بالنموذج الفرنسي ومطابقاً لنصوصه، وكما تأثر بالنموذج اليوغسلافي من حيث المبادئ، وبالمحصلة نجد أن الجماعات المحلية لم تبلغ المكانة التي أقرتها النصوص القانونية، بل أنها كانت وسيلة وتقنية لممارسة السلطة ومختلف العمليات على الصعيد الإداري، وتطبيقها خلال هذه الفترة لم يُجسّد الأهمية التي أولتها هذه النصوص لها.

أما المرحلة الثانية والتي أخذت فيها الجزائر بالتعددية السياسية وتخلت عن النهج الاشتراكي منذ دستور 1989، وتتويجا لذلك صدر قانون البلدية (08/90)، وكذلك قانون الولاية (09/90) المؤرخين في 07/04/1990، واللذان جاءا متوافقين مع متطلبات الوضع الجديد، إلا أن واقع الامر لا يدعو للسرور، لما حدث من طوارئ أعاق تنفيذهما وعرقل تقدم هذه الجماعات وجعلها رهينة المركز، وأنها باتت ذات حضور شكلي فقط، فقد فاقمت أزمة التسعينات وضع الجماعات المحلية وتأثرت بها أيما تأثر، فقد شلّت عملها وأدخلتها غيبوبة لفترة ليست بالقصيرة، مما لا يمكن التصوّر معها وجود لها، أو أي قيمة ولا أهمية أو أي مكانة خلال هذه الفترة.

إلا أنه ويصدر دستور سنة 1996 الذي أعاد البلاد إلى السُّكة من جديد، وأعطى أملاً جديداً لإعادة بناء الجماعات المحليّة، واسترجاعها لمكانتها وتمتع المواطنين بالمشاركة في صنع القرار المحلي، الأمر الذي تجلّى بالانتخابات المحليّة والمجراة في أكتوبر لسنة 1997، غير انها لم تخلو من شبهة التزوير ولم تسلم الإدارة من ذلك، كونها المشرف عليها والفاعل الرئيس فيها، ممّا أفقدها إعتبارها، وجعلها تغوص في الوحل وترهن تقدم هذه الجماعات، وتتبوّ بوضوح رغبة البيروقراطيين التحكم في الخارطة الإدارية أيضا.

لقد استمر تطبيق هاذين القانونين لعهدتين انتخابيتين متتاليتين لسنتي 2002 و2007، تأكد خلالها أن العراقيل والمطبات تُحيط بهما من كل جانب وأكبر من التغلب عليها بسهولة ويسر، ذلك لاستمرار الإدارة في التدخل المباشر وغير المباشر في المجالس الشّعبيّة، من حيث التشكيل والتسيير من جهة، ومن جهة أخرى للصراع المحموم داخل هذه المجالس، وللتسرع في المجالس البلدية خاصة اللجوء إلى سحب الثقة، مما إنجر عنه إنسداد وتعطلٌ للمصالح المحليّة، لهذا وذاك تراءى للكثيرين أن النُصوص المنظمة للجماعات المحليّة، لم تعد تتواءم والتطور الحاصل في المجتمع من مناحيه جميعها، ولا تزيد الأمر إلا تعقيداً، وأنّها غير قادرة على تفكيك الصعاب أو إيجاد حلول لها، ويات من الضّروري إصلاحهما بما يحقق المأمول منها، لذا صدر قانون البلدية سنة 2011 وقانون الولاية لسنة 2012، وقد عاصرا الإصلاحات السياسية الذي باشرتتها الدولة في افريل 2011، لتتلقى تطبيقهما الميداني بموجب الانتخابات المجراة في 29 نوفمبر 2012.

وبعد استعراضنا للنصوص القانونية المنظمة للجماعات المحليّة، وبتركيزنا على النص السّاري به العمل، توصلنا إلى أن المشرع ومنذ الاستقلال إعتق جملة من المبادئ والاتجاهات المتطورة ورسم صورة متقدمة للنموذج الجزائري، لكنها سرعان ما تصطدم بجملة من النقائص العمليّة، التي حالت وتحول دون بلوغها الأهداف المُعلنة.

فمن الجانب النظري نجد مؤسسات ديمقراطية تشكياً وتسييراً، كما أنها تحوز على الاختصاص الكامل في الشؤون المحليّة، مما يجعلنا ندرك أننا أمام جماعات محلية مؤهلة وذات قدر رفيع، إلا أنه وببساطة فوجود نصوص قانونية مثالية لن يضمن تطبيقها، إذ أنه يعتمد على الإرادة السياسيّة لدى صانع القرار والمؤسسات التي تقوم بتطبيقها ميدانياً، ولكن الواقع يعاكس ذلك ويوضح بجلاء أي أن هذه الجماعات لا تجد بيئتها المناسبة.

أما الجانب العملي فيسحب البساط من تحت أقدامها، ويجعل من هذه النصوص حبراً على ورق، وذلك لعدم توفرها على ما يضمن تحقيق نجاحها، من خلال عدم التناسب بين ماليّتها ومهامها، وضُعب إطارها البشري فنياً ونوعياً، والرقابة الصارمة التي ترصدها، كله في غياب مشاركة

شعبية حقيقية وفعالة، وأجواء سياسية يطبعها الانكماش ويسيطر المركز عن جميع مداخلها، وفي ظل تكلس ذهني ومضامين إدارية تنتفي معها الحياة السليمة لهذا النظام، لذا فالأزمة التي تُعانيها ليست ظاهرة وإنما عميقة، وتمتد إلى المورد الذي تتشرب أو تستمد منها والتي تمارس عليها، ومعلوم أن المحليات تعتمد أساساً على الأجهزة المركزية في الحصول على الصلاحيات والأموال، وحسن إختيارهما يعود بالفائدة على أدائها لمسئولياتها، لذلك فأهم عنصر هو وجود سلطة مركزية تتولى التشريع وتوزيع الأموال، وهما أخطر العوامل تأثيراً على مدى حسن سير هذه الهيئات وأدائها لرسالتها الأساسية، فهي سند لا غنى عنه، وعليه يتحصل لدينا:

- إن التعديلات أو الإصلاحات التي مسّت هذا النظام لم تأتي على مرتكزاته الأساسية، وجانبت مكنم الداء، اللهم ما كان جانبياً منها وليس نو شأن كتناولها مسائل تقنية وتنظيمية، هذا مع دون نكران المحاسن التي احتوتها، وبالرغم من الاختصاصات المتعددة فإننا نجدتها محاصرة بنصوص موازية مقيدة وعلى المسار المعاكس لها، تصدر تباعاً تفرغ قانون الجماعات المحلية من مضامينه خاصة استقلالها الإداري والمالي، وتجعل منها هياكل فارغة لا تقوى على القيام بما أوكل لها من مهام، لذلك لا يقوم هذا النظام سليماً ومنكاملًا إلا إذا كفل قدرًا معينًا من الاستقلال للمجالس الشعبية المحلية في ممارسة اختصاصها، وضمانًا لذلك يستلزم تسليحها بما يكفي من وسائل وأدوات قانونية ومالية وبشرية لتجابه ذلك.

- نظام انتخابي يعترضه نقص يستوجب استكمال بناؤه وسد ثغراته، من خلال إعادة النظر في طريقة التمثيل النسبي وعتبة الإقصاء، وتغول الإدارة فيه بسيطرتها على العملية الانتخابية في جميع مراحلها، ويجعل منها تتمسك بزمامها وعاملاً مؤثراً رئيساً فيها، كما يعزوه أيضاً مسألة الطعن أمام القضاء فيما تعلق بالآجال والطعن في حد ذاته، ومجافاة للمبدأ الذي يُقرُّ مبدأ النقاضي على درجتين، لذلك فإصلاح النظام الانتخابي يعد أساس أي إصلاح، والذي على ضوئه يتم الوصول للمجالس المنتخبة، والذي يؤثر بشكل مباشر على أدائها، كما ينطوي على ملامح ومؤشر ديمقراطية النظام السياسي ومدى رغبته في التقيد بمبادئها ومضامينها، فما الحريات المحلية إلا جزء إلا من الحريات العامة، وأي افتتات أو إنتقاص منها يشكل هدراً لها ودليل على عدم رشادة الحكم كذلك.

- ضعف مالية الجماعات المحلية وعدم تناسبها مع حجم المهام المناط بها، مع سيطرة المركز عليها تماماً، واللجوء إلى تدابير علاجية سطحية لا تلامس جوهر المشكل.

- ضعف التسيير والإدارة مردّه إلى نوعية التأطير البشري ومؤهلاته من المستخدمين والمنتخبين، وتعاني الإدارة من أنها تقليدية وترزح تحت وطأة البيروقراطية أيضاً، مما يؤثر على مستوى الخدمات.

- عدم فعالية المشاركة الشعبية على قلّتها في تطوير الأداء ومرافقة هذه الجماعات، نتاج انحسار فضاءاتها وغياب الوعي لدى المواطنين في مساهمتها والرقابة عليها، بالإضافة إلى عدم التزام الإدارة بمعايير الحكم الراشد، وإدراكها لمفهوم الخدمة العمومية.

- نظرة الإدارة المركزية الأبوية للجماعات الإقليمية، من خلال تبني سياسة رقابية صارمة وشديدة، تُكَبِّلها وتعيق تقدّمها وتسمح لنفسها بذلك، أن تراقب أعمال المجالس وكذا تمتد لتشمل أعضاء هذه المجالس فرادى أو مُجتمعين، وتزداد حدةً فيما تعلق بالجوانب المالية، كون هذه الجماعات تحتاج إلى أموال المركز الذي يراقب بل يتدخل إذا مَوَّل، مما جعل هذه الجماعات مشلولة لا تقوى على الحراك، ويستوي عند المركز في ذلك تقديمه للخدمة كالإعانة المالية مثلا أو تسليطه للرقابة.

- للجماعات المحليّة مُشكلاتها، وهي مشكلات نابعة من علاقاتها بالسلطة المركزية حينًا، وأخرى منها في حدّ ذاتها، وهي تختلف نوعًا ودرجةً من دولة لأخرى، لكن الغريب في الأمر أن الإدارة المركزية تعي جيدًا هموم الجماعات المحليّة ومعاناتها وتقر بها جهازًا نهارًا، لكنها لا تتوانى كل مرة في انتهاك استقلالها أو أن تنأى بنفسها عن إضعافها، بسبب ممارسة هذه السُلطة صلاحيات لم تُعطى لها في القانون، بتدخلاتها المباشرة أو غير المباشرة في أعمال وقرارات هذه الجماعات، لتُجهض عملها وتمس بإستقلالها.

وإن كان لنا ما نقوله عن الإصلاحات التي مست هذا النظام، فإن الإصلاح الإداري بداية هو ما يتم وليس ما يعلن، ومن ثمّ فيفترض بشأنه أن يكون الوضع أفضل مما كان عليه، ويُحقق النجاح في تشغيل الجهاز الإداري بكفاءة أكثر لخدمة الأهداف الموضوعية، التي تُعبّر عن احتياجات القطاع الأكبر من المواطنين ويكون الجهاز الإداري مسؤولاً أمام هذه القطاعات، فما أقدمت عليه الدولة من إصلاحات وأعلنت عنه، بُغية التفرغ والاستجابة لتطلعات المواطنين، فراها قامت بأسهل خطوة يمكن البدء بها وأيسرها بتعديل القوانين والتنظيمات، لكنها تظل مرتبطة بمدى تطبيقها ليس ما زعم بلوغه، بما يعني أنها تبقى رهينة التّجسيد الفعلي والتطبيق الميداني أي الأفعال لا الأقوال.

ويمكننا القول حينها أن تطوير الإدارة المحليّة ينبغي ألاّ يعتمد على مجرد إعادة صياغة القوانين، ففانون الإدارة المحليّة يقوم على حركة المواطنين الذين تختلف درجة وعيهم ودرجة استجابتهم للتأثير والتغيير المستمر، لذا يجب إجراء دراسات واسعة بين مختلف التجمعات السكانية في مختلف المناطق بالدولة، لمعرفة أي الأساليب أجدى لإجراء تطوير يستجيب لهذه التجمعات، فدرجة ثقافة المواطنين وتأثرهم بالبيئة المحليّة تختلف من مكان لآخر، ولضمان ذلك فليس كافيًا إن تغيير القوانين والتنظيمات، وأن تتوضّح وتتبسّط وتسهّل الإجراءات هنا وهناك، وإنما لا بدّ أن يصاحب

ذلك أو يسبق إن أمكن، أن نعمل على تغيير المفاهيم وعلى زراعة فلسفة وفكرة هذا النظام ومتطلباتها في أذهان من يشرف عليه بالرقابة، ومن يؤدون الخدمات، وكذلك المستفيد منها أيضاً.

فإذا كانت الجماعات المحليّة ترمي إلى بعدين سياسي وإداري، مع ضرورة تحري التوفيق بينهما، فالباعث الأساسي لها تسعى منه إلى تحقيق الديمقراطية، والتي قبل أن تكون ممارسة وآليات هي ثقافة جماعية يتحلّى بها الجميع سلطةً ومعارضةً ومجتمعاً مدنيّاً، وجميع الفاعلين في السّاحة السياسيّة، وهي محصلة تطور اجتماعي عميق، تبلغه الأمم والدول عبر مسارات طويلة وأنساق ليست بالضرورة متطابقة ولا متشابهة، فالديمقراطية لا تُقرأ على القراطيس، ولا تلقن بين جدران المعاهد العلمية بقدر ما تتشربها الشعوب من الحياة العملية ذاتها، ويُدركها الأفراد حقائق مادية يلمسونها في حياتهم اليومية، بما يفيد أن استتساخ التجارب والأنظمة، لا طائل من ورائه وغير مضمون النّجاح، بل قد يكون ذو أثر سلبي وينقلب الأمر رأساً على عقب، ويأتي بنتائج عكسية، إذا لم تدرس وبغاية فائقة البيئة التي ستطبق فيها وخصوصيتنا المحليّة.

بالرغم من كل ما أنجزه فان الإدارة ظلت تُراكم إختلالات جوهرية متعددة تعتري الجهاز الإداري، ذلك لعدم القدرة على التحكم في تضخّم هياكلها وسوء توزيع موظفيها، فضلاً عن النزعة المركزية التي تطبع صنع القرار الإداري، وتقف حجر عثرة أمام نجاح هذا النظام، وتقديم الخدمات للمواطنين بكفاءة وفاعلية من جهة، ولا تمكّن الأفراد من تولي شؤونهم بأنفسهم من جهة ثانية، لذا فيتوقف نجاح نظام الجماعات المحليّة على:

- دقة التشريع والقانون الذي يستند إليه النّظام بتعريفها ومعالجة إشكالية مصطلحها، ثم مدى تحديده للسلطات والاختصاصات لأجهزة الجماعات المحليّة، وعلاقتها بمختلف أجهزة الدولة والتنظيم السياسي، وبالنظر في أساليب تطوير النظم والتشريعات المحليّة، وتأمين وسائل العمل للإدارة المحليّة، وجعل علاقة الجماعات المحليّة بالسلطات المركزية بما يكفل التعاون الكامل بين الجهتين.
- الإصلاح الشّامل للنظام الانتخابي، بدايةً من خلال الحد التدريجي من سَطوة الإدارة في كل مفاصل العملية الانتخابية، وعن كل ما يُؤثر في نزاهتها وصدقته نتائجها، وغلّ يدها عن التدخل في تعيين رؤساء المجالس الشّعبية البلدية والولائية بما يضمن حيادها، مع التوجه نحو إختيار الولاية بطريق يضمن الكفاءة وحسن الإدارة، ويتوعّد المخالفين بعقوبات صارمة، كما وجوب أن تتحو الى الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات، وتمكين المتقاضين للطعن في الأحكام والقرارات وبأجال كافية من جهة، مع ضرورة تمتعهم بدرجة التقاضي الثانية من جهة أخرى.

- الابتعاد عن التسطيح في التعامل مع الجماعات المحليّة، والغوص عميقاً للبحث في معيقات تقدمها ورسم إستراتيجية تؤدي إلى إنقاذها وتطويرها، ومسايرة المتغيرات الحاصلة في المحيط الخارجي، فالعالم يتغير من حولنا ومازلنا نتمسك بتلابيب الماضي.
- العمل على تنمية الموارد المالية الذاتية للسلطات المحليّة، بتخصيص الضرائب والرُسوم ذات الطابع المحلي للسلطات المحليّة، على أن يُفسح لها مجال أوسع في إعداد ميزانياتها، وأن تكون الإعانات الحكومية على درجة من المرونة، بحيث تسمح لها بتلبية احتياجاتها العاجلة، وتشجّعها على بذل قصارى الجهد والإعتماد على النفس، لذا يجب بتطبيق قواعد مالية مرنة على المجالس الشعبيّة المحليّة تتاسب الظروف المحليّة.
- المشاركة في دراسة وتنظيم الوحدات المحليّة، وبخاصة ما يتعلق بتطوير الهيكل التنظيمي وطرق العمل، وقوى المستخدمين فيها وتوزيعها بما يحقق عدالة التوزيع، وفقاً لاحتياجات العمل الفعليّة، وتدعيم السلطات المحليّة عن طريق توفير احتياجاتها من التخصّصات المختلفة، وتحفيز الموظفين مع توفير إمكانات التدريب لرفع كفاءة الموظفين والأعضاء في السلطات المحليّة، مما يؤدي إلى عصرنة التسيير فيها من خلال إعتماد الأساليب الكفيلة بذلك.
- إعادة الاعتبار للجماعات المحليّة يتأتى من خلال معالجة الخلل في هذا النّظام، ومدّه التدريجي بالوسائل الكافية الماديّة والبشريّة التي تساعد على القيام بمهامه وتضمن ذلك، مع تبني سبل ومقاربات لكيفية دمج وإشراك المواطنين فيها بفعالية، فالعلاقة متعدية من المحليّ إلى الوطني وترقية المواطنة تبدأ منها.
- وأخيراً فالإصلاح الذي مسّ الجماعات المحليّة يظهر أنه محدود الأهمية سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، مما يوشى بإستمرار القصور ذي الأوجه المتعددة، ويبين أنّه شكلي صوري يجانب الواقع ويفقر عليه كسابقه، لإعتقادنا أن نجاحه يتجسّد في التأكيد على استقلال هذه الجماعات، بأن تكون المجالس المحليّة ممثلاً حقيقياً للمواطنين، وتعمل وفق المبادئ الديمقراطيّة، وكذلك إمتلاكها الصلاحيات الفعلية والكاملة في إتخاذ القرار، لذلك يقتضي إعادة التفكير بجديّة في الأسس التي تقوم عليها الجماعات الإقليميّة، مع إعادة رسم المحيط القانوني والتنظيمي الذي يحتضن استقلاليتها، ولو أننا نقر أن النظام القانوني لها في الجزائر والتي حظيت بها تراعي الأطر الحديثة، بل تجاريها فجاعت متوافقة ومحترمة لأسس الديمقراطيّة وحقوق الإنسان ووفق مقتضيات الحكم الرشيد، مما يعني أنها ذات جودة وإن كانت في حاجة ماسّة إلى مزيد من الرص وسد الثغرات، إلا أنه بالمقابل لا يجب علينا أن نتناسى أو نتغاضى على أن الإصلاح الفعلي هو ما يتم واقعا عمليا ملموسا لا ما نقره النصوص أو ما يعلن عنه.

مما تقدم ومتابعة للإجراءات التحسينية أو الإصلاح الذي مسّ النظام الضابط للجماعات المحليّة في الجزائر، وما إرتبط بها وتدخّل في تنظيمها، فإنها لم تتلّ المكانة اللاتقّة التي تحظى بها في كثير من الدول، سواء قبل الاستقلال أو بعده، وقد تأثرت بالأحوال السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، ولم ترتقي أن تكون فاعلاً أساسياً في التنمية المحليّة والوطنية.

يمكن القول أن الإدارة المحليّة في الجزائر لا تستوفي شروط قيام هذا النظام كاملاً، وأن تطبيقه لم يرقى بعد إلى النظام الحقيقي للإدارة المحليّة، لأنها لا تمكن المواطنين من المشاركة الفعلية في إدارة شؤونهم المحليّة، وأنها لا توفر ما يكفي من الشروط الأساسية لقيام الديمقراطية كنظام للحكم على المستوى المحلي أو المركزي، وأن تحقيق هذا الهدف يتطلب إجراء تغييرات جوهرية إضافية على هذا النظام، لا تجدي معه نفعاً استيراد الحلول الجاهزة والسطحية، بل نجاح ذلك يتقرر ويتوقف على درجة ملاءمة هذا لأحوال البلاد التي يطبق فيها وظروفها السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة.

لذا يتعين بادئ ذي بدء الإيمان بالحرّيات الأساسيّة، ثم تنفيذ مبادئ الديمقراطية، بإطلاق حريات المواطنين وزجّهم في الحياة المحليّة وتبني السياسات المحليّة وتنمية إقليمهم، هي ألف باء كل إصلاح، ولأن بلادنا شهدت وتشهد فصلاً مريراً من مصادرة الحريات العامّة وتهميش ومحاصرة دور مؤسسات المجتمع المدني، فليس معقولاً ولا مقبولاً بعد كل ما حلّ من نكبات أدت لتخلف الشعب الموعود بحكم نفسه بنفسه، والمنتظر دائماً للتغيير والتقدم شيء سوى التسمية، وبالمحصلة ليس المهم التصريح بأن نظام الحكم ديمقراطي، ولا ينتهي الأمر على حسن صياغة وإعداد القوانين، بل الأهم هو قيام مؤسسات تعزز الديمقراطية، يعززها سلوك المواطن المتشبع بالقيم الديمقراطية كقيم المشاركة والمساءلة والشفافية، لذا لا نجد حرجاً في أن نختم هذه الدراسة، بإعادة ترديد كلمات الفقيه "مونتسكيو" حين قال في كتابة روح الشرائع: "عندما ازور بلدًا لا أتفحص جودة قوانينه، لأن القوانين الجيدة موجودة في كل مكان، بل أتفحص إذا كان هذا القانون يُطبّق أو لا".

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

1/الكتب

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
- 2- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2012.
- 3- أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحليّة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1975.
- 4- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2009.
- 5- أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحليّة بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978.
- 6- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2010.
- 7- جورج فؤيد، بيار دلفولفييه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2001.
- 8- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحليّة المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 9- خالد علي سمارة، تشكيل المجالس المحليّة وأثره على كفايتها: دراسة مقارنة، مطبعة أطلس، القاهرة، مصر، 1984.
- 10- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت-باريس، الطبعة الأولى، 1981.
- 11- خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة والتنظيم الإداري بالجمهورية الجزائرية: دراسة نظرية-تطبيقية، دون دار نشر، الطبعة الأولى، 1975.
- 12- زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصرية، صيدا وبيروت، لبنان، 1955.
- 13- زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2003.
- 14- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 15- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- 16- سيد الهواري، الإدارة: الأسس والأصول العلمية، مكتبة عين شمس، القاهرة، مصر، طبعة 1987.

- 17- الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، دار القصة للنشر، الجزائر، 2004.
- 18- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني - مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1983.
- 19- صبحي محرم، الخدمات المركزية للسلطات المحليّة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1970.
- 20- صبحي محرم، إصلاح الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1977.
- 21- صبحي محرم، عمر وصفي عقيلي، المشاركة الشّعبيّة في الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1974.
- 22- صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحليّة، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، طبعة 2011.
- 23- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 24- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحليّة: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1973.
- 25- عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحليّة، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 2001.
- 26- عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحليّة في العراق: دراسة تطبيقية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1971.
- 27- عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحليّة: دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2001.
- 28- عبد القادر الشخيلي، الوجيه في الإدارة المحليّة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1984.
- 29- عبد القادر الشخيلي، رئيس المجلس البلدي: دراسة تحليلية مقارنة، دار الفكر، عمان، الأردن، 1984.
- 30- عبد المهدي مساعدة، مبادئ الإدارة المحليّة في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1977.
- 31- عثمان خليل عثمان، التنظيم الإداري في الدول العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 1956.

- 32- عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحليّة، دار الطلبة العرب، بيروت، لبنان.
- 33- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2009.
- 34- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011.
- 35- علي السلمي، الإدارة العامة، مكتبة غريب، القاهرة، مصر.
- 36- علي خطار شطناوي، الإدارة المحليّة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2002.
- 37- علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، الطبعة الثانية، 1984.
- 38- عمّار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1997.
- 39- عمّار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2010.
- 40- عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012.
- 41- عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012.
- 42- عمّار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 43- عمر الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1981.
- 44- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحليّة المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 45- فريدة مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، الطبعة الأولى، 2011.
- 46- كمال دمدوم، رؤساء المجالس الشّعبيّة البلدية ضباطا للشرطة القضائية، دار هومه، الجزائر، 2004.
- 47- كمال نور الله، أوجه الرقابة على السلطات المحليّة في سوريا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1978.
- 48- لخضر عبيد، المجموعات المحليّة في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.

- 49- لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحليّة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986.
- 50- محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحليّة الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1985.
- 51- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحليّة الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004.
- 52- محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحليّة في الجزائر: الولاية- البلدية (1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2006.
- 53- محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحليّة: فلسفته وأحكامه، وزارة الثقافة والإرشاد القومي، مصر.
- 54- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحليّة: دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.
- 55- محمد كمال القاضي، الدّعاية الانتخابية، دار النمر للطباعة، القاهرة، مصر، 1995.
- 56- محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005.
- 57- محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1974.
- 58- محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2007.
- 59- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986.
- 60- مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحليّة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1971.
- 61- منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 1977.
- 62- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 2009.
- 63- ميسوم سبيح، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، ترجمة أمين سعد عبد العزيز مسعود، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1985.

64- هاني علي الطهرابي، قانون الإدارة المحليّة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2004.

2/ المقالات والبحوث

- 1- إسماعيل لعبادي، أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحليّة في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد (12)، بيروت، لبنان، 2006.
- 2- الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق، مجلة الوسيط، العدد (06)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2008.
- 3- الأمين شريط، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، العدد (08)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2010.
- 4- بوحميده عطاءالله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد (01)، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005.
- 5- بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحليّة في الجزائر، مجلة التواصل، العدد (26)، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2010.
- 6- رابح سرير عبد الله، المجالس المحليّة كأداة للتنمية المحليّة، مجلة المفكر، العدد (07)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011.
- 7- سعيد مقدم، ترقية مشاركة المرأة الجزائرية بين الواقع والمأمول، مجلة الوسيط، العدد (07)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2009.
- 8- سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1970.
- 9- سليمة مسراتي، المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة، مجلة المفكر، العدد (08)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012.
- 10- صبحي محرم، نظام الحكم المحلي، بحث منشور بسلسلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1961.
- 11- عبد الجبار أحمد، الفدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فريديريتش إيبيرت، بغداد، العراق، 2013.
- 12- عبد الرزاق إبراهيم الشبخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحليّة: دراسة تحليلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد (52)، جامعة بغداد، العراق، 2008.

- 13- عبد المجيد جبار، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد (03)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1998.
- 14- عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد (04)، مصر، 1969.
- 15- عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (04)، جامعة القاهرة، مصر، 1939.
- 16- عصام بن الشيخ، تمكين المرأة المغاربية في ظل النظم الانتخابية المعتمدة: الفرص والقيود، دفا تر السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011.
- 17- علي خطار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، العدد (02)، كلية الحقوق، الكويت، 1989.
- 18- عمّار عمّاري، بعض الملاحظات عن واقع الإدارة العمومية الجزائرية وسبل إصلاحها للاندماج ايجابي في الحركة العالمية، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد (07)، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 2003.
- 19- عيد أحمد الحسبان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحليّة في النظم المقارنة: دراسة مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، العدد (02)، الجامعة الأردنية، الأردن، 2007.
- 20- فريدة مزياني، الرقابة على العملية الانتخابية، مجلة المفكر، العدد (05)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010.
- 21- فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد (01)، جامعة عين شمس، مصر، 1966.
- 22- لخضر مرغاد، دور الإيرادات العامة للجماعات المحليّة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (07)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2005.
- 23- ماجد راغب الحلو، الإدارة المحليّة بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية، العدد (01)، مصر، 1975.
- 24- محمد زغداوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية اصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (35)، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011.
- 25- محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحليّة، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (02)، جامعة القاهرة، مصر، 1959.

- 26- محمد عبد الله العربي، دور الإدارة المحليّة في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1967.
- 27- محمد عبد الله العربي، كيفية تشكيل المجالس المحليّة، مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1967.
- 28- محمد غربي، الديمقراطية والحكم الراشد، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011.
- 29- محمد فؤاد مهنا، تنظيم علاقة السلطة المركزية بالسلطات المحليّة وفقا لمبادئ علم التنظيم والإدارة، مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد (04)، مصر، 1973.
- 30- محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحليّة، مجلة العلوم الإدارية، العدد (02)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1972.
- 31- مرفت أحمد فرح، دور الإدارة الالكترونية في تطوير الإدارة المحليّة، مجلة البحوث المالية والتجارية، العدد (01)، جامعة بور سعيد، مصر، 2011.
- 32- مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحليّة في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1961.
- 33- مصطفى أحمد فهمي، العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحليّة واتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1970.
- 34- مصطفى دريوش، الجماعات المحليّة بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد (01)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003.
- 35- مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحليّة في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد (02)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1996.
- 36- ناجي عبد النور، دور الإدارة المحليّة في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد (01)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2009.
- 37- ناجي عبد النور، المؤثرات السياسية التي أدت إلى عدم تطوير أنظم انتخابية في ظل التحول الديمقراطي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011.
- 38- نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحليّة في الجزائر، مجلة الباحث، العدد (10)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012.

3/ أعمال المؤتمرات والملتقيات والندوات

- 1- الطيب مانلو، مكانة المالية المحليّة في إصلاحات الدولة، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحليّة الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002.
- 2- حميد بوزيدة، تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحليّة في الجزائر، أعمال ملتقى: التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحليّة والبلديات، خيارات وتوجهات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تركيا، 2010.
- 3- خالد سمارة الزعبي، تنظيم السلطة الإدارية، أعمال مؤتمرات: البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2009.
- 4- خالد ممدوح، السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحليّة ومؤسسات المجتمع المدني، أعمال مؤتمرات: البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2009.
- 5- دحمان بن عبد الفتاح، إبراهيم يامة، المالية المحليّة وتحديات التنمية المحليّة في الجزائر، ندوة بعنوان: الجماعات الإقليمية ورهانات التنمية المحليّة، جامعة أدرار، أدرار، الجزائر، 2013.
- 6- دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع قانون الإدارة المحليّة الجديد، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحليّة الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002.
- 7- رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحليّة ودورها في التنمية الشاملة، أعمال مؤتمرات: البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2009.
- 8- سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي والتنمية المحليّة، أعمال مؤتمرات: تطوير الإدارة المحليّة في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2010.
- 9- سمير عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والأهداف، أعمال مؤتمرات: تطوير الإدارة المحليّة في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2010.
- 10- علي زيان محند وعمر، نظرة حول المالية العمومية المحليّة، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحليّة الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002.

- 11- عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، أعمال ملتقيات: دور ومكانة الجماعات المحليّة في الدول المغاربية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد (06)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009.
- 12- محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحليّة في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟، أعمال ملتقيات: دور ومكانة الجماعات المحليّة في الدول المغاربية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد (06)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009.
- 13- محمد عبدو بودريالة، المالية المحليّة، ندوة فكرية بعنوان: الإصلاحات المالية والجبائية المحليّة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003.
- 14- مسعود شيهوب، المجموعات المحليّة بين الاستقلال والرقابة، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحليّة الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002.
- 15- رأفت فودة، ركائز الإدارة المحليّة، ورقة عمل مقدمة لورشنة: تحسين نظام الإدارة المحليّة. تجارب الماضي وتطلعات المستقبل، ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان، القاهرة، مصر، 2012.

4/ الرسائل الجامعية

– أطروحات الدكتوراه:

- 1- فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005.
- 2- محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحليّة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1976.

– مذكرات الماجستير:

- 1- اعثامنة جواد، الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر (1990-1992)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1995.
- 2- حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحليّة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011/2012.
- 3- خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا: دراسة نظرية تحليلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001/2002.

- 4- رايح سرير عبد الله، الإدارة المحليّة في النظرية والممارسة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1988.
- 5- عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحليّة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001/2000.
- 6- عبد المعطي عسّاف، تنظيم المجالس المحليّة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 1974.
- 7- عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007/2006.
- 8- عيسى تولموت، النظام الانتخابي للمجالس الشعبيّة المحليّة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002/2001.
- 9- كريم يريقي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحليّة في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الدكتور يحي فارس، المدية، الجزائر، 2010/2009.
- 10- منصور بلرنب، الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1982.
- 11- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (08/90) أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007/2006.

5/النصوص القانونية

1/ الدستور:

- 1- دستورالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبيّة لسنة 1963 المؤرخ في 10/09/1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (64)، المؤرخة في 10/09/1963.
- 2- دستورالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبيّة لسنة 1976 الصادر بالامر (97/76) المؤرخ في 22/11/1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (94)، المؤرخة في 24/11/1976.
- 3- دستورالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبيّة لسنة 1989 الصادر بالمرسوم الرئاسي (18/89) المؤرخ في 28/02/1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (09)، المؤرخة في 01/03/1989.
- 4- دستورالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبيّة لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي (438/96) المؤرخ في 07/12/1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (76)،

المؤرخة في 08/12/1996، والمعدل بالقانون 03/02 المؤرخ في 10/04/2002، والصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (25)، المؤرخة بتاريخ 14/04/2002، وبموجب القانون 19/08 المؤرخ في 15/11/2008، والصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (63) والمؤرخة في 16/11/2008.

5- دستور جمهورية مصر العربية لسنة (2012)، الصادر بالجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد (51 مكرر، ب)، المؤرخة في 25/12/2012.

2/ القوانين:

1- القانون العضوي (01/12) المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 14/01/2012.

2- القانون العضوي (02/12) المؤرخ في 12/01/2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 14/01/2012.

3- القانون العضوي (03/12) المؤرخ في 12/01/2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 14/01/2012.

4- القانون (20/70) المؤرخ في 19/02/1970 المتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (21)، المؤرخة في 27/02/1970.

5- القانون (02/81) المؤرخ في 24/02/1981 المتضمن التعديل الجديد للقانون الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (07)، المؤرخة بتاريخ 17/02/1981.

6- القانون (09/81) المؤرخ في 04/07/1981 المتضمن تعديل وتتميم القانون البلدي لسنة 1967، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، الصادرة بتاريخ 07/07/1981.

7- القانون (09/84) المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (06)، المؤرخة في 07/02/1984.

8- القانون (13/89) المؤرخ في 07/08/1989 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (32)، المؤرخة في 07/08/1989.

9- القانون (08/90) المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 11/04/1990.

10- القانون (09/90) المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 11/04/1990.

- 11- القانون (29/90) المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (52)، المؤرخة في 02/12/1990.
- 12- القانون (11/99) المؤرخ في 23/12/1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (92)، المؤرخة في 25/12/1999.
- 13- القانون (06/2000) المؤرخ في 23/12/2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (37)، المؤرخة في 03/07/2011.
- 14- القانون (15/06) المؤرخ في 31/12/2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (85)، المؤرخة في 31/12/2005.
- 15- القانون (24/06) المؤرخ في 27/12/2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (85)، المؤرخة في 27/12/2006.
- 16- القانون (09/08) المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (21)، المؤرخة في 23/04/2008.
- 17- القانون (21/08) المؤرخ في 30/12/2008 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (74)، المؤرخة في 31/12/2008.
- 18- القانون (09/09) المؤرخ في 30/12/2009 المتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (78)، المؤرخة في 31/12/2009.
- 19- القانون (10/11) المؤرخ في 22/06/2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (37)، المؤرخة في 03/07/2011.
- 20- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، طبعة 2012.
- 21- القانون (07/12) المؤرخ في 21/02/2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (12)، المؤرخة في 29/02/2012.

3/ الأوامر:

- 1- الأمر (24/67) المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (06)، المؤرخة في 18/01/1967.
- 2- الأمر (38/69) المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (44)، المؤرخة في 23/05/1969.

- 3- الأمر (69/74) المؤرخ في 1974/07/02 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (55)، المؤرخة في 1974/07/09.
- 4- الأمر (58/75) المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (78)، المؤرخة في 1975/09/30، المعدل والمتمم.
- 5- الأمر (27/95) المؤرخ في 1995/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (82)، المؤرخة في 1995/12/31.
- 6- الأمر (07/97) المؤرخ في 1997/03/06 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (12)، المؤرخة في 1997/03/06.
- 7- الأمر (14/97) المؤرخ في 1997/05/31 يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (38)، المؤرخة في 1997/06/04.
- 8- الأمر (15/97) المؤرخ في 1997/05/31 يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (38)، المؤرخة في 1997/06/04.
- 9- الأمر (02/08) المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (42)، المؤرخة في 2008/07/24.

4/ المراسيم:

- المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم الرئاسي (44/92) المؤرخ في 1992/02/09 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (10)، المؤرخة في 1992/02/09.
- 2- مرسوم رئاسي مؤرخ في 2000/01/09 المتعلق بتعيين السيد ميسوم سبيح في منصب مستشار قانوني لدى رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (03)، المؤرخة في 2000/01/19.
- 3- مرسوم رئاسي (372/2000) المؤرخ في 2000/11/22 يتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (71)، المؤرخة في 2000/11/26.
- 4- المرسوم الرئاسي (254/05) المؤرخ في 2005/07/20، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (51)، المؤرخة في 2005/07/20.
- 5- المرسوم الرئاسي (255/05) المؤرخ في 2005/07/20، المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (51)، المؤرخة في 2005/07/20.

6- مرسوم رئاسي مؤرخ في 05/11/2005 يتضمن تعيين السيد ميسوم سبيح سفيراً فوق العادة ومفوضاً للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بباريس، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (73)، المؤرخة في 09/11/2005.

7- المرسوم الرئاسي رقم (320/12) المؤرخ في 31 أوت 2012 يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (48)، المؤرخة في 02/09/2012.

8- المرسوم الرئاسي (01/13) المؤرخ في 07/01/2013 المتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (02)، المؤرخة في 13/01/2013.

- المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي (141/92) المؤرخ في 11/04/1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 12/04/1992.

2- المرسوم التنفيذي (142/92) المؤرخ في 11/04/1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 12/04/1992.

3- المرسوم التنفيذي (105/93) المؤرخ في 05/05/1993 يتضمن حل مجلس شعبي ولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (30)، المؤرخة في 09/05/1993.

4- المرسوم التنفيذي (106/93) المؤرخ في 05/05/1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (30)، المؤرخة في 09/05/1993.

5- المرسوم التنفيذي (05/94) المؤرخ في 02/01/1994 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 02/01/1994.

6- المرسوم التنفيذي (49/94) المؤرخ في 26/02/1994 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (11)، المؤرخة في 28/02/1994.

7- المرسوم التنفيذي (238/94) المؤرخ في 10/08/1994 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 17/08/1994.

8- المرسوم التنفيذي (63/95) المؤرخ في 25/03/1995 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (12)، المؤرخة في 26/02/1995.

9- المرسوم التنفيذي (334/11) المؤرخ في 20/09/2011 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (53)، المؤرخة في 28/09/2011.

10- المرسوم التنفيذي رقم (91/13) المؤرخ في 25/02/2013 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 27/02/2013.

11- المرسوم التنفيذي (105/13) المؤرخ في 17/03/2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 17/03/2013.

12- المرسوم التنفيذي (217/13) المؤرخ في 18/06/2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (32)، المؤرخة في 23/06/2013.

6/ منشورات برلمانية

- الجرائد الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- مجلة مجلس الأمة، العدد (03)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 1999.
- مجلة مجلس الأمة، العدد (47)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2011.

7/ تقارير

- تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنة 2002، هيئة الأمم المتحدة، المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عمان، الاردن.
- تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لسنة 1997، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (09)، المؤرخة في 22/02/1998.

8/ الجرائد

- 1- جريدة صوت الأحرار، الجزائر، الصادرة بتاريخ: 04/04/2011.
- 2- جريدة الوطن، الجزائر، الصادرة بتاريخ: 04/01/2012.
- 3- جريدة الشاهد، الجزائر، الصادرة بتاريخ: 30/11/2012.
- 4- جريدة الجمهورية، الجزائر، الصادرة بتاريخ: 13/12/2012.
- 5- جريدة البلاد، الجزائر، الصادرة بتاريخ: 11/03/2013.
- 6- جريدة الخبر، الجزائر، الصادرة بتاريخ: 22/05/2013.

9/ المواقع الإلكترونية

- 1- الموقع الإلكتروني الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية: [.http://www.el-mouradia.dz](http://www.el-mouradia.dz)
- 2- الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحليّة، الجزائر، [.http://www.interieur.dz](http://www.interieur.dz)

ثانياً: باللغة الأجنبية

1/ LES OUVRAGES

- 1- Jean Rivero, Droit Administratif, Dalloz , Paris, 1965.
- 2- Marcel Waline, Droit Administratif, Dalloz , Paris, 1968.

2 / LES ARTICLES

- 1- Ahmed Mahiou, Les collectivités locales en Algérie, Annuaire de l'Afrique du Nord, Année 1969.
- 2- Chaaban Benakezouh, La Ville D'Alger et Les Droit, Revue Idara, n23, Algerie, Année 2003
- 3- Jean Leca, Administration locale et pouvoir politique en Algérie, Annuaire de l'Afrique du Nord, Année 1971.
- 4- Walid Laggoune, La Reforme Administrative, une approche par les decentralisation, Revue Idara, n23, Algerie, Année 2003.

الفهرس

ص	العنوان	
-		الإهداء:
-		شكر وتقدير:
01		المقدمة:
10	الفصل الأول : تنظيم الجماعات المحليّة بين المبادئ الديمقراطية والمبادئ الإدارية	
11	الأساس القانوني لنظام الإدارة المحليّة وتطوره في الجزائر	المبحث الأول:
11	أسس نظام الإدارة المحليّة	المطلب الأول:
11	موقع الإدارة المحليّة ضمن النظام الإداري	الفرع الأول:
11	- تعريف المركزية الإدارية	
12	- تعريف اللامركزية الإدارية	
13	ماهية الإدارة المحليّة	الفرع الثاني:
13	- تعريف الإدارة المحليّة	
16	- التمييز بين الإدارة المحليّة والمفاهيم القانونية المشابهة لها	
16	▪ الإدارة المحليّة والحكم المحلي	
17	▪ الإدارة المحليّة وعدم التركيز الإداري	
18	أركان الإدارة المحليّة	الفرع الثالث:
18	▪ وجود مصالح محلية متميزة	
21	▪ أن يعهد بالإشراف على المصالح المحليّة إلى مجالس محليّة منتخبة ومستقلة	
21	- الشخصية المعنوية	
24	- مجالس منتخبة تتولى الاشراف على المصالح المحليّة	
32	▪ الرقابة الإدارية	
36	نشأة وتطور نظام الإدارة المحليّة الجزائرية	المطلب الثاني:
36	نظام الإدارة المحليّة الجزائرية قبل الاستقلال	الفرع الأول:

36	▪ أثناء الحكم العثماني	
38	▪ أثناء الاحتلال الفرنسي	
41	نظام الإدارة المحليّة الجزائرية بعد الاستقلال	الفرع الثاني:
44	▪ قانون البلدية (الأمر 24/67) المؤرخ في 18/01/1967	
45	▪ قانون الولاية (الأمر 38/69) المؤرخ في 23/05/1969	
47	▪ قانون الجماعات المحليّة لسنة 1990	
53	▪ قانون الجماعات الاقليمية: (10/11) المتعلق بالبلدية و(07/12) المتعلق بالولاية	
55	- قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 22/06/2011	
58	- قانون الولاية (07/12) المؤرخ في 21/02/2012	
63	النظام القانوني لتشكيل المجالس الشعبيّة المحليّة وسير عملها	المبحث الثاني
63	تشكيل المجالس الشعبيّة المحليّة	المطلب الأول:
64	المجالس الشعبيّة المحليّة في الجزائر	الفرع الأول:
65	▪ المجلس الشعبي البلدي	
65	▪ المجلس الشعبي الولائي	
66	نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبيّة المحليّة	الفرع الثاني:
66	▪ الشروط القانونية للناخب والمترشح	
69	▪ المرحلة الممهدة للعملية الانتخابية (التحضيرية)	
76	▪ عملية التصويت ونتائجها	
80	النظام القانوني لانتخاب رؤساء المجالس الشعبيّة المحليّة	الفرع الثالث:
80	▪ انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي	
82	▪ انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي	
82	مبدأ الانتخاب كمدخل للمشاركة ومؤشراً للحكم الراشد	الفرع الرابع:
82	▪ تعريف الحكم الراشد	
83	▪ مبدأ المشاركة وقانون الجماعات المحليّة	
84	▪ توسيع مشاركة المرأة في المجالس الشعبيّة المحليّة	

87	▪ تقييم مبدأ الانتخاب	
92	نظام عمل المجالس الشعبية المحلية	المطلب الثاني:
92	سير أعمال المجالس الشعبية المحلية	الفرع الأول:
92	▪ المجلس الشعبي البلدي	
95	▪ المجلس الشعبي الولائي	
99	لجان المجالس الشعبية المحلية	الفرع الثاني:
100	▪ لجان المجلس الشعبي البلدي	
104	▪ لجان المجلس الشعبي الولائي	
108	مبدأ جماعية التسيير ومؤشر الشفافية في الحكم الراشد	الفرع الثالث:
108	▪ مبدأ الشفافية وقانون الجماعات المحلية	
110	▪ تقييم مبدأ جماعية التسيير	
113	الفصل الثاني : تدخل الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي والتبعية الوظيفية	
114	اختصاصات الجماعات المحلية ووسائل ممارستها	المبحث الأول:
114	الإطار الوظيفي للجماعات المحلية	المطلب الأول:
114	اختصاصات البلدية	الفرع الأول:
114	▪ اختصاصات المجلس الشعبي البلدي	
119	▪ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي	
122	اختصاصات الولاية	الفرع الثاني:
122	▪ اختصاصات المجلس الشعبي الولائي	
127	▪ اختصاصات الوالي	
132	وسائل الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها	المطلب الثاني:
132	الوسائل المالية	الفرع الأول:
133	▪ مبادئ المالية المحلية	
134	▪ مصادر التمويل المحلي	
136	▪ مالية الجماعات المحلية في الجزائر	
137	- موارد التمويل الذاتي	

146	- موارد التمويل الخارجي	
150	الوسائل البشرية	الفرع الثاني:
155	العلاقة المركزية المحليّة واتجاهات تطويرها	المبحث الثاني:
155	نظام الرقابة على الجماعات المحليّة	المطلب الأول:
155	أنواع وصور الرقابة على الجماعات المحليّة	الفرع الأول:
157	الوصاية على البلدية	الفرع الثاني:
157	▪ الرقابة على الأشخاص	
160	▪ الرقابة على الأعمال	
167	▪ الرقابة على الهيئة	
168	الوصاية على الولاية	الفرع الثالث:
169	▪ الرقابة على الأشخاص	
171	▪ الرقابة على الأعمال	
174	▪ الرقابة على الهيئة	
176	تطوير العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحليّة	المطلب الثاني:
177	حدود الرقابة على الجماعات المحليّة (الاستقلال)	الفرع الأول:
177	▪ تعريف استقلال الجماعات المحليّة	
179	▪ مظاهر استقلالية الجماعات المحليّة	
181	▪ معوقات استقلالية الجماعات المحليّة	
189	إعادة صياغة العلاقة المركزية المحليّة	الفرع الثاني:
206	الخاتمة	
214	قائمة المراجع	
230	الفهرس	