وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة زيان عاشور بالجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

تخصص : إدارة ومالية

تطور النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر

تخصص إدارة ومالية

إعداد الطالب :

- هـادي محمد

إشراف الأستاذة :

– عمراوي مـارية

لجنة المناقشة

الأستاذ :	لـــدغـش ســـليـمة	رئيسا
الأستاذ :	عـــمـــراوي مـــاريـــة	مشرفا ومقررا
الأستاذ :	صـــدارة محـــــمد	عضوا مناقشا

الموسم الجامعي :2016-2017

بسم الله الرحمن الرحيم

الإهداء

أهـــــدي هـــــذا العمل إلى الوالـــديـــن الكـــــــريمين

وبالأخص والدتي العزيزة حفظها الله ورعاها.

وإلـــــــــــــــى كـــــل الأصـــــــــدقاء دون استثناء

وكل من عرفت من قريب ومن بعيد و إلى كل زملاء الدراسة

وإلى كل من ساهم في تعليمي ومهد لي طريق النجاح

هادي محمد

شكر

الحمد لله على نعمه الكثيرة وخيراته العظام

ومن لم يشكر الناس لم يتم شكر الله ...

أشكر كل من ســـاعدني في انجاز هذا العمل من قريب أو بعيد

وأشكر الأستاذة المشرفة على هذه الرسالة : عمراوي مارية

على ما قدمته لي من توجيهات لإتمام عملي

هادي محمد

مقدمة

مقدمـــــة:

مـــــع بداية التأريـــــــخ وظهـــــــور أسلـــــــوب معيـشي للإنسان فـــي شكـــل مجتمعـــــات نمـــــيز فـــي البدايـــــة كيـــانـــات اجتمـــــاعية عـــــــرقية تسمـــــى القبيلة والتـــــي كـــــانت السيـــــادة فيـــها لشيـــــخ القبيلة ومجلســـه توكـــــــل لـــــه مهمة ارســـــاء اسلـــــــوب تنظيمـــي لضمان الاستقـــرار والامـــن الاجتماعي ، لتـــــرسم لنا صـــــورة أوليـــــة للحكـــــومـــة والمجـــالـــــس المحـــــلية بلـــغة عصرنا الحـــــــــــالي.

وراحـــــــت هـــــذه الكيانات المحلية الصغيرة تتدرج مـــع مراحل التاريخ لتجسد لنا معالم للدولة الحديثة تنتهج أسلوبا في التنظيم الإداري يتلاءم ومختلف الظروف سواءا كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية ، لتضع لنفسها في بداية نشأتها (أي الدولة) مع بداية القرن التاسع عشر مبدأ المركزية الإدارية ، ومن خلاله العمل على تكريس مبدأ المشروعية والحرص على تجسيد سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء تقليم الدولة الواحـــــــــــــدة.

و تتحول إلى اللامركزية الإدارية بعدما تحقق الاستقرار وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها لكي تضمن للحكومة المركزية تفرغا كاملا لكل ما يخص الأمور السياسية الهامة خاصة على الصعيد الدولي ، وهذا ما أوجب مشاركة المواطنين في الإدارة وتسيير مرافقهم وخدماتهم .

ولم تكن الجزائر بالعنصر الشاذ على هذا المسار التاريخي في أسلوب التنظيم والتقسيم الاداري، فقد عرفت الخريطة الادارية للجزائر تحولات هامة، حيث تعود اولى بوادر التقسيم الاداري للجزائـــــر الى العهد العثماني ، حيث قسمـــت البلاد الى مقاطعات هـــي ، بايلك الشرق وبايلك التيطري وبايلك الغرب ومنطقة العاصمة وتسمى دار السلطـــان.

وبعد الاحتلال الفرنسي للجزائر عام 1830 ، احتفظت فرنسا بهذا التقسيم الذي اصبح رسميا العام 1936 ، اضافة الى الصحراء .

وبعد الاستقلال عام 1962 ، حاولت الدولة الجزائرية مطابقة الخريطة الادارية لخدمة اهداف التنمية واللامركزية ، وتقريب الادارة من المواطن.

واول اجراء اتخذ في هذا الميدان كان رفع عدد الولايات الجزائرية الى 15 ولاية عام 1963، استتبع العام 1974 بتقسيم اداري جديد رفع عدد الولايات الى 31 ولاية ، وكانت دعائم هذا التقسيم تستند الى مراعاة الحقائق الاقتصادية والسكانية والفوارق الجهوية ،حتى تكون الولاية قاعدة للتخطيط الاقتصادي والمجالي ومنطلقا للتنمية .

وفي عام 1984 ، قسمت البلاد الى 48 ولاية وذلك لمتابعة التطورات الاقتصادية والبشرية ولتطوير الخريطة الادارية للبلاد حتى تكون اكثر اتصالا بالواقع ، و هكذا استعملت الجزائر التقسيم الاداري كأداة للتخطيط المجالي والاقتصادي ، للنهوض بكل انحاء البلاد والقضاء على الفوارق الجهوية وادماج كافة المناطق في عملية التنمية المتوازنة والشاملة.

ولهذا حاولت الجزائر في عهد قريب خلق قوانين وأسس لإرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سوا ء على المستوي المحلي أو الوطني و يتضح هذا جليا من خلال الإصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية – الولاية و البلدية – عبر الإصلاحات المستمرة و ذلك في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية و السياسية و الثقافية و غيرها من الإصلاحات الجارية في إطار التحول الى اقتصاد السوق وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي.

- **أسباب اختيار موضوع الدراسة:**

من بين الدوافع التي أوجب اختياري لهذا الموضوع أذكر منها:

– أهمية ودور الجماعات المحلية البالغين في التنمية المحلية بكونها هيئات منتخبة لها وزنها في تكريس السياسة الوطنية لخدمة المجتمع.

- غياب الفهم والجهل بأهمية الجماعات المحلية ودورها على المستوى الشعبي ، بما يفسر عدم الاختيار الصائب والعشوائية في اختيار الافراد لممثليهم بناءا على التعصب و العروشية وغيرها.
- ما عرفته الجزائر من تحولات السياسية وكذا التعديل الدستوري سنة 1989 .

- **أهمية الدراسة**

على ما سبق فإن موضوع الجماعات المحلية في ظل الواقع الساسي و نظام التعددية السياسية له أهمية كبيرة من الناحية العلمية و كذا من الناحية العملية.

فمن الجانب النظري (العلمي) وجب القيام بدراسة للنظام القانوني لهذه الجماعات ومراحل تطوره وفق القوانين ومتون الدساتير الجزائرية.

ومن الجانب التطبيقي (العملي) وجب دراسة الأساليب القانونية ومدى نجاحها وكذا الاصلاحات الجديدة لتسيير وإدارة الجماعات المحلية وآفاق هذه الاصلاحات بما يخدم منهج الديمقراطية.

فكون الجماعات المحلية تكتسي أهمية بالغة في تنمية ونجاح سياسة الدولة في تطوير المجتمع والرقي به يبرز اختيارنا لهذا الموضوع .

- **اشكالية الدراسة:**

أملا في إضافة لبنة أخرى في مجال الدراسات والبحوث القانونية ، نحاول الإجابة على التساؤل التالي:

- كيف تطور النظام القانوني للجماعات الاقليمية في الجزائر؟

- **تقسيم الدراسة:**

وقد اعتمدنا في دراستنا هذه على الأسلوب الوصفي مع تحليل ضمني يضمن لنا نقل أهم المراحل التي مر بها تطور النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر ونجاعة القوانين الموضوعة لتحقيق هذه الأخيرة (الجماعات المحلية) لأهدافها.

وللإجابة على هذه التساؤلات والاشكالية موضوع الدراسة ، استوجب تقسيم الدراسة الى فصلين:

يعالج الفصـــــل الأول مـــا هية الجماعات المحلية في الجزائر ، هذا الفصل الذي تم تقسيمه الي مبحثين إثنين ، المبـــــحث الأول منهما يتعلق بمفهوم الجماعات المحلية ومقـــوماتها،أما المبحث الثاني فيتعلق بالجماعات المحلية كتجسيد للامركزية الادارية.

ثم هناك فصل ثاني يهتم بمراحل تطور النظام القانوني الجماعات المحلية في الجزائر.

وهـــــذا الفصل ارتأينا أن نقسمه إلى ثلاثـــة مباحث ، يختص أولها في النظام القانوني للبلدية في ظل قانوني 08/90 و10/11 .

أمـــــــــــا المبحث الثاني من هـــذا الفصل فهو دراسة النظام القانوني للولاية فـــــــي ظل قانـــــــــوني 09/90 و07/12.

ونختم دراستنا بالمبحث الثالث الذي هو نظرة عن واقع الجماعات المحلية وآفاقها تحت غطاء الاصلاحات الجديدة .

الفصل الأول: ماهية الجماعات المحلية في القانون الجزائري

في ظل ما يشهد العالم من متغيرات وتطورات على الصعيد السياسي والاقتصادي وكذلك الاجتماعي كان لزاما على حكومات دول هذا العالم الاهتمام بموضوع اللامركزية لتسيير شؤون المجتمع والدولة في اتجاه توسيع مشاركة المواطنين في الحكم المحلي وتحقيق التنمية الشاملة.

وكغيرها من الدول حاولت الجزائر و منذ عقود سابقة تجسيد مبدأ اللامركزية كوسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواء على الصعيدين المحلي والوطني ويتجلى ذلك في الإصلاحات المستمرة والدائمة على مستوى الولاية و البلدية بما أوكـــــــــلت للجماعات المحلية مـــــــن صلاحيات ومهام واسعة وشاملة ، و ذلك في جميع المجالات الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية ، في إطار التحول الى اقتصاد السوق .

وأوجدت الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحـــــــــــلي.

وسنقوم في هذا الفصل بدراسة ماهية الجماعات المحليةفي القانون الجزائري بمبحث أول نخصصه لدراسة الجماعات المحلية من خلال التعريف بها وبمقوماتها ، أما المبحث الثاني فسنتطرق فيه إلى الجماعات كتجسيد للامركزية الادارية .

المبحث الأول : مفهوم الجماعات المحلية في الجزائر ومقوماتها

الجماعات المحلية في الجزائـــــر وجدت كهيئات محلية عرفت بنصوص قانونية منذ الاستقلال ، وتعددت مفاهيمها وأهدافها ومقوماتها وهذا ما نتناوله في هذا المبحث

المطلب الاول : تعريف الجماعات المحلية

إن مفهوم الجماعات المحلية يشمل المفهوم اللغوي وهو ما يعرفه لنا فقهاء القانون، وكذا المفهوم القانوني ونقصد هنا النصوص القانونية التي شرعت بدساتير الدولة.

الفرع الأول: الجماعات المحلية بالمفهوم الفقهي

إن معنى الجماعات المحلية لغويا هـــــو كل كيان جغرافي أو منطقة محددة اقليميا ، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية، و تضم مجموعة سكانية معينة و تنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب و لهذه الاعتبارات تعددت تسميتها، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، و سميت بالإدارة المحلية لتمييزها عـــن الإدارة المركزية و لأن نشاطها محلي و ليس وطني و سميت بالجماعات المحلية للدلالة على نفس الفكرة و سميت بالحكم المحلي لتمتعها باستقلال واســـــــع عن الحكومة المركزية غير أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية و قضائية وسميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة لكونها تنتخب مـــن جهازها التمثيلي من قبل السكان.

تعرف الجماعات المحلية على انها وحدات جغرافية مقسمة من اقيم الدولة [1] .

1- لخضر مرغاد ، الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة العلوم الانسانية تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 7 ، 2015

" الجماعات المحلية هي تعبير جغرافي محدد إقليميا، تجمع سكاني محدد عدديا ووحدة إدارية مصغرة عن الدولة، وبغية التجسيد الأمثل للأهداف المركزية، أوكلت لها جملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان امتداد واتساع المهام المركزية على المستوى المحلي من جهة، وتزايد حجم الحاجات العامة المحلية للإقليم من جهة أخرى[1]" .

ويفضل البعض استعمال مصطلح " الجماعات المحلية المنتخبة " لان جهازها التنفيذي ينتخب من قبل السكان[2]، ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات ، إن عبارة الجماعات المحلية ظهرت لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54 من قانون 21 سبتمبر 1947 و التي تنص على إن الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات والولايات ، و ذلك نتيجة التغييرات التي حدثت على الخريطة الإدارية الجزائرية.

فيعرفها الكاتب البريطاني كرام مودي (Modie Grame) " أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة[3]"

وعرفها الفقيه" ريفيرو "بأن :التنظيم اللامركزي يوجد حينما يعطي القانون لأعضاء منتخبين بواسطة وحدات إدارية ذات شخصية اعتبارية مستقلة، سلطة قرارات في كل أو بعض ما يتعلق بالشؤون المحلية لتلك الهيئات[4]"

1- بن شعيب نصر الدين مقال الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر - مجلة الباحث - العدد 10 سنة 2012

2- شيهوب مسعود ، اسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،1986 ص4

3 -Modie Grame C. The Government of Great Britain Methuen, 1965,

4 -Jean Rivero , Droit Administratif, Dalloz , Paris,1965, P 280.

وقد دلى الفقهاء العرب بدلوهم في هذا السياق ، فنجد أن العطار يشير بأنها" توزيع الوظيفة الإدارة بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها " ، وأهم ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي ، والتركيز على رقابة وإشراف الحكومة المركزية.

و يـرى عبد الـــرزاق الشيخلي بأنها" أسلوب مـــــن أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقـــــوم على فكـرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة"، ومما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية فـــي إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها[1].

وينظر الزعبي للإدارة المحلية على أنها" اسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[2].

وفي ظل ما سبق يمكن لنا نحصل على مفهوم الجماعات المحلية أنها جزء من أجهزة الدولة لها شخصية معنوية، تعمل على تلبية احتياجات المجتمع المحلي ممثلة بهيئة منتخبة ، تكون السلطة المركزية المشرف عنها ولها سلطة الرقابة عليها.

1- فالح الحوري، الإمكانات والأثار المحتملة لتبني نموذج البلدية الكبرى في محافظة أربد، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم الإدارة العامة، جامعة اليرموك، أربد ، الأردن،2000

2- خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها) دراسة مقارنة(، منشأة .المعارف ، الأسكندرية،198

الفرع الثاني : مفهوم الجماعات المحلية بالنص القانوني الجزائري

لقد أشارت مختلف النصوص القانونية من خلال ما تضمنته مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر إلى تعريف الجماعات المحلية ، حيث نجد أن دستور 10 سبتمبر 1963 الذي نص في مادته09" الدولة الجزائرية دولة موحدة، منظمة على شكل جماعات إقليمية إدارية واقتصادية، والبلدية هي الجماعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية[1]".

كما أن ميثاق الجزائر 1964 ، أكد على ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات حقيقية حيث اعتبر البلدية" قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد."

ولقد أوضح المشرع الجزائري مفهوم قانوني للجماعات المحلية بأنهـــــا مجموعات إقليمية و هـــــي الولاية والبلدية، وهذا ما نص عليه دستور دستور 1976 في مادته 36 الفقرة الأولى على أن" المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية[2]".

وهـــو نفس المفهوم الذي جاء به كل من دستوري 1989 و دستور 1996 ، حيث نصا صراحة وبنفس الصياغة القانوني على أن " الجماعات الاقليمية للدولة هي الولاية والبلدية".

فهذه النصـــوص القانونية التعريفية من مختلف الدساتير السالفة الذكر، تبرز المفهوم القانوني الذي وضعه المشرع الجزائري للجماعات الاقليمية متمثلة في البلدية والولاية.

1- دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 1963/09/10، الجريدة الرسمية رقم 64، لسنة 1963 .

2-دستور 1976 الجريدة الرسمية العدد 94 لسنة1976

المطلب الثاني :مقومات الجماعات المحلية

إن من أهم المقومات التي ترتكز عليها الجماعات المحلية نجد ما يلي:

1- الشخصية المعنوية للجماعات المحلية :

من البديهي أولا أن نعرف ما هي الشخصية المعنوية : " هي تلك الشخصية القانونية التي تمنح لمجموعة أشخاص أو أموال تمامًا مثل تلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، وينظر إليها وتعامل كما لو كانت شخصًا حقيقيًا، فهي لها حقوق وعليها التزامات، وهي شخصية مستقلة من الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها"[1].

فمنح الهيئة المحلية صفة قانونية كشخصية معنوية هو تمييز لها عن الادارة المركزية والارتباط بها مما يضفي عليها طابع الاستقلالية وتسيير مصالها المحلية الخاصة بها.

وهذا يعتبر شرطا لوجودها، وبنفي عنها التبعية وكأنها فرعاً من فروع الحكومة المركزية.

فالهيئات أو المجموعات المحلية "تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئيها وممثليها، وإبرازها بهذا الشكل القانوني الموحد، هو حل للإشكالات الناجمة لقيامها بنشاطاتها فاعتبرت تلك النشاطات وكأنـــها صادرة عن هذا الشخص الـــذي اعتبر أهلاً للإلزام و الإلتزام ، وأصبح قادرًا على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه مـــن حقوق وما تفرضه من التزامات وهـــــذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الأشخاص المعنوية بما يسمح لها القيام باختصاصاتها[2] .

1- فاطمة ربابعة، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1990

2- محمد نور عبد الرازق، استقلال الإدارة المحلية في مصر ، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، 1974 .

2-انتخاب مجلس محلي لإدارة المصالح المحلية[1]:

إنه من الضروري وجود مجموعة لتسيير شؤون كل هيئة محلية مثل مجلس محلي منتخب ، فالمجالس المحلية هي هيئات تمثل الإدارة العامة للمجتمعات المحلية وتضطلع بصلاحيات تقريرية ورقابية في إطار اختصاصها، وإطار رقعتها الإقليمية، والأصل أن تُشكل المجالس المحلية كلية بالانتخابات المباشرة.

وقد دل المشرع عليها" ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أو البلاد أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي[2] "

ويوجد من يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطًا لازمًا ويمكن أن يتم ذلك من خـــلال التعيين .

ونحـــن نرى أن هذا الرأي بكل مبرراته قد يمثل خرقًا للهدــف السياسي للإدارة المحلية بشكل عــام ، حيث يسلـــب الجانب الاستقلالي وحــريـــة اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها في دائــرة القاصر غير القـــادر على إفــراز قيادات محلية تمثله وتنـــوب عنه كحـــالة أســـاسية مـــن حـــالات الديمقــراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة المـــحلية.

1- قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، ص 59 ، جامعة تلمسان،2010

2- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة_1982.

3-استقلال المجالس المحلية مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية:

إن ما تتمتع به المجالس المحلية من استقلالية في تسيير شؤون أقاليمها المحلية من جوانب التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لا ينفي إنعزالها التام عن السلطات المركزية ، ففي كل الأحوال يجب أن يكون هناك تعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، حتى لتفعيل وتسهيل عمل المجالس المحلية في تنمية المجتمع المحلي[1].

فهـذا الاستقلال المحلي ليس معناه انقطاع الصلة بين الجماعات المحلية والحكومـــــة المركزيـــــــــة، بل يتطلب ذلك ضرورة ارتباط الهيئات المحلية بالحكومة المركزية بعلاقات تقوم على حق هذه الهيئات في إدارة الشؤون المحلية المخولة لها بمقتضى أحكام الدستور والقانون، مع خضوعها للرقابة المركزية بالقدر الذي يضمن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وعدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية لأخرى، تبعا لتفاوت الموارد المالية التي تفي بكل منها.

ويرجـــع ذلك إلى أن السلطات المحلية جزء من النظام الإداري للـــدولة ، فهي تباشـــر إدارة المرافق المحلية مستقلة عن الحكومـــــة المركزية، غير أن استقلال هذه السلطات ليس استقلالا مطلقاً، و لكـــــــن مقيد بحق الحكومة المركزية في ممارسة الرقابة عليها، أو على أعمالها ، وتعتبر الرقابة المركزية أهم عناصر العلاقة بين السلطات المحلية والحكومة المركزية.

1- محمد محمود طعامنة، نظم الادارة المحلية، الملتقى العربي الاول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان ، 2003، ص11

وإذا كانت الرقابـــــــــة والإشراف والتعاون ركنًا من أركـــــــــــــان وجود نظام للإدارة المحلية ومقوماتها حسبما اتفق عليه الباحثين ، فإن هناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمنفعة وخدمة المواطنين من أهمها[1]:

- ✓ تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة
- ✓ التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية ، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع، الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين.
- ✓ التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك مـــــــن خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرًا أساسيًا من مؤشرات أدائها العام.
- ✓ ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية، ووضع معيار لنوع ومستوى ا لخدمات المطلوب تقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.

1- عبد الرازق الشيخلي، ، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، دراسة مقارنة ندوة المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت ، 25/23 سبتمبر 2002

المطلب الثالث : أهداف الإدارة المحلية

إن بالمفهوم الجديد للدولة في عصرنا الحالي في ظل التحول من دولة السلطة إلى دولة اللامركزية وجب أن يكون للجماعات دورا إنمائيا هاما في مختلف المجالات، لذلك فهي تستهدف تحقيق مجموعة من الأهداف ، والتي يمكن أن نلخصها فيما يلي:

❖ **الأهداف الإدارية**[1]: ويمكن تلخيص هذه الاهداف فيما يلي:

أ. تحقيق الكفاءة الإدارية :تعتبر الوحدات المحلية أكثر قدرة وكفاءة من الناحية الاقتصادية في تقديم الخدمات المحلية، كما أنها أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي الـــــذي يقدم الخدمات أو السلع عن نقطة واحدة هي نقطة التوازن، والتي تكون في العادة إما أكثر أو أقل من احتياجات السكان.

ب. خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع الاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك.

ج. تبسيط الإجراءات والقضاء على البيروقراطية و الروتين الإداري :حيث أن خاصية الاستجابة السريعة للإدارة المحلية والعلاقة المباشرة التي تربط بين المواطنين وموظفي الوحدة المحلية، تساعد على التخلص من كل أشكال وأمراض البيروقراطية الحكومية المتمثلة في الروتين والرقابة و تأطير المعاملات وطوابير الانتظار.

د. تنوع أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحلية :إن النظام المركزي يستخدم في العادة أنماطاً وأساليب متشابهة تُطبق على جميع المواطنين في الدولة، وربما لا يشكل هذا الأسلوب ضرراً بالنسبة للمرافق القومية، لكن الأمر يختلف بالنسبة للخدمات المحلية، وعليه فإن نظام الإدارة المحلية يحقق تفادي تنميط الأداء على مستوى الدولة، وذلك لأن مشاكل

1- اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الاداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الواد، الجزائر 2014،ص04

المحليات تختلف عن بعضها البعض، من حيث متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية السائدة.

❖ **الأهداف السياسية[1]**:

أ. الديمقراطية: تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الجماعات المحلية وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية .وغنى عن القول بأن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، وأساساً وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها .إن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدربهم على أصول العمل السياسي بما يعزز لديهم مهارات إدارة شئون الدولة والحكم.

ب.تحقيق التكامل الوطني في ظل دعم الوحدة الوطنية: تسهم الجماعات المحلية في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائياً.

ج. تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة، ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها تبقى الهيئات (اللامركزية) التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسئولياتها دون شعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز.

د. التعددية :يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسية، وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تُشارك

1- المرجع السابق ، ص3

الحكومة المركزية اختصاصاتها وسلطاتها، فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذاً أقوى في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان والثقافة والأمن وغيرها.

❖ **الأهداف الاجتماعية:**

إن الجماعات المحلية هي شريان ينعش الحياة الاجتماعية في الوطن الواحد ، فروح الانتماء بين أفراد المجتمع المحلي والاحساس بفاعلية دور كل شخص فيه من شأنه أن ينمي مبدأ المواطنة الحقيقية ويغذي فيهم حب الوطن وتحمل مسؤولياتهم من أجل العدل والمساواة[1].

و من هذه الأهداف الاجتماعية للجماعات المحلية نجد:

1) الجماعات المحلية همزة وصل و ربـــط الحكومة المركزية بالقاعدة الشعبية، من أجل تحقيق مصالـــح و احتياجات المجتمعات المحلية الاقتصادية والاجتماعية.
2) رســـــــم ثقة المواطـــــن بحكومته وتعزيز شعوره بأنـــــــــــــه عنصر فاعل في القرارات التي تخص الوطن ككل، وذلك عبر الجماعات المحلية.
3) الجماعات المحلية نافذة لكل فرد من أجل تلبية احتياجاته ورغباته.
4) دعم إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية، وفك العزلة بين أقاليم البلد الواحد .

1- المرجع نفسه، ص03

المبحث الثاني : الجماعات المحلية تجسيد اللامركزية الادارية

يجدر بنا أولا أن نعرف مبدأ اللامركزية الادارية فهي طريقة أو منهج من مناهج التنظيم الإداري في الدولة الواحدة، تستوجب توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة، تباشر اختصاصها في اقليم معين تحت رقابة الحكومة المركزية.

ويذهب بعضهم إلى أن اللامركزية الإدارية هي " :أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة، وبين الهيئات الإدارية المحلية على أساس إقليمي، بحيث تباشر هذه الأخيرة اختصاصها تحت رقابة السلطة المركزية[1] "

المطلب الاول : مفهوم استقلالية الجماعات المحلية

إن منح أي هيئة جهاز معين صفة الشخصية المعنوية (الاعتبارية) هو تسليم وبديهي أن لهذه الهيئة سمة من الإستقلالية بشقيها المالي و الإداري ، وهذا حتى تتمكن من تسيير مصالحها لوحدها وبنفسها، من أجل اختيار ما هو الانسب لها.

وكتفصيل أكثر ارتأينا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين ، الفرع الأول فنعرج فيه على الاستقلالية الادارية ، اما الفرع الثاني نبرز فيه معنى الاستقلالية المالية .

1- عبد العزيز صالح ، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2009 ، ص243

الفرع الأول: الاستقلالية الادارية:

إن الجماعات المحلية ومن منظور أنها جهاز إداري متمتع بالشخصية المعنوية كسند قانوني لأداء وظائف إدارية بالدولة كان من حقها إكتساب الإستقلال القانوني 'إداريا حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عنها من حقوق والتزامات وتحمل المسؤولية، ولهذا فإن الإعتراف بالشخصية المعنوية يشكل عنصرا أساسيا لتشكيل هذه الهيئات المحلية، وهذا طبقا لما جاءت به المادة 49 من القانون المدني الجزائري[1].

و الأصل أن تمتع المجموعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء اختصاصاتها، و هو أحد النتائج المترتبة على ثبوث الشخصية القانونية للمجموعات المحلية، و التي تتطلب قدرا من الاستقلال الذاتي و المحلي[2].

ولكن يجب التنبيه على تحديد هذه الاستقلالية من حيث صلاحيات المجلس المحلي او الهيئة المحلية.

حيث أنه إذا كان الاستقلال المحلي مصطلح يطلق على من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة ، فإن الجماعات الإقليمية– الولاية و البلدية –لا يمتد استقلالها إلى الوظيفة التشريعية ، أي إلى سن القوانين الخاصة التي تنظم المجتمع المحلي، كما أن السلطة القضائية تبقى تابعة للسلطة المركزية بصفة مطلقة ، فالاستقلالية المقصودة هنا تقتصر على الوظيفة التنفيذية- في مجال الشؤون المحلية –وهذا ما يصطلح عليه بالاستقلال الجزئي ، وهو أيضا استقلال-كما سنرى لاحقا-).نسبي يجب أن يمارس ضمن القواعد القانونية المحددة سواء في الدستور أو في قوانين الدولة[3].

1- الأمر 75 /58 مؤرخ في 20 رمضان 1435 الموافق ل26 /1975/09، والمتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 2007/05/13

2- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03 ، الجزائر، 2003 ، ص41

3- رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، أعمال المنظمة العربية للتنمية الإدارية، . عدد 2009 ، ص233

أسس الاستقلالية الادارية للجماعات المحلية:

تعتمد استقلالية محلية عدة أسس يمكن أن نذكر منها :

- يوكل تسيير شؤون الجماعات المحلية لمجالس محلية منتخبة عن طريق اقتراع مباشر.
- الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها و مباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تهم الدولة، و هنا يجب أن يكون تحديد الاختصاصات واضح لا يتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة و التي قد تخلق مشكلة في تمويلها.
- تتمتع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلالية المحلية، الذي يجب أن لا يصل إلى حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة و من جهة آخرى فإنه لا بد من ملاحظة أن طبيعة و درجة العلاقة المركزية المحلية يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالي المحلية من استقلاليتها الذي يعتبر من أهم دعامات و جودها .
- حرية تسيير الشؤون المحلية الموكلة للمجالس المحلية يجب أن تكون مقننة دستوريا لأنها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانيات المتوفرة لديها .

الفرع الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

إن العصـــــب الرئيسي لنجاح أي جماعة محلية هو الجانب المالي لديها ، فهو يعتبر مكمـــــن لقياس درجـــة فعالية و استقلالية ، حيث أن مـــدى قـــــدرة الجماعات المحلية كهيئة فعالة وناجحة يكمن في استطاعتها على تمويل برامجها الخدماتية و تنفيذ سياساتها و خططها التنموية من مصادرها الذاتية، دون الإعتماد كلية على الإعانات و الدعم المركزي .

فبالإضافة إلى ما سبق ذكره من مظاهر استقلالية الجماعات المحلية على المستوى الإداري فإنها أيضا تتمتع باستقلالية مالية.

تعريف الاستقلالية المالية :

معنى الاستقلالية المالية للجماعات المحلية هي أن لهذه الأخيرة موارد المالية الخاصة بها و هي التي تتحكم في مصدرها و كيفية جمعها، كما لها حرية في استعمال هذه الموارد وتحصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية.

و كذلك يقصد بها أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية في المجال المالي نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية ، أو هي مجموعة الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية[1].

1- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، دط، الدار الجامعية، مصر، 2001 ، ص49

الموارد المالية للجماعات المحلية

نصت المادة 170 على أن موارد مالية للجماعات المحلية وبالتحديد البلدية تتكون من[1] :

- حصيلة الجباية
- مداخيل ممتلكاتها
- مداخيل أملاك البلدية
- الإعانات والمخصصات
- ناتج الهبات والوصايا،
- القروض
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية
- ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية

كما نصت المادة151 من ذات القانون فيما يخص الولاية أن تكون الموارد المالية[2] :

- التخصيصات
- ناتج الجباية والرسوم
- الإعانات وناتج الهبات والوصايا
- مداخيل ممتلكاتها
- مداخيل أملاك الولاية
- القروض
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاي
- جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيما الفضاءات الإشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة
- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

---

[1]– انظر المادة 170 ، قانون الجماعات الاقليمية 10/11(قانون البلدية) ، ص26

[2]– انظر المادة 151 ، قانون الجماعات الاقليمية07/12 (قانون الولاية)، ص23

المطلب الثاني: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية:

يتجلى استقلال الجماعات المحلية في القانون الجزائري من خلال الاعتراف أو الوجود المادي والإطار الوظيفي المرتبط بنشاطاتها، كما يظهر استقلال الجماعات المحلية من خلال قدرتها على اتخاذ القرار ضمن اختصاصاتها من ناحية ، واستقلالها المالي من ناحيةٌ أخرى:

1) - استقلال الجماعات المحلية من الناحية القانونية:

أ. **الدستور** : اعترفت الدساتير المتعاقبة بالجماعات المحلية وأولتها اهتمامها، وأكد دستور 1996 ذلك أيضًا، حين اعتبر الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، إذ يُعد ضمانه مهمة ويعتبره المؤسس الدستوري موضوعًا ذو مكانة أساسية في تنظيم الدولة، اتخاذ طريق الانتخاب لتكوين المجالس المحلية.

ب. **القانون** : وهو الذي بموجبه تنشأ المجالس المحلية ، ويحدد مجالاتها وتخصصاتها وينظمها اداريا وماليا، ويضبط العلاقة التي تربطها بالحكومة المركزية حمايةً لها من كل إهدار استقلالها، فيعد خير ضامن لذلك والوسيلة المثلى الداعمة لدولة القانون والمؤسسات1.

1- أنظر : المادة (01) من القانون 11/10 لمتعلق بالبلدية . والمادة (01) من القانون 12/07، المتعلق بالولاية.

2) استقلال الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات :

لمباشـــرة مهامها يجب أن تُمكن بسلطة تسمـــــح لها بالتصدي للشؤون المحلية فـــي إطـــار القانـــون، وعلى اعتبار أنـــها الأكـــثر التـــزامـــا أمـــام مواطنيها، والأقدر على معرفـــة حـــاجياتهم مـــما يجعلها في مـــركـــز المكلف لإشباعها بتهيئة السبل والظروف الملائمة لذلك ، فهـــي بـــذلك تتمتع بسلـــطة تقـــريـــريـــة لا يشاركها فيها أحـــد بما يعود بالنفع العـــــــــام على الشخص المعنوي الذي تديره ، يتم هذا بإرادتها المنفردة دون إملاء مـــن أحـــد ، وتتصرف انطلاقا من واجباتها القانونية بما يُبرر تصرفاتها المستمدة من القانون، هذه السلطة كما تسمى بسلطة المبَادرة أو المبَادءة، أي أنه لها الحق أن تقوم باختصاصاتها، أو تنْبري 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 سابقا.

3) الاستقلال المالي:

إن تمتع الجماعات المحلية بذاك الاستقلال المالي وحرية التصرف فيه يظهر صورة استقلالية الجماعات المحلية ، من خلال تمتعها بميزانية مستقلة وموارد مالية ذاتيه مما يتيح لها القدرة على العمل، وأداء الخدمات ومباشرة المشاريع دون انتظار من السلطات المركزية أن تبُت بكـــــل صغيرة وكبيرة تهُم سكان الوحـــدة المحلية[1].

1- عبد القادر الشيخلي، الوجيز في الإدارة المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن،1984 ص25

المطلب الثالث: تبعية الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية

كما تناولنا سابقا بأن استقلال الجماعات المحلية يعد شرط من شوط اللامركزية ، و أساس هذا الإستقلال أن للمجالس المحلية قرارات نافذة بذاتها في حدود اختصاصاتها ، ما لم يخضعها المشرع لتصديق سلطة إدارية أخرى .

و إشراف ورقابة السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية هو الذي نعنيه بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية الوصية.

و استقلال المجالس المحلية المنتخبة في ممارسة اختصاصاتها أساسي في نظام الإدارة المحلية- أي نظام الجماعات الإقليمية - و فيه يكمن نجاحها ، و تمييز الهيئات المحلية اللامركزية (البلدية و الولاية) عـــــن الهيئات المحلية التابعة للسلطة المركزية (الدائرة) ، وكلما اتسع هذا الاستقلال فإنه سيؤدي إلى تكريس مبادىء الديمقراطية بين أفراد الشعب.

على أنه مهما اتسع استقلال المجالس المحلية المذكورة في ممارسة اختصاصاتها فإنه لا يصل إلى درجة الإطلاق ، بحيث تصبح هيئات منفصلة عن الدولة و ذات كيان سيادي، و ذلك بسبب خضوعها في قيامها بأنشطتها المختلفة لرقابة السلطة المركزية ، و لا نتصور قيام نظام الإدارة المحلية بدون هذه الرقابة فالتلازم حتمي بينهما ، و ذلك حفاظا على وحدة الدولة الإدارية و السياسية.

فالرقابة ضرورية لتحقيق الإرتباط بين الهيئات الإقليمية وبين الدولة فلا يعقل أن يمنح المشـــــــرع هيئة لامركزية تمثل إقليمـــا معينا سلطات إدارية حقيقية وتشارك الدولة في إمتيازات السلطة العامة، ولا يمنح في الوقت نفسه للدولة (السلطة الوصية) سلطات فعلية لمنع أعمال الهيئات اللامركزية غير المشروعـــــة والتي تتعارض مـــــع المصلحة العامـــــة[1] .

و من شروط هذه الرقابة ألا تبلغ حدا من القسوة والشدة بحيث تقيد حركة و مرونة هذه المجالس، وتفقد بالتالي استقلالها و تجعل منها نوعا من هيئات عدم التركيز الإداري، كما أنها لا تكون ضعيفة بالقدر الذي يجعل من التعاون بين السلطة المركزية و السلطات المحلية عمل غير مثمر وفعال ولا يحقق الغرض منه.

والقاعـــدة أن الرقابة الإدارية الوصية لا تتقرر إلا بنص بإعتبارها إستثناء من الأصل العام و هو إستقلال الهيئات اللامركزية" لا وصاية بدون نص " ، و ليس ذلك فحسب ، بل يجب أن تمارس في حدود الأهداف المرسومة لها ، فهي ليست تصيدا للأخطاء و ليست قيدا للحد من حرية و حركة المجالس المحلية بل إنها وسيلة للوقاية من الوقوع في الأخطاء و رفعا لمستوى الأداء .

وللرقابة الإدارية الوصية عدة أساليب و وسائل بحيث يقسمها أغلب فقهاء القانون الإداري إلى وسائل تتعلق بأعضاء الهيئات المحلية وأخرى تتعلق ببعض أعمالها.

1- إبراهيم رابعي:استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات و الحدود) ،مذكرة ماجستير ، جامعة عنابة ،كلية الحقوق ، 2005 ، ص98

وتجدر الإشارة أن الجماعات الإقليمية تخضع لأنواع متعددة من الرقابة ، فالرقابة على الجماعات الإقليمية لا تقف عند حدود الرقابة الإدارية الوصية ، فهناك العديد من الهيئات تمارس أنواعا أخرى من الرقابة كالسلطة التشريعية (البرلمان)، و السلطة القضائية و الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة ، على أننا سوف نكتفي في هذه الدراسة على الرقابة الإدارية الوصية بوصفها ركنا من أركان نظام الجماعات اللامركزية الإقليمية ، فنحاول تعريفها وتحديد خصائصها وكذلك تحديد السلطات الوصاة المختصة بممارستها ثم الحديث عن أساليب و وسائل هذه الرقابة وأثر ذلك على حرية وإستقلال المجالس المحلية في ضوء القوانين والتنظيمات المعمول بها حاليا[1].

1- صالحي عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق، 2010، ص78

الفصل الثاني: مراحل تطور النظام القانوني للجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية في الجزائر الخلية الأساسية لتواصل المواطن بالادارة أو بالحكومة ككل ، فهي تجسيد لصورة اللامركزية الإدارية .

وعرفت الجماعات المحلية عدة تطورات منذ الاحتلال إلى يومنا هذا، فلقد أولى المشرع الجزائري الاهتمام بتشريع الجماعات المحلية بموجب بعض القوانين التي عرفتها المنظومة القانونية.

وللتعرف على الجماعات المحلية في الجزائر، تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين اثنين المبحث الأول والذي احتوى على النظام القانوني للبلدية في ظل قانوني 08/90 و10/11، ثم النظام القانوني للولاية في ظل قانوني 09/90 و07/12 في المبحث الثاني.

المبحث الأول : النظام القانوني للبلدية في ظل قانوني 08/90 و10/11

إن التطور الديمقراطي والاقتصادي في الجزائر يرتبط نجاحه أو فشله بما يحدث على المستوى المحلي، وانطلاقا من هذه الاعتبارات صدور قانون البلدية ، ليواكب التحولات الدولية وتأثيراتها على وظائف الدولة ويتماشى والإصلاحات السياسية والاقتصادية في الجزائر.

وبما أن البلدية تمثل الوحدة الأساسية للحكم والإدارة في الجزائر، وتشكل الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية، خاصة إذا تعلق الأمر بالخدمة العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة .

ومن هذا المنطلق نحاول في هذا الفصل التركيز على دور البلدية في ظل قانون 08/90 وثم قانون 10/11 وما اضافته المجالس البلدية في تقديم الخدمات العامة حسب النصوص القانونية والتطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفتها الجزائر مقارنة بالواقع المحلي.

وقال أحمد بوضياف : " الجزائر دولة من دول العالم الثالث لها تجربة قديمة و معتبرة في مجال التنظيم اللامركزي ومرت بمراحل سياسية مختلفة من غداة الاستقلال إلى يومنا هذا كان لها آثار على التقسيمات الإدارية"[1].

1- أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر ، 1999 ، ص3

المطلب الاول : النظام القانوني للبلدية في ظل قانون 08/90

خضع هذا القانون إلى مبادئ و أحكام جديدة أرساها دستور 1989 و على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية.

و لم يعد في ظل هذه المرحلة للعمال و الفلاحين أي أولوية في مجال الترشح كما كان من قبل بعد أن ثبت هجر النظام الاشتراكي[1].

إن القانون رقم90 /08 المؤرخ في 07أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية هو الذي يحكم البلدية حاليا بحيث عرف البلدية في مادته الأولى بأنها :

" الجماعة الإقليمية الأساسية ،تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون."

ويدير البلدية جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية.

1- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ريحانة الجزائر، سنة1999 .، ص130

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر المجلس الشعبي البلدي جهازا للمداولة ،وهو الجهاز الأساسي، ينتخب لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة من قبل سكان البلدية.

صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

ويمارس المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته صلاحياته التي خولها له القانون، فحسب المادة 85 من قانون البلدية نصت على: "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية"[1] ، يتضح لنا أن المجلس الشعبي البلدي يتولى كل الصلاحيات التي تهم شؤون البلدية، وهي صلاحيات تقليدية ، التصويت على الميزانيات وصلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي كنشاطات الصحة ، والسكن والنظافة والبيئة والاستثمارات ، وتمارس رقابة وصائية على أجهزة المجلس وعلى أعماله.

فبالنظر لنصوص قانون البلدية نجد أن المشرع لم يعمد إلى التحديد ألحصري لصلاحيات المجالس بل حددها على سبيل المثال تاركا أمر التفصيل للقوانين الخاصة والتنظيم .

1- المادة 85 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية

وتتكون صلاحياته في عدة مجالات:

❖ مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز:

وتندرج تحته عدة صلاحيات منها:

1. اعداد المخططات العمرانية التنموية

لقد أعطيت للمجالس صلاحية إعداد المخططات التنموية والعمرانية على الصعيد المحلي وهذه المخططات هي[1]:

أ. المخطط التوجيه للتهيئة العمرانية:

ويتم بمقتضاها هذا المخطط تحديد المناطق والتجمعات السكانية والتجهيزات العمومية لاستقبال الجمهور والمناطق الأزمة حمايتها وضبط المرجعية للمخطط شغل الأراضـــي وتقسم البلدية بموجب هذا المخطط للأراضي إلى ثلاث قطاعات تتمثل في الاقتطاعات المعمــرة والقطاعات المبرمجة للتعمير وقطاعات التعمير المستقبلية في 20 سنة[2]

1- المادة 86 من نفس القانون التي تنص على أن :" تعد البلدية مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى وتصادق عليه وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا وبانسجام مع مخطط الولاية وأهداف التنمية والتهيئة العمرانية

2- القانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، الجريدة الرسمية العدد 52 المؤرخ في 1990/12/02

ب.مخطط شغل الأراضي[1] :

ويتم تحضيره ورسمه من قبل رئيس البلدية على ضوء المخطط التوجيهي لتهيئة العمـــرانية ليحال عـــلى المجلـــس للمصادقة عليه ، وبمقضي هـــذا المخطط يتم ما يلي:

- ✓ التحديد المفصـــل للمناطـــق المعنية باستعمال الأراضي وتحديد حقوق البنـــــــاء.
- ✓ تحديد الكمية ألدني والقصوى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر المربع.
- ✓ ضبط القاعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبلديات وتحديد الارتفاعات العامـــة.
- ✓ تحديد الإحياء والشوارع النصب والمواقع التذكارية.
- ✓ تحديد الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها
- ✓ إعطاء رخـــص البناء وهدم الأبنية المتداعية التي يخشى خطـــر سقوطها أو المضرة بالصحة العامة ومراقبة الأراضي المكشوفة والإنشاءات وإقامة الأســـــوار حولها.

1- لمادة 94 من قانون البلدية 08/90 الجريدة الرسمية، العدد 15 بتاريخ 1990/04/11

2. الرقابة الدائمة لعمليات البناء:

إذ يختص المجلس في قطاع التهيئة والتخطيط والتجهيز العمراني بمراقبة عمليات البناء الجارية على مستوى البلدية والتأكد لمدى مطابقتها لتشريعات العقارية ومدى خضوعها لتراخيص المسبقة من المصالح التقنية[1].

3. حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية:

إذ أن المشـــــــرع وضع على عاتق البلدية ممثلة في مجلسها مهمة حماية المـــــواقع التي لهـــا قيمة طبيعية تاريخية وأثرية أو جمالية.

وذلك بالعمل علـــــى حماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة إضافتا إلى وجوب مراعاة حماية الأراضي الزراعية و المساحات الخضراء أثناء إقامة المشاريع المختلفة في إقليم البلدية[2].

1- المادة 91 من قانون البلدية 08/90. الجريدة الرسمية، العدد 15 بتاريخ 1990/04/11

2- المادة 93 من نفس القانون والمرجع

❖ في المجال الاجتماعي:

للبلدية كامل الحق في المبادرة بكل ما من شأنه حماية الفئات المحرومة اجتماعيا سواء من ناحية السكن أو الصحة أو التعليم أو التشغيل وهي المسئولة على النهوض بالقطاعين السياحي والاجتماعي من خلال[1]:

- تقوم البلدية على ضوء المقاييس الوطنية العامة والخرائط المدرسية المرسومة والمبرمجة بإنشاء مدارس التعليم الأساسي ، كـــما تعهد إليها مهام توفير وسائل النقل المدرسي إضافتا إلى الترفيه والتعليم ما قبل المدرسي[2].
- دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمـــحو الأمية وتنظيم الأســـرة في نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة ومتابعة تنفيذها.
- نجاز و صيانة المنشآت الثقافية والرياضية في حـــدود اختصاصها الإقليمي.
- المحافظة على الممتلكات الدينية وصيانة الأوقاف.
- تشجيع العمل الحرفي والثقافي والسياحي.
- وتختص البلدية في مجال السكن بتنظيم التشاور وخلق شروط لترقية العقارية العمومية وتنشيطها، كما تقوم بالمساهمة بالمؤسسات وشركات البناء العقاري وبدعم إنشاء التعاونيات العقارية المساعدة على ترقية برامج السكن والمشاركة فيها .

1- المواد من 100إلى 105- من قانون البلدية08/90

2- المواد 97-89-99 من نفس القانون

- أما قطاع الصحة والنظافة والمحيط تلعب البلدية دورا هاما في هذا القطاع ويظهر ذلك جليا من خلال القوانين ذات الصلة ، وتتمحور أدوار البلدية في هذا المجال في مايلي:

  - محاربة الملوثات وذلك عن طريق تنظيف الأحياء والشوارع والمؤسسات المستقبل للجمهور وصيانة قنوات الصرف الصحي ومراقبة المواد الاستهلاكية المعروضة ورسكلة القمامة وإحراقها.
  - محاربة الأمراض المعدية إذ أن المجلس مجبر على وضع البرامج ألازمة للوقاية من الأمراض المتنقلة والخطيرة و على توفير اللازم لتصدي لها.

❖ في المجال المالي:

تتميز البلدية باستقلال المالي الذي كفل للبلدية وبصوفها أحد أبرز الأشخاص المعنوي وذلك من خلال تمتعها بميزانية مستقلة ومن خلال تمويل تلك الميزانية حيث جاء في نص المادة 149 من قانون البلدية 08/90 (ميزانية هي جدول التقديرات الخاصة بإراداتها ونفقاتها السنوية ، وتشكل أمر بالإذن يمكن من سير المصالح العمومية). من خلال هذا النص نخلص إلى أن ميزانية البلدية هي المرآة العاكسة والحقيقية لسياسة البلدية المالية، ومشروع خلال السنة المقبلة وهو ما يميزها عن الحساب الإداري الذي يعبر عن إرادته ونفقات البلدية خلال سنة مضت، حيث يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء كانت الميزانية الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة المعنية أو الميزانية

الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة وباب ببابا[1].

بالإضافة إلى ذلك تتمتع البلدية بالموارد المالية ذاتية تتمثل في موارد الجبائية وتضم الضرائب المباشرة و الغير مباشرة، وكذلك موارد التسيير وهي مجموعة المساهمات التي يدفعها طواعية الأشخاص للبلديات مقابل مال أو خدمة استفادة منها وتتمثل في الأملاك و موارد الاستغلال إضافة إلى موارد أخرى[2].

❖ في المجال الاقتصادي:

يعهد للبلدية باتخاذ كل ما تراه مناسبا لتحقيق دفعة نوعية في العجلة الاقتصادية المحلية إذ أنها تعمل على تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وتخصيص رأس مال على شكل استثمارات تسند لصناديق المساهمة التابعة لجماعات الاستثمارية إضافة إلى أن مؤسسات محلية صناعية قد تتكفل باستغلالها مباشرة أو تعهد بتسييرها للخواص بموجب عقود الامتياز أو الالتزام ، بالإضافة إلى اقتراح إنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام للبلدية والموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم هذه المرافق ، واقتراح خطط لرفع الكفاية الإنتاجية.

وتجب الإشارة إلى أن المجالس البلدية لاتتمتع بحرية مطلقة في إنشاء المرافق العمومية المحلية ، بحيث من جهة أنها ملزمة بإنشاء بعض المرافق العمومية التي ينص عليها قانون البلدية مثل القمامات المنزلية، المياه الصالحة لشرب، الأسواق ، النقل.

من جهة أخرى فإن مداولات المجلس فيما يتعلق بإنشاء المرافق العمومية لا تنفذ إلا بعد الحصول على المصادقة من السلطة الوصائية[3].

1- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص147.

2- المواد من 146الى148 من قانون البلدية 08/90. مرجع نفسه

3- المادة 42 من قانون البلدية 08/90. مرجع نفسه

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

عهد قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي مهام عدة ومتنوعة تختلف باختلاف الوضع الذي يكون فيه فمنها مايعود إليه بصفه رئيس للهيئة التنفيذية للمجلس ومنها ماتؤول عليه بوصفه ممثل للبلدية وممثل لدولة .

أولا: صلاحياته بوصفه رئيس للهيئة التنفيذية:

إن الهيئة التنفيذية للمجلس ككل تعد تابعة للرئيس فهو من يعين أعضاءها ومن يسيرها بل أن الفكرة الجماعية في تسييرها لا تعد أن تكون أكثر من فكرة نظرية ، ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت هذا العنوان ما يلي :

❖ الإشراف على شؤون سير المجلس الشعبي البلدي

حيث يقوم المجلس بـــــــــــــ:

- توجيه الدعوى لأعضاء المجلس الشعبي البلدي عن طريق استدعاءات مكتوبة لمقر سكناهم[1]، وتكون هذه الاستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال ذلك قبل 10 أيام عمل على الأقل من موعد الاجتماع ، قانون البلدية هنا لم يحدد الطريقة التي سلمت بها الاستدعاءات، إذ أن تحديد الوسيلة من شأنه أن يقف في وجه كل عضو منتخب يدعي عدم علمه بالاجتماع أو عدم تسلمه للاستدعاء في الوقت المناسب
- بإمكان رئيس المجلس أن يطلب اجتماع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية مع العلم أن ثلث الأعضاء المجلس أو الوالي بإمكانهما القيام بنفس الإجراء[2].
- المحافظة على النظام في الجلسات حيث بإمكان رئيس المجلس طرد كل شخص غير منتخب يخل بسير المداولات وذلك بعد إنذار ه و تعين كاتب للجلسات.

1- المادة 16 من قانون البلدية 08/90 مرجع سابق

2- المادة 15 نفس المرجع

❖ اختيار النواب وتعين المندوبين:

1. يختار رئيس المجلس الشعبي البلدي نائب أو عدة نواب ليتجاوز عددهم ما يأتي:
   - ✓ اثنان بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 07 إلى 09 منتخبين.
   - ✓ ثلاثة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 23 منتخب.
   - ✓ أربعة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 33 منتخب.

ثم يعرضهم على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليهم[1].

2. يعين رئيس المجلس الشعبي البلدي مندوب للممارسة مهامه في حالة مـــــا تغيبه أو حصل له مانع وفي حالة تعذر ذلك يخلفه عضو من قائمته وفقا للكيفيات المحدد في المادة 48 من قانون البلدية.
3. كما يجوز لرئيس المجلس أن ينيب عنه في بعض مهامه نائب أو منتخب أنتدبه خصيصا لذلك تحت مسؤوليته[2].
4. كما يجوز له تنصيب اللجان والإشراف على حسن سيرها و انتظامها واستمرارها في إطار إشرافه على شؤون أعضاء المجلس أن يستلم كل استقالة يقدمها منتخب بلدي ، وذلك عن طريق رسالة مضمونة مع الإشعار بالوصول ، ويقوم بإعلام الوالي بذلك.

1.- المادة 50 من القانون نفسه

2- المادة 52 من القانون نفسه

ثانيا: صلاحياته بوصفه ممثل للبلدية:

إذا كانت البلدية شخصية معنية فهيا تحتاج إلى من يعبر عن أرادتها فقد أسند قانون البلدية مهمة تمثيلها وتسييرها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وهذا عكس ما حصل في قانون الولاية حيث أسندت مهمة تمثيل الولاية للوالي و ليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي.
وقد عهد رئيس البلدية مهمة التمثيل والتعبير عن إرادة البلدية ويتجلى ذلك من خلال الصلاحيات المعهودة إليه والتي نسرد منها:

1. تسير البلدية وتمثيلها إداريا ومدنيا وقضائيا.:

- يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات، كما يقوم باسم البلدية ولحسابها بالإعمال الخاصة والمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها[1]، واتخاذ كل إجراء من شأنه حماية الذمة المالية للمؤسسات.
- تسيير مصالح الحلة المدنية وتضم هي الأخرى مثلا: مكتب الحالة المدنية، مكتب الخدمة الوطنية والإحصائيات... وإلى الإشارة من أهم مصالح البلدية حيث تتكفل بتلقي كل المعلومات التي تتعلق بحالة الفرد وتسليم الوثائق، الحالة المدنية كشهادة الميلاد، شهادة الوفاة..... والمحافظة على سجلات الحالة المدنية[2].
- مصلحة المحاسبة والمالية وفيها تجد ممتلكات البلدية ، مكتب الميزانية والنفقات والمداخيل ، مكتب المحاسبة و العمليات المالية

1- المواد من 58 الى 60 من قانون البلدية 08/90

2- المادة 68 من القانون نفسه.

- أما قضائيا وعندما تتعرض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية يعين المجلس الشعبي البلدي أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو في إبرام العقود[1]. أو عند رفع الدعاوى.
- المصالح التقنية حيث تعد هذه المصالح هامة جدا على مستوى كل بلدية وذلك لتجسيد المخططات الإنمائية للبلدية عبر عدة قطاعات كالصحة البناء والتعمير

2. المحافظة على أموال وحقوق البلدية:

- المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة للبلدية بما في ذلك حق .
- واتخاذ كل القرارات الموقفة بالإسقاط ألتقادمي.
- أبرام العقود بما فيها المناقصات والمزايدات.
- قبول الهدايا و الوصايا ، منح الامتياز لفائدة الجمعيات.
- تسير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق و متابعة التطور مالية البلدية.
- السهر على وضع المصالح المؤسسات البلدية على حسن سيرها.
- إعداد ميزانية البلدية وتنفيذها، وتقديم تقرير في حالة الاستعجال ، واستعمال الاعتماد النفقات الطارئة المقيدة في الميزانية عن طريق التحويل إلى المواد التي للم تزود بصورة كافية ويستوجب عليه في هذه الحالة أخبار المجلس الشعبي البلدي عن هذا الاستعجال[2].
- تسير أرادات البلدية وإصدار حالات الصرف ويمكنه تفويض هذا الاختصاص.

1- حسب المواد من 60 الى 68 من القانون نفسه

2- المادة 63والمادة161 من القانون نفسه

- إصدار جميع كشوفات الرسوم والتوزيعات الفرعية و الأداءات إلى قابض البلدية ، قصد التحصيل ، وتنفيذ هذه الكشوفات تنفيذ إجباري في مجال إعداد الميزانية.
- تقديم الحسابات الخاصة لسنة المالية المختومة قبل المداولة حول الميزانية الإضافية لسنة الجارية ويتم ذلك بإيداع الحساب الإداري لدى مجلس المحاسبة أو أحد فروعه[1].
- وضع جدول توزيع الرسم على التطهير بعد ضبطه في مداولة المجلس والمصادقة عليه قانونا.

ثالثا: صلاحياته بوصفه ممثل لدولة:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواج الوظيفي ، يتصرف أحيانا باسم البلدية وأحيانا باسم الدولة تحت سلطة الوالي ولهذا يتمتع الرئيس بسلطات كثيرة بوصفه سلطة عدم التركيز تختلف اختلاف الأنظمة القانونية التي تظم هذه السلطات ومنها ما يلي:

أ. اختصاصاته كضابط للحالة المدنية:

اوضحت المادة الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية من هم ضباط الحالة المدنية، وتعرف بأنها النظام الذي يسير إداريا حياة الأفراد ، بحيث تعد الذاكرة الإدارية للمحافظة على التاريخ الأفراد والعائلات، وأضفت هذه الصفة على رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وهي صفة يتمتع بها بقوة القانون وذلك بمجرد تنصيبه ألا أن التزايد للمشاكل اليومية واستحالة أن يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية وكذلك الأمر بالنسبة لنوابه، وقد خوله القانون أن يفوض هذه المهام إلى مفوض أو مفوضين يختارهم وذلك تحت رقابته

1- المادة 170 من قانون البلدية 08/90 الجريدة الرسمية، العدد 15 بتاريخ 1990/04/11

ومسؤوليته، باستثناء الصلاحيات التي تتعلق بإصدار نصوص لها صفة عام يشرف عليها بنفسه ويبلغ النائب العام والوالي بذلك وتمثل هذه الصلاحيات في هذا المجال:

- تلقي التصريح بالولادات و بالوفيات و تسجيلها في سجلات الحالة المدنية المعدة لذلك
- تحرير وتسجيل عقود الزواج وفقا لأحكام القانون.
- السهر على الرعاية وحفظ السجلات المستعملة والسجلات المودعة في محفوظات البلدية.
- استلام شهادات الإعفاء من سن الزواج بالنسبة للقاصرين وشهادات الإذن بالزواج بالنسبة بموظفي الأمن والعسكرية.

ب. اختصاصه كضابط إداري:

يعتبر رئيس البلدية السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام، فيسهر على المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، وهي الأمن العمومي و السكنية الصحة العمومية . وتتجلى هذه الصلاحيات فيما يلي:

- الحفاظ على الأمن العام في الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص وحماية ممتلكاتهم.
- الحفاظ على الصحة العامة وفي هذا المجال يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ جميع الإجراءات والاحتياطات والأساليب الصحية الوقائية التي من شأنها منع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية وإزالة الأوساخ والفضلات وتطهير مياه الشرب .

بالإضافة أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحياته في مجال الضبط الإداري تحت السلطة الرئاسية للوالي [1].

1- المادة 09 من قانون البلدية 08/90.

ج. اختصاصه بوصفه ضابط للشرطة القضائية:

وأقـــــرت له تلك الصفة قانون من أجـل السيطرة على الجريمة ومحاصرتها ومكافحتها في نطاق البلدية وذلك عن طريق مجموعة مـــن الفئات تتمتع بمقتضها بـصفة ضابط شرطة قضائية و فـي مقـدمتها رؤســـاء المجالـس الشعبية البلدية، فيتولون بوصفهم كـــذلك مباشـــرة التحقيقات والمعاينات وتحـــرير المحاضر لإثبات الجرائم التي تحـدث على مستوى البلديـــة والمحافظة على آثار الجـريمة و على دقة الأقوال الأولى لشهـــود ودورهم فاعـــل في هـــذا الشأن بحكـم قربهم من موقع الجرم أو معرفتهم للأهالي .

د. بالإضافة إلى اختصاصات أخرى ولا يخفى على أحد أن لرئيس البلدية اختصاصات أخرى بوصفه جهة عدم تركيز إداري إضافتا إلى ما سبق تتمثل في:

- تنفيذ القوانين واللوائح في حدود الإقليم البلدي.
- الإحصاء السنوي لفئة الشباب المعني بالخادمة الوطنية.
- إعداد قوائم الانتخاب ووفقا للقوانين المتضمنة لها.
- المساهمة في عملية الإحصاء الديمغرافي الذي يحصل كل عشرة سنوات بالتعاون مع الديوان الوطني للإحصاء.

المطلب الثاني : النظام القانوني للبلدية في ظل قانون 10/11

بالرغم من الإيجابيات التي ميزت قانون90 / 08، إلا أنه تسوده الكثير من النقائص.

لذا جاء قانون11 / 10ليسد هذه النقائص، و هو يحوز على أهمية بالغة ، إذ أنه يندرج ضمن إطار إصلاح الجماعات المحلية الأشمل و المتمثلة في إصلاح هياكل الدولة و إرساء دولة الحق و القانون، لذا جاء لتكريس مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية لتحقيق الديمقراطية ، و كذا ترقية حقوق المرأة من خلال توسيع حضوضها في تمثيل المجالس المنتخبة.

حيث يرى الدكتور مسعود شيهوب[1]: " قانون البلدية الجديد يُعد مراجعة شاملة للأحكام المتعلقة بتنظيم وسير البلديات، بهدف تطوير ممارسة الديمقراطية المحلية 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 المحلية وتلبية انشغالات المواطنين محليا والاضطلاع بالتنمية المحلية ، فيما وصف تطبيق القانون 08/90 لمدة 20 سنة، بأنه غير قادر على استيعاب كل التوترات التي تحدث على مستوى بلدي بالقول" بأنه منظومة غير قادرة على تفكيك التوترات ، كما أنه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل أحكامه لا تستجيب للتحديات التي تجابهها الجماعات المحلية، ولا الاختلالات والمشاكل الجديدة والناجمة عن التعددية، وقد أورد عديد الأسباب التي جعلت منه يرى ضرورة إصلاحه لتكون أكثر فاعلية وكفاءة، فيما أوضح ذات البيان أن القانون الجديد جاء وفق رؤية جديدة تنظيمًا وتسييرا ليساير التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مع تعزيز صلاحيات المجلس المنتخب، وتكامل الدور بينه والدولة، وكذا تحديد العلاقة بينهما، مما يسمح للجماعات المحلية للقيام بدورها كشريك وفاعل أساسي في التنمية، من خلال مدها

1- مسعود شيهوب، قانون البلدية الجديد يصب في إطار إصلاح هياكل ومهام الدولة، جريدة صوت الأحرار، الصادرة بتاريخ2011/04/04.

بالوسائل والأدوات الضرورية للقيام بذلك، خاصـــــة تجسيد البرامج التنموية ، وأن القانـــــــــون سيرتقي بها للمساهمة في حل الإشكالات وتذليل المعوقـــــــات بعصرنتها، وجعل المواطن لُب اهتمامها .

-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 الملغي، كما اتسم بالترتيب والصياغة المتناسقة، بالمقابل طبعته كثرة الإحالة على التنظيم، وارتباطه بعدد كبير من النصوص المنظمة لاختصاصات البلدية، فهذين 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 منسجمًا 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 إلماما، 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 اللامركزي1، فبحق تُعد البلدية أهم 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 ، ثم أدرج أداة الإنشاء، آلا وهو القانون، كما نلاحظ عليه افتقاده إلى أهم أسس الإدارة المحلية وهو الانتخاب متغافلا طابعها السياسي أيضا، كما نسجل الإطناب حين القول .."تمتعها بالذمة المالية المستقلة"..، والتي لا

1- بوحميدة عطاء الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01 جامعة الجزائر، الجزائر، 2005 ، ص71

تعدو أن تكون إلا نتيجة لاكتساب الشخصية المعنوية، وكان بالإمكان الاكتفاء بالشخصية المعنوية فقط.

- ازداد عدد الهيئات المشكلة للبلدية إلى (03) ثلاث، والتي وردت في المادة (15) من القانون تحت عنوان هيئات البلدية وهياكلها كالاتي[1]:

❖ تتوفر البلدية على:

✓ هيئة مداولة :المجلس الشعبي البلدي.

✓ هيئة تنفيذية ي أ رسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

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

وعليه فقد مكنت للأمين العام، وأقعدته موقعًا مرموقًا في البلدية، قد كُلف 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 أخرى125 و 126 و 134و 190 ، ثم وعد أن يتم تحديد شروط وكيفية تعيينه وتبيان حقوقه وواجباته عن طرق التنظيم بالمواد (127)و(128)، مما يشكل تراجعًا واضحًا في مفهوم اللامركزية والتسيير الحر للجماعات الاقليمية[2].

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

1- المادة 15 من قانون البلدية 10/11 الجريدة الرسمية العدد 37 سنة 2011

2 - المواد من 125الى 128 قانون البلدية 10/11 نفس المرجع

- من المُهم أيضًا تسجيل إلغاء المادة (55) من قانون 08/90 والمتعلقة بسحب الثقة طالما كانت بمثابة اللغم الذي يهدد استقرار المجلس، حين أُسيء استخدامها كما تؤكد الحكومة بالرغم من اقتراحها 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 أُستدرك الأمر في قانون الانتخابات بالمادة80 من القانون العضوي01/12[1] ، إلا أنها هي أيضا لم تفي بالغرض، إذ أن الادارة 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، وتعزيز لمكانة البلدية كجماعة إقليمية قاعدية ذات أهمية بالغة.

1- القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 2012/01/12، المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية ، العدد 01 سنة 2012

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 مرشحًا لها، ويعلن الفائز بأغلب الاصوات رئيسًا، وعليه فهي مخالفة صريحة لنص المادة (80من القانون العضوي المتعلق بنظام 01/12، والتي لا تسمح بتاتًا لأي قائمة بتقديم مرشح لها الا إذا حازت على نسبة 35٪، لذلك فقد أصاب مبادئ / الانتخابات 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 مجالا معتب ا ر للعرف والعادات والسلوكات الأخلاقية، الشيء الذي يؤدي إلى تكييف النصوص مع الواقع والمستجدات دون الإخلال بها،- مما تركت السلطة لنفسها ووجدت مجالا للتأويل والتفسير لصالحها-، فما أقدمت عليه الادارة جانب الصواب، وجعلها في عين الإعصار وأتى على ما تبقى لها من مصداقية.

المبحث الثاني : النظام القانوني للولاية في ظل قانوني 09/90 و07/12

بعد اتخاذ الجزائر التعددية كسبيل ومنهج لها للتسيير (المنهج الديمقراطي) منهية عهد الحزب الواحد متوجهة اصلاحات عديدة من أجل تلبية حاجيات المواطن في شتى المجالات، بتبني اللامركزية وهذا ما نص عليه دستور فيفري 1989 لاسيما في مواده 14-15-16 ، وقد يتجلى ذلك في قانـــون الجماعات المحلية والمقصـــــــود هنا قانوني البلدية و الولاية، هذه الأخيرة (الولاية) التي هي موضوع مبحثا هذا.

حيث اعتبرت الولاية منذ نشأتها جماعة عمومية إقليمية ولها اختصاصات سياسية اقتصادية اجتماعية وثقافية وهي أيضا منطقة إدارية للدولة[1]

1- الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44 سنة 1969

المطلب الأول: النظام القانوني للولاية في ظل قانون 09/90

فقد صدر القانون المنظم للولاية سنة 1990، الذي تميز بكونه أعطى صلاحيات هامة للمجلس الشعبي الولائي بمجالات متعددة، في نصوص المواد من (55) إلى (88) منه، إلا أنه ونظرا لثقل الوصاية من جهة وكذلك تقييده بالقوانين المنظمة لمختلف القطاعات، جعلت منه جهة استشارية لا غير، مع المركز الممتاز للوالي المزدوج 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 :

1- المجلس الشعبي الولائي:

هو مجلس منتخب يعتبر نافذة لتعبير الشعب عـــن إرادته، يراقب عمـــل السلطات العمومية، كما أنه يمثل "قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية[1]"، وهو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤونهم ورعاية مصالحهم، من خلال تنفيذ المشاريع التنموية في مختلف القطاعات على مستوى الولاية .

أ **تشكيلته**:

يتكون المجلس من مجموع المنتخبين الذين تم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموع المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار، وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين، ويكون عدد مقاعده حسب ما تضمنه قانون الانتخابات، وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا.

1- المادة 8 من قانون الولاية 09/90 الجريدة الرسمية العدد 15 سنة 1990

ب **تسييره**:

يرأس المجلس الشعبي الولائي رئيسا ينتخب من بين الأعضاء الفائزين في العملية الانتخابية وذلك باعتماد أسلوب الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدور الأول، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول، جرى الانتخاب في دورة ثانية يكتفي بها بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات تسند رئاسة المجلس لأكبر المترشحين سنا، وتكون الرئاسة الكاملة للفترة الانتخابية أي خمس سنوات[1].

ج **الاختصاص**:

يعمل المجلس الشعبي الولائي وفق نظام داخلي حسب قانون الولاية، يعقد دورات عادية ودورات استثنائية.

بالنسبة للدورات العادية يعقد المجلس أربعة (04) دورات في السنة مدة الواحدة 15 يوما يمكن تمديدها إلى 7 أيام بقرار من أغلبية أعضائه.

وقد نص قانون الولاية على ضرورة إجرائها في تواريخ محددة، وإلا عدت باطلة، وهي أشهر: مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر من كل سنة[2].

ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورة استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي[3].

نظام عقد جلسات المجلس الشعبي الولائي يختلف عما مر بنا في نظام عقد جلسات المجلس الشعبي البلدي من حيث تحديد تاريخ الجلسات ومدتها.

لقد خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية، سواء كانت مؤقتة أو دائمة، خاصة في المجالات التالية على غرار

1- المادة 25 من قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة1990

2- المادة 10و11من نفس المرجع

3- المادة 13 ، المرجع نفسه

اللجنة الاقتصادية والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز واللجنة الاجتماعية والثقافية[1].

في إطار عمل هذه اللجان، ونظرا لخصوصية عمل لجنة السكن ولاسيما فيما يتعلق بالتنمية المحلية في شطرها الخاص بالعقار، يقوم المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال على الخصوص بالمساهمة في إنشاء المؤسسات وشركات البناء العقاري طبقا للتشريع المعمول به .

إن نظرة فاحصة لاختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي، تسمح بإبداء الملاحظات الأساسية التالية:

- يمكن للمجلس أن يتداول في أية قضية تخص الولاية، في إحدى المجالات السابقة، باقتراح من 3/1 أعضاء المجلس(الثلث) أو الرئيس أو الوالي كما تشير إليه المادة 55 من قانون الولاية .
- يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، ذلك أن المادة56 من قانون الولاية تنص على ما يلي: " يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، كمـــــا يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية والتي يرسلها الوالي
للوزير المختص مرفقة برأيه في أجل أقصاه 30 يوما[2]".
- تميز تدخل الولاية بالطابع المكمل لوظيفة البلدية التنموية، ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي الولائي تنص على أن تدخل هذا الأخير يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلدية أو لقدراتها، كما لها أن تتدخل تنسيقا وتشاورا مع البلديات أو حتى دعمها للتنمية.

1- المادة 77 من قانون الولاية ، مرجع سابق

2- المادة 56 من ذات القانون

2- تعيين الوالي وصلاحياته:

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وعلى هذا الأساس يتمتع بصلاحيات هامة جدا، تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية[1].

أ تعيين وانتهاء المهام الوالي:

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89 -44 الصادر في 1989/04/10 وغيره من النصوص لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 90– 25 المؤرخ في 1990/07/25 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناءا على اقتراح من وزير الداخلية، ولا يوجد نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاة.

ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي) إدارية وسياسية (تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة.

أما فيما يخص انتهاء مهامه فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.[2]

1– -لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مطبعة قالمة، عنابة، سنة 2001 ، ص118

2– - .محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، الجزائر، دار العلوم والنشر، سنة 2004 ، ص125

ب صلاحيات الوالي:

بالنظر إلى الطبيعة القانونية المزدوجة لمركز الوالي فإنه بذلك يتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث يتمتع بسلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

- **الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:**

في هذه الحالة يمارس الوالي الصلاحيات الأساسية التالية:

- ✓ تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، وذلك عن طريق إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذ بعد أن تصادق عليها) المداولات (هيئة مداولة المجلس الشعبي الولائي.
- ✓ القانون يلزم الوالي أن يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا وخلال الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداولات وذلك بموجب تقرير يقدمه ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي ويمكن أن ينتج عن مناقشته دفع لائحة إلى السلطة الوصية (الوزارة).
- ✓ مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا إلى الوالي، وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي، ومن ثم فهو يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية للولاية طبقا للتشريع المعمول به، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها[1] باستثناء الحالة الواردة في المادة 54 من قانون الولاية والتي مفادها أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة، أو يعلن إلغاءها أو يرفض المصادقة وهو ما ذهبت إليه ضمنيا نص المادة 87 من قانون الولاية.
- ✓ يمارس الوالي السلطة الرئاسية على موظفي الولاية.

---

1 – المادتين 54 و87 من قانون الولاية مرجع سابق

ج الوالي ممثل الدولة

نظرا للسلطات والصلاحيات التي يتمتع بها الوالي والمسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية، فهو بذلك يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري وتتمثل أهم الاختصاصات فيما يلي:

- يتمتع الوالي بالعديد من سلطات الضبط الإداري) الشرطة الإداريـــــــــة، كما نص قانون الإجراءات الجزائية أيضا على سلطات الولاة في مجال الضبط القضائي، مع إحاطتها بجملة من القيود.
- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع جريمة، وحتى في هذه الحالة، فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.

3- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي:

بما أن الولاية هيئة إدارية في التنظيم الإداري الجزائري، فهي تخضع إلى مختلف وأنواع من الرقابة الإدارية على أدائها الإداري لمراقبة مدى احترامها إلى مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن دستور 1976 كرس هذه الآلية إلى جانب الرقابة التنفيذية، التشريعية، القضائية

غير أن هذه الرقابة تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي من جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية، .

أما بالنسبة لإدارة الولاية فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية كون الوالي باعتباره مرؤوسا كممثل للدولة فهي تخضع لأحكام المادة 106 من قانون الولاية" للولاية إدارة توضع تحت الإدارة المحلية للوالي وتكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة، يتولى الوالي التنسيق).العام للولاية"

❖ **الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي**

تمارس جهة الوصية (الإدارة المركزية) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

- **التوقيف**:

تنص المادة 41 من قانون الولاية على ما يلي": إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا، يمكن توقيفه، حيث تم الإعلان عن توقيفه بقرار معلل يصدره السيد وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة "

وبناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

السبب :يرجع سبب توقيف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي إلى حالة قانونية وحيدة قد يوجد فيها ذلك العضو ألا وهي المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا، ضمانا وحماية له كممثل للإدارة الشعبية.

الاختصاص :يعود إعلان قرار توقيف العضو إلى وزير الداخلية، كجهة وصاية.

المحل :يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وتعليقها لفترة معينة ومحدودة، تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف الصادر عن السيد وزير الداخلية إلى غاية تاريخ القرار النهائي الصادر من الجهة القضائية الجنائية المختصة.

الشكل والإجراءات :لم يشر قانون الولاية [1]إلى أشكال أو إجراءات معينة، إلا أن الأمر يقتضي عمليا إتباع إجراءات إدارية وقضائية من طرف مصالح الولاية والجهات القضائية، ذلك أنه يجب إفراغ قرار التوقيف في شكل قرار وزاري مكتوب مستوفي الشروط التكميلية والإجرائية.

❖ **الرقابة على الأعمال**:

إن مظاهـــر الرقابـــة علـــى الأعمال إنما تتمثل في إجراءات التصديق والإلغاء والحلـــــــول.

أولا : **المصادقة**

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي يتقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون و لا يتعارض مع المصلحة العامة و أنه يجوز تنفيذه.

ثانيا : الإلغاء :

الالغاء او البطلان وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطا و مجردا، ولا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو واقف، و لا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرارا بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره ، فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفته القانون.

1- المادة 41 من قانون الولاية، مرجع سابق

ثالثا : الحلول:

إن تمتع الجماعات المحلية) الولاية (بالاستقلال الإداري والمالي لا يعفيها حال تقاعصها على القيام بالمهام المنوطة بها وضمان سير المرفق العام ومصالح الشعب بالولاية، فلقد أجاز المشرع للجهة الوصية أن تحل محل المجالس الشعبية الممتنعة أو المهملة لواجباتها وهو ما نصت عليه المادتين 141و146 من قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 07 أبريل1990 [1].

فحسب المادة 141 من القانون السابق الذكر: "يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الإجبارية التي لم تصوت عليها المجالس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية طبقا للتشريعات السارية المفعول[2]" ، أما المادة 146 من ذات القانون عالجت التدابير اللازمة لامتصاص عجز ميزانية الولاية من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي وفي حالة عدم قيامه بذلك لتحقيق توازن الميزانية يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير اللازمة لتحديد العجز المالي وإعطائها (أي الولاية) الإذن بإزالة العجز لسنتين ماليتين أو أكثر.

1- الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة1990

2- المادة 44 من الأمر69- 38 ، المؤرخ في 23 ماي 1969 ، المتضمن قانون الولاية ، المتمم، ج ر ج ج العدد 44

المطلب الثاني: النظام القانوني للولاية في ظل قانون 07/12

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 دوما بعد قانون البلدية، ومن خلال التعرض لبيان الأسباب، ومبرا رت إصلاح هذا القانون نستشف رغبة المشرع، التي تمثلت في مجملها سد الثغ ا رت القانونية ومعالجة الإختلالات التي ظهرت مع التطبيق، وتحديد أدق لصلاحيات هيئات الولاية المزدوجة التمثيل، محاولةً لفك الارتباط والتشابك في الصلاحيات بين هيئتيها 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 للحكـــم ، إلا أنه يُسجل تفوق الإدارة على حساب المنتخبين ليكون على غرار قانون البلدية، فتردد وتوجس المركز من المجالس المنتخبة وابداء 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 نظهر 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 والذمـــة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة".[1] ، التي أكدت الإرتباط العضوي للولاية بالدولة، وافصاحها عن أنها وحدة إدارية غير ممركزة، يقصد بها الوالي كهيئة عدم تركيز يمثل المركز، تجسيدا للمزج بين التعيين

1- مادة 01 مت قانون الولاية 07/12 ، الجريدة الرسمية ، العدد 12 ، سنة 201

والانتخاب، أو ما يطلق عليه اللامركزية النسبية، 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 فضاءًا 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 كالبلدية[1].

- 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
- 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، التي بقي الجدل عن جدواها مستمرا، لحد وصفها من طرف السيد وزير الداخلية بصندوق البريد.
- مسايرة 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 أحكامًا جديدة عديدة فيها ما تعلق بدوا رت المجلس ومداولاته، كما أضاف عدد اللجان واستحدث عناوين لا وجود لها في سابقَيْه، كما وعد بخص الولاة بقانون أساسي لأول مرة، وأعطى الحق لأعضاء المجلس مساءلة ممثلي الدولة على المستوى المحلي كتابيا، وأعطى للوالي الحق في التوجه للقضاء لإبطال المداولات الغير متطابقة مع القانون أو التنظيم، كما

[1]– اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الاداري الجزائري، مذكرة ماجستير، الواد، 2014 ، ص59

جاء بالجديد في كيفية انتخاب الرئيس وعدد نوابه، ووسع في إنشاء المصالح العمومية الولائية، وأضاف بنوداً في تكوين الميزانية ومالية الولاية[1].

- على الرغم من كل هذا جاء قانون الولاية بأقل ما كان ممكنًا، لتسليمنا بأن القانون الجديد سيكون أفضل من سابقه، فإبقاء الازدواج الوظيفي للوالي أوقع رئيس المجلس الشعبي الولائي في الظل، وكان الأحرى جعله يتمتع بالصلاحيات المتعلقة بالأنشطة المحلية، 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 مثيرا للجدل ومريبا مشككا في أهمية الإصلاح ذاته، وتجعل هذا الإصلاح في حاجة إلى إصلاح.

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

المبحث الثالث: الجماعات المحلية بين واقع والآفاق

للدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في تحقيق النمو والتقدم الذي تصبو اليه الدولة ، وكونها هيئات منتخبة منوط بها تحقيق آمال المواطنين ، كان لزاما رصد لها التمويل اللازم ، ووضع استراتيجية للنهوض بميزانيتها ، التي هي أداة تعكس صورة النشاط الاقتصادي للجماعات المحلية ، ذلك لأنها تحتوي على صورتين للنشاط المحلي وهو الإنفاق والإيراد ، أي ان ظاهرتي النفقات والإيرادات هي المرآة العاكسة لمدى نجاح الجماعات المحلية في تسيير مواردها .

إن اصلاح الميزانية لدى الجماعات المحلية وتجنب اشكالية العجز فيها هو أمر واجب وفيصلي في تحقيق أفاق التنمية المطلوبة من الجماعات المحلية.

و لدراسة ذلك في هذا المبحث قسمناه الى مطلبين ، الأول يخص مفهوم الميزانية المحلية أما الثاني فهو عبارة اصلاحات وأفاق التنمية.

المطلب الأول:واقع الجماعات المحلية الجماعات المحلية

إن واقع الحالي للجماعات المحلية وخاصة من الناحية المالية (حالة العجز)، ترجع إلى طريقة توزيع الإيرادات، والتي يظهر فيها عدم التوازن بين مردودية ضرائب الدولة والضرائب المحلية بالإضافة إلى عدم عدالة توزيعها، كما أننا نجد أن أغلبية الضرائب والرسوم التي تُجبى لفائدة الجماعات المحلية هي عبارة عن ضرائب ورسوم غير منتجة بكثرة.

وممـــــا زاد في تفاقم المشاكل المالية للجماعات المحلية هو تدهور الاقتصاد الوطني خاصـــــــة بداية التسعينات، و الذي إنعكـــــس سلباً على مختلف الأنشطة الاقتصادية للجماعات المحلية مع تزايد أعبائها؛ ما أدى إلى اختلال التوازن المالي لها، كما أن الدولة تملك السلطة في تأسيس الضرائب وتحديد أوعيتها ، وأمام الوفرة المالية الكبيرة للاقتصاد الوطني ، نجد أن أغلب بلديات الوطن بما يقارب 417 بلدية عاجزة من أصل 1541بلدية لسنة 2009 ، أي بنسبة % 27 ، بل وقد وصل العدد إلى1184 بلدية عاجزة سنة 2000 أي بنسبة77 %.

أما العجـــــز الميزاني لميزانية الولايات فهـــــو أمر استثنائي، قليلا مـــا يحدث ، فقــد تم تسجيل 07 حـــــالات بين سنتي 1997 و 1998 ، لتصبح حالة واحدة لسنوات 2002،2003،.2005

و حسب تصريحات وزير الداخلية ، فإن عدد البلديات العاجزة انتقل من1138 بلدية عاجزة سنة 2006 إلى 417 بلدية عاجزة في 2009 ، ومن ثم انخفض هذا العجز من 10.5 مليار دينار إلى 3.3 مليار دينار لنفس الفترة.

كما أن مصالح مديرية المالية المحلية أوضحت أن 1249 بلدية والتي سجلت عجزاً سنة 1998 استفادت من دعم بقيمة 08 مليار دج ليتراجع إلى 03 مليار دج خلال 2009 لصالح 417 بلدية، وبلغ هذا العدد 14 بلدية خلال 2010 بإعانة قدرت ب 134 مليون دج و 0 دج خلال 2011 و 2012[1]

1- تصريح وزير الداخلية لوكالة الأنباء الجزائرية ، من الموقع الإلكتروني:
http://rihanate.com/akhbarelyoum/73532

المطلب الثاني: الجماعات المحلية اصلاحات وافاق

قامت الدولة بالعديد من الإصلاحات من أجل تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية، و كانت النتائج الأولية لإصلاح المنظومة المالية والتنفيذ الجزئي لمجموعة برامج الدعم المختلفة، والتي باشرتها الدولة منذ سنوات قد أظهرت تطوراً محسوساً نوعا ما ، وقلصت العجز المسجل في ميزانية البلديات نسبيا ، حيث أكدت وزارة الداخلية بأنها لم تُسجل أي عجز على مستوى البلديات خلال السنة المالية 2012 ، بفضل التضامن الجبائي الذي بادرت به السلطات العمومية عن طريق الاستعانة بالصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ارتأينا أن نقترح بعض من التوصيات من أجل خروج الجماعات المحلية من اشكالية العجز ونقص التمويل وتفعيل مواردها المالية، وتتمكن من تحقيق أهدافها وبرامجها ومشاريعها التنموية المسطرة ، منها :

- ✓ الاستثمار في العنصر البشري بخلق فضاء وبنامج من أجل التدريب والتكوين بالنسبة لموظفي هذه الجماعات مع المتابعة الدورية.
- ✓ إن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تتطلب رقابة مالية فعالة من خلال تنشيط وتفعيل الأجهزة الرقابية عن طريق إصدار قوانين جديدة لضمان حسن استخدام المال العام.
- ✓ إعادة الإعتبار للنشاط التنموي للجماعات المحلية ، بحيث ينبغي إعادة النظر في الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية، وبالخصوص البلديات و ضرورة مطابقة هذه الصلاحيات مع الإمكانيات المتاحة، فالإختلالات التي تعرفها الجماعات المحلية تأتي انطلاقاً من عجزها على توفير الموارد اللازمة لتغطية الحاجات العامة.
- ✓ التأكيد على أهمية تجميع بعض البلديات ، وفقاً لتخمين علمي عميق يتوخى تحقيق التوازن بمختلف أبعاده، لأن هذا النموذج من شأنه التخفيف من نفقات تسيير البلديات من جهة وتحقيق التوازن النسبي ما بين البلديات من جهة أخرى، مع مراجعة خاصة

للتنظيم الهيكلي لمصالح الجماعات المحلية من خلال ضبط وتحديد دقيق للمهام والمسؤوليات.

- ✓ القيام بفتح ملحقات إدارية بالمناطق شبه المعزولة للتخفيف على مقرات البلدية، من الاكتظاظ من جهة وتقريب الإدارة من المواطن من جهة أخرى.
- ✓ ضرورة تعزيز التعاون والتضامن ما بين البلديات، فنجد أن عدداً من البلديات تتخبط في أزمة مالية لقلة الموارد، في حين نجد بعض البلديات معروفة بغناها لكثرة إيراداتها وضخامة إمكانيتها وسعة رقعتها الجغرافية؛ الأمر الذي يستدعي تضافر جهود البلديات وتعاونها من خلال إنشاء مؤسسات عمومية بلدية أو اللجوء إلى المعاهدات البلدية ، أو الاعتماد على نظام التنازل.

خاتمة

الخـــــــــــــــاتمة:

إن كل دولة تصبوا إلى تحقيق التنمية الإقتصادية و الإجتماعية على المستوى الوطني لديها، وذلك لا يتأتى إلا بتحقيق نمو محلي شامل يراعى فيه جانبه الاداري والمالي على حد سواء .

وقد حاولت الجزائر على الرفع من قدراتها الجماعات المحلية و تفعيل نشاطها للعب دورها في التنمية الشاملة.

وفي ظل ما اسند للجماعات المحلية كهيئة إدارية مسيرة للمرفق المحلي بإمكانها تجاوز كل الصعاب و العوائق التي تعترضها في تنفيذ وظائفها ، وهذا بالتطبيق الحرفي لجميع الإصلاحات التي قامت بها الدولة .

نتائج واقتراحات:

يمكن أن نخلص من خلال دراستنا المقدمة إلى توصيات أهمها:

التركيز خاصة على تفعيل دور المواطنين على مستوى البلديات والولايات في تنشأته على تبني تلك الاصلاحات والحرص على تطبيقها، و تنفيذ مختلف البرامج الانمائية.

فالحال تقتضي تطبيق الجو الديموقراطي ورفع الوعي الجماعي للمجتمع عامة و لدى المسوؤلين خاصة و من ثمة فانه يمكن التفكير مستقبلا في جعل الجماعات المحلية.

الاهتمام بالجانب المالي للجماعات المحلية بايجاد موارد مالية جديدة ذاتية لها، تنجح بها في تحقيق الاهداف التي وجدت من أجلها ، وكل ذل لا يكون إلا بسياسة أكثر تفاعلا مع خصوصيات الجماعات المحلية .

تفعيل الدور الرقابي من طرف الدولة والهيئات المسؤولة مباشرة على الجماعات المحلية للحد من تبذير المال العام و التأكد من وصوله الى الأماكن التي صرف لها.

الحرص على أن يكون المنتخبين في المجالس المحلية ذوي كفاءات لما يستحقه

المنصب من مؤهلات تسيير وهذا باشتراط خبرة أو مستويات عالية أثناء الترشح من أجل مواكبة سيرورة التطور الذي يعيشه العالم وسد كل ثغرات هفوات التسيير خاصة من الجانب المالي.

فممارسة المهمة المسندة للجماعات المحلية يتطلب وجود جهاز إداري ذو كفاءة وخبرة، يعتمد على تقنيات وأساليب حديثة في الاتصال وتقديم الخدمات، وقادر على التخطيط والاستشراف، هذا إضافة إلى ضرورة تمتع المجلس المنتخب بالسلطات والصلاحيات التي تمكنه من التواصل المباشر مع المواطنين، وربط علاقات متينة مع تنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وخلق فضاء للتعاون بين الولايات و البلديات المجاورة لتنفيذ المشاريع لخلق مصادر وموارد مالية جديدة ومشتركة.

تبقي تحقيق كل هذه الاهداف منوط بالإرادة القوية والمشتركة بين الهيئات والمواطنين لأن ذلك لا يتحقق إلا بالتعاون الجماعي. والفعلي.

مراجع

الكتـــب :

- أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر ، 1999

- بوحميدة عطاء الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد (01) جامعة الجزائر ، الجزائر، 2005 .

- خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف ، الإسكندرية،1993.

- رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، أعمال المنظمة العربية للتنمية الإدارية، . عدد 2009 .

- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة 1982.

- شيهوب مسعود ، اسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،1986

- شيهوب مسعود ، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03 ، الجزائر، 2003.

- عبد العزيز صالح ، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2009

- عبد القادر الشيخلي، الوجيز في الإدارة المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن،1984

- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، ، الدار الجامعية، مصر، 2001 .

- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، دار ريحانة الجزائر، سنة1999 .
- لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مطبعة قالمة، عنابة، سنة 2001 .
- محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، الجزائر، دار العلوم والنشر، سنة 2004 .

الرسائل ومذكرات:

- إبراهيم رابعي:استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات و الحدود) ،مذكرة ماجستير ، جامعة عنابة ،كلية الحقوق ، 2005 .
- اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الاداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الواد، الجزائر 2014
- صالحي عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق، 2010.
- فاطمة ربابعة، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1990
- فالح الحوري، الإمكانات والأثار المحتملة لتبني نموذج البلدية الكبرى في محافظة أربد، رسالة ماجستير ، قسم الإدارة العامة، جامعة اليرموك الأردن،2000
- قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، رسالة الماجستير علوم اقتصادية ، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان ، الجزائر،2010
- محمد نور عبد الرازق، استقلال الإدارة المحلية في مصر ، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، 1974 .
-

جرائد ومقالات:

- بن شعيب نصر الدين مقال الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر ، مجلة الباحث – العدد 10 سنة 2012

- لخضر مرغاد ، الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة العلوم الانسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 7 ، 2015

- مسعود شيهوب، قانون البلدية الجديد يصب في إطار إصلاح هياكل ومهام الدولة، جريدة صوت الأحرار، الصادرة بتاريخ2011/04/04.

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

مراجع أجنبية:

- Jean Rivero , Droit Administratif, Dalloz , Paris,1965.

- Modie Grame C.The Government of Great Britain Methuen, 1965.

مواقع الكترونية وملتقيات:

- الموقع الإلكتروني: http://rihanate.com/akhbarelyoum/73532

- عبد الرازق الشيخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، دراسة مقارنة ندوة المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت ، 25/23 سبتمبر 2002

- محمد محمود طعامنة، نظم الادارة المحلية، الملتقى العربي الاول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان ، 2003

القوانين والمراسيم:

القوانين:

- القانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية، العدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990
- القانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية ، الجريدة الرسمية، العدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990
- القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية العدد 37 الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011
- القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية ، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012
- القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية ، العدد 01 سنة 2012

أوامـــر:

- الأمر 75 /58 مؤرخ في 20 رمضان 1435 الموافق ل26 /1975/09، والمتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 2007/05/13
- الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44 سنة 1969

فهرس

الفهرس

الإهداء

الشكر

مقدمة 1

الفصل الأول : ماهية الجماعات المحليةفي القانون الجزائري..... 6

❖ المبحث الأول : مفهوم الجماعات المحلية في الجزائر ومقوماتها 7

➢ المطلب الاول : مفهوم الجماعات المحلية 7

✓ الفرع الأول: الجماعات المحلية بالمفهوم الفقهي 7

✓ الفرع الثاني: مفهوم الجماعات المحلية بالنص القانوني الجزائري.....10

➢ المطلب الثاني :مقومات الجماعات المحلية 11

✓ الشخصية المعنوية للجماعات المحلية 11

✓ انتخاب مجلس محلي لإدارة المصالح المحلية 12

✓ الاستقلال المجالس المحلية مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية.....13

➢ المطلب الثالث : أهداف الإدارة المحلية.....15

✓ الأهداف الإدارية 15

✓ الأهداف السياسية 16

✓ الأهداف الاجتماعية 17

❖ المبحث الثاني : الجماعات المحلية تجسيد اللامركزية الادارية 18

➢ المطلب الاول : مفهوم استقلالية الجماعات المحلية.....18

✓ الفرع الأول: الاستقلالية الادارية 19

✓ الفرع الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية 21

➢ المطلب الثاني: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية.....23

✓ استقلال الجماعات المحلية من الناحية القانونية.....23

✓ استقلال الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات.....24

✓ الاستقلال المالي.....24

➢ المطلب الثالث: تبعية الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية.....25

الفصل الثاني : مراحل تطور النظام القانوي للجماعات المحلية 30

❖ المبحث الأول : النظام القانوني للبلدية في ظل قانوني 08/90 و10/11 31

➢ المطلب الاول : النظام القانوني للبلدية في ظل قانون 08/90 32

✓ الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي 33

✓ الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي 40

➢ المطلب الثاني : النظام القانوني للبلدية في ظل قانون 10/11 47

❖ المبحث الثاني : النظام القانوني للولاية في ظل قانوني 09/90 و07/12 51

➢ المطلب الأول: النظام القانوني للولاية في ظل قانون 09/90 52

✓ المجلس الشعبي الولائي 52

✓ تعيين الوالي وصلاحياته.....55

✓ الرقابة على المجلس الشعبي الولائي 57

➢ المطلب الثاني: النظام القانوني للولاية في ظل قانون 07/12 61

❖ المبحث الثالث: الجماعات المحلية بين الواقع والآفاق 64

➢ المطلب الأول:واقع الجماعات المحلية الجماعات المحلية 65

➢ المطلب الثاني: الجماعات المحلية اصلاحات وافاق 67

الخاتمـــــــــــة 70

المـــراجـــــــع 73