وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية

المرجع:

قسم: قانون عام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون إداري

من إعداد الطالبة :
بكري أمينة

تحت إشراف الأستاذة:
عيساني رفيقة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ زواتين خالد	رئيسا
الأستاذة عيساني رفيقة	مشرفا مقررا
الأستاذ بوسحبة جيلالي	مناقشا

السنة الجامعية: 2021/2022

تاريخ المناقشة: 2022/07/04

إهداء

وصلت رحلتي الجامعية إلى نهايتها بعد تعب ومشقة

وها أنا ذا أختم بحث تخرجي بكل همة ونشاط

وأمتن لكل من كان له فضل في مسيرتي، وساعدني ولو باليسير، و أمي و أبي, إخوتي وصديقاتي فاطمة و سهية والأساتذة.

أهديكم بحث تخرجي

شكر و تقدير

نحمد الله عز و جل الذي و وفقني في إتمام هذا البحث و الذي ألهمني الصحة

و العافية والعزيمة فالحمد لله حمدا كثيرا.

أتقدم بجزيل الشكر و التقدير و الاحترام إلى الأستاذة المشرفة عيساني رفيقة على كل

ما قدمته من توجيهات, و أتقدم بالشكر إلى أعضاء

لجنة المناقشة, دون نسيان عمال المكتبة.

و لا أنسى تقديم الشكر الجزيل لكل من علمني و كان عونا لي في كل

أطواري التعليمية, إلى كل الأساتذة المحترمين و أستاذات

أقول لكم شكرا جزيلا على عل مجهداتكم.

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

إن تغير وظائف الدولة هو نتيجة اتساعها الجغرافي والبشري والتحول في ط بيعة الزيادة لاحتياجاتها ومتطلبات لموطنيها وكذا تمثيلهم ونقل وجهة نظرهم ومشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع, والتي ساهمت في إنشاء وبروز مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة.

و عليه فالدول الحديثة اعتمدت في تنظيمها الإداري الذي أصبح يحتل اهتماما متزايدا في كافة الدول بغية تطويره لزيادة فاعليته وكفاءته, ويقوم هذا التنظيم الإداري على دعامتين أساسيتين: هما المركزية واللامركزية , وإذا كان الاعتماد على المركزية أمر ضروري بالنسبة للدولة أو الأنظمة حديثة النشأة لما تسمح به من تركيز مجموع السلطات الإدارية بأيدي الحكومة من اجل ضمان وحدة الدولة فان حتمية اللجوء الى النظام اللامركزي تتأكد كلما تأصلت الديمقراطية في المجتمع.

حيث تختار الدول الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية,الاقتصادية,السياسية, فتلجا الى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتوسع خدمتها تتحول الى اللامركزية الإدارية ضمانا لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم.

ولقد احتل موضوع الإدارة المحلية مركزا هاما ولعل ما يميزها كونها إدارة قريبة من المواطنين, كما تعتبر الإدارة المحلية ركيزة أساسية يمكن البناء عليها من خلال تطبيقات الإدارة المحلية التنظيمية والإدارية والمالية.

كما ينظر للإدارة على أنها عملية تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية, نحو تحقيق أهداف الجماعة,وهي عملية تنفيذية في طابعها العام للسياسة العامة للدولة, ولما كان نظام الإدارة المحلية يحقق فوائد في جوانب حياة الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية, فقد اندفعت الدول الحديثة الى تحديث أساليبها الإدارية على المستوى المحلى, وإدراجها في تنظيمها الإداري وذلك لأهمية البالغة, ويحقق أهداف متعددة منها: الأهداف السياسية والتي تمثل في تدعيم النظام الديمقراطي, وتسمح بالتعددية في ممارسة الاختصاصات داخل الدولة ,كما تعمل على تنمية الوعي السياسي لدى المواطنين من خلال إشراكهم في إدارة أمورهم المحلية. وتتمثل الأهداف الاجتماعية في إتاحة فرص المشاركة في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالمواطنين,كما تهدف الى تغذية مستمرة لجذور المجتمع عن طريق ممارسة الحقوق السياسية في المجالس الشعبية المحلية. وتتمثل أهداف الإدارية في تحقيق الكفاءة الإدارية في إدارة الخدمات وتقديمها,إذ تعد المجالس المحلية المنتخبة أكثر استجابة لحاجات ومصالح السكان المحليين من الحكومة المركزية,وتحقق تنوع أساليب الإدارة من خلال تغير أنماط الإدارة من وحدة محلية الى أخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها. أما أهداف اقتصادية تتمثل في تحقيق التنمية الاقتصادية وتشجيع على رفع مستويات المعيشة لأعداد كبيرة من المواطنين.

ولقد أخذت الجزائر وفق لأحكام دساتير وقوانين الذي أقرت على اثر انتهاج التعدد السياسي الذي ساهم في تشريع الخطى نحو النظام الديمقراطي على ضرورة الأخذ بنظام الإدارة المحلية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري المتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين سلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة.

حيث أن جوهر الإدارة المحلية هو تنفيذ تلك السياسات العامة على مستويات محلية أو جزئية بالنسبة للنظام الوطني تتولاه السلطات المحلية صاحبة الاختصاص في سير وإدارة

الوحدات المحلية يمثلها في ذلك المجلس الشعبي المحلي المنتخب يمثل الإدارة العامة للمجتمع المحلي,وتضطلع هذه الهيئات بصلاحيات تمارسها ووسائل في إطار اختصاصاتها وفي ايطار رقعتها الجغرافية ,كما تخضع هذه الجماعات الى رقابة التي تمثل دور مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون والذي يعمل هذا النظام الرقابي على تحسس المواطن الخطأ ومن ثم تجنبه وتفاديه في الوقت المناسب.

كما يساهم في تدعيم النظام الديمقراطي ويسمح بالتعددية في ممارسة الاختصاصات داخل الدول كما تسمح بإنجاحه لفرض المشاركة في اتخاذ القرارات لدى المواطنين من خلال ممارسة الحقوق السياسية في المجالس الشعبية,وكذا تسعى الإدارة المحلية لتحقيق الكفاءة الإدارية في إدارة الخدمات وتقديمها.

كما أن نظام الإدارة المحلية في الجزائر شهد عديد من التطورات والإصلاحات ,ولقد سعت الدولة الجزائرية الى إقامة دولة قومها يقوم على مبدأ العدل والمساواة وسيادة القانون, باعتماد الديمقراطية للتنظيم السياسي والإداري.

وأخير يمكن القول أن الإدارة المحلية تعتبر احد مؤسسات تفعيل الديمقراطية وتحيق العدالة وكذا تحقيق التنمية المحلية.

إشكالية البحث:

تعد الإدارة المحلية في الجزائر ركيزة هامة وتعمل في ظل الإمكانيات المتوفرة لها لمباشرة اختصاصاتها وعليه يمكننا التساؤل حول:

ما هي أسس الإدارة المحلية وكيفية تطبيقها في النظام الإداري الجزائري؟

التساؤلات الفرعية:

– الأساليب التي اتبعتها الجزائر في مجال تقسيم السلطات والاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية.

- ما مفهوم الإدارة المحلية.
- النظام القانوني لتشكيل المجالس الشعبية.
- أهم صلاحيات واختصاصات هيئات الإدارة المحلية.
- الرقابة على هيئات الإدارة محلية وتنفيذ الميزانية.
- ما هي حدود الرقابة على الجماعات المحلية.

الفرضيات:

انطلاقا من الإشكالية المطروحة وقصد تسهيل الإجابة على الأسئلة الفرعية فقد تمت صياغة الفرضيات التالية:

إن مفاهيم المركزية واللامركزية الإدارية وسياسات اتخاذ القرار هي المحددات الرئيسية لمعرفة طبيعة نظام الإدارة المحلية ومقوماتها.

تعمل الإدارة المحلية على تلبية حاجيات المواطنين وتسيير شؤونهم المحلية.

أهداف الدراسة:

تتمثل أهداف هذه الدراسة من خلال هذا الموضوع فيما يلي:

- تهدف الدراسة الى تبين مكانة والدور الجوهري والمهم للجماعات المحلية .
- دراسة الإدارة المحلية بالتعرف على أهدافها وتطورها.

- تحليل جوانب أساسية لنظرية الإدارة المحلية,وملاحظة تطبيقاتها ضمن نظام الجماعات المحلية في الجزائر.
- إبراز الآليات والوسائل التي تقوم بها الإدارة المحلية.

أسباب اختيار الموضوع:

- المركز الذي تحتله الجماعات المحلية وأهميتها الكبيرة في تسييرها.
- التعرف على النظام القانوني للجماعات المحلية وأثره على مركز ومكانة هذه الجماعات.
- تحديد التطور التاريخي والذي عرفته الإدارة المحلية في الجزائر (البلدية, الولاية).

الصعوبات:

- قلة المراجع والدراسات القانونية المتعلقة الإدارة العامة والمحلية منها في الجزائر.
- موضوع الإدارة المحلية يعدا فضاء مشتركا وجانبا لعديد العلوم الى جانب العلوم القانونية.
- شمولية الموضوع وعمقه.

المنهجية المتبعة:

اعتمدت الدراسة على المنهج التاريخي في سرد المراحل التي مرت بها الإدارة المحلية قبل الاستقلال و ما شهدته من تطور الى يومنا هذا,كما اعتمدنا المنهج التحليل كونه طريقة من طرق التحليل والتفسير بشكل علمي منظم وهذا بالاعتماد على جمع معلومات وتحليل النصوص القانونية ومنها قوانين هيئات الإدارة المحلية قانون البلدية,قانون الولاية.

تقسيم الدراسة:

لمعالجة الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم البحث الى فصل تمهيدي والى فصلين,كل فصل يتضمن مبحثين وكل مبحث يتضمن مطلبين.

الفصل التمهيدي يتعلق بتعريف أسس التنظيم الإداري المتمثلة في المركزية واللامركزية الإدارية من خلال تعريفهما وصورهما ومزاياهما وعيوبهما.

الفصل الأول يتعلق نظام الجماعات المحلية وتطورها في الجزائر حيث قسم الى مبحثين: المبحث الأول يتعلق بالا يطار المفاهيمي لنظام الجماعات المحلية في الجزائر.

أما المبحث الثاني يتعلق بالنظام القانوني لتشكيل المجالس الشعبية وسير عملها.

أما الفصل الثاني قمنا بدراسة الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي والتبعية الوظيفية, قسم الى مبحثين:

المبحث الأول يتعلق باختصاصات ووسائل الجماعات المحلية في الجزائر

أما المبحث الثاني العلاقة المركزية واتجاهات تطورها.

تحديد مفاهيم الدراسة:

تساعد هذه المفاهيم على الفهم الجيد لما يريد الباحث أن يصل إليه وحصر المتغيرات التي يمكن أن تؤثر في الدراسة وتحديدها لتجنب التفسيرات والاستنتاجات الخاطئة ومن خلال موضوع هذه الدراسة سنتطرق الى أهم المفاهيم:

الجماعات المحلية: يقصد بها كل من الولاية والبلدية وتتميز هذه الجماعات المحلية بكونها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتدير أعمالها هيئات منتخبة محليا عن طريق الاقتراع العام والمباشر وتسير بأسلوب لامركزي عكس الدائرة والدائرة الإدارية والتابعة

حصريا لولاية الجزائر والتي في مجملها تسير بأسلوب مركزي من قبل رئيس الدائرة النسبة للإدارة الأولى ووالي منتدب بالنسبة للإدارة الثانية.

البلدية: البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. و تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموج القانون, كما تعتبر القاعدة الإقليمية اللامركزية, ومكان لممارسة المواطنة, وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

الولاية: الولاية هي الجماعات الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

الفصل التمهيدي

الفصل التمهيدي

أسس التنظيم الإداري

تعتبر عملية التنظيم الإداري ذات أهمية كبيرة لما لها من دور هام بها تستطيع الإدارة تنفيذ ووضع برنامج السياسة العامة للدولة ,ويقوم التنظيم الإداري في أي دولة على مجموعة من الأنظمة والأساليب الفنية والتي تتمثل في المركزية واللامركزية الإدارية كأداة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الهيئات والأجهزة الإدارية .

كما أن اختلاف الأنظمة بين الدول يكمن أساسا في مدى الأخذ بنظام المركزية واللامركزية الإدارية مع مراعاة المعايير في مختلف المجالات : السياسية ,الاقتصادية, والاجتماعية ,وعليه فان المشكلة الأساسية التي تواجه الدول في التنظيم الإداري هي مدى التوافق بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية .

وعليه سنتطرق في هذا الفصل التمهيدي الى دراسة نظام المركزية الإدارية في المبحث الأول والمبحث الثاني نظام اللامركزية الإدارية .

الفصل التمهيدي

المبحث الأول :المركزية الإدارية

انه من الثابت تاريخيا أن أسلوب النظام المركزي الإداري كان الأسبق في الوجود في الدول الحديثة, وتقوم المركزية في مفهومها العام على مبدأ التوحيد وعدم التجزئة, بحيث يكون مركزيا كل نشاط في الدولة تكون سلطة البث النهائي فيه من اختصاص فرد أو هيئة مركزية, كما أن هذا النظام يقوم على مجموعة من الصور والأركان ويقوم على مجموعة من المزايا والعيوب, حيث سنقوم في هذا المبحث الى التطرق الى تعريف وصور المركزية في المطلب الأول, والى الأركان وتقدير المركزية في المطلب الثاني.

المطلب الأول : تعريف المركزية الإدارية وصورها

إن المركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري تستوجب توحيد أو جمع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية ,كما تقوم هذه المركزية على صور مختلفة تتمثل في التركيز وعدم التركيز الإداري حيث سنتطرق الى تعريف المركزية الإدارية ثم الى صورها.

الفرع الأول : مفهوم المركزية الإدارية

تعرف على أنها: توحيد الإدارة في الدولة وقصر الوظيفة الإدارية على السلطة التنفيذية المركزية وتمارسها بواسطة أجهزة إدارية متخصصة. [1]

تعرف المركزية الإدارية : بأنها تركيز ممارسة مظاهر السلطة العامة وتجميعها في يد الحكومة في العاصمة (مجلس الوزراء والوزراء) في الدول البرلمانية وممثليها في الأقاليم دون مشاركة هيئات النخبة منتخبة فالدولة المركزية كما يقول بعض الفقهاء ,هي الدولة التي تتولى فيها الحكومة المركزية إدارة جميع المرافق العامة إذ تتولى إدارة جميع المرافق العامة ,بصورة كلية أو مطلقة وتحتكرها, فهي مصدر اتخاذ القرارات الإدارية ومراكزها .

[1]–جعفر انس قاسم, أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر,ديوان المطبوعات الجامعية,الجزائر, 1988 ص 12

كما يمكن تعريفها : على أنها جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو "الدولة"حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري وان تعددت الهيئات والأفراد القائمين وفق نظام السلطة الرئاسية [1].

الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية عدة صور و أشكال تتمثل في التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري

1 –التركيز الإداري : يطلق عليها بالصورة الوزارية وذلك إبراز لدور الوزارة في هذا النظام, كما يطلق عليها المركزية المكثفة أو المطلقة.[2]

وتتمثل صورة التركيز الإداري في جمع مظاهر السلطة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة بحيث يرجع ممثلي السلطة المركزية في الوحدات الإدارية في العاصمة أو في الأقاليم الى رؤسائهم الإداريين في الإدارة المركزية .

فهذه الصورة تجعل من ممثلي السلطة المركزية في العاصمة أو الأقاليم لا يتخذون أي قرار بدون الرجوع الى السلطة المركزية المختصة غير انه اخذ على التركيز الإداري حرمان القيادات الإدارية على جميع المستويات من اتخاذ آي قرار دون اللجوء الى السلطة الوصية بمعنى أصبح لابد من الرجوع الى القائد الإداري في الوزارة وهو الوزير.

كما أن هذا الأسلوب يجعل من الصعب على الحكومة المركزية معرفة جميع المشاكل التي يتخبط فيها المواطن في الأقاليم البعيدة عن الإدارة المركزية.[3]

---

[1]– الدكتور محمد الصغير بعلي دروس في المؤسسات الإدارية,نظرية التنظيم الإداري,الإدارة العامة الجزائرية منشورات جامعة باجي مختار عنابة ص 43,35

[2]– محمد الصغير بعلي,القانون الإداري(التنظيم الإداري,النشاط الإداري),دار العلوم للنشر والتوزيع, 2004 ص 43

[3]– الدكتور فريحة حسن, شرح القانون الإداري دراسة مقارنة, ديوان المطبوعات الجامعية, 2009 , ص 117

2- عدم التركيز الإداري : وهو ما يطلق عليه أيضا اسم المركزية الإدارية المخففة أو النسبية أو البسيطة أو اللاوزارية ,وهذه الصورة من المركزية أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري ليمس مختلف القطاعات بتطور وظيفة الدولة (الدولة المتدخلة)حيث أدى ذلك التغيير الى ضرورة التخفيف مندرجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري السابقة , والتي أصبحت عائقا في تأخر وبطء انجاز العمل الإداري وارتباكه .

يقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض وذلك بان تعهد السلطات المركزية (الوزراء)ببعض صلاحياتها واختصاصاتها الى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم (مثل المديريات الموجودة في المستوى ألولائي ,مديرية التربية , مديرية الفلاحة ,مديرية الصحة) .

ونظرا للطبيعة الاستثنائية للتفويض, فانه محفوف بالعديد من القيود والقواعد تتمثل أساسا في مايلي :

- يكون التفويض في الاختصاص جزئيا ذلك أن صاحب الاختصاص لا يمكن أن يفوض غيره بالقيام بكل وجميع سلطاته متخليا تماما عن ممارسة مهامه .
- يحكم عملية التفويض قاعدة أن لا تفويض في التفويض إذا لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بالتفويض فيما فوض إليه الى غيره.
- تبقى مسؤولية المفوض قائمة الى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطها كما هو الشأن في علاقة الرئيس بالمرؤوس من حيث المسؤولية.[1]

[1]- محمد الصغير بعلي, دروس في المؤسسات الإدارية نفس المرجع السابق, صفحة 44

الفصل التمهيدي

المطلب الثاني : أركان وتقدير المركزية الإدارية

يقوم النظام المركزي على مجموعة من المقومات والأركان وهذا من اجل سير الحسن لأعمالها كما يقوم نظام المركزية على جملة من المزايا والعيوب, حيث سنتطرق أولا الى أركان المركزية الإدارية وبعدها الى مزايا وعيوب المركزية.

الفرع الأول : أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ركن ين هما تركيز السلطة الإدارية بيد الحكومة المركزية في العاصمة والتبعية الإدارية.

أولا : حصر سلطة التقدير والبث النهائي

يمثل الركن الأول من أركان المركزية الإدارية في قصر سلطة اتخاذ القرار الإداري النهائي على الحكومة في العاصمة لذا تكون الحكومة المركزية في العاصمة صاحبة القرار النهائي وتظهر سلطة القرار الإداري النهائي في المجالات التالية :

1-تركيز قوة الإكراه والإجبار : تعتبر ظاهرة تركيز سلطة الإكراه والإجبار ظاهرة من الظواهر اللصيقة بالدولة وكيانها السياسي فتركيز القوة العامة في يد الحكومة المركزية يمثل روح سلطة الدولة وجوهر سلطانها .فالقوة العامة تمثل إرادة الدولة وسيلتها الأساسية للقضاء على النزاعات الإقليمية الداخلية والحيلولة دون قيام الحروب الأهلية الداخلية والقضاء عليها في مهدها قبل ظهورها .ولهذا يمكننا القول بان تركيز القوة العامة في يد الحكومة المركزية يحقق الأمن الداخلي والخارجي .

2-التركيز سلطة اتخاذ القرارات الإدارية وإصدارها :

تعتبر ظاهرة تركيز سلطة اتخاذ القرارات الإدارية من الظواهر الإدارية الغريبة وعلى الأخص التنظيم الإداري في الدولة ,إذ تفرض ظاهرة تركيز سلطة اتخاذ القرارات الإدارية عدم الفصل والتمييز بين سلطة إصدار القرار الإداري وبين إعداده وتنفيذه إذ تندمج مراحل الإعداد

والإصدار والتنفيذ معا , وتصبح كأنها مرحلة واحدة مادام أن الذي يكلف بإعداد القرار الإداري هو المختص بإصداره وهو المكلف بتنفيذه,ولكن يصعب من الناحية العلمية قيام الشخص نفسه بجميع مراحل اتخاذ القرار الإداري لضيق الوقت حينا وغياب التخصص الفني حينا أخر , ويستحيل من الناحية الزمنية والفنية قيام الموظف الواحد بإصدار قرارات عديدة ومتعددة .إذا قام فعلا بإعداد القرارات الإدارية واتخاذها وتنفيذها ناهيك عن مستوى القرارات الإدارية الصادرة في مثل هذه الحالة إذا تنقضها البحث والتمحيص مما قد يرتب نتائج ضارة وسيئة على فاعلية الجهاز الإداري . لذا نجد من الناحية العلمية فصلا واضحا بين مرحلة إعداد واتخاذ القرارات الإدارية وتنفيذها إذ يعفى الموظف المختص باتخاذ القرارات الإدارية من مهام ومسؤوليات إعدادها ,وتكليف جهات مستقلة بتنفيذها , والفصل في مشكلات وإشكالات هذا التنفيذ .

3 –التركيز الفني : يبدو للوهلة الأولى أن من الصعب أن يكون هنالك تركيز فني , لان التخصص الفني يكون دوما فرديا ,ولهذا يصعب تصور قيام التركيز الفني , لان التخصص بحكم المنطق والطبيعة فردي فهو موزع بين موظفي التنفيذ , ونظرا للضرورات العملية والقانونية أنشئت مجالس ولجان فنية متخصصة في مختلف الوزارات والدوائر الحكومية المركزية أنبطت بها مهام إعداد , وتحضير الإجراءات الإدارية والفنية وهي إجراءات إدارية فنية تفرض على موظفي التنفيذ عن طريق الأوامر الإدارية الرئاسية ,وذلك حينما تتبناها السلطات الرئاسية .

4–تركيز سلطة اختيار الموظفين العموميين : تظهر هذه الصورة من صور التركيز الإداري حينما تحتكر السلطات المركزية في العاصمة اختيار الموظفين العموميين وتعيينهم ,فيكون هنالك مصدر واحد فقط لاختيار الموظفين وتعيينهم ,بدلا من ترك حرية اختيارهم وتعيينهم للهيئات المحلية الإقليمية والهيئات المتخصصة أو حتى جعل الاختيار عن طريق الانتخاب, إذ يسمح هذا الوضع بتعدد مراكز اختيار وتعيين الموظفين العموميين وتنوعهم.

الفصل التمهيدي

ثانيا : الركن الثاني :التبعية الإدارية

تقوم الإدارة العامة وتنظم على شكل هرم أو سلم إداري تصاعدي , بحيث يرتب موظفو الإدارة في سلسلة دائرية وتصاعدية من المستويات ويلتزم موظفو المستويات , الدنيا بتنفيذ مهماتهم وواجباتهم وفق الأحكام القانونية المعمول بها في ضوء التعليمات الصادرة إليهم من رؤسائهم في المستويات العليا ولهذا يلتزم موظفو المستويات الدنيا باحترام القانون وطاعة رؤسائهم وتنفيذ أوامرهم في المجال الإداري محل تخصص الإدارة التي ينتمون إليها.

ومن هذا المنطلق يري الاستناد bonnard أن موظفي الإدارة العامة في ظل نظام التركيز الإداري يشكلون هرما إداريا يتمثل توزيعه على شكل سلسلة من المستويات المتتابعة والمتلاحقة, بحيث تتبع كل واحدة منها الأخرى ,وتتابع درجات هذه المستويات بالتدرج تصاعديا حتى تصل الى الرئيس الإداري الأعلى ,ويقضي مفهوم التبعية الإدارية أن يكون للموظف العام مرتبطا بالرئيس الإداري الأعلى و مسؤولا أمامه عن تنفيذ المهام والوجبات الوظيفية المنوطة به ,بحيث لا يجوز للمرؤوس تخطي رئيسه الأعلى ويتعين عليه دوما الاتصال برئيسه فقط وتلقى تعليماته وأوامره وتنفيذها فالرئيس الإداري الأعلى هو المسؤول عن أعمال مرؤوسيه والمشرف الأول على تنفيذ واجباتهم ومهماتهم الوظيفية الأساسية .

ونظرا لأهمية مكانة الرئيس الإداري الأعلى في الهرم الإداري تقرر للرئيس الإداري الأعلى سلطة رئاسية على مرؤوسيه وأعمالهم ,وتتكون السلطة الرئاسية حسب التقسيم التقليدي الذي وضع أسسه الاستناد eisenmann إما من سلطة إدارة آو سلطة الأمر وإما من سلطة تصحيح تسمح للشخص بفرض إرادته الشخصية في علاقاته مع الآخرين.

ويرى جانب آخر أن السلطة الرئاسية المقررة للرئيس الإداري الأعلى تتكون من العنصرين التاليين : سلطة توجيه العمل الإداري التي تتمثل في تسيير عمل المرؤوسين وإدارته عن طريق إصدار الأوامر الإدارية إليهم لتوضيح وبيان كيفية القيام بعمل الإداري المنوط بهم ,

وسلطة رقابية رئاسية على القرارات الإدارية التي يتخذها ويصدرها هؤلاء المرؤوسين لضمان مشروعيتها وعدم مخالفتها للنصوص التشريعية القائمة.[1]

الفرع الثاني : تقدير المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على مجموعة من المزايا, كما يعاب عليها مجموعة من العيوب.

أولا : مزايا المركزية الإدارية

يتمتع النظام المركزي بجملة من المزايا يقوم عليها قوام ومبررات وجوده وتتمثل فيما يلي :

1 -**من الناحية السياسية** : يدعم الأخذ بالمركزية الوطنية للدولة سياسيا ودستوريا بموجب الرقابة والإشراف العام على الوظيفة الإدارية وبسط نفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة ,بحيث لا يمكن تصور دولة لا تستند الى مركزية إدارية ,فهي بمثابة العمود الفقري للدولة الحديثة .

2 -**الناحية الإدارية** : تحقق المركزية تجانس النظم والأنماط الإدارية مما يوفر استقرار ووضوح الإجراءات والمعاملات الإدارية وعدم تناقصها واختلافها من جهة أخرى , الأمر الذي ينتج عنه تفهم المتعاملين مع الإدارة وارتفاع الأداء الإداري وتقليص سلبيات ظاهرة البيروقراطية.

3 -**من الناحية الاجتماعية** : يكفل النظام المركزي ويضمن تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف وإدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة.

4 -**من الناحية الاقتصادية** : يترتب على تطبيق المركزية الإدارية الإقلال من الإنفاق العام وتقليصه الى أقصى حد, وذلك من خلال الاكتفاء بعدد محدود من الهيئات والموظفين مما يوفر مصاريف وأموال كثيرة [12].

[1]- الدكتور علي خطار شطناوي, الإدارة المحلية, دار وائل للنشر2002, ص 16_14

ثانيا : عيوب المركزية الإدارية

تتجلى عيوب ومساوئ المركزية الإدارية فيما يلي:

1 **عدم مشاركة سكان الأقاليم** : بحيث نظام المركزية الإدارية لا يستجيب الى رغبات سكان الجهات المختلفة والمتنوعة للبلد ولا يفي بمتطلبات السكان المتعددة المتنوعة , وبالتالي السلطات المركزية تتخذ القرارات دون معرفة المشاكل الحقيقية لسكان الإقليم.

2 **عدم المرونة وعدم مشاركة السكان في الحياة العامة** : ويتمثل في انفراد السلطة المركزية باتخاذ القرارات دون معرفة أن الموطنين وهذا ما قد يؤدي الى الاستبداد في الحكم ,ويحول دون تقدم الوعي السياسي للمواطنين والمشاركة في الحياة العامة.

3 **تعطيل مصالح المواطنين بسبب البطء الإداري** : إن الإدارة المركزية والأخذ بأسلوب التركيز الإداري يؤدي الى تعطيل تصريف شؤون المواطنين كما يؤدي هذا النظام الى تراكم القضايا أمام الإدارة المركزية , وقد توضع حلولا متشابهة لقضايا مختلفة أي أن القرارات الصادرة لا تأخذ بعين الاعتبار المشاكل المختلفة للأقاليم.

4 **الهدر في الوقت والمال** : إن بعض المشاكل تتطلب الاستعجال في معالجتها ونظام المركزية الإدارية لا يتماشى مع السرعة , بل يؤدي الى التأخر في انجاز المعاملات وذلك لان سلطة اتخاذ القرار مركزية وهذا في حد ذاته يتطلب وقت كثير من اجل الحصول على القرار . كما أن نظام المركزية يؤدي الى هدر الطاقات و المجهودات والتنقل من الأقاليم الى العاصمة للحصول على وثيقة ,مما يكلف المواطن أعباء مالية إضافية ولا يتماشى أسلوب المركزية الإدارية مع نظرية تقريب الإدارة من المواطن.[3]

---

[1]- دكتور محمد صغير بعلي, دروس في المؤسسات الإدارية, نفس المرجع السابق ص 46-45

[3]– حسن فريحة, نفس المرجع السابق, ص 129_128

الفصل التمهيدي

المبحث الثاني : اللامركزية الإدارية

يعتبر النظام اللامركزي أسلوبا جديدا, جاء نتيجة للتقدم العلمي وبروز النظريات العلمية بحيث ظهرت الحاجة الى أسلوب حديث لتنظيم يتلازم مع التطورات المستجدة ويقوم على أسس فنيه وعلمية سليمة كما يقوم هذا النظام على مجموعة من الصور والأركان ويقوم على مجموعة من المزايا والعيوب, حيث سنتطرق في هذا المبحث الى تعريف اللامركزية الإدارية وصورها في المطلب الأول, والى أركان وتقدير اللامركزية في المطلب الثاني.

المطلب الأول :تعريف وصور اللامركزية الإدارية

تعتبر اللامركزية من الأساليب الإدارية لتسيير الأقاليم المحلية فهي تسمح للمنتخبين بتسيير شؤون الإقليم المحلي, ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم بأنفسهم من خلال اختيار ممثليهم وتفاعلهم مع السلطات المحلية وتسيير الشأن المحلي, كما تأخذ هذه اللامركزية صورتين تتمثل اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية, حيث سنتطرق أولا الى تعريف اللامركزية الإدارية و ثانيا الى صورها.

الفرع الأول :تعريف اللامركزية الإدارية

يمكن تعريف اللامركزية الإدارية على أنها :"النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية(الحكومة) و هيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحيه مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية , مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة"[1].

كما تعرف على أنها ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تقنية وتوزيع سلطات الوظيفية الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة)من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخر مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية , وعلى أساس فني موضوعي مصلحي من ناحية أخرى مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات

[1]– محمد الصغير بعلي, الإدارة المحلية الجزائرية. دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة, 2013 , ص 19–20

اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية و الإدارية , ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسية العامة والحفظ الوطنية وبين عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والحفظ الوطنية وبين عملية تنفيذها وانجازها.[1]

الفرع الثاني : صور اللامركزية الإدارية

يذهب اغلب فقهاء القانون الى التمييز من حيث الواقع والتطبيق,بين صورتين أو شكليين رئيسيين للنظام اللامركزي, هما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية:

1 -**اللامركزية الإقليمية(la décentralisation territoriale)** :هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي وتقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية, وترتكز اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية على الاختصاص الإقليمي حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق وحيز جغرافي معين , كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية), وإلا كانت قراراتها وأعمالها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي, مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها.

2 -**اللامركزية المرفقية (la décentralisation par service)** : تتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم, الصحة, النقل, السياحة ...) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاط المؤسسات العامة.

فاللامركزية المرفقية ترتكز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي , مما يستدعي تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية , دون الاهتمام بالنطاق الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا.[2]

---

[1]- الدكتور عمار عوابدي, القانون الإداري الجزء الأول النظام الإداري, طبعة السادسة, ديوان المطبوعات الجامعية 2014, صفحة 239-240

[2]- محمد صغير بعلي, الإدارة المحلية نفس المرجع السابق, ص 34

الفصل التمهيدي

المطلب الثاني :أركان وتقدير اللامركزية الإدارية

يقوم النظام اللامركزي على مجموعة من المقومات والأركان التي تستند عليها اللامركزية الإدارية لسير عملها, كما تقوم هذه اللامركزية على مجموعة من المزايا والعيوب حيث سنتطرق أولا الى أركان النظام اللامركزي, و ثانيا الى تقدير اللامركزية المتمثلة في مزايا وعيوب.

الفرع الأول : أركان اللامركزية

تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأركان وهي كالتالي:

1 -**وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية** : يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي الى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية affaires locales,تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة, تختلف عن الاحتياجات والمصالح أو الشؤون الوطنية affaires nationales العامة والمشتركة بين جميع الموطنين بالدولة .

- إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية (أي اختصاصات الإدارة اللامركزية) الى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان.

2 -**إنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة** : يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة كما ورد بالركن الأول , الى الهيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية , وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها ,وان تكون منتخبة من سكان الإقليم ذاته.

3 -**الخضوع للرقابة الإدارية (الوصاية)** : إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية (الركن الأول) ,يقتضي قيام وإنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتسيير تلك المصالح والشؤون (الركن الثاني) فان مدى ذلك الاستقلال لن يكون مطلقا , بل سيكون محدودا في نظام اللامركزية الإدارية وإلا انتقلنا الى نظام اللامركزية السياسية ,أي تحول الدولة من دولة موحدة الى دولة اتحادية (مركبة) .

وعليه, فان الأمر يستلزم حتما قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية تختلف , في جوهرها ,عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي , و تتجلى مظاهر الرقابة في النظام اللامركزي في الوصاية الإدارية على:

- هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها
- على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات .
- على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية.[1] .

الفرع الثاني : تقدير اللامركزية الإدارية

تتميز اللامركزية الإدارية بجملة من المزايا, كما تشوبها أيضا بعض العيوب تبعا للأوضاع السائدة في الدولة حيث سنتطرق الى مزايا أولا وثانيا الى عيوبها.

[1]– محمد صغير بعلي , نفس المرجع السابق, ص 28_20

الفصل التمهيدي

أولا : مزايا اللامركزية

تقوم اللامركزية على مجموعة من الأسس والمبررات:

1 -**على المستوى السياسي** : يشكل نظام اللامركزية الإدارية مجالا حقيقا لترقية وممارسة الحريات العامة كما أن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية الإدارية جلية وواضحة, حيث تعتبر اللامركزية الإدارية مدرسة الديمقراطية إذا انه لا ديمقراطية بدون لامركزية ,على اعتبار أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شانه تعليم المواطنين (ناخبين ومرشحين)وتدريبهم على العملية الديمقراطية , ذلك أن الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف إذا لم تصاحبه لامركزية إدارية.

2 -**على المستوى الإداري** : يحقق تطبيق اللامركزية في المجال الإداري جملة من الفوائد مثل:

- تخفيف العب عن الإدارة المركزية, بموجب نقل وتحويل كثير من المهام الى الهيئات اللامركزية لتتفرغ الأولى فقط للقضايا ذات البعد الوطني.
- تحسن وتجويد الوظيفة الإدارية , نظرا لإدارة وتسيير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقية ,مما يدفعهم الى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية أو الإبداع وتحسن الأداء في التسيير بالنسبة اللامركزية المرفقية.
- تجنب البط الروتين الإداري , وما يترتب عنه من أثار سلبية ,من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن.

3 -**على المستوى الاجتماعي**: يؤدي التطبيق السليم للنظام اللامركزي الى توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية ,حيث أنها ستنال جزء منها لسد احتياجاتها.

4 -**على المستوى الاقتصادي** : يمكن تبرير الأخذ باللامركزية الإدارية استناد الى مبدأ :مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ ,حيث توضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية (هيئات التخطيط الوطنية)ولا يمكن تجسيده وتطبيقها إلا بواسطة أجهزة وهيئات لا مركزية موجودة على المستوى المحلي.[1]

ثانيا :عيوب مساوئ اللامركزية

تتجلى عيوب ومساوئ اللامركزية الإدارية وهي ضئيلة مقارنة بمزاياها في المخاوف التي يبديها البعض من حيث ما قد يترتب عنها خاصة في المجال السياسي والإداري.

1 -**في المجال السياسي** : إذا كان النظام اللامركزي على النحو السابق شرحه يكفل وحدة الدولة ويضمن نفوذ وهيمنة السلطة المركزية. فقد عاب البعض عن النظام اللامركزي انه يؤدي الى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية.

غير أن هذه الاستقلالية كما رأينا لا تعطي للهيئة المحلية المستقلة حق الانفصال عن الدولة وتعترف لها بسلطة التشريع مثلا, بل تظل تابعة للدولة الأم في كثير من المسائل ولا تستطيع فقط إلا أن تدير شؤون الإقليم والحاجات المحلية تاركة المسائل الوطنية للسلطات المركزية.

2 -**في المجال الإداري** : عاب بعض الفقهاء على النظام اللامركزي كونه يؤدي الى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري وذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم الى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية.

3 -**من الناحية المالية:** لعل أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة, ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية

[1]- محمد صغير بعلي, نفس المرجع السابق, صفحة36-37 -38

والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا ونفقات كثيرة.[1]

[1]– الدكتور عمار بوضياف, شرح قانون الولاية الجزائري, جسور للنشر و التوزيع الجزائر, ص 53-52-51

الفصل الأول

الفصل الأول نظام الجماعات المحلية وتطورها في الجزائر

نظام الجماعات المحلية وتطورها في الجزائر:

تعد الإدارة المحلية كركيزة أساسية في النظام الديمقراطي وهذا نتيجة التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العالم حيث أصبحت الدول تهتم بالدراسات الإدارية نظرا لظهور مشاكل متزايدة متعلقة بالتنظيم والإدارة العامة حيث قامت باستخدام طرق وأساليب فنية حديثة في تنظيم وترتيب الأجهزة الإدارية المختلفة من اجل معالجة أي عجز ونقص يواجه العمل الإداري وإتقان أساليب الإدارة وفنونها.

ولهذا أصبح لنظام الإدارة المحلية أهمية كبيرة وهذا باحتلالها مركزا هاما بفضل إرسائها لقواعد الديمقراطية وتقديم الخدمات للمواطنين.

وعلية سنقوم في هذا الفصل الى التطرق الى معرفة الايطار المفاهيمي للإدارة المحلية وتطورها في الجزائر ونظام القانوني الذي يحكم الجماعات المحلية من حيث بنائها وكيفية سير العمل ونظام انتخاب المجالس الشعبية, وهذا من خلال مبحثين وهي:

المبحث الأول : الايطار المفاهيمي للإدارة المحلية .

المبحث الثاني :النظام القانوني لتشكيل المجالس الشعبية وسير عملها.

الفصل لأول نظام الجماعات المحلية و تطورها في الجزائر

المبحث الأول : الايطار المفاهيمي للإدارة المحلية

تحتل دراسة أنظمة الإدارة المحلية مكانة هامة لدى الدارسين والباحثين باعتبار لها دور كبير أساسي في الحفاظ على نظام واستقرار الدولة ضمان أداء لوجباتها على مستوى أقاليمها.

وباعتبار أن الإدارة المحلية انبثقت عن اللامركزية الإدارية والتي تعد أسلوب من خلاله يتم توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية ووحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية أين اعتمد مفهوم اللامركزية بالإدارة المحلية والهيئات القائمة على هذا المفهوم و هو الإدارة المحلية.

وعليه سنعتمد في هذا المبحث دراسة مفهوم الإدارة المحلية في المطلب الأول . و إلى أسباب وتطور الإدارة المحلية في المطلب الثاني .

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية

يعتبر نظام الإدارة المحلية كفكرة وأسلوب لتنظيم شؤون الإدارة المحلية وإدارتها وعليه سنقوم بتعريف الإدارة المحلية و إبراز خصائصها و أهدافها.

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية

لقد تعددت الاتجاهات حول تعريف الإدارة المحلية لان هنالك عدة اتجاهات ظهرت في تعريفها حيث نج د الاتجاه الأول : وضع تعريف "للإدارة المحلية استنادا "الى وظائف هذه الإدارة ولكن هذا التعريف لم يكن جامعا لان وظائف الإدارة المحلية تتعدد وتختلف من دولة الى أخرى حسب النظام المطبق والسياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية من أن لأخر وحسب مراحل التطور السياسي والفكري لكل دولة .

والاتجاه الثاني : الذي نظر الى أهداف نظام الإدارة المحلية والملاحظ أن وضع تعريف للحكم المحلي عن طريق أهدافه لن يؤدي الى الوصول الى تعريف مؤسس على الأصول الفنية بالإضافة الى أن الأهداف المر جوه من الحكم المحلي تختلف من زمن الى أخر ومن

مرحلة تاريخية الى مرحلة أخرى فأهداف الحكم المحلي في القرن العشرين قد اتسعت وتنوعت عما كانت عليه في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر .

والاتجاه الثالث : وهو الاتجاه السليم الذي نظر بعين الاعتبار الى جوهر الحكم المحلي ومبناه وهيئته والمقصود بذلك الهيكل الجهاز الإداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية بالإضافة الى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية اللذان يكونان جوهر نظام الحكم المحلي. كما تعرف أيضا بأنها:"وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة, تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي". [1]

كما يعرفها البعض بأنها تعني : "وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية إما انتخابا يشمل جميع أعضائها أو يشمل الكثير منهم وإما مختارة محليا تعهد إليها الإدارة المركزية بالاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية ويكون لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة وأجهزتها المحلية وتخضع لرقابة وإشراف من السلطة المركزية" .[2]

وعرف سليمان محمد الطماوي بأنها: توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة,وتمارس الهيئات المحلية الوظائف تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية.[3]

وبالتالي تعد الإدارة المحلية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة .

---

[1] – الدكتور عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي, الإدارة المحلية دراسة المقارنة, دار المسير للنشر و التوزيع و الطباعة, الطبعة الأولى 2001, ص 19-18-17-20

[2]– مصطفى الجندي,الإدارة المحلية واستراتيجياتها,الإسكندرية,منشاة المعارف 1987 ص20

[3]– سليمان محمد الطماوي,الوجيز في القانون الإداري,دراسة مقارنة,الفكر العربي,مصر, 1996 ص25

الفرع الثاني : خصائص الإدارة المحلية

تتميز الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص:

أ) **الاستقلالية الإدارية** : ينتج الاستقلال الإداري للجماعات المحلية من خلال الاعتراف لها بالشخصية المعنوية , وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون 90_08المؤرخ في 04_04 _ 1990 المتعلق بقانون البلدية , فالاستقلال الإداري هو الذي يجعل من الأجهزة الإدارية المحلية تتمتع بكل السلطات اللازمة للممارسة نشاطها , بحث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة ,وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من قبل السلطات المركزية للدولة , وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها :

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها .
- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية .
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية والمحلية .

ب) **الاستقلال المالي** : بما أن الجماعات المحلية قد تمتعت بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري فانه سيكون بموجب لها الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة, وهذا يعني توفر للجماعات المحلية موارد مالية تكون ملكيتها لها وتمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة لها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها وتتمتع بحق التملك للأموال الخاصة , وتنص المادة 60 من القانون09 _ 08 السابق الذكر المتعلق بقانون البلدية المعدل والمتمم بان يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت رقابة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية , ومن نتائج هذه الاستقلالية المالية انه تستطيع الجماعات المحلية

إدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة , وهذا حتى لا يكون لهذا الاستقلال تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي للدولة[1].

الفرع الثالث:أهداف الإدارة المحلية

للإدارة المحلية دور كبير في تطبيق أسلوب الإدارة في الدولة من خلال تحقيق الأهداف الذي يقتضي تطبيقها , والتي تحدد أساليب تشكيل نظام الإدارة المحلية وهياكل بنائها ومن بين هذه الأهداف نذكر مايلي :

1. الأهداف السياسية :

- الديمقراطية والمشاركة تعتبر الديمقراطية والمشاركة احد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الإدارة المحلية ,وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيسيا على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية ".
- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي فان نظم الإدارة المحلية تساهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة مما يجهض ويضعف مراكز القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة, مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائيا.
- تقوية البنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة, وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة.

[1]– الأستاذ بن عبو عفيف, محاضرات موجهة إلى سنة أولى ماستر تخصص قانون إداري, مقياس إدارة محلية, جامعة مستغانم ص 2–3

2. الأهداف الإدارية :

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقييم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها وتتخلص هذه الأهداف في :

- تحقيق الكفاءة الإدارية لقد أشار براونج BROWINGمن أهم حسنات نظام اللامركزية هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية حيث إن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية حيث يمكن نظام اللامركزية تزويد المواطنين بالأهمية المطلوبة والتي تخلف من محلية لأخرى ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين زمني خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات .
- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية ومنح فرص للمحليات للتقريب والإيداع والاستفادة من أداء بعضها البعض.[1]

3. الأهداف الاقتصادية :

- توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية.
- تأسيس مشروعات اقتصادية تلائم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها فالمجالس المحلية اقدر عادة من السلطة المركزية على اقتراح وإقرار المشروع الاقتصادي .
- تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي .

[1]– سوداني كلثوم, نظام قانوني للإدارة المحلية في التشريع الجزائري, مذكرة لنيل شهادة ماستر في قانون إداري, جامعة أدرار, 2014, صفحة 18

4. الأهداف الاجتماعية:

1. تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية ,بما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم ,حيث إن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين , إذ لابد أن ينعكس ذلك على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم وارتفاع مستوى الصحة والتعليم والحد من تلوث البيئة والحصول على الخدمات المحلية بسهولة .
2. شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته, ويزيد من ارتباطه بالمجتمع الذي ينتمي إليه.

كما تساهم الإدارة المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية, وهو ما ينعكس إيجابا على السكان المحليين.[1]

المطلب الثاني : أسباب نشاءة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر

أصبح لنظام الجماعات المحلية مكانة كبيرة وهذا من خلال تطورها عر التاريخ ومدى توافقها مع مبادئ هذا النظام, كما أن نظام الجماعات المحلية في الجزائر مر مرحلتين قبل الاستقلال وبعد الاستقلال ,وبالتالي سنقوم بالتطرق الى أسباب نشأة الإدارة المحلية وتطورها في الجزائر.

[1]– مغالط خيرة, نفس المرجع السابق, ص 22

الفرع الأول :أسباب نشاءة الإدارة المحلية

ترجع أسباب نشأة نظام الإدارة المحلية الى أسباب عديدة حفزت الدول الى الأخذ بهذا النظام ثم التوسع فيه ومن بين الأسباب هي كالتالي:

1) **ازدياد وظائف الدولة:**

كانت وظيفة الدولة مقصورة على المحافظة على الأمن الداخلي وصد الاعتداءات الخارجية وإقامة العدل بين الناس إضافة الى إحجام الدولة القديم ة عن التدخل في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والصحية . أما في الوقت الحاضر فقد اتسعت وظائف الدولة وأصبحت تتدخل تحت تأثير المبادئ الاشتراكية في ميادين كثيرة تحقيقا للأهداف الاجتماعية والاقتصادية والرخاء والرفاهية للمواطنين , ولذلك فقد أصبحت من العسر عليها أن تنهض وحدها بالأعباء الجديدة الملقاة على عاتقها ,ومن هنا ظهرت فكرة هيئات محلية تتولى بعض هذه الوظائف في نطاق الوحدات الجغرافية مما يخفف من المهام التي تقوم بها الدولة بالإضافة الى ذلك ظهرت فكرة تقسيم العمل إذا أصبحت هنالك خدمات تقوم بها الحكومة المركزية خدمات قومية, وهنالك خدمات محلية تتولاها الإدارة المحلية ومن هنا قيل بان نظام الإدارة المحلية قد أصبح ضرورة تقتضيها اتساع أعمال الإدارة المركزية الحكومية.

2) **تنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية :**

يلاحظ أن الإدارة المركزية عندما تقوم بأداء الخدمات تضع أنماطا وأساليب متشابهة تطبق على كافة المواطنين وفي جميع أنحاء القطر على قدم المساواة .

إن إتباع هذه الأساليب لا يشكل عقبة بالنسبة للخدمات القومية التي يشترك في الانتفاع والاستفادة منها جميع المواطنين .

ولكن الأمر يختلف كليا بالنسبة للخدمات المحلية فالتفاوت بين المناطق الجغرافية في القطر الواحد يتطلب تباينا واختلافا في الأساليب المتبعة لأداء الخدمات , فمثلا مدينة كبيرة السكان

تختلف مشكلاتها عن مدينة محدودة السكان وإجراءات الوقاية الصحية تختلف من مدينة واقعة على الحدود الى مدينة داخلية .

ومشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية تختلف أساليبها في بيئة زراعية عنها في بيئة صناعية أو تجارية , ونظام الإدارة المحلية يحقق لكل واحدة إدارية وجغرافية ومع طبيعة ورغبات السكان المحليين وظروفهم المحلية التي يختلف من منطقة الى منطقة أخرى .

3) **الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية :**

يحاول نظام الإدارة المحلية إشراك اكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم شؤونهم المحلية , ومن هنا فان هؤلاء يكونون أكثر تفهما للحاجات والرغبات والمشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية الذين لا تتوفر في الكثير منهم الدراية والتحسس بحاجة الأهالي ورغباتهم .

4) **التدريب على أساليب الحكم :**

يساعد نظام الإدارة المحلية من تجارب الدول المتقدمة على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة وتدريبهم على أساليب الحياة النيابية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين ,وهذه المجالس تعتبر حسب رأي الكثير من الكتاب خير مدرسة لتخريج أفضل وأكفئ أعضاء المجالس النيابية وكبار موظفي الدولة .

كما وانه ينمي لديهم الشعور بالدور الذي يؤدونه في أداء مرافقهم المحلية وهذا الشعور من شانه أن يرفع كرامتهم ويزيد الكرامة الفردية والكرامة القومية يعتبره علماء الاجتماع من أقوى الضمانات لحيوية الأمم.

5) العدالة في توزيع الأعباء المالية :

يلاحظ أن قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة والمحلية لا يؤدي الى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب , إذ أن الحكومة المركزية التي تقوم وبمشيئتها بتوزيع ما جمع لديها من مال على المرافق العامة.

و لربما تتضرر بعض المرافق والأفراد من هذا التوزيع أما في حالة تبني نظام الإدارة المحلية فان توزيع المال سيتم بمشيئة أهالي الوحدات الإدارية إضافة الى ما يدفعه أهالي الوحدة الإدارية من الضرائب المحلية لمرافقهم المحلية سيتم صرفه على هذه المرافق بالذات

وفي ذلك تحقيقا لمبدأ العدالة الاجتماعية والتي بموجبها يتساوى المواطنين في تحمل دفع الضريبة والاستفادة منها فيما بعد.

6) تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين :

إن وجود الهيئات المحلية والتي يمارس الكثير من الشؤون الخاصة بالسكان المحليين يساعد على تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري وبذلك تحل المشاكل المحلية محليا بدلا من الرجوع الى الحكومة المركزية في العاصمة وفي ذلك اقتصاد للوقت والجهد والمال.[1]

الفرع الثاني : تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر

إن نظام الإدارة المحلية في الجزائر شهد عدة تطورات ومراحل مر بها قبل الاستقلال تتمثل في مايلي:

أولا : أثناء الحكم العثماني

استمر الحكم العثماني في الجزائر (من سنة 1518 م الى سنة 1830 م) ليدوم أكثر من ثلاثة قرون وقد مر بأربعة فترات مختلفة ,وكل مرحلة تميزت بأسلوب معين في تسيير شؤون

[1]- عبد الرزاق إبراهيم شيخلي, نفس المرجع السابق, ص 21-22-23

البلاد ,وقد نميز التنظيم الإداري بطابع خاص , وهذا بالسعي الى ضمان السيطرة المستبدة على جميع مرافق البلاد لا سيما مرافق الأمن في هذه المرحلة من تاريخ الجزائر وقد اتسم النظام الإداري فيهل كما يلي :

1 **مرحلة البايات** : من سنة(1558 م الى سنة 1587 م) دام فيها حكم الباي 70سنة ,وعرفت أزهى مراحل حكم الأتراك في الجزائر فيها كان النظام مركزيا مركزية مطلقة, حيث سيطر الحكام على البلاد سيطرة تامة حكما وإدارة .

2 **مرحلة الباشاوات** : من سنة(1588 م الى سنة 1659م) في هذه المرحلة أيضا ظل نظام مركزيا , يعين الباشا لمدة 03سنوات غير قابلة للتجديد من طرف السلطان دون ولاء شعبي مما يجعلهم منفصلين عن القاعدة الشعبية .

3 **مرحلة الاغاوات** : من سنة (1659 م الى سنة 1671م) تميزت باضمحلال نفوذ السلطان العثماني وغياب سيادة الدولة العثمانية ,وقد اتسم النظام فيها بالفوضى والاضطراب نتيجة الصراعات المحلية واستياء تركيا من انفصال حكام الجزائر عنها ,وانهار عهد الاغاوات سريعا في سنة 1671وحل محله حكم البايات .

4 **مرحلة الدايات** : من سنة (1671 م الى سنة 1830م) تمثل هذه المرحلة الوجود التركي الحقيقي في الجزائر , هذا لنضج الإدارة التركية بالجزائر من جهة واستقرار الأوضاع من جهة ثانية, وبعد انتسب الأمر بيد السلطان بالعاصمة, فقد كانت الدولة التركية اعجز من وضع جميع القطر الجزائري تحت يد حاكم واحد فقسم هذا الأخير الى أربعة ولايات أو مقاطعات أطلق على كل واحدة منها باسم الياليات[1].

[1]– فريجات إسماعيل, نفس المرجع السابق, ص 37–36

ثانيا : أثناء الاحتلال الفرنسي

غزت فرنسا الجزائر سنة1830م بعد حادثة المروحة وهو ما اعتبرته اهانة لقنصلها بالجزائر , فجاءت الإدارة الفرنسية متسمة بالطابع العسكري ذات النزعة المركزية الشديدة , لسيطرة السلطات العسكرية على الإدارة من خلال توجيهها الوجهة التي تخدم مصالح الفرنسيين والغزاة الاوروبين على حساب أهل البلاد ,ويمكن تقسيم المراحل التي مرت بها الإدارة المحلية خلال الحقبة الاستعمارية الى :

1 **المرحلة الأولى** :من سنة 1830-1887 قسمت الجزائر الى ثلاثة أقاليم : إقليم مدينة يقيم فيها الاوروبين وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا مناطق عسكرية يسكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية والمناطق المختلطة وتحتوي على العنصر الأوروبي وعدد قليل من السكان الجزائريين تخضع الأوروبي للإدارة المدنية والجزائري للإدارة العسكرية وقد انشات في هذه المرحلة المكاتب العربية بهدف تسهيل الاتصال بين الحاكم والمحكومين

2 -**المرحلة الثانية :** اعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا حيث قسمت البلاد الى ثلاثة ولايات وهي الجزائر , وهران , قسنطينة , وعلى رأس كل ولاية ,والي يساعده مجلس ولاية ثم قسمت الولايات الى بلديات حسب تواجد العنصر الأوروبي : القسم الأوروبي في الشمال حيث يتركز العنصر الأوروبي , أقيمت مجالس بلديات ذات صلاحيات كاملة كما هو في فرنسا بالمدن الكبرى والمناطق الساحلي .

القسم الثاني : وضم البلديات المختلطة ولقد وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيون ,وترتكز إدارة البلدية على هيئتين وهما المتصرف والذي يخضع للسلطة الرئيسية للحاكم واللجنة البلدية يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين .

القسم الثالث : وضم البلديات المختلطة ولقد تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء)وبعض الأماكن الصعبة والثانية في الشمال وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري[1].

ويلاحظ أن نشوء وتطور الإدارة المحلية والمؤسسات البلدية بالجزائر تتحكم فيه عدة عوامل منها التغيرات التي حدثت في النظام الفرنسي وتطور حركة الاستيطان والضغوط الممارسة من طرف المعمرين ولرد فعل المقاومة الجزائرية , أما من حيث دور البلديات فإنها لم تقم بأي دور لخدمة مصالح الشعب الجزائري بل كانت أداة إدارية فقط , تسعى لتلبية مصالح الأقلية الأوروبية .

وعليه يمكن القول أن البلدية كانت أداة لفرض الهيمنة وخدمة العنصر الأوروبي فالبلديات المختلطة كانت كما جاء في بيان الأسباب لقانون البلدية كان يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية يساعده موظفون جزائريون , وتساعده لجنة بلدية تتكون من أعضاء اوروبين منتخبين وبعض الجزائريين المعينين وذلك ابتداء من 1919الى جانب البلديات المختلطة وجدت بعض البلديات ذات التصرف التام في المناطق التي يسكنها أغلبية أوروبية وهذه البلدية ما هي إلا أداة لخدمة الإدارة الفرنسية.

أما فيما يخص الولاية وبعد صدور للمرسوم الصادر في 15 -04 -1845 المتعلق بإدارة الإقليم المدينة ظل الوضع على ما هو عليه الى غاية صدور المرسوم 56 -601 المؤرخ في28- 06- 1956المتضمن الإصلاح الإداري في الجزائر , ومع نهاية الفترة الاستعمارية صار عدد الولايات (لعمالات)كما كانت تعرف بقدر ب 19عمالة و 91 دائرة وقد انتظمت الولاية (العمالة)من خلال تأكيد صورة اللاتركيز فلم يكن لها مجلس منتخب بل كانت هيئة إدارة تمكن من تنفيذ سياسة المستعمر وخططه وخضوع العامل أو الوالي لسلطة الحاكم العام للجزائر الذي يمثل السلطات الاستعمارية ويتمتع بصلاحيات واسعة يمارسها بمساعدة نواب

[1]- أستاذ بن عبو عفيف, نفس المرجع السابق ص4-5

له في نطاق الدوائر , وكدا مجلس للعمالة ويشمل عدد من الموظفين يعينهم الحاكم العام , بالإضافة الى المجلس العام والمشكل من أعيان البلد المعينين ثم بدا انتخابهم بنسبة 2/5 للجزائريين .

المرحلة الثالثة : المجالس المحلية أثناء الثورة التحريرية.

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954 في عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 لتنظيم وهيكلة الثورة ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد , وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية ,حيث قسمت الجزائر الى ستة ولايات وبدورها الولاية سمت الى مناطق والمناطق الى نواح و النواحي الى سمات ,وبذلك تجسد السلطة المحلية تأسيس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والإخبار وهو مؤطر بهياكل ومكاتب وأجهزة إدارية , أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتـأطير المدنين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجبهة التحرير الوطني لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى أصبحت تسييرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي , تنوعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية ,الى الشؤون المالية والتمويل وتنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء , وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية[1]

[1]– الأستاذ بن عبو عفيف, نفس المرجع السابق ص 5–6

ثالثا :نظام الإدارة المحلية بعد الاستقلال

بعد الاستقلال ورحيل المستعمر الفرنسي تمت الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال وتم تقليص عدد البلديات لإمكانية إدارتها وتسييرها ولقد مر التنظيم الإداري للجماعات المحلية بعد الاستقلال بعدة مراحل :

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

يعد الأمر (24/67) المؤرخ في 1967/01/18المتضمن القانون البلدي القانون الأول لنظام الإدارة المحلية في الجزائر المستقلة الذي نظم البلدية التي طالما انتظارها وتطلع إليها الشعب للقيام بادوار تجعل منها قضيتها الأولى وقد تميز هذا القانون بالتأثر بالنموذج اليوغسلافي والفرنسي 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 والاجتماعية والثقافية الأساسية كما أن البلديتين يعملان في نظام الحزب الواحد وإيديولوجيا في ظل اتجاه اشتراكي .

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 فاستعار من نظام الفرنسي ما يخفف وطأة ذلك بالاستفادة منه بإقرار نظام خاص موحد للبلديات باستثناء العاصمة واخذ أيضا بوسائل الرقابة على البلدية والمتمثلة في الوصاية الإدارية فهذا التقارب مع النظامين الفرنسي واليوغسلافي لم ينقص من النظام البلدي الجزائري بل جعلته يكتسي طابعا خاصا يتميز بخصائص مستقلة .

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

1 -**المجلس الشعبي البلدي** : الذي يتكون من (09)الى(39)عضو 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 الى عدد من النواب لمساعدته وينتخبون من طرف المجلس الشعبي البلدي[1].

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

اعتراف ميثاق الولاية لسنة 1969 إن نظام الولاية في الفترة الاستعمارية تميز بعدم الاستقرار وخدمة الإدارة الاستعمارية وتعقيد الأجهزة الإدارية وثقلها وانعدام التنسيق . وقدم الميثاق تعريف الولاية وبين هياكل التسيير بدا بالمجلس الشعبي الولائي من حيث عدد أعضاءه وكيفية الاختيار ومدة النيابة ودورات المجلس من حيث عدد أعضاءه وكيفية الاختيار ومدة النيابة ودورات المجلس ولجانه ومكتبه وإمكانيات الولاية والمجلس التنفيذي .

وصدر قانون الولاية الأول بموجب أمر حمل رقم 38/69 مؤرخ في 23 ماي 1969. والسر في صدوره في شكل أمر وليس قانون إن الدولة في تلك المرحلة لم تكن تحتوي على برلمان منتخب فكان مجلس الثورة يمارس مهمة التشريع ومهمة التنفيذ في ذات الوقت . كما أن الأوامر لها ذات قيمة القانون من حيث الحجية.

[1]- فريجات إسماعيل, نفس المرجع السابق, ص 45-44

ولعل أهمها حمله أمر 38/69 ما يلي :

1. قدم تعريفا واسعا للولاية خاصة من حيث مهامها واختصاصاتها.
2. حدد قانون الولاية عدد المنتخبين على مستوى المجلس الشعبي الولائي من 35الى 55 عضو .
3. حدد قانون الولاية عدد دورات المجلس الشعبي الولائي بثلاث دورات .
4. تضمن قانون الولاية مواد كثيرة تتعلق بانتخابات المجلس الشعبي الولائي .
5. بغرض تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي الولائي عمل أمر 1969 على تأسيس مجلس أطلق عليه اسم المجلس التنفيذي للولاية وخصص له بشكل مباشر 13مادة[1].

وبعدها قد استمر تكريس الاهتمام بالإدارة المحلية من خلال الميثاق الوطني, والدستور لسنة, 1976حيث 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 أيضا إدراجه للولاية على خلاف دستور 1963 الذي لم يشر ذلك مكتفيا بالبلدية فقط.

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

ولقد تم إصلاح قانون الجماعات المحلية للولاية والبلدية سنة,1981 فعلى مستوى البلدية عدلت بالقانون (09/81) المؤرخ في1981/07/04 , الذي جاء لأجل جعلها أكثر فعالية

[1]– الدكتور عمار بوضياف, شرح قانون الولاية, جسور للنشر و التوزيع, الجزائر, الطبعة الأولى 2012, ص –120 122–123

من خلال إبراز وتطوير دورها حتى تستجيب لمتطلبات المواطنين وكذا تنفيذ قرارات الدولة محليا.

أما فيما يتعلق بالولاية فقد عدل قانون الولاية بالقانون (02/81) المؤرخ في 1981/02/14 ,وعليه فقد منح المجلس الشعبي الولائي اختصاصات رقابية على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية ,وكذلك الهيئات التعاونية والوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاشتراكية الشاغلة على إقليم الولاية.

ثالثا :قانون الجماعات المحلية 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 1989/02/23بنسبة (73.43)%من الأصوات المعبر عنها على الدستور لتدشن بذلك الجزائر عهدا جديدا في الحياة السياسة ,أنهت هيمن الحزب الواحد وكرست التعددية الحزبية متخلية بذلك عن النهج الاشتراكي متجهة نحو النظام الليبرالي في إصلاح جذري شامل ,ليتم بلورة وموائمة المنظومة القانونية برمتها على أساس دستور فيفري 1989, والذي اعتراف في نصوصه بحسب المواد 14 ,15, 16 باللامركزية والمجلس المنتخب كإطار للتعبير عن الإرادة الشعبية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وفي هذا السياق جاء قانوني البلدية والولاية (80/90) و(09/90) على التوالي.

-**على مستوى البلدية** : قد جاء هذا القانون بميزات ايجابية تمثلت بمنح اختصاصات واسعة جدا لرئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيلا للبلدية , وكذا الدولة ولو بتفوق حين تمثيله لهذه الأخيرة كما مكن المواطنين من الرقابة بحضور الجلسات مع إعطاء المبادرة للرئيس في عديد من المجالات ,كثيرة طبعته كجعل الوالي رقيبا

بمنحه صلاحيات رقابية كبيرة , وغياب الرؤية في مصادر التمويل , وعدم وضوح تعيين رئيس المجلس البلدي بنص المادة (48) جعل من وزارة الداخلية تتدخل بالتعليمات, وما ميز تطبيقه خلال هذه المرحلة أيضا , فقد اتسمت المجالس باللجوء المفرط لسحب الثقة وفقا لنص المادة (55) من هذا القانون ,وأخرى تتعلق بمستوى الممارسة الديمقراطية في حد ذاتها .

وطبقا للمادة(13) من ذات القانون تتشكل البلدية من هيئتين أساسيتين :هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.[1]

- **على مستوى الولاية** : صدر القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90-09 بتاريخ 07 افريل 1990 في الجريدة الرسمية رقم 15 سنة 1990. وصدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه. كما جاء الدستور الجديد لسنة 1989 أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية وهو ما أشارت إليه بوضوح المادة 14 منه وذات المادة أبرزت أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب على إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.أما المادة 15 منه فجاءت لتعلن عن التقسيم المزدوج بالقول إن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. وأضفت المادة 16 طابعا خاصا للمجلس المنتخب معتبرة إياه مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

وبخصوص قانون 90-09 فقد تضمن 158 مادة أهم ما جاء فيها مايلي :

[1]- فريجات إسماعيل, نفس المرجع السابق, ص 41-48

– حصر قانون 1990 الهيئات المسيرة على المستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي .

– لم يشر قانون 1990 لأي حكم يتعلق بانتخابات المجلس الشعبي الولائي.

– صار بإمكان الأحزاب السياسية المعتمدة حق تقديم مرشحيها لكافة الاستحقاقات الانتخابية ولم يعد الأمر مقتصرا على الحزب الواحد كما في مرحلة 1969.

– عدد دورات المجلس الشعبي الولائي أصبحت أربعة بعد أن كانت ثلاثة[1].

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

قانون البلدية : عرف المشرع البلدية بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة , وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون.[2]

ولقد استغرق إعداد القانون البلدي رقم 10/11 خمس سنوات كاملة , فنص ذا القانون الذي يحتوي على 220 مادة يأتي ليحل محل القانون رقم 08/90 ,والتي أظهرت التحولات التي عرفتها وتعرفها البلاد انه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل من أحكامه لا تستجيب لتلك التحولات والتعديلات التي تواجهها الجماعات المحلية ولم يعد بإمكانه معالجة الاختلالات والمشاكل الجديدة الناجمة.

خاصة عن التعددية الحزبية بالإضافة الى ظهور متطلبات مشروعة ومختلفة متعلقة بالعصرنة .

وجاء هذا القانون بمبدأ حرية المجالس المحلية البلدية هي المبادرة التي يمكنها توفير مداخيل البلديات ومنح حق التصرف في ميزانيات ومخططات التنمية المحلية بالإضافة الى تعزيز

[1]– دكتور عمار بوضياف, نفس المرجع السابق, ص 124–123

[2]– محمد الصغير بعلي, الإدارة المحلية, ص 193

دورها في الاختيارات التنموية المحلية من خلال التأكيد على رأيها ومواقفها بشان بعض أنواع المشاريع التي تقام على إقليم البلديات فترقية , دور ومكانة المجالس المحلية بصفتها الفاعل الأول في تجسيد التنمية المحلية وضمان استمرارية وفعالية المرفق العام المحلي .

كما شمل أيضا حلول لمشاكل التسيير في البلديات حيث تفرضه أحكامه ضرورة إشراك المواطن في اتخاذ القرارات من خلال تمكينه من حضور الجمعيات العامة للمجالس البلدية , كما يسمح هذا القانون للجمعيات المحليات والبلديات على وجه التحديد القدرة على إنشاء مؤسسات بمقاييس اقتصادية حقيقية تسمح بتوفير موارد مستدامة للبلديات تسمح لها بتغطية جزء مهم من التزاماتها الاجتماعية والمشاركة بفعالية في جهد التنمية الوطنية .

كما يساهم القانون الجديد مجموعة من النقاط الايجابية التي تسمح بدعم التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي والجهوي , تظهر من خلال تمكين البلديات من خلق مؤسسات اقتصادية في العديد من قطاعات النشاطات الفلاحية منها والصناعية و الخدماتية فهذا القانون يهدف الى تمكين المجالس الشعبية من القدرات التي تتوفر عليها كل بلدية حسب طبيعتها وموقعها الجغرافي.[1]

وازداد عدد الهيئات البلدية الى ثلاث (3)والتي وردت في المادة (15) من القانون تحت عنوان هيئات البلدية وهياكلها :

-هيئة مداولة المجلس الشعبي البلدي.

-هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي .

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

[1]- عديلة فاطمة, الإدارة المحلية في الجزائر, مذكرة ماستر في العلوم السياسية, تخصص تسيير و إدارة الجماعات المحلية, جامعة مستغانم 2016, ص 66-65-64

كما استحدث المشرع ضمان إدارة البلدية من خلال المندوبيات والملحقات البلدية المادة 133 "يمكن البلدية أن تحدث مند وبيات بلدية أو ملحقات بلدية في حدود اختصاصاتها.[1]

قانون الولاية : جاء في نص المادة الأولى من قانون 07/12 على أن الولاية هي" الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة .

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون ".

وتنشأ الولاية طبقا للمادة الأولى من القانون 07/12بموجب قانون وهو ما يضفي عليها طابعا خاصا ويعطي لها أساسا قانونيا قويا .ويكفي القول إن الوزارة وهي تنظيم إداري أعلى وتتمتع بسمو المكانة إلا أنها لا تنشا بقانون بل تنظيم.ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بل تستعمل الشخصية الاعتبارية .

وتملك الولاية قانونا اسم ومقرر رئيس طبقا للمادة 9 من القانون 07/12 ويجوز تغيير اسمها ومقرها بموجب مرسوم ويعدل بذات الكيفية.

ويضمن القانون الجديد للولاية شعار الولاية في المادة الأولى منه وهو «بالشعب وللشعب ".

كما تضمن القانون حالة جديدة تتعلق بدورات المجلس الشعبي الولائي ويتعلق الأمر بحالة الكارثة الطبيعية أو التكنولوجية إذا وجب المشرع عقد الدورة بقوة القانون في مثل هذه الحالات .

وبينت المادة49 من قانون الولاية أن من أثار حل المجلس الشعبي تعيين مندوبية ولائية.

[1]– علاء الدين عشي, شرح قانون البلدية رقم 11–10 المؤرخ في 22 جوان 2011, دار الهدى للطباعة و النشر الجزائر, ص 95–64

- ومن حيث الهيئات فقد حافظ المشرع على نفس التشكيلة من القانون (09/90) في المادة الثانية من القانون الجديد بالقول أن للولاية هيئتان هما: الوالي – المجلس الشعبي الولائي.[1] .

المبحث الثاني : النظام القانوني لتشكيل المجالس الشعبية المحلية و سير عملها

يتكون نظام الإدارة المحلية في الجزائر على مجموعة من المبادئ التي تساهم في تحقيق سياسات محلية ناجحة, وكيفية تنظيم وتسيير الشؤون العامة حيث سنتطرق في هذا المبحث الى معرفة كيفية تشكيل المجالس الشعبية المحلية في مطلب الأول ,ونظام سير أعمالها في مطلب الثاني.

المطلب الأول : تشكيل المجالس المحلية في الجزائر

المجلس المحلي أو المجلس الشعبي المحلي يعد جهاز يتكون من مجموعة من الأفراد توكل إليهم مسؤولية وضع السياسات المحلية وتولى مسؤوليات الإشراف على تنفيذها ,وتختلف تشكيلة هذه المجالس المحلية كل حسب نظام طبيعته , وبالتالي سنقوم في هذا المطلب بدراسة كيفية تشكيل المجالس المحلية.

الفرع الأول : المجالس الشعبية المحلية في الجزائر

يقوم نظام الجماعات المحلية في الجزائر على مستويين من الوحدات المحلية تتمثل في البلدية والولاية وكل منهما يتوافر على مجلس شعبي محلي منتخب.

[1]– دكتور عمار بوضياف, نفس المرجع السابق, ص 149–140–115

1 -**المجلس الشعبي البلدي** : هو جهاز منتخب يتألف من أعضاء يتم اختيارهم وانتقاؤهم جميعا بواسطة الانتخاب العام المباشر والسري, وتدوم عضوية المجلس الشعبي البلدي خمس سنوات.[1]

2 -**المجلس الشعبي الولائي** :هو الجهاز المنتخب الذي يمثل ا لإدارة الرئيسية بالولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية ,والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤونهم و رعاية مصالحه , يختارهم سكان الولاية بالاقتراع السري العام المباشر بنظام التمثيل النسبي ,مشترطا تمثيل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقل (5) خمس سنوات ,ويتراوح عدد أعضائه بحسب المادة(82) من القانون(01/12) المتعلق بنظام الانتخاب بين (35) و(55) عضوا[2] .

الفرع الثاني : نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية

يعتبر النظام الانتخابي الوسيلة القانونية التي يتولى الشعب بها اختيار ممثليه محليا ووطنيا عن الاقتراع السري والمباشر والذي يجرى في ظل احترام حريات الأفراد والجماعات دون أي ضغط أو إكراه وقد كرس المشرع الجزائري انتخاب كوسيلة وحيدة في تكوين أعضاء المجالس الشعبية المحلية .

أولا : الشروط القانونية للناخب و المتر شح .

1. **شروط الناخب** : يعد الناخب هو الشخص المسجل بالقائمة الانتخابية ,والتي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين لهم ممارسة حق التصويت أو الاقتراع بالبلدية ,وبالرجوع للمواد من القانون العضوي رقم12 01 نجد الشروط التالية :

[1]- الدكتور عمار عوابدي, القانون الإداري الجزء الأول النظام الإداري, ديوان المطبوعات الجامعية, ص 282

[2]- عمار بوضياف,التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق,جسور للنشر والتوزيع,الجزائر,الطبعة الأولى,2010 ص145.

أ) **التمتع بالجنسية الجزائرية** : حيث لم يميز المشرع بين الجنسية الجزائرية الأصلية و المكتسبة.

ب) **السن القانوني** : أي بلوغ 18 سنة كاملة يوم الاقتراع.

ت) **التمتع بالحقوق الوطنية (المدنية والسياسية)** : يحرم الشخص من ممارسة بعض حقوقه المدنية (حق الملكية , حق القيام ببعض التصرفات المدنية)أو السياسية (حق الترشح, حق الانتخاب) كعقوبة تبعية لارتكابه بعض الجرائم .

ث) **التسجيل بالقائمة الانتخابية** : بالإضافة الى توافر الشروط الموضوعية يجب توافر شرط شكلي أخر وهو التسجيل بالقائمة الانتخابية.

ج) عدما لوجود في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب .

2. **شروط المترشح** : لاكتساب صفة العضوية في المجالس الشعبية البلدية أو الولائية استوجب القانون توافر الشروط التالية :

أ) أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.

ب) **السن القانوني** : أن يكون بالغا ثلاثة وعشرون (23)على الأقل يوم الاقتراع.

ت) أن يكون ذا جنسية جزائرية .

ث) أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاءه منها.

ج) ألا يكون محكوما عليه في الجنايات والجنح المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون ولم يرد اعتباره.

3. **حالات عدم القابلية للانتخاب:**

لقد اخذ المشرع بعدة حالات لعدم القابلية للانتخاب حينما استبعد من قوائم الترشح بعض الموظفين وذوي المراكز المؤثرة, ضمانا وحفاظا على مصداقية العملية الانتخابية .

ولهذا نصت المادة 81 من قانون الانتخاب على انه : "يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل ,في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم :الولاة ,رؤساء الدوائر , الكتاب العامون للولايات , أعضاء المجالس التنفيذية للولايات , القضاة ,أعضاء الجيش الوطني الشعبي , موظفو أسلاك الأمن محاسبو أموال البلدية ,الأمناء العاملون بالبلديات .

والظاهر من هذا النص أن عدم القابلية للانتخاب هنا نسبي , إذا انه يمكن لهؤلاء الترشح خارج دائرة اختصاصهم الوظيفي (من حيث المكان) , أو فيها لكن بعد مدة سنة من توقفهم عن العمل بها (من حيث الزمان).

4. حالات التعارض (حالات التنافي) :

تبرز هذه الحالات الى الوجود بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع ,حيث يجب على بعض الأشخاص والموظفين ممن يحتلون مراكز نفوذ وتأثير إما الاستقالة من مناصبهم الوظيفية أو التخلي عن عضويتهم بالمجلس الشعبي البلدي المنتخب , أو الولائي حسب ما تفرضه القوانين الأساسية الخاصة بهم .

تنص المادة 3 من القانون العضوي 12-02 المؤرخ في12 جانفي 2012 المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية على انه تتنافى العهدة الانتخابية في مجلس شعبي منتخب مع العهدة البرلمانية .

ثانيا :المرحلة الانتخابية (العملية الانتخابية)

يقصد بها مجموعة الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بالانتخاب وتقسم هذه الإجراءات الى :

1. **القائمة الانتخابية** : وهي عبارة عن قائمة يسجل بها جميع الناخبين بالبلدية مشكلة بذلك ما يسمى بالوعاء أو الهيئة أو الجسم الانتخابي.

ونظرا لأهميتها فقد عمد قانون الانتخابات الى إحاطتها بالحماية الضرورية دعما لمصداقية العملية الانتخابية في مجملها وهو ما يتمثل في :

1) **المراجعة** :حتى تكون القائمة الانتخابية معبرة عن حقيقة الهيئة الانتخابية وضمانا لمصداقية العملية الانتخابية وضع القانون مهمة إعداد القائمة الانتخابية ومراجعتها السنوية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية تتكون من :-قاض و- عضوية كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية وناخبين اثنين من البلدية يعينها رئيس اللجنة .

تحفظ نسخة من القائمة الانتخابية بأمانة اللجنة الإدارية الانتخابية بالبلدية كما تودع نسخة منها بمقر الولاية وأمانة ضبط المحكمة المختصة إقليما.[1]

2) **استدعاء الهيئة الانتخابية** :وهو الإعلان الرسمي عن يوم إجراء الانتخابات , ويتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي خلال الثلاثة أشهر التي تسبق اليوم المحدد لإجراء الانتخابات, ويبقى هذا الاختصاص من صميم سلطات رئيس الجمهورية التي لا يمكن له تفويضها عملا بالمادتين 77و87 من الدستور .

[1]- الدكتور محمد صغير بعلي, الإدارة المحلية, ص 64-51

3) **تشكيل الدوائر الانتخابية الدائرة الانتخابية** : تمثل ذلك النطاق الجغرافي المحدد والذي يقوم أفراده بعملية التصويت على ممثليهم وان كانت الدوائر الانتخابية قد تطرح إشكالا نسبيا فيما يتعلق بالانتخابات التشريعية إلا أنها في الانتخابات المحلية لا تطرح أي إشكال , فقد قسم المشرع الجزائري التراب الوني الو ولايات وبلديات بموجب القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ,وكذلك المرسوم 84-78الذي يحدد أسماء الولايات ومقارها ,وقد جعل المشرع تسيير هذه الوحدات الإدارية مناط بمجالس شعبية منتخبة بحيث أن الدوائر الانتخابية هي البلديات فيما يتعلق بانتخابات المجالس الشعبية البلدية , والولايات فيما يخص المجالس الشعبية الولائية وذلك من خلال القانون 89 - 15 المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية والمقاعد المطلوب شغلها في المجالس الشعبية والمجالس الشعبية الولائية .

4) **تشكيل مراكز التصويت** : تعتبر مراكز التصويت الجهة التي تمارس فيها المواطنون عملية التصويت, ويتم إنشاء وتحديد مراكز التصويت بموجب قرار والي الولاية الذي له وفقا لمجموعة من المعطيات تحديد عددها وأماكنها , وتحتوي هذه المراكز على مكاتب التصويت وتمتد صلاحيات الوالي كذلك الى مكاتب التصويت , والذي خول له القانون وحده تعيين أعضاء المكتب والأعضاء الاضافيون , بحيث يتم التعيين والتسخير بموجب قرار معلل , مع إعطاء إمكانية الطعن فيه إداريا وقضائيا أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة.

5) **توزيع الناخبين على مكاتب التصويت** : وهو ما جاء في المادة من الأم ر 07-97 بنصها انه : " يجري الاقتراع في الدائرة الانتخابية, ويوزع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت بقدر ما تتطلبه الظروف المحلية ويتطلبه عدد الناخبين.

ثالثا :عملية التصويت

1. **التصويت** :وهو آخر عملية يقوم بها المواطن وفيه يقوم المواطن , بالإدلاء برأيه واختيار ممثليه ,عن طريق اختيار قائمة واحدة من مجموع القوائم المرشحة بإدخالها في ظرف ووضعها داخل الصندوق الخاص بالتصويت , ومن أهم الضمانات التي ضمنها المشرع لعملية التصويت هي السرية , إذ يقوم المواطن بهذه العملية داخل معزل لا يستطيع للغير الاطلاع على اختياره .
2. **الفرز وإعلان النتائج** : يعتبران المرحلتين الأخيرتين , فعملية الفرز تنطلق مباشرة بعد انتهاء عملية التصويت, وذلك بصورة علنية أمام الجمهور بحيث يعمل القائمون على العملية بإخراج الأظرف من الصناديق والقيام بها , ثم العمل على استبعاد الأصوات الملغاة طبقا للمادة 57 من قانون الانتخاب .

تطبيقا لقاعدة النسبة اخذ المشرع الجزائري بعملية توزيع المقاعد المطلوب شغلها داخل المجلس الشعبي البلدي بحصول كل حزب سياسي أو قائمة مترشحة على عدد مقاعد يتناسب مع عدد الأصوات المتحصل عليها بتطبيق بالنظر للمعامل الانتخابي الناتج من عملية الاقتراع .

ويمكن تلخيص طريقة توزيع المقاعد وفقا للخطوات التالية:

1. **احتساب الأصوات المعبرة عنها** : وهي طرح عدد الأصوات الملغاة من عدد الأصوات المدلى بها ,أي انه في هذه المرحلة توجد مجموعة من المعطيات والأرقام, تتمثل في عدد الأصوات الإجمالي الثابت ضمن القائمة الانتخابية ,وعدد الأصوات المدلى بها , ويتمثل في عدد الناخبين الذين قاموا بالإدلاء

بأصواتهم ويحتسب من خلال التوقيعات الموجودة على القائمة الانتخابية والتي تساوي عدد الاظراف الموجودة داخل الصندوق.

وعند عملية الفرز وفتح الأظرف يتم استبعاد تلك التي لا تتطابق والمواصفات القانونية طبقا للمادة 57 من قانون الانتخاب, وعدد الأصوات المتبقية تساوي الأصوات المعبرة عنها

2. **تحديد المعامل الانتخابي:** يعتبر المعامل الانتخابي معيار توزيع المقاعد على القوائم المترشحة , ويمكن احتسابه من خلال طرح نسبة 7بالمائة من عدد الأصوات المعبرة عنها من مجموع الأصوات المعبرة عنها , وهذه النسبة (7%) هي الحد الأدنى الواجب الحصول عليه من قبل القوائم المترشحة وتستبعد كل قائمة لم تحصل على هذه النسبة ,وهذه النتيجة تقسم على عدد المقاعد المطلوب شغلها.
3. **توزيع المقاعد** : في هذه المرحلة تكون كل المعطيات موضوعية ومحسوبة, ويتم تحديد عدد المقاعد لكل قائمة بعملية قسمة عدد الأصوات المتحصل عليها من القائمة على المعامل الانتخابي ,ويؤخذ بالعدد الصحيح الناتج عن عملية القسمة ليكون نصيبها في المقاعد المطلوب شغلها , ويتم الاحتفاظ بالباقي لإعماله في حالة التساوي بين قائمتين[1].
5. **الاعتراض على النتائج** : يحق لكل ناخب أن يسجل اعتراضه على عمليات التصويت في المكتب الذي صوت به ,بإيداع احتجاجه فيه على أن يتم تكوينه في محضر التصويت, وبعدها يرسل للجنة الانتخابية الولائية , التي ثبت في الاحتجاجات بقرار إداري في مدة أقصاها (10) عشرة أيام , قابل للعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليما دون تحديد للآجال , مما يعني تفعيل القواعد العامة للطعن في القرارات الإدارية, ليترك غموضا كان واجب علاجه لما تكتسبه الانتخابات من أهمية,

[1]-علاء الدين عشي, نفس المرجع السابق, ص 22-21-20-19

وما تكتسبه من طابع السرعة أيضا ,على الرغم من انه أفضل مما كان عليه في القانون السابق في المادة(92) من الآمر(07/97)الذي لا يقبل البتة الطعن في قرارات اللجنة الولائية معتبرها نهائية[1]

الفرع الثالث : النظام القانوني لانتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية

سنقوم بدراسة كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من الايطار القانوني له وكذلك بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي.

أولا : انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي : يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لحساسية وضعه والأعضاء المشكلة له والتي تباشر مهامها عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وقد جعله الدستور الجزائري الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية ويتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

و تنص المادة 65 من القانون البلدي رقم 11-10 على ما يأتي: "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات, يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا".

و تنص المادة 80 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على ما يأتي: "في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان النتائج الانتخابات, ينتخ ب المجلس الشعبي البلدي بين أعضائه, رئيسا له للعهدة الانتخابية.

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد. في حالة حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة بالمقاعد يمكن للقوائم الحائزة خمسة وثلاثون (35) على الأقل من المقاعد تقديم مترشح.

[1]- المادة (165,154,155) من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب.

في حالة عدم حصول أي قائمة (35%) على الأقل من المقاعد يمكن جميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الانتخاب سريا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي, المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

يتم تنصيب الرئيس في مدة أقصاها 15 أيام من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع في حفل رسمي يحضره أعضاء المجلس الشعبي البلدي بدعوة من الوالي الذي يتولى رئاسته على أن يعلن محضر التنصيب للعموم بالإلصاق في مقر البلدية وبمختلف الملحقات الإدارية البلدية ويبلغ الوالي بذلك[1]

ثانيا :انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي.

يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيس المجلس وهذا خلال الثمانية أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات ويشرف على عملية اختيار رئيس المجلس مكتب مؤقت يتكون من المنتخب الولائي الأكبر سنا يساعده منتخبان من اصغر الأعضاء سنا وهذا ما نصت عليه المادة (58)من قانون البلدية .

وطبقا للفقرة 2 من المادة (59) يقدم المترشح لانتخابات رئاسة المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ,ويتم الانتخاب بصفة سرية احتراما لإرادة وتوجه كل منتخب ولائي وقناعته الشخصية .ويعلن رئيس للمجلس الشعبي الولائي كل مترشح حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات . وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلوبة يتم اللجوء الى دور ثان فقط بين المترشحين الحائزين على الرتبة الأولى والثانية

[1]– محمد الصغير بعلي, الإدارة المحلية, ص 88-87-86

ويعلن فائزا برئاسة المجلس الشعبي الولائي المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا للمجلس اكبر الأعضاء سنا.[1]

المطلب الثاني : نظام عمل المجالس المحلية في الجزائر

تشكل المجالس عن طريق الانتخاب حيث يعتبر تسيير نظام العمل للمجالس المحلية وسيلة لتحقيق الديمقراطية وهذا لا يكون من خلال القواعد واليات القانونية لسير عمل من خلال الدورات و مداولات .

الفرع الأول : سير أعمال المجالس الشعبية المحلية

سنقوم في هذا الفرع بدراسة نظام سير أعمال المجلس الشعبي البلدي ثم المجلس الشعبي الولائي.

أولا : المجلس الشعبي البلدي :

1. **الدورات :** يعقد المجلس الشعبي البلدي دورات عادية كما يجوز له الانعقاد في دورات غير عادية.

أ) **الدورات العادية :**يجب على المجلس أن يعقد كل 3 أشهر أي4 دورات عادية في السنة.

ب) **الدورات الغير العادية :** يمكن المجلس أن ينعقد في دورة غير عادية, كلم ا اقتضت ذلك شؤون البلدية سواء بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو من الوالي.

ت) **الدورات الاستثنائية (بقوة القانون) :** ينعقد المجلس الشعبي البلدي وجوبا في دورة استثنائية في حالة خطير وشيك أو كارثة كبرى.

1. **المداولات :** يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته مداولات تحكمها القواعد الأساسية الآتية :

[1]– عمار بوضياف, نفس المرجع السابق, ص 209-208

أ) **العلانية :** القاعدة العامة إن مداولات المجلس علنية إلا أنها تكون استثناء مغلقة في حالتين :

1 -فحص حالات المنتخبين الانضباطية .

2 -فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي.

وفي هذا السياق فان الجمهور يتمتع بحق الاطلاع على مداولات المجلس سواء بحضوره الى الجلسات أو عن طريق تعليقها بمقر البلدية أو اخذ نسخة منها .

ب) **لغة المداولات:** تجرى وتحرر المداولات باللغة العربية.

ت) **التصويت :** تتخذ المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات .

ث) **الوكالة :** يسمح القانون البلدي بالتصويت وكالة بين الأعضاء بالشروط الآتية :

- حصول عذر قانوني للعضو الموكل.

- لا يحق للعضو الوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة.

- تصح الوكالة لجلسة أو دورة واحدة.[1]

ثانيا :المجلس الشعبي الولائي

1. الدورات :

يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية وغير عادية وبقوة القانون .

أ) **الدورات العادية :**يعقد المجلس أربعة 04دورات عادية في السنة مدة الواحدة أقصاها 15يوما.

[1]- محمد الصغير بعلي, قانون الإدارة المحلية الجزائرية, دار العلوم للنشر و التوزيع, عنابة, ص 80-79-78

وقد نص قانون الولاية على ضرورة إجرائها في تواريخ محددة و إلا عدت باطلة وهي أشهر مارس جوان سبتمبر ديسمبر .

كما يشترط القانون أن يوجه الرئيس الاستدعاءات لأعضاء المجلس قبل 10أيام (بالبريد العادي أو الالكتروني) من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال .

ب) **الدورات الغير العادية** : يمكن للمجلس عندما تقتضي الحاجة الى ذلك أن يعقد دورات غير عادية سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث(3/1)أعضاء المجلس أو الوالي.

لم يحدد قانون الولاية الدورة غير العادية حيث تنتهي باستنفاد جدول الأعمال .

ت) **الدورات الاستثنائية :(بقوة القانون)** : يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.[1]

2. المداولات :

أ) يعقد المجلس الشعبي الولائي دورته بعد توجيه ودعوة من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي في ظل الدورات العادية وذلك بعد التشاور مع والي الولاية بخصوص ذلك ثم ترسل هذه الدعوات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بصفة شخصية وفردية وذلك بل انعقاد الدورة بعشرة أيام كاملة .

ب) لا تجرى مداولات المجلس إلا إذا اكتمل النصاب القانوني لانعقاد جلسات المجلس وهو أغلبية أعضاء المجلس ثم ينعقد اجتماع المجلس بقوة القانون دون مراعاة لشرط النصاب القانوني.

وينتهي كل اجتماع بتوقيع محضر تحت مسؤولية الرئيس .

[1]– محمد صغير بعلي, الإدارة المحلية, ص 109–108

ت) إن النصاب القانوني المطلوب للتصويت على قرارات المجلس الشعبي للولاية هو نصاب أغلبية أصوات الأعضاء المشاركين في الاقتراع وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.

ث) ترفع قرارات المجلس الشعبي للولاية الى الوالي لينفذها عن طريق الهيئة التنفيذية للولاية وتحت مسؤوليته[1].

الفرع الثاني : لجان المجالس الشعبية المحلية

حتى يمارس المجلس المحلي الاختصاصات والصلاحيات المختلفة والمتنوعة في إطار تأديته للخدمة العمومية على المستوى المحلي, لابد له من تشكيل أعضاء لجان دائمة ولجان مؤقتة.

أولا : لجان المجلس الشعبي البلدي

يشكل المجلس بموجب مداولة ومن بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية وخاصة في المجالات التالية :

- الاقتصاد والمالية والاستثمار .
- الصحة والنظافة وحماية البيئية.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

كما يمكن رئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص مختص يمكن الاستفادة من خبرته .[2]

[1]– عمار عوابدي, نفس المرجع السابق, ص 262-261

[2]– محمد صغير بعلي, الإدارة المحلية, ص 81

ثانيا : لجان المجلس الشعبي الولائي :

لكي يقوم المجلس بمهام ووظائف اختصاصاته المختلفة والكثيرة لا بد له من تطبيق مبادئ التنظيم لمبدأ تقسيم العمل وتطبيق مبدأ التخصص أن ينشئ لجان من بين أعضائه المنتخبين لكي يساعده في القيام بواجباته واختصاصاته المحددة في القانون الولاية وتعقد هذه اللجان اجتماعات بناء على طلب بعد اخذ رأي المجلس الشعبي الولائي .

وهذه اللجان هي أجهزة استشارية للمجلس وأعمالها ذات طبيعة استشارية.

فهكذا ينشئ كل مجلس شعبي للولاية لجان دائمة يتراوح عددها مابين 3 لجان و 5 لجان دائمة متخصصة (لجنة الشؤون المالية والميزانية –لجنة التنمية –لجنة الشؤون الاقتصادية والتخطيط –لجنة الشؤون الاجتماعية –لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية –لجنة التربية والتعليم –لجنة الأشغال العمومية والإسكان ...) كما يجوز للمجلس الشعبي للولاية أن يشكل من أعضائه لجانا مؤقتة تتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة.[1]

الفرع الثاني : مبدأ الشفافية ومؤشر الشفافية في الحكم الراشد

سنقوم في هذا الفرع بدراسة مظاهر مبدأ الشفافية في تسيير الجماعات المحلية من خلال قانون الجماعات المحلية الجديد وكذا تقييم مبدأ جماعية التسيير في نظام الجماعات المحلية.

أولا : مبدأ الشفافية وقانون الجماعات المحلية

تعريف الشفافية : تعني الشفافية حرية تدفق المعلومات بأوسع مفاهيمها, أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة وفي الزمن المناسب واكتشاف الأخطاء.

[1]– عمار عوابدي, نفس المرجع السابق, ص 261–260

ويعد مؤشر الشفافية اليوم من أهم دعائم التنمية الشاملة والمستدامة . ومن أهم مبادئ الحكم الراشد ليس فيما يخص قواعد واليات تسيير الأجهزة المحلية و المرفقية, بل وفيما خص تسيير الأجهزة المركزية والهيئات الوطنية المستقلة أيضا ,بل امتد الأمر للجمعيات والقطاع الخاص والأحزاب السياسية وسائر التنظيمات القانونية [1].

ونجد هذا المؤشر له حضور قويا في قانون البلدية والولاية , فشفافية التسيير تتيح لهم معرفة القرارات الإدارية المتخذة مما يسهل رصد أخطاء الإدارة وتسجيل الملاحظات والسلوكيات السلبية بما يوسع ويحرك الرقابة الشعبية وتتولى بيان ذلك فيما يلي :

- **قانون البلدية** :جاء(10/11) المتعلق بالبلدية مكرسا وعززا له وجسده في عدة مواد.

- المادة (11) منه حث المجلس الشعبي البلدي ,أن يتخذ كل التدابير التي من شانها إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول أولويات التنمية عموما باستخدام الوسائل الإعلامية والوسائط المتاحة مع عرضه للحصيلة السنوية عن أنشطته أمامهم .

- **قانون الولاية** : جاء مترجما أيضا لرؤية الدولة وحرصها على تطبيق مبادئ الحكم الراشد فقد تبناها القانون (07/12) المتعلق بالولاية في مواد عدة كما يلي :

- المادة(18) اوجب إلصاق جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي فور استدعائه في مدخل قاعة اجتماعات المجلس ,وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور, وفي مقار الولاية والبلديات المعنية والموقع الالكتروني للولاية .

- مبدأ علنية الجلسات مما يتيح للجمهور متابعتها تفعيلا للرقابة الشعبية وفقا للمادة(26) منه .

[1]- عمار بوضياف, نفس المرجع السابق, ص 187-186

– إلصاق محضر النتائج المتعلق بانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي في مقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية والمندوبات البلدية .

مما يمكن القول إن جماعة التسيير وان حاول قانون الجديد للجماعات الإقليمية تجسيده وتجسيد الديمقراطية داخل هذه الجماعات.

ثانيا : تقييم مبدأ جماعة التسيير

إن مظاهر التسيير الجماعي تتجلى من خلال النظام المجلسي ,الذي يعد في حد ذاته تجسيدا لمبدأ الجماعية ,إذ المجلس الشعبي جماعيا يتخذ بمفرده جميع القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية عن طريق التصويت الأغلبية, وجميع الأعضاء في مرتبة متساوية حين اتخاذها إلا ما استثناءا في حال تعادل الأصوات ,كما تظهر الجماعية أيضا في انتخاب المجلس بكامله لرئيس المجلس الشعبي البلدي , متخليا عن انتخابه من الكتلة الحائزة للأغلبية في قانون البلدية.

– ففي جانب العلاقات يتفوق رئيس المجلس الشعبي البلدي من حيث انه يرأس المجلس ويدير جلساته ويوجه الاستدعاءات ويعد مشروع جدول الأعمال للدورات ويترأسها ويدعوا المجلس في دورة غير عادية كما ترسل له استقالة الأعضاء.

– على المستوى الثاني : للولاية فان هيمنة الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي هو من يرسل الاستدعاءات للدورات ويعد مع نوابه جدول الأعمال ويدير الجلسات ويرأس المجلس الشعبي الولائي, ويدعو لعقد الجلسات الطارئة ,ويقترح اللجان كما يعلم المجلس بالوضعية العامة للولاية, أما الوالي فهو مزدوج الوظيفة يمثل الولاية بصفتها اللامركزية, ويمثلها بصفتها

إدارة للدولة فهو يعلم بوضعية الولاية في كل الميادين كما يطلعهم عن مدى تقدم تنفيذ مداولات المجلس وعلى عمل الجهات وبيان حول نشاطات الولاية.[1]

ثالثا: تعريف الحكم الراشد

عرف البنك الدولي الحم الراشد على انه:"الطريقة التي يمارس بها الحكم في تسيير وإدارة اقتصاد وموارد بلد ما الاقتصادية".ونسجل على هذا التعريف انه انحصر في الجانب الاقتصادي.

وعرف المعهد الدولي للعلوم الإدارية الحكم الراشد على انه :" العملية التي بواسطتها يمارس أعضاء المجتمع السلطة والحكم وقدرة التأثير السياسي ومن القرارات التي تهم الحياة العامة الاقتصادية والاجتماعية". ولقد استعمال المشرع الجزائري مصطلح الحكم الراشد في القانون التوجيهي للمدينة الصادر بموجب القانون 06-06 المؤرخ في 20فبراير 2006 حيث أرست المادة منه 2 منه جملة من المبادئ الأساسية للمدينة وذكرت من بينها الحكم الراشد.وألزم المشرع الإدارة بالاهتمام بانشغالات المواطن والمصلحة العامة في إطار الشفافية.

أطراف الحكم الراشد تتمثل فيما يلي :

- الدولة وأجهزتها المركزية.
- الإدارة المحلية.
- سائر المرافق العامة والمؤسسات.
- منظمات المجتمع المدني .

[1]- إسماعيل فريجات, نفس المرجع السابق, ص 111-110

- القطاع الخاص.[1]

[1]- عمار بوضياف, نفس المرجع السابق, ص 162الى غاية 166

خلاصة الفصل الأول:

لقد قمنا في هذا الفصل بالتعرف على أسس التنظيم الإداري والذي يقوم على دعامتين أساسيتين هما المركزية واللامركزية الإدارية, وعلى نظام الإدارة المحلية الذي يعد نظام يتميز بعدة أساليب وخصائص لتلبية متطلبات وحاجيات المواطنين في جميع جوانب الحياة وحل المشاكل المحلية بمختلف الطرق والأساليب, وكذا تطرقنا الى أسباب نشأة وتطور نظام إدارة الجماعات المحلية والذي مر بعدة مراحل.

ولقد عرفت الدولة الجزائرية تطور وإصلاح على مستوى إدارة المحلية عبر مختلف السنوات من 1960 الى غاية صدور قانون البلدية 10/11وقانون الولاية 07/12.

كما تطرقنا أيضا الى النظام القانوني لتشكيل المجالس الشعبية المحلية في الجزائر ونظام انتخاب أعضائها وكيفية سير عملها.

الفصل الثاني

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

إن طبيعة الإدارة المحلية بطبيعتها ديمقراطية تسمح بمشاركة المواطنين على نحو واسع في تسيير الشأن المحلي , لذا يمكن قياس ديمقراطية أي نظام سياسي انطلاقا من حرصه على إقرار هذا النظام وتثبيت أركانه.

حيث أن الجزائر استطاعت جعل الجماعات المحلية أداة سياسية لإرساء مبادئ الديمقراطية الإدارية القائمة على التمثيل المكثف للسكان ومشاركتهم في الحياة السياسية والتسيير المحلي, و هذا من اجل ضمان تحقيق تنمية شاملة وتلبية متطلبات المواطنين.

وعليه سنتطرق الى دراسة الاختصاصات والصلاحيات والوسائل المتاحة للجماعات المحلية في المبحث الأول والى العلاقة المركزية واتجاهات تطورها في المبحث الثاني .

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

المبحث الأول: اختصاصات الجماعات المحلية ووسائل ممارستها

لقد اعتمد المشرع الجزائري على مبدأ الاختصاص للجماعات المحلية في نظام لامركزي حيث يعترف لها بحق التدخل في كل الشؤون المتعلقة بوجه عام إلا ما استثنى بنص قانون حيث أعطى المشرع مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات والوسائل للمجالس الشعبية سواء كانت على مستوى البلدي أو الولائي وسنقوم في هذا المبحث الى دراسة الايطار الوظيفي للجماعات المحلية في المطلب الأول . والى وسائل الجماعات المحلية في المطلب الثاني.

المطلب الأول :الايطار الوظيفي للجماعات المحلية

تمارس كل من هيئات البلدية والولاية صلاحيات عديدة وحدد القانون جميع الجوانب المرتبطة بصلاحيات هذه الهيئات, وبالتالي سنقوم بدراسة كل من اختصاصات هيئات البلدية, و كذا صلاحيات هيئات الولاية.

الفرع الأول: اختصاصات البلدية

تقوم البلدية على اختصاصات وصلاحيات كثيرة ومتنوعة في قانون البلدية(10/11) حيث سنبين اختصاصات المجلس الشعبي البلدي ثم اختصاصات رئيس الشعبي البلدي.

أولا:اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية وتتجلى هذه الاختصاصات فيما يلي :

- **اختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والصناعية و الفلاحية :**

تتمثل أهم الأنشطة التي يمارسها المجلس الشعبي في مجال التنمية الاقتصادية

والاجتماعية في وضع البرامج الخاصة بالتجهيز والتخطي المحلي في حدود الإمكانيات المتاحة وفقا لسياسة العامة للمخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية كما يتخذ القرارات الخاصة بوسائل لتنفيذ هذا المخطط ويستشار على مستوى الدولة وتؤثر في الحياة البلدية كما يتولى في نطاق اختصاصاته توجيه وتنسيق الأعمال في دائرة البلدية وفي سبيل تحقيق المجلس لهذه المهام الكبيرة تقدم له الدولة كافة المعونات الفنية المالية.

أما في مجال التنمية الصناعية فيحق للمجلس بان يحدث في دائرة البلدية مؤسسة أو أكثر للتوسع الصناعي لاسيما في مجال الصناعية التقليدية كما يتخذ كل مبادرة تهدف الى تحسين التنمية الصناعية وتبادر البلدية بتشجيع وتطوير الأنشطة الاقتصادية.

كذلك يساهم المجلس في إحداث تعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق ويقوم بتشجيعها من اجل التنمية الفلاحية ويشارك في جميع الأعمال المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في دائرة البلدية و يساهم في تشجيع استصلاح وزيادة الأراضي الفلاحية.

- **اختصاصات في مجال الثقافي والصحي والاجتماعي :** يتكفل المجلس الشعبي البلدي بالمجال الثقافي والاجتماعي ورعاية الشؤون الصحية بالبلدية وله في سبيل تحقيق ذلك أن يحدث في دائرة البلدية كل مشروع أو هيئة يكون من شانها العمل على تنمية الروح الثقافية أو الرياضية للشبيبة,كما يعمل على انجاز برامج المباني المدرسية ويساهم في تحقيق أفضل الشروط الصحية لسكان البلدية ويستعين بالمعونات المالية والفنية التي تقدمها الدولة لتحقيق هذا الهدف والمحافظة على البيئة والنظافة العمومية.[1]

[1]– حسن فريحة, نفس المرجع السابق, ص 198–197–196

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

- **اختصاصات في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهي** ز : من حيث التزود بالوسائل التعمير واحترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء أو للزراعة والمحافظة على حماية التراث العمراني والثقافي مع إعطاء الأولوية للتجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي.[1]

وتنص المادة 114 من قانون البلدية يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة . كما تنص المادة 118 من هذا القانون تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها ويمكنها أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية.[2]

ثانيا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ,ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

1 – تمثيل البلدية: اسند القانون البلدي مهمة تمثيلها الى رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية:

أ -**التمثيل:** يمثل الرئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية.

[1]– محمد صغير, الإدارة المحلية, ص 83

[2]– علاء الدين عشي, نفيس المرجع السابق, ص 90-89

كما يمثلها أمام الجهات القضائية وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية يقوم المجلس بتعيين احد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد.

ب – **رئاسة المجلس:** يتولى الرئيس إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث التحضير للدورات والدعوة للانعقاد ورئاسة الجلسات.

ت – **إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها:** حيث يتكفل الرئيس تحت مراقبة المجلس خاصة ما يلي:

- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق .
- القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأملاك البلدية من حيث اكتسابها واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها.
- إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها .
- توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم .
- إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ثم القيام بمتابعتها ومراقبتها وممارسة الوصاية عليها.[1]

2 – تمثيل الدولة : يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة بمجموعة هائلة من الصلاحيات والمهام والتي تعود أساسا للدولة وتتمثل فيما يلي :

أ –**في مجال ضبط الحالة المدنية :** لقد بينت المادة الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية من هم ضابط الحالة المدنية حيث أضفت على رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وهي صفة يتمتع بها بقوة القانون وذلك بمجرد تنصيبه إلا أن تزايد المشاكل اليومية واستحالة أن يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفسه

[1]– محمد صغير, الإدارة المحلية, ص 93–92

مهام ضابط الحالة المدنية وكذلك الأمر بالنسبة لنوابه,قد خوله القانون أن يفوض هذه المهام الى موظف أو موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين وذلك لتلقي التصريح بالولادات والوفيات وتسجيل وقيد الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وذلك تحت رقابته ومسؤوليته وتتمثل عموما صلاحياته في هذا المجال في :

- تلقي التصريح بالولادات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية المعدة لذلك .
- تحرير وتسجيل عقود الزواج وفقا لأحكام القانون.
- السهر على رعاية وحفظ السجلات المستعملة والسجلات المودعة في محفوظات البلدية.
- تلقي التصريح بالوفيات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية.

ب- في مجال الضبط القضائي : يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية, إذ يتولى بهذه الصفة تنفيذ والقيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة وله في ذلك :

تتبع المجرمين والقبض عليهم وتحرير محاضر بذلك والعمل على الحفاظ على معالم الجريمة والأدلة قبل اختفائها وإتلافها وتقديمها لوكيل الجمهورية وغيرها من المهام المنصوص عليها ضمن قانون الإجراءات الجزائية .

ج- في مجال الضبط الإداري : المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأملاك

- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص.
- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.

- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.
- القضاء على الحيوانات المؤدية والمضرة.
- تامين نظام الجنائز والمقابر وطبقا للعادات وتبعا لمختلف الشعائر الدينية.[1]

الفرع الثاني: اختصاصات الولاية

باعتبار الولاية هيئة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تتكون من الأجهزة التالية المجلس الشعبي الولائي والوالي .

أولا: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

يمارس المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية صلاحيات أهمها:

1. **في مجال الاختصاصات العامة:** يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة وهي:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة .
- السياحة.
- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدة الاقتصادية .

[1]– علاء الدين عشي, نفس المرجع, ص40–41

- التضامن بين البلديات .
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

2. في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية يمارس المجلس الصلاحيات التالية:

أ -يعقد مخطط للتنمية على المدى المتوسط الولاية في المجال الاقتصادي, تحدد فيه الأهداف المسطرة ويبين فيه وسائل الدولة المسخرة وبرامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية , ويقدم المجلس ما يراه مناسبا من اقتراحات في الموضوع . وبهدف تفعيل مخططات التنمية المحلية نصت المادة 81 من قانون الولاية على إنشاء بنك المعلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تخص الولاية لتكون بمثابة مرتكز لكل مخطط تنموي محلي .

وضمن إطار مخطط التنمية وطبقا للمادة82 و 83 من قانون الولاية يقوم المجلس بتحديد المناطق الصناعية المراد إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ويقدم اقتراحات. كما يعمل المجلس على تقديم التسهيلات اللازمة للمتعاملين للحصول على العقار الصناعي, وتشجيع تمويل الاستثمارات.

ب – يبادر المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد من 88 الى 91 من قانون الولاية بالأعمال المرتبطة بأشغال وتهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها , ويقوم بتصنيف الطرق حسب القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

ويسعى المجلس للاتصال بالمصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات ويبادر بكل عمل يهدف الى تشجيع التنمية الريفية ولاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة.[1]

في مجال الفلاحة والري: توسيع وترقية الفلاحة, الوقاية من الآفات الطبيعية, التشجير وحماية البيئة, والغابات, والصحة العمومية الصحة الحيوانية, المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.

3. **التجهيزات التربوية والتكوينية :** حيث تتولى الولاية انجاز وصيانة مؤسسات التعليم : الثانوي والتقني والتكوين المهني.
4. **النشاط الاجتماعي والثقافي:** حيث يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال والمتمثلة أساسا فيما يلي : التشغيل وخاصة بالنسبة للشباب, انجاز هياكل الصحة العمومية , القيام بأعمال الوقاية الصحية, مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاج ة الى رعاية المعوقين , المسنين) إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية وبعث وتنمية التراث الثقافي والسياحي بالولاية.[2]
5. **في مجال التنمية السياحية والموصلات والإسكان :** تعتمد الدولة الحديثة على السياحة كمصدر هام لتنمية مدخولها وتقوية اقتصادها لما تجلبه عليها من عملات أجنبية ولما لها من اثر كبير لذلك لم تغفل الإدارة الجزائرية أهمية المرافق العامة المعنية بالإدارة السياحية إذا أصبح من اختصاص المجالس الشعبية بالولايات المختلفة العمل على تسهيل انطلاق السياحة وتحقيقا لهذا الغرض أصبح من حقها

[1]–عمار بوضياف ,نفس المرجع السابق ص 233–232

[2]– محمد صغير بعلي, دروس في مؤسسات إدارية, ص 151–150

أن تشغل وتراقب كل المؤسسات والمرافق العامة ذات الطابع السياحي وان تساعد البلديات التي تعجز إمكانياتها المتاحة عن تحقيق هذه الغاية.

كما اعتبرت المواصلات وخدمات الإسكان أهم المرافق العامة التي تهتم بها الإدارة الحديثة ولهذا فقد أصبح من حق المجلس الشعبي للولاية أن يعمل على استغلال بعض المرافق العامة لنقل المواطنين وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بالولاية وللقيام بهذه الخدمات العامة فانه يحق للمجلس اتخاذ الإجراءات الضرورية لإصلاح الطرق البرية والبحرية.

أما في مجال الإسكان فيساهم المجلس مساهمة كبيرة في تشييد المساكن المناسبة للمواطنين ,كما يقوم بتسيير وإدارة جميع العقارات السكنية المملوكة للدولة في الولاية ويمكنه أن يحدث أي مؤسسة للأشغال المتعلقة لعمليات البناء,كما يمكنه إشراك كل بلدية أو ولاية لتحقيق هذا الغرض أو المساهمة معها.[1]

ثانيا: اختصاصات الوالي

يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية وهو يعد بمثابة القائد الإداري لها وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية ويتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث يجوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثل للدولة .

[1]–حسن فريحة , نفس المرجع السابق ص 180

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

1 -**الوالي ممثل للولاية :** وبهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات التالية:

أ -**الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:** يمثل الوالي حلقة الاتصال بين الولاية والسلطة المركزية,فهو ممثل الحكومة والممثل المباشر لجميع الوزراء ,وهو يمثل الولاية في جميع مناحي الحياة المدنية والإدارية وهو يمثل الولاية أمام القضاء بصفته مدعيا أو مدعى عليه.[1]

وبهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الأساسية :

- **تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي :** و ذلك بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز المداولة
- **الإعلام :** يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة اطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية وذلك عن طريق:
- اطلاع رئيس المجلس بين الدورات بالنظام عن مدى تنفيذ مداولات المجلس.
- تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة ونشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى والذي يمكن أن ينتج عن مناقشته رفع لائحة الى السلطة الوصية (الوزارة).[2]

ب - تمثيل الولاية : يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية ويتولى إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك .ويمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها. ومن الناحية المالية يعد الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية , ويعد مشروع

---

[1]- حسن فريحة, نفس المرجع, ص 181-180

[2]- محمد صغير,دروس في مؤسسات الإدارية, ص 154-153

الميزانية ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي,كما يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية.ويقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع مناقشة. ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات ترفع الى الوزير المكلف بالداخلية والى القطاعات المعنية .ويتولى الوالي سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية ويمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية.[1]

2 -**الوالي ممثلا للدولة:** يعتبر الوالي ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية وهذا ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولاية.وبهذه الصفة ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة خارج دائرة الاستثناءات ,ولذا يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليمه.

وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في السلطات الأساسية التالية:

أ -**التمثيل:** حيث تنص المادة 92 من قانون الولاية على أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية وهو بذلك يمثل مختلف الوزراء إذا يلتزم بتنفيذ التعليمات الصادرة عن كل وزير. وعليه فهو مكلف بالتنسيق والتنشيط والمراقبة لأعمال المصالح الخارجية للوزارات (المديريات) المتواجدة في الولاية باستثناء بعض القطاعات نظرا للطبيعة مهامها التي تقتضي بقاء ارتباطها المباشر بالإدارة والمصالح المركزية للوزارات.

[1]- عمار بوضياف, نفس المرجع السابق, ص 243- 242

ب **التنفيذ:** حيث نصت المادة 95 من قانون الولاية على أن "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات " ولهذا فهو مكلف بتنفيذ:

1 -القوانين الصادرة عن السلة التشريعية وكذا الأمر في مختلف المجالات . وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية ومضى يوم من وصولها الى مقر الدائرة.

2 -التنظيمات: يلتزم الوالي بتنفيذ مختلف التنظيمات واللوائح(القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء تمثلت في مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية أو قرارات تنظيمية صادرة عن الوزراء

وتجسيدا لسلطته في تنفيذ القوانين والتنظيمات يعمد الوالي الى اتخاذ أو إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.[1]

ت **الضبط** : تتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في ممارسة الضبطية كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي , فان الوالي يتمتع بالعديد من سلطات الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) , كما نص قانون الإجراءات الجزائية أيضا على سلطات الولاة في مجال الضبط القضائي .

1 -الضبط الإداري : police administrative : حيث تنص المادة 114 من قانون الولاية على أن : " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية ".حيث يزود بالوسائل البشرية والقانونية اللازمة: مصالح الأمن والشرطة والدرك الوطن.

[1]- محمد صغير بعلي, قانون الإدارة المحلية, ص 129-128

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

- الضبط القضائي police judiciaire : لقد خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزئية سلطات للولاة في مجال الضبط القضائي مع إحاطتها بجملة من القيود من أهمها :
- ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد امن الدولة– توافر حالة الاستعجال – عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة .

وحتى في هذه الحالة فان سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان ذلك انه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة منخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة. [1]

المطلب الثاني: وسائل الجماعات المحلية لممارسة اختصاصها

بالنظر الى اختصاصات الجماعات المحلية واتساع نطاقها وهذا من خلال المهام التي تقوم بها مما يجعل لها أهمية كبيرة إلا أن هذا غير كافي إلا إذا توفرت لها مجموعة من الوسائل وأدوات منها وسائل المالية والبشرية التي تساهم في السير الحسن وتوفير متطلبات المواطنين ولتغطية العجز على مستوى المجالات وعليه سنتطرق في هذا المطلب الى دراسة هذه الوسائل.

الفرع الأول: الوسائل المالية

إن الجماعات المحلية في حاجة لموارد مالية وهذا من اجل تغطية الوظائف في مختلف الميادين,نتاج ازدياد النفقات المحلية ,وتعدد أنواعها مع اتساع رقعة تدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ,لذا فهي تعتبر شرط أساسي لنجاح نظام الإدارة المحلية ,كما تعد

[1]– محمد صغير بعلي, الإدارة المحلية, ص 116

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

خير ضمان لتحقيق استقلاليتها تجاه السلطة المركزية ,فيما يؤدي نقص هذه الموارد الى جعلها تعتمد على الإعانات المقدمة لها من طرف السلطة المركزية.

وتمثل الموارد المالية عصب الحياة للجماعات المحلية فلا تقوم لها قائمة بدونها فبفضلها يتم تنفيذ النشاطات وتحقيق الأهداف الرامية لسد الحاجات والإنفاق عليها.

أولا : مبادئ المالية المحلية

يقصد بالمالية المحلية مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات و النفقات التي تخص الهيئات العامة المحلية.[1]

أما التمويل المحلي فهو كل الموارد المالية المتاحة, والتي يمكن توفيرها من مصادر لتمويل التنمية المحلية, على مستوى الوحدات الإقليمية المختلفة, بالصورة التي تحقق اكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن, وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

ولابد أن تتوفر شروط في الموارد المالية لتغطية النفقات المحلية وتتمثل فيما يلي:

- كفاية هذه الموارد لتغطي كافة متطلبات الإنفاق,لذا يجب أن تكون متعددة ومتنوعة تتصدى لجميع تدخلاتها في الميادين الكثيرة المتاحة لها بموجب القانون,بالإضافة الى ازدياد طلبات الخدمات كما ونوعا مع تضاعف السكان,وارتفاع مستوى المعيشة وشساعة الإقليم.
- أن تتسم هذه الموارد بالمرونة الكافية حتى تتسع لإمكانية الزيادة كما ونوعا, تبعا للزيادة في الإنفاق المحلي.

[1]–عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي,نفس المرجع السابق ص 119

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

- أن تكون موارد ذاتية,تتعلق بقدرة الجماعات المحلية في أن تستقل بتقرير سلطة ربط وتحصيل هذه الضرائب,في معزل عن الضرائب المستحصلة للسلطة المركزية ودون تدخلها.
- جواز إمداد الجماعات المحلية بإعانات مالية من السلطة المركزية مع مراعاة العدالة بينها في توزيعها,على أن تكون واضحة ومحدودة لتصبح منفذا للتوجيه والتحكم,أما فيما يتعلق بالاختصاصات الجديدة المحولة لها,فيشترط ان ترفق بالتحويلات المالية اللازمة,وإلا عد ذلك تجاوزا.
- وجود إدارة مالية قادرة على تسيير هذه الأموال وإدارتها بسهولة ويسر, عل ى أن تخضع حساباتها للرقابة وكذا مراجعة مشاريع ميزانيتها مركزيا.[1]

ثانيا: مصادر التمويل المحلي

تتباين الدول في الكيفية التي تتخذها في تمويل هيئاتها المحلية تبعا لاختلاف الدول وإيديولوجياتها,ولها مصادر مختلفة ومتنوعة منها:

1. **الضرائب المحلية:** هي كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة.
2. **الرسوم المحلية:** يتم تحصيل الرسوم المحلية مقابل خدمات تؤديها الإدارة المحلية للمواطنين حيث تعود بالنفع والفائدة على دافعي هذه الرسوم,وتشكل حصيلة هذه الرسوم موارد عامة للإدارة المحلية.[2]

---

[1]–فريجات إسماعيل,نفس المرجع السابق ص 133–134

[2]–أستاذ عقوبي مولود,محاضرات مقياس تمويل الجماعات المحلية بالجزائر,موجهة الى طلبة سنة أولى ماستر علوم سياسية. تخصص إدارة محلية جامعة غليزان.ص3–4–5

3. **القروض:** وهي المبالغ التي تحصل عليها الوحدات المحلية,عن طريق الاتجاه الى الجمهور أو البنوك التنموية المتخصصة وتظه ر تعهدها برد قيمة القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض ولذ ا فهو من المصادر الخارجية,والتي يحق استثنائيا للجماعات المحلية باللجوء الى هذا الأسلوب من التمويل لتنفيذ مشاريعها وتغطية النفقات التي تعجز مواردها عن الوفاء بها.[1]
4. **الإيرادات:** إن الإيرادات تحدد عموما بسعر البضائع والمنتجات المباعة أو الأشغال المنجزة للغير وكذلك الخدمات المقدمة للغير والتي تم تحقيقها خلال السنة الكاملة وذلك خارج الرسم على القيمة المضافة.
5. **الإعانات:** وهي عبارة عن مبالغ تقدمها الدولة أو أشخاص أو هيئات خاصة بدون مقابل للمؤسسات من اجل تمويل عمليات الاستغلال أو التجهيز وهي تخضع للضريبة على أرباح الشركات لأنها تؤثر على المركز المالي للمؤسسة.[2]

وهذه الإعانات نوعين هما:

أ) **الإعانات الإجمالية:** تتم بتقديم مساعدة عامة لأجل إعانتها على القيام بمهامها, يترك أمر تحديد مجال صرفها للمجالس الشعبية المحلية وحدها دون تدخل من المعين.

ب) **الإعانات المخصصة:** تكون إعانات مخصصة للإنفاق في خدمة معينة أو نشاط, أي أنها مقترنة بشروط ولا مجال للوحدة المستفيدة منها أن تجتهد في كيفية إنفاقها.

ويعد هذا النوع من الموارد مصدرا مؤثرا على استقلال الجماعات المحلية, وتظه ر أثار الإعانات في:توجيه القرار المحلي, تخصيص الإعانات, ورقابة النشاط التنموي.

---

[1]– فريجات إسماعيل ,نفس المرجع السابق ص 135

[2]–الدكتور بن أعمار منصور,الضريبة على أرباح الشركات, دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر ص 36–39

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

ثالثا: مالية الجماعات المحلية في الجزائر

يذهب قانون البلدية والولاية في المادة 169والمادة152في أن البلدية والولاية مسؤولتين عن تسيير مواردهما المالية الخاصة,هذه الموارد فصلتها المادتين 170من قانون البلدية والمادة من قانون الولاية151.

وتتمثل الموارد المالية للجماعات المحلية بحسب مصدرها,في موارد مالية ذاتية(تمويل داخلي)وموارد مالية خارجية (تمويل خارجي)والتي سنبينها كما يلي:

- **موارد التمويل الذاتي:**

للجماعات المحلية مصادر مالية داخلية خاصة بها تتحصل عليها بعيدا عن الدولة وتتمث ل في موارد ضريبية وأخرى غير ضريبية, والتموي ل الذاتي عامل جوهري كونه يشكل الفرق الأساسي بين مالية الدولة والمالية المحلية.

الضرائب والرسوم: تمثل الضرائب والرسوم مكانة كبيرة في الموارد الخاصة بالجماعات المحلية, كونها تعتبر مورد تمويل مهم يستحوذ على نصيب كبير فيه.

1) **الضرائب والرسوم المباشرة:** تعرف على أساس أنها كل اقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص أو الممتلكات, والذي يتم تحصيله بواسطة قوائم اسمية,وهي التي تنقل مباشرة من المكلف بالضريبة الى الخزينة العمومية,عوائدها تحصل كلية للبلديات أو بالاشتراك مع الولاية والدولة والصندو ق المشترك للجماعات المحلية.[1] وسنوردها كما يلي:

[1]-إسماعيل فريجات,نفس المرجع السابق ص 136-137

- **الرسم العقاري:** يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية, وقد نصت على هذا الرسم المادتين 248و 261 من قانون الضرائب ويتكون من:
- الرسم العقاري على الملكيات المبنية.
- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.
- **الضريبة على الدخل الإجمالي:** يتأسس على الدخل الصافي للأشخاص الطبيعية أساسا كالأرباح الصناعية والتجارية الناتجة عن الأنشطة الصناعية أو التجارية أو الحرفية أو المنجمية وعمليات الوساطة في شراء وبيع العقارات وتربية الدواجن واستغلال البحيرات المالحة...(المادة 01الى282من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة).الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح المهنية الغير تجارية والإيرادات الفلاحية ومداخيل العقارات المبنية والغير المبنية والمرتبا ت والأجور وربوع أموال المنقولة والمرتبات وأجور وفائض القيمة الناتج عن التنازل عن العقارات بمقابل.[1]
- **رسم التطهير (رفع القمامات المنزلية):** تم إنشاء الرسم الخاص بإزالة القمامات المنزلية لصالح البلديات التي تتوافر على مصالح لإزالة هذه القمامات ويخص هذا الرسم الملكيات المبنية ويتم تحصيلها سنويا من الملاك والمنتفعين.
- **الرسم على النشاط المهني:** إن الرسم على النشاط المهني المستحق بواقع رقم الأعمال المحقق في الجزائر, يطبق سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو على الذين يزاولون نشاط غير تجاري.
- **الضريبة على الأملاك:** يتم توزيع محصلة الضريبة على الأملاك كالأتي:
- الدولة60%.

[1]–أستاذ بن عيسى قدور محاضرات في المالية العامة موجهة الى طلبة سنة ثالثة تخصص حقوق جامعة مستغانم.ص23

- البلدية20%.
- الصندوق الوطني للسكن20%.
- قسيمة السيارات: يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة, وتتوزع حصيلة هذه الضريبة كما يأتي:
- الدولة20%.
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية80%.[1]

2) **الضرائب والرسوم الغير المباشرة:** تتعلق الضرائب المباشرة بالاستهلاك وتحصل عن طريق وسيط واهم هذه الضرائب ذات المردودي ة العالية,الرسم على القيمة المضافة حيث تتشكل نسبة تتجاوز في بعض الحالات 50%من مجموع المداخيل الجبائية,معدتها تتغير بحسب نوعية المواد الاستهلاكية من ضرورية أو كمالية أو تلك الموجهة للاستهلاك الواسع ويتميز الرسم على القيمة المضافة بملائمته للظروف الاقتصادية مما يؤهله الى إنتاج مداخيل مالية مهمة وفي مختلف فترات النمو والتراجع الاقتصادي.

- **الرسم على القيمة المضافة:** يتعلق رسم القيمة المضافة بعمليات البيع والأعمال العقارية والخدمات التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا منها ما يخضع وجوبا للضريبة ومنها ما يخضع اختياريا للضريبة,وتتغير معدلات الرسم على القيمة المضافة تبعا للظروف الاقتصادية.

والاجتماعية,وتستفيد الدولة من مداخيل الرسم على القيم المضافة بنسب عالية مقارنة مع باقي المستفيدين من جماعات إقليمية ومؤسسات وصناديق مشتركة.

[1]– أستاذ عقوبي مولود,نفس المرجع السابق ص8 –9.

- **الرسم الصحي على اللحوم** : يخضع ذبح اللحوم من جمل والبقر والماعز الخيول الأغنام لرسم يفرض على الوزن الصافي للحم الحيوانات المذبوحة تبعا لنوعيتها ويعفى نقل المنتجات الخاضعة للرسم على اللحوم, تخض ع عمليات الاستيراد للرسم الصحي على اللحوم.
- **رسوم التسجيل:** تطبق رسوما ثابتة أو نسبية أو تصاعدية تبعا لنوعية العقود أو نقل الملكية,يؤسس الرسم النسبي أو التصاعدي على نقل الملكية أو حق الانتفاع أو التمتع بالأموال المنقولة أو العقارية بين الإحياء أو عن طريق الإرث والعقود المثبتة لحصة في شركة أو قسمة أموال منقولة أو عقارية وبفرض الرسم على القيم الواردة.[1]

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 ولأنها تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي,مما يتيح لها حرية التملك والتصرف ضمن القانون,لذا اعتراف لها بمداخيل الممتلكات كمورد مالي للبلدية والولاية أيضا كما ورد في المادتين 170و 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 أموالا مقابل أموالها الخاصة كما تقدم,وكذلك من خلال إدارتها وتسييرها للأموال المملوكة ملكية عامة.

[1]- أستاذ بن عيسى قدور, نفس المرجع السابق ص 24-25

- **موارد التمويل الخارجي:** لازدياد نفقات الجماعات المحلية لاتساع نطاق تدخلاتها والمتمثلة في المهام الملقاة على عاتقها والطلبات المتزايدة للخدمات كما ونوعا,فعندها توجد هذه الجماعات في وضع مالي لا يسمح لها بان تستجيب لذلك,ولان إيراداتها الداخلية اعجز أن تلبي ذلك,فيستدعي البحث عن مصادر أخرى لتمويل وتأدية الخدمات خارج موارد التمويل الذاتي كاللجوء للاقتراض والاعتماد على مساعدات الدولة.[1]

أ) **القروض:** تشمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشا على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها,ولا يجو ز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجا الى عقد قروض دون إذن من الحكومة.وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه.

ب) **التبرعات والهبات :** تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون,إما مباشرة الى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة فـي تمويل المشاريع التي تقوم بها,وكذلك نتيجة وصية تركها احد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها احد المغتربين لتخليد اسمه في بلده.

ت) **الإعانات الحكومية:** غالبا ما تضطر الدولة الى منح مساعدات مالية الى الهيئات العمومية والوحدات المحلية والهيئات الخاصة,وفي بعض الأحيان بدون أن تحصل الدولة على مقابل أي بدون أن تلزم المستفيدين برد هذه المساعدات لا نقديا ولا عينيا.وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية

[1]– إسماعيل فريجات,نفس المرجع السابق ص 146

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

نفقات التنمية المحلية بالإعانات,وتؤدي هذه الإعانات أهدافا اقتصادية وأخرى اجتماعية في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة,وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق الغنية.[1]

الفرع الثاني: الوسائل البشرية

بالرغم من وجود وسائل مالية للجماعات المحلية لممارسة اختصاصاتها,إلا أنها لا يمكن الاستغناء عن الدور البشري الذي يمثل محور أساسي تتحدد مكانة الإدارة من خلال الموظفين العموميين وكذا أفراد ذات كفاءة ومهارات عالية.

1. **التضخم الكمي:** بعد المغادر ة الجماعية للفرنسيين المستخدمين في الإدارة المحلية,وجدت البلدية خاصة نفسها في وضع عجز شبه كامل,مما اضطر الدولة الى تقليص عددها دون خيار,والتصدي لذلك لجأت الى التوظيف الجماعي للجزائريين لسد الفراغ الناجم عن ذلك,وضمان تقديم الخدمة العمومية بشكل مستمر,وقد اثر أيضا ضعف الرقابة على إجراءات العزل والتوظيف,مما جعل رئيس الوحدة المحلية ينفرد بذلك,السبب الذي أدى الى زيادة إعداد الموظفين ,والأكثر من ذلك عدم مراعاة للكفاءة أو وجود سياسة متبعة ممنهجة للتوظيف حينها.[2]

فالتضخم المشهود في بداية الاستقلال لم يعد بالوصف ذاته,لازدياد عدد السكان وتطوره أصبح افتراضي يتماشى مع ذلك,وكما نسجل أيضا التقسيم الإداري خاصة لسنة 1984 الذي خلق هياكل جديدة يستوجب معها طاقما إداريا جديدا,وقد عقبتها أزمة اقتصادية أثرت سلبا على المؤسسات الإدارية في عمومها,أدت الى شح كبير في الإيرادات نتج عنه توظيف محدود,مع توجه الدولة الى التصدي للوضع الأمني الخطير,والتخفيف من أثار ذلك انتهجت

[1]– عقوبي مولود,نفس المرجع السابق ص4 –5

[2]– مسعود شيهوب,أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ص 181

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

أساليب عدة مؤقتة كاللجوء الى صيغة عقود ما قبل التشغيل....,إلا انه مع عودة المؤسسات الدستورية واستقرار الأمن,وترافق ذل ك بالوضعية المالية المريحة للدولة ,كان لزاما تدارك النقص في جميع الميادين وعلى رأسها الوظيف المحلي,من خلاله خصصت الدولة مناصب عديدة وقامت بتحسين التعداد البشري وبالنوعية أيضا,الذي أعاد من جديد هذا التضخم كون البلديات تطلب ما يزيد عن حاجتها والذي يفوق قدراتها المالية.

2. **النقص النوعي:** نقصد بنوعية الموظفين أو نوعية التركيب البشري للموظفين,أي تصنيفهم بحسب ما يحوزون من مؤهلات وقدرات ومقاربته 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,تتمثل في الافتقار للإطارات المؤهلة وان ظلت مطروحة وباستمرار الى يومنا هذا,على اعتبار أن الاختصاصات الممارسة في حد ذاتها في تطور مستمر وتحتاج الى تأهيل مناسب.

عطفا على ما تقدم فان الجماعات المحلية تقبع في حالة ضعف ,مادامت تفتقد للمورد المالي والبشري ما لم يتم معالجة أسباب ذلك,وان كانت الرغبة في ذلك متوفرة سياسيا,فلا سبيل لذلك إلا بإعادة النظر في تثمين مالية الجماعات المحلية,وان لا تتخلى الدولة عن سياسة تكوين الأعوان,بمعناه لا توظيف إلا بتكوين مناسب وملائم للمنصب المشغول,مع تثمين الوظيف المحلي ,ومد المساعدة للمنتخبين بالتكوين والمرافقة بغية اضطلاع هذه الجماعات بما القي على عاتقها.[1]

[1]-إسماعيل فريجات ص 151-152 -153

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

المبحث الثاني: العلاقة المركزية واتجاهات تطورها

إن الجماعات المحلية باعتبارها أشخاص إدارية مستقلة لا يعني انه لا توجد صلة بينهما ,لان هذه الجماعات لا يمكن أن تستمر وتسيير إلا في وجود الدولة بما يقتضي الى وجود علاقة مستمرة بينهما.

وتحدد أبرز سمات الإدارة المحلية من خلال اتخاذها لنوع من استقلال التسيير الإداري والمالي من خلال حق المبادرة في مختلف الأعمال ضمن اختصاصها ,إلا أن استقلال هذه الهيئة المحلية يقتضي وجود نوع من الرقابة من طرف السلطة المركزية وهذا لضمان حسن القيام لوظيفة الإدارية والمحافظة على وحدة الدولة واستقرر وحيث سنتطرق في هذا المبحث الى نظام الرقابة على الجماعات المحلية في مطلب الأول, والى آليات تنفيذ ميزانية وحدود الرقابة على الجماعات المحلية في مطلب الثاني.

المطلب الأول: نظام الرقابة على الجماعات المحلية

لقد اعتمد المشرع الجزائري نظلم الرقابة على الجماعات المحلية من نظام الرقابة الإدارية المشددة المعمول بها سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي.

وتلعب الرقابة على الإدارة العامة دورا هاما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون,وعليه فان الإدارة المحلية الجزائرية البلدية والولاية تخضع الى أشكال وأنواع عديدة من الرقابة.

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

الفرع الأول: أنواع وصور الرقابة على الجماعات المحلية

إن الرقابة التي تخضع إليها الجماعات المحلية تتمثل في صور عديدة منها الرقابة السياسية والتشريعية والقضائية.

تتمثل أهم صور الرقابة على الإدارة العامة في ما يأتي :

1 -**الرقابة السياسية:** لقد كانت الرقابة السياسية على الإدارة تمارس بطريقة مباشرة في ظل نظام الحزب الواحد.

أما في ظل التعددية السياسية (دستور 1989), فقد تقلصت أبعادها وأصبحت غير مباشرة توجيه الحزب لأعضائه بالمجلس الشعبي البلدي, وتكييف الأنشطة العامة مع برنامج ومشروع المجتمع للحزب الفائز.

2 -**الرقابة التشريعية (البرلمانية) :** طبقا للمادة 161 من الدستور يمكن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة, كل في إطار اختصاصاته, أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة.

3 -**الرقابة القضائية :** تتحرك رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة ومنها الولاية, بواسطة رفع دعاوى إدارية تتمثل خاصة في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض, وذلك أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة والمتمثلة أساسا في:

- المحاكم الإدارية.
- مجلس الدولة.

4 -**الرقابة الإدارية (الوصاية):** هي رقابة داخلية, مقارنة مع أنواع الرقابة السابقة التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة, كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية.[1]

الفرع الثاني: الوصاية على البلدية

تتمثل صور الوصاية على البلدية في الرقابة على الأشخاص وعلى أعمالهم وتمتد أيضا لتشمل المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

أولا : الرقابة على الأشخاص

تأخذ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ثلاث أشكال تتمثل في: الإيقاف, العزل أو الإقصاء, الاستقالة التلقائية وهي كالتالي:

أ -**الإيقاف :** تنص المادة 43 من القانون البلدي :"يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية".

وتبدأ مدة التوقيف من تاريخ صدور قرار الوالي وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

[1]– محمد صغير بعلي, الولاية في القانون الإداري الجزائري, دار العلوم والنشر عنابة, ص 110-109

ب- الإقصاء: يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث انه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية. ذلك أن المادة 44 من القانون البلدي نصت على مايلي : "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه ,يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار ".

ويترتب على الإقصاء فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالات: وفاة المنتخب أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية ,كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمتر شح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها, ويتم استخلافه في اجل لا يتجاوز شهرا واحد.[1]

ج- انتهاء العضوية للمانع القانوني: يتمثل المانع القانوني في عدة أوضاع يكون فيها عضو المجلس الشعبي البلدي:

- الوجود في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب .
- الوجود في حالة من حالات التعارض .
- الإدانة الجزائية.

[1]- المادة 43-44 من قانون البلدية 10/11

ثانيا: الرقابة على الأعمال

تمارس جهة الرقابة أو الوصاية المتمثلة أساسا في الوالي العديد من صور الرقابة على أعمال البلدية في شكل تصديق و إلغاء وحلول

أ -**التصديق:** يأخذ التصديق على أعمال البلدية شكلين:

1 -**التصديق الضمني:** تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية.

2 -**التصديق الصريح :** نظرا لأهمية بعض المداولات تشترط المادة 57 من القانون البلدي ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها لتنفيذها وتتعلق هذه المداولات بالمواضيع الآتية:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية .

ب- الإلغاء (البطلان): يتم إلغاء مداولات وقرارات البلدية لبطلانها المطلق أو النسبي.

1 -**البطلان المطلق :** حيث تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 59 منه, وذلك لأحد الأسباب التالية:

2 -**مخالفة القانون:** ويقصد بالقانون هنا معنى واسعا, يشمل كلا من: الدستور, القانون (الصادر عن البرلمان) , التنظيم (الصادر عن الإدارة العامة):المراسيم الرئاسية والتنفيذية, القرارات الوزارية التنظيمية...

وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إنما يهدف الى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.

- المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها .
- المداولات المحررة بغير اللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة,طبقا للمادة 3من الدستور.

وقد خول القانون البلدي للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار دون التقيد بمواعيد وأجال معينة كقاعدة عامة, لان ما بني على باطل يبقى باطلا.[1]

3 -**البطلان النسبي:** دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري نصت المادة 60 من قانون البلدية على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي تشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس بما فيهم الرئيس لهم مصلحة فيها شخصية أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم.

ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمجت المادة 61 من قانون البلدية لرئيس المجلس أن يطعن إداريا أو قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداولاته.[2]

ث -الحلول : القاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة , ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح بها استثنائيا في نظام الوصاية الإدارية كما ورد في المادة 83 من قانون البلدية :"عندما يرفض رئيس

[1]- محمد الصغير, الإدارة محلية, ص138-137

[2]- المادة 60-61 من قانون البلدية 10/11

المجلس الشعبي البلدي أو بهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار".[1]

ثالثا:الرقابة على الهيئة

لم يعد القانون البلدي يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في القانون البلدي الأول 67-24, حيث يقتصر الوضع الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال.

وأشار قانون البلدية الى مجموعة من حالات تشكل أسبابا لحل المجلس الشعبي البلدي وذلك بموجب المادة 46 منه حينما نصت على ما يأتي : "يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي :

- في حالة خرق أحكام دستورية .
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس .
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب".

[1]- المادة 83 من قانون البلدية 10/11

و تنص المادة 48 من القانون البلدي على ما يأتي "في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد, تحديد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

ويترتب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم.
- يعين الوالي متصرفا و مساعدين لتسيير شؤون البلدية.
- إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال الستة 06 أشهر الموالية للحل , إلا إذا تبقت عن التجديد العادي مدة تقل عن 12 شهرا وفقا للمادة 49 من القانون البلدي على أن : "تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية ".[1]

الفرع الثالث: الوصاية على الولاية

تمارس السلطة المركزية وصايتها على المجلس الشعبي الولائي وتظهر في ثلاث صور تتمثل في الرقابة على الأشخاص, على الأعمال, والرقابة على المجلس كهيئة.

أولا: الرقابة على الأشخاص

تنص المادة 40 من قانون الولاية على ما يأتي : "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني , ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك. ويثبت فقدان صفة المنتخب

[1]– محمد صغير بعلي. الإدارة المحلية الجزائرية, ص 140الى 144

بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية . و يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة".

أما بالنسبة لأعضاء المجلس فهم يخضعون الى رقابة إدارية (وصاية) تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (وزارة الداخلية), وتأخذ, في الواقع الصور الآتية : التوقيف, والإقصاء, المانع القانوني.

1 **التوقيف** : تنص المادة 45 من قانون الولاية على ما يأتي :"يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي وكل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة.

يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية الى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة, يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا , ممارسة مهامه الانتخابية".

ومدة التوقيف مؤقتة:

- تبدأ من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية.
- وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.[1]

[1]– محمد صغير بعلي, الإدارة المحلية, ص 147–145

2 -**الإقصاء:** يأخذ الإقصاء شكلين:

أ -**الإقصاء بسبب العقوبة الجزائية(الإقصاء العقابي) :** تنص المادة 46 من قانون الولاية على ما يأتي : "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كل محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته.

تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب . ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية."

ب- الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي: تنص المادة 44 من قانون الولاية على ما يأتي:

"يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت انه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة , ويثبت الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء احد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي, محل طعن أمام مجلس الدولة."

3 -المانع القانوني : كما هو الحال بالنسبة لعضو المجلس الشعبي البلدي فان وجود عضو المجلس الشعبي الولائي في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب أو حالة من حالات التعارض أو المحكوم عليه نهائيا , يؤدي الى فقدان صفة المنتخب الولائي.[1]

[1]- محمد صغير بعلي, الولاية في القانون الجزائري, ص 119-118-117-116

ثانيا: الرقابة على الأعمال

تخضع أعمال وتصرفات المجلس الشعبي الولائي الى وصاية وزير الداخلية, في حين قرارات الوالي كممثل للدولة خاضعة لرقابة السلطة المركزية وتتمثل صور الوصاية في التصديق والإلغاء والحلول.

1. **التصديق:** يأخذ التصديق على أعمال الولاية شكلين:

أ -**التصديق الضمني :** بقوة القانون تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة. ومنه يتضح أن المشرع أورد المصادقة الصريحة بعد البطلان بقوة القانون. كما وسع من الأجل الممنوح للوالي من 15 يوما الى 21 يوما.

ب- التصديق الصريح : نصت المادة 55 من قانون الولاية لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في اجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي:

- الميزانيات والحسابات.
- التنازل على العقار واقتناءه أو تبادله .
- اتفاقية التوأمة.
- الهبات والوصايا الأجنبية.[1]

2. **الإلغاء :** يتم إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي نظرا لبطلانها المطلق أو النسبي.

[1]- عمار بوضياف, نفس المرجع السابق, ص 336-335

أ -**البطلان المطلق:** حيث تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 53 منه حينما نصت على ما يأتي: وذلك لأحد الأسباب الآتية:

"تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها
- غير المحررة باللغة العربية, التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23.

إذ تبين للوالي أن مداولة ما اتخذ خرقا لهذه المادة , فانه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها".

- وعليه فحالات البطلان المطلق تتمثل في ما يأتي:
- مخالفة القانون.
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- عدم الاختصاص .
- مخالفة الإشكال والإجراءات.

وقد خول القانون للوالي رفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليما ببطلان المداولة خلال 21 يوما من تاريخ المداولة وذلك طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08.

ب- البطلان النسبي : دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري نصت المادة 56 من القانون الولائي على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في

اتخاذها أعضاء من المجلس بما فيهم رئيس المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم الى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.

- ويمكن للوالي أن يثير بطلان خلال 15 يوما من تاريخ إقرار المداولة.
- كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب , أو مكلف بالضريبة في الولاية , له مصلحة في ذلك , خلال خمسة عشر (15) يوما بعد إلصاق المداولة بموجب رسالة موصى عليها الى الوالي مقابل وصل استلام.

ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولة.

3. **الحلول :** القاعدة العامة إن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا للإجراءات التي يحددها القانون.

وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح بها استثنائيا في نظام الوصاية الإدارية وتنص المادة 168 من قانون الولاية على ما يأتي : "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي فان الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في درة غير عادية للمصادقة عليه.

وتنص المادة 169 منه على ما يأتي : "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فانه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية".

- إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية ,يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية".

وسلطة حلول وزير الداخلية والمالية تنصب على:

- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها, وامتصاص عجزها لدى التنفيذ,في حالة عدم قيام المجلس بذلك طبقا للمادة 169 من قانون الولاية.[1]

ثالثا :الرقابة على المجلس الشعبي الولائي(كهيئة)

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون.والحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له. و رجوعا للمادة 48 من قانون الولاية نجدها قد حددت على سبيل الحصر حالات الحل وتتمثل فيما يلي:

- في حالة خرق أحكام الدستور .
- في حالة إلغاء لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي .
- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شانه أن يشكل مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف وهذه حالة بدورها معقولة لانعدام الأغلبية وهي أداة قانونية أساسية في التداول.
- في حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.[2]

[1]– محمد صغير بعلي, قانون الولاية, ص 124–123–122

[2]– محمد بوضياف, نفس المرجع السابق, ص344–343

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

المطلب الثاني: آليات تنفيذ الميزانية وحدود الرقابة على الجماعات المحلية

إن تنظيم العلاقة المركزية المحلية يقوم على أسس لضمان سيرها ,كما تعتمد الجماعات المحلية على آليات لتنفيذ ميزانيتها,كما تخضع لمجموعة من المظاهر التي تحد استقلاليتها حيث سنتطرق الى دراسة ميزانية الجماعات المحلية وكذا حدود الرقابة عليها.

الفرع الأول: إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية

باعتبار البلدية تتمتع بموارد متعددة فان ذلك يظهر من خلال وضوحها في ميزانيتها حيث سنقوم بتعريفها وكيفية تنفيذها والتصويت عليها.

أولا: تعريف ميزانية البلدية: يسمي البعض ميزانية البلدية بميزانية الإدارة المحلية وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة, وهي تعكس بذلك المخطط والاتجاهات من اجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين.[1]

وتعتبر الميزانية خطة مالية للإيرادات والنفقات العامة,وهي بذلك تمثل الجانب المحاسبي لقانون المالية ,الذي يحتويها, وتعمل الحكومة ومصالحها الوزارية على تحضير مشروع الميزانية العامة سنويا.[2]

كما عرفتها المادة 176 من قانون البلدية 10/11 بأنها"جدول تقديرات الإرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص برنامجها للتجهيز والاستثمار.يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم.[3]

---

[1]–عبد الرزاق الشيخلي,نفس المرجع السابق ص 132

[2]– لعمارة جمال,منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر, دار الفجر للنشر والتوزيع,القاهرة ط 2004,1 ص 156.

[3]–علاء الدين عشي, نفس المرجع السابق ص 111

ثانيا: تنفيذها

إن عملية تنفيذ الميزانية هي عملية من عمليات تنفيذ المالية العمومية حيث تتمثل تحصيل الإيرادات وتنفيذها ثم القيام بتنفيذ النفقات. تنص المادة 179 من قانون البلدية :تحتوي ميزانية البلدية على قسمين :

- قسم التسيير .
- قسم التجهيز والاستثمار .

وينقسم كل قسم الى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا.

1. **الإيرادات:** تنص المادة195 على انه تتكون إيرادات قسم التسيير مما يأتي:

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما .
- المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.
- رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات.
- ناتج و مداخيل أملاك البلدية.
- ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية.

ويخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار ما يأتي:

- الهبات والوصايا المقبولة.
- كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية.

- ناتج القروض.

وتنص المادة 196 على انه لا يسمح للبلدية بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهما. يصوت المجلس الشعبي البلدي في حدود النطاقات المنصوص عليها قانونا على الرسوم والأتاوى التي يرخص للبلدية بتحصيلها لتمويل ميزانيتها.

2. **النفقات:** تنص المادة 198 على انه يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يأتي:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية.
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية.
- المساهمات المقررة على الأملاك ومداخيل البلدية بموجب القوانين .
- نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية.
- نفقات صيانة طرق البلدية.
- مصاريف تسيير المصالح البلدية.

ويحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات على ما يأتي :

- نفقات التجهيز العمومي.
- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار.
- نفقات إعادة تهيئة المنشات البلدية.

و تنص المادة 199: لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية إلا النفقات الملقاة على عاتقها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بها والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض.

مع مراعاة احترام الأحكام المتعلقة بالمالية البلدية ,تسهر الدولة على تخصيص الموارد التكميلية لتغطية النفقات الملقاة على عاتق البلدية بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما [1].

ثالثا: التصويت على الميزانية البلدية

تنص المادة 180 من البلدية يتولى الأمين العام للبلدية, تح ت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية.

يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه.

وتنص المادة 183 لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة, أو إذا لم تنص النفقات الإجبارية.

في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي على الميزانية غير متوازنة,فان الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15)يوما التي تلي استلامها,الى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام.

يتم اعذرا المجلس الشعبي البلدي من الوالي, إذ ا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية.

[1]–علاء الدين عشي , نفس المرجع السابق ص 112–113 –114

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال الثمانية(8) أيام التي تلي تاريخ الأعذار المذكور أعلاه, تضبط تلقائيا من طرف الوالي.

ووفقا للمادة 188 التي تنص على انه يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي, عن د نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية, الحسا ب الإداري للبلدية ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة.[1]

الفرع الثاني: إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية

باعتبار الولاية تتمتع بموارد مختلفة فان ذلك يظهر بوضوح في ميزانيتها حيث سنتطرق الى تعريفها وتنفيذها والتصويت عليها.

أولا: تعريف ميزانية الولاية: تعرف على أنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية بالولايق, وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

ثانيا: تنفيذها

تشمل ميزانية الولاية على قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات وهما:

- قسم التسيير.
- قسم التجهيز والاستثمار.

وينقسم كل قسم الى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا.

يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار وفقا للشروط التي يحددها التنظيم.

[1]–محمد الصغير بعلي, الإدارة المحلية ,نفس المرجع السابق ص 238–239–240

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

وتنص المادة 159ترتب الإيرادات والنفقات في أن واحد حسب الطبيعة أو المصلحة أو البرنامج أو العملية خارج البرنامج.

يحدد شكل ميزانية الولاية ومحتواها عن طريق التنظيم.[1]

ثالثا: التصويت على ميزانية الولاية

تنص المادة 160 من قانون الولاية يتوالى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون.

ويوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية.

كما تنص المادة 163على انه يعد مشروع ميزانية أولية قبل بدء السنة المالية.وتلك موازنة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية بناء على نتائج السنة المالية السابقة بواسطة ميزانية إضافة.

تأخذ الاعتمادات المصوت عليها بصفة منفردة في حالة الضرورة وبصفة استثنائية اسم الاعتمادات المفتوحة مسبقا قبل التصويت على الميزانية الإضافية واسم الترخيصات الخاصة بعد التصويت على هذه الميزانية وتكون الاعتمادات محددة بشرط توفر موارد جديدة.

كما تنص المادة 170 يجوز للوالي نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد.ويمكنه في حالة الاستعجال نقل الاعتمادا ت من باب الى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى إخطار المجلس الشعبي الولائي بذلك خلال دورته القادمة.

[1]–محمد الصغير بعلي, الإدارة المحلية الجزائرية ,ص297

غير انه لا يجوز إجراء أي نقل الاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.

- تعتبر منجزة عند نهاية السنة المالية:
- كل النفقات المأمور بصرفها والمعترف بصحتها.
- كل الإيرادات التي كانت موضوع إصدار سندات تحصل.

تتولى الخزينة العمومية,من اجل تغطية حاجات خزينة الولايات تحصيل الإيرادات وتقدم تسبيقات على الإيرادات الجبائية وفقا للأحكام المحددة فـي قانون المالية وطبقا للإجراءات المحددة عن طريق التنظيم.[1]

الفرع الثالث: حدود الرقابة على الجماعات المحلية

إن الجماعات المحلية بمقتضى ما تتمتع به من شخصية معنوية,يتعين أن تباشر واجباتها ومسؤوليتها من منطلق استقلالها دون أن يحدها في ذلك,إلا انه من ناحية أخرى ينبغي خضوعها لرقابة حتى لا تنحرف عن أعمالها الى 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 المحلية, من احترام الشروط الشكلية والموضوعية وأخرى تتعلق بإمكانية منازعة قراراتها المخالفة للمشروعية,فالعلاقة طردية بين الاستقلال والرقابة,فإذا ما زادت شدة الرقابة أدت الى ضيق وانحسار الاستقلال والعكس.[2]

[1]–محمد الصغير بعلي,الولاية في القانون الإداري ص 220–221-222 -223

[2]– إسماعيل فريجات,نفس المرجع السابق ص177

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

أولا: تعريف استقلال الجماعات المحلية

تعرف على أنها حق الوحدات المحلية القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة, وفي الحالة العكسية ترجيح حقوقها وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة.[1]

فاستقلال الجماعات المحلية هو استقلال الأجهزة, واستقلا ل في إدارة الشخص المعنوي ضمن الحدود التي يرسمها القانون مع البقاء في إطار الدولة الواحدة.

ولابد من اجل تكريس هذا الاستقلال أن يتمتع بجهاز إداري مستقل يقوم على هيئة تداولية منتخبة وأخرى تنفيذية تعمل تحت سلطتها إدارة يتولى تنفيذ العمليات والنشاطات العائدة له,مما يعزز حرية القرار بعيدا عن تأثير السلطة المركزية,ويساعد في إرادة ذاتية محلية,ولتفعيل استقلالها لابد لها من موارد مالية كافية للاضطلا ع بمهامها بمعزل عنها دائما.

فالاستقلال هو الأصل والاستثناء هو ما يسلط عليها من رقابة كضابط يحد من حريتها المحلية, مما يستدعي ضمان هذا الاستقلال وجود حدود يجب الالتزام بها:

- إن مسؤولية اتخاذ القرارات المحلية تبقى من اختصاص المجالس المحلية,حتى وان كانت تحتاج الى 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 محددة, والسبب هو تمتع الجماعات المحلية باستقلال إداري ومالي, ف ي مواجهة نص قد يستهدف هذا الاستقلال.

[1]–مسعود شيهوب,نفس المرجع السابق ص191

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

- لا يجوز للحكومة المركزية تعديل القرارات الصادرة من الوحدات المحلية,فإما أن تقبل القرار كله وإما أن ترفضه كله.
- تمكين الجماعات المحلية من سلطة الاعتراض القانوني على ما تملكه الوصاية تجاهها,بمخاصمتها أمام القضاء الإداري,بمعناه أن سلطة الوصاية ليست مطلقة.
- تسال الجماعات المحلية مسؤولية كامل ة عن الآثار المترتبة عن تنفيذ قراراتها,فلا يجوز إلزامها بتنفيذ أي قرار بما فيها المصادق عليه.[1]

ثانيا: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

تتجلى استقلالية الجماعات المحلية في المنظوم ة القانونية الجزائرية من خلال الاعتراف أو الوجود المادي الايطار الوظيفي ,كما يظهر استقلال الجماعات المحلية من خلال قدرتها على اتخاذ القرارات ضمن اختصاصاتها من ناحية واستقلالها المالي من ناحية أخرى.

1. **استقلال الجماعات المحلية بموجب القانون:**

- **الدستور:** لقد اعترفت مختلف الدساتير المتعلقة بالجماعات المحلية حيث أعطتها اهتماما واسعا, ولق د أكد دستور 1996 ذلك اعتبر الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. إذ يعد ضمانه مهمة ويعتبره المؤسس الدستوري موضوعا ذو مكانة أساسية في تنظيم الدولة, وكم ا قد اعتد بقاعدة الانتخاب كأسلوب في تكوين المجالس المنتخبة. [2]
- **القانون:** هو من ينشاها ويقوم بتحديد اختصاصاتها وماليتها وهو الذي يقوم بإنهائها حسب الظروف إذا دعي الأمر, ويضبط العلاقة التي تربطها

[1]–إسماعيل فريجات,نفس المرجع السابق ص178

[2]–المادة 13 من دستور 1996

بالحكومة المركزية, والذي يؤهلها لان تمارس صلاحيتها واختصاصاتها المحددة قانونا بنوع من استقلالية وحمايتها من كل إهدار لاستقلاليتها فهو يعد خير ضامن لذلك والوسيلة الداعمة لدولة القانون والمؤسسات.

2-استقلال الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات:

لقد نص الميثاق الوطني لسنة 1976على انه:"ينبغي للامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل وان المجالس الشعبية وحدها حق البث في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية.

وما يمكن استخلاصه من هذا النص انه يشكل ضمانة قانونية حقيقة يدعم سلطة الجماعات المحلية في اتخاذ قراراتها.مما يشكل مظهر من مظاهر استقلاليتها,وتطبيقا لكل هذا فقد نص ميثاق البلدية على أن الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها,وأضاف ميثاق الولاية أن الولاية هي وحدة لا مركزية ولمجلسها الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا من قرارات وتدابير,ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها وتكون لهيئة المداولة في كل من قانون البلدية والولاية سلطة الكاملة في اتخاذ القرارات الضرورية لتصريف الشؤون المحلية وتدخل السلطات المركزية أو ممثليها في هذا المجال لا يجب أن يتجاوز حدود الرقابة الإدارية الوصائية الذي يتبنى عليه نظام اللامركزية الإدارية,والتي لا تتم إلا وفقا للإجراءات المنصوص عليها في القوانين والتشريعات ولاسيما تلك المنظمة للوحدات الإدارية المركزية اللامركزية الإقليمية وكل هذا تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص[1].

[1]- تياب نادية أستاذة مساعدة , محاضرات مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر ,كلية الحقوق ,جامعة عبد الرحمان بجاية.

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

3- الاستقلال المالي:

يظهر الاستقلال المالي للجماعات المحلية من خلال تمتعها بميزانية مستقلة وموارد مالية ذاتية,فهذا الاستقلال المالي يتيح لها القدرة على العمل,وأداء الخدمات ومباشرة المشاريع دون انتظار من السلطات المركزية أن تبت بكل صغيرة وكبيرة تهم سكان الوحدات المحلية.

والاستقلال المالي للوحدات المحلية يرمي الى تحقيق الديمقراطية واللامركزية في تسيير شؤونها ويسمح لها بالقيام بنشاطاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية,من اجل تلبية حاجيات سكان الأقاليم وتحريك عجلة التنمية المحلية.ولتحقيق هذا الاستقلال يقتضي الأمر ضرورة تمتع الوحدات المحلية بموارد مالية محلية مستقلة ومنفصلة عن موارد الدولة وذلك مناجل دعم استقلالها الإداري,فاستقلال الوحدات المحلية ماليا يكون بالضرورة استقلالها الإداري,لان الاستقلال المالي يعني ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة وبالتالي منحها حرية اكبر في إنفاق أموالها.

وتتمثل الفوائد الاقتصادية للاستقلالية المالية في مايلي:

- تساعد على التكييف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات والمعدات.
- تفيد من تقليل تكلفة الحصول على معلومات (معرفة الاحتياجات وشروط إشباعها)و الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين والمكلفين بالضريبة وتمكينهم من معرفة مستوى النفقات من اجل فهم واضح لتكلفة الخدمات وبالتالي زيادة الشفافية.

- وبالتالي يعد المورد المالي عاملا في تحقيق استقلال الهيئات المحلية بالمال تستطيع أن تقوم بالأعباء الملقاة على عاتقها وتقوم بتنفيذ المشروعات الواجبة واللازمة.[1]

ثالثا: معوقات استقلالية الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية جزء من الهيكل الإداري للدولة,تقوم بتقديم خدمات لتلبية حاجيات المحلية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية, باعتبار أن هذه الأخيرة مسؤولة عن الجانب الإداري للسلطة التنفيذية في كامل إقليم الدولة,وبالتالي سنقوم بحصر أهم المشكلات والعراقيل التي تشهدها الجماعات المحلية التي أثرت على استقلاليتها وهي كالتالي:

1) **التحديات السياسية:** يواجه نظام الإدارة المحلية في الجزائر مجموعة من التحديات السياسية أبرزها مايلي:

- ضعف مظاهر المشاركة السياسية في البيئة المحلية, حيث نجد انخفاضا في درجة الإقبال على التصويت في الانتخابات المحلية.
- الانقسامات السياسية والصراعات الداخلية بين أعضاء المجالس المنتخبة دون اتخاذ العديد من القرارات الحاسمة المؤثرة في حاضر ومستقبل الجماعات المحلية.
- انخفاض مساهمات قوى المجتمع المدني المحلي في اتخاذ القرارات وترقية الديمقراطية, و هذا رغم نص التشريعات المرتبطة بالجماعات المحلية(قانون البلدية والولاية) على مشاركة المواطنين في النشاط المحلي وتشجيع إنشاء الجمعيات المحلية.

[1]– جديدي عتيقة, إدارة الجماعات المحلية في الجزائر ,مذكرة تخرج ماستر في العلوم السياسية تخصص سياسة عامة وإدارة محلية, جامعة محمد خيضر بسكرة 2013 ص 44–45 .

- غياب مبدأ الاستقلالية من بين أهم المشاكل التي تعيق عمل الجماعات المحلية هو غموض القوانين والتشريعات التي تتعلق بالعلاقة بين المركز والهيئات المحلية من ولاية وبلدية.

2) **التحديات الإدارية:** من بين التحديات التي تواجه نظام الإدارة المحلية في الجزائر تعدد الأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية والمالية على المجالس المحلية,وهذا بالرغم من تمتع البلدية بشخصية معنوية واستقلال المالي,باعتبارها قاعدة اللامركزية,إلا أن هذه اللامركزية تبقى نسبية بسبب خضوع المجالس المحلية المنتخبة لمختلف أشكال الرقابة على أعضاءها وأعمالها وتصرفاتها ومتمثل ة في: الرقابة على أعضاء المجلس, رقابة على الأعمال, رقابة على المجلس الشعبي البلدي, الرقابة على ميزانية البلدية, الرقابة على خطط التنمية والمشاريع.[1]

3) **المالية المحلية:** تتشكل الموارد المالية للجماعات المحلية من إيراداتها الضريبة و الجبائية,فمنها ما يعود إليها بصفة خاصة ومنها ما تتقاسمه مع الدولة,فالإيرادات الجبائية الخاصة تتكون أساسا من الضرائب المباشرة الناتجة عادة من الرسوم العقارية المبنية وغير المبنية,وتلك الناتجة عن الخدمات التي تقدمها كرفع النفايات المنزلية,وأما الغير المباشرة منها فهي ناتجة أساسا عن رسوم الذبح ورسوم الإقامة. وأما بالنسبة للإيرادات الجبائية التي تتقاسمها البلديات مع الدولة فهي ناتجة أساسا عن رسوم النشاطات الصناعية والتجارية وكذا النشاطات المهنية غير التجارية والدفع الجزافي ,وإضافة الى هذه الإيرادات تعتمد أيضا البلديات على موارد أخرى أهمها

[1]-أستاذ محمد غانس ,الجماعات المحلية في الجزائر, محاضرات سنة أولى ماستر علوم سياسية ,تخصص إدارة وجماعات محلية ,جامعة احمد بن يحي الونشريسي تيسمسيلت 2021 ص 21-22.

ناتجة عن استغلال بعض مرافقها,وبعض المراكز لأداء خدمات معينة أو تلك الناتجة عن أملاكها في حالة التصرف فيها أو تأجيرها.[1]

وبداية عدم التناسب بين كمية الصلاحيات مقارنة بالموارد المالية المتاحة لذلك,مما يشكل ضغطا مضاعفا عليها,ويمكن رد أسباب ضعف مالية الجماعات المحلية الى: ضعف الإيرادات المحلية, ضعف يتعلق بالنظام الجبائي, مركزية التشريع الضريبي, تفاوت في توزيع الموارد الجبائية, ضعف التحصيل الضريبي, ضعف إيرادات أملاك, تزايد أعباء الجماعات المحلية.

4) **التقسيم الإداري:** بمجرد افتكاكها الاستقلال واسترجاعها السيادة,ولمعالجة الخلل الناجم عن الفرع الذي خلفه المستعمر,والذي استعمل الإدارة كأداة للتمكين له,ولخدمة مصالحه الاستعمارية وإطالة أمد وجوده,أقدمت الجزائر على إصلاحات جوهرية على الجهاز الإداري.[2]

إلا أنها ما يعاب على التقسيم الإداري للجزائر تلك الفوارق الاقتصادية والسكانية والجغرافية بين الولايات والبلديات والى أزمة التنظيم الإقليمي للبلديات وكذلك التناقضات المتمثلة أساسا في عدم وجود تسلسل للمدن في ممارسة السياسة الإقليمية بحيث أعطيت لبعض المدن وظيفة القيادة الإدارية وهي ذات حجم صغير مقارنة مع مجالها الإداري الكبير إضافة الى عيوب أخرى منها كثرة الولايات والدوائر وارتفاع أعدادها من تقسيم لأخر مع عدم مراعاة هذا التقسيم الى الاعتبارات الجغرافية والاقتصادية ومن حيث الموارد.

- الشكوى من الروتين الحكومي الذي يعرقل أعمال الإدارة المحلية وتعدد الإجراءات الحكومية.

---

[1]-أستاذة تياب نادية,نفس المرجع السابق ص 30-31

[2]-إسماعيل فريجات,نفس المرجع السابق ص 183-185

- ضعف أجهزة المتابعة والرقابة والتدقيق.
- فقدان التنسيق بين أعمال الهيئة المحلية وفروعها.
- ضعف الجهاز التنفيذي للهيئات المحلية,وعدم تفهمها للواقع والظروف المحلية.
- محدودية الصلاحيات الممنوحة للمنتخب المحلي والجماعات المحلية بصفة عامة وارتباطها في جل مجالات عملها بالمركز.[1]

[1]–أستاذ محمد غانس,نفس المرجع السابق ص 22

الفصل الثاني الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية

خلاصة الفصل الثاني:

مما سبق ذكره في هذا الفصل يمكننا أن نستنتج أن نظام الجماعات المحلية في الجزائر يقوم على مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات لمباشرة مهامها وضمن السير الحسن وتمثلت هذه الاختصاصات للجماعات المحلية في البلدية والولاية كل منهما لها صلاحيات واختصاصات,كما اعتمدت هذه الجماعات على مجموعة من الوسائل منها المالية والبشرية لممارسة مهامها .

كما تطرقنا الى نظام الرقابة على الجماعات المحلية وذكرنا أنواعها, كما تطرقنا الى ميزانية الجماعات المحلية و في الأخير تطرقنا الى معرفة مظاهر حدود استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر.

الخاتمة

الخاتمة

الخاتمة:

من خلال دراستنا لهذا الموضوع نلاحظ أن الجماعات المحلية في الجزائر لها أهمية ومكانة هامة إذ أنها تمثل دعامة أو ركيزة أساسية لهذا النظام "نظام الإدارة المحلية",حيث تعددت التعاريف التي حددت مفهوم الإدارة المحلية والتي اعتبرت أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين سلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المتخصصة على أساس إقليمي والمتمثلة في البلدية والولاية.

وللإدارة المحلية أهمية كبيرة لاحتلالها مركزا هاما في نظام الحكم المحلي الداخلي ,وتقوم بدور فعال في تحقيق التنمية المحلية وتحقيق المصلحة العامة كما أنها ساهمت في تطوير علاقات الأفراد وأتاحت لهم المشاركة السياسية .

كما أن الإدارة المحلية(البلدية والولاية) تعد أسهل وسيلة وأكثر استجابة لتلبية احتياجات ومتطلبات المواطنين من خلال جملة من البرامج والمشروعات وهذا من خلال الوسائل والصلاحيات التي تمكن من القيام بمهامها واختصاصاتها على أحسن وجه,ويتجلى ذلك من خلال الآليات القانونية التي اتبعتها الدولة الجزائرية لإرساء دعائم نظام إداري لامركزي يكون في مستوى تطلعات الأفراد من خلال ما جاءت به تعديلات القانونية التي تمس الجماعات المحلية,والمتمثلة في قانون البلدية وقانون الولاية ولما يهدف من تحسين لمستوى التسيير المحلي,وبالتالي فان المشرع الجزائري قام بإصلاحات كثيرة على مستوى هيئاتها (البلدية والولاية) حتى تتماشى مع الظروف والمتغيرات العالمية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وتفعيل دورها في تطوير الإدارة المحلية كما عرفت منظومات الجماعات المحلية إصلاحات واسعة من خلال القوانين قانون البلدية والولاية حيث تضمن قانون البلدية رقم 11-10 والذي عرف البلدية على أنها الجماعة الإقليمية الأساسية,تتمتع بالشخصية المعنوية

الخاتمة

والاستقلال المالي وتحدث موجب القانون وتضمن هذا القانون أهم الهيئات البلدية ونظام سيرها وكيفية انتخاب أعضائها .

وإضافة الى قانون البلدية ظهر قانون الولاية 12-7 الذي عرف الولاية على أنها الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتطرقنا أيضا الى تشكيلة وعمل نظام الولاية والى هيئات التي تتكون منها والمتمثلة في مجلس الشعبي الولائي والوالي وكذا صلاحيات واختصاصات قانون الولاية.

وتبين لنا أن الجماعات المحلية وسائل تتمثل في الوسائل المالية والبشرية التي تساعدها على القيام بمهامها مع تبني سبل ومقاربات لكيفية دمج وإشراك المواطنين فيها بفعالية.

كما رأينا أن للميزانية أهمية من خلال اتساع نطاق دور الدولة الحياة الاقتصادية والاجتماعية فعن طريقها تستطيع الدول أن تعدل في توزيع الدخل القومي فيما بين الطبقات المختلفة.

ولاحظنا أن الإصلاح الذي مس الجماعات المحلية يظهر انه محدود الأهمية سياسيا واقتصاديا واجتماعيا, حيث رأينا مظاهر استقلالية الجماعات المحلية وكذا معوقات هذه الجماعات.

ومن خلال النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث يمكن أن نقوم بإعطاء بعض التوصيات من نجاح وسير الحسن لنظام الجماعات المحلية وتتمثل في ما يلي:

- المشاركة في دراسة وتنظيم الوحدات المحلية, وبخاص ة ما يتعلق بتطوير الهيكل التنظيمي وطرق العمل وقوى المستخدمين فيها وتوزيعها.
- تحسين مستوى الموظفين على مستوى الإدارة ورفع مهاراتهم وكفاءاتهم,مما يؤدي الى عصرنة التسيير فيها من خلال اعتماد الأساليب الكفيلة بذلك.
- إعادة الاعتبار للجماعات المحلية من خلال معالجة أي خلال في هذا النظام .

الخاتمة

- العمل على تنمية الوسائل المالية للسلطات المحلية, بتخصي ص الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي للسلطات المحلية, عل ى أن يفسح لها مجال أوسع في إعداد ميزانيتها.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

قائمة المراجع

الكتب:

- محمد الصغير بعلي "القانون الإداري(التنظيم الإداري,النشاط الإداري),دار العلوم للنشر والتوزيع2004.
- مسعود شيهوب "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاته ا على نظام البلدية والولاية في الجزائر,ديوان المطبوعات الجامعية,1986.
- محمد الصغير بعلي الإدارة المحلية الجزائرية,دار العلوم والنشر عنابة, 2013.
- مصطفى الجندي "الإدارة المحلية واستراتيجياتها" الإسكندرية,منشاة المعارف,1987.
- محمد الصغير بعلي "دروس في المؤسسات الإدارية نظرية التنظيم الإداري الإدارة العامة الجزائرية" منشورات جامعة باجي مختار عنابة.
- محمد الصغير بعلي "الولاية في القانون الإداري الجزائري",دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة2014.
- محمد الصغير بعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة 2004.
- عمار عوابدي "القانون الإداري الجزء الأول النظام الإداري الطبعة السادسة ديوان المطبوعات الجامعية,2014.
- عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي "الإدارة المحلية دراسة مقارنة" دار المسير للنشر والتوزيع والطباعة الطبعة الأولى 2001.
- عمار بوضياف"التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق,جسور للنشر والتوزيع الجزائر,الطبعة الأولى 2010.
- عمتوت عمر "قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر2009.

قائمة المراجع

- عمار بوضياف "شرح قانون الولاية"جسور للنشر والتوزيع الجزائر الطبعة الأولى 2012.
- علاء الدين عشي"شرح قانون البلدية" دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع 2011.
- علي خطار الشنطاوي "الإدارة المحلية" دار وائل للنشر 2002.
- عمار منصور" الضريبة على أرباح الشركات "دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر.
- لعمارة جمال "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر,دار الفجر للنشر والتوزيع,القاهرة الطبعة الأولى 2004.
- فريحة حسن "شرح القانون الإداري دراسة مقارنة,ديوان المطبوعات الجامعية 2009.
- جعفر انس قاسم "أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر" ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1988.
- سليمان الطماوي "الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة" الفكر العربي, مصر 1990.

النصوص القانونية:

- دستور 1996جريدة الرسمية عدد 76.
- قانون 12-01 المؤرخ في 2012/01/12 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 1.
- قانون 11-10المؤرخ في 2011/06/22 المتضمن قانون البلدية جريدة رسمية العدد 37.
- قانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية جريدة رسمية عدد 12.

قائمة المراجع

الرسائل الجامعية:

- فريجات إسماعيل"مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري" مذكرة ماجستير في القانون العام في الحقوق تخصص تنظيم إداري جامعة الوادي 2014.
- جديدي عتيقة "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر" مذكرة ماستر في العلوم السياسية تخصص سياسة عامة وإدارة محلية جامعة محمد خيضر بسكرة 2013.
- سوداني كلثوم "النظام القانوني للإدارة المحلية في التشريع الجزائري" مذكرة ماستر في القانون الإداري قي الحقوق جامعة أدرار 2014.
- عديلة فاطيمة "الإدارة المحلية في الجزائر" مذكرة ماستر في العلوم سياسية تخصص تسيير وإدارة الجماعات المحلية جامعة مستغانم 2016.
- مغالط خيرة "الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية محلية في ظل التشريع الجزائري" مذكرة ماستر في الحقوق قسم عام تخصص إدارة عامة جامعة مستغانم 2017.

محاضرات:

- أستاذ بن عبو عفيف محاضرات طلبة سنة أولى ماستر قانون إداري مقياس الإدارة محلية, جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم 2020-2021.
- أستاذ بن عيسى قدور, محاضرات طلبة سنة ثالثة ليسانس, مقياس المالية العامة جامعة مستغانم 2021- 2022.
- أستاذة تياب نادية, محاضرات مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر, كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان بجاية.
- أستاذ محمد غانس, محاضرات طلبة سنة أولى ماستر, مقياس الجماعات المحلية في الجزائر, قسم العلوم السياسية, تخصص إدارة وجماعات محلية جامعة احمد بن يحي الونشريسي تيسمسيلت 2020-2021 .

قائمة المراجع

- أستاذ عقوبي مولود , محاضرات سنة أولى ماستر علوم سياسية ,مقياس تمويل الجماعات المحلية بالجزائر, تخصص إدارة محلية, جامعة احمد زبانة غليزان 2020-2021.

الفهرس

الفهرس

الفهرس

إهداء

شكر و تقدير

مقدمة

الفصل التمهيدي:أسس التنظيم الإداري 1

المبحث الأول :المركزية الإدارية 2

المطلب الأول : تعريف المركزية الإدارية وصورها 2

الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية 3

المطلب الثاني : أركان وتقدير المركزية الإدارية 5

الفرع الأول : أركان المركزية الإدارية 5

الفرع الثاني : تقدير المركزية الإدارية 8

المبحث الثاني : اللامركزية الإدارية 10

المطلب الأول :تعريف وصور اللامركزية الإدارية 10

الفرع الأول :تعريف اللامركزية الإدارية 10

الفرع الثاني : صور اللامركزية الإدارية 11

المطلب الثاني :أركان وتقدير اللامركزية الإدارية 12

الفرع الأول : أركان اللامركزية 12

الفرع الثاني : تقدير اللامركزية الإدارية 13

نظام الجماعات المحلية وتطورها في الجزائر: 17
المبحث الأول : الايطار المفاهيمي للإدارة المحلية 18
المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية 18
الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية 18
الفرع الثاني : خصائص الإدارة المحلية 20
الفرع الثالث:أهداف الإدارة المحلية 21
المطلب الثاني : أسباب نشاءة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر 23
الفرع الأول :أسباب نشاءة الإدارة المحلية 24
الفرع الثاني : تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر 26
المبحث الثاني : النظام القانوني لتشكيل المجالس الشعبية المحلية و سير عملها 39
المطلب الأول : تشكيل المجالس المحلية في الجزائر 39
الفرع الأول : المجالس الشعبية المحلية في الجزائر 39
الفرع الثاني : نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية 40
الفرع الثالث : النظام القانوني لانتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية 47
المطلب الثاني : نظام عمل المجالس المحلية في الجزائر 49
الفرع الأول : سير أعمال المجالس الشعبية المحلية 49
الفرع الثاني : لجان المجالس الشعبية المحلية 52
الفرع الثاني : مبدأ الشفافية ومؤشر الشفافية في الحكم الراشد 53
خلاصة الفصل الأول: 58

الجماعات المحلية بين الاستقلال العضوي و التبعية الوظيفية 59
المبحث الأول: اختصاصات الجماعات المحلية ووسائل ممارستها 60
المطلب الأول :الايطار الوظيفي للجماعات المحلية 60
الفرع الأول: اختصاصات البلدية 60
الفرع الثاني: اختصاصات الولاية 65
المطلب الثاني: وسائل الجماعات المحلية لممارسة اختصاصها 72
الفرع الأول: الوسائل المالية 72
الفرع الثاني: الوسائل البشرية 81
المبحث الثاني: العلاقة المركزية واتجاهات تطورها 83

المطلب الأول: نظام الرقابة على الجماعات المحلية 83
الفرع الأول: أنواع وصور الرقابة على الجماعات المحلية 84
الفرع الثاني: الوصاية على البلدية 85
الفرع الثالث: الوصاية على الولاية 90
المطلب الثاني: آليات تنفيذ الميزانية وحدود الرقابة على الجماعات المحلية 97
الفرع الأول: إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية 97
الفرع الثاني: إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية 101
الفرع الثالث: حدود الرقابة على الجماعات المحلية 103
خلاصة الفصل الثاني: 112
الخاتمة:

قائمة المراجع

ملخص مذكرة الماستر

مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري

يعتبر موضوع الجماعات المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري وهدف ذلك تقريب الإدارة من المواطن وتلبية متطلباته واحتياجاته , و لقد تبنى المشرع الجزائري هذا الأسلوب وتجلى من خلال نظامين البلدية والولاية, و منحهما الاستقلال الإداري والمالي حيث قصمنا هذه الدراسة الى فصلين ويسبقهما فصل تمهيدي حيث تطرقنا في الفصل التمهيدي الى مفهوم نظام المركزية واللامركزية الإدارية وحاولنا التفرقة بينهما وكذا عيوب ومزايا كل منهما, و تطرقنا في الفصل الأول الى نظام الجماعات المحلية حيث قمنا بتعريف الإدارة المحلية وتطورها في الجزائر وكذا النظام القانوني لتشكيل المجالس الشعبية وكيفية سير عملها,أما الفصل الثاني فخصصنه الى الايطار الوظيفي للجماعات المحلية المتمثلة في اختصاصات البلدية والولاية ووسائل الجماعات المحلية ,كما قمنا التعرف على رقابة الجماعات المحلية وصورها وكذا ميزانيتها.

وفي الأخير قمنا بالتحديد مظاهر استقلاليتها وكذا معوقات استقلالية هذه الجماعات.

الكلمات المفتاحية:

1/ الجماعات 2/المحلية الإدارة 3/البلدية

4/الولاية 5/التنظيم الإداري 6/نظام القانوني

Abstract of Master's Thesis

The position of local government authorities in the Algerian administrative system

The issue of local government authorities is one of the methods of administrative organization and the aim of this is to bring the administration

closer to the citizen and meet his requirements and needs. The Algerian legislator adopted this method and manifested it through the municipal and state systems, and granted them administrative and financial independence, where we cut this study into two chapters, preceded by an introductory chapter, The introductory chapter deals with the concept of the system of centralization and administrative decentralization and we have tried to differentiate between them, as well as the disadvantages and advantages of each. In the first chapter, we touched on the system of local government authorities, where we defined the local administration and its development in Algeria, as well as the legal system for the formation of popular councils and how they work, while the second chapter was devoted to the functional framework of local communities represented by the competencies of the municipality, the state and the means of local.

Finally, we identified the manifestations of their independence, as well as the obstacles to the independence of these groups.

Key words:

1/ local government authorities 2/the administration 3/the municipal

4/state 5/administrative organization 6/ the legal system