

جامعة مولود معمري - تيزي وزو
كلية الحقوق

تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر

مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون
فرع "تحولات الدولة"

إشراف الأستاذة :

د/ طالب نصيرة

إعداد الطالب:

بابا علي فاتح

لجنة المناقشة:

د/ كايس شريف، أستاذ محاضر -أ-، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، رئيساً،

د/ طالب نصيرة، أستاذة محاضرة -أ-، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،... مشرفة و مقررة ،

د/ سعيداني جبيقة، أستاذة محاضرة -أ-، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ممتحنة.

تاريخ المناقشة: 28 جوان 2010

تعتبر الولاية مكان احتكاك أهم مبدئي التنظيم الإداري: اللامركزية، المتجسدة في انتخاب مجلس شعبي عن طريق الاقتراع العام المباشر، و المركزية المشخصة في موظف معين من طرف السلطة المركزية (والي).
و يعدّ الوالي حجر الزاوية في الولاية، فهو ممثل الدولة على هذا المستوى و ممثل الهيئة الإقليمية في آن واحد.
و يتمتع هذا الموظف، في مواجهة المجالس الشعبية المحلية المفتقدة لصلاحيات تقريرية، بسلطات مدعمة بوسائل بشرية و مادية معتبرة.
إنّ هذا المركز القانوني المتميز لهذا الموظف، و المترتب عن الازدواجية الوظيفية، لا يخلو من التأثير على استقلالية الهيئات المحلية ، بل و حتى على اللامركزية نفسها، لذا تبرز ضرورة الإصلاح لخلق التوازن المؤسسي على المستوى المحلي، إصلاح - تحتاج فعاليته - إلى إدراجه في إطار إعادة هيكلة شاملة لمؤسسات الدولة.

La wilaya est le lieu de confrontation des deux principaux modes d'organisation administrative : la décentralisation incarnée par l'élection au suffrage universel direct d'une assemblée populaire, et la centralisation symbolisée par un fonctionnaire nommé par le pouvoir central.

Le wali, représentant de l'Etat et de la collectivité locale, est la clé de voûte de la wilaya.

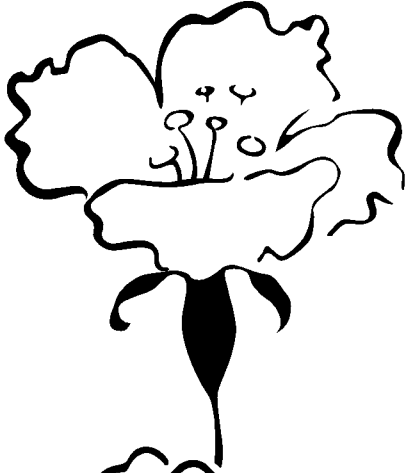
Face aux assemblées communales et de wilaya démunies, ce fonctionnaire dispose de larges pouvoirs, renforcés par des moyens humains et matériels.

Ce statut juridique spécifique découlant de la dualité fonctionnelle du wali, n'est pas sans effet sur l'autonomie des collectivités territoriales, voir sur la décentralisation elle-même, d'où la nécessité d'une réforme dans le sens d'un rééquilibrage des institutions locales, réforme qui ne peut être efficace que dans le cadre de la restructuration globale des institutions de l'Etat.

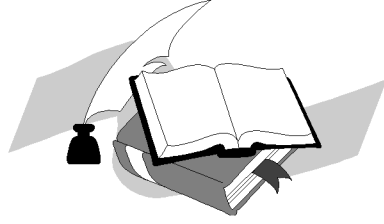
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾

(طه: 114)



إهداء



الى

الوالدين الكريمين أطال الله فيهما
و أمدّهما بالصحة والعافية.
أمين .



إلى الأستاذة المشرفة د/ طالب نصيرة التي أشرفت على هذا البحث،
إلى كل الأساتذة اللذين لم يخلوا علينا بجميل النصيح،
إلى الأستاذة نزيوي صليحة التي إعتت بكتابة هذا البحث،
و إلى كل من أسهم و أعان على إتمام هذا البحث.

قائمة المختصرات:

باللغة العربية:

ج ر: الجريدة الرسمية.

ص: الصفحة .

ص ص: من الصفحة ... إلى الصفحة ...

م.ج.ع.ق.ا.س.: المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الاقتصادية و السياسية.

En français :

B.C.D.R.A. : Bulletin du Centre de Documentation et de Recherche Administrative.

E.N.A.G. : Entreprise Nationale des Arts Graphiques.

J O : Journal Officiel.

O.P.U. : Office des Publications Universitaires.

P : page ...

pp : de la page ... à la page ...

P.U.F. : Presse Universitaires de France.

R.A.S.J.E.P. : Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques.

R.C.E. : Revue du Conseil d'Etat.

R.D.P. : Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger.

R .F.D.A. : Revue Française du Droit Administratif.

S.N.E.D. : Société Nationale d'Édition et de Diffusion.

مقدمة:

" احتاجت دولتنا إلى سلطة قوية ومركزة كي تتكون، وهي اليوم في حاجة إلى سلطة لا مركزية كي لا تتفكك ".⁽¹⁾

عبارة صادرة عن رجل سياسي، لكنها تعبر بصورة بالغة عما يمكن لرجل القانون أن يقوله حول العلاقة الموجودة بين المرحلة التي وصلت إليها الدولة في تكوينها وتطورها من جهة، والأسلوب الذي تنتهجه في تنظيم شؤونها الإدارية بصورة عامة من جهة أخرى.

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاجتماعية والسياسية ودرجة تأصل الديمقراطية في نظامها، فإن كانت الدولة الحديثة مضطرة في أول تكوينها لتقوية وتركيز السلطة لأقصى حد ممكن من أجل ضمان سيادة القانون على جميع الأفراد وعلى أجزاء الإقليم، وبالتالي ضمان وحدة الدولة، إلا أنه لما استقرت أركان تلك الدولة وبدأت في الأخذ بالديمقراطية كنظام للحكم من ناحية، وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها من ناحية أخرى، أصبح من الضروري أن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات العامة وإشباع حاجاتهم الخاصة والمحلية حتى تتفرغ الحكومة المركزية في العاصمة للأمور الوطنية والأكثر أهمية، والتي يستحسن إخضاعها لنظام موحد.

يأخذ التنظيم الإداري في الحالة الأولى صورة المركزية الإدارية، وفي الحالة الثانية صور اللامركزية الإدارية، فهما صورتان للتنظيم الإداري في الدولة الحديثة، تأخذ كل دولة بالقدر الذي يتفق مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ولذلك كانت درجة المزج بين المركزية و اللامركزية من أدق الأمور خاصة من الناحية التطبيقية.⁽²⁾

¹ - «La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire.»
Déclaration de François MITTERAND faite en 1981, citée par :
MOEZ (Hassayoun), « La conception de la décentralisation territoriale en Tunisie », actes du colloque sur la décentralisation au Maghreb : approches et applications, in R.A.S.J.E.P., n° 01, 2005, p 55.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 49.

على الرغم من أن كلا الأسلوبين (أي المركزية واللامركزية) لا ينهيان في حقيقة الأمر إلا عن توجهات السياسة الإدارية المتأثرة بالعوامل التاريخية والنظم الدستورية والمتطلبات الميدانية، حيث لا يعبر كلا الأسلوبين في حدّ ذاتهما - عن مفاهيم قانونية بحتة، ولا يحددان بذاتهما نوع النظام لكنهما يطبقان على درجات وبآليات مختلفة، وتُعطي لكليهما الشروط والأشكال التي يُجسد بها، وبعبارة أخرى فإن آليات و شروط التطبيق هي ما يستدعي إعطاء الأسلوبين الوصف القانوني.⁽³⁾

و قد حاول الكثير تعريف المركزية واللامركزية، تعريفات لا تبدو مختلفة كثيرا من حيث المعنى الذي نتطرق إليه، ولا من حيث العناصر المكونة له، فتعرّف المركزية الإدارية بأنها:

" قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية ".⁽⁴⁾

فهي تقوم بالتالي على تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية مع خضوع موظفي الإدارة لنظام السلم الإداري (كرباطة عضوية)، وتركيز العلاقة بين مختلف درجات هذا السلم على مبدأ السلطة الرئاسية (كرباطة موضوعية).

أما اللامركزية⁽⁵⁾ - أولا - من الناحية الاصطلاحية ،وكما هو ظاهر، لا تعرّف إلا سلباً بالنسبة للمركزية Dé-centralisation (وهي نفس الملاحظة يمكن أن تقدم حول المصطلح باللغة العربية)، و يبدو مدلول هذا المصطلح ناقصاً إذا ما تمت مقارنته بالمصطلح الألماني مثلاً (Selbstverwaltung) والذي يعني سلطة الإدارة الذاتية، أو بالمصطلح الإنجليزي (Local government) والذي يعني الحكم المحلي.⁽⁶⁾

³ - RIVERO (Jean) et WALINE (Jean), Droit administratif, 16^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1996, p 275.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 51.

⁵ - يستعمل مصطلح اللامركزية عامة للدلالة على اللامركزية الإقليمية، وهي أقدم صورة في اللامركزية، أما للتعبير عن الصورة الأخرى فيستعمل العبارة كاملة أي اللامركزية المصلحية أنظر في ذلك:

- DUVERGER (Maurice), Eléments de droit public, Mise à jour en collaboration avec RAZAFIMAHLEO (Hervé), 13^{ème} édition, P.U.F., Paris, 1995, pp 236-239.

⁶ - RIVERO (Jean) et WALINE (Jean), Droit administratif, op.cit., p 277.

و يقصد باللامركزية عامة:

" توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية ".⁽⁷⁾

يكاد يجمع الفقه على أنه لقيام اللامركزية لابد من الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة تقوم على تحقيقها هيئات محلية متمتعة بالشخصية المعنوية بكل ما ترتبه هذه الأخيرة من آثار، ويبقى ركن انتخاب هذه الهيئات أحد الأركان المثيرة للجدل.⁽⁸⁾

ومن الناحية العملية لم تعد تقتصر الدول على الأخذ بأحد الأسلوبين أي اللامركزية أو المركزية على حدى بل بكليهما معاً، مع اختلاف طريقة الدمج بينهما ودرجة تغليب أسلوب على آخر.

من ثم لم تعد الإدارة في الدولة مكونة من سلطة مركزية وشخص معنوي عام واحد فقط، بل توجد إلى جانب الدولة أشخاص عامة محلية وأشخاص عامة مرفقية، والعلاقة بين هذه المستويات من الإدارة في الدولة - خاصة بين المستوى المحلي والمركزي - تبدو غاية في الأهمية.⁽⁹⁾

واكتساب هذه الأشخاص المحلية للشخصية المعنوية إلى جانب شخص الدولة هو ما يزيد أهمية دراسة هذه العلاقة، سواء من الناحية العضوية ودور السلطة المركزية في تحديد الأسلوب الذي تشكل به هذه الأشخاص المحلية، والحد الذي يمتد إليه تدخل المركز في كيفية تشكيل المحيط، فقد يقتصر تدخل المركز على توفير الشروط المادية

⁷ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 65.

⁸ - وسنتطرق لهذا الركن بالتفصيل في الموضوع.

⁹ - أنظر: محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا) الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص ص 105-107.

أنظر كذلك: محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، دون تاريخ النشر، ص ص 133-137.

والموضوعية لمواطني إقليم تلك الجماعة ليختاروا من يقوم على شؤونهم. وقد تمتد اللامركزية كذلك إلى حد وضع (تعيين) ممثلين للسلطة المركزية على المستوى المحلي مع كل ما يمكن أن يثيره هذا من جدل حول مدى توافق ذلك مع أركان اللامركزية.

و تبدو العلاقة المذكورة أكثر تركيباً بالنسبة للجماعة المحلية لإرتباطها بالدولة من جهة و المحيط الإقتصادي من جهة أخرى، و بالتالي وجوب تحديد مجال سلطات كل طرف و إلى كيفية تقسيم الموارد خاصة،⁽¹⁰⁾ مع العلم أنّ العلاقة بين الجماعة المحلية و الدولة أكثر أهمية و تحيل أي دراسة لمركز الجماعة المحلية -بالضرورة- إلى تحليل هذه العلاقة المركبة.⁽¹¹⁾

ومن الناحية الموضوعية ينظر إلى مدى إضطلاع الجماعات المحلية بسلطات واختصاصات حقيقية في تسييرها لشؤونها المحلية، وكذا الحدود الفاصلة بينها وبين مجال الدولة بصفة عامة ومجال ممثل الدولة على المستوى المحلي، بحيث أن تواجد هذا الأخير ضروري (فهو موجود بصورة أو بأخرى).

ولا يشذّ التنظيم الإداري الجزائري عن هذا، فإلى جانب الدولة هناك أشخاص معنوية عامة أخرى (لامركزية) سواء على أساس إقليمي (كالبلدية والولاية)، أو على أساس مرفقي (مصلحي). وإلى جانبها نجد ممثلي الدولة على المستوى المحلي: كالعامل في فرنسا (Le préfet)، أو المحافظ في مصر، أو الوالي في المغرب و كذا في الجزائر هذا الأخير الذي يعنى بالدارسة في هذا البحث.

لكن الأمر ليس بهذه البساطة التقنية، لأن الإدارة العامة والقانون الإداري ميدان لتفاعل عوامل أخرى سياسية واقتصادية. فطبيعي إذاً أن يكون التنظيم الإداري لأية دولة متأثراً بهذه العوامل .

و ينجم عن هذا التداخل والتفاعل نموذج وأسلوب تتبعه الدولة في تنظيم وتسيير إدارتها العامة، ويضاف إلى هذه العوامل العامل التاريخي بالنسبة للدول النامية (على

¹⁰ - OUCHENE (Mohammed), " les pouvoirs de l'assemblée populaire de la wilaya", in R.C.E. , n°03 , 2003, p 80.

¹¹ - ZOUAIMIA (Rachid), « l'introuvable pouvoir local », in Insaniyat, n°02, 2002, p 33.

غرار (الجزائر) والتي ورثت مؤسسات إدارية لا تتماشى وواقعها الجديد، و التي كان عليها بناء مؤسسات تتلاءم وهذا الوضع. إذ يظهر التطور والتحول العميق في هذه الدول عملية إرادية وغير إرادية أحيانا أخرى، منطقتها إقامة وضع جديد على أنقاض الوضع الموروث، الأمر الذي يزيد تفاعل العوامل السابقة شدة وصعوبة، وتتعدد معه عملية التطور والتحول.

يعتبر هذا التفاعل المذكور منطلقا للحديث عن ديناميكية تطور الإدارة العامة، ليجد انعكاسه على مستوى التنظيم الإداري، حيث قد يتمحور هذا التطور حول البحث عن توازن بين الإدارتين أو السلطتين المركزية واللامركزية، فيخضع حينئذ لجدلية تحديد مدى استقلالية هذه عن تلك، أو تضعف درجة التنافس بين المستويين لتترك المجال للإدارة العامة (بصورة شاملة) لتواجه مهمة التنمية.

وفي هذا الإطار تندرج دراستنا لموضوع تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، من خلال دراسة مركزه في ظل هذا التحول وجدلية العلاقة بين الإدارتين المركزية والمحلية من المقاربة التقليدية الهادفة إلى تحديد اختصاصات الإدارتين على أساس التنافس والتنازع، أي انتزاع الحقوق والحريات المحلية من السلطة المركزية، إلى المقاربة الحديثة الهادفة إلى اعتبار المركزي والمحلي عنصرين لنظام واحد لتصبح العلاقة بينهما علاقة تكامل واندماج ووحدة من أجل تحقيق التنمية، في محاولة لإسقاط كل ذلك على واقع التنظيم الإداري الجزائري، من خلال دراسة مركز الوالي الذي يعدّ أبرز منصب تظهر فيه هذه العلاقة .

حيث ومن بين كل المناصب الإدارية وهيئات الدولة يحتل الوالي موقعا حساسا في التنظيم الإداري الجزائري يؤثر ويتأثر حتما بباقي مؤسسات الدولة ونشاطاتها الإدارية المحلية منها خاصة، وهو ما يجعل منه أبرز ممثل للدولة على مستوى إدارتها المحلية.

و تبدو أهمية دراسته لأنه في قلب التحولات يُعار الإهتمام ويُعتمد عليه لمباشرة الإصلاحات الناجمة عن كل تحول وتغيير، ويشرف على ترجمتها محليا، وفي ظل التطورات وفي كل مرة تظهر ضرورة الإقدام على إصلاحات باسم اللامركزية حتى تتراءى أولوية إقرانها بإعادة النظر في دوره وسلطاته.

وفي خضم مسيرة التنمية يمنحه القانون دور المنشط الموجه المنسق، المشرف والمنفذ والمراقب في آن واحد ، هو ممثل الدولة وموظفها، وهو الوصي على جماعتها القاعدية(البلدية) والهيئة التنفيذية و ممثل جماعتها المحلية الأخرى(الولاية)، فهو همزة الوصل بين قمة وقاعدة الهرم الإداري الجزائري.

و يبرر عادة تعيين موظفين يمثلون السلطة المركزية على المستوى المحلي على غرار الوالي في الإدارة الجزائرية، بهدف الإبقاء على التواصل الدائم بين الجماعات المحلية والدولة حفاظاً على الوحدة السياسية لهذه الأخيرة أولاً، ولتكريس مبدأ عدم تجزئة السلطة ثانياً، وذلك كله في إطار إعطاء القدر اللازم من الاستقلالية في التسيير واتخاذ القرار للجماعات المحلية.⁽¹²⁾

يظهر الوالي في الإدارة الجزائرية كأهم موظف يتمتع بازدواجية وظيفية ترمي للحفاظ على التوازن المذكور، و يعبر هذا بوضوح على حساسية المنصب وأهمية دراسته من حيث كونه أبرز مثال على محاولة الجمع بين تطبيقات المركزية واللامركزية، ومدى إمكانية تحقيق لامركزية فعلية في إطار وحدة الدولة.

بات من الضروري إذا إلقاء الضوء على المكانة التي يحتلها الوالي في التنظيم الإداري الجزائري، ودراسة مركزه القانوني وتأثيراته على الإدارة المحلية، خاصة على الهيئات المنتخبة (المجالس الشعبية البلدية والولائية)، على اعتبار أن رئاسته الإدارية على موظفي الإدارة المحلية ما هو إلاّ تحصيل حاصل.

فمن منطلق تمثيله للدولة من جهة وإشرافه على تسيير الجماعات المحلية من جهة أخرى، تارة كسلطة وصائية وتارة أخرى كهيئة تنفيذية، وأحيانا أخرى كرئيس إداري، خوّله المشرع عدة سلطات ومنحه عدة اختصاصات ، إلاّ أن هدف الدراسة ليس مجرد جرد لصلاحيات واختصاصات الوالي بقدر ما هو تبيان للمكانة التي يحتلها، فعلى ضوء المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية و كذا تطبيقاتها الميدانية، ألا يمكن لموظف معين من

¹² - بن تازي علي ، دور وسلطات الوالي في الإدارة الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة وهران، 1991، ص ص 127-128.

طرف السلطة المركزية يحتل موقعا جد حساسا في التنظيم الإداري الجزائري، يحوز العديد من السلطات في آن واحد ، أن يؤثر على فعالية بل وحتى على فعالية لا مركزية الجماعات المحلية الجزائرية بالدرجة الأولى ؟

وعليه سنتطرق إلى دراسة تأثير التعيين في الوظائف المحلية على اللامركزية(الفصل الأول) بإسقاط ذلك على وظيفة الوالي في الإدارة الجزائرية. ثم إلى تأثير مركز الوالي على فعالية للامركزية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

تأثير التعيين في الوظائف المحلية على اللامركزية:

ينقسم الفقه بشأن الكيفية التي يجب أن تشكل بها أجهزة الجماعة المحلية إلى اتجاهين:

الأول يؤيد مبدأ انتخاب هذه الأجهزة كآلية، والثاني معارض لذلك ويدعو إلى تعيين كل المشرفين على تسيير الجماعة المحلية. إلا أنه من الناحية التطبيقية تلجأ بعض التشريعات إلى سلوك مسلك وسط بين الاتجاهين، فتجمع بين الانتخاب والتعيين، ولا يشكل هذا المسلك اتجاها فقهيا قائما بحد ذاته، لأنه يقوم على الجمع بين هذين الاتجاهين فقط.⁽¹³⁾

نجد إذا إلى جانب أسلوب الانتخاب والتعيين الأسلوب المختلط الذي يحاول أن يوازن بين الانتخاب والتعيين، ويجمع بين ثنياه إيجابياتهما بقدر الإمكان، وكذلك الأسلوب المتنوع القائم على أساس تصنيف الوحدات المحلية بالاستناد إلى درجة تطورها، فيتم إتباع أسلوب الانتخاب كلية في الوحدة المتطورة، بينما يتم انتهاج الأسلوب المختلط في تلك الأقل تطورا مع الاختلاف في نسبة العناصر المنتخبة والمعنية باختلاف درجة تطور كل وحدة.⁽¹⁴⁾

ولما كان موضوع الدراسة هو والي الولاية، والذي يعد أبرز الموظفين المعيّنين من طرف الإدارة المركزية لتسيير الجماعات المحلية والإشراف عليها، لم يكن بالإمكان التعرض مباشرة لطبيعة وظيفة والي وتأثيرها، دون التطرق لمدى توافق التعيين كأسلوب من أساليب تشكيل الجماعات المحلية، مع أركان اللامركزية الإقليمية - على اعتبار أن الأساس في اللامركزية المصلحية هو التعيين - أو بعبارة أدق مدى التوافق

¹³ - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 15.

¹⁴ - قيمقاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم الإداري والسياسي، جامعة الجزائر، 1987، ص ص 141-142.

مع ركن من أركان اللامركزية يعتبره الكثير جوهرياً لقيامها ألا وهو وجود جماعات محلية منتخبة من طرف المواطن مباشرة.

وعليه سنعمد إلى دراسة مدى توافق أسلوب التعيين في الوظائف المحلية مع مبادئ اللامركزية (المبحث الأول)، لنخرج على ضوء ذلك إلى دراسة تأثير منصب الوالي على الجانب العضوي للامركزية في الجزائر (المبحث الثاني)

المبحث الأول

مدى توافق أسلوب التعيين في الوظائف المحلية

مع مبادئ اللامركزية

يتعلق الأسلوب الذي تشكل به أجهزة الجماعة المحلية بالناحية العضوية لتحقيق اللامركزية الإدارية، حيث يلعب دوراً هاماً في إيجاد جماعة محلية مستقلة عضواً - على الأقل - عن الإدارة المركزية، وبهذا الشأن اختلفت الآراء الفقهية بين مؤيد لأسلوب أو آخر ، وعليه سنتطرق إلى موقف الفقه بين أسلوب التعيين والانتخاب وضرورة تحقيق اللامركزية (المطلب الأول)، ثم إلى قصور أسلوب تشكيل الجماعة المحلية كمعيار وحيد لتحقيق اللامركزية (المطلب الثاني) و أخيراً إلى موقف التشريعات المقارنة من أسلوب التعيين (المطلب الثالث).

المطلب الأول

موقف الفقه: بين أسلوب التعيين والانتخاب وضرورة

تحقيق اللامركزية

تنقسم الآراء الفقهية في هذا المجال في الأصل إلى طائفتين ترى الأولى وجوب الأخذ بالانتخاب كأسلوب أمثل وكركن جوهرى لقيام اللامركزية، بينما تعارضها الطائفة

الثانية في ذلك زاعمة بعدم تناقض أسلوب التعيين مع اللامركزية، وبرزت على إثر ذلك آراء أخرى ترى بالدمج بين الأسلوبين، ولذلك سنتطرق إلى هذا الجدل الفقهي القائم حول الأسلوب الأمثل لقيام اللامركزية بداية بالاتجاه المؤيد لأسلوب التعيين كأسلوب أوحده لتشكيل كل هيئات الجماعة المحلية (الفرع الأول)، ثم إلى الاتجاه الذي ينادي باعتماد الأسلوب المختلط (الفرع الثاني)، و أخيراً إلى الاتجاه المؤيد لأسلوب الانتخاب (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الاتجاه المؤيد لأسلوب التعيين :

يرى أنصار هذا الاتجاه أن أسلوب تعيين أعضاء الأجهزة المدبرة للجماعة المحلية هو الأفضل، ولا يعدّ - حسبهم - الانتخاب ركناً لقيام اللامركزية، بمعنى أن التعيين لا يتعارض مع هذه الأخيرة. فمن الناحية القانونية ينبغي أن تتمتع هذه الجماعة المحلية بنوع من الاستقلالية، وهو الأهم بغض النظر عن الوسيلة التي تتحقق بها، حيث يمكن ضمانها عن طريق الاعتراف بدرجة معينة من الحرية لأعضاء الهيئة المحلية في أعمالهم وتسييرهم لها حتى وإن كانوا معينين⁽¹⁵⁾.

ومن أنصار هذا الاتجاه (DE TOCQUEVILLE A.) الذي يرى أنه إذا كان الانتخاب وسيلة يقتضيها التطبيق الديمقراطي، فإن هذا الأخير يتطلب مجتمعاً على مستوى رفيع من الحضارة والمعرفة.⁽¹⁶⁾

ويذهب (MASPETIOL et LAROQUE) إلى أبعد من ذلك حين يقدران أن في الانتخاب تهديد للوحدة السياسية للدولة، وذلك خوفاً من أن يحول أولئك المنتخبين المحليين اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية، فحسبهما أنه إذا كانت وقائع التاريخ قد دلت على

¹⁵ - نقلا عن: علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل، عمان، 2001، ص ص. 103-104.

- أنظر كذلك: خالد سمارة الزعبي، "أنواع عضوية المجالس المحلية"، (المؤتمر العربي الثالث للإدارة المحلية)، المنظمة العربية للإدارة المحلية، القاهرة، 2005، ص 177.

¹⁶ - نقلا عن: خالد سمارة الزعبي، "أنواع عضوية المجالس المحلية"، المرجع السابق، ص 177.

أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية كانت خطوة هامة نحو اللامركزية، فإنه من الخطأ الاعتقاد بارتباطهما ببعضهما البعض بالضرورة.⁽¹⁷⁾

و يرى كلا من (VEDEL et DELVOLVE) أن " المهم هو ألا تكون الهيئة اللامركزية خاضعة للسلطة الرئاسية، حتى وإن كان أعضاؤها معينين من طرف السلطة المركزية". وبالتالي فالتعيين -حسب نفس الأستاذين- في حد ذاته لا ينفي صفة اللامركزية عن الجماعة المحلية، فالهدف هو تحقيق اللامركزية، والتعيين أو الانتخاب ليستا إلا وسيلتين، ولا يجب إذا الخلط بين الهدف والوسيلة.⁽¹⁸⁾

ولا يشترط (DUGUIT) أن يكون الموظف المحلي منتخبا، ويجوز حسبه تعيين ذات الموظف ضمن شروط محددة تضمن حصانته، والانتخاب في آخر المطاف لا يعد وأن يكون شكلاً من أشكال التعيين من طرف الناخبين، في حين أن التعيين من طرف رئيس الجمهورية مثلاً ما هو إلا تعبير عن إرادة الناخبين، وهو نفس المثال الذي أورده (EISENMANN) دفاعاً عن رأيه في ذات الاتجاه.⁽¹⁹⁾

و يعتبر-هذا الأخير- أن إدارة الجماعة المحلية لا تتطلب حتما إدارة منتخبة ديمقراطياً من طرف المواطنين أنفسهم، حيث يمكن أن تكون اللامركزية ديمقراطية أو غير ذلك، فهي لا تملك في حد ذاتها لونا سياسياً.⁽²⁰⁾

وحسب (M. WALINE) فإنه إذا كان أعضاء الشخص المعنوي اللامركزي معينين، فإن ذلك لا يعني أن ذات الشخص أقل لا مركزية، شريطة ألا يكون هؤلاء الأعضاء قابلين للعزل والتتحية لمجرد أنهم معينون⁽²¹⁾، ويضيف نفس الأستاذ أن:

¹⁷ - نقلا عن مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 110.

¹⁸ - VEDEL (Georges) et DELVOLVE (Pierre), Droit administratif, 12^{ème} édition, P.U.F., Paris, 1992, pp. 399-400.

¹⁹ - Cité par : DOUMBE -BILLE (Stéphane), « L'élection en droit administratif », in R.D.P. n° 04, 1992, p 1088.

²⁰ - Ibid.

²¹ - نقلا عن: : مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية...، المرجع السابق، ص 109.

" الانتخاب ليس عنصراً من عناصر اللامركزية وليست له قيمة مطلقة، فاستقلالية الهيئة المحلية هو ما يجب الاعتداد به ". (22)

كما لا ينفي (J. M. AUBY et J.B. AUBY) أهمية الانتخاب كأسلوب لتشكيل الجماعة المحلية لكنه حسبهما لا يعتبر معياراً لقيام اللامركزية، وبالتالي فالتعيين لا يعيق قيامها. (23)

وقد سائر بعض الأساتذة العرب هذا التوجه على غرار " فؤاد العطار "، الذي يعتقد أنه :

" إذا جاز القول بأن أعضاء الهيئات اللامركزية يختارون عن طريق الانتخاب، فليس ثمة ما يحول دون تحقيق اللامركزية عن طريق التعيين من بين سكان الإقليم، بشرط أن تكفل الاستقلالية في إدارة المصالح المحلية، وعدم عزل أولئك الأعضاء، بل وتفاديا للنتائج السلبية للانتخاب ينبغي استبعاده لأنه لا يرتبط بالشروط القانونية لقيام اللامركزية، وإنما بمدى وعي الشعوب، وهو لا يصلح للمجتمعات الأقل وعياً ". (24)

و يضيف أنه :

" إذا كانت وسيلة الانتخاب قد سادت حتى غدت ركناً أساسياً للامركزية من جانب رجال الفقه، فإن مرد ذلك إلى ما وقع فيه هؤلاء من مزج بين الهدف الذي يرمي التنظيم اللامركزي إلى تحقيقه وهو استقلالية الهيئات اللامركزية في مباشرة أعمالها والوسيلة التي تتلاءم وتحقيق هذا الهدف، في حين كان ينبغي التفرقة بين الهدف والوسيلة، فلا يعتبر الانتخاب إذا ركناً من أركان اللامركزية ما دام تحقيق استقلالية الأعضاء في مباشرة اختصاصاتهم ميسوراً بوسائل أخرى ". (25)

و حسب " طعيمة الجرف " فإن :

22 - نقلاً عن: حسين محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983، ص 163.

23 - AUBY (Jean-Marie) et AUBY (Jean-Bernard), Institutions administratives, 07^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1996, pp. 107-108.

24 - نقلاً عن: علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 110.

25 - نقلاً عن: خالد سمارة الزعبي، "أنواع عضوية المجالس المحلية"، المرجع السابق، ص 177.

" إذا كان المغزى هو تحقيق استقلالية الهيئات المحلية، فلا يلزم من الناحية النظرية البحتة أن يكون أعضاؤها منتخبين كلهم أو بعضهم، كما لا تمنع هذه الاستقلالية أن يكون هؤلاء الأعضاء معينين كلهم أو بعضهم كذلك ". (26)

و من أهم مزايا هذا الأسلوب-حسب المنادين به- أنه الأسلوب الأكثر ضماناً لإختيار أفراد ذوي خبرات فنية عالية في مجال الإدارة وأداء الخدمات المحلية، وإتاحة الفرصة لإختيار العديد من القيادات ذات المؤهلات العلمية لممارسة الوظيفة الإدارية.

بالإضافة أن الأسلوب ذاته يحقق نوعاً من الانسجام والتجانس في اتخاذ القرارات المصيرية المحلية، ويعمل على تحقيق الوحدة في الأهداف القومية والمحلية وتلافي الاختلافات بين الوحدات المحلية والإدارة المركزية، على اعتبار أن طبيعة هذه المجالس (المحلية) في ذاتها تقتضي القيام بجزء من الوظيفة الإدارية التي تتولى مهامها أصلاً الإدارة المركزية، وبالتالي فهي مهام ذات صبغة إدارية، ومن ثم ليس هناك ضرورة لإتباع الانتخاب باعتبار أن هذه المجالس ليست مجالس سياسية، كشأن البرلمان الذي تحتم طبيعته السياسية إتباع نظام الانتخاب في اختيار أعضائه. (27)

الفرع الثاني:

تراجع الاتجاه المنادي بالتعيين كأسلوب وحيد: الأسلوب المختلط كبديل:

يتضح من خلال استقراء جلّ تبريرات المنادين بالتعيين كأسلوب أنهم وقبل غيرهم يعترفون بمزايا الانتخاب ودوره في تحقيق اللامركزية (على غرار كل من الأساتذة: J.B. AUBY, J.M.AUBY, M.WALINE).

وعلى الرغم من وجاهة بعض حججهم كسماح التعيين بانتفاء الكفاءات اللازمة، وكذا صعوبة تحقيق الانتخاب للأهداف المرجوة منه خصوصاً في الأنظمة غير الديمقراطية، لكنه

²⁶ - خالد سمارة الزعبي، "أنواع عضوية المجالس المحلية"، المرجع السابق، ص 178.

²⁷ - أنظر: زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2007، ص ص. 230-238.

لا يكاد يرى للمطالبين بالأخذ بأسلوب التعيين كأسلوب وحيد في تشكيل أجهزة الجماعات المحلية أثر، وحتى من الناحية التطبيقية فإن تطبيقاته شأنها شأن تطبيقات المركزية الإدارية مأخوذ على حدى، لم يعد يقتصر إلا على بعض الحالات القليلة جداً، وهو ما أدى بهؤلاء للجوء إلى حل وسط والمناداة بالأسلوب المختلط كحل بديل. (28)

يعتمد هذا الأسلوب على قيام سكان الوحدة المحلية بانتخاب عدد من أعضاء المجالس المحلية بشكل مباشر بحيث تكون الأكثرية لهؤلاء الأعضاء المنتخبين وتقوم الإدارة المركزية بتعيين عدد من الأعضاء الآخرين، أو عضو واحد على الأقل، والهدف من ذلك هو تطعيم المجلس المحلي بالكفاءات عن طريق انتقاء أشخاص مؤهلين لهذه الغاية، ويجد هذا الأسلوب تطبيقاته في الكثير من الدول النامية خاصة. (29)

و حتى في هذه الحالة (دمج الأسلوبين) فإن غالبية الفقه تبقى تعتبر تخلف شرط الانتخاب أو انتهاج التعيين ولو جزئياً سيؤدي حتماً إلى خلق تنظيم إداري غير مركز، وسنكون بصدد عدم تركيز إداري وليس لا مركزية (30)، وذلك لسبب بسيط هو أن التعيين بقرار من الإدارة المركزية يجعل من المعين " موظفاً عاماً " ويصبح بصورة آلية في علاقة تنظيمية محددة وفقاً لنظام أساسي معين، ومهما كانت درجته واختصاصاته فإنه سيكون خاضعاً للسلطة الرئاسية وليس للوصاية الإدارية (31).

28 - أنظر في ذلك: حسن محمد عواضة، أسس الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ص. 164-165.

محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 138.

زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 233.

29 - خالد سمارة الزعبي، "أنواع عضوية المجالس المحلية"، المرجع السابق، ص 172.

30 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 106.

31 - DOUMBE -BILLE (Stéphane), « L'élection en droit administratif », op.cit., p 1089.

الفرع الثالث:

الاتجاه المعارض لأسلوب التعيين: (القاتل بأسلوب الانتخاب):

تثير دراسة أي تنظيم إداري محلي و في أي نظام كان إشكالية الديمقراطية و مدى مشاركة المواطن في إدارة شؤونه المحلية. (32) و يعتبر البعض في هذا الشأن أن اللامركزية بمفهومها التقليدي تتطلب بالضرورة إنتخاب المسيّرين المحليين. (33)

و يرى غالب الفقه أن الانتخاب يعد ركنا أساسيا من أركان اللامركزية الإقليمية، وأن عدم اعتماده كأسلوب لتشكيل أجهزة الجماعات المحلية يؤدي إلى انعدام استقلالية هذه الجماعات ككل وتبقى بالتالي تابعة للإدارة المركزية بصورة أو بأخرى، وهو ما لا يتفق مع المعنى الحقيقي للامركزية، كما يؤدي ذلك إلى تغييب الطابع الديمقراطي والتمثيلي الذي ترمي إلى تحقيقه.

فحسب هوريو (M.HAURIUO)، يشكل نظام التمثيل السياسي - بصورة عامة - روح الحرية السياسية، وعلى الصعيد المحلي، تتضمن اللامركزية مسألتين، أولاهما انتخاب المجالس المحلية، وثانيهما اتخاذ القرارات اللازمة في المسائل المحلية على المستوى المحلي ذاته. (34)

وحسب (DE LAUBADERE) فإن الانتخابات المحلية تعد وسيلة لتجسيد اللامركزية (35)، كما يعتبر (DUVERGER.M) أن اللامركزية تفترض ألا تكون الهيئات المحلية معينة من طرف السلطة المركزية، فوجود لا مركزية يعني حتماً وجود هيئات محلية منتخبة من طرف المعنيين بإدارة شؤونهم ألا وهم المواطنون المحليون، وليس مجرد هيئات معينة من طرف الإدارة المركزية. (36)

³² - **BENAKEZOUH (CHabane)**, la déconcentration en Algérie : du centralisme au décentralisme, O.P.U., Alger, 1984, p 179.

³³ - **TAIB (Essaid)**, « la démocratie à l'épreuve de la décentralisation », in Idara n°02, 1991, p46.

³⁴ - **DOUMBE -BILLE (Stéphane)**, « L'élection en droit administratif », op.cit., p 1066.

³⁵ - **LAUBADERE (André de) et GAUDEMET (Yves)**, Traité de droit administratif, Tome 01, 16^{ème} édition, L.G.D.J., Paris, 2001, p 117.

³⁶ - **DUVERGER (Maurice)**, Eléments de droit public, 13^{ème} édition, P.U.F., Paris, 1995, p 237.

أي أنّ نمط تشكيل هيئات الجماعة المحلية هو ما يحدد استقلاليتها العضوية، فحين تتشكل هذه الهيئات عن طريق الإنتخاب نكون بصدد هيئة لامركزية ، أما إذا اعتمد نمط التعيين فإنّ الأمر يتعلّق هنا بعدم التركيز الإداري.⁽³⁷⁾

وعلى هذا الأساس ينفي البعض صفة اللامركزية على المؤسسات العامة مهما كان مستواها، ويشككون في وجود لا مركزية على أساس قطاعات الخدمة (أي اللامركزية المرفقية)، ويعتبرون أنّ مجرد احتوائها على عناصر معينة كافٍ لاعتبارها هيئات لعدم التركيز مهما توسعت اختصاصاتها، وذلك لتخلف ركن جوهرى للامركزية ألا وهو الانتخاب، فلكي يمكن الحديث عن اللامركزية يجب أن تكون الأجهزة القائمة على تسيير هذه الهيئات منتخبة.⁽³⁸⁾

و هو نفس رأي (Miaille) الذي ينفي وجود لامركزية مصلحية، و يرى أنّه للامركزية صورة وحيدة ألا و هي اللامركزية الإقليمية أمّا الأولى فلا تعدو إلّا أن تكون صورة من صور عدم التركيز الإداري .⁽³⁹⁾

كما يتقاسم (RIVERO J. Et WALINE J.) نفس الرأي حيث يعتبران:

" أن اللامركزية لا تتحقق إلا عندما تتمتع الجماعة المحلية بنوع من الاستقلالية عن الإدارة المركزية، وذلك لا يتحقق من الناحية العملية إلا بأسلوب الانتخاب بدلا من التعيين".⁽⁴⁰⁾

يعتبر الانتخاب إذا ركنا ووسيلة - في أن واحد - لتحقيق اللامركزية⁽⁴¹⁾، ونجد في الفقه العربي كذلك أن غالب الأساتذة في هذا المجال يرجحون أسلوب الانتخاب على غرار

³⁷ - ZOUAIMIA (Rachid) , « Remarques critiques sur la mutation des structures périphériques en Algérie », in R.A.S.J.E.P. , n°02, 1986, p 300.

³⁸ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص ص. 109-106.

Voir aussi : ZOUAIMIA (Rachid) , « Remarques critiques ... », op.cit., pp 301-304

³⁹ - Cité par : BENAKEZOUH (CHabane), la déconcentration en Algérie : du centralisme au décentralisme, opcit, p181.

⁴⁰ - RIVERO (Jean) et WALINE (Jean), Droit administratif, op.cit., pp. 277-278.

⁴¹ - MAZERES (Jean Arnaud), « Les collectivités locales et la représentation », in R.D.P., n° 03, 1990, p 634.

الأستاذ الطماوي، الأستاذ عثمان خليل عثمان، الأستاذ ثروت بدوي، الأستاذ خالد سمارة الزعبي وغيرهم. (42)

و يذهب الرأي الراجح في الفقه إلى القول بأنه إذا كان الأصل في تشكيل الهيئات اللامركزية المرفقية هو التعيين لاعتبارات فنية بحتة، إلا أن اللامركزية الإقليمية لا تقوم إلا على أساس انتخاب أعضاء الهيئة المحلية، لأن ذلك امتداد لفكرة الديمقراطية في القطاع الإداري، والتي تفرض الأخذ بطريق الانتخاب، بالإضافة إلى وجوب إدارة الهيئة الإقليمية بأشخاص من الإقليم ومن اختيار القاطنين في الإقليم كذلك، وهو ما يضيف الطابع اللامركزي على الجماعة المحلية. (43)

ويتضح من خلال الآراء السابقة أن ترجيح الانتخاب كأسلوب لتشكيل الجماعات المحلية لا ينبع من العدم، ويدور في مجمله حول ميزتين اثنتين هما تحقيق الاستقلالية العضوية تجاه الإدارة التقليدية وبالتالي التخلص من تبعات تركيز السلطة الإدارية من جهة، وتحقيق الديمقراطية كأفضل وسيلة للتسيير وحرية الإدارة.

حيث يذهب الكثير إلى القول أن استقلالية الأجهزة المحلية عن الإدارة المركزية يقتضي تطبيق نظام الانتخاب، فهو الضمانة الحقيقية لتجسيد هذه الاستقلالية، لأن العبرة لا تكمن فقط في الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاصات بين الإدارتين التقليدية والمحلية، وإنما - كذلك - في شكل الهيئة المديرة للشؤون المحلية، والتي ينبغي أن تكون مشكلة من منتخبين، حتى تضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية. (44)

ويسمح الاعتماد على الانتخاب كآلية ديمقراطية بتدعيم إستقلالية أشخاص معنوية عامة تعد "غير" بالنسبة للشخص العام التقليدي ألا وهي الدولة (Un autrui par rapport à l'Etat)، فهو الشرط والوسيلة، حيث يكاد يتكون شبه إجماع في هذا المجال على الإسهام الكبير في تكوين المركز المستقل للجماعة المحلية عن الإدارة المركزية، ولكي تكون هناك

42 - أنظر: خالد سمارة الزعبي، "أنواع عضوية المجالس المحلية"، المرجع السابق، ص 174.

43 - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1983، ص ص. 98-99.

44 - بوضياف عمّار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، ديوان المطبوعات الجامعية، د.م.ن، د.ت.ن،

لا مركزية إدارية حقيقية لابد من أن تكون السلطات المحلية ممثلة فعلا للجماعة المحلية وليس ممثلة للسلطة المركزية على المستوى المحلي. (45)

ومن ثم غدا الانتخاب الوسيلة الأساسية إن لم تكن الوحيدة لتحقيق استقلالية الجماعة المحلية وأعضائها، حيث يستقلون عن السلطة المركزية في التعيين والعزل. (46)

ولقد أثارت مسألة تعدد الأشخاص المعنوية المتميزة عن الدولة - وبداخل ذات الدولة - في بداية الأمر جدلية التوفيق بين الوحدة والتعددية (47)، أي ضرورة الحفاظ على طابع الدولة الموحد من جهة مقابل واقع اللامركزية الذي يقتضي تعدد الأشخاص المعنوية العامة داخل الدولة وضرورة منح الأولى نوعاً من الاستقلالية، ومرجع هذا الجدل يعود أصلاً إلى ربط مفهوم الوحدة بالسيادة، لكنه اتضح فيما بعد أن الهدف من وراء جعل الانتخاب كأساس لتحقيق هذه التعددية ومنه تحقيق لا مركزية أنجع هو الوصول إلى إنشاء جماعات محلية لا مركزية تتمتع بالاستقلالية وليس الاستقلال. (48) ذلك لأنه بالرغم من هذه الاستقلالية العضوية التي تنجم عن الانتخابات والاستقلالية الموضوعية التي تتحقق بالإعتراف بالمصالح المحلية (وبالتالي الاختصاصات المحلية البحتة) والذي تخوله اللامركزية إلا أن لهذه الأخيرة حدود، فإذا تجاوزتها فإن العلاقة التي تربط الجماعة المحلية بالدولة تخرج عن إطار اللامركزية كتتظيم مرتبط بالدولة الموحدة وتدخل حينها في إطار الدولة الفيدرالية. (49)

ويعتبر الانتخاب من جهة أخرى، كآلية لتحقيق الديمقراطية لأنّ المواطن بمفهومها الحديث تتضمن فكرتين متلازمتين لا يمكن فصلهما عن بعضهما البعض، ألا وهما التمثيل الوطني والتمثيل المحلي، وآلية تحقيق هذا التمثيل هي الانتخاب، وعلى الرغم من اختلاف وجهات النظر حول طبيعة الانتخابات المحلية من حيث هي إدارية أم سياسية إلا أن ما يهنا هنا هو اشتراكهما في فكرة تجسيد الحرية كمطلب ديمقراطي هذا من ناحية المفهوم.

⁴⁵ - DOUMBE -BILLE (Stéphane), « L'élection en droit administratif », op.cit., p 1076.

⁴⁶ - صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 21.

⁴⁷ - نقصد بهذا الدولة الموحدة عامة وفرنسا باعتبارها مهد تطور القانون الإداري.

⁴⁸ - DOUMBE -BILLE (Stéphane), « L'élection en droit administratif », op.cit., pp. 1072-1078.

⁴⁹ - RIVERO (Jean) et WALINE (Jean), Droit administratif, op.cit., p 278.

ومن الناحية التطبيقية فهما موحدتان - عامة - بنظام انتخابي واحد، سواء تعلق الأمر بالانتخابات الوطنية (السياسية) أم المحلية، ومن جهة أخرى فالإدارة المحلية تمتلك حق إدارة الأمور السياسية (تنظيم الانتخابات مثلا) وهذه الأمور النابعة أصلا من اعتبارات سياسية (اختلاف البرامج السياسية). كما أن الإدارة المركزية - في المقابل - تقوم بصرف الأمور الإدارية وهي المشكلة عن طريق انتخابات سياسية مثلما توصف. (50)

و يتبين ممّا سبق مدى اندماج حرية الإدارة بالحرية السياسية، وذلك من خلال الانتخاب كآلية، وهذا ما تعبر عنه فكرة: " الديمقراطية المحلية بصورة مباشرة ". ومن هذا المنطلق لا يمكن النظر إلى الجماعات المحلية من الناحية القانونية الصرفة، لأنها في الأصل جماعات مواطنين، وإليهم يعود حق حرية الإدارة وليس للسلطات المحلية، فهذه الأخيرة تعد ثانوية وفي خدمة أصحاب الحق الأصلي ألا وهم المواطنون. (51)

ومن ثمّ فبالانتخاب فقط يمكن تحقيق فكرة حرية الإدارة المحلية كمطلب ديمقراطي أو تحقيق فكرة الديمقراطية المحلية بعبارة أخرى (52)، والتي تعني حق المواطنين في تسيير شؤونهم (المحلية) بواسطة منتخبهم. (53)

تبدو إذا العلاقة وطيدة بين اللامركزية الإدارية والديمقراطية المحلية - على الرغم من أن كلا من المفهومين تطور على حدى - فكما يعبر عن ذلك (EISENMANN) في إقراره لمزايا الانتخاب على الرغم من رأيه القاضي بأنه ليس الأسلوب الوحيد الذي يمكن به تحقيق اللامركزية، حيث يقول :

" تظهر اللامركزية كمدرسة حقيقية للديمقراطية أو كتعميق للمسار الديمقراطي على المستوى المحلي على الأقل ". (54)

⁵⁰ - BENOIT (Jean), « La liberté d'administration locale », in R.D.P. , n° 06, 2002, p 1070.

⁵¹ - Ibid.

⁵² - DOUMBE -BILLE (Stéphane), « L'élection en droit administratif », op.cit., p 1076.

⁵³ - BENOIT (Jean), « La liberté d'administration locale », op.cit., p 1070.

⁵⁴ - REGOUR (Serge), « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie : Genèse d'une problématique », in R.D.P, n° 04, 1990, p 962.

ولذلك أضحت اللامركزية كمطلب ديمقراطي، جمع في وقت من الأوقات جل المذاهب الفقهية حوله، على الرغم من الاختلافات الموجودة بين مبادئ كل مذهب، فقد شكلت مطالبا لأنصار المذهب التقليدي مثل الأستاذ (DE BONALD)، المحافظين مثل الأستاذ (TAINE)، الليبراليين مثل (TOCQUEVILLE) أو الاشتراكيين على غرار (PROUDHON)، حيث بدى ذلك كنقطة لتوافق كل هذه التوجهات المختلفة في الأصل لا لسبب، إلاّ لأن كل واحد منها وجد ضالته في اللامركزية الإدارية كمطلب ديمقراطي. (55)

ولذلك يرى البعض أنّه من غير المعقول أن يسمح للشعب بالاشتراك في تسيير الشؤون السياسية العليا ولا يسمح له بإدارة مصالحه المحلية، على غرار " محمد جعفر أنس قاسم " الذي يرى في تحقيق الديمقراطية أساسا للامركزية الإدارية، خاصة وأن ذلك يترتب عليه تحقيق الديمقراطية في الإدارة المحلية، لأن اللامركزية هي الديمقراطية المطبقة على الإدارة، وعليه بات الانتخاب كضرورة ديمقراطية بحتة تمتد إلى المستوى المحلي، لأن الشعوب لم تعد تكفي بالديمقراطية السياسية بل تتمسك كذلك إلى حد كبير بالديمقراطية الإدارية. (56)

تهدف اللامركزية إذاً إلى إحداث مراكز إدارية عامة (محلية) مستقلة عن الإدارة المركزية، يختار أشخاصها عن طريق الانتخاب، ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة هذه الوحدات المحلية وإنما من أجل مشاركة أكثر للمواطن، فقد توفر لنا المركزية إدارة أكثر جودة وتكاملاً، ولكن الدولة ليست بحاجة فقط لإدارة كفؤة، ولكنها بحاجة أيضاً - بصورة أكبر - إلى حريات سياسية تفرض مشاركة أوسع من الشعب في الحكم بواسطة الانتخابات السياسية.

ولا تكتمل ثقافة الناخبين إلاّ عن طريق الانتخابات المحلية، مثلما يعبر عن ذلك (HAURIOU). (57)

⁵⁵ - REGOUR (Serge), « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie... », op.cit, p 962.

⁵⁶ - نقلا عن: مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر...، المرجع السابق، ص 107.

⁵⁷ - نقلا عن: بوضياف عمار، المرجع السابق، الوجيز في القانون الإداري، ص 79.

و يعدّ الانتخاب كوسيلة ديمقراطية شرطاً لازماً للامركزية ، في المقابل فإنّ الديمقراطية من متطلبات اللامركزية و تسمح هذه الثنائية للمواطن بالقيام على شؤونه و منها على حقوقه. (58)

يتضح إذاً من خلال كل هذا، إنعكاس مبدأ الديمقراطية على الإدارة المحلية، حيث أن المشاركة الفعلية للمواطن تتحقق - فعلاً - بإعطائه القدرة على إختيار ممثليه في تسير شؤونه المحلية، فأصل نشأة اللامركزية الإدارية يدين بالكثير إلى امتداد فكرة الديمقراطية إلى نطاق التنظيم الإداري للدولة، ويختصر ذلك الأستاذ " جون ستيوارت ميل " في كتابه "الحكومة النيابية " بقوله أنه:

" الانتخابات المحلية بداية الطريق إلى ميدان المشاركة الفعلية في الحكم، على اعتبار أن الهيئات المحلية ليست في الحقيقة إلا مؤسسة من مؤسسات الدولة ". (59)

المطلب الثاني

قصور أسلوب تشكيل الجماعة المحلية كمعيار وحيد لتحقيق اللامركزية

تلقى الفكرة المنادية بضرورة تمتع الجماعات المحلية بنوع من الاستقلالية إجماع كل الآراء تقريباً، بغضّ النظر عن كونها هدف للامركزية أم لا، لكنها (أي الاستقلالية) تبقى ناقصة إذا ما نظرنا إليها من الناحية العضوية فقط أي بمعيار أسلوب تشكيل الجماعة المحلية، فإن كان الانتخاب - حقيقة - أفضل أسلوب لضمان هذه الاستقلالية العضوية إلا أنه يبقى ناقصاً كمعيار يؤخذ على حدى، ولا بد لتحقيق اللامركزية وتفعيلها من دعائم أخرى بدءاً بمنح الجماعة المحلية الشخصية المعنوية بما يترتب عنها من آثار (الفرع الأول) ومرونة الرقابة الممارسة عليها من طرف الإدارة المركزية (الفرع الثاني)، وصولاً إلى

⁵⁸ -TAIB (Essaid), « la démocratie à l'épreuve de la décentralisation », in Idara, n°2, 1991, p46

⁵⁹ - نقلاً عن: مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر...، المرجع السابق، ص 109.

تمتع ذات الجماعة المحلية باختصاصات فعلية من أجل تحقيق المصالح المحلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

الدعامة الأولى: الشخصية المعنوية و آثارها:

تعدّ الشخصية المعنوية أحد أهم مقومات اللامركزية ، فلا يمكن الحديث عن شخص لامركزي لا يتمتع بشخصية معنوية بما ينجرّ عنها من آثار، و نقصد الأهلية (أولاً)، الإستقلال الإداري (ثانياً) و كذا الإستقلال المالي (ثالثاً).

أولاً: الأهلية:

يدفع الحديث عن الجماعة المحلية (اللامركزية) إلى وجوب اكتساب هذه الأخيرة للشخصية المعنوية والتي تعد من بين الشروط الأساسية لقيام اللامركزية، بل ويعدها البعض ركناً من أركان اللامركزية، وذلك لما يترتب عنها من آثار تسهم إلى حد كبير في تحقيق استقلالية الشخص اللامركزي⁽⁶⁰⁾ ، والأهلية احد آثار الشخصية المعنوية حيث ينشأ عنها حق التعاقد والتفاضي عن طريق النائب القانوني الممثل للشخص اللامركزي، فيحق بالتالي للإدارة المحلية - نظراً لاستقلال شخصيتها عن شخصية الدولة - أن تبرم العقود والصفقات وأن تكون أهلاً للتفاضي، بالإضافة إلى حق اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وقبول الهبات والتبرعات....، وهي تتحمل في كل ذلك تبعات أعمالها وأعمال موظفيها. (61)

ثانياً: الاستقلال الإداري:

يعد تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية، الأساس القانوني الذي يميز هذه الإدارة عن الإدارة المركزية، فلهذه الشخصية الدور الكبير في قيام التنظيم اللامركزي وحماية المصالح المحلية. (62) فالإلى جانب الأهلية يظهر الاستقلال الإداري كأحد أهم النتائج المترتبة

⁶⁰ - LAUBADERE (André de), VENEZIA (Jean-Claude) et GAUDEMET (Yves), Manuel de droit administratif, 15^{ème} édition, L.G.D.J., Paris, 1995, p 164.

⁶¹ - حسين محمد عواضة، أسس الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 28.

⁶² - المرجع نفسه، ص 26.

عن الشخصية المعنوية لأنه يعني إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية لاتخاذ القرار بكل استقلالية من جهة وتحمل المسؤولية من جهة أخرى. (63)

وعلى الرغم من أن منح الشخصية المعنوية لمقاطعة جغرافية ما، يبقى غير كافٍ للقول بوجود جماعة محلية - لأنه ليست كل مقاطعة متمتعة بالشخصية المعنوية يعني أنها جماعة محلية⁽⁶⁴⁾ كالمقاطعات الإدارية التابعة للبلديات في فرنسا مثلاً (les sections de communes)⁽⁶⁵⁾. إلا أن إغفال إضفاء الشخصية المعنوية يعني ربطها بالسلطة المركزية،⁽⁶⁶⁾ و الاعتراف بها يدعم إلى حد كبير الاعتراف باستقلالية الإدارة اللامركزية، و من ثمّ بوجود مصالح محلية متميزة مثلما يعبر عن ذلك (DEBBASCH) بقوله أن :

" الاعتراف بالشخصية المعنوية يقتضي وجود مصالح مشتركة بين جزء محدد من إقليم الدولة مميزة عن المصالح القومية العامة ". (67)

ثالثاً: الاستقلال المالي:

تكتسي الدعامة المالية أهمية كبيرة في تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستقلالية للهيئات المحلية، وتعتبر شرطاً أساسياً لضمان حسن سير التنظيم اللامركزي ككل، فيجب أن تتمتع الهيئات المحلية بموارد مالية كافية تكفل لها إدارة شؤونها المحلية، وتعتبر مشكلة الموارد المالية لهذه الهيئات من أعقد مشاكل اللامركزية الإدارية. (68) و مما لا شك فيه أن قوة التنظيم اللامركزي وفعاليته تتوقف على وفرة الموارد المالية، فلا جدوى من منح المجالس المحلية اختصاصات متعددة وهامة وتشكيلها عن طريق الانتخاب دون توفير الموارد المالية

63 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 96.

64 - Voir : LUCHAIRE (François), « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », in R.D.P, n° 06, 1982, p 1541.

65 - Voir : VLACHOS (Georges), Les principes généraux du droit administratif, ellipses, Paris, 1993, p265.

66 - و المراد قوله هنا ضرورة تلازم كلا من الإستقلالية و الشخصية المعنوية لإيجاد جماعة لامركزية حقيقية.

67 - نقلاً عن: حسن محمد عواضة، أسس الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 27.

68 - علي خطار شنطاوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص ص. 107-108.

الكافية لتمكينها من القيام بمهامها على أكمل وجه، فلا يكفي أن يكون للمجالس المحلية برامج تنموية محلية فحسب، بل يجب أن تكون قادرة ماليا على تنفيذها.

كما أن عدم توافر الموارد المالية الكافية تجعل المجالس المحلية -حتى وإن كانت منتخبة- تحت الرقابة الشديدة للإدارة المركزية، إذ تصبح تابعة وخاضعة لها مالياً. (69)

وعليه فتمتع الهيئات المحلية بنوع من الاستقلالية المالية، على اعتبار أن استقلالية الذمة المالية كأحدى النتائج المترتبة على منحها الشخصية المعنوية، يبقى أمرا في غاية الأهمية لحسن سير هذه الهيئات، وبالتالي فكل تحويل اختصاصات معينة يجب أن يتبعه تحويل الاعتمادات المالية بصورة آلية وإلا كانت لا مركزية مبتورة. (70)

ونظرا لهذه الأهمية فقد اتجه البعض نحو اعتبار الموارد المالية من أركان النظام اللامركزي على غرار بونوا (J.BENOIT)، والذي جعل اللامركزية قائمة على أركان ثلاث: مصالح خاصة، موارد خاصة، وسلطة خاصة. (71)

وتتقرر استقلالية الجماعة المحلية من الناحية النظرية على الأقل من المصدر الذي تأتي منه الموارد المالية، حيث يجب أن تكون للجماعة المحلية موارد خاصة بها ومتنوعة، وبالتالي التقليل من اعتمادها على الدولة وخضوعها لها.

فإن كانت هذه الموارد في جُلّها مثلا مساعدات من طرف الدولة لعدم كفاية الموارد المحلية الخاصة سيؤدي ذلك حتما إلى إضعاف الاستقلالية المحلية، فتشدد بالتالي الرقابة المركزية، وبعبارة أخرى فإنه بقدر ما تعتمد السلطة المحلية على مساعدات الدولة بقدر ما تضيق استقلاليتها وبقدر ما تعتمد على مواردها الذاتية لممارسة أعمالها بقدر ما تتسع هذه الاستقلالية، (72) لأنه من المسلم به أن الإعانات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية

69 - VEDEL (George) et DELVOLLE (Pierre), Droit administratif, op.cit., p 400.

70 - Voir : RIVERO (Jean) et WALINE (Jean), Droit administratif, op.cit., p 277.

71 - نقلا عن محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 25.

72 - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر...، المرجع السابق، ص 34.

للإدارة المحلية هي المفتاح الذي يفتح باب الرقابة على مصراعيه، وكلما زادت الإعانات زاد تشديد الرقابة. فالحكومة لا تمنح تلك الإعانات إلاّ بشروط وتقوم بمتابعة مدى التزام الهيئة المحلية بتنفيذها، ولها كذلك أن تمنعها كلياً أو جزئياً إذا رأت أنها تصرف في غير ما وجهت له أو حتى إذا رأت عدم إلتزام الهيئة المحلية بالتوجيهات الموجهة إليها.

ومن ناحية أخرى إذا طالبت الهيئة المحلية إعانات لتسديد العجز فإن ذلك يكلفها حرمانها من بعض اختصاصاتها والتي تصبح في يد الحكومة المركزية كي تغطي لها العجز أو تمويل لها مشاريع محددة وتضعها تحت سلطة هيئة عليا مركزية، وما يزيد الأمور تعقيدا أن موارد الإدارة المحلية محددة قانوناً وليس لها حق الخروج عن الحدود القانونية الموضوعة لها بابتداع موارد خارج قانون إنشائها أو زيادة الجباية المقررة لها، ولذلك فالأولى هو تخصيص الموارد الكافية والكفيلة بإشباع الحاجات المحلية في البداية ومنحها هامشاً لقابلية التطور والتكيف مع تطور وازدياد الحاجات المحلية.⁽⁷³⁾

الفرع الثاني:

الدعامة الثانية: الاختصاصات الفعلية للجماعة المحلية:

تدعيما لللامركزية يجب أن تعطى للشخص اللامركزي إختصاصات فعلية ليتمكن من خلالها القيام على الشؤون المحلية و ليست مجرد إختصاصات شكلية.

حيث يعتبر الكثير أنّ منح الشخصية المعنوية لا يشكّل الشرط الوحيد و الكافي لتحقيق اللامركزية، بل يجب أن ترفق بإعطاء إستقلالية فعلية للمسؤولين المحليين و ذلك من خلال منحهم اختصاصات فعلية.⁽⁷⁴⁾

أولاً: أهمية تمتع الجماعة المحلية باختصاصات فعلية:

يجب أن تكون للجماعة المحلية اختصاصات أصلية متعلقة بشؤون الوحدة المحلية.

⁷³ - محمد نور الدين، " مستقبل نظام الحكم المحلي " ، مجلة العلوم الإدارية، مجلة تصدرها الشعبة المصرية

للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، مصر، 1978، ص 48.

⁷⁴ - BENAKEZOUH (CHabane), la déconcentration en Algérie : du centralisme au décentralisme, opcit, p180.

ذلك لأن الاستقلالية تتأكد بمدى منح الهيئات المحلية سلطة البت واتخاذ القرارات في المسائل المحلية⁽⁷⁵⁾، ولا تكون مجرد هيئات استشارية على المستوى المحلي، فالعبرة إذا باختصاصات الممنوحة لها من جهة، والضمانات التي تكفل ممارستها من جهة أخرى في ظل تمتعها بالشخصية المعنوية.⁽⁷⁶⁾

فإذا كانت الاستقلالية العضوية تتحقق عن طريق أسلوب الانتخاب يبقى جزء مهم يتعلق باختصاصاتها لأنها لا تمتلك هي بذاتها سلطة تحديد اختصاصاتها فهي مرغمة على إتباع قواعد قانونية محددة سلفاً، والتصرف في مواضيع دون أخرى وفق إجراءات محددة سلفاً من سلطة أعلى منها⁽⁷⁷⁾، فتحدد إذا درجة تطبيق اللامركزية من خلال حجم المجالات التي تعود للجماعة المحلية سواء في كل أو جزء من الشؤون المحلية، وبالتالي بالعلاقة بينها وبين الدولة وكيفية توزيع هذه الاختصاصات.⁽⁷⁸⁾

ثانياً: معيار توزيع الاختصاصات:

يؤدي الحديث عن الاختصاصات المحلية إلى ركن هام من أركان اللامركزية ألا وهو الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، وهو ما يثير إشكال المعيار الذي يعتد به للفصل بين ما هو محلي بحت، وما هو وطني من المصالح، فالخط الفاصل بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية رفيع جداً، إذ أن الفكرة في حد ذاتها نسبية كما يعبر عن ذلك (BENOIT F.P.).⁽⁷⁹⁾

يمكن النظر إلى ذلك من زاويتين إحداها شكلية وثانيهما مادية، فمن الناحية الشكلية فإن المهام المحلية هي تلك التي اعترف بها القانون الوضعي كشؤون محلية، وهي التي تكون مجالا لاستقلالية المجموعات المحلية، لكنه يؤخذ على هذا المعيار عدم الدقة (لأنه

⁷⁵ - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية للبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص 21.

Voir aussi : **SERIAK (Lahcène)**, décentralisation et animation des collectivités locales, E.N.A.G., Alger.1995, p.15

⁷⁶ - زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية: دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، 1995، ص 31.

⁷⁷ - **DOUMBE -BILLE (Stéphane)**, « L'élection en droit administratif », op.cit., pp. 1095-1096.

⁷⁸ - **RIVERO (Jean) et WALINE (Jean)**, Droit administratif, op.cit., p 276.

⁷⁹ - نقلا عن علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 62.

معكوس المنطق) فعلى أي أساس - أصلاً - سيعتبر المشرع بعض المهام محلية دون سواها ؟

ومن الناحية المادية، فإن استقلالية الجماعة المحلية تبنى على التمييز بين المهام ذات الطابع المحلي، والمهام ذات الطابع العام (القومي) وتكون الأولى مجالاً للاستقلالية. لا يستقيم هذا المعيار أيضاً لأنه وببساطة ليست هناك مهام محلية بالطبيعة وأخرى قومية. (80)

وعليه ففكرة المهام المحلية والتي تحدد على أساسها المصالح في تطور مستمر، بمعنى أنه ما يعد مصلحة محلية في وقت من الأوقات لا يعد بالضرورة كذلك في وقت آخر، وما يعد مصلحة محلية في دولة معينة، قد لا يعد كذلك في دولة أخرى، فاختلاف المفاهيم القانونية يتبع اختلاف المفاهيم الإجتماعية في مجتمع معين وفي ظل نظام سياسي معين، و لا شك أن اختلاف مفهوم المصالح المحلية يتبع اختلاف الأنظمة السياسية كذلك.

حيث يعتبر (PONTIER J.M.) أنه لا توجد مصالح محلية بآتم معنى الكلمة، و إنما الأمر يعود -في الأصل- للتوازن المراد تحقيقه في العلاقة بين المركز و محيطه أي بين الإدارتين المركزية و المحلية ، في وقت من الأوقات. (81)

وخلاصة القول أن مسألة تحديد هذه المصالح إذا لا تعتبر مسألة قانونية بحتة وإنما تقوم غالباً على اعتبارات سياسية، إذ أن دائرة هذه الشؤون تميل للضييق كلما اتجهت الإرادة السياسية للدولة إلى السيطرة على جميع أجزاء إقليم الدولة من المركز والعكس صحيح. (82)

⁸⁰ - شيهوب مسعود، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة "، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول،

الجزائر، 2002، ص ص. 121-122.

⁸¹ -Cité par : **BENAKEZOUH (Chabane)**, la déconcentration en Algérie : du centralisme au décentralisme, opcit, pp 185-186.

⁸² - علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 63.

ثالثاً: أسلوب توزيع الاختصاصات:

إذا كان الاتجاه السائد هو أن يحدّد المشرّع اختصاصات الهيئات المحلية ، وذلك يمثل ضماناً حقيقية لدعم الطابع اللامركزي، وحماية للهيئة اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة المركزية للتضييق من مجال تلك الاختصاصات عن طريق القرارات دون الرجوع إلى البرلمان⁽⁸³⁾، فإن كيفية توزيع تلك المجالات تتم وفق أسلوبين، الأسلوب الإنجليزي و الأسلوب الفرنسي.

1- الأسلوب الإنجليزي:

يقوم المشرع -وفقاً لهذه الأسلوب- بتعداد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، وبناءً على ذلك يعد من المصالح المحلية كل ما ورد النص عليه في قوانين الإدارة المحلية، وتعتبر المجالات غير المذكورة بالقانون من صميم اختصاص الإدارة المركزية.

ويترتب عن ذلك نتيجة في غاية الأهمية ألا وهي أنه لا يجوز للهيئات المحلية النظر أو اتخاذ أي قرار بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في القانون، وإلاّ عدّ ذلك تصرفاً غير مشروعاً ومخالفاً لقواعد الاختصاص.⁽⁸⁴⁾

2- الأسلوب الفرنسي:

يتمثل مضمون هذا الأسلوب في لجوء المشرع إلى طريقة أكثر اختصاراً من الطريقة السابقة، فيعتمد إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية، على أن تترك مجالات عمل الوحدات المحلية دون تحديد، أي ما دون اختصاص السلطة المركزية فهو من اختصاص الهيئة المحلية بصورة تلقائية.⁽⁸⁵⁾

وعلى العموم فإن الفارق بين الأسلوبين نظري أكثر منه تطبيقي، حتى وإن كان يظهر أن الأسلوب الفرنسي أكثر مرونة واتساعاً من نظيره إلاّ أنه من الناحية العملية مثلاً تستطيع

⁸³ - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص 61.

⁸⁴ - علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 61.

⁸⁵ - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري ...، المرجع السابق، ص ص. 62-63.

الجماعة المحلية الانجليزية توسيع اختصاصاتها عن طريق اقتراح مشروع قانون تتقدم به للبرلمان، كما أنها تتمتع بحرية أكثر لمرونة الرقابة الممارسة عليها في الوقت الذي تعتبر فيه الرقابة على الجماعات المحلية الفرنسية شديدة خاصة قبل صدور قانون 2 مارس 1982، وبالتالي فكلا الأسلوبين يتقاطع مع الآخر.⁽⁸⁶⁾

الفرع الثالث:

الدعامة الثالثة: مرونة الرقابة على الإدارة المحلية:

نتعرض أولاً إلى مفهوم الرقابة الإدارية و ثانياً على نماذج الرقابة.

أولاً: مفهوم الرقابة الإدارية (الوصاية):

تتوقف فعالية الإدارة المحلية - كذلك - بتمتع هذه الأخيرة بنوع من الحرية في تصرفاتها، وبالتالي فالعلاقة وطيدة بين درجة الرقابة الممارسة عليها ومدى تمتعها باستقلالية التقرير.

فإذا كانت اللامركزية في نهاية المطاف شكل من أشكال تواجد الدولة مثلما عبر عن ذلك هوريو (HAURIOU.M.)، وإذا كانت الواجبات الخاصة بالدولة تباشرها هذه الأخيرة هي بنفسها، فإن تلك الملقاة على عاتق الجماعات المحلية لا تمارس إلا " برخصة " من الدولة، وفي إطار قوانينها مثلما يضيف (CARRE DE MALBERG).⁽⁸⁷⁾ هنا إذا تكمن العلاقة التي تحدد الفعالية المذكورة أنفاً، والتي تترتب عنها ضرورة مرونة الرابطة القانونية التي تربط بين الإدارة المركزية وتلك المحلية، بقصد تحقيق اللامركزية، وتتمثل تلك الرابطة في الوصاية أو الرقابة الإدارية.⁽⁸⁸⁾ فلا ينبغي أن ينشأ عن ذلك خضوع وتبعية

⁸⁶ - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 129.

⁸⁷ - MAZERES (Jean Arnaud), « Les collectivités locales et la représentation », op.cit., p 612.

⁸⁸ - نشير هنا إلى الاختلاف القائم حول المصطلحين. إذ يرى الكثير أفضلية استعمال مصطلح الرقابة بدلاً من الوصاية، لارتباط هذا الأخير بالقانون الخاص، والمراد به في القانون الإداري يختلف تماماً عما يراد به في القانون الخاص. أنظر في هذا الشأن:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص ص. 114-115.

الجماعة اللامركزية، وبالتالي وقوعها تحت السلطة الرئاسية للجهاز المركزي، كما لا يجب أن يترتب عنها الاستقلال التام والمطلق عن الدولة.

ويحدد نطاق الرقابة وكذا إجراءاتها والجهات المضطلة بها بواسطة القوانين، فهي لا تمارس بصورة أصلية بل في الحالات والأشكال التي يحددها القانون، وبصورة حصرية، ويختصر (RIVERO.J) ذلك بقوله أنه لا وصاية بدون نص، ولا وصاية خارج النصوص⁽⁸⁹⁾.

تظهر إذا رقابة الإدارة المركزية في غاية الأهمية، لكنها لا يجب أن تشدد وتضيّق من مجالات عمل الإدارة المحلية، وإلا لم يعد بالإمكان الحديث عن إدارة الشؤون المحلية بواسطة الجماعات المحلية، فالأمر يتعلق إذا بسلطات محدودة والتي تضمن خاصة قدرة الهيئة الموضوعية تحت الرقابة على اتخاذ القرار بكل حرية.⁽⁹⁰⁾

ودون الغوص في المفاهيم والتعاريف المختلفة نورد هنا تعريف (DEBBASCH) والذي يعتبر تعريفاً شاملاً للرقابة الإدارية، حيث يقول بأنها:

" الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، قصد المحافظة على وحدة الدولة، وتجنب آثار سوء تسيير الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير القانون لصالح إقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم إلا في الحالات المحددة قانوناً، حماية لاستقلالية الوحدات المشمولة بالوصاية المذكورة ".⁽⁹¹⁾

- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص، ص 125، 126.

Voir aussi : LAUBADERE (André de), VENEZIA (Jean-Claude) et GAUDEMET (Yves), Manuel de droit administratif, op.cit, p 165.

⁸⁹ - « Pas de tutelle sans texte et pas de tutelle au-delà des textes » Voir :

- RIVERO (Jean) et WALINE (Jean), Droit administratif, op.cit., p 281.

⁹⁰ - LAUBADERE (André de) , VENEZIA (Jean-claude) et GAUDEMET (Yves), Manuel de droit administratif, op.cit., p 165.

⁹¹ - أشار إليه : قمقاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، المرجع السابق، ص 23.

للتفصيل في مختلف تعاريف الوصاية والرقابة الإدارية أنظر نفس المرجع ص ص 22-24.

تبدو- بالتالي- الرقابة الإدارية كوسيلة أو آلية قانونية تهدف إلى فرض احترام مبدأ المشروعات من جهة وحماية المصلحة العامة من جهة أخرى، بما تشمل المصلحة العامة من مصلحة الدولة ومصلحة الجماعة المحلية.⁽⁹²⁾

ثانياً: نماذج الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية:

يعتمد الدارسون لقواعد التنظيم الإداري عامة على النظامين الرائدتين في هذا المجال ألا وهما: النظام الفرنسي ونظيره الانجليزي، ولا يستثنى من ذلك مجال الرقابة الإدارية، لتمييز الأسلوبين عن بعضهما البعض، ولامتداد تأثيرات كل من الأسلوبين إلى خارج حدود الدولتين خاصة المستعمرات السابقة لكلاهما.

1- النموذج الانجليزي: التوجه نحو تشديد الرقابة على الجماعات المحلية:

كانت تتمتع الجماعات المحلية في هذا النظام باستقلال واسع إزاء السلطة المركزية التي لا تقوم إلا بإشراف خفيف على أعمال هذه الجماعات، فإذا ما استثنينا حق السلطة المركزية في طلب إلغاء القرارات المحلية الصادرة تجاوزاً لمجال اختصاصها - باعتبارها رقابة قضائية حيث يفصل القضاء في طلب الإلغاء - فإن رقابة الإدارة المركزية لم تكن تتجاوز صورة واحدة ألا وهي إجراءات التفتيش التي تهدف إلى التثبت من مدى أدائها للخدمات المحلية بكفاءة. ويتوج هذا التفتيش بتقارير تحدد على أساسها الإعانات التي تقدمها الدولة للإدارة اللامركزية.

إلا أن الأمر لم يعد كذلك وبدأ يتحول (منذ سبعينات القرن الماضي) النظام الانجلوأمريكي كما يقول (DRAGO.R) نحو لا مركزية بسيطة تشبه إلى حد كبير النموذج الفرنسي (قبل صدور قانون 1982) بعدما كانت توصف بالحكومة الذاتية (The self gouvernement).⁽⁹³⁾

وظهر هذا التحول على مستويات ثلاث:

⁹² - قمعاني راجح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، المرجع السابق، ص 29 .

⁹³ - نقلا عن : شيهوب مسعود، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة "، المرجع السابق، ص124.

- إنشاء هيئات حكومية متخصصة (The Bords) وتحويل بعض الاختصاصات المحلية لهذه الهيئات.⁽⁹⁴⁾

- منح سلطات مختلفة للوزارات على الهيئات المحلية مثلاً: التصديق على بعض الأعمال، إمكانية الحل محل الهيئة المحلية، مع إمكانية الطعن في القرار المحلي أمام الوزير المختص من طرف ممثل الدولة على مستوى تلك الجماعة المحلية.

- ظهور ما يسمى برقابة المنحة، حيث تزايدت المساعدات المالية الممنوحة من طرف السلطة المركزية مع تشديد الرقابة عليها والتي تعد نصف ميزانية الجماعة المحلية، بل تصل في بعض الأحيان إلى 57% وهو ما أدى بالكثير إلى القول إلى ظهور وصاية إدارية فعلية على الجماعات المحلية الإنجليزية مع غرابتها بالنظر للمفهوم التقليدي للاستقلالية المحلية في إنجلترا.⁽⁹⁵⁾

2- النموذج الفرنسي: التوجه نحو تخفيف الرقابة على الجماعات المحلية:

كثيراً ما كان يوصف التنظيم الإداري الفرنسي بأنه مائل أكثر نحو تركيز الوظيفة الإدارية، فكانت الرقابة إلى غاية 1982 وبداية الإصلاحات اللامركزية شديدة جداً، وتمتد إلى أعضاء الهيئات المحلية، وأعمالها (تصديق، حلول...)، وكذا على الهيئات نفسها، وتتميز بأنها رقابة ملائمة ومشروعية.

لكن مع صدور قانون 2 مارس 1982 الذي يعد أحد أهم النصوص التي جاءت لإصلاح التنظيم اللامركزي، أصبح الكثير يتساءل هل فعلاً لا تزال الوصاية أو الرقابة الإدارية ركناً من أركان الإدارة المحلية الفرنسية على اعتبار القانون المذكور خصّص بابين، واحد تحت عنوان: إلغاء الوصاية الإدارية و الآخر تحت عنوان : إلغاء الوصاية

94 - أنظر : شيهوب مسعود، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة "، المرجع السابق، ص124.

95 - المرجع نفسه، ص 125.

أنظر كذلك: محمد نور الدين: « مستقبل نظام الحكم المحلي »، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، 1978، دون مكان النشر، ص ص. 49-50.

المالية، وتم تعويض الأولى برقابة قضائية، أما الثانية فحول اختصاص تقدير الحسابات إلى الغرف الجهوية للمحاسبة (Les chambres régionales des comptes).⁽⁹⁶⁾

فلم يعد ممثل الدولة على المستوى المحلي يستطيع الحلول محل الهيئة المحلية في المسائل المالية إلا تنفيذاً لقرارات هذه الغرف وبعد نهاية المهلة الممنوحة لها، كما لا يستطيع إلغاء قراراتها إلا باللجوء إلى الطعن القضائي، يتضح في هذه الحالة أن رقابة المحاسبة التي عوضت الرقابة المالية هي مجرد إجراءات توجيهية إرشادية أكثر منها تدخل في عمل الهيئات المحلية، ولذلك يقوم مجلس المحاسبة (La cour des comptes) بتخصيص جزء من تقريره السنوي إلى كيفية تسير الموارد المحلية وتقديم ملاحظاته للهيئات المحلية.⁽⁹⁷⁾

المطلب الثالث

مواقف التشريعات المقارنة من أسلوب التعيين في الوظائف المحلية

تختلف التشريعات المقارنة في أساليب تشكيل الجماعات المحلية، فإن كانت المقاربة المعاصرة تتجه نحو اعتماد الانتخاب كأسلوب ديمقراطي في تشكيل هذه الهيئات، إلا أن ذلك لا يعني الأخذ به بصورة مطلقة فإن كانت دول الاتحاد الأوروبي تأخذ جُلّها بأسلوب الانتخاب (الفرع الأول)، نجد في المقابل الدول النامية والعربية منها خاصة أبرز مثال عن التباين في انتهاج أسلوب أو آخر من الانتخاب، الأسلوب المختلط إلى التعيين (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نماذج عن التشريعات الآخذة بالانتخاب كأسلوب وحيد لتشكيل الجماعات المحلية:

دول الاتحاد الأوروبي

سنلقي نظرة شاملة على تشكيل الجماعات المحلية في دول الاتحاد الأوروبي عامة (أولاً).

⁹⁶ - RIVERO (Jean) et WALINE (Jean), Droit administratif, op.cit., p 280.

⁹⁷ - شيهوب مسعود، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة "، المرجع السابق، ص 129.

ثم ندرج بعض النماذج الخاصة نظرا لأهميتها ودرجة تطورها وتأثيراتها على التشريعات المقارنة (ثانيا).

أولا: نظرة شاملة حول تشكيل الجماعات المحلية في دول الاتحاد الأوروبي:

1- تشكيل الهيئات التداولية:

تتشكل المجالس المحلية في دول الاتحاد الأوروبي الخمسة والعشرون (25) عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، وذلك بمختلف مستوياتها باستثناء أربع حالات هي:

- في البرتغال: يتشكل المجلس البلدي من أعضاء منتخبين مباشرة، بالإضافة إلى رؤساء لجان المقاطعات الإدارية التابعة لكل بلدية (Les présidents des comites de paroisses). (98)

- في إيرلندا: يعين أعضاء المجلس الجهوي من بين أعضاء مجالس المقاطعات الأدنى من الجهة، وهي (Les comtes et les cités).

- في اسبانيا: حيث ينتخب أعضاء المجلس التداولي للمقاطعة (La province) من طرف أعضاء المجالس البلدية التابعة لتلك المقاطعة (أي انتخاب غير مباشر).

- في ليطنونيا (Lettonie): أين يختار أعضاء المجلس التداولي للمحافظة (Le département) من طرف رؤساء البلديات. (99)

2- تشكيل الأجهزة التنفيذية للجماعات المحلية:

نميز نمطين لتشكيل هذه الأجهزة:

(أ) - تكوين الهيئة التنفيذية للجماعة المحلية من شخص واحد:

⁹⁸ - Voir : « Les collectivités locales au sein de l'union Européenne », 2007, www.viepublique.fr

⁹⁹ - Ibid.

تنتخب الهيئة التنفيذية إما مباشرة من طرف المواطنين مثلما هو الشأن بالنسبة لغالبية الجماعات المحلية الألمانية (على اختلاف دويلات الاتحاد)، قبرص وبولونيا بالنسبة للبلديات.

يُنتخب أعضاء الهيئة التنفيذية مباشرة كذلك في سلوفاكيا، سلوفينيا واليونان بالنسبة للجماعات القاعدية (المستوى الأول)، والمسمّاة (Les dèmes).

وإما ينتخب (مسؤول الجهاز التنفيذي) من طرف الهيئة التداولية مثلما هو الشأن في: الدانمارك والمجر بالنسبة لرؤساء المحافظات، وكذا في فرنسا، إيرلندا وليطونيا.⁽¹⁰⁰⁾

(ب) - تكوين الهيئة التنفيذية من عدة أشخاص (جهاز تنفيذي):

يتشكل الجهاز التنفيذي إما من شخص منتخب مباشرة أو من طرف المجلس زائد مساعدين منتخبين كذلك إما مباشرة أو من طرف المجلس ليكون ما يسمى عادة بالمكتب التنفيذي مثلما هو الشأن في اسطونيا وليطونيا (هذه الأخيرة بالنسبة للبلديات فقط).

إما من عدة أشخاص دون تمييز في المركز - بينهم - مثلما هو الحال في: ليطنونيا بالنسبة للمحافظات، بولونيا بالنسبة للمحافظات والجهات، وكذا جمهورية التشيك وفنلندا بالنسبة للبلديات.⁽¹⁰¹⁾

وإما من شخص معين من طرف الإدارة المركزية زائد أشخاص منتخبين مباشرة أو من طرف المجلس المنتخب مثلما هو الحال الجماعات المحلية في الدويلات البلجيكية.

وتشكّل الجماعات المحلية في الاتحاد الأوروبي بنفس الطريقة بالنسبة لكل مستوى، ولها نفس التنظيم بصورة عامة، مع تخصيص العواصم عادة بأنظمة خاصة أو حتى التجمعات الكبرى، مثلما هو الحال في كل من فرنسا، المجر، بولونيا، جمهورية التشيك، المملكة المتحدة وسلوفاكيا، أو منح بعض الأقاليم أنظمة خاصة على غرار إسبانيا.⁽¹⁰²⁾

¹⁰⁰ - « Les collectivités locales au sein de l'union Européenne », op.cit.

¹⁰¹ - Ibid.

Voir aussi : ALLAIN (JEAN-Pierre), « L'organisation des collectivités territoriales les 15 pays de l'Union Européenne », 2004, www.certu.fr dans

¹⁰² - Ibid.

ثانيا: نماذج عن الجماعات المحلية في بعض دول الاتحاد الأوروبي:

1- النموذج الإنجليزي⁽¹⁰³⁾:

تمتد جذور الحكم المحلي الانجليزي إلى عدة قرون، لذلك يقال أن إنجلترا هي أصل الحكم المحلي، وان هذا الأخير أسبق إلى الوجود من البرلمان⁽¹⁰⁴⁾ ، ولا توجد قواعد دستورية شكلية يمكن أن تعدّ أساسا للجماعات المحلية الإنجليزية بسبب عدم وجود دستور شكلي كما هو معروف.

يتميز التنظيم الإداري لهذه الدولة بكونه تنظيم هجين لا يعرف نمطاً واحداً من الجماعات المحلية حتى في نفس المستوى، مع إمكانية ترقية جماعة محلية صغيرة إلى جماعة أكبر كلما تزايد عدد سكانها.

وما يزيد عدم تجانس هذا التنظيم هو خصوصية بعض الأجزاء من الإقليم الخاضع لسيادة المملكة المتحدة، ونقصد هنا: اسكتلندا، بلاد ألغال وإيرلاندا الشمالية، فنجد:

(أ) - مستوى واحد من الجماعات المحلية:

ذلك في بعض مناطق إنجلترا وهي إما: مجالس السلطات الوحيدة (Unitary authorities) وإما مراكز حضرية أو ريفية (Districts).⁽¹⁰⁵⁾

(ب) - مستويين من الجماعات المحلية: و ذلك في:

- باقي مناطق إنجلترا حيث توجد إلى جانب المراكز (الريفية أو الحضرية) السابق ذكرها، المدن (Comtes) كمستوى ثاني.

¹⁰³ - يتم الحديث عادة عن الحكم المحلي في إنجلترا أو التنظيم أو الأسلوب الانجليزي، مع العلم أن المقصود هي: المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلاندا الشمالية، وهي التسمية الرسمية، وتضم كل من: إنجلترا، اسكتلندا، بلاد الغال، وإيرلاندا الشمالية.

¹⁰⁴ - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية...، المرجع السابق، ص 61.

¹⁰⁵ - Voir : « Les collectivités locales au sein de l'union Européenne », op.cit.

- في بلاد الغال واسكتلندا: حيث نجد الجهة (أو الإقليم) بالإضافة إلى مجالس السلطات الوحيدة كمستوى قاعدي.

- في أيرلندا الشمالية: حيث نجد الجهة (أو الإقليم) بالإضافة إلى المراكز (سواء حضرية أو ريفية).⁽¹⁰⁶⁾

* - كيفية تشكيل الجماعات المحلية الإنجليزية:

ينظم كيفية تشكيل الجماعات المحلية الإنجليزية أساسا القانون الصادر سنة 1972 (Local government act 1972) المعدل سنة 2000 بـ (Local government act 2000)، وكان قبل 1972 يتبع في تشكيل الجماعات المحلية الانجليزية ما يعرف بنظام الشيوخ والذي يقضي بتعيين ربع (1/4) أعضاء المجالس المحلية وتعيين رئيس الجماعات الصغيرة، إلا أنه بعد صدور القانون المذكور أصبح تشكيل كل الجماعات المحلية يتم عن طريق الانتخاب. .⁽¹⁰⁷⁾

ونصّ تعديل 2000 على ضرورة الفصل بين الهيئة التداولية والهيئة التنفيذية، بعدما كانت هذه الأخيرة مجرد لجان يشكلها المجلس بصورة مؤقتة، وأصبحت هذه المجالس مخيرة بين أنماط ثلاثة في تشكيل الهيئة التنفيذية الدائمة (لكل العهدة).

- إما رئيس منتخب مباشرة زائد أعضاء يختارهم هذا الأخير.

- إما رئيس ينتخبه المجلس زائد أعضاء يختارهم إما الرئيس وإما المجلس كذلك.

- إما رئيس منتخب مباشرة زائد مساعد إداري (موظف) يختاره المجلس.

وتنظم استفتاءات محلية لاختيار أحد هذه الأنماط الثلاثة.

يمتد عهد كل المجالس عامة لمدة أربع (04) سنوات يعاد انتخابها كلياً أو جزئياً.

¹⁰⁶ - Voir : « Les collectivités locales au sein de l'union Européenne », op.cit.

¹⁰⁷ -SENIMON (Michel), « Les politiques locales en Europe : Royaume-Uni », in E.U.R.O.P.A., www.unlim.fr.

Voir aussi : KETING (Michel), « La dévolution au Royaume-Uni »in annuaire des collectivités locales, Sous la direction de MARCOU (Gérard), C.N.R.S., Paris, 2004, p. 323.

وجدير بالذكر أن كل من إيرلندا الشمالية، اسكتلندا وبلاد الغال تمتلك برلمانات محلية وذلك منذ:

صدر قانون 1998 بالنسبة لاسكتلندا (Gouvernement act 1998) على إثر استفتاء 11 سبتمبر 1997.⁽¹⁰⁸⁾

- صدر قانون 1998 بالنسبة لبلاد الغال (Gouvernement of Wales act 1998) على إثر استفتاء 18 سبتمبر 1997.

- صدر العهد الممضي بين الحكومة المحلية لايرلندا الشمالية والحكومة المركزية بلندن (Good Friday agreement) في 10 أبريل 1998 والذي جاء قانون (Government of northern Ireland 1998) تطبيقاً له.⁽¹⁰⁹⁾

منحت النصوص المذكورة استقلالية كبيرة لهذه الأقاليم الثلاث، فكل منها برلمان منتخب، ويمتلك برلمان إيرلندا الشمالية واسكتلندا مثلاً، اختصاصات تشريعية في مجالات يحددها البرلمان الوطني على سبيل الحصر، مع حق انتخاب رئيس وزراء ووزراء لتشكيل المجلس الوزاري المحلي (الحكومة المحلية).

أما بالنسبة لبرلمان بلاد الغال فله حق انتخاب لجنة تنفيذية وله اختصاص إصدار تنظيمات في مجالات محددة لوضع القوانين الوطنية حيز التطبيق.⁽¹¹⁰⁾

2- النموذج الفرنسي:

(أ) - التطور التاريخي للجماعات المحلية الفرنسية:

تستمد الجماعات المحلية الفرنسية أصولها أساساً، من الإصلاحات التي جاءت بها الثورة الفرنسية، ونعني هنا البلدية والمحافظة (La commune et le département). حيث كرس مرسوم 14 ديسمبر 1789 البلديات أولاً، ثم جاء مرسوم 22 ديسمبر من نفس

¹⁰⁸ - KETING (Michel), « La dévolution au Royaume-Uni », op.cit, p 324 et suite.

¹⁰⁹ - cité par : SENIMON (Michel), « Les politiques locales en Europe : Royaume-Uni », op.cit.

Voir aussi : KETING (Michel), « La dévolution au Royaume-Uni », op.cit., pp. 225-227.

¹¹⁰ - Ibid.

السنة ليكرس المحافظات، وما النصوص الحالية إلاّ تعديلات جاءت على مر الزمن للنصين المذكورين، أخذاً بذلك التطورات الحاصلة على المجتمع الفرنسي.⁽¹¹¹⁾

لم تكن في بداية الأمر هذه المجالس المحلية سوى هيئات استشارية أعضاؤها معينون بطريقة أو بأخرى— إلى غاية صدور قانون 21 فيفري 1831، والذي أصبح على إثره المجلس البلدي يشكل عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، وتوالت الإصلاحات لتصبح هذه المجالس هيئات تداولية ذات سلطات تقريرية سنة 1837، أما بالنسبة لرئيس البلدية أي جهازها التنفيذ فكان يعين إلى غاية صدور قانون 28 مارس 1882 أين أصبح يختار عن طريق الاقتراع العام.⁽¹¹²⁾

في حين أن الجهاز التداولي للمحافظة (المجلس العام) صار ينتخب مباشرة ابتداء من سنة 1833، وجهازها التنفيذي الممثل في المحافظ (Le préfet) الذي هو نفسه ممثل الدولة على مستوى هذه الجماعة المحلية، كان يعين من طرف الإدارة المركزية إلى غاية إصلاحات 1982، بصدور قانون 02 مارس 1982 (الساري المفعول)، والذي تقرر بمقتضاه تشكيل كل أجهزة المحافظة عن طريق الانتخاب مباشرة، وأصبح الجهاز التنفيذي ممثلاً في رئيس المجلس العام (المنتخب)، والإبقاء على المحافظ كممثل للدولة على مستوى هذه الجماعة المحلية فقط.⁽¹¹³⁾

وبمقتضى نفس القانون تمت ترقية الجهة (La Région) من مؤسسة عامة اقليمية ذات طابع اقتصادي (منذ سنة 1972) إلى جماعة محلية.⁽¹¹⁴⁾

حيث كانت قبل ذلك الجهة (المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي) قائمة على أساس اقتصادي،⁽¹¹⁵⁾ ويشكل مجلسها من مختلف ممثلي الأمة أي الشيوخ الممثلين لإقليم

¹¹¹ - cité par : **BACOT (Guillaume)**, « Administrations locales et élections locales selon la constituante », in R.D.P., n° 05, 1993, p 1018.

¹¹² - **RIVERO (Jean) et WALINE (Jean)**, Droit administratif, op.cit., p 331.

Voir aussi : **VEDEL (George) et DELVOLLE (Pierre)**, Droit administratif, op.cit, p 492.

¹¹³ - **Ibid**, p 286.

¹¹⁴ - **DUVERGER (Maurice)**, Eléments de droit public, op.cit., p 270.

¹¹⁵ - أصبح للجهة أساس دستوري بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2003، أنظر المادة 72 من الدستور الفرنسي (المعدلة).

الجهة في مجلس الشيوخ، والنصف الآخر من مجموع ممثلي المجالس العامة للمحافظات وممثلي مجالس البلديات والتجمعات الكبرى. وعلى إثر إصلاحات 1982 المذكورة تم تكريس الانتخابات كأسلوب وحيد لتشكيل أجهزة الجهة كجماعة محلية جديدة، وجاء قانون 20 جويلية 1985-المعدل- ليحدد قواعد تشكيل أجزتها بصورة خاصة.⁽¹¹⁶⁾

(ب) - النظام الانتخابي الحالي:

- كيفية تشكيل أجهزة البلدية (La commune):

يعد النظام الانتخابي الذي تشكل على إثره أجهزة البلدية الفرنسية نظاماً غير موحد، يختلف باختلاف الكثافة السكانية لكل بلدية، حيث يعتمد نظام الأغلبية على دورتين (المطلقة في الدور الأول والنسبية في الدور الثاني). ويترتب عن ذلك فوز القائمة الحائزة على الأغلبية بكل المقاعد المتنافس عليها، وذلك في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 3500 نسمة، أما بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 3500 نسمة فإن القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة في الدور الأول أو النسبية في الدور الثاني، لا تحصل إلا على نصف مقاعد المجلس المتنافس عليه، ويوزع النصف الآخر نسبياً على القوائم الأخرى مع إقصاء القوائم التي لم تحصل على نسبة 05%.

ينتخب المجلس الجهاز التنفيذي المشكل من رئيس زائد نواب من بين أعضاء المجلس في أول اجتماع، وتمتد عهدة هذه المجالس لمدة ست (06) سنوات.⁽¹¹⁷⁾

- كيفية تشكيل أجهزة المحافظة (Le département):

يتم تشكيل مجالس المحافظات الفرنسية عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر على الاسم الواحد وليس على القائمة، حيث يتم انتخاب عضو واحد عن كل دائرة انتخابية للمحافظة (Les cantons).

¹¹⁶ - DUVERGER (Maurice), *Eléments de droit public*, op.cit., p 271.

¹¹⁷ - DE FORGES (Jean-Michel), *Droit administratif*, P.U.F., Paris, 1991, pp.121-122.

يختلف عدد أعضاء المجلس العام للمحافظة باختلاف عدد هذه الدوائر الانتخابية (يؤخذ بعين الاعتبار عدد السكان وطبيعة المنطقة من حيث كونها ريفية أو حضرية في عدد هذه الدوائر). (118)

يُنتخب المجلس لعهد مدتها ست (06) سنوات يجدد نصف أعضائها كل ثلاث (03) سنوات، وينتخب المجلس رئيساً لها (الجهاز التنفيذي للمحافظة) لمدة ثلاث (03) سنوات. (119)

- تشكيل أجهزة الجهة (La région):

ينتخب أعضاء المجلس الجهوي للجهة (الجهاز التداولي) عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر على القائمة، بنمط التمثيل النسبي مع قاعدة الباقي الأقوى، وينتخب المجلس رئيساً ومكتباً له و كذا لجنة دائمة (هذا النمط جعل من وجود أغلبية حقيقية في المجلس أمر نادر التحقيق، وهو ما يعطل عمله أحياناً) وتمتد عهدة المجلس إلى ست (06) سنوات. (120)

نلاحظ إذا أن تشكيل الجماعات المحلية الفرنسية بكل مستوياتها يكون عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، وأن مواطني كل جماعة هم من يقوم باختيار أعضاء هيئاتهم المحلية دون استثناء. (121)

3- النموذجان الايطالي والاسباني:

يتشابه التنظيم الإداري لكلا من المملكة الاسبانية والجمهورية الإيطالية إلى حد كبير في:

- وجود ثلاث مستويات للإدارة المحلية وهي البلدية، المقاطعة، والجهة (مع إمكانية إنشاء جماعات أخرى).

¹¹⁸ - DU VERGER (Maurice), *Eléments de droit public*, op.cit., 262.

¹¹⁹ - DE FORGES Jean-Michel, *Droit administratif*, op.cit., p 128

¹²⁰ - DU VERGER (Maurice) *Eléments de droit public*, op.cit., 271.

¹²¹ - دون نسيان الأقاليم الأخرى ذات الطابع الخاص " LA CORSE " على سبيل المثال.

- إعطاء أكبر قدر ممكن من الاستقلالية للجهة كجماعة محلية، حيث تمتلك في كلا التنظيمين اختصاصات تشريعية ولها حق وضع نظامها الخاص، مع العلم أن كل الجماعات المحلية في كلا الدولتين منتخبة مباشرة ما عدا المقاطعات الإسبانية التي ينتخب أعضاء أجهزتها بطريق غير مباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس البلدية. بالإضافة إلى أن كل الهيئات التنفيذية منتخبة كذلك .

ولعل التقدم الذي أحرزته الجهة في كلتا الدولتين في مجال استقلاليتهما وتزايد اختصاصاتها (خاصة التشريعية) وهو ما دفع البعض بالقول أن التنظيمين يشكلان أقصى ما يمكن أن تذهب إليه اللامركزية الإدارية، وتصنف تلك بمرحلة ما قبل الدولة الفدرالية، مع الإشارة إلى أن الجهة أو الإقليم في إسبانيا يصنف على أنه أكثر استقلالية وأوسع اختصاصاً نوعاً ما من الجهة أو الإقليم في إيطاليا. (122)

الفرع الثاني

نماذج عن التشريعات الآخذة بأسلوب التعيين:

التشريعات العربية

سنلقي فيما يلي نظرة شاملة على تشكيل الجماعات المحلية في الدول العربية (أولاً) ثم

نركز على بعض النماذج بصورة خاصة (ثانياً)

¹²² - Pour plus de détails voir :

- **ALLAIN (JEAN-Pierre)**, « L'organisation des collectivités territoriales dans les 15 pays de l'Union Européenne », op.cit., pp 43-47 et pp. 67-72.

- **RODRIGUEZ ALVAREZ (José Manuel)**, « La loi 57-2003 du 16 Décembre 2003 : Des mesures pour la modernisation du gouvernement local et le nouveau régime des grandes villes en Espagne », Traduit de l'Espagnol par **MIALO (Camille)**, in annuaire des collectivités locales, Sous la direction de MARCOU (Gérard) , C.N.R.S., Paris, 2004, pp. 279-291.

- **LUCARELLI (Alberto)**, « Le régionalisme italien après les réformes constitutionnelles », Traduit de l'italien par **VERONIQUE (Hoffman-Martino)**, in annuaire des collectivités locales, Sous la direction de MARCOU (Gérard), C.N.R.S., Paris, 2004, pp. 293-303.

أولاً: نظرة شاملة:

1- مستويات الإدارة المحلية في الدول العربية:

تتأثر الدول العربية كغيرها من الدول النامية في تنظيم إدارتها المحلية بمثيلاتها في الدول المتقدمة، خاصة التنظيم المحلي الفرنسي الذي لم يقتصر تأثيره على المستعمرات الفرنسية السابقة فقط، بل ويشمل أيضاً دولاً أخرى.⁽¹²³⁾

تبين المقارنة بين المستويات المحلية في البناء التنظيمي للإدارة المحلية في الدول العربية، أنها تتراوح بين مستوى واحد وخمسة مستويات، ففي دول مثل الأردن، لبنان، قطر، البحرين والسودان، يوجد مستوى واحد للوحدات المحلية تتبع الحكومة المركزية مباشرة

(باستثناء السودان حيث تتبع فيها هذه الوحدات للدويلات باعتبارها دولة اتحادية).

أما نظام المستويين فنجد في كل من المملكة العربية السعودية، اليمن، في حين تتبنى المملكة المغربية و تونس المستويات الثلاث (البلديات، المحافظات والجهات).

أما مصر وسوريا فتتعدد فيها مستويات الجماعات المحلية بين أربع وخمس مستويات. وما يلاحظ وجود تقسيمات إدارية في معظم الدول العربية لا تمثل وحدات أو جماعات محلية، لعدم توافر مقومات الإدارة المحلية، فعلى سبيل المثال هناك دول عربية يوجد بها ما يسمى بـ " المحافظة " مثل السعودية، الأردن، لبنان والبحرين. إلا أنها لم تمنح الشخصية المعنوية أو الاستقلال المالي والإداري، ولا توجد في هذه المحافظات كذلك مجالس محلية منتخبة، الأمر الذي ينفي عنها صفة الجماعة اللامركزية.⁽¹²⁴⁾

¹²³ - سمير محمد عبد الوهاب، " الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي "، (بحوث وأوراق المؤتمر العربي الخامس للإدارة المحلية)، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2007، ص 71.

¹²⁴ - محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، " الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005، ص 398.

Voir aussi : MOEZ (Hassayoun), « La conception de la décentralisation territoriale en Tunisie », Op.cit, p57.

2- كيفية تشكيل أجهزة الجماعات المحلية في الدول العربية:

(أ) - أساليب تشكيل المجالس المحلية:

هناك اختلاف بين الدول العربية في أسلوب تشكيل المجالس المحلية، حيث تتبنى بعض الدول نظام الانتخاب المباشر في تشكيل مجالسها مثل: مصر، لبنان، قطر، البحرين واليمن، في حين هناك دول أخرى تأخذ بأسلوب التعيين مثل السعودية، كما أن هناك دولاً تتبنى أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين.

و جدير بالذكر أن أسلوب تشكيل هذه المجالس يختلف حتى داخل بعض الدول ذاتها، حيث يتم مثلاً انتخاب أعضاء مجالس البلديات في تونس، في حين يتم تعيين أعضاء مجالس الجهات فيها. (125)

وفي لبنان مثلاً يتم تشكيل المجالس البلدية عن طريق الانتخاب المباشر، في حين يتم الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في العاصمة بيروت، ويتم انتخاب رئيس المجلس البلدي ونائبه مباشرة من طرف المواطنين لمدة ست (06) سنوات، أما في بلدية بيروت فيتم انتخاب رئيس المجلس ونائبه من قبل أعضاء المجلس، ويتولى رؤساء المجالس البلدية السلطة التنفيذية ما عدا بلدية بيروت التي يتولاها المحافظ.

أما في تونس يتم اختيار أعضاء المجالس البلدية عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر على القائمة، حيث تفوز القائمة الحائزة على الأغلبية بنصف المقاعد، ويوزع النصف الآخر بالتناسب بين كل القوائم بما فيها القائمة الأولى.

تتراوح عهدة المجالس المحلية العربية بين سنتين وست سنوات، ففي قطر مثلاً حدّد مدتها بسنتين (02)، وفي لبنان وسوريا بست (06) سنوات. (126)

125 - محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب، " الحكم المحلي في الوطن العربي ..."، المرجع السابق، ص ص. 402-403.

126 - سمير محمد عبد الوهاب، " الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي "، المرجع السابق، ص ص. 76-77.

(ب) - أساليب اختيار رؤساء المجالس المحلية: (127)

تتباين كذلك أساليب اختيار رؤساء المجالس المحلية في الدول العربية، فمثلاً في مصر والسودان والبحرين وتونس والمغرب وقطر يتم اختيار رؤساء المجالس المحلية من طرف أعضاء المجلس (أي يكون من بين المنتخبين). (128)

في حين يتم تعيين رؤساء المجالس المحلية في كل من الأردن وسوريا واليمن والسعودية عن طريق الحكومة المركزية. (129)

(ج) - أساليب اختيار الرؤساء التنفيذيين (رؤساء المجالس التنفيذية):

تلجأ معظم الدول العربية إلى إتباع أسلوب تعيين رؤساء المجالس التنفيذية للوحدات المحلية.

فنجذ في بلاد الشام كالأردن مثلاً يتم تعيين رئيس البلدية من قبل الحكومة المركزية، وكذلك في سوريا أين يتم تعيين المحافظ ورئيس كل من المدينة، البلدة، الوحدة الريفية والقرية ذات الشخصية المعنوية من قبل الحكومة كذلك.

أما دول وادي النيل فلا تختلف عن ذلك، حيث يتم في مصر تعيين رؤساء المجالس التنفيذية لكل من المحافظة، المركز، المدينة، الحي والقرية. وفي السودان يرأس الجهاز التنفيذي للجماعة المحلية (معتمد) يعينه الوالي حاكم الدويلة.

وفي دول الخليج (كما سنراه فيما يلي) يمثل أسلوب التعيين نمطاً سائداً في الدائرة المحلية فيها، ففي البحرين وقطر يعين مدير عام البلدية رئيساً لمجلسها التنفيذي، وفي السعودية يتم تعيين رئيس لكل من مجلس المنطقة (أمير) ومجلس البلدية عن طريق الحكومة المركزية، وفي اليمن يتم تعيين رئيس المجلس التنفيذي لكل من المحافظة والمديرية من طرف الحكومة المركزية كذلك. أما في دول المغرب العربي، نجد أن رؤساء

127 - وهنا يجب التفريق بين رؤساء المجالس المنتخبة و رؤساء الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية .

128 - - سمير محمد عبد الوهاب ، " الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي "، المرجع السابق، ص ص.

76-77.

129 - المرجع نفسه.

المجالس التنفيذية المغربية على مستوى الأقاليم معينون. أما على مستوى البلديات فرؤساء المجالس التنفيذية منتخبون، مثلها مثل البلديات التونسية باستثناء بلدية تونس العاصمة.⁽¹³⁰⁾

ثانيا: نماذج عن أساليب تشكيل الجماعات المحلية في الدول العربية:

نشير فيما يلي إلى بعض النماذج عن أساليب تشكيل الجاعات المحلية في بعض الدول العربية من تلك التي تنتهج الأسلوب المختلط(1) إلى الخصوصية التي تتميز بها الجماعات المحلية في دول الخليج(2) إنتهاءا بالتجربة الليبية(3).

1- من تطبيقات الأسلوب المختلط:

تعتمد غالبية الأنظمة العربية إلى تشكيل مجالس الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب مع تعيين موظفين من طرف الإدارة المركزية لسلطة تنفيذية لمقررات هذه المجالس من جهة وممثلين للدولة من جهة أخرى، وسنورد هنا تنظيمين لأهميتهما، التنظيم المصري و التنظيم المغربي.

(أ) - التنظيم الإداري المصري:

تستمد الجماعات المحلية في جمهورية مصر العربية أساسها من المواد 160، 162، 163 من الدستور المصري، حيث تقسم هذه الجمهورية وفقاً لذلك إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات أخرى بقانون.⁽¹³¹⁾ وينظم القانون رقم 43-1989 المعدل بالقانون رقم 84-1996 طرق تشكيل هذه الجماعات.

¹³⁰ - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، " الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، المرجع السابق، ص ص. 404-405.

¹³¹ - علي الصاوي، اللامركزية في إطار الديمقراطية: ملاحظات في النظم المحلية المعاصرة، د.د.ن، القاهرة، 2002، ص ص. 189-204.

حيث تشكل مجالس كل من المحافظة، المدينة، الحي والقرية عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، وينتخب كل مجلس رئيساً له . (132)

يرأس الهيئة التنفيذية لكل جماعة محلية (المسماة بالمجالس التنفيذية) موظفون معينون من طرف الإدارة المركزية، فالمحافظ يعينه رئيس الجمهورية، رؤساء المراكز والمدن والأحياء يعينهم رئيس الوزراء، بينما يعين المحافظ المختص إقليمياً رؤساء القرى التابعة لكل محافظة . (133)

(ب) - التنظيم الإداري المحلي للمملكة المغربية:

يعد التنظيم الإداري المحلي المعتمد في المملكة المغربية من التشريعات العربية التي كرّست الجهة (La région) كجماعة إقليمية إلى جانب المحافظات والبلديات، وقد أصبحت الجهة كذلك (أي جماعة محلية) منذ التعديل الدستوري لسنة 1992 بعدما كانت مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي، و ينص الدستور المغربي (المعدل سنة 1996) في فصله الـ 100 على أن :

" الجماعات المحلية بالمملكة هي: الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية " . (134)

تشكل المجالس المحلية (بكل مستوياتها) عن طريق الانتخاب، وتسنّد الوظيفة التنفيذية في المحافظات والأقاليم، للمحافظ المعين من طرف الإدارة المركزية، وكذلك الشأن بالنسبة للجهة والتي يرأس محافظ المحافظة مقر الجهة جهازها التنفيذي. (135)

132 - علي الصاوي، اللامركزية في إطار الديمقراطية: ملاحظات في النظم المحلية المعاصرة، المرجع السابق، ص ص 189-204.

133 - المرجع نفسه

134 - المرجع نفسه

135 - بوجمعة بوغزاوي، " تطور علاقة الدولة بالجماعات المحلية في المغرب " م.ج.ع.ق.إ.س، العدد الأول، الجزائر، 2005، ص ص. 99-100.

- أنظر كذلك: " الحكم المحلي في المغرب "، عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، 2007. www.pogar.org

2- خصوصية الجماعات المحلية في دول مجلس التعاون الخليجي:

تتميّز الجماعات المحليّة لغالبية دول مجلس التعاون الخليجي باحتواء هيئاتها التداولية على العديد من الأعضاء المعيّنين، وتعد بعض الأنظمة الخليجية من تلك النادرة التي لا تزال تعتمد على تعيين كل القائمين على إدارة الشؤون المحلية. (136) فنجد كل من دولتي الإمارات العربية المتحدة وسلطة عمان تعتمان على تعيين كل المسؤولين المحليين، ولا وجود لانتخابات محلية. (137)

أصبحت المجالس البلدية السعودية منذ 2003 تشكل بالتساوي بين العناصر المنتخبة والمعيّنة (لكل مجلس بلدي 07 أعضاء معيّنين و 07 أعضاء منتخبين)، مع إعطاء زمام أمور التسيير للعنصر المعين.

كذلك الأمر بالنسبة للكويت، حيث ينتخب 10 من أعضاء المجلس البلدي ويعين ست (06) أعضاء من طرف الإدارة المركزية.

وتشكل المجالس البلدية في البحرين عن طريق الانتخاب، ومع ذلك تبقى خاضعة للإدارة المركزية مثلما هو حال المجالس البلدية في قطر، والتي تشكل عن طريق الانتخاب. لكن دورها لا يتعدى الاستشارة ولا تملك اختصاصات تقريرية، ويرجع ذلك لطبيعة الأنظمة، فكل هذه الدول خاضعة للملكيات الوراثية. (138)

3- التجربة الليبية كاستثناء:

ينظم القانون البلدي رقم 39-1975 (المعدل والمتمم) قواعد سير الإدارة البلدية الليبية.

¹³⁶ - بل ولا وجود لانتخاب أصلاً قبل التعديل الأخير لسنة 2005 أين أصبح نصف أعضاء البرلمان منتخبون

¹³⁷ - أنظر: أنظمة الحكم المحلي في: السعودية، الإمارات العربية، الكويت، قطر، عمان، عن البرنامج الإنمائي

للأمم المتحدة، إدارة الحكم في الدول العربية، 2007، www.pogar.org .

¹³⁸ - المرجع نفسه.

و يضاف إليه القانون الخاص بتنظيم المؤتمرات الشعبية المعدل سنة 2001⁽¹³⁹⁾ ، بعدما كانت تشكل أجهزة الإدارة المحلية عن طريق التعيين من طرف السلطة المركزية، أصبحت اللجان الشعبية البلدية تشكل كلها عن طريق الانتخاب المباشر.⁽¹⁴⁰⁾

فميزة التنظيم الليبي (بل وحتى النظام) هو ما يسمى بالمؤتمرات الشعبية، والتي تهدف أساساً إلى تجسيد الديمقراطية المباشرة.

فقد قسم مؤتمر الشعب العام ليبيا إلى 26 شعبية (في تعديل 1989) يرأس كل لجنة منها أمين اللجنة الشعبية في المنطقة، والمؤتمرات الشعبية الأساسية هي أصغر وحدات التنظيم السياسي (بمثابة الهيئة الناجبة)، والتي يعتبر كل مواطن عضواً فيها، تختار هذه المؤتمرات لجاناً شعبية بلدية تسهر على تسيير هذه البلديات.

يقوم أعضاء هذه اللجان الشعبية البلدية باختيار رئيس اللجنة من بينهم أو خارجاً عنهم، وكذا أميناً للجنة، حيث يتولى رئيس اللجنة وأعضاؤها وكذا موظفو البلدية تسيير هذه الأخيرة.

كما يمثل أولئك الأعضاء البلدية في المؤتمرات الإقليمية لإختيار أعضاء اللجان الشعبية على هذا المستوى، وهذه الأخيرة تقوم تصاعدياً باختيار ممثلي الشعب في مؤتمر الشعب العام، حيث يقوم المواطنون باختيار ممثليهم مباشرة في مؤتمرات وتشكل الهيئات التمثيلية تصاعدياً وصولاً إلى أعلى مجلس منتخب طبقاً لما نص عليه الكتاب الأخضر خاصة في صحيفته 29.⁽¹⁴¹⁾

139 - وذلك بالقانون رقم 01-2001 الخاص بتنظيم المؤتمرات الشعبية، نقلاً عن: زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2007، ص 388.

140 - " الحكم المحلي في ليبيا "، عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، 2007، www.pogar.org.

141 - يحي ولد الهيناي، نظام البلديات في الدول المغاربية: دراسة حالة موريتانيا والجزائر، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 51-52.

هذا من الناحية النظرية و المنحى الذي اتخذته التشريعات المختلفة منه، و نتعرض فيما يلي-على ضوء- ما سبق إلى موقف المشرع الجزائري من ذلك و مدى منصب الوالي على الجانب العضوي للامركزية.

المبحث الثاني

تأثير منصب الوالي على الجانب العضوي للامركزية

تعد وظيفة تمثيل الدولة على المستوى المحلي إحدى أهم الوظائف وأكثرها حساسية، فهي وسيلة لتخفيف المركزية الإدارية عن طريق إحدى صورها ألا وهي عدم التركيز الإداري. ويعد متولي هذه الوظيفة وسيطاً بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية للدولة، حيث يتخذ عامة صفة موظف السلطة، ونائباً عن الحكومة. وتتعدد تسمياته من تشريع إلى آخر على غرار العامل أو المحافظ، وهو والي الولاية في التشريع الجزائري منذ صدور أول قانون للولاية سنة 1969. (142)

وأياً كان النموذج المعمول به أو التسمية المطلقة عليه، فإن التطبيقات المختلفة في هذا المجال تشير إلى ازدواجية طبيعة الوظيفة المنوطة به، فهي وظيفة سياسية إدارية في نفس الوقت. وتتعدى وظيفة الوالي في الإدارة الجزائرية ذلك إلى مستوى آخر حيث لا تقتصر وظيفته كونها وظيفة تمثيل الدولة، بل هو ممثل لجماعة محلية (الولاية) من جهة أخرى.

يشكل هذا الموظف المعين هيئة من هيئات الولاية لكونه جهازها التنفيذي، من هنا تظهر تأثيرات أسلوب التعيين على قيام اللامركزية من الناحية العضوية على الأقل، وعدم توافق ذلك مع الاتجاه العام - السابق ذكره - والقائل بضرورة تشكيل هيئات الجماعة المحلية عن طريق الانتخاب كدعامة عضوية هامة لقيام اللامركزية.

¹⁴² - أمر رقم 69-38 مؤرخ في 23/05/1969، يتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44، صادرة في 23 ماي

1969، المعدل و المتمم بالقانون رقم 81-02 مؤرخ في 14/02/1981 ج.ر. عدد 07 صادرة في

1981/02/17. (الملغى حالياً).

ومجرد انتهاج أسلوب التعيين في حد ذاته يؤدي بنا إلى الحديث عن تأثيرات ذلك على اللامركزية من الناحية العضوية، وتبدو هذه الأخيرة من ثلاث نواحي، أولاً من حيث كون التعيين في هذا المنصب وسيلة في يد الإدارة المركزية للتحكم في تشكيل الإدارة المحلية (المطلب الأول). ومن ناحية ثانية إلى تأثير الطبيعة المركبة لوظيفة الوالي على فعالية لامركزية الولاية (المطلب الثاني)، إضافة إلى منح الوالي (الموظف المعين) المركز المتفوق على المستوى المحلي، خاصة على المجالس المحلية المنتخبة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعيين الوالي آلية مركزية للتحكم في تشكيل الإدارة المحلية

تتحكم الإدارة المركزية ممثلة في رئيس الجمهورية في وظيفة الوالي ومساره المهني، بداية من تعيينه، نقله أو حتى إنهاء مهامه، حيث تؤثر هذه السلطة التقديرية الواسعة في هذا المنصب الهام والحساس في التنظيم الإداري، وبصفة آلية في التنظيم اللامركزي في حد ذاته، من خلال التحكم في وظيفة الوالي من جهة وإخضاع هذا الأخير للسلطة الرئاسية من جهة أخرى. وسنورد فيما يلي الشروط العامة والخاصة لتعيين الولاة (الفرع الأول)، ثم إلى تحكم رئيس الجمهورية في المسار المهني للوالي وذلك لتبيان الخضوع التام للوالي لإرادة الإدارة المركزية ممثلة في رئيس الجمهورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

شروط التعيين في منصب والي

نجد هذه الشروط - أساساً - في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (143)، والمرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات

¹⁴³ - أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر

عدد 46 مؤرخة في 16 جويلية 2006.

العمومية،⁽¹⁴⁴⁾ و تقسم إلى شروط عامة (أولاً) و شروط خاصة (ثانياً) وذلك على الرغم من عدم وجود قانون أساسي خاص بهذا السلك (ثالثاً).

أولاً: الشروط العامة للتعيين:

هي تلك الشروط الواجب توفرها للتعيين في أي وظيفة عمومية، حيث تنص المادة 75 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁽¹⁴⁵⁾ على أنه:

" لا يمكن أن يوظف أياً كان في وظيفة عمومية مالم تتوفر فيه الشروط الآتية:

- أن يكون جزائري الجنسية؛
- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية؛
- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها؛
- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية؛
- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها "

وقد حدد المشرع سن الثامنة عشر (18) كحد أدنى للالتحاق بسلك الوظيفة العمومية طبقاً لأحكام المادة 78 من القانون نفسه.⁽¹⁴⁶⁾

144 - مرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر عدد 13 مؤرخة في 24 مارس 1985. و الذي يبقى ساري المفعول إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المنصوص عليها في الأمر 03/06 طبقاً لأحكام المادة 221 من هذا الأخير.

145 - أمر رقم 06-03، المرجع السابق.

146 - هذه مفارقة في القانون الجزائري حيث يعتبر البالغ من العمر 18 سنة أهلاً لتولي الوظيفة العمومية، والإشراف على مصالح الأشخاص والخدمة العمومية، وهو غير راشد مدنياً طبقاً للمادة 40 من القانون المدني الجزائري.

ثانياً: الشروط الخاصة للتعيين:

تتمثل في تلك الشروط المحددة وفقاً لأحكام المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 226-90⁽¹⁴⁷⁾ ، والتي تنص على أنه:

" لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة، ويجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط العامة للاتحاق بوظيفة عمومية على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم المعمول به؛

- أن يثبت تكويناً عالياً أو مستوى من التأهيل مساوياً لذلك؛

- أن يكون قد مارس العمل لمدة خمس سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية ".

و كانت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90⁽¹⁴⁸⁾ تشترط أن يكون التعيين في سلك الولاية من بين الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر، و يمكن تعيين ولاية من خارج السلك المذكور في حدود نسبة 05%⁽¹⁴⁹⁾

و تثير هذه الشروط ملاحظتين:

- الأولى: بالنسبة لشروط الكفاءة والنزاهة والذي وإن اعتبر من بديهيات تولي الوظيفة العليا، إلا أننا لا نجد لذلك تعريفاً قانونياً، حيث يعرف البعض النزاهة بأنها كل ما يتعارض معها فقط كأن يعتبر اختلاس المال العام فعل يطعن في نزاهة الموظف مثلاً.

¹⁴⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 226-90 مؤرخ في 25/07/1990، يحدد حقوق العمال الذين يملسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم ،ج.ر. عدد 31 صادرة في 28/07/1990.

¹⁴⁸ - لأنها أصبحت في حكم الملغاة بمقتضى المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 مؤرخ في 27/10/1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة،ج.ر. عدد 76 صادرة في 31/10/1999.

¹⁴⁹ - مرسوم تنفيذي رقم 230/90 مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية،ج.ر. عدد 31 صادرة في 28/07/1990.

أما بالنسبة للكفاءة فتفسر عادة بمستوى التأهيل العلمي. (150)

- **الثانية:** تقييد سلطة رئيس الجمهورية بمرسوم تنفيذي، بخصوص شرط الأقدمية والنسبة التي لا يجوز تخطيها في التعيين من خارج السلك، وهذا ما سنفصل فيه عند حديثنا عن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في اختيار الولاية وحدودها.

ثالثا: إشكالية عدم وجود قانون أساسي للولاية:

يعد مشكل عدم وجود قانون أساسي ينظم سلك الولاية (وباقى الوظائف العليا في الإدارة المحلية)، ويحدد بدقة الواجبات والحقوق وكذا شروط التعيين من أهم مشاكل هذا السلك، ويرتب ذلك اتساع مجال السلطة التقديرية المقررة لرئيس الجمهورية في التعيين، النقل، إنهاء المهام أو حتى الشطب النهائي من السلك دون وجود نص واضح ومخصص بقواعد تحكم هذا السلك، وذلك ما أشار إليه العديد من المختصين والذين كتبوا في هذا المجال. (151)

نذكر على سبيل المثال: شطب نهائي من السلك لوالي من الولاية سنة 1999 بموجب المرسوم المؤرخ في 22 أوت 1999 (152)، لنجد نفس الوالي قد عُين مرة أخرى وأنهيت

150 - بوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1990، ص 56.

151 - ومنهم : لباد ناصر، القانون الإداري : الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، الجزائر، 2005، ص 215-216.

- بن تازي علي، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص 215.

- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري : دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى، عين مليلة، 2006، ص 29.

-TAIB (Essaid), « Le régime juridique du travailleur exerçant une fonction supérieure du parti ou de l'Etat », in R.A.S.J.E.P., n° 01, 1988, p. 57.

-SBIH (Missoum), les institutions administratives aux Maghreb : le gouvernement de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie, HACHETTE, Paris, 1977, pp 113-114.

152 -مراسيم رئاسية مؤرخة في 22 أوت 1999، تتضمن إنهاء مهام، شطب نهائي و تعيينات في سلك الولاية، ج.ر. عدد 58 ، صادرة في 25 أوت 1999، ص، ص، 07، 09.

مهامه بعد ذلك بموجب المرسوم المؤرخ في 12 مارس 2006 ، دون ذكر لسبب إنهاء المهام في هذه المرة الأخيرة⁽¹⁵³⁾.

يتم الحديث عن ضرورة وضع قانون أساسي ينظم هذا السلك في كل مرة تظهر أي مبادرة لإعادة إصلاح هياكل الإدارة المحلية، لكن دون أن يجسّد ذلك عملياً، على الرغم من أنه في بعض الأحيان اتخذت الأمور مجرىً رسمياً، كما حدث ذلك في سنتي 1994 و 2001 (في لقاء الحكومة بالولاية)⁽¹⁵⁴⁾، بل وتمت مناقشة ذلك بين الحكومة والنواب سنة 2002، وتم الاتفاق على ضرورة تزويد الولاية بقانون أساسي يحدد لهم حقوقهم بكل دقة ووضوح⁽¹⁵⁵⁾، لكنه وبعد ذلك لم يحدث أي شيء من هذا القبيل.

ذلك بعكس بعض التشريعات المقارنة التي تخص الأسلاك المماثلة بقوانين خاصة، على غرار كل من التشريعات المغربي، التونسي والفرنسي.⁽¹⁵⁶⁾ مع العلم أن وجود قانون أساسي لا يعني أبداً التقليل من حدود السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية للتحكم في موظفي هذا السلك إلى حد كبير، ولا حتى من تأثيرات ذلك على هيكل اللامركزية. ولكن وجود قانون أساسي سيوحد على الأقل أشكال التعيين، النقل، وإنهاء مهام الولاية، وضمان حقوقهم واجباتهم كذلك بصورة أفضل، ذلك لأنه في فرنسا مثلاً أين يتمتع سلك المحافظين ونوابهم بنظام أساسي واضح وخاص إلا أن ذلك لم ينقص من تأثير الاعتبار السياسية على المنصب أو تقيد سلطة رئيس الجمهورية في ذات المجال.⁽¹⁵⁷⁾

153 - مرسومان رئاسيان مؤرخان في 12 مارس 2006، يتضمنان إنهاء مهام و تعيين ولاية، ج ر عدد 19 صادرة في 29 مارس 2006.

154 - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 215.

155 - " محضر جلسات المجلس الشعبي الوطني "، جلستي 21 و 22 جويلية 2002. www.apn.dz

156 - بن تازي علي، دور و سلطات الوالي....، المرجع السابق، ص 215.

157 - Voir :- LAUBADERE (André de) et GAUDEMET (Yves), Traité de droit administratif, Tome 01, 16^{ème} édition, L.G.D.J., Paris, 2001, p 98.

- RIVERO (Jean) et WALINE (Jean), Droit administratif, op.cit., p 319.

الفرع الثاني

تحكم رئيس الجمهورية في المسار المهني للوالي

يتحكم رئيس الجمهورية في المسار المهني للولاة ابتداءً من تعيينهم (أولاً) إلى حركات نقلهم وعزلهم (ثانياً) وله السلطة التقديرية الواسعة في هذا المجال، يتجلى ذلك من الناحية الموضوعية أو حتى من الناحية الشكلية إذا ما نظرنا إلى مراسيم التعيين و الصيغة التي تصدر بها (ثالثاً).

أولاً: أساس السلطة التقديرية الواسعة لرئيس الجمهورية في تعيين الولاة:

برزت السلطة التقديرية في فقه القانون الإداري كضرورة عملية لا يمكن الاستغناء عنها، وذلك من أجل ضمان حسن سير الإدارة ومواجهة التحولات الطارئة عليها، لأن هدف رجل الإدارة لا يقتصر على مجرد تطبيق القانون فحسب، بل يتعدى ذلك إلى واجب تحقيق النتائج المفيدة، وعلى هذا الأساس تمنح هذه الإدارة حق التقدير بما تراه ضرورياً لتحقيق تلك النتائج⁽¹⁵⁸⁾، مثل حال رئيس الجمهورية هنا في انتقاء الولاة، لأنهم كباقي الموظفين السامين مطالبين قانوناً بتصوّر، إعداد وتنفيذ السياسات العمومية.⁽¹⁵⁹⁾

تبدو هذه السلطة التقديرية كوسيلة تحكم في المسار المهني لأولئك الموظفين، ولكنها لا تعدّ امتياز للإدارة المعنية (أي رئيس الجمهورية) على قدر ما هي واجب يفرضه تحقيق الصالح العام، فرئيس الجمهورية هنا ملزم بحكم متطلبات الوظيفة بالبحث عن الأكثر ملاءمة للتعين في هذه المناصب، مما يجعله في وضع قانوني وفقاً لما يراه مناسباً من إختيارات.⁽¹⁶⁰⁾

¹⁵⁸ - أنظر في ذلك:

- بوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، لمرجع السابق، ص 43.
- عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، دم.ج.، الجزائر، 1984، ص ص. 304-309.

¹⁵⁹ - المادة 15 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

¹⁶⁰ - بوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، المرجع السابق، ص 44.

وعلى أساس ذلك اعتبرت التعيينات المتعلقة بالوظائف العليا وقيامها على الاعتبارات السياسية-إلى جانب تلك التقنية- وما ينجر عن ذلك من وقوع الاختيار حسب تقدير الإدارة، استثناء من القاعدة العامة القاضية بالمساواة في تولي الوظائف العامة، وليس خرقاً لهذه القاعدة، ويندرج ذلك ضمن المبدأ الديمقراطي الهادف إلى تجسيد السياسية المختارة من طرف مجموع المواطنين⁽¹⁶¹⁾، حينما تكون تلك الإدارة المركزية نابعة عن إرادتهم حقاً.

وتجد هذه السلطة التقديرية أساسها في القانون الجزائري في المادة 16 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والتي تنص بصريح العبارة على أنه:

" يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة."

والسلطة المؤهلة المقصودة في النص هي رئيس الجمهورية، حيث يختص هو - دون سواه - بتعيين الولاة طبقاً لنص المادة 9/78 من الدستور، وكتطبيق لهذا النص جاءت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 مؤكدة لذلك⁽¹⁶²⁾، ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين الولاة مباشرة دون أي اقتراح من أية جهة كانت وخارج أي اجتماع، على خلاف ما قرره المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230⁽¹⁶³⁾، والتي جاء في فحواها أن التعيين المذكور يتم باقتراح من وزير الداخلية، ويكون بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء.

نشير في هذا الشأن أن هذه المادة الأخيرة أصبحت ملغاة (ضمنياً) لتعارضها مع مواد أعلى منها تدرجاً في الهرم القانوني.

ندرج نفس الملاحظة بالنسبة لنص المادة 13 من المرسوم 90-230 نفسه، والتي تقضي بوجوب تعيين الولاة من بين الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر، ولا تجيز التعيينات خارج هاتين الفئتين إلا بنسبة لا تتعدى حدود 05% أي واليين من بين الولاة 48.

¹⁶¹ - حملي حمود، المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشرعية الإسلامية، رسالة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، 1991-1992، ص ص. 185-186.

¹⁶² - مرسوم رئاسي رقم 99/240، المرجع السابق.

¹⁶³ - مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 جويلية 1990، المرجع السابق.

وقد أعاب البعض عدم احترام هذا المعيار من طرف رئيس الجمهورية، وعزى النسبة المذكورة إلى المشرع⁽¹⁶⁴⁾، وهو ليس كذلك، واعتبر آخرون ذلك بالتصرف غير المشروع⁽¹⁶⁵⁾. إلا أنه من الناحية القانونية نشير إلى أنه:

1- إلغاء المادة المذكورة بصدور المرسوم التنفيذي رقم 240/99 .

و قد ألغى هذا الأخير -في مادته السابعة- كل الأحكام المخالفة لما هو منصوص عليه في ذات المرسوم.

2- حتى و لو لم يتم إلغاؤها فإنه لا يوجد أي نص قانوني يلزم رئيس الجمهورية بالأخذ باقتراح وزير الداخلية أو إصدار مراسيم تعيين الولاة في إطار مجلس الوزراء، ولا حتى احترام نسبة 05% المذكورة، فلا الدستور فرض ذلك ولا أي نص تشريعي كذلك، بل بالعكس فالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يسمح بتعيين غير الموظفين أصلاً في سلك الوظائف العليا على غرار الوالي.⁽¹⁶⁶⁾

3- وفقاً لمبدأ تدرج القوانين فإنه من غير الممكن أن يقيد مرسوم تنفيذي، مرسوماً رئاسياً (نعني هنا مرسوم التعيين)، أو يفرض احترام أي نسبة معينة.

4- وفقاً لقواعد ومبادئ سير الإدارة العامة، لا يحق ولا يمكن أصلاً أن يفرض رئيس الحكومة بمرسوم تنفيذي قواعد وقيود على رئيسه الإداري المباشر، فهو أصلاً (أي رئيس الحكومة) ⁽¹⁶⁷⁾ خاضع لرئيس الجمهورية وسلطته التقديرية.

وعليه نقول بالنسبة للمواد الثلاث التي سبقت الإشارة إليها (أي المادتين 10، 13 من المرسوم 90-230 و كذا المادة 21 من المرسوم 90/226) أن هذه الملاحظات المذكورة

¹⁶⁴ - منهم : عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ...، المرجع السابق، ص 26.

¹⁶⁵ - على غرار: بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص 68.

¹⁶⁶ - المادة 18 من الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، المرجع السابق.

¹⁶⁷ - حالياً الوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، أنظر القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. عدد 63 صادرة في 16 نوفمبر 2008.

-كما يشترط التعديل الدستوري السابق الذكر موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية قبل إصدارها.

تتطبق كلها عليها، وبالتالي فعدم احترام رئيس الجمهورية لنسبة الخمس بالمئة (05%) أو لشرط الأقدمية أو التعيين في مجلس الوزراء وباقتراح من وزير الداخلية، لا يشكل خرقاً لأية قاعدة قانونية، وهو تصرف مشروع واقع ضمن إطار السلطة التقديرية التي منحه إياها المشرع.

ثانياً: امتداد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية إلى التحكم في حركة نقل

وإنهاء مهام الولاية:

تمتد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية إلى التحكم في المسار المهني للولاية، وذلك سواء في حالات نقلهم من ولاية إلى أخرى (1) أو حتى في حالة إنهاء مهامهم (2).

1- تحكم رئيس الجمهورية في حركات نقل الولاية:

يعتبر النقل من ولاية إلى ولاية أخرى من أهم الحركات التي يخضع لها الوالي في ممارسته لوظيفته، ودون أن يكون له فيها أي دور، فقد يكون النقل فردياً أو جماعياً (أي نقل عدة ولاية مرة واحدة) دون أي ضابط قانوني يحكم هذا المجال، فهو مجال يتمتع به رئيس الجمهورية بقدر عال من الحرية في تقدير نقل أي والي أو لا، وإن كانت في بعض التشريعات المقارنة قواعد تحدد المدة القصوى التي يمكن أن يشغلها ممثل الدولة في إقليم معين (على غرار التشريع المغربي مثلاً) إلا أننا لا نجد لذلك أثراً في التشريع الجزائري. (168)

لعل هذا من أهم العوامل التي تجعل شاغل هذه الوظيفة يتسم بعدم الاستقرار في منصبه، ويتأثر بالظروف السياسية، وبالتالي بكل تغير في هرم السلطة، ففي السنوات الأخيرة أغلب الحركات التي أجريت في هذا السلك تمت عقب كل تغيير حكومي.

168 - بن تازي علي، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص 240.

2- السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في إنهاء مهام الولاية:

لا يتوقف تأثير السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس الجمهورية عند حد تعيين أو نقل الولاية، بل يمتد كذلك إلى إنهاء مهامهم، وله (أي رئيس الجمهورية) أن ينهي مهام أي وال في أي وقت، ويكون ذلك بمرسوم رئاسي مثلما كان عليه تعيينه، فإن كانت القواعد العامة لإنهاء مهام الموظف العمومي والمنصوص عليها في المادة 216 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تشير إلى إنهاء المهام بسبب:

- فقدان الجنسية أو التجريد منها؛

- فقدان الحقوق المدنية؛

- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية؛

- العزل؛

- التسريح؛

- الإحالة على التقاعد؛

- الوفاة.

تتطبق هذه الأسباب مبدئياً على سلك الولاية، لكن المراسيم الرئاسية الصادرة في هذا المجال تغطي عليها العبارة المشهورة " تنهي مهام... لتكليفه بوظيفة أخرى ". وفي بعض الحالات النادرة نجد بسبب التقاعد أو بطلب من المعني.

وعادة ما يوصف إنهاء مهام الولاية (خارج الحالات المنصوص عليها في المادة 216 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية) بأنه إنهاء للمهام لعدم الصلاحية السياسية، وهو ما يميز الوظائف العليا عامة، فيوصف بهذا الوصف أي عدم الصلاحية السياسية أو المذهبية لارتباطه إلى حد كبير بالاعتبارات السياسية.⁽¹⁶⁹⁾ وكيف أيضاً بأنه نوع من أنواع

169 - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري...، المرجع السابق، ص 27.

الفصل غير التأديبي للموظف، وأن هذه الفئة من الموظفين هي الأكثر عرضة له، وذلك
ناجم عن فكرة تسيير الوظائف العليا، والذي أضحى أمراً شائعاً في غالب التشريعات. (170)

إلا أنه هناك رأي آخر (171) يقدر بأن هذا العزل هو عزل سياسي فعلاً، لكنه تأديبي،
وذلك لأن الموظف الذي فقد الثقة والاعتبار لدى السلطة التي عينته، إنما يرجع إلى عدم
تنفيذ سياستها المسطرة، وهذا الأخير واجب قانوني، وبالتالي فالإخلال به يمنح الرئيس
الإداري حق التأديب، كما أن واجب تنفيذ السياسية المرجوة من قبيل طاعة الرؤساء
الإداريين، وعدم طاعتهم كذلك إخلال بواجب آخر، وذلك ما يعرض هذا الموظف السامي
لعقوبة تأديبية قد تصل إلى هذا الحد، أي إنهاء المهام أو الشطب نهائياً من السلك. (172)

ثالثاً- بعض الإشكالات التي تثيرها المراسيم الرئاسية الصادرة لتعيين نقل أو إنهاء مهام الولاية:

تثير هذه المراسيم الرئاسية الصادرة في هذا المجال (173) إشكالية عدم توافقها مع ما
درج عليه المجلس الدستوري في مختلف آرائه من جهة، ومن جهة أخرى لخروجها على

170 - عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية...، المرجع السابق، ص ص. 372-373.

171 - أبو حميدة عطاء الله، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل، مذكرة
لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، د.ت، ص 48.

172 - ، - أبو حميدة عطاء الله، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل،
المرجع السابق ص 49.

173 - أنظر المراسيم التالية على سبيل المثال:

- مراسيم رئاسية مؤرخة في 22 أوت 1999، تتضمن إنهاء مهام ولاية، شطب نهائي من سلك الولاية،
تعيين ولاية، ج ر عدد 58، مؤرخة في 25 أوت 1999، ص ص. 07-09.

- مرسوم رئاسي مؤرخ في 20 مارس 2000، يتضمن تعيين والي ولاية الجزائر، ج ر عدد 15، مؤرخة
في 22 مارس 2000، ص 08.

= - مراسيم رئاسية مؤرخة في 13 أوت 2000، تتضمن إنهاء مهام ولاية، تعيين ولاية، ج ر عدد 58، مؤرخة
في 08 أكتوبر 2000، ص ص. 24-27.

- مراسيم رئاسية مؤرخة في 04 و 16 أوت 2001، تتضمن إنهاء مهام ولاية، تعيين ولاية، ج ر عدد
52، مؤرخة في 16 سبتمبر 2001، ص ص. 12-19.

القواعد الشكلية العامة المألوفة في إصدار النصوص القانونية، ونبين ذلك من خلال الملاحظة التالية:

(أ) - صدور هذه المراسيم دون أية تأشيرات أو مقتضيات قانونية، فالمقتضية الوحيدة هي تلك التي تؤسس للمرسوم الرئاسي بذات المرسوم على النحو:

"مرسوم رئاسي مؤرخ في 12 مارس 2006 يتضمن إنهاء مهام ولاية".

"بموجب مرسوم رئاسي مؤرخ في 12 مارس 2006 تنهي مهام السادة الآتية وأسمائهم بصفتهم ولاية...".

لا تستند هذه المراسيم إلى أية مادة قانونية لاسيما المادة 9/78 من الدستور⁽¹⁷⁴⁾ لاسيما وأن المجلس الدستوري يعدّ هذه التأشيرات -من ذكر للمقتضيات أو إغفالها أو حتى ترتيبها- من الشروط الموضوعية لإصدار أي نص.⁽¹⁷⁵⁾

- مرسومان رئاسيان مؤرخان في 28 أوت 2005، يتضمنان إنهاء مهام ولاية، تعيين ولاية، ج ر عدد 59، مؤرخة في 28 أوت 2005، ص ص. 20-21.

- مرسومان رئاسيان مؤرخين في 12 مارس 2006، يتضمنان إنهاء مهام ولاية، تعيين ولاية، ج ر عدد 19، مؤرخة في 29 مارس 2006، ص 07.

¹⁷⁴ - مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76، مؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل .

¹⁷⁵ - أنظر على سبيل المثال:

- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع.م.د/ مؤرخ في 05 فيفري 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج ر عدد 09 مؤرخة في 11 فيفري 2004.

- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.م.د/ مؤرخ في 23 جويلية 2007 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات، للدستور، ج ر عدد 48، مؤرخة في 29 جويلية 2007.

- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م.د/ مؤرخ في 23 جويلية 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات ، للدستور، ج ر عدد 48، مؤرخة في 29 جويلية 2007.

(ب)- أن المراسيم المدروسة لا تحمل أي ترقيم، حيث نجد عدة مراسيم تحمل نفس البيانات أو بالأحرى التاريخ فقط على النحو المذكور آنفاً، فنجد مراسيم عديدة تتضمن تعيين، نقل، إنهاء مهام، وحتى بالنسبة لوظائف أخرى حاملة لنفس البيان أي " مرسوم مؤرخ في... " فقط.

(ج)- صدور هذه المراسيم دون أي إمضاء أو حتى الإشارة إلى وجوب نشرها في الجريدة الرسمية.

(د)- صدور البعض من مراسيم إنهاء المهام دون ذكر سبب إنهاء المهام (نتهي مهامهم فقط) على غرار المرسوم الرئاسي المؤرخ في 22 أوت 1999 المذكور.

(هـ)- هو المشكل القديم الجديد ألا وهو عدم نشر بعض مراسيم التعيين في الجريدة الرسمية، على غرار الحركة التي أجريت في سلك الولاية في أوت 2004، والتي لم نجد أي جريدة رسمية تتضمن المراسيم الرئاسية المتعلقة بهذه الحركة.

وبناءً على كل ما سبق يتضح لنا مدى تحكم الإدارة المركزية (رئيس الجمهورية) في وظيفة الوالي ومساره المهني، وجعل ذلك دوماً ضمن المجال المحفوظ لرئيس الجمهورية في ظل عدم وجود أي قانون أساسي يحدد حقوق وواجبات الولاية، وكذا شروط تعيينهم وقواعد نقلهم وإنهاء مهامهم، وبعد ذلك حتماً من قبيل التحكم في الإدارة المحلية ذاتها بالنظر إلى المركز السامي والوظيفة الهامة والحساسية التي يضطلع بها الوالي .

المطلب الثاني

تأثير الطبيعة المركبة لوظيفة الوالي على فعالية لا مركزية الولاية

نتعرض في هذا المطلب إلى الوالي كموظف سامي للدولة في الإدارة المحلية (الفرع الأول)، لكونه أبرز ممثل للدولة على مستوى الولاية، ثم إلى تأثير مركزه على الطبيعة اللامركزية لهذه الجماعة المحلية لمجرد كونه هيئة من هيئاتها (الفرع الثاني)

الفرع الأول

الوالي موظف سامي للدولة في الإدارة المحلية

تظهر الصفة المركبة لموظفة الوالي من حيث كونه موظف عمومي مع كل ما يحمل ذلك من مدلول من جهة (أولا) إضافة إلى الطابع السياسي و الإداري لذات الوظيفة من جهة أخرى (ثانيا).

أولا: الوالي موظف عمومي:

توصف الوظائف العامة العليا بأنها:

تلك الوظائف الواقعة ضمن أعلى وأرفع المناصب السياسية في الهرم الإداري للدولة، وتحتل مركز الصدارة بين باقي الوظائف العامة الأخرى (و تعد وظيفة الوالي من بينها).⁽¹⁷⁶⁾

وتنقسم حسب الفقه إلى ثلاث مستويات:

1- القيادة العليا:

تمثل أرفع وأعلى مستوى في الهرم السياسي، وتشمل على الخصوص: رئيس الدولة، الوزراء بما فيهم رئيس الوزراء أو الحكومة، وكذا الأمناء العامون لهذه الوزارات.

2- القيادة الوسطى:

تمثل أعلى المراتب الإدارية في الإدارات والمؤسسات العامة.

3- القيادات الإشرافية:

تمثل المستوى المتوسط في الإدارة والمؤسسات العامة مثل رؤساء الأقسام والوحدات الإدارية الإقليمية.

¹⁷⁶ - نشير فقط إلى أنه منذ صدور دستور 1989 والتخلي عن نظام الحزب الواحد، ثم الاستغناء عن مصطلح " وظيفة عليا في الحزب والدولة "، وأصبح الأمر يتعلق ب " وظيفة عليا في الدولة " فقط لأكثر تفاصيل أنظر في هذا الشأن: عباس راضية، الأمين العام للجماعات الحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 14 و ما بعدها.

من أهم مميزات الوظيفة العليا أنها تلك التي تحتفظ فيها الإدارة المركزية في أيّ نظام كان بقدر واسع من السلطة التقديرية في التحكم فيها بصورة عامة. (177) وهذا هو أهم سبب يواجه تحديد مفهوم أو تعريف دقيق لهذا النوع من الوظائف من الناحية الفقهية، ولذلك نجد الفقه يكتفي عادة بوضع معايير فقط للترقية بينها وبين باقي الوظائف العامة، وأهم هذه المعايير هو عدم وجود نظام محدد (أو قانون أساسي بعبارة أخرى) وثابت خاص بهذه الوظائف، والمعيار الثاني هو الطبيعة السياسية والإدارية - في نفس الوقت - لهذه الوظائف. (178)

أما في التشريع الجزائري فنجد أن القانون الأساسي للوظيفة العمومية قد عرفها - بصورة عامة - في مادته 2/15 على أنها:

" تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية ". (179)

وهي ثلاث فئات في التنظيم الجزائري:

(أ) - الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية:

وهي المحددة بمقتضى المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 90-225 (180)، على غرار المستشارين و المدراء ...

177 - الشريف مصطفى، تولية الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي العام للعامل، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، د.ت، ص ص. 166-167.

178 - بوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، المرجع السابق، ص 40.

179 - أمر رقم 06-03، المرجع السابق.

180 - مرسوم رئاسي رقم 90-225 مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسية الجمهورية، ج ر عدد 31، مؤرخة في 28 جويلية 1990.

(ب)- الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية: والتي عددها المرسوم التنفيذي رقم 90-227⁽¹⁸¹⁾، وتبلغ نحو 55 وظيفة موزعة على مختلف الإدارات المركزية والمؤسسات والهيئات العمومية، وكذا الإدارة المحلية، من بينهم وظيفة الوالي، حيث نصت المادة 8/1 من المرسوم على أنه:

" تحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة..."

8- في الإدارة المحلية:

- الوالي،

- الكاتب العام للولاية،

- رئيس قسم أو مسؤول المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية اللذين تم تعيينهم بمرسوم،

- مفتش عام بالولاية،

- رئيس دائرة،

- رئيس ديوان الوالي .

(ج) - الوظائف العليا في الإدارة المحلية: والمنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المعدل والمتمم.⁽¹⁸²⁾

وجاء المرسوم المذكور لتحديد الأحكام الخاصة المطبقة على الوظائف العليا في الإدارة المحلية زيادة إلى الأحكام الأخرى المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، والمطبقة على الوظائف العليا في الدولة بصورة عامة.⁽¹⁸³⁾

¹⁸¹ - مرسوم تنفيذي رقم 90-227 مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان

الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج ر عدد 31 صادرة في 28 جويلية 1990.

¹⁸² - مرسوم تنفيذي رقم 90-230، المرجع السابق.

¹⁸³ - أنظر المادة الأولى من المرسوم رقم 90-230، المرجع السابق.

وحصرت المادة 2 من المرسوم رقم 90-230 الوظائف العليا في الإدارة المحلية في ثلاث وظائف هي: الوالي، الكاتب العام للولاية ورئيس الدائرة.

نضيف إلى هذا أنه لا يجب الخلط بين الوظائف العليا والمناصب العليا، لأن هذه الأخيرة وعلى خلاف الأولى، يغلب عليها الطابع التقني البحت، حيث أن معيار الإطار السامي أي الذي يشغل منصب عالي أو سامي هو معيار المؤهل العلمي (أو الدرجة العلمية)، على خلاف الموظف السامي، حيث نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في مادته العاشرة على أنه:

"زيادة على الوظائف المناسبة لرتب الموظفين، تنشأ مناصب عليا..."

توضح الفقرة الثانية من المادة نفسها بأن المناصب العليا هي مناصب نوعية التأطير، وأنها مناصب ذات طابع هيكلي أو وظيفي تسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية.

وينبع هذا الاختلاف من التداخل بين ما هو إداري وما هو سياسي، فإن كان الموظف السامي يتولى وظيفة خاضعة لاعتبارات سياسية أكثر منها تقنية (إدارية)، إلا أن الإطار السامي - كقاعدة عامة - هو ذلك الموظف الذي يحتل منصبه بالنظر إلى شهادات علمية تؤهله لذلك، ويكون عامة من سلك الموظفين، مع السماح لغير الموظف بتوليها على أساس المؤهل العلمي والضرورات التي تقتضيها الشروط التقنية البحتة وليس الاعتبارات السياسية.⁽¹⁸⁴⁾ وهو ما أكدته المادة 13 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بنصها على أنه:

"يقتصر التعيين في المناصب العليا على الموظفين، غير أنه يمكن شغل المناصب العليا المتعلقة بنشاطات الدراسات، وتأطير المشاريع بصفة استثنائية من طرف إطارات مؤهلة ليست لها صفة الموظف".

¹⁸⁴ - عميروش أحمد ، الجماعات المحلية وديوان الوالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية،

جامعة الجزائر، 2001، ص ص. 129-130.

ثانيا: الوظيفة - الإدارية السياسية - للوالي:

يطرح التكليف القانوني للوظيفة السامية عامة والمحلية منها خاصة - سواء في القانون الجزائري أو حتى في القانون المقارن - إشكالية صعوبة الفصل بين الطبيعتين الإدارية والسياسية لهذه الوظائف، وعلى غرار العامل (Le préfet) في القانون الفرنسي، يصعب -بالنسبة لوالي الولاية في الجزائر - الفصل في هذه الإزدواجية في الطبيعة.

فيشر بعض الفقه في فرنسا أنه بعدما كان الوضع القانوني " للعامل " مصبوغاً ومتأثراً بالمفهوم النابليوني للتبعية المطلقة تجاه السلطة المركزية، وهو مفهوم مرتبط بالطابع السياسي الأصلي لوظيفته بكل ما يحمله مصطلح العامل من معنى، غير أن التطور الشامل من جهة و ضرورة وضع ضمانات لمساره الوظيفي وتضخم مهامه الإدارية من جهة أخرى، أمور اقتضت ضرورة التلطيف من المفهوم التقليدي للوظيفة المذكورة أي للعامل كرجل سياسي محض، والبحث عن توفيق بين هذا المفهوم وذلك الذي يأخذ بعين الاعتبار دوره كموظف ومتصرف إداري. (185)

يمتد هذا التأثير المذكور إلى القانون الجزائري وإلى وظيفة الوالي باعتباره يحتل نفس المكانة، ومستوحى أصلاً من نفس النظام، وهذا الإزدواج في الطبيعة -الإدارية و السياسية- هو ما يحول دون إعطاء تعريف دقيق لذات الوظيفة أو شاغلها، وتعتمد غالب التعاريف المقدمة في هذا المجال على وصف الوظيفة من خلال الصلاحيات الموكلة لشاغلها فقط، أو وصف هذا الأخير بالنسبة لصلاحياته، فنجد من يصفه بأنه:

" الواسطة بين الولاية والسلطة المركزية ". (186)

ويوصف كذلك بأنه:

" رجل القرار والميدان بالولاية وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأطراف ". (187)

185 - LAUBADERE (André de) et GAUDEMET (Yves), Traité de droit administratif, op.cit, p 97.

186 - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق،

كما ينص كذلك قانون الولاية في مادته 92 على أن:

" الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية ".

وهو نفس ما جاءت به المادة 4 من المرسوم رقم 90-230 السالف الذكر، فالوالي إذاً موظف عام سامي، وظيفته محددة ضمن الوظائف العليا للدولة بصورة عامة، وضمن الوظائف العليا في الإدارة المحلية بصورة خاصة، تعني وظيفته بالتسيير الإداري (للإدارة المحلية)، هنا يكمن جزء من طبيعة الوظيفة الإدارية، وتعني كذلك بتمثيل الدولة (الوزراء) على المستوى المحلي وتولي المسؤولية باسم الدولة قصد تصور إعداد وتنفيذ السياسات العمومية وهنا تبدو الطبيعة السياسية، فهي وظيفة عامة عليا للدولة في الإدارة المحلية .

وصاحبها موظف سامي للدولة ومسؤول إداري وسياسي على مستوى الولاية.

هذه الطبيعة السياسية لا تستخلص من مهمة تمثيل الدولة فقط، بل وحتى الطبيعة الخاصة لمساره المهني وتأثر هذا الأخير بالاعتبارات السياسية (كما سنأتي على ذلك فيما يلي من الموضوع) تأثر طبيعي مادام (الوالي) المؤتمن على سلطة الدولة.⁽¹⁸⁸⁾ وهو السلطة السياسية والسلطة الإدارية بل والسلطة الأساسية على مستوى الولاية.⁽¹⁸⁹⁾

الفرع الثاني

الوالي كهيئة تنفيذية للولاية و تأثيره على طبيعتها اللامركزية

مجرد كون الوالي-الموظف المعين- أحد أهم هيئات الولاية يجعلنا نتساءل عن طبيعة الولاية (أولا) خصوصا مع تدعيمه بمجلس الولاية المشكّل كلّ من عناصر معيّنة على حساب المنتخبين(ثانيا).

187 - بن تازي علي، دور وسلطات الوالي...، المرجع السابق، ص 377.

188 - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر عدد 48، مؤرخة في 27 جويلية 1994.

189 - لباد ناصر، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص 201.

أولاً: في ظل تعيين الوالي : الولاية جماعة لا مركزية أم غير مركزة:

وصفنا وظيفة الوالي بأنها ذات طبيعة مركبة لأنها:

أولاً وفيما يتعلق بتمثيل الدولة وكونها وظيفة ذات طبيعة سياسية- إدارية، أي أنها وظيفة ذات طبيعة مزدوجة.

ثانياً إذا ما أضفنا إلى ذلك أن الوالي هيئة تنفيذية لجماعة محلية ألا وهي الولاية، فإن وظيفته تتعدى صفة الازدواجية.

ينص قانون الولاية في هذا المجال وفي مادته الثامنة (08) على أنه:

" للولاية هيئتان هما:

- المجلس الشعبي الولائي.

- الوالي "

حيث أن المجلس الشعبي هو الهيئة التداولية للولاية، حسب المادة 09 من ذات القانون، والوالي هو الهيئة التنفيذية بعدما كانت هذه الأخيرة في قانون الولاية لسنة 1969 المذكور آنفاً، مكونة من المجلس التنفيذي للولاية، تحت رئاسة الوالي، بينما في القانون الحالي فالجهاز التنفيذي للولاية ممثل في شخص واحد ألا وهو الوالي.

وعلى هذا الأساس وصفه البعض بأنه جهاز لعدم التركيز الإداري⁽¹⁹⁰⁾ ، ونستحضر هنا ما أوردناه في المبحث الأول من هذا الفصل، حول تأثير التعيين في الوظائف المحلية على اللامركزية من الناحية العضوية، وطبقاً للرأي القائل بأن مجرد تعيين موظف-كالوالي مثلاً على مستوى جماعة محلية، وجعله ضمن أجهزتها الرئيسية، يجعل القول بلامركزية الولاية - من الناحية العضوية على الأقل - محل نقاش.

190 - لباد ناصر،، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص 215.

بتصفح مختلف النصوص القانونية بما فيها تلك الملغاة منها، نجد أن النص الوحيد الذي كَيّف الولاية بأنها جماعة لا مركزية هو ميثاق الولاية الملغى.⁽¹⁹¹⁾ أما في النصوص السارية المفعول فلا نجد أثراً لذلك، حيث ينص الدستور الحالي في مادته 15 على أن:

" الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية...".

ويعتبر في المادة الموالية أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية، تعبير قد يثير التساؤل لاسيما إذا أضفنا إليه ما نصت عليه المادة الأولى من قانون الولاية، وبالضبط الفقرة الثانية منها:

" ... وتشكل (أي الولاية) مقاطعة إدارية للدولة...".

حيث كان بإمكاننا القول أن مصطلح " الإقليمية " الوارد في المادة 16 من الدستور يعبر عن اللامركزية، لكنه بالمقارنة مع تعريف البلدية في المادة الأولى من القانون رقم 90-08 لا نجد أثر لمثل هذه العبارة المضافة إلى تعريف الولاية.

وأكثر من ذلك فبمقارنة نص المادة المذكورة (أي المادة 2/1 من قانون الولاية)، مع نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 45/2000 الذي يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 292/97 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى⁽¹⁹²⁾، في نسختها باللغة الفرنسية، نجد أن نفس العبارة كُيّفت بها الدوائر الإدارية لولاية الجزائر (Circonscription administrative).⁽¹⁹³⁾

نضيف إلى ما سبق (على سبيل الاستئناس أيضا) نص المادة الأولى من مشروع قانون الولاية لسنة 2005، والتي جاءت على النحو التالي:

¹⁹¹ - أنظر ميثاق الولاية، ج ر عدد 44، صادرة في 23 ماي 1969، 512-519.

¹⁹² - أنظر النسخة الفرنسية للمرسوم الرئاسي رقم 45-2000 المؤرخ في 01 مارس 2000، يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 02 أوت 1997، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 09، صادرة في 02 مارس 2000. (الملغى).

¹⁹³ - أنظر: بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 33 و ما بعدها.

" الولاية جماعة إقليمية.... وهي أيضا مقاطعة غير مركزية للدولة ".

« La wilaya est ...elle est également une circonscription déconcentrée de l'Etat ».⁽¹⁹⁴⁾

يدفعنا هذا إلى القول أن عبارة مقاطعة إدارية للدولة، لم تضاف إلى تعريف الولاية دون خلفيات، بل هو نوع من التحفظ حول اعتبار الولاية جماعة لا مركزية فعلاً من الناحية العضوية، تحفظ تعود جذوره إلى التأثير الدائم بالمؤسس والمشروع الفرنسيين، فإن كان المؤسس الفرنسي قد فصل في هذا التحفظ في التعديل الدستوري لـ 28 مارس 2003، بنصه في المادة الأولى من الدستور (المعدلة) على أن فرنسا جمهورية واحدة... وتنظيمها لامركزي⁽¹⁹⁵⁾

هذا التعديل الذي عُدَّ الفصل الثاني من الإصلاحات اللامركزية بعدما سميت الإصلاحات التي جاءت منذ 1982 بالفصل الأول، والتي جاءت أساساً - فيما يتعلق بالموضوع - بالفصل التام بين مهمة تمثيل الدولة على مستوى المحافظات والجهاز التنفيذي لهذه الأخيرة، حيث أصبح " العامل " أو المحافظ الفرنسي ممثلاً للدولة فقط (على مستوى المحافظة) بينما أسندت الوظيفة التنفيذية في المحافظة لرئيس الجهاز التداولي أي رئيس المجلس العام، وأصبحت كل هيئات المحافظة منبثقة عن الانتخاب.⁽¹⁹⁶⁾

¹⁹⁴ - Cité par : **KHELLOUFI (Rachid)**, « Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet de code de la wilaya », in R.A.S.J.E.P., n° 01, 2005, p 84.

¹⁹⁵ - Pour plus de détails voir : **VERPEAUX (Michel)**, « L'organisation décentralisée de la république : Loi constitutionnelle du 28 Mars 2003 », in R.F.D.A., n° 04, 2003, p 661.

Voire aussi : **KADA (Nicolas)**, « l'Acte II de la décentralisation et le principe d'égalité », in R.D.P., n° 05, 2005, p 1274.

¹⁹⁶ - Voir sur cet amendement : **VERPEAUX (Michel)**, « L'organisation décentralisée de la république ... », op cit. p 1274.

بينما لا تزال الولاية في الجزائر شخص من أشخاص عدم التركيز ، وكما ورثت عن الحقبة الاستعمارية (من حيث أساليب تشكيل هيئاتها على الأقل)، ووصفها بذلك راجع للأسلوب المختلط في تشكيل أجهزتها وتأثير تعيين الوالي على طبيعتها. (197)

لذلك تساءل آخرون فيما إذا لم يكن هذا التركيب الوظيفي للوالي ليس في الحقيقة إلاّ إدماجاً لوظيفتين لصالح عدم التركيز، لأنه يتواجد دوره في كل جهة ويظهر دائماً كممثل للسلطة حتى أثناء قيامه بدوره المحلي⁽¹⁹⁸⁾ ، وذلك ما جعل منه سلطة حقيقية لعدم لتركيز أكثر منه سلطة محلية. (199)

ثانياً: مجلس الولاية: تدعيم الجهاز التنفيذي للولاية بالعناصر المعينة على حساب العناصر المنتخبة:

تتمثل الهيئة التنفيذية للولاية (حسب القانون الحالي) في شخص الوالي، كما سبق ذكر ذلك، لكن المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية (200)، أعاد مجلس الولاية إلى الوجود (من الناحية القانونية)، بعدما لم يعد له أساس قانوني منذ إلغاء قانون الولاية 69-38. هذا الأخير الذي كان ينص على ذات المجلس تحت تسمية المجلس التنفيذي للولاية باعتباره الهيئة التنفيذية للولاية تحت رئاسة الوالي (201)، بل أن ميثاق الولاية لسنة 1969 كان يعتبره بمثابة حكومة محلية (202)، وفي الفترة ما بين 1990 و 1994 استمر العمل بذات المجلس من الناحية الواقعية على الرغم من عدم وجود أي نص قانوني ينص على ذلك. (203)

¹⁹⁷ - REMILI (Adderahmane), Les institutions administratives algériennes, S.N.E.D., Alger, 1967, p 148.

¹⁹⁸ انظر الفصل الثاني من هذه المذكرة.

¹⁹⁹ - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها...، المرجع السابق، ص 158.

²⁰⁰ - مرسوم تنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

²⁰¹ - أنظر خاصة المواد 3 ، 49 و 137 من الأمر رقم 69-38 ، المرجع السابق.

²⁰² - ميثاق الولاية لسنة 1969، المرجع السابق، ص 518.

²⁰³ - TAIB (Essaid), « Chronique de l'organisation administrative 1994 », in Idara, n° 02, 1995, p113.

يتكون هذا المجلس من مختلف مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية حسب المادة 3 من المرسوم رقم 94-215، ويعتبر حسب المواد من 17 إلى 30 من ذات المرسوم بمثابة الهيئة المساعدة للوالي لاسيما في مجال عمله كهيئة تنفيذية الولاية.

نتساءل هنا عن مدى قانونية هذا التوسيع في الجهاز التنفيذي للولاية، والذي أنشئ بمرسوم تنفيذي، مادام قانون الولاية ذاته لم يشر إليه لا صراحة ولا ضمناً.

يضاف إلى ذلك تدعيم الهيئة التنفيذية الولائية بعناصر معينة على حساب العناصر المنتخبة، وكان من الأفضل لو تم تشكيل ذات المجلس من المنتخبين أو جزء من أعضائه على الأقل، تعزيزاً للديمقراطية وتحقيقاً للامركزية، لأن الأمر مثلاً هو عليه حالياً، يعد تفضيلاً للعناصر المعينة وممثلي الإدارة المركزية، ومن ثم كتدعيم لعدم التركيز الإداري على حساب اللامركزية. (204)

المطلب الثالث

المركز المتفوق للوالي على المجالس المحلية المنتخبة (205)

يتجلى لنا هذا المركز المتفوق للوالي في التنظيم المحلي الجزائري في مظاهر ثلاث: أولاً من خلال للتطور التاريخي للمنصب حيث تبدو هذه الخلفية كتجسيد لاستمرارية تكريس النموذج الموروث عن العهدة الاستعمارية (الفرع الأول)، حيث كان عامل العمالة في تنظيم الإدارة في الحقبة المذكورة يمثل أعلى وأهم سلطة إدارية على المستوى المحلي مقارنة بالمنتخبين المحليين خاصة، ومن ناحية أخرى لا تقل أهمية ألا وهي الخلفية السياسية، حيث يمثل سمو هذا المنصب امتداد لهيمنة السلطة التنفيذية وأحادية التسيير في الدولة إلى

204 - مع عدم إعطاء أي فرصة للمنتخبين المحليين بما فيهم رئيس المجلس الشعبي الولائي حتى حق حضور

إجتماعات هذا المجلس كما كان عليه الحال في القانون القديم.

205 - نركز هنا على التفوق من الناحية العضوية و موقع الوالي في هيكل الإدارة المحليّة.

المستوى المحلي (الفرع الثاني)، وأخيرا إلى النظام الإنتخابي كعامل من عوامل إضعاف المجالس المحلية المنتخبة (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الخلفية التاريخية: استمرارية تجسيد النموذج الموروث

سنعرض في هذا الفرع إلى دراسة مختلف المراحل التاريخية التي مرّ بها منصب الوالي، وسنركّز في ذلك في كل مرحلة على استظهار المركز الخاص والتميز الذي كان يحظى به الوالي في مختلف مراحل الإصلاحات بعد الاستقلال.

أولا: المرحلة الأولى: من الاستقلال إلى غاية صدور أول قانون للولاية (1962-1969).

1- تنظيم العمالات غداة الاستقلال:

ورثت الجزائر غداة الاستقلال بنى إدارية فرنسية كانت منظمة إلى بلديات، دوائر (Des Arrondissements)، عمالات (Des Départements) وجهات (Des Régions). مع الإشارة إلى أن البلديات والعمالات هي الجماعات المحلية، أما الدوائر والجهات فلم تكن إلا مجرد مقاطعات إدارية للدولة، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية.⁽²⁰⁶⁾

كانت العمالة (الولاية حاليا) مشكلة - من الناحية القانونية - من جهاز للمداولة، وهو المجلس العام تساعد لجنة الولاية، وجهاز تنفيذي هو العامل (Le préfet) أي الوالي حاليا.

وقد مرّ هذا التنظيم في تلك الفترة بأزمة، مثله مثل باقي المؤسسات الأخرى على المستوى الوطني، والسبب في ذلك أنه أصبح لا يتماشى مع الواقع الجديد الناتج عن

²⁰⁶ - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 224.

الاستقلال، هذا من جهة، وشغور تشكيلته البشرية من جهة أخرى، حيث أدت مغادرة أعضائه الأوروبيين للبلاد إلى زواله عملياً⁽²⁰⁷⁾، مع الإبقاء على إطاره القانوني قائماً بموجب الأمر رقم 62-157 الذي يتضمن تمديد سريان التشريع المعمول به، عدا ما تتناقض منه مع السيادة الوطنية. . (208)

أمام ضرورة الخروج من الأزمة المذكورة ومتطلبات وضع عجلة التنمية، اضطرت السلطة الجزائرية حينها إلى الإبقاء على النظام القانوني الفرنسي، ما عدا الأحكام الماسة بالسيادة حسب القانون المذكور آنفاً، وذلك ضماناً لأدنى الوظائف والخدمات العامة، في انتظار وضع تشريع وطني جديد.

والملاحظ لديناميكية تطور المؤسسات الإدارية في هذه الفترة، استمرارية العمل بالتقنيات والمؤسسات القانونية الموروثة مع إضفاء صبغة سياسية واقتصادية جديدة عليها، تعطيها مدلولاً ووظيفة جديدين. (209)

أمّا بالنسبة للعامل (الوالي حالياً) والذي يجسد منصب يعود تاريخه للعهد النابليوني، حيث يحفظ من هذا الأصل سمة أساسية هي اعتباره ممثلاً للسلطة بكل ما يحمله المعنى من خضوع تام لتلك السلطة⁽²¹⁰⁾، فقد اعتمد عليه في هذه المرحلة كمؤسسة سياسية وإدارية، وعلى دوره المصيري في بناء مؤسسات الدولة المستقلة حديثاً، ومن أجل أداء وظيفته في النظام السياسي الجديد تم تعزيز سلطاته وتقويتها، بحيث أصبح المحرك الأول والرئيسي للمؤسسات الإدارية المحلية، والواصل الهام بين فروع إدارة الدولة وبين مستوياتها المحلية والمركزية، وذلك من أجل تحقيق التنمية في إطار النموذج الاشتراكي المرسوم من قبل السلطة السياسية⁽²¹¹⁾، لأن التغيرات الجذرية ظهرت أساساً من خلال السياسة الاقتصادية

207 - أنظر : لباد ناصر، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص ص. 181-182.

208 - Loi n° 62-157 du 31/12/1962 tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31/12/1962, J O n° 02 du 11/01/1963.

209 - بن تازي علي، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص 174.

210 - محيو أحمد، المرجع السابق، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 272.

Voir aussi : LAUBADERE (André de) et GAUDEMET (Yves), Traité de droit administratif, op.cit., p 97.

211 - بن تازي علي، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص 175.

والاجتماعية المنتهجة والتي كانت تهدف إلى تحقيق نموذج جديد مختلف عن ذاك السائد في العهد الاستعماري. (212)

ظهرت ضرورة وجود عنصر بشري قوي (من حيث الوسائل الممنوحة له)، وقادر على تحريك عملية التنمية على المستوى المحلي، دون إغفال المعطيات المعقدة للوظيفة التي كُلف بها، بالإضافة إلى وجوب توفير الشروط المادية والقانونية. (213)

اتخذت إذاً عدة إجراءات في هذه المرحلة لتدعيم سلطات " العامل " ممثل الدولة على المستوى المحلي ومن أهمها:

تحويل جميع صلاحيات المجلس العام ولجنة العمالة إلى يد العامل نظراً لعدم وجود جهاز تداولي منتخب، وذلك بموجب الأمر رقم 62-16. (214)

تحويل جزء من صلاحيات " العامل المفتش العام الجهوي " والمجلس الجهوي إلى يد العامل (مع تحويل الجزء الآخر إلى الإدارة المركزية)، وذلك بعد إلغاء الوظيفة الجهوية بموجب المرسوم رقم 62-160 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962. (215)

أصبحت على إثر ذلك جل صلاحيات تسير الشؤون المحلية على مستوى العمالة في يد عامل العمالة.

2- بداية الإصلاحات والتدعيم المستمر لصلاحيات العامل:

تجلى ذلك في ثلاث برامج أساسية - قبل صدور أول قانون للولاية - وهي:

(أ) - إنشاء العمالات النموذجية (أو الرائدة):

²¹² - REMILI (Abderahmane), Les institutions administratives algériennes, op. Cit, p 21.

²¹³ - بن تازي علي، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص 176.

²¹⁴ - Ordonnance n° 62-16 du 09/08/1962 instituant dans chaque département, une commission d'intervention économique et sociale et prévoyant diverses mesures administratives et financières, J O n° 07 du 21/08/1962.

²¹⁵ - Décret n° 62-160 du 31/12/1962 portant suppression des postes d'inspecteur général régional d'Alger , Oran et Constantine, J O n° 05 du 01/02/1963

تم إنشاء العمالات النموذجية بموجب المرسوم رقم 63-484 المؤرخ في 1963/12/23.⁽²¹⁶⁾ وطبق على كل من عمالات: عنابة، الواحات (ورقلة حالياً)، الساورة، القبائل الكبرى (تيزي وزو حالياً)، تلمسان وباتنة فيما بعد، وكان الهدف من هذا المرسوم اقتصادياً بحت، يرمي إلى النهوض بالوضع الاقتصادية لهذه العمالات، وأعطى على إثر ذلك عاملي تلك العمالات صلاحيات واسعة لإنجاح البرنامج على غرار الاستعمال المباشر للقروض المالية الممنوحة للعمالات دون المرور بالطرق التقليدية للمحاسبة العمومية.⁽²¹⁷⁾

(ب) - وضع البرامج الخاصة:

انطلقت من صيف 1966، حيث كان الهدف منها تنموي كذلك يرمي إلى القضاء على الفوارق الجهوية بين العمالات المختلفة، وقد مست في بداية الأمر عمالات الواحات، باتنة، القبائل الكبرى والمدينة ثم امتدت إلى تلمسان وسطيف لتشمل مناطق أخرى، وخصت في بعض الحالات دوائر معينة بذاتها مثل دائرة أفلو، والملاحظ في هذه البرامج كذلك هو الاستمرار في تعزيز مركز العامل من خلال إعطائه واسع الصلاحيات في تنفيذ هذه البرامج.⁽²¹⁸⁾

(ج) - التنظيم التجريبي للعمالات (أو إعادة تنظيم العمالات 1968):

واتخذت كل من عمالتي القبائل الكبرى والأوراس كنموذجين تجريبيين للقيام بإصلاح إداري على مستوى العمالات (المرسوم رقم 68-462 بالنسبة لعمالة الأوراس)⁽²¹⁹⁾ والمرسوم رقم 68-592 بالنسبة لعمالة القبائل الكبرى⁽²²⁰⁾، وذلك بهدف إعادة ترتيب

²¹⁶ - Décret n° 63-484 du 23/12/1963 relatif à la gestion de certaines dépenses d'équipement public dans les départements pilotes, J O n° 98 du 31/12/1963

²¹⁷ - لباد ناصر، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص ص. 185-187.

²¹⁸ - لباد ناصر، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص ص. 185-187.

²¹⁹ - مرسوم رقم 68/462 مؤرخ في 1968/07/24، يتعلق بسلطات عامل عمالة الأوراس و تنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة، ج.ر. عدد 62 لسنة 1968 .

²²⁰ - مرسوم رقم 68/592 مؤرخ في 1968/10/24، يتعلق بسلطات عامل عمالة القبائل الكبرى و تنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة، ج.ر. عدد 89 لسنة 1968 .

سلطات العامل من جهة وإعادة تنظيم مصالح الدولة على مستوى كل عمالة من جهة أخرى وتم تكريس مبدأ العامل كتمثل وحيد لكل الوزراء على حساب المصالح الخارجية للوزارات. (221)

ثانياً: المرحلة الثانية: من 1969 إلى 1990:

1- من 1969 إلى 1971:

تمخض عن التجارب السابقة التي أجريت على مختلف العمالات إصلاح عام سنة 1969 كرسه قانون الولاية الصادر بموجب الأمر رقم 69-38 إلى جانب ميثاق الولاية الذي يعتبر النص التوجيهي العام لتنظيم الولاية، ويشكل عرضاً شاملاً لأهداف القانون المذكور.

وأهم ما جاء به هذا القانون إلى جانب الإصطلاحين، الولاية بدل العمالة والوالي بدل العامل:

- إعادة الاعتبار للجهاز التداولي للولاية والذي يُشكّل عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، وذلك على أسماء يعدّ الحزب الواحد قائمتها على مستوى كل ولاية، وبالتالي تجسيد المطلب الديمقراطي في شكل المجلس، والذي أصبح الجهاز الثاني الذي تدار به الولاية، إلى جانب الجهاز التنفيذي المعين والمدار من طرف الوالي كما أشار إلى ذلك قانون الولاية في مادته 03، مع التركيز على أن الانتقاء يكون أولاً من طرف الحزب ثم يليه دور الهيئة الانتخابية.

- النص على أن الهيئة التنفيذية للولاية (وهي المجلس التنفيذي) تتكون من مسيرى مختلف مصالح الدولة على مستوى الولاية مع التأكيد على وضعه تحت سلطة الوالي (المادة 137 من قانون رقم 69-38).

على الرغم من أن ذات القانون قد عرّف الولاية في مادته الأولى بأنها:

221 - أنظر محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص ص. 231-233.

" جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية... ".

وكثرة الاختصاصات المنصوص عليها في المواد من 63 إلى 136 من ذات القانون، والتي تبدو صلاحيات واسعة جداً في ظاهرها، إلا أنّ هيمنة رئيس الهيئة التنفيذية (الوالي) تظهر بالمقابل من خلال الوسائل التي منحه إياها القانون من مرحلة تشكيل المجلس (الإشراف على الانتخابات) إلى إعداد الميزانية و تنفيذها، واقتراح مواضيع التداول (المادة 63 وما بعدها) إلى غاية كونه رئيس المجلس التنفيذي والمكلف بتنفيذ تلك المداولات (المادة 49 وما بعدها من قانون 69-38) الملغى.

وكونه الرئيس الإداري لباقي مصالح الدولة غير الممركزة على المستوى الولاية والوصي على الجماعات القاعدية لها (البلديات) ⁽²²²⁾، إذ يلعب دوراً هاماً في الوصاية على أعضاء، أعمال و كذا على المجلس الشعبي الولائي ككل. ⁽²²³⁾

كل ذلك يدفع إلى القول بأن سياسة إعطاء الوالي المركز المهيمن على كل الأجهزة المحلية استمر بمقتضى هذا القانون على الرغم من بعض التغيرات التي لا تبدو جوهرية فيما يتعلق بدور الوالي .

2- مرحلة ما بعد صدور قانون الثورة الزراعية إلى غاية 1990:

أسند الأمر رقم 71-73 مهمة تطبيق قانون الثورة الزراعية على مستوى الولاية إلى المجلس الشعبي للولاية والمجلس التنفيذي الولائي الموسع. ⁽²²⁴⁾ حيث كان هذا الأخير مكوناً - إلى جانب الوالي كرئيس ورؤساء المصالح الخارجية للوزارة وقائد القطاع

²²² - طبقاً أحكام الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 06، مؤرخة في 18 جانفي 1967، معدل و متم القانون رقم 81/09 مؤرخ في 04/07/1981 يعدل و يتم الأمر رقم 67/24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي' ج.ر عدد 27 صادرة في 07/07/1981، (ملغى).

²²³ - المواد من 27 إلى 60 من الأمر رقم 69-38، المرجع السابق.

²²⁴ - أنظر الأمر رقم 71/73 مؤرخ في 08/11/1971 يتضمن الثورة الزراعية، ج.ر عدد 97 صادرة في 30/11/1971.

العسكري والمحافظ الولائي للحزب كأعضاء - وسع هذا المجلس لتسهيل وضع القانون المذكور حيز التنفيذ ليضم المكلف بمهمة (مهمة تنفيذ قانون الثورة الزراعية) والذي حصرت مهمته بمقتضى المادة 2/239 من الأمر 73/71 في مساعدة الوالي في ممارسة اختصاصاته في ميدان تحضير وتنفيذ عمليات الثورة الزراعية على مستوى الولاية وكانت مهمة مؤقتة مع مراعاة ضمان مبدأ أن الوالي هو الممثل الوحيد للدولة على مستوى الولاية استمر هذا الوضع القانوني إلى غاية 28 ماي 1983 وهو تاريخ صدور المرسوم رقم 83-374 المتضمن المصادقة على قرارات تأميم الأراضي لصالح الصندوق الوطني للثورة الزراعية، وحلت بذلك الأجهزة الخاصة المؤقتة والمكلفة بتنفيذ قانون ثورة الزراعة (225).

لم تمس تعديلات 1980 بالنسبة لقانون الانتخابات (226) و 1981 بالنسبة لقانون البلدية والولاية (227) بجوهر أساليب تشكيل أجهزة الجماعات المحلية كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

يظهر جلياً من خلال استعراض مختلف المراحل السابقة ، المركز المتميز الذي منحه مختلف النصوص لوالي الولاية، وكونه دائماً أداة السلطة المركزية في تنفيذ البرامج المختلفة ومحور السياسات المتعاقبة والهادفة لتحقيق النموذج المرجو يجسده من طرف الإدارة المركزية، خاصة بتقوية سلطاته في الفترة القليلة التي عقت الاستقلال كضرورة اقتضتها تقوية وحدة الدولة الناشئة وأن المركز المتفوق المذكور لم يكن وليد الصدفة بل نتاج هذه الضرورة من جهة وتأثراً بالنموذج الموروث عن العهدة الاستعمارية.

225 - أنظر المرسوم رقم 374/83 مؤرخ في 28/05/1983 يتضمن المصادقة على قرارات تأميم الأراضي لصالح الصندوق الوطني للثورة الزراعية وحل الأجهزة الخاصة بتنفيذ العمليات المؤقتة للثورة الزراعية، ج.ر. عدد 22 صادرة في 31/05/1983.

226 - أنظر القانون رقم 80/80 مؤرخ في 25/10/1980 يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر. عدد 44 صادرة في 28 أكتوبر 1980. الملغى.

227 - أنظر القانون رقم 81/02 مؤرخ في 14/02/1981 يتضمن تعديل و تتميم الأمر رقم 69/38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج.ر. عدد 07 صادرة في 17/02/1981. ملغى.

و كذا القانون رقم 81/09 مؤرخ في 04/07/1981 يعدل و يتمم الأمر رقم 67/24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي ج.ر. عدد 27 صادرة في 07/07/1981. ملغى

وبعد- من جهة أخرى- امتداد لما دُرِج عليه في المرحلة الإستعمارية، حين اقتضت ضرورة العمل السري في ظل الاستعمار، الاعتماد أساسا على الهيكلية العمودية للتنظيمات في إطار تركيز السلطات و مبدأ السلطة الرئاسية. (228)

الفرع الثاني

الخلفية السياسية:

منصب الوالي كامتداد لهيمنة السلطة التنفيذية وأحادية القيادة إلى المستوى المحلي

نتعرض فيما يلي إلى علاقة النظام السياسي بالتنظيم الإداري بصورة عامة (أولا)

ثم إلى العلاقة بين النظام السياسي و منصب الوالي و مدى تأثر هذا الأخير بطبيعة النظام المنتهج (ثانيا).

أولا: علاقة النظام السياسي بالتنظيم الإداري:

تحيل دراسة إشكالية اللامركزية كمسار ديمقراطي -حتما- إلى دراسة القانون الوضعي في إطار النظام السياسي السائد (229) ويبدو الارتباط جد وثيق بين النظام السياسي والتنظيم الإداري للدولة (سواء كانت متقدمة أم نامية)، فحتى من الناحية الإصطلاحية ينصرف مصطلح القانون العام بمعناه الضيق إلى القانونين الإداري والدستوري، ويعتبر هذا الأخير مقدمة للأول، ذلك لأن القانون الدستوري يهتم بدراسة الأسس العامة لنظام الحكم والسلطات العامة في الدولة، بينما يهتم القانون الإداري بالتفصيلات المطلوبة لوضع هذه الأسس موضع التنفيذ، وقد عبرَ عن هذه الصلة بالقول أن "روح دراسة كل من القانون الدستوري والقانون الإداري في دولة ما، تعتبر واحدة حتى يمكن تشبيه القانون الدستوري بأنه الصوت والقانون الإداري صده" (230)

²²⁸ - ZOUAIMIA (Rachid), « l'introuvable pouvoir local », op.cit, p34.

²²⁹ - TAIB (Essaid), « la démocratie à l'épreuve de la décentralisation », op.cit, p47.

²³⁰ - أنظر: محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص 06-05.

-voir aussi : BENAKEZOUH (Chabane), la déconcentration en Algérie... ,op.cit,p185.

هذه هي إذا الصورة الموجزة التي توضح الارتباط بين البنيانين السياسي والإداري للدولة، لأنه للنظام السياسي وللأفكار السياسية المطبقة دور هام في تحديد طبيعة عمل وسير كل التنظيمات الاجتماعية، السياسية، الاقتصادية والإدارية. (231)

من أهم المؤسسات الإدارية وأكثرها تأثيراً بالنظام السياسي الإدارة المحلية، لأنها رغم احتلالها مكانة كبيرة في مجال الدراسات الإدارية، إلا أن ذلك لا يعني عزلها عن التأثير الكبير للنظام السياسي للدولة. (232)

يرجع تأثير الإدارة المحلية بهذا الشكل لكونها تنظيمياً فرعياً من نظام الدولة ككل، فيصعب مثلاً قيام إدارة محلية ديمقراطية في دولة تكون إدارتها المركزية نفسها غير ديمقراطية، كما يساهم الاستقرار السياسي للدولة من جهة أخرى في إتاحة الفرصة للوحدات المحلية للتمتع بالمزيد من السلطات والاختصاصات. حيث لا يكون هناك ما تخشاه الإدارة المركزية، وعلى العكس من ذلك يؤدي عدم استقرار السياسة العامة للدولة إلى التغيرات والتعديلات المتواصلة وفي فترات قصيرة على الإدارة المحلية.

مما لا شك فيه إذا أن القيم والمبادئ السياسية في الدولة تساهم في تشكيل وتنظيم الإدارة المحلية، فالمجالس المحلية في الدول الديمقراطية يتم تشكيلها بالانتخاب كلية، كما أنها تتمتع باختصاصات وصلاحيات أكبر نسبياً من مثيلاتها في الدول غير الديمقراطية.

يضاف إلى ما سبق، الدور المهم الذي تلعبه السلطة التنفيذية، وكذا طبيعة علاقتها بباقي السلطات، ففي الدول النامية والعربية منها على الخصوص، يتمتع رئيس الدولة أو الملك وكذا أعضاء السلطة التنفيذية الذين يعملون تحت سلطته المطلقة، بسلطات قوية ونافذة مقابل ضعف السلطات الأخرى التشريعية والقضائية، ولذلك فمن الطبيعي أن يكون دور الهيئات التداولية المحلية (المجالس) محدوداً في مواجهة ممثلي السلطة التنفيذية (وهم ذاتهم

231 - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية البرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص 05.

232 - محمد محمود الطعمانة وسمير محمد عبد الوهاب، "الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"،

الهيئات التنفيذية المحلية)، و يبدو ذلك كصوره مصغرة عن هيمنة السلطة التنفيذية على الجهاز التداولي الوطني (البرلمان).⁽²³³⁾

ثانيا: العلاقة بين النظام السياسي ومنصب الوالي:

ينطبق التصور السابق ذكره كليا على التنظيم الإداري المحلي الجزائري،

فبالإضافة إلى الدور الكبير الذي كان يلعبه تأثير الأحادية الحزبية في الفترة ما يعد الاستقلال إلى غاية صدور دستور 1989، كان ولا يزال منصب أبرز ممثل للسلطة التنفيذية على المستوى المحلي (الوالي) يظهر كنموذج مصغر لهيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات، من خلال هيمنة على باقي هيئات الإدارة المحلية والتداولية منها خاصة.

يؤثر العامل السياسي-الأيدولوجي- على التنظيم الإداري الجزائري ، بدءا من ترسيخ مبدأي وحدة الدولة و أحادية التسيير ، و هو ما ميّز السياسات المنتهجة منذ 1962 التي ركّزت في مجملها على تركيز جل السلطات في يد واحدة.⁽²³⁴⁾

ومن زاوية أخرى انعكس مبدأ أحادية القيادة في التسيير في أعلى هرم السلطة على الإدارة المحلية، فكما تبدو بوضوح هيمنة رئيس الدولة الجزائرية خلال فترات تطورها، واستحواذه على غالبية السلطات التنفيذية يعطي الوالي تلك الصورة المصغرة على مستوى ولايته، هذا إذا نظرنا إلى الهرم من أسفل. أما إذا ما عكسنا الصورة فسيبدو لنا بوضوح - من جهة أخرى - خضوع هذا الوالي لأقوى صور الرقابة ألا وهي السلطة الرئاسية.

تجلّت إذا على هذا الأساس في الإدارة الجزائرية في مراحل تطورها ، سمات ومميزات نظام يمنح مركز متفوق لرئيس الدولة والذي كرسته مختلف الدساتير الجزائرية السابقة، حيث شكل نفوذ السلطة التنفيذية اتجاهاً اتبعته الكثير من النظم الدستورية، و ما المركز المميز الذي يحضى به الوالي إلا امتداد لهذا النفوذ إلى المستوى المحلي، ويجد هذا

²³³ المرجع نفسه، ص 56.

²³⁴ - voir : ZOUAIMIA (Rachid), « l'introuvable pouvoir local », op.cit, pp34-35.

مبرراته في الدول النامية خاصة مثل الجزائر، في ضرورة تقوية السلطة المركزية تعزيزاً لوحدة النصور وتسهيلاً لتنفيذ السياسة العامة المسطرة وتقويةً لأركان الدولة. (235)

ولعل من أقوى الأدلة على ترجيح كفة الوالي وجعله أعلى سلطة على مستوى الولاية منذ الإستقلال ، ما جاء به ميثاق الولاية (سابقاً) حين شبه المجلس التنفيذي للولاية بـ " حكومة محلية " على رأسها الوالي. (236)

يؤدي بنا تحليل مراكز المؤسسات الإدارية و مواقعها في الهرم الإداري على مستوى الولاية إلى ملاحظة تفوق واضح لمركز الوالي عن باقي أجهزة الإدارة المحلية في هذه الفترة، من مركز متفوق على المجلس التنفيذي للولاية، وعلى المجلس الشعبي الولائي، إضافة إلى تفوقه المنطقي على الأجهزة غير المركزية في الدائرة ومختلف الإدارات المصلحية أو الأجهزة المؤقتة، يضاف إليها أجهزة البلديات التابعة لنفس الولاية، هذا ما يدفع للقول بأن النموذج المحلي امتداد لنموذج الحكم المعمول به على مستوى المؤسسات المركزية، وهو يستند إلى نفس مبادئ النظام ككل في هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات وتجسيد مبدأ أحادية التسيير والتقرير في محاولة لإعطاء ولو صبغة ديمقراطية من جهة أخرى من خلال الهيئات التداولية. (237)

يقوم على إثر ذلك (الوالي) بوظيفة الدولة المسؤولة عن كل الأجهزة الإدارية للدولة مع بروز تفوق رئيس الجهاز التنفيذي، لكنه ولما كانت الشؤون المحلية متعددة الأوجه والمظاهر، ورغم إضطلاع الوالي بمجملها وأهمها يبقى من جهة أخرى البعض من هذه المهام من اختصاص أجهزة أخرى، وهنا تتجلى حدود امتداد هذا النموذج كنتيجة منطقية لتحديد الاختصاصات والوظائف، ونكون بالتالي بصدد نموذج مصغر على مستوى الولاية لما هو معمول به في أعلى هرم الدولة. (238)

235 - بن تازي علي، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص 180.

236 - ميثاق الولاية، المرجع السابق، ص 47.

237 - بن تازي علي، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص 183.

و يظهر هذا التفوق بصورة أوضح من خلال الاختصاصات خاصة و هو ما سنفصل فيه في الفصل الثاني.

238 - أنظر : بن تازي علي، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص 183.

الفرع الثالث

النظام الانتخابي كعامل من عوامل إضعاف المجالس المحلية

وتقوية مركز الوالي

يضاف إلى كل ما سبق تأثير النظام الانتخابي كعامل مهم لتقوية مركز الوالي.

و نشير فيما يلي إلى تطور نظام تشكيل المجالس المحلية (أولا) ،ثم إلى الكيفية التي تشكل بها في النظام الانتخابي الحالي(ثانيا).

أولا: تطور نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية والولاية:

كرس المشرع الجزائري الانتخاب كوسيلة وحيدة لتشكيل الهيئات التداولية (239) المحلية منذ سنة 1967 بالنسبة للمجالس البلدية وسنة 1969 بالنسبة للولاية، حيث تضمن الأمر رقم 24-67 المتضمن القانون البلدي (240)، النظام الانتخابي في بابـه الثاني (المواد من 33 إلى 78).

بينما الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية (241) فنص على نظام انتخاب المجلس الشعبي للولاية في الفصل الثاني من الباب الأول (المواد من 07 إلى 25).

كان ينتخب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية - بمقتضى أحكام القانونين المذكورين - عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر من بين القائمة الواحدة (لكل دائرة انتخابية) التي يقدمها الحزب الواحد في دور واحد، حيث ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة

-عزاوي عبد الرحمن، مجلس التنسيق الولائي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1984-1986، ص . 60 و ما بعدها.

239 - باستثناء المراحل الانتقالية.

240 - أمر رقم 24-67 الملغى، المرجع السابق.

241 - أمر رقم 38-69 الملغى، المرجع السابق.

أربع (04) سنوات إلى غاية تعديل 1980⁽²⁴²⁾، بينما المجلس الشعبي للولاية فكان ينتخب لعهدة تمتد إلى خمس سنوات منذ صدور قانون 1969.

ورغم كل التعديلات التي مست هذه النصوص إلا أنها لم تمس بجوهر النظام الانتخابي بصورة عامة فكانت شكلية أكثر منها جوهرية لأنها بقيت دائماً مجالس مشكلة من قوائم الحزب.

استمر ذلك إلى غاية صدور دستور 1989 والذي جاء على إثره تعديل جوهري لقانون الانتخابات بصورة عامة حيث تم تكريس التعددية الحزبية، وعليه أصبح من حق أحزاب وقوائم حرة عدة الترشح للانتخابات ككل والمحلية منها خاصة، بمقتضى القانون رقم 89-13 المعدل بالقانون 06/90 والذي اعتمد نمط الاقتراع النسبي على القائمة، مع أفضلية القائمة الحائزة على الأغلبية في دور واحد. (243)

ثانياً: النظام الانتخابي الحالي كعامل من عوامل إضعاف المجالس المحلية:

يعد الانتخاب وسيلة لتحقيق الديمقراطية المحلية و من خلالها اللامركزية.

إلا أنّ ذلك لا يمنع من أن يكون في ذات الوقت وسيلة لتقييد اللامركزية و الديمقراطية على حد سواء، لأنه ليس إلا آلية تخضع هي الأخرى للمعطيات السياسية بصورة عامة. (244)

و تطبق حالياً أحكام الأمر رقم 97-07 المتضمن قانون الانتخابات (245) في تشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية، بالإضافة إلى بعض مواد القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية (246)، والقانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية. (247)

²⁴² - قانون رقم 80-08 الملغى، المرجع السابق . حيث ألغى هذا القانون كل المواد المتعلقة بالنظام الانتخابي للمجالس المحلية التي تضمنها قانون البلدية والولاية المذكورين أعلاه.

²⁴³ - قانون رقم 89-13 مؤرخ في 07 أوت 1989، يتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 32 صادرة في 07/08/1989 ، و قد عدّل هذا القانون بالقانون رقم 06/90 مؤرخ في 27/03/1990، ج.ر. عدد 13 صادرة في 28/03/1990 (ملغى) .

²⁴⁴ - TAIB(Essaid), « la démocratie à l'épreuve de la décentralisation », op.cit , p 49.

ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي وفق نمط الاقتراع النسبي على القائمة (مع قاعدة الباقي الأقوى) في دور واحد، وذلك لعهدة خمس (05) سنوات وترشح القوائم من طرف الأحزاب السياسية المختلفة أو تكون قوائم حرة على مستوى كل دائرة انتخابية (البلدية بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي والولاية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي). (248)

يختلف عدد أعضاء هذه المجالس باختلاف الكثافة السكانية لكل بلدية ولكل ولاية.

فبالنسبة للمجالس الشعبية البلدية يتراوح عدد أعضائها من 07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة إلى 33 عضوا في البلديات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 200.001 ألف نسمة طبقا لأحكام المادة 97 من الأمر رقم 97-07 المذكور.

أما بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية فيتراوح عدد أعضائها من 35 عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250 ألف نسمة إلى 55 عضواً بالنسبة للولايات التي تضم أكثر من مليون و 250 ألف نسمة وفقاً لما نصت عليه المادة 99 من الأمر رقم 97-09 المتضمن قانون الانتخابات. (249)

²⁴⁵ -أمر رقم 07/97 مؤرخ في 06/03/1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. عدد 12 صادرة في 06/03/1997، معدل متمم.

²⁴⁶ - قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15 صادرة في 11/04/1990، متمم بالأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، يتم للقانون رقم 90-08 والمتعلق بالبلدية، ج ر، العدد، 50، صادرة في 19 جويلية 2005.

²⁴⁷ - قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالولاية، ج ر عدد 15 مؤرخة في 11/04/1990، متمم بالأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18 جويلية 2005، يتم القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، ج ر ، عدد 50، صادرة في 19/07/2005.

²⁴⁸ - على أنه يمكن تقسيم الولاية إلى عدة دوائر انتخابية في انتخابات المجلس الشعبي، وطبقاً للأحكام المادة 101 من قانون الانتخابات.

²⁴⁹ - لتفاصيل أكثر أنظر: المواد من 5 إلى 27 من قانون الانتخابات، المرجع السابق.

- بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1998، ص ص. 13-34.

أشار العديد⁽²⁵⁰⁾ إلى الإشكالات التي يثيرها النظام الانتخابي الحالي، خاصة باعتماده نمط الاقتراع النسبي مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، حيث ظهرت عيوب اعتماد هذا النمط منذ أول تطبيق له في الانتخابات المحلية لـ 23 أكتوبر 1997، وذلك لتعذر حصول أي قائمة على أغلبية مريحة من المقاعد تسمح لها بتسيير المجالس المحلية دون عوائق، وذلك في المجالس البلدية خاصة. ونجم عن ذلك انتخاب الكثير من المجالس الفسيفسائية، وإن كان الأمر في انتخابات (1997 و 2002 و الانتخابات الجزئية لسنة 2005) يقتصر على عدد قليل من المجالس، إلا أن الأمر في الانتخابات الأخيرة (29 نوفمبر 2007) تعدى ذلك، حيث أن نسبة المجالس المحلية (بلدية وولائية) التي لم تفرز فيها أي قائمة بالأغلبية المطلقة يتعدى نصف عدد هذه المجالس⁽²⁵¹⁾، وباقي المجالس نجدها إما تحوي قائمة فائزة بأغلبية نسبية وقوائم أخرى حائزة على أقلية المقاعد، وإما في حالات كثيرة متساوية المقاعد. فالمجلس الشعبي البلدي لبلدية من بلديات جيجل كمثال أفرزت فيه نتائج الانتخابات عن حصول سبع تشكيلات سياسية على المقاعد السبعة للمجلس!⁽²⁵²⁾.

ينجم عن كل ذلك الكثير من الانسدادات في هذه المجالس بداية من تعيين الرئيس وانتخابه بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية إلى تشكيل اللجان أو حتى التصويت على المداولات. غدا بالتالي النظام الانتخابي عامل من عوامل عدم التجانس و الانسجام في تركيبة المجالس المحلية نظرا لعدم تمكين ذات النظام من إيجاد مجالس ذات أغلبية مريحة و هو ما يؤثر حتما على عملها و سيرها.⁽²⁵³⁾

نضيف إلى ما سبق الإشارة إلى الفراغ القانوني المتعلق بكيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث أن المادة 48 من قانون البلدية تنص على أنه يعين من بين أعضاء

250 - منهم مثلاً: -مقطف خيرة،، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر...ن المرجع السابق، ص 120 مكرر .

- بن طيفور نصر الدين، " أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية"، إدارة، عدد 2، الجزائر، 2001، ص 20 .

251 - حسب النتائج المعلنة من طرف وزير الداخلية، جريدة الخبر ليوم 01 ديسمبر 2007.

252 - جريدة الخبر ليوم 2007/12/02، ص31.

253 - صدوق عمر، "فعالية التأطير البشري في الجماعات المحلية الجزائرية"، أعمال ملتقى الجماعات المحلية و التنمية في المغرب العربي، جامعة وهران، 1990، ص12.

القائمة الفائزة بالأغلبية، وظهر إشكال التساوي في المقاعد بين المجالس التي لم يشر إليها القانون، حيث اضطرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعويض هذا الفراغ بتعليمية⁽²⁵⁴⁾ تحدد عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة كفاصل لتعيين الرئيس، وطبيعي أن يؤثر كل ذلك على إيجاد مجالس محلية قوية ومتجانسة، وهو ما يجعلها حتما تبدو ضعيفة أمام موظف السلطة وممثل الدولة، وبالتالي فللنظام الانتخابي والنمط الذي تشكل به هذه المجالس الدور الكبير والهام في تقوية مركزها أو إضعافه، ومن ثم في تقوية أو إضعاف التنظيم اللامركزي ككل.

فكان من الأجدر بالمشروع الجزائري الإبقاء على نمط الاقتراع النسبي مع إعطاء الأفضلية للقائمة الحائزة على الأغلبية وفق ما نصّ عليه القانون رقم 13/89، تفادياً لكل هذه المشاكل التي طالما كانت سببا في إعاقة عمل المجالس المحلية، وتسهيل مهمة سيرها وتفادياً لحالات الانسداد.

بالإضافة إلى تسهيل المهمة على الناخبين بإعطائهم إمكانية تحميل المسؤولية الكاملة لقائمة معينة، لأن عند أي فشل لهذه المجالس وما أكثر حالات الفشل، فإن هذا الأخير تتبرأ منه كل التشكيلات، ويكون ذلك سبباً لانسداد وتعطيل أعمال المجلس، فحبذا لو امتد تأثير المشروع الجزائري بنظيره الفرنسي في هذا المجال مثلما كان عليه الحال في القانون 89-13 الملغى، لأن إلغاء هذا النمط الانتخابي لم يكن صواباً، لأن الأزمة التي مرت بها المجالس الانتخابية في بداية التسعينات لم يكن سببها أبداً النظام الانتخابي في حد ذاته (نقصد هنا النظام المتبع في توزيع المقاعد فقط وليس النظام الانتخابي ككل)، ولكن نظام تشكيل الأحزاب السياسية، فكان يكفي إذا التعديل الدستوري والذي جاء على إثره تعديل قانون الأحزاب السياسية.

²⁵⁴ - أنظر: المنشور الوزاري رقم 2342، صادر عن وزارة الداخلية، مؤرخ في 2002/10/07.

- التعليمية الوزارية رقم 1899، صادرة عن وزارة الداخلية، مؤرخة في 2007/12/02 (غير منشورة).

الفصل الثاني

تأثير مركز الوالي على فعالية اللامركزية

تعرضنا في الفصل الأول من الموضوع إلى التأثير العضوي لأسلوب التعيين في الوظائف المحلية على التنظيم اللامركزي، بإسقاط ذلك على وظيفة الوالي في الإدارة الجزائية، ولا يتوقف هذا التأثير على الجانب العضوي للتنظيم اللامركزي بل يمتد إلى جانبه الموضوعي.

ونقصد بالجانب الموضوعي، مدى تمتع الجماعة المحلية باختصاصات فعلية، وحرية معينة في تسييرها للشؤون المحلية، ومدى إرفاق هذه الاختصاصات بموارد مالية كافية لتجسيدها.

يضاف إلى ما سبق الإطار القانوني الذي تمارس فيه الجماعة المحلية عملها، وعلاقتها بالإدارة المركزية، ووجوب تمييز هذه العلاقة بنوع من المرونة يسمح للجماعة المحلية عامة ولمجلسها المنتخب من طرف المواطن خاصة، بأن يتمتع بنوع من الحرية في القيام بعمله على أكمل وجه.

وعلى اعتبار الوالي أسمى موظف عمومي على المستوى المحلي، نتعرض فيما يلي إلى تأثير مركزه على اللامركزية من جانبها الموضوعي، من خلال تفوقه على المجالس المحلية المنتخبة، ذلك أولاً من حيث الاختلال في التوازن في توزيع الاختصاصات ووسائل العمل بين الوالي والمجالس المحلية المنتخبة (المبحث الأول).

تكتسي دراسة علاقة الوالي بالمجالس المحلية قدراً كبيراً من الأهمية، تسمح لنا بتدعيم وجهة النظر التي إنطلقنا منها، ألا وهي تفوق ممثل الدولة على المجالس المنتخبة، من خلال سلطاته الرقابية على المجالس الشعبية البلدية، أو حتى في كونه المحرك الأول للرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي، ولذلك سنتعرض إلى علاقة الوالي بالمجالس الشعبية المحلية المنتخبة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

التأثير على اللامركزية من خلال التوزيع غير المتوازن للإختصاصات وآليات العمل بين الوالي و المجالس المحلية المنتخبة

منحت للوالي اختصاصات واسعة، مدعمة بوسائل مادية وبشرية للعمل، متفوقاً في ذلك على المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي التابعين لولايته، ومن شأن ذلك أن يؤثر في كون هذه المجالس فعلاً قاعدة للامركزية، خصوصاً إذا كانت اختصاصات هذه المجالس ثانوية أو وسائل عملها ضعيفة، ولا تملك في المقابل أية وسائل قانونية فعالة في مواجهة ممثل الدولة.

و تُظهر النصوص القانونية السارية المفعول، الكثير من التناقضات من ناحية الاختصاصات و الوسائل الممنوحة للجماعات المحلية بالنظر إلى تلك الممنوحة للإدارة المركزية و مصالحها غير الممركزة. (255)

وعليه سنتطرق إلى كيفية التأثير على اللامركزية، من خلال الاختصاصات الواسعة للوالي على حساب المجالس المحلية المنتخبة (المطلب الأول). ثم إلى إستئثار الوالي بوسائل العمل على المستوى المحلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التأثير على لامركزية المجالس المحلية المنتخبة من خلال توسيع اختصاصات الوالي و تضيق اختصاصات المجالس المحلية

يتمتع الوالي بإزدواجية الوظيفة والتمثيل، وأعطى له المشرع إختصاصات عديدة بصفته ممثلاً للدولة من جهة (الفرع الأول)، أو بصفته ممثلاً للولاية كجماعة محلية (الفرع الثاني). وبالمقارنة مع هذه الاختصاصات الواسعة والفعلية نجد المجالس المحلية

²⁵⁵ - OUCHENE (Mohammed), « les pouvoirs de l'assemblée populaire de la wilaya », op.cit, p81.

المنتخبة والولائية منها خاصة تمتلك اختصاصات عديدة، لكنها تبدو صورية إذا ما تمت مقارنتها بتلك الممنوحة للوالي موظف السلطة المركزية(الفرع الثالث).

الفرع الأول

سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة

آثرنا التطرق أولاً الى سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة، نظراً لأهميتها واتساعها مقارنة مع تلك الممنوحة له كممثل للولاية، أو حتى مع اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة⁽²⁵⁶⁾، وهي تلك المحددة بمقتضى المواد من 92 الى 102 من قانون الولاية.

تتنوع اختصاصات الوالي بين تلك السياسية الإدارية ، وإن جاء العديد منها في قانون الولاية، إلا أن اختصاصات أخرى نجدها في نصوص أخرى متفرقة من نصوص تشريعية أو تنظيمية، ويصعب حصرها كلها لاتصالها بمختلف المجالات والقطاعات⁽²⁵⁷⁾ وتبدو الاختصاصات ذات الطابع الإداري أكثر أهمية مع عدم إهمال الاختصاصات الأخرى السياسية منها خاصة.

أولاً: الاختصاصات الإدارية:

و تتمثل هذه الاختصاصات الإدارية في تنفيذ النصوص التشريعية و التنظيمية (1) ، تنشيط، تنسيق و مراقبة مصالح الدولة على مستوى الولاية(2)، الضبط الإداري(3)

²⁵⁶ - فحتى من الناحية الاصطلاحية نجد أن المشرع قد عنون الباب الثالث من قانون الولاية بـ " إختصاصات المجلس الشعبي الولائي "، بينما عنون الفصل الأول من الباب الرابع من ذات القانون بـ " سلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي "، والفصل الثاني بـ " سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة "، ويدعم هذا الطرح الواقع العملي حيث منح الوالي سلطات حقيقية بمعنى الكلمة بينما لا تحظى المجالس المنتخبة والولائي منها خاصة بذلك.

Voir : **KANOUN/TALEB (Nacira)** , « La dualité au sein de la wilaya : réalité ou fiction ? », In Revue critique de droit et sciences politiques, n°2 ,2008,p 18.

²⁵⁷ - لباد ناصر، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص216.

إلى جانب سلطاته في مجال التمثيل و الرقابة(4).

1- تنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية:

يسهر الوالي بصفته ممثلاً للدولة على مستوى الولاية ، على تنفيذ القوانين والتنظيمات تطبيقاً لنص المادة 95 من قانون الولاية. ويعد الوالي المسؤول الأول عن تطبيق كل النصوص التشريعية، سواء العضوية أو العادية، وكذلك الأوامر، إضافة إلى النصوص التنظيمية والقرارات الصادرة عن الإدارة المركزية.

نذكر كذلك سهره- أي الولي- على تنفيذ بنود قانون الانتخابات والأحزاب السياسية، حيث يتم بمقتضى القانون الأول تشكيل المجالس المحلية العاملة إلى جانب، أو تحت إشرافه الوالي نفسه، وقد يؤدي هذا إلى التأثير المباشر على اللامركزية من حيث كون الوالي المسؤول الأول عن سير العملية الانتخابية التي ستمخض عنها الجهاز التداولي للجماعة المحلية التي يمثل هو هيئتها التنفيذية(الولاية)، وأجهزة الجماعات المحلية التي يمثل هو جهتها الوصية (المجلس الشعبي البلدي)، أو رئيسها الإداري (رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة)، فكان حري بالمشروع الجزائري تفادي هذا التداخل في الاختصاصات، تعزيزاً لمبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية، ذلك لأن الوالي المشرف على العملية والمطالب بالحياد معني بطريقة أو بأخرى بالعملية الانتخابية ذاتها وبناتجها.

فوال منتم لجهة أو حزب سياسي معين بطريقة أو بأخرى سيخدمه حتماً أن يكون المجلس الذي سيعمل معه، في أغليته من أعضاء ذات الحزب، وبإمكانه بطريقة أو بأخرى التأثير على ذلك سواء في الحملات الانتخابية باعتباره القائم عليها، أو حتى على العملية الانتخابية بحد ذاتها، (لا نتحدث هنا عن التجاوزات الخطيرة منها، لكن عن تلك التأثيرات غير المباشرة).

يتولى الوالي في ذلك كل ما قد يصدر عن السلطة التنفيذية من نصوص تنظيمية، إلا ما استثنى من ذلك صراحة، وهو يقوم بالتالي على تنفيذ مختلف المراسيم الرئاسية والتنفيذية. (258)

كما يقوم الوالي بمقتضى المادة 2/92 من قانون الولاية المذكور بتنفيذ " قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء ". وبالتالي يسهر الوالي على تنفيذ مجمل القرارات الصادرة إليه عن السلطة التنفيذية، والتي تكون صادرة عن مختلف الوزراء خاصة.

2- تنشيط، تنسيق و مراقبة مصالح الدولة على مستوى الولاية :

يعد الوالي المكلف بتنشيط، تنسيق و مراقبة عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، باستثناء المجالات المحددة على سبيل الحصر في المادة 93 من قانون الولاية، وهذه المجالات هي:

- العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين،
- وعاء الضرائب وتحصيلها،
- الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفياتها،
- إدارة الجمارك،
- مفتشية العمل،
- مفتشية الوظيف العمومي،
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر الى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية، ويرجع إستثناء المشرع لهذه المجالات نظرا لكونها خاضعة أصلاً لتعليمات الإدارة المركزية وتحكمها قواعد وهياكل موحدة على المستوى الوطني. (259)

258 - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص 197.

259 - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 129.

وعلى الرغم من إستثناء المشرع لهذه المجالات في قانون الولاية، إلا أنه عاد ليمنح بعض الاختصاصات للوالي في بعض المجالات في نصوص أخرى، مثل مجال العمل⁽²⁶⁰⁾، حيث نجد القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل⁽²⁶¹⁾، تجعل الوالي الموظف الوحيد الذي له أن يحدد يوم الراحة الأسبوعية بقرار منه بالنسبة لجميع العمال أو بعضهم.

كما مُنح الوالي بمقتضى المادة 46 من القانون رقم 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق في الإضراب⁽²⁶²⁾، صلاحية تعيين وسيط لحل الخلافات الجماعية. وكذا صلاحية إحالة الخلاف على اللجنة الوطنية للتحكيم بمقتضى المادتين 48 و 50 من ذات القانون. كما أن - في مجال العمل دائما - جعلت المادة 11 من القانون رقم 90-03 المتعلق بمفتشية العمل⁽²⁶³⁾ من مفتش العمل كجهة لإخطار الوالي، في حالة ملاحظة الأول لظروف قد تسبب مشاكل أمنية داخل المؤسسة.

يضاف الى ما سبق القيود التي وضعتها المادة 31 من المرسوم 215/94، على المصالح المستتناة من رقابة الوالي بنص المادة 93 من قانون الولاية، حيث منح الوالي حق الأشرف و الوقوف على كيفية تسيير تلك المصالح، حيث نصت المادة 31 المذكورة على انه : " يجب على مصالح الدولة التي تمارس الصلاحيات المرتبطة بأحكام المادة 93 من القانون 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 و المذكور أعلاه، أن تعلم الوالي عن الوضعية في ميدان نشاطها.

و يتعين عليها، زيادة على ذلك، أن تستجيب لأية معلومات يطلبها الوالي منها."

²⁶⁰ - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري...، المرجع السابق، ص 88.

²⁶¹ -المادة 38 من القانون رقم 90-11 مؤرخ في 21 أبريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج ر، عدد 17، صادرة بتاريخ 07 فيفري 1990.

²⁶² - قانون رقم 90-02 مؤرخ في 06 فيفري 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق في الإضراب، ج ر، عدد 06، الصادرة في 07 فيفري 1990،(المعدل).

²⁶³ - قانون رقم 90-03 مؤرخ في 06 فيفري 1990، يتعلق بمفتشية العمل، ج ر، عدد 06، الصادرة في 07 فيفري 1990.

و بالتالي فإنّ ذات المصالح المستثناة بنص التشريع، أعيد إخضاعها لرقابة الوالي عن طريق التنظيم و تكليفها بإعلام الوالي بنشاطاتها زيادة إلى إعطاء الوالي حق طلب أي معلومات منها و عليها الإستجابة لذلك.

3- سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري:

يضطلع الوالي بمسؤولية المحافظة على النظام والأمن والسلامة العمومية في الولاية، ويتمتع لهذا الغرض بالسلطة اللائحية، ولحسن أداء مهام الضبط الإداري توضع تحت سلطته المباشرة قوات الأمن، كما يتولى الإشراف على مصالح الأمن الولائي، وتوضع تحت تصرفه تشكيلات الدرك الوطني المتمركزة في الولاية عن طريق التسخير في الظروف الاستثنائية (264)، وذلك طبقا للمواد من 96 الى 99 من قانون الولاية، سواء في الحالات العادية(أ) او في الحالات غير العادية(ب).

(أ) - الصلاحيات الواسعة للوالي في مجال الضبط الإداري في الحالات العادية:

تعد مهام حفظ النظام العام أهم الإختصاصات الموكلة للوالي، فهو الذي يساهم على حماية المواطنين وطمأنينتهم على مستوى الولاية. نذكر هنا تنظيم المظاهرات أو منعها، وكذا التجمعات والإضرابات.

جعل المشرع من الوالي قائد لكافة مصالح الأمن في الولاية وأخضعها لسلطته، من خلال النصوص القانونية المختلفة(265)، ومن خلال النصوص التنظيمية التي جاءت تطبيقا لها على غرار المرسوم رقم 83-373 الذي يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام. (266) حيث نص في مادته الخامسة على أنه:

264 - شيهوب مسعود، " إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية "، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، 2003، ص 23.

265 - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري...، المرجع السابق، ص 95.

266 - مرسوم رئاسي رقم 83-373 مؤرخ في 28 ماي 1983، يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر، عدد 22، صادرة في 31 ماي 1983.

"توضع لدى الوالي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، لممارسة سلطاته في ميدان حفظ النظام العام والأمن في الولاية المصالح الآتية:

- مصالح الأمن الوطني؛

- مصالح الدرك الوطني.

بالإضافة الى عمل هذه المصالح على رفع تقارير دورية الى الوالي تبين فيها الوضعية العامة في الولاية. (267)

• له سلطة تنظيم ومراقبة الاجتماعات والموكب والاستعراضات طبقا لأحكام القانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية. (268)

• السهر على تطبيق التدابير المقررة في مجال السلامة والأمن في كافة المؤسسات الموجودة على مستوى الولاية، والمراقبة الدورية لشروط تنفيذ التدابير المقررة، ويسهر على تقويمها.

بالإضافة الى كون الوالي المسؤول الأول في مجال المحافظة على النظام العام في مجالات مختلفة، سواء منها العامة أو الخاصة بمختلف المؤسسات، يتمتع كذلك بالعديد من الصلاحيات في مجالي الصحة العامة والحفاظ على السكينة العامة، وهو المسؤول عامة عن إعداد تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا، وتنفيذها. كما يسهر على إعداد إتمام وتنفيذ مخططات تنظيم عمل الإسعافات في الولاية وضبطها باستمرار، ويمكنه في هذا الشأن أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به (269)

إضافة الى كل ذلك يتمتع الوالي كذلك بالعديد من الصلاحيات في مجال التهيئة العمرانية، والحفاظ على المحيط العمراني لولايته، مثل منح تراخيص البناء، الهدم أو

267 - المادة 09 من المرسوم رقم 83-373، المرجع نفسه.

268 - قانون رقم 89-28 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر، عدد 04، لسنة 1989.

269 - المادتين 100 و 101 من قانون الولاية.

التجزئة، والتي لا تمنح من أية جهة كانت إلا بعد موافقته ، طبقاً لأحكام القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة العمرانية المعدل و المتمم بالقانون رقم 05/04. (270)

وتتخذ أعمال الضبط أربع (04) صور، وهي:

- المنع: كمنع ممارسة أي نشاط أو استغلال أماكن معينة أو استعمال الطرق العمومية.
- الإذن المسبق: مثل منح التراخيص لمزاولة نشاطات معينة، أو التوريد بسلع معينة التي تتطلب الإذن المسبق من الإدارة العامة.
- الإعلان المسبق: والذي لا يرقى الى مستوى الإذن المسبق أو الترخيص، وإنما وجوب مجرد إعلام الوالي للبدء في أعمال أو نشاطات معينة.
- تنظيم النشاط: كصلاحيات تنظيم المرور أيام العطل، النقل الحضري أو النفعي. (271)

نشير هنا إلى تطور إيجابي أحدثه المشرع الجزائري بإلغائه لنص المادة 2/324 من تقنين الإجراءات المدنية، والتي كانت تجيز للوالي تقديم طلبات والتماسات في إطار التنسيق، خاصة عندما يتعلق الأمر بحماية النظام العام، فقد أجازت المادة المذكورة للوالي طلب إلتماس التوقيف المؤقت للتنفيذ الجبري للأحكام أو القرارات القضائية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر، إذا كان في ذلك مساسا بالنظام العام، ولم تكن تمنع المادة المذكورة الوالي من إعادة تقديم الطلب مرة أخرى، إلا أننا لا نجد أثراً لهذا الإجراء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد. (272)

²⁷⁰ - قانون رقم 29/90 مؤرخ في 1990/12/01 يتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر. عدد 52 صادرة في 1990/12/02 معدل و متمم بالقانون رقم 05/04 مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر. عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

²⁷¹ - للتفصيل أكثر أنظر: عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري...، المرجع السابق، ص 94.

²⁷² - قانون رقم 08-09 مؤرخ في 2008/02/25 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر. عدد 21 صادرة في 2008/04/23.

(ب)- توسيع سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري في الحالات غير العادية:

إضافة الى إتساع صلاحيات وسلطات الوالي في المراحل الانتقالية، أي حالة عدم وجود أجهزة تداولية منتخبة، يضطلع كذلك بصلاحيات موسعة وسلطات عديدة في الحالات غير العادية، إضافة الى تلك السابق ذكرها.

فإذا كان الوالي يمثل مجرد عضو عادي في لجنة رعاية النظام، التي تشكل في حالة الحصار⁽²⁷³⁾، إلا أن صلاحياته تتسع في حالة الطوارئ، وهو مؤهل بمقتضى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ⁽²⁷⁴⁾، لإتخاذ كل التدابير الكفيلة لحفظ النظام العام، من بينها:

- تحديد ومنع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة؛
- تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع الضرورية وتوزيعها؛
- إنشاء مناطق الإقامة أو الوضع تحت الإقامة الجبرية؛
- إمكانية الأمر - استثنائيا - بالتفتيش ليلاً أو نهاراً؛
- إضافة الى تنظيم المظاهرات وأماكن الاجتماعات...

وقد أضافت المادة 32 من المرسوم رقم 94-215 المذكور أنفاً، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، أنه يحق للوالي في إطار التنظيم المعمول به وفي جميع الميادين، إتخاذ أي إجراء تحفظي يراه مفيداً، ومن شأنه أن يحافظ على النظام والأمن العموميين. وهذا من قبيل توسيع السلطة التقديرية للوالي في جميع المجالات، وإتخاذ أي إجراء يراه مناسباً، سلطات تزيد من إبراز مكان ممثل الدولة وهيمنته على المجالس المحلية المنتخبة، وتجعل منه الحائز على مجمل الصلاحيات على المستوى

²⁷³ - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ، عدد 29، الصادرة في 12 جوان 1991.

²⁷⁴ - المواد 6 و 7 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ، عدد 10، الصادرة في 09/02/1992.

المحلي، أو هو ما يعد إنقاصاً من إختصاصات الهيئات المنتخبة، وتعزيزاً للموظف المعين، والتالي لعدم التركيز.

4- سلطات الوالي في مجالي التمثيل والرقابة⁽²⁷⁵⁾:

تنص المادة 1/92 من قانون الولاية الحالي على أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية، وهو بذلك ممثل مختلف الوزراء، وعليه يكلف بالتنسيق، التنشيط ومراقبة أعمال المصالح الخارجية للوزارات (المديريات) المتواجدة في الولاية، باستثناء تلك المذكورة آنفاً حسب نص المادة 93 من ذات القانون.

ويعد بذلك المشرف الأول على الإدارة غير الممركزة للدولة على المستوى المحلي، كما يختص كذلك بالتصرف باسم الدولة على مستوى الولاية، مثل إبرام العقود، على غرار ما أسندته له المادة 25 من القانون رقم 03-02 الذي يحدد القواعد العامة للإستعمال والاستغلال السياحي للشواطئ.⁽²⁷⁶⁾

على أنه يرفق الامتيازات باتفاقية توقع لحساب الدولة من طرف الوالي المختص إقليمياً، كما يعزي إليه تمثيل الدولة أمام القضاء ما لم يكن طرفاً النزاع الدولة و الجماعات المحلية طبقاً لأحكام المادة 87 من قانون الولاية، الى جانب تمثيلها عامة في مختلف ما يقام على تراب الولاية من تظاهرات، و هو ما يجعل من الوالي الرجل الأول للإدارة المركزية على مستوى الولاية.⁽²⁷⁷⁾

²⁷⁵ - تعد رقابة الوالي على المجالس الشعبية البلدية وإسهامه الكبير في تحريك الرقابة على المجلس الشعبي الولائي، داخلة في صميم علاقة الوالي بهذه المجالس، وهو ما سنتناوله بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل الثاني.

²⁷⁶ - قانون رقم 03-02 مؤرخ في 17 فيفري 2003، يحدد القواعد العامة للإستعمال والاستغلال السياحي للشواطئ، ج ر، عدد 11، لصادرة في 19 فيفري 2003.

²⁷⁷ - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري...، المرجع السابق، ص 92.

ثانيا: الاختصاصات السياسية:

يكلّف الوالي باعتباره موظف سامي للدولة، وكغيره من هذه الفئة من الموظفين ، بتنفيذ السياسة العامة للدولة ويساهم أيضا في تصورها، كما أنه مطالب برفع التقارير الدورية للحكومة، ويتدخل في توجيه سياستها في إعداد برامج التنمية المحلية في ولايته، وهذا ما يعتبر من قبيل الجانب السياسي لوظيفة الوالي.

يقوم الوالي بإخبار السلطة المركزية والوزراء سواء فرديا أو جماعيا باعتباره مندوب الحكومة في الولاية وممثل هذه الأخيرة لدى الحكومة (278) ، بالحالة الاقتصادية الإدارية، الاجتماعية والسياسية للولاية، ويستعين لهذا بالمصالح الموضوعة تحت تصرفه للقيام بالتحقيقات وإعداد التقارير اللازمة لذلك . (279)

ثالثا: إختصاصات الوالي في مجال الضبط القضائي:

خولت المادة 28 من تقنين الإجراءات الجزائية (280) للوالي سلطة القيام بأعمال الضبط القضائي وفقا للشروط الآتية :

- ممارسة هذه السلطة في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة؛

- توافر حالة الاستعجال.

- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة.

وسلطته (أي الوالي)، في هذا المجال مقيدة أيضا من حيث الزمان، حيث يجب أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة، ليتخلّى بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.

278 - نذكر هنا أنه في الأشهر الأخيرة لسنة 2006، أصبح كل والي مطالب بالمثول أمام مجلس الوزراء، حيث كل شهر كان يمثل والّ معين. إلا أن الأمر لم يتواصل بعد ذلك.

279 - شيهوب مسعود، " إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية "، المرجع السابق، ص22.

280 - أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966، معدل و متمم، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ، عدد 48، صادرة في 17 فيفري 1966.

الفرع الثاني

سلطات الوالي بصفته مثلاً للولاية

يحوز الوالي بصفته الهيئة التنفيذية للولاية عدة صلاحيات منها تنفيذية (أولاً) و أخرى في مجال إدارة و تمثيل الولاية (ثانياً).

أولاً: الصلاحيات التنفيذية:

ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداوالات المجلس الشعبي الولائي. كما يسهر على إشهار هذه المداوالات وأشغال المجلس بصورة عامة، ومن أهم إختصاصاته التنفيذية بهذه الصفة إعداد المستوى التقني لمشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي، طبقاً لأحكام المادة 88 من قانون الولاية، أي أنه المعد للميزانية ومنفذها و هو الأمر بالصرف على مستوى الولاية.

ويمكن للوالي أن يستعين بالأجهزة الإدارية المساعدة له في عملية التنفيذ طبقاً للأحكام التي قررتها المادة 105 من ذات القانون، وكذا المادة 17 من المرسوم رقم 215-94، حيث يمكنه في هذا الشأن تفويض توقيعه على المواضيع التي تدخل في صلاحياته (باستثناء الجانب التنظيمي).

ثانياً: تمثيل وإدارة الولاية:

خلافاً للوضع بالبلدية، حيث يمثل رئيس الهيئة التداولية المنتخبة البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانوناً للوالي (موظف السلطة)، وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي (المنتخب).

ومن ثم فإن الوالي هو ممثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثلها أمام القضاء، سواء كمدعى أو مدعى عليه، باستثناء الحالة التي أوردتها المادة 87 من قانون الولاية، حيث نصت هذه الأخيرة على أنه:

" يمثلّ الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعياً أو مدعى عليه ما عدا الحالات التي يكون فيها طرفاً النزاع الدولة و الجماعات المحلية ".

كما يتولى الوالي التسيير الإداري للولاية، ويمارس بالتالي سلطة رئاسية على مستخدمي الولاية طبقاً لأحكام المادة 106 من قانون الولاية، سواء تعلق الأمر بأولئك الموظفين المعنيين بمرسوم .⁽²⁸¹⁾ أو المستخدمين الآخرين المنصوص عليهم في المادة 108 من ذات القانون، والتي نصت على أن للولاية صلاحية توظيف المستخدمين الضروريين لتسيير مصالحها وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما بما يتناسب مع إحتياجاتها وإمكاناتها. أو المستخدمين الوارد ذكرهم بمقتضى المادة 109 من قانون الولاية، وهم الخبراء والمختصين المتعاقد معهم، حيث يقوم الوالي بتعيين هؤلاء الموظفين المنصوص عليهم وفقاً للمادتين 108 و 109، وكذا المادة 3/1 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99.⁽²⁸²⁾

ومن ثم فإنه يمارس السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية بكل مظاهرها المتمثلة في السلطة على شخص المروّوس وعلى أعماله⁽²⁸³⁾.

كما اسندت للوالي مهمة ادارة الأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم هذه الأخيرة طبقاً لنص المادة 2/86 من قانون الولاية.

يتضح بفحص جملة هذه الاختصاصات المسندة للوالي، أن اختصاصاته بوصفه سلطة عدم تركيز، أي بصفته ممثلاً للدولة أكثر تعداداً وأهمية من تلك التي يمارسها بصفته ممثلاً لجماعة محلية، مما يجعله في الواقع سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية.

ويظهر دائماً كتمثل للسلطة حتى في أثناء قيامه بالدور المحلي، ومما ساهم في إعطائه هذا الوصف، ليس فقط اتساع وظائفه، وإنما غموض الاختصاصات الممارسة

281 - المشكلين الإدارة العامة في الولاية، كالكاتب العام ورئيس الديوان...

282 - مرسوم تنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر ، عدد 13، الصادرة في 28 مارس 1990.

283 - أنظر عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري...، المرجع السابق، ص ص. 111-

باسم المجموعة المحلية، و إعطائه حق التدخل حتى في أعمال وتسيير الهيئة التداولية للولاية خاصة⁽²⁸⁴⁾، وهو ما يؤثر على فعالية عمل هذه الأخيرة، وكونها قاعدة للامركزية.

الفرع الثالث

إختصاصات المجالس الشعبية المحلية

يبدو ظاهرياً على الأقل أن المجلس الشعبي البلدي أقل تأثراً باختصاصات الواسعة الممنوحة للوالي⁽²⁸⁵⁾، إلا أن الأمر بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي ليس كذلك، حيث الاختلال في التوازن في توزيع الاختصاصات بين هيئتي الولاية ظاهر عدداً وعدة، وحتى من الناحية الاصطلاحية. وعليه سنركز هنا خاصة على ضعف اختصاصات المجلس الشعبي الولائي مقارنة بتلك الممنوحة للوالي (أولاً) مما يستدعي إعادة النظر في توزيع الصلاحيات على المستوى المحلي (ثانياً).

أولاً: مدى فعالية اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

يمكن من خلال المصطلحات الواردة في قانون الولاية في مواد توزيع الاختصاصات، ملاحظة فعالية وأهمية الاختصاصات الممنوحة للوالي على حساب المجلس الشعبي الولائي، خاصة من خلال استعمال مصطلح سلطات الوالي من جهة، واختصاصات المجلس الشعبي الولائي من جهة أخرى.

وبتصفح مواد الباب الثالث من القانون المعنون باختصاصات المجلس الشعبي الولائي، والذي ضم 07 فصول،⁽²⁸⁶⁾ نلاحظ أن المشرع اعتمد في هذا الشأن

284 - شيهوب مسعود، " اختصاصات الهيئات التنفيذية "، المرجع السابق، ص 24.

285 - على الرغم من تأثيره بالرقابة الممارسة عليه من جهة، وبالوسائل المادية الضعيفة الممنوحة له كما سيأتي ذكره.

286 - المواد من 55 الى 82 من قانون الولاية، المرجع السابق.

مصطلحات مائعة في تحديده لاختصاصات المجلس، وأكثر المواد جاءت بصيغة لا توحى بتمتع هذه الهيئة باختصاصات حقيقية وواضحة، أكثرها جاء على النحو التالي:

- " يبادر المجلس الشعبي الولائي..." في المواد 65، 66، 68، 70، 72، 75، 77.

- مصطلح " يساهم المجلس الشعبي الولائي " في المواد 77، 80، 88.

- مصطلح " يشجع " في المواد 63، 66، 75.

- مصطلح " يقدم الآراء " في المادة 56.

مصطلحات من الناحية الشكلية تجعلنا نتساءل عن مغزاها، هل أن المشرع قد منح اختصاصات فعلية لهذا المجلس، أم أن مصطلح " يتداول المجلس " الذي جاء في المادة 55 يراد منه التداول لأجل التداول فقط.

ولا نجد الاسناد الواضح للإختصاصات (من الناحية الشكلية على الأقل)، إلا في المادتين 62 و 64، حيث تنص المادة 62 على أنه :

" يحدد المجلس الشعبي الولائي مخطط التهيئة العمرانية ويراقب تنفيذه..."

وتنص المادة 64 من القانون نفسه على أن:

" يقرر المجلس الشعبي الولائي في مجال الاستثمار عن طريق مداولة..."

كما تنص المادة 83 على أن تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي في حين وكما أوضحنا فيما سبق وفيما يتعلق بصلاحيات الوالي، فإن المشرع كان أكثر وضوحا حين أسند للوالي اختصاصات التنسيق، التنفيذ، الرقابة... وكان حريّ به أن ينتهج نفس النهج بالنسبة للهيئة التداولية أو على الأقل الاستمرار على ما كان عليه الحال في القانون رقم 69-38 الذي كان قسمه الثالث من الفصل الثاني من

الباب الثاني معنون: "القوة التنفيذية الخاصة لمداولات المجلس الشعبي الولائي" في المواد 62 و 65، ليبدا الأمر أكثر وضوحا من الناحية الإصلاحية على الأقل.⁽²⁸⁷⁾

أما من الناحية الموضوعية، فإن اختصاصات المجلس عديدة وتضم جميع جوانب الحياة المحلية لسكان الولاية، فنجد في المواد المذكورة اختصاصات جمة بدءًا بمخطط الولاية، التهيئة العمرانية، الفلاحة والري، الهياكل الأساسية الاقتصادية، التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني، النشاط الاجتماعي، السكن.... إضافة إلى اختصاصات أخرى متفرقة.

لكنه ولو طرحنا تساؤلا بسيطا عما إذا كان فعلا هذا المجلس المنتخب مختص بهذه المجالات، سنجد أن الأمر لا يغدو إلا أن يكون إسنادا لاختصاصات من الناحية الصورية⁽²⁸⁸⁾، مقارنة مع تلك الممنوحة للوالي وذلك لعدة أسباب ترجع جلها لمهمة هذا الأخير، وتفوقه على هذا المجلس، حيث فيما يتعلق بممارسة هذه الاختصاصات، له حق حضور المداولات وإدلاء كلمته فيها، وهو المعد للميزانية، وفي آخر المطاف هو المنفذ لكل ما ينجم عن هذه الأعمال، ووفقا لبنود قانون الولاية، يستطيع الوالي كذلك أن يستدعي المجلس الشعبي الولائي لعقد دورات إستثنائية.

ثانيا: ضرورة إعادة النظر في توزيع الصلاحيات على المستوى المحلي:

أ- على مستوى الولاية :

يحوز الوالي بمقتضى القوانين والتنظيمات معظم الاختصاصات على مستوى الولاية، فهذه الأخيرة معنية بالإصلاح أكثر من البلديات، ومن بين الأمور ذات الأهمية في هذه الإصلاحات هي ضرورة إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين هيئتي الولاية

²⁸⁷ - Voir : KANOUN / TALEB (Nacira), " La dualité au sein de la wilaya... », op.cit, p20.

²⁸⁸ - شيهوب مسعود، " اختصاصات الهيئات التنفيذية "، المرجع السابق، ص 25.

(الوالي والمجلس المنتخب)، وتكون في اتجاه تجريد الوالي من مهامه كهيئة تنفيذية للولاية، وتحويلها الى رئيس المجلس الشعبي المنتخب، بل وقد يكون من المفيد (289) تحويل كل صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية الى رئيس المجلس، وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة، وذلك من أجل إعادة التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ومركز الوالي. (290)

حيث يظهر (أي رئيس المجلس الشعبي الولائي) شبه غائب عن أمور تسير الجماعة المحلية، عدا بعض الأدوار الثانوية و التي لا يمكن مقارنتها بتلك الإختصاصات الممنوحة للوالي صاحب السلطة الفعلية على مستوى الولاية، ولم يبق لرئيس المجلس الشعبي الولائي سوى ضبط النظام العام في أثناء المداولات، (291) خلافاً للقانون القديم أين كان يملك وسائل قانونية أخرى -و على عدم كفايتها- تسمح له على الأقل بأن يطّلع على ما يجري على مستوى الولاية مثل حق حضور إجتماعات المجلس التنفيذي للولاية سابقاً. (292)

فمن الضروري إذاً تفعيل دور رئيس المجلس - خاصة - وهو أولى بصلاحيات التنفيذ على المستوى المحلي من الموظف العام المعين، ألا وهو الوالي، خاصة وأن صلاحيات هذا الأخير - عدم تركيز - تغطي على باقي الصلاحيات، بالإضافة الى غموض الاختصاصات الممارسة باسم المجموعة المحلية، وفي نفس الوقت فإنه يحوز بحكم ذلك سيطرة شبه كاملة على المداولات خاصة لكونه المكلف قانوناً بوضعها حيز التنفيذ.

289 - تحقيقاً للامركزية وتفعيلاً لدور الأجهزة المنتخبة، وفصلاً واضحاً بين مهام تمثيل الدولة وتمثيل الولاية.

290 - شيهوب مسعود، " اختصاصات الهيئات التنفيذية "، المرجع السابق، ص 24.

291- Voir : KANOUN / TALEB (Nacira) , " La dualité au sein de la wilaya... », op.cit, p16.

292 - انظر: -المادة 3 من المرسوم رقم 83-545 مؤرخ في 1983/09/24 تسيير المجلس التنفيذي للولاية و تنظيمه و عمله، ج.ر. عدد 40 صادرة في 1983/09/27.

-مرسوم رقم 86-30 مؤرخ في 1986/02/18 يظبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها و كذا مهامها، ج.ر. عدد 8 صادرة في 1986/12/19.

يضاف الى ذلك ضرورة تفعيل دور المجلس الشعبي الولائي من خلال إعطائه اختصاصات حقيقية وفعالية، حيث أعطيت له في القانون الحالي صلاحيات عامة في شتى المجالات (293) ، ولكنها قلصت من جهة أخرى بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية لاحقة، تعالج نفس القطاعات (294) ، وأسندتها لممثلي الدولة، وعلى رأسهم الوالي (295)

يظهر المجلس الشعبي الولائي في الواقع مستبعدا الى حد كبير في مجال التنمية، سواء على مستوى التصور أو على مستوى لاحق بسبب هيمنة جهازه التنفيذي عليه، وهذا الأخير يعرف مسبقا ما يعرضه على المجلس من ملفات، وكان استماع المجلس للهيئة التنفيذية يأتي على سبيل الإجراءات الشكلية لا غير. (296) وهذا ما جعل البعض يشبهه بجهة اقتراح أو استشارة، وهو ما قلص من دوره، بل وحتى من ظهور الولاية كجماعة لا مركزية فعليا، لتبدو كوحدة إدارية غير مكرزة لهيمنة دور ممثل الدولة عليها. (297)

إضافة الى أن اختصاصات الهيئة التداولية لا تتجاوز عمليا المسائل التقليدية في جميع القطاعات، وأقصاها مجرد الإطلاع على وضعية القطاع، ومن المفروض أن يتجاوز دوره هذا المستوى، ومن الضروري تدعيمها، حيث لا يعقل أن يكون للمجلس المنتخب دورا ثانويا في الوقت الذي تعترف به النصوص كهيئة مداولة. (298)

وبالتالي فبات من الضروري إعادة النظر في توزيع الاختصاصات وإعادة التوازن لهيئتي الولاية من خلال إعادة النظر في اختصاصات الوالي، وتقييدها في مجال تمثيل

293 - دريوش مصطفى، " الجماعات المحلية بين القانون والممارسة " ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، 2002، ص 94.

294 - المرجع نفسه.

Voir aussi : ZOUAIMIA (Rachid), « l'introuvable pouvoir local », op.cit,p 41.

295 - ولقد أشرنا الى بعض هذه النصوص في تعرضنا لاختصاصات الوالي(أنظر ص ص :103-104.

296 - شيهوب مسعود،" اختصاصات الهيئات التنفيذية " ، المرجع السابق، ص 25.

297 - دريوش مصطفى،" الجماعات المحلية بين القانون والممارسة " ، المرجع السابق، ص 94.

298 - شيهوب مسعود، " اختصاصات الهيئات التنفيذية " ، المرجع السابق، ص 25.

الولاية، وتحويلها الى رئيس الهيئة التداولية، وذلك ما يجعل من الولاية وحدة محلية لا مركزية حقيقية لا صورية. (299)

فإن كان التشريع الجزائري في هذا المجال يوصف دوماً بكونه متأثرًا بالتشريع الفرنسي خاصة، فإما حبذا لو امتد هذا التأثير الى كيفية توزيع الاختصاصات، والفصل بين الهيئات المكلفة بتمثيل الدولة، وتلك المكلفة بتمثيل الولاية، مثلما هو عليه الحال في التشريع الفرنسي منذ صدور قانون 02 مارس 1982.

ب- على مستوى البلدية.

ومن جهة أخرى بالنسبة لإختصاصات المجلس الشعبي البلدي فإنها تضم إختصاصات ملمة بجميع نواحي الحياة المحلية و لا يعاني المجلس الشعبي البلدي إشكالا في هذا المجال. (300).

أما بنسبة لرئيس المجلس (الهيئة التنفيذية) ، حيث نصّ قانون البلدية على إختصاصات رئيس المجلس في مجال تمثيل البلدية في المواد من 58 إلى 66، أما عن إختصاصاته في مجال تمثيله للدولة فقد نصّ عليها ذات القانون في مواده من 67 إلى 78، و تبدو إختصاصاته بوصفه سلطة لا تركيزية أكثر بكثير من الإختصاصات الأخرى. حيث يبدو في جل جوانب تسير الشؤون المحلية كممثل للدولة أكثر منه ممثل للجماعة المحلية. (301) ومن ثم وجب تعزيز دوره في هذا الإتجاه أي في تمثيل البلدية و خلق نوع من التوازن بين تمثيل الدولة وتمثيل البلدية.

299 - المرجع نفسه، ص 25.

300 - بل إن هناك من يذهب إلى القول أن هذا المجلس يعاني من كثرة الاختصاصات وتضخمها، لكن الوسائل الممنوحة له للقيام بمهامه على أحسن وجه هي ما يثير الإشكال. انظر مثلا: دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، المرجع السابق، ص 96.

301 - شيهوب مسعود، "إختصاصات الهيئات التنفيذية"، المرجع السابق، ص 20.

يضاف الى ذلك الدور الذي تلعبه التطورات الاجتماعية والسياسية وتأثيراتها على النموذج المكرس في التنظيم الإداري، فإن كانت التنظيمات في الدول المتطورة (فرنسا خاصة)، تبدو كنماذج ناتجة عن هذه التطورات، إلا أن النموذج الجزائري كان نتاج التأثير بالنماذج الأخرى مهما في ذلك المعطيات الاجتماعية والسياسية، والتي تختلف حتما عن بيئة القوانين المتأثر بها، ولعل ذلك من أهم العوامل التي جعلت من المنتخب المحلي عامة يظهر في موضع العاجز عن القيام بتسيير الشؤون المحلية التي انتخب لأجلها. (302)

لأنه إذا كان للمنتخب دور استشاري، لا يمكن الحديث حينها عن لا مركزية، ولا حتى على مشاركة شعبية في إدارة الجماعة المحلية.

يتأكد هذا الطرح إذا أضفنا كذلك أن أهم النصوص التي تحكم⁽³⁰³⁾ وتنظم الإدارة المحلية وضعت سنة 1990، وصادف بعد أشهر من دخولها حيز التنفيذ، دخول الجزائر في الأزمة التي عقت إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1991 من جهة، وكذا الشروع في تطبيق نظام إقتصاد السوق وانتهاج التعددية الحزبية من جهة أخرى، مما جعل النصين المذكورين يتسمان حاليا بعدم الفعالية وعدم مواكبة التطورات الحاصلة في المجتمع والدولة، الأمر الذي يتطلب إعادة تكييف قانوني البلدية والولاية. وإعادة النظر في توزيع الأدوار على المستوى المحلي، تماشيا مع المعطيات والتطورات الوطنية السياسية الاقتصادية والاجتماعية الجديدة. (304) لأن عدم التكيف مع المحيط السياسي والقانوني الجديد هو ما أنتج هذا الخلط بين اختصاصات الدولة والجماعات المحلية. (305)

هذا بالنسبة للاختصاصات و سنتطرق فيما يلي إلى عدم التوازن في وسائل العمل بين تلك الممنوحة للوالي و تلك الممنوحة للمجالس المحلية.

302-SERIAK (Lahcène), Décentralisation et animation des collectivités locales, E.N.A.G, Alger, 1998, p 19.

303 - ونعني هنا قانوني الولاية والبلدية.

304 - دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، المرجع السابق، ص 94.

305 - رعداوي محمد، "دور المجلس الولائي في التنمية المحلية"، حوليات، العدد 05، 2002، ص 24.

المطلب الثاني

إستئثار الوالي بوسائل العمل على حساب المجالس المحلية المنتخبة

يبقى إسناد أي اختصاص عديم الجدوى ما لم يدعم بوسائل ممارسته، وكل لامركزية تعتمد فقط على نقل الاختصاصات الى المجالس المنتخبة محليا دون توفير الوسائل المادية والموضوعية، سيؤدي حتما الى نقل للأعباء والمشاكل الى المستوى المحلي، وهو ما سنتعرض له فيما يلي من خلال مقارنة الوسائل الممنوحة للوالي قانونا من أجل القيام بالمهام المنوطة به، بتلك الممنوحة للمجالس المحلية، بداية بوسيلة هامة ألا وهي منحه السلطة التقريرية (الفرع الأول).

فسلطة التقرير والبت في مجمل أمور تسير الشؤون المحلية في يده، مدعما بوسائل أخرى أهم، ألا وهي الوسائل المادية والبشرية الموضوعة تحت تصرفه (الفرع الثاني)، وهو حتما ما يضيف إختلال آخر في التوازن ويظهر ضعف الوسائل الموضوعة في يد المجالس المحلية المنتخبة (الفرع الثالث).

الفرع الأول

السلطة التقريرية الموضوعة في يد الوالي

تتجلى السلطة التقريرية للوالي من خلال سلطة التقرير المباشر (أولا) إضافة إلى التفويض كآلية قانونية إضافية (ثانيا)
أولا: سلطة التقرير المباشر:

تعتبر سلطة إصدار القرارات المنفردة العنصر الجوهري في النشاط الإداري، وأهم مظهر من مظاهر امتيازات الإدارة العامة، وعلى غرار السلطات الإدارية الأخرى منح الوالي صلاحيات اتخاذ وإصدار أعمال إدارية انفرادية. (306) أهمها القرارات، وهي

306 - بن تازي علي، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص ص. 300-301.

بالمعنى الفني تلك الأعمال القانونية التي تصدر عن الوالي بإرادته المنفردة و ترتب آثاراً قانونية إما بإنشاء، تعديل أو إلغاء مراكز قانونية. (307)

وباعتبار القرارات آلية قانونية يمارس بواسطتها الوالي اختصاصاته، يمكن وصفها بأنها تختلف باختلاف مواضيعها وأهدافها، من حيث قوتها وحصانتها، فقد تكون تنفيذاً لقانون أو تنظيم أو لقرار أقوى منه درجة، كما قد تكون هذه القرارات لمجابهة ظاهرة أو حادثة طارئة. (308)

وعلى تعدد وظائفه وتشعبها، تتعدد كذلك سمات القرارات التي يتخذها (309)، من قرارات ذات طابع سياسي أو إداري أو اقتصادي أو اجتماعي أو مالي، قرارات إنفرادية أو القرارات ذات الطابع التنظيمي.

وقد خص المشرع الجزائري القرارات التي يصدرها الوالي بالتفصيل في قانون الولاية المذكورة آنفاً، تضمنه الفصل الثالث من الباب الرابع من قانون الولاية المعنون بقرارات الوالي. (310)

فبالإضافة إلى القرارات التي يصدرها الوالي لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، أو على العموم بصفته ممثلاً للولاية، يمارس الوالي اختصاصاً عاماً لإدارة الشؤون المدنية للدولة على مستوى الولاية، واتخاذ كل القرارات اللازمة في مجال السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات والتعليمات التي يتلقاها من الوزراء، وتطبيق السياسة العامة المنتظرة من طرف الحكومة عامة، كمندوب لها على المستوى المحلي،

307 - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري...، المرجع السابق، ص 90.

308 - عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 66.

أنظر كذلك عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري...، المرجع السابق، ص 90.

309 - مع العلم أنه من الناحية القانونية نميز بين تلك القرارات الإدارية المستوفية لكل شروط القرار الإداري من جهة، ونميز كذلك بين القرارات القابلة للطعن، وتلك غير القابلة للطعن.

310 - المواد 103، 104، 105 من قانون الولاية.

زيادة على القرارات التي يصدرها في مجال الضبط الإداري، ومسؤولية ضبط النظام العام.⁽³¹¹⁾

وقد نصت المادة 103 من قانون الولاية في هذا المجال على أنه:

" يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب ".⁽³¹²⁾

ونشير هنا الى الفرق الموجود بين القانون الحالي وقانون 1969 الملغى، الذي كان يفرض في مادته 2/153 على الوالي إحالة بعض قراراته - كإجراء جوهري - الى وزير الداخلية الذي له السلطة التقديرية الكاملة في إلغائها أو تعديلها ضمن مهلة 30 يوم من الإحالة⁽³¹³⁾، بينما لا نجد أثرا لهذا الإجراء في التقنين الحالي، وبقاء قرارات الوالي خاضعة للرقابة المفروضة عامة كموظف عام دون تمييز لنصوص معينة بإجراء معين، أمر يمكن تعديده ضمن إطلاق السلطة التقديرية الممنوحة للوالي في مجال السلطة التنفيذية وتعزيزا لدوره المهيمن.

حيث منح سلطة القرار والبت في مختلف مجالات اختصاصاته (وأحيانا في المجالات المستثناة من إختصاصاته)⁽³¹⁴⁾، ودون تحديد وتفصيل للمضمون، وبعبارة أخرى، فالسلطة التقريرية الممنوحة للوالي تبدو من خلال إستقراء النصوص، سلطة واسعة، وهي خاصة تميز ممارسة السلطة في الدولة النامية خصوصا، على غرار الجزائر.⁽³¹⁵⁾

و تنقسم قرارات الوالي -كأي قرار إداري- بالطابع الإلزامي وتخضع لقاعدة التنفيذ المباشر، ويؤدي عدم الامتثال لها الى عقوبات إدارية أو حتى جزائية، مع إمكانية لجوء

311 - بن تازي علي، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص 302.

312 - أي كل ما يتعلق بممارسة سلطاته، سواء كممثل للولاية أو كممثل للدولة.

313 - وهي القرارات التي تتضمن نظاما دائما حسب نص المادة 2/153 من قانون الولاية الملغى.

314 - كمجال العمل المشار إليه سابقا.

315 - بن تازي، دور و سلطات الوالي...، المرجع لاسابق، ص 304.

الوالي الى التنفيذ الجبري وتسخير القوة العمومية إن اقتضى الأمر ذلك، و للوالي سلطة تقديرية للجوء الى هذه الوسيلة طبقا لما منحتة إياه النصوص القانونية. (316)

يمتلك الوالي كذلك، سلطة إتخاذ القرارات الداخلية في إطار تسيير الإدارة الموضوعة تحت تصرفه من أجل تنظيمها، وحسن سيرها، وتكون في شكل تعليمات وتوجيهات داخلية، وتعد هذه الوسيلة الثانية التي يمارس من خلالها الوالي صلاحياته.

و لعل أهم ما يميز هذه الطائفة من الأعمال عن القرارات الإدارية بمفهومها القانوني، هي إتسام الأولى بطابع داخلي، ولا تصدر مخاطبة الأفراد بصفة عامة، وإنما تكون موجهة الى الموظفين والعاملين الخاضعين للوالي وظيفيا. (317)

فهو-أي الوالي- المسؤول الأول عن التنسيق العام لإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية. (318)

ويصدر الوالي هذه التعليمات والتوجيهات الداخلية بهدف ضبط حسن سير المصالح الوظيفية في الولاية، أو تكون بصدد تفسير قاعدة تشريعية أو تنظيمية، كما أن هذه الأعمال تتميز عن القرارات المذكورة آنفا بكونها أعمالا إدارية داخلية لا ترقى لكونها قرارات إدارية كاملة الأركان، وبالتالي فهي غير قابلة للطعن فيها امام القضاء، وذلك لا ينقص من قيمتها كأهم الآليات الموضوعة تحت تصرف الوالي لضبط إدارة الولاية والتحكم في الموظفين العاملين تحت سلطته.

وطبقا للمادة الثانية من المرسوم رقم 94-215 (319) فإنه:

" تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يأتي:

- الكتابة العامة؛

- المفتشية العامة؛

316 - المرجع نفسه.

317 - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري...، المرجع السابق، ص 91.

318 - أنظر المادة 106 من قانون الولاية.

319 - مرسوم تنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

- الديوان؛

- رئيس الدائرة ".

بالإضافة الى مجموع مستخدمي الولاية، يضطلع الوالي بمسؤولية إخضاع هؤلاء الموظفين الى تعليماته وتوجيهاته.

ثانيا: تفويض التوقيع كآلية أخرى للوالي في ممارسة صلاحياته:

قصد تمكين الوالي من أداء صلاحياته الواسعة ثم تركيز السلطة التقريرية على مستوى الولاية بيده، وإستناداً الى قاعدة الاختصاص الشخصي لا يجوز لغيره ممارستها، غير أن ضرورة استمرارية الإدارة العامة وفعالية عملها، تقتضي اللجوء الى تقنيات أخرى للتسيير الإداري وهي أساسا: الإنابة والتفويض، إضافة الى الحلول ونقل الاختصاص كاستثناء عن هذه القاعدة.⁽³²⁰⁾

ونشير هنا الى التفويض خصوصا، نظرا لأهميته في مجال ممارسة السلطة التقريرية، ولعل أهم تفويض يلجأ إليه عادة هو تفويض التوقيع، وقد نصت المادة 105 فيما يخص صلاحيات الوالي في مجال التفويض على أنه:

" يمكن للوالي أن يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات ".

وتطبيقا لهذه المادة منح المرسوم رقم 94-215 ، أن يفوض توقيعه لكل من رئيس ديوانه، رؤساء الدوائر، أو أي عضو من أعضاء مجلس الولاية.

إلا أن مجال هذه التفويضات محدد بالنسبة للوالي، فلا يمكنه تفويض التوقيع في مجال الاختصاصات المتعلقة بممارسة سلطات الضبط الإداري والقضائي .⁽³²¹⁾

³²⁰ - التفصيل أكثر في مقارنة تقنيات التفويض الإنابة والحلول، أنظر:

عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 65.

³²¹ - بن تازي علي ، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص 308.

كما استتنت المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المذكور أنفاً كل القرارات ذات الطابع التنظيمي بصفة عامة، من مجالات التفويض، وعلى الوالي ممارسة صلاحياته في هذا المجال شخصياً، ولا يجوز له تفويضها تحت أي ظرف كان، وطبقاً للقواعد العامة ينتهي التفويض بانتهاء مهام الوالي أو انتهاء مهام المفوض إليه. (322)

الفرع الثاني

تدعيم الوالي بالوسائل المادية والبشرية

يحوز الوالي الى جانب السلطة التقريرية كآلية قانونية يمارس بها مهامه وسائل أخرى منها ما هي مادية، وهي خاصة السلطة المالية، والوسائل المتنوعة الأخرى (أولاً) إضافة الى تدعيمه بالعناصر البشرية المشكلة للأجهزة الإدارية الموضوعة تحت تصرفه، وهو ما يعزز مركزه المتفوق على حساب للمجالس الشعبية المنتخبة (ثانياً).

أولاً: الوسائل المادية:

نركز هنا بصورة خاصة على كون الوالي صاحب السلطة المالية على مستوى الولاية، كونه الأمر بالصرف على مستوى هذه الجماعة المحلية، دون إهمال وسائل أخرى مختلفة لا تقل أهمية في سير العمل الإداري للوالي.

1- الوالي أمر بالصرف على مستوى الولاية:

أسندت للوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي سلطة الأمر بالصرف، حيث نصت المادة 88 (323) من قانون الولاية على أنه:

322 - المواد 9، 10/1 و 28 خاصة من المرسوم رقم 94-215 المرجع السابق.

323 - والتي جاء ترتيبها ضمن مواد الفصل الأول من الباب الرابع من قانون الولاية، أي ضمن سلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

" يعد الوالي المستوى التقني لمشروع الميزانية، ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بالصرف ".

وأكد القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽³²⁴⁾ في مادته 3/26 على حيابة الوالي سلطة الأمر بالصرف، حيث يتصرف لحساب الولاية في حين أعيد إسناد تسيير إعتمادات المصالح غير الممركزة للدولة لرؤساء هذه المصالح.

حيث كان الوالي في ظل قانون الولاية سنة 1969، والنصوص التنظيمية التي جاءت تطبيقاً له، المسير الوحيد دون سواه لاعتمادات التسيير المخصصة للولاية، والأمر الوحيد بالصرف فيها، سواء في تمثيله للولاية أو في تمثيله للدولة.

للوالي - بمقتضى تلك النصوص -⁽³²⁵⁾ سلطة تقدير النفقات اللازمة لتسيير المصالح غير الممركزة التابعة للدولة. وهو من يقوم بتوزيع الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفه لتسيير تلك المصالح، ويعد الملتزم الأول بالنفقات وصرفها.

إلا أنه وبعد صدور قانون الولاية سنة 1990 تم العدول عن ذلك، وتفعيل عمل أجهزة عدم التركيز المصلي⁽³²⁶⁾، وذلك بمقتضى القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽³²⁷⁾.

ومن أهم ما نص عليه ذات القانون هو إعتبار رؤساء المصالح غير الممركزة للدولة أمرين بالصرف ثانويين، في حين أبقي على الوالي أمراً بالصرف عندما يتصرف لحساب الولاية. وهذا ما يدعم سلطاته وآليات عمله ويعطيها أكثر فعالية، كما للسلطة المالية من دور كبير في التسيير، وذلك على حساب المجلس الشعبي الولائي، على عكس

³²⁴ -قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15/08/1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر. عدد 35 صادرة في 15/08/1990..

³²⁵ - مثل المرسوم الرئاسي رقم 87-94 المؤرخ في 28 أفريل 1987، يحدد كليات تسيير الإعتمادات الموضوعة تحت تصرف الولاية لسير المصالح غير المتمركزة التابعة للدولة، ج.ر. عدد 18 صادرة في 29 أفريل 1987.

³²⁶ - يمكن اعتبار ذلك كتفعيل لعدم التركيز المصلي.

³²⁷ - أنظر المادتين 23 و 27 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

المجلس الشعبي البلدي الذي يعد رئيسه (المنتخب) هو الأمر بالصرف على مستوى البلدية.

ويشكل الموعد السنوي لمناقشة الميزانية الولائية مثلاً هاما على ذلك، فالمجالس الشعبية الولائية التي يمنع قانون الولاية صرف دينار واحد من ميزانية الولاية أو التصرف في شيء من أملاكها العقارية والمنقولة دون موافقتها، أصبحت لا تطلع على الميزانية السنوية للولاية، إلا في شكلها النهائي المهيأ للمصادقة، بعد نقاش سطحي لعدة ساعات، كوثيقة محشوة بأرقام وجداول وبيانات الموارد المالية والنفقات، دون أن يتمكن المنتخبون من الإطلاع على أي من القوانين والوثائق المالية الأصلية التي اعتمد عليها الوالي وإدارته في إعدادها.

2- وسائل العمل الأخرى: لقاءات الولاية بالحكومة:

يلتقي الولاية سنويا بأعضاء الحكومة، وتحت إشراف رئيس الجمهورية في اجتماع يدوم عادة ثلاثة أيام.

تكتسي هذه اللقاءات أهمية كبيرة من حيث كونها أسلوب تنسيق مباشر بين مستويات الإدارة، وتتجاوز الطابع الإداري المحض، وتشكل وسيلة من وسائل الإدارة المركزية في توجيه السياسة العامة، ومن ثم تنسم هذه اللقاءات بصبغة سياسية أكثر منها إدارية.

كما تعد كذلك هذه اللقاءات وسيلة إعلام أفقية وعمودية، وسيلة إعلام أفقية لأنه يتم فيها عرض تقارير مختلف الولاية، وهو ما يمكنهم من الإحاطة بما يجري على مستوى الولايات الأخرى، وهي وسيلة عمودية لسماعها باتصال هؤلاء الولاية بمختلف أعضاء الحكومة، وعرض تقاريرهم عليها، وفي تلقي التوجيهات والقرارات المتخذة من قبل الحكومة في الجهة المقابلة. (328) إلى جانب هذه اللقاءات للولاية وسائل أخرى تسمح لهم

328 - للتفصيل أكثر في أهمية هذه اللقاءات أنظر: بن تازي، دور و سلطات الوالي...، المرجع السابق، ص

بالوقوف على سير الولاية بصورة عامة، مثل الزيارات الميدانية والتكوين، وإعادة التكوين الذي يسمح بالرفع من مستوى أداء الولاية. (329)

ثانياً: الوسائل البشرية:

وُضعت تحت سلطة الوالي وسائل بشرية هامة تتمثل أساساً في تسيير مختلف مستخدمين الولاية (1) و كذا إدارتها العامة (2).

1- تسيير مستخدمي الولاية:

طبقاً لنص المادة 106 من قانون الولاية، فإن إدارة الولاية موضوعة تحت سلطة الوالي.

بداية بالموظفين العموميين (العاديين)⁽³³⁰⁾ الذين توظفهم الولاية لتسيير مصالحها حسب احتياجاتها، أو الخبراء الموظفون طبقاً لأحكام المادة 109 من ذات القانون. وعليه فوضع ترسانة من الموظفين المختصين من الخبراء والإطارات تحت سلطة الوالي من أهم عوامل تسهيل وحسن سير العمل الإداري الذي يقوم به، وتعد هذه كوسيلة أخرى لتدعيم هذا الموظف السامي للدولة، لأجل قيامه بمهامه وفق أحسن الظروف.

2- الإدارة العامة للولاية:

تتمثل الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي في كل من مجلس الولاية، الوالي المنتدب للنظام العام و الأمن، الكتابة العامة، المفتشية العامة و الدائرة.

(أ) - مجلس الولاية:

تنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها المشار إليه سابقاً، على أنه:

329 - مثل قيام المدرسة الوطنية للإدارة بتكوين الوزراء والولاة. (صحيفة الشروق اليومي، لـ 2007/10/16).

330 - نستعمل مصطلح العاديين لتمييزهم عن أولئك المعينون بمرسوم والمشكلين للإدارة العامة للولاية طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

" يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها ."

ونص ذات المرسوم على اختصاصات هذا المجلس في المواد من 17 الى 30، وهو مكلف أساسا بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، وذلك تحت إدارة وسلطة الوالي، المؤتمن على سلطة الدولة، ومندوب الحكومة.

ويعد هذا المجلس من أهم الأجهزة الإدارية العاملة تحت سلطة الوالي والمساعدة له، نظرا لتشكيلته التي تضم مديري مختلف المصالح الخارجية (غير الممركزة)، للدولة وبالتالي فهو وسيلة تكفل للوالي العلم بكل ما يجري على مستوى الولاية في مختلف القطاعات، ومن ثم التنسيق و الإشراف على تسيير الشؤون المختلفة، كما أنه وسيلة أخرى للإشراف المباشر على وضع مختلف النصوص القانونية حيز التطبيق.

و كان حريّ بالمشرع الجزائري أن يدرج القواعد التي تحكم هذا المجلس و تحدد اختصاصاته ضمن مواد قانون الولاية عوض أن تكون مجرد قواعد تنظيمية . (331)

و لم يعد لرئيس المجلس الشعبي الولائي الحق في حضور اجتماعات مجلس الولاية على خلاف ما كان معمولاً به قبل صدور القانون 90-09 ، و هو أمر من شأنه أن يضعف من مركز العنصر المنتخب و يبعده عن ما تقوم به المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، و من ثمة فالعودة إلى الإجراء المعمول به سابقا و جعل رئيس الهيئة التداولية عضوا في المجلس المذكور يعد من بين الأمور الضرورية لتفعيل دور المنتخب المحلي. . (332)

(ب)- الوالي المنتدب للنظام العام والأمن:

³³¹ - OUCHENE (Mohammed), « les pouvoirs de l'assemblée populaire de la wilaya », op.cit, p82.

³³² - أنظر المادة 3 من المرسوم رقم 83-545 ، المرجع السابق.

و كذلك المادة 11 من المرسوم رقم 86-30 ، المرجع السابق.

نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-347 الذي يعدل يتم المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المحدد القواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها.⁽³³³⁾ على أنه تحدث لدى ولاية ولايات كل من الجزائر، عنابة وقسنطينة، وتحت سلطتهم (أي الولاية) وظيفة مدنية للدولة تتمثل في وظيفة والى منتدب للنظام العام والأمن.

وقد عمم هذا المنصب على باقي الولايات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93-314⁽³³⁴⁾، حيث أنشأ هذا الأخير وظيفة مندوب للأمن لدى كل الولاية، ويتولى هذا المندوب مساعدة الوالي في تصور التدابير الخاصة بميدان الأمن الوقائي وتنفيذها وتقييمها.⁽³³⁵⁾

(ج)- الكتابة العامة للولاية:

يوجد على رأس الكتابة العامة (أو الأمانة العامة) كاتب عام، وحسب المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، تتمثل مهام الكاتب العام، تحت سلطة الوالي خاصة فيما يأتي:

- يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته.
- يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.
- ينسق أعمال المديرين في الولاية.
- ينشط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص وينسقها.

³³³ - مرسوم تنفيذي رقم 92-347 مؤرخ في 14 سبتمبر 1992، يعدل يتم المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 29 سبتمبر 1990 المحدد القواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، ج ر عدد 67 صادرة في 20 سبتمبر 1992.

³³⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 93-314 مؤرخ في 19 ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مندوبين و مكلفين بمهمة و مساعدين للأمن و يحدد مهامهم و قانونهم الأساسي، ج.ر. عدد 84 صادرة في 20 ديسمبر 1993.

³³⁵ - لباد ناصر، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص 221.
أنظر كذلك عباس راضية، الأمين العام...، المرجع السابق، ص 119.

- يتابع عمل أجهزة الولاية وهياكلها.
 - ينشط الهياكل المكلفة بالبريد و يراقبها.
 - ينشط مجموع برامج التجهيز و الإستثمارات في الولاية و يسهر على تنفيذها.
 - يكون رصيد الوثائق و المحفوظات في الولاية و يسيّره.
- كما له حق الاجتماع بأحد أو عدة أعضاء من مجلس الولاية وينظم معهم كذلك اجتماعات هذا المجلس، ويتولى كتابتها، ومن أهم صلاحياتها مساعدة الوالي، كذلك متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، وكذا القرارات التي يتخذها مجلس الولاية. كما يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية، وتنظم الأمانة العامة للولاية في مصلحة أو عدة مصالح باختلاف الولايات.⁽³³⁶⁾
- والملاحظ عن وظيفة الأمين أو الكاتب العام للولاية أنه في ظل القانون القديم كان يوضع تحت سلطة المجلس التنفيذي للولاية، غير أنه في ظل النصوص الحالية يمكن القول أن علاقة التبعية أصبحت محكومة، بحيث زود مجلس الولاية بكتابة تقنية وضعت تحت مسؤولية الكاتب العام، كما منح هذا الأخير سلطة رئاسة اجتماعات مجلس الولاية عند غياب الوالي.⁽³³⁷⁾
- وما يمكن قوله هنا هو تسخير هذا الموظف السامي في الإدارة المحلية، والمعين بمرسوم رئاسي، هو والإدارة التابعة له في خدمة، ومساعدة الوالي على القيام بممارسة اختصاصاته في شتى المجالات، سواء في تمثيله للدولة أو للولاية.

(د) - الديوان:

- يوضع الديوان تحت سلطة الوالي مباشرة، ويرأسه رئيس الديوان.
- ويعد الديوان هيئة أخرى مساعدة للوالي مكلفة بعدة مهام طبقا لأحكام المادة 7 من المرسوم رقم 94-215 و التي تتمثل في:
- العلاقات الخارجية،

³³⁶ - عباس راضية، الأمين العام...، المرجع السابق، ص ص. 79-80.

³³⁷ - المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام،
- أنشطة مصلحة الاتصالات اللاسلكية والسلكية و الشفرة،
- ويضم الديوان من 05 الى 10 ملحقين بالديوان. (338)

يتلقى رئيس الديوان في حدود اختصاصاته تفويضا بالإمضاء من الوالي (339) ،
ويعين رئيس الديوان بمرسوم رئاسي طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 99-240.

(هـ)- المفتشية العامة:

تتولى المفتشية العامة في الولاية مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وتكون هذه المفتشية تحت سلطة الوالي (340) ، وتقوم بما يلي:

- تقوم باستمرار عمل الهياكل والأجهزة والمؤسسات المذكورة أعلاه، قصد اتقاء النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة، وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها ويحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين، وتسهر أيضا على احترام القوانين والتنظيمات من قبل هذه المصالح.

- يسهر على الإحترام الدائم للتشريع و التنظيم.

- كما يمكن لها القيام بأي تحقيق تبرر وضعية خاصة ترتبط بمهام وأعمال الأجهزة والهياكل والمؤسسات الإدارية المذكورة بناء على طلب من الوالي.

ويستوجب على المفتشية إعداد برنامج عمل سنوي لعملها، كما تبلغ تقارير التفتيش التي تحررها الى الوالي، ويرسل ملخص منها الى وزارة الداخلية و يندرج هذا البرنامج في إطار مخطط أعمال يحرره الوالي. (341)

338 - للتفصيل أكثر أنظر : عميروش أحمد، الجماعات المحلية وديوان الوالي، المرجع السابق، ص 252.

339- المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

340 - وقد خصت بتنظيم خاص ألا وهو المرسوم التنفيذي رقم 94-216 مؤرخ في 23/07/1994 يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، ج.ر. عدد 48 صادرة في 27/07/1994.

وقد أحدثت مفتشية الولاية لأول مرة سنة 1986 بموجب المرسوم رقم 86-302 المؤرخ في 18 فيفري 1986، ثم ألغيت سنة 1990 بموجب المرسوم رقم 90-285، ليعاد إستحداثها بعد ذلك بالمرسوم التنفيذي الساري المفعول رقم 94-216.

نذكر أن المفتش العام للولاية يعين بمرسوم رئاسي طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 99-240.

ويضاف هذا الجهاز الهام الى الإدارة المساعدة للوالي قصد تمكينه من الإحاطة بكل ما يجري في مستوى الإدارات المحلية التابعة لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

(و) - الدائرة:

يعد قانون الولاية لسنة 1969 أول نص قانوني نظم بوضوح الدائرة كمقاطعة إدارية للدولة، وكانت تشكل حسب هذا القانون السابق أقسام إدارية داخل تراب الولاية.⁽³⁴²⁾

ثار جدل في سبعينات القرن الماضي في الجزائر حول مدى ضرورة الإبقاء على الدائرة في التنظيم المحلي الجزائري، فتم على سبيل المثال عقد اجتماع لرؤساء الدوائر سنة 1977 تحت إشراف رئيس الجمهورية، جرى فيه النقاش حول مسألة الإبقاء أو التخلي عن الدوائر كأقسام إدارية، ولم يتم الفصل في ذلك، بل أن الأمر امتد الى المنظومة القانونية في تذبذب النص على الدائرة أحيانا وإغفالها أحيانا أخرى.⁽³⁴³⁾

و ألغى القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد⁽³⁴⁴⁾ في مادته السابعة المواد من 166 الى 170 من قانون الولاية، أي الفصل المتعلق بالدائرة، ذلك ما يدل ضمنا عن التخلي على الدوائر. ولكنه وبعد سنتين فقط تأكد الإبقاء على الدائرة كمقاطعة

341 - المرسوم التنفيذي رقم 94-216، المرجع السابق.

342 - أنظر المواد من 166 الى 170 من قانون الولاية الملغى.

343 - أحمد عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، المرجع السابق، ص ص. 24-25.

344 - قانون رقم 84/09 مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر صادرة في 07 فيفري 1984.

إدارية من خلال المرسوم 86-30 المشار إليه سابقا و خاصة المادة 2 منه، و كذا المرسوم رقم 86-310 الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة.⁽³⁴⁵⁾

لم يشر قانون الولاية الحالي هو أيضا للدائرة في أية مادة من مواده، وكان أول نص يعيد الإشارة للدائرة هو المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 91-305 والذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية⁽³⁴⁶⁾ و كذا المرسوم 94-215 السابق الذكر.

ولا ينبع هذا الجدل حول الإبقاء أو التخلي عن الدائرة من عدم، بل يبدو كأحد التأثيرات الأخرى للتشريع الفرنسي على نظيره الجزائري، ففي التشريع الفرنسي ثار كذلك الجدل حول نفس المسألة. قبل أن يفصل فيها نهائيا، بالإبقاء على الدوائر (Les arrondissements) كجهة إدارية تلعب دوراً في التنمية المحلية، وذلك خاصة بموجب مرسوم 19 مارس 1992، المتعلق بنشر ميثاق عدم التركيز الإداري في فرنسا، حيث تم بموجب ذلك تطوير مفهوم نائب عامل العمالة، بإعطاء وظيفته نوعا من التخصص لتعيين نواب عمال العمالات⁽³⁴⁷⁾ التتموين، سواء على مستوى المناطق الريفية أو الأقل تطورا، أو المناطق الصناعية. وهو ما يمكن اعتباره من قبيل إعطاء الصيغة الاقتصادية لهذا المنصب ومنحه دور في مجال التنمية المحلية.⁽³⁴⁸⁾

³⁴⁵ - مرسوم رقم 86-310 ، مؤرخ في 16 ديسمبر 1986، الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، ج ر، عدد 52، صادرة في 20 ديسمبر 1986.

³⁴⁶ - والذي نص في مادته السابعة على أنه يساعد رئيس الدائرة، الوالي في وظيفته ممثلا للدولة، فيقوم بتنشيط عمل بلدية أو ينسق وينشط عمل بلديتين أو أكثر.

انظر المرسوم التنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31 صادرة في 28 جويلية 1990 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 91-305 مؤرخ في 24/08/1991، ج ر عدد 41 الصادرة في 04/09/1991.

³⁴⁷ - وهو نظير رئيس الدائرة في الجزائر.

³⁴⁸ - **عميروش أحمد**، الجماعات المحلية وديوان الوالي، المرجع السابق، ص 20.

و نشير هنا الى أن المهام الموكلة للدائرة كهيئة إدارية لا يتعلق بنص خاص بها، بل بالصلاحيات المعترف بها لرئيسها⁽³⁴⁹⁾، وتحت سلطة الوالي، ويمارس رئيس الدائرة هذه الصلاحيات من ناحية كونه ممثلاً للدولة، فهو (أي رئيس الدائرة) يساعد الوالي في تنفيذ القوانين، التنظيمات، قرارات الحكومة، قرارات المجلس الشعبي الولائي وكذا قرارات مجلس الولاية.

وفي ذلك الإطار وتنفيذا للسياسة العامة للدولة، يسهر رئيس الدائرة على حسن سير العملية الانتخابية، وهذا من أهم الأعمال المسندة إليه، فهو القائم الميداني على ذلك. كما لرئيس الدائرة كذلك صلاحيات أخرى متعلقة بالتنسيق، التنشيط والرقابة لنشاطات البلديات.⁽³⁵⁰⁾

وقد لعبت الدائرة ورئيسها خاصة دوراً هاماً في مجال تمثيل الدولة على المستوى المحلي، خاصة في المراحل الانتقالية وفي غياب المجالس المنتخبة، فقد أشار التقرير الخاص بإصلاح هياكل و مهام الدولة الى أن: "المشروعية الفعلية للدائرة تدعمت في العشرية الأخيرة،⁽³⁵¹⁾ حيث أنها ساهمت بشكل واسع في حضور واستمرارية الدولة والمرافق العمومية، وخاصة في المناطق التي كانت سلطة الدولة مهددة بسبب تدهور الوضع الأمني".⁽³⁵²⁾

ولعل ذلك ما جعل من الإبقاء على الدائرة كمصلحة هامة من بين المصالح غير المركزية للدولة، حيث لعبت دوراً بارزاً لبسط سلطة الوالي، ومن خلالها الإدارة المركزية.

349 - أنظر الفصل الرابع من المرسوم 94-215 (المواد من 9 الى 16)، المرجع السابق.

350 - وسنفضل في دوره في الرقابة على البلديات حين تطرقنا لعلاقة الوالي بالمجالس الشعبية.

351 - في إشارة الى التسعينات.

352 - " التقرير العام حول إصلاح هياكل ومهام الدولة"، الذي أعدته لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة، نقلا عن:

بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 30. (تقرير غير منشور).

الفرع الثالث

ضعف آليات عمل المجالس المحلية المنتخبة

تظهر آليات عمل المجالس المحلية ضعيفة مقارنة بتلك الممنوحة للوالي سواء منها الموارد المالية (أولا) أو الوسائل البشرية (ثانيا).

أولا: ضعف الموارد المالية:

تشكل وسائل العمل محرك كل سياسة هادفة لتحقيق اللامركزية و تظهر البلدية أكثر حرمانا و تأثرا بضعف مصادر التمويل و قلتها. (353)
ينصرف التفكير مباشرة الى البلديات في كل مرة يشار الى العجز المالي للجماعات المحلية، حيث يظهر المشكل المالي أكثر وضوحا على مستوى البلديات منه على مستوى الولاية.

1- بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي:

يظهر المجلس التداولي للولاية كهيئة قاصرة عند أداء المهام الموكلة إليه قانونا، فبالإضافة الى عدم امتلاكه السلطة التقريرية باعتبار هذه الأخيرة في يد الوالي، يظهر عامل عدم امتلاكه سلطة التسيير المالي كأحد العوامل الأخرى التي تجعل من هذا المجلس في وضع العاجز عن الظهور والتصرف كمجلس سيد في تسيير الشؤون المحلية.

فمنح اختصاصات عديدة دون إمتلاك سلطة البت في الأمور، ودون امتلاك السلطة الفعلية في التصرف في الموارد المالية لن يخدم بأي حال المجلس المنتخب كقاعدة للامركزية، على اعتبار أن الأمر بالصرف على مستوى الولاية هو موظف الإدارة المركزية.

ويضاف الى العوامل السابقة، عامل آخر هو غاية في الأهمية، ألا وهو المصادر المالية للولاية، حيث أن هذه المصادر والتي حددتها المادة 132 من قانون الولاية المتمثلة في حصيلة الجباية والرسوم ومداخل الممتلكات، الإعانات و الاقتراضات لا

³⁵³ - TAIB (Essaid), « le nouveau statut de la commune », in Idara n° 01, 1991,p16.

ترقى لتكون مصادر مالية محلية حقيقية كافية لضمان تغطية تكاليف التنمية، وتسيير الشؤون الأخرى التي ينص عليها قانون الولاية في حد ذاته. (354)

و يتميز نظام الجباية الحالي للولاية، بضآلة عائداته على الجماعات المحلية، رغم التوصيات العديدة التي قدمت لإصلاحه لاسيما تلك الصادرة عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي قدم تقريراً بهذا الخصوص، في إحدى دوراته، إلا أن الوضع لا يزال على حاله. (355)

ويمكن تقديم نفس الملاحظة بالنسبة للإيرادات التي تحصلها الولاية من ممتلكاتها بفعل قلة هذه الممتلكات، وتذبذبها من ولاية إلى أخرى.

وفي غياب النصوص التشريعية التي تحدد بدقة المؤسسات المالية التي يمكن للولاية اللجوء إليها للاقتراض، وتحدد كذلك الإجراءات والشروط التي تخضع لها هذه العملية، فإن اعتماد ميزانية الولاية -أساساً- على المساعدات الواردة إليها مباشرة من ميزانية الدولة ، وهو ما يمنح لهذه الأخيرة حق التحكم الكلي في كيفية صرف هذه الإعانات ويخضعها لرقابة صارمة سواء قبلية أو بعدية، وسيكون المشرف و المراقب الأول لعملية صرف هذه الإعانات هو موظف الدولة أي الوالي، وهو ما يقوي من نفوذ هذا الأخير ويزيد من تأثيراته على الهيئة التداولية لأنه أولاً الأمر بالصرف، وثانياً ممثل الإدارة المركزية مصدر التمويل.

2- بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي:

يعد مشكل ضعف الموارد المالية للبلديات أكثر وضوحاً وتأثيراً منه على مستوى الولايات، وهو مشكل كانت تعاني منه هذه الجماعة القاعدية حتى في ظل القانون القديم. (356)

354 - زغداوي محمد، " دور المجلس الولائي في التنمية المحلية "، المرجع السابق، ص 25.

355 - ، زغداوي محمد، " دور المجلس الولائي في التنمية المحلية "، المرجع السابق، ص 26.

356 - أنظر في هذا الشأن: عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1990، ص ص. 144.

فعلى المستوى البلدي خاصة-و مع الأهمية التي تكتسيها البلدية في التنظيم الإداري- لم يتبع منح المهام بالدعم المالي الكافي لتجسيدها.⁽³⁵⁷⁾

و يعد عامل ضعف الموارد من أهم العوامل التي تزيد من خضوع الجماعات المحلية للإدارة المركزية.⁽³⁵⁸⁾

تعتمد البلديات على غرار الولاية على الإعانات المقدمة مباشرة من الدولة وذلك بسبب بسيط وهو عدم كفاية الموارد الذاتية المخصصة لها، وعدم تمكينها من خلق مصادر تمويل ذاتية، و يشير واقع البلديات الى أن غالبيتها تسجل نفقات أكبر بكثير من إيراداتها مما يضطرها الى تقديم طلب لمنحها إعانة لإعادة التوازن، ولن يتم امتصاص هذا العجز بل أصبح يتزايد من سنة الى أخرى، فعلى سبيل المثال كان عدد البلديات العاجزة سنة 1986 يبلغ 52 بلدية ووصل بعد 10 سنوات (أي سنة 1996) الى 290 بلدية ليقفز الى 1280 بلدية عاجزة سنة 2000 !⁽³⁵⁹⁾

وهو أمر سيحد من استقلالية البلدية كجماعة محلية وسيعيق هيئتها (المنتخبة كلها) على تسييرها سيرا ناجحا وفعالا ويجعل منها هيئات تابعة بصورة أو بأخرى للإدارة المركزية،⁽³⁶⁰⁾ ويؤدي تراكم هذا العجز الذي لم يتدارك الى تفاقم ديون البلديات حيث وصلت سنة 2001 الى 26 مليار دينار وهو رقم يعبر بوضوح عن حجم الأزمة المالية التي تعاني منها البلديات ولم يعد بإمكانها الإضطلاع بصلاحياتها بصورة عادية.⁽³⁶¹⁾

³⁵⁷ - **TAIB (Essaid)**, « Note sur les problèmes de gestion de la commune », in B.C.D.R.A. n°, 1990, p29.

³⁵⁸ - **ZOUAIMIA (Rachid)**, « l'introuvable pouvoir local », op.cit, p45.

³⁵⁹ - **حاجي محمد**, " التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية " .

Www : univ.batna.dz/....

أنظر كذلك لأكثر تفاصيل في هذه الإحصاءات: **سواسي رضوان وبوقلقول الهادي**، تمويل الجماعات المحلية في ظل تحولات الاقتصادية الجزائرية في الجزائر، موقع الأنترنيت: www :univ.batna.dz/....

³⁶⁰ - **سواسي رضوان وبوقلقول الهادي**، المرجع نفسه.

³⁶¹ - **حاجي محمد**, " التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية " ، المرجع السابق.

أنظر كذلك: **سواسي رضوان وبوقلقول الهادي**، تمويل الجماعات المحلية في ظل تحولات الاقتصادية الجزائرية في الجزائر، المرجع السابق.

و بلغ عدد البلديات العاجزة في السداسي الأول من سنة 2008 اكثر من 1330 بلدية أي ما يفوق 80% من مجموع البلديات عاجزة ماليا لا تكاد توفر حتى أجور موظفيها، و بلغ مجموع ديون البلديات في هذه الفترة أكثر من 116 مليار دينار.⁽³⁶²⁾

فأكثر من ثلثي عدد البلديات في هذه الفترة المذكورة لا تُغطّي نفقاتها الإجبارية إلا عن طريق إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.⁽³⁶³⁾

ما يمكن ملاحظته هو تفاقم المشكل المالي على مستوى البلديات أكثر منه على مستوى الولايات فهذه الأخيرة على الرغم من عدم تمتعها بموارد ذاتية للتمويل إلا أنها تغطي نفقاتها بفضل المخصصات المالية التي تأتيها من الدولة وهو ما يؤكد عدم وجود سياسة عادلة في هذا المجال، وهو ما من شأنه أن يزيد من ضعف مركز المنتخب المحلي سواء كان على مستوى البلدية أو على مستوى الولاية ويعطى الإدارة المركزية وممثلها على المستوى المحلي وعلى رأسهم الوالي مجالا أكثر للتحكم في زمام الإدارة المحلية .

ثانيا: محدودية الوسائل البشرية:

يعد مشكل التأطير البشري للمجالس المحلية عاملاً آخرأ يضاف الى عوامل إضعافها، خصوصا إذا علمنا أن الدستور وقانون الانتخابات يسمح بوصول أي مواطن تتوفر فيه شروط الترشح، ولا نجد من بين هذه الأخيرة أي بند متعلق بالمستوى المطلوب في أي منصب معين والمعايير الوحيدة في هذا المجال هو ما تضعه الأحزاب السياسية⁽³⁶⁴⁾، ومن شأن ذلك أن يسمح بإيجاد منتخبيين لا يتوفرون على مستوى من التأهيل يمكنهم من الإشراف على تسير الجماعة المحلية.

³⁶² - حسب تصريحات وزير الداخلية و الجماعات المحلية، منشورة في الصحافة الوطنية بمناسبة اللقاء رئيس الجمهورية برؤساء المجالس المحلية المنتخبة يوم 2008/07/26 (EL Watan du 26/07/2008).

³⁶³ - شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 49.

³⁶⁴ - دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة"، المرجع السابق، ص 95.

فعلى مستوى الولاية و إن كان مشكل التأطير لا يطرح بحدّة مثلما هو عليه الشأن على مستوى البلديات ، فإن المجلس المنتخب و كذا رئيسه يجد نفسه محاطاً بإدارة تضم أجهزة و موظفين معينين من طرف الإدارة المركزية، فحتى بالنسبة للديوان الموضوع في خدمته يختار أعضائه من بين موظفي الولاية طبقاً لأحكام المادتين 30 و 31 من قانون الولاية ، فهو (أي رئيس المجلس الشعبي الولائي) مجرد من سلطة التعيين التي تبقى في يد الوالي و هذا الأخير هو من يضع تحت تصرف الأول الإمكانيات اللازمة لتأدية مهامه على عكس ما هو معمول به في فرنسا مثلاً أين يملك رئيس المجلس العام سلطة التعيين. (365)

يضاف الى ذلك مشكل خاص بالبلديات ألا وهو ضعف التأطير سيما من الناحية النوعية . (366) فلا يجد المجلس الشعبي البلدي أوريثه المنتخب الإطارات اللازمة من الموظفين المختصين القادرين على الإسهام في تسيير البلدية على عكس ما ذكرناه من الأجهزة والإدارات الموضوعية تحت تصرف الوالي بما تحويه من إطارات مختصة.

و يعدّ عامل ضعف أداء العنصر البشري من أهم أسباب غياب الفعالية في تسيير الجماعات المحلية فلا نجد في النصوص الحالية أي شرط يتعلق بكفاءة العنصر البشري المقدم على الترشح لتولي منصب في المجالس المنتخبة على عكس القانون القديم الذي كان يشترط توفر شروط منها الكفاءة مثلاً. (367)

وعليه بمقارنة بسيطة يظهر الاختلال في التوازن خاصة في توزيع وسائل العمل فتلك الموضوعية في يد الوالي أكثر بكثير من تلك التي وفرها المشرع للمجالس المنتخبة وهو ما من شأنه التأثير على المجالس المنتخبة التي تبقى في علاقتها مع الوالي خاضعة لرقابته بصورة مباشرة (بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية)، أو غير مباشرة (بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي).

³⁶⁵ - KANOUN / TALEB (Nacira), « La dualité au sein de la wilaya... », op.cit, pp 16-17.

³⁶⁶ - Voir : TAIB (Essaid), « Le nouveau statut de la commune », op.cit, p18.

- TAIB (Essaid), « Note sur les problèmes de gestion de la commune », op.cit.,p 31.

³⁶⁷ - صندوق عمر، "فعالية التأطير البشري في الجماعات المحلية الجزائرية"، المرجع السابق، ص12.

المبحث الثاني

في علاقة الوالي بالمجالس الشعبية المحلية: علاقة هيمنة

تكتسي دراسة علاقة الوالي بالمجالس الشعبية المحلية أهمية كبيرة، فهو موظف الإدارة المركزية، و الهيئة التنفيذية للولاية وممثلها وفي نفس الوقت له الدور الكبير في الرقابة (الوصاية) الممارسة على الهيئة التداولية لذات الجماعة المحلية. أما بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية فعلاقته بها تبدو علاقة هيمنة من خلال كونه سلطة وصاية على أعضاء، أعمال و على المجلس الشعبي البلدي كهيئة، إضافة الى كونه الرئيس الإداري لرئيس المجلس البلدي، حين يتصرف هذا الأخير باسم الدولة.

وعلى هذا الأساس سنتطرق الى الوالي كمحرك أول للرقابة على المجلس الشعبي الولائي (المطلب الأول)، ثم الى الرقابة الشديدة للوالي على هيئات البلدية (المطلب الثاني)، مع التعرّيج على ضرورة إعادة النظر في مركز الوالي كخطوة ضرورية ضمن مسار إصلاح عام (المطلب الثالث).

المطلب الأول

علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي

يتعدى دور الوالي على مستوى الولاية من كونه هيئتها التنفيذية

- بما ينجر عن ذلك من آثار قانونية أخرى⁽³⁶⁸⁾، الى دور المحرك الأول للرقابة أو الوصاية الممارسة على هيئتها التداولية، وذلك سواء على أعضائها (الفرع الأول)، أعمالها (الفرع الثاني) أو على الجهاز المنتخب ككل (الفرع الثالث).

الفرع الأول

³⁶⁸ - نقصد هنا ما سبقت إليه الإشارة من كونه المدير الإداري للولاية والأمر بالصرف على مستواها.

دور الوالي في الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

يضاف الى دور الوالي في العملية الانتخابية على مستوى الولاية دور آخر لا يقل أهمية، وهو إسهامه الكبير في الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي، بداية من تنصيبه، حيث يضطلع الوالي بصفته أول ممثل للإدارة على المستوى المحلي، بسلطة تحريك الرقابة الإدارية الممارسة على أعضاء هذا المجلس، ويعد المحرك الأول لهذا النوع من الرقابة.

وتتمثل الرقابة الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في صور ثلاث وهي: الإستقالة، التوقيف والإقصاء.

أولاً: الاستقالة :

يعد كل عضو في المجلس الشعبي الولائي مستقيلاً فوارا بموجب مداولة من المجلس المذكور، وذلك حين يكون هذا العضو في حالة عدم القابلية للإنتخاب، أو في حالة من حالات التنافي. (369)

ويقوم في هذه الحالة رئيس المجلس بإعلام الوالي فوراً ، وفي حالة تقصيره، وبعد إعداره من الوالي، يقرر وزير الداخلية الاستقالة الحكمية للعضو المذكور بحكم القانون. وهنا يظهر أيضاً دور الوالي بوضوح في الكشف والمتابعة الى غاية إصدار الوزير لقرار الإقالة أو الإستقالة الحكمية، لأن المشرع استعمل مصطلح الإستقالة على الرغم من أنه من الناحية الواقعية لا تعدو إلا أن تكون وجهاً من أوجه الإقالة.

ثانياً: التوقيف:

طبقاً لأحكام المادة 41 من قانون الولاية، فإنه يمكن توقيف أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، إذا تعرض لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانوناً، ولم تفرق المادة بين رئيس المجلس وباقي الأعضاء.

369 - المادة 40 من قانون الولاية، المرجع السابق.

يتم الإعلان عن التوقيف بقرار مغل صادر عن وزير الداخلية، حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة.

ونشير هنا الى الصيغة التي جاءت بها هذه المادة في استعمال مصطلح " يمكن " أي أننا بصدد سلطة تقديرية في إمكانية التوقيف من عدمه، حيث تضطلع الإدارة المركزية ممثلة في وزير الداخلية باختصاص التقدير في هذا المجال، ومن ثم دور الوالي في توجيه القرار على اعتبار أنه أول ممثل لذات الوزير، وقرارات هذا الأخير تتخذ بناءً على التقارير المرفوعة إليه من طرف الوالي.

ثالثاً: الإقصاء:

يقصى أي منتخب في المجلس الشعبي الولائي في حالة تعرضه لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب وفق ما نصت عليه المادتان 41 و 42 من قانون الولاية.

ويستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها طبقاً لنص المادة 38 من ذات القانون، وتضيف المادة نفسها في فقرتها الأخيرة على أن إثبات الاستخلاف يتم بمداولة للمجلس الشعبي الولائي، بعد قيام هذا الأخير بإطلاع الوالي.

ونجد للوالي في هذا النوع من الرقابة (أي على الأعضاء) دور بارز، حيث يقع على عاتق المجلس الشعبي الولائي:

- وجوب إعلام الوالي باستخلاف الأعضاء في حالة وفاتهم أو استقالتهم أو إقصائهم (من طرف رئيس المجلس) مع وجوب إطلاع الوالي وتمكينه من الاستقالة التي يقدمها أحد أعضاء المجلس فوراً.

- في حالة وجود أحد الأعضاء في حالة تنافي يقوم الوالي بإعذار المجلس لعقد مداولة حول ذلك، وفي حالة تقصيره يعلن وزير الداخلية عن هذه الاستقالة بموجب قرار وبحكم القانون. (370)

370 - أنظر عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري...، المرجع السابق، ص 72.

أنظر كذلك: بعلي محمد الصغير، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص ص. 199-200.

فنجذ أن عضو المجلس الشعبي الولائي قد يتعرض الى توقيف في حالة متابعته جزائيا، أو الى توقيف نهائي عن أداء مهامه (سواء في حالة الاستقالة الحكيمة أو في حالة الإقصاء)، وفي كل الحالات يبقى دور الوالي من الأهمية بما كان حتى وإن كان القانون لم يمنحه سلطة الرقابة المباشرة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، إلا أنه ومن خلال كونه ممثل الإدارة المركزية ونخص هنا الجهة الوصية على الولاية(وزارة الداخلية)، يلعب دور المحرك على هذا النوع من الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الثاني

دور الوالي في الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

يتأثر المجلس الشعبي الولائي - أثناء تأدية أعماله - بالرقابة الممارسة عليه في هذا المجال ⁽³⁷¹⁾، وبحق التدخل الممنوح للوالي قانونا سواء بالتصديق(أولا) بالإلغاء(ثانيا) أو بالحلول(ثالثا).

أولا:- التصديق:

تعدّ نافذة و بحكم القانون ، مداولات المجلس الشعبي الولائي فور قيام الوالي بنشرها أو تبليغها إلى المعنيين، وذلك في أجل لا يتعدى 15 يوما، إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به. ⁽³⁷²⁾ فللوالي مدة 15 يوما كأقصى حد لنشر أو تبليغ المداولات المذكورة و هي مدة للنظر في مدى مشروعية تلك المداولات.

ووضعت المادة 50 من قانون الولاية إستثناء لهذه القاعدة العامة، حيث نصت على أنه : "لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها :

³⁷¹ - ونقصد هنا وصاية وزير الداخلية على أعمال المجلس.

³⁷² - المادة 49 من قانون الولاية.

-الميزانيات و الحسابات،

-إحداث مصالح و مؤسسات عمومية".

والملاحظ هنا أنّ المادة 50 لم تشر صراحة إلى الجهة الوصية و التي يعقد لها إختصاص المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي، فمن خلال المواد التي جاءت بعدها -فقط- يتبيّن أنّ المقصود هو وزير الداخلية، على غرار المادتين 51 و 53 مثلاً.

و نضيف أيضاً، أنّه لا نجد أيّ حل قانوني في حالة سكوت الوصاية و عدم تصديقها على المداولات الوارد ذكرها في المادة 50 المذكورة، على خلاف قانون البلدية الذي حدّد أجلاً معيّناً للمصادقة الصريحة وبعد انقضائه تعدّ المداولة نافذة بحكم القانون طبقاً لأحكام المادة 43 من قانون البلدية.

ونشير الى كل أنواع الرقابة الممارسة على أعمال المجلس هنا، لأنه بالتفصيل فيها تظهر لنا جوانب تأثير ممثل الدولة (الوالي) على أعمال الهيئة التداولية، فنجد هنا المكلف بنشر وتبليغ مداولات المجلس بصفته الهيئة التنفيذية للولاية.

واعترض الهيئة الوصية (وزارة الداخلية) على تلك المداولات، يعني بصورة آلية أن ذات الاعتراض ناجم عن اعتراض ممثل تلك الوزارة ألا وهو الوالي.

و يظهر دور الوالي جلياً هنا ، فهو دور مزدوج تبعاً لوظيفته، فهو مكلف من جهة بإحالة تلك المداولات الى السلطة المختصة لتصادق عليها (باعتباره المكلف بذلك كهيئة تنفيذية للولاية).

كما يعد من جهة أخرى مسؤولاً عن دفع التقارير المفصلة حول تلك الأعمال (نقصد هنا خاصة تفاصيل الميزانية والحسابات أو المؤسسات المراد إنشائها) الى الإدارة باعتباره ممثل الحكومة على مستوى الولاية، والساخر على مصالح الدولة فيها، والمسؤول عن تبليغ تفاصيل ما يجري فيها لمسؤوليه في الإدارة المركزية.

ثانيا : الإلغاء:

يعود اختصاص إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي الى وزير الداخلية، ويكون ذلك بموجب قرار مسبب، ويكون هذا البطلان إما مطلقا أو نسبيا.

1- البطلان المطلق:

تطبيقا لنص المادة 51 من قانون الولاية، تعتبر باطلة بطلانا مطلقا، وبحكم القانون، مداولات المجلس الشعبي الولائي في الحالات الآتية:

- **عدم الاختصاص:** حيث تعتبر غير قانونية وباطلة تلك المداولات التي يتخذها ذات المجلس، إذا ما كانت متجاوزة لصلاحياته القانونية أو خارجة عنها أصلاً، وذلك من حيث النطاق الإقليمي أو الموضوعي.

- **مخالفة القانون:** ضمانا وسعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون، تعتبر كذلك باطلة بطلانا مطلقا كل مداولة للمجلس الشعبي الولائي، تكون مخالفة للدستور، القانون أو التنظيم.

- **مخالفة الشكل والإجراءات:** باعتبار أن قانون الولاية حدد قواعد تسيير المجلس الشعبي الولائي في كل جوانبها من مداولات دورات وكيفياتها، تعد باطلة كذلك كل المداولات التي يتخذها المجلس إذا كانت مخالفة لتلك الأشكال والإجراءات و هي تلك التي تتم خارج الاجتماعات القانونية، وتعد لاغية وكأنها لم تكن أي لا ترتب أي أثر قانوني. (373)

2- البطلان النسبي:

تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة، إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء.

373 - أنظر المادة 51 من قانون الولاية.

فإذا كان الاختصاص بإلغاء تلك المداولات يعود أصلاً لوزير الداخلية بموجب إصدار قرار مسبب، فإن المادة 53 من قانون الولاية قد أعطت حق المطالبة بإلغاء تلك المداولات - مع وقف التنفيذ - للوالي أو أي ناخب أو دافع الضريبة.

يحق للوالي طلب الإلغاء خلال أجل 15 يوماً الموالية لإختتام دورة المجلس التي تمت المداولة خلالها، و لكل ناخب أو دافع ضريبة الحق في ذلك أيضاً خلال 15 يوماً من إشهار المداولة، و في كل الحالات يؤجل تنفيذ كل مداولة تكون موضوع إجراء طلب الإلغاء حسب نص المادة 53.

ويكون ذلك بموجب رسالة مسجلة الى وزير الداخلية، ويجب على هذا الأخير الفصل في الطلب خلال شهر، وإلا اعتبرت المداولة نافذة بحكم القانون.

إضافة الى ذلك ومهما كان سبب الإلغاء سواء نسبياً أو مطلقاً، فإنه يحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي، أن يلجأ الى القضاء للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية، وذلك طبقاً لما أورده المادة 54 من قانون الولاية، كما يحق له كذلك الطعن في حالة إلغاء المداولة أو رفض التصديق عليها.

وما يجب التنويه إليه في هذا الصدد هو وضوح الآثار السلبية لتداخل الوظائف بالنسبة للوالي، وظائف تبدو متناقضة نوعاً ما، حيث في الوقت الذي ينتظر من الهيئة التنفيذية السهر على تنفيذ ما قرره⁽³⁷⁴⁾ الهيئة التداولية، نجد الأولى ممثلة في الوالي، وتظهر بمظهر المراقب الأول على مستوى الولاية لتلك المداولات.

إضافة الى ذلك فقد جعلت النصوص القانونية، ومن أهمها قانون الولاية من الوالي ذلك الموظف الذي يكون موقفه دوماً مطابق لموقف الوزارة الوصية، حيث يكون إما المبادر لطلب إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي أو المحرك الأول لإجراء الإلغاء، ويقصد هنا الحالة التي يعتمد فيها وزير الداخلية لإلغاء تلك المداولات.

³⁷⁴ - نورد هنا مصطلح قرره بتحفظ، نظراً لما أشرنا إليه سابقاً من مدى تمتع المجلس الشعبي الولائي بسلطة تقريرية حقيقية.

فبديهي أن ذات الوزير يعتمد أساسا على تقرير الوالي لإلغاء المداولات، وأسند حق الطعن لرئيس المجلس الشعبي الولائي تأكيدا (ولو ضمنا) بأن موقف الوالي هو نفس موقف الإدارة المركزية، وكان من الأجدر جعله وسيطا حقيقيا بين القاعدة والقمة، بإعطائه آليات قانونية تسمح له القيام بالتوفيق بين طرفي التنظيم الإداري.

ثالثا : الحلـول:

يمكن أن يحل الوزير (أو الوزيران) الوصي على الولاية محل المجلس الشعبي الولائي، فيمكن لوزير الداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير اتخاذ الإجراءات التي يلزمه بها القانون.

فطبقا لنص المادة 141 من قانون الولاية يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي طبقا للتشريعات السارية المفعول.

كما أنه إذا ظهر عجز في تنفيذ الميزانية يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز، وتحقيق التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالسنة المالية الموالية.

وإذا تخلف المجلس الشعبي الولائي عن إتخاذ التدابير الضروري لإستدراك العجز، يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير وتحديدها، وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدة سنتين متتاليتين أو أكثر. (375)

وإذا كان الوالي في الحالتين السابقتين يلعب دور المحرك، فباعتباره ممثل الدولة يكلف حتما بإعلام الإدارة المركزية بأي عجز أو إختلال في ميزانية الولاية، مع العلم أن الميزانية المذكورة هو من قام بإعداد مستواها التقني طبقا لأحكام المادة 88 من قانون الولاية.

ودعماً لدوره المهني منحه المشرع سلطة نقل الاعتمادات من بند الى آخر داخل فصل واحد، دون قيد أو استشارة للمجلس الشعبي الولائي ولا حتى رئيسه. (376)

375 - المادة 146 من قانون الولاية، المرجع السابق.

كما يمكنه في حالة الاستعجال أن ينقل الاعتمادات من فصل الى فصل بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي، بشرط إطلاع المجلس في أول دورة قادمة لإنعقاده.⁽³⁷⁷⁾

ولم يحدد المشرع في هذه الحالة الأخيرة مآل هذا الإطلاع أم أنه لا يعدو أن يكون مجرد إجراء شكلي فقط.

يأتي ذلك كتدعيم لسلطات الوالي على حساب المجلس في جانب هو غاية في الأهمية في تسيير الجماعة المحلية، ألا وهو الجانب المالي، حيث تظهر هذه الصلاحيات كنوع من الوصاية المفروضة على المجلس، والممنوحة مباشرة للوالي.

الفرع الثالث

دور الوالي في الوصاية على المجلس الشعبي الولائي

نشير إلى إمكانية التوقيف المؤقت للمجلس الشعبي (أولا) ثم إلى حالات الحل (ثانيا).

أولا: التوقيف المؤقت للمجلس:

كان بإمكان وزير الداخلية الإعلان عن توقيف المجلس الشعبي الولائي في إطار قانون الولاية القديم، وذلك بقرار منه ولمدة شهر واحد، ولا يجوز ذلك إلا في حالة الإستعجال طبقا لأحكام المادة 44 من القانون رقم 69-38 الملغى.

غير أن المشرع في القانون الحالي لم يشر الى هذه الحالة لا صراحة ولا ضمنا، إلا أنه في هذا الصدد و طبقا لنص المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المتضمن إقرار حالة الحصار.⁽³⁷⁸⁾ وكذا المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن إقرار حالة الطوارئ.⁽³⁷⁹⁾، يمكن للحكومة توقيف أي مجلس شعبي ولائي أو

³⁷⁶ - المادة 1/147 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

³⁷⁷ - المادة 2/147 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

³⁷⁸ - مرسوم رئاسي رقم 91-196، المرجع السابق.

³⁷⁹ - مرسوم رئاسي رقم 92-44، المرجع السابق.

حتى حلّه نهائيا إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية، إفشال عمل السلطات العمومية القانوني، أو عرقلته بمواقف تجميدية أو معارضة صريحة من مجالس محلية سواء كانت ولائية أم بلدية.

و يحق للوالي كذلك طبقا لأحكام المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المشار إليه ،حق اتخاذ أي إجراء تحفظي يراه مناسبا حفاظا على النظام العام، ولم تستثن هذه المادة أي إجراء من الإجراءات، ومن ثم فإنه بإمكانه الإعلان عن توقيف المجلس بصفة مؤقتة. (380)

فكان لابد من تنظيم مثل هذه الصلاحيات ذات الأهمية الكبيرة بنصوص تشريعية على الأقل، وتحديدتها على سبيل الحصر، وتوضيح الحالات التي تكون فيها أو تقييدها بالحالات الاستثنائية، كإجراء وقائي تقتضيه الظروف العامة للدولة.

ذلك لأنه في الوقت الحالي وفي ظل نصوص مثل هذه المادة المذكورة، يمكن للوالي القيام بإجراء التوقيف كما ذكرنا، ويكون حينها إجراء قانوني يبرره بضرورة الحفاظ على النظام العام.

ثانيا: حل المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر الحل من أخطر إجراءات الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي، وقد حدد المشرع حالات الحل في المادة 44 من قانون الولاية⁽³⁸¹⁾، وهي خمس حالات:

- حالة الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

- حالة الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس.

380 - بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 219.

381 - كانت حالات حل المجلس 04 حالات قبل تعديل 2005، والذي أضاف الحالة الخامسة، حيث عدلت المادة

44 بمقتضى المادة الأولى من الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18 جويلية 2005، المعدلة والمتمم للقانون رقم

90-09 المتعلق بالولاية، ج ر ، عدد 50، الصادرة بتاريخ 2005/07/19.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء، حتى بعد تطبيق نص المادة 38 (أي بعد استخلاف عضو أو عدة أعضاء).
 - حالة الاختلاف الخطير بين أعضاء المجلس يعرقل السير العادي لهذا الأخير.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدر الاختلال في التسيير، وفي الإدارة المحلية أو يمس بصالح المواطن وسكينته.
- وفي هذه الحالة الأخيرة التي أضيفت في تعديل 2005، والتي نعتقد أنها أفرغت المادة 44 من محتواها الحقيقي، حيث جاءت مصطلحات هذا التعديل مائعة، يمكن للإدارة المركزية إدماجها ضمن هذا الإطار.
- حيث يمكن للإدارة المركزية وبناء على التقارير المرفوعة إليها من الوالي إدراج أية حالة دون معيار معين، وتحديد وتوضيح المقصود بالإختلال في التسيير أو مصالح المواطن. (382)
- لأنه لتقارير الوالي حين يتعلق الأمر بحل المجلس الشعبي الولائي، في حين وإن كان الحل يتم بمرسوم بناءً على تقرير وزير الداخلية، وفي مجلس الوزراء، إلا أن ذات الوزير يعتمد أساساً على تقارير الولاية خاصة، وأن الأمر يتعلق بأقرب موظف عمومي إلى المجلس المراد حله. (383)
- و الأمر ينطبق على الحالة الرابعة، أي حالة الاختلاف الخطير بين أعضاء المجلس الذي يعرقل السير العادي له، فكان حريّ بالمشروع النص صراحة على حالة الإنسداد التي تستمر لفترة محددة مثلاً.

382 - وقد جاء هذا التعديل لحل مشكل ظرفي نجم عن ضعف المشاركة الشعبية في الانتخابات بعد أحداث منطقة القبائل سنة 2001.

383 - وهنا نشير الى عدم تحديد القانون إلى أي نوع من المراسيم هو المقصود، هل هو مرسوم رئاسي أو تنفيذي، مع ترجيح أن يكون الأول، لكون المادة 45 من قانون الولاية أشارت الى مجلس الوزراء. وهو ما تم بالفعل بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 255/05 مؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية و تيزي وزو، ج.ر. عدد 51 صادرة في 20/07/2005.

و نضيف أيضا هنا حالة لم ينص عليها قانون الولاية على عكس قانون البلدية ألا و هي حالة ضم جماعات محلية لبعضها البعض أو تجزئتها، و هي حالة ممكنة الحدوث بل و محتملة أكثر على مستوى الولايات أكثر منها على مستوى البلديات، خصوصا في هذه الفترة و التي يجري فيها الحديث عن تقسيم إداري جديد و إنشاء ولايات جديدة. (384)

وبالتالي فإن الإبقاء على هذه المادة بهذه الصيغة لا ينم إلا على تعزيز آليات الرقابة على المجالس المنتخبة، وتشديدها، ويضاف الى ذلك الآليات الأخرى المذكورة.

وهنا أيضا للوالي الدور الكبير من خلال استقصائه لهذه الحالات، وما يمكن أن تتضمنه تقاريره المرفوعة الى وزير الداخلية، حيث إذا كان الحل يتم بمرسوم وفي مجلس الوزراء، إلا أن ذلك لا يعني أن هذا الأخير لا يعتمد بصفة كبير عما دونه الوالي في تقاريره الكتابية أو حتى الشفوية.

ويضاف الى ذلك مختلف السلطات والصلاحيات الممنوحة له، والتي جعلت منه الهيئة السامية على كل هيئات الولاية.

يلعب الوالي إذا دورا حاسما في الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي، بالرغم من كون الهيئة الوصية - قانونيا - على ذات المجلس هو وزير الداخلية، ويبرز هذا الدور على حساب سلطة المجلس.

يتدخل الوالي أولا في العملية التي تسبق تشكيل المجلس الشعبي الولائي (من خلال إشرافه على الانتخابات) كما سبقت إليه الإشارة (385)، ويتدخل أيضا في عمل المجلس، فله حق استدعاء المجلس لعقد دورات إستثنائية، كما يستطيع أن يطلب أن يجتمع المجلس في جلسة مغلقة، وهو الذي يتلقى استقالات الأعضاء ويعلن استبدال العضو المستقيل أو المقصى، ويعد التقرير الذي يسبق إعلان تعليق عضوية أي عضو، كما يشارك في المراقبة التي تمارس على مداولات المجلس، وهي ترجمة واضحة لدوره

384 - حسب تصريحات وزير الداخلية، أنظر صحيفة الخبر الصادرة يوم 12 جويلية 2008.

385 - شيهوب مسعود، " المجموعات المحلية..."، المرجع السابق، ص 133.

المهيمن على باقي أجهزة الولاية. (386) وكلّ إلغاء أو تصديق من الوزير الوصي يعتمد حتماً و بصفة كبيرة على التقارير المرفوعة من طرف الوالي إلى الوزير المعني على اعتبار أنّ الوالي أول ممثل لكل الوزراء على مستوى ولايته.

فالوالي إذا هو من يقوم بنشر و تنفيذ القرارات التي تسفر عنها المداولات المذكورة، كما يمارس فضلاً عن ذلك نوعاً آخر من الرقابة المالية بمعية بعض الموظفين الآخرين من خلال لجنة الصفقات العمومية للولاية، كما يجوز له نقل الاعتمادات المقررة في ميزانية الولاية من بند إلى آخر تفادياً للعجز. (387)

ويترتب عن هذا التدخل للوالي في جميع مراحل نشاط المجلس الشعبي الولائي وعن سلطته على أعضائه حالة تبعية شبه كاملة للمجلس تجاه مسؤول الهيئة التنفيذية الذي هو في آن واحد ممثل للدولة.

ثالثاً: المجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي:

لا يتمتع المجلس الشعبي المنتخب في مواجهة الوالي إلا بوسائل تأثير رمزية للغاية. كوجوب تقديم الوالي تقرير في كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي حول حالة تنفيذ المداولات و متابعة الآراء و الإقتراحات التي أباها المجلس طبقاً لنص المادة 84 من قانون الولاية، و كذا تقريره (أي الوالي) حول الوضعية العامة للولاية ونشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية المقدم إلى المجلس الشعبي سنوياً، وإطلاع رئيس المجلس الشعبي فيما بين الدورتين بنتائج القرارات والإقتراحات التي رفعها المجلس إلى الإدارة المركزية. (388)

يمكن للمجلس الشعبي الولائي أيضاً أن يقدم الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات، كما يمكنه تقديم الإقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية و ذلك بإرسالها للوالي و هذا الأخير هو من يقوم بإرسالها إلى الوزير المختص مرفقة برأيه طبقاً لأحكام المادة

386 - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 275.

387 - المادة 147 من قانون الولاية.

388 - شيهوب مسعود، " المجموعات المحلية.."، المرجع السابق، ص 133.

56 من قانون الولاية، و طبقا لأحكام الفقرة الأخيرة من ذات المادة يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يخطر -عن طريق رئيسه- وزير الداخلية بكل قضية تتعلق بسير المصالح اللامركزية التابعة للدولة.

نجد كذلك إمكانية تشكيل لجنة تحقيق حول القضايا المرتبطة بتسيير الولاية، من طرف المجلس الشعبي الولائي،⁽³⁸⁹⁾ و لا تلزم نتائج التحقيق أية جهة من الناحية القانونية التي حيث لا نجد أي نص يحدد مآل هذا التحقيق.⁽³⁹⁰⁾

و من ضمن الوسائل الرمزية الممنوحة للمجلس المنتخب كذلك، نجد البيان السنوي لنشاطات الولاية الذي يقدمه الوالي لهذا المجلس و الذي يتبع بمناقشة يمكن أن ينتج عنها لائحة ترفع إلى السلطة الوصية، وفقا لنص المادة 91 من قانون الولاية، دون تحديد هنا أيضا لمآل و مدى إلزامية هذه اللائحة، و هو ما يعزز القول بشكلية الوسائل الممنوحة للمجلس المنتخب في مواجهة ممثل الدولة.

كما أنّ الرقابة المقررة للمجلس الشعبي الولائي على الوالي في إدارته للأحكام و الحقوق التي تتكون منها أملاك الولاية باسم هذه الأخيرة النصوص عليها في المادة 2/86 لا نجد لها أية آلية قانونية تجسّد بها .

يدفع - ما سبق - الى القول بأن هيئات الولاية لاسيما مجلسها المنتخب يعيش حالة خضوع تام لممثل الدولة (الوالي)، بسبب الإزدواج الوظيفي الذي يتمتع به.

حيث يحول هذا الإزدواج في الوظيفة لصالح وظيفته كممثل للدولة، بعيدا عن أي نمو للهيئة المنتخبة، أو أي توازن على الأقل بين الهيئتين التداولية والتنفيذية للولاية.

389 - أنظر المادة 57 من قانون الولاية.

390 - Voir : KANOUN / TALEB (Nacira), " La dualité au sein de la wilaya... », op.cit, p 19.

المطلب الثاني

الرقابة الشديدة و المتنوعة للوالي على المجالس الشعبية البلدية

تبدو الرقابة التي يمارسها الوالي على المجالس الشعبية البلدية التابعة لولايته أكثر وضوحا وتأثيرا على استقلالية هذه المجالس في مختلف صورها، سواء في كونه الوصي⁽³⁹¹⁾ على أعضاء هذه المجالس (الفرع الأول)، أو على أعمالها (الفرع الثاني)، أو في ممارسته للوصاية الإدارية على هذه المجالس كهيئة (الفرع الثالث) ثم إلى خصوصية علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الرابع).

الفرع الأول

رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبية البلدية

يخضع المنتخبون البلديون الى رقابة وصائية، ويعد الوالي أول المسؤولين عليها والقائمين بها، سواء بصورة مباشرة أو عن طريق أعوان الدولة الموضوعين تحت إدارته، وتأخذ هذه الرقابة الصور الثلاث على غرار تلك التي يخضع لها المنتخبون الولائيون ألا وهي الإقالة، التوقيف والإقصاء.

أولا : الإقالة:

وهي من الناحية الفعلية إقالة بقوة القانون، وذلك حين يتبين أن عضو المجلس الشعبي البلدي المنتخب أو عدة أعضاء تعثرهم حالة من حالات التنافي ، أو تعثره حالة من حالات عدم القابلية للإنتخاب.⁽³⁹²⁾

وهنا أيضا يصرح الوالي " بإقالة " كل عضو تعثره حالة من تلك الحالات، ويتم استخلافه بعضو من نفس القائمة بإعلان من الوالي كذلك في أجل لا يتجاوز الشهر⁽³⁹³⁾

³⁹¹ - مع العلم أن علاقة الوالي برؤساء المجالس الشعبية البلدية يتعدى دور الوصي عليهم الى دور الرئيس الإداري، حين تصرفهم كممثلين للدولة.

³⁹² - المادة 31 من قانون البلدية.

³⁹³ - المادة 29 من قانون البلدية.

، ولا تعدو أن تكون الإقالة الحكيمة إلا صورة أخرى من صور الرقابة المسندة للوالي ، على أعضاء المجلس الشعبي المنتخب بدءاً من قرار الإقالة وصولاً الى الاستخلاف، في حين كان بالإمكان أن يكون لممثل الدولة الدور الاستشاري والكاشف لتلك الحالات وإعطاء سلطة التقرير في هذا المجال للمجلس المنتخب على عكس ما هو معمول به حالياً.

ثانياً: التوقيف:

إحتكاماً الى نص المادة 32 من قانون البلدية، فإنه عندما يتعرض منتخب الى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يمكن توقيفه ويصدر الوالي قرار التوقيف، وبعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، حيث يكون القرار المذكور معللاً.

وذلك في انتظار الفصل النهائي في القضية من طرف الجهة القضائية المعروض عليها النزاع. (394)

وما يمكن الإشارة إليه هنا هي الحرية التامة والسلطة التقديرية الواسعة للوالي، والممنوحة له قانونياً في هذا الشأن، حيث جاء في نص المادة 32 مصطلح " يمكن " بمعنى أنه متى رأى الوالي ذلك، إضافة الى كون استشارته للمجلس الشعبي المنتخب تعد من قبيل الاستشارة فحسب، دون أن يلزم بالأخذ برأي ذات المجلس.

نضيف أيضاً أن الوالي لا يمكنه - قانوناً - إصدار قرار التوقيف إلا بشروط هي:

أولاً: أن تحول المتابعات الجزائية دون متابعة المنتخب لمهامه.

وثانياً: أن يتم أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي.

ثالثاً : أن يكون قرار التوقيف معللاً.

394 - أنظر نص المادة 32 من قانون البلدية، المرجع السابق.

وبدون هذه الشروط لا يمكن توقيف ذات العضو المتابع جزائيا، لكن الإشكال المطروح هنا هي تلك المتابعات الجزائية التي ستكون حائلا للعضو ومانعا له عن متابعة مهامه ؟ هذا من جهة، ومن جهة أخرى ما هي الجهة التي تملك سلطة تقرير ذلك؟.

فهل يتم الاعتماد على قرار من النيابة العامة ؟ أم على تقرير غرفة الاتهام الذي ينسب ويكيف الجريمة المرتكبة ؟

وأیضا هل تكون الجهة القضائية المختصة هي فقط من تملك صلاحية تقدير الضرر الذي سيلحق المجلس من جراء التهمة المنسوبة الى العضو المنتخب. (395)

وفي هذا المجال يمكن الأخذ برأي لجنة انضباطية مثلا، تنشأ خصيصا لهذا الغرض وتضم في تشكيلتها منتخبين من المجلس، ويتم الاعتماد على رأيها الذي يجب أن يكون مبنيا على أسس قانونية وعلمية، وتقوم هذه اللجنة بتقديم تقريرها الى المجلس المنتخب، والذي يعقد وجوبا في جلسة انضباطية مغلقة، وهذا الأخير من يقرر ويقرر بصفة واضحة فيما إذا كانت تلك المتابعة الجزائية تستوجب فعلا توقيف العضو المنتخب. (396)

ذلك لأنه في الوضع الحالي، فإن الأحكام المتعلقة بتوقيف العضو المنتخب المحلي بسبب المتابعات الجزائية، هي نفسها تلك المتعلقة الموظف العمومي، مع استثناء لإجراء واحد ألا وهو استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي. (397) وهو حتما ما يصب في صالح تقوية السلطة التقديرية للإدارة - ممثلة في الوالي - وتوسيعها في مجال التحكم في مسار المنتخب البلدي، ليبدو وهذا الأخير مجرد موظف بسيط ضمن السلم الإداري للدولة لا يملك أي نظام خاص باعتباره ممثلا للإدارة الشعبية.

ثالثا : الإقصاء:

يعد الإقصاء أثر من آثار الحكم القضائي المدين للعضو المتابع جزائيا.

395 - بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 203.

396 - تفعيلاً لرأي المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال على خلاف ما هو عليه الحال.

397 - بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 204.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي وجوبا ، ليعلن هذا الإقصاء، ويبقى الوالي هو المختص بعد ذلك بإصدار قرار إثبات إقصاء. (398)

وما هذه الجلسة المفروضة قانونا على المجلس الشعبي إلا مجرد جلسة للإطلاع على الحكم ما دام لا يملك أي سلطة لا في تقرير الإقصاء ولا التصويت ضده، فليس إلا مجرد إجراء شكلي قبل أن يقرر الوالي إقصاء العضو.

الفرع الثاني

رقابة الوالي على أعمال المجالس الشعبية البلدية

يتمتع الوالي بسلطة رقابية واسعة على أعمال المجالس الشعبية البلدية التابعة لإقليم ولايته، سواء في حالة المصادقة الضمنية أو الصريحة (أولا) أو الإبطال النسبي والإبطال المطلق (ثانياً) إضافة الى الحلول (ثالثاً).

أولاً: التصديق:

التصديق هو الصورة الأكثر بساطة وسهولة التي تطل مداولات المجلس الشعبي البلدي في، فقد يكون التصديق صريحا أو ضمنيا، ويتمثل هذا الأخير في سكوت الوالي كسلطة وصية إزاء المداولة المعروضة عليه خلال المهلة الممنوحة له قانونا لفحص مشروعية المداولة المعنية وفقاً لنص المادة 43 من قانون البلدية. (399)

أما بالنسبة للتصديق الصريح فإن المشرع لا يلزم به الوالي عدا تلك الحالات المنصوص عليها في المادة 42 من قانون البلدية، وهذا يعني أنه إجراء إختياري في الحالات الأخرى، حيث يعد من قبيل إقرار الوالي، بأن عملا من أعمال المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يوضع موضع التنفيذ تسهيلا لسير أعمال المجلس دون انتظار إنقضاء المدة الممنوحة قانونا. (400)

398 - أنظر المادة 33 من قانون البلدية.

399 - بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 207.

400 - أنظر صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص ص. 108-111.

الأصل أنه تعدّ نافذة و بحكم القانون، مداولات المجلس الشعبي بعد 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به، حيث تنص المادة 41 على أنه:

" تنفذ المداولات بحكم القانون بعد خمسة عشر يوماً من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42، 43، 44، 45 أدناه، وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها ."

إلا أنه بالنسبة للمداولات التي تتناول الميزانيات والحسابات، وكذلك المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، لا تنفذ إلا بعد إن يصادق عليها الوالي . (401)

الملاحظ في هذا الشأن أن رقابة التصديق الصريح خففت مقارنة مع قانون 1967 الملغى من حيث عدد المواضيع الخاضعة لهذا الإجراء، إضافة الى إسناد هذا الإجراء الرقابي إلى الوالي وحده بصورة واضحة على خلاف ما كان عليه الحال سابقا في قانون 1967. (402) هذا بالنظر إلى قانون البلدية فقط، لكنه و بالإطلاع على نصوص أخرى صدرت بعد هذا القانون نلاحظ أن الرقابة قد شددت على المجالس المنتخبة، فقد حدّت الإدارة المركزية من فعالية اللامركزية بواسطة الكثير من النصوص التنظيمية التي جاءت تطبيقا لقانون البلدية (403) مثل المرسوم التنفيذي رقم 215/94 الذي أضاف مواضيع أخرى تستوجب المصادقة عليها لم ينص عليها قانون الولاية، و هي مواضيع نصّت عليها المادة 10 من المرسوم المذكور :

– الميزانيات و الحسابات.

– تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات.

– شروط الإيجار التي لا تتعدّى مدتها 9 سنوات.

– تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

401 – طبقا لأحكام المادة 42 من قانون البلدية.

402 – مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر....، المرجع السابق، ص 188.

403 - Voir : TAIB (Essaid), « La démocratie à l'épreuve de la décentralisation », op.cit, p 68.

- المناقصات و الصفقات العمومية و المحاضر و الإجراءات.

- الهبات و الوصايا.

هذه كلها مواضيع أخرى يتولّى رئيس الدائرة المصادقة على المداولات المتعلقة بها وذلك تحت سلطة الوالي و بتفويض منه، كما أنّ المادة المذكورة أضافت بأنه : يوافق- أي رئيس الدائرة- على المداولات و قرارات... وجاء مصطلح المداولات بصيغة عامة و دون تخصيص الأمر الذي يجعلنا نتساءل أيقصد بذلك الموافقة على كل المداولات؟

يضاف الى ما سبق الخلط الذي وقع فيه المشرع في المادتين 120 و 138 من قانون البلدية في مجالي الصفقات العمومية، وكذا منح الامتياز، حيث تنص المادة 120 على أنه:

" يصادق المجلس الشعبي البلدي في إحدى مداولاته على المناقصة والصفقة، ثم ترسلان الى الوالي مصحوبتين بالمداولة الخاصة بهما ".

بما أنه قد صادق على الصفقة المذكورة، هل هذا يعني أن إرسالها الى الوالي، ينتظر منه مصادقة ثانية ؟ أم أن المصادقة الأولى من طرف المجلس لا تعد إلا من قبيل الإجراءات الصورية و إرسالها الوالي يقصد به المصادقة الفعلية؟

وبالنسبة للمادة 138 من ذات القانون فإن الوالي هو من يصادق على اتفاقيات الامتياز التي تمنحها البلديات.

فالظاهر من خلال النصين أن الموضوعين يخضعان لجهتين حين المصادقة عليهما⁽⁴⁰⁴⁾، إلا أن الجهة الأخيرة وهي الوالي هي جهة المصادقة الفعلية على اعتبار أن الأعمال المذكورة ترفق بالمداولات المحررة في شأنها، وبالتالي لا يمكن تعداد ذلك إلا تعزيزا لسلطات الوالي وهيمنته على الإدارة البلدية، وتبقى كل إتفاقيات عقود الإمتياز التي يبرمها المجلس المنتخب لا تملك أي قيمة قانونية ما لم تحز على مصادقة الوالي سواء صراحة أو ضمنا.

⁴⁰⁴ - أشارت الى هذه الازدواجية في جهات المصادقة: مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر...،

المرجع السابق، ص 188.

ثانيا: البطلان:

يتم إلغاء مداوالات المجلس الشعبي البلدي لبطلانها المطلق أو النسبي.

1- البطلان المطلق:

حيث تعتبر باطلة بحكم القانون المداوالات التي أوردتها المادة 44 من قانون البلدية، وذلك لأحد الأسباب التالية:

(أ) - عدم الاختصاص الموضوعي:

تعتبر باطلة وكأنها لم تكن جميع المداوالات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي البلدي، كأن يتدخل - مثلا - في اختصاص القضاء، ويفصل بين المتخاصمين⁽⁴⁰⁵⁾، وكذا كل المداوالات التي تتعرض لمواضيع خارج إقليم البلدية.

(ب) - مخالفة القانون:

سواء مخالفة الدستور خاصة المواد 2، 3، و9 منه، التشريع العادي، أو حتى التنظيمات بصفة عامة.

(ج) - مخالفة الشكل والإجراءات: وهي تلك المداوالات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية.

حيث تعد باطلة بطلانا مطلقا المداوالات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية أو خارج الاجتماعات الشرعية على حد تعبير المادة 3/44 من قانون البلدية.

ويعود تقدير وتقرير بطلان تلك المداوالات للوالي حسب نص المادة 44 من قانون البلدية، فهو المكلف قانونا بفحص مدى قانونية تلك المداوالات، وإن قدر أنها تتدرج ضمن الحالات المذكورة في المادة، يصدر قرارا ببطلانها فورا، باستثناء القرارات

⁴⁰⁵ - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 174.

التنظيمية التي يملك الوالي سلطة إلغائها ضمن مدة شهر من إرسالها الى الولاية، لأنها تصبح بعد تلك المدة نافذة بحكم القانون. (406)

2- البطلان النسبي:

نص قانون البلدية على إمكانية إبطال بعض مداوالات المجلس الشعبي البلدي.

وهي تلك التي يشارك فيها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها، سواء شخصية أو كوكلاء. (407)

ويعود للوالي دائما الاختصاص بإلغاء هذا النوع من المداوالات بموجب قرار معلل، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وإلا كان قراره هو أيضا باطلاً لعدم الاختصاص الزمني.

كما يملك أي شخص ذي مصلحة حق طلب الإلغاء من الجهة القضائية المختصة خلال نفس المدة أيضا ابتداء من تعليق المداولة المذكورة طبقاً لأحكام المادة 3/45 من قانون البلدية.

منح المجلس الشعبي البلدي - في المقابل - حق مخاصمة القرار القاضي بإلغاء المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها طبقاً لأحكام المادة 46 من قانون البلدية، في حين كان يجب عقد هذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي - أي - حق مخاصمة القرار - لأنه الممثل القانوني للبلدية.

ثالثاً: الحلول:

منح القانون للوالي سلطة الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في الحالات الآتية:

- إذا لم يصوت المجلس الشعبي البلدي على النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية طبقاً للتشريعات المعمول بها، يمكن للوالي أن يسجل تلك النفقات تلقائياً. (408)

406 - أنظر المادة 80 من قانون البلدية. و التي تنص على أنه: "لا يتم تنفيذ القرارات البلدية المتضمنة التنظيمات

العامة إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها."

407 - أنظر المادة 45 من قانون البلدية.

408 - أنظر المادة 154 من قانون البلدية.

- عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها إلى رئيس المجلس خلال ال 15 يوما الموالية لتاريخ استلامها، و يقوم هذا الأخير بطرحها من جديد على المجلس في غضون 10 أيام ، و إذا صوت عليها المجلس مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا. (409)

- عندما يتبين في تنفيذ الميزانية عجز و لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي جميع التدابير اللازمة لإمتصاص و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية،جاز للوالي إتخاذ تلك التدابير و الإذن بإمتصاص العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر. (410)

وهي مواضيع حساسة في سير الجماعة المحلية لم يترك المشرع فيها أي مجال للأخذ والرد أو محاولة وضع إجراءات للتوفيق بين ما يراه المجلس المنتخب وما تراه الإدارة المركزية عبر ممثلها (الوالي)، وأعطى لهذا الأخير حق التدخل المباشر وإتخاذ الإجراءات اللازمة وفق ما يراه مناسبا. (411)

الفرع الثالث

رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

يشكل حل المجلس الشعبي البلدي من أخطر صور الرقابة الممارسة على المجلس كهيئة، و كان من الممكن في قانون البلدية لسنة 1967 توقيف نشاط المجلس لمدة شهر كإجراء أولي أو شبه إعدار تقتضيه ظروف الاستعجال. (412)

409 - المادة 155 من قانون البلدية.

410 - المادة 156 من قانون البلدية.

411 - على عكس التشريع الفرنسي مثلا الذي أنشأ هيئات (الغرف الجهوية للحسابات) تقوم بإعداد التوجيهات للمجالس المنتخبة في هذا المجال وفق أسس المحاسبة العامة قبل الوصول الى مرحلة تدخل ممثل الدولة بطريقة أو بأخرى.

412 - المادة 112 من قانون البلدية الملغى.

و نبدي هنا نفس الملاحظة المتعلقة بإمكانية توقيف المجالس الشعبية في ظل النصوص التنظيمية الحالية خاصة المادة 32 من المرسوم التنفيذي 251/94 والمادة 2/10 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 و المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المشار إليها سابقا.⁽⁴¹³⁾

وتتمثل حالات حل المجلس الشعبي في: ⁽⁴¹⁴⁾

- 1- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام المادة 29 من قانون البلدية (أي بعد الاستخلاف).
 - 2- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
 - 3- في حالة وجود إختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
 - 4- في حالة ضم بلدات لبعضها البعض أو تجزئتها و ينجر عنها تحويل إداري للسكان.
 - 5- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للإختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته.
- يمكن إبداء نفس الملاحظات حول حالات حل المجالس الشعبية الولائية من حيث صعوبة إعطاء معنى دقيق ومحدد للحالة الأخيرة، خاصة، وكذا الظروف التي أدت بالمشروع الى إضافة هذه الحالة الأخيرة، إضافة الى عدم إدراج حالة الإلغاء النهائي لإنتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي على خلاف المجلس الشعبي الولائي.
- إلا أنه وبالنسبة لسلطات الوالي في هذا المجال، فنجدتها أكثر إتساعا، فحتى وإن كان الحل يتم في مجلس الوزراء وبمرسوم⁽⁴¹⁵⁾ ، للوالي الدور الرئيسي في تقرير تلك

⁴¹³ - أنظر الفرع الثالث من المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه المذكرة.

⁴¹⁴ - طبقا لأحكام المادة 34 من قانون البلدية المعدلة بالمادة الأولى من الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتمم للقانون رقم 90-08 والمتعلق بالبلدية، ج ر، العدد، 50، الصادرة بتاريخ 19 جويلية 2005.

الحالات المذكورة، ورفعها الى وزير الداخلية، هذا الأخير الذي يعتمد على تقريره على مستوى مجلس الوزراء لمباشرة إجراءات الحل.

وأعطى الوالي سلطة تعيين مجلس مؤقت في خلال الأيام العشر التالية لتاريخ الحل طبقاً لأحكام المادة 36 من قانون البلدية، وتقتصر سلطات هذا المجلس المؤقت على الأعمال الجارية في الإدارة وعلى القرارات التحفظية المستعجلة، والتي ستكفل الحفاظ على أملاك البلدية أو حمايتها طبقاً لنص الفقرة الأخيرة من ذات المادة.

هذا ما هو منصوص عليه في قانون البلدية، إلا أنه من الناحية الواقعية لم يتم إعماله في أية حالة من حالات حل المجالس الشعبية البلدية التي جاءت بعد بدء سريان قانون البلدية الحالي⁽⁴¹⁶⁾.

فحين حُلَّت المجالس الشعبية البلدية بين سنتي 1992 و 1995 فإن ذلك تم بمراسيم تنفيذية من طرف الحكومة و تولت المندوبيات التنفيذية أمر تسيير هذه البلديات و الوالي هو من عين أعضاء المندوبيات المذكورة بالإضافة إلى دوره في حالات الحل من خلال التقارير التي يرفعها إلى الحكومة.⁽⁴¹⁷⁾

415 - المادة 35 من قانون البلدية، المرجع السابق.

416 - بالرغم من صدور المرسوم التنفيذي رقم 344/90 مؤرخ في 03 نوفمبر 1990 يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت و تشكيله و عمله، ج.ر. عدد 47 صادرة في 1990/11/07

417 - و قد حُلَّت هذه المجالس تدريجياً ابتداء من أبريل 1992 أنظر المرسوم التنفيذي رقم 142/92 مؤرخ في 11 أبريل 1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر. عدد 27 صادرة في 1992/04/12 تطبيقاً لأحكام المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المتضمن تقرير حالة الحصار و كذا المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن اعلان حالة الطوارئ.

و آخر هذه المراسيم كان المرسوم التنفيذي رقم 162/95 مؤرخ في 06 جوان 1995 يتضمن حلول مندوبيات بلدية وولائية محل المجالس الشعبية البلدية و الولائية التي انتهت مدة مهمتها، ج.ر. عدد 32 صادرة في 1995/06/14.

و للتفصيل أكثر في هذه الفترة أنظر : لباد ناصر، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص 262 و ما بعدها.

و كذلك الأمر حين حُلّت عدّة مجالس شعبية بلدية في جويلية 2005⁽⁴¹⁸⁾ فحتّى وإن تم الحل في مجلس الوزراء و بمرسوم رئاسي إلّا أنّ أمر تسيير البلديات إلى غاية تجديد المجالس الشعبية البلدية لم يسند إلى المجالس المؤقتة المنصوص عليها قانونا و إنّما إلى الأمناء العامين لذات البلديات طبقا لأحكام المادة 02 من المرسوم الرئاسي 254/05.

و ذلك على الرغم من صدور المرسوم التنفيذي رقم 344/90 الذي يحدد كيفية تشكيل و سير عمل المجلس البلدي المؤقت، تطبيقا لنص المادة 36 من قانون البلدية.⁽⁴¹⁹⁾

الفرع الرابع

خصوصية علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي البلدي: بين الوصاية والسلطة الرئاسية

مُنح رئيس المجلس الشعبي البلدي عدة صلاحيات، منها ما يدخل في إطار صلاحياته باعتباره ممثلا للبلدية، وهي تلك المنصوص عليها في المواد من 58 الى 66 من قانون البلدية، وأخرى بصفته ممثلا للدولة، والتي نص عليها قانون البلدية في مواد من 67 الى 78، وتظهر صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تمثيله للدولة أكثر اتساعا من تلك الممنوحة في تمثيله للبلدية.⁽⁴²⁰⁾

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في تمثيله للبلدية المكلف بتنفيذ مداولات المجلس، كما يقوم بتمثيل البلدية في شتى التظاهرات الرسمية، وفي كل مجالات الأعمال الإدارية

⁴¹⁸ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 254/05 مؤرخ في 20 جويلية 2005 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر. عدد 51 صادرة في 20/07/2005.

⁴¹⁹ - أنظر : مرسوم تنفيذي رقم 344/90، المرجع السابق.

و للتفصيل أكثر في هذه الفتر أنظر : لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 262 و ما بعدها.

⁴²⁰ - نورد هنا أهم الصلاحيات للتفصيل أكثر، أنظر المواد من 58 الى 66 من قانون البلدية.

والمدينة، كما يقوم باسم البلدية وتحت رقابة مجلسها الشعبي بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية.

يعد كذلك ميزانيات البلدية، ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

ومن أهم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة، فهو يتولى تحت سلطة الوالي، نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية.

يسهر على الحفاظ على النظام والأمن العموميين، وعلى النظافة العمومية، كما له صفة ضابط الحالة المدنية، وكذا ضابط الشرطة القضائية.⁽⁴²¹⁾

فإذا كان في تمثيله للبلدية يخضع لوصاية الوالي (أو مفوضيه كرئيس الدائرة مثلاً)، إلا أنه في تمثيل الدولة يخضع إلى سلطته الرئاسية.

والملاحظ هنا هو اتساع مجالات خضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي للسلطة الرئاسية، نظراً لطغيان صلاحياته في تمثيله للدولة على تلك المتعلقة بتمثيله للبلدية، وهو ما يجعله يبدو كعون للدولة أكثر منه منتخب محلي، كما يساهم ذلك في خضوعه التام للرقابة التسلسلية وفرضها عليه، وهو ما يعزز من سلطات الوالي عليه، وبسط هيمنته على جهاز هام من أجهزة البلدية ألا وهو رئيس جهازها التنفيذي على الرغم من كونه منتخب، لأنه إذا كانت تلك الصلاحيات تبدو محددة ولو شكلاً من حيث النصوص، فإنه من الناحية الواقعية يصعب الفصل بين صفته كممثل للدولة و صفته كممثل للبلدية، ويبقى رئيس البلدية ينظر إلى الوالي نظرة المروءوس إلى رئيسه الإداري أكثر منها نظرة إلى السلطة الوصية .

كما يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي و يتخذ القرارات اللازمة في الحالات المحددة خاصة في المواد 81، 82، 83 و 171 وهي:

- حالة عدم إتخاذ رئيس المجلس الشعبي البلدي للإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن و السلامة العموميين ، و ذلك بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار الوجه

⁴²¹ - للتفصيل أنظر المواد من 67 إلى 78 من قانون البلدية، المرجع السابق.

له، و خصوصا عندما يكون النظام العام مهددا في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة.

- عند ما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات بعد انتهاء الأجل المحدد له في الإنذار.
- إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار حوالات الصرف أو إصدار أي نفقة لازمة.

المطلب الثالث

ضرورة إعادة النظر في مركز الوالي وعلاقاته بالمجالس المحلية كخطوة هامة من أجل تفعيل اللامركزية

تبدو ضرورة إعادة النظر في مركز الوالي وفي الدور الذي يحتله في الإدارة المحلية عموما أحد أهم الخطوات لتفعيل اللامركزية (الفرع الأول)، وإعطاء المنتخب المحلي مجالا أوسع يسمح له بتسيير الشؤون المحلية التي انتخب لأجلها (الفرع الثاني)، ولكنه يبقى كل إصلاح للتنظيم الإداري والقواعد التي تحكمه إصلاح ناقص وغير فعال ما لم يكن في إطار إصلاح عام يشمل باقي مؤسسات الدولة، وخاصة المؤسسة القضائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

ضرورة إعادة النظر في مركز الوالي

يثور التساؤل حول وجوب إعادة النظر في مركز الوالي وإصلاح تلك النقائص التي أدت الى انعدام التوازن بين دوره كممثل للمجموعة المحلية، وبين دوره كممثل للدولة لما ينجر عن هذه الأخيرة من تأثيرات على المجلس المنتخب. (422)

فبات من الضروري إذا إصلاح العجز لهدفين رئيسيين هما:

422 - شيهوب مسعود، " اختصاصات الهيئات التنفيذية..."، المرجع السابق، ص 26.

تفعيل اللامركزية الإدارية وتلافي الآثار السلبية لاستحواذ موظف واحد على سلطات جمة على مستوى الولاية، وهذا العامل الأخير يبدو أكثر إلحاحا نظرا لما يترتب عنه من مضار بالإدارة بفرعيها، سواء المركزية أو اللامركزية، وذلك عندما تحول العديد من الولاة الى عامل من عوامل عجز الإدارة المحلية وتبديد المال العام، وكرسوا ذات المنصب لأغراض غير شرعية. (423)

إضافة الى ذلك فإن تعدد المهام وتداخلها مع جمعها في يد موظف واحد سيؤثر حتما على فعالية وحسن سير العمل الإداري.

وبالتالي بات من اللازم مراجعة إختصاصات الوالي وتقييد بعضها بدءاً من تجريده من بعضها وتحويلها مباشرة الى رئيس المجلس الشعبي الولائي (هذا على مستوى الولاية)، لأن هذا الأخير أولى بصلاحيات تنفيذ السياسات المحلية التي يقررها المجلس المنتخب، وحصر صلاحيات الوالي في تمثيله للدولة والسهر على حسن سير المصالح غير الممركزة على مستوى الولاية. (424)

هذا إضافة الى ضرورة إعادة النظر في علاقته بالمجالس الشعبية البلدية، وذلك بتخفيف الرقابة الشديدة في شتى المجالات الممنوحة للوالي في هذا الشأن، وتفعيل دور القضاء في الرقابة على أعمال هذه المجالس، وجعل الوالي ممثلاً للدولة فعلاً، مع إنقاص مجالات تدخله في تسيير البلدية وتحديدها.

كما يجب إعادة النظر في المركز ذاته (أي مركز الوالي)، وذلك بوضع نظام أساسي للولاة يحدد حقوق واجبات ومهام الولاة بدقة من جهة (425)، ومن جهة أخرى يجب إعادة النظر في العلاقة العضوية للجماعات المحلية بمؤسسات الدولة الأخرى، ونقصد خاصة الولاية التي تنتسب علاقاتها العضوية خاصة تجاه السلطة المركزية، وتبدو خاضعة لجهات عدة من خلال إشراف كل الوزارات على الإدارات التابعة

423 - Voir: BENMAMMAR(Belkacem Houcine), Algérie nouvelle, op.cit, pp. 56-58.

424 - شيهوب مسعود، " اختصاصات الهيئات التنفيذية..."، المرجع السابق، ص 24.

425 - BENMAMMAR(Belkacem, Houcine), Algérie nouvelle ,op.cit., p 58.

لقطاعها على المستوى المحلي، مع وجوب إعادة النظر في هذه الإدارات الفرعية وطريقة تقسيمها وتصنيفها تفعيلاً للعمل الإداري وتسهيلاً لها في أداء المهام المنوطة بها.⁽⁴²⁶⁾

فقد أدت الوصاية الشديدة⁽⁴²⁷⁾ وتعدد أنواع الرقابة على الجماعات المحلية إلى سلب هذه الأخيرة من استقلاليتها ومنعها من المبادرة والتفاعل مع وسطها ومواطنيها، إذ أصبحت في موقع المنفذ للتوجيهات والتعليمات الفوقية وعطل دورها باعتبارها قاصرة، مما أسهم إلى حد كبير في تدهور علاقة الجماعة المحلية بالمواطن وفقدان هذا الأخير لتقته في إدارته المحلية.⁽⁴²⁸⁾ وعليه فإعطاء أكثر مرونة لسير العمل الإداري المحلي يبدو أكثر من ضروري وذلك بتخفيف هذه الرقابة وحصرها، وذلك بإنقاص مجالات تدخل الإدارة المركزية وممثليها وخاصة الوالي.

الفرع الثاني

ضرورة إعادة النظر في صلاحيات المجالس المحلية و التنظيم اللامركزي للدولة:

بالإضافة إلى كل ما سبق ذكره يبقى كل إصلاح يمس بمركز الوالي ودوره على المستوى المحلي إصلاحاً مبتوراً ما لم يعمد إلى إصلاح التنظيم اللامركزي ككل، وبالتالي فمن الضروري دعم ذلك بإصلاحات أخرى تمس اللامركزية الإدارية بداية من أحكام الدستور و قوانين الإدارة المحلية (أولاً) وكذا من حيث مستويات الجماعات و التقسيم الإداري (ثانياً) إضافة إلى ضرورة تفعيل دور المواطن و طرق مشاركته في تسيير شؤونه المحلية (ثالثاً).

Voir : **SERIAK(Lahcène)**, L'organisation et le fonctionnement de la wilaya, – 426
E.N.AG. , Alger, 1998, p.19

427 – وهذه الرقابة الصارمة مستوحاة من النموذج الفرنسي التقليدي للرقابة، الذي كان يأخذ بجميع تقنيات الوصاية الإدارية، والتي تشمل كما رأينا فضلاً عن الأشخاص المنتخبين المجلس المحلي كهيئته وأعماله، أنظر في هذا الشأن:

شيهوب مسعود، " المجموعات المحلية..."، المرجع السابق، ص 132.

428 – دريوش مصطفى، " الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة"، المرجع السابق، ص 49.

أولا :إعادة النظر في الدستور و قوانين الإدارة المحلية:

يحتاج أي إصلاح الى معرفة الحقائق التي أدت الى عجز ما يراد إصلاحه، وذلك من حيث الظروف الاجتماعية والسياسية، والوقوف على عناصر تكوينه، أي النصوص القانونية المنشأة للتنظيم المراد إصلاحه والتي وزعت الاختصاصات فيما بين عناصر ذات التنظيم.⁽⁴²⁹⁾

وبالتالي فأول ضمان للجماعات هو القانون، والذي يحدد مكانتها، وعليه فإن أي إصلاح للامركزية يجب أن يكون أولا بإعادة النظر في النصوص القانونية التي تنظمها، بدءاً بالدستور، فإذا كان هذا الأخير وهو القانون الأسمى للدولة يتناول موضوع الإدارة المحلية بشكل واضح ومفصل⁽⁴³⁰⁾ فإن القوانين الأخرى الأدنى تأتي ضمن ذات السياق لتقوية اللامركزية، فالإصلاح يكون إنطلاقاً من الدستور بإعطاء تعريف ومفهوم واضحين للإدارة المحلية، يزيل كل غموض في مكانتها وتنظيمها، وذلك بأن تخصص أحكاماً ونصوصاً لتدعيم سلطات الإدارة المحلية في مباشرتها لعملها وما هو مرجو منها،⁽⁴³¹⁾

إضافة إلى وجوب تكريس مبدأ حرية الإدارة التي لم ينص عليها لا الدستور و لا أي نص آخر⁽⁴³²⁾.

فإذا كانت هذه المجالس المنتخبة تستمد اختصاصاتها مباشرة من الدستور، فإن ذلك أكبر ضماناً لتجسيد استقلالية الإدارة المحلية، ويقلل الى حد كبير من فرض التدخل في شؤونها المحلية، وجعل من المجلس المنتخب أساساً للامركزية فعلاً، ومجالاً للمواطن في تسيير الشؤون المحلية بدل الاكتفاء بالمساهمة البسيطة في التسيير.⁽⁴³³⁾

429 - مقطف خيرة، المرجع السابق، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائري...، ص 182.

430 - مفصل بالشكل الذي يسمح بتحديد الوظائف وتوزيعها دون أي إيهام أو مجال للتأويل.

431 - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائري...، المرجع السابق، ص 182.

432-BENAKEZOUH (Chabane) , « Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales », in R.A.S.J.E.P. , n° 4, 2003, pp 62-63.

433 - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائري...، المرجع السابق، ص 182.

فضروري إذا إضافة أحكام دستورية أخرى في هذا المجال، أو على الأقل ترقية قانوني للبلدية والولاية الى مصاف القوانين العضوية.

ثانيا : ضرورة إعادة النظر في مستويات الجماعات المحلية والتقسيم الإداري:

تبدو الجماعات المحلية بمستوياتها الحاليين (الولاية والبلدية)، عاجزة عن احتواء الأهداف المرجوة منها، سواء تلك المسطرة في النصوص القانونية، أو التي يريها المواطن، فالولاية في هذا الشأن معنية أكثر، حيث تبدو أصغر حجما مما يجب عليها أن تكون، سواء من حيث إتساع رقعة بعض الولايات وعجزها عن تغطية حاجاتها المتعددة والمتباعدة، أو من حيث عجزها عن احتواء المشاريع ذات البعد الجهوي والوطني.

ومن ثم يجب:

(أ) - إعادة النظر في التقسيم الإداري وعدد الولايات والبلديات، فأخر تقسيم تم قبل أكثر من 20 سنة. (434)

(ب) - إعادة النظر في مستويات الإدارة المحلية، وذلك بإضافة الجهة أو الإقليم كجماعة محلية أخرى تجمع عدة ولايات حسب الطابع الجغرافي والسكاني لكل منطقة من مناطق الدولة. (435)

ثالثا : تطوير طرق المشاركة الشعبية في تسيير الجماعات المحلية:

أصبح من الضروري إشراك المواطن في تسيير شؤونه المحلية بصورة فعلية وفعالة، بوضع آليات جديدة، ومن بين أهم الآليات التي أثبتت نجاحها في التشريع المقارن الاستفتاء المحلي(1)، وتفعيل الآليات الأخرى التي تبدو مجمدة حاليا أو غير مستغلة كما يجب ،ومنها الجمعيات المحلية وكذا لجان الأحياء(2)، وذلك لما للمجتمع المدني من دور هام في الحياة المدنية والسياسية، تدعيما لما هو منصوص عليه في

⁴³⁴ - وكان ذلك في سنة 1984.

435-Voir : BENMAMMAR (Belkacem Houcine), Algérie nouvelle, op.cit., p 58.

القانون الحالي من حق للمواطن في حضور مناقشات المجالس المحلية باعتبار أن دورات المجالس المحلية علنية.

1- الاستفتاء المحلي:

الاستفتاء المحلي طريقة حديثة لمشاركة المواطن، ترتبط ممارسته بالدول الغربية ذات الثقافة الواسعة في مجال اللامركزية والديمقراطية المحلية⁽⁴³⁶⁾، ولا مانع أن يعتمد المشرع الجزائري هذه الآلية. فمفهوم الديمقراطية في القانون الجزائري تنحصر فقط في الطابع التمثيلي للمواطن. أما فيما يتعلق بالاستفتاء المحلي فيكون باقتراح من الهيئات المحلية من أجل أخذ رأي المواطنين ووجهات نظرهم في القضايا التي تخص الشؤون المحلية من دون أن يكون للمواطنين سلطة تقريرية، حيث يمكن كمرحلة تجريبية الاعتماد على نتائج القضية محل مناقشة من خلال مداولة المجلس الشعبي المحلي، حيث تبدأ العملية أولاً بمداولة من المجلس التي تقرر اللجوء إلى الاستفتاء، وثانياً عملية الاستفتاء، والتي تتولى الهيئة المحلية تنظيمها، وثالثاً المداولة النهائية للمجلس المنتخب قصد اتخاذ القرار النهائي.⁽⁴³⁷⁾

وقد لا تجد هذه الآلية صدى - في البداية - سواء من جانب الهيئات المحلية لتنظيم هذا الأسلوب وجعله طريقة للتسيير ولا حتى من جانب المواطن في حد ذاته، من خلال عدم المشاركة في الاستفتاء⁽⁴³⁸⁾، لكنه اقترح لتوسيع ثقافة جديدة للديمقراطية المحلية في الجزائر، لتحسيس المواطن بالمسؤولية وتقريبه من الإدارة.⁽⁴³⁹⁾

2- تفعيل دور الجمعيات ولجان الأحياء:

نظراً للدور الهام الذي يلعبه المجتمع المدني في أية دولة، وجب على هذه الأخيرة إعطائه الآليات القانونية التي ينشط بها من خلال تفعيل دور الجمعيات بشتى طباعها،

436 - دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة"، المرجع السابق، ص 52.

437 - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر...، المرجع السابق، ص 191.

438 - على اعتبار أن نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية أصلاً تكون منخفضة، فما بال الاستفتاء المحلي.

439 - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر...، المرجع السابق، ص 192.

سواء الثقافية، الرياضية، أو كيفما كانت، ووضع روابط بينها وبين الإدارة المحلية كقوى فعالة في المجتمع، يجب أن توفر لها شروط نشاطها أولا، وإعطائها المشورة في تسير الشؤون المحلية ثانيا، لما تجمعها هذه الجمعيات من شرائح عدة من المجتمع، والأمر ينطبق على لجان الأحياء كذلك التي يمكن أن تلعب دور الرابط الأساسي والمباشر بين المواطن وإدارته المحلية.

و تكتسي علاقة المواطن بإدارته المحلية أهمية كبيرة، في حين نجد الاختلال واضح جدا في هذه العلاقة في الإدارة الجزائرية، من نقص إعلام المواطنين و ضعف المعلومات الموجهة لهم كعدم علمهم تواريخ انعقاد دورات المجالس المحلية، إلى قلة أيام الاستقبال المخصصة لهم و قلة ساعات الاستقبال، أمور من بين أخرى تزيد حتما من بعد المواطن عن إدارته و تخليه عن دوره في هذا المجال. (440)

الفرع الثالث:

ضرورة ربط الإصلاح اللامركزي بالإصلاح العام لهيكل الدولة ومؤسساتها

على الرغم من الأهمية التي يكتسبها إصلاح التنظيم الإداري في كل أبعاده، إلا أنه يبقى إجراء غير كامل، ما لم يكن في إطار إصلاح عام يشمل باقي مؤسسات وهيكل الدولة، وأول مؤسسة تعنتي بهذا الإصلاح هي مؤسسة القضاء(أولا) ، لما لها من دور هام ورئيسي في حسن سير المؤسسات الأخرى، (441) إلى إعادة النظر في المنظومة الجبائية(ثانيا) و ضرورة تكييف التنظيم الإداري مع التحولات الطارئة على المجتمع و الدولة بصفة عامة(ثالثا).

أولا : إصلاح المنظومة القضائية :

يعدّ وجود قضاء مستقل استقلالية فعلية، أكبر الضمانات لفعالية عمل الجماعة المحلية واستقلاليتها كذلك، فهو يحفظ الجماعة المحلية، وخاصة مجلسها المنتخب من التدخل المركزي - غير المشروع - في شؤونها ويحفظها هي أيضا من التجاوزات التي

⁴⁴⁰ - TAIB(Essaid), « Note sur les problèmes de gestion de la commune »,op.cit,p29.

⁴⁴¹-SERIAK(Lahcène), L'organisation et le fonctionnement de la wilaya, op.cit., p.197.

يمكن أن يقع فيها أفرادها، وهو في النهاية حفاظ على الصالح العام، وسهر على حماية حقوق المواطن بصورة عامة، ومن ثمة بات من الضروري إصلاح هذه المؤسسات التي تعد من سلطات الدولة الثلاث وفصلها عن السلطتين الأخريين وخاصة عن السلطة التنفيذية، وإعطائها الدور الرئيسي في كل ما يمكن أن ينشأ من نزاعات بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية، أو بين الإدارة المحلية والمواطن.

ثانيا : إصلاح المنظومة الجبائية : (لا مركزية السلطة الضريبية)

تبدو إعادة النظر في النظام الجبائي من الأهمية بما كان لجعله أكثر فعالية، ولكي يسمح للجماعات المحلية أن تندمج في عملية تحصيل الضرائب والرسوم وتحديد نسبها داخل النسب القسوى والدنيا المحددة.

فهذه الطريقة تأخذ بها كل الدول، وتعتبر أكثر تلائما مع الأوضاع المحلية، فالهيئات المحلية الراغبة في جلب الاستثمار تقوم بخفض الضرائب، وتلك التي تفضل الابتعاد عن النشاطات الصناعية الملوثة أو التي لها طابع فلاحي تقوم برفع الضرائب، وهذا لا يكون بصورة وبصفة إعتباطية وشكلية، بل يجب أن تكون بناءً على إعادة شاملة لتقسيم الضرائب بين السلطة المركزية والجماعات المحلية. (442)

و ليست عملية تحديد نسب الضرائب محليا مخالفة للدستور (443) ، الذي يجعل من إختصاص البرلمان، خلق الضرائب وتحديد نسبها، وبالتالي وفي هذا الإطار يمكن للبرلمان تحديد النسب القسوى والدنيا ليترك للجماعات المحلية المبادرة في تحديد النسب التي تلائمها...، ولتحقيق هذا الوضع يجب أن يتوفر في النظام الضريبي على المستوى المحلي ما يلي:

- تعدد الضرائب مع عدم إقتال كاهل المواطنين بها.

442 - بن عشية عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري و تطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة

لنيل شهادة الماجستير في الحقوق : فرع إدارة و مالية ، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص 190.

443 - المادة 120 الفقرة 13 من دستور 1996.

• وجود جهاز ضريبي متخصص وكفاء قادر على إجراء عمليات الربط،
والتحصيل بسهولة وبأقل تكلفة.

• وضوح النظام الضريبي المحلي وأهدافه حتى يتقبله المواطنون بسرعة، والاستفادة
من المدخرات المحققة من هذه الضرائب والرسوم في إنشاء المشاريع التنموية
لصالح المواطنين.

ثالثاً: ضرورة ربط الإصلاح الإداري وتكييفه بالتحويلات الطارئة على المجتمع:

تجدر الإشارة إلى أن رسم السياسة الإدارية وإنشاء الإدارات والأجهزة اللامركزية
وتنظيمها، وما يتبع ذلك من توزيع للاختصاصات والصلاحيات فيما بينها وبين الإدارة
المركزية وأجهزتها، وكذا تحديد علاقتها ببعضها البعض، ينبني على أسس وعوامل
ومعطيات سياسية، إقتصادية، إجتماعية وثقافية معينة، ولهذه الأخيرة الدور الهام في
مسار تلك السياسة الإدارية.

ويظل كل إصلاح مبتوراً ما لم يأخذ بعين الاعتبار عامل البعد الزمني والعملي،
والظروف المختلفة المحيطة بكل تنظيم حين إنشائه وتثبيت دعائمه، وكذا سيرورة هذه
الظروف المحيطة، وذلك من وجهة نظر تنظيمية وإصلاحية للأجهزة الإدارية
والجماعات المحلية بل للدولة بشكل عام.⁽⁴⁴⁴⁾

وإنطلاقاً من ذلك باتت كل سياسة إدارية عرضة التعديل والتغيير والإصلاح، تبعا
للظروف المستجدة والأهداف المراد تحقيقها، ومراحل التطور التي بلغها تنظيم معين،
وضرورة تدعيم هذا الأخير بنفس جديد.

يستدعي ذلك إجراء تعديلات بحجم متطلبات التنمية بجوانبها المختلفة والإدارية
منها خاصة، لأنه و في أي تنظيم ومهما كانت فعاليته وأهميته والعناصر المكونة له، لا
يمكنه أن يتحدد أو يتبلور في فراغ أو على حدى، فهو مرتبط بالمفهوم العام للسلطة
وتابع له، وذلك لأن طبيعة هذه السلطة تتحكم فيه وتحدد معالمه، ولما كانت الإدارة
تظهر دائماً على أنها وسيلة ممارسة هذه السلطة فإنه من المفيد أيضاً ألا تهمل بنية هذه

⁴⁴⁴ - عزاوي عبد الرحمان، مجلس التنسيق الولائي، المرجع السابق، ص 02.

السلطة وهيكلها، بهدف الوصول إلى فهم خصائص البنية السياسية والإدارية في كل دولة. (445)

ذلك لأن الإدارة المحلية الجزائرية (وكغيرها من الإدارات المحلية) تأثرت دوماً بالإيديولوجية المنتهجة من طرف الدولة عامة، والنظام الاجتماعي السائد، وهو ما يتضح من خلال دراسة تطور نظامها واستقراء إيديولوجيتها القانونية عبر مختلف المراحل التي مرت بها في الجزائر. ففي ظل نظام الحزب الواحد تم تحويل الإدارة المحلية إلى جهاز ذو لون سياسي بحكم طبيعة النظام

فقد خضعت الإدارة المحلية والقوانين المنظمة لها إلى هيمنة وسلطة الحزب الواحد، وأصبحت جزءاً ملحقا به، سواء تم ذلك بأشكال مباشرة أو غير مباشرة، وأصبحت بظاهرة البيروقراطية الإدارية، وتم إشاعة المحسوبية والجهوية فيها على حساب الكفاءة العلمية الإدارية، وأصبح القرار الإداري خاضعا وأسيراً للقرار السياسي القائم، وتم وضع أجهزة وهيكل لا ترتبط إطلاقاً بالبيئة الجزائرية وبعيدة كل البعد عن أسس التنظيم الإداري المتعارف عليها لأسباب عدة، وغاب التخصص في العمل وتعددت أوجه الرقابة، وانتفت كل مظاهر السلطة والحرية للإدارة المحلية وتشتت وتميقت المسؤولية القانونية...

كل هذه الأسباب وغيرها عجلت بفشل التوجه الإداري الجزائري على المستوى المحلي المنتهج من 1962 إلى 1989 تاريخ صدور دستور وضع معايير قانونية جديدة في عمل كل أجهزة الدولة الإدارية بما فيها الإدارة المحلية، وحتى هذا التوجه الجديد لم يحقق الكثير بالرغم من أنه جاء بتشريعات جديدة للإدارة المحلية (446)، منظمة بطريقة علمية ووفق أسس تنظيمية مدروسة تختصرها مبادئ التنظيم الإداري، بل جاء من أجل التغيير ولم ينظم الإدارة المحلية تنظيماً يتأقلم مع التعددية السياسية والتوجه الجديد للبلاد. بالإضافة إلى أن النصوص القانونية اللاحقة لتنظيم الإدارة المحلية لم تكن على مستوى

445- **BENAKEZOUH (CHabane)**, la déconcentration en Algérie : du centralisme au décentralisme, O.P.U., Alger, 1984, p 119.

446 - **بن عيشة عبد الحميد**، المبادئ العامة للتنظيم الإداري و تطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 195.

من الكمال والنضج القانوني، بل واجه التوجه الجديد للإدارة المحلية هو الآخر العديد من الإخفاقات والإشكالات في المنظومة القانونية للإدارة المحلية، وشهدت الجماعات المحلية كسوفاً فعلياً واختفاء كاملاً نتيجة المرحلة الإنتقالية التي عرفت الجزائر، وحلت على ضوئها كل المجالس المحلية المنتخبة، ووضع بدلها مندوبيات تنفيذية من قبل السلطة الوصية، واستمر هذا الوضع إلى غاية الانتخابات المحلية الأخيرة التي جرت سنة 1997، والتي قاربت على انتهاء العهدة المخصصة لها، ومع ذلك فالجزائر مازالت تعيش تحت حالة الطوارئ... ومع كل تلك التغيرات التي عرفت الجزائر مازال التشريع القديم لسنة 1990 يحكم الإدارة المحلية.⁽⁴⁴⁷⁾

إذن ومن خلال دراستنا لتشريعات الإدارة المحلية وكل الإصلاحات الإدارية التي عرفت الجزائر، سواء في ظل نظام الحزب الواحد أو في ظل التوجه الجديد لها بعد التعددية السياسية، يمكن حصر الملاحظات التالية والتي تعطي لنا فكرة حقيقية وصادقة عن الواقع التنظيمي للإدارة المحلية في الجزائر:

* تعدد الإجراءات التنظيمية والقانونية دون وجود قواعد ومبادئ متينة واقعية تحدد أهداف وأساليب العمل الإداري، فالمحاولات الإصلاحية كانت تميل إلى تحقيق أغراض ظرفية، ولم تكن نتاجاً لقوانين التطور الاجتماعي والتنظيم في البلاد.

* إن التنظيم الإداري المحلي في الجزائر عادة ما يعتمد على الأسس التنظيمية المجردة، كالتفويض الإداري أو المبدأ التسلسلي للقيادة دون مراعاة الواقع التنفيذي لتلك الأسس.

* تميز كل القوانين ومحاولات الإصلاح بالأسلوب الجزئي والظرفي، حيث اقتصر على تغيير وإعادة تنظيم هيئات إدارية معينة، دون إصلاح كل النظام الإداري الجزائري، واهتمت تلك القوانين بالشكل التنظيمي دون دراسة علمية لمضمون البناء الهيكلي العام، مما انعكس سلباً على الإدارة المحلية.

447 - بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري و تطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر،

المرجع السابق، ص 196.

* الهوة الواسعة بين متطلبات التنظيم الإداري الواقعي وتطلعات وحاجات المواطنين من جهة و قوانين و تنظيمات الإدارة المحلية الجزائرية، نظرا لتجاهل هذه القوانين للأوضاع والحاجات المحلية.

* غياب العلاقات العامة والإنسانية في المنظومة الإدارية الجزائرية، فكل القوانين وكل الإصلاحات الإدارية في الجزائر لا تهتم ولا تراعي دور العلاقات العامة الإنسانية والسلوكية في نجاح العمل الإداري وتطويره، بل يركز على التنظيم القانوني الرسمي، أي تفضيل عنصر الإدارة على العنصر البشري العامل في هذا الجهاز، يجب أن تراعي العلاقات العامة في أية إدارة الناحية الإنسانية لأفراد المجتمع، أي الاهتمام بنوعي أو نمطي(شكلي)، التنظيم الإداري الرسمي وغير الرسمي.

* غموض الأهداف وتناقضها حال دون تحقيق إدارة فعالة وعلمية قادرة على تلبية إحتياجات المواطن على المستوى المحلي.

* إن التنظيم الإداري والخطاب السياسي يؤكدان على أن الجماعات المحلية إطار للممارسة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية، وأن اللامركزية هي المبدأ في الإدارة، إلا أن أسلوب عدم التركيز - ناهيك عن المركزية الإدارية هي المهينة على النظام الإداري الجزائري -.

لهذه الأسباب وغيرها عرفت الإدارة المحلية الكثير من الإخفاقات والإشكالات في مسيرتها القانونية والتنظيمية والتطبيقية، وفشلت في مواكبة التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة في الجزائر، ولم تحقق الإنسجام المتوخى منها مع مستجدات و تغيرات علم التنظيم الإداري، وأصبحت عملية الإصلاح الإداري المحلي أكثر من ضرورة، بشرط توافر وتضافر جهود وعوامل يكون أساسها الإيمان بأهمية ذلك الإصلاح والرغبة فيه من كل الأطراف بدءًا بإيمان القادة الإداريين الكامل بإدخال الإصلاح، وضرورة تفعيله وإيجاد الوسائل القانونية لتطبيقه على أرض الواقع، وصولا إلى إيمان المواطن بهذا الإصلاح وقبوله والمساهمة في تنفيذه وتحقيقه.

إلى جانب عوامل أخرى تتعلق بالمجتمع والظروف الاقتصادية والسياسية، وتوفر الإطارات المتخصصة، والموارد المالية، والأخذ بعين الاعتبار العلاقات الاجتماعية

والسلوكية والإنسانية، والابتعاد كلية عن الحلول الجاهزة والشكلية، وإسترداد تنظيمات وأجهزة لا تتأقلم والأوضاع الحضارية والأخلاقية والسلوكية والثقافية والبيئية الحالية للجزائر، والابتعاد عن الخلافات الشخصية والخلفيات السياسية والثقافية. كل ذلك من أجل وضع وتصميم " نظام أمثل للإدارة المحلية في الجزائر " .

الخاتمة:

تعتبر هذه الدراسة محاولة لتسليط الضوء على منصب الوالي و من خلال ذلك إلى كيفية سير الإدارة على المستوى المحلي، و إلى هياكل وأجهزة الإدارة التي يرأسها ويشرف عليها بوضعه على رأس مجموعة كبيرة من المصالح والهياكل التي تساهم في العمل الإداري اليومي.

فقد أظهر الواقع ضعف الإدارة المحلية وتدهورها على مستوى أداء المهام المسندة لها وهذا الضعف مقترن بضعف مسيرتها، وإصطدام العمل السياسي بالعمل الإداري، خاصة بالنسبة للوالي كأهم مسؤول على مستوى هذه الإدارة، وعلى الرغم من أنهما (أي العمل السياسي والعمل الإداري) مرتبطان ببعضهما البعض، إلا أن الفصل بين حدود كل منهما بات أكثر من ضروري، لأن تداخلهما هو ما أثر سلبا على أداء الجماعات المحلية ككل و البلدية منها خاصة. ومما يسهم في ضعف الإدارة المحلية والأجهزة المنتخبة، ومن خلالها التنظيم اللامركزي ككل، وعدم توصلها (أي الجماعات المحلية) لأخذ حريتها في التسيير الإداري، هو أنها وجدت نفسها خاضعة لإطارات ومسيرين لم تشارك هي في تعيينهم، و أمام حتمية التعامل مع الأمر الواقع، على غرار تعاملها مع والي الولاية مثلا في جوانب العمل الإداري المحلي.

وسيبقى موضوع تسيير المجالس المحلية وحدود الصلاحيات المتاحة بين القانون والواقع لكل من المنتخبين والإدارة، أحد أهم المؤشرات الكبرى على أن النظام الذي حكم و سير البلاد أسهم إلى حد كبير في غلق باب المشاركة الحقيقية في تسيير شؤون البلاد في وجه قوى المجتمع ونخبه القادمة من خارج البيئات التقليدية لتخريج صناع القرار. (448)

و إن دلّ ذلك على شيء إنما يدل على أن نظرة " السلطة " إلى الديمقراطية المحلية ، لم تتجاوز في أي وقت مضى الرغبة في صنع ديكور مؤسساتي مزيف يميع أحد أهم

448 - صحيفة الخبر الصادرة في 02 أوت 2008، " الحكومة تثق في الإداري وتغلق الباب في وجه المنتخب "،

المبادئ الديمقراطية الكبرى التي أقرها دستور التعددية، وحق الشعب في اختيار مسيري شؤونه المحلية بنفسه، أو من قبيل إعطاء وظيفة تزيينية لقواعد قانونية مستمدة من أنظمة لبرالية متقدمة مع إفراغها من محتواها الأصلي ذو البعد الديمقراطي و المشاركة الفعلية في تسيير الشؤون المحلية (449) فقد جاء قانوني البلدية والولاية لعام 1990، وسط زخم التعددية بتغيرات جوهرية مست مؤسسات الدولة، وأعادت النظر في صلاحيات كل منها وعلاقاتها البيئية، لتعطي للمنتخبين المحليين في حينه صلاحيات هامة، أحال القانون التفصيل فيها على نصوص تنظيمية ومراسيم تنفيذية أخرى، لكن الذي حدث في السنوات الثماني عشر الماضية هو صدور العديد من هذه المراسيم والنصوص التنظيمية والتعليمات والمناشير الوزارية، أخذت تلتهم شيئاً فشيئاً من صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة التي نص عليها الدستور وقانونا 1990، وتكدسها أكثر في يد الإداريين الميعّنين للحديث والتسيير باسم الدولة، وعلى رأسهم الولاة ورؤساء الدوائر ومسؤولو المديريات الولائية الممثلة لمختلف القطاعات الوارزية والمالية، وليس وضع البلديات أحسن، فالمجلس البلدي الذي حاز عشرات الآلاف من أصوات الناخبين يبقى أي قرار أو مداولة يصدرها معلقان بموافقة رئيس الدائرة بتفويض من والي الولاية،

كما يضاف إلى ذلك أن أحد أهم الأسباب - والتي يشخصها التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها - (450) هو أن جملة النصوص القانونية من أوامر وقوانين المتعلقة بالبلدية والولاية كان لها الأثر البالغ في تدهورهما، وخاصة من جهة المهام المسندة لكليهما، وذلك بإسهام ذات النصوص في تكريس عدم التركيز الإداري على حساب اللامركزية، وذلك على الرغم من ميلاد مجال وتوجه سياسي وإداري جديد بداية من سنة 1989 بدون أن يحدث ذلك أية نقلة نوعية فيما يتعلق بالجماعات المحلية.

ويجب أن ينبع كل إصلاح من المتطلبات التي تقتضيها تطورات المجتمع، لأنه على الدولة أن تتكيف مع المجتمع وليس العكس. وبعبارة أخرى فإن أي نص قانوني

449 - ZOUAIMIA (Rachid), « l'introuvable pouvoir local », op.cit, p32.

450 - نقلا عن: بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق،

يهدف الى إصلاح الإدارة اللامركزية أو إعادة النظر في المراكز القانونية للموظفين والمنتخبين، سيما مركز الوالي، يجب أن يعتمد على المعطيات المستقاة من التحولات الطارئة على المجتمع الجزائري ككل.

إضافة إلى ذلك فقد آن الأوان للفصل في جدلية التوفيق بين الكفاءة والديمقراطية، ولم تعد الأولى كحجة لتغيب الثانية، لأنه مثلما عبر عن ذلك " هوريو " فإن المجتمعات ليست بحاجة فقط إلى إدارة فعالة بل وإلى ديمقراطية وحرية أكثر في التسيير.

ففي الوقت الذي وصلت التشريعات في الدول المتقدمة الى تجسيد فعلي للامركزية الإدارية في بعدها الديمقراطي، وعمدت الى ديمقراطية المشاركة في التسيير كمرحلة متقدمة لا تزال الجماعات المحلية الجزائرية وعناصرها المنتخبة خاصة تعاني إشكالات الخضوع الى الوصاية بالمعنى السلبي للمصطلح.

وعلى العموم فإن الإصلاح المبتغي بدءًا بالمركز القانوني للوالي الذي يجب ألا يتوقف على مجرد تعديل للدستور أو قانوني الولاية والبلدية اللذان لا يزال تعديلهما - المعلن منذ عشر سنوات - يراوح مكانه حتى بعد أن أعلنت أكثر من جهة رسمية انه بات جاهزا منذ فترة طويلة في أدراج الأمانة العامة للحكومة، وفي غياب نقاش سياسي جدي حول هذا الملف يفترض أن الطبقة السياسية هي المدعوة لفرضه، تقدم السلطة السياسية حججا غير مقنعة لتبرير تعطيلها عن إصدار القانونين، فضلا عن توسيع النقاش حول محتواه، فتارة يصرح بأن الأولوية هي لإصلاح الجباية المحلية لمد المجالس المنتخبة بالموارد المالية اللازمة للعمل، وتارة تكشف الحكومة عن أرقام " مرعبة " لعدد المنتخبين المحليين المتابعين في قضايا الفساد، وتصرح بأنها تحضر لمحاربة فساد المنتخبين، بتقوية سلطة الإداريين داخل المجالس المحلية نفسها، مثلما هو الحال بالنسبة للأمين العام للبلدية.

و ينبغي للإصلاح المذكور أن يتم وفق نظرة شاملة تأخذ في الحسبان كل العناصر والعوامل ذات الصلة بالتنظيم الإداري، وذلك باعتماد رؤية مستقبلية تراعي فيها كل الظروف المحيطة بالتنظيم، بل النظام ككل، مع التأكيد على ضرورة إشراك كل المعنيين

من منتخبين ، ناخبين ، إداريين ومختصين، لأنه لا يمكن إصلاح مجتمع بقانون أو مرسوم.

قائمة المراجع

باللغة العربية:

I- الكتب:

- 1- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002.
- 2- _____، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2004.
- 3- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل، تيزي وزو، 2002.
- 4- بوضياف عمّار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، ديوان المطبوعات الجامعية، دون مكان وتاريخ النشر .
- 5- حسين محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983.
- 6- زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2007.
- 7- زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية: دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، 1995.
- 8- الطماوي سليمان محمد ، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 9- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 10- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1983.
- 11- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري : دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى، عين مليلة، 2006.
- 12- صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.

- 13- علي الصاوي، اللامركزية في إطار الديمقراطية: ملاحظات في النظم المحلية المعاصرة، دون دار النشر، القاهرة، 2002.
- 14- علي خطر شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل، عمان، 2001 .
- 15- عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 16- _____، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999.
- 17- محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية للبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- 18- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، دون تاريخ النشر
- 19- محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، " الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005.
- 20- لباد ناصر، القانون الإداري : الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد، الجزائر، 2005.
- 21- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا) الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

II- الرسائل والمذكرات الجامعية:

- 1- حملي حمود، المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشرعية الإسلامية، رسالة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، 1991/1992.
- 2- أبو حميدة عطاء الله، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، دون تاريخ المناقشة.

- 3- الشرف مصطفى، تولية الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي العام للعامل، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، د.ت. 4- بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1998.
- 5- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2005/2004.
- 6- بن تازي علي، دور وسلطات الوالي في الإدارة الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة وهران، 1991.
- 7- بن عشية عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري و تطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق : فرع إدارة و مالية ، جامعة الجزائر، 2001/2000.
- 8- بوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1990.
- 9- شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2003/2002.
- 10- عباس راضية، الأمين العام للجماعات الحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2001/2000.
- 11- عزاوي عبد الرحمان، مجلس التنسيق الولائي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1986/1984.
- 12- عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1990.
- 13- عميروش أحمد ، الجماعات المحلية وديوان الوالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر ، 2001.

14- قمقاني رابع، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم الإداري والسياسي، جامعة الجزائر، 1987.

15- مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2002/2001.

16- يحي ولد الهيناي، نظام البلديات في الدول المغاربية: دراسة حالة موريتانيا والجزائر، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2003/2002.

III- المقالات:

1- بن طيفور نصر الدين، " أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية"، إدارة، عدد 02، الجزائر، 2001، ص 05-23.

2- بوجمعة بوغزاوي، " تطور علاقة الدولة بالجماعات المحلية في المغرب"، أعمال الملتقى حول اللامركزية في المغرب العربي: نظريات و تطبيقات، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية و السياسية، جامعة الجزائر، الجزائر، العدد الأول، 2005، ص ص 83-112.

3- حاجي محمد، " التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية"،

www.univ.batna.dz/ar

4- خالد سمارة الزعبي، " أنواع عضوية المجالس المحلية"، بحوث و أوراق المؤتمر العربي الثالث للإدارة المحلية، منشورات المنظمة العربية للإدارة المحلية، القاهرة، 2005، ص ص: 165-194.

5- دريوش مصطفى، " الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة"، مجلة النائب، العدد 01، 2003، ص ص 45-52.

6- زغداوي محمد، " دور المجلس الولائي في التنمية المحلية"، حوليات، العدد 05، 2002، ص ص 17-29.

- 7- سمير محمد عبد الوهاب، " الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي "،
بحوث وأوراق المؤتمر العربي الخامس للإدارة المحلية، منشورات المنظمة
العربية للتنمية، القاهرة، 2007، ص ص 02-165.
- 8- سواسي رضوان وبوقلقول الهادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل تحولات
الاقتصادية الجزائرية في الجزائر، www.univ.batna.dz/ar
- 9- شيهوب مسعود، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة "، مجلة الفكر
البرلماني، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 119-137.
- 10- _____، " إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية "، مجلة الفكر
البرلماني، العدد 02، 2003، ص ص 15-27.
- 11- صدوق عمر، " فعالية التأطير البشري في الجماعات المحليّة الجزائرية"، أعمال
ملتقى الجماعات المحلية و التنمية في المغرب العربي، جامعة وهران، 1990، ص
ص 02-16.
- 12- محمد نور الدين، " مستقبل نظام الحكم المحلي "، مجلة العلوم الإدارية، مجلة
تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، مصر،
1978، ص ص 45-78.

IV- مصادر الإنترنت:

- 1- " الحكم المحلي في المغرب "، عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: برنامج إدارة
الحكم في الدول العربية، 2007. www.pogar.org.
- 2- " الحكم المحلي في ليبيا "، عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: برنامج إدارة
الحكم في الدول العربية، 2007، www.pogar.org
- 3- أنظمة الحكم المحلي في: السعودية، الإمارات العربية، الإمارات العربية،
الكويت، قطر، عمان، عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، إدارة الحكم في الدول
العربية، 2007، www.pogar.org.

V- النصوص القانونية:

- 1- دستور 1996 الصادر بمقتضى : المرسوم الرئاسي رقم 38/96 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر. عدد 76 صادرة في 08 ديسمبر 1996 (المعدل).
- ب- ميثاق الولاية، ج ر عدد 44، صادرة في 23 ماي 1969 (ملغى).

ج- النصوص التشريعية:

1- أمر رقم 07/97 مؤرخ في 06/03/1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. عدد 12 صادرة في 06/03/1997، معدل و متمم.

2- قانون عضوي رقم 07-08 مؤرخ في 28 جويلية 2007، يعدل ويتمم الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. عدد 48، صادرة في 29 جويلية 2007.

3- أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر عدد 43 صادرة في 17 فيفري 1966. معدل و متمم.

4- أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 06، صادرة في 18 جانفي 1967، معدل و متمم بالقانون رقم 81/09 مؤرخ في 04/07/1981 يعدل و يتمم الأمر رقم 67/24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، ج.ر. عدد 27 صادرة في 07/07/1981، (ملغى).

5- أمر رقم 69-38 مؤرخ في 23/05/1969، يتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44، صادرة في 23 ماي 1969، المعدل و المتمم بالقانون رقم 81-02 مؤرخ في 14/02/1981 ج.ر. عدد 07 صادرة في 17/02/1981، (ملغى).

6- قانون رقم 80-08 مؤرخ في 25 أكتوبر 1980 يتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 44 صادرة في 28 أكتوبر، 1980 (ملغى).

7- - قانون رقم 09/84 مؤرخ في 04 فيفري 1984 ، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر صادرة في 07 فيفري 1984.

8- قانون رقم 89-13 مؤرخ في 07 أوت 1989، يتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 32 صادرة في 07/08/1989، معدل و متمم بالقانون رقم 90-06 المؤرخ في 27/03/1990، ج ر عدد 13 صادرة في 28/03/1990 (ملغى).

9- قانون رقم 89-28 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر، عدد 04 صادرة في 24/01/1990، معدل و متمم.

10- قانون رقم 90-02 مؤرخ في 06 فيفري 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق في الإضراب، ج ر، عدد 06، صادرة في 07 فيفري 1990، معدل و متمم.

11- قانون رقم 90-03 مؤرخ في 06 فيفري 1990، يتعلق بمقتشية العمل، ج ر، عدد 06، صادرة في 07 فيفري 1990.

12- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15 صادرة في 11/04/1990، المعدل و المتمم.

13- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالولاية، ج ر عدد 15 صادرة في 11 أفريل 1990، المعدل و المتمم.

14- قانون رقم 90-11 مؤرخ في 21 أفريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج ر، عدد 17، صادرة في 07 فيفري 1990، معدل و متمم.

15- قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، عدد 35، صادرة في 15 أوت 1990.

16- قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01/12/1990 يتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ر عدد 52 صادرة في 02/12/1990.

16- أمر رقم 97-15 مؤرخ في 31/05/1997 يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 38 صادرة في 04/05/1997.

- 17- قانون رقم 03-02 مؤرخ في 17 فيفري 2003، يحدد القواعد العامة للإستعمال والاستغلال السياحي للشواطئ، ج ر، عدد 11، صادرة في 19 فيفري 2003.
- 18- قانون رقم 05/04 مؤرخ في 14 أوت 2004، يعدل و يتم القانون رقم 29/90 والمتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ر عدد 51 صادرة في 15 أوت 2004.
- 19- أمر رقم 03-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، يتم للقانون رقم 08-90 والمتعلق بالبلدية، ج ر، العدد، 50، صادرة في 19 جويلية 2005.
- 20- أمر رقم 04-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، يتم القانون رقم 09-90 والمتعلق بالولاية، ج ر ، عدد 50، صادرة في 19/07/2005.
- 21- أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46 صادرة في 16 جويلية 2006.
- 22- قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25/02/2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر. عدد 21 صادرة في 23/04/2008.

د- النصوص التنظيمية:

د-1- المراسيم الرئاسية:

- 1- مرسوم رقم 68-462 مؤرخ في 24/07/1968 يتعلق بسلطات عامل عمالة الأوراس و تنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة، ج ر عدد 62 صادرة في 02/08/1968.
- 2- مرسوم رقم 68/592 مؤرخ 24/10/1968 يتعلق بسلطات عامل عمالة تيزي وزو و تنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة، ج ر عدد 89 صادرة في 05/11/1968.
- 3- مرسوم رقم 83-373 مؤرخ في 28 ماي 1983، يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر، عدد 22، صادرة في 31 ماي 1983.

- 4- مرسوم رقم 83-545 مؤرخ في 24/09/1983 تسيير المجلس التنفيذي للولاية و تنظيمه و عمله، ج.ر. عدد 40 صادرة في 27/09/1983
- 5- مرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر عدد 13 صادرة في 24 مارس 1985.
- 6- مرسوم رقم 86-30 مؤرخ في 18/02/1986 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها و يحدد مهامها و تنظيمها، ج.ر. عدد 8 صادرة في 19/12/1983.
- 7- مرسوم رقم 86-310 ، مؤرخ في 16 ديسمبر 1986، الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، ج ر ، عدد 52، صادرة في 20 ديسمبر 1986
- 8- مرسوم رقم 87-94 المؤرخ في 28 أبريل 1987، يحدد كفايات تسيير الإعتمادات الموضوعة تحت تصرف الولاية لسير المصالح غير المتمركزة التابعة للدولة، ج ر عدد 18 صادرة في 29 أبريل 1987.
- 9-مرسوم رئاسي رقم 90-225 مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسية الجمهورية، ج ر عدد 31، صادرة في 28 جويلية 1990.
- 10- مرسوم رئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ، عدد 29، صادرة في 12 جوان 1991.
- 11- مرسوم رئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ، عدد 10، صادرة في 09/02/1992
- 12- مرسوم رئاسي رقم 97/292 مؤرخ في 02/08/1997 يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 51 صادرة في 06/08/1997.
- 13-مراسيم رئاسية مؤرخة في 22 أوت 1999، تتضمن إنهاء مهام ولاية ، ج ر عدد 58، صادرة في 25 أوت 1999.

- 14- مرسوم رئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 01 مارس 2000، يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 02 أوت 1997، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 09، صادرة في 02 مارس 2000.
- 15- مرسوم رئاسي مؤرخ في 20 مارس 2000، يتضمن تعيين والي ولاية الجزائر، ج ر عدد 15، صادرة في 22 مارس 2000.
- 16- مراسيم رئاسية مؤرخة في 04 أوت 2001، تتضمن تعيين ولاية، ج ر عدد 52، صادرة في 16 سبتمبر 2001.
- 17- مراسيم رئاسية مؤرخة في 04 أوت 2001، تتضمن إنهاء مهام ولاية، ج ر عدد 52، صادرة في 16 سبتمبر 2001.
- 18- مراسيم رئاسية مؤرخة في 13 أوت 2000، تتضمن إنهاء مهام ولاية، ج ر عدد 58، صادرة في 08 أكتوبر 2000.
- 19- مراسيم رئاسية مؤرخة في 16 أوت 2001، تتضمن تعيين ولاية، ج ر عدد 52، صادرة في 16 سبتمبر 2001.
- 20- مراسيم رئاسية مؤرخة في 16 أوت 2001، تتضمن إنهاء مهام ولاية، ج ر عدد 52، صادرة في 16 سبتمبر 2001.
- 21- مرسوم رئاسي رقم 254/05 مؤرخ في 20 جويلية 2005 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر عدد 51 صادرة في 20/07/2005.
- 22- مرسوم رئاسي رقم 255/05 مؤرخ في 20 جويلية 2005 ، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية و تيزي وزو ، ج ر عدد 51 صادرة في 20/07/2005.
- 23- مرسوم رئاسي مؤرخان في 28 أوت 2005، يتضمنان إنهاء مهام ولاية، تعيين ولاية، ج ر عدد 59، صادرة في 28 أوت 2005.
- 24- مرسوم رئاسي مؤرخان في 12 مارس 2006، يتضمنان إنهاء مهام ولاية، تعيين ولاية، ج ر عدد 19، صادرة في 29 مارس 2006.

د-2-المراسيم التنفيذية:

1- مرسوم تنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر ، عدد 13، صادرة في 28 مارس 1990.

2-مرسوم تنفيذي رقم 90-227 مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج ر عدد 31 صادرة في 28 جويلية 1990.

3-مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31 صادرة في 28 جويلية 1990 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 91-305 مؤرخ في 1991/08/24، ج.ر عدد 41 الصادرة في 1991/09/04.

4 - مرسوم تنفيذي رقم 90-285 مؤرخ في 1990/09/29 يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وعملها، ج ر عدد 42 صادرة في 1990/10/03.

5- مرسوم تنفيذي رقم 90/344 مؤرخ في 03 نوفمبر 1990 يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت و تشكيله و عمله، ج ر عدد 47 صادرة في 1990/11/07.

6-مرسوم تنفيذي رقم 92/141 مؤرخ في 11أفريل 1992 يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج ر عدد 27 صادرة في 1992/04/12

7- مرسوم تنفيذي رقم 92/142 مؤرخ في 11أفريل 1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر عدد 27 صادرة في 1992/04/12

8- مرسوم تنفيذي رقم 92-347 مؤرخ في 14 سبتمبر 1992، الذي يعدل يتم المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 29 سبتمبر 1990 المحدد لقواعد

تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، ج ر عدد 67 صادرة في 20 سبتمبر 1992.

9- مرسوم تنفيذي رقم 93-314 مؤرخ في 19 ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مندوبين و مكلفين بمهمة و مساعدين للأمن و يحدد مهامهم و قانونهم الأساسي، ج ر عدد 84 صادرة في 20 ديسمبر 1993

10- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1994، يتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر عدد 48، صادرة في 27 جويلية 1994.

11- مرسوم تنفيذي رقم 95-162 مؤرخ في 60 جوان 1995 يتضمن حلول مندوبيات بلدية وولائية محل المجالس الشعبية البلدية و الولائية التي انتهت مدة مهمتها، ج ر عدد 32 صادرة في 14/06/1995.

12- مرسوم تنفيذي رقم 97-480 مؤرخ في 15 ديسمبر 1997 يتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 83 صادرة في 17/12/1997.

VI- قرارات و آراء

1- قرار رقم 02/ق.أ.م.د/ مؤرخ في 27 فيفري 2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31/05/1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظات الجزائر الكبرى، ج ر عدد 07 صادرة في 28/02/2000.

2- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع.م.د/ مؤرخ في 05 فيفري 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06/03/1997 و المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج ر عدد 09 صادرة في 11 فيفري 2004.

3- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.م.د/ مؤرخ في 23 جويلية 2007 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 و

الانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005 للدستور، ج ر عدد 48،
صادرة في 29 جويلية 2007.

4- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م.د/ مؤرخ في 23 جويلية 2007، يتعلق
بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 المؤرخ في
06 مارس 1997 و المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات
للدستور، ج ر عدد 48، صادرة في 29 جويلية 2007.

En français :

I- Ouvrages :

- 1- AUBY (Jean-Marie) et AUBY (Jean-Bernard), Institutions administratives, 07^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1996.
- 2- BENAKEZOUH (CHabane), la déconcentration en Algérie : du centralisme au décentralisme, O.P.U., Alger, 1984.
- 3-BENMAMMAR Belkacem, Houcine, Algérie nouvelle, O.P.U, Oran, 2006.
- 4- DE FORGES (Jean-Michel), Droit administratif, P.U.F., Paris, 1991.
- 5- DUVERGER (Maurice), Eléments de droit public, Mise à jour en collaboration avec RAZAFIMAHLEO (Hervé), 13^{ème} édition, P.U.F., Paris, 1995.
- 6- LAUBADERE (André de) et VENEZIA (Jean-claude) et GAUDEMET (Yves), Manuel de droit administratif, 15^{ème} édition, L.G.D.J., Paris, 1995.
- 7- LAUBADERE (André de) et GAUDEMET (Yves), Traité de droit administratif, Tome 01, 16^{ème} édition, L.G.D.J., Paris, 2001.
- 8- RIVERO (Jean) et WALINE (Jean), « L'élection en droit administratif », 16^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1996.
- 9- REMILI (Abderahmane), Les institutions administratives algériennes, S.N.E.D., Alger, 1967.
- 10- SBIH (Missoum), les institutions administratives aux Maghreb : le gouvernement de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie, HACHETTE, Paris, 1977.

- 11- SERIAK (Lahcène)**, Décentralisation et animation des collectivités locales, E.N.A.G, Alger, 1998.
- 12- _____**, L'organisation et le fonctionnement de la wilaya : l'exemple d'une moyenne wilaya, E.N.A.G, Alger, 1998.
- 13-VEDEL (Georges) et DELVOLVE (Pierre)**, Droit administratif, 12^{ème} édition, P.U.F., Paris, 1992.
- 14- VLACHOS (Georges)**, Les principes généraux du droit administratif, ellipses, Paris, 1993.

II- Articles :

- 1-ALLAIN (JEAN-Pierre)**, « L'organisation des collectivités territoriales dans les 15 pays de l'Union Européenne ».2004, www.certu.fr
- 2- BACOT (Guillaume)**, « Administrations locales et élections locales selon la constituante », in R.D.P., n° 05, 1993, pp 1017-1042.
- 3- BENOIT (Jean)**, « La liberté d'administration locale », in R.F.D.A., n° 06, 2002, pp 1065-1079.
- 5- DOUMBE-BILLE (Stéphane)**, « L'élection en droit administratif », in R.D.P. n° 04, 1992, pp 1065 -1102.
- 6-KADA (Nicolas)**, « l'Acte II de la décentralisation et le principe d'égalité », in R.D.P., n° 05, 2005, pp 1273 -1302.
- 7- KANOUN/TALEB (Nacira)**, « La dualité au sein de la wilaya : réalité ou fiction ?, In Revue critique de droit et sciences politiques, n°2, 2008, pp 7-25.
- 8-KETING (Michel)**, « La dévolution au Royaume-Uni », in annuaire des collectivités locales, Sous la direction de MARCOU (Gérard), C.N.R.S., Paris, 2004, pp 321-352.
- 9-KHELLOUFI (Rachid)**, « Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet de code de la wilaya », actes du colloque sur la décentralisation au Maghreb : approches et applications, in R.A.S.J.E.P., n° 01, 2005, pp 79-101.

- 10-LUCARELLI (Alberto)**, « Le régionalisme italien après les réformes constitutionnelles », Traduit de l'italien par **VERONIQUE (Hoffman-Martino)**, in annuaire des collectivités locales, Sous la direction de MARCOU (Gérard), C.N.R.S., Paris, 2004, pp 293-303.
- 11- LUCHAIRE (François)**, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », in R.D.P., n° 06, 1982, pp 1543 -1566.
- 12- MAZERES (Jean Arnaud)**, « Les collectivités locales et la représentation » in R.D.P., n° 03, 1990, pp 607-642.
- 13- MOEZ (Hassayoun)**, « La conception de la décentralisation territoriale en Tunisie », », actes du colloque sur la décentralisation au Maghreb : approches et applications, in R.A.S.J.E.P., n° 01, 2005, pp 55-77.
- 14-OUCHENE (Mohammed)**, " les pouvoirs de l'assemblée populaire de la wilaya", in R.C.E., n°03, 2003, pp 79-88.
- 15- REGOUR (Serge)**, « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie : Genèse d'une problématique », in R.D.P., n° 04, 1990, pp 961-987.
- 16-RODRIGUEZ ALVAREZ (José Manuel)**, « La loi 57-2003 du 16 Décembre 2003 : De mesures pour la modernisation du gouvernement local et le nouveau régime des grandes villes en Espagne », Traduit de l'Espagnol par **MIALO (Camille)**, in annuaire des collectivités locales, Sous la direction de MARCOU (Gérard), C.N.R.S., Paris, 2004, pp 279-291.
- 17-SENIMON (Michel)**, « Les politiques locales en Europe : Royaume-Uni », in E.U.R.O.P.A., www.unlim.fr.
- 18-VERPEAUX (Michel)**, « L'organisation décentralisée de la république : Loi constitutionnel du 28 Mars 2003 », in R.F.D.A., n° 04, 2003, pp 661-669.
- 19-TAIB (Essaid)**, « Le régime juridique du travailleur exerçant une fonction supérieure du parti ou de l'Etat », in R.A.S.J.E.P., n° 01, 1988, pp 57-83.
- 20-_____**, « Note sur les problèmes de gestion de la commune », in B.C.D.R.A., n° , 1990, pp 29-41.
- 21-_____**, « le nouveau statut de la commune », in Idara n° 01, 1991, pp 45-69.

22- _____, « la démocratie à l'épreuve de la décentralisation », in Idara n°02, 1991, pp 45-69.

23- _____, « Chronique de l'organisation administrative 1994 », in Idara, n° 02, 1995, pp 79-131.

24- **ZOUAIMIA (Rachid)**, « Remarques critiques sur la mutation des structures périphériques de l'Etat Algérien », in R.A.S.J.E.P., n°02, 1986, pp 291320.

25- _____, « l'introuvable pouvoir local », in Insaniyat, n°02, 2002, pp 32-53.

III- Sources internet

1-« Les collectivités locales au sein de l'union Européenne », 2007, www.viepublique.fr.

IV-Textes juridiques :

- 1- Ordonnance n° 62-16 du 09/08/1962 instituant dans chaque département, une commission d'intervention économique et sociale et prévoyant diverses mesures administratives et financières, J O n° 07 du 21/08/1962.
- 2- Loi n° 62-157 du 31/12/1962 tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31/12/1962, J O n° 02 du 11/01/1963.
- 3- Décret n° 62-160 du 31/12/1962 portant suppression des postes d'inspecteur général régional d'Alger , Oran et Constantine, J O n° 05 du 01/02/1963.
- 4- Décret n° 63-484 du 23/12/1963 relatif à la gestion de certaines dépenses d'équipement public dans les départements pilotes, J O n° 98 du 31/12/1963.

فهرس الموضوعات

05.....مقدمة

الفصل الأول: تأثير التعيين في الوظائف المحلية على

12.....اللامركزية

المبحث الأول: مدى توافق أسلوب التعيين في الوظائف المحلية مع مبادئ اللامركزية 13

المطلب الأول: موقف الفقه: بين أسلوب التعيين والانتخاب وضرورة تحقيق

اللامركزية..... 13

الفرع الأول: الاتجاه المؤيد لأسلوب التعيين..... 14

الفرع الثاني: تراجع الاتجاه المناهض بالتعيين كأسلوب وحيد: الأسلوب المختلط كبديل.... 17

الفرع الثالث: الاتجاه المعارض لأسلوب التعيين: (القائل بأسلوب الانتخاب)..... 19

المطلب الثاني: قصور أسلوب تشكيل الجماعة المحلية كمعيار وحيد لتحقيق اللامركزية.. 25

الفرع الأول: الدعامة الأولى: الشخصية المعنوية آثارها..... 26

أولاً: الأهلية..... 26

ثانياً: الاستقلال لإداري..... 26

ثالثاً: الاستقلال المالي..... 27

الفرع ثاني: الدعامة الثانية: الاختصاصات الفعلية للجماعة المحلية..... 29

أولاً: أهمية تمتع الجماعة المحلية باختصاصات فعلية..... 29

ثانياً: معيار توزيع الاختصاصات..... 30

ثالثاً: أسلوب توزيع الاختصاصات..... 32

الفرع الثالث: الدعامة الثالثة: مرونة الرقابة على الإدارة المحلية..... 33

أولاً: مفهوم الرقابة الإدارية(الوصاية)..... 33

ثانياً: نماذج الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.....	35
المطلب الثالث: مواقف التشريعات المقارنة من أسلوب التعيين في الوظائف المحلية.....	37
الفرع الأول: نماذج عن التشريعات الآخذة بالإنخاب كأسلوب وحيد لتشكيل الجماعات المحلية: دول الاتحاد الأوروبي.....	37
أولاً: نظرة شاملة حول تشكيل الجماعات المحلية في دول الاتحاد الأوروبي.....	38
1- تشكيل الهيئات التداولية.....	38
2- تشكيل الأجهزة التنفيذية للجماعات المحلية.....	38
ثانياً: نماذج عن الجماعات المحلية في بعض دول الاتحاد الأوروبي.....	40
1- النموذج الإنجليزي.....	40
2- النموذج الفرنسي.....	42
3- النموذجين الإيطالي والاسباني.....	45
الفرع الثاني: نماذج عن التشريعات الآخذة بأسلوب التعيين: التشريعات العربية.....	46
أولاً: نظرة شاملة.....	47
1- مستويات الإدارة المحلية في الدول العربية.....	47
2- كيفية تشكيل الجماعات المحلية في الدول العربية.....	48
ثانياً: نماذج عن أساليب تشكيل الجماعات المحلية في الدول العربية:.....	50
1- من تطبيقات الأسلوب المختلط.....	50
2- خصوصية الجماعات المحلية في دول مجلس التعاون الخليجي.....	52
3- التجربة الليبية كاستثناء.....	52
 المبحث الثاني: تأثير منصب الوالي على الجانب العضوي للامركزية.....	54
المطلب الأول: تعيين الوالي آلية مركزية للتحكم في تشكيل الإدارة المحلية.....	55
الفرع الأول: شروط التعيين في منصب الوالي.....	55
أولاً: الشروط العامة للتعيين.....	56

- ثانيا : الشروط الخاصة للتعيين.....57
- ثالثا: إشكالية عدم وجود قانون أساسي للولاية.....58
- الفرع الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في المسار المهني للوالي.....60
- أولا: أساس السلطة التقديرية.....60
- ثانيا: امتداد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية إلى التحكم في حركة نقل وإنهاء مهام
الولاية.....63
- 1- تحكم رئيس الجمهورية في حركات نقل الولاية.....63
- 2- السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في إنهاء مهام الولاية.....64
- ثالثا- بعض الإشكالات التي تثيرها المراسيم الرئاسية الصادرة لتعيين، نقل أو إنهاء
مهام الولاية.....65
- المطلب الثاني: تأثير الطبيعة المركبة لوظيفة الوالي على فعالية لا مركزية الولاية.....67
- الفرع الأول: الوالي موظف سامي للدولة في الإدارة المحلية.....68
- أولا: مدلول الوظيفة العامة العليا.....68
- 1- القيادة العليا.....68
- 2- القيادة الوسطى.....68
- 3- القيادات الإشرافية.....68
- ثانيا: الوظيفة - الإدارية السياسية - للوالي.....72
- الفرع الثاني: الوالي كهيئة تنفيذية للولاية و تأثيره على طبيعتها اللامركزية73
- أولا: في ظل تعيين الوالي: الولاية جماعة لا مركزية أم غير مركزية ؟.....74
- ثانيا: مجلس الولاية: تدعيم الجهاز التنفيذي للولاية بالعناصر المعنية على حساب المنتخبين.....77
- المطلب الثالث: المركز المتفوق للوالي على المجالس المحلية78
- الفرع الأول: الخلفية التاريخية: استمرارية تجسيد النموذج الموروث.....79
- أولا: المرحلة الأولى: من الاستقلال إلى غاية صدور أول قانون للولاية(1962-196).79
- 1- تنظيم العمالات غداة الاستقلال.....79

- 2- بداية الإصلاحات والتدعيم المستمر لصلاحيات العامل..... 81
- ثانيا: المرحلة الثانية: من 1969 إلى 1990..... 83
- 1- من 1969 إلى 1971..... 83
- 2- مرحلة ما بعد صدور قانون الثورة الزراعية إلى غاية 1990..... 84
- الفرع الثاني: الخلفية السياسية: منصب الوالي كامتداد لهيمنة السلطة التنفيذية وأحادية القيادة إلى المستوى المحلي..... 86
- أولا: علاقة النظام السياسي بالتنظيم الإداري :..... 86
- ثانيا: العلاقة بين النظام السياسي ومنصب الوالي..... 88
- الفرع الثالث: النظام الانتخابي كعامل من عوامل إضعاف المجالس المحلية وتقوية مركز الوالي 90
- أولا: لمحة عن تطور نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية..... 90
- ثانيا: النظام الانتخابي الحالي كعامل من عوامل إضعاف المجالس المحلية..... 91

الفصل الثاني: تأثير مركز الوالي على فعالية اللامركزية.....95

- المبحث الأول: التأثير على اللامركزية من خلال التوزيع غير المتوازن للاختصاصات وآليات العمل بين الوالي و المجالس المحلية المنتخبة.....96
- المطلب الأول: التأثير على لامركزية المجالس المحلية المنتخبة من خلال توسيع اختصاصات الوالي و تضيق اختصاصات المجالس المحلية.....96
- الفرع الأول: سلطات الوالي باعتباره ممثلا للدولة.....97
- أولا: الاختصاصات الإدارية.....97
- 1- تنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية.....98
- 2- تنشيط، تنسيق و مراقبة لمصالح الدولة على مستوى الولاية.....99
- 3- سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري.....101
- 4- سلطات الوالي في مجالي الرقابة والتمثيل.....105

106.....	ثانيا: الاختصاصات السياسية.....
106	ثالثا: إختصاصات الوالي في مجال الضبط القضائي.....
107	الفرع الثاني: سلطات الوالي بصفته مثلا للولاية.....
107.....	أولا: الصلاحيات التنفيذية.....
107.....	ثانيا: إدارة وتمثيل الولاية.....
109.....	الفرع الثالث: عن إختصاصات المجالس الشعبية المحلية ؟.....
109.....	أولا: مدى فعالية اختصاصات المجلس الشعبي الولائي ؟.....
111.....	ثانيا: ضرورة إعادة النظر في توزيع الصلاحيات على المستوى المحلي.....
116	المطلب الثاني: إستئثار الوالي بوسائل العمل على حساب المجالس المحلية المنتخبة
116	الفرع الأول: السلطة التقريرية الموضوعة في يد الوالي.....
116.....	أولا: سلطة التقرير المباشر.....
120.....	ثانيا: تفويض التوقيع كآلية أخرى للوالي في ممارسة صلاحياته.....
121.....	الفرع الثاني: تدعيم الوالي بالوسائل المادية والبشرية.....
121.....	أولا: الوسائل المادية.....
121.....	1- الوالي كآمر بالصرف على مستوى الولاية.....
123.....	2- وسائل العمل الأخرى: لقاءات الولاية بالحكومة.....
124.....	ثانيا: الوسائل البشرية.....
124.....	1- تسيير مستخدمي الولاية.....
124.....	2- الإدارة العامة للولاية.....
132.....	الفرع الثالث: ضعف آليات عمل المجالس المحلية المنتخبة.....
132.....	أولا: ضعف الموارد المالية.....
132.....	1- بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي.....
133.....	2- بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي.....
135.....	ثانيا: محدودية الوسائل البشرية.....

المبحث الثاني: في علاقة الوالي بالمجالس الشعبية المحلية: علاقة هيمنة.....	137
المطلب الأول: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي.....	137
الفرع الأول: دور الوالي في الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....	138
أولا: الاستقالة.....	138
ثانيا: التوقيف.....	138
ثالثا: الإقصاء.....	139
الفرع الثاني: دور الوالي في الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.....	140
أولا: التصديق.....	140
ثانيا: الإلغاء.....	142
ثالثا: الحل.....	144
الفرع الثالث: دور الوالي في حالات حل المجلس الشعبي الولائي.....	145
أولا: التوقيف المؤقت للمجلس.....	145
ثانيا: في حالة حل المجلس الشعبي الولائي.....	146
ثالثا: المجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي.....	149
المطلب الثاني: الرقابة الشديدة للوالي على المجلس الشعبية البلدية.....	151
الفرع الأول: رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبية البلدية.....	151
أولا: الإقالة.....	151
ثانيا: التوقيف.....	152
ثالثا: الإقصاء.....	153
الفرع الثاني: رقابة الوالي على أعمال المجالس الشعبية البلدية.....	154
أولا: التصديق.....	154
ثانيا: البطلان.....	157
1- البطلان المطلق.....	157
2- البطلان النسبي.....	158

158.....	ثالثا: الحـلـول
159.....	الفرع الثالث: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
	الفرع الرابع: خصوصية علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي البلدي: بين الوصاية
162.....	والسلطة الرئاسية
	المطلب الثالث: ضرورة إعادة النظر في مركز الوالي وعلاقاته بالمجالس المحلية
164.....	كخطوة هامة من أجل تفعيل اللامركزية
164.....	الفرع الأول: ضرورة إعادة النظر في مركز الوالي
	الفرع الثاني: ضرورة إعادة النظر في صلاحيات المجالس المحلية و التنظيم اللامركزي
166.....	للدولة
167.....	أولا :إعادة النظر في الدستور و قوانين الإدارة المحلية
168.....	ثانيا: ضرورة إعادة النظر في مستويات الجماعات المحلية والتقسيم الإداري
168	ثالثا: تطوير طرق المشاركة الشعبية في تسيير الجماعات المحلية
	الفرع الثالث: ضرورة ربط الإصلاح اللامركزي بالإصلاح العام لهياكل الدولة
170.....	و مؤسساتها
170	أولا : إصلاح المنظومة القضائية
171.....	ثانيا : إصلاح المنظومة الجبائية : (لا مركزية السلطة الضريبية)
172.....	ثالثا: ضرورة ربط الإصلاح الإداري وتكييفه بالتحويلات الاجتماعية
177.....	الخاتمة
181.....	قائمة المراجع
197.....	فهرس الموضوعات