

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة مولود معمري - تيزي وزو
كلية الحقوق

تحولات اللامركزية في الجزائر:
حصيلة وآفاق

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون
فرع : تحولات الدولة

تحت إشراف :

الأستاذة طالب نصيرة

إعداد الطالب :

سي يوسف أحمد

لجنة المناقشة :

رئيسا الأستاذ معاشو عمار ، أستاذ ، جامعة مولود معمري تيزي وزو
مشرفا ومقررا الأستاذة طالب نصيرة، أستاذة، جامعة مولود معمري تيزي وزو
ممتحنا الدكتور بوجادي عمر، أستاذ محاضر أ، جامعة تيزي وزو

تاريخ المناقشة: 2013/05/15

إهداء

إلى روح والدتي رحمة الله عليها

من أجهل كل أهات الألاما وزفراوات أوجاعها وومعات عيونها

من أجهل كل نانية ولحظة في حياتها كرسنها للأجل راحتي وسعادتي ونجاحي

من أجهل كل حنانها وحبها ونضحياتها

تغمرها الله برحمته الواسعة وأسكنها جننة الفسيحة

راجيا منه أن يكون عملي صدقة جارية لها

إلى والدي وإخوتي، أتم الخير ومجيلة وصالح ومحمد

إلى كل صدوق ساندني وشجعني في مشوارتي العلمي وما أكثرهم

تشكرات

أثقف بتمكرواني إلكل من علمني حرفا في حياتي

إلك معلمي الأول في المسجد النبوي بن حمار الطيب

إلك صاحب الفضل الكبير في تعليمي أخي صالح

إلك معلمي في المدرسة الابتدائية حمران أحمد علي بده تريت وقلندر

وتمكرواني الخاصة إلك أستاذي طالب نصيرة المترفة علي منكرتي، وملهستي في اختيار هذا الموضوع

من خلال تدريسها لنا للمقياس في السنة النظرية للماجستير

إلك كل الأساتذة الذين أسرفوا علي تدريسي في كل اللطوار

قائمة المختصرات

APC	: Assemblée Populaire Communale
APW	: Assemblée Populaire de Wilaya
BAD	: Banque Algérienne de Développement
BADR	: Banque de l'Agriculture et du Développement Rural
BDL	: Banque du développement Local
BNA	: Banque Nationale d'Algérie
CD	: Compact disc - Disque compact
CENEAP	: Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Population et le Développement
CERAK	: Cercle d'Etude et de Réflexion sur l'Autonomie de la Kabylie
CMERA	: Centre Maghrébin d'Etudes et de Recherches Administratives
CNEP	: Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance
CNES	: Conseil National Economique et Social
CNRS	: Centre National de la Recherche Scientifique
CNRSME	: Comité National de Réforme des Structures et des Missions de l'Etat
CPA	: Crédit Populaire d'Algérie
CRASC	: Centre National de Recherche en Anthropologie Sociale et Culturelle
EPA	: Etablissement Public à caractère Administratif
EPIC	: Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
FUAA	: Front Uni de l'Algérie Algérienne
FCCL	: Fonds Commun des Collectivités Locales
FFS	: Front des Forces Socialistes
FLN	: Front de Libération Nationale
FNCDG	: Fédération Nationale des Centres de Gestion

LGDJ	: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
MAK	: Mouvement pour l'Autonomie de la Kabylie
OPU	: Office des Publications Universitaires
PCD	: Plan Communal de développement
PDAU	: Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
POS	: Plan d'Occupation des Sols
PPDRI	: Projets de Proximité de Développement Rural Intégré
PSC	: Programme Sectoriel Centralisé
PSD	: Programme Sectoriel Déconcentré
PUF	: Presses Universitaires de France
RAAF	: Rassemblement pour l'Algérie Algérienne Fédérale
RASJEP	: Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques
RCD	: Rassemblement pour la Culture et la Démocratie
RDP	: Revue du Droit Public
RFDA	: Revue Française de Droit Administratif
SDAAM	: Schémas Directeurs d'Aménagement des Aires Métropolitaines
SGP	: Sociétés de Gestion des Participations
SNAT	: Schéma National d'Aménagement du Territoire
SONELGAZ	: Société Nationale de l'Electricité et du Gaz
TAP	: Taxe sur l'Activité Professionnelle
TF	: Taxe Foncière
TFPB	: Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
TFPNB	: Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEL	: Unités Economiques Locales
VF	: Versement Forfaitaire

مقدمة

إن اللامركزية في الجزائر ليست وليدة اليوم، فقد ورثت الجزائر غداة الاستقلال نظاما إداريا كرسته السلطات الفرنسية متكون من ثلاث مستويات للمجموعات الإقليمية (الجهات، المحافظات، البلديات). ونص أول دستور للجزائر سنة 1963 على أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصها وتعتبر البلدية المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية⁽¹⁾.

ولم تمر 5 سنوات من المرحلة الانتقالية - التي جاءت نتيجة النزيف الحاد الذي خلفه مغادرة الكوادر الإدارية الفرنسية وعدم كفاية التأطير الجزائري لملا هذا الفراغ- حتى كرس المشرع مبدأ انتخاب المجالس الشعبية البلدية سنة 1967⁽²⁾ ثم المجالس الشعبية الولائية بعد سنتين⁽³⁾، لتتم دسترته في سنة 1976⁽⁴⁾. وأدرك المؤسس الدستوري الجزائري أهمية اللامركزية وضرورتها⁽⁵⁾. ومنح المشرع الجماعات المحلية في هذه الفترة اختصاصات كبيرة ومتنوعة في شتى المجالات لاسيما الاجتماعية والاقتصادية⁽⁶⁾، متأثرا في هذا الجانب بالنموذج اليوغسلافي آنذاك، بحكم التوجه الإيديولوجي الاشتراكي للدولة والأحادية الحزبية السائدة.

-
- (1)- المادة 9 من دستور 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة في 10 سبتمبر 1963.
- (2)- أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير سنة 1967، يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 18 يناير 1967، المعدل والمتمم.
- (3)- أمر رقم 69-38 مؤرخ في 22 مايو سنة 1969، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 23 مايو 1969، المعدل والمتمم.
- (4)- المادة 8 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر سنة 1976.
- (5)- ورد في الميثاق الوطني، الصادر بموجب أمر 76-57 مؤرخ في 5 يوليو 1976، الجريدة الرسمية عدد 61 الصادرة في 30 يوليو 1976 : « إن الدولة الجزائرية دولة موحدة غير أن هذا لا يمنعها أن تتحصن ضد مخاطر المركزية واستفحال مظاهر البيروقراطية... وهكذا لا يجوز للدولة أن تبرز في هيكل تكون فيه مركزية السلطات سببا في خلق جهاز تقيل تتمخض عنه بيروقراطية تشل النشاط وتقضي على كل روح للمبادرة لدى القاعدة بل على العكس من ذلك، يجب أن يعمل تنظيمها على إزالة العراقيل الإدارية وتقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار،.... إذن فإن الدولة الاشتراكية في الجزائر قد اتخذت اللامركزية أساسا لتطورها وتنظيمها».
- (6)- ورد في الميثاق الوطني 1976 : « وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة. فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البت =

أما الجانب التنظيمي والهيكلية فقد نهج المشرع فيه نهج النموذج الفرنسي. ورغم ذلك بقيت ديمقراطية تشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية شكلية تخضع لمعايير الولاء للحزب وللدولة والتوجه الإيديولوجي الاشتراكي⁽¹⁾. أقر دستور 1976 بالبلدية والولاية كمجموعتين إقليميتين⁽²⁾، على عكس دستور 1963، مكرسا ما جاء في قانون البلدية وقانون الولاية⁽³⁾. وتعدى الصلاحيات التقليدية وصولا إلى التدخل في المجال التشريعي حيث أعطت المادة 150 من الدستور للمجالس الشعبية البلدية والولائية حق تقديم التماس للحكومة التي يمكنها صياغته في مشروع قانون⁽⁴⁾، وهذا مالا نجده في الدساتير اللاحقة للجزائر. إن التحول الهام الذي مرت به اللامركزية في الجزائر مرتبط بالتحول الذي شهدته الجزائر بعد أحداث أكتوبر 1988، وصدور دستور فبراير 1989⁽⁵⁾

= في القضايا ذات الأهمية الوطنية. ومن هنا ينبغي للامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها. ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية».

(1)- تنص المادة 8 من دستور 1976 على « تمثل المجالس الشعبية المنتخبة، بحكم محتواها البشري، القوى الاجتماعية للثورة. تتكون الأغلبية، ضمن المجالس الشعبية المنتخبة، من العمال و الفلاحين. يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله البدوي أو الفكري و لا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني».

أما المادة 9 فتتص على « يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة و النزاهة و الالتزام يتنافى تمثيل الشعب مع الثراء أو امتلاك مصالح مالية».

(2)- المادة 36 من دستور 1976، تنص على أن « المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية . البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة..

التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون».

(3)- أمر رقم 67-24 ، يتضمّن القانون البلدي، مرجع سابق. المادة 1 فقرة 1 تنص على: « البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية».

أمر رقم 69-38 ، يتضمّن قانون الولاية، مرجع سابق. المادة 1 تنص على: « الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي. ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة.»

(4)- المادة 150 من دستور 1976، تنص على أن: « يجوز للمجالس الشعبية البلدية و للمجالس الشعبية للولايات، أن ترفع التماسا إلى الحكومة التي يعود إليها النظر لصياغته في مشروع قانون.»

(5)- دستور 23 فبراير 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 ماضي في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 9 الصادرة في 01 مارس 1989.

الذي أقر بالتعددية السياسية والحزبية، وكرس من جديد على المستوى الدستوري البلدية والولاية كجماعتين إقليميتين⁽¹⁾ على غرار دستور 1996⁽²⁾.

صدر قانوني البلدية والولاية سنة 1990 وقانون الجمعيات ذات الطابع السياسي⁽³⁾، على ضوء الدستور الجديد. حيث فتح المجال أمام الأحزاب السياسية للتنافس على مقاعد المجالس الشعبية البلدية والولائية، كما تأثرا في منح الاختصاصات للجماعات المحلية بالتحول المعلن من الاشتراكية وتوجيه الدولة للاقتصاد إلى الليبرالية واقتصاد السوق.

غير أن تنظيم أول انتخابات تعددية محلية سنة 1990، والتي انبثقت عنها مجالس سيطر على أغلبها الحزب الإسلامي الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وما تلاها بعد الدور الأول من تشريعات 1991 التي أحرز فيها نفس الحزب على أغلبية المقاعد، دخل بالجزائر في أزمة سياسية أدت إلى حل هذا الحزب وتوقيف المسار الانتخابي ثم إعلان حالة الطوارئ⁽⁴⁾، وكان من الطبيعي حل المجالس الشعبية الولائية والبلدية آنذاك. هذا ما جعل نظام اللامركزية في الجزائر يدخل في مرحلة انتقالية أخرى طبعها تنصيب المندوبيات التنفيذية المؤقتة المعينة مكان المجالس المنتخبة،

(1)- تنص المادة 15 من دستور 1989 على أن « الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية ».

(2)- دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 ماضي في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل.

(3)- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 7 ابريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990، متمم

- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 7 ابريل سنة 1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990، متمم.

- قانون رقم 89-11 مؤرخ في 5 يوليو 1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة في 05 يوليو 1989.

(4)- مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 9 فبراير سنة 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة في 9 فبراير 1992. وتم تمديدها بموجب مرسوم تشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 6 يناير سنة 1993، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 8 الصادرة في 19 يناير 1993.

- pour plus de détails, voir, BOUSSOUHAH (Mohamed), **La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998**, OPU, Alger, 2005.

وتتالت فيها المراسيم التنفيذية المكرسة لرقابة الدولة وهيئاتها المركزية واللامركزية والساحبة للصلاحيات من الهيئات اللامركزية. ولم تستأنف انتخابات المجالس المحلية إلا في سنة 1997.

نظمت منذ 1997 إلى حد الآن أربع انتخابات محلية، ولم ينتج عن ذلك تغيير في المنظومة القانونية التي كرسها المرحلة الانتقالية، ولا في الممارسات التي نتجت عنها. إذ تشهد البلديات خاصة وضعية أقل ما يقال عنها أنها مزرية وفوضوية بفعل اللااستقرار في المجالس وعدم التحكم في التسيير والعجز المالي... الخ كما أن مرور أكثر من عقدين على تطبيق النصوص القانونية الخاصة بالبلدية والولاية وما أفرزه من إشكالات، دفعت بكل الفاعلين في الحياة السياسية في الجزائر من أحزاب ومنتخبين وحتى الحكومة إلى انتقادها والدعوة إلى ضرورة مراجعتها. ومن هنا صدرت النصوص القانونية الجديدة المتعلقة بالبلدية⁽¹⁾ والولاية⁽²⁾ لتصحيح ووضع حد لهذا الاختلال. فإذا كان من البديهي والمتفق عليه الحديث عن ضرورة إصلاح هياكل ومهام الدولة في ظل التحولات الهامة التي شهدتها وتشهدها وما تبعها من خيارات وتوجهات وسياسات تمخضت عنها. يفرض هذا المسار الموسوم بالتحولات للامركزية في الجزائر، حتمية استعراضه بالتحليل والنقد من مختلف جوانبه، ليس فقط للوقوف على الايجابيات والسلبيات. بل لاستشراف مستقبل النظام اللامركزي في الجزائر، وتصور مساره المنطقي والطبيعي.

من هذا المنطلق يجب تقييم المراحل التي خطتها اللامركزية في الجزائر (الفصل الأول) للوقوف على آفاقها المستقبلية على ضوء النصوص القانونية الحديثة، والمؤشرات المستقاة من سياسات الدولة (الفصل الثاني)

(1)- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 3 يوليو 2011.

(2)- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.

الفصل الأول

تقييم مسار اللامركزية في الجزائر

تعد اللامركزية اليوم، أساسا متينا تقوم عليه الديمقراطيات الحديثة ونظاما إداريا لتسيير شؤون الدول لا يستغنى عنه. ويمكننا القول أنها أضحت معيارا مهما من معايير قياس الحكم الراشد في أي دولة، ففي عصر العولمة وما حملته من مفاهيم أصبحت المركزية مرادفا للحكم الشمولي و ديكتاتورية الحكم. كما أن الشعوب التي أضحت واعية سياسيا من خلال التعددية الحزبية وانتشار وسائل الإعلام والاتصال، صار من المستحيل إشباع رغباتها وحاجياتها السياسية والاقتصادية عبر مركزية مشددة. فكان لزاما أن تتنازل الأنظمة عن تسيير الشؤون المحلية على الأقل لهيئات يعهد للمواطنين اختيارها بحرية كأسلوب للمشاركة في تسيير شؤونهم.

تختلف الدول في درجة الأخذ باللامركزية والأساليب التي تنتهجها في ذلك، فمنها التي تبنت أقصى أنواع اللامركزية السياسية كالدول الفدرالية⁽¹⁾ حيث تمس اللامركزية كل السلطات (تشريعية وتنفيذية وقضائية) ومنها من لم تتعد حدود اللامركزية الإدارية حيث يكون تحويل الصلاحيات في حدود التسيير الإداري فقط وهذا في الدول البسيطة أو الموحدة⁽²⁾، غير أنه ظهرت أنظمة تتوسط هذه وتلك تسمى بالدول الجهوية أو الإقليمية⁽³⁾.

يهدف هذا الفصل إلى دراسة اللامركزية في الجزائر كدولة موحدة دستوريا⁽⁴⁾ فنبين إلى أي مدى أخذت بلادنا باللامركزية بتقييمها من عدة زوايا تعتبر جوهرية وأساسية للحكم عليها.

(1)- مثل : الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا.

(2)- مثل : فرنسا والجزائر والمغرب.

(3)- مثل : إيطاليا وإسبانيا.

حول المصطلح « الدولة الجهوية »، « L'Etat régional » أنظر :

- BENAKEZOUH (Chabane), **De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration et décentralisation**, Idara, Alger, 1/2003, p 257.

(4)- المادة الأولى من دستور 1996 « الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية. وهي وحدة لا تتجزأ »

يتناول المبحث الأول « بين اللامركزية وعدم التركيز: النظام الانتخابي والوصاية » معيارين يرجحان الميول للأخذ بهذا النظام أو ذاك وهي تشكيل الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب، الوصاية الإدارية.

أما في المبحث الثاني « في صلاحيات وسلطات الهيئات المنتخبة » فيستعرض الحجج التي تدعم الحكم بعدم استقلالية الهيئات اللامركزية من زاوية الاختصاصات ووسائل ممارستها من موارد بشرية ومالية ومشاركة في التنمية المحلية.

المبحث الأول

بين اللامركزية وعدم التركيز: النظام الانتخابي والوصاية

يتفق أغلب الفقهاء⁽¹⁾ أن اللامركزية الإدارية تقوم على أركان ثلاث: وجود شؤون محلية متميزة عن المصالح الوطنية، وجود هيئات منتخبة مستقلة تعهد إليها تسيير هذه الشؤون ووجود علاقة وصاية بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية.

انطلاقاً من هذه المقومات، يركز تقييم التجربة الجزائرية والحكم على نظامها الإداري، إن كانت تغلب عليه اللامركزية أو عدم التركيز. إلى دراسة النظام الانتخابي كمعيار مؤثر في إضعاف مركز الهيئات المنتخبة (المطلب الأول)، وإلى تحليل العلاقة بين الوالي كهيئة غير ممرضة و الهيئات المنتخبة، لإثبات سمو مركزه وشدة الوصاية التي يمارسها عليها (المطلب الثاني)،

(1) - محمد الطماوي (سليمان)، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة نشر، ص 67-80.

المطلب الأول

النظام الانتخابي وأثره في إضعاف مركز الهيئات المنتخبة

يرى الكثير من فقهاء القانون الإداري أن الانتخاب يعد شرطا لتحقيق اللامركزية الإدارية أو الإقليمية⁽¹⁾، فهو معيار أساسي لاستقلال هيئاتها ووجودها، وبدونه لا يمكن الحديث عنها⁽²⁾. فاللامركزية الإدارية لها قيمة ديمقراطية لأنها تهدف إلى جعل الشؤون المحلية تدار من طرف المعنيين بها وهذا لا يتأتى إلى عن طريق اختيار ممثليهم لممارسة هذا الدور عن طريق الانتخاب. ويعترف الأستاذان G.VEDEL et DELVOLVE صراحة بان أسلوب الانتخاب أفضل طريقة لضمان استقلال الهيئات المحلية، وإن كانا لا ينفيان صفة اللامركزية عنها إذا تم اختيار أجهزة تلك الهيئات عن طريق التعيين⁽³⁾. ولا نعرف بلدا ديمقراطيا يشكل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب، ومعظم الدول تجرى على أساس الانتخاب المباشر، بمعنى أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الناخبين المحليين أنفسهم⁽⁴⁾. وفي هذا السياق تنص المادة 16 من دستور 1996 على أن : « يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ».

أسس المشرع الجزائري لانتخاب الهيئات المحلية منذ 1967، وعرف النظام الانتخابي ثلاث تحولات مهمة في النظام الانتخابي المحلي. استعراض هذه التحولات

(1) - محيو (أحمد)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 109. محمد الطماوي (سليمان)، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 123. عوابدي (عمار)، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 157. شيهوب (مسعود)، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 4.

في حالة التعيين نكون أمام نظام عدم التركيز الإداري وهو صورة مخففة للمركزية.

(2) - للاطلاع أكثر على حجج تأييد أو معارضة الانتخاب ارجع إلى : شيهوب مسعود، المرجع نفسه، ص 15.
(3) - DELVOLVE (Pierre), VEDEL (Georges), **Droit Administratif**, 12éd, PUF, Paris, 1992.

نقلا عن بن طيفور (نصر الدين)، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية؟، إدارة، الجزائر، العدد 2/2001، ص 9.

(4) - محمد الطماوي (سليمان)، المرجع نفسه، ص 73.

وتحليلها ونقدها يبين مدى تأثير كل نظام انتخابي على استقلالية و قوة المجلس المنتخب تحقيقا للامركزية. ويمكن تقسيمها وفق الآتي، النظام الانتخابي قبل التعددية (الفرع الأول) والنظام الانتخابي غداة التعددية (الفرع الثاني) والنظام الانتخابي المكرس بالأمر 07-97 (الفرع الثالث).

الفرع الأول

النظام الانتخابي قبل التعددية: أمر 67-24 وأمر 69-38 وقانون 80-08

تقتضي دراسة النظام الانتخابي المحلي في الجزائر، خاصة قبل التحول نحو التعددية، التطرق للفترة الانتقالية، أي السنوات التي تلي الاستقلال، ثم صدور أول نظام انتخابي محلي بموجب الأمرين المتعلقين بالبلدية والولاية، وأخيرا قانون الانتخابات 80-08. وهذا على مستويين، المستوى البلدي (أولا) والمستوى الولائي (ثانيا).

أولا / النظام الانتخابي على المستوى البلدي :

ورثت الجزائر حديثة الاستقلال وضعية مزرية عن الاستعمار الفرنسي، حيث غادر الكثير من الإطارات الفرنسية الإدارية والفنية البلاد ولم يبق إلا عدد قليل من الجزائريين ذوي الكفاءات بحكم الأمية المنتشرة بين الجزائريين. ما صعب التحكم في تسيير شؤون المواطنين ومخلفات الثورة التحريرية خاصة على المستوى المحلي. فقد تركت فرنسا 1536 بلدية⁽¹⁾ شبه مشلولة إداريا وماليا، مما دفع الحكومة الجزائرية إلى تقليص عددها إلى 632⁽²⁾ ضمن تدابير استعجالية لإعادة بعث الإدارة المحلية عن طريق نصوص قانونية متوالية⁽³⁾.

(1)- BENAKEZOUH (Chabane), **La déconcentration en Algérie, du centralisme au déconcentrationisme**, OPU, Alger, 1984, p. 169.

(2)- décret n° 63-189 du 16 mai 1963, portant réorganisation territoriale des communes, journal officiel n° 35 du 31 mai 1963.

(3)- Ordonnance n° 63-421 du 28 octobre 1963, portant réorganisation territoriale des communes, journal officiel n° 82 du 5 novembre 1963.

- Ordonnance n° 63-466 du 2 décembre 1963, portant réorganisation territoriale des communes, journal officiel n° 91 du 6 décembre 1963.

- Ordonnance n° 64-54 du 31 janvier 1964, portant réorganisation territoriale des communes, journal officiel n° 13 du 11 février 1964.

- مرسوم رقم 65-246 مؤرخ في 30 سبتمبر 1965، تغير بموجبه أسماء بعض البلديات، الجريدة الرسمية عدد 86 الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1965.

- مرسوم رقم 66-364 مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 1966، يتضمن تصحيح جداول البلديات المحددة في المرسوم 65-246، الجريدة الرسمية عدد 1 الصادرة بتاريخ 3 يناير 1967.

اضطرت السلطات إلى استحداث هيئات تقوم على سير الهيئات الإدارية⁽¹⁾، فأنشأت ما يسمى « المندوبية الخاصة » ثم « لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي » ثم « المجلس البلدي لتنشيط التسيير الذاتي » منتهجة أسلوب التعيين⁽²⁾ مع اشتراط نوع من التمثيلية لفئات من المواطنين عن طريق مباشر أو غير مباشر. كانت هذه الإجراءات انتقالية تهدف إلى معالجة وضع استثنائي لا تسمح كل معطياته بتبني نظام انتخابي قد يستحيل تطبيقه آنذاك.

امتدت الفترة الانتقالية إلى غاية انتخاب المجالس الشعبية البلدية في 05 فيفري 1967 بموجب الأمر 24-67 المتضمن القانون البلدي، الذي كرس مبدأ الانتخاب لأول مرة، في إطار مسار هيكلية البناء المؤسساتي في الجزائر⁽³⁾.

جاء هذا الأمر في إطار فلسفة و ايدولوجية الحكم المحددة في إعلان طرابلس وميثاق الجزائر⁽⁴⁾ ودستور 63، ألا وهي الاشتراكية في ظل الأحادية الحزبية. رغم أن تكريس مبدأ انتخاب المجالس البلدية الذي جاء به هذا الأمر يعد مكسبا للشعب الجزائري غداة الاستقلال يرسي تقليدا ديمقراطيا، إلا أن كل المعطيات والظروف السائدة جعلته شكليا وغير فعال.

(1)- لمزيد من التفاصيل حول الموضوع ارجع إلى:

- لباد (ناصر)، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد، سطيف، 2005، ص 247-250.

(2)- يعين أعضاء المندوبية الخاصة بموجب قرار من طرف المحافظ وتتكون من رئيس ونائب أو أكثر حسب عدد السكان وتمارس صلاحيات المجلس البلدي الموروث. كما يعين المحافظ أعضاء لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي وهي لجنة استشارية تتكون من ممثلين عن المواطنين ومن فنيين يعملون بالمرافق العامة والمؤسسات الخاصة. أما بالنسبة للمجلس البلدي لتنشيط التسيير الذاتي فيتكون من أعضاء المندوبية الخاصة وممثل عن الحزب والجيش الوطني الشعبي والاتحاد العام للعمال الجزائريين..

(3)- D'après M. BEDJAOU: « La réforme communale à laquelle il a été procédé par l'ordonnance du 18 janvier 1967 constitue, dans l'histoire politique et administrative de l'Algérie, la première phase de d'un vaste plan institutionnel visant à réorganiser les structures anciennes et provisoires, la seconde devant consister dans l'élaboration d'un code départemental, la troisième dans la projection vers la sommet des vœux et des décisions de la base, c'est-à-dire, dans un aménagement du pouvoir politique central », in corpus institutionnel, tome I, 1968,p. 186. Cité par BENAKEZOUH (Chabane), **La déconcentration en Algérie...**, op. cit., p. 175.

(4)- برنامج طرابلس، النصوص الأساسية لثورة نوفمبر 54، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر 2008. ميثاق الجزائر، مصادق عليه في المؤتمر الوطني الأول لجهة التحرير الوطني، 16-21 أبريل 1964.

اعتمد القانون البلدي الجديد عهدة بأربع سنوات للمجالس الشعبية البلدية ثم أصبحت خمس سنوات⁽¹⁾ وهي مدة مقبولة لا هي بالقصيرة ولا الطويلة⁽²⁾. و تبنى الانتخاب المباشر العام والسري⁽³⁾. كما حددت المادة 34 أسلوب الانتخاب من قائمة وحيدة للمرشحين يقدمها الحزب، ويكون عددهم مساويا لضعف عدد المقاعد المطلوب شغلها، مستبعدة الترشح الفردي والتصويت خارج القائمة المقدمة من الحزب. أما الهيئة التنفيذية (الرئيس والنواب) فتنتخب من بين أعضاء المجلس ومن طرفهم بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة⁽⁴⁾.

لم يأت القانون رقم 80-80 المتضمن قانون الانتخابات بالجديد ماعدا بعض التعديلات والتفصيلات اليسيرة، فقد أبقى على أسلوب الانتخاب كما جاء به القانون البلدي⁽⁵⁾.

ثانيا / النظام الانتخابي على المستوى الولائي :

مرت المحافظات الخمس عشر (15) الموروثة عن الاستعمار بأزمة حادة مثلها مثل باقي المؤسسات الأخرى في الوطن لنفس الأسباب المذكورة آنفا⁽⁶⁾، إلا أن السلطات حاولت تدارك الوضع بإجراءات استثنائية مزجت بين تدعيم سلطات المحافظ⁽⁷⁾ واستحداث بعض الهيئات ذات التمثيل الشعبي.

(1) - أصبحت خمس سنوات بعد تعديل المادة 33 بموجب قانون 79-05 مؤرخ في 23 يونيو سنة 1979، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 26 يونيو 1979.

(2) - بوضياف (عمار)، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 239.

(3) - المادة 36 من الأمر 67-24 المعدل والمتمم.

(4) - المادة 116 من الأمر 67-24 المعدل والمتمم.

(5) - المواد من 63 إلى 67 من قانون رقم 80-80 مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، يتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 28 أكتوبر 1980، المعدل.

(6) - عدم تماشي التنظيم الموروث مع الوضع الجديد لنقص الموارد البشرية والمادية.

(7) - على سبيل المثال: تحويل صلاحيات المجلس العام جهاز المداولة إلى المحافظ بموجب الأمر 62-16 - Ordonnance n° 62-16 du 9 aout 1962, instituant dans chaque département une commission d'intervention économique et sociale et prévoyant diverses mesures administratives et financières, journal officiel n° 7 du 21 aout 1962.

تم إنشاء « لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي » بموجب الأمر رقم 62-16 ثم عوضت « بمجلس التنمية الاقتصادية والاجتماعية » بموجب الأمر 67-222. لم تشذ هذه الهيئات عن الهيئات البلدية السابقة الذكر، إذ كانت معيّنة⁽¹⁾ و استشارية⁽²⁾. في إطار مواصلة البناء المؤسساتي للدولة، لم يتأخر إصدار قانون الولاية رقم 38-69 مستحدثا « المجلس الشعبي الولائي » جهاز المداولة في الولاية الذي ينتخب بنفس النظام الانتخابي للمجلس الشعبي البلدي، حيث ينتخب بالاقتراع العام المباشر السري لمدة خمس سنوات من قوائم يرشحها الحزب وفق نفس الشروط والمواصفات⁽³⁾.

كما يعين المجلس رئيسا وأربعة نواب بالأغلبية المطلقة بالاقتراع السري وفقا للمادة 32 من قانون الولاية. وقد كرس قانون الانتخابات 80-08 نفس النظام الانتخابي الخاص بالمجلس الشعبي الولائي دون تغيير.

اختار المشرع الجزائري نظاما انتخابيا قائما على مبدأ الأغلبية في دور واحد في انتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية وهذا طبيعي بالنظر إلى وجود حزب واحد في البلاد له الصلاحية الحصرية في اختيار قوائم مرشحيه، إلا أن هذا النظام الانتخابي بالرغم من بساطته وسهولته، يرهن المجالس ويضعف مركزها لعدة أسباب موضوعية وهي :

- استبعاده لكل مرشح خارج الحزب بحيث تغطي فلسفة وايدولوجية الحزب والدولة الاشتراكية آنذاك.

- غموض الشروط السياسية وعموميتها كالكفاءة والنزاهة والالتزام ... الخ، في اختيار المرشحين التي تضعها المواثيق بدون ضوابط محددة قانونيا، مما يتيح لهياكل الحزب باختيار المترشحين وفق معايير مغايرة لا تؤدي بالضرورة لانتخاب الأكفأ والأفضل.

(1)- بالنسبة للجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي كانت تتكوّن من بعض المواطنين و التقنيين العموميين وممثلين عن القطاع الخاص، يعيّنهم المحافظ. أما مجلس التنمية الاقتصادية والاجتماعية فيتكوّن من رؤساء المجالس الشعبية

(2)- لمزيد من التفاصيل ارجع إلى: لباد (ناصر)، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص ص 181-190.
- BENAKEZOUH (Chabane), *La déconcentration en Algérie*,..., op. cit., p. 171-174.

(3)- المواد من 7 إلى 11 من الأمر 69-38، المعدل والمتمم.

- تضيق مجال اختيار الناخبين لمرشحين يحملون تطلعاتهم في حدود قائمة واحدة تحتوي على ضعف العدد المطلوب شغله في المجلس وهو ما يسمى نظام القائمة المغلقة مع التفضيل⁽¹⁾.

- ارتبط انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار الحزب الذي يؤثر على مرشحيه لانتخاب الرئيس داخل المجلس، بينما كان بالإمكان الاستناد إلى نتائج الانتخابات وتصيب المرشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات كرئيس واعتماد الترتيب في عدد الأصوات لتعيين النواب أيضا.

الفرع الثاني

النظام الانتخابي غداة التعددية : قانون 89-13⁽²⁾

كرّس دستور 1989 التعددية السياسية⁽³⁾، وفتح قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي⁽⁴⁾ المجال واسعا لتأسيس التشكيلات الحزبية وممارسة الديمقراطية وبالتالي التطلع إلى المشاركة في تسيير الشؤون العامة. لم يلبث أن صدر قانون الانتخابات الجديد متكيفا مع التحولات الجديدة في البلاد، ومحضرا للانتخابات المحلية التي كانت على الأبواب⁽⁵⁾.

لم يغيّر القانون 89-13 من نمط الاقتراع المباشر والعام والسري ولا من مدّة العهدة الانتخابية، غير أنه أحدث تعديلا جوهريا في أسلوب الانتخاب، حيث تبنى نظام

(1)- ارجع إلى بيطام (أحمد)، الاقتراع النسبي والتمثيلية، حالة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق باتنة، 2004-2005، ص 10.

(2)- قانون رقم 89-13 مؤرخ في 7 غشت سنة 1989، يتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 32 الصادرة في 7 غشت 1989، المعدل والمتمم.

(3)- المادة 40 فقرة 1 من دستور 1989 تنص: « حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به ».

(4)- قانون رقم 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، مرجع سابق

(5)- أجلت انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولاية المنتهية عهدها يوم 89/12/12 لإجرائها في غضون ستة أشهر، بموجب قانون رقم 89-17 و 89-18 المؤرخين في 11 ديسمبر سنة 1989، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 11 ديسمبر 1989. أجريت الانتخابات يوم 12 جوان 1990.

التمثيل النسبي مع أفضلية الأغلبية في دور واحد⁽¹⁾ رغبة في تمثيل التيارات السياسية حسب حجمها في المجتمع⁽²⁾.

صيغت المادة 62 من القانون 89-13 كما يلي: « يترتب على هذا النمط من الاقتراع توزيع المقاعد كآلاتي :

- إذا تحصلت القائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإنها تحوز جميع المقاعد.

- في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإن القائمة الحائزة على الأغلبية البسيطة تحصل على (50%+1) من المقاعد وبحسب الكسر لصالح هذه القائمة كمقعد كامل.

- توزع بقية المقاعد على جميع القوائم المحصلة على أكثر من 10% من الأصوات المعبر عنها وذلك على أساس النسب المئوية للأصوات المحصل عليها وحسب ترتيب تنازلي وبحسب الكسر الناتج كمقعد كامل.»

عدلت هذه المادة قبل إجراء الانتخابات المحلية في القانون رقم 90-06⁽³⁾، وحسنا فعل المشرع بتدارك الهفوات والنقص الفادح في النص الأول، حيث صحح الفقرة الأولى بنص: « تتحصل القائمة التي فازت بالأغلبية المطلقة على الأصوات المعبرة على عدد من المقاعد يتناسب والنسبة المئوية للأصوات المحصل عليها المجبرة إلى العدد الصحيح الأعلى.» إذ أن الصياغة الأولى تتنافى ونظام التمثيل النسبي وغايته في ضمان حد أدنى من التمثيلية للأحزاب السياسية، بل وتتيح الفرصة لهيمنة حزب سياسي على المجلس، رغم أن حصوله على الأغلبية المطلقة يعطيه أغلبية المقاعد بتطبيق نظام التمثيل النسبي.

جاء تعديل المادة 62 فقرة 2 بتفصيل يزيل الإشكال الموجود في النص الأول.

(1)- نصت المادة 61 فقرة 1 من قانون 89-13 المعدل والمتمم: « ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد.»

(2)- إدريس (بوكرا)، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، الفكر البرلماني، العدد التاسع، جويلية 2005، الجزائر، ص 44.

(3)- قانون رقم 90-06 مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، يعدل ويتمم القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 13 الصادرة في 28 مارس 1990.

إذ أن الصيغة (1+50%) مع حساب الكسر لصالح القائمة الفائزة، يصلح إذا كان عدد المقاعد زوجيا، أما إذا كان فرديا فسيحصل أن تحوز القائمة الفائزة على مقعد زائد عن الأغلبية المطلوبة في مثل هذه الحالات (مثال: بتطبيق الصيغة على عدد 7 مقاعد تحصل القائمة على 5 بدل 4 مقاعد).

أما الفقرة الثالثة من المادة 62 فقد جاءت بتفصيل أكثر يزيل الإشكالات المطروحة في النص السابق، حيث خفضت عتبة التمثيل من 10 إلى 7% وهي نسبة معقولة تعتمد لإقصاء القوائم التي لا تحوزها، كما حددت أسلوب توزيع المقاعد المتبقية وهو تطبيق الباقي الأقوى، وأدرجت القائمة الفائزة في حساب البواقي بوضوح. كما حددت كيفية التعامل مع احتمال عدم حصول القوائم المتبقية على عتبة التمثيل، فأعطت جميع المقاعد للقائمة الفائزة. واحتمال عدم تخطي كل القوائم لعتبة التمثيل، حيث توزع المقاعد حسب النسب المحصل عليها من القوائم مهما كانت مع إعطاء الأفضلية للقائمة الحائزة على أعلى نسبة.

أضاف المشرع المادة 62 مكرر 1، محددًا معيار الفصل بين القوائم الحائزة على أعلى نسبة من الأصوات، و القوائم التي لها الحق في اقتسام المقاعد المتبقية في حالة تعادل الأصوات. وهو معيار أقل معدل سن للمرشحين الأصليين في القائمة. كما أنّ أهم ما جاء به قانون 89-13 من جديد هو فتح المجال أمام الترشيح الحر⁽¹⁾. إذ يمكن للقوائم التي لم تحض برعاية جمعية سياسية أن تقدم ترشحها مدعما بتوقيعات 10% على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية محصورا بين 50 ناخبا و 500 ناخب.

وفق النظام الانتخابي الجديد المكرس بقانون 90-06 في الموازنة بين مقتضيات ضرورة وجود تمثيل في المجالس المنتخبة لمختلف التيارات السياسية حسب حجمها في المجتمع تمارس المعارضة وضرورة وجود أغلبية⁽²⁾ تسهل سيرها وتتفادى الانسداد فيها. وتجاوز أهم عيب من عيوب نظام التمثيل النسبي وهو صعوبة تشكيل أغلبية متجانسة وثابتة.

(1)- المادة 66 من قانون رقم 89-13، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(2)- حاز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المحل بالأغلبية في الانتخابات المحلية التي أجريت يوم 12 جوان 1990.

ورغم أنه أتاح للناخب اختيار أوسع مما كان في عهد الأحادية الحزبية، إلا أن نظام القائمة المغلقة⁽¹⁾ لا يعطي الحرية للناخب في اختيار مرشحيه فهو يختار القائمة كلها أو يرفضها كلها ولا يغيّر في ترتيبها الذي يعده الحزب المرشح للقائمة مما يصبّ دائما في صالح المرشحين المرتبين في صدارة القوائم. لكن نظام القوائم الحرة يقلل نوعا ما من حدة هذا العيب لأنه يتيح الترشيح لذوي الشعبية خارج نطاق الأحزاب. أما تشكيل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي فهو محدد في قانون البلدية 08-90⁽²⁾، حيث ترك المشرع تعيين الرئيس للقائمة الفائزة، مما خلق إشكالات عملية حيث يفقد الترتيب الموضوع في القائمة أهميته، إذ يمكن أن تكون الرئاسة لأي مرشح من بين الحاصلين على مقاعد في القائمة الفائزة مهما كان ترتيبه⁽³⁾، رغم أن الناخبين صوتوا على القائمة وفق ترتيبها والغالب أن متصدر القائمة هو عامل مهم في استمالة الناخبين. أما فيما يتعلق بتعيين النواب فهو متروك للرئيس الذي يقترحه على المجلس للموافقة.

بينما ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي من طرف أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة⁽⁴⁾، وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة يجرى دور ثاني ويعلن فائزا الحاصل على أكبر عدد من الأصوات (أغلبية نسبية)، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا الأكبر سنا، وهذا ما يشجع التحالفات بين الأحزاب داخل المجلس غالبا.

طبق القانون 06-90 المعدل لقانون 13-89 مرة واحدة فقط، في أول انتخابات تعددية في الجزائر بمناسبة الانتخابات المحلية يوم 12 جوان 1990، وكانت النتائج مفاجئة ومذهلة لصالح حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ فقد فازت بـ 853 بلدية من أصل 1541 و32 مجلسا شعبيا ولائيا من أصل 48⁽⁵⁾.

(1)- المادة 62 مكرر 2 تنص: « يجب أن يتم توزيع المقاعد على مرشحي القائمة حسب ترتيب المرشحين المذكورين فيها ».

(2)- المادة 48 من قانون البلدية رقم 08-90، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(3)- مثل ما حصل في الانتخابات المحلية لبلدية البويرة 1997، حيث ترأس المجلس الثالث في القائمة الفائزة.

(4)- المادة 25 من قانون الولاية رقم 09-90، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(5)- إدريس (بوكرا)، الاقتراع النسبي...، مرجع سابق، ص 48.

الفرع الثالث

النظام الانتخابي المكرس بالأمر 97-07⁽¹⁾

مرت الجزائر بمرحلة انتقالية استثنائية أخرى بعد حلّ أغلب المجالس الشعبية البلدية والولائية المنتخبة في 1990⁽²⁾. إذ لجأت السلطات إلى استحداث المندوبيات التنفيذية و المندوبيات الولائية⁽³⁾ لتعويض المجالس الشعبية البلدية والولائية بعد حلّ الجبهة الإسلامية للإنقاذ الفائزة بأغلبية المجالس، ولم تعد إلى الشرعية الانتخابية إلا بعد صدور قانون الانتخابات سنة 1997 والذي نظمت بموجبه الانتخابات المحلية في نفس السنة⁽⁴⁾.

بدا جلياً أن المشرع الجزائري كان متأثراً بما حملته نتائج الانتخابات لسنة 1990، حيث تراجع عن خيار التمثيل النسبي مع تفضيل الأغلبية الذي تبناه في قانون 89-13، خوفاً من تكرار نفس التجربة مع التيار الإسلامي الذي كان ممثلاً في حزب حركة مجتمع السلم وحركة النهضة. وفضل نظام التمثيل النسبي⁽⁵⁾ المعيق لانفراد حزب معين بالأغلبية بالمجالس.

حيث جاء في عرض أسباب القانون الذي تقدمت به الحكومة أمام المجلس الوطني الانتقالي آنذاك⁽⁶⁾: «أن نتائج الانتخابات البلدية لعام 1990 والتشريعية لعام 1991 أدت إلى أوضاع خطيرة بسبب اعتماد نظام انتخابي (نظام الأغلبية) غير عادل

(1) - أمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 6 مارس 1997، المعدل والمتمم.

(2) - مرسوم تنفيذي رقم 92-141 مؤرخ في 11 أبريل سنة 1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولاتية، ومرسوم تنفيذي رقم 92-142 مؤرخ في 11 أبريل سنة 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة في 12 أبريل سنة 1992.

- مرسوم تنفيذي رقم 94-05 مؤرخ في 2 يناير سنة 1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 01 الصادرة في 2 يناير سنة 1994.

(3) - استحدثت المندوبيات التنفيذية والمندوبيات الولائية بموجب المراسيم نفسها.

(4) - نظمت في 1997 وعرفت فوز التجمع الوطني الديمقراطي بأغلبية المجالس.

(5) - أجمعت الأحزاب المشاركة في ندوة الوفاق الوطني الثانية المنعقدة بتاريخ 17 سبتمبر 1996 على التخلي عن نظام الأغلبية واعتماد نظام الاقتراع النسبي، عن إدريس (بوكرا)، الاقتراع النسبي...، مرجع سابق، ص 48.

(6) - إدريس (بوكرا)، المرجع نفسه، ص 49.

وغير مناسب. فقد أظهر الاقتراع بالأغلبية محدوديته وطابعه غير العادل وغير المنصف خلال انتخابات 1991...»

غير القانون الجديد للانتخابات النظام الانتخابي وفق ما تنص عليه المواد من 75 إلى 80، فألغى تفضيل القائمة الفائزة بالأغلبية فنصت المادة 1/75 على: «ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات بطريقتين الاقتراع النسبي على القائمة».

وفي نفس السياق نصت المادة 76 على أن: «توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى».

لا تؤخذ في الحسبان، عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها».

شدّد التعديل المدرج على قانون الانتخابات بموجب القانون العضوي 07-08⁽¹⁾ من شروط رعاية الأحزاب السياسية للقوائم الانتخابية، حيث أخضعها في بعض الحالات لنفس الشروط التي تحكم القوائم الحرة⁽²⁾. إذ عليها تدعيم الترشح بتوقيعات ثلاثة بالمائة من ناخبي الدائرة الانتخابية موزعة على أكثر من نصف البلديات بنفس النسبة على الأقل إذا كانت الدائرة الانتخابية هي الولاية. باستثناء الحزب المتحصل على أربعة بالمائة من الأصوات المعبر عنها في أحد الانتخابات التشريعية الثلاثة الأخيرة موزعة على أكثر من نصف الولايات بحد أدنى من الأصوات يقدر بألفين في كل ولاية، أو الحزب الذي يتوفر على 600 منتخب في المجالس الشعبية موزعين على أكثر من نصف الولايات مع حد أدنى مقدر بعشرين منتخبا في كل ولاية⁽³⁾.

(1)- قانون عضوي رقم 07-08 مؤرخ في 28 يوليو سنة 2007، يعدل ويتم الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 29 يوليو 2007.

(2)- المادة 82 من الأمر 97-07 المعدلة بموجب القانون العضوي 07-08.

(3)- لم يبق إلا 9 أحزاب تحقق فيها الشرط وهي: جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي، حركة مجتمع السلم، حركة الإصلاح، حركة النهضة، حزب العمال، الجبهة الوطنية الجزائرية، التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، جبهة القوى الاشتراكية.

طبق نظام التمثيل النسبي بالقائمة المغلقة في الانتخابات المحلية الثلاث الأخيرة (23 أكتوبر 1997، 10 أكتوبر 2002، 29 نوفمبر 2007)، ومن أهم السلبات التي أظهرها الواقع ما يلي:

- صعوبة فوز حزب بأغلبية المقاعد في المجلس مما يؤدي إلى تشكيل تحالفات لتكوين أغلبية تحقق تيسير سير المجلس، وهذا الأمر ليس متاحا في كل المجالس إذ كثيرا ما أدى إلى انسداد في المجالس الشعبية البلدية لفترات طويلة بسبب الفسيفساء المتشكلة جراء تمثيل عدة أحزاب وقوائم في المجلس.

- عدم حسم القانون في مسألة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وتركها للقائمة الفائزة بحكم المادة 48 من قانون البلدية⁽¹⁾. خلق في العديد من المرات عاملا في نشوب نزاعات بين أعضاء القائمة الفائزة أدى إلى عدم الالتزام وحتى ممارسة المعارضة والإسهام في خلق انسدادات للمجلس وتحالفات غير منطقية بين أعضاء من القائمة الفائزة وأعضاء من قوائم أخرى معارضة. وقد كان بإمكان المشرع حسم هذا الأمر إما بتعيين متصدر القائمة الفائزة بشكل آلي لحصر النزاع في ترتيب القائمة قبل الترشيحات داخل الأحزاب، وإما بانتخاب الرئيس داخل المجلس كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي⁽²⁾.

- يؤدي نظام القائمة المغلقة بالأحزاب السياسية إلى ترتيب المرشحين في القائمة وتفضيل الأوائل فيها، ويترتب عن هذا في أغلب الأحيان الأخذ بعين الاعتبار الجانب العائلي والعروشي والقبلي قبل الكفاءة، خاصة في الدوائر الانتخابية الصغيرة. كما تغلق الباب أمام الناخبين في اختيار ترتيب المرشحين، عكس ما هو معمول به في نظام القوائم المفتوحة⁽³⁾، التي تعطي فرصة أكبر للناخب في اختيار ترتيب المترشح داخل القائمة نفسها، ما يجعل الحظوظ متساوية لكل المترشحين مهما كان ترتيبهم داخل القائمة.

(1)- المادة 48 من قانون 90-08 المعدل والمتمم، تنص على: «يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي....»

(2)- المادة 25 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية، المعدل والمتمم.

(3)- نظام القائمة المفتوحة يعطي الحق للناخب بتغيير الترتيب الأصلي للمترشحين في القائمة.

- عدم فصل المشرع في بعض الحالات المحتملة التي تنجر عن نتائج الانتخابات، كتعادل القوائم الفائزة في انتخابات المجالس الشعبية البلدية بنفس عدد المقاعد، والتي فصل فيها بتعليمية لوزير الداخلية والجماعات المحلية⁽¹⁾ بالحسم لصالح المترشح الأكبر سنا⁽²⁾ من بين الفائزين بمقاعد في القوائم المتعادلة، ثم تم التراجع عن هذا الخيار في الانتخابات الأخيرة سنة 2007 بالحسم للقائمة المتحصلة على أكبر عدد من الأصوات وهذا ما فسر على أنه تفضيل لحزب جبهة التحرير الوطني، لأن التعليمية وجهت بعد ظهور النتائج. وكان من الممكن حسم هذا الأمر في التعديلين اللذين مسا قانون الانتخابات 97-07 بموجب القانون العضوي رقم 04-01⁽³⁾ أو القانون العضوي رقم 07-08.

- عدم الفصل في حالة تساوي الأصوات بين القوائم المتبقية المستحقة لنيل مقعد بتطبيق الباقي الأقوى.

- عدم الفصل في احتمال عدم حصول أي قائمة على 7% من الأصوات خاصة في ظل مشاركة قوائم كثيرة في الانتخابات تجاوزت العشرين في بلدية واحدة أحيانا، عكس القانون 89-13 المعدل الذي أخذ هذا الاحتمال بعين الاعتبار⁽⁴⁾.

(1)- تعليمية رقم 2342 مؤرخة في 07 أكتوبر 2002، فيما يخص مراسيم تنصيب المجالس المنتخبة الجديدة (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي) وكيفيات انتخاب رؤسائها ومساعدتها، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

(2)- المبدأ المعمول به في انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي وفق ما تنص المادة 25 من قانون الولاية.

(3)- قانون عضوي رقم 04-01 مؤرخ في 7 فبراير سنة 2004، يعدل ويتم الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة في 11 فبراير 2004.

(4)- قانون 89-13 المعدل والمتمم، فصل في الحالة الأولى (تعادل الأصوات) لصالح القائمة الأقل معدل سن للمرشحين الأصليين وفي الحالة الثانية (عدم تجاوز أي نسبة لعتبة التمثيل) بتطبيق التمثيل النسبي لاحتساب المقاعد.

المطلب الثاني

العلاقة بين الوالي والهيئات المنتخبة: سمو مركز الوالي

إن المتمعن في النظام الإداري الجزائري، لن يجد صعوبة في تحليل العلاقة بين ممثل الدولة (الوالي) والمجالس المنتخبة في البلدية والولاية، ليخلص بنتيجة واحدة ووحيدة ألا وهي سمو مركزه وهيمنته على الحياة الإدارية في الولاية بمكوناتها الإقليمية من بلديات.

إذ يمارس وصاية مشددة على المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ويهيمن على المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾ (الفرع الثاني)، وإلى مظاهر أخرى لسمو مركز الوالي في ظل ضعف وسائل تأثير مقابلة للمجالس المنتخبة (الفرع الثالث).

(1) - السلطة الوصية للمجلس الشعبي الولائي هي وزير الداخلية والجماعات المحلية، غير أن دور الوالي في هذه الوصاية من حيث الإجراءات والمتابعة والتنفيذ يجعله المحور الرئيس لممارستها.

الفرع الأول

الوصاية المشددة لممثل الدولة⁽¹⁾ على المجلس الشعبي البلدي

تتعدد مظاهر الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي، حيث يخضع لها المنتخبون كأشخاص (أولا) ويخضع لها المجلس الشعبي البلدي كهيئة (ثانيا) كما تخضع أعمال المجلس ورئيسه للوصاية (ثالثا).

أولا/ الوصاية على الأشخاص:

تتمثل الوصاية على المنتخب المحلي البلدي في التوقيف والإقالة والإقصاء.

1/ التوقيف:

التوقيف هو شل نشاط المنتخب مؤقتا. يمارس هذا الإجراء في قانوني البلدية 67-24 المعدل والمتمم⁽²⁾ من طرف الوالي بقرار معلل على أي منتخب محلي بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا كان متابعا جزائيا أو أخل بمهامه الانتخابية في قانون 67⁽³⁾، بينما اكتفى قانون 90-08 بالسبب الأول⁽⁴⁾. أضاف المشرع ضرورة استطلاع الوالي رأي المجلس قبل التوقيف بينما لم يشر إليه في 67، بينما تراجع عن تحديد مدة التوقيف التي كانت شهرا واحدا يمكن تمديدها بقرار من وزير الداخلية إلى 3 أشهر، حيث أن قرار التوقيف بموجب قانون 90-08 يبقى ساري المفعول إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.

ورغم أن تحديد مدة التوقيف يعتبر ضمانا لحماية المنتخب المحلي من التعسف، إلا أن عدم تحديده من طرف المشرع يعد منطقيا باعتبار أن سبب التوقيف هو المتابعة الجزائية وهو لا ينتفي إلا بفصل الجهة القضائية، عكس الحالة الثانية التي تستدعي

(1) - ممثل الدولة تقصد به الوالي ورئيس الدائرة كسلطة مساعدة له.

(2) - بموجب القانون رقم 81-09 مؤرخ في 4 يوليو سنة 1981، يعدل ويتم الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967 والمتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة في 7 يوليو 1981.

(3) - المادة 92 من الأمر 67-24 المعدل والمتمم.

(4) - المادة 32 من القانون 90-08 المعدل والمتمم.

تحديد المدة - الواردة في قانون 67 المعدل- وهي التوقيف لارتكاب خطأ جسيم يخل بالمهمة الانتخابية حتى ولو كان لا يرتب متابعة جزائية، حيث قد يتعسف الوالي في التكييف هنا.

تراجع المشرع الجزائري عن تقليص تدخل الوصاية في شؤون الهيئات المحلية⁽¹⁾، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية⁽²⁾، حيث أعطى سلطة واسعة للوالي في إصدار قرار بتوقيف عضوية منتخبي المجالس البلدية، عملاً بأحكام المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ⁽³⁾.

2/ الإقالة:

نظم المشرع هذا الجانب في المادة 90 من قانون 67 وعبر عنه بمصطلح «التصريح بالاستقالة» بدل الإقالة، ويقوم به الوالي إذا تخلف العضو المنتخب في المجلس عن الحضور بعد ثلاث دعوات متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً، ولا يجوز هذا الإجراء إلا إذا كلف العضو بتقديم إيضاحاته، وله أن يطعن في ذلك خلال 10 أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة. وهي حالة لم ينص عليها قانون 90-08⁽⁴⁾.

نصت المادة 55 من أمر 67-24 على أن : « كل نائب بلدي يصبح لسبب طارئ بعد انتخابه في حالة من حالات عدم قابلية الانتخاب المنصوص عليها في المواد

(1)- لباد ناصر، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص 262.

(2)- مرسوم تنفيذي رقم 92-143 مؤرخ في 11 ابريل سنة 1992، يتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، جريدة رسمية عدد 27 الصادرة في 12 ابريل سنة 1992.

(3)- مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 9 فبراير سنة 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة في 9 فبراير 1992. وتم تمديدها بموجب مرسوم تشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 6 يناير سنة 1993، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 8 الصادرة في 19 يناير 1993. وتم رفعها بموجب أمر رقم 11-01 مؤرخ في 23 فبراير 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 23 فبراير 2011.

(4)- لباد ناصر، المرجع نفسه، ص 279.

السابقة يصرح فوراً باستقالته من نيابته من قبل عامل العمالة». هذه المادة تقابلها المادة 31 من قانون 08-90 في نصها: « يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً، أو تعثره حالة من حالات التنافي». وحالات عدم قابلية الانتخاب محددة في قانون الانتخاب وفقاً للمادة 98 من قانون الانتخاب 07-97.

3/ الإقصاء:

إن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية ولا يتم إلا نتيجة الإدانة الجنائية القضائية للعضو المنتخب وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف. وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف. والإقصاء إجراء معروف في كل المجالس. ولقد أقر بغرض المحافظة على مصداقيتها⁽¹⁾.

يأتي الإقصاء عادة بعد التوقيف، إذا صدر قرار نهائي من جهة قضائية يدين المنتخب جزائياً. تنص المادة 33 من قانون 08-90: « يقصى نهائياً من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة. ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانوناً هذا الإقصاء. يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء».

لم يحدد قانون 09-81 المعدل للقانون البلدي أسباب الإقصاء والظاهر من فحوى النص أن الإقصاء قد يكون في غير حالة الإدانة الجزائية خاصة بالرجوع إلى المادة 92 المحددة لحالتي التوقيف (الإخلال بالمهمة)، وتحدد المادة 92 مكرر إجراءات الإقصاء بوجوب اجتماع المجلس لإبداء الرأي في جلسة مغلقة يستمع فيها إلى العضو المعني، بعدها يرفع الرأي للوالي الذي يستشير مكتب التنسيق الولائي ثم يرفع لوزير الداخلية، الذي يصدر الإقصاء بموجب مرسوم.

(1)- بوضياف (عمار)، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 262.

ثانيا/ الوصاية على الهيئة:

1/ حالات حل المجلس الشعبي البلدي :

تتمثل الوصاية على الهيئة في حلها، وبالتالي إنهاء وجودها إنهاء قانونيا وتجريد أعضائها من الصفة التي يحملونها⁽¹⁾. طبقا للمادة 34 من قانون البلدية 90-08 المتمم⁽²⁾، يحل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية :

1- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف المحددة في المادة 29 من قانون البلدية. يقابل هذه الحالة في قانون 81-09 المعدل لأمر 67-24 المادة 111⁽³⁾.

2- في حالة الاستقالة الجماعية: إذا استقال أعضاء المجلس دفعة واحدة مهما كانت انتماءاتهم، يحل المجلس، إذ لم يمنح المشرع فرصة لاستخلافهم مثل الحالة الأولى التي قد تكون بدافع الاستقالة الجزئية أو الفردية. أشير إلى مثل هذه الحالة في المادة 113 من أمر 67-24 المعدل والمتمم.

3- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية: وهي حالة شائعة في المجالس الشعبية البلدية، إذ يحدث أن لا يتمتع الرئيس بالأغلبية في المجلس للمصادقة على مداولاته، وفي نفس الوقت الأغلبية المعارضة لا تبلغ ثلثي الأعضاء لسحب الثقة من الرئيس وفقا للمادة 55 من قانون البلدية⁽⁴⁾.

4- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها: إذ لا يتصور إدارة بلدية بمجلسين أو بمجلس لم يتم انتخابه من طرف كل سكان البلدية. نصت على هذه الحالة

(1)- بوضياف (عمار)، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 301.

(2)- أمر رقم 03-05 مؤرخ في 18 يوليو سنة 2005، يتم القانون رقم 90-08 والمتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 19 يوليو 2005.

(3)- نص المادة 111: «يجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله إذا اقتضت المادة 110 أعلاه استخلاف أكثر من نصف أعضائه...»

(4)- مثال : إذا كان الرئيس من قائمة فائزة ب 6 مقاعد ويحضى بدعم زملائه في القائمة، يمكن للأحزاب التي تحوز على 9 مقاعد مجتمعة (4+5) تعطيل المداولات وفي نفس الوقت لا يمكنها سحب الثقة من الرئيس.

المادة 7 من قانون 67-24 المعدل⁽¹⁾.

5- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكنته: هذه الحالة أضيفت بموجب أمر رقم 03-05 وذلك لتمكين رئيس الجمهورية من حل المجالس الشعبية البلدية لولايتي تيزي وزو وبجاية وبعض المجالس في البويرة وبومرداس، إثر أزمة منطقة القبائل، إذ أن المجالس التي كانت منتخبة لا يصلح تكييف وضعها بالحالة الثالثة الواردة في المادة 34 وهي حالة الاختلاف الخطير بين الأعضاء. وجددت هذه المجالس بانتخابات جزئية

نظمت في 24 نوفمبر 2005، أجريت في البلديات التي أوقف فيها الانتخاب في 10 أكتوبر 2002، والبلديات التي حلت مجالسها⁽²⁾ كما سبق الذكر.

2- إجراءات الحل :

ميز قانون 67 في نصه الأصلي بين حل المجلس وتجديده واستقالة جميع أعضائه العاملين، رغم أن النتيجة واحدة وهي إنهاء عضوية كل منتخب المجلس وإعادة انتخابه من جديد. نفهم من خلال هذا التمييز أن المادة 112 التي لا تسوغ الحل إلا بموجب مرسوم، يقصد بها الحل المنجر عن دمج أو تجزئة البلدية، بينما يتم التجديد الكامل للمجلس الناتج عن نقص الأعضاء⁽³⁾ وفق قرار من وزير الداخلية. لكن بموجب قانون 81-09 المعدل للقانون البلدي أصبح التجديد يتم أيضا بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية.

لكن قانون البلدية 90-08 كان واضحا في تحديد حالات الحل وفي وجوب إفراغه شكلا في مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية،

(1)- نص المادة 7 من قانون 81-09 : « في حالة دمج أو تجزئة البلديات المنجر عنهما تحويل السكان إداريا، تحل المجالس الشعبية البلدية بحكم القانون...».

(2)- مرسوم رئاسي رقم 05-254 مؤرخ في 20 يوليو سنة 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 20 يوليو سنة 2005.

(3)- أكثر من ثلث الأعضاء وفق المادة 111 المعدلة بقانون 81-09 ليصبح التجديد ناتج عن أكثر من نصف الأعضاء.

والمراسيم التي تتخذ في مجلس الوزراء هي المراسيم الرئاسية والتي هي من صميم اختصاص رئيس الجمهورية بموجب المادة 116 فقرة 1 من دستور 1989⁽¹⁾، إلا أن حل المجالس المنتخبة في 1992 المتخذ أثناء حالة الطوارئ والذي أعقب حل حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ الحائزة على أغلبية المجالس الشعبية كان بموجب مراسيم تنفيذية⁽²⁾ تستند إلى المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

ينجر عن حل المجالس الشعبية البلدية تعويضها بمجالس مؤقتة تعين من طرف الوالي في العشرة أيام الموالية للحل⁽³⁾. تتولى هذه المجالس تسيير الشؤون الجارية للبلدية، ريثما تجرى انتخابات تجديد المجالس في مهلة أقصاها 6 أشهر، غير أنه لا تنظم هذه الانتخابات في السنة الأخيرة التي تسبق تاريخ التجديد العادي⁽⁴⁾. غير أن المجالس البلدية المحلة سنة 1992 عوضت بمندوبيات تنفيذية تحل محلها إلى غاية تجديدها عن طريق الانتخاب ولمدة غير محدودة⁽⁵⁾. نظمت هذه المندوبيات من حيث تعيينها وعدد أعضائها وأحكام أخرى بموجب نفس المرسوم التنفيذي الذي تضمن حل المجالس الشعبية البلدية رقم 92-142⁽⁶⁾. ونفس الحال انطبق على المجالس التي لم تحل وانتهت عهدها الانتخابية في 11 يونيو 1995. يذكر أن القانون البلدي لسنة 67 أورد حالة للوصاية على المجلس الشعبي البلدي غير الحل، حيث أشارت الفقرة الثانية من المادة 112 إلى إمكانية إيقافه في حالة الاستعجال لمدة محدودة لا تتجاوز شهرا بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية

(1)- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

(2)- مرسوم تنفيذي رقم 92-142، مرسوم تنفيذي رقم 94-05، مرجع سابق .

(3)- المادة 36 من قانون 90-08 و المادة 113 من الأمر 67-24.

(4)- المادة 95 من الأمر 97-07 المتضمن قانون الانتخابات، وقبله المادة 79 من قانون رقم 89-13.

(5)- بموجب المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، مرجع سابق. وقد نصت المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 4 جوان 1991، يتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 29 الصادرة في 12 جوان 1991، على نفس الإجراء لكنه لم يطبق.

(6)- يعين الوالي بقرار رئيس وأعضاء المندوبية التنفيذية من بين الأعوان العموميين أو الموظفين أو كل شخص لديه خبرة وكفاءة في تسيير الشؤون العمومية. وتتكون المندوبية من 3 إلى 5 أعضاء حسب عدد سكان البلدية.

بناء على تقرير من عامل العمالة. هذه الحالة لم ترد في قانون 90-08 غير أنها وردت في المرسوم الرئاسي المعلن لحالة الطوارئ في المادة 8 التي تنص: «عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عائرة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء، التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها. وفي هذه الحالة، تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب».

ثالثا/ الوصاية على الأعمال:

إن الوسيلة الأساسية في قيام المجلس الشعبي البلدي بمهامه هي المداولات⁽¹⁾، التي من خلالها يتخذ القرارات المتعلقة بالحياة البلدية، والحكم على مدى إصدارها وتنفيذها بحرية دون الخضوع للرقابة هو معيار الاستقلالية التي تتمتع بها. ومن هنا نأتي إلى بيان مظاهر الوصاية على أعمال المجالس الشعبية البلدية وهي: التصديق، الإلغاء والحلول.

1/ التصديق:

تكرس المادة 41 من قانون البلدية الأصل العام في تنفيذ المداولات، إذ تنفذ بحكم القانون بعد 15 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص مشروعية القرارات المعنية وصحتها. غير أن القانون⁽²⁾ يستثني من هذه القاعدة العامة المداولات التي تتناول الميزانيات أو إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، إذ يعتبر أجل المصادقة عليها من طرف الوالي 30 يوما. وحقيقة الأمر أن الوالي له صلاحية واسعة جدا في رفض التصديق بغض النظر عن الأجل المحدد، وهو يمارس رقابة شرعية ورقابة ملاءمة للقرارات، وقراراته ملزمة للمجلس الشعبي البلدي الذي لا يملك إلا اللجوء إلى القضاء للطعن فيها⁽³⁾.

(1)- انظر المواد من 38 إلى 46 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 42 و 43 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(3)- المادة 46 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

ورغم أن قانون البلدية 90-08 خفف من وصاية الوالي نوعا ما مقارنة بالقانون القديم⁽¹⁾، بالتخفيف من مجالات ومواضيع تدخل الوالي و آجال المصادقة على المداولات⁽²⁾. إلا أن المرسوم التنفيذي 94-215⁽³⁾ عاد إلى تشديد الرقابة على مستوى أدنى، إذ عهد لرئيس الدائرة بتفويض من الوالي بالتصديق على مداولات تتضمن موضوعات أكثر من تلك المحددة في قانون البلدية.

يعتبر هذا إخلال بمبدأ تدرج القانون، إذ لا يعقل أن يناقض نص تنظيمي قانونا عاما، بل يأتي ليضع آليات لتطبيقه أو يخصص بعض الأحكام العامة الواردة فيه⁽⁴⁾.

2/ الإلغاء:

تنص المادة 44 من قانون البلدية 90-08: « تعتبر باطلة بحكم القانون:

- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارج عن اختصاصه.
 - المداولات المخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2 و3 و9 وللقوانين والتنظيمات.
 - المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.
- يصرح الوالي بموجب قرار معطل ببطلان المداولة القانوني».

تناولت المادة المداولات الباطلة بحكم القانون، غير أنه توجد مداولات قابلة للإلغاء منصوص عليها في المادة 45، وهي المداولات التي يشارك في اتخاذها منتخبون بلديون لهم مصلحة شخصية فيها. يصدر الإلغاء من الوالي بقرار معطل خلال شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية. كما يحق لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة.

(1)- أمر 67-24 المعدل والمتمم، مرجع سابق، والمرسوم رقم 82-31 مؤرخ في 23 يناير سنة 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية عدد 4 الصادرة في 26 يناير 1982.

(2)- تنفذ المداولات بعد 20 يوم من ايداعها إلا المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس او يلغي أو يعدل من الضرائب والأداءات والرسوم، نقل الملكية والامتلاك والمبادلات العقارية، القروض، عدد الموظفين وأجورهم، قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات او شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح البلدية، محاضر المزادات والمناقصات.

(3)- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 27 يوليو سنة 1994.

(4)- هناك من يرى أن للسلطة التنفيذية إمكانية مخالفة قانون بمرسوم في الحالات الاستثنائية (حالة الطوارئ).

غير أن المشرع ترك الفرصة للمجلس الشعبي البلدي للطعن ضد قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة أمام المحكمة المختصة وفقا للشروط والأشكال المعمول بها⁽¹⁾ في ظل الأمر 24-67 يمكن للوالي أو أي شخص يعنيه الأمر في الولاية طلب إلغاء المداولة، خلال 15 يوما التالية لإغلاق دورة المجلس التي اتخذت فيها المداولة، ويصدر القرار المتضمن الإلغاء مسببا من طرف الوالي. كما تمنح المادة 80 من قانون البلدية 08-90 الحق للوالي إلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي المتضمن تنظيمات عامة بقرار مسبب، إذا كان مخالفا لقانون أو تنظيم، خلال شهر من إرساله.

3/ الحلــــــــــــــــول:

الحلول هو قيام الهيئة الوصية بأداء عمل هو أصلا من اختصاص الهيئة اللامركزية التي رفضت أو أهملت القيام به، ولا يمارس إلا وفق شروط محددة:

- حالة وجود نص صريح يلزم المجلس بالقيام بهذا العمل.
- حالة امتناع المجلس القيام به مع كون الامتناع غير مشروع.
- إنذار المجلس بضرورة تنفيذ الالتزام.

ويمكن للوالي الحل محل الجهاز التنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، كما يمكنه الحل محل الهيئة التداولية (المجلس الشعبي البلدي).

ففي الحالة الأولى، والتي يتناولها أساسا الفرع الثالث من الفصل الثاني من قانون البلدية 08-90، والذي جاء بعنوان « سلطة حل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي » بدل أن يكون « سلطة حل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ». يجوز للوالي الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يلي :

- اتخاذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين⁽²⁾.
- ممارسة السلطات المقررة في حالة تهديد النظام العام⁽³⁾.

(1)- المادة 46 من قانون البلدية 08-90 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 81 من قانون البلدية 08-90 المعدل والمتمم.

(3)- المادة 82 من قانون البلدية 08-90 المعدل والمتمم.

- رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو إهماله اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات⁽¹⁾.

- عدم اتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على الأرشيف وعدم تعرضه للاتلاف⁽²⁾. ويمارس هذا الحلول بشروط، حيث يجب أن يسبقه إهمال أو رفض التنفيذ. كما يجب على الوالي أن ينذر رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتنفيذ مع منحه أجل لذلك. نلاحظ أن حالات الحلول المذكورة تنصب كلها على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل للدولة.

كما نجد حالات أخرى لحلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، نصت عليها المادة 171 من قانون البلدية 90-08، والمادة 76 مكرر 4 من قانون 04-05 المعدل لقانون التهيئة والتعمير⁽³⁾.

فالأولى تتعلق برفض رئيس المجلس إصدار نفقة لازمة، حيث يقوم مقامه الوالي في إصدار حوالة الصرف وفق ما تقتضيه التشريعات السارية المفعول. أما الثانية فتتعلق بقصور رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إصدار قرار هدم بناية تمت دون ترخيص حيث يصدر الوالي قرار الهدم بعد انقضاء المهلة الممنوحة للرئيس. أما الحالة الثانية والمتعلقة بحلول الوالي محل الهيئة التداولية، فتتص عليها المواد 154 و 155 و 156 من قانون البلدية 90-08.

حيث تتيح المادة 154 للوالي فرض تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية لم يصوت عليها المجلس. بينما تتناول المادة 155 حلول الوالي لضبط ميزانية البلدية عندما يرفض المجلس الشعبي البلدي التصويت عليها بصفة متوازنة، بعد إرجاعها من طرف الوالي في غضون 15 يوما من استلامها من الرئيس، الذي يطرحها مجددا خلال عشرة أيام للمداولة. أما المادة 156 فتأذن للوالي ضبط الميزانية في حالة العجز وتنفيذها، إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات اللازمة لذلك.

(1)- المادة 83 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 124 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(3)- قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 غشت 2004، يعدل ويتمم القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 غشت 2004.

الفرع الثاني

هيمنة الوالي على المجلس الشعبي الولائي

يعد وزير الداخلية السلطة الوصية على الولاية، غير أن الوظيفة المزدوجة للوالي، تجعله الفاعل الأساسي في ممارسة هذه الوصاية على المجلس الشعبي الولائي، والمتمثلة في الوصاية على الأشخاص (أولا)، الوصاية على الهيئة (ثانيا) و الوصاية على أعمال المجلس (ثالثا).

أولا/ الوصاية على الأشخاص:

تتمثل الوصاية على المنتخب المحلي البلدي في التوقيف والإقالة والإقصاء.

1/ التوقيف:

لا يتم توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي - بموجب قانون 09-90 - إلا لسبب واحد وهو المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه، وهذا التوقيف يكون بمداولة للمجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾. هذا ما يعتبر ضمانا للمنتخب الولائي يحميه من تعسف السلطة الوصية، إذ أن مهمة وزير الداخلية الإعلان فقط عن التوقيف بقرار، حتى يفصل القضاء في المتابعة.

بينما سبب التوقيف في ظل قانون الولاية 69-38 في صيغته المعدلة بالقانون رقم 81-02⁽²⁾ كان واسعا وهو ارتكاب خطأ جسيم وفق النظام الداخلي للمجلس⁽³⁾. يصدر قرار التوقيف عن وزير الداخلية لمدة لا تزيد عن 3 أشهر، بعد تمكين المنتخب من الدفاع عن نفسه وأخذ رأي المجلس الذي يرفع عن طريق الوالي إلى الوزير مدعما بملاحظاته⁽⁴⁾. ويعد تحديد المدة هنا منطقيا لحماية المنتخب من التعسف بالنظر إلى أن السبب قد لا يكون المتابعة الجزائية، بينما عدم تحديد مدة التوقيف في قانون 09-90 يرجع إلى أن سبب التوقيف واحد، وهو المتابعة الجزائية التي لا تنقضي إلا بفصل

(1)- المادة 41 من قانون 09-90 المعدل والمتمم.

(2)- قانون رقم 81-02 مؤرخ في 14 فبراير سنة 1981، يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو سنة 1969 والمتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 17 فبراير 1981.

(3)- وفقا للمادة 36 من أمر 69-38، يضع المجلس نظامه الداخلي طبقا للقواعد العامة التي تحدد بموجب مرسوم.

(4)- المادة 19 من أمر 69-38 المعدلة بموجب القانون 81-02.

الجهة القضائية فيه.

لكن المشرع سرعان ما تراجع عن تقليصه لتدخل السلطة الوصية في شؤون الهيئات المنتخبة، إذ كرست المادة 8 من مرسوم إعلان حالة الطوارئ بصورة جلية إمكانية توقيف منتخبي المجالس المحلية⁽¹⁾. كما أصبح الوالي وصيا مباشرا على منتخبي المجالس الشعبية الولائية⁽²⁾ بدل وزير الداخلية، الذي أصبح جهة طعن في قرار التوقيف⁽³⁾.

2/ الإقالة:

وردت حالتين لإقالة المنتخب الولائي في الأمر 69-38، الأولى في المادة 18 وهي وجود العضو في إحدى حالات التعارض أو عدم القابلية للانتخاب، حيث إذا لم يستقل المعني خلال شهر يقال بموجب قرار وزير الداخلية. أما الثانية ففي المادة 37 وهي تغيب العضو عن دورتين متعاقبتين دون عذر مشروع ومقبول من المجلس، إذ يصرح المجلس في آخر جلسة من الدورة الثانية باعتبار العضو مستقيلا. تقابل الحالة الأولى المادة 40 من قانون 90-09 التي تضع العضو الذي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية الانتخاب أو في حالة تناف، مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، مع قيام الرئيس بإعلام الوالي فورا. أما في حالة تقصير في الإعلام بمثل هذه الحالة بعد إعدار من الوالي للرئيس، يعلن وزير الداخلية بقرار عن هذه الاستقالة الحكيمة.

(1)- تنص المادة 8 فقرة 1 من المرسوم 92-44 على : « عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء، التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها».

(2)- وفقا للمادة 1 من المرسوم التنفيذي 92-143 : « يصدر الوالي المختص إقليميا بقرار، توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، عملا بأحكام المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير سنة 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ».

(3)- وفقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-143: « يمكن أن يكون قرار التوقيف محل طعن لدى وزير الداخلية والجماعات المحلية الذي يمكنه أن يلغيه، عند الاقتضاء».

3/ الإقصاء:

سبق وأن أشرنا أن توقيف المنتخب الولائي لا يتم إلا بسبب متابعة جزائية وإلى غاية فصل الجهة القضائية المختصة. هذا التوقيف المؤقت يصبح إقصاء نهائيا إذا ثبتت الإدانة السالبة لأهلية الانتخاب بحكم قضائي⁽¹⁾. ويفهم من صلب المادة أن العقوبة الجزائية التي لا يتبعها الحرمان من الحقوق المدنية لا ينجر عنها إقصاء للمنتخب. غير أن إجراءات الإقصاء لم توضح في المادة 42 التي اكتفت بالإحالة إلى تطبيق أحكام الاستخلاف المقررة بموجب المادة 38، عكس قانون البلدية التي حددها، حيث يختص المجلس بالإعلان والوالي بإثبات الإقصاء بقرار.

بالمقارنة مع قانون الولاية 69-38، نجد أن سبب الإقصاء هو « عدم التمتع بالثقة اللازمة لممارسة نيابته»⁽²⁾ وهو سبب غير واضح ومبهم، ويمكن أن يطلب الإقصاء من هيئات خارج المجلس، وهي الحزب أو سلطات الحكومة كما ورد في المادة 19 من النص الأصلي للأمر 69-38، قبل تعديله بقانون 81-02⁽³⁾.

ثانيا/ الوصاية على الهيئة:

1/ حالات حل المجلس الشعبي الولائي :

جاء في المادة 44 من قانون الولاية 90-09 أربع حالات لحل المجلس الشعبي الولائي وأضاف تعديلها بموجب أمر 05-04⁽¹⁾ حالة أخرى، وهي كالتالي :

- حالة الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وهي حالة مبهمه وغير مفهومة لا من حيث صلاحية الإلغاء ولا أسبابه. لم ترد هذه الحالة في قانون البلدية، وبالمقارنة مع الحالة الواردة فيه وهي « ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان». نفهم أن حالة الإلغاء ربما تكون في حالة تعديل

(1)- تنص المادة 42 من قانون الولاية 90-09 على : « تطبق أحكام المادة 38 أعلاه على كل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب».

(2)- وردت في المادة 19 من الأمر 69-38، لكن المادة 19 مكرر من قانون 81-02 لم تشر إلى سبب الإقصاء.

(3)- لم تحدد الهيئات التي تطلب الإقصاء في المادة 19 مكرر من قانون 81-02، بل وردت بصفة عامة « الهيئات التي طلبت الإقصاء».

(4)- أمر رقم 05-04 مؤرخ في 18 يوليو سنة 2005، يتم القانون رقم 90-09 والمتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 19 يوليو 2005.

التقسيم الإداري بحيث ينجر عنه إلغاء أو إضافة ولايات، أو فصل جزء من ولاية لإضافته لولاية أخرى في الحالة المشار إليها في المادة 6 من قانون الولاية، حيث تقرر المادة 43 تنظيم انتخابات جزئية في حالة تعديلات إقليمية انجر عليها إلحاق أكثر من عشر السكان.

- حالة الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف الأعضاء بعد تطبيق أحكام الاستخلاف الواردة في المادة 38.
- حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يعرقل السير العادي للمجلس الشعبي الولائي.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكيبته⁽¹⁾: مكنت هذه الإضافة حل مجلسي بجاية وتيزي وزو⁽²⁾ على اثر أزمة منطقة القبائل.

رغم أن المادة 44 من قانون الولاية 69-38 تقرر أن حل المجلس الشعبي الولائي لا يجوز إلا بمرسوم، إلا أن مصطلح الحل الموجود بالمادة لا نجد له أثرا في القانون. إذ أن الحالات التي أوردها عبر عنها بالتجديد، فالمادة 42 المعدلة في القانون 81-02 تنص على: «يجدد المجلس الشعبي الولائي بكامله إذا أدت أحكام المادة 41 أعلاه إلى استبدال أكثر من نصف أعضائه، بسبب الشغور المتعاقب، ويقرر التجديد بمرسوم». كما نجد المادة 5 تنص على إجراء انتخابات جزئية بموجب مرسوم إذا أدت تعديلات في الحدود الإقليمية للولاية لنقل أزيد من عشر سكانها.

أما الفقرة الثانية من المادة 44 فتكرس حالة أخرى من الوصاية على المجلس كهيئة غير الحل، وهي التوقيف المؤقت في حالة الاستعجال لمدة لا تتجاوز شهرا، بموجب قرار من وزير الداخلية بناء على تقرير الوالي. هذه الحالة لا يتضمنها قانون

(1)- هذه الحالة أضيفت بموجب الأمر 05-04، مرجع سابق.

(2)- مرسوم رئاسي رقم 05-255 مؤرخ في 20 يوليو سنة 2005، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 20 يوليو سنة 2005.

الولاية 90-09. لكن مرسوم إعلان حالة الطوارئ شدد من الوصاية على المجلس الشعبي الولائي إذ يمكن تعليق نشاطه أو حله⁽¹⁾.

2- إجراءات الحل :

تحدد المادة 45 من قانون 90-09 إجراء الحل دون تفصيل، إذ يتم إعلانه وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية. ولم يبين القانون الجهة التي تتولى تعويض المجلس في الفترة التي تسبق الانتخابات عكس البلدية التي تعتبر هيئة تنفيذية، أما المرسوم التنفيذي 92-141 الذي تضمن حل مجالس ولائية فقد أسند في المادة الثانية صلاحيات المجالس إلى مندوبيات ولائية تضم 7 أو 8 أعضاء، يعينهم وزير الداخلية بقرار إلى غاية تجديدها عن طريق الانتخاب.

ثالثا/ الوصاية على الأعمال:

1/ التصديق:

تنص المادة 49 من قانون الولاية 90-09: « تنفذ مداورات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى 15 يوما إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به وأحكام المادة 50 و51 و52 من هذا القانون».

يستثنى من مبدأ نفاذ المداورات الذي تقره المادة 49، المداورات التي تتناول الميزانيات والحسابات والمداورات التي تتناول إحداث مصالح ومؤسسات عمومية

(1)- تنص المادة 8 فقرة 1 من المرسوم 92-44 على : « عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء، التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها.

وفي هذه الحالة، تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب».

استنادا لهذه المادة، حلت مجالس 18 ولاية بموجب مرسوم تنفيذي رقم 92-141، مرجع سابق. وحل مجلس ولاية تلمسان بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-277 المؤرخ في 6 يوليو 1992، المتضمن حل مجلس شعبي ولائي، الجريدة الرسمية عدد 53 الصادرة في 12 يوليو 1992.

ولائية، إلا بعد المصادقة عليها صراحة من طرف وزير الداخلية⁽¹⁾. كانت المواضيع الخاضعة للتصديق أوسع في القانون القديم⁽²⁾، حيث تشمل الميزانيات والحسابات والقروض، شراء العقارات ومبادلاتها، ويصادق عليها وزير الداخلية. كما تخضع مداوات أخرى للتصديق من طرف وزير الداخلية والوزير المختص عندما يتعلق الأمر بالضرائب والرسوم وأجور الموظفين في الولاية وإحداث المؤسسات والمقاولات أو المساهمة فيها. تصبح المداوات المشار إليها سلفا قابلة للتنفيذ بحكم القانون عندما لا يجري عليها تحفظ خلال شهرين من إغلاق الدورة التي صدرت خلالها تلك المداوات⁽³⁾.

2/ الإلغاء:

تنص المادة 51 من قانون الولاية 90-09: «تبطل بحكم القانون:

- المداوات التي تخرق القانون أو التنظيم.
 - مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته.
 - المداوات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي.
- يعلن القرار بالبطلان من طرف وزير الداخلية.»

كما تنص المادة 52 من نفس القانون: «تكون قابلة للإلغاء المداوات التي يشارك فيها منتخبون لهم مصلحة شخصية فيها أو معنيون بالقضية موضوع المداولة». يطلب الوالي إلغاء هذه المداولة خلال 15 يوم أمام وزير الداخلية الذي يفصل في الأمر خلال شهر، وفي حال انقضاء الأجل تصبح المداولة نافذة. يذكر أن طلب الإلغاء يوقف تنفيذ المداولة⁽⁴⁾. ويملك رئيس المجلس الشعبي الولائي، في مواجهة هذه الرقابة حق اللجوء إلى القضاء المختص بالطعن في قرار وزير الداخلية الذي يثبت بطلان أو إلغاء أو رفض المصادقة على مداولة⁽⁵⁾.

(1)- المادة 50 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 56 من قانون الولاية 69-38 المعدل والمتمم.

(3)- المادة 58 من قانون الولاية 69-38 المعدل والمتمم.

(4)- المادة 53 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(5)- المادة 54 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

3/ الحلول:

تتمثل حالات الحلول محل المجلس الشعبي الولائي في :

- التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية.

- حالة العجز في تنفيذ الميزانية.

أ- التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية:

حيث يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية طبقا للتشريعات المعمول بها⁽¹⁾.

ب- حالة العجز في تنفيذ الميزانية:

تقر المادة 146 حالة أخرى للحلول محل المجلس الشعبي الولائي، إذا لم يتخذ التدابير اللازمة لامتناع العجز في ميزانية الولاية. حيث يتولى وزير الداخلية ووزير المالية أخذ التدابير وتحديدتها وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر.

على عكس قانون البلدية، فإن قانون الولاية لم ينص على حالة من حالات الحلول وهي حالة تصويت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية غير متوازنة⁽²⁾. ويكون المشرع قد أهملها أو افترض عدم وقوع هذه الحالة بسبب إشراف الوالي على إعداد الميزانية.

(1)- المادة 141 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(2)- تفرص المادة 139 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم على المجلس الشعبي الولائي التصويت على الميزانية على أساس التوازن.

الفرع الثالث

مظاهر أخرى لسمو مركز الوالي: ضعف وسائل تأثير الهيئات المنتخبة

يتمتع الوالي في النظام الجزائري بمكانة مرموقة ومركزا مدعما بوسائل تأثير متنوعة ومتعددة على المجالس المنتخبة ، مما يجعل مركز المجلس الشعبي الولائي ضعيفا أمام مركزه (أولا)، ويجعل مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي تابعا لمركزه (ثانيا)، كما أن الوالي يحوز في يده وسائل فعالة (ثالثا).

أولا/ ضعف مركز المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي:

لا يتمتع المجلس الشعبي الولائي بديمومة التسيير، ففي القانون السابق للولاية، يضطلع مكتب المجلس الذي ينتخب من طرف المجلس بمهامه بصورة دائمة في دورات المجلس⁽¹⁾ ويحضى أعضاؤه بانتداب وتفرغ لأداء مهامهم⁽²⁾. بينما يختار الرئيس وفق القانون الحالي مساعدين لا يحمل لهم القانون إلا وظيفة النيابة عن الرئيس في غيابه⁽³⁾. بينما يتم تشكيل مكتب للتسيير خلال كل دورة⁽⁴⁾ وهذا مالا يضمن حسن سير أعمال المجلس.

أما فيما يخص الموظفين الذين يوضعون تحت تصرف رئيس المجلس فينص القانون على اختيار الرئيس لديوانه من بين موظفي الولاية، على أن يضعهم الوالي تحت تصرفه⁽⁵⁾.

نظم القانون كل ما يتعلق بدورات واجتماعات المجلس بالتفصيل (عدد الدورات، مدتها وتواريخها، إجراءات الاستدعاء والانعقاد، النصاب، تكوين اللجان)⁽⁶⁾، ومن هنا نتساءل عما أبقاه للمجلس لممارسة صلاحية إعداد نظامه الداخلي⁽⁷⁾.

(1)- المادة 32 من قانون الولاية 69-38 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 39 مكرر من قانون الولاية 69-38 المعدل والمتمم.

(3)- المادة 26 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(4)- المادة 29 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(5)- المادة 31 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(6)- المواد من 11 إلى 24 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(7)- المادة 10 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

في المقابل يملك الوالي تحت سلطته أجهزة مساعدة محددة ودائمة، وتنوع كبير في وسائل العمل، وفي الواقع هو الذي يعد كل الوثائق والتقارير التي تعرض على المجلس. ويضاهي رئيس المجلس حتى في صلاحياته في تسيير المجلس، إذ له صلاحية طلب استدعاء المجلس في دورة استثنائية⁽¹⁾، وله حق التدخل في الاجتماعات⁽²⁾، وله حق الإعلام في كل الإجراءات التي يقوم بها رئيس المجلس. في مقابل كل هذا لا يملك المجلس الشعبي الولائي إلا وسائل تأثير مقابلة ضعيفة كضرورة تقديم الوالي تقرير أمامه حول وضعية الولاية ومدى تنفيذ المداولات⁽³⁾، وإمكانية إنشاء لجنة تحقيق حول القضايا المرتبطة بتسيير الولاية وتتميتها⁽⁴⁾. وحتى هذه الصلاحية غير فعالة، إذ أن لجنة التحقيق تقدم نتيجة تحقيقها للمجلس الشعبي الولائي، كما يخطر رئيس المجلس الوالي ووزير الداخلية، لكن المشرع أغفل مآل نتيجة التحقيق ولم يفصح عن مصيره. فالوالي غير مسؤول تماما أمام المجلس الشعبي الولائي⁽⁵⁾.

وكما عبر عن ذلك Thierry Michalon⁽⁶⁾ متسائلا عن حقيقة الازدواج الوظيفي للوالي الذي قد يكون إدماج للوظيفتين في صالح وظيفة عدم التركيز⁽⁷⁾، وعن تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي التي يلقتها الوالي للمجلس في الحقيقة⁽⁸⁾.

(1)- المادة 13 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 18 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(3)- المادتين 84 و 91 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(4)- المادة 57 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(5)- KANOUN/ TALEB (Nacira), **La dualité au sein de la wilaya: réalité ou fiction ?**, Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, faculté de droit, UMMTO, Tizi-Ouzou, 2/2008, p 24.

(6)- MICHALON (Thierry), **Les collectivités locales Algériennes (d'hier à aujourd'hui)**, thèse de doctorat d'Etat, faculté de droit et de science politique d'AIX-MARSEILLE, avril 1976, p 407.

(7) نقلا عن شيهوب (مسعود) ، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 2، مارس 2003، ص 24).

(7)- «Dédoublément fonctionnel, ou confusion des fonctions».

(8)- «... Il est l'organe d'exécution des décisions, qu'il a en quelque sorte fait apprendre à l'assemblée».

ثانيا/ تبعية مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي لمركز الوالي:

لا يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي في مواجهة الوالي أي صلاحية، وحتى الطعن أمام القضاء في قراراته القاضية ببطلان المداولات أو رفض المصادقة عليها⁽¹⁾، أو ردها القانون كصلاحية للمجلس وليس للرئيس مثلما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي⁽²⁾. وعادة لا يلجأ إلى ممارسة هذه الصلاحية تفاديا لإثارة تحفظ الوالي، بحكم أنه يتحكم في كل مصادر التمويل الأساسية للبلدية، ويستطيع التصديق عليها في مساعدات وإعانات الدولة المختلفة سواء المباشرة أو الموجهة لمشاريع تنموية، في إطار المخططات القطاعية أو ميزانية الولاية أو مخططات البلدية للتنمية، والتي تعد أكبر بكثير من موارد البلدية التي تتحكم فيها بمداولاتها.

إضافة إلى ما أشرنا إليه في الفروع السابقة من سلطات رقابة ووصاية للوالي على المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، توجد أنواع أخرى من الرقابة مصدرها قوانين وتنظيمات تنظم عدة مجالات كالصفقات العمومية والتعمير....، ناهيك عن السلطة السلمية التي يمارسها الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي في وظائفه كمثل للدولة، بما يترتب عنها من حقه في التوجيه والتعديل والإلغاء والحلول خاصة فيما يتعلق بالحفاظ على الأمن والنظام العام وتنفيذ التنظيمات واختصاصات الضبط الإداري بصفة عامة⁽³⁾، حيث لا يملك رئيس البلدية إلا الخضوع لتعليمات الوالي وفي أقصى الحالات يترتب عن رفضه الاستجابة حلول الوالي محله في تنفيذها.

زيادة على هذا يملك الوالي جهازا مهما في يده يقوم بمهمة التفتيش أو الرقابة اللاحقة هو جهاز المفتشية العامة، وبموجب المادة الأولى من المرسوم المنظم للمفتشية فإن مجال تدخلها يشمل البلديات⁽³⁾، حيث يمارس هذا الجهاز عمله وفق برنامج سنوي يقرره الوالي، ويمكن أن يقوم بتحقيق بطلب من الوالي حول أي وضعية خاصة

(1)- المادة 46 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمنتم.

(2)- المادة 54 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمنتم.

(3)- المواد من 80 إلى 83 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمنتم.

(3)- تنص المادة 1 من المرسوم التنفيذي 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، مرجع سابق، على مايلي:

« يشمل مجال تدخل المفتشية العامة في الولاية الأجهزة والهيكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية، الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية...»

للهيئات التي حددتها المادة الأولى.

أسست بعض التعليمات التي وجهتها الحكومة أو وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والتي تكون أحيانا متعارضة مع أحكام القانون لممارسات جديدة على مستوى المجالس البلدية. نذكر على سبيل المثال: التعليمات 99/40 التي تحدد سلطة الوالي أثناء الانسداد الذي يعرفه المجلس⁽¹⁾ وتجميد صلاحية سحب الثقة التي يمارسها المجلس اتجاه رئيسه ومساندة الرؤساء في مواجهة أعضاء المجالس.

ورغم أن التبريرات الواردة في التعليمات تحمل أوجها من الصحة والواقعية⁽²⁾، لكنها لا تخول الحكومة تعطيل صلاحية منحها قانون البلدية للمجلس، تقضي بنزع الثقة من الرئيس وإنهاء مهامه بأغلبية ثلثي الأعضاء⁽³⁾، بمجرد تعليمات وزارية، وهذا إخلال صريح بمبدأ تدرج القوانين. فلا يمكن تعطيل أو مخالفة قاعدة قانونية أقرها قانون بتعليمات وزارية تنظيمية، وكان من الأجدر تعديل القانون وعدم التماطل في ذلك لإزالة المشاكل العملية التي أظهرتها الممارسة والواقع.

هذه التعليمات تؤسس ممارسات ترهن استقلالية رؤساء المجالس الشعبية البلدية وتوجه ولاءهم للولاية بحكم أنهم يساندونهم⁽⁴⁾ أمام أي إجراء رقابي من طرف المنتخبين، كسحب الثقة و المصادقة على المداولات والميزانية والحساب الإداري. زيادة على المركز الرئاسي المتميز الذي يتمتع به الوالي في الظروف العادية، ساهمت الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد في توسيع سلطات الوالي مقارنة بالهيئات المنتخبة⁽⁵⁾، وهذا لضرورة استعادة الأمن والنظام العام،

(1)- تعليمات رقم 99/40 مؤرخة في 23 أكتوبر 1999، تتعلق بسير بعض المجالس الشعبية البلدية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

(2)- اللجوء المفرط لسحب الثقة من رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

(3)- المادة 55 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(4)- جاء في التعليمات « وفي هذا السياق وبعد قيامكم بالدراسة والتحقيق المسبق حالة بحالة فإنه يجب مساندة رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يضطعون فعلا بمهامهم وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها في أعمالهم تجاه المنتخبين الآخرين للهيئة المداولة وتعزيزهم كذلك بالدعم الضروري في ممارسة الصلاحيات المنوطة بهم».

(5)- سيرت البلديات في المرحلة الاستثنائية من طرف مندوبيات تنفيذية تعين من طرف الوالي وتعمل تحت سلطته، بموجب مرسوم تنفيذي رقم 92-142 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية.

مهدت هذه الفترة الاستثنائية لثقافة شاعت في وسط المنتخبين وحتى المجتمع، فحواها عدم فعالية المجالس المنتخبة وعدم قدرتها على ممارسة اختصاصاتها والخضوع التام للسلطة المركزية، إلى درجة التنازل الطوعي في أغلب الأحيان من الناحية العملية عن صلاحيات واختصاصات أصيلة للبلدية.

ثالثا/ الوسائل الفعالة للوالي:

يسيطر الوالي على الحياة الإدارية في الولاية، ويملك تحت سلطته باعتباره ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة⁽¹⁾، كل المصالح غير الممركزة والمتمثلة أساس في المديرية القطاعية⁽²⁾. يسير وينسق الوالي بين هذه القطاعات من خلال مجلس الولاية⁽³⁾ الذي لم يذكر في قانون الولاية الحالي⁽⁴⁾ غير أنه عاد إلى الوجود قانونيا من خلال المرسوم التنفيذي 215-94، لكن بمحتوى آخر من حيث جماعية التسيير⁽⁵⁾، إذ يعد الوالي المهيمن عليه بالنظر إلى قانون الولاية، ويحتكر الهيئة التنفيذية، ويظهر هذا حتى في تراجع المشرع عن تسمية المجلس التنفيذي للولاية بحذف كلمة "التنفيذي". كما نظم المرسوم المذكور أنفا أجهزة الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي لمساعدته في مهامه في إدارة شؤون الولاية⁽⁶⁾ وهي الكتابة العامة والديوان والمفتشية العامة. كما نظم صلاحيات رئيس الدائرة كجهاز مساعد للوالي من حيث الرقابة على البلديات والتنسيق بينها⁽⁸⁾. يملك الوالي تحت سلطته أيضا الإدارة المحلية ومديرية التقنين والشؤون العامة⁽⁹⁾.

-
- (1)- المادة 92 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.
 - (2)- المادة 93 تخرج عن رقابته بعض القطاعات (التربية، الضرائب، الجمارك، الرقابة المالية، مفتشية العمل، مفتشية الوظيف العمومي، المصالح التي تتجاوز إقليم الولاية).
 - (3)- المادة 3 من المرسوم التنفيذي 215-94، مرجع سابق.
 - (4)- نظم الأمر 38-69 المجلس التنفيذي للولاية في الفصل الأول من الباب الثالث المعنون الهيئة التنفيذية للولاية.
 - (5)- أنظر في هذا الشأن :
 - GHEZALI (Mahfoud), **Le principe de la direction collégiale, les exemples du conseil exécutif de la wilaya et du conseil de direction de l'entreprise**, RASJEP, Alger, 1/1976, pp 1-43.
 - (6)- المادة 2 من المرسوم التنفيذي 215-94، مرجع سابق.
 - (8)- المادتين 9 و 10 المرسوم التنفيذي 215-94.
 - (9)- مرسوم تنفيذي رقم 94-217 مؤرخ في 23 يوليو 1994، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 27 يوليو سنة 1994.

كما يظهر مؤخرا توجه السلطات المركزية لدعم مركز الوالي وإعطائه البطاقة البيضاء، فقد ورد في خطاب رئيس الجمهورية على اثر اختتام اجتماع الولاية بالحكومة يوم 2 مايو 2002⁽¹⁾ ما يلي : «... أما على مستوى الولايات فهناك الولاة الذين يمثلون السلطة الأولى التي تمثل كافة الحكومة و ذاك لا يقلل في شيء لا من مسؤولية الوزراء المكلفين بقطاعات محددة و لا من فعاليتهم و لا من قيمة الخدمات التي يمكنهم تقديمها للبلاد. إنكم تعملون في الميدان و من ثم فإنكم بلا شك أكثر اطلاعا منى على ما يحدث من انزلاقات و فساد و على الأخطاء التي ارتكبت و لا تزال ترتكب...».

ويظهر جليا دور الوالي فيما يتعلق بالتنمية ودوره في تسيير برامج التنمية الوطنية (برنامج دعم النمو، الإنعاش الاقتصادي، برنامج الجنوب، برنامج الهضاب..).

يتبين من خلال ما سبق هيمنة الوالي على الهيئات المنتخبة، ووضوح الوصاية المشددة التي يمارسها عليها بشكل يجعلنا نميل إلى الحكم بأن النظام الإداري الجزائري نظام عدم تركيز بالرغم من وجود بعض مقومات اللامركزية فيه، ولتأكيد هذا الحكم، يجب تناول معيار حاسم وهو مدى فعالية وفعالية صلاحيات وسلطات المجالس المنتخبة.

(1)- خطاب رئيس الجمهورية في اختتام اجتماع ولاية الجمهورية يوم 2 مايو 2002، موقع رئاسة الجمهورية على الانترنت، www.el-mouradia.dz

المبحث الثاني

في صلاحيات وسلطات الهيئات المنتخبة: تراجع مجال التدخل وعدم فعالية آليات الممارسة

إن اختصاصات وسلطات الهيئات المنتخبة ووسائل ممارستها، مسألة جوهرية لا تقل أهمية عن غيرها في تحديد درجة الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية في الجزائر.

وإذا كان المبدأ الفرنسي المشهور ينص على أن « كل تحويل إختصاص يجب أن يقابله تحويل موارد» يكرس مبدأ آخر لحرية الإدارة المحلية واستقلاليتها، فإن المشرع الجزائري متأثر في منح الصلاحيات بنظيره الفرنسي مع بعض التحولات التي فرضها النظام السياسي والاقتصادي الجزائري (المطلب الأول)، بيد أنه لا يجاريه في منح الوسائل الكفيلة بممارسة الصلاحيات من موارد بشرية ومالية وآليات أخرى (المطلب الثاني)

المطلب الأول

صلاحيات الهيئات المنتخبة: إطلاق وعمومية بدون فعالية

من بين المعايير التي تساعد على فهم النظام الإداري للدولة، والحكم بمدى تمتع الجماعات المحلية - خاصة هيئاتها المنتخبة كأجهزة غير مركزية - بسلطة القرار. مدى تحويل الصلاحيات من المركز إلى القاعدة، ونطاقها وطبيعتها. ولبحث هذا الموضوع، نتطرق إلى الأساس الذي انطلق منه المشرع في توزيع الاختصاصات (الفرع الأول)، الاختصاصات التي زود بها الهيئات اللامركزية ممثلة في مجالسها المنتخبة، المجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية (الفرع الثاني) والمجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية (الفرع الثالث)

الفرع الأول

أساس توزيع الاختصاصات: المعيار والأسلوب

تتعدد النظريات في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية، فما هو معيار توزيع الاختصاصات؟ (أولا) وبأي أسلوب توزع؟ (ثانيا)، وما هو المعيار المعتمد من طرف المشرع الجزائري؟ (ثالثا).

أولا/ معيار توزيع الإختصاصات :

يعد توزيع الاختصاصات ما بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، معيارا مهما في الحكم على مدى وجود لامركزية حقيقية في النظام الإداري لدولة ما. وتحويل الاختصاص من المركز قائم على فكرة وجود شؤون محلية تختلف عن الشؤون الوطنية وتتميز عنها وهي ركن من أركان اللامركزية الإدارية.

غير أن هذه الفكرة غامضة ومبهمة إلى حد كبير، إذ أنه لا يوجد معيار مادي وارد في مؤلفات الفقه الإداري للتمييز بين ما هو قومي، وما هو محلي⁽¹⁾.

فإذا نظرنا إليها من زاوية جغرافية، نجد أن المصالح القومية الوطنية أيضا تمارس على مجموع أقاليم الوحدات الإدارية. وإذا نظرنا من زاوية ما يهم سكان الدولة ككل وما يهم سكان مجموعة محلية، نجد صعوبة في فهم تقسيم المصالح إلى محلية ووطنية بالنظر إلى أن الكثير منها تحتمل البعدين المحلي والوطني فلا يقوم أحدهما إلا بقيام الآخر والعكس صحيح. كما أن التغير المتسارع في المجتمعات قد يؤدي إلى تغير ما يصنف بالمحلي إلى قومي وقد يصبح ما هو قومي محليا.

من هذا المنطلق أنكر بعض الفقهاء وجود ما يسمى المصالح المحلية، التي هي مجرد مفهوم اصطناعي⁽²⁾. وعدت المسألة ليست موضوعية⁽³⁾ وإنما هي ذاتية تتعلق

(1)- شيهوب (مسعود)، أسس الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص121.

(2)- Chapouizat (Louis Jarom), la notion d'affaires locales en droit administratif français, thèse de doctorat d'Etat en droit, université de Paris II, janvier 1972, p. 459.

(نقلا عن شيهوب مسعود، المرجع نفسه، ص 124)

(3)- العربي (محمد عبد الله)، دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، أبريل 1967، ص 50. (نقلا عن شيهوب مسعود، المرجع نفسه، ص 125)

بنية المشرع في التنازل عن بعض الوظائف للأجهزة المحلية لضرورات أو اعتبارات تتعلق بالدولة والمجتمع⁽¹⁾.

ثانيا/ أسلوب توزيع الاختصاصات :

يستند توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و المجموعات المحلية إلى أحد الأسلوبين:

1/ الأسلوب الحصري (الانجليزي):

وهي الطريقة التي تتحدد وفقها اختصاصات المجموعات المحلية على سبيل الحصر من طرف المشرع، بينما تحتفظ السلطة المركزية ببقية الاختصاصات. تعد هذه الطريقة قيّدا للمجموعات المحلية، باعتبار أن تعرضها لأي شأن خارج ما حدده القانون صراحة، مشوب بعدم المشروعية بسبب تجاوز الاختصاص⁽²⁾. غير أنها توجه طاقات وإمكانيات المجموعات المحلية نحو اختصاصاتها لتنفيذ أحسن وأمثل بدل الضياع في عمومية الصلاحيات.

2/ الأسلوب العام والمطلق (الفرنسي):

يجعل هذا الأسلوب اختصاص المجموعة المحلية عاما ومطلقا في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية إلا ما استثناءه القانون صراحة، وبالتالي فإن تدخل الأجهزة المركزية في الشؤون المحلية مقيد بالنص القانوني.

يتناسب هذا الأسلوب نظريا مع المعنى الحقيقي للامركزية تاريخيا وفلسفيا⁽³⁾. أما عمليا، فنجد أن عمومية الصلاحيات تثقل الأجهزة المحلية، خاصة بوجود رقابة مركزية شديدة في مقابل عدم وجود وسائل لممارسة تلك الصلاحيات أو تركزها في يد الدولة، وبالتالي تؤثر بها على استقلالية الجماعات المحلية، مما يجعل الاختصاص المحلي مقيدا من الناحية العملية رغم إطلاقه من الناحية النظرية.

(1)- العربي (محمد عبد الله)، مرجع سابق، ص125.

(2)- بوضياف (عمار)، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 228.

(3)- تاريخيا بحكم تكون المجتمع المحلي قبل ظهور الدولة وفلسفيا بحكم أن الدولة لا تقوم إلا بما لا تستطيع المجموعات المحلية القيام به أحسن منها (Principe de la Subsidiarité).

تأثر المشرع الجزائري في منح الاختصاصات للجماعات المحلية (البلدية والولاية) بالأسلوب الفرنسي المستند على عمومية الصلاحيات وهو ما وافق التوجه الاشتراكي للجزائر غداة الاستقلال، غير أن المحتوى كُيِّف وفقا للنموذج اليوغسلافي من الناحية الاجتماعية والاقتصادية.

3/ النموذج اليوغسلافي في منح الاختصاصات :

تعرف البلدية اليوغسلافية على أنها الهيئة الإقليمية السياسية الأساسية لتنظيم الشعب العامل، وهي جماعة قاعدية اجتماعية اقتصادية⁽¹⁾. ومن خلال التعريف يتضح أنها تتمتع بالاختصاص العام في جميع الميادين لكنه يختلف عن النموذج الفرنسي في مفهوم الاختصاصات الاقتصادية. إذ أن التدخل الاقتصادي للجماعات المحلية في فرنسا مقيد بمبدأ دستوري وهو « حرية التجارة والصناعة » فلا تتدخل إلا في حالات محدودة تقتضيها المصلحة العامة في ظل غياب وعجز القطاع الخاص⁽²⁾.

تتمتع البلدية اليوغسلافية بصلاحيات عامة واسعة (إدارية واقتصادية واجتماعية وسياسية) تتفق والنظام الاشتراكي. وتعتمد في تسييرها على مبدأ التسيير الذاتي ضمنه الدستور الاتحادي⁽³⁾. وزيادة على الوظائف التقليدية للبلدية فإنها تضطلع بمهام اقتصادية واجتماعية مباشرة، بل وتستحوذ عليها. فكما يقول الأستاذ محيو « إن البلدية في يوغسلافيا تبدو كأنها شكل عام للتنظيم ولاستعمال قوى الإنتاج فوق ارض معينة. وهي تشكل بحد ذاتها وحدة اقتصادية للعمل والإنتاج...»، « تعتبر وحدة تسيير اجتماعي أي وحدة للحياة الجماعية ».

أما بالنسبة للولاية اليوغسلافية فهي لا تتمتع باختصاصات خاصة بها، وإنما تدير الشؤون المشتركة بين البلديات، وتقوم بتنشيط وتوجيه البلديات وتقوم

(1)- يعرف الدستور اليوغسلافي لسنة 1963 البلدية كما يلي:

« La commune est une organisation politico-territoriale fondamentale de l'organisation du peuple travailleur, et une collectivité socio-économique de base.»

(2)- لمزيد من التفاصيل في هذا الشأن ارجع إلى شيهوب (مسعود)، أسس الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص 138-139. محيو (أحمد)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 193.

(3)- محيو (أحمد)، المرجع نفسه، ص 173.

بالاختصاصات التي تعجز وتتنازل عنها البلديات⁽¹⁾.

ثالثا/ الاتجاه المذهبي للمشرع الجزائري في توزيع الاختصاص:

حافظ المشرع الجزائري غداة الاستقلال على النظام الفرنسي الذي كان سائدا قبل الاستقلال، قبل صدور قانوني البلدية والولاية سنتي 1967 و 1969، حيث كرس أسلوب الاختصاص العام الفرنسي متأثرا بالنموذج اليوغسلافي فيما يخص الاختصاصات الاجتماعية والاقتصادية بحكم الاتجاه الاشتراكي للنظام الجزائري المكرس في كل النصوص المرجعية والأساسية للدولة⁽²⁾.

استقت المادة 9 من دستور 1963 حرفيا نص المادة 96 الفقرة 1 من الدستور اليوغسلافي التي تنص على: « أن المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية»، وسعى ميثاق الجزائر لتوضيح مدلول المادة 9 مؤكدا حقيقة الاختيار الاشتراكي وضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية وأضاف بأن هذا يتضمن اعتبار البلدية « قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد». لهذا يشير إلى انه بالإضافة للوظائف الإدارية والاجتماعية والثقافية فإن البلدية يجب أن تتمتع بالسلطات التي تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي وباستخدام جزء من الدخل الذي تحققه من اجل إشباع الحاجات المحلية...⁽³⁾

وجاء في الميثاق الوطني لسنة 1976 ما يلي: « وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة. فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية. ومن هنا ينبغي للامركزية أن تخول الولايات

(1)- شيهوب (مسعود)، أسس الإدارة المحلية.....، مرجع سابق، ص 140.

(2)- برنامج طرابلس، مرجع سابق. ميثاق الجزائر، مرجع سابق. الميثاق الوطني لسنة 1976، مرجع سابق. الميثاق الوطني، الصادر بموجب مرسوم رقم 86-22 مؤرخ في 9 فبراير 1986، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 16 فبراير 1986.

دستور 1963، مرجع سابق. دستور 1976، مرجع سابق.

(3)- محيو (احمد)، محاضرات في المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص 182.

والبديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية».

تراجع المشرع الجزائري كثيرا في قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، فيما يخص الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي بحكم الاتجاه الجديد نحو اقتصاد السوق. لكنه حافظ للجماعات المحلية على بعض الصلاحيات التي تدخل في المجال الاقتصادي مثل: إمكانية إنشاء مؤسسات أو مقاولات عمومية محلية⁽¹⁾ اقتصادية تتكفل بتلبية حاجيات محلية. غير أنه سرعان ما بدأ بالتراجع عن هذا الخيار منذ سنة 1995 في ظل سياسة الخصخصة⁽²⁾ والتنازل عن المؤسسات العمومية، وتؤكد هذا الخيار بتكريس مبدأ حرية الصناعة والتجارة في دستور 1996⁽³⁾ على منوال النموذج الفرنسي كما سبق الذكر.

(1)- المواد 126 إلى 129 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم، المادتين 136 و137 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(2)- كرسى بموجب أمر رقم 95-22، مؤرخ في 26 غشت 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 3 سبتمبر 1995.

(3)- المادة 37 من دستور 1996، مرجع سابق.

الفرع الثاني

صلاحيات المجلس الشعبي البلدي: تراجع في ظل التعميم

إن المقارنة بين أحكام القانون البلدي 67-24 وقانون البلدية 90-08 من حيث اختصاصات البلدية⁽¹⁾، يتيح من الوهلة الأولى ملاحظة تراجعها خاصة من الجانب الاقتصادي، ولعل السبب واضح وهو التوجه السياسي والادبيولوجي للدولة المتحول من تسيير اشتراكي إلى تحرير للاقتصاد. فماهي صلاحيات المجلس الشعبي البلدي (أولا) وصلاحيات الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي (ثانيا).

أولا/ صلاحيات المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة :

تستمد المجالس الشعبية البلدية صلاحياتها بصفة عامة من مبدأ الاختصاص العام⁽²⁾، كما تحول إليها في نطاق التشريعات بعض الصلاحيات التي توزع بينها وبين الدولة⁽³⁾. وعامة يعد قانون البلدية المرجع الأساسي الذي يضع الإطار العام الذي تتدخل فيه المجالس.

1/ الاختصاصات المالية للمجلس الشعبي البلدي:

يصادق المجلس الشعبي البلدي سنويا على ميزانية البلدية⁽⁴⁾، قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تطبيقها بالنسبة للميزانية الأولية، وقبل 15 يونيو من السنة التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الإضافية. يصوت على اعتمادات الميزانية بابا بابا ومادة⁽⁵⁾. ويخضع المجلس لرقابة الوالي ورئيس الدائرة في الكثير من الحالات⁽⁶⁾.

(1)- وردت في الكتاب الثاني تحت عنوان اختصاصات البلدية في الأمر 67-24 المعدل والمتمم، والباب الثالث تحت عنوان صلاحيات البلدية في قانون 90-08 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 85 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم، تنص على: « يعالج المجلس الشعبي البلدي، من خلال مداولاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية ».

(3)- ما يسمى في الفقه الفرنسي « نظرية كتل الاختصاصات » « théorie des blocs de compétences » - BOUET(Jean-Baptiste), L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la cinquième république, thèse de doctorat en droit public, université d'Angers, France, 2006, pp 326-342.

(4)- المادة 152 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(5)- المادة 153 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(6)- ارجع إلى المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الأول، ص ص 22-44.

2/ اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة العمرانية والتنمية المحلية:
في مجال التخطيط، يصادق المجلس الشعبي البلدي على مخططه التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى ويسهر على تنفيذه، مع مراعاة مخطط الولاية ومخططات التهيئة العمرانية⁽¹⁾. كما يختص المجلس بالدراسة والمصادقة على مخططات التهيئة العمرانية للبلدية (المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية ومخطط شغل الأراضي)⁽²⁾.

يختص المجلس الشعبي البلدي في هذا السياق، برسم ومراقبة النسيج العمراني للبلدية وتطابقه مع التشريعات والتنظيمات المعمول بها⁽³⁾، لاسيما الجانب الجمالي والمعماري⁽⁴⁾ ومراعاة المساحات الزراعية والمساحات الخضراء⁽⁵⁾. كما يعمل على حماية التراث العمراني التاريخي⁽⁶⁾. وحماية البيئة حيث يشترط موافقة المجلس على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة⁽⁷⁾.

3/ الاختصاصات الاقتصادية للمجلس الشعبي البلدي:

تنص المادة 88 من قانون البلدية على: «تبادر البلدية بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقاتها ومخططها التنموي. كما تنفذ كل إجراء كفيل بتشجيع تدخل المتعاملين».

في نص القانون البلدي 67-24 كان بإمكان البلدية التدخل بصفة مباشرة في المجال الاقتصادي، حيث بالإمكان إحداث مؤسسات صناعية والمساهمة في رأسمال

(1)- المادة 86 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم، والمواد 19 و 20 من قانون رقم 88-02 مؤرخ في 12

يناير 1988، يتعلق بالتخطيط، الجريدة الرسمية عدد 2 الصادرة في 13 يناير 1988.

(2)- المادة 87 من قانون البلدية والمواد 25 و 26 فقرة 2 و 35 من قانون رقم 90-29 مؤرخ في 1 ديسمبر سنة

1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.

(3)- المادة 90 و 91 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(4)- المادة 93 فقرة 2 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(5)- المادة 94 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(6)- المادة 93 فقرة 1 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(7)- المادة 92 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم. ارجع في خصوص خضوع المؤسسات المصنفة

للرخصة إلى المادة 19 من قانون 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية

المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43 الصادرة في 20 يوليو 2003.

مقاولات أو مؤسسات صناعية⁽¹⁾.

بينما نص المشرع على هذه الصلاحية في المادة 109 من قانون البلدية 90-08 والتي تسمح للمجالس الشعبية البلدية تخصيص رأسمال على شكل استثمارات اقتصادية تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية⁽²⁾. كما يمكن للمجلس أن يقرر إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصلحة عمومية⁽³⁾، ويمكن أن تكون ذات طابع صناعي أو تجاري (EPIC)⁽⁴⁾.

وفي الواقع، لم يبق للبلدية في مجال الاقتصاد غير توفير الظروف الملائمة لتشجيع المؤسسات الاقتصادية من مناطق صناعية ومرافق تغري المستثمرين⁽⁵⁾. فالحكومة من خلال مسار تشجيع الاستثمار الخاص وخصوصة المؤسسات لم تعد تشجع على إنشاء المؤسسات العمومية المحلية، وحتى البلديات لا تملك الإمكانيات التي تسمح لها بذلك.

أما في المجال الفلاحي، يغيب دور البلدية في قانون 90-08، على العكس نجد أن القانون البلدي 67-24 يقم البلدية في التنمية الفلاحية⁽⁶⁾ بحكم الاتجاه الاشتراكي للدولة ولقد دعمت مهام المجلس الشعبي البلدي بمناسبة صدور نصوص الثورة الزراعية⁽⁷⁾.

(8)- المادة 142 من القانون البلدي 67-24 المعدل والمتمم.

(2)- فيما يتعلق صناديق المساهمة للجماعات المحلية أنظر المادة 11 من قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 2 الصادرة في 13 يناير 1988. والمواد من 22 إلى 29 من قانون رقم 88-03 مؤرخ في 12 يناير 1988، يتعلق بصناديق المساهمة، الجريدة الرسمية عدد 2 الصادرة في 13 يناير 1988.

(3)- المادة 136 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(4)- المادة 137 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(5)- المادة 95 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(6)- المادتين 140 و 141 من القانون البلدي 67-24 المعدل والمتمم.

(7)- الأمر 71-73 مؤرخ في 8 نوفمبر 1971، المتضمن الثورة الزراعية، الجريدة الرسمية عدد 97 الصادرة في 30 نوفمبر 1971 و المرسوم رقم 72-107 مؤرخ في 7 يونيو سنة 1972، يتعلق بالهيئات المكلفة بانجاز المهام المؤقتة للثورة الزراعية على مستوى الولاية، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 27 يونيو 1972.

إذ تنص المادة 173 من الأمر المتضمن الثورة الزراعية على: « أن البلدية هي الوحدة الإقليمية التي تنفذ داخلها عمليات التأميم وتوزيع الأراضي». يختص المجلس بتشكيلته الموسعة بمهام مؤقتة تتعلق بالإجراءات التحضيرية لتطبيق الثورة الزراعية (إحصاء الأراضي والملاكين والمرشحين للاستفادة...الخ) ومداولاته في هذا الشأن إقتراحية توجه للولاية والمجلس الشعبي الولائي لاتخاذ القرار النهائي فيها. ومهام دائمة يضطلع بها بتشكيلته العادية وتتمثل أساسا في متابعة تطبيق الثورة الزراعية.

4/ الاختصاصات الاجتماعية للمجلس الشعبي البلدي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي في المجال الاجتماعي ما يلي⁽¹⁾ :

- المبادرة بالتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومساعدتها لاسيما في مجالات الصحة والشغل والسكن.
- انجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها.
- تشجيع النقل المدرسي.
- انجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية.
- المشاركة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية والمحافظة على الممتلكات الدينية.
- كما تشارك البلدية حسب إمكانياتها في التكفل بـ:
- صيانة الهياكل والأجهزة المتعلقة بالشبيبة والرياضة والثقافة والترفيه.
- تشجيع تطوير الحركة الجمعوية ومساعدتها.
- تشجيع وتوسيع قدرة البلدية السياحية ومتعاملها.
- يختص المجلس في مجال السكن⁽²⁾، بتشجيع الترقية العقارية بصورة مباشرة من خلال المشاركة في إنشاء المؤسسات العقارية، وبصورة غير مباشرة بتشجيع إنشاء التعاونيات العقارية بالبلدية وتشجيع تنظيم جمعيات الأحياء للمساهمة في حماية العقارات. كما تساعد على ترقية برامج السكن أو تشارك فيها.
- تتكفل البلدية بكل ما من شأنه تحسين إطار الحياة، وفي هذا الشأن فهي مسؤولة على حفظ الصحة والنظافة العمومية، لاسيما توزيع مياه الشرب وصرف المياه القذرة

(1)- المواد 89 و97 إلى 105 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 106 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية و مكافحة التلوث وحماية البيئة⁽¹⁾.

ثانيا/ صلاحيات الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي :

يختلف تكوين الهيئة التنفيذية البلدية ما بين قانوني 24-67 و 08-90. فبينما نجد أن القانون الأول يعترف بهيئة تنفيذية جماعية⁽²⁾ تتكون من رئيس ونائبين أو أكثر ينتخبون من طرف المجلس⁽³⁾، نلاحظ أن القانون الثاني لا يعترف بهيئة تنفيذية بنفس المحتوى⁽⁴⁾ بل يقتصر دورها على مساعدة الرئيس الذي يعد الهيئة التنفيذية⁽⁵⁾ يختار نوابه ويعرض ذلك للمصادقة من قبل المجلس وفقا للمادة 50 من قانون البلدية. يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات بصفته ممثلا للبلدية وأخرى بصفته ممثلا للدولة، يخضع في الأولى إلى رقابة المجلس الشعبي البلدي ، بينما يخضع في الثانية إلى السلطة السلمية للوالي⁽⁶⁾، حيث يتصرف كهيئة غير ممرزة⁽⁷⁾.

(1)- المادة 107 من قانون البلدية 08-90 المعدل والمتمم.

(2)- في مبدأ جماعية التسيير « collégialité » ارجع إلى :

- KHERFI (Hachemi), L'administration territoriale en Algérie, L'administration territoriale au Maghreb, ouvrage collectif, CMERA, Editions Guessous, 1989, p 18.

- GHEZALI (Mahfoud), Le principe de la direction collégiale..., op. cit.

(3)- المادة 116 من القانون 24-67 المعدل والمتمم.

(4)- TAIB (Essaid), Le nouveau statut de la commune, Idara, Alger, 1/2002, p 25.

(5)- تنص المادة 13 من القانون 08-90 المعدل والمتمم : « هيئتا البلدية هما: - المجلس الشعبي البلدي، - رئيس المجلس الشعبي البلدي ». وتنص المادة 47: « تتشكل الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي. يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر.....»

أنظر : شيهوب (مسعود) ، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 17.

(6)- أنظر: لباد (ناصر)، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، لباد، سطيف، 2006، ص142.

محيو (أحمد)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 208-209.

(7)- شيهوب (مسعود) ، المرجع نفسه، ص 17.

- D'après BENAKEZOUH: «Le principe de dédoublement fonctionnel étant adopté et intégré dans le système algérien de déconcentration, le président de l'APC, chef de l'exécutif communal, n'agit pas seulement en tant qu'organe décentralisé émanant du suffrage universel, mais aussi et surtout en tant qu'organe déconcentré représentant de l'Etat.» BENAKEZOUH (Chabane), La déconcentration en Algérie,..., op. cit., p 271..

1/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص تمثيل الدولة :

أ/ ضابط الحالة المدنية :

أضفى قانون البلدية والقانون 70-20 المتعلق بالحالة المدنية⁽¹⁾ صفة ضابط الحالة المدنية على رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾. يمارس الرئيس هذه السلطة أو نوابه داخل النطاق الإقليمي لبلديته، ويمكن أن يفوضها جزئيا تحت رقابته ومسؤوليته لموظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين.

ب/ ضابط الشرطة القضائية :

نصت المادة 68 من قانون البلدية 90-08 على هذا الاختصاص لرئيس البلدية، ولم يرد في القانون السابق 67-24 إلى غاية تعديله بموجب قانون 81-09، حيث نصت عليه المادة 227 مكرر. قبل ذلك كرس قانون الإجراءات الجزائية⁽³⁾ في المادة 15 هذه الصفة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

أناطت المادة 12 فقرة 4 من قانون الإجراءات الجزائية بالضبط القضائي مهمة البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها مادام لم يبدأ فيها بتحقيق قضائي. هذه المهام تتطلب وضع هيئة تحت تصرف رئيس البلدية للقيام بها وهي الشرطة البلدية التي نصت عليها المادة 74 من قانون البلدية، والتي أحالت المادة تنظيمها وصلاحياتها على التنظيم الذي ألغي قبل تطبيقه في الميدان و عوض بما يسمى الحرس البلدي⁽⁴⁾. كما يمكن للرئيس أن يطلب

(1)- أمر 70-20 قانون مؤرخ في 19 فبراير 1970، يتعلق بقانون الحالة المدنية، الجريدة الرسمية عدد 21 الصادرة في 27 فبراير 1970.

(2)- المادة 68 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمنتم وقبلها المادة 230 من الأمر 67-24 المعدل والمنتم.

(3)- أمر رقم 66-155 مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة في 10 يونيو 1966. متمم بالأمر رقم 68-10 مؤرخ في 23 يناير 1968، الجريدة الرسمية عدد 9 الصادرة في 30 يناير 1968.

(4)- أسس جهاز الشرطة البلدية بموجب مرسوم تنفيذي رقم 93-207 مؤرخ في 22 سبتمبر 1993، يتضمن إنشاء سلك للشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفيات عمله، الجريدة الرسمية عدد 60 الصادرة في 26 سبتمبر 1993. وألغي بمرسوم تنفيذي رقم 96-265 مؤرخ في 3 غشت 1996، يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، ويحدد مهامه وتنظيمه، الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة في 7 غشت 1996.

تدخل قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً عند الحاجة⁽¹⁾. نلاحظ من صياغة المادة فرقا بين سلطة الوالي في تسخير قوات الأمن على مستوى الولاية، وسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي التي لم تصاغ بنفس الحزم والقوة.

ج/ الضبط الإداري :

يعرف الضبط الإداري على أنه النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام⁽²⁾، فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط وحرريات الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام، وهو إجراء وقائي وهذا ما يميزه عن الضبط القضائي⁽³⁾.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الضبط الإداري تحت سلطة الوالي⁽⁴⁾ الذي له صلاحية الحل محل رئيس المجلس⁽⁵⁾، خاصة في حالة تقاعسه عن القيام بإجراءاتها ومتطلباتها. كانت سلطة الضبط الإداري تمارس من طرف الرئيس بصفته سلطة محلية تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي وليس كمثل للدولة في ظل القانون البلدي 67-24⁽⁶⁾.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المهام التالية⁽⁷⁾ في مجال الضبط الإداري:

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

(1)- المادة 74 فقرة 2 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.
 (2)- محيو (أحمد)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 399.
 (3)- بوضياف (عمار)، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 369.
 (4)- المادة 69 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.
 (5)- المواد 81 و 82 و 83 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.
 (6)- المادة 234 من الأمر 67-24 المعدل والمتمم.
 أنظر في هذا الشأن : شيهوب (مسعود) ، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 18.
 شيهوب (مسعود) ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 150.
 (7)- المادة 75 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية
 - اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.
 - القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة.
 - السهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.
 - تأمين نظام الجنائز والمقابر طبقا للعادات وتبعا لمختلف الشعائر الدينية.
 - السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير.
- كما تضمن المرسوم 81-267⁽¹⁾ صلاحيات واسعة جدا لرئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الضبط الإداري، تفصل الصلاحيات العامة التي وردت في القانون البلدي 67-24.

والمشكل الذي يطرح نفسه هنا، هو الوسائل المسخرة لتنفيذ كل هذه المهام، في ظل افتقار أغلب البلديات لأدنى الإمكانيات المادية ناهيك عن الموارد البشرية، وفي هذا الشأن مثلا نذكر غياب سلك الشرطة البلدية رغم تنظيمه قانونا سنة 93، ثم تعويضه بسلك الحرس البلدي بموجب مرسوم 96-265. ففي هذا المرسوم تنص المادة الثانية على: « ينظم الحرس البلدي في وحدات توضع تحت سلطة رئيس الهيئة التنفيذية البلدية، مع مراعاة أحكام المواد 10 و 11 و 13 أدناه. ويكلف بتطبيق التنظيمات المنصوص عليها في إطار صلاحيات الشرطة المسندة قانونا لهذا الأخير».

غير أن الرجوع إلى المواد المذكورة يجرّد رئيس البلدية من سلطته على الحرس البلدي، ويجعلها مرهونة بالوالي⁽²⁾. وتضع المادة 11 الحرس البلدي تحت تصرف السلطة المكلفة باستعادة النظام العام⁽³⁾، وهذه السلطة محددة بموجب مرسوم إعلان حالة الطوارئ، وهي وزير الداخلية في كامل التراب الوطني أو جزء منه،

(1)- مرسوم رقم 81-267 مؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 41 الصادرة في 13 أكتوبر 1981.

(2)- المادتين 10 و 13 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، ويحدد مهامه وتنظيمه، مرجع سابق.

(3)- المادة 11 تنص على: « يخضع استخدام الحرس البلدي للسلطة المكلفة باستعادة النظام العام في إطار المهام المنصوص عليها في المادة 3 أعلاه.

تحدد هذه السلطة المهام المسندة للحرس البلدي كما تحدد كفاءات تنفيذها».

والوالي في دائرته الإقليمية⁽¹⁾، و السلطات العسكرية بتفويض من وزير الداخلية⁽²⁾.
بالتالي عطلت وأجلت كل مهام الحرس البلدي المدنية الواردة في المرسوم
أعلاه (كنظام الطرق والأسواق والصحة والنظافة وغيرها...) وأخضع لمحاربة
الإرهاب بحكم الظرف الاستثنائي الذي انشأ فيه⁽³⁾.

د/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال البناء والتهيئة العمرانية:

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على احترام المقاييس والتعليمات في مجال
التعمير⁽⁴⁾. يسلم رخصا للبناء أو تجزئة عقارات أو هدمها حسب الشروط والطرق
المحددة في التشريع والتنظيم المعمول به⁽⁵⁾. أسندت إلى رئيس البلدية وفقا لهاتين
المادتين صلاحيات في مجال التهيئة العمرانية، وفصلت فيما بعد، حيث صدر قانون
التهيئة والتعمير⁽⁶⁾ ليوضح صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص
المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) ومخطط شغل الأراضي (POS) والرخص
المتعلقة بالبناء.

د1- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU):

عرفت المادة 16 من القانون 90-29 المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على
أنه أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة
العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات
التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي.

ونصت المادة 24 من نفس القانون على: « يجب تغطية كل بلدية بمخطط

(1)- المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، مرجع سابق.

(2)- المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، وطبقا لها المادة 3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10
فبراير 1992، (وزارة الدفاع ووزارة الداخلية والجماعات المحلية)، يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام
العام في إطار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 11 الصادرة في 11 فبراير 1992.

(3)- يتم التحضير لإعادة توزيع عناصر الحرس البلدي بعد نهاية مهامه في مكافحة الإرهاب، وسيحول 30 ألف
إلى جهاز الشرطة البلدية، جريدة الشروق اليومي، 28 سبتمبر 2010، ص 5.

(4)- المادة 75 فقرة 9 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(5)- المادة 76 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(6)- قانون رقم 90-29 يتعلق بالتهيئة والتعمير، معدل ومتمم، مرجع سابق.

توجيهي للتهيئة والتعمير، يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته». يوافق المجلس الشعبي البلدي على المخطط بمداولة⁽¹⁾، ثم يوجه إلى الوالي الذي يصادق علي منه بقرار بعد أخذ رأي المجلس الشعبي الولائي⁽²⁾. وفي بعض الحالات بقرار من الوزير المكلف بالتعمير⁽³⁾ أو بمرسوم تنفيذي يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير⁽⁴⁾.

د2- مخطط شغل الأراضي (POS):

يعد مخطط شغل الأراضي الأداة التخطيطية الثانية في مجال التهيئة العمرانية. وهو يحدد بالتفصيل حقوق استخدام الأراضي والبناء في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁽⁵⁾.

يعد رئيس البلدية مسؤولاً عن إعداد مخطط شغل الأراضي في بلديته⁽⁶⁾، ويعرضه للمصادقة من طرف المجلس الشعبي البلدي⁽⁷⁾ قبل وبعد التعديلات التي تدخل عليه بعد إجراء تحقيق عمومي⁽⁸⁾. لم يرد في نص القانون 90-29 أي نوع من الرقابة من طرف الوالي على البلدية في إعداد مخطط شغل الأراضي، غير أنها فرضت بالمرسوم 91-178⁽⁹⁾. إذ يرسل رئيس البلدية المخطط في صيغته النهائية إلى الوالي ليبيدي رأيه فيه خلال 30 يوم، ويعد موافقا في حال انقضائها⁽¹⁰⁾.

-
- (1)- المادة 25 و 26 فقرة 2 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل ومتمم.
 - (2)- المادة 14 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 1 يونيو 1991.
 - (3)- بالنسبة للبلدية أو البلديات المعنية بالمخطط والتي يكون عدد سكانها ما بين 200000 و 500000 ساكن.
 - (4)- بالنسبة للبلدية أو البلديات المعنية بالمخطط والتي يفوق عدد سكانها 500000 ساكن.
 - (5)- المادة 31 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.
 - (6)- المادة 34 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.
 - (7)- المادة 35 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.
 - (8)- المادة 36 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.
 - (9)- مرسوم تنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 1 يونيو 1991.
 - (10)- المادة 14 من المرسوم 91-178، المرجع نفسه.

د3- الرخص المتعلقة بالبناء⁽¹⁾:

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته المتعلقة بالبناء والعمران في بلديته من خلال نظام الترخيص، إذ يتلقى طلبات البناء والتجزئة والهدم⁽²⁾ والتسييج، ويقدم الرخص بذلك بصفة عامة⁽³⁾، حيث يقدم رخصة التجزئة ورخصة البناء باعتباره ممثلاً للبلدية في حالة الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي، ويوافي الوالي بنسخة من الرخصة. ويقدمها باعتباره ممثلاً للدولة بعد موافقة الوالي في حالة غياب مخطط شغل الأراضي⁽⁴⁾. مع وجود بعض الاستثناءات التي نوردها فيما يلي:

- ❖ تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من طرف الوالي في الحالات التالية⁽⁵⁾:
 - البناءات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.
 - منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية.
 - اقتطاعات الأرض والبناءات الواقعة في المناطق التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي.

- ❖ تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للمشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية⁽⁶⁾.
 - تخضع إجراءات إيداع وتسليم شهادة التعمير لنفس إجراءات رخصة البناء⁽⁷⁾.
 - كما تحضر وتسلم شهادة التقسيم بنفس الأشكال الخاصة برخصة التجزئة⁽⁸⁾.

(1)- ارجع إلى عزري (الزين)، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، الفكر البرلماني، العدد التاسع، جويلية 2005، ص ص 131-166.

(2)- المادة 61 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.

(3)- المادة 65 و 68 و 70 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.

(4)- المادة 65 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.

(5)- المادة 66 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.

(6)- المادة 67 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.

(7)- المادة 3 فقرة 3 مرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 1 يونيو 1991.

(8)- المادة 30 من مرسوم تنفيذي رقم 91-176، المرجع نفسه.

بينما يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم في كل الحالات⁽¹⁾. ويصدر شهادات مطابقة البناء مع رخصة البناء بعد الانتهاء منها⁽²⁾.

أورد قانون التهيئة والتعمير في صيغته المعدلة بموجب قانون رقم 04-05⁽³⁾ سلطات رقابة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران⁽⁴⁾، حيث يلجأ إلى إصدار قرار هدم البناء غير المرخص به بمجرد تلقيه محضر المخالفة دون لجوء إلى القضاء⁽⁵⁾ كما كان معمولاً به من قبل. كما أضاف قانون 08-15 المتعلق بقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها⁽⁶⁾، صلاحيات جديدة لرئيس المجلس الشعبي البلدي وهي، إصدار شهادة الربط بالشبكات والتهيئة لكل طالب رخصة بناء على أرض مجزأة وفقاً لأحكام أدوات التعمير⁽⁷⁾، وتسليم رخصة إتمام البناء أو شهادة المطابقة بناء على رأي لجنة الدائرة المكلفة بالتحقيق في مطابقة البناء⁽⁸⁾.

كما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تمثيل الدولة مهام عديدة منها ما نص عليه قانون البلدية ومنها ما مصدره تشريعات وتنظيمات أخرى، نذكر منها:

- تسخير الأشخاص والممتلكات في إطار مخططات تقديم وتنظيم الإسعافات⁽⁹⁾.
- تسيير الانتخابات والعمليات المرتبطة بها، خاصة المراجعة السنوية للقوائم الانتخابية وكل الإجراءات المتعلقة بها⁽¹⁰⁾.

-
- (1) - المادة 68 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.
- (2) - المادة 75 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.
- (3) - قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 غشت 2004، يعدل ويتم القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.
- (4) - المادة 73 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.
- (5) - المادة 76 مكرر 4 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.
- (6) - قانون رقم 08-15 مؤرخ في 20 يوليو 2008، يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 3 غشت 2008.
- (7) - المادة 4 من قانون 08-15، المرجع نفسه.
- (8) - المادة 43 من قانون 08-15، المرجع نفسه.
- (9) - المادة 72 من قانون البلدية 90-08، المعدل والمتمم.
- (10) - القانون العضوي للانتخابات 97-07، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

2/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص تمثيل البلدية :

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية للمجلس، وهو المخول بتنفيذ مداولاته⁽¹⁾ عن طريق قرارات إدارية⁽²⁾ أو عقود إدارية⁽³⁾. كما يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية⁽⁴⁾ وأمام القضاء⁽⁵⁾ وفي كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات⁽⁶⁾.

أ/ اختصاصات تسيير المجلس :

تتضمن في اختيار نوابه وعرضهم على المجلس للمصادقة، كما يمكنه إنابة أحد الأعضاء لممارسة مهامه أثناء غيابه، ويجوز له أيضا الإنابة في بعض مهامه⁽⁷⁾. وله صلاحيات أخرى، من استدعاء الأعضاء لاجتماعات المجلس والحفاظ على النظام في الجلسات وتلقي استقالة المنتخبين⁽⁸⁾. تحضير جدول أعمال الاجتماعات وتقديم التقارير حول وضعية البلدية وتنفيذ المداولات⁽⁹⁾.

ب/ اختصاصات تسيير الموارد البشرية للبلدية :

تنص المادة 65 من قانون البلدية على: « يمارس الرئيس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها ». كما تورد الفقرة 8 من المادة 60 اختصاص رئيس البلدية في « توظيف عمال البلدية، وتعيينهم وتسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها ».

إذن يمارس رئيس البلدية السلطة السلمية أي الرئاسية على كل موظفي البلدية

(1)- المادة 47 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 79 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(3)- المادة 60 فقرة 2 و3 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(4)- المادة 59 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(5)- المادة 60 فقرة 5 و66 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(6)- المادة 58 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(7)- المواد 50، 52، 53 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(8)- المواد 16، 19، 30 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(9)- المادة 61 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

بما تخوله هذه الصلاحية من حق التوجيه والتصديق والتعديل والإلغاء في أعمالهم. ويسير الرئيس المسار الوظيفي لمستخدمي البلدية بداية من التعيين إلى غاية التسريح، غير أن هذه الصلاحيات مقيدة بنصوص وقوانين الوظيف العمومي⁽¹⁾. حيث يتقيد رئيس البلدية بشروط التوظيف (كالمسابقات) و باللجان المتساوية الأعضاء التي تختص بقضايا المسار المهني كالترقية والتثبيت والتأديب.

ينظم رئيس المجلس الشعبي البلدي إدارة البلدية⁽²⁾، حيث يوزع المهام والمسؤوليات وفقا للهيكل التنظيمي للبلدية، المنظم بموجب قرار وزاري رقم 6729 حسب الكثافة السكانية للبلدية⁽³⁾.

ج/ الاختصاصات المالية :

تنص المادة 63 من قانون البلدية على اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد وتنفيذ ميزانية البلدية. ويختص المجلس بالتصويت عليها وفقا للمادة 152. يترتب على هذا أنه الأمر بالصرف باسم البلدية⁽⁴⁾ تحت رقابة المحاسب البلدي الذي يتحقق من شرعية العمليات المالية وتوفر الإعتمادات⁽⁵⁾، غير أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يسخر المحاسب لتنفيذ النفقة المالية تحت مسؤوليته الشخصية والمالية⁽⁶⁾. تخضع حسابات البلدية أيضا لرقابة مجلس المحاسبة⁽⁷⁾ وفقا للمادة 176 من

(1)- مرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 13 الصادرة في 24 مارس 1985.

- أمر 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 16 يوليو 2006.

(2)- المادة 128 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(3)- تنص المادة 126 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم على ما يلي : « يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة لها ».

(4)- المادة 26 من قانون 90-21 مؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35 الصادرة في 15 غشت 1990، المعدل والمتمم. والمادة 60 فقرة 1 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(5)- المادة 35 و 36 من قانون 90-21، المرجع نفسه.

(6)- المادة 47 من قانون 90-21، المرجع نفسه.

(7)- أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 23 يوليو 1995، المعدل والمتمم.

قانون البلدية و المادة 2 من قانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

أسست رقابة مالية جديدة على نفقات البلدية وهي رقابة المراقب المالي⁽¹⁾ والتي لم تكن موجودة من قبل، وهذا للتحكم في التسيير المالي للبلديات الذي يتميز بعيوب كبيرة في التطبيق من حيث قانونية النفقات نظرا لضعف تحكم المنتخبين وحتى الأعوان المكلفين في نصوص القانون وتقنيات المالية. كما صدر قرار وزاري مشترك⁽²⁾ يحدد رزمة تنفيذ هذه الرقابة تدريجيا على بلديات الوطن حيث تخص في المرحلة الأولى بلديات مقر الولاية بداية من السنة المالية 2010، ثم بلديات مقر الدوائر والمقاطعات الإدارية سنة 2011، ثم تعمم على باقي البلديات سنة 2012.

د/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إبرام العقود الإدارية :

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات. ويقوم بإبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها⁽³⁾.

يتولى الرئيس تحت رقابة المجلس⁽⁴⁾ وبمعية اللجنة البلدية للصفقات، بعقد الصفقات المختلفة للبلدية والمتعلقة بالتوريد والخدمات والدراسات والأشغال وهذا وفق قانون الصفقات العمومية⁽⁵⁾، وفي هذا الشأن يكون تحت رقابة لجنة الصفقات الولائية

(1)- مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 92-414 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 19 نوفمبر 2009.

(2)- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 9 مايو 2010، (وزارة المالية ووزارة الداخلية والجماعات المحلية)، يحدد رزمة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 9 يونيو 2010.

(3)- المادة 60 فقرة 2 و 3 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(4)- المادة 120 من قانون البلدية 90-08، المعدل والمتمم.

(5)- مرسوم رئاسي رقم 02-250 مؤرخ في 24 يوليو 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 28 يوليو 2002، المعدل والمتمم بموجب المرسوم رئاسي رقم 03-301 مؤرخ في 11 سبتمبر 2003، الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة في 14 سبتمبر 2003، والمرسوم رئاسي رقم 08-338 مؤرخ في 26 أكتوبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 62 الصادرة في 9 نوفمبر 2008، وألغى بالمرسوم الرئاسي رقم 10-236 مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 58 الصادرة في 7 أكتوبر 2010، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-23 مؤرخ في 18 يناير 2012، الجريدة الرسمية عدد 4 الصادرة في 26 يناير 2012.

التي يترأسها الوالي في الصفقات التي تتجاوز قيمتها 50 مليون دينار في صفقات انجاز الأشغال أو اقتناء اللوازم و 20 مليون دينار في صفقات الدراسات والخدمات⁽¹⁾. أما ماعدا ذلك فهو من اختصاص اللجنة البلدية للصفقات العمومية⁽²⁾.

هـ / اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحفاظ على الممتلكات والتسيير العقاري:

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية، بما في ذلك حق الشفعة⁽³⁾ كما نصت على ذلك الفقرة 7 من المادة 60 من قانون البلدية 90-08. إذ تعتبر ممتلكات البلدية أملاك وطنية وفقا للمادة 18 من الدستور⁽⁴⁾، وقد جاء القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية⁽⁵⁾ محددًا أنواعها وكيفية الحفاظ عليها وتسييرها. فجاءت المادة الثانية من القانون مؤكدة للمادة 17 و 18 من الدستور، ونصت المادتين 9 و 10 على تولي رئيس المجلس الشعبي البلدي عقود التسيير المتعلقة بالأملاك الوطنية طبقا لصلاحياته وكذا تمثيل البلدية أمام القضاء في الدعاوي المتعلقة بالأملاك الوطنية. كما يوجب عليه متابعتها وجردها قصد المحافظة عليها.

-
- (1)- المادة 121 من المرسوم الرئاسي 02-250 المعدل والمتمم، المرجع نفسه.
- (2)- تتكون اللجنة البلدية للصفقات العمومية وفقا للمرسوم الرئاسي 02-250 من رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا وممثلين (2) منتخبين عن المجلس وممثل عن المصلحة المتعاقدة و أمين الخزينة البلدي وممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة. غير أن المرسوم الجديد المنظم للصفقات العمومية 10-236 عوض أمين الخزينة البلدية بممثلين عن وزير المالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة).
- (3)- تنص المادة 71 من قانون التوجيه العقاري 90-25 المعدل والمتمم على: « ينشأ حق الدولة والجماعات المحلية في الشفعة بغية توفير الحاجات ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية، بصرف النظر عن اللجوء المحتمل إلى إجراء نزع الملكية».
- (4)- تنص المادة 18 من دستور 1996 على: « الأملاك الوطنية يحددها القانون. وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، والولاية، والبلدية».
- (5)- قانون رقم 90-30 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-14 مؤرخ في 20 يوليو 2008، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 3 غشت 2008.

صدر قانون التوجيه العقاري⁽¹⁾ مؤكداً لضرورة إنشاء فهرس عقاري بلدي، لجرد كل الأملاك العقارية الواقعة على ترابها بما فيها الأملاك التابعة للدولة والجماعات المحلية⁽²⁾. وفي هذا السياق يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي شهادة الحيازة⁽³⁾ لطالبا الذي يحوز عقارا دون سند وفق الشروط والكيفيات القانونية. كما جاء هذا القانون بإبعاد رئيس البلدية عن التسيير والتنظيم العقاري الحضري، وأسندها إلى هيئات مستقلة ومتميزة عن البلدية⁽⁴⁾، وهي الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاري التي نظمها المرسوم التنفيذي 90-405⁽⁵⁾. ويجدر بنا التساؤل عن الدوافع التي دفعت بالمشروع إلى حرمان البلديات من حقها المشروع في تسيير ممتلكاتها العقارية إلا عن طريق وسيط (وكالة التسيير والتنظيم العقاري)، وهذا ما يظهر تناقض وتنازع بين قانونين، بحكم أن المادة 60 من قانون البلدية تعطي صلاحية المحافظة على الأملاك العقارية البلدية لرئيسها⁽⁶⁾. ولا شك أن هذه الإجراءات تهدف إلى تمكين مصالح الدولة من أن يكون لها دور أساسي في التسيير العقاري لأهميته القسوى. كما أنها جاءت على خلفية سياسية حملتها نتائج انتخابات جوان 1990، وبالتالي إبعاد المجالس المنبثقة عن تلك الانتخابات من وضع يدها على هذا الملف والذي يرتبط مباشرة بالحياة اليومية للمواطن⁽⁷⁾.

(1)- قانون رقم 90-25 مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 18 نوفمبر 1990، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 95-26 مؤرخ في 25 سبتمبر سنة 1995، الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة في 27 سبتمبر 1995.

(2)- المادة 38 من قانون التوجيه العقاري 90-25، المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

(3)- المادة 40 من قانون التوجيه العقاري 90-25، المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

(4)- المادة 73 من قانون التوجيه العقاري 90-25 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(5)- مرسوم تنفيذي رقم 90-405 مؤرخ في 22 ديسمبر 1990، يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 56 الصادرة في 26 ديسمبر 1990.

(6)- BENAKEZOUH (Chabane), De la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme, Idara, Alger, 2/2001, p 75 et 76.

(7)- بلعباس (بلعباس)، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2002-2003، ص 112.

عدل المرسوم 90-405 سنة 2003⁽¹⁾، وتم بموجبه حل الوكالات المحلية البلدية وتعويضها بوكالة ولائية واحدة مع إمكانية إنشائها لفروع بلدية، وحولت إليها جميع الاحتياطات العقارية للوكالات السابقة. يترأس مجلس إدارتها الوالي أو ممثله و معظم أعضائه من مصالح الدولة غير الممركزة، ويمثل رؤساء المجالس الشعبية البلدية فيها منتخبين عنهما، إضافة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بموضوع الاجتماع.

و/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير المصالح العمومية البلدية:

تنص المادة 64 من قانون البلدية على: «يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات البلدية وعلى حسن تسييرها». فتحدث البلدية مصالح عمومية بهدف توفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها في مختلف المجالات لاسيما (المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة، القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات، السواق المغطاة والأسواق والأوزان والمكاييل العمومية، التوقف مقابل دفع رسم، النقل العمومي، المقابر والمصالح الجنائزية)⁽²⁾. يتغير عدد هذه المصالح وحجمها حسب كل بلدية ووسائلها وقدرتها ويمكن تسيير هاته المصالح في شكل استغلال مباشر أو عن طريق مؤسسات عمومية بلدية أو على شكل امتياز يعطى لغيرها⁽³⁾.

- الاستغلال البلدي المباشر:

تستعمل البلدية بطريقة مباشرة إمكانياتها البشرية (موظفين وعمال) والمادية (عتاد وميزانية) لتسيير مصلحة عمومية. تخضع لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مباشرة، فهي لا تتمتع بوجود قانوني مستقل ومتميز، وما ينتج عنها من آثار كالتمتع بالشخصية المعنوية، فهو تنظيم داخلي لا غير⁽⁴⁾. تقيد الإيرادات والنفقات الخاصة

(1)- مرسوم تنفيذي رقم 03-408 مؤرخ في 5 نوفمبر 2003، يعدل ويتم أحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1990 الذي يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 68 الصادرة في 9 نوفمبر 2003.

(2)- المادة 132 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(3)- المادة 133 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(4)- بلعباس (بلعباس)، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي...، مرجع سابق، ص129.

بالاستغلال المباشر في الميزانية البلدية، وفقا لقواعد المحاسبة العمومية من طرف القابض البلدي⁽¹⁾، غير أنه يمكن أن تتمتع بعض المصالح بميزانية مستقلة إذا رأت البلدية ضرورة لذلك⁽²⁾.

- المؤسسة العمومية المحلية :

يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية⁽³⁾، وذلك عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي، وبمصادقة الوالي بقرار⁽⁴⁾. تكون هذه المؤسسات ذات طابع إداري (EPA) أو صناعي تجاري (EPIC)⁽⁵⁾ يتشكل مجلس إدارتها من رئيس المجلس الشعبي البلدي وعضوين من المجلس والكاتب العام للبلدية ومدير المؤسسة والعون المحاسب بالمؤسسة⁽⁶⁾.

يحوز الوالي على رقابة كبيرة تجعل منه المتحكم الحقيقي في المؤسسات العمومية المحلية، رغم أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو رئيس مجلس الإدارة. إذ يستبعد الرئيس من حرية اختيار مدير المؤسسة حيث يخضع لموافقة السلطة الوصية⁽⁷⁾، وتخضع مداورات مجلس الإدارة لرقابة الوالي وفق إجراءات الرقابة العادية على المجلس الشعبي البلدي⁽⁸⁾.

تراجعت السلطات عن خيار المؤسسة العمومية البلدية، في إطار مسار حل وتصفية المؤسسات العمومية وخصوصتها الذي طبقتته الحكومة، وشجعت على أساليب أخرى لتسيير المصالح العمومية تشجع القطاع الخاص عموما وهي التأجير والامتياز.

(1)- المادة 134 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 135 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(3)- المادة 136 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(4)- المادة 7 من المرسوم رقم 83-200 مؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 22 مارس 1983.

(5)- المادة 137 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم، والمواد من 43 إلى 48 من قانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع سابق.

(6)- المادة 11 من مرسوم 83-200، المرجع نفسه.

(7)- المادة 18 من مرسوم 83-200، المرجع نفسه.

(8)- المادة 14 من مرسوم 83-200، المرجع نفسه.

- الاستغلال عن طريق الامتياز :

إذا كان تسيير المصالح العمومية للبلدية بصفة مباشرة غير ممكن لاعتبارات تضر بالبلدية أو بالمصلحة العمومية⁽¹⁾، يتم اللجوء إلى منح الامتياز لمؤسسة خارجة عن البلدية عامة أو خاصة لتسيير المصلحة العامة. يعد رئيس البلدية عن طريق مصالحه دفتر شروط يوضح ويضبط العلاقة بين البلدية و صاحب عقد الامتياز والمنتفع بالمرفق⁽²⁾.

يجنب الامتياز البلدية مخاطر المؤسسة الاقتصادية من جهة. ومن جهة أخرى يعطي المرفق العام حافز الربح الذي هو في الأصل القوة المحركة للمؤسسة الخاصة، ويعود أسلوب الامتياز بالنفع⁽³⁾:

- على الملتزم حيث أنه سيحقق الربح المنشود.
- على المنتفعين حيث أن الخدمة المقدمة إليهم ستكون أكثر جودة.
- على الإدارة حيث أنها تتخلص من تبعات التسيير المباشر للمرفق لكنها رغم ذلك تبقى دائما المسؤولة عن المرفق العام.

يمنح الامتياز من طرف البلدية تحت رقابة الوالي الذي يصادق على اتفاقيات الامتياز بقرار، حيث يراقب مطابقتها للتشريع المعمول به⁽⁴⁾. لهذا أصدر وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري التعليم رقم 842/3.94 بتاريخ 7 ديسمبر 1994، والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، والموجهة للسادة الولاة بالاتصال مع السادة رؤساء الدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، رؤساء المنذوبيات التنفيذية.

(1)- المادة 138 الفقرة 1 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

(2)- بلعباس (بلعباس)، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق، ص 132.

(3)- بن مبارك (راضية)، التعليق على التعليم 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عنكون، 2001-2002، ص5.

(4)- المادة 138 الفقرة 2 من قانون البلدية 90-08 المعدل والمتمم.

تضمنت هذه التعليمات لأول مرة النظام القانوني لامتياز وتأجير المرافق المحلية، وشجعت عليه كطريقة للتسيير في ظل التوجه الليبرالي الجديد للبلاد. غير أنها تطرح التساؤل حول القيمة القانونية للتعليمات، حيث أنها لم تبق فقط عملاً داخلياً للإرادة لا قيمة قانونية له، لكنها أصبحت تحمل في محتواها نصوصاً قانونية بآتم معنى الكلمة، تعدل نصوصاً تشريعية، وهذه هي التعليمات التنظيمية. و بصورها عن وزير تكون قد منحت سلطة تنظيمية لا يملكها، حيث أن الدستور قد خص بها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة فقط⁽¹⁾.

كما أن صدور التعليمات في مواجهة الجماعات الإقليمية قد أخل باستقلالها، حيث أن العلاقة بين الدولة و الجماعات الإقليمية تقوم على أساس الرقابة اللاحقة و ليس إصدار الأوامر السابقة. و هذا يمثل إتساع في وسائل الرقابة التي تستعملها الدولة في مواجهة الجماعات الإقليمية و خاصة فيما يتعلق بالأمور الاقتصادية و التي تهدف الدولة إلى توحيدها، في حين كان الأجدر أن تخفف الرقابة و تمنح الجماعات الإقليمية إستقلال أكبر حتى يجسد التوجه الإقتصادي الجديد بصفة أصح⁽²⁾.

(1) - بن مبارك (راضية)، التعليق على التعليمات 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 84.

(2) - المرجع نفسه ، ص 83.

الفرع الثالث

صلاحيات المجلس الشعبي الولائي : صلاحيات تداولية دون تحكم في التنفيذ

يتمتع المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات تداولية عامة (أولا) غير أن الصلاحيات التنفيذية تتمركز في يد الوالي (ثانيا) **أولا/ الصلاحيات العامة للمجلس الشعبي الولائي :**

تبنى المشرع الجزائري نظام إطلاق الاختصاص متأثرا بنظيره الفرنسي، فصاغ المادة 55 من قانون الولاية 90-09 كما يلي: « يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصه عن طريق المداولة. يتداول بشأن المهام والاختصاصات التي تحددها له القوانين والتنظيمات، وعموما حول كل قضية تهم الولاية ترفع إليه باقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي.»

نلمس من خلال استرجاع المادة 63 من قانون 81-02 المعدل والمتمم للأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية، تطابقا مع ما جاء في الفقرة الأولى من النص الفرنسي للتقنين العام للجماعات الإقليمية⁽¹⁾. بينما نلاحظ تراجع المشرع الجزائري في قانون الولاية 90-09، حيث استبدل صياغة عبارة « شؤون الولاية » بالشؤون التابعة لاختصاصه. بينما نجد أنه حافظ على محتوى الفقرة الثانية.

تنشعب اختصاصات المجلس الشعبي الولائي وتشمل جميع نواحي الحياة في الولاية (اقتصادية واجتماعية وثقافية)، وقد وردت في 28 مادة⁽²⁾ تحت الباب الثالث من قانون 90-09، مقسمة إلى سبع فصول، إضافة إلى 11 مادة متفرقة في الباب الخامس وتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي:

1/ صلاحيات المجلس في مجال التخطيط :

يتولى المجلس المصادقة على مخطط الولاية على المدى المتوسط، يهدف إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للولاية، ويتضمن البرامج والوسائل والأهداف

(1)- Art. L3211-1: « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département... », Code Général des Collectivités Territoriales, 12^e édition, Dalloz, 2009

(2)- المواد من 55 إلى 82 جاءت في 34 مادة في الأمر 69-38 المعدل والمتمم، باستثناء المواد المتعلقة بالمالية.

المحددة بصفة تعاقدية بين الدولة والجماعة المحلية⁽¹⁾. يقتصر دور المجلس من الناحية العملية على مناقشة المخطط، لأن إعداده يتطلب تضافر جهود القطاعات غير الممركزة بتنسيق من الوالي، ويفترض أن توضع بين يدي المجلس جميع المعطيات اللازمة من قبل المصالح المعنية. وفقا للمادة 62 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم، يحدد المجلس مخطط التهيئة العمرانية للولاية ويراقب تنفيذه، ويشترك في إجراءات تنفيذ عملية التهيئة العمرانية ذات البعد الجهوي أو الوطني حسب الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، ولاسيما أحكام المادتين 42 و 43 من القانون 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية⁽²⁾. في حقيقة الأمر أن المجلس لا يملك أن يحدد المخطط وإنما يصادق عليه، لأن الوالي هو المكلف بالإعداد وهو من يملك الوسائل والإمكانات الكفيلة بذلك، وقد جاء في قانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة توضيح ذلك، إذ نص على أن الوالي يتخذ مبادرة إعداد مخطط تهيئة الإقليم⁽³⁾ ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه⁽⁴⁾. بينما لم يشر إلى مساهمة المجلس في التخطيط الجهوي أو الوطني حتى بصفة غير مباشرة مثلما أشارت المادة 43 من القانون 87-03.

2/ صلاحيات المجلس في المجال المالي :

يصوت المجلس على ميزانية الولاية ويضبطها، بعد إعدادها من طرف إدارة الولاية وتقديمها من طرف الوالي⁽⁵⁾. تعد ميزانية الولاية مخططا تقديريا يتضمن الموارد والنفقات الخاصة بالولاية وهي الأداة الرئيسية في يد المجلس لتسيير الولاية، لكن الصلاحيات الممنوحة للوالي في إعداد الميزانية وتنفيذها تجعله المتحكم الفعلي في هذه الأداة التخطيطية المالية.

(1)- المادة 60 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(2)- قانون رقم 87-03 مؤرخ في 27 يناير 1987، المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية عدد 5 الصادرة في 28 يناير 1987، ملغى بالقانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 77 الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

(3)- المادة 54 من القانون 01-20، المرجع نفسه.

(4)- المادة 55 من القانون 01-20، المرجع نفسه.

(5)- المادة 138 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

حيث يمكن للوالي أن يسجل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس⁽¹⁾، ويجوز له نقل الإعتمادات من بند إلى بند آخر داخل فصل واحد دون الرجوع للمجلس أو رئيسه، ويمكنه في حالة الاستعجال نقل الإعتمادات من فصل إلى آخر بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي، بشرط إطلاع المجلس في أول دورة قادمة لانعقاده⁽²⁾.

3/ صلاحيات المجلس في المجال الاقتصادي :

تراجعت صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الميدان الاقتصادي في قانون 09-90 بالمقارنة مع ما ورد في الأمر 69-38⁽³⁾ وكذا المرسوم 81-378⁽⁴⁾ وأيضا الصلاحيات الممنوحة له في إطار الثورة الزراعية⁽⁵⁾.

جاءت المادة 63 من قانون الولاية بصلاحيات عامة للمجلس، إذ يتخذ كل إجراء من شأنه ضمان تنمية الولاية، كما يمكنه أن يشجع كل مبادرة من شأنها المساهمة في التنمية المنسجمة والمتوازنة للولاية، وهذا طبقا للتشريع المعمول به في مجال الاستثمارات. في هذا الشأن نصت المادة 64 أن المجلس يقرر عن طريق مداولة النفقات الواجب تخصيصها في شكل رأسمال إلى صناديق المساهمة⁽⁶⁾.

(1)- المادة 141 من قانون الولاية 09-90 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 147 من قانون الولاية 09-90 المعدل والمتمم.

(3)- ألغيت المواد 80 و 81 فقرة 2 و 83 و 83 مكررا 1 و 83 مكرر 2 من الأمر 69-38 المعدل والمتمم بالقانون 02-81 المتضمن قانون الولاية، بموجب المادة 46 من قانون رقم 04-88 مؤرخ في 12 يناير 1988، يعدل ويتم الأمر 75-59 المتضمن القانون التجاري، ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 2 الصادرة في 13 يناير 1988.

(4)- مرسوم رقم 81-378 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الصناعة والطاقة، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

(5)- الأمر 71-73 ، المتضمن الثورة الزراعية، مرجع سابق. و المرسوم رقم 72-107 ، يتعلق بالهيئات المكلفة بانجاز المهام المؤقتة للثورة الزراعية على مستوى الولاية، مرجع سابق.

(6)- في نفس الاتجاه الذي تفره المادة 64 نجد، المادة 11 من قانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع سابق. والمادة 22 و 25 من قانون رقم 88-03 المتعلق بصناديق المساهمة، مرجع سابق.

يذكر أن النظام القانوني لصناديق المساهمة تغير إلى ما يسمى الشركات القابضة العمومية (les holdings publiques) ثم إلى الشركات تسيير المساهمات (Sociétés de gestion des participations SGP)، بموجب أمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بسير الأموال التجارية التابعة للدولة، الجريدة الرسمية =

من بين أهم الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي، إنشاء المؤسسات العمومية الولائية بموجب مداولة⁽¹⁾، تتمتع هذه المؤسسة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تأخذ شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري (EPA) أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري (EPIC)، وتهدف إلى تسيير مصلحة عمومية⁽²⁾. تم التضييق على هذه الصلاحية في إطار مسار حل وتصفية المؤسسات الاقتصادية العمومية وخصوصتها الذي طبقته الحكومة اثر اتفاقيات إعادة جدولة الديون الممضاة مع صندوق النقد الدولي، وكذا بعد النص الدستوري الصريح على حرية التجارة والصناعة، وبذلك اقترب المشرع الجزائري نحو النموذج الفرنسي فما يتعلق بالجانب الاقتصادي للجماعات المحلية.

نصت المادة 180 من قانون المالية 1994⁽³⁾ على : « يتخذ الوزير المكلف بالقطاع بعد استطلاع رأي مجلس الحكومة قرار حل المؤسسة العمومية غير المستقلة ذات الصبغة الوطنية أو المحلية. ويترتب على هذا القرار تصفية المؤسسة التي تم حلها». ثم صدر المرسوم التنفيذي رقم 94-294⁽⁴⁾ يوضح كيفية تطبيق هذه المادة، وأقر بحل المؤسسات التي لا تتوفر فيها شروط النجاعة الاقتصادية، قبل أن يصدر الأمر رقم 95-22 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ليحدد القواعد العامة لخصوصية المؤسسات التي تمتلك فيها الدولة والأشخاص المعنويون التابعون للقانون العام، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، جزءا من رأسمالها أو كله.

= عدد 55 الصادرة في 27 سبتمبر 1995 (ألغى جزئيا قانون 01-88 وكلية قانون 03-88 وقانون 04-88)، ثم بموجب أمر رقم 04-01 مؤرخ في 20 غشت 2001، متعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة في 22 غشت 2001 (لاسيما المادة 1/40).

- (1)- المادة 128 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم، و المادة 48 من القانون 01-88، مرجع سابق.
- (2)- المادة 126 و المادة 127 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.
- (3)- مرسوم تشريعي رقم 93-18 مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية عدد 88 الصادرة في 30 ديسمبر 1993.
- (4)- مرسوم تنفيذي رقم 94-294 مؤرخ في 25 سبتمبر 1994، يتعلق بكيفيات حل وتصفية المؤسسات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادرة في 5 أكتوبر 1994.

يحوز المجلس الشعبي الولائي أيضا صلاحيات في مجال المبادرة لحماية وتوسيع الأراضي الفلاحية وبعث التنمية الريفية وتنمية الثروة الغابية وحمايتها وحماية الثروة الحيوانية وتطوير الري⁽¹⁾.

تقلصت صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في المجال الفلاحي بصورة كبيرة عما كانت عليه في ظل قانون 69-38 ونصوص الثورة الزراعية، وعلى سبيل المثال: نصت المادة 78 من قانون الولاية القديم المعدلة بقانون 81-02 على: « يساهم المجلس الشعبي الولائي في أي دراسة تتعلق بتطبيق الثورة الزراعية ويشترك في جميع العمليات المتعلقة بتعديل نظام الأراضي في تراب الولاية. كما يساهم في تطبيق الإجراءات المتخذة في إطار تحقيق أهداف الثورة الزراعية». فالمجلس أصبح يمثل بالفعل سلطة تقريرية في مجال الثورة الزراعية⁽²⁾، لا يخضع حتى للوصاية المفروضة عليه في الشؤون المعتادة⁽³⁾ والمادة 221 من الأمر المتضمن الثورة الزراعية تؤكد ذلك، مؤكدة بالمادة 19 من مرسوم 72-107 التي تنص على: « يتداول المجلس الشعبي للولاية وحده ويوافق نهائيا على القوائم والاقتراحات الواردة في المادتين 186 و187 من الأمر المتعلق بالثورة الزراعية، وذلك على أساس الملفات والتحقيقات المرفوعة إليه طبقا للمواد 220 و221 و222 و223 من الأمر المشار إليه أعلاه.»

4/ صلاحيات المجلس في المجال الاجتماعي⁽⁴⁾ :

يمارس المجلس صلاحيات كثيرة ذات طابع اجتماعي، حيث يساهم ويشجع برامج ترقية التشغيل بالتنشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين. يساهم في التكفل بالفئات الاجتماعية الهشة، وفي أعمال الوقاية من الأوبئة وترقية الوقاية الصحية وإنجاز المنشآت الصحية. كما يدعم برامج الإسكان.

(1)- المواد من 66 إلى 69 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(2)- محيو (أحمد)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 257.

(3)- MAHIOU (Ahmed), AUSTIN (J.Louis), l'impact de la révolution agraire sur les institutions administratives, RASJEP, Alger, 1/1976, p 67.

(4)- المواد من 75 إلى 78 و 82 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

5/ صلاحيات المجلس في مجال التجهيز والهيكل القاعدية⁽¹⁾ :

يبادر المجلس فيما يخص تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها، وترقية هياكل الاستقبال وتتميتها. كما يعمل على كل ما من شأنه تنمية الريف وفك العزلة عنه. يبادر المجلس إلى انجاز مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني وصيانتها.

6/ صلاحيات المجلس في المجال الثقافي والسياحي والرياضي⁽²⁾ :

يسعى المجلس إلى إنشاء منشآت ثقافية ورياضية وترفيهية بالتشاور مع البلديات والأجهزة والمعنية والجمعيات، ويقدم المساعدة في برامج أنشطة الشباب، ويساهم في نشر وترقية التراث الثقافي. كما يتخذ المجلس كل إجراء من شأنه أن يساعد في استغلال القدرات السياحية للولاية وتشجيع الاستثمار فيها.

7/ صلاحيات المجلس في دعم البلديات :

تؤسس المادة 59 من قانون الولاية لإمكانية دعم المجلس الشعبي الولائي للبلديات⁽³⁾. إذ يمكن للمجلس أن يبادر بكل العمليات الهادفة إلى إيجاد تجهيزات تتجاوز من حيث حجمها وأهميتها أو استعمالها قدرات البلدية⁽⁴⁾.

في هذا السياق، يساعد المجلس تقنيا وماليا البلديات في مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه - التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية - وإعادة استعمالها⁽⁵⁾. كما يتولى المجلس انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات، ويدعم برامج الإسكانية سواء بتقديم مساهمات لإنشاء مؤسسات وشركات البناء العقاري أو تشجيع تنمية الحركة التعاونية في السكن، أو المشاركة في برامج السكن المخصصة للإيجار وعمليات الإصلاح وإعادة البناء⁽⁶⁾.

(1)- المواد من 72 الى 74 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(2)- المواد من 79 الى 81 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(3)- تنص المادة 59 من قانون 90-09 المعدل والمتمم على: « في إطار التكامل وانسجام الأعمال التي تقوم بها الجماعات الإقليمية، تقوم الولاية بمد يد المساعدة للبلديات.»

(4)- المادة 65 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(5)- المادة 69 فقرة 2 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(6)- المادة 82 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

هذه الصلاحيات المتعلقة بالمساهمة في الإسكان أضحت غير فعلية بسبب صدور عدة نصوص تنظم قطاع السكن والإسكان والترقية العقارية⁽¹⁾.
عموما ينسق ويتشاور المجلس الشعبي الولائي مع البلديات في مبادراته المتعلقة بالتنشغيل ومساعدة الفئات الهشة والمحرومة والوقاية من الأوبئة وإنشاء المنشآت الثقافية والرياضية والترفيهية ونشر التراث الثقافي⁽²⁾.

ثانيا/ صلاحيات الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي :

تعتبر الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي هيئة غير ممرضة، وهي الوالي⁽³⁾ خلافا لما هو عليه الحال في فرنسا⁽⁴⁾ حيث يتمتع رئيس المجلس العام للمحافظة وهو منتخب باختصاص تنفيذ المداولات ولا يمارس المحافظ إلا الصلاحيات المقترنة بتمثيل الدولة. ويترتب على هذا النظام ازدواجية النظام القانوني للولاية⁽⁵⁾ فهي هيئة لامركزية من جانب التداول وغير ممرضة من جانب التنفيذ.

لا يملك رئيس المجلس الشعبي الولائي في النظام الإداري الجزائري أية صلاحيات تنفيذية، فقانون الولاية لا يمنحه إلا صلاحيات تسيير المجلس، من استدعاء اجتماعاته وترأس جلساته واختيار مساعديه وتعيين ادهم لينوب عنه في غيابه واقتراح مكتب تسييره لكل دورة⁽⁶⁾.

في المقابل، يتمتع الوالي في النظام الجزائري بازدواجية التمثيل فهو ممثل للدولة وللولاية ويستحوذ على كل الصلاحيات التنفيذية، وما يهمننا في هذا المقام هو صلاحياته كمنفذ لمداولات المجلس الشعبي الولائي الواردة تحت الباب الرابع الفصل

(1)- مرسوم تشريعي رقم 93-03 مؤرخ في 1 مارس 1993، يتعلق بالنشاط العقاري، الجريدة الرسمية عدد 14

الصادرة في 3 مارس 1993 (ملغى بالقانون رقم 11-04).

(2)- المواد من 75 إلى 80 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(3)- جاءت في 34 مادة في الأمر 69-38 المعدل والمتمم، باستثناء المواد المتعلقة بالمالية.

(4)- Art. L3221-1: « Le président du conseil général est l'organe exécutif du département. Il prépare et exécute les délibérations du conseil général.», Code Général des Collectivités Territoriales, 12^e édition, Dalloz, 2009

(5)- Pour plus de détails voir, KANOUN/ TALEB (Nacira), La dualité au sein de la wilaya: réalité ou fiction ?, op.cit., pp 7-25.

(6)- المواد 13،14،26،28،29 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

الأول من قانون الولاية 90-09. يظهر تحليل هذا الفصل المتكون من 9 مواد نقصا في الدقة نظرا لأنه يحتوي نوعين من السلطات المخولة للوالي، سلطاته كمنفذ لمداورات المجلس الشعبي الولائي، وسلطاته كممثل للولاية. والتي كان من الأجدر بالمشروع إفرادها في فصل مستقل⁽¹⁾.

نستعرض فيما يلي أهم السلطات التي يتمتع بها الوالي:

1/ سلطات الوالي كممثل للولاية:

تقرر المادة 86 من قانون الولاية سلطات الوالي كممثل للولاية، حيث يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية. ويسهر على حسن تسيير وتنشيط ومراقبة مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية⁽²⁾. يؤدي كل أعمال الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي⁽³⁾. يمثل الولاية أمام القضاء مدعيا أو مدعى عليه⁽⁴⁾. يعد الوالي مشروع ميزانية الولاية ويتولى تنفيذها بصفته الأمر بالصرف بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها⁽⁵⁾.

2/ سلطات الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي :

ينفذ الوالي مداورات المجلس الشعبي الولائي⁽⁵⁾ باتخاذ قرارات تنفيذها⁽⁶⁾. ولا يملك المجلس الشعبي الولائي في حقيقة الأمر إلاحق الإعلام والاطلاع، عند كل دورة عادية للمجلس حيث يقدم الوالي تقريرا حول حالة تنفيذ المداورات⁽⁷⁾. أما في الفترات الفاصلة بين الدورات، يطلع الوالي رئيس المجلس بانتظام على حالة تنفيذ المداورات ومدى الاستجابة لآراء المجلس ورغباته بالإضافة إلى كل المعلومات اللازمة لأشغاله⁽⁸⁾.

(1)- KANOUN/ TALEB (Nacira), La dualité au sein de la wilaya....., op.cit., p 12.

(2)- المادة 90 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(3)- المادة 86 فقرة 2 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(4)- المادة 87 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(5)- المادة 88 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(5)- المادة 83 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(6)- المادة 103 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(7)- المادة 84 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(8)- المادة 85 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

كما يقدم الوالي سنويا بيانا عن نشاطات مصالح الولاية يتبع بمناقشة، ويمكن أن ترفع على إثرها لائحة إلى السلطة الوصية (وزير الداخلية)⁽¹⁾، ولم يبين القانون مصير هذه اللائحة التي ترفع للسلطة الوصية.

من خلال ما سبق ذكره، نلاحظ أن الوالي هو المهيم الحقيقي على سلطة القرار في الولاية، مسؤوليته شكلية وغير فعلية أمام المجلس الشعبي الولائي، فالإجراءات المترتبة عليه اتجاه المجلس لا تحمل في فحواها رقابة حقيقية عليه.

3/ سلطات الوالي كمثل للدولة:

الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، وينفذ قرارات الحكومة والتعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء⁽²⁾. ينشط وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة باستثناء بعض القطاعات⁽³⁾، والتي تلتزم بإعلام الوالي عن وضعية نشاطها في الميدان، وأن تستجيب لأي معلومات يطلبها الوالي منها⁽⁴⁾.

يعد الوالي السلطة الإدارية في الولاية. ويسهر في هذا الإطار على تنفيذ القوانين والتنظيمات، حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، حفظ النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة⁽⁵⁾. كما يملك الوالي تحت تصرفه مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتعلقة بحفظ النظام العام ويتولى تنسيق أعمال مصالح الأمن. ويجوز أن يسخر قوات الأمن والدرك الوطني في الولاية في الحالات الاستثنائية⁽⁶⁾.

(1) - المادة 91 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(2) - المادة 92 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(3) - حددت في المادة 93 من قانون الولاية وهي : العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفياتها، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومي، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية.

(4) - المادة 31 من المرسوم التنفيذي 94-215، مرجع سابق.

(5) - المواد 94، 95 و96 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(6) - المواد 97، 98 و99 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم. والمرسوم رقم 83-373 مؤرخ في 28 مايو سنة 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية عدد 22 الصادرة في 31 مايو 1983.

ويعتبر الوالي مسؤولاً عن إعداد وتنفيذ تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً⁽⁷⁾، كما يسهر على إعداد وتنفيذ مخططات تنظيم عمل الإسعافات في الولاية وضبطها ويمكنه في هذا الإطار تسخير الأشخاص والممتلكات⁽⁸⁾.
يملك الوالي في بعض الحالات سلطة الضبط القضائي، حيث يتخذ جميع الإجراءات لإثبات الجرح أو الجرائم ضد أمن الدولة، ويخطر السلطة القضائية بذلك⁽⁹⁾، هذا ما جاءت به المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية كما أشير إليه في القانون القديم للولاية في المادة 157 من الأمر 69-38 معدل ومتمم، بينما لا نجد له أثراً في قانون 90-09.

(7)- المادة 100 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(8)- المادة 101 من قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم.

(9)- KANOUN/ TALEB (Nacira), La dualité au sein de la wilaya: réalité ou fiction ?, op.cit., p 11.

المطلب الثاني

وسائل وآليات ممارسة الصلاحيات: تكريس التبعية للمركز

لا يكفي أن تمنح الصلاحيات للهيئات اللامركزية حتى نحكم بمدى استقلاليتها، فمن الضروري أن نتأكد من إمكانية ممارسة هذه الصلاحيات والاختصاصات، وتوفير الوسائل والآليات الضرورية لتحقيقها في الميدان. فتحويل الصلاحيات لا بد أن يرافقه تحويل وتوفير للموارد، ونعني هنا الموارد البشرية والمالية.

يكتسي العنصر البشري (المنتخبين و الموظفين) المكون للهيئات اللامركزية من حيث الكم والنوع أهمية كبيرة في فعالية الأداء، ومن هذا المنطلق، قد تعد الموارد البشرية كمظهر ضعف للجماعات المحلية (الفرع الأول).

كما أن مباشرة الاختصاصات المخولة قانونا، لا يتم إلا بتوفر موارد مالية كافية و مدى ذاتيتها أو تحكم السلطة المركزية فيها، وبالتالي تعتبر الموارد المالية وسياسة الجباية المحلية، عامل من عوامل استقلالية للجماعات المحلية (الفرع الثاني).

كما يعد دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية ومدى مساهمتها في القرار والتنفيذ، مؤشرا على تبعيتها وضعف وسائلها (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الموارد البشرية للجماعات المحلية: مظهر من مظاهر ضعفها

إن أهمية وضعية العنصر البشري في الجماعة الإقليمية مؤشر على قوتها ومكانتها، وتبرز هذه الأهمية في النظام القانوني للمنتخب (أولا) والنظام القانوني لمستخدمي الجماعات الإقليمية (ثانيا)

أولا/ النظام القانوني للمنتخب المحلي :

لا يوجد نص قانوني ينظم الوضعية القانونية من حقوق وواجبات ومسؤولية للمنتخب المحلي بالتفصيل، ماعدا قانون البلدية والولاية والمراسيم التطبيقية لهما وقانون الانتخابات.

ينتخب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية لعهددة 5 سنوات⁽¹⁾. ينظم قانون الانتخابات شروط تولي المهمة الانتخابية، حيث يجب أن تتوفر في المترشح لمهمة انتخابية محلية جميع شروط الناخب المنصوص عليها في المادة 5 من قانون الانتخابات وهي الجنسية الجزائرية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية والأهلية. كما تحدد المادة 7 شروط أخرى تحرم من التسجيل في القائمة الانتخابية⁽²⁾.

إضافة إلى هذه الشروط يجب أن يكون سن المترشح 25 سنة وأن يكون مؤديا و معفى من الخدمة الوطنية⁽³⁾. وأن يكون مسجلا في قائمة انتخابية تحت رعاية حزب سياسي أو في قائمة حرة وفق الشروط المنصوص عليها والتي سبق لنا التطرق إليها سابقا، ولا يجوز التواجد في أكثر من قائمة انتخابية أو أكثر من دائرة انتخابية⁽⁴⁾.

كما يجب أن لا يكون المترشح في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب المذكورة في المادة 98 بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية والمادة 100 بالنسبة للمجالس

(1)- المادة 75 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، المعدل والمتمم.

(2)- وهي : المحكوم عليهم في جنائية، المحكوم عليهم بعقوبة الحبس في جنحة يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمادتين 2/8 و 14 من قانون العقوبات، كل من سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن، كل من أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره، المحجوز والمحجوز عليه.

(3)- المادة 93 من قانون الانتخابات.

(4)- المادة 85 من قانون الانتخابات.

الشعبية الولائية⁽¹⁾. وهي متعلقة بوظائف يمكن أن تمس بحياد الإدارة والقضاء والأمن في العملية الانتخابية. والغرض من إبعاد هذه الطوائف هو الخشية من استعمال النفوذ للتأثير على العملة الانتخابية⁽²⁾.

لا يجوز الجمع بين مهمتين انتخابيتين، غير أنه يمكن لعضو المجلس أن يترشح لعضوية مجلس آخر وفي حالة انتخابه يعتبر مستقلا وجوبا من المجلس الأصلي⁽³⁾. إن العضوية في المجالس الشعبية البلدية والولائية مجانية⁽⁴⁾، وحتى يتمكن المنتخب من أداء مهامه وحضور أشغال المجلس ودوراته، اعتبر المشرع غيابه عن عمله مبررا وحظر على المستخدم فسخ عقد العمل وألزمه بالسماح له بالوقت الضروري لأداء عضويته، وفي المقابل لا يدفع المستخدم اجر الوقت المخصص لأداء العضوية⁽⁵⁾. باستثناء رئيسي المجلس الشعبي البلدي و الولائي حيث يتفرغان لمهامهم وفقا لأحكام قانوني البلدية والولاية⁽⁶⁾، ونوابهما الذين يوضعون في وضعية انتداب من الهيئة المشغلة لهم طيلة فترة ممارسه مهامهم وفقا لأحكام التنظيم المعمول به⁽⁷⁾. يستفيد المنتخبون من علاوات وتعويضات أثناء ممارسة مهامهم⁽⁸⁾، باعتبار أن

(1)- يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة مهامهم أو بعد سنة من توقفهم عن ممارستها في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها:

بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية : الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفوا أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، مسؤولو المصالح البلدية.

بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية : الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفوا أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولايات، مسؤولو المصالح الولائية.

(2)- بوضياف (عمار)، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 238.

(3)- المادة 4 من قانون الانتخابات.

(4)- المادة 27 من قانون البلدية 08-90 والمادة 36 من قانون الولاية 09-90.

(5)- المادة 28 من قانون البلدية 08-90 و المادة 37 من قانون الولاية 09-90.

(6)- المادة 56 من قانون البلدية 08-90 والمادة 32 من قانون الولاية 09-90.

(7)- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 91-463 مؤرخ في 3 ديسمبر سنة 1991، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادرة في 7 ديسمبر سنة 1991، المعدل والمتمم.

(8)- المادة 27 فقرة 2 و المادة 57 من قانون البلدية و المادة 36 من قانون الولاية.

المترغين منهم لا يحصلون على أجورهم من المستخدم الأصلي، والمتطوعون منهم لا يدفع لهم أجر الوقت المخصص لأداء مهام العضوية.

نظم المرسوم التنفيذي 91-463 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 98-34⁽¹⁾ هذا الجانب، حيث أسس علاوة شهرية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية ونوابهم والمنتدبين البلديين وعلاوة شهرية لرئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه الذين يمارسون مهامهم بصفة دائمة (في وضعية انتداب) وعلاوة شهرية للتمثيل لكل المنتخبين بدون استثناء وعلاوة يومية لتعويض الوقت المخصص للممارسة الفعلية للنيابة (الغياب عن العمل).

ارتفعت هذه العلاوات سنة 1998، وجاءت كما يلي :

العلاوة الشهرية للمنتخبين البلديين الممارسين لمهام دائمة (المادة 6) :

المنتدبون الخاصون البلديون	نواب الرؤساء ومساعدي الرؤساء	الرؤساء	أصناف البلديات والدوائر الحضرية
10000 دج	12000 دج	15000 دج	- بلدية ذات 7 إلى 9 منتخبين
12000 دج	15000 دج	17000 دج	- بلدية ذات 11 إلى 15 منتخبا
15000 دج	17000 دج	20000 دج	- بلدية ذات 23 منتخبا
18000 دج	20000 دج	25000 دج	- بلدية ذات 33 منتخبا

العلاوة الشهرية للمنتخبين الولائيين الممارسين لمهام دائمة (المادة 7) :

مساعدو رئيس المجلس الشعبي الولائي	رئيس المجلس الشعبي الولائي	صنف الولاية
16000 دج	20000 دج	- ولاية ذات 35 إلى 43 منتخبا
18000 دج	30000 دج	- ولاية ذات 47 منتخبا
20000 دج	50000 دج	- الجزائر العاصمة

العلاوة الشهرية للتمثيل لكل المنتخبين (المادة 9): 3000 دج

العلاوة اليومية التعويضية (المادة 11) : 700 دج لمنتخبي المجالس الشعبية الولائية و800 دج لمنتخبي المجالس الشعبية البلدية.

عندما تكون العلاوة الشهرية المقرر في المادتين 6 و7 أقل من الأجرة الأصلية للمنتخب، ترفع لتساوي أجره الأصلي قبل انتخابه، ونفس الشيء بالنسبة للعلاوة

(1)- مرسوم تنفيذي رقم 98-34 مؤرخ في 24 يناير 1998، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-463 مؤرخ في 3 ديسمبر سنة 1991 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة إياهم، الجريدة الرسمية عدد 4 الصادرة في 28 يناير 1998.

التعويضية اليومية المذكورة في المادة 11.

كما يخضع المنتخبون المنتدبون لنفس نظام الضمان الاجتماعي الذي كانوا خاضعين له قبل انتخابهم بنفس قيمة الاشتراكات⁽¹⁾، أما المنتخبون الذين لا يشملهم الضمان الاجتماعي عند مباشرة مهامهم، فيخضعون للضمان الاجتماعي بدفع الاشتراك محسوب على العلاوة التي يتقاضونها⁽²⁾.

اعتبر المرسوم السالف الذكر هذه التعويضات نفقات إجبارية تتكفل بها ميزانيات البلديات والولايات وفي حال عجزها تطلب إعانات من الدولة للتكفل بها⁽³⁾.

نستخلص أن المشرع استهدف من منح هذه العلاوات عدم تأثر المنتخب المحلي ماليا بسبب ممارسته لمهامه، وفي نفس الوقت عدم جعل المهمة الانتخابية مهمة ربحية. لكن في الواقع تتطلب تأدية المهمة الانتخابية فعليا وبصورة حسنة، من الوقت ومن الإمكانيات المادية ما يجعل هذا النظام التعويضي زهيدا ولا يليق بمنتخب يمثل المواطنين ويسعى لخدمتهم.

يضمن المشرع حماية المنتخبين من كل ضرر قد ينجم بمناسبة ممارسة مهامهم⁽⁴⁾ ويكفل التعويض عن هذه الأضرار ماديا⁽⁵⁾، وتعد البلدية والولاية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها المنتخبون أثناء ممارسة مهامهم ، غير أنه يجوز الرجوع عليهم بدعوى قضائية في حالة الخطأ الشخصي⁽⁶⁾.

لا يتمتع المنتخب المحلي من أي حصانة في حال ارتكابه لجناية أو جنحة ويتحمل تبعات ذلك، بل ويمكن توقيفه في حالة المتابعة الجزائية وإقصائه بعد الإدانة. كما يمكن لأي منتخب الاستقالة ويوجهها لرئيس المجلس الذي يعلم المجلس والوالي⁽⁷⁾.

(1)- المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-463 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، المعدل والمتمم.

(2)- المادة 14 من نفس المرسوم.

(3)- المادة 15 و16 من نفس المرسوم.

(4)- المادة 144 من قانون البلدية والمادة 117 من قانون الولاية.

(5)- المادة 143 من قانون البلدية والمادة 116 من قانون الولاية.

(6)- المادة 145 من قانون البلدية والمادة 118 من قانون الولاية.

(7)- المادة 30 من قانون البلدية والمادة 39 من قانون الولاية.

ثانيا/ النظام القانوني لمستخدمي الجماعات الإقليمية:

إن استعراض النظام القانوني لمستخدمي البلديات (1) والولاية (2) وتشخيص واقعهما، يقونا حتما إلى معاينة النقص الكمي والنوعي لمستخدمي هاته الجماعات المحلية (3).

1/ النظام القانوني لمستخدمي البلديات :

يخضع مستخدمي البلدية لقانون الوظيف العمومي، ولا يوجد نظام خاص بالوظيفة العمومية الإقليمية مثلما هو عليه في فرنسا⁽¹⁾.

ينظم المرسوم التنفيذي 91-26⁽²⁾ المتضمن القانون الأساسي لمستخدمي البلديات المسار المهني والرتب الموجودة في الإدارة البلدية. إضافة إلى المرسوم التنفيذي 08-05⁽³⁾ الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب.

يخضع مستخدمي البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾، وهم تحت تصرفه في إدارة أعمال البلدية. ويملك الرئيس في هذا الشأن سلطة التعيين والترقية والتأديب في حدود نصوص قانون الوظيف العمومي⁽⁵⁾.

حيث يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالشروط المحددة لكل وظيفة، ويحترم التنظيمات المتعلقة بكيفيات التوظيف من إجراء المسابقات والامتحانات المهنية وتنظيمها. وفي مجال الترقية المهنية والتأديب يمارس الرئيس هذه الصلاحية في إطار رئاسة اللجنة المتساوية الأعضاء، التي يعينها بقرار منه مع احترام كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين.

بصفته السلطة الرئاسية، يمكن للرئيس تسليط العقوبات من الدرجة الأولى والمتمثلة في الإنذار الشفوي أو الكتابي والتوبيخ والإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة

(1)- BOUET(Jean-Baptiste), L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la cinquième république, op.cit., pp 496-548.

(2)- مرسوم تنفيذي رقم 91-26 مؤرخ في 2 فبراير 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 6 فبراير 1991.

(3)- مرسوم تنفيذي رقم 08-05 مؤرخ في 19 يناير 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، الجريدة الرسمية عدد 3 الصادرة في 20 يناير 2008.

(4)- المادة 65 و المادة 128 من قانون البلدية 90-08.

(5)- المادة 60 فقرة 7 من قانون البلدية 90-08.

أيام، والعقوبات من الدرجة الثانية المتمثلة في الإيقاف عن العمل من 4 إلى 8 أيام و الشطب من جدول الترقية. أما العقوبات من الدرجة الثالثة والمتمثلة في النقل والتنزيل والتسريح مع الإشعار المسبق والتعويضات أو دونهما، فيتخذها بموافقة اللجنة المتساوية الأعضاء.

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي في الصلاحيات المتعلقة بتسيير الموارد البشرية لرقابة مفتش الوظيفة العمومي وأحيانا رقابة الوالي، حيث يترأس هذا الأخير لجنة الطعن في القرارات التأديبية من الدرجة الثالثة، وبالتالي يمكنه إبطال قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بنقل أو تنزيل الموظفين أو تسريحهم.

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي أيضا بإعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية والذي يعد الآلية المرجعية لتسيير مستخدمي البلدية، إذ يشكل إعداد المصادقة عليه شرطا مسبقا للتحكم في العمليات المرتبطة بحركية التوظيف والترسيم والتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات والإحالة على التقاعد⁽¹⁾. تتم المصادقة على المخطط بتأشير مفتش الوظيفة العمومي، الذي يراقب شرعية ومطابقة مختلف قرارات التسيير الخاصة بالحياة المهنية للمستخدمين للقوانين والتنظيمات.

من خلال هذا المخطط، يمكن إدراج مناصب مالية جديدة وفتح وظائف لصالح البلدية بشرط توفر الإمكانيات المالية في قسم التسيير⁽²⁾. لكن الملاحظ أن أغلب البلديات عاجزة ماليا ولا تملك الإمكانيات المالية التي تسمح لها بسد حاجتها من الموارد البشرية، وأي قرار بفتح مناصب مالية لا يتم عمليا إلا بموافقة السلطة الوصية على مخطط تسيير الموارد البشرية. ويمكن للبلدية أن تلجأ إلى التوظيف عن طريق التعاقد لخبراء ومختصين ولمدة محددة⁽³⁾.

ينظم رئيس المجلس الشعبي البلدي إدارة البلدية⁽⁴⁾، حيث يوزع المهام والمسؤوليات وفقا للهيكل التنظيمي للبلدية.

(1) - بلعباس (بلعباس)، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي...، مرجع سابق، ص 104.

(2) - المادة 127 من قانون البلدية 90-08، المعدل والمتمم.

(3) - المادة 131 من قانون البلدية 90-08، المعدل والمتمم.

(4) - المادة 128 من قانون البلدية 90-08، المعدل والمتمم.

وتجدر الإشارة إلى أن منصب الأمين العام للبلدية في بلديات الجزائر العاصمة وبلديات مقر الولاية يعين بمرسوم رئاسي⁽¹⁾ بينما في البلديات الأخرى، فيعين بقرار من طرف وزير الداخلية للبلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100000 نسمة⁽²⁾،

2/ النظام القانوني لمستخدمي الولايات :

يخضع مستخدمي الولايات والدوائر إلى المرسوم التنفيذي رقم 04-08⁽²⁾ المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.

وبصفة عامة لا يختلف نظامهم عما سبق ذكره آنفاً، ويتحكم الوالي⁽³⁾ في مساره المهني مباشرة أو بصورة غير مباشرة من خلال المصالح الخارجية غير الممركزة وفق قواعد الوظيف العمومي (إجراءات التوظيف والتعيين والتثبيت والترقية والتأديب، اللجان المتساوية الأعضاء..الخ). ولا يتدخل المجلس الشعبي الولائي في تسيير الموارد البشرية للولاية، ولا يملك أي صلاحية في هذا الشأن. وحتى ديوان رئيس المجلس⁽⁴⁾ يختاره من موظفي الولاية الذين يضعهم الوالي تحت تصرفه.

3/ النقص الكمي والنوعي لمستخدمي الجماعات المحلية :

اعتباراً لعدم قدرة البلديات على التوظيف لمحدودية إمكانياتها المالية، يعد تأطير البلديات في الجزائر جد ضعيف من ناحية الكم والنوع، وهذا ما يحد من قدرات البلديات في التكفل بالمصالح العمومية وحسن تقديم الخدمة العمومية وأداء مهامها واختصاصاتها على أحسن ما يرام.

(1)- المرسوم الرئاسي 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 31 أكتوبر سنة 1999.

(2)- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-27 مؤرخ في 2 فبراير 1991، يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 6 فبراير 1991.

(2)- مرسوم تنفيذي رقم 04-08 مؤرخ في 19 يناير 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 3 الصادرة في 20 يناير 2008.

(3)- المادة 106 و 108 و 109 من قانون الولاية 90-09.

(4)- مرسوم تنفيذي رقم 90-404 مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1990، يتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي وسيره، الجريدة الرسمية عدد 56 الصادرة في 26 ديسمبر سنة 1990.

فحسب دراسة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق سنة 2001⁽¹⁾. يتبين النقص الفادح في كفاءة تأطير البلديات، إذ يتبين أن 38.99% من مستخدمي البلديات لا يعرفون القراءة والكتابة و 26.86% ذوي مستوى ابتدائي و 17.71% ذوي مستوى متوسط و 12.55% ذوي مستوى ثانوي، بينما لا تتعدى نسبة التقنيين والمهندسين والأطباء وحملة الليسانس 4.44%⁽²⁾. و يبلغ معدل الموظفين في البلدية 80 موظف. أما بالنسبة للولايات والدوائر فنسبة الأميين 14.4% وذوي مستوى ابتدائي 16.3% و المتوسط 25.3% والثانوي 30.3% وحملة الشهادات العليا 13.7%⁽³⁾. معدل الموظفين في الولايات 375، ومعدل الموظفين في الدوائر لا يتعدى 22 موظف. ووفق دراسة أحدث سنة 2008⁽⁴⁾، يتبين أن 67% من إطارات الولاية لم يستفيدوا من التكوين و 58% من نظرائهم في البلديات، و 82% من الكتاب العاميين للبلديات لم يحضروا دورة تكوينية، أما أعوان التحكم والتنفيذ ذوي المستويات المتدنية فلم يستفد منهم من التكوين إلا 10%. وبالمقارنة مع إحصائيات 2001، نجد أن عدد عمال البلديات تطور إلى 146665 أي بنسبة 19.47% وأصبح المعدل الوطني لموظفي البلديات 95 موظف لكل بلدية، وارتفعت نسبة حملة الشهادات إلى 8%.

إذا كانت الموارد البشرية للجماعات الإقليمية مظهرا من مظاهر ضعفها، فمواردها المالية مؤشر على محدودية استقلاليتها.

(1)- CNES, L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, Etude réalisée et adoptée en juin 2001.

(2)- أنظر الملحق ، تأطير البلديات، ص 178

(3)- أنظر الملحق ، تأطير الولايات والدوائر، ص 178

(4)- محامد (مراد)، حسب دراسة لوزارة الداخلية 37 بالمائة من إطارات البلديات والولايات عديمو الكفاءة،

الشروق اليومي، 2008/11/22

الفرع الثاني

الموارد المالية وسياسة الجباية المحلية: محدودية الاستقلال المالي للجماعات المحلية

يحدد قانون البلدية والولاية الموارد المالية للجماعات المحلية⁽¹⁾، ويصنفها إلى أربع: حصيلة الجباية المحلية والرسوم، مداخيل الممتلكات، الإعانات والاقتراضات. وتسير هذه الموارد عن طريق ميزانية تضبط وفق النظام المحاسبي الجاري العمل به والقوانين والتنظيمات المعمول بها. ويمكن أن نصنفها إلى صنفين، موارد ذاتية (أولا) وموارد خارجية (ثانيا)، تقييمها يؤكد مدى الاستقلال المالي للجماعات المحلية (ثالثا).

أولا/ الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية :

تتمثل في مداخيل الممتلكات والجباية المحلية، فأما مداخيل الممتلكات البلدية فهي نواتج الكراء وامتياز المرافق العامة كالأسواق والمذابح والمحلات التجارية... الخ وهي مداخيل ضئيلة بسبب سياسة التنازل عن العقارات وأيضا إناطة تسييرها للوكالة الحضرية للتسيير العقاري.

أما الجباية المحلية فتعد أهم مورد للجماعات المحلية، إذ تغطي نسبة تضاهي 90% منها⁽²⁾. وقد حدد قانون الضرائب وصنف الضرائب والرسوم العائدة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية كما يلي:

1/ الضرائب والرسوم العائدة كليا للجماعات المحلية:

الرسم على النشاط المهني (T.A.P): يطبق على كل نشاط مهني صناعي أو تجاري أو غير تجاري يحصل وفق معدل 2% يعود منها 0.59 للولاية و 1.30 للبلدية و 0.11 للصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).

(1)- المادة 146 من قانون البلدية 90-08 والمادة 132 من قانون الولاية 90-09.

(2)- ولد قابلية (دحو)، مداخلة بدون عنوان، ملتقى حول " الإصلاحات المالية والجباية المحلية "، مجلس الأمة، الجزائر، 31 مارس 2003، ص3.

الدفع الجزافي (V.F): يقع الدفع الجزافي على الأشخاص الطبيعية والمعنوية والهيئات المقيمة في الجزائر والتي تمارس نشاطا وتدفع الرواتب والأجور، والتعويضات والمكافآت، ويتكفل به صاحب العمل. وقد كان يمثل موردا هاما للبلديات إلى غاية إلغائه بموجب قانون المالية 2006⁽¹⁾.

الرسم العقاري (T.F): وينقسم إلى قسمين، الرسم العقاري على الملكيات المبنية (T.F.P.B) والرسم العقاري على الملكيات غير المبنية (T.F.P.N.B)، وهو مخصص كليا لفائدة البلديات.

رسم التطهير (الرسم المتعلق بإزالة القمامات المنزلية): يفرض على الملاك والمستأجرين للبنىات المتواجدة في البلديات التي تمتلك مصالح لإزالة القمامات المنزلية. يتحدد هذا الرسم بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة والمصادقة من السلطة الوصية.

رسم الإقامة : أعيد هذا الرسم سنة 1998 لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو مناخية أو حمامات معدنية سياحية أو محطات سياحية مختلطة. يطبق على الأشخاص غير المقيمين في البلدية وعلى الذين لا يملكون تأشيرة إقامة، ويحسب على كل شخص يوميا على أساس 10 دج على الأقل و 20 دج على الأكثر و 50 دج للعائلة⁽²⁾. يحصل من طرف أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السواح⁽³⁾.

رسم الإسكان⁽⁴⁾ : كان يطبق على ولايات العاصمة وعنابة وقسنطينة ووهران فقط، ثم امتد بموجب قانون المالية لسنة 2003 لكل البلديات مقرات الدوائر الحضرية الرئيسية. خصص لصيانة الحضيرة العقارية للبلديات والولايات وحددت تعريفته كما يلي:

- 300 دج للعمارات ذات الطابع السكني.

(1)- قانون 05-16 مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية عدد 85 الصادرة في 31 ديسمبر 2005.

(2)- بودربالة (محمد عبدو)، الإصلاح الضريبي، ملتقى حول " الإصلاحات المالية والجبائية المحلية "، مجلس الأمة، الجزائر، 31 مارس 2003، ص 24.

(3)- عولمي (بسمة)، تشخيص نظام الإدارة المحلية ونظام المالية المحلية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، سنة 2006، ص 271.

(4)- بودربالة (محمد عبدو)، الإصلاح الضريبي، المرجع نفسه، ص 22.

- 1200 دج للمحلات ذات الطابع التجاري، غير التجاري والحرفي والنشاطات الأخرى

الرسم على الرخص العقارية: أسس لفائدة البلديات رسم على الرخص العقارية حين إصدارها⁽¹⁾ وهي رخص البناء أو التقسيم أو التجزئة بمختلف أنواعها رخصة الهدم، وشهادات التعمير والمطابقة.

الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية: أسس بموجب المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000 لفائدة البلديات، يطبق على الإعلانات والألواح المهنية بمختلف أنواعها.

2/ الضرائب والرسوم العائدة جزئيا للجماعات المحلية:

الرسم على القيمة المضافة (T.V.A): يطبق بصفة عامة على عمليات البيع والخدمات والأشغال العقارية والتي لا تخضع لرسوم خاصة وعلى عمليات الاستيراد كذلك⁽²⁾. معدلها العادي 17% والمنخفض 7%، توزع بين الدولة والجماعات المحلية كما يلي:

- بالنسبة للأعمال المحققة في الداخل، 85% للدولة و5% للبلديات و10% لصندوق الجماعات المحلية.

- أما بالنسبة للأعمال المحققة ضمن الصادرات، فتخصص نسبة 15% للصندوق المشترك للجماعات المحلية والباقي للدولة.

رسم الذبح (Abattage): تحصله البلدية بمناسبة ذبح الحيوانات، ويكون حسابه على أساس 5 دج للكيلوغرام الواحد، 3.5 دج للبلدية و1.5 دج لصندوق حماية الصحة الحيوانية.

الضريبة على الممتلكات (Patrimoine): يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين اختاروا موطنهم الجبائي بالجزائر، على أساس أملاكهم داخل وخارج الوطن حسب جدول تدريجي. تعود نسبة 60% من هذه الضريبة للدولة و20% للبلديات و20% للحساب الخاص تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن. تشكل حصيلة الضريبة 8% من موارد البلديات⁽³⁾.

(1)- المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000.

(2)- بودربالة (عبدو)، الإصلاح الضريبي، مرجع سابق، ص 26.

(3)- عولمي (بسمة)، تشخيص نظام الإدارة المحلية ونظام المالية المحلية، مرجع سابق، ص 272.

قسمة السيارات: يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة، تعود 80% لصندوق المشترك للجماعات المحلية و 20% للدولة.

إضافة إلى هذه الرسوم والضرائب المحددة بموجب قانون الضرائب، أسس قانون المناجم لفائدة الجماعات المحلية⁽¹⁾ جزئيا ضرائب ورسوم ثلاث وهي:

ضريبة الاستخراج: تعود منها 20% لمصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية. الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية : تحصل 50% منها لمصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية.

الضريبة على أرباح المناجم : تحصل على أساس 33% تعود منها 3% للجماعات المحلية.

الضريبة الايكولوجية⁽²⁾ :

أسست قوانين المالية لسنة 2002 و 2003 لرسوم ايكولوجية جديدة تعود نسب من البعض منها لصالح البلديات وهي :

رسم الحث على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة و/أو الخطيرة يعود منه 10% للبلديات.

رسم الحث على عدم تخزين النفايات المرتبطة بنشاطات العلاج بالمستشفيات والمستوصفات ويعود من تحصيلها 10% للبلديات.

الرسم الإضافي على تلوث المناخ ذي المصدر الصناعي على الكميات المتجاوزة القيم الحدية يعود منه 10% لصالح البلديات.

الرسم الإضافي المتعلق بالمياه المستعملة ذات المصدر الصناعي تعود 25% من عائداته للبلديات.

(1)- بوردبالة (عبدو)، الإصلاح الضريبي، مرجع سابق، ص 28 و 29.

(2)- رحمانى (الشريف)، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003، ص ص 69-74.

ثانيا/ الموارد الخارجية للجماعات الإقليمية :

تتمثل الموارد الخارجية للجماعات الاقليمية في الاقتراض واعانات الدولة.

1/ الإقتراضات:

يمكن أن تلجا الجماعات المحلية للاقتراض لانجاز برامج التجهيز المحلي، غير أنه مشروط بقدرات التسديد التي تتوفر عليها الجماعة المحلية. إن اللجوء إلى الاقتراض نادر جدا في الجزائر، وهنا يكمن كذلك أحد عيوب النظام المالي المحلي⁽¹⁾. تلجأ الجماعات المحلية إلى الاقتراض، كمورد تكميلي لتمويل تنميتها، لدى المؤسسات المالية. وقد اضطلع بهذا الدور الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (CNEP) المنشأ في سنة 1964⁽²⁾، حيث يسهل تمويل البرامج السكنية خاصة القروية والتي تشرف عليها أو تنفذها الجماعات المحلية ويقدم تسبيقات وقروض لها⁽³⁾. مارس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط هذا الاختصاص العام والحصري⁽⁴⁾، قبل أن تتدخل بنوك أخرى سنة 1975 في منح القروض للوحدات الاقتصادية للجماعات المحلية (UEL) كبنك الجزائر للتنمية (BAD) بالنسبة للقروض طويلة المدى والقرض الشعبي الجزائري (CPA) بالنسبة للقروض متوسطة المدى⁽⁵⁾. كما تولى بنك التنمية المحلية (BDL) المؤسس سنة 1985⁽⁶⁾ مهمة تمويل العمليات التنموية للجماعات المحلية من خلال منح سلفيات وقروض⁽⁷⁾.

هذه الإقتراضات تنقل كاهل الجماعات المحلية، وتزيد من تأزم وضعيتها في ظل تراكم الديون والعجز المسجل في أغلب بلديات الوطن والذي عرف ارتفاعا

(1)- رحمانى (الشريف)، أموال البلديات الجزائرية ...، مرجع سابق، ص 83.

(2)- قانون رقم 64-227 مؤرخ في 10 أوت 1964، يتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 25 أوت 1964.

(3)- المادة 8 فقرة ج و فقرة ح من القانون رقم 64-227.

(4)- BENAÏSSA (Saïd), L'aide de l'Etat aux collectivités locales (Algérie-France-Yougoslavie), OPU, Alger, 1983, p 124.

(5)- Ibid, p125.

(6)- مرسوم رقم 85-85 مؤرخ في 30 ابريل 1985، يتضمن إنشاء بنك للتنمية المحلية وتحديد قانونه الأساسي، الجريدة الرسمية عدد 19 الصادرة في 1 مايو 1985.

(7)- المادة 4 و 8 من المرسوم 85-85، مرجع سابق.

من سنة إلى أخرى، والأصل أن الاقتراض يكون للعمليات والمشاريع التي تحقق مداخيل وأرباح، وهذا مالا يمكن تحقيقه في أغلب البلديات الصغيرة والمعزولة والتي لا تتوفر على هذه الإمكانيات.

2/ الإعانات المقدمة من الدولة:

تقدم الدولة إعانات غير مباشرة عن طريق تمويل برامج التجهيز وفق المخططات البلدية للتنمية والتي سيأتي تفصيلها في الفرع التالي، وإعانات مباشرة مخصصة لقسم التسيير توجه عادة نحو النفقات الإجبارية وتهدف إلى إزالة العجز في الميزانية. وتوجد إعانات أخرى تخصص للفئات الاجتماعية والتضامن وأخر للتكفل بالعمليات الانتخابية... الخ.

كما تقدم إعانات عن طريق صندوق الضمان البلدي والولائي وصندوق التضامن البلدي والولائي، المنصوص عليهما في قانوني البلدية والولاية⁽¹⁾. يضطلع بتسيير هذه الإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) ، هذا الصندوق المنظم بموجب المرسوم 86-266 يعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري موضوع تحت سلطة وزير الداخلية، يسير من طرف مدير تحت رقابة مجلس إدارة⁽²⁾.

يهدف صندوق التضامن إلى إزالة الفوارق بين البلديات والولايات ومواجهة الحالات الاستثنائية كالحالات الصعبة والكوارث والحوادث غير المتوقعة، كما يقدم للبلديات والولايات تخصيصات مالية للتجهيز⁽³⁾.

بينما يهدف صندوق الضمان إلى مواجهة النقصان في مبلغ الضرائب المباشرة المحلية في كشف الضرائب بالنسبة لمبلغ التقديرات الخاصة بها. والتخفيضات والمبالغ غير المستوفاة أثناء السنة المالية⁽⁴⁾.

(1)- المادة 166 من قانون البلدية 08-90 و المادة 151 من قانون الولاية 09-90.

(2)- المادة 1 من مرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية عدد 45 الصادرة في 5 نوفمبر 1986.

(4)- المادة 167 من قانون البلدية 08-90 و المادة 152 من قانون الولاية 09-90.

(5)- المادة 168 من قانون البلدية 08-90 و المادة 153 من قانون الولاية 09-90.

يقوم الصندوق بمنح تخصيصات مالية تسجل في قسم التسيير من ميزانية البلدية والولاية، من أجل التخفيف من نقائص النظام الضريبي المحلي وتخفيف الفوارق المالية ما بين الجماعات المحلية. في هذا الإطار يعمل تدخل الصندوق على التوزيع المتساوي لإيرادات الجماعات المحلية وذلك بتقريب إيرادات الجماعات الفقيرة من إيرادات الجماعات الأكثر غنى بهدف تأمين تضامن بين الجماعات المحلية، حتى يمكن لخدماتها العمومية أن تسيير بمستوى متماثل⁽¹⁾.

كما يمكن للصندوق أن يمنح إعانات مخصصة للتجهيز العمومي للجماعات المحلية، وتقيد في قسم التجهيز والاستثمار للبلديات أو الولايات. تكتسي هذه الإعانات طابعا تكميليا للعمليات المخططة في إطار المخططات البلدية للتنمية (PCD)، وهي موجهة بدرجة أولى إلى الجماعات المحلية الأكثر حرمانا للقيام بتجهيزات جماعية أساسية لإشباع حاجات المواطنين⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية الموجهة للتجهيز جمدت منذ سنة 1995 ووجهت لتغطية نفقات تسيير جهاز الحرس البلدي⁽³⁾.

ثالثا/ أثر العجز المالي للجماعات المحلية

تعاني أغلب البلديات الجزائرية من العجز في الميزانية، وقد ازداد عدد البلديات التي تعاني من العجز باستمرار منذ سنة 1986، إذ وصل عدد البلديات العاجزة حدود 1280 بلدية سنة 2000 وفق دراسة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي⁽⁴⁾.

وتعود أسباب هذا العجز أساسا إلى ما يلي :

- النقص الفادح في التحصيل الجبائي، والمعلوم أن الجباية هي أساس التمويل المحلي.

(1)- رحمانى (الشريف)، أموال البلديات الجزائرية ...، مرجع سابق، ص 60.

(2)- المرجع نفسه، ص 79.

(3)- عولمي (بسة)، تشخيص نظام الإدارة المحلية ونظام المالية المحلية ، مرجع سابق، ص 273.

- ماتلو (الطيب)، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، مداخلة مقدمة في ملتقى حول « مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة »، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002، ص 47.

(4)- CNES, L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, Op.cit.

- التقسيم الإداري لسنة 1984، الذي انجر عنه إنشاء بلديات معزولة بدون نشاط اقتصادي أو تجاري وبالتالي بدون موارد ذاتية تتيح لها التنمية. ويظهر ذلك في ما ورد في ملف " البلدية في تحولات " الصادر عن وزارة الداخلية، والذي صنف البلديات القابلة للتنمية انطلاقا من مواردها وكثافتها السكانية ومعدل غناها ونسبة التآطير فيها. إذا يقدر تعداد البلديات ذات القدرات التنموية الجيدة 306 بلدية، في حين يصل تعداد البلديات ذات القدرة المتوسطة على التنمية 358 بلدية، أما البلديات غير القابلة للتنمية فهو 877 بلدية⁽¹⁾.

- سياسة التنازل العقاري وإسناد التسيير العقاري لممتلكات الجماعات المحلية إلى وكالات مستقلة.

- سياسة حل المؤسسات العمومية وخصصتها والتي مست أيضا المؤسسات المحلية.

- إسناد صلاحيات أخرى للبلديات دون توفير الموارد اللازمة.

- ضعف التآطير البشري المتخصص للجماعات المحلية وغياب الكفاءة والتكوين مما أدى إلى كوارث في التسيير. حيث يتسبب سوء التسيير في الصفقات العمومية على سبيل المثال، ونزع الملكية بطريقة ارتجالية أيضا، عاملا في ائقال ميزانية البلدية من جراء التعويض للمتضررين.

هذا العجز أدى بالدولة دائما إلى التدخل لمسح ديون البلديات، وتقديم إعانات ومساعدات مشروطة ومخصصة لهذا الغرض. إضافة إلى الإعانات الموجهة للتنمية كالإعانات المتعلقة ببرامج التنمية المحلية (PCD) والتي تعد تخصيصية موجهة تتدخل فيها الدولة وتراقبها، كما أنها ضعيفة إذا ما قارناها بالبرامج القطاعية اللامركزية (PSD).

نخلص إلى أن الجماعات المحلية محدودة الاستقلال المالي إن لم نقل أنها غير مستقلة ومرهونة بتبعية تامة للدولة، التي تتكفل بمسح ديونها وتقديم الإعانات الموجهة للتجهيز و التنمية.

(1)- بوعمران (عادل)، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010، ص 63.

(2)- أنظر الملحق، ص 179

الفرع الثالث

مدى إشراك الهيئات المنتخبة في التنمية المحلية: وسائل ضعيفة وتكريس التبعية

يقصد بالتنمية سياسة التجهيز والاستثمار لصالح الدولة وجماعاتها المحلية وتعني إذن برنامجا منسجما على المدى القصير والمتوسط والطويل، معدا على أساس إحصاء المناطق التي يستوجب ترقيتها وتشخيص العمليات التي يفترض القيام بها بالنظر إلى حاجيات وطلبات المواطنين وأولويات القطاعات لمعنية وتوفير الوسائل اللازمة لتحقيقه⁽¹⁾.

تمول وتتجز التنمية وفق برامج ومخططات التجهيز متعددة المستويات⁽²⁾:

- المخططات البلدية للتنمية (PCD).
- المخططات القطاعية اللامركزية المسجلة بعنوان الولاية (PSD).
- المخططات القطاعية المركزية المسجلة بعنوان الوزراء (PSC).

لا شك أن كل هذه المخططات وما ينجز من خلالها من مصالح ومرافق عمومية، لها التأثير الإيجابي على التنمية المحلية، وتمس بصفة مباشرة المواطن في البلدية والولاية. لكن السؤال المطروح هنا هو مدى مشاركة وفعالية المجالس المنتخبة في التخطيط لهذه التنمية المحلية وتنفيذها، ومدى لامركزية التنمية المحلية بما يتبعها من قرار ووسائل، على المستوى البلدي (أولا) وعلى المستوى الولائي (ثانيا).

أولا/ دور المجلس الشعبي البلدي في إعداد وتنفيذ المخطط البلدي للتنمية :

نصت المادة 135 من القانون البلدي 67-24 في صيغته المعدلة بموجب قانون 81-09 « يضع المجلس الشعبي البلدي مخططة الخاص بالتنمية المحلية في حدود موارده والوسائل الموجودة تحت تصرفه.

وتحدد وفقا للمخطط الوطني للتنمية النشاطات الاقتصادية التي من شأنها أن

تحقق التنمية البلدية ويقرر الوسائل الخاصة بانجازها.

(1)- مائلو (الطيب)، دور المنتخب في التنمية، الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 12، أبريل 2006، ص 126.

(2)- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 مؤرخ في 13 يوليو 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 يوليو 1998.

يحدد كل من وزير الداخلية ووزير التخطيط والتهيئة العمرانية قوائم مخططات البلدية للتنمية».

ورد في قانون البلدية 67-24 تحت مسمى «برنامج التجهيز المحلي»، إلى أن صدر المرسوم 73-136 الذي ينظم المخططات التنموية البلدية⁽¹⁾. والذي يجري العمل به ليومنا هذا دون تعديل.

يعد المجلس الشعبي البلدي المخطط التنموي للبلدية ويصادق عليه ويسهر على تنفيذه، بانسجام مع مخطط الولاية ومخططات التهيئة العمرانية⁽²⁾.

1/ إعداد المخطط البلدي للتنمية :

لم ينظم المرسوم 73-136 عملية إعداد المخطط البلدي للتنمية، وهي صلاحية للمجلس الشعبي البلدي، حيث يقوم الرئيس بمساعدة المصالح التقنية بحصر وتحديد الاحتياجات المحلية ثم تحضير البطاقات التقنية لكل مشروع أو عملية تلبي هذه الاحتياجات التي تتمحور أساسا حول التزويد بماء الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة⁽³⁾. يحدد المجلس الأولويات ويصادق على المخطط الذي يبقى مجرد اقتراحات. وفي الواقع يتدخل رئيس الدائرة كمثل للوالي في إعداد وتحضير المخطط وهذا ما جاء في المادة 10 فقرة 1 من المرسوم 94-215⁽⁴⁾ المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

يبلغ المخطط البلدي للتنمية للوالي، الذي يحدد أولويات المخطط والعمليات الجديرة بالتمويل بمساعدة مجلس الولاية. ثم يطلب الإعانات المالية اللازمة لتنفيذ المخططات البلدية من السلطات المركزية. والتي تقررها الدولة إجمالا في إطار قانون

(1)- مرسوم رقم 73-136 مؤرخ في 9 غشت سنة 1973، يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 21 غشت 1973.

(2)- المادة 86 من قانون البلدية 90-08، المعدل والمتمم.

(3)- المادة 21 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

(4)- « يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، على الخصوص ما يأتي:

- ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها».

المالية⁽¹⁾ تحت عنوان المخططات البلدية للتنمية، ثم تخصص لكل ولاية برخصة برنامج شاملة⁽²⁾، وتبلغ إلى الولاية رخص البرامج المعتمدة للمخططات البلدية للتنمية⁽³⁾. يظهر بوضوح أن الوالي هو صاحب القرار في منح الاعتمادات⁽⁴⁾ للعمليات المسجلة في المخطط البلدي للتنمية ويبقى دور المجلس هو اقتراح العمليات فقط.

2/ تنفيذ المخطط البلدي للتنمية :

يبلغ الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب البلدي بالاعتمادات المخصصة للعمليات المدرجة في المخطط البلدي الموافق عليها⁽⁵⁾. ومن هنا يبدأ تنفيذ المخطط البلدي للتنمية بعد أن يسجل المجلس الشعبي البلدي الجدول البلدي المرسل إليه من طرف الوالي والذي يعد وثيقة الميزانية الأساسية لانجاز المخطط البلدي للتنمية⁽⁶⁾. يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي المسؤول عن تنفيذ المخطط البلدي للتنمية⁽⁷⁾، بمساعدة المصالح التقنية. ينجز جميع الدراسات المتعلقة بعمليات المخطط ويعقد الصفقات المتعلقة بها⁽⁸⁾ ويملك خيارات في انجازها عن طريق الاستغلال المباشر للبلدية أو عن طرق مقاولات أو مؤسسات عمومية محلية⁽⁹⁾.

يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنفقات في حدود رخص البرامج المحددة له من طرف الوالي⁽¹⁰⁾، ويقوم بتصفية النفقات ويأمر بصرفها وفقا لتدرج الأشغال⁽¹¹⁾.

(1) - على سبيل المثال خصص للمخططات البلدية للتنمية في قانون المالية 2010 (60 مليار دينار) وفي 2009 (95 مليار دينار).

(2) - المادة 21 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

(3) - المادة 4 فقرة 2 من المرسوم 73-136، مرجع سابق.

(4) - المادة 4 فقرة 2 من المرسوم 73-135 مؤرخ في 9 غشت سنة 1973، يتضمن لا مركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 21 غشت 1973.

(5) - المادة 3 من المرسوم رقم 73-136 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات.

(6) - المادة 5 من المرسوم 73-136.

(7) - المادة 14 من المرسوم 73-136.

(8) - المادة 17 من المرسوم 73-136.

(9) - المادتين 15 و16 من المرسوم 73-136.

(10) - المادة 7 من المرسوم 73-136.

(11) - المادة 8 من المرسوم 73-136.

يجدر بنا الإشارة إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعد أمرا ثانويا بالصرف على اعتبار أن المادة 2 من المرسوم 73-135 تنص على أن الوالي يعد الأمر بالصرف الوحيد في الولاية في العمليات التي تنجز على حساب ميزانية الدولة⁽¹⁾.

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي في تنفيذه للمخطط البلدي للتنمية إلى رقابة مشددة من طرف الوالي، فلا يجوز له التعديل في رخص البرامج لعملية ما إلا بموافقة الوالي الذي له حق التعديل في حدود الاعتمادات الكلية للمخطط⁽²⁾. كما يعلم الرئيس الوالي دوريا عن تقدم الأشغال في العمليات المدرجة واستغلال الاعتمادات المخصصة لها⁽³⁾. ويمكن للوالي أن يسحب جزئيا أو كليا الاعتمادات المخصصة لعملية ما والتي لم يتم تصفيتها إذا رأى أن شروط إنجازها قد لا تؤدي إلى الانتفاع الكلي أو الجزئي بهذه الاعتمادات في نهاية السنة المالية⁽⁴⁾.

من خلال ما سبق تفصيله، نستخلص أن المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، لا يتحكمان كليا في المخطط التنموي للبلدية لا من حيث الإعداد ولا من حيث التنفيذ. إذ يخضعان إلى رقابة الوالي ويعملان تحت سلطته في كل مراحل إنجاز المخطط. كما أن التمويل المركزي للمخططات البلدية للتنمية يرهن دور البلديات واستقلاليتها ويجعلها مجرد تابع ينفذ سياسات وطنية، بحكم أن الدولة لا تمول إلا فيما تتحكم. وفي المقابل لا تملك البلدية الإمكانيات اللازمة لتنفيذ مخططها في مجال التجهيز كما تقرر، حيث أن ميزانيتها والتي تتصرف فيها بنوع من الحرية والاستقلالية لا تسمح بتسجيل كل العمليات اللازمة لتنمية البلدية نظرا لنقص الموارد المالية.

كما أن الطابع التخصيصي لإعانات الدولة الذي يحدد وجهة الإعانة والاعتمادات، بحيث لا يمكن للبلدية تحويلها، يعد نوعا من التدخل الذي تمارسه الدولة

(1) - « يقوم الوالي الأمر بالصرف الوحيد في الولاية بالتسيير المالي لعمليات التجهيز والاستثمار العمومي والمنجزة على حساب ميزانية الدولة في إطار برامج التنمية الخاصة بالولاية ».

(2) - المادة 10 من المرسوم رقم 73-136 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات، مرجع سابق.

(3) - المادة 13 من المرسوم 73-136، نفس المرجع.

(4) - المادة 11 من المرسوم 73-136، نفس المرجع.

التي تقرر أين تذهب مساعدتها وأولويات التمويل⁽¹⁾. بينما كان بالإمكان تمويل الجماعة المحلية بموجب إعانات إجمالية تقرر المجالس المنتخبة في حدودها أولويات بلديتها والعمليات التي تنجز وفقها⁽²⁾.

ثانيا/ دور المجلس الشعبي الولائي في إعداد وتنفيذ المخططات التنموية الولائية :

يعد برنامج التجهيز في الولاية وفق مخططات تنموية فمأهو دور المجلس الشعبي الولائي في إعدادها وتنفيذها ؟

1/ إعداد المخططات التنموية الولائية :

يختص المجلس الشعبي الولائي كما رأينا سابقا بإعداد المخطط التنموي للولاية⁽³⁾ وفيه يحدد برنامج التجهيز المتعلق بالولاية وأولويات التنمية فيها. ويناقش المجلس ميزانية الولاية ويصوت عليها⁽⁴⁾ التي يمكنه من خلالها إدراج مشاريع وعمليات في التجهيز الرامية إلى التنمية بالولاية.

غير أن الملاحظ أن المجلس يكتفي بالدراسة لما تم الإعداد له من طرف مصالح الوالي⁽⁵⁾، فدوره منعدم في مرحلة الإعداد وبالتالي فإن معالم المخططات والميزانية أيضا يتحكم فيها الوالي والأجهزة التي توجد تحت سلطته كمديرية الإدارة المحلية ومديرية التخطيط والمصالح الخارجية غير الممركزة.

يتم تسجيل العمليات التنموية في الولاية، في ميزانية التجهيز للولاية أو وفق المخطط القطاعي غير الممركز (PSD). بالنسبة لميزانية الولاية، والتي يصادق المجلس الشعبي الولائي عليها ويمكنه التحكم فيها نسبيا، عن طريق التعديل والاقتراح. لا تسجل فيها عادة إلا العمليات البسيطة والصغيرة نظرا لضآلة الميزانية والتي لا تسمح بتسجيل مشاريع كبرى وكثيرة، فنجد غالبا أنها توجه لمساعدة البلديات في برامجها التي لا تتطلب أموالا كبيرة.

(1)- كراجي (مصطفى)، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد 2/1996، ص 347-348.

(2)- كراجي (مصطفى)، المرجع نفسه، ص 344.

(3)- المادة 60 من قانون الولاية 90-09.

(4)- المادة 138 من قانون الولاية 90-09.

(5)- المادة 88 و 138 فقرة 2 من قانون الولاية 90-09.

1/ تنفيذ المخططات التنموية الولائية :

تسجل غالبية المشاريع التنموية والعمليات المهمة في المخططات القطاعية غير الممركزة (PSD)، والتي تسجل عن طريق الوالي وتعد وتتفد عن طريق المديريات القطاعية المختلفة تحت سلطته، وتمويلها مركزي يتم عن طريق وزارة المالية في ميزانية الدولة⁽¹⁾.

هذا النوع من المخططات ورغم أنه نظريا يتم وفق المخطط التنموي للولاية الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الولائي، إلا أن دوره في إعدادها أو تنفيذها أو متابعتها شبه منعدم، بل وتخرج تماما عن سيطرته. فالوالي غير ملزم تماما بموافقة المجلس الشعبي الولائي ولا يخضع لرقابته، ويكتفي بالإعلام وفق نص قانون الولاية دون أن يكون مسؤولا أمامه، فيطلع المجلس عن وضعية الولاية بصورة عامة⁽²⁾ عن طريق تقارير القطاعات المختلفة، التي تناقش على مستوى المجلس، وتؤخذ ملاحظات أعضائه واقتراحاتهم دون إلزام.

نخلص إلى أن المنتخب الولائي مهمش في انتقاء العمليات التنموية وتنفيذها بصورة فعالة. وهكذا فإن المجالس الشعبية الولائية غير قادرة على تقدير مستوى الاستجابة إلى الاحتياجات في حدود المخطط السنوي للتجهيز بما أنها تجهل المضمون الشامل، وكذا مستوى الانجاز لهذا المخطط⁽³⁾.

خلاصة الفصل الأول

يتضح من خلال تقييم مسار اللامركزية في الجزائر منذ الاستقلال، أن المجالس المنتخبة تتمتع باستقلال محدود، في صلاحياتها ووسائلها وآليات تسييرها. حيث تهيمن الهيئات الوصية عليها وتمارس عليها رقابة مشددة، ويساعدها في ذلك الإمكانيات القليلة والعجز المالي للبلديات والتحكم المركزي في كل الموارد.

في ظل هذه الأوضاع، هل يمكن التطلع إلى تطور للامركزية في الجزائر في آفاقها القريبة والبعيدة ؟

(1)- Manuel de contrôle des dépenses engagées, Ministère des finances, direction générale du budget, 2007, p 47-48.

(2)- المادة 91 من قانون الولاية 90-09.

(3)- مائلو (الطيب)، التنمية المحلية، معانيات وآفاق، الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص 120.

الفصل الثاني

آفاق اللامركزية في الجزائر

إن تقييم مسار اللامركزية في الجزائر بتحولاتها، والمفضي بصورة عامة إلى أن النظام الإداري الجزائري مزدوج في جانبه العضوي بين هيئات لامركزية وغير تركيزية، ويغلب عليه عدم التركيز في جانبه الوظيفي، يبقى ناقصا ما لم يتبعه استشراف لمستقبلها ومآلها وتطورها.

يقتضي التطرق إلى آفاق اللامركزية المستقبلية في بلادنا، دراسة ما صدر من قوانين تتعلق بهذا الجانب بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وتفحص ما صدر من تصريحات وإدلاءات من قبل رجال الدولة الرسميين أو مساهمات ودراسات هيئاتها، كما يستلزم الرجوع إلى ما يحمله الخطاب السياسي للأحزاب والتنظيمات السياسية من تصورات وبرامج حول اللامركزية، وبما كتب ونشر من دراسات ومقالات فقهية وقانونية للمختصين.

يقود هذا الطرح منهجيا إلى التفريق بين دراسة آفاق اللامركزية في الجزائر على المدى القريب، للتأكد من حقيقة أو وهم تعزيز مكانة الهيئات المنتخبة (المبحث الأول). ودراسة آفاقها على المدى البعيد، للنظر في ضرورة التوجه نحو الجهوية واستيضاح مؤشراتها ومبرراتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

تعزيز مكانة الهيئات المنتخبة على المدى القريب: حقيقة أم وهم

بعد مرور عشرين سنة على إصدار أول قانونين للبلدية والولاية في ظل التعددية الحزبية، تولدت قناعة لدى جميع الفاعلين في المجتمع، رسميين أو سياسيين أو حقوقيين، أنه آن الأوان لتعديل هذه المنظومة القانونية التي شلتها التقييدات المتعاقبة خلال أزمة التسعينات من خلال النصوص التنظيمية ذات الطابع الانتقالي والظرفي، وأثبتت الواقع فشل الجماعات المحلية في تلبية حاجات المواطنين وتوالت مظاهر الغضب والاستنكار والاحتجاج ضدها عبر ربوع الوطن.

ورغم كثرة الحديث الرسمي وغير الرسمي عن إصلاح النظام المحلي منذ ما يناهز عشر سنوات، إلا أن مشروع قانون البلدية لم يطرح إلا في سبتمبر 2010، بمناسبة المصادقة عليه في مجلس الوزراء وصادق عليه في البرلمان في الدورة الربيعية 2011⁽¹⁾، ولم يصدر القانون في الجريدة الرسمية إلا في 3 يوليو 2011⁽²⁾. بينما لم يصدر قانون الولاية إلا في 29 فبراير 2012⁽³⁾.

وفي ظل حديث الكل عن ضرورة تعزيز اللامركزية في الجزائر، نتساءل عن مدى صدق وحقيقة ذلك.

إن الحديث عن تعزيز مكانة الهيئات والمجالس اللامركزية يمر حتما عبر ضمان استقرارها التنظيمي والعضوي (المطلب الأول) ووظيفيتها ومدى استقلاليتها (المطلب الثاني).

(1)- صادق على مشروع القانون المتعلق بالبلدية في مجلس الوزراء يوم 28 سبتمبر 2010، وأحيل للبرلمان لمناقشته لكنه لم يبرمج في الدورة الخريفية 2010، وصادق عليه في الدورة الربيعية 2011.

(2)- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

(3)- قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

المطلب الأول

البحث عن الاستقرار التنظيمي والعضوي للجماعات الإقليمية

ورد في عرض الأسباب في المشروع التمهيدي لقانون البلدية « إن الحالات المختلفة المعاشة خلال العشرون سنة من تطبيق القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، كتلك الحالات الاستثنائية المحضة بل القسوى، كالأزمة المؤسساتية لسنوات التسعينات 1990 أو الحالات العادية كما هو الحال منذ سنة 2000، أظهرت محدودية منظومة قانونية غير قادرة على تفكيك التوترات، ناهيك عن عدم تمكنها من تسوية المشاكل ذات النمط الجديد المتولدة خاصة عن تعددية التي لا زالت في طريق التدعيم

وضع الانفتاح التعددي، في المواجهة، داخل الفضاء الجوّاري الذي تشكله البلدية، منتخبين ذوي مواقف متضاربة جعلت من الصعب التوصل إلى الإجماع الذي يعتبر ضروريا في اتخاذ القرارات التي تهدف إلى تلبية الحاجات الجماعية ».

وفي سرده للعوامل المرتبطة بهذه الوضعية، ذكر المشروع التمهيدي النزعة نحو زعزعة استقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي وجعله في موضع الأقلية رغم أنه هيئة تنفيذية منبثقة عن قائمة الأغلبية، واللجوء الذي غالبا ما يكون، سريعا وغير مؤسس، إلى إجراء سحب الثقة منه من طرف أعضاء المجلس بما فيهم المنتمين إلى قائمته.

ومن هذا المنطلق بحث المشرع من خلال قانون البلدية الجديد، سبل ضمان استقرار المجلس الشعبي البلدي من خلال إصلاح النظام الانتخابي (الفرع الأول)، ووضع مركز قانوني للمنتخب المحلي (الفرع الثاني)، تعزيز الإدارة المحلية والديمقراطية التشاركية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

إصلاح النظام الانتخابي بما يكفل استقرار المجالس الشعبية

يعد النظام الانتخابي عاملا مهما في استقرار المجالس المحلية، ومن هنا جاءت النصوص القانونية الجديدة بتعديلات في هذا السياق. فأبقت على النظام الانتخابي النسبي مع بعض التعديلات الطفيفة (أولا) وعدلت من نظام انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانيا) ورئيس المجلس الشعبي الولائي (ثالثا).

أولا/ الإبقاء على النظام الانتخابي النسبي :

بدا واضحا من خلال تجربة الجزائر مع النظام الانتخابي النسبي المطلق، تأثيراته السلبية الواضحة من خلال عدم استقرار المجالس المنتخبة⁽¹⁾. فشرع المشرع الجزائري باحتشام من خلال تعديل قانون الانتخابات سنة 2007⁽²⁾ في تشديد شروط الترشح وتقديم القوائم الانتخابية، إذ فرض نفس شروط تكوين قائمة حرة على الأحزاب الصغيرة التي لم تستوف المعايير والمقاييس الواردة في التعديل⁽³⁾، وذلك بهدف التقليل من عدد القوائم المقدمة للانتخابات والتي تجاوزت في الانتخابات المحلية لسنة 2002 العشرين (20) قائمة في بعض البلديات والولايات.

وكان من المتوقع تعديل قانون الانتخابات قبل إجراء الانتخابات المحلية المقبلة (2012) لتفادي سلبيات النظام الحالي المعيق لتكوين أغليات في المجالس خاصة البلدية منها ولتفادي الإنسدادات فيها على غرار ما حدث في العشرية السابقة. وفي هذا السياق اقترح الحزب الحائز على الأغلبية في المجالس المنتخبة (حزب جبهة التحرير الوطني)⁽⁴⁾ العودة إلى النظام القديم المكرس في قانون 90-06⁽⁵⁾ والذي يتيح للقائمة

(1)- الفرع الثالث من المبحث الأول من الفصل الأول.

(2)- قانون عضوي رقم 07-08 مؤرخ في 28 يوليو سنة 2007، يعدل ويتم الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

(3)- الحصول على أربعة بالمائة من الأصوات في إحدى الانتخابات التشريعية الأربع الأخيرة.

(4)- توصيات ندوة منتخبي جبهة التحرير الوطني، لجنة قانون الانتخابات، البلدة، 21 مارس 2008.

(5)- قانون رقم 90-06 مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، يعدل ويتم القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 المتضمن قانون الانتخابات، مرجع سابق.

المتصدرة الحصول على أغلبية المقاعد في المجالس لتتحمل مسؤولياتها في تسيير الجماعة الإقليمية.

غير أن قانون الانتخابات الجديد⁽¹⁾، لم يأخذ بهذا الاقتراح وأبقى على النظام الانتخابي النسبي المغلق، الذي يشجع حصول أكبر عدد من القوائم على مقاعد في المجالس الشعبية المنتخبة، بل وألغى الشروط المعيقة للأحزاب السياسية لترشيح قوائم الواردة في المادة 82 قانون الانتخابات المعدل سنة 2007⁽²⁾. حيث يمكنها ترشيح قوائم دون دعمها بالإمضاءات مهما كان وزنها في الساحة السياسية ومهما كانت نتائجها في الاستحقاقات السابقة⁽³⁾. وهذا ما سيرفع مجددا من عدد القوائم الحزبية المتنافسة في الانتخابات ناهيك عن القوائم الحرة⁽⁴⁾، التي رجع في خصوصها المشرع إلى النص الأصلي للمادة 82 من الأمر 97-07 المتعلق بالانتخابات متراجعا عن التعديل المدخل في 2007، حيث أعاد رفع نسبة التوقيعات المدعمة للترشيح في إطار القوائم الحرة من 3% إلى 5% من ناخبي الدائرة الانتخابية، لكنه وضع مجالا لا يمكن الخروج عنه من حيث عدد التوقيعات وهو ما بين 150 توقيع كحد أدنى و1000 توقيع كحد أقصى. وهذا الإجراء يعيق القوائم الحرة في الدوائر الانتخابية الصغيرة بينما يشجعها في الدوائر الكبيرة (أكثر من 20000 ناخب)⁽⁵⁾. أما الإجراء المخفف الذي أتى

(1)- قانون عضوي رقم 01-12 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 01 الصادرة في 14 يناير 2012.

(2)- وهذا في سياق الانفتاح السياسي والإصلاحات التي بادر بها رئيس الجمهورية والتي تقضي بفتح المجال أمام اعتماد أحزاب جديدة.

(3)- المادة 72 فقرة 1 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 01-12 تنص على : « فضلا عن الشروط الأخرى التي يقتضيها القانون، يجب أن تكون القائمة المذكورة في المادة 71 من هذا القانون العضوي مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية».

(4)- المادة 72 فقرة 2 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 01-12 تنص على : « ... في حالة ما إذا لم تكن قائمة الترشيح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية، ينبغي أن تدعم بتوقيع خمسة في المائة (5%) على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، على ألا يقل هذا العدد عن مائة وخمسين (150) ناخبا وألا يزيد عن ألف (1000) ناخب».

(5)- في الدوائر الانتخابية الأقل من 3000 ناخب يتعين على القوائم الحرة جمع أكثر من 5%، وفي الدوائر الأكثر من 20000 تدعم القوائم الحرة ترشيحها بعدد من التوقيعات يقل عن 5% من الهيئة الناخبة، بينما تخضع الدوائر ذات عدد الناخبين بين هذين الحدين (3000-20000) إلى نسبة 5%.

به هذا القانون فهو إلغاء شرط توزيع جمع التوقعات في أكثر من نصف عدد البلديات حينما يتعلق الأمر بالولاية كدائرة انتخابية⁽¹⁾، وهذا ما سيثجع تقديم القوائم الحرة في انتخابات المجالس الشعبية الولائية، باعتبار أن عدد الناخبين في كل ولايات الوطن يفوق 20000 ناخب بكثير.

وقد جاء قانون الانتخابات بتعديل جديد لعدد المقاعد في المجالس الشعبية البلدية بينما أبقى على نفس المقاييس بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية. وهذا يعود إلى الإشكالات التي ترتبت في المرحلة السابقة في أغلبها عن البلديات ذات عدد المقاعد المحدود، حيث من الصعب تحقيق الأغلبية داخل المجلس، خاصة إذا تعددت القوائم الفائزة⁽²⁾، وهذا الأمر غير وارد بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية.

وفي هذا السياق جاءت المادة 79 من قانون الانتخابات لترفع من مجال عدد المقاعد المحصور في النظام السابق بين 7 و 33 مقعد إلى 13 مقعد كحد أدنى و 43 كحد أقصى وفقا لمقياس عدد السكان⁽³⁾.

ثانيا/ نظام انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ينظم عادة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي قانون البلدية (أمر 24-67 وقانون 08-90)، غير أن القانون العضوي للانتخابات 01-12 جاء بتكريس كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي مناقضا لقانون البلدية.

-
- (1)- الفقرة 5 من المادة 82 من قانون الانتخابات المعدلة بموجب القانون العضوي 07-08، مرجع سابق.
 - (2)- ورد في عرض أسباب قانون الانتخابات، من أهداف التعديل: « رفع عدد المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية وبالتالي عدد نواب الرئيس للسماح لهذه المجالس العمل في إطار استقرار أفضل بتقاديها النزاعات والتوترات التي غالبا ما كان مصدرها تعيين نواب رئيس المجلس ورؤساء اللجان».
 - (3)- تنص المادة 79 من القانون العضوي للانتخابات 01-12 على ما يلي: « يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبي البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الخير وضمن الشروط الآتية:
 - 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة
 - 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة
 - 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة
 - 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة
 - 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة
 - 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 نسمة أو يفوقه »

1/ نظام الانتخاب في قانون البلدية 11-10 :

إن الإشكال المحوري في النظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية والذي يعد أهم سبب في الإنسدادات التي ميزت المجالس في الفترات السابقة، هو كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وقد حضي بالاهتمام الأوسع أثناء مناقشة مشروع قانون البلدية وبعده مشروع قانون الانتخابات في البرلمان، حيث ظهر الاختلاف جليا بين رغبة الحكومة في تغيير الكيفية إلى تكريس انتخاب الرئيس داخل المجلس⁽¹⁾ على غرار ما هو معمول به في المجلس الشعبي الولائي دون اشتراط حتمية كونه من القائمة الفائزة في كل الحالات، وإرادة نواب حزب الأغلبية في البرلمان في إبقاء الوضع على ما هو عليه، أي أن يكون الرئيس من القائمة الفائزة في كل الحالات (حاصلة على أغلبية مطلقة أو نسبية).

(1)- تتطرق المادة 69 من مشروع قانون البلدية بإسهاب إلى حالات انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، والتي نستعرضها فيما يلي :

الحالة الأولى : حصول قائمة على أغلبية مطلقة للمقاعد (50%+1 فأكثر).

تختار القائمة الفائزة مرشحا للرئاسة، وينتخب بالاقتراع السري بالأغلبية المطلقة من قبل أعضاء المجلس.

الحالة الثانية : حصول القائمة الفائزة على أغلبية نسبية للمقاعد تعادل أو تفوق 30% من المقاعد المطلوب شغلها. يفصل بين القوائم المتعادلة في عدد المقاعد لتعيين القائمة الفائزة، باحتساب عدد الأصوات المحصل عليها، وفي حالة تساوي الأصوات ترجح القائمة التي تحتوي على أكبر عدد من النساء المنتخبات، وفي حالة عدم جدوى هذا المعيار ترجح القائمة التي تتضمن أصغر معدل سن للمنتخبين.

تقدم القائمة الفائزة مرشحا للرئاسة، وينتخب عن طريق الاقتراع السري بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس. وفي حالة عدم حصول المرشح على أغلبية الثلثين، تقدم القائمة الفائزة مرشحا آخر للتصويت وفق نفس الطريقة، وفي حال عدم حصوله هو الآخر على الأغلبية المطلوبة (3/2)، يعلن رئيسا المتحصل على أكبر عدد من الأصوات من بين المرشحين.

يفصل بين المرشحين في حالة تعادل الأصوات، بتفضيل حسب الجنس، حيث تعلن المرأة رئيسا إذا كانت أحدهما. أما في حالة وجود مرشحين من نفس الجنس يعلن أصغرهما رئيسا⁽¹⁾.

الحالة الثالثة : حصول كل القوائم على عدد أقل من 30% من المقاعد.

في هذه الحالة يمكن لكل القوائم تقديم مرشح للاقتراع في دورين. يجب أن يتحصل الفائز بالرئاسة على أغلبية ثلثي الأعضاء في الدور الأول. وإذا لم يتحقق ذلك لأي مرشح ينظم دور ثاني بين المرشحين للذين تحسلا على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول، ويعلن رئيسا للمجلس المتحصل على أكبر عدد من الأصوات، مع تفضيل للمرأة إذا تعادلت الأصوات.

وهو ما حدث، حيث أن النواب مروا تعديلا لمقترح الحكومة نصت عليه المادة 65 من قانون البلدية 10-11 : " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا" و الملاحظ هنا، أن الطريقة المعتمدة وفق قانون البلدية تحسم في اختيار الرئيس بمجرد إعلان نتائج الانتخابات، لأن الرئيس سيكون متصدر القائمة الفائزة⁽¹⁾ بأكبر عدد من أصوات الناخبين، وهذا ما لم يرد في القانون القديم الذي كان يفصل في هذا الإشكال وفق تعليمة وزارة الداخلية عندما تتساوى المقاعد. وتنأى المشرع هذه المرة حتى إلى حالة التساوي في الأصوات، حيث يعلن فائزا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا.

2/ نظام الانتخاب في القانون العضوي للانتخابات 01-12 :

أدرجت الحكومة في مشروع القانون العضوي للانتخابات مقترحا⁽²⁾ يعارض ما ورد في قانون البلدية، على غير العادة باعتبار أن كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وردت سابقا في قانون البلدية وليس في قانون الانتخابات. وهذا ما وضعنا أمام تعارض بين نصين قانونيين، وطرح إشكالا حقيقيا حول النص الذي سيطبق خاصة في الانتخابات المحلية المنظمة في 29 نوفمبر 2012.

وقد تمت المصادقة فعلا على المقترح مع إدخال بعض التعديلات، حيث وردت المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات كما يلي : « في غضون الأيام الخمسة عشر (15) المالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهد الانتخابية.

(1) - بينما لم يشترط قانون البلدية 90-80 ذلك، إذ يشترط أن يكون الرئيس من القائمة فقط ، تنص المادة 48 على: « يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي».

(2) - المادة 83 من مشروع القانون العضوي للانتخابات تنص على : « في غضون خمسة عشرة (15) يوما المالية للإعلان عن نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهد الانتخابية. يكون الانتخاب سريا، بالأغلبية المطلقة.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثاني بين المترشحين الاثنين (2) اللذان تحصلا على أغلبية الأصوات.»

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم الحائزة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الانتخاب سرياً. ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي، المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، يجري دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات. في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المترشح الأصغر سناً. «يؤجل قانون الانتخابات إعلان الفائز ولا يحسم أمره إلى غاية انتخابه من طرف أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة، وهي الطريقة المطبقة في انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، والتي تشجع التحالفات داخل المجلس ويمكن أن ينتج عنها انتخاب رئيس من غير القائمة الفائزة، كما أنه يفصل في حالة تساوي الأصوات بمعيار واحد وهو الأصغر سناً مما لا يدع مجالاً للاحتتمالات.

نلاحظ جلياً اختلاف ما ذهب إليه المشرع عن ما ورد في قانون 90-08 المتعلق بالبلدية، والذي يقر بطريقة واحدة لتعيين الرئيس في المادة 48 ويعطي هذه الصلاحية للقائمة الفائزة فقط دون اشتراك بقية الأعضاء. وتكمن أوجه الاختلاف من خلال تكريس قانون الانتخابات للمبادئ التالية :

- انتخاب الرئيس يكون من طرف المجلس بالاقتراع السري وليس حكراً على القائمة الفائزة.

- اشتراط الأغلبية المطلقة (50%+1) لتأكيد وجود توافق على الرئيس في المجلس.
- إمكانية انتخاب رئيس من غير القائمة الفائزة في حالة عدم تجاوز عدد المقاعد لكل القوائم 35% أو وجود أكثر من قائمة حاصلة على 35%.

- حسم الفصل بين المترشحين المتعادلين في عدد الأصوات، بمعيار الأصغر سنا⁽¹⁾.

3/ إشكالية التعارض بين قانون الانتخابات وقانون البلدية:

في النظام السابق، وردت كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وحتى رئيس المجلس الشعبي الولائي في قانوني البلدية والولاية وهما قانونين عاديين، بينما كان يتناول قانون الانتخابات وهو قانون عضوي كيفية انتخاب المجلس الشعبي البلدي والولائي دون التطرق إلى انتخاب رئيسيهما.

بينما طرحت القوانين الجديدة المصادق عليها حديثا إشكالا مركبا.

فالإشكال الأول ورود تعارض بين مادتين تتناولان كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية والقانون العضوي للانتخابات⁽²⁾، فأى قانون سيطبق في هذه الحالة؟ وهو ما يقودنا إلى إشكالية سمو القانون العضوي على القانون العادي من غيره؟

والإشكال الثاني هو أن كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي لم ترد في قانون الانتخابات، بل وردت في قانون الولاية فقط، وهذا ما يقود إلى التساؤل، ضمن أي مجال تدخل كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي و الولائي؟ القانون العادي أم العضوي؟

يختلف الفقهاء في اعتبار القانون العضوي⁽³⁾ أسمى من القانون العادي، وتختلف تطبيقات ذلك في مختلف الدول. ويحتج مؤيدو سمو القانون العضوي على القانون العادي باعتبار مواضعه ذات طبيعة دستورية كتنظيم السلطات العمومية، إضافة إلى تميزه عن القانون العادي بإجراءات مصادقة مشددة⁽⁴⁾. وهذا ما هو معمول به في

(1)- في الانتخابات السابقة، كان يفصل في هذه الحالات بعد الانتخابات بموجب تعليمة وزير الداخلية، والتي كرس في البداية معيار المنتخب الأكبر سنا، ثم في الانتخابات الأخيرة لسنة 2007 فصلت باحتساب الأصوات.

(2)- المادة 65 من قانون البلدية 10-11 و المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات 01-12.

(3)- يصطلح عليه بالقانون الأساسي في بعض الأنظمة والقانون التنظيمي في أخرى.

لمزيد من التفاصيل ارجع إلى : غزلان (سليمة)، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2001-2002 .

(4)- المادة 46 من الدستور الفرنسي.

النظام الفرنسي⁽¹⁾ الذي يستلهم منه المشرع الجزائري غالبا.

حيث تحدد المادة 123 مجالات التشريع بالقوانين العضوية، وتخصها بتشديد في إجراءات المصادقة عليها، حيث تشترط مصادقة الأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة⁽²⁾. كما تشترط إخضاع نص القانون العضوي للرقابة الدستورية وجوبا قبل صدوره⁽³⁾.

ومن هذا المنطلق، يأخذ النظام الفرنسي بسمو القانون العضوي على القانون العادي فقها⁽⁴⁾ واجتهادا دستوريا⁽⁵⁾. كما نستشف أن المجلس الدستوري الجزائري لم يشذ عن القاعدة التي أقرها نظيره الفرنسي، وذلك من خلال رأيه في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور سنة 2000⁽⁶⁾. إذ ورد فيه «... واعتبارا أن التوزيع الدستوري للاختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعهما لإجراءات مصادقة مختلفة تستمد من مبدأ تدرج النصوص في النظام القانوني الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي، بحكم مركزه في هذا النظام، والقانون العادي لا يمكن أن يتدخل أي منهما إلا في المجال ووفق الإجراءات التي حددها وأقرها لهما الدستور...».

(1) - أوصديق (فوزي)، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، النظرية العامة للدساتير، القسم الثاني، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2001، ص 72.

(2) - بينما يصادق على القوانين العادية التي تحدد مجالاتها المادة 122 من الدستور بالأغلبية البسيطة في المجلس الشعبي الوطني و 4/3 أعضاء مجلس الأمة.

(3) - لا تخضع القوانين العادية لرقابة المجلس الدستوري إلا بإخطار من رئيس الجمهورية أو أحد رئيسي غرفتي البرلمان.

(4) - « Les lois organiques ne se situent pas sur le même plan. Elles appartiennent au bloc de constitutionnalité en ce que les lois ordinaires et le règlement des assemblées parlementaires doivent leur être conformes », CHANTEBOUT (Bernard), Droit constitutionnel et science politique, 14eme édition, Armand colin, Paris, 1997, p 632.

(5) - «... Ces incohérences ne peuvent pas être levées en combinant les dispositions des deux lois car, en application de l'article 25 de la Constitution, le régime des incompatibilités des parlementaires relève de la seule loi organique, supérieure à la loi ordinaire », Conseil Constitutionnel Français, Décision n° 2000-426 DC du 30 mars 2000.

(6) - المجلس الدستوري، رأي رقم 10 / ر.ن.د / م.د / 2000 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 30 يوليو 2000.

نستنتج إذن، أن المادة التي ستطبق في انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي هي المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات، وفقا لما سبق ذكره. لكن إذا كان نظام انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي يدخل ضمن مجال القوانين العضوية، فلماذا لم يشر القانون العضوي للانتخابات إلى نظام انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي وترك تنظيمه لقانون الولاية؟

فإذا أخذنا بعين الاعتبار أن نظام الانتخابات هو من مجالات القوانين العضوية وفق ما نصت عليه المادة 123 من الدستور، فكان بالأحرى على المشرع أن يدرج كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي في القانون العضوي للانتخابات. بل وأبعد من ذلك هناك من يرى أن قانوني البلدية والولاية هما من اختصاص القوانين العضوية باعتبار أنهما يدخلان ضمن تنظيم السلطات العمومية⁽¹⁾، وبالتالي إصدارهما كقوانين عادية هو غير دستوري. حيث أن قانوني البلدية والولاية الصادرين سنة 1990 كانا وفق دستور 1989 الذي لم يميز بين القانون العضوي والقانون العادي، لكن الأمر تغير بصدور دستور 1996 الذي ميز بينهما وفق مجالات محددة في المادتين 122 و123⁽²⁾.

المعيار الثاني الذي يرجح تطبيق المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات بدل المادة 65 من قانون البلدية، هو حداثة صدورهما. وبالتالي فإن القاعدة القانونية الجديدة تلغي القاعدة القانونية التي سبقتها في تنظيم نفس الموضوع، وهذا سواء كانت أسمى منها أو تساويها في الدرجة⁽³⁾. وقد نصت المادة 237 من القانون العضوي للانتخابات على إلغاء جميع الأحكام المخالفة له، وهو إلغاء صريح للمادة 65 من قانون البلدية. طبقت المادة 80 بمناسبة تنصيب المجالس الشعبية البلدية المنبثقة عن انتخابات

(1) - بطاش (أحمد)، عدم دستورية قانون البلدية الجديد، www.wakteldjazair.com

(2) - تنص المادة 123 من دستور 1996 على : « إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،

- نظام الانتخابات،

(3) - ارجع إلى تفاصيل إلغاء القاعدة القانونية، جعفر (محمد سعيد)، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 137 ومايليها.

29 نوفمبر 2012 الأخيرة، حيث وجهت وزارة الداخلية للولاية برقية⁽¹⁾ تشرح كيفية تطبيقها، خاصة في الاشكال العملي الذي أغفلته المادة 80 وهو وجود قائمة واحدة تحوز على أكثر من 35 % من المقاعد، حيث إذا لم يحصل المترشح المقدم من هذه القائمة على أغلبية الأصوات في الدور الأول، ينظم دور ثاني خلال 48 ساعة الموالية ويمكن جميع القوائم تقديم مترشح، ويعلن الفائز بأغلبية الأصوات رئيسا.

ثالثا/ نظام انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي:

أما بالنسبة لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، فقد تناولته المادة 59 من قانون الولاية التي تنص على : « ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه، للعهدة الانتخابية.

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الانتخاب سريا. ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي، المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجري دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا « . نلاحظ أن الكيفية جاءت بنفس صيغة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، والفرق الوحيد هو معيار الفصل للمترشح الأكبر سنا في حالة تساوي الأصوات، عوض الأصغر سنا بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

(1)- برقية رقم 3538 المؤرخة في 05 ديسمبر 2012، ردا على التساؤلات المطروحة بخصوص كيفية تنفيذ أحكام المادة 80 من القانون العضوي 12-01 والمادة 59 من قانون الولاية 12-07، وزير الداخلية والجماعات المحلية.

الفرع الثاني

المركز القانوني للمنتخب المحلي : الإبقاء على وصاية الوالي

لم يأت قانوني البلدية والولاية الجديدين بتطور هام فيما يخص المركز القانوني للمنتخبين المحليين، حيث أبقيا على وصاية الوالي ويبرز ذلك من خلال استعراض المركز القانوني للمنتخب المحلي (أولا)، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانيا)، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي الولائي (ثالثا) والمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي (رابعا).

أولا/ المركز القانوني للمنتخب البلدي:

حافظ قانون البلدية الجديد، على مجانية العهدة الانتخابية، وحافظ على نظام العلاوات التعويضية التي يستفيد منها المنتخب وأحاله على التنظيم⁽¹⁾. غير أن الجديد الذي حمله هذا القانون هو إجبار المستخدم على دفع أجر المنتخب غير الدائم مقابل الوقت المخصص لأداء العهدة⁽²⁾.

تطبيقا للمادة 76 من قانون البلدية⁽³⁾، صدر المرسوم التنفيذي 91-13⁽⁴⁾ مكرسا علاوات جد معتبرة للرئيس ونوابه والمندوبين البلديين ورؤساء اللجان الدائمة والمنتخبين، تتغير وفق أهمية البلدية من حيث الكثافة السكانية⁽⁵⁾، وقد وسع المرسوم عدد المنتخبين المستفيدين من الديمومة والانتداب، بحيث أصبح عدد المنتخبين الدائمين يمثل الأغلبية في المجلس الشعبي البلدي، وهذا قصد ضمان استقرار أكثر في المجلس.

(1)- المادة 37 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

(2)- المادة 38 فقرة 2 من قانون البلدية رقم 10-11.

(3)- تنص المادة 76 من قانون البلدية رقم 10-11 على : « يتقاضى رئيس المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس والمندوبون البلديون، وعند الاقتضاء المتصرف المنصوص عليه في المادة 48 من هذا القانون، منحة مرتبطة بوظائفهم. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم »

(4)- مرسوم تنفيذي رقم 91-13 مؤرخ في 25 فيفري 2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 27 فيفري 2013.

(5)- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 91-13.

وأضحى إلزاميا على المنتخب البلدي متابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه⁽¹⁾. وفي هذا الشأن شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية منذ سنة 2008 في برمجة دورات تكوينية لصالح رؤساء المجالس الشعبية البلدية⁽²⁾، شملت مواضيع عدة تتعلق بتسيير الجماعات المحلية⁽³⁾. تمحورت حول المالية المحلية، تسيير الموارد البشرية، الاتصال، الحالة المدنية، التخطيط، أدوات التعمير، البرنامج الجوّاري للتنمية الريفية المدمجة (PPDRI)، الصحة والنظافة العمومية، المناجمنت.

أما حالات انقضاء العهدة الانتخابية للمنتخب فقد توسعت مقارنة بقانون 90-08 فإضافة إلى الوفاة والاستقالة والإقصاء للإدانة الجزائية النهائية، أضاف المشرع حالة أخرى وهي تكرّر الغيابات عن دورات المجلس حيث نصت المادة 45 على : « يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث 03 دورات عادية خلال نفس السنة يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك».

وقد ورد تبرير ذلك في عرض أسباب مشروع قانون البلدية : « إن المنتخب ملزم، من الآن فصاعدا، أن يبرهن تفرغه لأشغال المجلس الشعبي البلدي. إن حضوره لأشغال المجلس تم توضيحه بأحكام قانونية أساسية جديدة لضمان والحفاظ على مساره المهني خلال العهدة التي تعتبر هكذا كوقت عمل يبقى مأجورا من طرف المستخدم».

بينما أغفل المشرع الحالة الواردة صراحة في المادة 31 من القانون 90-08 والمتعلقة بإقالة المنتخب الذي يتبين أنه في حالة عدم قابلية للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي، وذلك بتصريح من الوالي. هذه الحالة تتدرج تحت مسمى " حصول مانع قانوني " التي أضافها المشرع لحالات زوال صفة المنتخب الواردة في المادة 41.

(1)- المادة 39 من قانون البلدية رقم 10-11.

(2)- بيان السياسة العامة للحكومة المقدم أمام البرلمان، سبتمبر 2010، ص 8.

(3)- سلمت المواضيع بتفاصيلها في قرص مضغوط (CD) لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، في نهاية التكوين.

والفرق الموجود مع القانون 90-08 في هذه الحالة هو الحد من سلطة الوالي في الإقرار، حيث يقر المجلس بموجب مداولة زوال صفة المنتخب ويخطر الوالي بذلك وجوبا⁽¹⁾.

فيما يخص حالة توقيف المنتخب لتعرضه لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة⁽²⁾، عدل المشرع في إجراءاته، حيث يتم بقرار من الوالي دون استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، كما وضح أن استئناف المنتخب لممارسة مهامه الانتخابية يكون تلقائيا وفوريا، إذا صدر حكم ببراءته⁽³⁾. كما فصل المشرع حالات المتابعة الجزائية التي تستوجب التوقيف ولم يتركها عامة، حيث تتعلق بكل جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كون المنتخب محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

أما فيما يخص مسؤولية المنتخب المحلي، فقد أبقى القانون على المسؤولية المدنية للبلدية عن أخطاء المنتخبين المحليين بمناسبة أداء مهامهم، غير أن البلدية ملزمة برفع دعوى الرجوع ضدهم أمام الجهات القضائية المختصة في حالة ارتكابهم لخطأ شخصي⁽⁴⁾، بينما كانت صياغة المادة 145 فقرة 2 من قانون 90-08 « يمكن للبلدية أن ترفع دعوى ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم لخطأ شخصي»، حيث كرست المادة إمكانية رفع الدعوى وليس الإلزام برفع الدعوى.

جاء القانون الجديد أيضا بتفصيل لكيفية تعويض المنتخبين والمستخدمين الذين تعرضوا لحوادث ضارة أثناء تأدية مهامهم⁽⁵⁾، حيث تلزم البلدية بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بالتعويض المستحق على أساس تقييم عادل ومنصف، تتحمله ميزانية البلدية. ولا يمكن جمع هذا التعويض مع تعويض آخر لنفس الضرر.

(1)- المادة 40 فقرة 2 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

(2)- وردت في المادة 32 من قانون البلدية 90-08 بصيغة متابعة جزائية.

(3)- المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10.

(4)- المادة 144 من قانون البلدية رقم 11-10.

(5)- المادة 148 من قانون البلدية رقم 11-10.

ثانيا/ المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي :

ألزم القانون الجديد للبلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإقامة بصفة دائمة بإقليم بلديته، تحت رقابة الوالي، حيث يعود له الترخيص له استثناءا بغير ذلك⁽¹⁾. وهي مادة غير مسبوقه في قانون البلدية.

يتولى الوالي استدعاء المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر يوما التي تلي الإعلان عن نتائج الانتخابات⁽²⁾. وهي نفس المهلة التي منحها المشرع لانتخاب الرئيس من طرف المجلس كما سبق ذكره⁽³⁾.

وقد جاء قانون البلدية بمادة جديدة⁽⁴⁾ تنص على إعداد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه، وترسل نسخة منه إلى الوالي، كما يخطر المجلس الشعبي البلدي بذلك. وأحالت على التنظيم تحديد مضمون وخصائص هذا المحضر، الذي يعد محضرا لتسليم واستلام المهام. كما نصت نفس المادة على تقديم الرئيس المجددة عهده عرض حال عن وضعية البلدية أمام المجلس المنتخب.

أما حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، فقد فصل فيها القانون الجديد وهي الوفاة، الاستقالة، التخلي عن المنصب، المانع القانوني. وفي كل الحالات يستخلف الرئيس في غضون عشرة (10) أيام وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65⁽⁵⁾. غير أن المادة 65 تعتبر مخالفة لأحكام القانون العضوي للانتخابات. وبالتالي فإن استخلاف الرئيس يكون وفق الكيفية المقررة في المادة 80 من هذا القانون، وهي الانتخاب من طرف المجلس بالأغلبية المطلقة.

بالنسبة للاستقالة، يتعين على الرئيس تقديمها أمام المجلس الشعبي البلدي، وتثبت عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي وتصبح سارية المفعول من تاريخ استلامها

(1)- المادة 63 من قانون البلدية رقم 10-11.

(2)- المادة 64 من قانون البلدية رقم 10-11.

(3)- المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات 01-12، حول كيفية انتخاب الرئيس ارجع إلى الفرع السابق.

(4)- المادة 68 من قانون البلدية رقم 10-11.

(5)- المادة 71 من قانون البلدية رقم 10-11.

من طرف الوالي⁽¹⁾، عكس ما نص عليه القانون 90-08 في المادة 54 فقرة 2 على أن الاستقالة تصبح سارية المفعول ونهائية بعد شهر كامل من تاريخ تقديمها. أما حالة التخلي عن المنصب، فقد نصت عليها المادتين 74 و 75 من قانون البلدية الجديد، وهي حالة جديدة لم ترد في القانون البلدي 90-08. بالنسبة للحالة الأولى فهي حالة استقالة الرئيس دون جمع المجلس طبقا لما نصت عليه المادة 73، حيث يعد في وضعية تخل عن المنصب ويتم إثبات ذلك في أجل عشرة أيام بعد شهر من غيابه، في دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله. أما الثانية فهي الغياب غير المبرر للرئيس لأكثر من شهر، حيث يعلن المجلس تخليه عن المنصب، وفي حالة مرور 40 يوما عن غياب الرئيس دون أن يجتمع المجلس في دورة استثنائية، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

بينما وضعية الرئيس في محل مانع القانوني المنصوص عليها في المادة 71، فلم تفصل في القانون الجديد. والواضح أن المقصود بها وجوده في حالة تناف أو حالة عدم القابلية للانتخاب⁽²⁾ أو محل إدانة جزائية نهائية لأسباب مخلة بالشرف أو لها صلة بالمال العام⁽³⁾، وهذه كلها حالات إقصاء بقوة القانون⁽⁴⁾.

كما يستخلف الرئيس في حالة مانع مؤقت بنائب رئيس، وإذا استحال على الرئيس تعيينه، يقوم المجلس بتعيين أحد النواب، وإذا تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس⁽⁵⁾.

ألغى القانون الجديد إجراء سحب الثقة من الرئيس المجلس الشعبي البلدي، رغم أن المشروع تطرق إلى هذه النقطة الحساسة التي أثارت الجدل وهي التي كانت تتم بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس في قانون 90-08، وجمد استعمال هذه الصلاحية بموجب

(1)- المادة 73 من قانون البلدية رقم 10-11.

(2)- وردت كمادة مستقلة وواضحة في مشروع القانون وأغلقت في القانون 10-11 المصادق عليه من طرف البرلمان.

(3)- المادة 44 من قانون البلدية رقم 10-11.

(4)- وردت في المواد 44 و 45 و 47 من مشروع القانون البلدي، بالإضافة إلى حالة حل الحزب الذي ينتمي إليه المنتخب قضائيا.

(5)- المادة 72 من قانون البلدية رقم 10-11.

تعليمية لوزير الداخلية وجهها للولاية تدعوهم لموازرة رؤساء البلديات ضد المنتخبين وعدم الانسياق وراء إجراءات سحب الثقة منهم⁽¹⁾.

وهذا بهدف استقرار المؤسسة البلدية وتدعيم نتائج الاقتراع الشعبي، والسهر على تماسك المجلس الشعبي البلدي وتفاذي استحواذ جماعات المصالح على هيئات البلدية لأغراض شخصية⁽²⁾.

بالنسبة لمسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهي لا تختلف عن مسؤولية أي منتخب⁽³⁾، حيث تعد البلدية مسؤولة مدنيا عن أخطائه المرتكبة أثناء وبمناسبة تأدية مهامه. مع إلزامية الرجوع عليه بدعوى قضائية من طرف البلدية في حالة الخطأ الشخصي، وهنا يثار الإشكال بحكم أنه المتقاضي باسم البلدية، في هذه الحالة يعين المجلس المنعقد تحت رئاسة منتخب آخر غير الرئيس، عضوا منه ممثلا للبلدية، وفقا للمادة 84 التي تنطرق لحالة تنازع مصالح الرئيس مع مصالح البلدية.

أما الجديد في القانون البلدي، فقد جاءت به المادة 145 منه، حيث تكرر المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي. فكل قرار صادر عنه لا يأخذ بعين الاعتبار الآراء القانونية للمصالح التقنية المؤهلة، ويحدث ضررا في حق المواطن، البلدية أو الدولة يعرضه للعقوبات المنصوص عليها في التشريع الساري.

(1)- تعليمية رقم 99/40 مؤرخة في 23 أكتوبر 1999، فيما يخص سير بعض المجالس الشعبية البلدية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

(2)- عرض أسباب مشروع قانون البلدية، ص5.

شدد المقترح الوارد في مشروع قانون البلدية، وفق المادة 79 منه من إجراءات سحب الثقة، حيث رفع أغلبية سحب الثقة إلى أربعة أخماس (5/4) الأعضاء. وحضر إجراء سحب الثقة في العام الذي يلي انتخاب الرئيس وخلال السنة التي تسبق نهاية العهدة الانتخابية، كما حضر إعادة طلب سحب الثقة ثانية في السنة التي تلي رفض الطلب الأول. ويجرى الانتخاب بسحب الثقة في دورة غير عادية، يستدعيها الرئيس بناء على طلب ثلثي (3/2) الأعضاء على الأقل، وفي حالة رفضه الاستجابة. يحل محله الوالي الذي يستدعي المجلس في دورة غير عادية.

(3)- المادة 144 من قانون البلدية رقم 10-11.

ثالثا/ المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي الولائي

لم يأت قانون الولاية 07-12 بتغيير كبير في وضعية المنتخب الولائي، حيث كرس أربع حالات لزوال صفة المنتخب وهي حالة الوفاة والاستقالة والإقصاء وحصول مانع قانوني⁽¹⁾. وفي كل الحالات يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي، بينما يكون إثبات فقدان صفة المنتخب بموجب قرار وزير الداخلية⁽²⁾. وأعطى القانون الجديد للولاية للمنتخب حق الطعن في قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب أمام مجلس الدولة⁽³⁾.

حمل القانون حالة جديدة لإنهاء صفة المنتخب الولائي على غرار المنتخب البلدي وهي حالة التخلي عن العهدة، أي غياب العضو عن ثلاث (03) دورات عادية للمجلس خلال نفس السنة، ويثبت هذا التخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي⁽⁴⁾. ماعدا ذلك، لم يحمل قانون 07-12 تغييرا لمركز المنتخب القانوني، حيث حافظ على ما كرسه قانون 09-90 من واجب حماية المنتخب، وتعويضه في حالة الضرر الناجم عن حوادث في أداء مهامه، وتكريس مسؤولية الولاية مدنيا عن أخطائه، مع حق الرجوع في حالة الخطأ الشخصي.

رابعا/ المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي

ينقرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي وهو ملزم بالإقامة على إقليم الولاية⁽⁵⁾، وبالإضافة إلى الحالات العامة لانقضاء صفة المنتخب، يعلن عن حالة تخلي عن العهدة، إذا تغيب الرئيس عن دورتين (02) عاديتين في السنة بدون عذر مقبول⁽⁶⁾.

(1)- المادة 40 من قانون الولاية 07-12.

(2)- المادة 40 فقرة 2 و 3 من قانون الولاية 07-12.

(3)- المادة 40 فقرة 4 من قانون الولاية 07-12.

(4)- المادة 43 من قانون الولاية 07-12.

وردت حالة ثانية في المادة 44 من مشروع قانون الولاية وهي حالة تعرض الحزب السياسي الذي ينتمي إليه المنتخب إلى الحل، هذه الحالة الأخيرة اقترحت أيضا في مشروع قانون البلدية لكنها أسقطت من طرف النواب.

(5)- المادة 63 من قانون الولاية 07-12.

(6)- المادة 64 من قانون الولاية 07-12.

أما بالنسبة للاستقالة، فقد وضح قانون الولاية، أنها تكون سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها أمام المجلس، ويتم الاستخلاف في غضون شهر⁽¹⁾.
بالنسبة لإجراء سحب الثقة المقترح في نص مشروع قانون الولاية الذي قدمته الحكومة⁽²⁾ فقد أسقط من طرف النواب، حيث ينتخب الرئيس لعهدة كاملة ما لم يتوفى أو يستقيل أو يتخلى على منصبه أو أن يكون محل مانع قانوني.

على غرار المنتخبين البلديين، حمل المرسوم التنفيذي 13-91 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين و العلوات الممنوحة لهم، تطبيقا للمادتين 69 و 70 من قانون الولاية 07-12⁽³⁾، تحسينا في علاوة التمثيل لمنتخبي المجلس الشعبي الولائي، كما أصبحت العلوات والمنح التي يستفيد منها رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة بالمجلس جد معتبرة وذلك وفقا لعدد مقاعد المجلس⁽⁴⁾.

(1)- المادة 65 و 66 من قانون الولاية 07-12.

(2)- المادة 66 من مشروع قانون الولاية نصت على إمكانية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي الولائي وحددت إجراءاتها. حيث يمكن للأغلبية المطلقة طلب استدعاء دورة غير عادية لهذا الغرض، وفي حالة رفضه الاستجابة، يمكن للوالي استدعاء المجلس في دورة غير عادية. إذا صوت ثلثي الأعضاء (3/2) على سحب الثقة، يقال رئيس المجلس دون المساس بصفته كمنتخب، ويستخلف الرئيس وفق الكيفية المقررة. وفي حال رفض التصويت بسحب الثقة لا يمكن إعادة إدراجه خلال السنة التي تلي الرفض، كما لا يمكن إدراج أي تصويت بسحب الثقة خلال السنة التي تلي انتخاب الرئيس ولا السنة التي تسبق انتهاء العهدة الانتخابية.

(3)- تنص المادة 69 من قانون الولاية 07-12 على : « يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة بصفة تامة لعهدتهم الانتخابية.

يتم انتداب المنتخبين المذكورين أعلاهن بصفة دائمة من أجل أداء مهامهم.

تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم «

و تنص المادة 70 من قانون الولاية 07-12 على : « يتقاضى رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة وكذا أعضاء المندوبيات الولائية المنصوص عليهم في المواد 34 و 49 و 59 و 62 بمناسبة ممارسة عهدتهم، علاوات وتعويضات ملائمة تتكفل بها ميزانية الولاية

تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم «

(4)- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 13-91، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين و العلوات الممنوحة لهم، مرجع سابق.

الفرع الثالث

حل المجالس الشعبية البلدية والولاية

وسع المشرع في حالات حل المجالس الشعبية البلدية (أولا) والمجالس الشعبية الولاية (ثانيا).

أولا/ حل المجلس الشعبي البلدي :

نتطرق إلى حل المجالس الشعبية البلدية باعتبارها وسيلة لإنهاء عضوية المنتخبين المحليين، حيث وسع قانون البلدية الجديد في حالات حل المجالس الشعبية البلدية، مكرسا وصاية مشددة عليها، حيث أضاف في المادة 46 منه حالات جديدة مقارنة بالقانون السابق وهي:

- حالة خرق أحكام دستورية
 - حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.
- وأضاف وجوب إعدار الوالي للمجلس قبل الحل، في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يعيق السير العادي لهيئات البلدية.

بالنسبة للحالة الأولى، فهي غير مبررة، إذ تملك سلطة الوصاية ما يسمح لها بمراقبة تلك الخروقات دون اللجوء إلى الحل، وذلك عن طريق الإلغاء إذا تعلق الأمر بالمداومات والقرارات، أو عن طريق الحل في حالة الأعمال المادية⁽¹⁾.

أما بخصوص الحالة الثانية والثالثة، فيبدو أن الأزمات التي مرت بها الجزائر (انتخابات 1990، وأزمة القبائل) لا زالت تلقي بظلالها، وإلا فلا نتصور حالة لإلغاء انتخاب مجلس أو حالة تحول دون تنصيب المجلس.

وحمل القانون الجديد توضيحا ودقة في إجراء الحل، حيث ورد في صياغة المادة 47، أنه يتم بموجب مرسوم رئاسي بدل الصياغة السابقة (مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء).

(1)- بن طيفور (نصر الدين)، أي استقلالية للجماعات المحلية ...، مرجع سابق، ص 15.

كما خول القانون الجديد الوالي صلاحية تعيين متصرف ومساعدين لتسيير شؤون البلدية⁽¹⁾، عوض المجلس المؤقت في نص القانون 90-08⁽²⁾. واحتفظ بأجل ستة أشهر لتنظيم انتخابات جديدة. غير أنه في حالة الظروف الاستثنائية المعيقة لتنظيم الانتخابات وبعد تقرير لوزير الداخلية يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا يمارس صلاحيات المجلس ورئيسه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد المنبثق عن تنظيم انتخابات حالما تتوفر الظروف المناسبة⁽³⁾.

نلاحظ من خلال القانون الجديد التواجد القوي للوالي كسلطة وصية حقيقية على المنتخبين في كل إجراءات التنصيب والتوقيف والإقصاء، وحتى استدعاء المجلس الشعبي البلدي.

وحتى في حالات حل المجالس الشعبية البلدية فإن الوالي يلعب دورا كبيرا باعتباره عين الحكومة عليها، وهو الذي يقترح ذلك ويدعمه بالمبررات وبالتعليل.

ثانيا/ حل المجلس الشعبي الولائي

يحل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁽⁴⁾، في نفس الحالات التي أقرها الأمر 05-04⁽⁵⁾، مع إضافة الحالات - في حال خرق أحكام دستورية.

- في حال اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: يقصد بهذه الحالة - على الأرجح - التغيير في الحدود الإقليمية للولاية، وقد كان منصوص عليها بوضوح في قانون الولاية 69-38⁽⁴⁾، وصيغت مبهمه في قانون الولاية 90-09،

(1)- المادة 48 من قانون البلدية رقم 10-11.

(2)- المادة 36 من قانون البلدية 08-90.

(3)- المادة 51 من قانون البلدية رقم 10-11.

(4)- المادة 47 من قانون الولاية 07-12.

(5)- الأمر 04-05 المعدل للقانون 09-90 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

(4)- المادة 5 من أمر 38-69 نصت على : « إذا أدت تعديلات الحدود الإقليمية الحاصلة عن تطبيق المادة 4، إلى نقل ما يزيد عن عشر سكانها، فإن المرسوم المتضمن تعيين الحدود الإقليمية الجديدة يقضي بحل المجلس الشعبي القائم وينص على انتخاب مجلس جديد في مهلة ثلاثة أشهر».

حيث نصت على تنظيم انتخابات جزئية دون ذكر إجراء حل المجلس صراحة⁽¹⁾.
- في حال حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
وتعديل في صياغة الحالة الرابعة « عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا
لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين
وطمأنينتهم»⁽²⁾.

كما حذفت حالة الاختلاف الخطير بين أعضاء المجلس المعرقل للسير العادي
للمجلس الشعبي الولائي. لأن الحالة السابقة تغني عن هذه الحالة وتشملها باعتبارها
مصدرا لاختلال خطير يمس مصالح المواطنين.

جاء قانون الولاية بإجراء جديد لاستخلاف المجلس في حالة الحل، حيث يعين
الوزير المكلف بالداخلية باقتراح من الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل
المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس إلى حين تنصيب
المجلس الجديد⁽³⁾. وهذا ما لم ينص عليه قانون 09-90⁽⁴⁾.

إن التعديلات الجديدة التي حملها قانون البلدية الجديد وحتى الواردة في قانون
الولاية، فيما يتعلق بالمركز القانوني للمنتخبين بصورة عامة، لم يحمل تشديدا في
الرقابة على المنتخبين، وحتى في الحالة الجديدة المقررة لإنهاء صفة المنتخب ركزت
على الغياب المتكرر عن دورات المجالس وهذا أمر منطقي، كما قرر المشرع تولي
المجلس دائما الإقرار بمدولة قبل إثباتها بقرار من طرف السلطة الوصية.

(1)- المادة 43 من قانون الولاية 09-90 تنص على : « تنظم انتخابات جزئية في حالة تعديلات إقليمية في ولاية
ما، تم فيها إلحاق أكثر من عشر السكان وذلك تطبيقا للمادة 6 من هذا القانون».

(2)- كانت صياغتها في القانون السابق « عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في
التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينة ».

(3)- المادة 49 من قانون الولاية 07-12.

(4)- تم استدراك ذلك في المرسوم التنفيذي 92-141 الذي تضمن حل مجالس ولائية، فقد أسند في المادة الثانية
صلاحيات المجالس إلى مندوبيات ولائية تضم 7 أو 8 أعضاء، يعينهم وزير الداخلية بقرار إلى غاية تجديدها عن
طريق الانتخاب.

الفرع الرابع

تعزيز إدارة البلدية وترقية الديمقراطية التشاركية

برز من خلال قانون البلدية الجديد المركز القانوني للأمين العام (أولا) استحداث للمندوبيات والملحقات البلدية (ثانيا) وتدبير لتعزيز الديمقراطية التشاركية (ثالثا).

أولا/ المركز القانوني للأمين العام للبلدية :

بينما نجد غياب تام لدور الأمين العام للبلدية في نص القانون البلدي 90-08، أتى القانون الجديد بمكانة مميزة له. بداية بتكريس إدارة البلدية كهيئة من هيئات البلدية، إلى جانب هيئة المداولة والهيئة التنفيذية⁽¹⁾، هذه الإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

وأول صلاحية يتمتع بها الأمين العام للبلدية هي ضمان أمانة جلسات المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الرئيس⁽³⁾، بينما كان رئيس المجلس يعين لكتابة الجلسة أي موظف وفقا للمادة 20 من قانون 90-08.

كما تحدد المادة 129 الصلاحيات التي يتولاها الأمين العام وهي:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.

(1)- تنص المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10 على « تتوفر البلدية على :

- هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي،
 - هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي
 - إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.»
- بينما نصت المادة 13 من القانون 90-08 على أن: « هيئتا البلدية هما: - المجلس الشعبي البلدي. - رئيس المجلس الشعبي البلدي.»

(2)- تؤكد المادة 125 من قانون البلدية رقم 11-10 على ذلك بنصها: « للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية.»

بينما تنص المادة 128 من القانون 90-08: « تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.»

(3)- المادة 29 من قانون البلدية رقم 11-10.

- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.

- إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيسي المجلس السابق واللاحق.

وفي الحقيقة أن هذه المهام ليست جديدة في عمل الأمين العام للبلدية حيث كان يمارسها، لكن الجديد هو ترقية تكريسها تشريعيا بعد أن كانت تتناول تنظيميا⁽¹⁾. يتلقى الأمين العام أيضا تفويضا من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات⁽²⁾.

ويعد الأمين العام عضوا في اللجنة البلدية للمناقصة التي تؤسسها المادة 191 من القانون البلدي⁽³⁾، والتي تختص بالمصادقة على دفتر الشروط لكل مناقصة وتحضيرها وإرسالها. كما نصت المادة 180 على إعداد الميزانية من طرف الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما عن كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية، وحقوقه وواجباته، فقد أحالها نص القانون على التنظيم لتفصيلها⁽⁴⁾. ويذكر أن تعيين الأمناء العامون لبلديات مقر الولايات وبلديات الجزائر العاصمة يعينون بمرسوم رئاسي وفقا للمرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

ويبدو أن الحكومة من خلال مناقشتها للمشروع تراجعت عن الكثير من الأفكار المطروحة والتي كانت أكثر ميلا لتكريس الأمين العام للبلدية كهيئة غير ممركرة حقيقية، وهذا ما يتضح من خلال مشروع البلدية المطروح للنقاش في جوان 1999.

(1)- المادة 119 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، مرجع سابق. والملغى بموجب مرسوم تنفيذي رقم 11-334 مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 28 سبتمبر 2011. ماعدا الأحكام المطبقة على المناصب العليا في الإدارة البلدية، إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المحددة لتنظيم الإدارة البلدية (بموجب المادة 362).

(2)- المادة 129 فقرة 5 من قانون البلدية رقم 11-10.

(3)- تضم اللجنة أيضا، رئيس المجلس ومنتخبان من أعضاء المجلس وممثل مصالح أملاك الدولة.

(4)- المادتين 127 و 128 من قانون البلدية رقم 11-10.

حيث كانت صياغته الأولى تركز الأمين العام كهيئة بوضوح إلى جانب هيئتي المداولة والتنفيذ، و تعطيه صلاحيات تصل إلى حد إدارة شؤون البلدية في حالة حل المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

ثانيا/ تنظيم استحداث المندوبيات والملحقات البلدية :

ورد في عرض أسباب مشروع قانون البلدية : « تم تكريس الملحقات البلدية من اجل لا تركز أفضل للمصالح الإدارية لاسيما تلك المكلفة بالحالة المدنية قصد تقريب الإدارة من المواطن. من جهة أخرى وفي إطار تسيير المدن الكبرى، تم تكريس تنظيم المندوبيات البلدية من اجل تسيير حضري أفضل...».

وهذا ما نصت عليه المادة 133 من قانون البلدية 10-11، إذ يمكن للبلدية استحداث مندوبيات أو ملحقات بلدية في حدود اختصاصاتها، وستحدد قواعد تنظيم وسير هذه المندوبيات والملحقات عن طريق التنظيم.

يحدد عدد المندوبيات وحدودها في كل بلدية كبرى اعتمادا على الطابع الجغرافي والحضري لإقليمها ووفقا لمقتضيات المرفق العام، وهذا بموجب مرسوم⁽²⁾. وتتولى المندوبية ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية بها⁽³⁾، تحدد المرافق العمومية من طرف المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة ويوفر المجلس الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسيرها⁽⁴⁾.

ينشط المندوبية البلدية المندوب البلدي، وهو منتخب يقترحه الرئيس ويعين بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، ويساعده في مهامه متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح الأمين العام⁽⁵⁾. ويتصرف المندوب البلدي

(1)- بن طيفور (نصر الدين)، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية؟، مرجع سابق، ص 11 و 12.

وهو ما نصت عليه المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 05-254 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، مرجع سابق

(2)- المادة 136 من قانون البلدية رقم 10-11.

(3)- المادة 134 فقرة 1 من قانون البلدية رقم 10-11.

(4)- المادة 137 من قانون البلدية رقم 10-11.

(5)- المادة 134 من قانون البلدية رقم 10-11.

تحت مسؤولية رئيس المجلس وباسمه ويتلقى منه تفويضا بالإمضاء⁽¹⁾. أما الملحقة البلدية، فتستحدث في جزء من البلدية لصعوبة الاتصال بالمقر الرئيسي للبلدية، لبعد المسافة أو للضرورة، يحدد مجال اختصاصها ويعين لها مندوب خاص بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي، يراعى قدر الإمكان أن يكون مقيما في ذلك الجزء من البلدية، يتولى وظائف ضابط الحالة المدنية ويتصرف تحت سلطة الرئيس ويتلقى باسمه تفويضا بالإمضاء⁽²⁾.

ثانيا/ تعزيز ديمقراطية المشاركة :

أضحت الديمقراطية التمثيلية لا تكفي وحدها لإشباع رغبات المواطنين، وظهر ما يسمى بديمقراطية المشاركة⁽³⁾. إذ لا يختار المواطنون ممثلهم في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فحسب، بل يساهمون أثناء العهدة الانتخابية بصفة مباشرة في تسيير شؤونهم ومراقبة ممثليهم. وهذا المفهوم الذي حاول معدو مشروع قانون البلدية تكريسه من خلال الباب الثالث من القسم الأول من المشروع والمعنون بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية.

يبقى هذا المفهوم بعيدا عن المفهوم الفرنسي للديمقراطية المحلية والمعبر عنه بمشاركة الناخبين في القرارات المحلية سواء عن طريق الاستفتاء المحلي أو استشارة الناخبين⁽⁴⁾. حيث يمكن للهيئة المنتخبة التداولية للجماعة الإقليمية تقديم أي مشروع مداولة في حدود اختصاصاتها لاستفتاء المواطنين. كما يمكن لعدد معين من الناخبين تقديم طلب بتسجيل نقطة في جدول أعمال الهيئة المنتخبة حول تنظيم استشارة.

(1)- المادة 135 من قانون البلدية رقم 10-11.

(2)- المادة 138 من قانون البلدية رقم 10-11. ويقابلها في القانون السابق المادة 23 التي تتناول إنشاء الفرع الإداري وتعيين المندوب الخاص.

(3)- حول الديمقراطية المحلية التمثيلية و الديمقراطية المحلية التشاركية، ارجع إلى :
- GUERARD (Stéphane), La démocratie locale en question, RDP, LGDJ, Paris, 5/2004, pp 1291-1326.

يميز الكاتب في إطار ديمقراطية المشاركة بين الديمقراطية الإعلامية و ديمقراطية جمعوية وديمقراطية استشارية والاستفتاء المحلي.

(4)- Voir Chapitre II : Participation des électeurs dans les décisions locales, Section 1 : Referendum locale, et Section 2 : Consultation des électeurs, Code Général des Collectivités Territoriales, Op. cit.

رغم أن القانون البلدي 90-08 كان يضمن حق الإعلام للمواطن فيما يخص شؤون بلديته⁽¹⁾. إلا أنه كان يفتقر إلى آليات أخرى تتيح للمواطن المساهمة بشكل مباشر في تسيير شؤون البلدية.

من هذا المنطلق جاء في عرض أسباب مشروع القانون الجديد للبلدية، تشريح لهذه الوضعية ذكرا عاملا من عوامل ضعف أداء البلديات وهو « ضعف الاتصال من طرف المنتخبين المحليين الذين لا زالوا غير متشبعين بمقاربة جوارية ».

وبهدف معالجة هذه الإختلالات التي أثبتتها الممارسة وفي ظل « بروز مواطن أكثر تعلما، أحسن إطلاعا، وأكثر تطلعا، لديه آراء واقتراحات متعلقة بتسيير بلديته»، يتعين أن يضع مشروع قانون البلدية « المواطن في لب إهتماماته ».

في هذا السياق، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام واستشارة المواطن حول خيارات وألويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لبلديته، باستعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، وبإمكانية تقديم عرض عن نشاط المجلس السنوي أمام المواطنين⁽²⁾. غير أن الإطار الذي ينظم المبادرات المحلية ويحفز المواطنين ويحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، غير محدد في هذا القانون والذي أحاله على التنظيم لتحديد كفاءاته وتنظيمه⁽³⁾.

وقد نصت المادة 13 على إمكانية استعانة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، والذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لإشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم.

(1)- المادة 19 من قانون البلدية 90-08 تقرر بعلمية جلسات المجلس الشعبي البلدي. والمادة 21 تتعرض لتعليق المداولات لإعلام المواطنين، بينما تتعرض المادة 22 إلى حق أي شخص طبيعي أو معنوي الاطلاع على محاضر المداولات أو القرارات واستنساخها على نفقته.

(2)- المادة 11 من قانون البلدية رقم 11-10.

(3)- المادة 12 من قانون البلدية رقم 11-10.

المطلب الثاني

الاستقلال الوظيفي للهيئات المنتخبة : الجدلية بين القيمة الديمقراطية والفعالية التنموية

هناك من يرى أن اللامركزية هي قيمة ديمقراطية أكثر منها تحقيق للتنمية الاقتصادية⁽¹⁾، وهي إرضاء لرغبة المجتمع في المشاركة في تسيير أموره على الأقل باختيار ممثليه الذين يتولون ذلك، دون حتمية تحقيقهم فعالية تلبية حاجاتهم. في حين أن حسن التسيير للمصالح العامة والوصول إلى فعالية أكبر للتنمية الاجتماعية والاقتصادية تكون عبر المصالح غير الممركزة للدولة، التي تراعي جانب الكفاءة والمردودية العالية في تعيين موظفيها.

ولعل الإرادة السياسية في الجزائر تتحى هذا المنحى، حيث صرح رئيس الجمهورية في خطابه أمام الولاية⁽²⁾ «... ينبغي التفكير و أنتم تدركون أكثر مني الوضع السائد في العديد من البلديات. ما معنى اللامركزية يا ترى ؟ هل هي تعني منح التراث الوطني لأشخاص لا مسؤولين لتبديده أكثر ؟

أنا شخصيا لا يمكنني مسايرة مثل هذا المسعى. و لكم يعز علي أن أطلب من الحكومة مراعاة الاستنتاجات أو التوصيات أو الأفكار التي قدمها وزير الداخلية والمتدخلون الآخرون سيما الولاية للتوصل إلى طريقة تسيير أكثر جدية نوعا ما. أقول الوالي لأنه على غرار بقية المسؤولين واقع تحت طائلة القانون أو على الأقل لنستطيع معرفة المستوى الذي يقع فيه الخلل».

ويقول أيضا: « أما على مستوى الولايات فهناك الولاية الذين يمثلون السلطة الأولى التي تمثل كافة الحكومة.... إنكم تعملون في الميدان و من ثم فإنكم بلا شك أكثر اطلاعا مني على ما يحدث....»

(1)- D'après Hauriou : « S'il ne s'agissait que de point de vue administratif, la centralisation (autrement dit la déconcentration) assurerait au pays une administration plus habile, plus impartiale, plus intégrée et plus économe que la décentralisation. Mais les pays modernes n'ont pas besoins seulement d'une bonne administration, ils ont besoins aussi de liberté politique », in MOEZ (Hassayoum), La conception de la décentralisation territoriale en Tunisie, RASJEP, Alger, 1/2005, p 57.

(2)- خطاب رئيس الجمهورية في اختتام اجتماع ولاية الجمهورية يوم 2 مايو 2002، موقع رئاسة الجمهورية على الانترنت، www.el-mouradia.dz

وهذا ما يجعل المشرع يميل في اتجاهاته إلى الحكم برهن صلاحيات المجالس المنتخبة تحت رقابة مشددة للوالي المكرس كمحرك للتنمية المحلية (الفرع الأول) وفي نفس الوقت التفكير في تحسين الموارد المالية المحلية كمتنفس (الفرع الثاني) ويحضر لتقسيم إداري يؤخذ بعين الاعتبار التفاوتات التي ترتبت عما سبق (الفرع الثالث).

الفرع الأول

صلاحيات المجالس الشعبية المنتخبة بين الرقابة والاستقلالية

تقاس استقلالية المجالس المنتخبة بمدى تمتعها بصلاحيات حقيقية، تمكنها من أداء دورها المنوط بها، ويبقى ذلك مرهونا بمدى وجود رقابة وصائية تحد من فعاليتها، إن على المستوى البلدي (أولا) أو على المستوى الولائي (ثانيا).

أولا/ على المستوى البلدي :

1/ رقابة الوالي على مداوالات المجلس الشعبي البلدي :

حمل القانون المتعلق بالبلدية اتجاها واضحا نحو فرض رقابة ووصاية شديدة على مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي تعد الوسيلة الهامة التي يمارس بها المجلس صلاحياته. وإن كان المشرع قد حافظ عموما للمجلس على نفس الصلاحيات المكرسة سابقا، فإنه بالمقابل رهنها بإجراءات رقابية أكثر من تلك المقررة سابقا.

فقد رفع المشرع من المهلة الممنوحة للوالي، للمصادقة على المداوالات، حيث تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية. وقد كانت المهلة (15) يوما في القانون السابق 90-08.

أما المداوالات التي تخضع لرقابة الوالي وجوبا⁽¹⁾، وله 30 يوم لإعلان قراره وإلا اعتبرت مصادق عليها⁽²⁾ فهي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة⁽³⁾.
- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية

(1)- المادة 57 من قانون البلدية رقم 11-10.

(2)- المادة 58 من قانون البلدية رقم 11-10.

(3)- وفقا للمادة 106 من قانون البلدية رقم 11-10: « تخضع توأمة بلدية مع بلدية أو جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية. تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم».

نلاحظ انه باستثناء المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، أضاف المشرع ثلاث أنواع من المداولات الخاضعة للتصديق⁽¹⁾، وحذف المداولات المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية الواردة في قانون 08-90.

وفي الواقع أن معظم ما اقترحه المشرع من إضافات كانت مجسدة على أرض الميدان خارج حدود القانون البلدي 08-90، إما بنصوص خاصة مثل قانون الصفقات العمومية مثلا، أو من خلال وصاية رئيس الدائرة بتفويض من الوالي بموجب المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها⁽²⁾.

2/ التراجع في بعض اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

في مجال اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للبلدية⁽³⁾، تم حذف عبارة « توظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم »⁽⁴⁾، وكذلك المادة 65 من قانون 08-90 التي تنص على أن: « يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها ». في المقابل نص القانون في المادة 125 في فصل آخر⁽⁵⁾ على أن: « للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية ».

وفيما يخص إعداد الميزانية، فقد أصبحت صلاحية للأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁶⁾ بعد أن كانت صلاحية مباشرة له سابقا⁽⁷⁾.

(1)- ورد في المشروع المقدم من طرف الحكومة أنواع أخرى من المداولات جد واسعة وهي المتضمنة ما يلي: القروض، التمليك، مخطط تسيير المستخدمين، إنشاء المصالح والمؤسسات العمومية، المناقصات والصفقات، عقود البرامج أو صفقات الطلبات المتعلقة بتفويض تسيير المرافق العامة، منح امتياز المرافق العامة البلدية وتفويضها.

(2)- لاسيما المادة 10 منه.

(3)- خاصة المادة 82 من قانون البلدية رقم 10-11.

(4)- الواردة في المادة 60 فقرة 7 من قانون 08-90.

(5)- الفصل الأول « تنظيم إدارة البلدية » من الباب الأول « إدارة البلدية » من القسم الثالث « الإدارة البلدية والمصالح العمومية وأملاك البلدية ».

(6)- المادة 180 من قانون البلدية رقم 10-11.

(7)- المادة 63 من قانون 08-90.

ثانيا/ على المستوى الولائي :

1/ تكريس الطابع غير الممركز للولاية :

على مستوى الولاية، كرس قانون الولاية الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾ وممثل للدولة ومفوضا للحكومة⁽²⁾، ووضع تحت سلطته إدارة الولاية بما في ذلك المصالح الخارجية للدولة، حيث يتولى التنشيط والتنسيق والمراقبة⁽³⁾. وبالتالي لم يتراجع المشرع عن كون الولاية جماعة إقليمية غير ممرزة⁽⁴⁾. واحتفظ للوالي بصلاحياته وكرس قيادته للتنمية المحلية، وأحال على التنظيم تحديد قانون أساسي لسلك الولاية⁽⁵⁾.

2/ الرقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي :

وسع قانون الولاية من نطاق المداوات الباطلة بحكم القانون⁽⁶⁾ فأضاف المداوات المتخذة خرقا للدستور، المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، والمداوات غير المحررة باللغة العربية. ويقر البطلان من طرف المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، بعد رفع الدعوى من طرف الوالي، وهذا تطور في الإجراء باعتبار أن الإبطال كان يعلن بقرار من وزير الداخلية في ظل القانون السابق.

كما تصيح مداوات المجلس الشعبي الولائي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية⁽⁷⁾، ويعتبر تاريخ إيداع المداولة

(1)- المادة 102 من قانون الولاية 07-12.

وردت المادة تحت عنوان « سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية»، بينما كان في قانون 90-08 « سلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي»

(2)- المادة 110 من قانون الولاية 07-12.

(3)- المادة 127 من قانون الولاية 07-12.

(4)- أنظر الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون الولاية 07-12.

(5)- المادة 123 من قانون الولاية 07-12.

(6)- المادة 53 من قانون الولاية 07-12.

(7)- المادة 54 من قانون الولاية 07-12.

التاريخ المسجل على وصل الاستلام من طرف الوالي⁽¹⁾. ورغم رفع المهلة من 15 يوما في القانون السابق إلى 21 يوما، إلا أن الأمر الايجابي هو توضيح تاريخ الاستلام الذي يتحكم فيه رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يرسل المداولة في غضون 08 أيام، وهو ما لم يكن واضحا في القانون 90-09 الذي يربط بداية الأجل بقيام الوالي بنشر وتبليغ المداولة إلى المعنيين⁽²⁾.

وفي اتجاه تكريس للرقابة القضائية على مداوات المجلس الشعبي الولائي، بدل الرقابة الإدارية، نص المشروع على أن إبطال المداوات يكون برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة، من طرف الوالي إذا تبين له أن المداولة غير مطابقة للتنظيمات والقوانين⁽³⁾. ينطبق نفس إجراء الإبطال أمام المحكمة المختصة، على المداوات التي تتخذ في حضور عضو من المجلس وتتناول موضوعا تتعارض مصالحه بشأنه مع الولاية شخصيا أو يخص أقاربه، ويثار الإبطال خلال 15 يوما التي تلي اختتام الدورة التي اتخذت خلالها المداولة من طرف الوالي، كما يمكن إثارته من طرف أي ناخب أو مكلف بالضريبة، له مصلحة، خلال 15 يوما من إصاق المداولة⁽⁴⁾.

أما المداوات التي تخضع للمصادقة من طرف وزير الداخلية وجوبا⁽⁵⁾، فقد توسعت لتشمل :

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله
- اتفاقيات التوأمة : التي تخضع لموافقة وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية⁽⁶⁾.
- الهبات والوصايا الأجنبية
- الميزانيات والحسابات (المكرسة في القانون 90-09).

(1)- المادة 52 فقرة 2 من قانون الولاية 07-12.

(2)- المادة 49 من قانون الولاية 90-09.

(3)- المادة 54 فقرة 2 من قانون الولاية 07-12.

(4)- المادة 57 من قانون الولاية 07-12.

(5)- المادة 55 من قانون الولاية 07-12.

(6)- المادة 8 من قانون الولاية 07-12.

وتم حذف مداولات إحداث المصالح والمؤسسات العمومية الولائية، حيث تخضع للقاعدة العامة الواردة في المادة 54 في نفاذها⁽¹⁾. وقد ألزم المشرع السلطة الوصية أي وزير الداخلية بأجل قدره شهرين، وهو إجراء إيجابي لم يرد في القانون السابق، حيث لم يكن مقيدا.

بينما انتزع مشروع القانون صلاحية هامة لرئيس المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 09-90⁽²⁾، والتي تمكنه من الطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة أو إلغائها أو يرفض المصادقة عليها. وهذا ما لا يتيح لرئيس المجلس الشعبي الولائي مواجهة أي تعسف من وزير الداخلية في قراراته.

فيما يخص ميزانية الولاية، تناول القانون حالة جديدة، وهي عندما لا يتم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، وبعد استنفاد الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، حيث يقوم الوالي باستدعائه في دورة غير عادية قصد المصادقة عليه. وإذا لم تتم المصادقة في هذه الدورة، يعلم الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ الإجراءات الملائمة لضبط الميزانية⁽³⁾.

3/ رقابة المجلس الشعبي الولائي على الوالي :

احتفظ القانون الجديد بآليات رقابة المجلس للوالي المكرسة في قانون الولاية 09-90، مع تقليص مداها في موضعين، حيث أصبح الوالي غير ملزما في تقريره الذي يقدمه في افتتاح كل دورة عادية للمجلس⁽⁴⁾، بمتابعة الآراء والمقترحات التي أبداهها المجلس⁽⁵⁾، بل يكتفي بوضعية تنفيذ المداولات.

(1)- المادة 148 من قانون الولاية 07-12..

(2)- المادة 54 من قانون الولاية 09-90.

(3)- المادة 168 من قانون الولاية 07-12.

(4)- المادة 103 من قانون الولاية 07-12.

(5)- وردت في المادة 84 من قانون الولاية 09-90.

ويؤدي الوالي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، دون الخضوع لمراقبة المجلس كما كان مقررا في القانون السابق⁽¹⁾، بل يلتزم بإبلاغه فقط⁽²⁾.

كما منح قانون الولاية آلية رقابة جديدة للمجلس على الوالي، فبينما كان قانون الولاية السابق ينص على إعداد الحساب الإداري من طرف الوالي عند غلق السنة المالية في تاريخ 31 مارسن وحساب التسيير من طرف المحاسب. أخضع الحساب الإداري الذي يعده الوالي للمصادقة من طرف المجلس الشعبي الولائي⁽³⁾.

4/ صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

فيما يخص صلاحيات المجلس الشعبي الولائي الواردة تحت عنوان الفصل الرابع، أبقى قانون الولاية الجديد على الصلاحيات الواسعة والمتشعبة في كل المجالات (التخطيط، التنمية الاقتصادية، الفلاحة والري، الهياكل القاعدية الاقتصادية، التجهيزات التربوية والتكوين المهني، النشاط الاجتماعي والثقافي، السكن) الممنوحة في قانون الولاية السابق، مع تعديلات في الصياغة أحيانا والتكيف مع قوانين أخرى صدرت من قبل أحيانا أخرى، نلخصها فيما يلي :

نص القانون في المادة 73 على إمكانية المجلس الشعبي الولائي، التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، تحدد هذه المساهمة بموجب القوانين والتنظيم الذي يحدد بصفة خاصة كفاءات التكفل المالي.

كما نص على مساهمة المجلس في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ومراقبة تطبيقه. ويعلم من قبل الوالي بالنشاطات المحلية، الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم ويداول قبل المصادقة على كل أداة مقررة في هذا المجال والتي تكون لها

(1)- وردت في المادة 86 فقرة 2 من قانون الولاية 90-09.

(2)- المادة 105 من قانون الولاية 12-07.

(3)- المادة 166 من قانون الولاية 12-07.

انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية⁽¹⁾. وهذا تكيفا مع محتوى قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة 20-01، الذي يمنح الوالي صلاحية إعداد مخطط تهيئة الإقليم⁽²⁾، ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه⁽³⁾.

أما مخطط التنمية الولائي، فقد نصت عليه المادة 80 من قانون الولاية 07-12 (تقابلها في القانون السابق المادة 60 التي تتناول مخطط الولاية)، والتي حملت تناقضا في صياغتها، حيث تعهد في الفقرة الأولى للمجلس الشعبي الولائي بإعداد المخطط التنموي على المدى المتوسط. بينما تنص في الفقرة الثانية على أن المجلس يناقش مخطط التنمية الولائي ويبيدي اقتراحات حوله. والأرجح أن الإعداد يكون من طرف الوالي والمناقشة وإبداء المقترحات تكون من طرف المجلس، والأفضل أن يصادق المجلس على المخطط كما كان معمولا به في القانون السابق.

كما كرس القانون 07-12 وجوب ممارسة بعض الصلاحيات بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي وهي :

- تحديد مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب مع طبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها⁽⁴⁾، في إطار تسيير أملاك الولاية وسير المصالح العمومية المحلية.
- المصادقة على العقود المبرمة في صدد الترخيص باستغلال المصالح العمومية الولائية عن طريق الامتياز⁽⁵⁾، وكانت صلاحية التصديق سابقا للوالي بموجب قرار⁽⁶⁾.
- إنشاء مؤسسات ولائية مشتركة بين ولايتين أو عدة ولايات، لإدارة الممتلكات أو التجهيزات المنجزة بصفة مشتركة والتي يكون تسييرها المشترك ضروريا من الناحية التقنية والقانونية⁽⁷⁾.

(1)- المادة 78 من قانون الولاية 07-12.

(2)- المادة 54 من قانون رقم 20-01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، مرجع سابق.

(3)- المادة 55 من قانون رقم 20-01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، مرجع سابق.

(4)- المادة 153 من قانون الولاية 07-12.

(5)- المادة 149 من قانون الولاية 07-12.

(6)- المادة 130 فقرة 2 من قانون الولاية 09-90.

(7)- المادة 150 من قانون الولاية 07-12.

- المبادرة بإنشاء مؤسسات عمومية ولائية لتسيير المصالح العمومية⁽¹⁾، والمبادرة بالاستغلال المباشر للمصالح العمومية⁽²⁾.

الفرع الثاني

تنمية الموارد البشرية والمالية : نحو تفعيل دور الجماعات الإقليمية

لا تكفي أن تتمتع الهيئات المحلية بالصلاحيات، إذ لا يمكنها أن تمارسها دون توفر عوامل ووسائل تمكنها من ذلك. فتحويل الصلاحيات لابد أن يرافقه تحويل للموارد، وفي ظل الإصلاحات المكرسة أو المنتظرة، تتضح الرغبة نحو تحسين الموارد المالية المحلية (أولا) والتوجه نحو وظيفة عمومية إقليمية بالنسبة للموارد البشرية (ثانيا).

أولا/ تحسين الموارد المالية المحلية : متنفس افتراضي

جاء في عرض أسباب مشروع قانون البلدية ما يلي: « أما فيما يتعلق بمالية البلدية، فإن دراسة النظام المعمول به أدت إلى استنتاج مفاده أن طبيعة ومستوى الموارد البلدية ليست دائما في مستوى وضع نظام قادر على تغطية فعالة لأعباء البلديات.

وعليه يذكر القانون 10-11 بالضرورة القصوى للسهر على أن تتوفر البلدية، وجوبا، على الموارد الضرورية لتغطية النفقات الناجمة عن التكفل بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات⁽³⁾.

يؤكد أيضا على أن كل عبء جديد أو محول من طرف الدولة للبلدية يجب أن يرفق بالموارد الضروري للتكفل به بصفة دائمة⁽⁴⁾، كما يجبر الدولة على تعويض كل تخفيض في الموارد ذات المصدر الجبائي المخولة للبلدية، بموجب القانون،

(1)- المادة 146 من قانون الولاية 07-12.

(2)- المادة 142 من قانون الولاية 07-12.

(3)- المادة 4 فقرة 1 من قانون البلدية رقم 10-11.

(4)- المادة 4 فقرة 2 من قانون البلدية رقم 10-11.

تبعاً لإجراء اتخذته الدولة في هذا الميدان⁽¹⁾».

وورد في بيان السياسة العامة للحكومة المعروض على البرلمان أكتوبر 2010، أن الحكومة ستراجع على المدى المتوسط القانون المتعلق بالجباية والمالية المحليتين⁽²⁾. هذه المبادئ التي حملها قانون البلدية الجديد، ستسمح على الأقل للبلديات بالتكفل بأعبائها الأساسية، في انتظار الإجراءات الجبائية الجديدة التي تمكنها من تحصيل أكبر لموارد مالية.

وفي نفس السياق نشير إلى الابتكار الذي جاء به قانون المالية لسنة 2002⁽³⁾ في المادة 12، وهو إشراك المجالس الشعبية البلدية المباشر في تحديد تعريفه رسم إزالة القمامات المنزلية وهذا طبقاً لجدول أسعار محدد من طرف المشرع الوطني الجزائري. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نفس القانون ينص على أنه في خلال أجل أقصاه ثلاث سنوات، ابتداء من فاتح جانفي 2002، فإن المجالس الشعبية البلدية هي التي تتكفل بالتصفية والتحصيل وبالمنازعات المتعلقة بهذا الرسم، وهذا إجراء حادثة فريدة في تاريخ نظامنا الضريبي⁽⁴⁾.

إن هذه اللامركزية ذات القرار المستقل فيما يخص الجباية، تترجم صراحة إرادة المديرية العامة للضرائب فيما يخص إنشاء وتنفيذ نظام ضريبي محلي خاص بالمجموعات المحلية.

وهكذا فإن الإستراتيجية المعتمدة من طرف المديرية العامة للضرائب، تعتمد على عنصرين أساسيين وهما:

- 1- العامل الزمني الذي من شأنه السماح للجماعات المحلية بأن تجهز نفسها بالوسائل المادية والبشرية من أجل التكفل بهذه المهمة الجديدة بصفة أفضل.
- 2- القيام ضمن النشاط الجبائي ليس عن طريق فرض سلسلة من كتل الضرائب

(1)- المادة 5 من قانون البلدية رقم 11-10.

(2)- بيان السياسة العامة للحكومة المقدم أمام البرلمان، سبتمبر 2010، ص 9.

(3)- قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية عدد 79 الصادرة في 23 ديسمبر 2001.

(4)- بودربالة (عبدو)، الإصلاح الضريبي، مرجع سابق، ص 39

والرسوم، بل بواسطة فرض ضريبة واحدة بهوادة.⁽¹⁾
كرس قانون الولاية، نفس المبادئ الواردة في قانون البلدي الجديد، حيث نصت المادة 5 من منه على ما يلي : « تخصص الدولة للولاية بصفتها جماعة إقليمية، الموارد المخصصة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون. وفي إطار القانون :

- يرافق كل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة،
- يجب أن يعوض كل تخفيض في الموارد الجبائية للولاية ناجم عن إجراء تتخذه الدولة والمتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بمورد يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل ».

ثانيا/ الموارد البشرية : الاتجاه نحو وظيفة عمومية إقليمية

يعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، خطوة نحو التأسيس لوظيفة عمومية إقليمية، على شاكلة النظام الفرنسي⁽²⁾.

(1)- بودريالة (عبدو)، الإصلاح الضريبي، مرجع سابق، ص 42.

(3)- Afin de faire vivre la décentralisation, la Fonction Publique Territoriale a été créée il y a plus de vingt ans (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée par la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994) pour réunir sous un même statut les agents des communes, des départements et des régions. Ce statut permet au fonctionnaires territoriaux d'effectuer leur carrière dans n'importe laquelle de ces collectivités locales: **communes** (Mairie), **départements** (Conseils Généraux), **régions** (Conseils Régionaux), **établissements publics**, **établissements publics de coopération intercommunale** (Syndicats, Communauté de communes...).

Par ailleurs, contrairement à la Fonction Publique d'État, les lauréats d'un concours ne sont pas affectés à un poste, mais ont la possibilité de rechercher un emploi sur tout le territoire national et, ainsi, de choisir leur employeur en fonction du poste proposé ou de sa situation géographique.

À la suite du transfert croissant des compétences de l'État aux collectivités, les effectifs de cette fonction publique sont en augmentation constante et les profils recherchés sont très variés, in Site National des Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale, www.fncdg.com

فقد أخضع جميع الموظفين العاملين في الإدارة الإقليمية بموجب المادة الأولى من هذا القانون الأساسي إلى أحكامه بنصها على أن : « تطبيقا لأحكام المادتين 3 و 11 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يهدف هذا المرسوم إلى توضيح الأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين الذين ينتمون إلى أسلاك إدارة الجماعات الإقليمية وتحديد قائمة الشعب المرتبطة بها وكذا شروط الالتحاق بمختلف الرتب ومناصب الشغل المطابقة » .

وبالتالي، يدمج في أسلاك ورتب هذا القانون⁽³⁾ الموظفون الخاضعون فيما سبق للنصوص التالية :

- المرسوم التنفيذي رقم 26-91 المتضمن القانون الأساسي الخاص للعمال المنتمين لقطاع البلديات (ملغى بموجب المرسوم 11-334).

- المرسوم التنفيذي رقم 61-96 المتضمن إنشاء منصب مستشار تقني لدى الجماعات المحلية (ملغى بموجب المرسوم 11-334).

- مرسوم تنفيذي رقم 04-08، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية. ونقصد هنا الموظفين المأخوذون على عاتق ميزانية البلدية. كما يدمج وفقا لطلبهم في خلال سنة من صدور المرسوم الموظفين المأخوذون على عاتق الولاية.

- مرسوم تنفيذي رقم 05-08 مؤرخ في 19 يناير 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب. ويقصد هنا الموظفين المأخوذون على عاتق ميزانية الولاية أو ميزانية البلدية وفقا لطلبهم خلال سنة من صدور المرسوم 11-334.

هذا القانون الأساسي لموظفي الجماعات الإقليمية، حقق عدة مبادئ، أولا وحدة الوظيفة العمومية الإقليمية حيث لا فرق بين موظف بلدي أو موظف في الولاية، وهذا ما يتيح لأي موظف إقليمي التنقل بين البلدية والولاية بسهولة.

(3)- المادتان 18 و 19 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، المرجع نفسه.

غير أن الوصول إلى نظام وظيفة عمومية إقليمية، بالمقارنة مع التجربة الفرنسية، يقتضي أولاً السمو بالقانون الأساسي لموظفي الجماعات الإقليمية من التكريس التنظيمي إلى التكريس التشريعي وهذا ما يضمن نوع من الحماية. ثانياً، لا يمكن تحقيق استقلالية للوظيفة العمومية الإقليمية بدون استقلالية للهيئات المنتخبة وهذا يقتضي لامركزية حقيقية وعميقة، وهذا مالا يتحقق في الولاية كجماعة إقليمية غير ممرزة.

الفرع الثالث

آفاق التقسيم الإداري الجديد : بين التفتيت والتجميع

كثر الحديث عن تقسيم إداري جديد للجزائر، وطالعنا الصحف مرارا عن مشاريع للحكومة لخلق ولايات جديدة أو ترقية دوائر إلى ولايات منتدبة كمرحلة انتقالية لترقيتها إلى ولايات جديدة⁽¹⁾.

وهو ما أكده رئيس الجمهورية في كلمته الملقاة خلال افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية يوم 26 جويلية 2008 بقوله : « ... فعلاوة على كل التحسينات المنتظرة من هذه الإصلاحات، ستتجسد قريبا جهود إعادة التنظيم الإقليمي في تعيين ولاية منتدبين على رأس مقاطعات اعتبرت هامة من حيث عدد ساكنتها، وعدد بلدياتها، ومن حيث طابعها، وصعوبة تسييرها، وذلك من أجل التحكم الأفضل في الواقع الميداني، وتقريب المسافات بين مراكز القرار و الفضاء الإقليمي المعني من أجل تحقيق تسيير جوارى أفضل»⁽²⁾.

(1)- أنظر في هذا الشأن مقالات الصحافة المتعددة:

- ع (فؤاد)، بوتقلقة يراجع عدد الدوائر المعنية بالترقية إلى ولايات، البلاد، 6 ماي 2009. - ب (دليلة)، الحكومة تعتمد 95 ولاية منتدبة بموجب التقسيم الإداري، النهار، 2 سبتمبر 2009.

- بلعمري (سميرة)، 110 مقاطعة إدارية 14 منها في قسنطينة ووهران، الشروق اليومي، 10 سبتمبر 2010. - YACOUB (Hasna), Des daïras en wilayas déléguées avant de devenir wilayas, La TRIBUNE, 05/06/2008. - BELGACEM (Farid), L'Algérie passera à 65 wilayas en 2008, LIBERTE, 12/01/2008. - NAIT MESSAOUD (Amar), Un nouveau découpage du territoire en Algérie, Dépêche DE KABYLIE, 23/06/2006.

(2)- خطاب رئيس الجمهورية على إثر افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية، الجزائر، 26 جويلية 2008.

ورغم تحضير وزارة الداخلية والجماعات المحلية لمشروع في هذا الاتجاه إلا أنه لم ير النور لحد الآن، نظرا لحساسيته وتأثيراته المتعددة الجوانب⁽¹⁾. ويبدو أن رئيس الجمهورية يكون قد طلب دراسة متأنية ودقيقة ومعقدة لهذا الملف⁽²⁾. وهذا ما نستشفه من خلال الإجابة على سؤال شفوي لوزير الداخلية والجماعات المحلية من طرف نائب بالمجلس الشعبي الوطني حول المعايير والمقاييس المعدة من طرف الحكومة في التقسيم الإداري المرتقب والمتضمن على وجه الخصوص ترقية بعض الدوائر إلى ولايات منتدبة⁽³⁾.

حيث وضح الوزير المنتدب للجماعات المحلية في إجابته: « بالنسبة إلى اختيار الدوائر المؤهلة لتصبح ولايات، اقترحنا الأخذ بعين الاعتبار المعايير التالية :

- معيار الكثافة السكانية : بعض الولايات بالإضافة إلى سطيف أو وهران التي تضم وحدها أكثر من مليون ونصف مليون نسمة تدير من 800 ألف إلى مليون و200 ألف ساكن، في حين أن المعدل يتراوح ما بين 350 ألف إلى 600 ألف ساكن.
- معيار عدد البلديات المنضمة إليها: حاليا تتكفل عدد من الولايات بما بين 50 إلى 60 بلدية في حين أننا نعتقد بان 25 بلدية هو عدد البلديات المقبول لضمان شروط التكفل الحسن.
- معيار البعد بالنسبة لمقر الولاية، حيث لا يعمل على تشجيع تقريب المواطن من الإدارة، وهذه الوضعية تنطبق على كثير من الدوائر الواقعة في الجنوب مثل عين صالح وتيميمون وقد أعطينا هذا المعيار صفة السيادة، واقترحنا العمل به لإدماج مقرات بعض الدوائر الحدودية في هذا التقسيم الإداري.

(1)- أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية « أن النقاش في مجلس الحكومة يتمحور حول طريقة التقسيم والمنهاج سيتم اعتماده بالإضافة إلى الأهداف و المقاييس الواجب الاعتماد عليها لوضع قائمة نهائية بأسماء الولايات المنتدبة»، بلعمري (سميرة)، زرهوني : لم فصل بعد في القائمة الاسمية للولايات المنتدبة الجديدة، الشروق اليومي، 3 سبتمبر 2009.

(2)- بلعمري (سميرة)، ولد قابلية : التقسيم الإداري الجديد يخضع لإعادة دراسة بسبب رفض الرئيس، الشروق اليومي، 11 فيفري 2010.

(3)- الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 147، المجلس الشعبي الوطني، 22 مارس 2010.

بالنسبة إلى المدن الكبرى يقترح تزويدها بهياكل إدارية مشابهة لتلك الهياكل المعمول بها في الجزائر العاصمة بتعيين ولاية منتدبين لكل دائرة في هذه الولايات، وفي كل الأحوال فإن كل تنظيم إداري جديد لا يمكن أن يتدنى إلى نوع من تحسين الواجهات، وإنما ينبغي أن يشكل عملا أساسيا وهيكليا والذي لا بد أن ينجز بناؤه دون إسراع يتطلب مشاوره كل القوات الحية بالبلاد.

وقد روعي في إعادة التنظيم الإداري الجديد المسائل الهامة الآتية :

أولا، تكثيف وجود سيادة الدولة في المناطق الحدودية التي تواجه مشاكل خاصة، ولاسيما ولايات الجنوب الكبير، حيث بالإضافة إلى النشاطات الطفيلية تمارس هناك أيضا، ضغوط ناجمة عن رهانات جغرافية سياسية أصبحت جلية يوما بعد يوم. ثانيا، دعم وتشجيع النمو الاقتصادي وكذا الاجتماعي ولاسيما بمناطق الجنوب والهضاب العليا للبحث عن التوازن في مجال التوزيع السكاني على مجمل التراب الوطني.

ثالثا، تخفيف الضغط عن بعض الولايات التي أصبحت بطيئة في مجال التسيير بفعل العدد الكبير من البلديات التي تشكلها، أو التمرکز الكبير للنشاطات التي تمارس بها».

أضحى من الواضح أن التقسيم الإداري الجديد أمر حتمي، بعد قرابة ثلاث عقود من آخر تقسيم إقليمي للبلاد⁽¹⁾، لكن الاتجاه المفروض دائما يتجه إلى مزيد من التقنيت⁽²⁾ للمجموعات الإقليمية (المزيد من الولايات، والبلديات)، في حين أن اتجاه تجميع المجموعات الإقليمية سيفرض نفسه في حال زيادة عدد الولايات، مما يستدعي

(1) - التقسيم الإقليمي للبلاد تطور من 15 ولاية و 676 بلدية سنة 1965، إلى 31 ولاية و 703 بلدية سنة 1974، إلى 48 ولاية و 1541 بلدية.

(2) - « Le territoire administratif apparait aujourd'hui quelque peu atomisé; le principe de hiérarchisation apparait bien au niveau inférieur de la pyramide : 1541 communes, 555 daïras et 48 wilayas se rattachent directement à l'Etat unitaire. Or, il est difficile pour une structure centrale de traiter directement 48 structures décentralisées ». DJEKBOUB (S), L'organisation territoriale en Algérie, évolution, évaluation d'ensemble et quelques propositions de réaménagement, La revue de CENEAP, Alger, 26/2002, p 148.

خلق وسيط بينها وبين المركز⁽¹⁾، فوفقا لنظريات الإدارة، كلما تشعبت الفروع اقتضى ذلك خلق وسيط بين الفروع والمركز.

فإذا قارنا بين الجزائر وفرنسا مثلا نجد فرقا شاسعا من حيث عدد الجماعات الإقليمية وكذا من حيث مستوياتها، رغم الفرق في المساحة الجغرافية. فعدد البلديات في فرنسا وفق إحصائيات 2011⁽²⁾ يبلغ 36680 بلدية أما عدد المحافظات فهو 100 محافظة تجتمع في 26 جهة أو منطقة.

بينما عدد البلديات في الجزائر 1541 بلدية فقط موزعة على 48 ولاية بينما لا وجود للجهات. علما أن العديد من الولايات وهي ثمانية وفق الإحصاء السكاني الأخير لسنة 2008⁽³⁾ تعدت المليون ساكن. بينما ولايات أخرى يفوق عدد بلدياتها الأربعين والخمسين مع اتساع رقعتها⁽⁴⁾.

(1)- « Le fonctionnement de ces rouages depuis une décennie a montré que la miniaturisation de l'échelon wilaya devait logiquement être compensée par un niveau de coordination ou concertation situé entre l'Etat et la wilaya », DJEKBOUB (S), L'organisation territoriale en Algérie, évolution, évaluation d'ensemble et quelques propositions de réaménagement, Op.cit., p 148.

(2)- Direction Générale Des Collectivités Locales, Les Collectivités Locales En Chiffres, 2011, www.dgcl.interieur.gouv.fr.

(3)- الجزائر العاصمة، سطيف، تيزي وزو، البلدية، الجلفة، الشلف، باتنة، وهران.

(4)- على سبيل المثال : عدد بلديات ولاية تيزي وزو 67 بلدية، وعدد بلديات بجاية 52 بلدية، عدد بلديات البويرة فهو 45 بلدية، عدد بلديات تلمسان 53 بلدية، عدد بلديات باتنة 61 بلدية، عدد بلديات سطيف 60 بلدية.

المبحث الثاني

ضرورة التوجه نحو الجهوية على المدى البعيد : المؤشرات والمبررات

تحول مصطلح الجهوية منذ الاستقلال مرادفا لنزعة سلبية مستهجنة، تهدف إلى زعزعة الوحدة الوطنية للجزائر واستقرارها. ومنذ الوهلة الأولى قام النظام الجزائري على مفهوم الدولة الأمة « L'Etat nation » بمفهومها القائم على المركزية اليعقوبية « Jacobinisme ». ورغم حضور البعد الجهوي في تنظيم الثورة التحريرية من خلال الولايات الست، إلا أن الأحداث التي طبعت الأيام الأولى⁽¹⁾ من الاستقلال خلفت شعورا قويا رافضا للاعتراف بأي تنظيم إقليمي جهوي « Organisation Régionale » وتم ربطه كمرادف للنزعة الجهوية « Régionalisme ».

وقد استطاعت السلطة المركزية، لوقت طويل نقادي الخوض في التكريس الإقليمي للجهوية، وتركت الانطباع أن أي إثارة للموضوع يشكل خطرا يؤدي إلى المساس بالوحدة الوطنية والانسجام الاجتماعي للبلاد.

غير أن الواقع أثبت أن الجهوية لا يمكن تجاهلها، فهي حاضرة في تنظيم مصالح الدولة، وحاضرة في المؤسسات الاقتصادية، وفي التخطيط للتنمية، وتم تناولها حتى في الخطاب الرسمي والنصوص القانونية (المطلب الأول). كما أن العوامل المؤثرة في التوجه نحو الجهوية معتبرة (المطلب الثاني).

(1) - أحداث التمرد في منطقة القبائل التي قادها حسين آيت أحمد.

المطلب الأول

الجهوية في الخطاب السياسي والنصوص الرسمية

على الصعيد الرسمي، شكل خطاب رئيس الجمهورية على اثر تنصيب اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ومهامها⁽¹⁾، خطوة جريئة لم نعهد لها في الخطاب السياسي الرسمي منذ الاستقلال، فالأول مرة يعبر الرئيس بوضوح عن استعداد الدولة لتبني الجهوية في نظامها الإداري، إذا كانت ضرورة تراها اللجنة بعد دراسة جدواها. حيث ورد في الخطاب ما يلي : « ستبحث لجننتكم كافة التدابير الكفيلة بتشجيع التنفيذ المنسق لسياسة الحكومة على مستوى الولاية و صياغة اقتراحات متصلة بالتواجد الإقليمي و التنظيم، والعلاقات الوظيفية، و آليات تنسيق المصالح الخارجية، ضمن منظور تجديدي و صارم، يتوخى الوضوح و التطابق و التكامل في أعمال هذه المصالح. وتكون هذه الاقتراحات مرفقة بجملته من المبادئ الموجهة، الكفيلة بإرساء تنظيم إداري و مكاني وسيط على مستويات مختلفة، بما في ذلك، بيــــن الإدارات المركزية و الولاية إن اعتقدتم ذلك ضروريا ومبررا».

نلمس هذا الاتجاه وهذه الضرورة في تكريس البعد الجهوي، في سياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة (الفرع الأول)، التنظيم المؤسسي الجهوي السائد (الفرع الثاني) و سياسة إصلاح هياكل ومهام الدولة (الفرع الثالث)

(1)- تنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، الجزائر، في 25 نوفمبر 2000.

الفرع الأول

سياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة

إن صدور القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة⁽¹⁾، يشكل مؤشرا قويا على البعد الجهوي كضرورة حتمية للتنمية والتخطيط لها. حمل هذا القانون في طياته مصطلحات جديدة⁽²⁾ تركز التمايز في الجماعات الإقليمية، فنجد ورود مصطلح الحاضرة الكبرى « Métropole » للدلالة على التجمعات الحضرية التي تضم على الأقل 300000 ساكن، هذا المفهوم يستعمل في فرنسا في نفس السياق للمدن التي تحوز نظاما خاصا كالعاصمة باريس وليون ومرسيليا. ونجد تمييز للمدينة الكبيرة التي تشكل تجمع حضري لما لا يقل عن 100000 ساكن.

وهذا مؤشر على ضرورة الاتجاه نحو كسر النمطية والتوحيد (uniformité)، المكرسة على جميع الجماعات الإقليمية في الجزائر، من غير المعقول أن تسير بالآليات ذاتها، بلدية صغيرة لا تتعدى 5000 ساكن ومدينة تفوق 100000 ساكن. وقد تبنى المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة⁽³⁾، في أدواته التخطيطية، المخططات التوجيهية لتهيئة المدن الأربع⁽⁴⁾ الكبرى : الجزائر وهران وقسنطينة وعنابة، وفقا لسياسة المدينة المكرسة بالقانون رقم 06-06⁽⁵⁾. وتكريسا

(1)- قانون رقم 01-20 ، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، مرجع سابق.

(2)- المادة 3 من قانون 01-20، نفس المرجع.

(3)- قانون رقم 10-02 مؤرخ في 29 يونيو 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية عدد 61 الصادرة في 21 أكتوبر 2010.

(4)- لقد تم الشروع في إعداد دراسات المخططات الأربعة (4) لمدينة الجزائر، قسنطينة، وهران وعنابة وهي في طور الانجاز. يتضمن هذا المخطط التوجيهي أربعة محاور كبرى : 1- رسم حدود فضاءات المدن الكبرى. 2- التشخيص القطاعي والإقليمي والاجتماعي والاقتصادي. 3- المخطط التوجيهي لتهيئة المدينة الكبيرة والبرنامج الأولي للتدخل. 4- آليات الانجاز والمتابعة. المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع نفسه، ص 123.

(5)- قانون رقم 06-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 12 مارس 2006.

لما جاء به القانون 01-20 في مادته 52 حول المخطط التوجيهي لتهيئة المساحة الحضرية (SDAAM).

كما يعرف القانون برنامج الجهة لتهيئة الإقليم وتنميته على أنه الإقليم الذي يتكون من عدة ولايات متاخمة، لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية مماثلة ومتكاملة.

تنص المادة 4 من القانون على أنه : « تهدف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي».

ولقد نظم قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الإقليم الوطني لأغراض تخطيطية إلى جهات تسع (09)، متجانسة جغرافيا ومناخيا ولها نفس الخصائص والميزات. ومن هنا يظهر أهمية التنمية الاقتصادية المتوازنة والتي تأخذ البعد الجهوي بعين الاعتبار، نظرا لعدم كفاية البعد الولائي وقصوره في الكثير من الأحيان لتنفيذ سياسة تنموية إستراتيجية.

تتكون كل جهة من الجهات التسع التي أفرزها القانون من عدة ولايات، أحال تحديدها على التنظيم⁽¹⁾ غير أنها وردت في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم تحت مسمى جديد " فضاءات البرمجة الإقليمية " كما يلي⁽²⁾:

- فضاءات البرمجة الإقليمية شمال وسط. ويتكون من 10 ولايات : الجزائر، البليدة، بومرداس، تيبازة، البويرة، المدية، تيزي وزو، بجاية، الشلف، عين الدفلى.
- فضاءات البرمجة الإقليمية شمال شرق. ويتكون من 08 ولايات : عنابة، قسنطينة، سكيكدة، جيجل، ميلة، سوق أهراس، الطارف وقالمة.
- فضاءات البرمجة الإقليمية شمال غرب. ويتكون من 07 ولايات : وهران، تلمسان،

(1)- المادة 48 من القانون 01-20.

(2)- المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المصادق عليه بموجب قانون رقم 10-02، مرجع سابق، ص 122. ويذكر أنها وردت في وثيقة صادرة عن وزارة تهيئة الإقليم، بتسمية مطابقة لقانون 01-20 « الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم » « région-Programme »

- Ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du tourisme, La mise en œuvre du schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) 2025, février 2008.

- مستغانم، عين تموشنت، غليزان، سيدي بلعباس، معسكر.
- فضاءات البرمجة الإقليمية الهضاب العليا وسط. ويتكون من 03 ولايات : الجلفة، الأغواط و المسيلة.
 - فضاءات البرمجة الإقليمية الهضاب العليا شرق. ويتكون من 06 ولايات : سطيف، باتنة، خنشلة، برج بوعريريج، أم البواقي وتبسة.
 - فضاءات البرمجة الإقليمية الهضاب العليا غرب. ويتكون من 05 ولايات : تيارت، سعيدة، تسميلت، النعامة والبيض.
 - فضاءات البرمجة الإقليمية جنوب غرب ويتكون من 03 ولايات: بشار، تندوف وأدرار.
 - فضاءات البرمجة الإقليمية جنوب شرق ويتكون من 04 ولايات: غرداية، بسكرة ، الوادي، ورقلة.
 - فضاءات البرمجة الإقليمية الجنوب الكبير ويتكون من ولايتي : تامنغست وإلزي.

أما فيما يخص الهيئة التي تقوم بإعداد ومتابعة برنامج الجهة لتهيئة الإقليم فقد نص القانون على تشكيل ندوة جهوية وأحال على التنظيم تركيبها ومهامها وكيفيات سيرها⁽¹⁾. وقد تفادى المشرع تكوين هيئة دائمة ومستقلة وذات الشخصية المعنوية، والتي قد تكون جماعة إقليمية كما هو الحال في فرنسا أو المغرب. واكتفى بهيئة تنسيقية بين الولايات قد تضم المسؤولين الأوائل عليها كالولاية.

وهذا ما أكده وزير تهيئة الإقليم والبيئة بمناسبة مناقشة القانون المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT): «... ينص مشروع قانون تهيئة الإقليم على إنشاء تسعة (09) فضاءات للبرمجة الإقليمية، تشمل عدة ولايات ذات إشكاليات مشتركة للبرمجة، ويشكل هذا الفضاء فضاء للتشاور، وإطارا للدراسة وتخطيط المشاريع، انطلاقا من إشكاليات مشتركة للولايات المتاخمة وإطارا لبناء مشروع ناجع ومشارك للتنمية بين عدة ولايات متجاورة.... إن فضاءات البرمجة

(1)- المادة 51 من القانون 01-20، مرجع سابق.

الإقليمية وهذا هو الهام والأهم ليست وليدة تقسيم إداري جديد، هذا راجع إلى الدستور والقانون. ولكن لا تعتبر هيئات أو مؤسسات جديدة، والأمر لا يتعلق بإعادة هيكلة الولايات في إطار مؤسساتي. بل الهدف هو التنسيق والتفعيل قصد الوصول إلى التشاور حول المشاريع المشتركة بين ولايات متجانسة ومتجاورة. ونذكر أنه لا يتعلق الأمر بتاتا بتقسيم إداري جديد، بل الهدف هو تنظيم الإقليم حول مجموعات منسجمة من الولايات من أجل ضرورة البرمجة الإقليمية والتخطيط الإقليمي»⁽¹⁾.

نسجل أن المشرع الجزائري قد استوحى محتوى قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة من القانون الفرنسي، مقلدا له مع تصرف في الجانب الجهوي. فإما أن يكون المشرع الجزائري قد مهد للجهوية، ووضع خطوة نحو تكريسها مستقبلا اقتداء بالنظام الفرنسي، وإما أن يكون هذا التقليد أعمى وغير مدروس وشكلي ذو طابع تزييني⁽²⁾.

(1) - الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 152، المجلس الشعبي الوطني، 31 مايو 2010، ص 29.

(2) - أستعير هذا التعبير الذي ما يفتأ الأستاذ زوايمية رشيد ترديده نقدا لتقليد المشرع الجزائري والطابع التزييني للقواعد القانونية وعدم فعليتها (La valeur décorative des réformes). على سبيل المثال لا الحصر اطع على مقاله خاصة العنوان الثاني :

- ZOUAIMIA (Rachid), L'introuvable pouvoir local, Insaniyat, CRASC, Oran, 16/2002, pp 31-53.

الفرع الثاني

التنظيم المؤسسي الجهوي

رغم إلغاء المفتشيات العامة الجهوية (الجزائر وقسنطينة ووهران) بموجب المرسوم 62-160⁽¹⁾ بعد الاستقلال مباشرة، إلا أن التنظيم الجهوي بقي مكرسا على الصعيد المؤسسي إداريا واقتصاديا، غير أن المصالح الخارجية الجهوية فقدت بعدها الأفقي وأضحت تتمتع باختصاصات قطاعية عمودية فقط⁽²⁾. إذ نجد الدولة حاضرة على شكل مديريات جهوية في عدة قطاعات، تسهيلا للتسيير غير الممركز.

لكن هذا التنظيم الجهوي غير متجانس فمن قطاع لآخر تتغير تشكيلة الجهات ومحتواها من الولايات. وأحيانا في نفس القطاع فمثلا في قطاع المالية نفسه، نجد أن المديريات الجهوية للضرائب على المستوى الجهوي عددها 9 وهي (الجزائر، البليلة، عنابة، قسنطينة، وهران، بشار، ورقلة، الشلف، سطيف)⁽³⁾، بينما المفتشيات الجهوية لأملاك الدولة والحفظ العقاري بنفس العدد لكن بتشكيلة مختلفة وهي (الجزائر، البليلة، عنابة، قسنطينة، وهران، ورقلة، بشار، غليزان، بجاية)⁽⁴⁾ ونجد الاختلاف في العدد والتشكيلة في المديريات الجهوية للجمارك وهي 11 مديرية جهوية (الجزائر، عنابة، بشار، سطيف، تامنغاست، تبسة، تلمسان، وهران، ورقلة، قسنطينة، إليزي)⁽⁵⁾. كما يختلف التقسيم الجهوي في نفس القطاع أيضا بين المديريات الجهوية للخزينة والتي تضم 13 جهة (الجزائر، عنابة، قسنطينة، بسكرة، سطيف، خنشلة، بومرداس،

(1)- Décret n° 62-160 du 31 décembre 1962, portant suppression des postes d'inspecteur général régional d'Alger, Constantine et Oran, journal officiel n° 5 du 1 février 1963.

(2)- TAIB (Essaid), La problématique de la région, RASJEP, Alger, 4/2007, p 70.

(3)- قرار مؤرخ في 16 أكتوبر 1995، (وزارة المالية)، يحدد تنظيم المديريات الجهوية والمديريات الولائية للضرائب واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 14 فبراير 1996.

(4)- قرار مؤرخ في 30 أبريل 1991، (وزارة الاقتصاد)، يتضمن إنشاء مفتشيات جهوية لأملاك الدولة والحفظ العقاري ويحدد نطاقها الإقليمي، الجريدة الرسمية عدد 29 الصادرة في 12 يونيو 1991.

(5)- قرار مؤرخ في 3 سبتمبر 2003، (وزارة المالية)، يعدل القرار المؤرخ في 7 أكتوبر 1998، الذي يحدد موقع المديريات الجهوية ومفتشيات الأقسام التابعة للجمارك واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية عدد 59 الصادرة في 5 أكتوبر 2003.

الشلف، مستغانم، وهران، تلمسان، بشار، غرداية⁽¹⁾ والمديريات الجهوية للميزانية البالغ عددها 7 وهي (الجزائر⁽²⁾، الشلف، سطيف، عنابة، وهران، ورقلة، بشار)⁽³⁾. أما المفتشية العامة للمالية فقد هيكلت مصالحها الخارجية في شكل مفتشيات جهوية تقع مقراتها بولايات (الأغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة، وهران)⁽⁴⁾.

وبتحليل بسيط للتنظيم الجهوي لمختلف مديريات قطاع المالية⁽⁵⁾، نستخلص الملاحظات التالية :

- يختلف عدد الجهات من مديرية عامة لأخرى ويتراوح ما بين 7 إلى 13 مديرية جهوية.

- تختلف تركيبة كل مديرية جهوية من الولايات من مديرية عامة لأخرى.

- يبلغ عدد الولايات التي تحتضن مقر مديرية جهوية على الأقل 23 ولاية.

- سبع 7 ولايات فقط تحتضن 3 مقرات فأكثر لمديريات جهوية هي: (الجزائر، قسنطينة، عنابة، سطيف، وهران، بشار، ورقلة، الشلف، تلمسان). وهذا ما يؤهلها لأن تكون مستقبلا عواصم جهوية.

- غياب معايير ومقاييس واضحة لتحديد مقرات المديريات الجهوية.

إن تعدد العواصم الجهوية أو بالأحرى مقرات المصالح الجهوية، يمكن أن يفهم على أنه إرادة لتكسير القطبية الجهوية المسجلة بقوة، وعدم السماح بتكوين عواصم جهوية تحضى بنوع من الاستقلالية عن المركز، هذا ما يؤثر على حسن الإدارة

(1)- قرار مؤرخ في 7 سبتمبر 2005، (وزارة المالية)، يتضمن تنظيم المديريات الجهوية للخزينة وصلحياتها، الجريدة الرسمية عدد 33 الصادرة في 21 مايو 2006.

(2)- قرار مؤرخ في 27 يوليو 1994، (وزارة المالية)، يعدل مقر إقامة المديرية الجهوية للميزانية بالمدينة، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة في 26 فبراير 1995.

(3)- قرار مؤرخ في 4 مايو 1992، (وزارة الاقتصاد)، يحدد إقامة المديريات الجهوية للميزانية واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 20 سبتمبر 1992.

(4)- مرسوم تنفيذي رقم 274-08 مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلحياتها، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 7 سبتمبر 2008.

(5)- أنظر الملحق، ص182

(6)- TAIB (Essaid), La problématique de la région, Op.cit., p 72.

ويصعب التنسيق بين المصالح الخارجية في حال نشاطات وخدمات تستدعي التكامل. يظهر التنظيم المؤسساتي الجهوي، في عدة قطاعات ومؤسسات خدماتية واقتصادية، وهذا ما تقتضيه ضرورات الفعالية الاقتصادية والتنمية. ما نلمسه في القطاع البنكي والتأمينات حيث نجد أن الهياكل التنظيمية للكثير من البنوك⁽¹⁾ وشركات التأمين تتبنى المستوى الجهوي، وعادة ما يكون مستوى لاتخاذ القرار. أما قطاع التجارة فالتقسيم الجهوي حاضر بتسعة مديريات جهوية⁽²⁾. وفي القطاع الاقتصادي، يتزايد التنظيم الجهوي وكمثال نجد الشركة الوطنية للكهرباء والغاز (SONELGAZ). كما يظهر التنظيم الجهوي في قطاع الدفاع الوطني حيث ومنذ الاستقلال تم تكريس ستة نواحي عسكرية⁽³⁾، تشمل كل منها أقاليم عدة ولايات. ونجد التنظيم الجهوي كان مكرسا في عدة قطاعات أخرى ثم تم التراجع عنه مؤخرا، ففي قطاع البريد والمواصلات الذي كان منظما في ثمانية مديريات جهوية⁽⁴⁾، ألغيت وأعيد العمل بنظام المديريات الولائية⁽⁵⁾. وفي قطاع العدالة تم إلغاء التقسيم الجهوي للمفتشية العامة وتم تركيزه⁽⁶⁾.

أمام هذا الواقع المكرس للتنظيم الجهوي على مستوى العديد من الوزارات والقطاعات الحيوية، تظهر جليا أهمية وضرورة التعامل مع التنظيم الجهوي، وإلا فما الداعي لتكريسها على مستوى مؤسسات إدارية أو اقتصادية. فمنذ عقود نستشف إرادة

-
- (1)- في بنك الفلاحة والتنمية الريفية (BADR)، 8 مفتشيات جهوية، أما البنك الوطني الجزائري (BNA) فيحتوي على 17 مديرية جهوية. بينما للبنك الجزائري الخارجي 9 مديريات جهوية.
- (2)- مرسوم تنفيذي رقم 09-11 مؤرخ في 20 يناير 2011، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية في وزارة التجارة وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد 4 الصادرة في 23 يناير 2011.
- (3)- مرسوم رقم 84-358 مؤرخ في 28 نوفمبر سنة 1984، يتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للنواحي العسكرية، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادرة في 5 ديسمبر 1984.
- (4)- قرار مؤرخ في 4 غشت 1999، (وزارة البريد والمواصلات)، يحدد الاختصاص الإقليمي للمديريات الجهوية للبريد والمواصلات وقائمة المراكز الجهوية الملحقة بها، الجريدة الرسمية عدد 62 الصادرة في 08 سبتمبر 1999.
- (5)- مرسوم تنفيذي رقم 03-233 مؤرخ في 24 يونيو 2003، يتضمن إنشاء المديرية الولائية للبريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال ويحدد تنظيمها، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 29 يونيو 2003.
- (6)- مرسوم تنفيذي رقم 93-266 مؤرخ في 06 نوفمبر 1993، يتضمن إنشاء مفتشية عامة في وزارة العدل وتنظيمها وسيرها ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 72 الصادرة في 07 نوفمبر 1993، ملغى، بالمرسوم التنفيذي رقم 05-322 مؤرخ في 13 سبتمبر 2005، يتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة العدل وسيرها ومهامها.

حقيقية (مركزية ومحلية) لتنظيم المستوى الجهوي. هذه الإرادة متواجدة على المستوى القطاعي عبر مختلف المخططات الجهوية (مخطط الطرق، الخريطة الجهوية للتكوين، الخرائط الجهوية للصحة، الخرائط الجهوية الجامعية، مخططات المياه والري... الخ). كما نجد هذه الإرادة على المستوى المحلي، بظهور التجمعات الجهوية (تجمع الولايات)⁽¹⁾.

في هذا الإطار، يذكر أنه سنتي 1994 و 1995 وبمبادرة من وزير التجهيز وتهيئة الإقليم على اثر مناقشة مشروع " الجزائر الغد " ووزارة الداخلية والجماعات المحلية، تم إنشاء تجمع لولايات الجزائر، البلدية، تيبازة وبومرداس⁽²⁾.

لكن في نفس الوقت قد يفهم من تضاعف العواصم الجهوية (الولايات مقار المصالح الخارجية الجهوية للوزارات)، إرادة في كسر القطبية الجهوية المسجلة بقوة وأيضا خلق منافسة جهوية نحو المركز للمطالبة أكثر في مجال الاستثمار والتجهيز العمومي⁽³⁾.

فالملاحظ إذن، أن التنظيم الجهوي المكرس حاليا يتميز بالفوضى وعدم الانسجام، وهو لا يعد سوى تقسيم إداري داخلي للإدارة المركزية، مكرس على مستوى تنظيمي (مراسيم وقرارات وزارية) ماعدا في حالات نادرة ذات طابع عام⁽⁴⁾. ونجدها متنوعة في الطبيعة القانونية على غرار العدد، فنجدها في شكل (مديريات، مفتشيات، مندوبيات، دواوين، أكاديميات جامعية، غرف، هيئات جماعية استشارية وتنسيقية...)، يترأسها موظف عام مصنف كإطار سامي. هذه الهيئات الجهوية هي مصالح غير ممركرة ولا تتمتع بالشخصية المعنوية بصورة عامة، يعهد إليها بمهام متعددة ولكنها لا تؤسس لعدم تركيز حقيقي⁽⁵⁾، وبصورة عامة اختصاصات المصالح الجهوية (مع اختلاف الحالات) تتمحور حول ما يلي:

- وضع حيز التنفيذ القوانين والتنظيمات والإجراءات ومناهج العمل.

(1)- DJEKBOUB (S), L'organisation territoriale en Algérie, ..., Op.cit, p 147.

(2)- Ibid., p 148.

(3)- TAIB (Essaid), La problématique de la région, Op.cit., p 72.

(4)- أنظر النصوص الخاصة بتهيئة الإقليم و مفتشية العمل وتنظيم العدالة.

(5)- TAIB (Essaid), Ibid., p 72 et 73.

- تنفيذ التعليمات والقرارات الوزارية.
- تنفيذ بعض العمليات وأحيانا تعهد بها للمصالح الخارجية.
- إعطاء تأشير أو ترخيص، وفق ما هو معمول به في البيئة مثلا.
- ضمان مهام الإعلام تصاعديا وتنازليا.
- إعداد تقارير وحصائل وتقييمات.
- الاقتراح للإدارة المركزية طرق ووسائل تطوير التسيير.

الفرع الثالث

سياسة إصلاح هياكل ومهام الدولة

تبرز الاستشارات التي تولتها الدولة والتي لها علاقة مع الإدارة المحلية، التوجه نحو تفعيل للامركزية و ضرورة العمل على تكريس البعد الجهوي. وهذا من خلال مقترحات لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها (أولا) توصيات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (ثانيا).

أولا/ مقترحات لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها :

أحدثت لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000-372⁽¹⁾، وتم تنصيبها في 25 نوفمبر 2000 من طرف رئيس الجمهورية، حيث ألقى كلمة توجيهية حول دور ومهمة اللجنة والتي تعد مرجعا لعملها⁽²⁾. تتكون اللجنة من 70 عضو، يترأسها الأستاذ ميسوم سبيح⁽³⁾.

نصت المادة الثانية من المرسوم على صلاحيات اللجنة، إذ تكلف اللجنة، في إطار مقارنة شاملة منسجمة ومنسقة، بتحليل وتقييم كافة جوانب تنظيم الدولة وسيرها، وباقتراح الإصلاحات المواتية. ولهذا الغرض تتولى اللجنة :

- دراسة مهام الإدارات المركزية للدولة وهياكلها وسيرها وكذا آليات التنسيق والتشاور والضبط والمراقبة.

- دراسة الجوانب المتعلقة بتنظيم وصلاحيات وسير الجماعات الإقليمية والإدارة المحلية والمصالح المتفرعة للدولة.

(1)- مرسوم رئاسي رقم 2000-372 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 71 الصادرة في 26 نوفمبر 2000.

(2)- تنص المادة 6 من المرسوم الرئاسي 2000-273 على : « تمارس أجهزة اللجنة مهامها في إطار أحكام هذا المرسوم ورسالة رئيس الجمهورية المتضمنة مهمة اللجنة وتبعا لكيفيات تنظيم اللجنة وسيرها الملحقة بهذا المرسوم».

(3)- مرسوم رئاسي رقم 2000-373 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن تعيين أعضاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 71 الصادرة في 26 نوفمبر 2000.

- دراسة طبيعة مجمل المؤسسات العمومية والهيئات التي تنهض بالخدمة العامة ومهامها وقوانينها الأساسية وصلاتها مع الإدارات المركزية والمصالح المتفرعة للدولة.
- دراسة إعادة الصياغة المتلازمة لكافة القوانين الأساسية الخاصة بأعوان الدولة، على اختلاف طبيعة مسؤولياتهم ومستواها.
- دراسة الآثار القانونية والمؤسسية للإصلاحات التي تقترحها وتحديد عناصر سياسية تقنية.

ومن بين اللجان الفرعية المؤسسة داخل اللجنة لأداء مهامها اللجنة الفرعية للجماعات الإقليمية والإدارة المحلية⁽¹⁾.

قدمت اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة تقريرها النهائي لرئيس الجمهورية، محتويا على عدة اقتراحات من بينها ما يهم اللامركزية والجماعات المحلية، وعلى هذا الصعيد اقترحت اللجنة إنشاء مستوى وسيط جهوي بين المركز والولايات، في شكل مقاطعة إدارية جهوية⁽²⁾.

تمت مناقشة التقرير على مستوى مجلس الوزراء المنعقد في 30 ديسمبر 2001. وقد ورد في بيانه ضرورة وضع مخطط لتنفيذ ما جاء في تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، كما ورد في توجيهات الرئيس للحكومة، ضرورة تعزيز اللامركزية وتكريس استقلالية الهيئات المنتخبة ودعم مواردها المالية ومراجعة قانوني

(1)- المادة 3 من الملحق المتعلق بتنظيم وسير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، مرسوم رئاسي رقم 2000-372، مرجع سابق.

(2)- « La décentralisation et la déconcentration constituent selon les rédacteurs du rapport un axe central de la réforme. Elle s'articule sur la réhabilitation des collectivités territoriales existantes (Wilaya et Communes), l'émergence d'un niveau régional (circonscription administrative régionale) et sur le transfert des pouvoirs et des compétences vers ces entités»،

- BELMIHOUB (Mohamed Cherif), Les rigidités institutionnelles face aux transformations économiques en Algérie : un problème de gouvernance, special workshop on public administrations in arab-mediterranean countries, Madrid, 19-22 septembre 2007, p 6.

- BELMIHOUB (Mohamed Cherif), La réforme administrative en Algérie : proposées et contraintes de mise en œuvre, forum euro-méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'administration, Tunis, 15-17 Juin 2005, p 11,15,17.

الولاية والبلدية والقانون الأساسي للمنتخب المحلي⁽¹⁾. غير أن البيان جاء بصيغة عامة وفضفاضة ولم يتطرق بوضوح لمسألة خلق وإنشاء مستوى جهوي في إدارة الدولة. لكن تكريس الجهوية في الجزائر قضية وقت، والمسألة هو البداية وكيفيةها ومستواها، وعلى حد تعبير وزير تهيئة الإقليم والبيئة والسياحة في رده على نواب المجلس الشعبي الوطني على إثر مناقشة القانون المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم : « سيأتي وقت نتفطن فيه إلى أن البلدية صغيرة جدا، وللولاية حجم معين، والدولة بعيدة وهذا أتركه للزمن »⁽²⁾.

يعد تناول إنشاء الجهة مهما كان مستواها، على مستويات عليا في حد ذاته تطورا في تناول قضية الجهوية وكسرا لطابو خيم لعقد طويل. إذ أضحى من الواضح أن الجهوية ضرورية على الأقل من زاوية تخطيطية وتنموية واقتصادية، في ظل توسع الآفاق التنموية للبلاد بشساعتها، وأمام التوزيع السكاني غير المتوازن على التراب الوطني و التفاوتات الجهوية الواضحة من حيث التنمية الاقتصادية ومستوى المعيشة. أضف إلى ذلك صعوبة التعاطي مركزيا من خلال الوزارات مع كل هذه المعطيات.

ويرجح أن يلجأ كمرحلة أولى إلى تأسيس الجهة كمؤسسة عامة ومقاطعة إدارية، دون محتوى ديمقراطي، وليس كجماعة إقليمية تستدعي مراجعة الدستور. يكون دورها مساعدا للوزارات المركزية في التكفل خاصة بالتنسيق بين الولايات فيما يخص المشاريع الكبرى الهادفة إلى تهيئة الإقليم.

وقد يستعين المشرع بالتجربة الفرنسية قبل قوانين اللامركزية لسنة 1982، حيث كانت الجهة مجرد مؤسسة عامة وليست جماعة إقليمية.

فبعد فشل محاولة التعديل الدستوري الذي طرحه الجنرال شارل ديغول (Charles de Gaulle) سنة 1969⁽³⁾، والذي تضمن إنشاء المناطق بتنظيم إداري جديد، يرتقي بها إلى كونها جماعة إقليمية ذات اختصاصات واسعة في مجال التنمية

(1)- بيان مجلس الوزراء المنعقد في 30 ديسمبر 2001.

(2)- الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 152، المجلس الشعبي الوطني، 31 مايو 2010، ص 29.

(3)- قدم المشروع للاستفتاء الشعبي يوم 27 أبريل 1969، ولم ينل إلا نسبة 47.6 %، استقال ديغول على إثرها.

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. صدر قانون 05 جويلية 1972 المتعلق بإنشاء وتنظيم المناطق، حيث قام على فكرة الجهوية الاقتصادية، وأنشأ 22 منطقة أو جهة تتمتع بمركز مؤسسة عامة مرفقية ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽¹⁾.

تتشكل المنطقة من ثلاث أجهزة تضطلع بتسيير المنطقة وهي:

1/ المجلس الجهوي (Le conseil régional) : ينتخب بالاقتراع غير المباشر ويتكون من :

- نواب البرلمان المنتخبون من المنطقة.

- ممثلي الجماعات المحلية المنتخبون من طرف المجالس العامة ومجالس البلديات.

2/ اللجنة الاستشارية والاجتماعية (Le comité économique et sociale) : وتتكون من ممثلين اجتماعيين مهنيين معينين من طرف الأجهزة ذات الطابع (الاقتصادي، الاجتماعي، المهني، العائلي، العلمي، الثقافي) في المنطقة.

3/ محافظ المنطقة (Le préfet de région) :

وهو محافظ المحافظة التي مقر المنطقة فيها، ويعتبر الهيئة التنفيذية للمنطقة حيث ينفذ مداورات المجلس الجهوي والمجلس الاقتصادي الاجتماعي، و يعد الأمر بالصرف والمكلف بتحضير وتنفيذ ميزانية المؤسسة العامة.

يذكر أن طبيعة الجهة أو المنطقة تطور في فرنسا، فتحولت من مؤسسة عامة إلى هيئة إقليمية ذات أساس تشريعي سنة 1982⁽²⁾، ثم ذات أساس دستوري سنة 2003⁽³⁾.

(1)- المادة 16 من القانون الفرنسي 5 جويلية 1972.

(2)- Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, www.legifrance.gouv.fr

(3)-Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, www.legifrance.gouv.fr

ثانيا/ توصيات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

كلف رئيس الجمهورية سنة 2011 في إطار المشاورات المتعلقة بالإصلاحات⁽¹⁾، المجلس الوطني الاقتصادي بتنظيم جلسات محلية وجهوية ووطنية تشرك المجتمع المدني والمنتخبين المحليين، تناقش تحديد أهداف تنمية محلية أفضل وتكييفها مع تطلعات السكان.

وقد توصلت هذه الجلسات إلى صياغة تقرير نهائي⁽²⁾ يضم 48 توصية أساسية تتعلق بالتنمية المحلية، الكثير منها يصب في سياق دعم اللامركزية. نركز على توصيتين فيهما دعم للتوجه نحو الجهوية في الجزائر وهما :

التوصية السابعة عشر، المتعلقة بإنشاء مؤسسات تنمية وفضاءات وسيطة متخصصة ومكرسة في تأطير الجماعات المحلية، والتي فحوها « إنشاء مؤسسات تنمية محلية مدمجة على أساس برمجة قطاعية وإقليمية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، والكل يصب في وضع كيانات جديدة ذات مسؤوليات اعتراضية وهي الآفاق الجديدة التي تستقر حول تنمية إقليمية. كما يتغذى هذا المسعى من رؤى مبدعة في مجال تسيير الفضاءات الإقليمية بضم المستويات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية ووصلها بمقتضيات التحويل قبل وضع تكتلات ذات تناسق جهوي حقيقي »

التوصية الثانية والعشرون، والمتعلقة بإنشاء عقود برنامج بين الدولة والجماعات المحلية، حيث نصت التوصية على « تحدد العقود - البرامج المبرمة بين الدولة والجماعة الإقليمية الإجراءات الواجب اتخاذها معا، عن طريق التعاقد لمدة محددة. وبذلك، فهي تشكل الإطار للتنسيق بين التوجيهات الإستراتيجية للدولة والأقاليم (التي يمكن أن تضم مجموعة من الولايات)، الذي يحدد عدة مشاريع تؤثر مباشرة على نوعية معيشة المواطن ».

(1)- قرار مجلس الوزراء المنعقد يوم 02 ماي 2011 حول « التشاور من أجل تحديد أهداف تنمية محلية أفضل بغية تكييفها وتطلعات السكان ».

(2)- المجلس الوطني الاقتصادي، الجلسات الوطنية، مشروع المحاور الرئيسة للتوصيات، الجزائر، 29-30 ديسمبر 2011.

وفي انتظار قرار سياسي محتمل مستقبلا، لا يزال مصطلح الجهوية في الجزائر ذو محتوى مشككا فيه ويحمل سياسيا فوق ما يحتمل⁽³⁾، بل ويرتبط بالنزعة الانفصالية وتهديد الوحدة الوطنية⁽⁴⁾.

(3) - أنظر بلحاج (لطيفة) ، البرلمان يدين مشروع التقسيم الفيدرالي للجزائر، جريدة الشروق اليومي، الاثنين 16 جانفي 2012.

(4) - « Au lieu de diaboliser la région, le renversement de la problématique consiste à se demander comment pourrait-elle constituer un facteur de cohésion sociale, de développement économique, de démocratisation politique, et en dernière instance, de modernisation de l'Etat. La région n'est pas opposée à l'unité de l'Etat, elle est un instrument de contestation contre le monopole du pouvoir central, et pour demander davantage d'intégration dans la nation», TAIB (Essaid), La problématique de la région, Op.cit.

المطلب الثاني

معالم مؤثرة في التوجه نحو الجهوية

إذا سلمنا بضرورة توجه الجزائر نحو الجهوية كتنظيم إداري، وفقا لما بيناه سابقا من مبررات ومؤشرات، نتطرق في هذا المطلب إلى معالم أخرى قد يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر في التوجه المزعوم.

تعد الأحزاب والتنظيمات السياسية المختلفة باعتبارها قوة اقتراح ، عاملا مؤثرا من داخل السلطة (الأحزاب المشاركة في الحكومة)، أو من خارجها (أحزاب المعارضة)، وبالتالي فمن المهم دراسة الخطاب السياسي الذي تتبناه (الفرع الأول). وإن كان دور السياسيين مهما، فدور المختصين والخبراء لا يقل أهمية. فعادة ما تكون آراؤهم وأفكارهم ونواتج دراساتهم العلمية المنهل الذي يأخذ منه السياسي والحاكم. لذا يجب التطرق إلى الجانب الفقهي والقانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الجهوية في الخطاب السياسي

تلعب الأحزاب السياسية في الدول العصرية دورا كبيرا في التأثير على الاتجاهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، إن بطريقة مباشرة عند توليها مقاليد الحكم، أو بطريقة غير مباشرة من خلال اقتراحاتها ودورها في البرلمان.

بعيدا عن مناقشة إشكالية مدى تأثير الأحزاب السياسية في الجزائر، في رسم سياسة الدولة. يعتبر تناول بعض الأحزاب والتشكيلات السياسية المعروفة، للامركزية والجهوية، عاملا مؤثرا إلى مدى ما، في توجه الجزائر نحو تكريس الجهوية في نظامها الإداري.

تتنوع التشكيلات والأحزاب وحتى الحركات السياسية التي تطرقت إلى موضوع الجهوية بين أحزاب السلطة وبالخصوص جبهة التحرير الوطني (أولا)، وأحزاب المعارضة، التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية (ثانيا) و جبهة القوى الاشتراكية (ثالثا)، و الحركات المطالبة غير المعتمدة، كالحركة من اجل استقلال القبائل (رابعا).

أولا/ الجهوية في برنامج جبهة التحرير الوطني (FLN):

يعد حزب جبهة التحرير الوطني الحزب المتحصل على الأغلبية في البرلمان والمجالس الشعبية المحلية، ويحوز على أغلب الحقائق الوزارية في الحكومة، وبالتالي يعد نظريا الحزب الحاكم في البلاد. ويفترض أن تكون آراؤه وأفكاره وبرامجه الأكثر تأثيرا على سياسات الدولة.

لم يتطرق البرنامج العام للحزب المنبثق عن المؤتمر الثامن⁽¹⁾، إلا باقتضاب لمسألة اللامركزية. حيث ذكر ضرورة أن تكون الجماعات المحلية المسؤول الأساسي في تنفيذ السياسة لكونها المسؤولة على إطار الحياة لمواطنيها⁽²⁾، وأوصى بضرورة تشريع عاجل لتسخير مالية محلية تلبي حاجيات الجماعات للتكفل بواجباتها نحو السكان.

(1)- المؤتمر الوطني الثامن لحزب جبهة التحرير الوطني، المنعقد بالجزائر أيام 30 و 31 جانفي 2005.

(2)- الفقرة 7 من المدخل للبرنامج العام للحزب.

غير أن هذا لا يمنعنا من التطرق إلى نظرة الحزب إلى تعميق اللامركزية وتعزيزها بالجزائر، بالبحث في تصريحات قياداته ونتائج ندواته ولجانه المؤسسة لمناقشة مثل هذه الأمور، لاسيما أن الحزب معروف بمناقشة مختلف جوانب السياسة الوطنية من خلال لجان يؤسسها لهذا الغرض.

وقد تبنى مشروع قانون البلدية الجديد الكثير من مقترحات الحزب⁽¹⁾ الذي رفع تقريراً عن مقترحاته حول إصلاح نظام الجماعات المحلية للحكومة سنة 2006⁽²⁾. ومن أهم ما جاء في توصيات الندوة الوطنية لرؤساء بلديات حزب جبهة التحرير الوطني:

- تعميم النظام الخاص لمدينة الجزائر إلى المدن الكبرى، والمدن الصناعية مراعاة لخصوصيتها على غرار ما هو معمول به في المدن الكبرى في العالم.
- المطالبة بتعميق إصلاح شامل للنظام الجبائي والمالي المحليين بما يضمن ممارسة الصلاحيات وتجسيدها ميدانياً.
- تسهيل لجوء البلديات إلى القروض من أجل تمويل مشاريعها.
- ضرورة تجسيد الأحكام الجديدة المتعلقة بالتأطير والتكوين المستمر للمنتخبين وأعاون البلدية، وبصفة عامة التفكير في مراجعة نظام الوظيف العمومي المحلي بما يحفز الإطار للعمل في البلديات.
- تفعيل الأحكام القانونية المتعلقة باستشارة مختلف فعاليات المجتمع المدني وضرورة عقد لقاءات سنوية للتقييم مع الناخبين في الأحياء والقرى.
- ضرورة إلغاء الحكم المتعلق بحق الوصاية في توقيف المنتخبين المحليين بمجرد متابعتهم قضائياً، لأن هذا الحكم كثيراً ما أخل بالسير الطبيعي للبلدية ولأن القضاء وحده هو المختص بالإدانة ومعها الحرمان من الحقوق الأخرى أو البراءة.
- ترى اللجنة ضرورة امتداد مصالح الدولة اللاتركيزية إلى مستوى الإقليم البلدي، ووضعها تحت السلطة المباشرة لرئيس البلدية، دعماً لرئيس البلدية في مهامه

(1)- ورد هذا في تقرير لجنة قانون البلدية المنصبة في إطار الندوة الوطنية لرؤساء بلديات حزب جبهة التحرير الوطني التي جرت أشغالها بدار الشعب بالجزائر العاصمة حول مشروع قانون البلدية بتاريخ 16 أكتوبر 2010.
(2)- MEJDOUB (K), Université d'été du FLN à Bejaïa, Plaidoyer pour une nouvelle carte territoriale, El Watan, 24/08/2006.

التنفيذية على مستوى البلدية.

- الإسراع في تعديل القوانين ذات الصلة بالديمقراطية المحلية وبالخصوص (قانون الانتخابات، قانون الجمعيات...).

أما فيما يخص اقتراحات الحزب عن طريق لجنة مراجعة قوانين البلدية والولاية، فقد لخصها رئيس اللجنة الأستاذ شيهوب مسعود⁽¹⁾ في حوار صحفي⁽²⁾، وأكد من خلاله دعم جبهة التحرير الوطني لمقترح لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، بتأسيس مستوى ثالث للإدارة المحلية وهو الجهة أو المنطقة (La région). ويتم هذا عبر تعديل للدستور للاعتراف بالجهوية الإدارية وبالجهة كجماعة إقليمية. واعتبرها الحل للأزمة المحلية الحالية، باعتبار معاناة الجماعات المحلية من ضعف الموارد وصغر الحجم، وبالتالي عدم قدرتها على ضمان النمو والتنمية. بينما يمكن للجهة أن تكون مستوى لانجاز المشاريع الكبرى التي تحقق التنمية المحلية.

وعن تسيير الجماعة الإقليمية الجهوية، أكد الأستاذ شيهوب ضرورة تقنين ذلك من خلال قانون الجهة، واقترح في نفس السياق أن تكون الجهة متمتعة بمجلس منتخب، ومسيرة من طرف والي أو محافظ الجهة (Wali de région).

كما حملت مقترحات الحزب، ضرورة التفكير في مراجعة التقسيم الإداري بتأن على أسس اقتصادية و سوسيولوجية، تأخذ بعين الاعتبار خاصة الحفاظ على الهوية الاجتماعية.

وعلى صعيد سلطات الوالي، اقترح تحويل صلاحياته المتعلقة بتمثيل الولاية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، وبالمقابل تدعيم صلاحياته كممثل للدولة، خاصة

(1)- الأستاذ شيهوب مسعود ترأس أيضا اللجنة القانونية بالمجلس الشعبي الوطني، وكان عضوا باللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ومهامها.

(2)- CHIHOUB (Messaoud), Le FLN veut le système des régions, interview réalisée par MELLAL (Nadia), LIBERTE, n°4228, 13/08/2006.

(3)- « Nous proposons l'institution d'un troisième degré de l'administration locale qui s'appellera la région, ou la zone. Cette proposition doit impérativement passer par une révision de la Constitution puisque la loi fondamentale du pays ne reconnaît que la wilaya et la commune. Avec la précision que la régionalisation que nous proposons, qui est précisément un organe purement administratif, n'a absolument rien à voir avec la fédération et ne menace aucunement l'unité nationale », idem.

الرقابية، بتأسيس الرقابة القضائية، حيث لا تخضع المداولات والقرارات التي تتخذها المجالس البلدية للرقابة إلا عن طريق الطعن القضائي الذي يتولاه الوالي في إطار رقابة المشروعية (Contrôle de légalité).

أما فيما يخص الرقابة الشعبية، فقد تم اقتراح التأسيس لتقرير سنوي يقدمه المنتخبون أمام المواطنين، وإعطاء الحق للمواطنين لمساءلتهم عن ما يهمهم من انشغالات تتعلق بتنمية البلدية، وتفعيل حق المواطن المكرس في النصوص السابقة من حق حضور الجلسات والاطلاع والإعلام.

من خلال ما سبق، نستشف التأثير الكبير لمقترحات حزب جبهة التحرير الوطنيين بالنموذج الفرنسي للامركزية المؤسس بقانون 1982⁽¹⁾. ويظهر ذلك من خلال اقتراح الجهة كجماعة إقليمية تكرر دستوراً على غرار الدستور الفرنسي في مادته 72⁽²⁾، وتمتعها بمجلس تداولي منتخب⁽³⁾، غير أن الفرق يكمن في ترأس الهيئة التنفيذية، ففي فرنسا تختار الهيئة التنفيذية ورئيسها من بين أعضاء المجلس الجهوي (Le conseil régional)، ويعد المحافظ (Le préfet) ممثلاً للدولة.

ويظهر تأثير مقترحات الحزب بالنموذج الفرنسي أيضاً، من خلال اقتراح الرقابة القضائية المنصبة على مشروعية تصرفات الهيئات المحلية (Le contrôle de légalité) عوض الوصاية الإدارية (La tutelle administrative)⁽⁴⁾. واقتراح تحويل صلاحيات تمثيل الولاية لرئيس المجلس الشعبي الولائي، على غرار المعمول به في فرنسا⁽⁵⁾.

(1)- Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(2)- Article 72 alinéa 1 : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ».

(3)- Article 72 alinéa 3 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences », constitution Française.

(4)- Art. L3132-1 du code général des collectivités territoriales : « Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 3131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission ».

(5)- Art. L3221-1 : « Le président du conseil général est l'organe exécutif du département. Il prépare et exécute les délibérations du conseil général ». Pour plus de détails voir le =

ثانيا/ الجهوية في برنامج التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية (RCD):

تعد فكرة الجهوية أكثر وضوحا في برنامج حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، حيث وردت تحت عنوان الدولة الوحدوية المجهونة والديمقراطية الجوارية⁽¹⁾. وتبنى فكرة الجهوية من منطلق عدم تجانس المجتمع الجزائري وتنوعه الثقافي واللغوي⁽²⁾. ويرى الحزب أن الجهونة (Régionalisation) هي الحل الكفيل بالقضاء على الرشوة والمحاباة و القضاء على الجهوية (Régionalisme) والإقصاء التي تنتج عن النموذج الممركز.

ومن هذه المنطلقات اختار حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، نموذج الجهونة القابلة للتعديل (Régionalisation modulable)⁽³⁾. وهو نظام مستوحى من التجربة الاسبانية.

يقترح الحزب أن تكون الأقاليم أو الجهات تملك حد أدنى من التجانس، بحدود لغوية، ثقافية، جغرافية أو تاريخية، ويستأنس بما طرحته أرضية الصومام التاريخية القابل للتطوير.

كما يرى أن يؤسس برلمان جهوي وجهاز تنفيذي جهوي منتخبين، يكونان أكثر دراية بالخصائص والثقافة والاحتياجات الجهوية و التخطيط للاستجابة لها وتنفيذ المشاريع المرتبطة بها، ومن أجل ذلك يسترجع هذان الكيانان كل الصلاحيات الوزارية ماعدا المهام الخاصة بالدولة المركزية وهي (الدفاع الوطني، والسياسة الخارجية والصرف)، أما النشاطات المتعلقة بالاقتصاد والجانب الاجتماعي والثقافة فهي من

= titre II : compétences du président du conseil général, code général des collectivités territoriales, Op. cit.

(1)- النصوص التحضيرية لمؤتمر التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، ص 8.

(2)- « نموذج الدولة الوحدوية الممركزة مؤسس على فرضية تجانس المجتمع، الفكرة التي لا وجود لها في العالم بأسره »، ص 8.

(3)- أنظر في هذا الموضوع :

- LOUNAOUCI (Mouloud), Régionalisation modulable, Etat régions comme sortie de crise, www.kabyle.com.

- FERHATI (B), La régionalisation modulable, une autre manière d'exclure « le régionalisme des parias », *Le soir d'Algérie*, 03/06/2006.

صميم صلاحيات الأقاليم.

بالنسبة للحكومة الجهوية، يرى الحزب أنها أكثر تحقيقا للديمقراطية الجوارية⁽¹⁾، بحيث أنها أقرب للمواطن، وتبعث فيه روح المسؤولية وتجعل منه فاعلا اجتماعيا كاملا. وهي بحكم الإقليم المحدود وعدد السكان المحدود، يمكنها طرح برنامجها للنقاش العام الحقيقي بين المواطنين. كما يرى الحزب أن منح أقصى لا مركزية ممكنة للبلديات هو جوهر الدولة الوحدية المجهونة.

أما بالنسبة للبرلمان الجهوي، فهو برلمان حقيقي يتمتع بسلطات تشريعية في المجالات التي هي من اختصاص الجهة أو الإقليم. أما البرلمان الوطني فيعنى بصلاحيات الدولة المركزية. أما في حالات النزاع فتفصل فيها هيئة عليا للتحكيم تؤسس خاصة للسهر على مطابقة القوانين والمراسيم الجهوية مع الدستور، ولضمان احترام كل الجهات للقيم الجمهورية والديمقراطية.

ينطلق الحزب أيضا من منطلق أن الثروات الطبيعية هي ملك لكافة الأمة، لتأسيس تضامن بين الجهات. إذ تخضع لتوزيع عادل بين الأقاليم الجهوية وفق آلية وطنية تعديلية تأخذ بعين الاعتبار معايير محددة (عدد السكان، العقبات الطبيعية للإقليم، الانجازات المحققة...). ومن جهة أخرى تشارك جميع الجهات في إعادة تشكيل الخزينة العمومية بمساهمة مالية من الجباية.

يرى الحزب أيضا أن الدولة الوحدية المجهونة تكفل وتضمن التعددية اللغوية والعمل السياسي الجهوي. ويرى أن الجزائر العاصمة هي منطقة تعايش، يجب أن تعتبر كمدينة عاصمة تتمتع بقانون خاص.

أما عن مفهوم الجهونة القابلة للتعديل في نظر الحزب، فهو تمكين كل منطقة أو جهة من تحديد مستوى استقلاليتها الجهوية وتنظيم انتقال الصلاحيات من الدولة المركزية وفق خصوصياتها واحتياجاتها⁽²⁾.

(1) - « إن الأمر يتعلق بإدراج البلاد في ديمقراطية جوارية تركز على التسيير الذاتي، ويمكن للمواطنين حينها أن يتحكموا في مصيرهم لأنهم يتمتعون بوساطة دائمة مع منتخبهم »، النصوص التحضيرية لمؤتمر التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، ص 9.

(2) - « تجز جهونة الدولة بطريقة قابلة للتعديل إذ يمكن لكل منطقة أن تنظم انتقال الصلاحيات بالريتم الخاص =

ثالثا/ الجهوية في برنامج جبهة القوى الاشتراكية (FFS):

يعد حزب جبهة القوى الاشتراكية من الأحزاب التي نادى بالجهوية، تحت مسمى الجهوية الايجابية (Régionalisation positive)، مستوحية فكرتها من التجربة الاسبانية بالخصوص نظام كتالونيا (Catalogne)، المتميز عن بقية الأقاليم في اسبانيا، باختصاصات أوسع وبحرية المبادرة خاصة في المجال الجبائي⁽¹⁾.

غير أن الأفافاس تراجع عن المطالبة بالجهوية أو بالأحرى أجلها، بحجة أنها ليست أولوية، قبل الخروج من الأزمة السياسية التي تعيشها البلاد والعمل من أجل ديمقراطية حقيقية. حيث لا بد من توفير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المناسبة لمثل هذا الاقتراح⁽²⁾.

ورد في لائحة الإستراتيجية السياسية المعتمدة في المؤتمر الرابع للحزب⁽³⁾ : « سنعيد تأسيس الدولة على أسس جديدة⁽⁴⁾. اللامركزية، المشاركة والشراكة ستكون عماد هذا التأسيس. هذا يجب أن يترجم باستقلالية الجماعات المحلية، المؤسسات والمجتمع المدني وخلق جهات للتنمية في إطار مقاربة إقليمية للتنمية».

ويظهر التحفظ الضمني للأفافاس بذكر تأسيس جهات للتنمية، وتفادي ربط التقسيم الجهوي بالهوية والثقافة الأمازيغية، فعادة ما يريد الأفافاس الظهور بمظهر الحزب الوطني غير المحصور في منطقة القبائل، كما أن المطالب الانفصالية لحركة الماك (MAK)، والتي يعتبرها الأفافاس انحرافا خطيرا يهدد الوحدة الوطنية، جعله يبدي نوعا من التحفظ والحذر في المناداة بالجهوية وفق تصوره في بداياته⁽⁵⁾.

= بها فمستوى الاستقلالية الجهوية يتعلق بالطلب الاجتماعي الجهوي وبقدرته على التأطير»، المرجع نفسه، ص 9.
(1)- ZOUAIMIA (Rachid), ROUAULT (Marie Christine), Droit administratif, BERTI Editions, Alger, 2009, p 140.

(2)- تصريحات الأمين الوطني الأول علي قربوعه لجريدة الوطن (El Watan) الصادرة في 23 سبتمبر 2001 ،
نقلا عن : (ZOUAIMIA (Rachid), L'introuvable pouvoir local, Op.cit. p 50).

(3)- المؤتمر الوطني الرابع لحزب جبهة القوى الاشتراكية المنعقد بالجزائر في 7 سبتمبر 2007.

(4)- ما يطلق عليه الأفافاس ميلاد الجمهورية الثانية (La deuxième république).

(5)- voir TAMANI (Djaffar), Quel impact pour le MAK ?, El Watan, 20/04/2003. Déclaration d'Ali Kerboua, ex-secrétaire général du FFS, «la régionalisation est un concept administratif. Elle est une forme de décentralisation qui permet une participation citoyenne plus effective. Il y aurait la commue comme cellule de base, puis la wilaya, puis la région.»

أما في برنامج الانتخابي المقترح لخوض الانتخابات المحلية لسنة 2009، فاكتفى الحزب بالمطالبة بضرورة تحقيق لامركزية فعلية لكل المسؤوليات والإمكانات المطابقة والمكرسة في التشريع وفي تطبيق مبدأ الفرعية⁽¹⁾ (Subsidiarité). وهذا المصطلح الجديد الذي استعمله الألفاس في برنامج، له دلالاته ومحتواه. فحسب الأستاذ شعبان بن أكزوح، يعني هذا المبدأ أن يعهد بممارسة الصلاحيات باستقلالية لأدنى مستوى تنظيمي ممكن، ولا يتم تدخل المستوى الأعلى إلا في حال عجز المستوى الأدنى، وتجاوز قدراته⁽²⁾. هذا المبدأ لاقى اهتماما كبيرا بعد تكريسه في الميثاق الأوربي للاستقلالية المحلية⁽³⁾، رغم أنه مبدأ قديم⁽⁴⁾.

= Le FFS ne lui donne aucun contour politique et le revendique pour l'ensemble du pays.»
- L'ex-secrétaire général du FFS, Ahmed Djeddaï, lancera cycliquement dans ses meetings:
«Pendant que les jeunes (du mouvement citoyen) font l'Histoire, Ferhat fait de la géographie.»

نقلا عن (ZOUAIMIA (Rachid), L'introuvable pouvoir local, Op.cit. p 52.)

(1)- وردت الترجمة في النص العربي للبرنامج الانتخابي للألفاس، وفي الحقيقة لم نجد في المؤلفات القانونية العربية التي تناولها ترجمة لهذا المصطلح (Subsidiarité).

(2)-BENAKEZOUH (Chabane), De la gouvernance locale en Algérie , Op.cit, p 239.

(3)- Charte Européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985.

(4)- La charte européenne de l'autonomie locale : une nouvelle chance pour la décentralisation à la française ?, site du sénat français, www.senat.fr, p 28.

« Le principe de « subsidiarité » en tant que critère de partage des compétences entre autorités nationales et autorités locales ne s'est imposé que progressivement. En tant que tel, le principe est rarement affiché explicitement dans les constitutions nationales.

Il s'inscrit plutôt dans la tradition germanique et celle de l'Europe du Nord. Dès 1976, en France, la « Commission de développement des responsabilités locales (dans son rapport «Vivre ensemble») le définissait ainsi : [le principe] conduit à rechercher toujours le niveau adéquat d'exercice des compétences, un niveau supérieur n'étant appelé que dans les cas où les niveaux inférieurs ne peuvent pas exercer eux-mêmes les compétences correspondantes. L'Etat doit ainsi déléguer aux collectivités tous les pouvoirs que celles-ci sont en mesure d'exercer ».

- لمزيد من التفاصيل حول المبدأ ارجع إلى :

- Charpentier (jean), Quelle subsidiarité?, Pouvoirs, Paris, n° 69/1994, pp 49-62

- BOUAL (Jean-Claude), BRACHET (Philippe), La subsidiarité, principe de la démocratie délibérative, et la décentralisation, in www.raqp.fr, 20/01/2005.

- BAROCHE (Julien), La subsidiarité française existe-t-elle ?, communication au VIIe Congrès français de droit constitutionnel, congrès de Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008, www.droitconstitutionnel.org.

رابعاً/ الجهوية في برنامج الحركة من اجل استقلالية القبائل (MAK) :

تعد مطالب الحركة من اجل استقلالية القبائل، الأكثر نزعة استقلالية وانفصالية، وهي حركة جهوية بحتة تهتم بمنطقة القبائل فقط⁽¹⁾، وتنادي باستقلالها الذاتي، وتكوين حكومة وبرلمان خاص بمنطقة القبائل وفق المفهوم الفدرالي⁽²⁾، ومن اجل تحقيق ذلك تطالب بإجراء استفتاء بمنطقة القبائل⁽³⁾.

تمتد منطقة القبائل وفق ما جاء في ميثاق الحركة إضافة إلى المناطق المعروفة، إلى ولايات (جيجل، سطيف، برج بوعريريج وبومرداس)⁽⁴⁾.

وهذا المطلب ليس جديداً، فقد تأسست في فرنسا سنة 1974 الجبهة الموحدة للجزائر الجزائرية (F.U.A.A)⁽⁵⁾ والتي أصبحت فيما بعد التجمع من أجل الجزائر الجزائرية الفدرالية (R.A.A.F)⁽⁶⁾ على رأسها رشيد علي يحيى. والتي نادى بدولة فدرالية، واقترحت ما يلي:⁽⁷⁾

- سلطة مركزية (دولة فدرالية) تمثل مجموع الوطن وتضمن وحدته، تتكفل بالدفاع الوطني، الشؤون الخارجية، العملة.
- دولتين وطنيتين (دولتين متحدتين) تمثلان الجماعتين الوطنيتين البربرية والعربية، وكل واحدة تسهر على وحدة جماعتها.

(1)- هذا ما أكده رئيس الحركة فرحات مهني في تصريح لجريدة (Le Matin) الصادرة في 11 أكتوبر 2001، نقلا عن (ZOUAIMIA (Rachid), L'introuvable pouvoir local, Op.cit. p 52.)، بقوله :

« Nous ne pouvons imposer à d'autres région ce que la Kabylie réclame pour elle-même ».
(2)- البند الرابع والخامس من ميثاق حقوق الشعب القبائلي ومنطقة القبائل.

- Charte des droits du peuple kabyle et de la Kabylie, Adoptée au Congrès constitutif du MAK à Ighil Ali le 14 août 2007, Site officiel du Mouvement pour l'autonomie de la Kabylie (MAK), www.makabylie.info. «La Kabylie a droit à une République Régionale Kabyle Autonome, démocratique, Sociale et Laïque.»، « La Kabylie a droit à ses propres institutions dont son parlement et son gouvernement.»

(3)- وفق ما جاء في البند الأول من الفصل الرابع من :

- Projet pour l'autonomie de la Kabylie, Site officiel du Mouvement pour l'autonomie de la Kabylie (MAK), www.makabylie.info. «L'autonomie régionale sera proclamée à la suite d'un référendum organisé en Kabylie»

(4)- وفق ما جاء في البند الثاني من نفس الميثاق.

(5)- Front Uni de l'Algérie Algérienne

(6)- Rassemblement pour l'Algérie Algérienne Fédérale.

(7)- BOUMEKLA (Madjid), Intervention, site de l'association (cercle d'étude et de réflexion sur l'autonomie de la Kabylie), www.cerak.net.

- كل دويلة وطنية تؤسس لتسهر على تطور وتنمية شاملة وفعالة ومنسجمة لمجموع سكانها، مع مراعاة التفاهم والودية مع الجماعة الأخرى.
- تعمل كل دولة على تطوير لغتها وتعليم لغة الجماعة الأخرى، وتسهران على التكفل بالخصوصيات الثقافية في المناطق المختلطة سكانيا.
- كل دولة جهوية تختص في مجال الثقافة، اللغة، التربية والتعليم، التوظيف، الشرطة والنظام العام في إقليمها.

الفرع الثاني

الجهوية في الجزائر على الصعيد الفقهي القانوني

شكل موضوع اللامركزية عموما والجهوية في الجزائر خصوصا مادة للدراسة والتحليل الفقهي القانوني، ورغم نقص الدراسات في هذا الجانب، إلا أن بعض القانونيين والفقهاء والمختصين تناولوه في كتاباتهم، بالأخص في الفترة الأخيرة.

تطرق العميد أحمد محيو، في كتابة محاضرات في المؤسسات الإدارية منذ السبعينات إلى إشكالية حذف المنطقة أو الجهة، فبعد استعراضه لتاريخ الجهة إداريا في الجزائر قبل الاستقلال، تناول إلغاءها بعد الاستقلال و المرحلة الانتقالية التي ميزت الفترة إلى غاية صدور قانون الولاية 1969. وعلق على ذلك : « إن التجاهل الظاهر للمنطقة لا يمكن، على كل حال، أن يمنع من اعتبار الإطار الإقليمي كإطار طبيعي وعملياتي لبعض الأعمال ذات الطابع الإداري والاقتصادي والاجتماعي. لقد ترك المشروع القضية في حالة انتظار، لأن ميثاق الولاية يقترح دراسة شروط ترتيب الحدود الأرضية للولايات وكذلك " الفائدة من خلق هيئة أو بنى مشتركة فيما بين الولايات، باعتبار ذلك أسلوبا تقنيا للتنمية الاقتصادية". لكن بما أن حدود الولايات قد رسمت من جديد في عام 1974 وأدى ذلك لإحداث 31 ولاية، فإن ترتيب المناطق يطرح نفسه بحدة أكثر لأن الولاية أصبحت، من الآن فصاعدا، إطارا ضيقا جدا للنشاط الاقتصادي...»⁽¹⁾

(1)- محيو (أحمد)، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 283.

فقد تناول الأستاذ السعيد الطيب (TAIB Essaid) (1) في مقاله « إشكالية الجهة» (2) تردد المشرع الجزائري ورفضه تكريس الجهة كجماعة إقليمية أو حتى كمقاطعة إدارية. وتناول الجانب التاريخي للجهوية في الجزائر منذ القديم إلى غاية عهد الاستعمار، مبينا هذا البعد الجهوي في كل مراحل تاريخ الجزائر. كما تطرق لتناول القانون الجزائري دستورا وتشريعا لمصطلح الجهة والجهوية، مبينا الحساسية المفرطة للمشرع اتجاهه وربطه بمفهوم الجهوية العصبية (régionalisme).

ووضح غموض الموقف الرسمي اتجاه الفعل الجهوي، حيث ترفض الجهة كجماعة إقليمية في التنظيم الإداري اللامركزي و اللاتركيزي، بينما تسمح ببروز مؤسسات أو مصالح جهوية تقتضيها التنمية الاقتصادية والاجتماعية أحيانا. وتقتضيها عجز الولاية أحيانا أخرى.

ويسوق الأستاذ السعيد الطيب كل المبررات السسيولوجية والسياسية والاقتصادية والمؤسسية، للذهاب نحو تكريس الجهة كجماعة إقليمية، ويؤكد أنه يجب التفكير في كيفية جعل الجهة عامل انسجام اجتماعي، وتنمية اقتصادية وديمقراطية سياسية، وعامل عصرنة للدولة.

من بين المدافعين عن تكريس الجهة لا مركزيا، الأستاذ شعبان بن أكزوح (1)، الذي تناول في مقاله « الحكم المحلي و اللامركزية » (2)، حتمية تكريس الجهة على الأقل كمقاطعة إدارية أو مؤسسة عامة، بما أنه تم الفصل في عدم اعتمادها كجماعة إقليمية في ظل الدستور الحالي. ويبين أن الواقع الجهوي مكرس ميدانيا في عدة أشكال إدارية واقتصادية. والحجج المدعومة لاجابية تكريس الجهة واضحة حتى من خلال سياسات الدولة، بما أن الموضوع الذي كانت تتردد السلطات في تكريسه أصبح اليوم مطروحا على أعلى مستوى (خطاب رئيس الجمهورية اثر تنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة).

(1) - أستاذ بالمدرسة الوطنية للإدارة بالجزائر.

(2)- TAIB (Essaid), La problématique de la région, Op.cit.

(1) - أستاذ بكلية الحقوق في جامعة الجزائر.

(2)- BENAKZOUH (Chabanne), Gouvernance territoriale et décentralisation, RASJEP, Alger, 1/2005, pp 07-30.

Voir également son article: De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration et décentralisation, Op.cit., pp 233-263.

ويتحدث الأستاذ في مقاله أيضا عن تجارب الدول المتقدمة، وعن ظهور ما يسمى بالدول الجهوية، وكيف أن تكريس الجهوية إلى أقصى الحدود غير من المفهوم الكلاسيكي للدولة الموحدة، دون الوصول إلى الدولة الفيدرالية وقدم كمثال (فرنسا وايطاليا واسبانيا). ويعتبر أن الجهوية لا تشكل خطرا على وحدة الدولة بقدر ما هي خاصة للدولة العصرية⁽¹⁾.

يستعرض الأستاذ رشيد زوايمية، أيضا الجهوية كآفاق، في كتاباته⁽²⁾، وينطلق الأستاذ من أزمة الدولة الحارسة (Etat providence) للانتقال إلى الدولة الضابطة (Etat régulateur)، ويتحدث عن الإصلاحات المزعومة ووظيفتها التزيينية (La valeur décorative des réformes)، حيث يقف على الرقابة المشددة التي تمارسها الدولة على الجماعات الإقليمية، وعدم تمتعها بالاستقلالية الكافية لتكون فعالة. أما عن النماذج الموجودة حاليا في العالم، فيستعرض أمثلة عن أنواع الدول الأربعة : الدولة الموحدة، الدولة الموحدة اللامركزية، الدولة الموحدة الجهوية والدولة الفدرالية. ومن ثم يطرح المقترحات الموجودة حاليا حول الجهوية في البرامج الحزبية والجماعات المطالبة التي تنادي بها.

أما الأستاذ شيهوب مسعود⁽²⁾، فقد بدأ متحفظا من فكرة الجهوية من خلال كتابه " أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر"، حيث يقول: « صحيح أن " الإقليم " يحقق الاضطلاع بالمشاريع الاقتصادية الضخمة التي لا تستطيع القيام بها الولايات الصغيرة الحجم. وهو الوجه الايجابي لمؤسسة الإقليم، الذي لا يخلو من تحفظات نستعرضها حسب الانتقادات الموجهة له في بعض الدول التي تأخذ به. حيث اتسم تاريخ تطور الإقليم في فرنسا بتردد وعدم استقرار،

(1)- «la régionalisation n'a pas forcément pour vocation et encore moins pour postulat de remettre en cause l'unité de l'Etat. Elle est la caractéristique d'un Etat moderne intégrant les principes éprouvés de proximité et subsidiarité jamais décidés véritablement », BENAKZOUH (Chabanne), Gouvernance territoriale et décentralisation, Op.cit., p 19.

(2)- ZOUAIMIA (Rachid), ROUAULT (Marie Christine), Droit administratif, Op.cit., p 140-143.

ZOUAIMIA (Rachid), L'introuvable pouvoir local, Op.cit.,pp 48-53.

(2)- أستاذ بجامعة قسنطينة، نائب بالبرلمان ورئيس سابق للجنة القانونية بالمجلس الشعبي الوطني.

سواء على مستوى الفقه أو التشريع أو الرأي العام»⁽¹⁾. واستعرض مسار استحداث الإقليم في فرنسا، ليخلص إلى تجنب أي تسرع في نقل تجربة الإقليم التي لم تستقر بعد في الدول التي ظهرت فيها.

غير أن الأستاذ شيهوب غير موقفه هذا، حيث صرح لإحدى الصحف⁽²⁾ متحدثا بصفته قياديا في حزب جبهة التحرير الوطني، وعبر عن دعمه لتكريس الجهة كجماعة إقليمية، وتعديل الدستور من أجل ذلك، ويدعم طرحه بالأزمة المحلية وصغر الوحدات الإدارية المحلية وعدم كفايتها لتحقيق التنمية والمشاريع الكبرى، ويؤكد عن الطابع الإداري للجهة للتمييز عن الفدرالية، كما يقترح أن يترأسها وال ممثلا للدولة، وتزود بمجلس منتخب.

(3) - شيهوب (مسعود)، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 102.
(2) - CHIHOUB (Messaoud), Le FLN veut le système des régions, Op.cit.

خاتمة

عرف مسار اللامركزية في الجزائر تحولات عديدة ومهمة، تميزت بالتذبذب والتردد بين الاتجاه نحو تعميقها وتكريسها بجدية وبين التراجع عن مكتسبات سبق تحقيقها في التوجه اللامركزي.

فبعد مرحلة انتقالية دامت خمس سنوات بعد الاستقلال، فرضتها المخلفات الثقيلة لفترة الاستعمار والفراغ الكبير الذي تركته إدارته، وتميزت بعدم استقرار في السلطة المركزية، ومحاولة لإيجاد المعالم في القاعدة المحلية. استتبت الأوضاع في البلاد، وشرع مجلس الثورة في بناء المنظومة التشريعية على مستوى إدارة وتسيير شؤون المؤسسات والمواطنين. هذا ما عجل في صدور أول نص ينظم البلدية كقاعدة للامركزية في الدولة سنة 1967، فكرس انتخاب المجالس الشعبية البلدية وأعطاهم صلاحيات واسعة شملت كل الجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

كما تلى ذلك صدور قانون الولاية سنة 1969، ليكرسها كجماعة إقليمية مزدوجة، تتمتع بهيئة لا مركزية تداولية منتخبة، وهيئة غير ممرضة تنفيذية تمثل الولاية والدولة في نفس الوقت. وهذا بعد نقاش كبير حول النظام الذي يجب أن يكرس.

غير أن التوجه المذهبي والإيديولوجي للدولة، المكرس للاشتراكية كمنهج اقتصادي والأحادية الحزبية كمنهج سياسي، والأولوية القصوى لتجاوز مخلفات الاستعمار والثورة التحريرية، والتوجه نحو بناء قاعدة اقتصادية للبلاد، وتحسين الجانب الاجتماعي للمواطنين من خلال الاحتياجات الأساسية والضرورية. جعل البعد الديمقراطي في الجماعات الإقليمية أمرا ثانويا أمام الفعالية التنموية.

وسيطر الحزب الواحد على العملية الانتخابية بتحكمه في الترشيح وتعيين المسؤولين، وفرض السياسات باسم الشرعية الثورية. بالمقابل كانت تجربة اللامركزية في ظل قانوني البلدية 67-24 وقانون الولاية 69-38 والتعديلات المدخلة عليهما، تجربة مفيدة سمحت بهيكلية البلديات والولايات وأرست تقاليد عمل محلية يمكن تطويرها والبناء عليها.

غير أن التحول الهام الذي عصف بقدرات الجماعات المحلية وأدى إلى إضعافها، هو إعادة التقسيم الإقليمي والإداري للبلاد، الذي ضاعف من عدد الولايات والبلديات دون دراسة موضوعية للواقع المحلي، بحجة تقريب الإدارة من المواطن. وزاد الوضع تأزماً الأزمة الاقتصادية التي ميزت النصف الثاني من عقد الثمانينات. فأصبحت البلديات خاصة والكثير من الولايات، عاجزة مالياً وتتموياً ناهيك عن العجز السياسي الذي كان سائداً من قبل.

ذلك ما عجل إلى إصلاح سياسي بعد أحداث أكتوبر 1988، وفتح المجال السياسي أمام التعددية الحزبية، وتغيير النهج الاقتصادي نحو تحرر أكبر بتبني اقتصاد ليبرالي حر. ولم يستثنى نظام الجماعات المحلية من إعادة النظر التي مست جميع النصوص القانونية المحورية تكيفاً مع روح الدستور الجديد الصادر سنة 1989. فصدر قانوني البلدية والولاية 08-90 و 09-90 في نفس الوقت، وتمت صياغتهما بتسرع كبير، للاستجابة والتكيف مع الأوضاع الجديدة التي فرضها التحول السياسي زيادة على ضغط الأحزاب الجديدة المتعطشة للممارسة السياسية والتغيير على كل المستويات. حيث اضطرت الحكومة إلى تأجيل انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية المنتهية عهدتها في ديسمبر 1989، ستة أشهر ليتم إصدار نصي الجماعات المحلية.

وقد حمل قانوني 1990، تخفيفاً في الوصاية الإدارية وصلاحيات واسعة مكيفة مع التوجه الاقتصادي والسياسي الجديد، لكن من الزاوية التنظيمية لم يكن التغيير جوهرياً، حيث تم الحفاظ على الازدواجية العضوية والوظيفية في الولاية خاصة. أجريت الانتخابات المحلية في جوان 1990، التي صدمت نتائجها السلطات المركزية، التي أدركت الخطأ الكبير الذي وقعت فيه بتكريس النظام الانتخابي النسبي مع أفضلية الأغلبية، حيث فاز الحزب الإسلامي المعارض بأغلبية المجالس الشعبية البلدية والولائية. وهو ما حدث أيضاً في الانتخابات التشريعية، وهو ما عجل بوقف المسار الانتخابي وحل الجبهة الإسلامية للإنقاذ، والدخول في مرحلة انتقالية أخرى من سنة 1992 إلى 1997، تميزت بفرض حالة الطوارئ، وأدت بالتراجع عن كل المكتسبات الديمقراطية المكرسة، فحلت المجالس الشعبية البلدية والولائية، وعوضت

بهيئات مؤقتة معينة من طرف السلطات، وتتالت المراسيم التنظيمية تفرض قيودا أكثر ووصاية أشد مما جاء في قانون البلدية والولاية على الهيئات المحلية، مكرسة لعدم التركيز على حساب اللامركزية، وأضحى الوالي مهيمنا ومسيطرًا على كل الهيئات المحلية، بشكل أو بآخر.

ولم تجر انتخابات محلية إلى غاية 1997، ثم أعقبتها انتخابات 2002 و 2007، تحت إطار قانون الانتخابات 97-07، الذي غير من النظام الانتخابي النسبي مع أفضلية الأغلبية إلى النظام النسبي المطلق. تميزت هذه الفترة بعدم استقرار المجالس الشعبية البلدية خاصة، حيث ظهر عدم التجانس في المجالس الفسيفسائية، وكثرة تغيير الرؤساء باللجوء إلى سحب الثقة، والانسداد المزمّن في الكثير من المجالس، وتميزت أيضا بمظاهر سوء التسيير وكثرة الملاحظات القضائية لرؤساء المجالس. وكان هذا متزامنا مع تزايد وتراكم ديون البلديات سنة بعد سنة، والعجز المالي المطبق على الأغلبية الساحقة للبلديات، والنقص في الموارد البشرية كما وكيفا، ونقص المشاريع التنموية في مقابل تزايد احتجاجات المواطنين وكثرة مطالبهم الاجتماعية والتنموية.

ينفق الجميع على ضرورة إصلاح حقيقي على المستوى المحلي وعلى تكريس أكبر للامركزية، من السلطات المركزية إلى الأحزاب السياسية إلى المختصين، ورغم أن ذلك لم يكن في أولويات الدولة، إلا أن مؤشرات ايجابية حملتها فترة الرخاء المالي الذي عرفته البلاد منذ سنة 1999، خاصة في السنوات الأخيرة التي تسارعت فيها وتيرة التنمية المحلية بتخصيص الدولة لميزانيات ضخمة للتنمية المحلية، عن طريق البرامج القطاعية التي يتحكم فيها الوالي. كما بادرت الدولة بمسح مديونية البلديات وكثفت الإعانات المالية المباشرة وغير المباشرة للبلديات، وفتحت مجال التوظيف للجماعات الإقليمية لتزويدها بالإطارات اللازمة لسيرها.

كانت هذه الإجراءات ممهدة لصدور قانوني البلدية والولاية، اللذين شغلا مجالا من النقاش امتد على سنوات على مستوى الحكومة، أو على مستوى الطبقة السياسية، ما يفسر التردد الكبير الذي ميز الحكومة قبل أن تحسم أمرها، بطرح مشروع القانونين بتغييرات أقل ما يقال عنها أنها لا ترقى حتى إلى ما كان يميز تصريحات أعضائها أحيانا، دون الحديث عن الأحزاب التي تكونها.

فبينما كانت المؤشرات توحى بتكريس لامركزية عميقة، من خلال ضمان استقلالية البلديات، وإلغاء الوصاية عليها أو على الأقل تخفيفها، وتكريس الولاية كهيئة لامركزية، بتكريس هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وتحويل الرقابة على المجلس إلى رقابة قضائية بحتة. خيب المشروعين المتعلقين بالبلدية والولاية المقدمين من طرف الحكومة ظن أكثر المتشائمين.

ورغم التعديلات التي أدخلها البرلمان على مشروع قانون البلدية، إلا أن قانون البلدية الصادر سنة 2011 لم يحمل إلا إيجابيات قليلة، لا تشكل تحولا في دور ومكانة البلدية في إدارة شؤون المواطنين والتنمية المحلية.

كما أن قانون الولاية الجديد رقم 07-12 رغم إيجابياته، حسم في عزم السلطات المركزية على جعل الوالي محورا للحياة الإدارية ومحركا للتنمية المحلية في الولاية، مفضلة عدم المغامرة وضمان الفعالية التنموية التي يحققها عدم التركيز على القيمة الديمقراطية التي قد يشكلها تزويد المجلس الشعبي الولائي بآليات تنفيذية.

أما تكريس الجهة بأي شكل من الأشكال (لامركزية، أو لا تركيزية، أو مؤسسة عامة) فيبقى محل تردد كبير ونقاش حاد على مستوى القرار السياسي. حيث تبقى كآفاق مستقبلية ليست بالقريبة رغم المؤشرات والمبررات التي تستشف أحيانا من سياسات الدولة ومن مواقف بعض المسؤولين ومن تقارير رسمية، ناهيك عن دراسات المختصين وبرامج التشكيلات السياسية.

فهل سيكون تكريس الجهة كجماعة إقليمية، والولاية كجماعة لامركزية والبلدية كفضاء للإدارة الحرة، والاستقلالية المالية والتنمية، هو التحول المقبل في مسار اللامركزية في الجزائر؟

Niveau de qualification des personnels des Collectivités Locales

1. Wilayas et daïras

	Wilayas	Daïra	Total	
	Effectif	Effectif	Effectif	%
Ni Lire /écrire	2817	1474	4291	14.4
Primaire	3.306	1550	4.852	16.3
Moyen	4.196	3.314	7.510	25.3
Secondaire	5146	3869	9.015	30.3
Technicien	214	101	315	1.1
Technicien supérieur	147	52	199	0.7
Ingénieur d'application	96	36	132	0.4
Licence	1761	1234	2995	10.1
Ingénieur d'Etat	161	56	217	0.7
Architecte	23	06	29	0.1
Vétérinaire	01	00	01	0.0
Autres	121	43	164	0.6
Cycle court	00	01	01	0.0
Total	17.989	11.732	228.721	100.0

2. Communes

	Administration	Technique	Autres	Total	
	Effectif	Effectif	Effectif	Effectifs	%
Ni Lire /écrire	7360	38146	2353	47859	38.99
Primaire	9147	22581	1241	32969	26.86
Moyen	15702	5066	308	21076	17.17
Secondaire	13761	1604	41	15406	12.55
Tech/ing. Application	655	1551	26	2232	1.82
Licence	1871	59	07	1937	1.58
Ingénieur d'état	194	459	04	657	0.54
Architecte	32	238	01	271	0.22
Vétérinaire	35	38	01	74	0.06
Autres	243	29	01	273	0.22
Total	49.000	69.771	3.983	122.754	100.0

Source : CENEAP: Etude sur l'encadrement de la Wilaya de la Daïra et de la commune- Juillet 2000.

Collectivités Locales: Personnel sans niveau de qualification

Niveaux	Année 1996	Année 1999
Sans aucun niveau	46.72 %	37.49%
Niveau primaire	25.52 %	27.54%
Moyen	13.17 %	17.71%
Total	85.41 %	82.74%

Source : CENEAP: Etude sur l'encadrement de la Wilaya, de la Daïra et de la commune- Juillet 2000.

Répartition des effectifs par activités:

Services administratifs	%	Services techniques	%	Autres services	%
Administration Générale	16.21		04.56	Etat civil	10.69
Finances	05.34	Etudes et Urbanisme	40.04	Sport et social	04.36
Cabinet du PAPC	01.21	Voirie/entretien	06.02	Autres	07.93
Secrétariat général	03.63	Environnement			
Total	26.40		50.62		22.98

Source : CENEAP: Etude sur l'encadrement de la Wilaya, de la Daïra et de la commune- Juillet 2000.

Recettes des communes

(En Millions de DA)

Exercices	Ressources						
	Fiscalité	Patrimoine	Sub.FCCL	Sub.w	PCD	Total	Total PCD
1995	38.306	7.600	24.332	6.600	18.800	95.638	76.838
1996	37.633	7.937	21.287	2.000	20.721	89.578	68.357
1997	39.471	7.222	21.815	2.500	20.850	91.858	71.008
1998	43.564	9.787	22.314	2.000	21.000	98.615	77.615
1999	47.655	8.887	22.000	2.000	24.000	104.542	80.542
Total	206.629	41.383	111.742	15.100	105.371	480.231	74.8360

Source Ministère des Finances

Situation financière des collectivités locales (Exercice 1999)

I- Communes :

(En millions de DA)

Nature des recettes	Montant
1- Impôts directs	
* Taxe sur l'activité professionnelle	
* Taxe foncière/Taxe d'assainissement	18.350
* Versement forfaitaire (30%) versé directement aux budgets communaux (localisé)	1.723
	6.732
2- Impôts indirects	
* Taxe sur la valeur ajoutée	8.634
* Taxe d'abatage	544
3- produits domaniaux et patrimoine	4.042
Total (01+02+03)	40.025
4- Intervention F.C.C.L	
* Péréquation	
* Versement forfaitaire centralisé et	
* Subvention d'équilibre	
Total général	61.725

Source : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales

II- Wilayas :

(En millions de DA)

Nature des recettes	Montants
Taxe sur l'activité professionnelle (T.A.P)	13.681
Versement forfaitaire (VF)	2.900
Subvention de péréquation	1.000
Contribution des communes au fonds de Wilaya de promotion des initiatives de la jeunesse et des pratiques sportives (affectée, transitant seulement par le budget de Wilaya)	3.000
Autres produits (excédents des années antérieures, autres subventions...)	6.519
Total général	27.100

Source : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales

Répartition de la péréquation par catégorie de communes (1998)

Catégories de communes	Nombre de communes bénéficiaires	Montant allouée (En DA)	Montant par Commune(En DA)
1. Communes dont ration de 401 à 620 DA	210	306.000.000	1.457.142
2. Communes dont ratio de 101 à 400 DA	647	2.639.531.000	4.079.646
3. Communes dont ratio inférieur à 100 DA	248	1.054.469.000	4.251.891
Total	1105	4.000.000.000	

Source Ministère des Finances

Endettement des communes :

(En Millions de DA)

Exercices	Fonctionnement	Equipement	Total
31.12.1995	1.414	3.548	4.962
1996	1.596	2.778	4.374
1997	2.996	5.084	8.053
1998	610	823	1.433
Total	6.589	12.233	18.822

Source : Source Ministère des Finances

Structure des ressources des collectivités locales

1. impôts directs :

Nature de la ressource	Références juridiques	Taux	Etat	Bénéficiaires			Observation
				Collectivités locales			
				Communes	Wilayas	FCCL	
Taxes sur l'activité professionnelle (TAP) (TAIC + TANC)	- Loi de finances 1996 - Article 217 du code des impôts directs	2,55% du chiffre d'affaires	-	1,66%	0,75	0,14%	
Versement forfaitaire (VF)	-Articles 208 a 216 du C.I.D -Arrêté interministériel n°51 du 21/01/1995	6% de la masse salariale	-	60% centralisés +30% localisés	20%	20%	- 7/10 centralises au FCCL et repartis sous forme de solidarité et versés directement aux budgets communaux
Taxe foncière	- Article 248 a 261 du C.I.D Arrêté interministériel du 24/05/1994 portant classement des communes		-	100%	-	-	Cette taxe concerne le foncier bâti et non bâti calculée sur la superficie du bien
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (ex taxe) d'assainissement)	- Article 263 du C.I.D						
Impôts sur le patrimoine	- Article 214 du C.I.D	-Biens immobiliers bâtis et non bâtis -Biens mobiliers	-60% Etat -20% fonds national du logement	20%			Cet impôt n'a jamais été recouvré depuis sa création
Droits de fêtes	- Article 36 loi de finances 2001	-		100%			Modifiant et complétant la loi de finances de 1966 et 1986

Impôts indirects :

Nature de la ressource	Références juridiques	Taux	Etat	Bénéficiaires			Observation
				Collectivités locales			
				Communes	Wilayas	FCCL	
Taxes sur la valeur ajoutée (TVA) Ex : (TUGP+TUGPS)	- Article 161 du code des taxes sur le chiffre d'affaires		85%	5%	-	10%	
Taxe d'abattage	-Articles 446 du code des impôts indirects	- 4,50 DA communes - 0,50DA fonds protection de la santé animale	-	100%	-	-	
Taxe spéciale sur les affiches et plaques professionnelles	- Article 56 et 57 de la loi de finances 2000		-	100%	-	-	

التنظيم الجهوي لمصالح وزارة المالية

عدد المديريات الجهوية في الولاية	المديريات أو المفتشيات الجهوية التابعة لوزارة المالية						الولايات المقر
	مفتشية المالية	أملك الدولة	الجمارك	الضرائب	الميزانية	الخزينة	
5		X	X	X	X	X	الجزائر
5	X	X	X	X		X	قسنطينة
6	X	X	X	X	X	X	عنابة
5	X		X	X	X	X	سطيف
6	X	X	X	X	X	X	وهران
5		X	X	X	X	X	بشار
5	X	X	X	X	X		ورقلة
3				X	X	X	الشلف
3	X		X			X	تلمسان
2		X		X			البليدة
2	X					X	مستغانم
1	X						تيزي وزو
1		X					بجاية
1			X				تبسة
1		X					غليزان
1			X				تمنراست
1			X				إليزي
1	X						الأغواط
1	X						سيدي بلعباس
1						X	بسكرة
1						X	خنشلة
1						X	بومرداس
1						X	غرداية
	10	9	11	9	7	13	المجموع

قائمة المراجع

باللغة العربية :

1/ الكتب:

1. أنس قاسم (جعفر)، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
2. أو صديق (فوزي)، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، النظرية العامة للداستير، القسم الثاني، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2001.
3. بسبوني (عبد الغني)، التفويض في السلطة الإدارية، دار الجامعية، بيروت، 1986.
4. بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
5. بعلي (محمد الصغير)، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
6. بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، 1993.
7. بوضياف (عمار)، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
8. بو عمران (عادل)، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010.
9. جعفر (محمد سعيد)، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 1999.
10. دموم (كمال) ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباطا للشرطة القضائية، دار هومة، الجزائر، 2004.
11. ديدان (مولود)، نصوص القانون الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
12. راغب الحلو (ماجد)، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، 2006.
13. رحمانى (الشريف)، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003.
14. رفعت عبد الوهاب (محمد)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
15. سعد (عبدو)، مقلد (علي)، نعمة اسماعيل (عصام)، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
16. شيهوب (مسعود)، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
17. صدوق (عمر)، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.

18. الطماوي (محمد سليمان)، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة نشر.
19. عشي (علاء الدين)، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2006.
20. عوابدي (عمار)، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
21. كنعان (نواف)، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006.
22. لباد (ناصر)، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد، سطيف، 2005.
23. لباد (ناصر)، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، لباد، سطيف، 2006.
24. لباد (ناصر)، دساتير ومواثيق سياسية، الطبعة الأولى، لباد، سطيف، 2007.
25. محيو (أحمد)، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
26. مصطفى حسين (حسين)، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
27. يحيوي (عمر)، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة و الجماعات المحلية، دار هومة، الجزائر، 2004.

2/ المذكرات:

1. بركات (محمد)، النظام القانوني للمنتخب المحلي، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، 1998.
2. بلعباس (بلعباس)، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2002-2003.
3. بن مالك (محمد)، ميزانية البلدية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، معهد الحقوق الإدارية، 1994-1995.
4. بن مبارك (راضية)، التعليق على التعليم 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2001-2002.
5. بيطام (أحمد)، الاقتراع النسبي والتمثيلية، حالة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق باتنة، 2004-2005.
6. غزلان (سليمة)، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2001-2002.

7. مقطف (خيرة)، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2001-2002.

3/ المقالات :

1. إدريس (بوكرا)، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، الفكر البرلماني، العدد التاسع، جويلية 2005، الجزائر، ص ص 40-71.
2. بلعياط (عبد الرحمان)، نظرة حول كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مداخلة مقدمة في ملتقى حول "مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002.
3. بن طيفور (نصر الدين)، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية؟، إدارة، الجزائر، العدد 2001/2، ص ص 5-24.
4. بوحميده (عطاء الله)، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد 2005/1، ص ص 51-82.
5. بودربالة (محمد عبدو)، الإصلاح الضريبي، مداخلة مقدمة في ملتقى حول "الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، مجلس الأمة، 31 مارس 2003.
6. دريوش (مصطفى)، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، الجزائر، العدد 2003/1، ص ص 45-52.
7. دريوش (مصطفى)، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مداخلة مقدمة في ملتقى حول "مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002.
8. الزين (عزري)، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، الفكر البرلماني، الجزائر، العدد التاسع، جويلية 2005، ص ص 131-166.
9. شاوي (حفيظ)، حقائق عن عملية تنظيم المجالس البلدية في العالم، الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 12، أبريل 2006، ص ص 109-123.
10. شيهوب (مسعود)، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 2، مارس 2003، ص ص 15-29.
11. شيهوب (مسعود)، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 2003/3، ص ص 41-60.
12. شيهوب (مسعود)، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مداخلة مقدمة في ملتقى حول "مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002.
13. عنصر (صالح)، رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها غير الممركزة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 2002/1، ص ص 52-53.

14. عولمي (بسمة)، تشخيص نظام الإدارة المحلية ونظام المالية المحلية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، الجزائر، عدد 4، سنة 2006، ص ص 257-280.
15. كراجي (مصطفى)، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد 1996/2، ص ص 344-358.
16. لباد (ناصر)، الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية، إدارة، الجزائر، العدد 1999/1، ص ص 131-99.
17. ماتلو (الطيب)، التنمية المحلية، معايير وآفاق، الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص ص 119-129.
18. ماتلو (الطيب)، دور المنتخب في التنمية، الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 12، أبريل 2006، ص ص 131-124.
19. ماتلو (الطيب)، مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية، الفكر البرلماني، الجزائر، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص ص 86-97.
20. ماتلو (الطيب)، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، مداخلة مقدمة في ملتقى حول " مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة "، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002.
21. ماتلو (الطيب)، نظرة المنتخب لإصلاحات المالية المحلية من التسيير المحلي الراشد، مداخلة مقدمة في ملتقى حول " الإصلاحات المالية والجباية المحلية "، مجلس الأمة، 31 مارس 2003.
22. محند واعمر (علي زيان)، نظرة حول المالية العمومية المحلية، مداخلة مقدمة في ملتقى حول " مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة "، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002.
23. مقدم (سعيد)، التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة، حالة الجزائر، إدارة، الجزائر، العدد 2006/1، ص ص 9-25.
24. مكلل بوزيان (أ)، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، إدارة، الجزائر، العدد 1999/2، ص ص 41-52.
25. ولد قابلية (دحو)، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مداخلة مقدمة في ملتقى حول " مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة "، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002.
26. ولد قابلية (دحو)، بدون عنوان، مداخلة مقدمة في ملتقى حول " الإصلاحات المالية والجباية المحلية "، مجلس الأمة، 31 مارس 2003.

4/ وثائق ومطبوعات:

1. مشروع قانون الولاية، المودع لدى المجلس الشعبي الوطني، الدورة الخريفية لسنة 2011.
2. بيان السياسة العامة للحكومة، المقدم أمام البرلمان، سبتمبر 2010.

3. الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 147، المجلس الشعبي الوطني، 22 مارس 2010.
4. الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 152، المجلس الشعبي الوطني، 31 مايو 2010، ص 29.
5. برنامج رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة للانتخابات الرئاسية 8 أبريل 2004.
6. كتّيب المنتخب المحلي، التجمع الوطني الديمقراطي.
7. لائحة السياسة العامة، مصادق عليها في المؤتمر الثالث، التجمع الوطني الديمقراطي، 25-26-27 جوان 2008.
8. البرنامج العام للحزب، مصادق عليه في المؤتمر الثامن، جبهة التحرير الوطني، 30-31 جانفي و 1 فيفري 2005.
9. توصيات ندوة منتخبى جبهة التحرير الوطني، لجنة قانون الانتخابات، جبهة التحرير الوطني، البلدة، 21 مارس 2008.
10. النصوص التحضيرية لمؤتمر التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية.
11. البرنامج الانتخابي للانتخابات البلدية والولائية 29 نوفمبر 2007، جبهة القوى الاشتراكية.
12. الجلسات الوطنية « التشاور الوطني حول تحديد أهداف تنمية محلية أمثل وتكييفها مع تطلعات السكان»، مشروع المحاور الرئيسية للتوصيات، المجلس الوطني الاقتصادي، الجزائر، 29-30 ديسمبر 2011.

5/ مقالات الجرائد :

1. ب (دليلة)، الحكومة تعتمد 95 ولاية منتدبة بموجب التقسيم الإداري، النهار، 02/09/2009
2. بحري (حمزة)، ولد قابلية يكشف أهم التعديلات في قانون البلدية، الشروق اليومي، العدد 1943، 17/03/2007.
3. بلحاج (لطيفة)، البرلمان يذفن مشروع التقسيم الفيدرالي للجزائر، الشروق اليومي، 16/01/2012.
4. بلعمري (سميرة)، ولد قابلية : التقسيم الإداري الجديد يخضع لإعادة دراسة بسبب رفض الرئيس، الشروق اليومي، 11/02/2010.
5. بلعمري (سميرة)، زرهوني : لم نفضل بعد في القائمة الاسمية للولايات المنتدبة الجديدة، الشروق اليومي، 03/09/2009.
6. ح (سليمان)، ولد قابلية يكشف عن نية تعديل قانون الانتخابات مجددا، الخبر، 23/02/2008.
7. سهيل (ب)، دحو ولد قابلية يعلن، قانون البلدية الجديد يلغي سحب الثقة من "المير" ، الخبر، 27/12/2007.
8. صالحى (م)، زرهوني ينفى توسيع صلاحيات الولاية ويتحدث عن تسيير الأغلبية للبلديات، الخبر، 11/07/2007.
9. صالحى (م)، ولد قابلية ينزع قبعة الوزير وينتفض : لابد من تعزيز صلاحيات المنتخب البلدي، الخبر، 01/09/2007.

10. ع (فؤاد)، بوتفليقة يراجع عدد الدوائر المعنية بالترقية إلى ولايات، البلاد، 2009/05/06
11. قدارة (عاطف)، رفع نسب التحصيل لإنقاذ البلديات من حالات الإفلاس، الخبر، 2007/12/10.
12. محامد (مراد)، حسب دراسة لوزارة الداخلية 37 بالمائة من إدارات البلديات والولايات عديمو الكفاءة، الشروق اليومي، 2008/11/22.
13. مسلم (محمد)، البلديات تستفيد من 20 بالمائة من مجموع الضرائب، الشروق اليومي، 2007/12/09.
14. ولد قابلية (دحو)، حوار مع الخبر، من إعداد ف (لمياء)، الخبر، 2007/09/03.
15. يس (حميد)، المنتخب يبقى خاضعا للوالي في قانون البلدية الجديد، الخبر، 2007/06/27.

6/ مصادر الانترنت :

1. بطاطاش (أحمد)، عدم دستورية قانون البلدية الجديد، www.wakteldjazair.com
2. خطاب رئيس الجمهورية على اثر تنصيب اللجنة الوطنية لإصلاح هيكل الدولة ومهامها، في 25 نوفمبر 2000، موقع رئاسة الجمهورية على الانترنت، www.el-mouradia.dz
3. خطاب رئيس الجمهورية في اختتام اجتماع ولاية الجمهورية يوم 2 مايو 2002، موقع رئاسة الجمهورية على الانترنت، www.el-mouradia.dz
4. سي آيلند، مذكرة حول الإصلاحات في الجزائر، 2004/06/09، موقع رئاسة الجمهورية على الانترنت، www.el-mouradia.dz
5. خطاب رئيس الجمهورية على إثر افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية، الجزائر، 26 جويلية 2008، موقع رئاسة الجمهورية على الانترنت، www.el-mouradia.dz
6. بيان مجلس الوزراء المنعقد في 30 ديسمبر 2001، موقع رئاسة الجمهورية على الانترنت، www.el-mouradia.dz
7. عزي (الأخضر أبو علاء)، الملتقى الدولي حول التنمية المحلية والحكم الرشيد (حقيقة الاقتصاد الوطني)، www.freemediawatch.org
8. موقع إصلاح الإدارة الحكومية، إصلاح الإدارة الحكومية، مذكرة تطبيقية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، www.undp.org

8/ النصوص القانونية :

أ/ الدساتير والمواثيق :

1. الميثاق الوطني، الصادر بموجب أمر 76-57 مؤرخ في 5 يوليو 1976، الجريدة الرسمية عدد 61 الصادرة في 30 يوليو 1976.

2. الميثاق الوطني، الصادر بموجب مرسوم رقم 86-22 مؤرخ في 9 فبراير 1986، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 16 فبراير 1986.
3. دستور 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة في 10 سبتمبر 1963.
4. دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر سنة 1976.
5. دستور 23 فبراير 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 ممضي في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 9 الصادرة في 01 مارس 1989.
6. دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 ممضي في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب قانون رقم 02-03 ممضي في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية عدد 25 الصادرة في 14 أبريل 2002، المعدل بموجب قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008.
7. ميثاق الجزائر، مصادق عليه في المؤتمر الوطني الأول لجبهة التحرير الوطني، 16-21 أبريل 1964.
8. ميثاق الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 23 مايو 1969.
9. برنامج طرابلس، النصوص الأساسية لثورة نوفمبر 54، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر 2008.

ب/ القوانين العضوية :

1. أمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 6 مارس 1997.
2. أمر رقم 97-09 مؤرخ في 6 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 6 مارس 1997.
3. قانون عضوي رقم 04-01 مؤرخ في 7 فبراير سنة 2004، يعدل ويتمم الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة في 11 فبراير 2004.
4. قانون عضوي رقم 07-07 مؤرخ في 28 يوليو سنة 2007، يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية، المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 29 يوليو 2007.
5. قانون عضوي رقم 07-08 مؤرخ في 28 يوليو سنة 2007، يعدل ويتمم الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 29 يوليو 2007.

6. قانون عضوي رقم 01-12 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 01 الصادرة في 14 يناير 2012.

ج/ القوانين :

1. قانون رقم 64-227 مؤرخ في 10 أوت 1964، يتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 25 أوت 1964.
2. قانون رقم 79-05 مؤرخ في 23 يونيو سنة 1979، يتضمن تعديل الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967 والمتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 26 يونيو 1979.
3. قانون رقم 80-05 مؤرخ في 1 مارس سنة 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة في 4 مارس 1980.
4. قانون رقم 80-08 مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، يتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 28 أكتوبر 1980.
5. قانون رقم 81-02 مؤرخ في 14 فبراير سنة 1981، يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو سنة 1969 والمتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 17 فبراير 1981.
6. قانون رقم 81-06 مؤرخ في 13 يونيو سنة 1981، يعدل القانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980 والمتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 24 الصادرة في 16 يونيو 1981.
7. قانون رقم 81-09 مؤرخ في 4 يوليو سنة 1981، يعدل ويتمم الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967 والمتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة في 7 يوليو 1981.
8. قانون رقم 83-03 مؤرخ في 5 فبراير سنة 1983، يتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 8 فبراير 1983.
9. قانون رقم 84-09 مؤرخ في 4 فبراير سنة 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 7 فبراير 1984.
10. قانون رقم 84-20 مؤرخ في 9 نوفمبر سنة 1984، يعدل ويتمم القانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 56 الصادرة في 11 نوفمبر 1984.
11. قانون رقم 87-03 مؤرخ في 27 يناير 1987، المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية عدد 5 الصادرة في 28 يناير 1987.
12. قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 2 الصادرة في 13 يناير 1988.

13. قانون رقم 88-02 مؤرخ في 12 يناير 1988، يتعلق بالتخطيط، الجريدة الرسمية عدد 2 الصادرة في 13 يناير 1988.
14. قانون رقم 88-03 مؤرخ في 12 يناير 1988، يتعلق بصناديق المساهمة، الجريدة الرسمية عدد 2 الصادرة في 13 يناير 1988.
15. قانون رقم 88-04 مؤرخ في 12 يناير 1988، يعدل ويتمم الأمر 75-59 المتضمن القانون التجاري، ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 2 الصادرة في 13 يناير 1988.
16. قانون رقم 89-11 مؤرخ في 5 يوليو سنة 1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة في 5 يوليو 1989.
17. قانون رقم 89-13 مؤرخ في 7 غشت سنة 1989، يتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 32 الصادرة في 7 غشت 1989.
18. قانون رقم 89-17 مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 1989، يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 11 ديسمبر 1989.
19. قانون رقم 89-18 مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 1989، يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية الولائية، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 11 ديسمبر 1989.
20. قانون رقم 90-06 مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، يعدل ويتمم القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 13 الصادرة في 28 مارس 1990.
21. قانون رقم 90-08 مؤرخ في 7 ابريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.
22. قانون رقم 90-09 مؤرخ في 7 ابريل سنة 1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.
23. قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35 الصادرة في 15 غشت 1990.
24. قانون رقم 90-25 مؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990، يتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 18 نوفمبر 1990.
25. قانون رقم 90-29 مؤرخ في 1 ديسمبر سنة 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990.
26. قانون رقم 90-30 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990.

27. قانون رقم 91-06 مؤرخ في 2 ابريل سنة 1991، يعدل ويتمم القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 والمتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 3 أبريل 1991.
28. قانون رقم 91-17 مؤرخ في 15 أكتوبر سنة 1991، يعدل ويتمم القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 والمتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 16 أكتوبر 1991.
29. قانون رقم 99-11 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية عدد 92 الصادرة في 25 ديسمبر 1999.
30. قانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 77 الصادرة في 15 ديسمبر 2001.
31. قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية عدد 79 الصادرة في 23 ديسمبر 2001.
32. قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43 الصادرة في 20 يوليو 2003.
33. قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 غشت 2004، يعدل ويتمم القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 غشت 2004.
34. قانون رقم 05-16 مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية عدد 85 الصادرة في 31 ديسمبر 2005.
35. قانون رقم 06-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 12 مارس 2006.
36. قانون رقم 07-12 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2007، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، الجريدة الرسمية عدد 82 الصادرة في 31 ديسمبر 2007.
37. قانون رقم 08 - 14 مؤرخ في 20 يوليو، يعدل ويتمم القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 3 غشت 2008.
38. قانون رقم 08-15 مؤرخ في 20 يوليو 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 3 غشت 2008.
39. قانون رقم 08-21 مؤرخ في 30 ديسمبر 2008، يتضمن قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية عدد 74 الصادرة في 31 ديسمبر 2008.
40. قانون رقم 09-09 مؤرخ في 30 ديسمبر 2008، يتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية عدد 78 الصادرة في 31 ديسمبر 2009.
41. قانون رقم 10-02 مؤرخ في 29 يونيو 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية عدد 61 الصادرة في 21 أكتوبر 2010.

42. قانون رقم 04-11 مؤرخ في 17 فبراير 2011، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 6 مارس 2011.
43. قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 3 يوليو 2011.
44. قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.

د/ الأوامر :

45. أمر رقم 66-155 مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة في 10 يونيو 1966.
46. أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير سنة 1967، يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 18 يناير 1967.
47. أمر رقم 68-10 مؤرخ في 23 يناير 1968، يتم الأمر رقم 66-155 مؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية عدد 9 الصادرة في 30 يناير 1968.
48. أمر رقم 68-532 مؤرخ في 24 سبتمبر سنة 1968، يتضمن تعديل المقطع الأول من المادة 108 من الأمر 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967 والمتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 82 الصادرة في 11 أكتوبر 1968.
49. أمر رقم 69-38 مؤرخ في 22 مايو سنة 1969، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 23 مايو 1969.
50. أمر رقم 70-20 مؤرخ في 19 فبراير 1970، يتعلق بقانون الحالة المدنية، الجريدة الرسمية عدد 21 الصادرة في 27 فبراير 1970.
51. أمر رقم 71-73 مؤرخ في 8 نوفمبر 1971، المتضمن الثورة الزراعية، الجريدة الرسمية عدد 97 الصادرة في 30 نوفمبر 1971.
52. أمر رقم 74-26 مؤرخ في 22 يناير سنة 1974، يتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات، الجريدة الرسمية عدد 19 الصادرة في 5 مارس 1974.
53. أمر رقم 76-42 مؤرخ في 14 مايو سنة 1976، يتضمن تعديل المادة 39 من الأمر 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967 والمتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 40 الصادرة في 18 مايو 1976.
54. أمر رقم 76-85 مؤرخ في 23 أكتوبر سنة 1976، يتضمن تعديل الأمر 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967 والمتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 86 الصادرة في 27 أكتوبر 1976.

55. أمر رقم 76-86 مؤرخ في 23 أكتوبر سنة 1976، يتضمن تعديل الأمر 69-38 المؤرخ في 23 مايو سنة 1969 والمتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 86 الصادرة في 27 أكتوبر 1976.
56. أمر رقم 88-01 مؤرخ في 11 أكتوبر سنة 1988، يتضمن تعديل القانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 41 الصادرة في 12 أكتوبر 1988.
57. أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 23 يوليو 1995.
58. أمر رقم 95-21 مؤرخ في 19 يوليو سنة 1995، يعدل ويتم القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 والمتضمن قانون الانتخابات، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 23 يوليو 1995.
59. أمر رقم 95-22، مؤرخ في 26 غشت 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 3 سبتمبر 1995.
60. أمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بسير الأموال التجارية التابعة للدولة، الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة في 27 سبتمبر 1995.
61. أمر رقم 95-26 مؤرخ في 25 سبتمبر سنة 1995، يعدل ويتم القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990 والمتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة في 27 سبتمبر 1995.
62. أمر رقم 96-26 مؤرخ في 30 أكتوبر سنة 1996، يعدل ويتم القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 والمتضمن قانون الانتخابات، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 66 الصادرة في 3 نوفمبر 1996.
63. أمر رقم 97-15 مؤرخ في 31 مايو سنة 1997، يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 38 الصادرة في 4 يونيو 1997.
64. أمر رقم 01-04 مؤرخ في 20 غشت 2001، متعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة في 22 غشت 2001.
65. أمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 يوليو سنة 2005، يتم القانون رقم 90-08 والمتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 19 يوليو 2005.
66. أمر رقم 05-04 مؤرخ في 18 يوليو سنة 2005، يتم القانون رقم 90-09 والمتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 19 يوليو 2005.
67. أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 16 يوليو 2006.

68. أمر رقم 02-10 مؤرخ في 26 غشت 2010، يعدل ويتم الأمر 95-20 مؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 1 سبتمبر 2010.

هـ/ المراسيم الرئاسية:

1. مرسوم رقم 65-246 مؤرخ في 30 سبتمبر سنة 1965، تغير بموجبه أسماء بعض البلديات، الجريدة الرسمية عدد 86 الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1965.
2. مرسوم رقم 66-364 مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 1966، يتضمن تصحيح جداول البلديات المحددة في المرسوم 65-246، الجريدة الرسمية عدد 1 الصادرة بتاريخ 3 يناير 1967.
3. مرسوم رقم 70-83 مؤرخ في 12 يونيو سنة 1970، يتعلق بتنظيم المجلس التنفيذي للولاية، الجريدة الرسمية عدد 53 الصادرة في 19 يونيو 1970.
4. مرسوم رقم 70-166 مؤرخ في 10 نوفمبر سنة 1970، يتضمن تأليف المجالس التنفيذية للولايات، الجريدة الرسمية عدد 96 الصادرة في 17 نوفمبر 1970.
5. مرسوم رقم 72-107 مؤرخ في 7 يونيو سنة 1972، يتعلق بالهيئات المكلفة بانجاز المهام المؤقتة للثورة الزراعية على مستوى الولاية، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 27 يونيو 1972.
6. مرسوم رقم 72-108 مؤرخ في 7 يونيو سنة 1972، يتعلق بالهيئات المكلفة بانجاز المهام المؤقتة للثورة الزراعية على مستوى البلدية، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 27 يونيو 1972.
7. مرسوم رقم 73-134 مؤرخ في 9 غشت سنة 1973، يتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 وإحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 21 غشت 1973.
8. مرسوم رقم 73-135 مؤرخ في 9 غشت سنة 1973، يتضمن لا مركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 21 غشت 1973.
9. مرسوم رقم 73-136 مؤرخ في 9 غشت سنة 1973، يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 21 غشت 1973.
10. مرسوم رقم 73-137 مؤرخ في 9 غشت سنة 1973، يتضمن تحديد الشروط الخاصة بتطبيق الأمر 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 والمتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 21 غشت 1973.
11. مرسوم رقم 81-267 مؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 41 الصادرة في 13 أكتوبر 1981.
12. مرسوم رقم 81-378 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الصناعة والطاقة، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

13. مرسوم رقم 82-31 مؤرخ في 23 يناير سنة 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية عدد 4 الصادرة في 26 يناير 1982.
14. مرسوم رقم 82-372 مؤرخ في 27 نوفمبر سنة 1982، يتم المرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 يناير سنة 1982 والمتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 30 نوفمبر 1982.
15. مرسوم رقم 83-128 المؤرخ في 12 فبراير سنة 1983، يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 15 فبراير 1983.
16. مرسوم رقم 83-200 مؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 22 مارس 1983.
17. مرسوم رقم 83-201 مؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المقاولات العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 22 مارس 1983.
18. مرسوم رقم 83-373 مؤرخ في 28 مايو سنة 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية عدد 22 الصادرة في 31 مايو 1983.
19. مرسوم رقم 83-374 مؤرخ في 28 مايو سنة 1983، يتضمن المصادقة على قرارات تأميم الأراضي لصالح الصندوق الوطني للثورة الزراعية وحل الأجهزة الخاصة بتنفيذ العمليات المؤقتة للثورة الزراعية، الجريدة الرسمية عدد 22 الصادرة في 31 مايو 1983.
20. مرسوم رقم 83-545 مؤرخ في 24 سبتمبر سنة 1983، يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 40 الصادرة في 27 سبتمبر 1983.
21. مرسوم رقم 83-546 مؤرخ في 24 سبتمبر سنة 1983، يعدل ويتم المرسوم رقم 83-128 المؤرخ في 12 فبراير سنة 1983 الذي يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، الجريدة الرسمية عدد 40 الصادرة في 27 سبتمبر 1983.
22. مرسوم رقم 84-302 مؤرخ في 13 أكتوبر سنة 1984، يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 17 أكتوبر 1984.
23. مرسوم رقم 84-358 مؤرخ في 28 نوفمبر سنة 1984، يتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للنواحي العسكرية، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادرة في 5 ديسمبر 1984.
24. مرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 13 الصادرة في 24 مارس 1985.
25. مرسوم رقم 85-85 مؤرخ في 30 أبريل 1985، يتضمن إنشاء بنك للتنمية المحلية وتحديد قانونه الأساسي، الجريدة الرسمية عدد 19 الصادرة في 1 مايو 1985.

26. مرسوم رقم 86-30 مؤرخ في 18 فبراير سنة 1986، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهايكلها، ويحدد مهامها وتنظيمها، الجريدة الرسمية عدد 8 الصادرة في 19 فبراير 1986.
27. مرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية عدد 45 الصادرة في 5 نوفمبر 1986.
28. مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 4 جوان 1991، يتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 29 الصادرة في 12 جوان 1991.
29. مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 9 فبراير سنة 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة في 9 فبراير 1992.
30. مرسوم تشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 6 فبراير سنة 1993، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 8 الصادرة في 7 فبراير 1993.
31. مرسوم تشريعي رقم 93-03 مؤرخ في 1 مارس سنة 1993، يتعلق بالنشاط العقاري، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 3 مارس 1993.
32. مرسوم تشريعي رقم 93-18 مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية عدد 88 الصادرة في 30 ديسمبر 1993.
33. مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 31 أكتوبر سنة 1999.
34. مرسوم رئاسي رقم 2000-372 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 71 الصادرة في 26 نوفمبر 2000.
35. مرسوم رئاسي رقم 2000-273 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن تعيين أعضاء لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 71 الصادرة في 26 نوفمبر 2000.
36. مرسوم رئاسي رقم 02-250 مؤرخ في 24 يوليو 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 28 يوليو 2002، المعدل والمتمم.
37. مرسوم رئاسي رقم 03-301 مؤرخ في 11 سبتمبر 2003، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 02-250 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة في 14 سبتمبر 2003.
38. مرسوم رئاسي رقم 05-254 مؤرخ في 20 يوليو سنة 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 20 يوليو سنة 2005.
39. مرسوم رئاسي رقم 05-255 مؤرخ في 20 يوليو سنة 2005، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 20 يوليو سنة 2005.
40. مرسوم رئاسي رقم 08-338 مؤرخ في 26 أكتوبر 2008، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 02-250 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 62 الصادرة في 9 نوفمبر 2008.

41. مرسوم رئاسي رقم 10-236 مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 58 الصادرة في 7 أكتوبر 2010.
42. مرسوم رئاسي رقم 12-23 مؤرخ في 18 يناير 2012، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 10-236 مؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 4 الصادرة في 26 يناير 2012.

و/ المراسيم التنفيذية :

1. مرسوم تنفيذي رقم 89-225 مؤرخ في 5 ديسمبر 1989، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 6 ديسمبر 1989.
2. مرسوم تنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، يتعلق بسلطة التعيين، والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية عدد 13 الصادرة في 28 مارس سنة 1990.
3. مرسوم تنفيذي رقم 90-207 مؤرخ في 14 يوليو سنة 1990، يتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 29 الصادرة في 18 يوليو سنة 1990.
4. مرسوم تنفيذي رقم 90-285 مؤرخ في 29 سبتمبر سنة 1990، يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 42 الصادرة في 3 أكتوبر سنة 1990.
5. مرسوم تنفيذي رقم 90-344 مؤرخ في 3 نوفمبر سنة 1990، يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله، الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة في 7 نوفمبر سنة 1990.
6. مرسوم تنفيذي رقم 90-404 مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1990، يتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي وسيره، الجريدة الرسمية عدد 56 الصادرة في 26 ديسمبر سنة 1990.
7. مرسوم تنفيذي رقم 90-405 مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1990، يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 56 الصادرة في 26 ديسمبر سنة 1990.
8. مرسوم تنفيذي رقم 91-26 مؤرخ في 2 فبراير 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 6 فبراير 1991.
9. مرسوم تنفيذي رقم 91-27 مؤرخ في 2 فبراير 1991، يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 6 فبراير 1991.
10. مرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة و رخصة الهدم وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 1 يونيو 1991.

11. مرسوم تنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 1 يونيو 1991.
12. مرسوم تنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 1 يونيو 1991.
13. مرسوم تنفيذي رقم 91-463 مؤرخ في 3 ديسمبر سنة 1991، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادرة في 7 ديسمبر سنة 1991.
14. مرسوم تنفيذي رقم 91-485 مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1991، يحدد كفاءات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية، ومراقبة ذلك، الجريدة الرسمية عدد 66 الصادرة في 22 ديسمبر سنة 1991.
15. مرسوم تنفيذي رقم 91-536 مؤرخ في 25 ديسمبر سنة 1991، يتضمن إنشاء قطاعات حضرية ببلديتي وهران وقسنطينة، الجريدة الرسمية عدد 69 الصادرة في 28 ديسمبر سنة 1991.
16. مرسوم تنفيذي رقم 92-141 مؤرخ في 11 أبريل سنة 1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة في 12 أبريل سنة 1992.
17. مرسوم تنفيذي رقم 92-142 مؤرخ في 11 أبريل سنة 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة في 12 أبريل سنة 1992.
18. مرسوم تنفيذي رقم 92-143 مؤرخ في 11 أبريل سنة 1992، يتعلق بتوقيف عضوية منتخبى المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة في 12 أبريل سنة 1992.
19. مرسوم تنفيذي رقم 92-277 مؤرخ في 6 يوليو سنة 1992، المتضمن حل مجلس شعبي ولائي، الجريدة الرسمية عدد 53 الصادرة في 12 يوليو سنة 1992.
20. مرسوم تنفيذي رقم 93-207 مؤرخ في 22 سبتمبر 1993، يتضمن إنشاء سلك للشرطة البلدية ويحدد مهامه وكفاءات عمله، الجريدة الرسمية عدد 60 الصادرة في 26 سبتمبر 1993.
21. مرسوم تنفيذي رقم 93-266 مؤرخ في 06 نوفمبر 1993، يتضمن إنشاء مفتشية عامة في وزارة العدل وتنظيمها وسيرها ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 72 الصادرة في 07 نوفمبر 1993.
22. مرسوم تنفيذي رقم 94-05 مؤرخ في 2 يناير سنة 1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 01 الصادرة في 2 يناير سنة 1994.
23. مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهاكلها، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 27 يوليو سنة 1994.
24. مرسوم تنفيذي رقم 94-216 مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 27 يوليو سنة 1994.

25. مرسوم تنفيذي رقم 94-217 مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 27 يوليو سنة 1994.
26. مرسوم تنفيذي رقم 94-294 مؤرخ في 25 سبتمبر 1994، يتعلق بكيفيات حل وتصفية المؤسسات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادرة في 5 أكتوبر 1994.
27. مرسوم تنفيذي رقم 95-162 مؤرخ في 6 يونيو سنة 1995، يتضمن حلول مندوبيات بلدية وولائية محل المجالس الشعبية البلدية والولائية التي انتهت مدة مهمتها، الجريدة الرسمية عدد 32 الصادرة في 14 يونيو سنة 1995.
28. مرسوم تنفيذي رقم 96-265 مؤرخ في 3 غشت 1996، يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، ويحدد مهامه وتنظيمه، الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة في 7 غشت 1996.
29. مرسوم تنفيذي رقم 97-480 مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1997، يتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 83 الصادرة في 17 ديسمبر سنة 1997.
30. مرسوم تنفيذي رقم 98-34 مؤرخ في 24 يناير 1998، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-463 مؤرخ في 3 ديسمبر سنة 1991 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة إياهم، الجريدة الرسمية عدد 4 الصادرة في 28 يناير 1998.
31. مرسوم تنفيذي رقم 98-227 مؤرخ في 13 يوليو 1998، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 يوليو 1998.
32. مرسوم تنفيذي رقم 03-233 مؤرخ في 24 يونيو 2003، يتضمن إنشاء المديرية الولائية للبريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال ويحدد تنظيمها، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 29 يونيو 2003.
33. مرسوم تنفيذي رقم 03-408 مؤرخ في 5 نوفمبر سنة 2003، يعدل ويتم أحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1990 الذي يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 68 الصادرة في 9 نوفمبر سنة 2003.
34. مرسوم تنفيذي رقم 05-308 مؤرخ في 27 غشت سنة 2005، يتعلق بتنظيم الانتخابات الجزئية لمجالس شعبية بلدية وولائية وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 59 الصادرة في 28 غشت سنة 2005.
35. مرسوم التنفيذي رقم 05-322 مؤرخ في 13 سبتمبر 2005، يتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة العدل وسيرها ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادرة في 14 سبتمبر 2005.

36. مرسوم تنفيذي رقم 04-08 مؤرخ في 19 يناير 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 3 الصادرة في 20 يناير 2008.
37. مرسوم تنفيذي رقم 05-08 مؤرخ في 19 يناير 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، الجريدة الرسمية عدد 3 الصادرة في 20 يناير 2008.
38. مرسوم تنفيذي رقم 08-274 مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلحياتها، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 7 سبتمبر 2008.
39. مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 92-414 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 19 نوفمبر 2009.
40. مرسوم تنفيذي رقم 11-09 مؤرخ في 20 يناير 2011، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية في وزارة التجارة وصلحياتها، الجريدة الرسمية عدد 4 الصادرة في 23 يناير 2011.
41. مرسوم تنفيذي رقم 11-334 مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 28 سبتمبر 2011.
42. مرسوم تنفيذي رقم 13-91 مؤرخ في 25 فيفري 2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 27 فيفري 2013.
43. مرسوم تنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 17 مارس 2013.

ي/القرارات الوزارية :

1. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 فبراير 1992، (وزارة الدفاع ووزارة الداخلية والجماعات المحلية)، يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 11 الصادرة في 11 فبراير 1992.
2. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 9 مايو 2010، (وزارة المالية ووزارة الداخلية والجماعات المحلية)، يحدد رزمة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 9 يونيو 2010.
3. قرار مؤرخ في 30 أبريل 1991، (وزارة الاقتصاد)، يتضمن إنشاء مفتشيات جهوية لأملاك الدولة والحفظ العقاري ويحدد نطاقها الإقليمي، الجريدة الرسمية عدد 29 الصادرة في 12 يونيو 1991.
4. قرار مؤرخ في 4 مايو 1992، (وزارة الاقتصاد)، يحدد إقامة المديرية الجهوية للميزانية واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 20 سبتمبر 1992.
5. قرار مؤرخ في 27 يوليو 1994، (وزارة المالية)، يعدل مقر إقامة المديرية الجهوية للميزانية بالمدينة، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة في 26 فبراير 1995.

6. قرار مؤرخ في 16 أكتوبر 1995، (وزارة المالية)، يحدد تنظيم المديرية الجهوية والمديريات الولائية للضرائب واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 14 فبراير 1996.
7. قرار مؤرخ في 4 غشت 1999، (وزارة البريد والمواصلات)، يحدد الاختصاص الإقليمي للمديريات الجهوية للبريد والمواصلات وقائمة المراكز الجهوية الملحقة بها، الجريدة الرسمية عدد 62 الصادرة في 08 سبتمبر 1999.
8. قرار مؤرخ في 3 سبتمبر 2003، (وزارة المالية)، يعدل القرار المؤرخ في 7 أكتوبر 1998، الذي يحدد موقع المديرية الجهوية ومفتشيات الأقسام التابعة للجمارك واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية عدد 59 الصادرة في 5 أكتوبر 2003.
9. قرار مؤرخ في 7 سبتمبر 2005، (وزارة المالية)، يتضمن تنظيم المديرية الجهوية للخرزينة وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد 33 الصادرة في 21 مايو 2006.

ي/ التعليمات والمناشير :

1. منشور وزاري مشترك رقم 5709 مؤرخ في 4 ديسمبر 1998، يتعلق بتوسيع إجراء الرقابة اللاحقة لمصالح الوظيف العمومي إلى الإدارة البلدية، الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي، وزير الداخلية والجماعات المحلية.
2. منشور رقم 03 مؤرخ في 20 فبراير 1996، يتعلق بالإشراف على نفقات التجهيز العمومي، رئيس الحكومة.
3. تعليمة رقم 99/40 مؤرخة في 23 أكتوبر 1999، فيما يخص سير بعض المجالس الشعبية البلدية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
4. تعليمة رقم 2342 مؤرخة في 07 أكتوبر 2002، فيما يخص مراسيم تنصيب المجالس المنتخبة الجديدة (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي) وكيفية انتخاب رؤسائها ومساعدتها، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
5. برقية رقم 3538 المؤرخة في 05 ديسمبر 2012، ردا على التساؤلات المطروحة بخصوص كيفية تنفيذ أحكام المادة 80 من القانون العضوي 12-01 والمتعلق بنظام الانتخابات والمادة 59 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، وزير الداخلية والجماعات المحلية.

1/ Ouvrages :

1. AUBY (Jean-Bernard), AUBY (Jean-François), NOGUELLOU (Rozen), **Droit des collectivités locales**, 3^e édition refondue, PUF, Paris, 2004.
2. AUTIN (Jean-Louis), RIBOT (Catherine), **Droit administratif général**, 3^{eme} édition, Litec, Paris, 2004.
3. BEN MAMMAR (Belkacem-Houcine), **Algérie nouvelle II**, OPU, Oran, 2006.
4. BEN MAMMAR (Belkacem-Houcine), **Algérie nouvelle, Redéploiement de l'Etat et régionalisation de l'Algérie**, Editions Dar El Adib, Algérie, 2003.
5. BENAÏSSA (Saïd), **L'aide de l'Etat aux collectivités locales (Algérie-France-Yougoslavie)**, OPU, Alger, 1983.
6. BENAÏSSA (Chabane), **La déconcentration en Algérie, du centralisme au déconcentration**, OPU, Alger, 1984.
7. BOUSSOUMAH (Mohamed), **La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 a 1998**, OPU, Alger, 2005.
8. CADEAU (Emmanuel), Contributions rassemblées, **Perspectives du Droit Public**, 3^e édition refondue, Litec, Paris, 2004.
9. CHANTEBOUT (Bernard), **Droit Constitutionnel et Science Politique**, 14^{eme} édition, Armand colin, Paris, 1997.
10. DELVOLVE (Pierre), VEDEL (Georges), **Droit Administratif**, 12^{em} édition, PUF, Paris, 1992.
11. FAVOREU (Louis), et autres, **Droit Constitutionnel**, 8 édition, Dalloz, Paris, 2005.
12. GRANDGUILLOT (Dominique), **Institutions politiques et administratives**, 3^e édition, Gualino éditeur, Paris, 2005.
13. GREFFE (Xavier), **La décentralisation**, 2^e édition, La découverte, Paris, 1992.
14. GRUBER (Annie), **La décentralisation et les institutions administratives**, 3^e édition refondue, Armand colin, Paris, 1996.
15. GUCGET (Yves), et groupe d'auteurs, **Les systèmes politiques des pays de L'Union Européenne**, Armand colin, Paris, 1994.
16. IGNASSE (Gérard), **Institutions politiques et administratives**, Ellipses, Paris, 1994.
17. LAUVAUX (phillippe), **Les grandes démocraties contemporaines**, PUF, Paris, 1990 .
18. LUCHAIRE (François), LUCHAIRE (Yves), **Le droit de la décentralisation**, 2^e édition, PUF, Paris, 1989.

19. MABILEAU (Albert), sous direction, **les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation**, PEDONE, Paris, 1983.
20. MARCOU (Gérard), WOLLMANN (Hellmut), **Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat régions et villes en Europe, Annuaire 2004 des collectivités locales**, CNRS éditions, Paris, 2004.
21. PACTET (Jean-Pierre), **Institutions politiques, droit constitutionnel**, 14^e édition, Masson/Armand Colin, Paris, 1995.
22. PAULET (Jean-Pierre), **Les régions à l'heure de la mondialisation**, Armand Colin, Paris, 1998.
23. ROUAULT (Marie-Christine), **Droit administratif**, Gualino éditeur, Paris, 2005.
24. SEDJARI (Ali), (S.D), ouvrage collectif, **Quel Etat pour le 21^e siècle ?** L'Harmattan, France, 2001.
25. VANDELLI (Luciano), **Pouvoirs locaux**, Economica, Paris.1991
26. VITAL DURAND (Emmanuel), **Les collectivités territoriales en France**, Hachette, Paris, 1994.
27. WACHER (Serge), **L'aménagement durable : défis et politiques**, Editions de l'aube, France, 2002.
28. ZOUAIMIA (Rachid), ROUAULT (Marie Christine), **Droit administratif**, BERTI Editions, Alger, 2009.

2/ Thèses et mémoires :

29. BOUET (Jean-Baptiste), **L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la cinquième république**, thèse de doctorat en droit public, université d'Angers, France, 2006.
30. LANDOT (Eric), **L'intérêt personnel des élus locaux en droit administratif français**, thèse de doctorat en droit public, université Panthéon – Assas (Paris II), Paris, 2000.

3/ Articles :

1. BELMIHOUB (Mohamed Cherif), **La réforme administrative en Algérie : proposées et contraintes de mise en œuvre**, forum euro-méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'administration, Tunis, 15-17 Juin 2005.
2. BELMIHOUB (Mohamed Cherif), **Les rigidités institutionnelles face aux transformations économiques en Algérie : un problème de gouvernance**, special workshop on public administrations in arab-mediterranean countries, Madrid, 19-22 septembre 2007.

3. BENAKEZOUH (Chabane), **Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales**, RASJEP, Alger, 4/2003, pp 43-64.
4. BENAKEZOUH (Chabane), **De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration et décentralisation**, IDARA, Alger, 1/2003, pp 233-263.
5. BENAKEZOUH (Chabane), **De la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme**, IDARA, Alger, 2/2001, pp 65-85.
6. BENAKEZOUH (Chabane), **Gouvernance territoriale et décentralisation**, RASJEP, Alger, 1/2005, pp 07-30.
7. BOUGUERMOUH (Ahmed), **Territoires locaux, milieux et développement en grande Kabylie**, INSANIYAT, CRASC, Oran, 16/2002, pp 163-199.
8. BOUZIDI (Nachida), **La problématique du développement en Algérie : le rapport Etat- collectivités locales**, IDARA, Alger, 2/2003, pp 109-129.
9. CHARPENTIER (jean), **Quelle subsidiarité?**, POUVOIRS, Paris, 69/1994, pp 49-62
10. CHERIF (Chakib Ennouar), **Décentralisation et développement local**, IDARA, Alger, 2/2003, pp 117-129.
11. COURLET (Claude), FERGUENE (Améziane), **Gouvernance locale et dynamiques territoriales : point de repères analytiques**, intervention au colloque international sur le thème « gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays méditerranéens », Constantine, 26 et 27 avril 2003.
12. DELVOLVE (Pierre), **Le référendum local**, RFDA, Dalloz, Paris, 1/2004, pp 7-41.
13. DJEKBOUB (S), **L'organisation territoriale en Algérie, évolution, évaluation d'ensemble et quelques propositions de réaménagement**, La revue de CENEAP, Alger, 26/2002, pp 109-154.
14. FAVOREU (Louis), **Décentralisation et constitution**, RDP, LGDJ, Paris, 5/1982, pp 1259-1295.
15. FERFERA (Mohamed-Yassine), BEN ABDALLAH (Youcef), **Administration locale, décentralisation et gouvernance**, IDARA, Alger, 1/2003, pp 149-158.
16. FLAMAND-LEVY (Bénédicte), **Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat**, RFDA, Dalloz, Paris, 1/2004, pp 59-69.
17. GHEZALI (Mahfoud), **Le principe de la direction collégiale, les exemples du conseil exécutif de la wilaya et du conseil de direction de l'entreprise**, RASJEP, Alger, 1/1976, pp 1-43.
18. GUERARD (Stéphane), **La démocratie locale en question**, RDP, LGDJ, Paris, 5/2004, pp 1291-1326.
19. KADA (Nicolas), **L'Acte II de la décentralisation et le principe d'égalité**, RDP, LGDJ, Paris, 5/2005, pp 1273-1302.

20. KAHLOULA (M), **La relative autonomie des APC en matière de protection de l'environnement**, IDARA, Alger, 1/1995, pp 07-18.
21. KANOUN/ TALEB (Nacira), **Constantes et changements dans la conception algérienne de la décentralisation**, RASJEP, Alger, 3/2010, pp 35-55.
22. KANOUN/ TALEB (Nacira), **La dualité au sein de la wilaya: réalité ou fiction?**, Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, Faculté de droit, UMMTO, Tizi-Ouzou, 2/2008, pp 7-25.
23. KHELLOUFI (Rachid), **Réflexion sur la décentralisation à travers l'avant projet de code de la wilaya**, RASJEP, Alger, 1/2005, pp 79-101.
24. KHERFI (Hachemi), **L'administration territoriale en Algérie**, L'administration Territoriale au Maghreb, ouvrage collectif, CMERA, Editions Guessous, 1989, pp 13-38.
25. LAGGOUNE (Walid), **La réforme administrative : une approche par la décentralisation**, IDARA, Alger, 1/2002, pp 125-131.
26. LAGGOUNE (Walid), **Les réformes administratives : un état des problématiques**, IDARA, Alger, 1/1999, pp 185-195.
27. LE ROY (Thierry), **Le changement dans l'administration. Confrontation de deux expériences au sein de l'Etat : administration centrale et administration territoriale**, IDARA, Alger, 1/2003, pp 139-147.
28. MAHIOU (Ahmed), AUSTIN (J.Louis), **l'impact de la révolution agraire sur les institutions administratives**, RASJEP, Alger, 1/1976, pp 44-86.
29. MEKAMCHA (G), **Le processus de développement économique national par les collectivités locales : mythe ou réalité**, IDARA, Alger, 2/1995, pp 67-75.
30. MOEZ (Hassayoum), **La conception de la décentralisation territoriale en Tunisie**, RASJEP, Alger, 1/2005, pp 55-77.
31. PREVOST (Gérard), **Les constructions imaginaires de la « gouvernance » à l'épreuve du local**, IDARA, Alger, 2/2005, pp 259-271.
32. SEFIANE (O), **Les fondements juridiques de la participation de la commune à la protection de l'environnement**, IDARA, Alger, 1/1997, pp 117-122.
33. TAIB (Essaid), **L'administration locale Algérienne : les enjeux de la décentralisation**, RASJEP, Alger, 1/2005, pp 43-54.
34. TAIB (Essaid), **La problématique de la région**, RASJEP, Alger, 4/2007, pp 47-81.
35. TAIB (Essaid), **Le nouveau statut de la commune**, IDARA, Alger, 1/2002, pp 3-33.
36. TAIB (Essaid), **Les mutations de l'administration : le regard de la science politique**, IDARA, Alger, 1/2002, pp 117-123.

37. YELLES CHAOUICHE (Bachir), **Pour une revalorisation des ressources financières locales**, IDARA, Alger, 1/1995, pp 19-33.
38. ZOUAIMIA (Rachid), **L'introuvable pouvoir local**, INSANIYAT, CRASC, Oran, 16/2002, pp 31-53.

4/ Documents :

1. **L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché**, CNES, Etude réalisée et adoptée en juin 2001.
2. **Programme électoral pour les élections APC et APW du 29 novembre 2007**, FFS.
3. **Résolution de stratégie politique**, FFS, 07/09/2007.
4. **Rapport national sur les objectifs du millénaire pour le développement**, Gouvernement Algérien, Algérie, juillet 2005.
5. **Une analyse des motifs du code communal de l'Algérie**, Gouvernement d'Algérie, Alger, 1990.
6. **La mise en œuvre du schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) 2025**, Ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du tourisme, février 2008.
7. **Manuel de contrôle des dépenses engagées**, Ministère des finances, direction générale du budget, 2007.
8. Recueil des résumés des communications, colloque international « **La décentralisation au service du développement local** », université Mouloud Mammeri, Tizi Ouzou, 27-28 novembre 2004.

5/ Articles de presse :

1. - YACOUB (Hasna), **Des daïras en wilayas déléguées avant de devenir wilayas**, La Tribune, 05/06/2008.
2. AIT OUARABI (Mokrane), **FLN, décentraliser la gestion de la commune**, El Watan, 07/12/2005.
3. AIT OUARABI (Mokrane), **ZERHOUNI, 300 APC bloquées**, El Watan, 05/09/2004.
4. AZIRI (M), **Révision des codes communal et de wilaya**, El Watan, 24/10/2007.
5. BARAKA (Malika), **L'autonomie n'est ni la sécession ni l'indépendance**, interview réalisée par ZAHEM (Khaled), dépêche de Kabylie, édition n° :275 du 08/05/2003.
6. BELABES (Salah Eddine), **Nouveaux codes communal et de wilaya, des pouvoirs élargis au profit du wali**, El Watan, 31/05/2005.

7. BELGACEM (Farid), **L'Algérie passera à 65 wilayas en 2008**, Liberté, 12/01/2008.
8. BENCHABANE (A), **Collectivités locales, les nouveaux codes bouclés**, El Watan, 03/06/2006.
9. CHIHOUB (Messaoud), **Le FLN veut le système des régions**, interview réalisée par MELLAL (Nadia), Liberté, n°4228, 13/08/2006.
10. EL DJAZAIRI (Sadek), **Dans le cadre impératif de l'aménagement du territoire, décentralisation et déconcentration : deux politiques qui se complètent sans s'opposer**, El Watan, 16/07/2007.
11. FERHATI (B), **La régionalisation modulable, une autre manière d'exclure « le régionalisme des parias »**, Le soir d'Algérie, 03/06/2006.
12. GUEMACHE (Hamid), **Deux scénarios pour l'aménagement du territoire, dix régions dans un découpage à venir**, Le quotidien d'Oran, 14/12/2005.
13. HADJAM (Zhor), **Collectivités locales, l'Etat consacre moins de 15% de ses recettes aux communes**, El Watan, 12/02/2007.
14. HAMMADI (Nissa), **Entretien avec Daho Ould Kablia, ministre délégué chargé des collectivités locales**, Liberté, 15/03/2007.
15. IDDIR (Nadir), **Réformes, dites-vous ?** El Watan, 04/06/2006.
16. K (Omar), **Le RCD présente son programme**, El Watan, 15/04/2007.
17. MEJDOUB (K), **Université d'été du FLN à Bejaia, plaidoyer pour une nouvelle carte territoriale**, El Watan, 24/08/2006.
18. N (Karim), **Base de la gouvernance de l'Etat. La commune amputée de sa dimension politique**, L'expression, 15/10/2007.
19. NAIT MESSAOUD (Amar), **Un nouveau découpage du territoire en Algérie**, dépêche de Kabylie, 23/06/2006.
20. **Projet de code communal et de wilaya, Plein de nouveautés**, El Moudjahid, 26/12/2007.
21. R (Lydia), **Assemblées élus locaux, le compte à rebours**, El Watan, 09/10/2006.
22. SACI (Idir), **La décentralisation de l'Etat, un thème à la mode**, El Watan, 05/08/2007.
23. TAMANI (Djaffar), **Tizi ousou, la décentralisation en débat**, El Watan, 28/11/2004.
24. TIMIZAR (A), **Politique d'aménagement du territoire à l'horizon 2025, délocalisation réfléchie des industries et des administrations**, Le jeune indépendant, 16/04/2006.
25. ZAHI (Farouk), **Plans communaux de développement : Relique d'un mode de planification suranné ?** Le quotidien d'Oran, 03/02/2007.

6/ Sources Internet :**A/ Articles :**

1. AMARANI (Kamel), **Réforme de l'Etat : l'Algérie sera divisée en sept fédérations**, in le soir d'Algérie, édition n° : du 20/07/2002, www.makabylie.info, 08/08/2006.
2. BAROCHE (Julien), **La subsidiarité française existe-t-elle ?**, communication au VIIe Congrès français de droit constitutionnel, congrès de Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008, www.droitconstitutionnel.org.
3. BEHAR (Daniel), ESTEBE (Philippe), **Aménagement du territoire : la solution locale**, in www.acadie-reflex.org, avril 1999.
4. BEHAR (Daniel), ESTEBE (Philippe), **Aménagement du territoire : une mise en perspective**, extrait de l'ouvrage « l'état de la France 2005-2006 », 17^{ème} édition, mai 2005, La découverte, in www.acadie-reflex.org
5. BEHAR (Daniel), ESTEBE (Philippe), **L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?** in www.acadie-reflex.org, mars 1999.
6. BEHAR (Daniel), **Les nouveaux territoires de l'action publique**, extrait de l'ouvrage « territoires sous influence/1 », collection l'Harmattan, 2000, in www.acadie-reflex.org
7. BOUAL (Jean-Claude), BRACHET (Philippe), **La subsidiarité, principe de la démocratie délibérative, et la décentralisation**, 20/01/2005, www.raqp.fr.
8. BOUAL (Jean-Claude), BRACHET (Phillipe), **La subsidiarité, principe de la démocratie délibérative, et la décentralisation**, in www.raqp.fr, 20/01/2005.
9. BOUCHEMAL (Salah), **La production de l'urbain en Algérie : entre planification et pratiques**, 06/10/2006, www.univ-lemans.fr.
10. BOUMEKLA (Madjid), **Intervention**, site de l'association (cercle d'étude et de réflexion sur l'autonomie de la Kabylie), www.cerak.net.
11. BOUMEKLA (Madjid), **Intervention**, site de l'association (cercle d'étude et de réflexion sur l'autonomie de la Kabylie), www.cerak.net.
12. DEYON (Pierre), **L'aménagement du territoire : une approche historique**, in www.premier-ministre.gouv.fr, mars 2001.
13. LOUNAOUCI (Mouloud), **Régionalisation modulable, Etat régions comme sortie de crise**, www.kabyle.com.

B/ Documentes :

14. **Charte des droits du peuple kabyle et de la Kabylie**, Adoptée au Congrès constitutif du MAK à Ighil Ali le 14 août 2007, Site officiel du Mouvement pour l'autonomie de la Kabylie (MAK), www.makabylie.info.

15. **Les Collectivités Locales En Chiffres, 2011**, Site de la Direction Générale Des Collectivités Locales, www.dgcl.interieur.gouv.fr.
16. **L'Algérie sur le chemin des réformes, actes du colloque du 18/10/2001**, Groupe sénatorial d'amitié France-Algérie, www.ubiquis-reporting.com.
17. **La charte européenne de l'autonomie locale : une nouvelle chance pour la décentralisation à la française ?**, site du sénat français, www.senat.fr.
18. **Charte des droits du peuple kabyle et de la Kabylie**, Adoptée au Congrès constitutif du MAK à Ighil Ali le 14 août 2007, Site officiel du Mouvement pour l'autonomie de la Kabylie (MAK), www.makabylie.info.
19. **Projet pour l'autonomie de la Kabylie**, Site officiel du Mouvement pour l'autonomie de la Kabylie (MAK), www.makabylie.info.
20. **Projet pour l'autonomie de la kabylie**, Site officiel du Mouvement pour l'autonomie de la Kabylie (MAK), www.makabylie.info.
21. **Site National des Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale**, France, www.fncdg.com.

7/ Textes juridiques :

A/ Textes juridiques Algériens :

1. Ordonnance n° 62-16 du 9 août 1962, **instituant dans chaque département une commission d'intervention économique et sociale et prévoyant diverses mesures administratives et financières**, journal officiel n° 7 du 21 août 1962.
2. Ordonnance n° 63-421 du 28 octobre 1963, **portant réorganisation territoriale des communes**, journal officiel n° 82 du 5 novembre 1963.
3. Ordonnance n° 63-466 du 2 décembre 1963, **portant réorganisation territoriale des communes**, journal officiel n° 91 du 6 décembre 1963.
4. Ordonnance n° 64-54 du 31 janvier 1964, **portant réorganisation territoriale des communes**, journal officiel n° 13 du 11 février 1964.
5. Décret n° 62-160 du 31 décembre 1962, **portant suppression des postes d'inspecteur général régional d'Alger, Constantine et Oran**, journal officiel n° 5 du 1 février 1963.
6. Décret n° 63-189 du 16 mai 1963, **portant réorganisation territoriale des communes**, journal officiel n° 35 du 31 mai 1963.

B/ Textes juridiques Etrangers :

7. **Charte Européenne de l'autonomie locale**, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985.

8. **La constitution du 4 octobre 1958**, République Française, www.legifrance.gouv.fr.
9. Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 **relative à l'organisation décentralisée de la République**, www.legifrance.gouv.fr
10. **Code Général des Collectivités Territoriales**, 12^e édition, Dalloz, Paris, 2009.
11. Loi n°82-213 du 2 mars 1982 **relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**, www.legifrance.gouv.fr

فهرس

1		مقدمة
5	تقييم مسار اللامركزية في الجزائر	الفصل الأول
7	بين اللامركزية وعدم التركيز: النظام الانتخابي والوصاية	المبحث الأول
8	النظام الانتخابي وأثره في إضعاف مركز الهيئات المنتخبة	المطلب الأول
10	النظام الانتخابي قبل التعددية: أمر 67 وأمر 69-38 وقانون 80-08	الفرع الأول
10	النظام الانتخابي على المستوى البلدي	أولا
12	النظام الانتخاب على المستوى الولائي	ثانيا
14	النظام الانتخابي غداة التعددية: قانون 89-13	الفرع الثاني
18	النظام الانتخابي المكرس بالأمر 97-07	الفرع الثالث
22	العلاقة بين الوالي والهيئات المنتخبة: سمو مركز الوالي	المطلب الثاني
23	الوصاية المشددة لممثل الدولة على المجلس الشعبي البلدي	الفرع الأول
23	الوصاية على الأشخاص	أولا
23	التوقيف	1
24	الإقالة	2
25	الإقصاء	3
26	الوصاية على الهيئة	ثانيا
26	حالات حل المجلس الشعبي البلدي	1
27	إجراءات الحل	2
29	الوصاية على الأعمال	ثالثا
29	التصديق	1
30	الإلغاء	2
31	الحلول	3
33	هيمنة الوالي على المجلس الشعبي الولائي	الفرع الثاني
33	الوصاية على الأشخاص	أولا
33	التوقيف	1
34	الإقالة	2
35	الإقصاء	3

35	ثانيا	: الوصاية على الهيئة
35	1	: حالات حل المجلس الشعبي الولائي
37	2	: إجراءات الحل
37	ثالثا	: الوصاية على الأعمال
37	1	: التصديق
38	2	: الإلغاء
39	3	: الحلول
40	الفرع الثالث	: مظاهر أخرى لسمو مركز الوالي: ضعف وسائل تأثير الهيئات المنتخبة
40	أولا	: ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي
41	ثانيا	: تبعية مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي لمركز الوالي
44	ثالثا	: الوسائل الفعالة للوالي
46	المبحث الثاني	: في صلاحيات وسلطات الهيئات المنتخبة: تراجع مجال التدخل وعدم فعالية آليات الممارسة
47	المطلب الأول	: صلاحيات الهيئات المنتخبة: إطلاق وعمومية بدون فعالية
48	الفرع الأول	: أساس توزيع الاختصاصات : المعيار والأسلوب
48	أولا	: معيار توزيع الاختصاصات
49	ثانيا	: أسلوب توزيع الاختصاصات
49	1	: الأسلوب الحصري (الانجليزي)
49	2	: الأسلوب العام والمطلق (الفرنسي)
50	3	: النموذج اليوغسلافي في منح الاختصاصات
51	ثالثا	: الاتجاه المذهبي للمشرع الجزائري في توزيع الاختصاصات
53	الفرع الثاني	: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي : تراجع في ظل التعميم
53	أولا	: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة
53	1	: الاختصاصات المالية للمجلس الشعبي البلدي
54	2	: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة العمرانية والتنمية المحلية
54	3	: الاختصاصات الاقتصادية للمجلس الشعبي البلدي
56	4	: الاختصاصات الاجتماعية للمجلس الشعبي البلدي
57	ثانيا	: صلاحيات الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي
58	1	: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص تمثيل الدولة
58	أ	: ضابط الحالة المدنية
58	ب	: ضابط الشرطة القضائية

59	ج	: الضبط الإداري
61	د	: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال البناء والتهيئة العمرانية
65	2	: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص تمثيل البلدية
65	أ	: اختصاصات تسيير المجلس
65	ب	: اختصاصات تسيير الموارد البشرية للبلدية
66	ج	: الاختصاصات المالية
67	د	: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إبرام العقود الإدارية
68	هـ	: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحفاظ على الممتلكات والتسيير العقاري
70	و	: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير المصالح العمومية البلدية
73	الفرع الثالث	: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي : صلاحيات تداولية دون تحكم في التنفيذ
74	أولا	: الصلاحيات العامة للمجلس الشعبي الولائي
74	1	: صلاحيات المجلس في مجال التخطيط
75	2	: صلاحيات المجلس في المجال المالي
76	3	: صلاحيات المجلس في المجال الاقتصادي
78	4	: صلاحيات المجلس في المجال الاجتماعي
79	5	: صلاحيات المجلس في مجال التجهيز والهيكل القاعدية
79	6	: صلاحيات المجلس في المجال الثقافي والسياحي والرياضي
79	7	: صلاحيات المجلس في دعم البلديات
80	ثانيا	: صلاحيات الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي
81	1	: سلطات الوالي كمثل للولاية
81	2	: سلطات الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي
82	3	: سلطات الوالي كمثل للدولة
84	المطلب الثاني	: وسائل وآليات ممارسة الصلاحيات: تكريس التبعية للمركز
85	الفرع الأول	: الموارد البشرية للجماعات المحلية : مظهر من مظاهر ضعفها
85	أولا	: النظام القانوني للمنتخب المحلي
89	ثانيا	: النظام القانوني لمستخدمي الجماعات الإقليمية
89	1	: النظام القانوني لمستخدمي البلديات
91	2	: النظام القانوني لمستخدمي الولايات
91	3	: النقص الكمي والنوعي لمستخدمي الجماعات المحلية
93	الفرع الثاني	: الموارد المالية وسياسة الجباية المحلية : محدودية الاستقلال المالي للجماعات المحلية

93	الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية	: أولا
93	الضرائب والرسوم العائدة كليا للجماعات المحلية	: 1
95	الضرائب والرسوم العائدة جزئيا للجماعات المحلية	: 2
97	الموارد الخارجية للجماعات الإقليمية	: ثانيا
97	الإقتراضات	: 1
98	الإعانات المقدمة من الدولة	: 2
99	أثر العجز المالي للجماعات المحلية	: ثالثا
101	مدى إشراك الهيئات المنتخبة في التنمية المحلية : وسائل ضعيفة و تكريس التبعية	: الفرع الثالث
101	دور المجلس الشعبي البلدي في إعداد وتنفيذ المخطط البلدي للتنمية	: أولا
102	إعداد المخطط البلدي للتنمية	: 1
103	تنفيذ المخطط البلدي للتنمية	: 2
105	دور المجلس الشعبي الولائي في إعداد وتنفيذ المخططات التنموية الولائية	: ثانيا
105	إعداد المخططات التنموية الولائية	: 1
106	تنفيذ المخططات التنموية الولائية	: 2
107	الفصل الثاني : أفاق اللامركزية في الجزائر	
108	تعزيز مكانة الهيئات المنتخبة على المدى القريب : حقيقة أم وهم	: المبحث الأول
109	البحث عن الاستقرار التنظيمي والعضوي للجماعات الإقليمية	: المطلب الأول
110	إصلاح النظام الانتخابي بما يكفل استقرار المجالس الشعبية	: الفرع الأول
110	الإبقاء على النظام الانتخابي النسبي	: أولا
112	نظام انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي	: ثانيا
113	نظام الانتخاب في قانون البلدية 11- 10	: 1
114	نظام الانتخابات في القانون العضوي للانتخابات 12-01	: 2
116	إشكالية التعارض بين قانون الانتخابات وقانون البلدية	: 3
119	نظام انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي	: ثالثا
120	المركز القانوني للمنتخب المحلي : الإبقاء على وصاية الوالي	: الفرع الثاني
120	المركز القانوني للمنتخب البلدي	: أولا
123	المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي	: ثانيا
126	المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي الولائي	: ثالثا
126	المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي	: رابعا
128	حل المجالس الشعبية البلدية والولائية	: الفرع الثالث

128	: حل المجلس الشعبي البلدي	أولا
129	: حل المجلس الشعبي الولائي	ثانيا
131	: تعزيز الإدارة المحلية والديمقراطية التشاركية	الفرع الرابع
131	: المركز القانوني للأمين العام للبلدية	أولا
133	: تنظيم استحداث المنوبيات والملحقات البلدية	ثانيا
134	: تعزيز ديمقراطية المشاركة	ثالثا
136	: الاستقلال الوظيفي للهيئات المنتخبة : الجدلية بين القيمة الديمقراطية والفعالية التنموية	المطلب الثاني
138	: صلاحيات المجالس الشعبية المنتخبة بين الرقابة والاستقلالية	الفرع الأول
138	: على المستوى البلدي	أولا
138	: رقابة الوالي على مداوات المجلس الشعبي البلدي	1
139	: التراجع في بعض اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي	2
140	: على المستوى الولائي	ثانيا
140	: تكريس الطابع غير الممركز للولاية	1
140	: الرقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي	2
142	: رقابة المجلس الشعبي الولائي على الوالي	3
143	: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي	4
145	: تنمية الموارد البشرية والمالية : نحو تفعيل دور الجماعات الإقليمية	الفرع الثاني
145	: تحسين الموارد المالية المحلية : متنفس افتراضي	أولا
147	: الموارد البشرية : الإتجاه نحو وظيفة عمومية إقليمية	ثانيا
149	: آفاق التقسيم الإداري الجديد : بين التفخيت والتجميع	الفرع الثالث
153	: ضرورة التوجه نحو الجهوية على المدى البعيد : المؤشرات والمبررات	المبحث الثاني
154	: الجهوية في الخطاب السياسي والنصوص الرسمية	المطلب الأول
155	: سياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة	الفرع الأول
159	: التنظيم المؤسساتي الجهوي	الفرع الثاني
164	: سياسة إصلاح هياكل ومهام الدولة	الفرع الثالث
164	: مقترحات لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها	1
168	: توصيات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي	2
170	: معالم مؤثرة في التوجه نحو الجهوية	المطلب الثاني
171	: الجهوية في الخطاب السياسي	الفرع الأول
171	: الجهوية في برنامج جبهة التحرير الوطني (FLN)	أولا

175	: الجهوية في برنامج التجمع من اجل الثقافة والديمقراطية (RCD)	ثانيا
177	: الجهوية في برنامج جبهة القوى الاشتراكية (FFS)	ثالثا
179	: الجهوية في برنامج الحركة من اجل استقلالية القبائل (MAK)	رابعا
180	: الجهوية على الصعيد الفقهي القانوني	الفرع الثاني
184		خاتمة
188		الملاحق
194		المراجع
222		الفهرس

ملخص :

إن تقييم التجربة الجزائرية في مجال اللامركزية يفرض علينا تشخيصا دقيقا حول أسسها التقليدية : وصاية إدارية مشددة، صلاحيات واسعة للمجالس اللامركزية ولكنها غير فعالة، ممارسة ديمقراطية في علاقتها مع الحكم الراشد متأثرة بنظام انتخابي معيق لتكريس اللامركزية، إستقلالية مشكوك فيها للمجالس المنتخبة بسبب إشكالية الموارد المالية والبشرية وفعالية التنمية المحلية.

من الواضح اليوم أن إصلاح هياكل ومهام الدولة أصبح ضرورة ملحة. وفي هذا السياق، ستعرف اللامركزية في الجزائر تحولات على المدى القريب والبعيد، مما يدفع ويشجع على دراسة مستقبلها وآفاقها على ضوء التحولات التي عرفتتها الدولة وفق المعطيات المتاحة (نصوص قوانين، آراء الفقهاء والقانونيين، برامج القوى السياسية، التصريحات الرسمية وتوصيات لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها).

إن تعزيز اللامركزية وتطورها الطبيعي والمنطقي، في قانوني البلدية والولاية الحديثين، والتوجه نحو جهوية محتملة تستلزمان تفكير جدي و إرادة سياسية قوية.

Résumé :

L'évaluation de l'expérience Algérienne dans le domaine de la décentralisation impose un diagnostic précis concernant ses fondements classiques: une tutelle administrative excessive, des larges prérogatives aux assemblées décentralisées mais sans efficacité, une pratique démocratique en relation avec la bonne gouvernance influencée par un mode électoral empêchant la concrétisation de la décentralisation, une autonomie douteuse des assemblées décentralisées à cause de la problématique des ressources financières, humaines et l'efficacité au développement local.

Il est clair aujourd'hui que la réforme des structures, et la mission de l'Etat est devenue une éminente nécessité.

Dans ce contexte, la décentralisation en Algérie connaîtra des mutations à court et à long terme, ce qui pousse et encourage à étudier son devenir et ses perspectives à la lumière des transformations qu'a connues l'Etat en se basant sur des données disponibles (textes de lois, opinions des spécialistes et juristes, les programmes des forces politiques, les déclarations officielles et les recommandations de la commission de la réforme des structures et des missions de l'Etat).

Le renforcement de la décentralisation et son évolution naturelle et logique, prévu par les nouvelles lois de la commune et de la wilaya, ainsi que le processus probable vers une régionalisation impliquent une réflexion sérieuse et une volonté politique forte.