



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

أعمال

الملتقى الدولي الثالث للمجامع المحلية في الدول المغاربية

في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة

المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015

بقاعة المحاضرات الكبرى الدكتور أبو القاسم سعد الله

الجزء الأول



الجماعات المحلية في الدول المغاربية

في ظلّ التشريعات الجديدة والمنتظرة

أعمال الملتقى الدولي الثالث

كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر

الجزء الأول

طبعة 2021





مطبعة منصور

شارع القدس – الأعشاش الوادي

تلفاكس: 032 24 97 45

البريد الإلكتروني: imp_mansour@yahoo.fr



- عنوان الكتاب: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظلّ التشريعات الجديدة و المنتظرة (الجزء الأول)
- النوع: مجموعة أبحاث
- المؤلف: مجموعة مؤلفين
- ردمك (ISBN): 978-9931-9695-9-4
- الإيداع القانوني: أكتوبر 2021
- الطباعة: مطبعة منصور الوادي

جميع الحقوق محفوظة

1442 هـ / 2021 م

أعمال الملتقى الدولي الثالث حول:

الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة

المنعقد يومي: 01 – 02 ديسمبر 2015 بقاعة المحاضرات الكبرى الدكتور أبو القاسم سعد الله
بجامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي من طرف: كلية الحقوق والعلوم السياسية

رئيس الملتقى:

أ.د/ عمر فرحاتي

مدير الملتقى:

د. المكي دراجي

رئيس اللجنة العلمية:

د. بدر الدين شبل

رئيس اللجنة التنظيمية:

د. عمار زعبي

إعداد وتنسيق:

أ. بدر شنوف

تصميم الغلاف:

عبد الغني بوشول

جامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي – كلية الحقوق والعلوم السياسية

حي النور – ص.ب: 789 ولاية الوادي 39000 الجزائر

تلفاكس: 032 10 62 22

Email :pg-droit@univ-eloued.dz

www.univ-eloued.dz

بطاقة تعريفية بالملتقى

إشكالية الملتقى

كان ولا يزال نظام الجماعات المحلية أحد الأدوات المصاحبة لتوسع وظائف الدولة تحقيقا لمطالب السكان، إذ يشكل إمتدادا لسلطة الدولة في الأقاليم المحلية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ، ليعبر عن تطور في التنظيم الإداري من المركز إلى غير المركز، ولأن نظام الجماعات المحلية تطبيق لمبدأ إداري أصيل وهو اللامركزية، فقد عملت البلدان المغاربية إلى اعتناق هذا المبدأ وتبنيه من خلال المخرجات الدستورية والتشريعية والتنظيمية، وتحسينه واقعا بمقاربات تتقاطع أحيانا وتختلف أخرى، ومن ثم فإن اعتماد أي تطبيق تقف وراءه مبررات مختلفة تشكل عناصر للمقارنة، ولبقاء الحاجة إلى اعتماد هكذا نظام إداري أثبت حيويته وقدرته على التعبير عن الدولة سلطويا ووظيفيا ومفتاح العلاقة: الدولة - المجتمع، فإن الأدبيات الدراسية ما انفكت تبحث في سبل تعزيز وتكريس وحتى تطوير مرتكزاته بالنظر للتطبيقات المختلفة ومنها الدول المغاربية بإحداث تعديلات دستورية وقانونية وتنظيمية منها المجسدة ومنها المنتظرة، بمبررات سياسية وإدارية وإجتماعية وتنموية. سيحاول هذا الملتقى العلمي تسليط الضوء على الأفكار المذكورة آنفا لاسيما الإجابة عن الإشكالية الرئيسية التالية: ما واقع تطبيق نظام الجماعات المحلية في البلدان المغاربية؟ وما عناصر التعديلات الدستورية والتشريعية والتنظيمية المجسدة والمنتظرة؟ وما مبرراتها وطبيعتها في الحالات المدروسة؟.

أهداف الملتقى

- رصد الأدبيات العلمية المُنظرة لنظام الجماعات المحلية وإبراز المفاهيم ذات العلاقة والمتداخلة معها.
- التعرف على أشكال تطبيقات نظام الجماعات المحلية في الدول المغاربية، وعوامل الضعف والقوة وخصوصية كل حالة.
- المكانة السياسية والإدارية والاجتماعية للجماعات المحلية في التطبيقات المدروسة.
- مبررات إصلاح نظام الجماعات المحلية، وعناصر عمليات الإصلاح المجسدة والمنتظرة.
- مستقبل نظام الجماعات المحلية في ظل إعادة صياغة دور الدولة عموما ، والتحديات التي تواجه الدول المغاربية خصوصا.
- محاولة استشراف مدى الاعتماد على نظام الجماعات المحلية في إطار دعم مؤسسات الدولة ، وتحقيق الديمقراطية التمثيلية والمشاركة، ورصد الاتجاهات العلمية في ذلك.

محاو الملتقى

المحور الأول: مفاهيم ومقاربات نظرية لنظام الجماعات المحلية.

المحور الثاني: أشكال تطبيق نظام الجماعات المحلية في دول المغرب العربي، والمكانة التي يحتلها ضمن التنظيم السياسي والإداري للدول المدروسة.

المحور الثالث: عناصر التعديلات المجسدة والمنتظرة لنظام الجماعات المحلية ومبرراته في البلدان المغاربية.

المحور الرابع: أي مستقبل لنظام الجماعات المحلية من أجل تحقيق أفضل لمطالب الساكنة في الأقاليم المحلية من خلال تجسيد حضور الدولة ومشاركة المجتمع في البلدان المغاربية.

إدارة الملتقى

- رئيس الملتقى: أ.د عمر فرحاتي - مدير الجامعة
- مدير الملتقى: د. المكّي دراجي - عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية
- اللجنة العلمية:
 - رئيس اللجنة: د. شبل بدر الدين - رئيس المجلس العلمي للكلية
 - أعضاء اللجنة:
 - د. فاروق خلف
 - د. بوبكر خلف
 - د. آمنة سلطاني
 - د. فايزة جروني
 - د. عبد القادر حوبة
 - د. نجاة بوساحة
 - د. طواهري إسماعيل
 - د. حيزوم مرغني بدر الدين
 - د. عادل عميرات
 - د. بشير محمودي
- اللجنة التنظيمية:
 - رئيس اللجنة: د. عمار زعي - نائب العميد المكلف بما بعد التدرج والبحث العلمي والعلاقات الخارجية
 - أعضاء اللجنة:
 - أ. عبد الحميد فرج
 - أ. بدر شنوف
 - أ. محمد نعروزة
 - أ. أحمد سعود
 - أ. خالد بقاص
 - أ. جعفر عرارم
 - أ. عبد الفتاح حلواجي
 - أ. سعدية قني
 - أ. سامية لموشية
 - أ. الصادق جراية

برنامج الملتقى

• برنامج اليوم الأول: 2015/12/01

الجلسة الافتتاحية

- كلمة الدكتور المكي دراجي: مدير الملتقى وعميد كلية الحقوق والعلوم السياسية .
- كلمة السيد حيدر جميل: ممثل جمعية هانس صيدل الألمانية
- كلمة الأستاذ الدكتور عمر فرحاتي: مدير جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي
- كلمة الأستاذ الدكتور السعيد مقدم: أمين عام مجلس الشورى المغاربي
- افتتاح أشغال الملتقى من طرف السيد والي ولاية الوادي.
- المحاضرة الافتتاحية: أ.د. محمد الناصر بوغزالة بعنوان: "الجماعات المحلية في الدساتير"

الجلسات العلمية

الجلسة العلمية الأولى: 10:30 - 12:00

محور الجلسة: مفاهيم ومقاربات نظرية لنظام الجماعات المحلية رئيس الجلسة: الأستاذ الدكتور معراج جديدي (الجزائر)

المتدخل	المؤسسة	عنوان المداخلة
أ.د. السعيد مقدم	جامعة الجزائر	العلاقة ما بين الناخب والمنتخب وانعكاساتها على التنمية المحلية في القانون والممارسة
أ.د. مسعود شيهوب	جامعة قسنطينة	الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة
أ.د. ناجي البكوش	جامعة صفاقس تونس	اللامركزية على ضوء الدستور التونسي الجديد
أ.د. بوزيد لزهراري	جامعة قسنطينة	الإدارة المحلية وحقوق الإنسان
أ.د. أحمد حضرائي	المغرب	مستجدات التنظيم الجهوي بالمغرب وفق دستور المغرب 2011
د. بوبكر منصور	جامعة الوادي	تصورات الفرد الجزائري نحو السلطة في وصفها معوقا للتنمية في الجماعات المحلية

الجلسة العلمية الثانية: 14:30 - 15:45

محور الجلسة: أشكال تطبيق نظام الجماعات المحلية في دول المغرب العربي، والمكانة التي يحتلها ضمن التنظيم السياسي والإداري للدول المدروسة رئيس الجلسة: الأستاذ الدكتور ناجي البكوش جامعة صفاقس (تونس)

المتدخل	المؤسسة	عنوان المداخلة
أ.د. صالح زباني	جامعة باتنة	نحو إشراك الجماعات المحلية لتنمية المناطق الحدودية في المناطق المغاربية
أ.د. غوثي مكاشة	جامعة البليدة	L'évaluation de statut de la commune en Algérie
أ.د. مسعود شعنان	جامعة الجزائر	دور المجتمع المدني في تجسيد الحوكمة المحلية في الجزائر
أ.د. قوي بوحنية	جامعة ورقلة	الفساد في الجماعات المحلية من خلال مقارنة الحوكمة

الجلسة العلمية الثالثة: 15:45 – 17:00

محور الجلسة: عناصر التعديلات المجسدة والمنتظرة لنظام الجماعات المحلية ومبرراته في البلدان المغاربية

رئيس الجلسة: الأستاذ الدكتور أحمد حضارني (المغرب)

المتدخل	المؤسسة	عنوان المداخلة
أ.د. علاوة العايب	جامعة الجزائر	دور الجماعات المحلية في تجسيد الديمقراطية
د. رابح لعروسي	جامعة الجزائر	الحكامة المحلية و الإدارة المحلية
د. إبراهيم ملاوي	جامعة أم البواقي	التعيين والتوقيف مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية
د. مصطفى بلعور	جامعة ورقلة	تطور أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر "دراسة في التحديات والآليات"

• **برنامج اليوم الثاني:** 2015/12/02

الجلسة العلمية الرابعة: 08:30 – 10:00

محور الجلسة: أي مستقبل لنظام الجماعات المحلية من أجل تحقيق أفضل لمطالب الساكنة في الأقاليم المحلية من خلال تجسيد حضور الدولة ومشاركة المجتمع في البلدان المغاربية. **رئيس الجلسة:** الأستاذ الدكتور عبد العزيز قادري (جامعة الجزائر)

المتدخل	المؤسسة	عنوان المداخلة
أ.د. فريدة مزباني	جامعة باتنة	تطور دور الجماعات المحلية في مجال البيئة من النفايات المنزلية في الجزائر
أ.د. ناجي عبد النور	جامعة عنابة	مجهود تطبيق الحوكمة لتحسين أداء الإدارة المحلية في الجزائر "واقع التشريعات و الممارسة"
أ.د. معراج جديدي	جامعة الجزائر	تطور التشريع البلدي في الجزائر
د. نجاة العماري	المغرب	التأهيل المالي للجماعات الترابية بالمغرب
د. عبد العالي حاحة	جامعة بسكرة	الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر
د. فاروق خلف	جامعة الوادي	مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة

الجلسة العلمية الخامسة: 10:00 – 11:30

محور الجلسة: أي مستقبل لنظام الجماعات المحلية من أجل تحقيق أفضل لمطالب الساكنة في الأقاليم المحلية من خلال تجسيد حضور الدولة ومشاركة المجتمع في البلدان المغاربية. **رئيس الجلسة:** الأستاذ الدكتور غوثي مكاشة (جامعة البليدة)

المتدخل	المؤسسة	عنوان المداخلة
أ.د. لعجال أعجال محمد لمين	جامعة بسكرة	تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية في الجزائر وتطبيقها في قانون البلدية
د. نبيل دريس	جامعة الجزائر	دور مشاركة المواطنين بين تفعيل نظام الجماعات المحلية و تحقيق مطالب الساكنة
د. شرون حسينة	جامعة بسكرة	الحكومة الإلكترونية وواقع الجماعات المحلية في الجزائر
د. لخضر رابحي	جامعة الأغواط	قراءة في أحكام قانوني البلدية و الولاية في الجزائر
د. أحمد بن عيسى	جامعة سعيدة	الوسائل غير المؤسساتية كإطار لتفعيل الرقابة على الجماعات المحلية
د. جوادي نور الدين	جامعة الوادي	الدور الاقتصادي للجماعات المحلية في الجزائر كمتغير أساسي في معادلة التنمية المحلية والوطنية

الجلسة الختامية:

- تلاوة التوصيات واختتام فعاليات الملتقى.

كلمة رئيس الملتقى



الأستاذ الدكتور: عمر فرحاتي
مدير جامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد الفاضل رئيس المجلس الشعبي الولائي،
السيد المحترم وزير العدل الأسبق،
السيد الفاضل الأمين العام للمجلس الشورى المغاربي،
السيد الأخ الفاضل ممثل جمعية هانس صيدل الألمانية،
السيد الأخ الفاضل عميد كلية الحقوق،
السيد الأخ الفاضل "بوزيد لزهاري" ممثل الجزائر في مجلس حقوق الانسان،
السيدة والسادة النواب، أعضاء لجنة الأمن المحترمين وعلى رأسهم قادة القطاع العملياتي فخر الجزائر وجدارها الحصين،
الأخ الفاضل الأمين الولائي لمنظمة المجاهدين ومنظمه أبناء الشهداء،
الأخ الفاضل الأمين الولائي للاتحاد العم للعمال الجزائريين،
السادة المنتخبون في كل المستويات،
السادة المدراء التنفيذيون لولاية الوادي،
الأساتذة الأفاضل والأساتذات الفضليات،
قامات القانون في الجامعات الوطنية وتونس الخضراء والمغرب الشقيق،
أسرة الجامعة، طلابها الأعزاء، الأسرة الاعلامية،
الحضور الكريم من تونس الخضراء والمغرب الشقيق،

تحية طيبة وسلام حار في هذا اليوم الذي نتدارس فيه موضوع على درجه كبيرة من الأهمية، لأنه يتناول من جهة الحجر الأساسي الأول في تجسيد اللامركزية وبناء مؤسسات الدولة، ومن جهة أخرى إنما الجماعات المحلية التي تعرف تحولات عميقة في السنوات الأخيرة بفعل التعديلات الدستورية والقانونية المتعددة التي عرفتها مختلف الأقطاب المغاربية، والتي تفتحت من خلالها الجامعات على متغيرات جديدة وكثيرة، وأصبح فيها للفرد مكانة متميزة في إطار تجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية وغيرها من المبادئ الجديدة التي سيعكف الأساتذة الأفاضل على دراستها.

ونحن متأكدون أن تسليط الضوء على مختلف التجارب المغاربية والخروج بتوصيات مهمة على ضوءها سستتيح لطلابنا والباحثين والسلطات المركزية على حد سواء مجال خصبا للتفاعل معها كل في مجال اختصاصه، هذا التوجه وهذا الثقل لهذا الموضوع يمكن أن يكون إطاراً مرجعياً لتعديلات مقبلة تكون أكثر عمقاً وأكثر استجابة للمعطيات والتحديات الجديدة.

وفي الأخير نقول أننا فخورون بجامعتنا اليوم، فهي تصنع الحدث وهي التي تقود المشهد محلياً ووطنياً، فخورون بأن نخطى دائماً بالرعاية والعناية والاهتمام من الرجل الأول السيد الفاضل والي ولاية الوادي،

فخورون بهذا التجاوب والسند المطلق لكل منتخبي الولاية على مستوى الولاية على مستوى وطني والمحلي وعلى رأسهم رئيس المجلس الشعبي الولائي، فخورون أيضاً بهذه الوقفة الدائمة وهذه الالتفاتة الكبيرة والمتواصلة لأعضاء لجنه أمن الولاية الذين يستحقون منا كل التحية والتقدير،

فخورون أيضاً أن يحضر هذا الملتقى صفوة رجالات القانون من داخل الوطن وخارجه، يتقدمهم وزير العدل الأسبق والدكتور السعيد مقدم الأمين العام لمجلس الشورى المغاري، فخورون أن يحضر معنا ثلاث شخصيات وطنية كبيرة كان لها الفضل الكبير في إعداد مشروع الدستور المقبل للجزائر، فخورون أن يشارك معنا عالم من علماء تونس الأستاذ الدكتور "ناجي بكوش" معد مشروع الجماعات المحلية في تونس احضر معه وثيقه مشروع الجديد فله منا الشكر الجزيل،

فخورون أيضاً بتواجد الأستاذين الفاضلين من المغرب الشقيق وعلى رأسهم عالم القانون الدستوري "أحمد حضرائي"، فخورون أن يتواجد في هذا الملتقى خانات كبرى في عالم القانون منهم العلامة مسعود شهبوب رئيس لجنة الشؤون القانونية والمجلس الشعبي سابقاً ومن هم في القانون والأساتذة بوغزالة، العايب علاوة، معراج، مزياني، قادري والقائمة طويلة من النخبة المتميزة التي تقدم بالإضافة الأساسية لهذا الملتقى. فخورون أن تشملنا الأسرة الثورية بعطفها ووقيمها النوفمبرية النبيلة ولهذا دعوتنا لطلابنا التواصل مع هذه الأسماء اللامعة والالتزام والأخذ من هذه المعرفة التي لا تقدر بثمن فأنتم أمام مدارس لم تنتقلوا إليها وإنما جاءكم حاملة رسالة العلم والمعرفة.

وفي الأخير أتقدم بالشكر الجزيل لأسرة هذه الكلية لكل الفريق الذي سهر لاستخراج هذا الملتقى في هذه الطبعة المتميزة وعلى رأسهم "عميد الكلية" و"رئيس المجلس العلمي" وكل الساهرين معهم، وأقول لهم من الخطاب المعهود من القلب إلى القلب لقد رفعتكم التحدي وأثبتتم أن إرادتكم أقوى من الأقاويل السلبية، وأن حاضركم أحسن بكثير من ماضيكم وبأن مستقبلكم سيكون أفضل وأحسن بألف مرة من حاضركم، ولأنكم ستؤسسون للفعل الإيجابي وستقودون المشعل الأكاديمي وتكونون قاطرة الجامعة وضوء وجهها المضيء دائما.

وفقنا الله جميعا تمنياتي بالنجاح والتوفيق ملتقانا والسلام عليكم.

كلمة مدير الملتقى



الدكتور: المكي دراجي
عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية
بجامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد الوالي الفاضل،
السيد رئيس المجلس الشعبي الولائي،
السيد وزير العدل الاسبق،
السيد الأمين العام لمجلس الشورى المغاربي،
السيد مدير الجامعة،
السيد ممثل جمعية هانس صيدال الألمانية،
السادة أعضاء لجنة الأمن الولائي،
السادة المدراء التنفيذيون،
السادة المسؤولون والمنتخبون المحليون،
السيد الأمين العام لمنظمة أبناء الشهداء،
السيد الأمين العام لمنظمة المجاهدين،
السيد الأمين العام للإتحاد العام للعمال الجزائريين،
السادة نواب مدير الجامعة،
السادة عمداء الكليات،
السادة رجال الإعلام،
السادة الأساتذة،

أيها الطلبة أيتها الطالبات، أيها الحضور الكريم،

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته، أهلاً ومرحباً بكم في مدينة الوادي وجامعتها - جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي -
حاضرة عريقة ومقصد للعلم والعلماء عبر التاريخ، إلى أن ألهمت الشاعر السوري أحمد هويس بالقول:
مدينة الوادي ضمي صفوة النجب*** من رادة الفكر والإبداع والأدب
وعانقي النخوة العراء في طرب*** بإسم الأصالة والإسلام والنسب
وها هي تستمر ضمن هذا الدور الحضاري، لتواصل جامعتنا ضم صفوة النجب من أساتذة وباحثين على طاولة البحث
العلمي لمدارسة موضوع موسوم بـ: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الحديثة والمنتظرة".

أيها الحضور الكريم، إنه لشرف لنا أن تستضيف جامعتنا باسم كلية الحقوق والعلوم السياسية هذه الكوكبة المتميزة من أساتذة وباحثين وإطارات الدولة جاؤوا من تونس والمغرب الشقيق، وبعضهم باحثون جزائريين، ولا نبالغ إن قلنا أننا استضفنا سادة الإختصاص في مجال القانون الإداري في الجزائر، فلکم منا جميعاً كل الترحاب والشكر على تشريفكم لنا بقبول دعوتنا وتكرمكم لإثراء هذا الملتقى الدولي.

أيها السادة والسيدات، إن الجماعات المحلية تشكل اهتماماً أساسياً للمواطن البسيط، وهي أكثر شأناً واهتماماً عند الباحثين والأكاديميين، وهذا من منطلق اعتبار الجماعات المحلية خط التماس الأول بين المواطن ومؤسسات الدولة، وهي فضاء لتدريب المواطن في الحياة العامة وتنشئته السياسية، وكلما استطاعت هذه الجماعات المحلية ربط المواطن بالنسق السياسي كلما تعززت قوة الدولة داخلياً، وتصدرت مكانة وسط المجتمع الدولي.

إن موضوع هذا الملتقى تتجاوزه العديد من الحقول المعرفية وفي صلبها الحقوق والعلوم السياسية، ليجعل ملتقانا هذا أكثر إلماماً وشمولاً من خلال المقاربات المفاهيمية لعلم السياسية والمقاربات التقنية التي يتيحها علم القانون.

أيها الحضور الكريم، إننا نتوقع من هذا الملتقى تحقيق جملة من الأهداف العلمية من بينها:

- إبراز مجالات الإصلاح بعد التقييم لنظام الجماعات المحلية.

- مستقبل نظام الجماعات المحلية في ظل إعادة صياغة الدولة عموماً والتحديات التي تواجه الدول المغاربية خصوصاً.

أيها السادة والسيدات، إن جامعة الشهيد حمّـه لخضر تنظم هذا الملتقى الدولي الذي يندرج في سلسلة الملتقيات العلمية الوطنية والدولية، والذي يعبر عن الحركة العلمية داخل الجامعة التي تزداد يوماً بعد يوم فاسحة المجال للباحثين والطلبة لصقل معارفهم وتممينها من خلال دورها الريادي للتأثير في المجتمع.

إن الأمل ليحدونا بأن يكون ملتقانا نقلة متميزة تشهدها جامعتنا، والتي تضفي بضالها على الجماعات المحلية وتدعيم مسارها وتتمين سعيها لتحسين وتطوير أدائها، كما أنه يشرفنا إعلامكم بأننا على موعد خلال شهر مارس 2016 لتنظيم ملتقى دولي آخر بعنوان: "ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية تحديات ورهانات".

وإنني أغتنم هذه الفرصة لأتقدم بجزيل الشكر والعرفان للسيد مدير الجامعة الأستاذ الدكتور "عمر فرحاتي" على الدافعية الإيجابية القوية التي أعطاها للجامعة ولكليتنا، والشكر موصول "لممثل جمعية هانس صايدل الألمانية" ومساهمتها القوية في تنظيم هذا الملتقى، إضافة إلى والي الولاية الذي قدم لنا الدعم لهذه التظاهرة، والمجلس الشعبي الولائي وأعضائه على تحمسهم لهذا الملتقى.

أيها السادة والسيدات، إن تنظيم هذا الملتقى جاء نتيجة جهود كبيرة من طاقم الكلية، أساتذة وإداريين وطلبة، فإليهم أتوجه بخالص الشكر على ما بذلوه من مجهودات ضمن اللجنة التحضيرية لأشغال الملتقى.

كما أؤلف أسمى عبارات التقدير للمساهمين في هذا الملتقى وأخص بالذكر: بلدية الوادي، مجمّع ورود، مجمّع رزاق بكرة الصناعي.

وفي الأخير أجدد شكري للجميع وترحابي بضيوفنا الكرام في ولاية الوادي وفي جامعة الشهيد حمّـه لخضر متمنياً لكم إقامة طيبة وإفادة علمية متميزة لملتقانا وأشكركم على حسن وكرم الإصغاء.

الجماعات المحلية في الدساتير

أ.د/ محمد الناصر بوغزالة

كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01

○○○○○○○○○○

إن الجماعات المحلية تطرح قضية اللامركزية وهذا ما عبر عنه صراحة الدستور التونسي الأخير في المادة 128 التي نصت (تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية، تتجسد اللامركزية في جماعات محلية).

واللامركزية نظام قانوني مستمد من تطور وظيفة الدولة التي عجزت عن البت في كل المسائل المطروحة عليها، ومستمد أيضا من الدولة الحديثة القائمة على تجسيد دولة القانون، ذلك أن الاعتراف باللامركزية يقودنا إلى الديمقراطية، باعتبار أن اللامركزية ضرورة من ضرورات الديمقراطية حسب البعض⁽¹⁾.

هذه النظرة تبدو عكسية حيث أن الديمقراطية والمبادئ التي تقوم عليها هي التي كانت سببا في الاعتراف باللامركزية، ومن ثمة فالديمقراطية ضرورة لللامركزية، ذلك أن هناك تجارب كثيرة اعتمدت على اللامركزية التي لم توصلها إلى الديمقراطية، وحتى إن وجدت فإنها تعتبر مجرد شعارات.

حقيقية أن اقرار اللامركزية معناه أن هناك قدرا من الحرية للجماعات المحلية في إدارة شؤونها المستمد من المبادئ الديمقراطية، لذا تبدو اللامركزية مرتبطة بالحرية التي تتبلور في الحرية الإدارية داخل الوحدة الوطنية، إن السلطة المركزية تبدو دائما تقريبا كسلطة ضامنة لاتخاذ القرارات بيد أن اللامركزية تقوم على اعتبارين أساسيين وهما المعرفة والمساواة في حماية الحقوق.

إن اللامركزية كمصطلح Dé-centralisation يفيد باللغة الفرنسية (قطع أو نزع جزء من المركز وتحويله إلى أكثر استقلالية، بمعنى اللامركزية معرفة أولا تعرف إلا مقارنة بالمركزية وبإحدى كل ما هو محلي بالنسبة للوطني)⁽²⁾.

لذا لا يمكن تصور وجود لامركزية بدون مركزية بينما العكس صحيح لأن الدول الأولى شهدت المركزية فقط ولعل الارتباط الشديد بين المركزية واللامركزية هو الذي جعل طبيعة العلاقة بينهما ليست واضحة بما فيه الكفاية لكون تعريف اللامركزية مرتبط إلى حد كبير بالمركزية.

إن اللامركزية تعني بأن الدولة تحول بعض الصلاحيات للجماعات المحلية عن طريق مجالسها المنتخبة، لذا فإن اللامركزية تجد أسانيد قانونية في الدساتير التي اختلفت درجات الاعتراف بها بين منكر ومؤيد، وبين مقيد وموسع من حيث الصلاحيات التي تحددت في ظلها العلاقة بين المركزية واللامركزية التي اقتضت نوعا من التنظيم بينهما عن طريق الاعتراف بأن هناك صلاحيات انفرادية للهيئتين وصلاحيات مشتركة وصلاحيات مفوضة بشكل دائم أو مؤقت.

وفي ضوء هذا التصور تبقى العلاقات بين المركزية واللامركزية غير واضحة بما فيه الكفاية من خلال النصوص القانونية التي تخضع لها الجماعات المحلية.

واستنادا لهذا الطرح: كيف نظمت الدساتير الجماعات المحلية؟ وهل هذا التنظيم موحد أو على الأقل متشابه من حيث طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية والدولة؟ وهل الدساتير الجزائرية اختلفت في تنظيم هذه الجماعات؟

تلكم هي أهم الانشغالات التي نجيب عنها من أجل تناول هذه الدراسة التي ارتأينا تناولها حسب المخطط التالي:

المبحث الأول: تباين مقومات الجماعات المحلية

المبحث الثاني: الجماعات المحلية في الدساتير الجزائرية

المبحث الأول: تباين مقومات الجماعات المحلية

من خلال الرجوع إلى أحكام بعض الدساتير تبين أن موضوع الجماعات المحلية كان على العموم محل تنظيمات دولية مختلفة وهذا راجع في كثير من الأحيان إلى التصورات الذاتية الضيقة للدولة ذات العلاقة وكذلك إلى تجارب الدول المتباينة في هذا الشأن، هذا التباين ولد جماعات اقليمية اتخذت طابعا عاما إلى حد ما وطابعا خاصا انعكس على النصوص التي تحكم هذه الجماعات الأمر الذي جعل هذه العلاقة بين المركزية واللامركزية غير واضحة أحيانا.

وهذه العلاقة متأثرة إلى حد كبير بالوعي وثقافة المجتمع ودرجة تطوره، وهذا ما سنحاول اظهره في هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلب:

المطلب الأول: تباين الجماعات من حيث المصطلحات المعتمدة.

المطلب الثاني: تباين الجماعات من حيث التنظيم

المطلب الثالث: تباين الجماعات من حيث المقومات المشتركة

المطلب الرابع: تباين الجماعات من حيث المقومات الانفرادية أو شبه الانفرادية.

المطلب الأول: تباين الجماعات من حيث المصطلحات

يبدو جليا من خلال الوقوف على أحكام الدساتير أنها عرفت تنوعا وتباينا في المصطلحات التي اطلقت على الهيئات اللامركزية، وهذا الاختلاف نجده في اطار الدولة الواحدة من خلال مختلف الوثائق الصادرة عن الدولة ومثالها الوضع في الجزائر التي استخدمت عدة مسميات منها على وجه الخصوص:

1- مصطلح اللامركزية: ورد هذا المصطلح في المادة السادسة عشر من الدستور الجزائري الحالي التي نصت: (يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية) كما جرى استخدام المصطلح نفسه في ظل المرسوم التنفيذي 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة للولاية التي أكدت: (يشمل مجال تدخل المفتشية العامة في الولاية الاجهزة والهيكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية).

2- مصطلح الجماعات الاقليمية: لقد جرى استخدام هذا المصطلح ضمن المادة الأولى من الأمر 67-24 المؤرخ في 7 شوال عام 1387 الموافق 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي، وكذلك الأمر 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 ماي 1997 الذي يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى ، والقانون 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أفريل سنة 1990 المتعلق بقانون الولاية: (الولاية هي جماعة اقليمية عمومية...).

والقانون 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 ابريل سنة 1990 الخاص بالبلدية: (البلدية هي الجماعة الاقليمية الأساسية)

- 3- **الجماعات المحلية:** استخدم هذا المصطلح في المرسوم التنفيذي 94-216 وكذلك في المراسيم المتضمنة تعيين أعضاء الحكومة، وهذا المصطلح استعمله المشرع الفرنسي في دستور 1958 ضمن الباب الثاني عشر.
- 4- **الادارة المحلية:** استعمل هذا المصطلح في نصوص كثيرة منها المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الادارة المحلية وكذلك المرسوم التنفيذي 94-217 الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها.
- واستخدم المشرع المصري الحالي هذا المصطلح ضمن الفرع الثالث من الفصل الثاني وكذلك المصطلح نفسه استخدمه المشرع الدستوري الحالي كعنوان ضمن الباب الثاني.
- 5- **الإدارة الإقليمية:** تم استعمال هذا المصطلح ضمن المرسوم رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999 المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.
- 6- **المجموعات الإقليمية:** استخدم هذا المصطلح من قبل المشرع الدستوري الموريتاني عام 1991 ضمن الباب العاشر.
- 7- **الجهات والجماعات الترابية الأخرى:** تم استخدام هذا المصطلح من قبل المشرع الدستوري المغربي 2011 ضمن الباب التاسع الفصل 135 (الجماعات الترابية للملكية هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات....)
- 8- **التنظيم الترابي للدولة:** استخدم المشرع الدستوري الإسباني في دستور 27 ديسمبر 1978 مصطلح التنظيم الترابي للدولة ضمن الجزء الثامن المستهل بالفصل 137.
- 9- **السلطة المحلية:** استخدم المشرع الدستوري التونسي الحالي مصطلح السلطة المحلية ضمن الفصل 128 الذي نص (تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية)⁽³⁾.
- 10- **المجموعات الإدارية:** هذا المصطلح استخدمه المشرع الدستوري لعام 1963 ضمن المادة 9 التي نصت (تتكون الجمهورية من مجموعات ادارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها، تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية).
- 11- **الوحدات الإدارية:** رغم أنَّ المشرع المصري عنون للجماعات بالإدارة المحلية إلا أنه داخل ذلك التنظيم اعتمد على مصطلح آخر وهو الوحدات الادارية في المادة 175 والمادة 176، والمادة 197.
- 12- **الوحدات المحلية:** هذا المصطلح تبناه المشرع الدستوري المصري في المادة 175/2 والمادة 177 والمادة 178 وهذا يوضح أزمة مصطلح في الوثيقة الواحدة بحيث تبنى المشرع ثلاثة مصطلحات في مادة واحدة وهذا خلل من السهل التحكيم فيه بنوع من الدقة والعناية.

المطلب الثاني: تباين الجماعات من حيث التنظيم

اختلف تنظيم الجماعات من دستور لآخر، ذلك أن الدول كانت لها الحرية في معالجة هذا الموضوع انطلاقا من البيئة الداخلية للدولة وكذلك الاعتبارات الدولية، ومن ثمة فإن بعض الدول غلبت النظرة الداخلية فنظمت الجماعات تنظيما عاما مثل الدستور الأردني الذي تعرض للجماعات المحلية ضمن الفصل التاسع الموسوم بمواد عامة المستهل بالمادة 120 من

الدستور وقد خلت بعض الدساتير من أية إشارة للجماعات المحلية، وفي هذه الحالة كيف يمكن إيجاد سند قانوني لإنشاء هذه الجماعات والتعامل معها مركزيا؟.

ومهما يكن من أمر فإن الذي يهمنا من هذه الدراسة الدول التي نظمت الموضوع في دساتيرها هذا التنظيم كان بين موسع ومقيد.

فمن الدول المقيدة لتنظيم الجماعات الدستور الجزائري الحالي الذي عالج الجماعات المحلية في مادتين وهما المادة 15، والمادة 16 وهاتان المادتان مقتضيتان لم توضحا ابعاد هذه الجماعات وبذلك أحالت على القوانين المحلية تفصيلات الموضوع، وكان من الأجدر على المشرع الدستوري الجزائري أن يوضح مكانة هذه الجماعات في الدستور التي لا نجدها إلا بقرأة أحكام الدستور مادة، مادة وضمن الفصل الثالث من الباب الأول الموسوم بالدولة.

وهذا يفيد أن المشرع الجزائري لم يولي أهمية كبيرة للجماعات المحلية من حيث الوجود في الدستور الذي لم يكن وجودا بارزا فقد كان تابعا للدولة خاصة أن هذه الجماعات تعتبر سندا للدولة في تنفيذ سياستها محليا فضلا عن ذلك فإن طريقة التنظيم كانت مجرد حكمين عابرين خاليان من ذكر أهم المبادئ التي يركز عليها التنظيم الاقليمي باستثناء الوارد في المادة 16.

بينما الاتجاه الواسع تمثله نسبة كبيرة من الدول التي وقفنا عند بعض أحكام دساتيرها حيث سجلنا الآتي:

1- الدستور التونسي: خصص الدستور التونسي للجماعات المحلية فصلا خاصا بها وهو الفصل السابع المتكون من اثني عشر مادة من المواد 128-139 الذي بين فيه أن السلطة المحلية تتكون من بلديات وجهات وأقاليم يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون وهذه الجماعات تقوم اساسا على الانتخاب العام الحر السري المباشر النزبه الشفاف.

وهذه الصفات لا نجد مثيلا لها في الدساتير التي رجعت إليها، فضلا عن أن النظام الانتخابي التونسي يضمن تمثيل الشباب في المجالس المحلية.

والتنظيم الذي عرفه المشرع الدستوري التونسي واضح أنه اهتم بالجماعات المحلية وحدد لها ابعادها الكبرى ولذلك سهل مهمة البلديات والجهات والأقاليم من حيث النظام القانوني الذي يحكمها باعتبار أن المبادئ العامة واردة في الدستور فما بقي له أن ينسج على منوالها في اصدار القوانين الخاصة بتلك الجماعات.

2- الدستور المغربي: كنظيره التونسي خصص المشرع الدستوري المغربي فصلا مستقلا للجماعات المحلية تحت تسمية الجهات والجماعات الترابية الاخرى ضمن الباب التاسع في 12 مادة من المواد 135-146.

والجماعات الترابية قائمة على مبادئ التدبير الحر والتعاون والتضامن بمشاركة السكان المحليين في تسيير شؤونهم حتى يساهموا في رفع التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

ويقوم التنظيم المغربي على الجهات والعمالات والاقاليم والجماعات. وبذلك فهي تشهد تنوعا في نوعية الجماعات التي تتمتع كلها بشخصيات قانونية طبقا لأحكام القانون العام.

وبذلك يكون المشرع المغربي قد أعطى أهمية كبرى للجماعات المحلية من حيث عدد الأحكام التي خصصها لهذه الجماعات وعلاقتها بالدولة.

3- الدستور المصري: خصص المشرع الدستوري المصري فرعاً ثالثاً من الفصل الثاني من الدستور للإدارة المحلية التي أطلق عليها هذه التسمية في تسع مواد، وبذلك يبدو أن المشرع المصري أدمج الجماعات المحلية ضمن السلطة التنفيذية بحيث خصص الفرع الأول لرئيس الجمهورية والفرع الثاني للحكومة والفرع الثالث للإدارة المحلية في المواد من 175-183.

أما من حيث بعد هذه المواد فتعتبر شاملة لعلاقة الجماعات بالدولة في إطارها العام بحيث أن الأحكام العامة وردت في المواد التي أشرنا إليها، مع العلم أن الإدارة المحلية تتكون من المحافظات والمدن والقرى الواردة في المادة 175 من الدستور التي جاء فيها (تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك).

والملاحظة التي تستخلص من هذا أنه من الناحية الشكلية المشرع المصري قلل من قيمة الجماعات المحلية باعتباره جعلها تابعة للسلطة التنفيذية ولذلك جعل استقلالها مشكوك لولا تمتع هذه الجماعات بالشخصية القانونية، ثم ما علاقة الجماعات بالسلطة التنفيذية كجهاز؟

4- الدستور الإسباني: خصص الدستور الإسباني للجماعات المحلية قسماً أطلق عليه (الجزء الثامن المعنون بالتنظيم الترابي للدولة) المكون من ثلاثة أبواب بحيث يتضمن الباب الأول مبادئ عامة والباب الثاني الإدارة المحلية والباب الثالث مناطق الحكم الذاتي.

وتضمن الباب الأول ثلاثة مواد 137-139 بينما الباب الثاني وردت فيه ثلاثة مواد 140-142 بينما الحكم الذاتي المواد من 143-158 (مادة 16) باعتبار أن الحكم الذاتي حساس ويحتاج لتنظيم مفصل. وتجدر الإشارة إلى أن الدستور الإسباني لم يفصل كثيراً في الإدارة المحلية فاكتمل ببعض الجوانب فقط التي منها الشخصية الاعتبارية للجماعات وطريقة انتخابها التي تشمل البلديات والمحافظات ومناطق الحكم الذاتي.

5- الدستور الفرنسي: عالج الدستور الفرنسي الجماعات المحلية ضمن الباب الثاني عشر في المواد من 72-75 في عشرة مواد (72، 72-1، 72-2، 72-3، 72-4، 73، 74، 74-1، 75، 75-1).

وهذه الأحكام مفصلة تفصيلاً موسعاً بحيث أن المادة تشتمل على فقرات متعددة، وحددت المادة 72 مكونات الجماعات المحلية وهي البلديات والمقاطعات والأقاليم، والجماعات ذات الوضع الخاص والجماعات الواقعة فيما وراء البحر المحددة في المادة 74.

6- الدستور الأردني: هذا الدستور شأنه شأن الدستور الجزائري تقريبا تناول الجماعات المحلية ضمن الفصل التاسع أطلق عليه مواد عامة خصص المادتان 120، 121 للتقسيمات الإدارية للبلاد بشكل مقتضب جداً مؤكداً على البلدية والمجالس المحلية.

هذا التنظيم غير مقبول من الناحية الدستورية لاسيما إذا أدركنا التعديلات المتوالية للدستور الأردني 1954، 1955، 1958 مرتان، 1960، 1965، 1973، 1974، 1976، 1984، 2011 وهو التعديل الأكثر شمولاً بحيث مس 38 مادة.

المطلب الثالث: تباين الجماعات من حيث المقومات المشتركة

بشكل عام المقومات الأساسية مؤكدة عليها في أغلبية الدساتير ومع ذلك فإن بعض الدساتير لم تتناول هذه المقومات رغم أهميتها وهذا ينال من قيمة الجماعات المحلية ودورها وارتباطها بالدولة وهذه المقومات المشتركة الدساتير التي لم تتناولها اعتبرتها مفترضة وليست بحاجة إلى تأكيدها دستورياً.

ولعل من بين أهم هذه المقومات النقاط التالية:

- 1- وجود مصالح متميزة محلياً تؤسس بموجب قانون
- 2- وجود هيئات محلية منتخبة تدير المصالح المحلية
- 3- مراقبة السلطات المركزية للجماعات المحلية
- 4- الاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية القانونية الاعتبارية
- 5- عدم ممارسة الجماعات الوصاية على جماعات محلية أخرى
- 6- عدم تعديل أو إلغاء الجماعات إلا باستشارة الناخبين المحليين
- 7- دعم الدولة للجماعات
- 8- مشاركة السكان المحليين في تسيير شؤونهم
- 9- إحداث مشاريع مشتركة بين الجماعات.

والملاحظ أن النقاط الثلاثة الأولى تمثل اجماعاً فقهيًا تقليدياً، بينما النقاط الأخرى المتبقية أغلبها يعتبر حديث نسبياً، وردت في الدساتير التي ظهرت في الفترة الأخيرة كالدستور المغربي عام 2011، وكذلك وردت في الدساتير المعدلة، ومهما كان الأمر فإن النقاط المشار إليها تعبر عن تطور علاقة الدولة بالجماعات.

1- وجود مصالح متميزة محلياً تؤسس بموجب قانون:

لو رجعنا إلى الدستور الفرنسي لوجدناه أكد في المادة 72 أن الجماعة المحلية تنشأ بقانون ذلك أن إنشاء تلك الجماعات يرجع إلى طبيعة تلك الجماعات لما لها من خصوصية، لهذا تضمنت المادة 2/72 ضمان هذه الخصوصية (يخول للجماعات المحلية اتخاذ القرارات في كل الاختصاصات التي يمكن تطبيقها في إطار اختصاصها بأفضل طريقة ممكنة).

كما أن المادة 1-72 تضمنت في فقرتها الأولى الاعتراف بالمصالح المحلية الواجب تأديتها (يحدد القانون الشروط التي بموجبها يجوز للناخبين في كل جماعة محلية أن يطلبوا عن طريق ممارسة حق تقديم العريضة تسجيل مسألة من اختصاصها في جدول أعمال المجلس الإقليمي لهذه الجماعة).

وفي هذا المضمون تقريبا وردت المادة 12 من قانون البلدية الحالي التي ورد فيها (قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في اطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة 11 أعلاه يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع اطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف الى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم). ومن أجل تحقيق المصالح المتميزة جاز للجماعات ان تخالف القوانين السارية ما لم يتعلق الأمر بممارسة الحريات العامة أو أي حق من الحقوق التي يكفلها الدستور ولكن لمدة محددة وأن تتعلق بموضوع محدد لا غير بشرط وجود نص قانوني يكفل ذلك.

كما نصت المادة 135 من الدستور المغربي على انشاء الجماعات الترابية بموجب قانون الذي يتضمن بالضرورة طرق مشاركة المواطنين ومساهمتهم في تسيير شؤونهم وهذا ما أكدته المادة 139 من نفس الدستور التي تضمنت (تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور لتسيير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في اعداد برامج التنمية وتتبعها يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاص ضمن جدول أعماله).

هذا التأكيد ورد في قانون البلدية في المواد 22، 2/26، 103 ومن قبل في المادة 16 من الدستور التي ورد فيها: (...و.مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية).

ويقترّب هذا المحتوى من الطرح الوارد في الدستور التونسي في المادة 136، التي أكدت على أن الجماعات تعتمد على آليات الديمقراطية التشاركية لضمان أوسع لمساهمة المواطنين والمجتمع المدني في اعداد برامج التنمية ومتابعة تنفيذها.

2- وجود هيئات محلية منتخبة تدير المصالح المحلية:

أكد الدستور الجزائري في المادة 16 على أن يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية.

وفي نفس المضمون أكد الدستور الفرنسي في المادة 72 في فقرتها الثانية (تتولى مجالس منتخبة ادارة هذه الجماعات بحرية وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها وفق الشروط التي يحددها القانون).

وقضى الدستور التونسي في المادة 130 في الفقرتين الأولى والثانية (تدير الجماعات المحلية مجالس منتخبة، تنتخب مجالس الاقاليم من قبل المجالس البلدية والجهوية).

وقضت كذلك المادة 135 من الدستور المغربي بأن تنتخب مجالس الجهات والجماعات عن طريق الاقتراع العام المباشر التي تسيّر شؤونها بكيفية ديمقراطية.

وأكدت المادتان 3 و 11 من قانون البلدية هذا البعد حيث أن البلدية تمارس كل الصلاحيات التي يخولها إياها القانون حيث تساهم رفقة الدولة في (ادارة وهيئة الاقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه).

كما أكدت المادتان 11 و 12 المرتبطتان ببعضهما على الممارسة الديمقراطية للتسيير المحلي الجوّاري في اطار المبادرات المحلية الهادفة لتحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في حل مشاكلهم التي يترتب عنها تحسين ظروف حياتهم.

أما المادة 176 من الدستور المصري فقد ورد فيها النهوض بالمصالح المحلية وحسن ادارتها.

3- مراقبة السلطات المركزية للجماعات المحلية:

في الدساتير الأولى للجزائر كانت الرقابة تعهد إلى أجهزة الدولة المختلفة، كان هذا الوضع قائما في ظل دستوري 63، 76 فالرقابة وظيفة كسائر الوظائف التي تقوم بها الدولة. أما بعد صدور دستور 1989 وتعديلاته أصبحت الرقابة تسند للمجلس الدستوري ومجلس المحاسبة، وهذا الموضوع يندرج في إطار الوصاية الإدارية التي هي خاصة مميزة من خصائص اللامركزية وهذا ما أكدته المادة 145 من الدستور المغربي التي ورد فيها (يعمل ولاية الجهات وعمال الاقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية).

يعمل الولاية والعمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون الرقابة الإدارية ، يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية) ، يقوم الولاية والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها.

ونفس الموضوع عالجته المشرع الدستوري التونسي في المادة 135 التي أكد فيها على خضوع الجماعات للرقابة اللاحقة على أعمالها ، كما أكدت الفقرة الأخيرة من المادة 72 من الدستور الفرنسي قيام ممثل الدولة بالرقابة الإدارية لاحترام تنفيذ القانون وتحقيق المصالح الوطنية.

وقد تناول المشرع الجزائري هذا الموضوع في كل من قانوني الولاية والبلدية، ذلك أن رئيس البلدية يجمع بين أمرين وهو التمثيل المحلي (المواد 77-84) وتمثيل الدولة (المواد 85-95) وبموجب هذه الأحكام وغيرها يسهر رئيس البلدية على تمثيل الدولة بضمان احترام تطبيق القانون سواء كان تنظيما أم تشريعا.

أما الوالي فقد تحدد دوره في مجال الرقابة بموجب المادة 108 من قانون الولاية التي جاء فيها (يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما). وما نسجله أن الدستور المصري غابت في ظله الرقابة وكذلك المشرع الدستوري الجزائري.

ويلاحظ أن الجماعات المحلية يمارس عليها مجلس الدولة رقابة قضائية تخص القرارات الإقليمية كما أن للمجلس الدستوري رقابته ذات العلاقة على هذه الجماعات وفق للمادة 74 (يجوز أن يعدل فيها المجلس الاقليمي قانونا صدر بعد بدء سريان النظام الاساسي للجماعة الإقليمية إذا قرر المجلس الدستوري الذي ابلى من قبل سلطات الجماعات على وجه الخصوص بأن القانون كان قد تدخل في مجال اختصاص هذه الجماعة ، يجوز أن تشارك فيها الجماعة المحلية تحت رقابة الدولة في ممارسة الاختصاصات التي تحتفظ بها الدولة مع احترام الضمانات الممنوحة عبر كامل أرض الوطن بممارسة الحريات العامة).

4- تمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية الاعتبارية:

لم يتناول المشرع الدستوري الفرنسي معالجة هذا الموضوع بطريقة مباشرة على خلاف بعض الدساتير التي اتخذت موقفا صريحا من الشخصية منها الدستور التونسي في مادته 129 التي ورد فيها (تمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية وبلاستقلالية الادارية والمالية وتدير المصالح المحلية وفق لمبدأ التدبير الحر).

ونفس الوضوح كان عليه موقف المشرع الاسباني في المادة 140 التي أكدت على أن الدستور ضامن لاستقلالية البلدية التي تتمتع بشخصية اعتبارية ذاتية. بينما اكتفى المشرع الدستوري المغربي ببعض العبارات الدالة على أن الجماعات لها استقلال في المادة 135 (الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام تسير شؤونها بطريقة ديمقراطية).

أما المشرعين المصري والفرنسي فاكتفيا بأحكام عامة تدل على تمتع هذه الجماعات بالشخصية الاعتبارية منها حكم المادة 1/178 من الدستور المصري التي نصت على أن يكون (للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة) والاستقلال هو احد المظاهر الاساسية للتمتع بالشخصية الاعتبارية فضلا عن ذلك فإن هذه المادة قد اضافت مصطلحا جديدا وهو الوحدات المحلية.

أما عن الدستور الفرنسي فقد تضمنت المادة 74 الاشارة إلى استقلالية الجماعات المحلية التي تفيد كما سبقت الاشارة التمتع بالشخصية الاعتبارية.

أما عن الدستور الجزائري فلم يتضمن شيئا حول الموضوع الأمر الذي يرجعنا إلى قانون البلدية والولاية حيث نظمت المادة الأولى من قانون البلدية الشخصية الاعتبارية لهذه الأخيرة (البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة).

إنَّ المشرع ما دام أنه أشار إلى تمتع البلدية بالشخصية الاعتبارية فإن الذمة المالية المستقلة تزيد لا يضيف شيئا للبلدية باعتبار أن الاستقلال المالي احدى النتائج التي تتولد عن الاعتراف بالشخصية الاعتبارية.

والملاحظ أن المادة الأولى من قانون البلدية هي نفسها التي نقلت لقانون الولاية حرفيا باستثناء سقوط كلمة (القاعدية) من قانون الولاية ، وتجدر الاشارة إلى أنَّ الأحكام العامة لموضوع الأشخاص الاعتبارية مردها إلى القانون المدني الذي اكد في المادة 49 منه على أن الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية ، والشخصية الاعتبارية هي التي تفصل بين المجالات التابعة للدولة والمجالات المحلية لذلك قال عنها جورج فيدال أن (الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية وحماية مصالحها القانونية)⁽⁴⁾.

ويستتبع هذا أن تكون قرارات الجماعات نافذة التي تدخل في إطار الصلاحيات المعترف بها في القوانين المحلية، كما أن من مظاهر ذلك الاستقلال اختيار الأشخاص وانتخابهم بحرية ، والأصل أن كل قرارات الجماعات صحيحة ومرتبة لآثارها القانونية انطلاقا من مظهر الاستقلال إلا في حالة خرقها الدستور والقوانين السارية المفعول.

ومن بين مظاهر الاستقلال حق المبادرة المحلية التي نظمها الدستور الفرنسي في المادة 72-1 التي نصت (يحدد القانون الشروط التي بموجبها يجوز للناخبين في كل جماعة محلية ان يطلبوا عن طريق ممارسة حق تقديم العريضة تسجيل مسألة من اختصاصها في جدول اعمال المجلس الاقليمي لهذه الجماعة).

يجوز أن تبادر جماعة محلية ما بعرض مشاريع مداولة أو تصرف يخضع لاختصاصها على الناخبين في هذه الجماعة المحلية لاتخاذ القرار فيها عن طريق الاستفتاء وفق الشروط التي يحددها قانون أساسي).

وبذلك شُرع للجماعات في فرنسا أن تقوم بتنظيم استفتاء محلي، الذي قليلا ما نصادف نضا مماثلا في دساتير أخرى ينظم هذا الموضوع.

وقد نظم المشرع المغربي مساهمة المواطنين في اقتراح مسألة ما في جدول الأعمال ولكن بطريقة أقل حدة من الوضع في فرنسا وهذا ما ورد في المادة 2/139 التي نصت (يمكن للمواطنين والمجموعات تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله).

5- عدم ممارسة الجماعات الوصاية على جماعات محلية أخرى:

هذا الموضوع نظمته المشرع الدستوري الفرنسي والمشرع الدستوري المغربي في المادتين 72، 143 على التوالي. حيث ورد في المادة 143: (لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى). هذا النص يكاد يكون منقول حرفيا عن المشرع الفرنسي في المادة 72 الفقرة الأخيرة منها. لأن الجماعات المحلية تتساوى في نظر الدولة من حيث تطبيق القانون، ذلك أن هناك بلديات كبيرة المساحة ولها نفوذ كبير وبلديات ذات مساحة صغيرة وفقيرة ولكن هذا لا يغير من طبيعتها في شيء.

6- عدم تعديل أو إلغاء الجماعات المحلية إلا باستشارة الناحيين:

لقد انفرد المشرع الدستوري المصري بحكم في هذا الشأن في المادة 2/175 الذي نص فيه على أن (يراعي عند انشاء أو إلغاء الوحدات المحلية أو تعديل الحدود بينها، الظروف الاقتصادية والاجتماعية وهذا كله على النحو الذي ينظمه القانون). وهذا حكم يمكن أن يجعل الجماعات المحلية تحت رحمة الظروف الاقتصادية والاجتماعية الذي يفهم منه أن الجماعات يمكن أن يزيد عددها أو ينقص تبعاً لهذه الظروف، ولا وجود في هذا النص إلى أية إشارة حول رأي السكان المحليين الذي كان من المفروض أن يكون حاضراً بشدة من خلال النصوص القانونية التي تكفل ذلك. وقد نظم المشرع الدستوري المغربي هذه المسألة بطريقة أفضل في المادة 135 في الفقرة الأخيرة منها التي نصت (تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون، ويمكن أن تحل عند الاقتضاء محل جماعة ترابية أو أكثر من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل).

وهذا يفيد أن جماعة محلية يمكن أن تحل محل جماعة محلية أو جماعات محلية أخرى وهذا النص شأنه شأن المشرع المصري الذي لم يرقم وزناً لاستشارة الناحيين. والفقرة المشار إليها في المادة 135 تقريبا منقولة حرفيا من المادة 1/72. والملاحظ أن المشرع الدستوري الفرنسي نظم في المادة 4-72 موضوع تغيير الجماعات أو جزء منها وكذلك تغيير النظام الذي يسري عليها الذي لن يكون إلا بعد الحصول المسبق على موافقة الناحيين المحليين الذي يستتبع تغيير في النظام الأساسي.

أما المشرع الإسباني فقد أكد في المادة 141 على أن إعادة النظر (التغيير) في حدود المحافظة يستلزم مصادقة البرلمان، ونفس الموضوع نظمته المشرع الجزائري في قانون الولاية في المادة 10 التي أشارت إلى الرجوع للقانون في حالة تعديل الحدود الإقليمية للولاية التي يترتب عنها تعديل في الحقوق والواجبات للولايات المعنية⁽⁵⁾.

أما بالنسبة للبلدية فإن كل بلدية تحدد معالم حدودها وفق الإجراءات التقنية المتعارف عليها وفي حالة ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر لبلدية أخرى فإنه ينبغي أن يتم بمرسوم رئاسي بعد تقرير وزير الداخلية وأخذ رأي الوالي ورأي المجلس الشعبي الولائي ومدولة المجالس الشعبية المعنية على أن تنتقل جميع الحقوق والالتزامات إلى الجهة الضامنة.

7- دعم الدولة للجماعات المحلية:

نصت المادة 142 من الدستور الاسباني على أنه (يجب أن تتوفر للهيئات المحلية الخاصة بالمالية بالموارد الكافية لمزاولة المهام التي يسندها القانون للمؤسسات المحلية وتتكون مداخيلها بالأساس من ضرائبها الخاصة ومن حصتها من ضرائب الدولة وضرائب مناطق الحكم الذاتي).

لذا فإن الجماعات المحلية لا تعتمد كلياً على تمويل الدولة بل لا بد أن تكون لها مواردها الخاصة فضلاً عن دعم الدولة لأن قدرات الجماعات محدودة وهو ما كان دافعاً نحو الاعتراف بالاستقلالية وهذا الموضوع عالجته المشرع الدستوري الفرنسي في المادة 72-2 الذي أكد على أن موارد الجماعات تستخدمها هذه الأخيرة بكل حرية سواء تلك التي جرى تحصيلها كلياً أو جزئياً من الضرائب على أن يحدد القانون نسبتها.

وفي إطار العلاقة بين الدولة والجماعات فإن نقل أية اختصاصات من الدولة إلى الجماعات لا بد أن يرافقها تخصيص موارد مساوية لها بالقدر الذي كانت مخصصة له.

وتسري نفس القواعد تقريباً في حالة استحداث أو توسيع في الاختصاصات الذي يترتب عنه حتماً زيادة في نفقات الجماعات التي يرافقها موارد مقابلة.

وقد اتبع المشرع الدستوري المصري طريقة أكثر وضوحاً في نوعية الدعم الذي تقدمه الدولة إلى الجماعات في المواد 167، 177، 178 التي ورد فيها كفالة الدولة الدعم الإداري والمالي والاقتصادي حتى تتمكن من النهوض بالمرافق محلياً بواسطة حسن الإدارة على أن تكفل الدولة أيضاً ما تحتاجه الجماعات من مساعدة علمية وفنية وإدارية ومالية في إطار التوزيع العادل للمرافق والموارد والخدمات والتنمية لتحقيق العدالة الاجتماعية.

فضلاً عن ذلك فإن الدولة تدعم الجماعات مالياً عن طريق ما تخصصه من موارد وضرائب ورسوم.

وأكد الدستور المغربي على أن الموارد نوعان أما موارد ذاتية خاصة بالجماعات ومواردها ترصدها الدولة خصيصاً للجماعات في إطار ميزانيتها العامة.

والقاعدة نفسها الموجودة في الدستور الفرنسي اعتمدها المشرع المغربي القاضية بأن الدولة أن نقلت اختصاصات إلى الجماعات يجب أن تنتقل معها الموارد المقابلة لها أو المطابقة لها أي بالقدر الذي كانت الأموال مخصصة له.

ونفس هذا المضمون نقله المشرع التونسي في المادة 132 التي وضحت أنها هناك موارد محلية وأخرى وطنية وفي حالة تحويل الاختصاصات من الدولة إلى الجماعات لا بد أن يرافقه نقل المواد بكيفية مناسبة.

وأكدت المادة 133 على أن تتكفل الدولة بتوفير موارد إضافية للجماعات في إطار المساواة والتضامن والعدالة بين هذه الجماعات على أن تسعى السلطات المركزية إلى العمل بطريقة متكافئة بين الموارد والأعباء المحلية.

أما قانون البلدية فقد قضى في المادة 4 بأنه يجب على البلدية التأكد من وجود الموارد الكافية للقيام بالأعباء والمهام الملقاة عليها المخولة لها قانوناً لضمان تحقيقها ميدانياً، وإن اسناد أية مهمة جديدة للبلدية أو تحول لها من الدولة إلى الجماعات لا بد أن يترجم مالياً بشكل دائم.

8- مشاركة السكان المحليين في تسيير شؤونهم:

أكد الدستور التونسي في المادة 136 على أن (تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية..... لضمان اسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في اعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون). وإن الجماعات المحلية يمكن لها ان تتخذ القرارات النابعة من الاختصاصات الممنوحة لها بأفضل طريقة ممكنة⁽⁶⁾ وهذا يعطي الجماعات حرية كبيرة في التصرف مع التقدير، ولها في هذا الشأن ان تتمتع بسلطة تنظيمية وفق الشروط المحددة قانونا ، هذا المحتوى اقتبسه المشرع المغربي حرفيا في المادة 2/140: (سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها). وقد أكد قانون البلدية في المادتين 11، 103 على اعتبار البلدية الاطار المباشر لممارسة الديمقراطية والتسيير الجوّاري ويتفرع عن هذا ان البلدية يجب ان تعلم المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول الخيارات المتاحة في الولايات الخاصة بالتنمية بكل انواعها بكل الطرق التي تضمن وصول المعلومات للمواطنين. ومن أجل تجسيد هذا البعد أكدت المادة 12 من قانون البلدية على أنه (قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في اطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة 11 أعلاه يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع اطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم).

9- إحداث مشاريع مشتركة بين الجماعات:

أكد الدستور التونسي على أنّ الجماعات تتعاون مع بعضها بصورة مختلفة التي منها تأسيس شركات لتنفيذ البرامج وتحقيق الأهداف المسطرة في إطار القوانين⁽⁷⁾ ، والملاحظ أنّ للتعاون صوتان أحدهما محلي بين مختلف الجماعات والآخر في اطار العلاقات الخارجية مع اطراف أجنبية الذي يحدد القانون كيفية تطبيقه ، والتأكيد نفسه أورده المشرع المغربي في المادة 144 من أجل التعاون وتنفيذ البرامج المحلية وقد لجأ المشرع الدستوري الاسباني لاعتماد نفس القاعدة (يمكن خلق تجمعات لبلديات مختلفة بالمحافظة)⁽⁸⁾.

وقد تطرق قانون البلدية لهذا الموضوع في المواد 215-217 حيث مكن البلديات المجاورة وغيرها بغية القيام بالتنمية أو التسيير احداث مشاريع مشتركة تتم بموجب اتفاقية أو عقود مصادق عليها في مداولاها. والقصد من هذه العقود أو الاتفاقيات هو ترقية الشراكة والتضامن بين البلديات سواء كانت متجاورة أو غيرها وسواء كانت في نفس الولاية أو ولايات أخرى.

كما أن المشرع وسع من مجال التعاون بين البلديات الداخلية وبين الجماعات الاقليمية الأجنبية عن طريق خلق توأمة التي تخضع للموافقة المسبقة لوزير الداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية.

المطلب الرابع: المقومات الانفرادية المحلية أو شبه الانفرادية

تختلف المقومات الانفرادية حسب الدساتير ومع ذلك نجد بعض الدساتير تنظم احكاما مشابهة ولكنها محدودة ولكن أغلب هذه الاحكام عاجلتها بعض الدساتير دون غيرها التي منها النقاط والعناصر التالية:

1- وجود جماعات تتمتع بنظام قانوني خاص

2- تعديل القوانين التي تطبق على الجماعات

3- قرارات الجماعات نهائية في مواجهة السلطة التنفيذية

4- سريان الحكامة على الجماعات

5- ضمان توازن اقتصادي عادل للجماعات

6- احداث مجلس مركزي للجماعات

7- تحديد الجماعات للقانون الذي يسري عليها

8- احداث جريدة رسمية للجماعات

9- احداث صندوق للتضامن بين الجماعات.

1- وجود جماعات تتمتع بنظام قانوني خاص:

إذا تقرر انشاء جماعات محلية ذات نظام خاص أو تعديل نظامها لا بد من استشارة الناجحين في هذه الجماعات وكذلك الحال إذا تعلق الأمر بتعديل حدود الجماعات⁽⁹⁾ ، ولعل هذه الميزة هي التي تدعم أكثر وجود الجماعات المحلية بالنظر للخصوصيات التي تتميز بها فالقانون كفّل لها حرية التمتع بنظام خاص لأنه يجعلها اقدر على التسيير. وعرف المشرع الفرنسي نصا مشابها ولكنه جعله احتمالي (يمكن أن تحدث بقانون أضاف خصوصية من الجماعات المحلية)⁽¹⁰⁾.

2- تعديل القوانين التي تطبق على الجماعات:

يجوز حسب الدستور الفرنسي للجماعات أن تعدل القوانين واللوائح في المجالات التي تسري على اختصاصاتها شريطة وجود نص قانوني الذي يأخذ بعين الاعتبار السمات والنظم الخاصة بتلك الجماعات (الاستبعاد) وهذه السمات تابعة للسمة الأولى القاضية بوجود نظام خاص، ذلك أن وجود هذا النظام معناه تعديل أو الغاء سريان النصوص واللوائح التي تسري على باقي الجماعات المحلية، وهذا دليل على أن المشرع يقيم وزنا للجماعات ونظمها الخاصة⁽¹¹⁾.

3- قرارات الجماعات نهائية في مواجهة السلطة التنفيذية:

هذا الموضوع تناوله المشرع الدستوري المصري في المادة 1/181 التي نصت (قرارات المجلس المحلي الصادرة في حدود اختصاصه نهائية ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود أو الاضرار بالمصلحة العامة أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى).

هذه القاعدة في كثير من الدول غير محترمة لأن سلطات المحافظات أو الولايات لها السلطة التقديرية في اجازة أو رفض تلك القرارات باستثناء المواضيع التي حددها المشرع وهي خرق الدستور والمس برموز الدولة وشعاراتها والمحاضر المحررة بغير العربية⁽¹²⁾، ثم أنّ هناك مواضيع لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها الخاصة بالميزانيات والحسابات، وقبول الهبات والوصايا الأجنبية، واتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.

أما المواضيع الأخرى فالأصل أن مداولاتها نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ ايداعها بالولاية، أما الحالات الأربعة المشار إليها في المادة 57 فإن سكوت الوالي عنها بعدم الرد خلال فترة 30 يوما يعتبر مصادقة.

4- سريان الحكامة على الجماعات:

هذا الموضوع نظمته المشرع التونسي والمشرع المغربي حيث أكد هذا الأخير في المادة 146 الفقرة الأخيرة منه قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر والتي تعتمد على مجموعة من النقاط منها:

- المحاسبة
- الشفافية
- المشاركة
- الاحتكام إلى القانون
- السيطرة على الفساد
- خفض النفقات العسكرية
- الانفتاح....

وتحقيقا لنفس الغرض أكد الدستور التونسي الديمقراطية التشاركية ومبادئ الحوكمة المفتوحة⁽¹³⁾ وبذلك يكون الدستوران المغربي والتونسي قد اعتمدا القواعد الحديثة في تسيير الجماعات التي تتطلب قدرا كبيرا من المرونة والحرية والديمقراطية في علاقة الجماعات المحلية بالسلطة المركزية.

5- ضمان توازن اقتصادي عادل للجماعات:

هذا المبدأ رعاه المشرع الاسباني الذي توخى المساواة في الاستفادة من دعم الدولة بين جميع الجماعات المحلية بحيث تأخذ بعين الاعتبار درجة وحالة أية مجموعة من حيث التهيئة والتنمية وكذلك وضعها الاقتصادي والاجتماعي، ذلك أن الدولة قد تبادر إلى التعامل مع الجماعات على قدر المساواة، وقد يكون في هذا الاجراء عدم أخذ ظروف بعض الجماعات بعين الاعتبار كأن تكون متخلفة أو قليلة الموارد أو كانت مهمشة في فترات سابقة. لذلك التوازن الاقتصادي العادل يعتبر أحد المقومات الأساسية لسياسة الدولة في علاقتها بالجماعات إلى الحد يجعل من هذه الجماعات متقاربة اقتصاديا واجتماعيا من حيث الدرجة.

ساير المشرع الدستوري المصري هذه النظرة وأكد على (تحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات)⁽¹⁴⁾ بحيث سياسة مع الجماعات تحرص على التوازن النسبي في الاستفادة ما تقدمه الدولة من موارد ومرافق وخدمات لتصل إلى تحقيق مستويات متقاربة من التنمية.

6- إحداث مجلس مركزي للجماعات:

نظم هذا الموضوع المشرع الدستوري التونسي الذي عالج في المادة 138 منه مجلس الجماعات المحلية الذي يعد مجلسا مركزيا للجماعات يتخذ من العاصمة التونسية مقرا له الذي له دور مهم في النظر كل ما تعلق بالتنمية والتوازن بين مختلف الجهات، فضلا عن ذلك فهو يدي رأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية، ويمكن لرئيسه حضور جلسات مجلس نواب الشعب إذا ما كانت هناك ضرورة تقتضي ذلك لاستدعائه.

ولذلك يمكن لهذا المجلس أن يبين السلطة المركزية عن أي خلل في تعاملها مع الجماعات سواء تعلق الأمر بالخدمات أو الموارد أو المرافق....

7- تحديد الجماعات للقانون الذي يسري عليها:

أجاز الدستور الفرنسي للجماعات أن تحالف على سبيل التجربة وفي موضوع معين ولمدة محدودة أحكام القوانين واللوائح السارية المحددة لاختصاصاتها بشرط ألا تحالف الحريات العامة والحقوق التي يضمنها الدستور ، ويجوز بموجب أحكام الدستور منح الجماعات الحق: (في أن تحدد بنفسها القواعد التي تسري على إقليمها في عدد محدد من المواضيع التي قد تكون من اختصاص القانون واللائحة).

غير أن هذه القاعدة لا تسري إذا اصطدمت بقوانين الجنسية والحقوق المدنية وضمانات الحريات العامة ووضع الأشخاص وأهليتهم وتنظيم القضاء وقانون العقوبات وقانون الاجراءات الجزائية والسياسية الخارجية والدفاع والأمن والنظام العام والقروض والصرف والانتخابات ، وهذه الحقوق لا تمنح إلا عن طريق طلب من الجماعة المحلية المعنية⁽¹⁵⁾.

والعلة من ذلك أن منح الجماعات المحلية الحرية في أن تحدد النظام الذي يسري عليها لا يجعلها مستقلة استقلالاً مطلقاً عن الدولة لذلك جرى تقييدها بالقواعد التي تحافظ على وحدتها الوطنية باعتبار أن تلك الجماعات تبقى جزء من الدولة التي تتبعها وإن منح الحرية بشكل مطلق للجماعات يمكن أن يكون سبباً في أن تؤسس هذه الجماعات دولة مستقلة.

8- إحداث جريدة رسمية للجماعات:

هذا تطور كبير للجماعات التي تعرف بالاعمال التي تقوم بها خاصة المواطن الذي يطلع عن كتب على المجهودات التي تتم على المستوى المحلي، وهذا خلاف للأصل العام الذي يقضي أن الجريدة الرسمية تكون للسلطة المركزية. هذا التنظيم ورد في المادة 3/131 (...). وتنشر قراراتها الترتيبية في جريدة رسمية للجماعات المحلية).

وتنظيم هذه المسألة يعتبر في غاية الأهمية القائمة على الاعتراف بالجال التنظيمي للجماعات المحلية الذي أضفى عليه المشرع الدستوري التونسي (السلطة الترتيبية) بينما الدستور المغربي اسماء أو أطلق عليها (سلطة تنظيمية) في المادة 2/140 ونفس الحكم اقره الدستور الفرنسي في المادة 3/72.

9- إحداث صندوق للتضامن:

نظم هذا الموضوع المشرع الدستوري المغربي في المادة 2/142 التي ورد فيها (يحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بينها).

لقد أشرنا إلى موضوع التوازن الاقتصادي العادل ضمن المقوم الخامس الذي استهدفه المشرع من محتوى المادة 2/142 ولكن الشيء الجديد أن هذه المهمة الخاصة بالتوزيع المتكافئ للموارد بين مختلف الجماعات هي وظيفة مجلس التضامن وهذا هو موطن المقوم لأن أغلب الدساتير ذكرت التوزيع المتكافئ واعتبرته كغاية تصبوا إليها سياسة الدولة وسياسة الجماعات التي ربطته تونس بالمجلس المركزي للجماعات المحلية، بينما المغرب جعلت هذه المهمة ملقاة على عاتق صندوق التضامن.

مع العلم أن قانون البلدية خصص قسماً أفردته للتضامن ما بين البلديات هو القسم الخامس في المواد 211-217 من خلال تأسيس صندوق للجماعات المحلية للتضامن، وكذلك الصندوق البلدي للتضامن.

المبحث الثاني: الجماعات المحلية في الدساتير الجزائرية

عرفت الجزائر تنوعا في الدساتير التي حكمتها التي شهدت اختلافا في النظرة الايديولوجية من الحزب الواحد في مرحلتين دستوري 1963 و 1976 ثم تغيرت هذه الايديولوجية إلى التعددية الحزبية في دستور 1989 وتعديلاته 1996، 2002، 2008.

ومن الطبيعي أن تنعكس هذه الايديولوجية على تنظيم الجماعات المحلية، ولكن رغم ذلك فإن كثيرا من الاحكام المشتركة ظلت قائمة في كل الدساتير باعتبارها ليست مرتبطة بشكل كبير بالأيديولوجية التي يمكن القول أنها حيادية. وتبعاً لما تقدم تناول هذا المبحث في المطالب التالية:

-المطلب الأول: دستور 1963.

-المطلب الثاني: دستور 1976.

-المطلب الثالث: دستور 1989.

المطلب الأول: دستور 1963

كما سبقت الإشارة تناول دستور 1963 الجماعات المحلية في الديباجة وضمن المادة التاسعة، حيث أكدت الديباجة على أن (تقيم جبهة التحرير الوطني تنظيمها وبنائها على قاعدة المركزية الديمقراطية).

فمن الطبيعي في مرحلة دستور 1963 عرفت الدولة الحزب الواحد المهيمن على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، المحدد لسياسة الدولة والمراقب لها عن طريق الأدوات القانونية المتعارف بها وعن طريق العضوية في الحزب. والمركزية الديمقراطية المشار إليها في الفقرة المتقدم ذكرها هي أحد المكونات الأساسية للدولة الاشتراكية بحيث يقوم النظام السياسي في الدولة على مجموعة من المبادئ الأساسية في مقدمتها المركزية الديمقراطية أما المادة التاسعة فقد ورد فيها(وتتكون الجمهورية من مجموعات ادارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصاتها).

وبذلك لم يتبنى المشرع أيا من المصطلحات التي أشرنا إليها فضلا عن ذلك فإن هذه المادة تشكو من عدم دقة الصياغة ، والملاحظ أن هذا الدستور لم يعمر طويلا أخذين بعين الاعتبار وضعين قائمين:

- الاعتبار الأول أن هذا الدستور طبق فترة 23 يوما.

- الاعتبار الثاني أن الدستور كان مطبقا كليا نتيجة تمسك الرئيس بن بلة بالمادة 59 التي تقضي أنه في حالة الخطر الوشيك الوقوع تؤول جميع الصلاحيات للرئيس وهو ما تم نتيجة الهجوم المغربي على الجنوب الغربي الجزائري وظل الرئيس متمسكا بالمادة المذكورة حتى بعد زوال الازمة إلى غاية الاطاحة به يوم 19 جوان 1965.

وقد ظلت البلديات تسير عن طريق قانون استمرار تطبيق القوانين الفرنسية التي تتعارض مع السيادة الوطنية الصادر سنة 1962.

المطلب الثاني: دستور 1976

يعتبر الدستور الجزائري لعام 1976 الدستور الأكثر تنظيما ومعالجة لموضوع الجماعات المحلية بحيث وردت فيه أكثر من 6 مواد تخص اللامركزية لكنه مع ذلك لم يجمع بين هذه الأحكام ويعطيها تقسيما مستقلا بل عالجها بشكل تباعي بحيث أنه تناول ثلاثة مواد ضمن الفصل الاول الموسوم بالجمهورية وهي 7، 8، 9.

بينما عالج تحت الفصل الثالث المسمى بالدولة ثلاثة مواد تخص المجموعات الاقليمية. وضحت أحكام المادتين 7، 8 موضوع المجالس الشعبية المنتخبة سواء كانت وطنية أو ولائية أو بلدية والتي اعتبرها المشرع تعبيراً عن الإرادة الشعبية وسبيلاً لتحقيق الديمقراطية.

وقد اعتبر المشرع الدستوري المجلس الشعبي البلدي هو المؤسسة القاعدية للدولة التي تحكم قاعدة اللامركزية التي يتجسد من خلالها مساهمة الجماهير في تسيير شؤونها العامة على جميع المستويات، أما المادة الثامنة فهي تخص المجالس الشعبية المنتخبة التي جعلها المشرع القوى الاجتماعية للثورة المكونة في أغليبتها من العمال والفلاحين.

أما المادة التاسعة فجاءت بحكم عام وهو من يتولى المسؤولية في كل المؤسسات المنتخبة هي الكفاءة والنزاهة والالتزام التي تتنافى مع الشراء أو امتلاك مصالح مالية.

والملاحظ أن هذا التنظيم ورد ضمن الباب الاول المعنون بالمبادئ الاساسية لتنظيم المجتمع الجزائري الذي يقوم أساسا على المجالس الشعبية المنتخبة المؤسسة بدورها على الديمقراطية التي اقتضت اللامركزية التي هي وجه من أوجه مشاركة الشعب في تسيير شؤونه العمومية.

أما التنظيم الثاني للموضوع فقد ورد ضمن الدولة التي لا غنى لها عن اللامركزية كطريقة للتسيير في المواد 34، 35، 36. وقد اعترف المشرع الدستوري الجزائري في المادة 34 بتنظيم الدولة الذي يستمد وجوده من نظام اللامركزية القائمة على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير شؤونها العمومية.

وتعد المادة 35 من الدستور مادة مفصلة لسياسة الدولة اللامركزية التي نصت على أن (تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل اطار وحدة الدولة).

تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الاقليمية الوسائل البشرية والمادية والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الأمة).

هذه المادة جزء منها منقول حرفيا عن الميثاق الوطني لعام 1976 في فقرتها الثانية.

وما يستخلص من هذه المادة أن المشرع في الميثاق الوطني توسع كثيرا في شرح اللامركزية⁽¹⁶⁾ ولكن المشرع الدستوري اعتمد على جزء يسير منها، حيث اظهر أن المركزية يترتب عنها خلق جهاز ثقيل للبيروقراطية التي تشل النشاط، وتقضي على مبادرات القاعدة ولذا فإن الدولة قد اعتمدت على اللامركزية أملا منها في القضاء على كل العراقيل الادارية التي تعمل جاهدة على ازالتها وتقريب المواطن من مركز القرار ليتفتح ويبدع في العطاء على كل المستويات حتى يتمكن من المساهمة في حل مشاكله وذات البعد ينبغي أن يكون سائدا على مستوى البلديات والولايات، ذلك أن الدولة ينبغي أن تبت فقط في المسائل ذات الطابع الوطني والبقية تؤول إلى البلديات والولايات الأقدر على مراعاة مشاكلها وحلها بما يوافق ظروفها من هنا

اعتبرت اللامركزية توزيعا حكيما للصلاحيات والمهام التي ترجمها الميثاق الوطني في (فهي لا تشكل مجرد عملية تحويل للمشاكل من مستوى إلى مستوى آخر بل هي عملية شاملة تخص كل الصلاحيات والوسائل ولا يكون لها معنى إذا كانت المجالس الشعبية التي تملك حرية البت تفتقر إلى الوسائل الضرورية لتحقيق إرادتها... (17).

وما يؤخذ على هذه المادة أنها اعتبرت البشر (وسائل) شأنهم شأن الأشياء المادية ومن الطبيعي أن اللامركزية تمنح وسائل وترتب عنها مسؤولية نتيجة ذلك المنح التي تستلزم المتابعة والرقابة لتقييمها عمليا.

أما المادة 36 فقد نصت على أن (المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة، التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون).

والملاحظ على هذه المواد المذكورة الثلاثة لم تراعي ترتيبا منهجيا في تناول الأفكار والمواضيع بحيث أن المادة 34 تابعة لنفس الموضوع المعالج تحت عنوان الجمهورية في المواد 7، 8 وكان في المفروض أن تصنف ضمن ذلك الفصل ما دام أنها تتطرق لموضوع اللامركزية لتكون المواد موحدة في معالجة الموضوع، ويصدق نفس الحكم على المادة 35.

ومهما يكن من أمر فإن المادة 36 أرى أنها ينبغي أن تحل محل المادة 34 باعتبار أن الإشارة إلى نوعية الجماعات الإقليمية يفترض أن يكون سابقا على سياسة الدولة من اللامركزية وما يعاب على المشرع الجزائري في كل الدساتير أنه لم يؤكد على تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية الاعتبارية التي هي قوام كل الأعمال القانونية، فالمشرع أشار إلى الوسائل والمسؤوليات دون أن يربطها بالشخصية الاعتبارية.

ولم يقتصر دستور 1976 على هذا التنظيم بل راح ضمن إطار المادة 151 يعالج ميدان التشريع أو مجاله في الفقرة 11 التي تناول فيها (التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد) وكذلك استهدف المشرع الدستوري معالجة سياسة التوازن الجهوي التي اعتبرها اختيارا أساسيا وهام لحو الفوارق الجهوية وترقية البلديات الأكثر حرمانا في إطار التنمية الوطنية المنسجمة ويعتبر هذا البعد من أولويات سياسة التوازن الجهوي.

المطلب الثالث: دستور 1989

عاشت الجزائر في ظل المراحل السابقة معتمدة على الحزب الواحد الذي جعلها تعرف أزمات متتالية حيث عم الفساد السياسي والإداري والركود الاقتصادي وانخفاض مستوى المعيشة واستفحال الجهوية وفشل الحزب في تحقيق سياسته، وغياب مشروع حضاري تقوم عليه الدولة والمجتمع وتدني القيم الاجتماعية وفقدان الثقة ومصادرة الحريات مما جعل البلاد تعيش في رتابة مملّة وغياب المشاركة الشعبية التي تقلصت بشكل كبير واعتماد الدولة على أساليب لا تسير المستجدات واتساع الهوة بين المطالب الشعبية والتنظيم الإداري السائد وغياب إصلاح حقيقي ينقذ البلاد من وضعها المزري، سوء معاملة الجمهور وتفشي عدة ظواهر سلبية التي منها الرشوة⁽¹⁸⁾.

ويمكن القول أن التنظيم اللامركزي في الجزائر يستند إلى المواد 14، 15، 16 حيث أن المادة 14 تحمل تنظيما عاما التي تقضي بأن: (تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية).

هذه المواد الثلاثة المشار إليها تقع ضمن الفصل الثالث المعنون بالدولة الواقع ضمن الباب الأول الموسوم بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ومن ثمة فإن لمبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة هي التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، هذا التأكيد يبدو غير دقيق لأن العدالة الاجتماعية يتضمنها التنظيم الديمقراطي.

أما الفقرة الثانية فتعبر عن صياغة غير دقيقة لأن المجلس المنتخب ليس هو الإطار الوحيد الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته بل هناك أوجه أخرى ، وتناولت المادة 15 لب الموضوع التي ورد فيها (الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية البلدية هي الجماعة القاعدية) ، وهذه المادة نقلت حرفيا من دستور 1976 في مادته 36 مع اختلاف بسيط ذلك أن المادة 15 استعملت مصطلح الجماعات بينما استخدمت المادة 36 مصطلح المجموعات.

ثم أن نص المادة 36 جعل من المجموعة الإقليمية متعددة المهام السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة، وكانت بالأحرى على المشرع الإبقاء على هذه المهام التي توضح دور الجماعات أفضل والملاحظة الأساسية التي سقطت من المادة 15 هي الإشارة إلى أن التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد يخضعان للقانون، وهذا أمر مهم تم اغفاله في الدستور الحالي، ذلك أن التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد يحكمان بقانون، هذا الفصل يجعل السلطة التنفيذية لا تفكر في إخضاع هذان العمالان للتنظيم.

ورغم هذا المحذور فإن المسألة وقعت خلافا لهذا الطرح حيث أن المادة 122 من الدستور نصت: (يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية:....10 - التنظيم الإقليمي للبلاد "

وفعلا عندما ألغي التنظيم والتقسيم الإداري من المادة 15 كنا نعتقد أن هذا يرجع أساسا لتلافي التكرار في المادة 15 والمادة 122 وإذا كانت الغاية المرجوة هي كذلك فإن الأمر يعتبر مقبولا ولكن الذي حدث أن المادة 15 لم تتناول هذان الموضوعان وعندما أتينا إلى المادة 132 وجدناها قصرت الكلام في الفقرة العاشرة على التنظيم الإقليمي للبلاد فقط وبذلك انتقل التقسيم الإداري إلى المجال التنظيمي وهذا تراجع كبير نسجله في الدستور، وهو الذي حدث أخيرا عندما تم الاعلان عن ولايات منتدبة وعددها 10 خاصة بولايات الجنوب انفردت بالبت فيها السلطة التنفيذية، وكان من المفروض ألا يتم إلغاء هذا الاختصاص من مجال تشريع البرلمان.

والملاحظ أن المشرع الدستوري استخدم كما ذكرنا مصطلحين الجماعات الإقليمية والجماعات المحلية اللذان يفيدان الاختلاف والتباين، ذلك أن الجماعات الإقليمية اشتمل وأوسع من الجماعات المحلية ومع ذلك فقد استخدمه المشرع الجزائري في المادة 15 الذي يعد في نظرنا في غير محله بينما لجأ المشرع الفرنسي إلى استخدام المصطلحين معا ولكن بطريقة مختلفة فاستعمل مصطلح الإقليمية في المادتين 24، 72، بينما استخدم مصطلح المحلية في المادة 74، وكان قصد المشرع من ذلك أن ينصرف الكلام بالنسبة للجماعات المحلية إلى البلديات والمحافظات، بينما قصد بالجماعات الإقليمية البلديات والمحافظات وأقاليم ما وراء البحار⁽¹⁹⁾.

وبذلك يكون المشرع الدستوري الجزائري قد جانب الصواب في استخدام الإقليمية ، أما المادة 16 فربطت بين المجلس المنتخب وبين اللامركزية واعتبرت المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

وفي ظل التنظيم الجديد لدستور 89 المعدل فإن المادة 16 انفردت بمصطلح اللامركزية ، ولا نشاط مما ذهب إليه البعض القاضي باستبدال المحلية بدل العمومية في آخر نص المادة 16 الذي نرى أنه غير وجيه، لأن المجالس المنتخبة لا تطبق السياسة المحلية فقط، بل تطبق سياسة الدولة أيضا ومثالها الواضح أن رئيس المجلس الشعبي البلدي كما تقدم له دور مزدوج باعتباره ممثلا للدولة وباعتباره ممثلا للبلدية.

والمقصود بمصطلح العمومية المرافق التي تقدم خدمات عمومية الوارد ذكره في المادة الأولى من قانون البلدية، ولذلك نعتبر أن المشرع قد أصاب في استخدام المصطلح المناسب ، ولكن الحقائق الغائبة في معالجة المشرع للجماعات المحلية في الدستور الجزائري أن مقومات هذه الجماعات غائبة تماما باستثناء مساهمة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا فراغ قانوني كبير في الدستور الجزائري رغم التعديلات الكثيرة التي عرفها بقي متخلفا عن ركب الدول في مجال تنظيم الجماعات في الدستور من حيث عدد الأحكام فيه ومن حيث المقومات التي تقوم عليها هذه الجماعات التي تظل غائبة وهذا عيب كبير وقع فيه المشرع الدستوري الجزائري الذي لا بد له أن يستدركه عاجلا لتلافي هذا الفراغ القانوني غير المبرر .

خاتمة

لقد تباينت مواقف الدساتير التي أتينا على ذكرها من الجماعات المحلية من حيث المصطلح ومن حيث المقومات التي تقوم عليها التي تجمع بينها أكثر مما تفرق وهذا مرتبط إلى حد كبير بالوعي السياسي والثقافي الذي ينعكس على نوعية التنظيم السائد قانونا، ذلك أن كثيرا من الحالات التي نظمتهما الدول تنوعت بين الدستور والقانون والتنظيم، وهذه المسألة غير خاضعة لضوابط معينة بل تعد مسألة أولويات من عدمها.

ولكن هذه النظرة ليست كذلك لدى عدد من الدول، لأن تنافس هذه الأخيرة في مجال التطور القانوني الزمني لا يعكس حقيقة التطور التشريعي أو التنظيمي بل يمكن أن يعد تأخرا أو تقهقرا، فالدول لا تتنافس نحو الأرقى دائما في مجال تبني قواعد قانونية تكون أقدر على الاستجابة للظروف التي تمر بها الدولة والتي تحتم عليها ترقية العمل التشريعي وضبطه بطريقة أفضل وإلا لما كان هناك من داع لإصدار نصوص جديدة، ولكن هذه الحقيقة غير مرعية دائما.

وإذا نظرنا إلى هذا البعد فإن كلا من تونس والمغرب عرفتا تنظيما جديدا لدساتيرهما انعكس على تخصيص باب أو فصل للجماعات المحلية، ونأمل أن المشرع الجزائري يحذو حذو المشرعين لاسيما أن الجزائر مقبلة على تعديل دستوري مرتقب قريبا الذي نتمنى أن يكون أكثر من هذا الطموح فيكون اسبق من المشرعين المغربي والتونسي في النصوص التي تحكم الجماعات المحلية وغيرها من أجل بناء المؤسسات الدستورية التي غابت طيلة الفترات الزمنية السابقة التي لا تتأثر بالأشخاص وتكون قائمة على أسس موضوعية تستهدف ثبات المؤسسات القائمة على قواعد تكفل استمرارية الدولة واستقرارها مهما تغير الأشخاص الممارسين للسلطة على كافة مستويات الدولة.

هوامش المداخلة:

⁽¹⁾ - Benakezouh CHabane, Gouvernance territoriale et décentralisation, RASJEP, N°1, 2005, P11.

⁽²⁾ - ESSAID Taib, L'expérience de la décentralisation en Algérie, RTAP, N° 9, 3^e trimestre Année 1993, P 31.

- (3) - أنظر لتعدد هذه المصطلحات: د. بوحيدة عطاء الله، معالجة اللامركزية الادارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية، العدد الاول عام 2005، ص 63 وما بعدها، الذي يرى أن أفضل مصطلح هو الجماعات الاقليمية.
- (4) - أنظر حسن عواضه محمد، الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت لبنان، 1983، ص 26.
- (5) - المادة 11 من قانون الولاية.
- (6) - المادة 2/72 من الدستور الفرنسي وكذلك الفقرة الثالثة.
- (7) - المادة 137 من الدستور التونسي.
- (8) - المادة 3/141 من الدستور الاسباني.
- (9) - المادة 1-72 من الدستور الفرنسي.
- (10) - المادة 3/128 من الدستور التونسي.
- (11) - المادة 73 من الدستور الفرنسي.
- (12) - المادة 59 من قانون البلدية.
- (13) - المادة 136 من الدستور التونسي.
- (14) - المادة 177.
- (15) - المادة 73 من الدستور الفرنسي.
- (16) - الصفحات 85، 86، 87.
- (17) - الميثاق الوطني 1976، ص 87.
- (18) - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير فرع الادارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2001-2001، ص 18.
- (19) - مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 20-21.

La décentralisation en Tunisie: défis et perspectives

Néji BACCOUCHE

Professeur à la Faculté de droit, Université de Sfax, Tunisie¹



1- La constitution tunisienne du 27 janvier 2014 a opté pour une République décentralisée. Son article 14 met à la charge de l'Etat l'obligation de renforcer la décentralisation et la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire dans le cadre de l'unité de l'Etat. L'un des apports majeurs de la constitution est de réserver un chapitre entier au « *pouvoir local* ». La décentralisation n'est plus alors une simple organisation administrative ou une pure gestion par l'Etat de son territoire. Il s'agit de la reconnaissance d'un véritable pouvoir local différent et séparé du pouvoir central moyennant une autonomie marquée. Ce changement majeur fait suite à la révolution de 2011 qui s'est traduite par une rupture constitutionnelle et politique avec l'ancien régime. La séparation des pouvoirs n'est plus seulement horizontale entre les trois pouvoirs classiques : législatif, exécutif et judiciaire. Elle est aussi verticale entre le pouvoir central et les collectivités territoriales qui, par définition autonomes, devront s'autogouverner dans le cadre d'un Etat unitaire alors que jusqu'à cette époque, les collectivités étaient réduites à un simple relai du pouvoir central. Elles ont été affectées par l'illégitimité de ce dernier.

2- Dès lors qu'il devient démocratique, l'Etat central n'impose plus, il propose. Il doit s'employer à convaincre du bienfondé des solutions qu'il envisage d'adopter. Il doit avoir la capacité d'adapter ses propositions et de composer avec la diversité. Mais le pouvoir central va-t-il pouvoir rompre avec les habitudes héritées d'une très longue histoire marquée par le despotisme ? Il aura à faire à des citoyens et non plus à des sujets comme il en avait l'habitude. Ses agents doivent s'habituer à partager les prérogatives et admettre qu'ils n'ont plus le monopole de l'incarnation de l'intérêt général et qu'ils sont appelés à consentir des concessions, parfois douloureuses, notamment concernant les moyens pour gouverner, c'est-à-dire les finances. Au niveau des régions, le président élu de la collectivité locale aura la prééminence, y compris sur le plan protocolaire.

3- Néanmoins, la démocratisation rapide a brutalement réveillé les tensions sociales qui ne sont que le reflet des échecs cumulés des gouvernants, y compris au lendemain de la révolution alors même que la politique des transferts sociaux suivie par l'Etat indépendant avait permis l'émergence d'une très large classe moyenne qui garantissait la stabilité pendant un demi siècle en dépit du déficit démocratique notoire et d'une répression sévère de l'opposition. Pour le moins, les gouvernants

successifs n'ont pas été, jusqu'à ce jour, en mesure de concevoir de manière consensuelle un système de prélèvements et de répartitions socialement acceptable des deniers publics même si cette exigence est beaucoup plus facile à professer qu'à réaliser.

4- La crise des finances publiques en Tunisie, est certes liée à des facteurs exogènes mais elle est aussi le produit d'une politique devenue, pour le moins, irrationnelle depuis trois décennies. Les réformes économiques, financières et administratives devant introduire la transparence et la gestion rationnelle ont tardé à venir pour conférer aux gouvernants un crédit de confiance dont ils ont besoin. L'incivisme fiscal est de plus en plus partagé et il ne choque pas l'opinion publique. Aux yeux d'une large frange de la population, il est «légitime». La crise des finances qui résulte, entre autres du comportement du contribuable, ne manquera pas de peser sur le processus de décentralisation qui s'impose constitutionnellement et politiquement pour sortir la société de la culture d'assistance, à la fois des individus et des collectivités. Ladite culture plombe le pays.

5- Plus généralement, le processus de décentralisation, déjà enclenché par la constitution, doit faire face à une série de défis d'ordre institutionnel, juridique et financier et qui sont liés à une conjoncture politique, économique et social difficile. Le contexte géopolitique régional et le terrorisme rendent l'équation encore beaucoup plus complexe. En même temps, les collectivités locales en place sont loin de pouvoir apporter le minimum de satisfaction aux citoyens locaux qui, à leur tour, se délient du devoir de contribuer et de se soumettre à la loi. Même si l'organisation communale remonte au XIX^e siècle², la décentralisation pratiquée depuis l'indépendance, acquise en 1956, est purement fictive. La centralisation était un choix politique qui répondait au besoin de reconstruire l'Etat unitaire fort capable de lutter contre un tribalisme ancestral. Dans la constitution du 1^{er} juin 1959, la décentralisation n'était pas une priorité. Le concept n'avait même pas été utilisé. La constitution de 2014 s'est montrée très généreuse en matière de décentralisation.

6- Mais, aussi généreux qu'il soit, le texte constitutionnel n'est pas, à lui seul, suffisant. Il a besoin d'être traduit par un dispositif législatif compatible avec la nouvelle constitution. La réforme du dispositif juridique, même si, à elle seule, reste insuffisante, nécessite une remise à plat qui est loin d'être acquise compte tenu des enjeux et des habitudes acquises par les fonctionnaires concernés par ladite réforme. Plus important que la révision du dispositif juridique, sa mise en œuvre suppose le déploiement de moyens humains et financiers que le pays se doit de mobiliser avec les précautions nécessaires pour éviter les dérapages possibles d'autant plus que dans

l'imaginaire collectif, la responsabilité du pouvoir central ne disparaîtra pas avec l'élection des gouvernants locaux.

I- LA REFONTE DU CADRE JURIDIQUE

7- l'Etat a engagé un véritable chantier pour reconsidérer le dispositif juridique devant régir les futures collectivités locales. Alors que la constitution de 1959 n'avait envisagé, dans un article unique et volontairement³ lacunaire, que des conseils municipaux et des conseils régionaux comme étant des entités chargées de la gestion des affaires locales et régionales, la constitution de 2014 a consacré, outre son article 14 précité, 12 articles assez fournis en règles et principes au pouvoir local. Ce chapitre institue trois collectivités locales qui se superposent pour chaque portion du territoire : la commune, la région et le district. Chacune des trois couvre la totalité du territoire national. L'ambition est grande et peut paraître démesurée si l'on envisage les moyens financiers et l'héritage culturel du pays qui n'est pas favorable à la décentralisation.

8 –Ayant présent à l'esprit le bilan de la décentralisation durant les cinq derniers décennies, les auteurs de la constitution de 2014 étaient conscients que les dérives subies par les collectivités locales sous l'ancien régime étaient rendus possibles, entre autre, par le laconisme du texte de la constitution de 1959 même si la générosité du texte, fut-il constitutionnel, ne peut à elle seule empêcher le centralisme et ses corollaires. Le nouveau dispositif constitutionnel s'est alors employé à poser une série de principes et règles qui dictent impérativement une refonte de l'arsenal législatif actuellement en vigueur et qui concerne aussi bien le mode de désignation des organes de gestion que les prérogatives et moyens des entités décentralisées. Les textes régissant la déconcentration ne peuvent rester à l'abri de ces changements profonds compte tenu de la dialectique entre les deux modes d'organisation et de gouvernement du territoire.

9- Les nouveaux principes et règles posés par le texte suprême sont notamment:

- Le principe de la libre administration des collectivités locales (art 132).
- Le principe de l'élection démocratique des dirigeants locaux (art 133).
- Le principe de la démocratie participative et de bonne gouvernance (art 137 et 139).
- Le principe de l'autonomie financière (art 132).
- Le principe de subsidiarité et sa mise en œuvre progressive moyennant un transfert programmé des compétences et des moyens (art 135 et 136).
- Le principe de l'octroi de moyens et de ressources propres aux collectivités locales en adéquation avec les prérogatives qui leur sont attribuées (art 135).

- Le principe du transfert de ressources pour faire face à tout transfert de nouvelles compétences (art 135) et le principe d'équilibre entre les ressources et les charges (art 136).
- La règle de péréquation pour réduire les inégalités entre les collectivités en application du principe de solidarité (art 136).
- La reconnaissance au profit des collectivités décentralisées d'un pouvoir réglementaire dans le domaine de leur compétence (art 134).
- La reconnaissance d'un droit de recours juridictionnel contre l'Etat au profit des collectivités locales pour faire valoir leurs prérogatives et droits et pour protéger leur existence et leur territoire (art. 142).
- La suppression de la tutelle et du contrôle à priori de la légalité de leurs actes (art138)⁴.

10 - La commune et la région seront dirigées par des conseils élus au suffrage universel direct, libre, secret, honnête et transparent. Quant à eux, les Districts seront dirigés par des conseils élus par les membres des conseils municipaux et régionaux. Il est fait mention spéciale de la nécessité, pour la loi électorale, de garantir, outre la parité entre femmes et hommes, une représentation des jeunes au sein des conseils locaux. Un projet de loi complétant la loi électorale du 26 mai 2014 a été déposé en janvier 2016 au parlement et devra être examiné au plus vite⁵ pour permettre l'organisation des élections locales en 2016.

11- Néanmoins, l'objectif d'organiser les élections locales avant la fin de l'année 2016 semble être compromis compte tenu de la lenteur du travail parlementaire due à la composition de l'Assemblée et l'absence d'une majorité homogène capable d'adopter les textes dans des délais raisonnables et sans bloquer le processus de rénovation législative qu'impose la nouvelle constitution et qui concerne la quasi-totalité de la législation. Même s'ils restent incontournables, les compromis nécessitent des négociations, parfois inutilement longues mais irremplaçables dans une démocratie.

12- En même temps, les pouvoirs publics tunisiens ont engagé un chantier beaucoup plus important de part son ampleur et qui consiste à élaborer un projet de code des collectivités locales dont l'objectif est réunir en un seul code la quasi-totalité des textes devant régir les collectivités locales à la lumière de la nouvelle constitution⁶. Ledit code aura l'avantage de faciliter l'accès au dispositif juridique et rompre ainsi avec l'éparpillement des textes qui, malheureusement, caractérise le système juridique tunisien dans la plupart des domaines⁷. Le législateur lui-même aura besoin de cette codification pour mener les éventuelles révisions tout en maintenant la cohérence du

dispositif juridique. L'adoption par le parlement dudit code est un véritable défi compte tenu des tensions qui règnent au sein de cette institution. Pour des textes beaucoup plus courts que le code des collectivités locales, l'assemblée a débattu pendant des mois⁸. On verra comment le parlement va-t-il procéder avec un projet aussi dense et aussi porteur d'enjeux.

13- Le projet du code qui sera présenté au conseil des ministres au cours des prochaines semaines, s'est employé à concrétiser les principes constitutionnels tout en prenant compte la réalité des collectivités qui manquent de moyens financiers et humains. De même, les inégalités entre les collectivités existantes sont telles qu'il faut tenir compte des disparités quant aux moyens dont disposent les entités décentralisées. C'est pourquoi, l'un des principes consacrés est celui de *la progressivité* dans la mise en œuvre et la consolidation de la décentralisation qui, même s'il n'est pas explicitement dénommé par le pouvoir constituant, se dégage de l'économie générale de la constitution. L'Etat aura la délicate tâche de transférer à la fois des prérogatives qui sont inhérentes à la gestion des affaires locales, mais aussi et surtout les moyens financiers suffisants et les ressources humaines aptes à gérer les affaires locales. Mais la progressivité ne doit pas devenir un prétexte pour reporter la mise en œuvre de la décentralisation. C'est pourquoi le code institue un plan quinquennal de décentralisation validé par le parlement. Le gouvernement devra présenter des rapports annuels au parlement sur l'exécution du programme de décentralisation.

15- Le code prévoit un régime de gestion des biens et services publics locaux ainsi que les modalités de fixation des politiques publiques locales en matière de développement social et économique. La collectivité aura la délicate tâche d'adopter, avec le concours de l'Etat et les entités publiques compétentes, son propre plan de développement local et son propre plan d'urbanisme tout en respectant les exigences de l'environnement. Le volet social avec ses multiples composants (emploi, enfance, femme, catégories sociales sans soutiens) et la culture seront des priorités à observer par les collectivités locales qui se doivent d'apporter des satisfactions aux populations locales. La participation des citoyens locaux est, quant à elle, un véritable défi car la tradition a fait d'eux des sujets appelés à obéir.

16- La répartition des compétences entre les trois catégories de collectivités (Communes, Régions et Districts) qui interviendront sur le même territoire se fera sur la base du principe de subsidiarité comme l'exige la constitution. La généralisation des communes sur l'ensemble du territoire se fera moyennant l'extension du périmètre de celles qui se trouvent dans le chef lieu des délégations puisque ces dernières, des

circonscriptions déconcentrées, couvrent la totalité du territoire. Mais la description du schéma institutionnel est plus facile à penser qu'à mettre en œuvre.

II- LES CONTRAINTES DE LA MISE EN ŒUVRE

17- La constitution a promis un beau projet de décentralisation. Mais l'opérationnalisation du processus de décentralisation passe par la mobilisation de moyens institutionnels, humains et financiers. Au lendemain des élections locales, des institutions devant garantir l'effectivité de la décentralisation verront le jour au premier rang desquelles figure l'organe représentatif des entités décentralisées : le conseil supérieur des collectivités locales. La constitution a institué cette structure représentative des conseils des collectivités territoriales dont le siège est en dehors de la capitale dénommée « *Le Conseil Supérieur des Collectivités Locales* »⁹.

18- Pour rendre opérationnelle la décentralisation, le projet du code envisage, en application de l'article 135 de la constitution, une refonte du régime financier des collectivités locales. Cette réforme est la plus déterminante pour l'effectivité décentralisation mais aussi la plus difficile à mener puisque, par nature, le ministère des finances ne lâchera pas ses prérogatives surtout en temps de crise et les citoyens locaux résistent au paiement de leurs impôts. La constitution n'a pas accordé un pouvoir fiscal aux collectivités mais le projet du code leur attribue la compétence de fixer le montant des redevances, taxes et autres sommes dues en contrepartie des prestations. Le code fixe la liste des redevances et taxes dont la fixation des montants revient aux conseils locaux élus. En même temps, le code a mis en place une *Haute instance des finances locales* présidée par un magistrat à la Cour des comptes et comportant des députés, y compris de l'opposition, ainsi que des experts et responsables des services concernés pour veiller à la répartition équitable des crédits mobilisés dans le fonds d'appui à la décentralisation et de péréquation. La répartition doit répondre au principe de **solidarité** et se faire, loin des considérations partisans. Elle sera effectuée sur la base de critères objectifs et veiller à réduire les inégalités entre les différentes zones du territoire national.

19- Le constat de la marginalité des finances locales a été fait depuis longtemps¹⁰. Le problème financier est chronique pour les collectivités locales en Tunisie en dépit des évolutions enregistrées depuis l'indépendance¹¹. La situation financière des collectivités locales est loin de répondre aux exigences minimales de la population locale. Elle s'est détériorée au lendemain de la révolution de 2011¹². Les subventions de l'Etat, moyennant le fonds commun des collectivités, représentaient, jusqu'en 2010, environ 25% des ressources. La dépendance des communes vis-à-vis de

l'Etat s'est accrue au lendemain de la révolution puisque, au titre de l'année 2011, la part de leurs ressources propres est descendue à environ 49%. L'Etat s'est trouvé dans l'obligation de subventionner les budgets communaux globalement à concurrence de 51%. L'année 2012 a connu une légère amélioration grâce au réajustement des plafonds de certains prélèvements fiscaux au profit des collectivités intervenu au cours de l'année et qui ont permis, en 2014, aux ressources propres des municipalités d'atteindre 64% de leurs ressources globales avec des grandes disparités d'une commune à l'autre¹³.

20- Le déficit financier caractérise un nombre non négligeable de communes. Pour 16 municipalités, le volume des salaires représentent 138% des ressources propres et pour 34 autres communes, le volume des salaires dépasse 75% de leurs ressources propres. Pour 111 communes seulement sur les 264 communes, la masse salariale est inférieure à 50% de leurs ressources propres alors qu'elle se situe entre 55 et 60% pour 104 communes. Ce déficit a obligé l'Etat à envisager, depuis 2012, une nouvelle rubrique de concours exceptionnel aux communes qui sont dans l'impossibilité d'équilibrer leurs dépenses puisque, rien que le volume des rémunérations publiques qu'elles desservent dépasse de loin le volume de l'ensemble de son budget initialement approuvé. La fiscalité locale n'a pas permis aux collectivités de disposer des ressources nécessaires pour couvrir les principales charges qui leur incombent¹⁴. Sa réforme est, encore aujourd'hui, difficile à entreprendre compte tenu des multiples contraintes à observer. Le recouvrement des créances locales est l'une des difficultés que les collectivités vont devoir surmonter.

21- Par ailleurs, l'endettement des collectivités locales a fait l'objet de dispositions dans le code pour imposer un minimum de rigueur et une gestion saine. Ces dispositions interdisent l'emprunt pour financer le budget de fonctionnement et exigent sa consécration aux seuls investissements. De même, les rémunérations publiques sont plafonnées pour éviter d'inonder les entités décentralisées par des fonctionnaires. Le code des collectivités locales envisage l'assainissement de la dette actuelle des collectivités locales pour qu'elle puisse s'inscrire dans la logique de l'autonomie financière qui est à la base de la décentralisation.

22- L'exploitation rationnelle de la propriété publique est une source qui devra redonner aux collectivités des moyens non négligeables. A ce titre, les redevances pour occupation du domaine des collectivités publiques ont besoin d'une mise en ordre et d'une révision substantielle de leurs tarifs. Leur actualisation périodique fait partie des règles de bonne gestion¹⁵. Un nombre considérable de personnes occupe impunément le domaine municipal ou étatique soit sans s'acquitter des redevances, soit sans

autorisation. Par ailleurs, le patrimoine des collectivités locales peut être enrichi par le transfert au profit des collectivités locales d'une partie du domaine de l'Etat par souci d'une meilleure gestion. La responsabilisation des autorités locales et la transparence quant aux conditions de l'octroi de cette occupation par le recours à la concurrence sont de nature à garantir l'optimisation d'exploitation du domaine au profit des collectivités locales concernées¹⁶.

23- Partant de l'idée que la démocratie locale ne se décrète pas du jour au lendemain, notamment dans un contexte économique et géopolitique peu favorable à la démocratie, le parlement devrait, selon le code, adopter une loi de programmation quinquennale (durée du mandat parlementaire) de mise en œuvre et d'évaluation périodique de la décentralisation qui doit, à terme, développer la capacité effective à gérer les affaires locales. L'incapacité du pouvoir central de répondre aux besoins en développement des régions crée paradoxalement une opportunité pour confier aux collectivités locales la gestion de leurs affaires moyennant des mécanismes qui s'efforcent à la fois de solliciter l'adhésion et la responsabilisation des citoyens locaux.

24- Le développement des capacités locales à gouverner passe par la mobilisation de cadres administratifs et techniques compétents dans la quasi-totalité des collectivités décentralisées est, moyennant des aménagements, indispensable pour assurer la gestion des affaires locales tout en veillant à la maîtrise du poids des rémunérations des agents. La flexibilité du régime d'affectation permettra le renouvellement du personnel et évitera de surcharger les budgets locaux. L'Etat doit pouvoir favoriser la mobilité entre les services centraux et les collectivités moyennant une incitation financière modulable en fonction de l'éloignement par rapport à la capitale. Pour des cadres supérieurs, les textes peuvent prévoir une prime de décentralisation pour les inciter à servir dans les collectivités locales. L'Etat pourra, selon le code des collectivités, affecter au sein de ces dernières une équipe de personnel et encourager la mise en place d'une sorte de « centrale de services » pour assister et appuyer le programme de décentralisation. Cette centrale aidera, avec le concours de la coopération internationale, à la formation du personnel des collectivités et à la conception de l'organisation de la gestion. L'Ecole Nationale d'Administration doit, en accord avec des institutions universitaires dans les régions, délocaliser une partie de son activité et créer 3 ou 4 antennes régionales pour assurer la formation et le perfectionnement du personnel qui servira dans les régions. A cet effet, l'appui de la coopération internationale peut être précieux.

25- Au total, décentraliser est un véritable défi pour la Tunisie¹⁷ d'autant plus que les dividendes politiques de la décentralisation ne sont pas immédiats. Les

collectivités locales ne peuvent gagner la confiance des citoyens que si elles deviennent des outils de développement dans lesquels les populations locales se reconnaissent. Mais l'équation à résoudre dans l'immédiat est complexe : comment contenir les impatiences des populations, notamment des régions défavorisées, alors que la décentralisation est un processus qui, pour sa mise en œuvre, demande de la patience, de la conviction et des moyens considérables. Les risques d'abus et dérapage ne sont pas négligeables, y compris en matière de corruption et de détournement de fonds. Or, les juridictions administratives et financières qui doivent assurer un contrôle qui remplace la tutelle qui a été abandonnée n'existent pas dans les régions. Les pouvoirs publics ne semblent pas pressés pour installer lesdites juridictions du moins dans cinq « grandes régions » du pays et sans lesquelles, la décentralisation restera cantonnée dans les textes. On peut penser que la transition vers la décentralisation sera plus longue et plus compliquée à réaliser que la transition dite démocratique au niveau national et que le pays vient de réaliser avec succès¹⁸. Pour sa concrétisation, la décentralisation a besoin d'une volonté politique et de la conviction des dirigeants. L'heure de vérité a sonné et les prochains mois nous révéleront le degré de leur religiosité en la matière.

Janvier 2016

هوامش المداخلة:

1

2 La Commune de Tunis a été créée en 1858. Le premier texte régissant les communes de la Régence, édicté par le décret du 1^{er} avril 1885, avait consacré le principe de la nomination des membres du conseil municipal par décrets (article 3) alors même qu'il s'est inspiré de la loi française de 1884. Le second texte régissant les communes pris sous le protectorat (décret du 14 janvier 1914) a confirmé, dans son article 2, **le principe de la nomination des conseils municipaux** dont la création dépendait de l'importance de la population européenne et dont la gestion effective était confiée à une personne de nationalité française, le vice président qui bénéficiait d'une délégation. Envisagées du côté de leurs organes et de leurs prérogatives, les municipalités ressemblaient plus à des structures **déconcentrées** (tout comme les autres structures régionales et locales) qu'à des structures décentralisées.

3 Lors de la discussion du projet de la constitution de 1959, le gouvernement de l'époque s'est opposé à l'inscription dans le dispositif constitutionnel de l'inscription du principe de l'élection des membres des conseils locaux.

4 Les collectivités locales sont actuellement soumises à des règles **très strictes** de contrôle de la part du pouvoir central et de ses représentants dans les circonscriptions territoriales. Quoique nécessaire pour le respect de la loi et l'unité de l'Etat, la tutelle exercée sur les collectivités est étouffante. Les communes sont soumises à une **double tutelle** : une tutelle administrative exercée par le ministre de l'intérieur et ses agents et une tutelle financière exercée à la fois par le ministre des finances et les services du contrôle préalable des dépenses publiques dépendant du premier ministère. Le contrôle sur les communes prend plusieurs formes. Il en est ainsi du contrôle sur les réunions du conseil municipal par la présence du gouverneur ou son représentant qui peut provoquer des réunions ou demander le huis clos (art.33) ; du contrôle sur les délibérations du conseil par le procédé du dépôt des délibérations, par l'approbation expresse des délibérations listées dans l'article 25 (même si depuis 2006 le silence du gouverneur pendant quinze jours vaut approbation implicite), ou encore par l'autorisation (art.25 de la loi organique du budget des collectivités) ; de

l'approbation du budget communal par le gouverneur sauf pour les communes dont le budget dépasse un certain seuil ou celles qui enregistrent un déficit et qui relèvent des ministres de l'intérieur et des finances. Cette approbation concerne aussi les comptes financiers de la commune et le règlement du budget (art.33 et 34 de la LOBLC) ; du contrôle sur les recours juridictionnels contre les communes (art. 133) ; des contrôles sur les arrêtés pris par le président du conseil municipal ; du contrôle sur le personnel communal moyennant le visa du ministre de l'intérieur pour tout recrutement, mutation ou détachement (art.97 et s.) et du gouverneur pour la gestion du personnel (art.101).

⁵ Dès lors que la constitution de 2014 exige explicitement l'élection au **suffrage universel** des conseils municipaux et des conseils régionaux, l'une des tâches les plus urgentes du parlement est de compléter la loi électorale de 2014. Les enjeux de cette loi sont considérables pour les partis politiques. Le souci de garantir la stabilité et l'efficacité devrait conduire le parlement à adopter un système de votation qui, tout en garantissant la parité ainsi que « *la représentativité de la jeunesse* » (art.46 et 133 de la constitution), favoriserait l'émergence de majorités à même de gouverner. Les petits partis politiques, dont le nombre est anormalement élevé (150 environ), seront alors incités à se regrouper pour constituer des formations politiques représentatives de franges significatives des électeurs. Compte tenu du chemin parcouru par la Tunisie en matière d'élection depuis la Révolution de 2011, l'élection des gouvernants locaux dans les meilleurs délais est le seul moyen pour conférer à ces derniers une légitimité qui serait de nature à réduire les tensions et redonnera progressivement de l'autorité à la puissance publique.

⁶ La principale loi, dite loi organique des communes, a fait l'objet de quatre modifications assez substantielles successivement en 1985, 1991, 1995 et 2006. Celle de 2006 est la plus importante, du moins sur le plan juridique. Elle a procédé à une refonte du texte, y compris la numérotation de ses articles. De même, le cadre juridique des impositions locales a fait l'objet d'une réforme en 1997 à travers la promulgation du code de la fiscalité locale. Mais il n'en reste pas moins vrai que le pouvoir local ne joue qu'un rôle marginal en matière financière et fiscale. L'absence de personnels compétents (parmi les cadres) dans la plupart des communes a souvent servi de leitmotiv pour conserver toutes les prérogatives au niveau central. De même, la loi organique des conseils régionaux du 1^{er} février 1989 ainsi que plusieurs autres lois concernant les finances des collectivités locales seront concernées par la refonte.

⁷ La codification répond au principe de l'accessibilité de la loi, principe qualifié par le Conseil constitutionnel français comme étant un objectif à valeur constitutionnel : Décision du 27 juillet 2006.

⁸ Le parlement a consacré plusieurs mois pour adopter la loi de lutte contre le terrorisme. Le projet de loi devant régir le Conseil Supérieur de la Magistrature, déposé par le gouvernement le 8 mars 2015 a été invalidée à deux reprises par le juge constitutionnel alors que constitutionnellement, cette loi aurait dû être adoptée au cours du mois de mai 2016. L'on est encore dans l'attente de cette loi.

⁹ Il n'a pas été possible à l'assemblée constituante de fixer le siège dudit conseil compte tenu de la compétition des régions qui prétendent à ce privilège et qui s'estiment être le berceau de la révolution. Il ne sera pas facile au parlement qui se penchera sur le projet du code de résoudre cette question. D'après l'article 141 de la constitution, le Haut conseil des collectivités locales examine les questions relatives au développement et à l'équilibre régional. Il donne son avis sur les projets de lois relatifs à la planification, au budget et aux finances locales. La loi va devoir garantir la représentativité des collectivités à travers un mode électif de désignation des membres des trois catégories de collectivités et des différentes régions du pays. La naissance de l'institution ne se fera pas sans difficultés.

¹⁰ Najib BELAID, Autonomie locale et mutations récentes dans les finances locales, CREA, Tunis, 1999, p.30.

¹¹ En 1975, le législateur a tenté d'agir sur la fiscalité locale pour procurer aux collectivités des ressources minimales puisque les taxes locales, instituées sous le protectorat français par le décret du 16 septembre 1902, étaient devenues trop insuffisantes pour faire face aux dépenses de plus en plus croissantes sous l'effet de l'urbanisation fulgurante. La réforme de 1975 a conduit à l'éclatement de la taxe locative en trois prélèvements : la taxe locative sur les immeubles destinés à l'habitat et à l'administration, la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial et professionnel frappant une activité professionnelle et la taxe hôtelière. La réforme de 1975 a certes amélioré les recettes des collectivités locales, mais la croissance des besoins financiers de ces entités a imposé aux pouvoirs publics une nouvelle réforme de la fiscalité locale concrétisée par le code de la fiscalité locale du 3 février de 1997. Ce dernier a procédé à la refonte de certains prélèvements anciens et leur remplacement par de nouvelles taxes. Cette réforme, élaborée sans consultations réelles des contribuables locaux, n'a pas amélioré substantiellement les ressources des collectivités locales. Certes, si l'on considère l'année 1996, celle qui a précédé la réforme, comme référence, on verra qu'il y a eu une amélioration du taux des ressources propres dans le budget

des collectivités passant de 68% en 1996 à une moyenne qui, depuis 2006, avoisine 75% et ce jusqu'à 2010. Mais on a constaté d'un côté un tassement du taux sur la période 2006-2010 et d'un autre côté une chute depuis 2011 qu'il ne sera pas facile à surmonter pour des raisons à la fois économiques et politiques.

¹² Comparées aux «gouvernorats», les communes apparaissent mieux loties en moyens financiers. Il faut toutefois remarquer que la part des ressources propres représentait, depuis 2006 et jusqu'à 2010, environ 75% des ressources.

¹³ Informations fournies par la Direction Générale des Collectivités Locales relevant du ministère de l'intérieur.

¹⁴ Le domaine municipal n'est pas non plus exploité convenablement, il est même **sous-exploité**, voire dilapidé. Ni le tissu économique, ni la nature du système politique n'ont favorisé une réforme fiscale suffisamment importante pour consolider les moyens des collectivités.

¹⁵ La commission anti-corruption créée au lendemain de la révolution a constaté la modicité des sommes et le faible taux du recouvrement des redevances d'occupation du domaine pour des raisons multiples dont l'essentiel est l'absence d'une autorité locale jalouse de l'intérêt local et responsable devant la population locale.

¹⁶ La mise à la disposition du grand public et des autorités de contrôle des informations relatives aux conditions d'exploitation est une condition nécessaire pour empêcher les pratiques de corruption et de malversations qui ont secoué le pays et qui ont jeté le discrédit sur les autorités publiques.

¹⁷ La construction des sièges des 24 régions est impérative pour séparer la région et le gouvernorat et éviter la confusion héritée de l'histoire des deux entités. Cette construction constitue une lourde charge financière pour l'Etat dont les finances sont en souffrance.

¹⁸ Expliquer cette vérité à l'opinion publique, même si l'opération peut être politiquement contreproductive dans l'immédiat, est la première étape sur le long chemin de la décentralisation. A cet égard, l'exemplarité des dirigeants locaux sera déterminante pour regagner la confiance de citoyens de plus en plus exigeants.

المواطنة والجماعات المحلية

د/ المكّي دراجي + أ/ بلخير دراجي

قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي

○○○○○○○○○○

مقدمة

الإنسان أساس التنمية، جملة بسيطة لكن لها أكثر من مدلول، هذا هو المفهوم الشامل التنموي، لكن عندما يصبح الحديث مرتبط بعلاقة هذا الإنسان بالدولة بشكل عام وجماعته الإقليمية بشكل خاص يصبح الإنسان مواطناً، وفي كلا الحالتين فهو مهم في تحريك عجلة التنمية وفي تقدم بلده.

من هذا المنطلق أردت أن تكون بوابة هذه المداخلات مرتبطة بالفرد المواطن داخل دولته خاصة عندما يتعلق الأمر بارتباطه الإقليمي والمحلي، ولهذا ستكون هذه الورقة مركزة على ثلاث نقاط هي:

- ما المقصود بالمواطنة؟

- ما هي الجماعات المحلية؟

- فاعلية المواطنة في تنمية الجماعات المحلية

أولاً: تعريف المواطنة

1- معناها:

المواطنة هي علاقة بين فرد ودولة كما يحددها قانون تلك الدولة، وبما تتضمنه تلك العلاقة من واجبات وحقوق في تلك الدولة، وتؤكد دائرة المعارف البريطانية أن المواطنة تدل ضمناً على مرتبة من الحرية ما يصاحبها من مسؤوليات وعلى الرغم من أن الجنسية غالباً ما تكون مرادفة للمواطنة، حيث تتضمن علاقة بين فرد ودولة إلا أنها تعني امتيازات أخرى، خاصة منها الحرية في الخارج وتحتم دائرة المعارف البريطانية مفهومها للمواطنة، بأن المواطنة على وجه العموم تُسبغ على المواطن حقوقاً سياسية، مثل حق الانتخاب وتولي المناصب العامة¹.

كذلك فإن المواطنة هي أن يتمتع كل المواطنين بالحقوق نفسها، وعليهم أن يفوا بالالتزامات نفسها، ويخضعون للقوانين نفسها، دون أي اعتبار للعنصر بمفهومه الاجتماعي، أو للنوع أو الانتماء لجماعة تاريخية أو عرقية، أو للدين أو لميزات اجتماعية أو اقتصادية فهم جميعاً يستوون كمواطنين، وعلى الدولة بمؤسساتها أن تعمل ذلك، وعلى المجتمع المدني أن يقدم النموذج في القدرة على تجاوز الانقسامات إلى تحقيق مبدأ المواطنة بإتاحة الفرصة للجميع وأن يعلموا في إطاره لتحقيق المصالح العامة للمواطن².

والمواطنة أيضاً هي مفهوم اجتماعي سياسي إنساني متنوع الأبعاد يتأثر بمستوى النضج الفكري والسياسي والتطور الحضاري والقيم المتوارثة والمتغيرات العالمية المحلية، فمن هنا تعتبر المواطنة صفة محمودة في كل مجتمع إذا ما اتصفت بثوابت ومبادئ أساسية تصب في عزة الوطن مثل الحقوق الدستورية والقانونية في مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية³.

كما أن هناك من ينظر للمواطنة على أنها تشكل أساسا لمشروعية وجود الدولة واستمراريتها والمبدأ العام الذي يحكم فعلها السياسي والقانوني في تكييف وتحقيق المصلحة العامة للمجموعة، بحيث تكون استمرارية الرابطة الاجتماعية والسياسية مرتكزة بمدى التزام الدولة بمقتضيات "العقد الاجتماعي" التأسيسي، والتزام يتوقف في نفس الوقت على نجاعة أدائها السياسي في تحقيق المهام الموكلة إليها وقدرتها على التأقلم مع تطور حاجيات المجموعة وانتظاراتها⁴.

وبالإضافة إلى كل ما سبق للإشارة إليه من معاني المواطنة إلا أنه جدير بالذكر أن المواطنة أيضا هي قيام علاقة انسجام واحترام بين مواطني الدولة الواحدة فيما بينهم أيضا وإدراك هذا الأمر مهم إذا لم تُجسد المواطنة فقط علاقة "عمودية" بين المواطن والدولة، بل تمثل كذلك علاقة "أفقية" بين المواطنين أنفسهم، فأن يكون المرء مواطنا يعني بالضرورة أن يكون له أقران مواطنون⁵.

قد تتعدد معاني المواطنة من حيث المستوى بمعنى أنها على الصعيد الدولي تصبح مركزة على النضال من أجل ما يجب القيام به للمحافظة على الإنسانية من الأمراض الفتاكة مثلا والنزاعات والحروب، وكذا الحفاظ على التراث الإنساني المشترك. كما أن رابطة الجنسية تصبح عديمة المعنى على هذا الصعيد أما على المستوى الوطني فتصبح الجنسية ركنا أساسيا وجوهريا للمواطنة ناهيك عندما تتم الإشارة إليه سابقة من روابط أخرى، كالقانونية وسياسية والاجتماعية.

وعلى المستوى المحلي الداخلي وهو موضوع بحثنا فإن المواطنة المحلية والتي هي أساس تطبيق المواطنة الوطنية لأنها تُرسم على مستوى وطني لكن أساس تطبيقها محلي، ويتضح ذلك بصورة جلية في الدول الفيدرالية والدولة الموحدة والمركزية، إذ تعد سويسرا من أكثر الدول تنوعا في سياسات المواطنة على المستوى المحلي، حيث يمكن لكل بلدية أن تقرر وتضع معاييرها الخاصة لتسوية وضعيات الأجانب، ومنحهم المواطنة، ونتيجة لذلك نلاحظ عدة أشكال لسياسات منح المواطنة، إذ تراوح بين الأكثر تساهلا وانفتاحا، والأكثر حزما وتقييدا بين المناطق والمدن وحتى في فرنسا التي تُعرف بمركزيتها العالية، يمكن أن تشهد حالات اختلاف وتنوع في تطبيق سياسات التجنس، ومنح المواطنة.

وبناء على مفهوم التنمية المحلية، وفي إطار ما بات يُعرف بالمواطنة المحلية، أصبح المواطن مطالبا بالمشاركة في الشؤون العامة والحياة السياسية المحلية، والمطالبة بحقوقه أولا على هذا المستوى قبل المستوى الوطني⁶. وصفوة القول أنه مهما اختلفت معاني المواطنة وتعددت إلا أن لها قيم مشتركة وهي العامل المشترك لكل هذه التعاريف أو المعاني التي نسردها في الآتي⁷:

- المساواة: وتشمل المساواة في التعليم والعمل والجنسية والمعاملة المتساوية أمام القانون... الخ
- الحرية: وتشمل حرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية والتنقل داخل الوطن وحق التعبير عن الرأي سلميا ... الخ.
- المشاركة: وتشمل الحق في تنظيم حملات الضغط السلمي على الحكومة أو الاحتجاج السلمي وحق الإضراب، والتصويت في الانتخابات العامة... الخ
- المسؤولية الاجتماعية: وتشمل العديد من الواجبات منها واجب دفع الضرائب...
- احترام الرأي الآخر وقبول التنوع⁸.

لا يختلف اثنان في أن المواطنة حقوقا وواجبات بمعنى أنها تتضمن بُعدا وظيفيا يؤديها كل طرف للآخر، لأن المواطنة المعاصرة تشير إلى مجموعة محددة من الحقوق والواجبات التي تؤكد لها المواثيق الدولية وتضمنها دساتير الدول وتكرسها قوانينها ولهذا سوف نحاول التطرق لحقوق وواجبات المواطنة في العنصر الموالي⁹.

2- واجبات وحقوق المواطنة:

● **الواجبات:** هناك الإلزامية والطوعية.

— مسؤوليات إلزامية: كدفع الضرائب، أداء الخدمة العسكرية والالتزام بالقوانين التي تفرضها الدولة ويستثها ممثلو الشعب في البرلمان ... الخ.

— مسؤوليات طوعية: كالمشاركة السياسية والمدنية، وبناء الديمقراطية، النقد البناء للحياة السياسية ... الخ.

● **الحقوق:** ومن بين هذه الحقوق نجد ما يلي:

— حقوق المواطنة السياسية : حق المواطن في أن ينتخب أو يُنتخب الحق في تقلد المناصب السياسية، الحق في تقرير مصيرهم، حرية التعبير عن الرأي والموقف السياسي.

— حق المواطنة الاقتصادية: حق الملكية، حق التصرف في الأملاك الخاصة ... الخ.

— حقوق المواطنة الاجتماعية: الحق في التعليم، الحق في الخدمة الصحية، الحق في العمل.. الخ.

— حقوق المواطنة البيئية: الحق في بيئة نظيفة ... الخ.

وعموما فإن هذه الحقوق والواجبات مترابطة وملازمة مع بعضها حتى وأن اختلفت الدول والثقافات في تقديم إحداها على الأخرى¹⁰.

ما يمكن استخلاصه من خلال ما تمّ الإشارة إليه سابقا هو أن:

— للمواطنة دور فعال وإيجابي في وحدة الوطن والانتماء إليه.

— ممارسة المواطنة تكون من خلال الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

— للمواطنة قيم إلزامية وطوعية.

— المواطنة حقوق وواجبات.

— المواطنة جوهر الديمقراطية التشاركية وهي صمام الأمان بالنسبة لتقدم ونجاح الجماعات المحلية.

ثانياً: ماهية الجماعات المحلية

إذ رجعنا إلى مفهوم دافيد إستون حول التحليل التنسيقي فإن محيط النسق السياسي المدروس (الجماعات المحلية) يضم عناصر أو أنساق خارجية، تعمل وتحاول أن تشارك النسق الفرعي في اتخاذ القرار، ولا تعمل الأنساق الخارجية فقط على محيط النسق السياسي الفرعي كما كان اهتمام دافيد إستون من خلال دراسته للنسق السياسي ومسألة اتخاذ القرار بل إن هذه الأنساق تعمل على النشاط على محيط النسق السياسي الفرعي وتعمل بدرجة أكثر إلى الولوج إلى داخل النسق السياسي المحلي أو الفرعي من خلال إيجاد عناصر تابعة أو من خلال اقتحام العلبة السوداء لهذا النسق، ومن ثمّ جمع

معطيات أكبر حول طبيعة النسق وحول طبيعة العناصر المكونة له، وذلك لإيجاد مساحات أكبر لممارسة السلطة في توجيه القرار...¹¹.

لقد باتت الجماعات المحلية، تلعب دور هاما في وقع عجلة النمو وتلبية حاجيات الأفراد، وهو ما لا يمكن أن تقوم به الإدارة المركزية بمفردها، ومن ثم أصبحت الأنظار متجهة إلى نمط تسيير الجماعات المحلية، وضرورة الاستعانة بالمجالس المنتخبة لبعث مرونة في التسيير ومحاولة إيجاد الطريقة المثلى التي تمكن من الوصول إلى التسيير الفعال والناجع، يسمح بالاستعمال الأمثل للموارد سواء أكانت مادية أو بشرية... ولطالما كانت المجالس المحلية مشكلة وفق نمط الانتخاب، فإن ذلك سوف يفسح المجال للمواطنين لتجسيد مبدأ المشاركة من خلال ممارسة حق الانتخاب والترشح خاصة، وأن المؤسس الدستوري الجزائري، قد اعتبر المجالس المحلية منبرا للديمقراطية من خلال تمكين الشعب من المشاركة في تسيير شؤون الدولة على المستوى المحلي¹².

وقبل الولوج في الحديث عن اختصاصات الجماعات المحلية، الجدير بالإشارة تحديد معناها لأن هناك من يتحدث عن الإدارة المحلية، وهناك من يشير إلى المجتمع المحلي، وكذا الحكم المحلي.

1- الجماعات المحلية والمفاهيم المشابهة لها:

- الإدارة المحلية: وهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، يبين السلطة المركزية وسلطات إدارية محلية منتخبة ومستقلة وتباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة¹³.
 - الحكم المحلي: وهو الحكم الذي تتنازل فيه الحكومة المركزية عن صلاحيات واسعة واختصاصات كبيرة للمجالس المحلية المنتخبة التي تتمتع بقدر أكبر من الاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها مقارنة بالإدارة المحلية في ظل سيادة الدولة¹⁴.
 - المجتمع المحلي: هو مجموعة من الأفراد يعيشون في بقعة جغرافية محدودة ثابتة إلى حد كبير تجمعهم مع بعضهم في مختلف نواحي النشاط في ظل مجموعة من النظم والعادات والتقاليد والروابط والقيم الاجتماعية وتخلق فيهم شعورا بالانتماء إلى مجتمعهم وهو أيضا مجموعة من الناس يقيمون في منطقة جغرافية محدودة ويشتركون معا في الأنشطة السياسية والاقتصادية و يشعرون فيما بينهم بالانتماء نحوها¹⁵.
 - الهيئات المحلية: تُعتبر أحد أدوات تحقيق الرفاهية للمجتمعات المحلية، وهي تتكون من أربع عناصر متلازمة ومتداخلة، يؤدي كل عنصر منها دورا مستقلا وتتفاعل العناصر الأربعة لتؤدي دورا واحدا وهي¹⁶:
 - الأبنية والتجهيزات والأموال المنقولة وغير المنقولة.
 - التشريعات، سواء كانت قوانين أو أنظمة أو تعليمات.
 - الموظفين سواء أكانوا دائمين أو غير ذلك
 - رئيس وأعضاء مجلس الهيئة المحلية.
- وأن كان هناك تفاعل بين العناصر الأربعة فإن الهيئة المحلية، تصنف بأنها جيدة ورشيدة

- الجماعات المحلية: وهي مقاطعات إدارية ذات شخصية اعتبارية، تتمتع بميزانية (الولاية، البلدية) واختصاصات ومجال خاص، الولاية والبلدية تشرف على إدارة المجموعة المحلية والأجهزة التابعة عند الانتخاب بالتصويت العام، وهي مؤهلة للتقاضي أمام العدالة وإبرام عقود باسمها، وما يميز هذا التعريف أن لها إقليم وسكان وذمة مالية¹⁷.

وهناك من يرى فيها أيضا بأنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي....¹⁸.

ويعرفها محمد الحنفي بأنها مجموعة من السكان يقطنون حدود ترابية معينة من خريطة الدولة يتميزون بخصائص محددة وبقيم اجتماعية لها علاقة بالعادات والتقاليد والأفراد التي تفرزها الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للجماعة التي تُنتخب من بين أعضائها من يمثلها في المجلس الجماعي الذي يُشرف على تنظيم الشؤون العامة للجماعة، وتساعد المواطنين على تنظيم شؤونهم الخاصة، كما يعمل على إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية من أجل النهوض بالجماعة على جميع المستويات في إطار التنسيق مع الإقليم، ومع الجهة، وعلى المستوى الوطني¹⁹.

لكن الشيء المتعارف عليه والأكثر استخداما هو مصطلح الجماعات المحلية لأن جهازها التنفيذي يُنتخب من قبل السكان ويُطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات، وتضم البلدية مجموعة سكانية معينة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحديث بموجب قانون، كما تعرف الولاية بأنها جماعة عمومية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ بموجب قانون، ويُنتخب سكان البلدية من يقوم بتسيير شؤونهم المحلية في شكل مجلس يسمى المجلس الشعبي البلدي، كما يقوم بتسيير شؤون الولاية مجلس شعبي ولائي مُنتخب على المستوى الولائي، ويتم تعيين الوالي من قبل السلطات المركزية، وكذا يتم تعيين المجلس التنفيذي الولائي²⁰.

2- مميزات الجماعات المحلية:

تتمتع الجماعات المحلية بميزتين أساسيتين هما الاستقلال الإداري والمالي ولكل منهما أهداف:

- الاستقلال الإداري: وهو يتمتع بعدة مزايا منها:²¹

- تخفيف العبء عند الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.
- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية.
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.

- الاستقلال المالي²²: هو الذي يسمح للجماعات المحلية بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تملّيه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي غير أن الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية - حاليا - ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية، ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية.

3- اختصاصات الجماعات المحلية:

سنحاول التطرق هنا إلى اختصاصات المجلسين أي المجلس الشعبي البلدي، وكذلك الولائي، ومن ثمّ التعرف عن دور هذه الهيئات من خلال الاختصاصات اللاحقة.

أ. المجلس الشعبي البلدي:

المجلس الشعبي البلدي له عدة صلاحيات على المستوى البلدي من بينها نجد²³:

- في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط فطبقا لنص المادة 107 و 108 من قانون البلدية لسنة 2011، يُكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع برامج تنموية سنوية ومتعددة السنوات الموافقة لعهدته في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، وينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد هذه البرامج آخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية.
- في المجال الاجتماعي أعطى المشرع بموجب المادة 122 من قانون 10-11 للبلدية الحق في المبادرة بإتباع كل إجراء قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية وكذا ضمان صيانتها وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، والسهر على ضمان توفير وسائل النقل للتلاميذ وهذه لاشك مهمة ثقيلة ملقاة على عاتق البلدية، وتربط وثاق الصلة بينها وبين مواطني الإقليم اعتبارا لما تلعبه المدرسة من دور فعال في مجال العلم والمعرفة ...
- في المجال المالي: يتولى مجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 180 سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر للسنة السابقة للسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية، وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة باب بباب وعني عن البيان أن الدولة هي من تدعم البلديات ماليا ...
- في المجال الاقتصادي طبقا للمادة 109 من القانون 10/11 تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي.
- وفي مجال البيئة والأراضي الفلاحية يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطور الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين، وترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين في هذا المجال، كما أجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات هامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية ...

ب. المجلس الشعبي الولائي: من بين ما نصت عليه أحكام المادة 77 من قانون 2012 التي يحق للمجلس الولائي التداول بشأنها نجد²⁴:

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

- الهياكل القاعدية الاقتصادية.
- التضامن بين البلديات.
- التراث الثقافي في المادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.
- كما للمجلس صلاحيات أخرى من بينها²⁵:
- المتعلق بمجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية.
- في مجال الفلاحة والري.
- في المجال الاجتماعي والسياحي والثقافي.
- في مجال السكن.
- في مجال الهبات والوصايا.
- في مجال طرق تسيير المصالح العمومية الولائية.
- وكذلك في المجال المالي.

ومما سبق الإشارة إليه يمكن القول أن تشجيع وترقية التعاون اللامركزي والعمل على جعله أداة ناجعة لاستقطاب للاستثمار يكون بالدرجة الأولى على عاتق المنتخب المحلي لأنه المسؤول الأول على توفير أحسن الظروف الممكنة لاستقبال الاستثمارات الوطنية والأجنبية على المستوى المحلي ومن ثمة على هذا المنتخب أن يسعى أيضا من أجل استكشاف كل السبل التي يتجهها التعاون اللامركزي لجلب التمويلات الخارجية الضرورية لدفع وتيرة التنمية في جماعاته المحلية²⁶ هذا من جهة، إلا أنه حتى يتم ذلك في أحسن الظروف يجب بالمقابل على الجماعات المحلية، أن تهيئ كل ما أمكن من تسهيلات لضمان نجاح كامل لهذه العملية، لأن مقولة الجماعية في المداولة والأغلبية في القرار والوحدة في التنفيذ هي أحد الركائز الأساسية لنظام الجماعات المحلية فهي بذلك قاعدة لبناء مؤسسات أساسها المشاورة والمشاركة²⁷.

ثالثاً: فاعلية المواطنة من أجل تنمية الجماعات المحلية

قبل التطرق لمدى فاعلية المواطنة بغية تنمية الجماعات المحلية لابد من التطرق لأهم الصعوبات التي تواجه الجماعات المحلية بشكل عام، وما يجب القيام به من قبل المواطنة حتى يتم الدفع بقوة لتطور هذه الجماعات.

1- الصعوبات التي تواجه الجماعات المحلية:

- عدم تفعيل آليات مشاركة المواطنين في العمل البلدي من حضور ومشاركة لدورات المجلس والانضمام إلى اللجان ...²⁸.
- رغم أهمية دور المجتمع المدني أو الأهلي وتأكيد القوانين الجزائرية على تشجيع وتأسيس هذه الهيئات إلا أن هذه الجمعيات بقيت خاضعة لرقابة الإدارة المركزية سواء من حيث الاعتماد أو التمويل أو النشاط²⁹.
- كثرة تمثيل الحزبي داخل المجالس الذي عوضا أن يكون عامل محفز لأداء أحسن، كان عاملا لتزدي لأداء المجالس³⁰.

- نقص كبير في الانسجام بين هذه الأحزاب مما أدى تراجع أداء هذه المجالس المنتخبة³¹.
- نقص التأطير وعدم العناية بفكره التكوين³².
- ثبوت في أنماط التسيير وبقاء ظاهرة الروتين³³.
- البطء الشديد في تنمية الجماعات المحلية، نتيجة غياب الدراسات الميدانية المبادرة وتراكم المشكلات الهيكلية والسلوكية³⁴.
- قتل روح الطموح لدى العاملين في الجماعات المحلية مما حال دون وجود الدافعية وروح المبادرة³⁵.

2- دور المواطنة في نجاح الجماعات المحلية:

- حتى نكون أمام مواطنة فاعلة تساهم بالإيجاب في تقدم وترقية عمل الجماعات المحلية لا بد من توفر الآتي³⁶:
- ضرورة فهم آليات الواقع الاجتماعي وتوفير بُعد فكري يدعم أي أفعال ويقدر الأفراد لأنها ضرورية لتغيير الواقع المحلي.
- ضرورة أن يكون المواطن على وعي بما هو متاح لهم من حقوق وواجبات في ظل مختلف التشريعات والسياسات.
- ضرورة اكتساب معرفة بالظروف الاجتماعية الأوسع والعمليات الاجتماعية الكلية ليتمكن فهم أوضاع المواطنين الخاصة كجزء من حقيقة أكبر ولربط الجزء بالكل.
- ضرورة تطوير قاعدة المعرفة لدى المواطنين باستيعاب المعارف المناسبة.
- قدرة المواطنين على تنظيم أنفسهم عن طريق تنفيذ وإدارة الأعمال الجماعية لإحداث تغيير إيجابي على المستوى المحلي.
- إتاحة المعلومات بشفافية للسكان المحليين وممثليهم بما يحقق لهم اتخاذ القرارات المتعلقة بالتخطيط المحلي بكفاءة وبطريقة صحيحة وناجحة³⁷.
- خلق أطر وآليات تفتح النوافذ بين السكان المحليين وممثليهم المنتخبين والأجهزة التنفيذية المحلية لتبادل الأفكار وعرض الخطط وإشراكهم فيما يقدم لهم من خدمات محلية ومستوى جودتها³⁸.
- إتاحة الفرصة للسكان المحليين في الاشتراك في وضع خطط تنمية محلية من خلال مجموعات تشكل من المنتخبين والتنفيذيين والمجتمع المدني بكل مكوناته على أن تكون هذه الآلية قانونية ولها شرعية، ذلك أن التخطيط المحلي بالمشاركة أنجح الطرق والسبل لتحقيق تنمية محلية حقيقية ومستدامة³⁹.
- إن التنمية المحلية معنية بالتنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وأن السكان المحليين قادرون إذ ما أتيح لهم المناخ للمشاركة وستفجر طاقاتهم وإبداعاتهم لتطوير وتنمية مجتمعاتهم في كل المجالات⁴⁰.
- تشجيع المواطنين على البقاء في المناطق الريفية والنائية، وهذا بعد توفير للأمن وجميع المرافق الضرورية بغية تعزيز التنمية الفلاحية والحيوانية، وتقليص معدل النزوح والهجرة نحو المدن⁴¹.
- توفير الرعاية الطبية ومراكز التكوين المهني للتشجيع على الاستقرار والعمل الأهلي⁴².
- احترام مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى البلدي، وبين الإدارة والمجالس المنتخبة، مع توفير المعلومات للمواطنين المحليين وبيانات التنمية⁴³.

الخاتمة:

ما يمكن استخلاصه من خلال ما تمّ ذكره في هذا العمل البحثي هو أن نجاح العملية التنموية يتطلب دورا جبارا وفعالا من قبل المواطنة داخل الجماعات المحلية، وحتى نكون أمام عمل نموذجي في هذا الإطار يتطلب ذلك الآتي:

1. أن تكون دراسات الجامعة وأبحاثها هادفة ومتوافقة مع الشأن العام المحلي، وعلى الجامعة والقطاعات الأخرى أن تبدي كل التعاون من خلال التفاعل الفعال، وذلك من خلال إنشاء لجان مشتركة بينهما لمتابعة هذا التعاون ومراجعته وتعزيزه وتقويمه وإعطاء هذه اللجان صلاحيات تمكنها من تفادي الصعوبات التي تقف عائقا في سبيل تحقيق النتائج المرجوة⁴⁴.

2. تشجيع المواطنة الرقمية المحلية والتي من مميزات الآتي⁴⁵:

— استخدام الكمبيوتر والانترنت بكفاءة عالية.

— أن يتحلى المواطن بثقافة معلوماتية وهي ليست تقنية محضة بل ثقافة المجتمع الجديد

— تطبيق المواطن التكنولوجيا في معظم تعاملاته اليومية.

— استخدام تكنولوجيا المعلومات للتواصل مع الآخرين، وعلى رأسها البريد الإلكتروني..

3. نشر ثقافة التسامح والثقة المتبادلة بين المواطنين وجماعاتهم المحلية، ويجب أن تكون الطاعة هنا طاعة رغبة لا طاعة رهبة.

4. تشجيع المجتمع المدني المحلي وإشراكه بفعالية في جلسات المجالس المنتخبة.

5. استخدام الفضاءات الإعلامية المحلية (الإذاعة، الجرائد...) كوسيلة لتفاعل المواطنين مع جماعاتهم المحلية.

هوامش المداخلة:

¹ بشير نافع، خالد الحروب وآخرون، المواطنة والديمقراطية في البلدان العربية، ط 2، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2004، ص: 30.

² سمير مرقس، المواطنة والتغيير، ط 01، مصر، مكتبة الشروق الدولية، 2006، ص: 31.

³ إبراهيم ناصر، المواطنة، ط 01، الأردن، المكتبة الرائدة العلمية، 2002، ص: 48.

⁴ سعاد موسى السلامي، ثورة مواطنة والحق في المواطنة، ط 01، تونس، المطبعة المغاربية للطباعة، 2011، ص: 7.

⁵ منير مباركية، مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية المعاصرة وحالة المواطنة في الجزائر، ط 01، لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية، 2013، ص: 74.

⁶ منير مباركية، المرجع نفسه، ص 78-79 (بتصرف).

⁷ المرجع السابق، ص: 75-76.

⁸ بشير نافع، خالد الحروب، وآخرون، المرجع نفسه، ص: 45.

⁹ منير مباركية، المرجع السابق، ص 76-77 (بتصرف).

¹⁰ المرجع السابق، ص: 77.

¹¹ زبيدي حسين، "الحكم الراشد والتسيير المحلي"، مجلة دراسات اجتماعية، الجزائر، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد 02، 2009، ص: 10-11 (بتصرف).

¹² سعاد عمير، "الشفافية والمشاركة على ضوء أحكام القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية" مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 07، 2013، ص: 25.

¹³ إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، الجزائر، الوادي كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، ص: 15-16.

¹⁴ ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة"، دفاير السياسة والقانون الجزائري، جامعة ورقلة، العدد 01، 2009، ص: 153.

¹⁵ مصطفى عوفي، الصالح شاكري، "تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر المفهوم والنشأة" مجلة الإحياء، الجزائر، جامعة باتنة، العدد 13، 2009، ص: 271.

- 16 ناجي عبد النور، المرجع نفسه، ص 153.
- 17 مصطفى عوفي، الصالح شاكري، المرجع نفسه، ص: 272.
- 18 لخضر مرغد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر" مجلة العلوم الإنسانية، الجزائر، جامعة بسكرة، العدد 7، 2006، ص: 224
- 19 مصطفى عوفي، الصالح شاكري، المرجع السابق، ص: 272
- 20 لخضر مرغد، المرجع نفسه، ص: 224.
- 21 المرجع نفسه، ص: 225
- 22 المرجع السابق، ص: 225.
- 23 عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط01، الجزائر، 2012، ص ص 199 = 204.
- 24 عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الجزائر 2012، ص: 231 - 232.
- 25 عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع نفسه، ص: 232 = 237
- 26 مصطفى عوفي، الصالح شاكري، المرجع السابق، ص 300 (بتصرف).
- 27 عبد الله سرير، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية" مجلة المفكر، الجزائر، جامعة بسكرة، العدد 7، 2011، ص 80
- 28 عبد النور ناجي، المرجع السابق، ص 159.
- 29 المرجع نفسه، ص 160 (بتصرف).
- 30 عمر فرحاتي، "مكانة المجالس البلدية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، الجزائر، جامعة بسكرة، العدد 6، 2010، ص 13.
- 31 المرجع نفسه، ص: 13.
- 32 قاسم ميلود، "علاقة الإدارة بالمواطن" دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، جامعة ورقلة، العدد 5، 2011، ص 74.
- 33 المرجع نفسه، ص: 74.
- 34 عبد الله سرير، المرجع السابق، ص 79.
- 35 المرجع نفسه، ص 79 (بتصرف).
- 36 نبيل إدريس، "دور المجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية المحلية" مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، جامعة الوادي، كلية الحقوق، العدد 10، 2015، ص 31.
- 37 عبد الله سرير، المرجع السابق، ص 82.
- 38 المرجع نفسه، ص 82.
- 39 المرجع السابق، ص 82.
- 40 عبد الله سرير، المرجع السابق، ص 82.
- 41 عبد النور ناجي، المرجع السابق، ص 160.
- 42 المرجع نفسه، ص 160.
- 43 المرجع السابق، ص 161.
- 44 آمال قاسمي، إسمهان تمغارت، وآخرون، الجزائر إشكاليات الواقع ورؤى المستقبل، لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية، 2013، ص 107 (بتصرف).
- 45 محمد لعقاب، المواطن الرقمي، ط01، الجزائر، دار هومة، 2011، ص 29-30.

علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وانعكاساتها على التنمية المحلية

"دراسة على ضوء القانون والممارسة"

د/ سعيد مقدم

أمين عام مجلس الشورى المغاربي

○○○○○○○○○○

تمهيد

موضوع الجماعات المحلية أو الإقليمية والنظام الإداري المتبع في الجزائر ومكانة ودور المنتخبين في التنمية المحلية عموما، من المواضيع التي لا تزال تشغل بال فقهاء العلوم الإدارية وخبراء العلوم الاقتصادية والاجتماعية على السواء، لا شيء إلا لكونه مكونا من مكونات الدولة ومظهرها من مظاهر تجسيد اللامركزية كأسلوب يكرس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات الإدارية المنتخبة، تماشيا والتقسيم الإقليمي للتراب الوطني القائم أساسا على الجماعات الإقليمية للدولة، ممثلة في البلدية والولاية (م15 من الدستور).

ولعل من مساعي تنظيم مثل هذه المنتقيات العلمية والأكاديمية، بحضور نخبة من خبراء الدول المغاربية، التوصل عبر تبادل التجارب والخبرات وفي كنف التشاور والتداول إلى توحيد المنظومة الإدارية المغاربية.

وفي الجزائر، عملت السلطات العمومية منذ استعادة السيادة الوطنية على تنظيم الجماعات الإقليمية (أو ما يعرف بالمحلية)، بالعديد من النصوص القانونية والتنظيمية بما يتماشى والظروف السياسية والاقتصادية للبلاد، بدءا بتنظيم البلدية في عام 1967 بالأمر رقم 67/ 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، باعتبارها الجماعة الإقليمية، السياسية، الإدارية، الاجتماعية والثقافية، أي **الخلية الأساسية للمركزية** القاعدية للدولة، تلاه تنظيم الولاية بالقانون الصادر عام 1969، كوحدة إدارية وشخصا من أشخاص القانون العام، وأن الغاية من هذا التنظيم تكمن أساسا في تقريب الإدارة من المواطن والسهر على التكفل بحاجياته الأساسية.

ومع مرور الوقت حاول المشرع، بإصداره لقانون جديد للبلدية رقم 80/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 مساهمة لمقتضيات المرحلة الجديدة المتميزة بمبادئ وتوجهات جديدة أقرها دستور 1989 كالانتقال من نظام الأحادية الحزبية إلى التعددية الحزبية والنقائية والانفتاح الاقتصادي؛ فاعتبر البلدية بمثابة **الجماعة الإقليمية الأساسية** التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

قانون اصطدم في الواقع بحقائق مختلفة، أملت التطورات المتسارعة الحاصلة داخل المجتمع الجزائري، كتكاثر مطالب السكان وتطلعاتهم، أفضت إلى وضع قانون جديد للبلدية صدر بتاريخ 09 ماي 2011 في محاولة لتجسيد تصور جديد في مجال تنظيم ومسايرة الجماعات المحلية للتطورات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي يعرفها المجتمع، غايتها تكريس أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري، باعتبار أن المجلس المنتخب للخلية القاعدية للدولة (أي البلدية) يمثل المكان الأنسب لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية (م16 من الدستور) من جهة؛ وتعزيز مكانة ودور المنتخب المحلي في المجالس البلدية والولائية من جهة أخرى، بما ييسر لهما الاضطلاع بمهامهما كاملة لاسيما في مجال التنمية المحلية

والاعتناء بالمواطن، بمعنى تمكينهما من إدارة المرافق المحلية وفقا لمبادئ اللامركزية القائمة على الاستقلالية كهيئة قرارات في المجالات التي تدرج في اختصاصاتها وذلك في كنف التداول في الآراء وفي القرارات والمبادرة في البرامج وتنفيذها كأسلوب أمثل للقيادة الجماعية المعبرة عن المطالب المحلية وكفضاء أرحب يضمن للسكان التعبير عن إرادتها كحركات جموعية تساهم في ميادين نشاطاتها على تحقيق الأهداف المسطرة محليا.

البلدية رابطة قوية للعلاقة بين القاعدة والقمة

تعتبر البلدية في نظر الدستور والقانون، الإطار المؤسساتي الأمثل لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري؛ فهي حلقة وصل بين القاعدة والقمة؛ مطالبة بالعمل أكثر فأكثر على توطيد العلاقة بين المجتمع المحلي ودولته المركزية وتعزيز الثقة بينهما، تدعيما لروح الانتماء للوطن وإشعاعا لروح المواطنة بين الساكنة.

فإذا كانت الديمقراطية المحلية التشاركية تقتضي إشراك الجميع في صناعة وتنفيذ القرارات المحلية بكل مسؤولية، فإنه من الواجب أيضا على الدولة السهر على تمكين المجالس المنتخبة من **صلاحيات** متعددة، قانونية، سياسية وإدارة اقتصادية واجتماعية من شأنها المساعدة على الانخراط بفعالية في التنمية المحلية وتلبية حاجات المواطنين في جميع المجالات، وجعلها في منأى من عبء الرقابة الوصائية المفرطة الممارسة من قبل الإدارة الوصية على أعمالها، إلى جانب تمكين أعضائها من ضمانات قانونية تيسر لهم سبل التكفل بعهدتهم كاملة؛ وتوفير الوسائل اللازمة لها، من موارد بشرية كفئة وإمكانات مادية ومالية ملائمة؛ إذ أن الإدارة المحلية تعاني عموما في مجال الموارد البشرية من نقص كبير في نسبة التأطير وذلك استنادا لحصيلة الشغل المعدة من قبل مصالح الجهاز المركزي للتوظيف العمومية بعنوان 2012/12/31 فهي كما يلي:

الإدارة المحلية Adm Communale	التصميم	13997	5,0
	التطبيق	11800	4,3
	التحكم	11181	4,0
	التنفيذ	240417	86,7
	المجموع	277,395	100

إن واقع العديد من المجالس المحلية يؤكد معاناتها من قلة الموارد وشح الإمكانيات في غياب التمويل المحلي، من ذلك أن أكثر من 90 % من ميزانيات المجالس الشعبية البلدية، هي ممولة من طرف الدولة في شكل مساعدات، وغالبا ما تذهب هذه الميزانية لتسديد أجور الموظفين والأعوان، وما يبقى لا يغطي مقتضيات التنمية.

وهذا الوضع، يبدو طبيعيا بالنسبة للبلديات المحرومة من مصادر التمويل المحلية، إلا أنه غير طبيعي بالنسبة للبلديات الأخرى الغنية بثرواتها الطبيعية، والتي لم تقم باستغلالها في تمويل نفسها بنفسها، بتوظيفها وتحصيل جبايتها وتسخيرها في خدمة مشاريعها التنموية، ومن ثمة فهي في حكم المقصرة.

وهي جملة من المعايير التي ترفع في ظل الظروف الاقتصادية القائمة ومقتضيات التسيير التشاركي للشأن العمومي، في صالح المناذاة بضرورة إصلاح المنظومة الجبائية، (بمعنى تحصيل بعض الرسوم والضرائب لفائدة ميزانية البلدية بدلا من ميزانية الدولة)، حتى تستطيع ممارسة صلاحياتها باستقلال عن الدولة، إذ لا استقلالية بدون موارد مالية خاصة بها، تسخر

أساسا للتكفل بمهامها الأساسية ذات الصلة بالتنمية المحلية وتحسين ظروف معيشة المواطنين، كترميم وإصلاح الطرقات، ربط البلدية بشبكة أنابيب المياه الصالحة للشرب وصيانتها، تسيير وصيانة أنابيب صرف المياه القذرة والقضاء على البيوت القصديرية وفرض احترام قواعد البناء والعمران والمحيط وتطوير الأشكال المعمارية الأصيلة، كمظهر من مظاهر سلطة الدولة ومصادقية الجماعات المحلية، إلى جانب دورها الهام في المحافظة على الممتلكات، من منشآت إدارية، تربوية ثقافية وقاعدية تتطلب جهداً وأموالاً في الصيانة؛ وهي لا شك من المهام الرئيسة للدولة المعاصرة، تتولاها عن طريق الجماعات المحلية لاسيما البلدية باعتبارها النواة الرئيسة للتنمية المحلية وبحكم قربها من المواطن.

وهي المقاربة التي غالبا ما تراعى بصدد التقسيم الإداري للتراب الوطني، وفق معايير موضوعية، عمرانية ديمغرافية، طبيعة وخصائص الجهة المعنية؛ تقسيم منظم حاليا كما يلي: 48 ولاية تحتوي كل ولاية على مجموعة من الدوائر (وبعض المقاطعات الإدارية المسيرة من قبل ولاية منتدبين كتنظيم إداري وعملي تم اللجوء إليه استجابة لضرورة المصلحة وفي انتظار مآله الدستوري والقانوني لاحقا) وكل دائرة من دوائر الولاية تحتوي على مجموعة من البلديات المقدر عددها ب-1541 بلدية على المستوى الوطني.

بلديات تتواجد غالبيتها في الجزء الشمالي، تعاني من اكتظاظ سكاني (علما بأن الشريط الساحلي المقدر بنسبة 4% من المساحة الوطنية تتمركز فيه نسبة حوالي 64 % من مجموع السكان)، بل وتتجاوز ذلك في كثير من الحالات لاسيما في المدن الكبرى، كالجزائر العاصمة وعنابة ووهران وقسنطينة مثلا، وفي المقابل تعاني بلديات أخرى كبلديات الجنوب من مشاكل حمة كشساعة مساحاتها، وهذا ما جعلها عاجزة على تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية والتحكم في عمليات التسيير والتنمية، ومن ثم توطيد العلاقة بين الناخب والمنتخب وبين القاعدة والقمة .

المظاهر السلبية لتسيير المجالس المنتخبة

علاوة على النقائص المسجلة عموما في تسيير الجماعات المحلية، تعاني المجالس المنتخبة بدورها من نقائص عديدة، غالبا ما ترد أسبابها إلى الثقافة السائدة في مجتمعنا منها على سبيل المثال:

- عدم تجاوز بعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية لنظرتهم الضيقة لمفهوم التمثيل الشعبي وتمثيل الدولة، فهم يولون العناية كمنتخبين لدورهم كمثلين للمواطنين على حساب مهمتهم كمثلين للدولة، مما أفضى في كثير من الحالات إلى تناقضات وتأويلات وتضاربات بهذا الصدد.

- هيمنة الطابع الحزبي المضر بمصلحة المواطن في ظل التعددية داخل المجالس الشعبية المنتخبة، ولعل مرد ذلك إلى غياب التكوين المهني وقلة التخصص ونقص الوعي لدى البعض من المنتخبين في طرح القضايا ومعالجتها بعيدا عن هذه الهواجس، فهناك من رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة من يمثل وزنا شعبيا ولكنه يفتقر للثقافة والدراسة بعالم الجماعات المحلية ومقتضياته، أو ممن يتمتع منهم بوزن شعبي ويمتلك تكوينا عاليا وثقافة عامة، ولكنه يفتقد لثقافة وتقنية التسيير، وأحيانا كثيرة لبرنامج يتماشى وواقع الجماعات المحلية ومهامها.

لقد أظهرت بعض الدراسات السوسولوجية طغيان الحلول الشعبوية والعروشية والمصالح الشخصية وشراء الذمم للفوز برئاسة المجالس المنتخبة على حساب البرامج والإخلاص، وعلى العلم والأخلاق والمقدرة على تسيير الشأن العمومي؛ ولا

شك أن المسؤولية بهذا الصدد، تتحملها الأحزاب التي غالبا ما لا توفق في انتقاء المرشحين على رأس القوائم في الانتخابات التمثيلية، بوضع أناس من ذوي الولاءات العروشية والمنتمين إلى مراكز اجتماعية رفيعة تتمتع بقوة المناورة واللعب بعواطف المواطنين، أو أشخاصا من أصحاب المال والحرف ممن لا علاقة لهم بثقافة الخدمة العمومية وتسيير الشؤون العمومية، يفضلهم حزهم على عناصر أخرى من نفس الحزب تتوفر على كفاءات وشهادات عليا ومقدرة على التسيير والإدارة، الأمر الذي ينعكس سلبا على المصالح العامة للمواطنين وعلى مكانة ودور ومصادقية الإدارة والدولة ككل. علاوة على نمط الانتخاب القائم على القائمة بدلا من الإسمية.

إن معظم المجالس البلدية المنتخبة تعيش اليوم سلبات عديدة منها على الخصوص:

- استمرار ظاهرة العجز المالي بسبب الإفراط في العناية بالمدفوعات على حساب الواردات، مما أثر سلبا على رزنامة أولويات المشاريع التنموية المحلية المسجلة.

- تقاعس الموظفين والأعوان العموميين العاملين بالجماعات الإقليمية في القيام بمهامهم على الوجه الأمثل، ولعل مرد ذلك، لقلة الاعتناء بهم من حيث مركزهم القانوني، والتكوين والتأطير وإشراكهم في الرأي والتنفيذ وحالات التجاوز وغياب برامج الإدارة بالأهداف، وهو ما تجلّى بوضوح من خلال مضاعفة انتشار الأساليب الروتينية والبيروقراطية المكلفة، والتي تحاول الإصلاحات المباشرة حاليا تذليلها وتجاوزها.

- انتشار ظاهرة الانسداد في تسيير بعض المجالس الشعبية البلدية أو الولائية المنتخبة بعد إسقاط سلاح سحب الثقة من رؤسائها من قبل الأعضاء المنتخبين بسبب الصراعات الحزبية الضيقة بينهم، أي (بين إلزامية الولاء للدولة على الولاء الحزبي) والاكتفاء باعتماد إجراء توقيف نشاطاتهم بقرار من الوالي؛ وهي الظاهرة التي انعكست تداعياتها سلبا على وتيرة التنمية المحلية وعلى عدم التكفل بكل ما يهم حياة المواطن ومصلحة الدولة ومصادقية الجماعات المحلية.

- غياب بعض التقاليد في مجال الممارسة الديمقراطية على مستوى المجالس المنتخبة، كعدم تقديمها لعرض عن نشاطاتها السنوية بحضور المواطنين وعدم إشراكهم في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم أو حتى الاستعانة بصفة استشارية بالشخصيات المحلية والخبراء وممثلي المجتمع المدني لتقديم مساهماتهم المفيدة لأشغال المجلس ولجانه ومداولاتها ولا حتى تمكين المواطنين من الإطلاع على مستخرجات مداولات المجالس المنتخبة وقراراتها.

- انحصار التمثيل الشعبي في قناعات بعض المنتخبين في المجالس الشعبية أو الولائية في أشخاصهم دون سواهم، الأمر الذي ضاعف من حظوظ مقتضيات أعمال ميكانيزمات التدبير، التنسيق، المشاركة، إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية .

كما أن إشكالات أخرى قائمة حول استمرار الصراعات السياسية بين بعض الأعضاء المنتمين للتعددية الحزبية وما يترتب عنها من عدم انسجام بين الأعضاء داخل المجالس المنتخبة، بفعل عدم التثامها أو التأخر فيه، وإن انعقدت فلا تخل مداولاتها من الصراعات السياسية بين أعضائها على حساب المصلحة المحلية؛ فالأصل أن المنتخب وبمجرد انتخابه يرتدي بذلة وقبعة ممثل الهيئة المنتخبة لا القبة الحزبية؛ والعمل من أجل مصلحة المجلس المنتخب وجميع مواطنيه وسكانه على

السواء، وهي جملة من النقائص والثغرات التي جاء قانون البلدية الجديد رقم 10/11 المؤرخ في 03/07/2011 لمعالجتها، تحقيقا لمصلحة المواطن وللتنمية المحلية معا.

وبالرغم من دخول أحكام هذا القانون حيز التنفيذ منذ عام 2011، إلا أن هذه الأهداف اصطدمت بواقع آخر في الممارسة، حال دون تجسيدها عمليا من ذلك أن الإدارة المحلية، لا تزال تعاني من تصدع في مجال التسيير وإدارة الخدمات الاجتماعية الأساسية على المستوى المحلي في مجالات حيوية عدة: كالمياه الصالحة للشرب، المحيط الثقافي، الشغل، التموين وتمتين جسور الانسجام الاجتماعي بين الساكنة في كنف الديمقراطية المحلية التشاركية القائمة على مبدأ اللامركزية التي تعني في هذا المجال، منح المزيد من الاعتبار والسلطة للمواطنين وممثليهم المنتخبين، وذلك لتحاشي الوقوع فيما يسمى "بالعجز الديمقراطي" والتأثير سلبا على الديمقراطية المحلية المفوضي إلى بروز ظواهر جديدة منها:

- انخفاض بل عزوف الناخبين عن المشاركة في الانتخابات.
- لامبالاة المواطنين بالشؤون المحلية وعدم فعالية تمثيل المنتخبين لاحتياجات وآراء ومصالح ناخبهم.
- ضعف المساءلة التي تشمل المؤسسات والأفراد المنتخبين من طرف مواطنهم.

إن انشغالات ومطالب المواطنين تتمحور حول تجسيد المبادئ الدستورية العامة (كالمواد 6-7) التي تؤكد على تمكين الشعب من ممارسة سيادته ممارسة حقيقية بواسطة الاستفتاء أو عن طريق ممثليه المنتخبين محليا ووطنيا، معززة بحق مساءلتهم واستبعادهم عند الاقتضاء من مهامهم خلال ممارستهم لعهدتهم؛ تفاديا لتعكير العلاقات بين الناخبين والمنتخبين وتعطيل وتأثر التنمية المحلية، ومن ثمة تصدع مكانة الهيئات المنتخبة ومصداقية الانتخابات وانتشار ظاهرة المقاطعة والعزوف.

إن علاقة الناخب بالمنتخب هي علاقة شرف وعلاقة قانونية وسياسية بينهما؛ وأن تعزيز هذه الرابطة من شأنه تفادي تعطيل مبدأ استمرارية أداء الخدمة العمومية بانتظام واطراد.

كما أن تفعيل دور الناخب وتعزيز مكانة المنتخب، يقتضي في نظرنا مراجعة قانون الانتخابات بما يضمن للقائمة الحائزة على الأغلبية التكفل بتسيير شؤون المجالس المنتخبة وتحمل المسؤولية كاملة.

ضرورة تدعيم مكانة المجلس الشعبي الولائي في النظام القانوني الجزائري

د/ بدر الدين شبل

قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي

○○○○○○○○○○

مقدمة:

تحتل المجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معا فهي زيادة عن كونها وجها من اوجه اللامركزية تمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في اعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيذها كما تعتبر حلقة وصل واداة ربط بين الجهاز الاداري وسكان الولاية.

وهكذا فإنها تمثل عاملا فعالا في مسيرة التنمية الشاملة وتحقيق المطامح الشعبية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وترتبط اهميتها بمدى كفاءة اعضائها وفعاليتهم وسهرهم على خدمة الوطن وحرصهم على تنفيذ المشاريع الوطنية في مختلف القطاعات واحترام المبادئ الاساسية¹.

وقد تضمن القانون رقم 07/12 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية الاحكام المتعلقة بالمجلس الشعبي الولائي، والتساؤل الذي يطرح نفسه: هل أعطت تلك الاحكام للمجلس الشعبي الولائي مكانته اللائقة في النظام القانوني الجزائري التي تمكنه من أداء دوره في ظل التنظيم الإداري؟، والإجابة على هذه الاشكالية تكون من خلال الخطة التالية:

أولاً: تشكيلة المجلس الشعبي الولائي وسير عمله.

ثانياً: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

أولاً: تشكيلة المجلس الشعبي الولائي وسير عمله

يشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب، وهو عبارة عن هيئة مداولة، وتقتضي دراسة هذه الهيئة التطرق لتشكيلها وقواعد عملها، وسيرها ونظام مداولاتها من خلال محاولة التعرف عن الكيفية التي ينتخب بها أعضائه، والشروط التي تتوفر فيهم للالتحاق بعضويته، وكذا معرفة كيفية اختيار رئيسه، وتشكيل لجانه، ونظام مداولاته وجلساته، وهو ما سنوضحه في التالي:

1- تشكيلة المجلس الشعبي الولائي

إن محاولة دراسة تكوين أو تشكيل المجلس الشعبي الولائي، يدفع بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي الولائي اعتبارا من أن هذا المجلس منتخب²، والذي يتشكل من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم وتركيتهم من قبل سكان الولاية، من بين مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو الأحرار، وعليه فالمجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين³.

وعدد أعضائه طبقا للمادة 82 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات يكون بالشكل التالي حسب الإحصاء العام للسكان:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة .

- 39 عضو في الولايات الى يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة .
 - 43 عضو في الولايات الى يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة
 - 47 عضو في الولايات الى يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة
 - 51 عضو في الولايات الى يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة
 - 55 عضو في الولايات الى يفوق عدد سكانها بين 1.250.001⁴ .
- وطبقا لتعداد السكاني المعلن عنه رسميا، فإن عدد المقاعد على المستوى الوطني موزعة كما يلي:
- 12 مجلسا ولائيا يتكون من 35 عضوا وهي: أدرار، الأغواط، بشار، تامنغست، سعيدة، البيض، إليزي، تندوف، تسمسيلت، خنشلة، غرداية، النعامة .
 - 26 مجلسا ولائيا يتكون من 39 عضوا وهي: أم البواقي، بسكرة، البليدة، البويرة، تبسة، تيارت، الجلفة، جيجل، سكيكدة، سيدي بلعباس، عنابة، قالمة، مستغانم، المسيلة، معسكر، ورقلة، برج بوعريش، الطارف، الوادي، سوق أهراس، تيارزة، عين الدفلى، عين تيموشنت، غليزان .
 - 8 مجالس تتكون من 43 عضوا وهي: الشلف، باتنة، بجاية، تيزي وزو، وهران، قسنطينة، المدية
 - مجلس واحد يتكون من 47 عضوا: وهو مجلس سطيف .
 - مجلس واحد يتكون من 55 عضوا: وهو مجلس الجزائر .
- وتبعاً لما تقدم فإن 26 ولاية تتكون مجالسها من 39 عضواً، والعدد المعتمد للمقاعد يضمن:
- 1- تمثيلاً أكثر ومشاركة أوسع للطبقة السياسية في تسيير شؤون الإقليم خاصة بعد الدخول في نظام التعددية الحزبية .
 - 2- يمكن هذا العدد المجلس من إنشاء وتوزيع العمل فيما بين أعضاءه⁵ .
- أما فيما يتعلق بشروط الترشح وإجراءات تقديمه فالمرشح لم يغلب فئة على أخرى بشأن الترشح للانتخابات الولائية، وعليه فإن مجال الترشح مكفول لكل من استوفى الشروط القانونية العامة الواردة في المادة 78 القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات⁶ .
- وتوزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق الباقي للأخرى، ولا تحسب القوائم التي لم تحصل على نسبة 7% على الأقل من الأصوات المعبر عنها⁷ .
- وقد بين لنا المشرع في المادة 67 من القانون العضوي 01/12 كيفية حساب المعامل الانتخابي بأنه ناتج لعملية قسمة بين الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية ناقص عند كل انقضاء عدد الأصوات التي لم تحصد نسبة 7% تقسيم عدد المقاعد المطلوب شغلها لنصل في النهاية لتحديد المعامل الانتخابي .
- بعد تحديد المعامل الانتخابي، وحسابه وفقاً للقاعدة البيئية أعلاه، تحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي.

أما فيما يخص المقعد المتبقي، فبعد توزيع المقاعد على القوائم التي حصلت على المعامل الانتخابي حسب الشروط المذكورة أعلاه ترتب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم المتنافسة سواء الفائزة بمقاعد أو غير الفائزة بمقاعد حسب أهمية عدد الأصوات وتوزع بقية المقاعد حسب هذا الترتيب.

ولقد حسم المشرع في قانون الانتخابات الموقف في حالة المساواة فيؤول المقعد للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر⁸.

وحددت مدة حياة المجلس الشعبي الولائي بخمس (05) سنوات، وتجري الانتخابات في ظرف ثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية وفق ما نصت عليه المادة 65 من القانون العضوي 01/12⁹.

وتعد مدة خمس سنوات معقولة، فليست هي بالمدة الطويلة التي تجسد فكرة احتكار السلطة، وعدم تمكين الغير من المشاركة في تسيير الشأن المحلي، ولا هي بالمدة القصيرة التي ينجر عنها تحديد هياكل التسيير على مستوى الجماعات المحلية في فترة وجيزة بما يكلف خزينة الدولة مبالغ ضخمة نتيجة المبالغة في اللجوء إلى تجديد المجالس المنتخبة، كما أن المدة القصيرة تثقل كاهل الإدارة في تنظيم العمليات الانتخابية وتصبح شغلها الشاغل على حساب مسائل أخرى يكون الإقليم أو الجماعة المحلية في أمس الحاجة إليها¹⁰.

2- سير عمل المجلس الشعبي الولائي:

يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيس المجلس، وهذا خلال الثمانية أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، ويشرف على عملية اختيار رئيس المجلس، مكتب مؤقت يتكون من المنتخب الولائي الأكبر سنا يساعده منتخبان من أصغر الأعضاء سنا، وهذا ما نصت عليه المادة 58 من قانون رقم 07/12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية¹¹، وتمثل المهمة الرئيسية للمكتب المؤقت، في استقبال ترشيحات رئاسة المجلس وإعداد قائمة للمترشحين. ويعتبر مكتب المجلس هيئة مؤقتة، تزول وتحل قانونا بمجرد انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي.

وطبقا للفقرة 2 من المادة 59 من القانون 07/12 يقدم الترشح لانتخابات رئاسة المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وهو ما يتماشى والأصول الديمقراطية، فطالما انفردت قائمة حزبية بأغلبية المقاعد نجم عن ذلك أحقيتها في تقدير مرشح عنها لرئاسة المجلس الشعبي الولائي.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمتين الفائزتين على الأقل بخمسة وثلاثين بالمائة (35%) تقديم مرشح عنها، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على النسبة المطلوبة أي 35% يمكن لكل قائمة فائزة بمقاعد تقديم مرشح عنها، وهو ما نصت عليه المادة 59 من القانون 07/12¹².

ويتم الانتخاب بصفة سرية احتراماً لإدارة وتوجه كل منتخب ولائي وقناعاته الشخصية، ويعلن رئيس للمجلس الشعبي الولائي كل مرشح حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلوبة يتم اللجوء إلى دور ثان فقط بين المترشحين الحائزين على الرتبة الأولى والثانية، ويعلن فائزاً برئاسة المجلس الشعبي الولائي المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً للمجلس أكبر الأعضاء سنا، وهكذا أجاب المشرع عن كل

الاحتمالات المطروحة بصدد الترشح لرئاسة المجلس الشعبي الولائي، ويرسل المحضر الذي يعده المكاتب المؤقت للوالي وينشر في حركة الإعلانات في مقر الولاية، وسائر البلديات التابعة لها.

ولقد أولى قانون الولاية الجديد لرئيس المجلس أهمية خاصة فأوجب تنصيبه في جلسة عامة تعقد بمقر الولاية يحضرها الوالي، وأعضاء البرلمان، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، وهذا ما نصت عليه المادة 61 من القانون 07/12¹³.

وخلال ثمانية أيام من تنصيبه يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي اختيار نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة، ويتم اختيار النواب حسب مقاعد المجلس الشعبي الولائي كما يلي:

- ثلاثة بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا.

- ستة بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا¹⁴.

وبحكم المنصب السامي لرئيس المجلس الشعبي الولائي، فقد فرض قانون الولاية في نص المادة 63 من القانون العضوي 01/12 التفرغ، ومن هنا فإن رئيس المجلس أيا كانت وظيفته سينتدب طوال عهدة المجلس الشعبي الولائي، ويتقاضى طبقا للمادة 70 من القانون العضوي 01/12 التعويض اللازم الذي يحدده التنظيم¹⁵.

كما أوجب القانون على رئيس المجلس الإقامة في إقليم الولاية، وهذا من باب معاشته سكان الولاية، والاحتكاك بهم ومعرفة أوضاعهم، وسائر انشغالاتهم¹⁶.

ولقد تضمن القانون العضوي 01/12 حكما جديدا، بموجب المادة 64 مفاده أن غياب رئيس المجلس دورتين عاديتين دون عذر مقبول فإنه يكون في وضعية تخلي عن العهدة بعد مداولة المجلس، ومن المؤكد أن المشرع حرص من خلال هذا الحكم الجديد إضفاء مزيد من الجدية بالنسبة لرؤساء المجالس الشعبية الولائية خاصة والأمر يتعلق بمنصب محلي له مكانة رفيعة.

إذا كانت رئاسة المجلس الشعبي الولائي قارة طوال العهدة كأصل عام، غير أن القانون ذاته اعترف لرئيس المجلس بتقديم استقالته أمام المجلس وتكون سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها، ويبلغ الوالي بذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من القانون العضوي 01/12¹⁷.

وفي حالة استقالة رئيس المجلس بالكيفية المذكورة أو وفاته أو إعفائه بسبب التخلي عن العهدة يستخلف بذات الطريقة الأولى في أجل 30 يوما.

وبمارس رئيس المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية صلاحيات عديدة أهمها:

1- طبقا للمادة 17 من القانون العضوي 01-12 يتولى رئيس المجلس، إرسال الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بمجدول الأعمال، وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام وهذا قبل 10 أيام من الاجتماع .

2- يتولى إدارة المناقشات وضبط الحالة الجلسة طبقا للمادة 27 من القانون العضوي 01-12 ويمكنه بهذه الصفة طرد كل شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير أعماله .

3- يختار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة طبقا للمادة 30 من القانون العضوي 01-12.

- 4- يقترح اللجان الدائمة طبقا للمادة 34 من القانون العضوي 01-12.
 - 5- بإمكانه طلب إنشاء لجنة تحقيق طبقا للمادة 35 من القانون العضوي 01-12.
 - 6- يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي طبقا للمادة 42 من القانون العضوي 01-12.
 - 7 - يتولى إيداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل استلام.
 - 8- يختار رئيس المجلس نوابه.
 - 9- يعين أحد نوابه لاستخلافه وهذا ما نصت عليه المادة 63 الفقرة من القانون العضوي 01-12.
 - 10- يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي موظفي الديوان من بين أعوان الدولة التابعين للولاية طبقا للمادة 68 الفقرة 2 من القانون العضوي 01-12.
 - 11- يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية حسب مضمون المادة 72 من القانون العضوي 01-12.
 - 12- يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالوضعية العامة للولاية ولاسيما النشاطات المسجلة بالولاية ما بين الدورات حسب ما نصت عليه المادة 71 من القانون العضوي 01-12.
- وفيما يخص لجان المجلس على غرار ما هو سائد في التنظيم البلدي، حول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي بموجب المادة 33 منه، وتشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة خاصة في مجالات¹⁸:
- التربية والتعليم العالمي والتكوين المهني.
 - الاقتصاد والمالية
 - الصحة والنظافة وحماية البيئة.
 - الاتصال وتكنولوجيا الإعلام .
 - تهيئة الاقليم والنقل .
 - التعمير والسكن
 - الري والفالحة والغابات والصيد البحري والسياحة
 - الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب
 - التنمية المحلية التجهيز والاستثمار والتشغيل¹⁹ .
- وفيما يخص تشكيل اللجان الدائمة فقد بينت المادة 34 من القانون العضوي 01/12 آلية تشكيل اللجان الدائمة أو الخاصة، بأنها تتشكل بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس وتعرض على المداولة، وبعد تشكيلها تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة عليه، هذا ووعدت المادة المذكورة بصدر تنظيم يبين النظام الداخلي النموذجي للجان الدائمة، ويتأس كل لجنة عضو من المجلس منتخب من طرفها.

إلى جانب اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الولائي، أجازت المادة 35 من القانون العضوي 01/12 للمجلس الشعبي الولائي إنشاء لجنة تحقيق تشكل بناءً عن اقتراح من رئيس المجلس أو ثلث أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، ويعود للمداولة أمر تحديد موضوع التحقيق والآجال الممنوحة للجنة بغرض القيام بمهامها، ويتولى رئيس المجلس إخطار الوالي بذلك ووزير الداخلية، وتقدم اللجنة نتائج أعمالها للمجلس الشعبي الولائي.

وجاء في المادة 36 من القانون العضوي 01/12 أنه يمكن للجان المجلس دعوة كل من شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته²⁰.

ويعقد المجلس الشعبي الولائي في ظل القانون العضوي 01/12 أربع دورات عادية في السنة في شهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر، وشدد القانون العضوي 01/12 على أنه لا يمكن جمع هذه الدورات، أما عن مدة الدورة فحددت بـ 15 يوماً على الأكثر، ويمكن للمجلس الولائي أن يعقد دورات استثنائية بطلب من الوالي أو رئيسه أو ثلث الأعضاء وتختتم الدورة بعد استنفاد جدول الأعمال.

ولقد فرضت المادة 15 الفقرة 3 القانون العضوي 01/12 اجتماع المجلس الشعبي الولائي في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

ويتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أحد نوابه الذين يختارهم توجيه الاستدعاءات المكتوبة، وكذلك عن طريق البريد الإلكتروني لاجتماع المجلس مرفقة بمشروع جدول الأعمال، وذلك إلى مقر سكن الأعضاء قبل عشرة أيام من تاريخ بداية الدورة، وتسلم إليهم عن طريق وصل يثبت ذلك، ويمكن تخفيض هذه المدة في حالات الاستعجال اللازمة لتسليم الاستدعاءات للأعضاء.

أما عن كيفية تحديد جدول الأعمال وتاريخ بدء الدورة فيتم بالتشاور مع أعضاء المكتب ومشاركة الوالي . وطبقاً للمادة 28 من قانون الولاية، يتشكل المكتب من رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيساً، ويضم نواب الرئيس، ورؤساء اللجان، وأحالت المادة للنظام الداخلي للمجلس بخصوص كيفية سيره.

وينشر جدول الأعمال في اللوحة المخصصة لذلك فور استدعاء أعضاء المجلس الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإصااق المخصصة لإعلام الجمهور، ولا سيما الإلكترونيات منها، وفي مقر الولاية وسائر البلديات التابعة لها، وتسجل هذه الاستدعاءات في سجل خاص ولا يصح اجتماع المجلس إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين، وإذا لم يتحقق هذا النصاب بعد استدعاءين متتالين يفصل الثاني مهما كان عدد الحاضرين، وهذا ما نصت عليه المادة 19 الفقرة 2 من قانون 07-12²¹.

ويجوز للعضو الذي حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة، توكيل زميله كتابياً ليصوت نيابة عنه، ولا يجوز للتوكيل أن يجعل أكثر من وكالة واحدة، ويتم إعداد الوكالة بطلب وسعي من الموكل أمام أي سلطة مؤهلة لهذا الغرض، وتحدد في الوكالة صراحة الجلسة أو الدورة محل الوكالة، ويلاحظ أن المشروع لم يفرض شكلاً معيناً في الوكالة توثيقية أو إدارية بل ذكر النص عبارة سلطة مؤهلة بالإطلاق.

ينتخب المجلس الشعبي الولائي لعمله أثناء كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتباً يتكون من عضوين إلى أربعة أعضاء، ويشكل مكتب دورة المجلس الشعبي الولائي الذي يساعد الرئيس أمانة تعين من بين موظفي ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي، وثار التساؤل حول جدوى تغيير الأعضاء في كل دورة وخاصة أن الأعضاء ليست لهم مهام إلا مساعدة الرئيس في تحضير الدورة، وفي القيام بمهامه ولماذا لا تستند المهام نفسها إلى نواب أو مساعدي الرئيس المعينين لمدة عهدة انتخابية كاملة .

كما كان يمكن على المشرع ولضمان السير الحسن لعمل المجلس الشعبي الولائي ترك الخيار لرئيسه لاختيار مكتبه والممثل في نوابه بكل حرية من بين أعضائه مع تقيده بضرورة مراعاة ضرورة تمثيل التشكيلات الممثلة في المجلس لضمان التنسيق بين أعضاء المجلس .

وليس هناك من أهمية لاختيار الأعضاء من قبل المجلس الشعبي الولائي في كل دورة، كما يهدد ذلك استقرار المجلس، ويقوم بتعطيل مهام المجلس وذلك بسبب انشغال المجلس بأمور تنظيمية على حساب الانشغال بالتنمية والمهام والصلاحيات الأساسية والمتعلقة بخدمة المواطن²² .

وتكون جلسات المجلس علنية⁽²³⁾، وهذا بغرض توسيع الرقابة الشعبية على أشغال المجلس، وإضفاء شفافية على دورات المجلس، وهي من أهم مؤشرات الحكم الرشيد.

ويمكن أن تكون الجلسة مغلقة في حالتين حصرتهما المادة 26 من قانون الولاية لسنة 2012 وهما دراسة مسائل تأديبية خاصة بالأعضاء، ودراسة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.

ولقد أجازت المادة 27 من القانون العضوي 01/12 لرئيس المجلس وبهدف المحافظة على نظام الجلسة طرد كل شخص غير منتخب يخل بحسن سير المداولات بعد إنذاره²⁴ .

وخلال الثمانية الأيام التالية للمصادقة على المداولة بصفة نهائية من قبل الوالي ودخولها حيز التنفيذ، أوجب القانون نشر مستخلص المداولة في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وبمقر الولاية، والبلديات التابعة لها، وبكل وسيلة إعلام، وهذا ما نصت عليه المادة 31 من القانون العضوي 01/12، حتى تمارس عليها السلطة الشعبية رقابتها، ويستثنى من النشر احتواء المداولة على أمر يتعلق بالحياة الخاصة طبقاً للمادة 32 من ذات القانون العضوي 01/12²⁵ .

ونصت المادة 22 من القانون العضوي 01/12 صراحة أن المجلس الشعبي الولائي يعقد مختلف دوراته في المقرات المخصصة للمجلس، وفي حال وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقر المجلس الولائي يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر داخل إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.

ولعل أهم تقنية استحدثتها القانون العضوي 01/12 أنه مكن كل عضو في المجلس الشعبي الولائي من توجيه سؤال كتابي عن طريق الإشعار بالاستلام لأي مدير أو مسؤول تنفيذي على مستوى الولاية.

ويلزم وفقاً للمادة 37 من القانون العضوي 01/12 المسؤول أو المدير التنفيذي على مستوى الولاية بعد تلقيه السؤال المكتوب بالإجابة عنه في أجل لا يتجاوز 15 يوماً من التبليغ .

ويجري المجلس الشعبي الولائي أشغاله باللغة العربية، وتحرر محاضره تحت طائلة البطلان أيضا بنفس اللغة وفقا للمادة 37 من القانون العضوي 01/12، وتكون جلسات المجلس علنية كأصل عام خارج دائرة الاستثناء المقرر بموجب المادة 26 من القانون 01-12، ويتخذ القرار أثناء المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وتوقع المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء، وطبقا للمادة 52 من القانون العضوي 01/12 تسجل مداولات المجلس في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختص إقليميا، ويرسل مستخلص المداولات في أجل 8 أيام للوالي من قبل رئيس المجلس مقابل وصل استلام، ويعتبر تاريخ إيداع مستخلص المداولات التاريخ المسجل على وصل الاستلام، وتشكل المداولات مظهر من مظاهر استقلال المجلس الشعبي الولائي وصورة من صور مشاركة الشعب في تسيير شؤون الإقليم²⁶.

ثانياً: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

خص القانون العضوي 01/12 لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 73 إلى 101 بما يمثل 29 مادة، وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس، ولا شك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم . وقد نصت المادة 76 من القانون العضوي 01/12 على: (يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق الولاية. ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية، التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي) ويتضح من هذا النص صراحة أن المشرع تأثر بنظام إطلاق الاختصاص للمجلس، وهذا حرصا منه على تمكينه من التدخل في كل شأن من شؤون الولاية، ولا يستمد المجلس صلاحياته فقط من القوانين، بل ومن التنظيمات أيضا، بما يؤكد سعة مجال هذا الاختصاص وتنوع الميادين المشمولة به²⁷. وتشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة²⁸، ويمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصاته بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول وفقا للمادة 77 من القانون العضوي 01/12 في مجال:

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

- الهياكل القاعدية والاقتصادية

- تضامن ما بين البلديات لفائدة بلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها

- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي

- حماية البيئة

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

- ترقية المؤهلات النوعية المحلية

وتطبيقا لقاعدة الاختصاص العام تناول القانون العضوي 01/12 أمثلة عن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي²⁹، وهو ما نستعرضه فيما يلي:

1- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية:

ففي اختصاصاته في مجال التنمية الاقتصادية يمارس المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال الصلاحيات التالية:

- يعد مخطط التنمية على المدى المتوسط ويبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، ويناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي ويبيدي اقتراحات بشأنه وهذا ما تضمنته المادة 80 من القانون العضوي 01/12 .

- ينشأ على مستوى كل ولاية بنك معلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية، وتعد الولاية جدولا سنويا يبين النتائج المتحصل عليها في كل القطاعات ومعدلات نمو كل قطاع وهذا ما تضمنته المادة 81 من القانون العضوي 01/12 .

- يقوم المجلس الشعبي الولائي بما يأتي وفقا لما تضمنته المادة 82 من القانون العضوي 01/12:

. يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبيدي رأيه في ذلك.

. يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.

. يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.

. يساهم في إنعاش المؤسسات العمومية بالولاية.

- يطور المجلس الشعبي الولائي أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين، ومؤسسات التكوين، والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار وهذا ما تضمنته المادة 83 من القانون العضوي 01/12 .

أما اختصاصاته في مجال الهياكل القاعدية فتتمثل صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال في الاختصاصات التالية:

- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها وهذا ما تضمنته المادة 88 من القانون العضوي 01/12 .
- يقوم المجلس الشعبي الولائي بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به وهذا ما تضمنته المادة 89 من القانون العضوي 01/12 .
- يبادر المجلس الشعبي الولائي، بالاتصال مع المصالح المعنية، بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات وهذا ما تضمنته المادة 90 من القانون العضوي 01/12 .
- يبادر المجلس الشعبي الولائي بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة وهذا ما تضمنته المادة 91 من القانون العضوي 01/12 .

2- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال الفلاحة والري والسكن:

- تعتبر هذه القطاعات من بين أهم المجالات التي تمس المواطن، وترفع من التنمية المحلية بالولاية، وبالتالي كان لزاما على قانون الولاية الحالي أن يوليها عناية كبيرة، ويجعلها من بين اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.
- ففيما يخص اختصاصاته في مجال الفلاحة والري يمارس المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال الصلاحيات التالية:
- يبادر المجلس الشعبي الولائي ويضع حيز التنفيذ، كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية، والتهيئة والتجهيز الريفي، ويشجع أعمال الرقابة من الكوارث الطبيعية، وبهذه الصفة يبادر بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، ويتدخل كل الإجراءات الرامية إلى انجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمية وهذا ما تضمنته المادة 84 من القانون العضوي 01/12 .
 - يبادر المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع المصالح المعنية في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية وهذا ما تضمنته المادة 85 من القانون العضوي 01/12 .
 - يبادر المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع المصالح المعنية، بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها وهذا ما تضمنته المادة 86 من القانون العضوي 01/12 .
 - يعمل المجلس الشعبي الولائي على تنمية الري المتوسط والصغير كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية وهذا ما تضمنته المادة 87 من القانون العضوي 01/12 .
- أما فيما يخص اختصاصاته في مجال السكن فقد خصص القانون العضوي 01/12 مادتين لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن هما المادتين 100 و 101، ومن بينها:
- يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في انجاز برامج السكن .
 - يمكن للمجلس الشعبي الولائي في عمليات تحديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري، كما يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه.

3- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي:

- منح القانون العضوي 01/12، اختصاصات كثيرة للمجلس الشعبي الولائي في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي.
- ففي المجال الاجتماعي يمارس المجلس مهام كثيرة ذات طابع اجتماعي نذكر منها:
- يساهم المجلس الشعبي الولائي في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها وفقا للمادة 93 من القانون العضوي 01/12 .
 - يتولى المجلس الشعبي الولائي في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية، انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات، ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية المكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية وفقا للمادة 94 من القانون العضوي 01/12 .
 - يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:
 - تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي.
 - حماية الأم والطفل.
 - مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
 - مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين .
 - التكفل بالمشردين والمختلين عقليا³⁰.
- أما اختصاصاته في المجال الثقافي والسياحي فيمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات عديدة في هذا المجال من بينها:
- يساهم المجلس الشعبي الولائي في انشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتشاور مع البلديات وكل هيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في هذا الميدان، ويقدم مساعدته ومساهمته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية والخاصة بالشباب وفقا للمادة 97 من القانون العضوي 01/12 .
 - يساهم المجلس الشعبي الولائي في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة وبالتنسيق مع البلديات وكل هيئة وجمعية مهنية، ويطور كل عمل يرمي إلى ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالاتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية ويقترح كل التدابير الضرورية لتنمية والحفاظ عليه وفقا للمادة 98 من القانون العضوي 01/12 .
 - يسهر المجلس الشعبي الولائي على حماية القدرات السياحية للولاية وتأمينها ويشجع كل استثمار متعلق بذلك وفقا للمادة 99 من القانون العضوي 01/12 .

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة توصلنا الى ان البنية الهيكلية والتنظيمية للمجلس الشعبي الولائي لا تتوافق مع المهام المنوطة به، وكثيرا ما يحدث عجز على مستوى الأداء بسبب نقص الوسائل المادية والبشرية على مستوى إدارة المجلس الشعبي الولائي

وخاصة في مجال الكفاءة، ولا يكون هناك حرية للمجلس الشعبي الولائي لاختيار الموظفين المؤهلين لأداء المهام ومساعدة المجلس الشعبي الولائي في القيام بمهمة التنمية المحلية.

كما أن لجان المجلس الشعبي الولائي رغم صلاحيتها، وأمام غياب المورد البشري المؤهل، وغياب الاستقلالية في العمل وعدم وضوح الصلاحيات، تبقى عاجزة عن أداء مهامها وتحسين برامجها.

كما تعد الازدواجية الموجودة على هرم الولاية عائقا أمام التنمية وخاصة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي والمجلس التنفيذي للولاية، والتي تمثل هيئات تجمع بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية، فلا بد من توزيع الصلاحيات بين المجلس الشعبي الولائي والوالي.

هوامش المداخلة:

- 1- فريجة حسين، الرشادة الادارية ودورها في تنمية الادارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، افريل 2010، تصدر عن مخبر الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 70 .
- 2- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 55.
- 3- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص196.
- 4 - المادة 82 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 1، السنة 49، ص 19-20 .
- 5- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 197 - 198.
- 6 - المادة 78 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 1، السنة 49، ص 18-19 .
- 7 - المادة 66 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 1، السنة 49، ص 19-20 .
- 8 - - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 205-206 .
- 9 - المادة 65 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 1، السنة 49، ص 19-20 .
- 10 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 206 .
- 11 - المادة 58 من القانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ص 14.
- 12 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 208-210.

- 13- المادة 61 من القانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ص 15، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، السنة 49، ص 15 .
- 14- المادة 62 من القانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ص 15، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، السنة 49، ص 15 .
- 15- المادة 63 من القانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ص 15، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، السنة 49، ص 15 .
- 16- عمار بوضياف، المرجع السابق 210 .
- 17- المادة 65 من القانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ص 15، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، السنة 49، ص 15 .
- 18- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 110
- 19 - عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص 215 .
- 20 - المرجع نفسه، ص 216 .
- 21- المادة 19 من القانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ص 15، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، السنة 49، ص 10 .
- 22- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2011-2012، ص 56 .
- 23- المادة 26 من القانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ص 15، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، السنة 49، ص 11 .
- 24- المادة 27 من القانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ص 15، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، السنة 49، ص 11 .
- 25- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 229.
- 26- ابراهيم رابحي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2005، ص 64، وكذلك عادل بوعمران، استقلالية البلدية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة الماجستير غير منشورة، المركز الجامعي سوق أهراس، الجزائر، 2006، ص 200 .
- 27- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 230-231
- 28- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 110.

29- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 205.

30 - المادة 96 من القانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ص 15، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، السنة 49، ص 18.

مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة

د/ فاروق خلف

قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي

○○○○○○○○○○

مقدمة

إن قيام الجماعات المحلية كأشخاص إدارية مستقلة عن الدولة لا يعني مطلقا قطع الصلة بينهما، فهذه الجماعات تحيي وتستمر عيشا ونموا إلا في وجود الدولة، بما يفضي إلى وجود احتكاك وعلاقة مستمرة بينهما، لاسيما أن هذه الجماعات مجبرة على الدوران في فلك السياسة العامة للدولة وفي إطار القانون، فتتظم العلاقة المركزية المحلية على هذه الأسس يرتبط ارتباطا وثيقا بالأسلوب الذي يتبع في تكوين السلطات المحلية، وتحديد اختصاصاتها، ومواردها المالية وما تملكه المركزية من سلطات تجاه الجماعات المحلية، أو بما لا يتصور معه أن تقوم الإدارة المحلية بمسؤولياتها بمعزل عن الحكومة المركزية.

ثم أن الإدارة المحلية في مفهومها الصحيح ليست تبعة وليست استقلالا، فهذا المركز القانوني الذي تتمتع به، يوجب لها مجالا للقيام بأعمالها مع استبقاء شيء من الرقابة مكفولة للمركز يضمن لها وجودا في الأطر القانونية، وبذلك فهي ضمانة للدولة استبعادا لمخاوف الانقسام والتفتت، وضمانة للإدارة المحلية في حد ذاتها لحفظ استقلالها النسبي، إلا ينبغي أن تكون هذه الرقابة من العنف بحيث تهدر حرية هذه الهيئات، وتقضي على الغرض من وجودها، وفي نفس الوقت يجب ألا تكون من الضعف بحيث لا تفي بالغرض المنشود منها، وذلك يجب أن تكون معقولة تهدف إلى حماية المصلحة العليا للدولة، مع احترام المصلحة¹، ولا جدال في أن مداها هو انعكاس لدى استعداد وقدرة الجماعات المحلية لأداء رسالتها المحلية، وثقة الحكومة في قدرتها على القيام بذلك، ففي ما يمثل النظام القانوني للرقابة على الجماعات المحلية، وما هي آلياته الإجرائية والآثار المترتبة عن تطبيقه؟

أولاً: أنواع وصور الرقابة على الجماعات المحلية

إن الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية، لا تخرج بصفة أساسية عن كونها رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية والأحزاب السياسية والرأي العام، أو إدارية تمارسها السلطة التنفيذية، أو رقابة قضائية يباشرها القضاء، فالإدارة المحلية بذلك مسؤولة في حدود القانون أمام هذه الجهات، وتتمثل أنواع وصور هاته الرقابة على الجماعات المحلية في:

1- الرقابة السياسية: تخضع الهيئات المحلية لرقابة سياسية تمارسها جهات عدة، تتمثل في:

أ- السلطة التشريعية: وتتلور هذه الرقابة في إنشاء هذه الهيئات المحلية، وتحديد اختصاصها وإلغاءها وتعديلها بالزيادة والنقصان وشؤون مالياتها²، كما تبسط عليها رقابة من خلال مساءلة الحكومة عن سبب فشلها وقصورها³.

ب- الرأي العام: يمارسها بصورة شكاوى تظلمات يرفعها المواطنون إلى الحكومة المركزية، وتأخذ أيضا شكل مقترحات وأفكار بغية تنمية المنطقة، كما قد تأخذ طابعا إعلاميا من خلال مقالات، دراسات، وانتقادات صحفية متنوعة المصدر.

ت- الأحزاب السياسية: قبل التعددية كان لحزب جبهة التحرير الوطني الحزب الحاكم والوحيد دور مهم في هذه الرقابة من خلال اختيار المترشحين ومتابعتهم، كذلك توجيه العمل وتقويمه داخل المجالس، وفي ظل التعددية الحزبية وهشاشة الرابطة بين الحزب وممثليه في المجالس غالباً ما تنتهي هذه العلاقة بمجرد اكتساب العضوية داخل المجالس.

2- الرقابة القضائية: هي أكثر أنواع الرقابة فعالية وجدية، من حيث حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، إذ تمثل ضماناً أكيدة لمبدأ المشروعية، وتكفل احترام الجماعات المحلية في تصرفاتها لأحكام القانون⁴، وهي التي يباشرها القضاء على أعمال هذه الجماعات بعد وقوع الخطأ، تتسم ببطء الإجراءات ولا تتدخل تلقائياً إلا إذا رفعت أمامها الدعوى، ولا تستطيع إلزام الجماعات المحلية بتنفيذ صلاحياتها⁵، فهي تتم عن طريق الإلغاء والتعويض وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عنها، من خلال مباشرتها لأعمال مادية وقانونية، مما يدفعها إلى احترام القانون وتحاشي الأخطاء الموجبة للمسؤولية الإدارية⁶.

تختلف الدول في الرقابة التي ييسطها القضاء على هيئاتها المحلية، وذلك بحسب نظامها القضائي موحداً أو مزدوجاً، تأخذ الجزائر بهذا الأخير منذ صدور دستور 1996، وتختص المحاكم الإدارية بالنظر والفصل في الدعاوى المرفوعة ضد قرارات الجماعات المحلية كدرجة أولى، في حين يختص مجلس الدولة بالنظر بالاستئناف والطعون بالنقض ضد الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، كما يتصدى للقرار المركزي لجهة الوصاية في حال منازعتها من الجماعات المحلية المتضررة من هذه القرارات الوصائية.

وكما يلاحظ فإن هاتين الرقابتين تبرزان كضمانتين، لتحقيق الاعتبار الفينة والسياسية أكثر منهما قيدين عليهما، وذلك باعتبار أن الرقابة التشريعية تجسد شرط القانونية، الأمر الذي يعمل على تأكيد انتظام العمل المحلي ضمن هذا الإطار، في الوقت الذي تعتبر فيه أيضاً أساساً من الأسس التي تقوم عليها القواعد والمحددات السياسية، كذلك الحال بالنسبة للرقابة القضائية التي تحول دون خرق قاعدة القانونية كضمانة فنية وسياسية.

3- الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية): قوامها مجموعة السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم، بقصد حماية المصلحة العامة⁷، فهي ركن من أركان نظام الإدارة المحلية، فإذا كنا لا نتصور وجود لامركزية دون مركزية، فإنه لا سبيل لتصور وجود لامركزية بدون وصاية بدون لامركزية⁸، تصدر عن السلطات المركزية في الدولة وهي تختلف ضيقاً واتساعاً باختلاف المفاهيم السائدة في الدولة، وبحسب نظرتها للهيئات المحلية ومدى رغبتها في توسيع اختصاصاتها بحرية كبيرة⁹، تمارس عليها بصور متعددة، فقد تنصب هذه الرقابة على الأشخاص أو الهيئات المحلية ذاتها، وقد تتناول أعمالها وتصرفاتها.

ثانياً: الوصاية على البلدية

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

1- الرقابة على الأشخاص¹⁰:

تأخذ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ثلاث أشكال تتمثل في: الإيقاف، العزل أو الإقصاء، الاستقالة التلقائية، ونفصلها كما يلي:

الإيقاف: إيقاف العضو يعني توقيف أو تجميد العضوية المؤقت، جاءت به المادة (43) من القانون (11 / 10) المتعلق بالبلدية، موضحة أن الوالي هو المختص بإيقاف كل عضو من أعضاء المجلس، إلى حين صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، نظير تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة تتعلق بالمال العام، أو ارتكاب فعل مخل بالشرف، أو أنه أصبح في وضع لا يمكنه معه تمتعه بالصفة الانتخابية مع وجوده وهو داخل المؤسسة العقابية، ولو بعنوان الحبس المؤقت¹¹.

يستأنف العضو الموقوف ممارسة مهامه الانتخابية، عند حصوله على الحكم النهائي بالبراءة بقوة القانون فوراً وتلقائياً، مما يعني أن توقيفه قبل ذلك يبقى متواصلاً إلى حين تحقق براءته، والعودة إلى وضع لا يتناقض وممارسة حقه كعضو في المجلس، وتظهر أهمية الوصاية على الأعضاء هنا في رغبة المشرع محاربة الفساد على جميع المستويات وتغليظ إثمهم، مما يحض الجميع إلى عدم التعرض للمال العام بأي شكل من الأشكال، وكذلك تأكيداً على حفظ الشرف والحرص على طهارة ونظافة ساحة الأعضاء المفترض بقدرتهم، من جانب آخر يصبح العضو الموقوف في مركز لا تتوفر فيه شروط انتخابه ولو مؤقتاً، وبما أن أعضاؤه منتخبون ولا حيلة للمنتخبين لمحاسبتهم، فتدخل الوصاية لتحقيق مطامعهم كونهم لا يملكون الوسيلة الكافية لذلك¹² يتم التوقيف بقرار من الوالي دون أن يشترط تسببه، كما كان الوضع في المادة (32) من القانون (08/90) الملغى، إلا أنه ما يسجل على هذه المادة أن أمر التوقيف فيها كان جوازياً بالقول: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه. يصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية"، لكن المادة (10/11) جعلت سلطة الوالي مقيدة ويستند إلى توفر شروطها لا غير، ومن حسنات المادة (43) أيضاً أنها حددت مجال تدخل الوالي وفرض سلطته التقديرية من جهة أخرى، ما يجعلها أكثر دقة وضماناً للأعضاء في مواجهة الوصاية.

2- الإقصاء (إسقاط العضوية): يقصد بالإقصاء إخراج النائب من مهامه النيابية، أي إسقاط كلي للعضوية¹³، فيما جاء بنص المادة (44) من قانون البلدية (10/11) بما يلي: ط يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة (43) أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار "فالأصل في إنهاء الحياة التمثيلية للعضو هي الطريقة التي أتى بها، ألا وهيب الانتخاب، إلا أنه ما قد يطرأ من أحداث قد تزعزع مركز الأعضاء القانوني، ويصبحون عرضة للمساءلة الجنائية بما ورد في المادة (42) من ذات القانون، وتثبت إدانتهم بحكم أو قرار نهائي، يكون مدعاة إلى خلاف التوقيف الذي لا يعدو أن يكون إلا إجراء احترازي تحفظي، يذكر أن العضو المقصى يستخلف بمن يليه في نفس القائمة في أجل لا يتجاوز (01) شهراً واحداً بقرار من الوالي¹⁴، والهدف من الإقصاء هو الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصدقية الشعبي¹⁵.

يثبت الإقصاء بقرار من الوالي، ولم توضحها المادة (44) السابقة صراحة، كما هو الشأن في المادة (33) من القانون الملغى (08/90)، والتي أشارت إلى إعلان المجلس الشعبي البلدي هذا الإقصاء، إلا أنه وبالعودة للمادة (40) من القانون البلدي الحالي، نستشف أن قرار الوالي يتم بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي يقر فيها زوال صفة المنتخب بالإقصاء¹⁶.

3- الاستقالة التلقائية (الإقالة): جاءت المادة (45) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية الجديد، بأحكام جديدة لم ترد في القانون السابق (08/90)، مع ورودها في أول قانون للبلدية للمادة (90) من الأمر (24/67) مع تميزها بالوضوح ذلك بضبطها بثلاث دعوات متتالية دون توضيح طبيعتها، وأسند التصريح بالإقالة لعامل العمال (الوالي) مع ضمان الطعن للمعنى أمام القضاء¹⁷.

4- تنص المادة (45) من قانون البلدية الجديد على: "يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، في حال تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، تعتبر قرار المجلس حضورياً، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك". إن الهدف من ذلك هو التصدي وبكل حزم لظاهرة الغياب غير المبرر ولا المقنع لأشغال المجلس، من خلال الحكم بإقامة العضو المتخلف عن دوراته العادية لأكثر من ثلاثة مرات متتالية في نفس السنة، التي أصبح الأعضاء يلجئون إليها دون النظر في عواقبها الوخيمة، على استمرار وحسن سير وأداء المجلس، ويظهر بما لا شك فيه عدم اهتمامه بما اختاره لنفسه بان يكون عضواً في هذا المجلس، ولعل ما ساهم في هذه الظاهرة التي بدأت تتفشى هو اللامبالاة التي أصبحت صفة غالباً على المجالس، واو مبرراً كردة فعل تعبيرا عن موقف معين، أو لأن العضو لم يصل إلى ما أوحى إليه خياله، أي عدم تحقق النتيجة الباعثة على ترشحه أصلاً.

يجدر بنا التنبيه إلى أن هذا الإجراء من شأنه تفعيل المجالس وتحسين أدائها، وإبلائها ما تستحق من عناية، ومحاربة الظواهر السلبية التي عادة ما اتسمت بها هذه الهيئات حين تتصدى للشأن المحلي، ومن النافلة أيضاً الإشارة إلى أن القانون ضمن للمنتخب المتغيب تبرير موقفه والدفاع عنه بسماعه أمام المجلس، واعتبر قرار المجلس حضورياً إذا تغيب المعني عن حضورها مع صحة التبليغ، ويسند إعلان هذا القرار إلى المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة ويخطر الوالي بهذا القرار، فالمجلس هنا يكشف عن قرار الإقالة بعد عدم قناعته بما قدمه العضو المختلف، والذي حكم على نفسه بإتخاذ عضويته طوعية على أساس علمه بما بدر منه، وأما جهله بذلك فثمة الطامة الكبرى لتصبح فكرة تعيين الأعضاء علاجاً لا بد منه.

2- الرقابة على الأعمال:

تمارس السلطة المركزية الوصاية على مداورات المجلس الشعبي البلدي¹⁸، وتعتبر من أهمها وأكثرها خطراً على استقلالية القرار البلدي تجاه المركز، فنحن أمام إجازة أعمال البلدية بحيث تتصرف إلى رقابة مشروعية ورقابة ملائمة¹⁹، بوسائل مختلفة تتمثل في: التصديق، البطلان أو الإلغاء، والحلول.

1- التصديق: هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه²⁰، فهو بذلك عبارة عن قرار إداري تصدره سلطة الوصاية، بخصوص قرار بلدي أو ولائي لا اعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة.

فالتصديق هو إيدان بصلاحيات مداورات المجلس وقابليتها للتنفيذ، بما أنه لا تكون قابلة للتنفيذ، أي مداولة يتخذها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة (الوصاية) الوالي عليها، ويكتسي التصديق أهمية قصوى تتمثل في تلافي الأخطار الناجمة عن

تطبيقه، فهو وسيلة وقائية تستطيع السلطة المركزية حماية الأشخاص والهيئات من تنفيذ البلدية قراراتها المعيبة، الصادرة عن عدم دراية وخبرة أو لسوء قصد بعض الأعضاء²¹.

ويظهر التصديق بمظهرين أحدهما ضمني والآخر صريح:

أ- التصديق الضمني: بصفتها مستقلة فالبديلة تتمتع بحق المبادأة في اتخاذ ما يلزم من قرارات تتعلق بالشأن المحلي، إلا أن مداولات المجلس ليست قابلة للتنفيذ إلا بعد عرضها على جهة الوصاية (الولاية)، على أن تصبح كذلك بقوة القانون بعد (21) يوما من إبداعها لديها، إلا ما أستثني منها بنص يستوجب غير ذلك، هذا ما صرحت به المادة (56) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، بما معناه أنه باستكمال المدة الزمنية السابقة، والتي تم تمديدتها بعد أن كانت (15) يوما في القانون السابق ولم يتم الاعتراض عليها، فهي مجازة وقابلة للتنفيذ، إذا ما رأى المجلس صلاحية ذلك، لان التصديق في الأخير هو إذن بالتنفيذ وليس إجبارا على التنفيذ، بالرغم من هذا تبقى قيودا على الوصاية حتى تنتبه لأعمال البلديات التي هي مكلفة بها، وإلا عوقبت بتملص هذه الأعمال من رقابتها بعد هذه المدة طبعاً بالتالي المصادقة الضمنية هي بمثابة الجزاء الذي يسلط على الهيئة المكلفة بالوصاية في الحالتين القصصية أو غير القصصية، أي حين تعمدتها السلبية، وتجاوزى به أيضا نظير رعوتها وإهمالها، في حال السكوت غير القصصية²².

ب- التصديق الصريح: يتمثل في إمها مداولات المجلس الشعبي البلدي بالصيغة التنفيذية، حتى تنتج آثارها وتكتمل ولادتها²³، بأن يقوم الوالي بالتصديق المعلن صراحة بمواقفه على هذه المداولات، بالتالي فهي استثناء من الأصل المتمثل في التصديق الضمني، وقد حددها القانون في المادة (57) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية كالآتي: " لا تنفذ إلا المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية
- اتفاقيات التوأمة
- التنازل عن الأملاك العقارية بالبلدية "

بالنظر إلى مواضيع المداولات التي كانت محل مصادقة صريحة من الوالي، لما تنطوي عليه من أهمية كالميزانية التي يبنى عليها خريطة طريق البلدية مستقبلا، مع ضرورة التأكد من حسن تشييدها بما يتفق والقوانين السارية المفعول ومدى مطابقتها للمعايير المعمول بها، ذات الأمر للحسابات، واللذان يعدان مدخلا للكشف عن الفساد فالتدقيق فيهما أمر في غاية الأهمية، أما فيما يتعلق بالهبات والوصايا الأجنبية قد أدرجها بمناسبة هذا القانون، فمنطقي أن يتم معرفة والتأكد من مصدرها، وما من شأنه أن يؤثر على المجلس كهيئة أو أعضائها ويضر بالمصلحة العامة، يذكر أن قبول هذا النوع من الهدايا يتم بموافقة مسبقة لوزير الداخلية، كذلك للتوأمة مع الأطراف الأجنبية ينضوي تحت حماية كيان الدولة من خلال الإطلاع على بنود هذه التوأمة، ونرى أنه لا يأتي على استقلال المجلس في شيء ما التزمت الوصاية بمحدودها، وتحررت في ذلك على نحو يحمي المصلحة العامة والمحلية أيضا، أما فيما يتعلق بالتنازل عن الأملاك العقارية فوجوبية صراحة تصديقها أمر مهم ولازم

حفاظا عليها، ولب القول هنا أنه ليست لأهميتها فقط أحييت للمصادقة الصريحة، بل لطبيعتها ولاعتبارها من الموضوعات الداخلة في نطاق اختصاصات السلطة المركزية أصلا²⁴.

أقر المشرع بأن هذا التصديق الصريح يتحول إلى تصديق ضمني، إذا تجاوز (30) يوما من تاريخ إبداعها بالولاية، ونكون أمام موافقة ضمنية نظير سكوت الوالي وعدم إعلان قراره²⁵، لتكون بعدها المداولة قابلة للتنفيذ، بما يفترض خلوها من عيوب اللامشروعية، وسلم بصحتها وسلامتها، ذلك حماية للمداولات المتخذة بالمجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاية، وتعطيل المصالح المحلية للبلديات²⁶.

2- البطلان (الإلغاء): يقصد بالإلغاء هو الإجراء الذي يتم بمقتضاه الجهة الوصاية الإدارية، أن تزيل قرارا صادرا عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، بذلك فهو وسيلة لاحقة تبتغي إنهاء وإعدام هذا مساسا باستقلال الجماعات المحلية، بذلك فهو وسيلة لاحقة تبتغي إنهاء وإعدام هذا القرار، بالمقابل فلا تملك الوصاية من أمرها أن تمارس الإلغاء الجزئي أي أنها تعدل في القرار، ويعد هذا مساسا باستقلال الجماعات المحلية²⁷، وينقسم إلى بطلان مطلق وبطلان نسبي.

أ- البطلان المطلق: تنص المادة (59) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية على: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها
- غير المحررة باللغة العربية.
- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

يصرح الوالي ببطلان المداولات التي تخالف شكلا أو موضوعا، ما ورد في المادة السابقة بقرار دون أن يشترط تسببه أو تقييده بمدى زمني، فالمداولات ولدت ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني، إلا أن ترك الأمر هكذا دون تعليل أو تفسير من الوالي شأنه أن يضفي عنها ضبابية ويجعل جميع الأطراف ليست على بينة منه، ويفترض التعسف في استعمال الرقابة، مما يعد تراجعا عن المادة (44) من القانون (08/90) المتعلق بالبلدية السابق، والتي فرضت ذلك.

إن المتفحص لهذه المواضيع، يجد أن المشرع حرص من خلالها على حمل البلدية على الخضوع للنظام القانوني للدولة، وإتباع أحكام وتدرج قواعده، على نحو يضمن عدم مروقها عنه ويقيها ضمن إطار الدولة مخافة التزلف والشطط، فالدستور أولا في مقدمة القوانين والذي لا يمكن أن يؤتي ما يخالفه نصا ولا روحا في جميع أحكامه، لا سيما ما تعلق بالمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري، كما أعقب ذلك برسم ضوابط محددة فيما يتعلق برموز الدولة وشعارتها²⁸، وكل ما يسيء إلى مجدها وما خلده الأمة وما سطرته في ماضيها المشرق، وشدد على استعمال اللغة العربية تذكيرا منه باللغة الوطنية الرسمية على اعتبار أن المادة (53) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، قد تطرقت لذلك على وجه الوجوب بالقول: ط يجب أن تحرر وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية²⁹.

ب- **البطلان النسبي:** بموجب المادة (60) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، تكون بعض مداولات المجلس الشعبي البلدي محلا للإبطال، إذا ما شاب موضوعها ما يرمي إلى الانحراف عن المصلحة العامة، والانحرار وراء المصلحة الشخصية لبعض الأعضاء أو كلهم بما فيهم الرئيس، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم، وذلك بتعارض مصالحهم ومصالح البلدية، كل ذلك تنزيها للمجلس وإبعاده عن الشبهة وحفاظا على مكانته ومصداقية أعماله، وأي تهاون في هذا الشأن من الوصاية يجعل من صورة المجلس تتهز لدى جموع الناخبين، وبالعطف صورة الدولة لذا يجب حمل الأعضاء وجعلهم يتداولون فيما يخص الشأن المحلي، لا المصلح الذاتية في مسلك مؤيد ومحمود لمحاربة الفساد بداء بأسبابه، لذلك فقد ألزم المشرع كل عضو بالتصريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وإن يعلن هذا الأخير للمجلس إذا ما وجد هو أو أحدهم في وضع يتعارض مع مصالح متعلقة به، وبالربط مع المادة (28) من نفس القانون، نجد أنها قد أوجبت على رئيس المجلس الشعبي البلدي، التأكد من ذلك ومنعت صراحة على كل عضو حضور هذا النوع من الجلسات.

تعود مسألة إبطال المداولة إلى الوالي بقرار معلل منه، بحسب المادة (2/60) من قانون البلدية الحالي، مع أنه لم يورد المدة التي يحق له فيها ذلك فهل كان يقصد أن تبقى على إطلاقها حال ما تنامي إلى علمه بأنها مخالفة القانون، مما سيثير إشكالات في التطبيق، وكان الأجدى تحديد مدة زمنية على غرار القانون السابق في المادة (45) حين أعطت مدة (01) شهرا واحدا، ونرى ضرورة مراجعتها حماية لكل الأطراف، وأن تتحرى الوصاية ذلك في أجل معين، خير من مدها بسلطات إضافية فوق سلطاتها تجعل من استقلال البلدية شيئا مذكورا³⁰.

الطعن القضائي: إذا كان القانون قد أعطى الحق للوصاية أن تراقب أعمال البلدية فان لجوء رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنازعة أي قرار موضوعه إبطال أو عدم المصادقة على المداولة معترف به أيضا ولا مرأ فيه، كون البلدية مستقلة من جهة والوصاية لا تعني سلب القرار المحلي من جهة ثانية، فيتعين ضمان حقوق كل الأطراف، لاسيما الطرف الأضعف (البلدية) بأنه إذا ما بان أن هناك تجاوزا أو إساءة استعمال للوصاية من الوالي، أن يعرض النزاع على جهة مستقلة وهو القضاء الإداري، هذا ما أورده المادة (61) من قانون البلدية، والتي أتاحت له أيضا إمكانية رفع تظلم إداري كطريق آخر لحسم النزاع.

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات الإدارية التي تتصدى لقرارات الوالي السابقة بموجب المادة (800) من القانون (09/08) المؤرخ في 2008/02/25 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تكون الولاية طرفا فيها، مع إمكانية الطعن في حكم المحكمة الإدارية القابل للاستئناف أمام مجلس الدولة³¹.

2- **الحلول:** يقصد به قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا، محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال.

ويعتبر الحلول من أشد أنواع الرقابة، لأنه يسمح للسلطة الوصية بإدارة الشأن المحلي بطريقة مباشرة، بما معناه تحل محلها للقيام بهذا العمل، لذلك أخضع المشرع الوصاية لجملة من الشروط والقيود الصارمة أحاطه لها، حتى لا تصبح مبررا للعبث واستغلال ضعف هذه الجماعات، ومن بين هذه الشروط:

- توافر الأساس القانوني فلا حلول إلا بنص، يسمح للسلطة الوصية بمباشرة الحلول، بما يعني لو أنه تصرفت الجماعات المحلية بما لا يروق لسلطة الرقابة فانه لا يجوز لها ممارسة الحق في الحلول.
- أن تتقاعس الجماعات المحلية أو تمتنع عن القيام بما كلفت قانونا، مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك تركز إلى السلبية³².
- إغذار السلطة الوصية للجماعات المحلية وتنبيهها حول ضرورة القيام بالعمل، ومنحها أجلا لذلك فان تجاهلت الأمر ولم تستجب، فمعناه أنها قد رضيت بالحلول، ولا تمنع في المساس باستقلالها³³.
- تظهر سلطات حلول الوالي في قانون البلدية وتتجلى في:
- يتخذ الوالي كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، في جميع البلديات أو بعضها وعلى الأخص الاختصاصات العائدة أصلا للدولة كالحالة المدنية والانتخابات والخدمة الوطنية .
- امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب الوانين والتنظيمات، مدعاة للحلول محله بعد اعتذاره.
- تقصير البلدية في حفظ الوثائق ذات الأهمية الخاصة كسجلات الحالة المدنية والمخططات والسجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبية، تجعل من الوالي يودعها تلقائيا في أرشيف الوالي، بعدها تبين له أن ظروف حفظها تعرضها للإتلاف.
- يستعمل الوالي سلطة الحلول بغية تنفيذ وتسجيل النفقات الإجبارية، كنفقات أجور المستخدمين مثلا، والتي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي، كما يضبط الوالي الميزانية البلدية تلقائيا إذا ما صوت المجلس على ميزانية مضطربة وغير متوازنة، للمرة الثانية أي بعد إبداء ملاحظاته عليها وإعطائه مهلة للتراجع والتصويب وفق المادة (183) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.
- يتدخل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي بغية ضبط الميزانية ويأذن بامتصاص العجز الحاصل فيها، بعد أن امتنع المجلس عن القيام بالتصحيحات الضرورية، كما يضبطها نهائيا إذا عجز المجلس عن المصادقة على الميزانية لوجود اختلالات داخل المجلس، في الدورة غير العادية التي دعا لها الوالي لهذا الغرض .
- تتحمل البلدية مسؤولية هذه القرارات التي صدرت عن الوالي، لأنها تنسب أخيرا لها لا للصاية، والحلول على خطورته فهو إجبار البلدية على القيام بالتزاماتها وفقا للقوانين³⁴.

3- الرقابة على الهيئة:

تتمثل هذه الرقابة فيما تملكه الوصاية بنص القانون، في حق المجلس الذي يعتبر عن إرادة الشخص المعنوي، أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا، فالحل يستهدف الوجود القانوني للمجلس، مما ينجر عنه فقدان الأعضاء صفة العضوية التي يحملونها، هذا بموجب المادة (46) من قانون البلدية (10/11) والتي حصرت حالاته؟ كما يلي:

أ- خرق أحكام دستورية: صيانة لدولة القانون فالواجب على كل المؤسسات خضوعها للنظام القانوني للدولة، فهي مطالبة أن لا تأتي ما يخالفه نصا أو مضمونا، نذكر أن المداولات التي تخالفه باطلة بطلانا مطلقا، وذلك بنص المادة (54) من القانون (10/11) السابق الذكر .

ب- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: عندما تصدر الجهات القضائية قرارها بهذا الشأن، فالأمر يعني هناك أن خروقات كبيرة رافقت العملية الانتخابية مما استدعى إلغائها ومن ثمة الطعن في شرعية أعضائه المكونين له، فالنتيجة مجلس غير شرعي.

ت- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس: تتحقق حين يفصح كافة الأعضاء عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بالمجلس، بما يعني إفراغ محتواه البشري أي الفناء الذاتي للمجلس.

ث- وجود اختلالات خطيرة في التسيير يمس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم: كان المشرع واضحا وحريصا على حماية مصالح المواطنين واطمئنانهم، فالباعث على ذلك كونه أصبح مصدر خلاف أثرت على سير المرفق وراحة المواطنين والإبقاء عليه يزيد الوضع تفاقما .

ج- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلافهم: يكون المجلس فقد الأداة التي تحكم بها سير إعماله، فلا فائدة من بقائه وهو لا يوفر النصاب القانوني اللازم.

ح- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق سير البلدية وبعد الإعدار: لتعدد الألوان السياسية المشكلة للمجلس، فلا يتصور أنهم على رأي واحد وهذا اختلاف، أما الخلاف قد تجاوز مسألة الرأي، مما يؤثر على السير المنتظم والعادي للبلدية، مع إعدار الوالي لهم لتحقيق الوفاق والتقارب ولم تحصل الاستجابة.

خ- اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها: وضع يتحدد إثر تقسيم إقليمي جديد، تكون نتائجه ضم وإضافة بلديات أو تجزئتها إلى بلديات أخرى، فيكون حل المجالس نتيجة طبيعية لذلك.

د- حدوث ظروف استثنائية والحكم هو الحل، والمسجل عندنا أن الغموض هو السائد في تحديد هذه الظروف، فالأولى والأجدى أن ينحاز المشرع للتحديد والدقة، والابتعاد عن المصطلحات الفضفاضة مما يجعلنا نتساءل، هل الغموض المقصود؟ ذ- يعد الحل اخطر إجراء تواجهه المجالس من الوصاية التي يمكنها إعدامها نهائيا لذلك أحاطه المشروع بإجراءات وشكليات يلزم إتباعها، وقد حرص بداية عندما عددها حصرا وإن سجلنا بعض الغموض حين تفصيلها، كما اشترط اقتران الحل بتحديد انتخاب المجلس وذلك بالعودة للناخبين، ويحسن القول هنا أن حل المجلس لا يؤثر على الشخص المعنوي، بل يقتصر الأمر على تغيير أشخاص تلك الهيئة³⁵.

يعود أمر حل المجالس إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وهو مسلك مؤيد للتروي جيدا قبل الإقدام على ذلك، وحتى لا يطعن في نية الحكومة واتهامها بإهدار المبادئ الديمقراطية لكونه مجلس منتخب، على أن يعين الوالي خلال (10) أيام بعد حل المجالس متصرفا ومساعددين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، تنتهي مهمتهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

حل المجالس يجب أن تتبعه انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها (06) ستة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، على أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية وفي حال ظروف استثنائية تحول دون 'جرائها، يعرض الوزير المكلف بالداخلية تقريراً لمجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفاً يمارس المهام المسندة للمجلس الشعبي البلدي حتى تاريخ تنصيب مجلس جديد، مع السعي إلى تنظيم الانتخابات في حال توفرت الظروف المناسبة³⁶.

ثالثاً: الوصاية على الولاية

تمارس السلطة المركزية وصايتها على المجلس الشعبي الولائي، تظهر في ثلاث صور، تتمثل في: الرقابة على الأشخاص، على الأعمال، والرقابة على المجلس كهيئة.

1- الرقابة على الأشخاص:

تتمثل الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي المنتخبين، في صور تناولها قانون الولاية (07/12) وهي: التخلي عن العهدة أو الإقالة، الإيقاف، الإقصاء.

أ- التخلي عن العهدة (الاستقالة التلقائية): نصت عليه المادة (43) من قانون الولاية الجديد بالقول: " يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي "، بداية بالربط مع المادة (40) المحددة لحالات زوال صفة العضو بالمجلس، لم يرد ضمنه التخلي عن العهد وذكرت حصراً حالة الوفاة، الاستقالة الإقصاء، أو حصول مانع قانوني، مما يجزنا للتساؤل عن قصده في ذلك، لكن وبالمقابلة بين هذه المادة والمادة (45) من قانون البلدية (10/11) نجد أنه كان يرمي للاستقالة، الإقصاء، التلقائية، فبناء على تماثل الصياغة والأحكام الواردة نجد أنه غير المصطلح لا غير، وأنه قصده في قانون البلدية، وندعو هنا إلى ضرورة توحيد المصطلحات، ولما التمايز في حين أن الغاية واحدة.

وعليه فتجريد العضو من صفة المنتخب، مردها إلى محاربة الغياب لأعضاء المجلس واللامبالاة في الالتزام بالمشاركة في الأشغال ومتابعتها، فيبعد متخلياً عن العهدة كل عضو تغيب أكثر من (03) ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة دون مسوغ مقبول، بما يعني أن الدورات الاستثنائية غير مشمولة به، وإذا علمنا أن المجلس يعقد (04) أربع دورات عادية خلال السنة، فتصبح مدة غيابه أو تخليه تفوق السنة كاملة، مما يعد عدم رغبة في تحمله المسؤولية تجاه منتخبيه من جهة، ولا متابعة أشغال المجلس من جهة ثانية.

يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي للعضو المعنى به، دون تقديم له أي ضمانات للدفاع عن نفسه، على خلاف قانون البلدية الذي أتاح له لسماع أقواله، ويتم بمداولة من المجلس يخطر بها الوالي فوراً، ويثبت بقرار فقدان صفة المنتخب من الوزير المكلف بالداخلية، مع إمكانية الطعن في هذا القرار المركزي أمام مجلس الدولة³⁷.

ب- الإيقاف: هو توقيف العضوية مؤقتاً أي تجميدها حين زوال ما يشوب العضو من مطاعن، تمنع استمراره في ممارسة عهدته بصفة صحيحة، بسبب متابعتة قضائياً بجناية أو جنحة ذات صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، هذا بنص المادة (45) من قانون الولاية (07/12)، والتي أجازت للمجلس الشعبي الولائي بمداولة توقيف كل عضو للأسباب السابقة، مما يفيد أنها ليست على وجه الإكراه من جهة، ومتعلقة بالمتابعة في نوع من الجرائم المحددة كم جهة أخرى،

والأجدر لو أنه خطى على نهج قانون البلدية، حين ألزم الوالي بذلك دون أن مكنه تقديرية له، كما ورد في المادة (43) منه والتي سبق التطرق إليها.

يثبت الوزير المكلف بالداخلية التوقيف بقرار معلل، لحين صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، بناء على مداولة للمجلس الشعبي الولائي التي تقر ذلك، وما قرار الوزير إلا كاشفا عن إدارة المجلس، وتسبب القرار في غاية الأهمية لما يوفر من فوائد لكافة الأطراف، وفي حال صدور الحكم النهائي بالبراءة يستأنف تلقائيا وفوزها مهامه الانتخابية دون المرور أو الموافقة من أي جهة معد خلو ساحتها، ولاستعادة مركزه القانوني ممثلا لمنتخبه والذي يستمد منه وجوده في المجلس.

3- الإقصاء: هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية، لا يتم إلا نتيجة لفعل خطير، موجب للاستخلاف، وقد اقر الإقصاء بغرض المحافظة على مصداقية المجالس³⁸، تطرق له قانون الولاية (07/12) في حالتين اثنتين هما:

أ- وجود المنتخب في إحدى حالات عدم القابلية للانتخاب أو التنافس مع العهدة:

القابلية للانتخابات أي القابلية أو الصلاحية أن يكون الشخص المرشح عضوا في المجلس الشعبي الولائي، أما حالات التنافي فتظهر بعد الانتخاب ويصبح صاحبها في تعارض مع مهامه الانتخابية للمجلس الشعبي الولائي، فنصت المادة (44) من قانون الولاية على أن: " يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي، يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أوفي حالة تناف منصوص عليها قانونا، ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار ... " .

لقد حدد قانون الولاية إمكانية إقصاء كل عضو بالمجلس الشعبي الولائي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي المنصوص عليها قانونا، تناولها القانون السابق الملغى (09/90) في المادة (40) تحت عنوان الإقالة الحكومية في حين لم يشير إليها قانون الولاية الساري المفعول.

يثبت الإقصاء بقرار من الوزير المكلف بالداخلية ما أقره المجلس الشعبي الولائي بمداولة، على أن يكون هذا القرار المركزي محل طعن أمام مجلس الدولة كضمانة للعضو المقصى³⁹.

ب- إدانة جزائية نهائية للمنتخب:

يتحقق الإقصاء في هذه الحالة عند تعرض هذا العضو لإدانة جزائية نهائية تسلبه أهلية الانتخاب، فالإتهام أو الشبهة استوجب التوقيف، أما الإدانة النهائية من جهة القضائية المختصة، يصبح معها الإبعاد النهائي إجراء تلقائيا حفاظا على صدقية ورفعة المجلس.

فقد نصت المادة (46) من قانون الولاية (01/12) على أن: " يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي مل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدية تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية " .

يعود أمر الفصل في الإقصاء للمجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة، تطبيقا للقانون أي لا تقدير للمجلس في ذلك حال توفر ما يستوجب تفعليه، ومقتضى قرينة البراءة وحرصه على احترام عضوية المجلس أي إدارة النخبين، أرجأ المشرع إقصاء العضو حتى الحكم وبصفة نهائية، ثم يستصدر وزير الداخلية القرار الذي يكشف عن ما تداول فيه أعضاء المجلس

وحسنا فعل، بعدها يستخلف العضو المقصي بالعضو الأخير المنتخب الذي يليه مباشرة من نفس القائمة، في أجل لا يتجاوز (01) شهرا واحدا، كما ورد بالمادة (41) من قانون الولاية (07/12)⁴⁰.

2- الرقابة على الأعمال:

تخضع أعمال وتصرفات المجلس الشعبي الولائي إلى وصاية وزير الداخلية، في حين قرارات الوالي كممثل للدولة خاضعة لرقابة السلطة المركزية، وتأخذ صور الوصاية في إجراءات التصديق والبطالان والحلول، في شبه كبير مع المجلس الشعبي البلدي، وهي كما يلي⁴¹:

أ- التصديق: ينصرف إلى عدم ممانعة الوصاية على المداولة، ويأخذ إحدى الشكليين إما تصديق ضمني أو صريح.

• **التصديق الضمني:** تصبح بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة وسارية المفعول بعد (21) يوم من إبداءها الولاية، هذا ما قضت به المادة (54) من قانون الولاية، والتي لم تشر إلى نشرها أو تبليغها للمغنيين من الوالي، بما يدل ضمنا على قبول مضمونها.

بقي للوالي الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة، إذا ما تبين له أن المداولة المخالفة للقوانين والتنظيمات لإقرار بطلانها خلال هذه المدة.

• **التصديق الصريح:** تولت المادة (55) بيان المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة من الوصاية، بالنص عليها كما يلي: " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه (02) شهران مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات الحسابات.

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله،

- اتفاقيات التوأمة،

- الهبات والوصايا الأجنبية "

يستفاد منها أنها حملت أحكاما جديدة، لم يتطرق لها القانون السابق (09/90) في المادة (50) منه، واحتفظت ببند الميزانيات والحسابات، وعلة الأمر في الأولى أو فيما تعلق بمصدر الهبات والوصايا واتفاقية التوأمة، هو وجود الطرف الأجنبي فيها، مما يستدعي التأكد والبحث الدقيق قبل الترخيص بقبول الأولى، وأما اتفاقيات التوأمة، فالولاية ليست مستقلة في التواصل مع الخارج بحرية، والرقابة هي من تعطي الحق للمركز من الاطمئنان إلى الجهة الأجنبية، ولها أيضا تفحص بنود الاتفاقية المبرمة بينهما، أما بخصوص التصرف في العقار، فالهدف منه هو الحفاظ على الوعاء العقاري، وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية⁴².

- إلا أننا نسجل سكوت المشرع في حال استنفذت مدة (02) الشهرين، ولم يرقم الوزير المكلف بالداخلية بالتصديق عليها فما مصيرها وإلى متى يمتد هذا الأجل؟، وبما أن المشرع نص صراحة على مصادقة الوصاية فسكوتها يدل على رفضها لها، مما يبعد فرضية ضمنية قبولها بحكم استنفاد هذه المدة، وكان الأفضل سد هذه الثغرة كما هو الحال في المادة (57) من قانون البلدية (10/11) عقابا للوصاية على تقاعسها.

ب- البطلان: يتمثل في إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي من طرف الوصاية، على أن يستند لنص قانوني يخول لها ذلك خلال مواعيد محددة، وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية⁴³، قد يكون مطلقاً أي إلغائها بقوة القانون، أو نسبياً أي قابلة للإبطال.

● **البطلان المطلق:** تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً بحكم القانون المداولات التي وردت التي وردت بنص المادة (53) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات: لا مشروعية لأي عمل قام مخالفاً للدستور أو القانون أو التنظيمات، أي المنظومة القانونية السارية المفعول، فعلاً حياة لها ويجعلها عرضة للإبطال المحقق (عيب مخالفة القانون).
- الماسة برموز الدولة وشعاراتها: توحي المشرع منها صيانة وتوفير الحماية لرموز الدولة وشعاراتها من كل سوء، وترفعها إلى مرتبة الثوابت المشتركة، ومن المواطنة الحفاظ عليها.
- غير المحررة باللغة العربية: مكرسة بدستور 1996 بالمادة (03) منه، وأكدت عليها المادة (23) من قانون الولاية (12 / 7)، وأعاد التأكيد عليها من جديد بالمادة (3/53) منه، توعد المداولات المحررة بغيرها بالبطلان المطلق، فالمشرع من شدة حرصه قد أطنب في ذلك.

- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاتها: تعد باطلة إذا ما تجاوزت اختصاصها الموضوعي (عيب عدم الاختصاص)، كأن يتداول المجلس في موضوع خارج عن صلاحياته يخص قطاع العدالة .
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: نظم قانون الولاية قواعد تسيير المجلس من حيث دوراته ومداولاته، فهذه الشكليات والإجراءات لا سبيل لمخالفاتها، مما يستتبع تعرض أي عمل للبطلان المطلق ولا يحدث أي أثر قانوني، كالتداول خارج الاجتماعات القانونية .

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي: تجري كافة أعمال المجلس ولجانه داخل المقرات المخصصة للمجلس، إلا بحدوث القوة القاهرة المؤكدة المنصوص عليها بالمادة (23) من قانون الولاية وكل تجاوز يحتم إلغاء المداولة بحكم القانون.
- يقوم الوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة، لإقرار بطلان مداولة دون قيد زمني تبين له أنها من إحدى الحالات الباطلة بقوة القانون، بعكس القانون السابق الذي يتيح لوزير الداخلية إبطالها بقرار مسبب، ولرئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن في هذا القرار، لكن الوضع الجديد يجعل من الولاية مدعية والمجلس مدعى عليه، وهذا الأخير ليس له صفة التقاضي أصلاً، مما يثير إشكالات قانونية⁴⁴.

- **البطلان النسبي:** درءً للشبهات وسد مداخل الفساد، وجعل المجلس يقوم بإشغاله في حياد تام وخدمة للمصالح المحلية لا الشخصية، تصدى قانون الولاية (07/12) في المادة (56) منه، بحظر أعضاء المجلس الشعبي الولائي، أو رئيسه من حضور المداولات التي تتعارض فيها مصالح الولاية ومصالحهم بأسمائهم أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم، وألزم كل عضو في المجلس الشعبي الولائي بالتصريح لرئيس المجلس، هذا الأخير له أن يصرح هو بدوره أمام المجلس الشعبي الولائي.

فهذا المنع أو الإبعاد مؤقت وموضوعي، ومخالفة ذلك يعرض المداولة للإبطال أي لإمكانية الإلغاء، الذي يحق للوالي إثارته خلال (15) يوما من اختتام الدورة المتخذة فيها المداولة، كما يجوز أيضا لكل منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك مطالبة الوالي بإبطالها، من خلال إرسال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي خلال (15) يوما بعد إصاق المداولة. يتولى الوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة، لإبطال المداولة المخالفة لأحكام المادة (57) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، وعليه تطرح من جديد إشكالية التمثيل القضائي للمجلس الشعبي الولائي أمام القضاء.

ج- الحلول: يمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي، عندما يرفض أخذ القرارات الملزمة قانونا، فهذا الحلول محدود وضيق ويتناول الجانب المالي أي الميزانية، لخضوع أوجه الحلول الأخرى تلقائيا بفعل الرقابة الرئاسية للحكومة المركزية على ممثليها داخل الولاية، وقد نص قانون الولاية في المادة (163) منه، والتي أمرت بتسجيل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية، التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم الجاري به العمل، كما يظهر أيضا فيما ذهبت إليه المادة (168) إذا لم يصوت المجلس الشعبي بسبب اختلال داخله، بالرغم من قيام الوالي باستدعاء أعضائه في دورة استثنائية للمصادقة عليها، يتخذ الوزير المكلف بالداخلية التدابير التصحيحية، لاستدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية، يتولى أخذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز⁴⁵.

3- الرقابة على الهيئة:

تتمثل هذه الرقابة في حل المجلس الشعبي الولائي، فهو الإجراء الأخطر على فكرة الإدارة المحلية، والسلاح الذي يفتك بها وينهي حياتها، وتعكس مدى قدرة المركز في التعامل معها والتحكم في ضبط سلوكها وحملها على الانصياع للقانون، ولخطورته فلن يؤتي إلا لجسامة السبب الباعث لذلك، وقد تناولت حالات الحل حصرا المادة (48) من قانون الولاية (12 / 07)، كما يلي: " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، - عندما يكون عدد الأعضاء اقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة (41)
- في حال اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب "

- يتولى حل المجالس الشعبية الولائية رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، حتى يمكن من الاطلاع بكل توفد وروية على كل تفاصيل هذا الإجراء الخطير، لكنها وعلى خلاف سابقتها في القانون السابق، أي المادة (45) من القانون (09/90) المتعلق بالولاية الملغى، والتي اشترطت أن يتم مرسوم الحل في مجلس الوزراء، هذا الشرط أسقطته المادة (47) من القانون (07/20) المتعلق بالولاية الجديد، بعدها يعين الوزير المكلف بالداخلية خلال

(10) أيام، باقتراح من الوالي مندوبية ولائية، تحول ممارسة الصلاحيات المنوط بها بموجب القانون والتنظيم الجاري به العمل، تنتهي مهمتها فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

- حل المجالس الشعبية الولائية يجب أن تتبعه انتخابات تحديد خلال مدة أقصاها (03) ثلاث أشهر ابتداءً من تاريخ الحل، إلا في حال المساس الخطير بالنظام العام، على أنه لا يمكن أبداً إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية⁴⁶.

خاتمة:

إذا كان الهدف من الرقابة هو إرجاء الإدارة المحلية إلى جادة الصواب، وبما أن الإدارة سلوك إنساني فهي معرضة للخطأ والانحراف فلا جدال في أهميتها وضرورتها وكما سبق بيانه فهي تمارس عليها رقابة متعددة الصور، توصف بأنها شديدة، ويبدو أن النظام الجزائري للجماعات المحلية لا يزال متأثراً بالنظام الفرنسي لكن السيئ فيها أخذها بصيغتها التقليدية، فلا خير إذن في إطلاق اختصاص وسلطات عديدة للتظليل، ولكنه واقعا يلجأ إلى طريقة مستترة يخضعها له خضوعاً شاملاً، فما أعطاه بشماله استرده بيمينه، فالافتئات من الحريات المحلية بهذه الشاكلة جعل من استقلالها شبه مستحيل ونعتقد المناخ المناسب لذلك، واستدراك نقائصه المشوهة له، خاصة تخفيف الرقابة العميقة والنظرة إليها على أساس أنها غير راشدة.

هوامش المداخلة:

- ¹ منير إبراهيم شلي، المرفق المحلي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 1977 ص (73، 74).
- ² أنظر في ذلك المادة (100/122) من دستور 1996 المتعلقة باختصاص البرلمان بمادة التقييم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (76) المؤرخة في 1996/12/08.
- وكذلك المادتين (01) و(03) من القانون (100/11) المؤرخ في 2011/06/22 المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد (37) المؤرخة في 2011/07/03، ثم أحكام المادة (01 / فقرتين (05) و(07) من القانون (07/12) المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (12) المؤرخ في 2012 / 02 / 29.
- ³ عبد المعطي عساف، تنظيم المجالس المحلية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 1974 ص (248).
- ⁴ محمود عاطف البنا رقابة القضائية الأعمال الإدارة العاصمة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية القاهرة، مصر، 1974 ص 05.
- ⁵ فريدة ضرياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه دولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005 ص 283.
- ⁶ عمر المشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1981 ص (29).
- ⁷ عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر، محلة إدارة قضايا الحكومة، العدد (04) مصر 1969 ص (937).
- ⁸ محمد عبد الله العربي، دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، حلة العلوم الإدارية، العدد (01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر 1967 ص 89.
- ⁹ عبد المهدي مساعدا، مبادئ الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1977 ص 45.
- ¹⁰ أنظر المواد (43)، (44)، (45) من القانون (100/11) المتعلق بالبلدية المرجع السابق.
- ¹¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى 2012 ص (285).
- ¹² رايح سرير عبد الله، الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية جامعة الجزائر، الجزائر 1988 ص (162).
- ¹³ فريدة مزياي، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي الجزائر، الطبعة الأولى 2011 ص (241).
- ¹⁴ المادة (41) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.
- ¹⁵ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر 2004 ص (101).

- ¹⁶ المادة (40) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.
- ¹⁷ المادة (90) من الأمر (67 / 24) المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (06) المؤرخة في 1967/01/18.
- ¹⁸ المواد (56)، (57)، (58)، (59) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية
- ¹⁹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2010 ص (260).
- ²⁰ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011 ص 55.
- ²¹ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010 ص (107).
- ²² علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق ص 56.
- ²³ عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984 ص 191.
- ²⁴ المادة 58 من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.
- ²⁵ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق ص 56
- ²⁶ عمار الويكي، المرجع السابق ص 311.
- ²⁷ المادة 5 من دستور 1996 المعدلة بالمادة (01) من القانون رقم (19/08) المؤرخ في 2008/11/15 .
- ²⁸ المادة 53 من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.
- ²⁹ المواد (60)، (28)، (45) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.
- ³⁰ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق ص 293 .
- ³¹ نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (08/90) أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة الجزائر (2007/2006) ص 114.
- ³² فريدة مزياي، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق ص 275.
- ³³ المواد (100)، (101)، (142)، (184)، (186) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.
- ³⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص (106) .
- ³⁵ صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة لبنان، الطبعة الأولى 1983 ص 107.
- ³⁶ المواد (47)، (48)، (49)، (51) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.
- ³⁷ المادة (40) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية المرجع السابق.
- ³⁸ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر الطبعة الأولى 2012 ص 329.
- ³⁹ المادة (44) من قانون الولاية (07/12) المرجع السابق، والمادة (40) من القانون (09/90) المؤرخ في 07 / 04 / 1990 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15 .
- ⁴⁰ عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر (2001/200) ص 142.
- ⁴¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 132.
- ⁴² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق ص 363.
- ⁴³ صالح فؤاد، المرجع السابق ص 113 .
- ⁴⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق ص 333.
- ⁴⁵ المواد (163)، (168)، (169) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية .
- ⁴⁶ المواد (48)، (41)، (47) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية .

جهود تطبيق الحوكمة لتحسين أداء الإدارة المحلية في الجزائر

"التشريعات وواقع الممارسات"

أ.د/ ناجي عبد النور + د/ فتيحة لتييم

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة

○○○○○○○○○○

مقدمة

عرفت العديد من دول العالم تحول نظم الإدارة المحلية فيها من النموذج التقليدي الذي يظهر فيه دور السلطات المحلية في التنمية، إلى النموذج الأحدث المتمثل في الحوكمة المحلية أين تشارك السلطات المحلية مع الفواعل الأخرى غير الرسمية كالمجتمع المدني المحلي والقطاع الخاص في صنع السياسات والمخططات والمشاريع التنموية، وذلك في ظل مجموعة من المبادئ كالشفافية والمساءلة والمشاركة وحكم القانون، وعليه وفي سياق التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الجارية في الجزائر، تنامي الاهتمام في الإدارة العامة بالحوكمة المحلية والديمقراطية التشاركية والشراكة مع باقي الفاعلين المحليين بهدف التقرب أكثر من المواطن وجعله شريكا فاعلا في إدارة شؤونه المحلية، على أساس أن إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم يعتبر أحد القواعد الأساسية لنجاح الحوكمة المحلية وجودة الخدمة العمومية، وفي هذا الإطار ظهر الاهتمام بمبادئ الحوكمة ومؤشرات في قوانين الدول وتشريعاتها المحلية (قانون /10 11 الخاص بالبلدية) من خلال توسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية الحكم المحلي والتنصيب على مبدأ الشراكة مع القطاع الخاص وتوسيع صلاحيات الجماعات المحلية. انطلاقا مما سبق تسعى الورقة البحثية إلى رصد وتحليل وتقييم النصوص القانونية والتنظيمية والمؤسسية في التجربة الجزائرية التي تمكن من تطبيق الحوكمة في الجماعات الإقليمية.

بناء على المعطيات السابقة والتحديات الراهنة التي تمر بها الإدارة المحلية الجزائرية تتبلور إشكالية الورقة البحثية في السؤال الرئيسي: ما هي الآليات والمؤسسات التي وفرتها النصوص القانونية والتشريعات المحلية لتجسيد الحوكمة المحلية، وما مدى فعاليتها في تقديم الخدمات العمومية؟

الفرضيات:

1. هناك علاقة بين ضعف مشاركة الفواعل المحلية (المواطن والمجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع السياسات المحلية) (المخططات والمشاريع البلدية والولائية) وبين ضعف تقديم الخدمات العمومية للمجتمع المحلي (الأداء المحلي).
2. هناك علاقة بين عدم التطبيق السليم للامركزية ببعدها الإداري والسياسي وبين انخفاض مستوى أداء الخدمات العامة للمجتمع المحلي.

المنهجية:

للإجابة على الإشكالية السابقة تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، والمقاربة القانونية المؤسسية بهدف الوصول إلى نتائج علمية، كما تم الاستعانة في هذه الدراسة بمختلف المصادر المكتبية، والمتمثلة في الكتب والرسائل الجامعية والأوراق البحثية.

محاوور الورقة:

- أولاً: ماهية الحوكمة المحلية (تعريف، مضمون، الفواعل، الخصائص.....)
- ثانياً: دواعي الاهتمام بالحوكمة المحلية في الجزائر (داخلية: عوامل سياسية متعلقة بالإنفتاح الديمقراطي، وأخرى اجتماعية مرتبطة بالحركات الاحتجاجية وسوء الخدمات.
- ثالثاً: الإطار القانوني للحوكمة المحلية في الجزائر.
- رابعاً: الإطار المؤسسي للحوكمة المحلية في الجزائر.
- خامساً: معوقات تطبيق الحوكمة على المستوى المحلي في الجزائر.
- سادساً: تقييم تطبيق الحوكمة على المستوى المحلي في الجزائر.
- أولاً: ماهية الحوكمة المحلية:

تعتبر الحوكمة كمقاربة ومنهجية ورؤية وفلسفة جديدة للدولة والمجتمع للتغيير والتحديث وتوثيق العلاقة بينهما، لها مضمون إداري واقتصادي ومالي وسياسي تهدف إلى ترشيد إدارة الشأن العام والمجتمع لتحقيق التنمية الشاملة.

تعرف الحوكمة "بأنها مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء الإداري عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف أي عمل منظم سواء في وحدات القطاع الخاص أو في القطاع العام"

أ. الحوكمة المحلية:

- توجد العديد من الاجتهادات في مسألة تعريف الحوكمة المحلية حسب بيئة كل نظام سياسي.
- حسب التعريف الذي طرحه الإتحاد الدولي لإدارة المدن 1996 تحت عنوان « الحوكمة المحلية»، نقل مسؤولية الأنشطة العامة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون. مع تحقيق لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي، وفيها تتحقق المشاركة الحقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
- يقصد بها ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لتسيير شؤون الجماعات المحلية.
- توظيف مختلف الإمكانيات والآليات التي من خلالها يمكن للمنتخبين المحليين إدارة الشأن العام المحلي.
- حسن إدارة الشأن المحلي من قبل هيئات منتخبة في إطار تشاور وشراكة مع فاعلين محليين.
- هي إعادة صياغة العلاقة بين الدولة والسلطات المحلية وكل المتدخلين المحليين.
- يمتد الإطار المفاهيمي للحوكمة الجيدة إلى مقارنة إشكالية مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة والقرار المحلي وتوزيع السلطات والمسؤوليات، وكيفية اتخاذ القرار، وأدوار مؤسسات المجتمع السياسي، ويتضمن أيضا إشكالات ديمقراطية تسيير الدولة والمبادرات المحلية والمواطنة والديمقراطية التشاركية.
- عرف المشرع الجزائري الحوكمة في القانون التوجيهي للمدينة المؤرخ في 2006 في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة في مادته الثانية : الحوكمة تكون فيها الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية.
- الجزائر كغيرها من الدول الأخرى تبنت النظام الإداري اللامركزي واعتبرته كوسيلة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الهيئات والأجهزة الإدارية وكآلية لتطبيق الحوكمة المحلية.

ب- مبادئ ومعايير الحوكمة المحلية: هي عديدة ومتنوعة، إذ تختلف من دولة لأخرى وباختلاف الأولويات والحاجات لكل إدارة محلية.

- 1- المقاربة التشاركية (التركيز على المواطن) عبر إشراكه في اتخاذ القرارات الحاسمة سواء بصفة مباشرة أو عبر انخراطه في جمعيات ونواد.
- 2- الشفافية: إتاحة الفرصة لجميع المواطنين قصد الإطلاع على المعلومات الضرورية.
- 3- تقريب المواطن من الإدارة.
- 4- الجودة في تقديم الخدمات العمومية للمواطنين.
- 5- اللامركزية.

ثانياً: دواعي الاهتمام بالحوكمة المحلية في الجزائر:

أ- عوامل داخلية (سياسية اقتصادية اجتماعية):

- تعثر مجهودات التنمية القائمة على مركزية السياسات العامة وإعداد المخططات الإنمائية والخماسية وحتى القطاعية.
- تفاقم حجم المشكلات على المستوى المحلي ومعاناة المواطن من الأزمات المختلفة.
- تنامي الاحتجاجات اليومية المرتبطة بسوء تقديم الخدمات العمومية.
- تفشي مظاهر الحكم السيئ وعجز نظام الانتخابات عن إفراز تمثيل حقيقي للمواطنين.
- الإصلاحات السياسية التي شرعت فيها البلاد في إطار تجسيد الديمقراطية التشاركية وتقريب المنتخب من المواطن.

ب- عوامل دولية:

- متطلبات العولمة والثورة التكنولوجية وخدمات الإنترنت وجودة الخدمات دفع الاهتمام بوجود حوكمة تتماشى مع هذه التطورات والتغيرات.
- موقع الجزائر في محيطها المتوسطي، العربي، المغاربي والإفريقي، وتنوع شركائها فرضت عليها إدخال إصلاحات وتغييرات على البنية الإدارية المحلية تجعلها تستجيب للمعايير الخارجية.
- مسايرة الاتجاه العالمي نحو الديمقراطية التشاركية والحوكمة المحلية.

من خلال هذه المنطلقات والدواعي وفي ظل التحولات الكبرى السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ميزت العالم، وأمام حجم التحديات الداخلية، وجدت الإدارة المحلية الجزائرية نفسها مجبرة لتبني المقاربة التشاركية كآلية للحوكمة المحلية من خلال تهيئة البيئة الملائمة والمرجعية القانونية التي تشجع المواطن المحلي على المشاركة في صنع القرار المحلي وإقامة علاقات جديدة مع شركاء وفاعلين آخرين.

ثالثاً: الإطار القانوني لتطبيق الحوكمة المحلية:

أ- الدستور: مع صدور دستور 1989 الذي كرس التعددية منهاجا سياسيا، وخيارا اقتصاديا للقضاء على أخطاء المنهج السابق، وتدارك النقائص والسلبيات التي لازمت الإدارة المحلية والدولة بصفة عامة والتي من أهمها جعل البلدية إطارا حقيقيا لمشاركة المواطن المحلي وسبيلا لتحقيق تنمية محلية نابعة من احتياجات السكان المحليين وتعبير عن ممثليهم في المجالس المنتخبة، لقد

حدد الدستور الجزائري الحالي في مادته 15 الفقرة الأولى منه الهيئات اللامركزية في الدولة وهي "البلدية" و"الولاية" وسماهما بالهيئات الإقليمية للدولة. - فالبلدية هي مكان لممارسة الديمقراطية المحلية باعتبارها الخلية الأولى للامركزية الإدارية، ونظرا لأهميتها فقد أشار لها المشرع الجزائري في كل الدساتير، وأحدث لها قوانين تنظمها، كما ميزها بمجموعة من الخصائص. كما تنص المادة 16 من الدستور على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

ب- التشريعات المحلية (قانون البلدية):

- **مبدأ المشاركة لتوثيق العلاقة بين الإدارة المحلية والفواعل الأخرى منها المواطن:** يعد مبدأ المشاركة من أهم معايير الحوكمة المحلية لما له من علاقة بمبادئ أخرى تتعلق بالممارسة الديمقراطية والحريات العامة وممارسة المواطنة في نظام الديمقراطية المحلية التشاركية، وتماشيا مع هذا التوجه كانت البلدية في الجزائر قاعدة المشاركة الأولى للمواطن المحلي في إدارة وتسيير شؤونها، هذا لكونها الجماعة الإقليمية القاعدية وأقرب مكان للمواطن، حيث خصص القانون البلدي لسنة 2011 في الباب الثالث تحت عنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" (04) مواد تؤكد على الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري وإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات التنمية المحلية وحثهم على المشاركة السياسية. ويهدف تحقيق مبدأ المشاركة على المستوى المحلي، أقرت المادة (11) من القانون البلدي على أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، كما يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في القانون. ويهدف تحقيق أهداف الحوكمة المحلية، فقد نصت المادة 12 من قانون البلدية كذلك على أن يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع الإطار الملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروفهم.

من خلال ما سبق يلاحظ أن هناك اعترافا رسميا وصريحا بأهمية مبدأ المشاركة في إدارة شؤون الشأن المحلي.

- **مبدأ الشفافية:** يعد هذا المبدأ من ركائز التنمية المحلية المستدامة، وقد تم التأكيد عليه في القانون التوجيهي للمدينة رقم 06/06 في المادة رقم (2)، ونظرا للمشاكل اليومية التي تشهدها البلديات وتفشي ظاهرة فساد المحليات، كان التوجه واضحا من خلال تبني مبدأ الشفافية لتمكين المواطنين من ممارسة الرقابة الشعبية على سلوكيات النواب والأعوان الإداريين والحصول على المعلومة المحلية، وجعل الإعلام الجوّاري يؤدي مهامه كسلطة رابعة على المستوى المحلي، وفي هذا الإطار نصت المادة (11) من القانون البلدي على أنه يمكن للمجلس البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين، وكذلك المادة رقم (14) من نفس القانون على إمكانية كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، كما أكدت المادة (22) على أن ينشر ويلصق مشروع جدول الاجتماعات عند مدخل قاعة المداورات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور. كل هذا يعتبر اعترافا صريحا بمبدأ الشفافية.

- **مبدأ المساءلة:** تعد المساءلة كآلية لضبط سلوك الموظفين على المستوى المحلي من خلال تحميل المسؤولية عن نتائج الممارسات والأعمال، وفي ذات الإطار فقد نص القانون البلدي في المادة (144) على أن البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها

رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبوا البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم. كما نصت المادة (145) من نفس القانون على أن كل قرار صادر من رئيس المجلس الشعبي البلدي، لا يأخذ بعين الاعتبار آراء المصالح التقنية ويحدث ضرراً في حق المواطن والبلدية ... يعرض إلى عقوبات، من خلال هذا التقديم والعرض والتحليل تتبين أهمية التأكيد الرسمي على مبدأ المساءلة والرقابة على الهيئات المحلية.

ج- التشريعات الخاصة بالخدمة العمومية:

تؤكد على تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وضمان مشاركته في إدارة وتسيير المرفق العمومي، صدر منشور وزاري في 14 نوفمبر 2012 يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وتأهيل المرافق العمومية تبعه تأسيس وزارة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية.

د- التشريعات الخاصة بعصرنة الإدارة العمومية:

اتخذت حزمة من الإجراءات لتخفيف المعوقات الإدارية والبيروقراطية وتمكين المواطن من الإتصال بالوحدة المحلية، حيث أصبح بإمكانه استخراج وثائق الحالة المدنية من أي بلدية كانت، وإلغاء التحقيقات الأمنية في ملفات جوازات السفر، إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية.

رابعاً: مؤسسات وآليات لتطبيق الحوكمة المحلية:

1- المجلس الشعبي البلدي (الانتخاب المباشر): المشاركة غير المباشرة للمواطنين عن طريق انتخاب ممثلين عنهم في المجالس المحلية.

2- لجان المجلس الشعبي البلدي: وفر قانون البلدية إمكانية إشراك المواطنين في اللجان التي يشكلها المجلس وهي أهم قاعدة لتطبيق الديمقراطية التشاركية (هناك نوعين لجان دائمة وأخرى خاصة).

3- إجتماع المجلس البلدي. "المادة 26 من القانون البلدي" جلسات المجلس علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية".

4- الجمعيات ولجان الأحياء (تنظيمات المجتمع المدني). 82 ألف جمعية محلية احصائيات 2010.

5- الإعلام الجوّاري: تم إنشاء 47 إذاعة محلية بمعدل محطة إذاعية على مستوى كل ولاية (محافظة) تزود المواطنين المحليين بالمعلومات حول القضايا المحلية، تستضيف المواطنون والمسؤولين المحليين.

6- البلديات الإلكترونية: قامت العديد من البلديات بإنشاء بوابات إلكترونية، فأصبح تقريباً لكل ولاية وبعض البلديات مدونة وصفحة في الموقع الاجتماعي "الفيسبوك" (مثلاً بلدية باتنة)، يكتب فيها المواطن انشغالاته وآماله ويطلع على كل المستجدات التي تعني السياسة المحلية.

خامساً: معوقات تطبيق الحوكمة على المستوى المحلي في الجزائر:

من خلال قراءة وتحليل النصوص القانونية وخاصة المحلية يظهر أن هناك اعترافاً رسمياً وصريحاً بضرورة تبني معايير ومبادئ الحوكمة على المستوى المحلي لإدارة الشأن المحلي وتنشيط عملية التنمية المحلية كمقدمة لتحقيق التنمية الشاملة، لكن تطبيق تلك المبادئ وإنزالها على أرض الواقع واجهته عدة عراقيل ومشاكل يمكن تحديدها في ما يلي :

1- المعوقات السياسية:

- الصراع الحزبي وصراع المصالح داخل المجالس المنتخبة مما أدى إلى تجميد الاجتماعات وتعطيل المشاريع التنموية.
- الحركات الاحتجاجية اليومية المرتبطة بمطالب السكن والشغل والخدمات العمومية في ظل نقص الموارد المالية.
- عزوف المواطنين عن المشاركة والتعاون مع المجالس المنتخبة.
- عدم تطبيق النصوص القانونية والتشريعات المحلية الخاصة بمشاركة المواطن.
- غياب الثقة بين المنتخب المحلي والمواطن.

ب- المعوقات الإدارية:

- الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة.
- التوجيه المركزي للقرار البلدي : الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية تجعلها تتولى بنفسها القيادة.
- غياب الإستقلالية وعدم القدرة على ممارسة الصلاحيات.
- أزمة الوظيف البلدي (ضعف التأطير النوعي والكمي وغياب التأهيل والتكوين...).

ج- المعوقات الاقتصادية والمالية:

- الفساد الإداري والمالي.
- نقص الموارد ومصادر التمويل.

سادساً: كيفية تفعيل الحوكمة في الإدارة المحلية:

لقد أصبح إشراك المواطن في تدبير شؤونه المحلية حق مكسب دستوريا (الاعتراف الدستوري والقانوني)، حيث وضع المشرع الجزائري 14 مادة قانونية تدعو إلى إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، وكذلك الشراكة مع القطاع الخاص، لكن الاعتراف الدستوري والقانوني يحتاج إلى آليات وميكانيزمات وتدابير تسمح للمواطنين بالمشاركة في تسيير شؤون بلدياتهم وولاياتهم، وللقطاع الخاص من المساهمة في التنمية المحلية.

تتمثل الاقتراحات فيما يلي:

- تأهيل العنصر البشري للإدارة المحلية باعتباره العنصر الأساسي والمحرك لها بما يضمن فعالية وجودة تسيير الشأن المحلي (دورات تكوينية للمنتخبين حول كيفية التعامل وإشراك المواطن في القرار.
- بث الوعي البلدي والنضج المدني وإشعار المواطنين بأهمية الشأن العام، من خلال استشارتهم وإعلامهم حول كافة الأمور المحلية، وضرورة التفاعل الإيجابي مع الفعاليات المجتمعية كلجان الأحياء وموظفي البلدية والتعاون معهم.
- إعطاء صلاحيات أوسع واستقلالية أكبر لرؤساء المجالس، وذلك من خلال التحرر من القيود التي تفرضها الهيئات الوصية.
- تعزيز استقلالية القرار الإداري المحلي وسبل تنفيذه دون حاجة إلى السلطة المركزية.
- تطوير أساليب التسيير الإداري المحلي والمالي وعصرنتها.
- احترام مبدأ الفصل بين السلطات بين (رئيس البلدية والأمين العام والوالي)

الخاتمة:

لقد أصبحت الحوكمة المحلية في الجزائر كمنهجية ومقاربة رسمية لتحديث وإصلاح الإدارة المحلية التي أصبحت تحتل مكانة متميزة في اهتمامات الدول قصد تحقيق طموحات السكان في مجال التنمية المحلية، وكذلك بسبب التحديات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي نتيجة انهيار أسعار البترول والبحث عن بدائل مكملة للاقتصاد الوطني للتخلص من التبعية للمنتوج الواحد، ومن أهم الآليات التي اعتمدت عليها وزارة الداخلية لتجسيد الحوكمة المحلية هي المقاربة التشاركية، وللوصول إلى مدى تفعيل هذه الآليات على مستوى التنمية المحلية، أصدرت العديد من التشريعات والقوانين لتقريب الإدارة من المواطن وجعله شريكا حقيقيا في التسيير والتنمية، لكن على مستوى الممارسة والتطبيق الفعلي للمقاربة ظهرت العديد من الصعوبات تحتاج إلى إجراءات تنفيذية رسمية وإلى نشر وعي محلي وتحسيس بأهمية المبادرات المحلية والشراكة مع الإدارة المحلية كفاعل مرافق.

قائمة المراجع:

أ. الكتب

1- عبد النور ناجي، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، الجزائر، مديرية النشر لجامعة باجي مختار عناية، 2010

2- 2- AUDRIA Raphael, **New Public Management et Transparence : Essai de Déconstruction d'un Mythe Actuel**, Thèse Doctorat, Université Genève, 2004

3- Suely Maria Ribeino Leal, **Modèles de décentralisation et de Démocratie Participative dans La Gestion Locale au Brésil**, Document de discussion, N°68, UNESCO, 2004

ب. المؤتمرات

1- ناجي عبد النور ورقة بحثية مقدمة منتدى التنمية الإدارية (الحكمانية: المنهج الحديث في إدارة المنظمات العربية) الشارقة - دولة الإمارات العربية المتحدة - 19 - 23 أكتوبر 2008 عنوان " دور الوالي في تجسيد الحكم الرشيد لتحقيق التنمية المحلية (التجربة الجزائرية)."

2- ورقة بحثية مقدمة إلى مؤتمر دولي موسوم ب" دور المواطنين والمنظمات في البناء المشترك للعمل الحكومي بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا" من تنظيم شبكة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لبحوث الإدارة العامة "مينابار" بالشراكة مع المعهد العربي للحوكمة من 6 إلى 9 أكتوبر 2015 عنوان الورقة البحثية : نحو إشراك المواطن كفاعل في منظومة الحوكمة المحلية : قراءة في الإطار القانوني والمؤسساتي للتجربة الجزائرية.

3. ورقة بحثية مقدمة إلى المؤتمر العلمي الدولي حول "عولمة الإدارة في عصر المعرفة" كلية الأعمال جامعة الجنان - لبنان - أيام 17/16/15 ديسمبر 2012.

عنوان الورقة البحثية : الإصلاح الإداري كآلية لمواجهة تحديات العولمة في العالم العربي ' التجربة الجزائرية'

ج. الموثائق والدراسات والنصوص القانونية:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، التقرير المرحلي الثاني حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، جويلية 2012،
2. الدساتير الجزائرية (1989 - 1996).
3. قوانين الجماعات المحلية (البلدية 2011، الولاية 2012).

الجماعات المحلية في الدساتير المغربية

د/ بوبكر خلف

قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمّو لخضر الوادي

○○○○○○○○○○

تمهيد

اتجهت الدساتير المغربية الخمسة إلى اعتماد نظام الجماعات المحلية أو اللامركزية الإدارية، في إدارة الشؤون الإقليمية، وهي منح الجهات المحلية سلطة البت في الأمور الداخلية دون الرجوع إلى السلطة المركزية في العاصمة، وإن كان ذلك لا يخرج عن الإطار القانوني، قانون البلدية وقانون الولاية من جهة، وعن رقابة أو وصاية السلطة المركزية من جهة أخرى⁽¹⁾. إلا أنها اختلفت في تسمياتها وتقسيماتها، ومجالسها المنتخبة، وهيكلتها البشرية، والصلاحيات الممنوحة لها، ومن له سلطة إنشائها وتنظيمها، هل هو المؤسس الدستوري أم المشرع القانوني، ومدى خضوعها للوصاية والرقابة الداخلية والخارجية، فما هي مظاهر هذه اللامركزية الإدارية التي نصت عليها الدساتير المغربية؟ للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا المنهج المقارن، وذلك ما سيتم توضيحه في الفروع التالية :

الفرع الأول: التسميات

لقد حدّد الدستور الجزائري⁽²⁾ في المادة: 15 منه الجماعات المحلية بأنها البلديات والولايات، وأوضح بأن البلديات هي الجماعات المحلية القاعدية، وبناء عليه فإن القطر الجزائري يقسم إلى مجموعة ولايات حاليا 48 ولاية أضيفت إليها أخيرا ولايات منتدبة، كل ولاية تقسم إلى عدة بلديات، وتنسق الشؤون المحلية ما بين الولايات والبلديات جهات ثالثة وهي الدوائر التي لا تتمتع في الحقيقة بالاستقلالية.

أما الدستور المغربي⁽³⁾ فقد أطلق عليها المجموعات الترابية بدل المجموعات المحلية⁽⁴⁾، إذ نصت المادة : 135 منه على أنها الجهات والأقاليم والعمالات والجماعات كما نصت المادة: 94 على أنها الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، من هاتين المادتين يبدو أن الجماعات المحلية القاعدية هي الجماعات الحضرية والقروية تتلوها الأقاليم ثم العمالات وأخيرا الجهات.

وفي الدستور الموريتاني⁽⁵⁾ نصت المادة: 98 منه (الباب العاشر) على أن المجموعات الإقليمية هي البلديات والوحدات التي يمنحها القانون هذه الصفة.

وفي الدستور التونسي⁽⁶⁾ نصت المادة: 131 على أن الجماعات المحلية هي البلديات والجهات والأقاليم. وبالنسبة للدستور الليبي⁽⁷⁾ فقد نصت المادة: 169 منه على أن تقسم ليبيا إلى وحدات إدارية تسمى محافظات وتقسم كل محافظة إلى عدد من البلديات تقسم كل بلدية إلى عدد من المحلات.

استقراء لهذه المواد الدستورية نرى أن هناك اختلافا في تسمية المجموعات المحلية، من دولة إلى أخرى، وإن كانت متفقة على تقسيم الإقليم إلى وحدات محلية.

الفرع الثاني: مجالسها المنتخبة

لقد نص الدستور الجزائري في المادة: 16 منه على أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية، ولقد ترك تنظيم ذلك للقوانين العضوية⁽⁸⁾ والعادية، وبناء عليه فإن كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي منتخبون بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذلك كل أعضاء المجلس الشعبي الولائي من قبل الناخبين في انتخاب حر ومباشر، وهم يقومون بدورهم في انتخاب أعضاء مجلس الأمة من بينهم.

أما في المغرب فقد نص آخر دستور له في المادة: 95 على أن تدير المجموعات المحلية مجالس منتخبة وترك تنظيمها للقوانين، نفس الشيء بالنسبة للدستور الموريتاني الذي نص في المادة: 98 منه على أن تتولى إدارة هذه المجموعات المحلية مجالس منتخبة وفق الشروط التي ينص عليها القانون، ونصت المادة: 57 منه على أن يدخل في مجالات القانون التنظيم الحر للمجموعات المحلية واختصاصاتها.

في حين أن الدستور التونسي نص في المادة: 133 منه على أن تدير الجماعات المحلية، البلديات والجهات مجالس منتخبة، تنتخب انتخابا عاما حرا ومباشرا وسريا ونزيها وشفافا، وتنتخب مجالس الأقاليم من قبل أعضاء المجالس البلدية والجهوية ويضمن القانون الانتخابي تمثيل الشباب.

أما الدستور الليبي فقد نصت المادة: 170 منه على أن يتكوّن في كل وحدة إدارية مجلس محلي يسمى المجلس البلدي ويتكون من 7 أعضاء يمثل أحدهم البلدية في مجلس المحافظة، ونصت المادة: 173 على أن مجلس المحافظة يتكون من أعضاء منتخبين، عن كل بلدية عضو، ويتأصلهم رئيس يسمى المحافظ بالاقتراع السري.

الفرع الثالث: الصلاحيات المخولة لها

في الجزائر نصّت المادة: 14 من الدستور على أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطة العمومية، كما نصت المادة: 16 المذكورة أعلاه على أن المجلس المنتخب يجسد مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة.

أما الدستور المغربي فقد نص في الفصل: 95 منه على أن تقوم المجالس المنتخبة بإدارة الشؤون المحلية ديمقراطيا. بالنسبة للدستور الموريتاني فقد نص في المادة: 57 منه على أن يدخل في مجال القانون تنظيم اختصاصات المجموعات المحلية.

والدستور التونسي نص في المادة: 134 من على أن تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية، وصلاحيات منقولة منها، وتوزّع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة وفقا لمبدأ التفرّيع.

بالنسبة للدستور الليبي فقد نص في المادة: 171 منه على أن تدير المجالس البلدية شؤونها بحرية، ونص في آخر المادة: 169 على أنها تحقق خطط التنمية العادلة في البلد.

الفرع الرابع: سلطة إنشائها وتنظيمها

نصّ الدستور الجزائري على من ينشئ المجموعات المحلية وهو البرلمان وفقا للمادة: 122 منه التي نصت على أن يشرّع البرلمان في المجالات التالية:

...بما فيها التنظيم الإقليمي للبلاد، وكذلك تنظيمها.

أما الدستور المغربي فقد نص كذلك على أن إحداث جماعات إقليمية أخرى يتم بقانون، وذلك وفقا للفصل: 94، كذلك الدستور الموريتاني نصّ في المادة: 57 المذكورة أعلاه أن القانون ينظم التقطيع الإقليمي والتنظيمي إلى مجموعات إقليمية.

أما بالنسبة للدستور التونسي فقد نص على إمكانية إحداث أصناف خصوصية للمجموعات المحلية بقانون الفصل: 131 كما نص في الفقرة: 3 منه على أن تغطّي المجموعات المحلية كامل تراب الجمهورية وفق تنظيم يضبطه القانون. في حين الدستور الليبي وفي المادة: 169 منه نص على أن يحدد القانون عدد المحافظات وعدد البلديات وعدد المحلات في كل بلدية.

الفرع الخامس: الرقابة عليها

لم ينصّ الدستور الجزائري على رقابة المجموعات المحلية، لكن من المسار العام للتشريعات يفهم أن هناك ثلاثة أنواع من الرقابة عليها: رقابة داخلية إدارية وهي رقابة السلطة الوصائية، ورقابتان خارجيتان تتمثلان في رقابة مجلس المحاسبة ورقابة القضاء وخاصة الإداري على أعمالها.

نفس الشيء بالنسبة للدستور المغربي، حيث يفهم منه أنّ هناك رقابة داخلية: رقابة السلطة الوصية، ورقابة خارجية: رقابة القضاء، أما بالنسبة للدستور الموريتاني فلم ينص على ذلك.

بعكس الدستور التونسي الذي نص في المادة: 173 منه على أنّ للجماعات المحلية حرية التصرف في مواردها لكن تحت رقابة القضاء المالي، ونصت المادة: 138 على أنها تخضع في شرعية أعمالها للرقابة اللاحقة، كما نصّت المادة 142 على أن يبتّ القضاء الإداري في المنازعات حول الاختصاص ما بين المجموعات المحلية وما بينها وبين السلطة المركزية.

في الدستور الليبي المادة: 174 منه أشارت من بعيد للرقابة التي يجسدها المحافظ الذي يمثل صلة الوصل بين السلطة المركزية ومحافظته، ويمارس الإشراف الإداري وضمان احترام قوانين الدولة في المحافظة.

الخاتمة:

من الدراسة السابقة يتضح لنا أنّ الدساتير المغاربية كلها اعتمدت على نظام اللامركزية الإدارية في إطار الدولة الموحدة أو البسيطة، ولم تذهب إلى حدّ الدولة الاتحادية، إلا أنها اختلفت في التسميات ما بين البلديات والولايات والمحافظات والأقاليم والمجموعات الحضارية والقروية والعمالات والمحلات.

أما فيما يتعلق بمدى درجة هذه اللامركزية، نجد الدستور المغربي ينص على المجموعات الترابية، كما منح إمكانية إعطاء تميز لبعض الجهات من حيث إدارة شؤونها المحلية ذاتيا، في حين اقتصر الدستور الجزائري والموريتاني على اعتماد نظام البلدية والوحدات.

ومن حيث الرقابة عليها، لم تنص الدساتير المغاربية على هذا الإجراء وتركت تنظيمها للقوانين الأساسية والعادية، غير أنّ الدستور التونسي نصّ على خضوع المجموعات المحلية للرقابة اللاحقة كما تخضع لرقابة القضاء المالي فيما يتعلق بتصرفاتها المالية.

كما نلاحظ أنّ بعض الدساتير كان مختصرا جدا في تنظيم الجماعات المحلية، كالدستور الموريتاني وبعضها فصل في هذه المسائل كالدستور التونسي.

هوامش المداخلة:

- (1) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، النظرية العامة للدولة والدستور، طرق ممارسة السلطة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1982، ص: 98.
- (2) الدستور الجزائري لسنة 1996 الجريدة الرسمية رقم: 96 في 8 ديسمبر 1996 المعدل بالقانون رقم 03\02 الصادر في 10 أبريل 2002 و بالقانون رقم 19\08 الصادر في 15 نوفمبر 2008.
- (3) الدستور المغربي الصادر في 30/ 07/ 2011.
- (4) ربما اعتمد المؤسس الدستوري المغربي هذه التسمية نتيجة قضية الصحراء الغربية ومنحها نوعا من الحكم الذاتي.
- (5) الدستور الموريتاني الصادر في جويلية 1991، المتمم بالتعديل الذي أقر في استفتاء 25 جوان 2006.
- (6) الدستور التونسي صادق عليه النواب في 26 جانفي 2014، وأمضى عليه الرؤساء الثلاثة في 27 جانفي 2014.
- (7) الدستور الليبي المعدل لسنة 2014.
- (8) القوانين الأساسية هي قوانين دستورية بطبيعتها، لكن هي من وضع المشرع العادي مع اشتراط إجراءات خاصة في وضعها، أنظر: فوزي أوصديق ، الوائي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص: 77 وما بعدها.

نحو إشراك الجماعات المحلية لتنمية المناطق الحدودية في المنطقة المغاربية

"دراسة الحالة الجزائرية - التونسية"

أ.د/ صالح زباني + أ. /آمال بلغالم

قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة

○○○○○○○○○○

من خلال مداخلتنا التي نقترحها للملتقى العلمي حول موضوع الجماعات المحلية في المنطقة المغاربية، سنتطرق لموضوع يبدو في ظاهره أنه يدخل في سياق الطرح الافتراضي بحكم تناوله لشأن ظل محتكرا دوما وبشكل حصري من قبل صناع القرار على المستويات المركزية للدول المغاربية، وأقصد بذلك تفعيل فرص التعاون المغاربي، فلطالما ظلت المقاربة المهيمنة في التعاطي مع ملف التعاون والتكامل بين البلدان المغاربية هي مقاربة السلطات المركزية في هذه البلدان والتي تعني فيما تعنيه أن ملف التكامل هو شأن حكومي ومن اختصاص الهيئات المركزية فقط.

إن فحص منهجية وجهود هذه الأقطار في إشراك نُخبها وجماعاتها المحلية في تفعيل مسار التكامل يفضي إلى استنتاج مركزي وهو التغيب شبه التام لهذه النخب والجماعات. ولتأكيد هذا الطرح سنتعرض لدراسة حالة بعينها وهي تنمية المناطق الحدودية بين هذه الدول، أين يفترض أن تضطلع الجماعات المحلية بدور هام ضمن هذا الشأن إلا أن الواقع الفعلي يشير إلى غير ذلك.

إنَّ الحديث عن التكامل المغاربي لن يكتمل إذا لم يتم إشراك الفواعل المحلية من خلال إحداث وثبة جادة ضمن مستوى التشريعات التي تضبط نشاط الجماعات المحلية لتكون قاطرة مهمة مُدعّمة للجهود ولمسار التقارب والتكامل بين أقطار المنطقة المغاربية.

سنركز في مداخلتنا على تساؤلين أساسيين مفادهما: ما هي الأسباب الفعلية وراء عدم إشراك الجماعات المحلية في المنطقة المغاربية لدعم مسار التكامل فيها؟ وما هي الفرص المتاحة والمنتظرة لإقحامها في هذا المسار؟.

ستتضمن مداخلتنا دراسة حالة بعينها وهي كيفية تعاطي هذه البلدان مع قضية تنمية مناطقها الحدودية مع التركيز على نموذج بعينه وهو النموذج الجزائري التونسي، فرغم التحديات العديدة التي يواجهها كلا البلدين ضمن هذه المناطق سواء على المستوى الأمني أو التنموي، وهو ما يستدعي تضافر جهود كل الفواعل الرسمية وغير الرسمية في كلا البلدين، لكن المقاربة المعتمدة فيهما لازالت مقاربة مركزية لا مكان فيها للنخب والجماعات المحلية رغم ما تمثله الاستعانة بهذه الجماعات من جدوى وأهمية خصوصا عندما يتعلق الأمر بالشؤون والقضايا الحدودية ذات الاهتمام المشترك.

سنتطرق من خلال مداخلتنا للعناصر الآتية:

أولاً: ملاحظات ومشاهدات أولية.

ثانياً: في أولوية المقاربة المركزية على حساب المقاربة المحلية.

ثالثاً: في أولوية المقاربة الأمنية وطميش المقاربة التنموية.

رابعاً: في كيفية المساهمة لتفعيل النخب والجماعات المحلية لتنمية المناطق الحدودية.

خامساً: الخاتمة: نداء من أجل تطوير نظام تشريعي للجماعات المحلية ذو صبغة تكاملية بين البلدان المغاربية.

أولاً: ملاحظات ومشاهدات أولية

ما نقصده بالمناطق الحدودية في مداخلتنا هذه هي تلك المناطق الجغرافية المعتبرة التي تتقاسمها البلدان المغاربية وتزخر بإمكانيات بشرية وطبيعية هائلة يمكن الاستثمار فيها بما يعود بالنفع على مواطني هذه المناطق.

تاريخياً، لطالما كانت هذه المناطق محورا للتواصل بين الشعوب والبلدان المغاربية بل ولا تزال إلى يومنا هذا ويكفي أن نشير إلى عدد العابرين للحدود من مواطني هذه البلدان لاسيما بين الجزائر وتونس ، سواء تعلق الأمر بالتنقل لأغراض تجارية أو خدمية أو سياحية، وهو ما يستدعي الاهتمام أكثر بتنمية هذه المناطق وعدم النظر إليها أنها فقط كمناطق عبور، وعليه ينبغي أن نفكر بجد في تحسين العديد من البنى التحتية وعلى رأسها تنوع المواصلات وتوسيعها كعملية ضرورية تشترطها تنمية المناطق الحدودية، ولبولوج تلك الأهداف لابد من إشراك النخب والجماعات المحلية في تلك المناطق بحكم قربها من الواقع وما يعنيه ذلك من إمكانية مشاركتها في مواجهة العديد من التحديات التي يفرزها الوضع المتردي فيها، وعليه لا يمكن إغفال قدرة هذه الجماعات على الاقتراح والمتابعة والرقابة للمشاريع المشتركة في المناطق الحدودية للبلدان المغاربية.

من المفارقات الهامة التي تلفت الانتباه في سياق الحديث عن تنمية المناطق الحدودية ، هو أنه بالرغم من أن البلدان المغاربية تتقاسم تاريخاً مشتركاً وإرثاً ثقافياً ثرياً في التأزر والتعاون وكذا تشابه الخصائص و المشكلات التنموية والمصالح والتوجهات والأهداف المستقبلية سواء داخلياً أو خارجياً، لكن النخب الحاكمة في هذه البلدان لم تترجم هذا الإرث وهذه الأهداف المشتركة إلى واقع ملموس ، والتأخر في إرساء مشاريع مشتركة مربحة لهذه البلدان .

ومن المفارقات أيضاً إدراك صناع القرار وكذا معظم النخب بضرورة ترقية وتطوير هذه العلاقات ، إلا أن ذلك يتوقف على مستوى الخطاب لكن مقارنة ذلك مع واقع الحال نجد أنفسنا أمام القول المأثور " نسمع جعجعة ولا نرى طحيناً " ، ومن ذلك وفي إطار العلاقات الجزائرية التونسية مثلاً يمكن الرجوع فقط لخطاب القادة الجدد في تونس ما بعد الثورة لنلاحظ هذا التوجه، ويكفي أن نشير هنا أن تصريح الرئيس الحالي في تونس السيد الباجي قائد السبسي الذي لم يشذ عن القاعدة عندما صرح عقب انتخابه أن زيارته الأولى خارج الجمهورية ستكون نحو الجزائر.

إن المعاناة البسيطة للوضع الاقتصادي في هذه المناطق تفيد للأسف الشديد أن ظاهرة التهريب والتجارة الموازية بالشريط الحدودي هي الأنشطة الأكثر حضوراً مما جعلها تحتل مركز الصدارة في سلم المخاطر الإستراتيجية المهددة لأمن واستقرار هذه البلدان، خاصة وأن استفحال هذه الظاهرة ارتبطت عضوباً بسياسات تنموية غير ممنهجة مورست منذ عقود، ما جعل من هذه المناطق في نهاية المطاف بيئة حاضنة للنشاطات الإجرامية وعلى رأسها التهريب وتغذية الجماعات الإرهابية.

لم تحظ المناطق الحدودية بالاهتمام الكافي من فرص الاستثمار سواء تعلق الأمر بالمستثمرين الخواص أو في سياق الاستثمارات الحكومية بشكل عام، وعليه إذا ما قارنا هذه المناطق بالمناطق الحضرية الكبرى في هذه البلدان، فالأنشطة الاقتصادية لازالت ضعيفة للغاية مما سمح ببروز العديد من الممارسات الاقتصادية ذات الطابع المافوي كالتهريب وتجارة المخدرات كما اشرنا إليه آنفاً. والمؤسف أكثر أننا لا نرى مبادرات وحلول بديلة لهذه الأنشطة غير القانونية ، حيث أن غياب هذه المبادرات يعود في واقع الأمر إلى طبيعة الأنظمة السياسية والاقتصادية في كلا البلدين وهي الأنظمة التي تتميز

بالمركزية الشديدة (بوليسنتريك) من خلال عدم السماح بتشكيل أقطاب اقتصادية كبرى في المحيط أي بعيدا عن المركز وهذا الوقع أثر على عملية تنمية المناطق الأخرى سيما الحدودية ، مما جعل منها مناطق فقيرة منفرة للاستثمار ومستقطبة لأنشطة شاذة وغير مجدية، هذا من الناحية الاقتصادية ، أما من الناحية السياسية فيلاحظ التغييب الكامل في إشراك النخب والجماعات المحلية من خلال مد جسور التعاون بينها بقصد المساهمة في النهوض بالمناطق الحدودية .

في محصلة هذه المشاهدات الأولية لا يفوتنا ان نذكر هنا ان الفكرة المغاربية عند بداياتها الأولى كانت فكرة الشعوب المغاربية خلال مراحل نضالها من أجل التحرر والاستقلال ، وعليه فإن تجسيدها الفعلي ينبغي أن ينبثق مجددا من هذه الشعوب ومن يمثل هذه الشعوب سيما على المستويات المحلية.

ثانياً: في أولوية المقاربة المركزية على حساب المقاربة المحلية.

منذ حصول البلدان المغاربية على استقلالها ظلت جل المبادرات التي تناولت شأن التعاون والتكامل المغاربي أمرا حكوميا مركزيا صرفا، وإن كان ذلك مقبولا عندما كانت الدولة هي الفاعل الأوحده في السنوات الأولى للاستقلال، إلا أن التحولات التي شهدتها العالم فيما بعد منذ أن تم الانتقال من مرحلة الإعجاب بالدولة إلى اكتشاف الممارسة الاجتماعية في إدارة الشأن العام وهذا كنتيجة للثورات الديمقراطية التي مست عدة دول في العالم، إضافة لبروز مفاهيم جديدة كالحكومة المحلية وما تعنيه من تفعيل للفواعل على المستويات المحلية، كل ذلك استدعي إحداث ثورة في مدركات صناع القرار في المنطقة المغاربية، ثورة تمس ليس فقط تفعيل التكامل المغاربي من أعلى، أي من خلال المبادرات الفوقية، لكن ضرورة أن يتحول هم التكامل المغاربي إلى شأن محلي أيضا وعليه يمكن أن نتحدث عن ثورة في التشريعات التي تحكم وتنظم نشاط الجماعات المحلية لكل بلد مغاربي أين يكون البعد التكاملي حاضرا فيها، وما نقصده بالجماعات المحلية بالأخص هي تلك الجماعات التي تتولى إدارة الأقاليم المحلية. فالعديد من القضايا والمشكلات والتحديات ضمن المناطق الحدودية في الوقت الراهن يستدعي إشراك الجماعات المحلية لكون معظم التحديات هي تحديات مشتركة ، وعليه فإن التعاطي الفعال معها ينبغي أن يكون تعاطيا مشتركا.

من خلال مراجعة النصوص التي تضمنت الأهداف التي كانت وراء إنشاء الإتحاد المغاربي نجدها حددت أهدافا كانت ذات صبغة عامة، أي يمكن تأويلها لتشمل البعدين الإقليمي وحتى المحلي، فمن ضمن تلك الأهداف نجد ما يتعلق بضرورة فتح الحدود بين الدول الخمسة بقصد تمتين الأخوة التي تربط الدول الأعضاء وشعوبها ببعضها البعض، وتحقيق تقدم ورفاهية مجتمعاتها والدفاع عن حقوقها، والتنسيق الأمني، ونهج سياسة مشتركة في مختلف الميادين، والعمل تدريجيا على تحقيق حرية تنقل الأشخاص وانتقال الخدمات والسلع ورؤوس الأموال فيما بينها، وكذلك تحقيق التنمية الصناعية والزراعية والتجارية والاجتماعية للدول الأعضاء واتخاذ ما يلزم اتخاذه من وسائل لهذه الغاية، بإنشاء مشروعات مشتركة وإعداد برامج عامة ونوعية⁽¹⁾.

لكن بعد أكثر من عقدين ونصف من الزمن لم تتحقق تلك الأهداف لأن تحقيقها لا يمكن أن يتم من خلال الحكومات المركزية لوحدها، وهو ما أراده صناع القرار، فمساهمة المجتمعات المغاربية من خلال نخبها وجماعاتها المحلية لتحقيق الحلم التكاملي كان أمرا ضروريا. وتغيب الطابع المجتمعي المشاركوني يمثل سببا من الأسباب الرئيسية المسؤولة عن

الفشل لتجسيد الأهداف المذكورة أعلاه، أي الأهداف التي أقرها ميثاق إنشاء الاتحاد المغاربي، إذا تعد مشاركة المجتمع المحلي أمرا ضروريا في الوقت الراهن للتمكين للتكامل المغاربي خاصة وأننا في عصر العولمة أين تتجه الحكومات المركزية للتخلي شيئا فشيئا عن الكثير من مهامها الكلاسيكية لصالح فواعل جديدة كالنخب والجماعات المحلية.

في مقابل عمومية النصوص المتعلقة بإنشاء الاتحاد المغاربي نجد النصوص التشريعية المتعلقة بتنظيم سير الجماعات المحلية على مستوى البلدان المغربية لم تتضمن إشارات واضحة تخدم فكرة التكامل والتعاون بينها. ومع ذلك نجد أن الكثير من القضايا والمهام المخولة من قبل هذه النصوص للجماعات المحلية على مستوى كل بلد من البلدان المغربية تعطي الجماعة المحلية حرية وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة طبقا للمخططات الوطنية، كما تخول لها القيام بجميع الأعمال الكفيلة بإنعاش الاقتصاد المحلي والتشغيل، والرفع من القدرات الاقتصادية والاستثمارات، وتهيئة المناطق للأنشطة الاقتصادية، وإبرام اتفاقيات أو شراكة من أجل انعاش التنمية كما هو الحال مثلا في التشريعات المغربية⁽²⁾.

رغم هامش الحرية الذي تتمتع بها الجماعات المحلية المغربية يبقى دورها محدودا للغاية، أما دورها التكاملي فلا يكاد يكون له أدنى حيز سواء على المستوى التشريعي أو حتى الواقعي. ومن المفارقات التي نسجلها هنا هو انفتاح بعض البلدان المغربية ليس على بعضها البعض بل على بلدان أخرى بعيدة عن المنطقة. فمثلا هناك من البلدان المغربية من تتحدث عن أشكال جديدة من التعاون بين الجماعات المحلية في شكل ما يعرف بالتعاون اللامركزي الدولي، والذي يعني ربط علاقات دولية متنوعة بين الجماعات المحلية والجماعات الترابية الأجنبية والمنظمات غير الحكومية الدولية المهتمة بالشؤون المحلية. وتعد المملكة المغربية نموذجا ضمن هذا السياق من خلال ربطها لعلاقات مع أكثر من 400 جماعة محلية تتوفر على التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات محلية في إفريقيا وأوروبا وأمريكا وآسيا، في حين يظل التعاون مع البلدان المغربية منعدما⁽³⁾. في واقع الأمر رغم أهمية فكرة التعاون اللامركزي الدولي لكن يبقى التعاون والتوأمة بين الجماعات المحلية المغربية أكثر أهمية ومنطقية وجدوى، إن التوأمة الحقيقية تبقى تلك التي يمكن أن تنسج على المستوى المغاربي على مستوى المناطق الحدودية التي هي في أمس الحاجة للتعاون بحكم تقاسمهما لنفس الموروث ونفس التحديات وكذا نفس الآفاق والطموحات.

ثالثا: في أولوية المقاربة الأمنية وتهميش المقاربة التنموية

ضمن هذا العنصر سنتعرض لدراسة عينة خاصة بهدف الكشف عن طبيعة العلاقة بين البلدان المغربية فيما يتعلق بمنهجية التعاطي مع المشكلات والتحديات التي تواجهها ضمن مناطقها الحدودية، وسنركز على حالة بعينها وهي التعاون الجزائري التونسي على مستوى الأقاليم الحدودية المشتركة. إن الملاحظة التي نسجلها ضمن هذا السياق تكمن في غياب التشريعات التي تتعلق بإسناد مهام واختصاصات معينة للجماعات المحلية ضمن هذه المناطق للتعاون بينها، وكذلك سيطرة منطق السياسة العليا في مقابل السياسة الدنيا في تعاطي كلا البلدين مع مشاكلهما الحدودية. فالتعاون وثيق للغاية بين السلطات المركزية في كلا البلدين فيما يخص مكافحة الإرهاب، لكن ماعدا ذلك نلاحظ غياب الأشكال الأخرى للتعاون الفعال سواء بين حكومتي البلدين أو ضمن سياق منح هذه الحكومات بعض الاختصاصات ذات البعد التنموي للجماعات المحلية خصوصا على مستوى المناطق الحدودية.

في واقع الأمر فرغم وجود ما يعرف باللجنة المختلطة الخاصة بالمسائل الحدودية والتي تضم قيادات عليا في كلا البلدين، لكن يبدو أن توجه القيادات العليا في كلا القطرين ينصب أكثر على التعاطي مع القضايا الأمنية، وتتمظهر أكثر في طبيعة العلاقة القائمة بين البلدين سواء في الماضي أو في فترة ما بعد الثورة التونسية، خصوصا مع تنامي المد الإرهابي الذي حظي باهتمام بالغ، وما يؤكد هذا الأمر عدد الاتفاقيات الأمنية بين البلدين في هذا المجال في مقابل عدد الاتفاقيات ضمن المجالات الأخرى، وللاستدلال على ذلك يمكن الرجوع لفحوى الاتفاق التاريخي الذي تم التوقيع عليه بين البلدين في شهر ماي 2014 والمتعلق بحماية المناطق الحدودية، فبنود ذلك الاتفاق انحصرت أساسا حول قضايا يتعلق معظمها بالتعاون الأمني في تلك المناطق، كما تضمن الاتفاق محاور أخرى تصب في نفس الاتجاه مثل:

1. اجتماعات ولقاءات ثنائية للبنى التي تتولى مسؤولية حماية الحدود.
 2. التنسيق والتعاون العملي لأمن الحدود من خلال مكافحة الإرهاب والتهريب والإجرام العابر للحدود.
 3. وضع شراكة تتعلق بتبادل المعلومات المتعلقة بأمن الحدود مع توفير كل الوسائل والآليات الضرورية لذلك.
 4. تبادل الخبرات في ميدان أمن الحدود ضمن إطار مكافحة الإجرام في جميع أشكاله. وكذلك إجراء دورات تدريبية وتكوينية للكوادر العسكرية لكلا البلدين قصد تأهيلهم أكثر عند التعاطي مع التحديات الأمنية في المناطق الحدودية⁽⁴⁾.
- إن ما يلاحظ على المحاور السالفة الذكر لهذا الاتفاق هو إعطاء الأولوية للجانب الأمني في مقابل الإهمال التام للجانب التنموي، قد يبدو هذا التوجه مبررا إذا نظرنا له فقط من وجهة نظر صناع القرار في البلدين بحكم المخاطر المتعاضمة للمد الإرهابي في المناطق الحدودية، لكن هذه المقاربة مبتورة وغير كاملة بمعزل عن المقاربة الأخرى وهي المقاربة التنموية، وحتى المقاربة التنموية ستظل عديمة الفعالية في ظل غياب مشاركة الجماعات المحلية على مستوى المناطق الحدودية بحكم احتكاكها المباشر مع مختلف المشكلات والتحديات التي تواجهها هذه المناطق.

رابعاً: في كيفية المساهمة لتفعيل النخب والجماعات المحلية لتنمية المناطق الحدودية

ضمن سياق دراسة حالة التعاون الجزائري التونسي على مستوى الأقاليم الحدودية، يلاحظ عدم قدرة البلدان الجاران في الانخراط الفعلي لتنمية المناطق الحدودية، سيما إذا ما قارنا وضع واقع التنمية في هذه المناطق مع العديد من النماذج الدولية الناجحة ضمن هذا السياق، يمكن الإشارة هنا إلى بلدان معينة استطاعت أن تؤسس لبرامج مشتركة لتنمية مناطقها الحدودية وحققَت نتائج طيبة مثل نموذج ايستونيا ولاتفيا والنموذج الإيرلندي⁽⁵⁾ وعليه يمكن الرجوع لفحص هذه النماذج قصد الاستفادة منها. فمن بين الدروس التي يمكن أن نسجلها عند فحص أسباب نجاح هذه النماذج درسين أساسيين هما:

- الدرس الأول يتمثل في حضور الإرادة السياسية الحقيقية في تلك النماذج، في حين وعلى عكس ذلك نجد أنه رغم تصريحات السياسيين في كل من الجزائر وتونس بضرورة تنمية المناطق الحدودية، بل وأن البلدان وقعا اتفاقا في أكتوبر 2013 يهدف لتنمية هذه المناطق ويتضمن انجاز مشاريع مشتركة تراعى فيها الخصوصيات الاجتماعية والاقتصادية على الشريط الحدودي وذلك من أجل تحسين مستوى الخدمات المقدمة لسكان هذه المناطق التي تعرف ركودا تنمويا وانتشار الفقر، فضلا عن تأزم الوضع الأمني بسبب نشاط التنظيمات الجهادية. لكن ترجمة بنود ذلك الاتفاق على أرض الواقع لم يتم تفعيلها⁽⁶⁾.

- أما الدرس الثاني فيتعلق بإشراك الجماعات المحلية في تلك النماذج من خلال منحها اختصاصات تشريعية واضحة مكنتها من المشاركة الفعالة في إدارة الكثير من القضايا خاصة التنمية منها في المناطق الحدودية.

في واقع الأمر إن التخلف في تنمية هذه المناطق الحدودية يعكس ولو بدون تبني الطرح المتشائم، حالة التعاون بين البلدان المغاربية ككل. فالتعاون البيئي بين هذه البلدان سيما في شقه الاقتصادي يعد الأضعف ضمن كل التجارب التكاملية في العالم فهو لا يتعدى نسبة اثنان بالمائة بالمنطقة المغاربية في أحسن الأحوال.

رغم عامل الاستقرار الذي ميز العلاقات الثنائية بين البلدين الجارين الجزائر وتونس منذ عقود لكن لم يتم الاستفادة من هذا العامل المهم للغاية للذهاب بالعلاقات الثنائية خاصة ذات الصبغة التنموية إلى نهايتها المنطقية، أي التكامل التنموي ولا نقول التكامل الاقتصادي فقط، فالمناطق الحدودية بين البلدين تعد الأكثر فقرا والأقل تنمية بحسب كل التقارير سواء الوطنية أو الدولية، ومن هنا يبدو من المنطقي أن يتم التفكير في المقاربة الملائمة للتعاطي مع مجمل التحديات التي تواجهها هذه المناطق الحدودية، مقارنة متكاملة يكون للجماعات المحلية دورا فعالا فيها⁽⁷⁾.

قبل أن نطرح بعض الأفكار التي من شأنها تفعيل الجماعات المحلية في تنمية المناطق الحدودية ، أود أن أشير أن ما سنطرحه من أفكار هنا ليس من باب تحليل التمني كما نطلق عليه نحن في ميدان البحوث السياسية والاجتماعية بشكل عام، بقدر ما هو تصور موضوعي لواقع نشده جميعا فتنمية المناطق الحدودية يمكن النظر إليها كونها القاطرة ونقطة الانطلاقة لتفعيل الحلم المغاربي الذي طالما ظل ولا يزال يراود أبناء المغرب العربي ككل.

لقد أصبح من الضروري في ظل التحديات التي تواجهها المنطقة حاليا أن يسهم الكل سواء صناع القرار أو بقية الفواعل الأخرى سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية وعلى رأسها النخب والجماعات المحلية في التمكين لاستدامة اقتصادية متينة وكذا العمل لتحقيق التنمية الاجتماعية التي تعد شرطا لا يمكن الاستغناء عنه لأي مجهود يقصد من ورائه النهوض بالمناطق الحدودية بين البلدين.

تقترح ورقتنا ثلاثة محاور متكاملة ينبغي التعاطي معها سوية ويمكن تسميتها بالأهداف الخاصة أو الدقيقة وهي:

__ النهوض بالاقتصاد وكذا التنمية الاجتماعية في المناطق الحدودية، من خلال دعم وإرساء مبادرات للشراكة الاقتصادية والاجتماعية بالاعتماد على الموارد المشتركة بين هذه المناطق، وضمن هذا السياق يكون من الواجب أن نؤسس لما يعرف في الأدبيات السياسية بالأنموذج الاستراتيجي للتعاون في المناطق الحدودية ، أين تضطلع النخب والجماعات المحلية بدور ريادي في هذا الشأن.

__ العمل المشترك لمواجهة التحديات المشتركة سيما في المجال الأمني أو حتى البيئي، خاصة وأنّ مضامينهما توسعت لتشمل أبعادا مجتمعية وإنسانية تستدعي إشراك فواعل إضافية لمواجهتها⁽⁸⁾.

__ تشجيع ما يمكن أن نسميه التعاون المحلي بين مواطني هذه المناطق ، ويكون للجماعات المحلية مجالا واسعا للتدخل ضمن هذا السياق من خلال الاستفادة من التجارب ذات القيمة والجودة في إدارة الشأن المحلي في كلا المنطقتين مثل تلك التي تجعل من المواطن منخرطا بشكل فعلي في رسم السياسات العامة وإدارة الشأن العام المحلي⁽⁹⁾ ونود أن نشير هنا إلى جانب

مهم وهو الترقية والتعاون الثقافي في المناطق الحدودية لما لهذا الجانب من أهمية في تشكيل وعي أعمق بأهمية وضروة التكامل في بناء هذه المناطق.

إضافة لما سبق يمكن التأسيس لبرنامج خاص يتعلق بتنمية المناطق الحدودية مع فحص نقاط القوة والضعف التي قد تكتنف هذا البرنامج، يكون الهدف القريب لهذا البرنامج تنمية المناطق الحدودية إما الهدف المتوسط المدى فيتمثل في تحقيق الاندماج ليس فقط لهذه المناطق بل لتعميمه على كامل القطرين.

يمكن الاستفادة أيضا من الدعم الخارجي لتنمية المناطق الحدودية وأقصد هنا الإمكانيات والدعم المالي للاتحاد الأوروبي، سيما إذا أحسننا التفاوض مع هذا الكيان الذي يملك العديد من البرامج المتعلقة بدعم الجهود التنموية في شرق أوروبا وجنوب ضفة المتوسط، وهي البرامج التي عادة ما تشترط إشراك الفواعل غير الرسمية كمؤسسات المجتمع المدني وكذا الفواعل المحلية كالجماعات المحلية في دعم جهود التنمية.

أخيرا يمكن التأسيس لمبادرات في شكل أقطاب نموذجية (فلاك فلاقا سيتي في استونيا) من خلال مدن نموذجية في التكامل والتنمية في نواحي مثل الصحة، الإغاثة، الإدارة المحلية، التعليم، الاقتصاد، الثقافة، السياحة، تخطيط المدن مع تأسيس أمانة لمتابعة ومرافقة هذه المبادرة النموذجية.

أخيرا ينبغي أن يتحول الاعتماد المتبادل بين المناطق الحدودية والذي تشارك في ترسيخه النخب والجماعات المحلية إلى تكامل حقيقي. فالتكامل الحدودي بين البلدين يعد أكثر نفعا لهما سواء تعلق الأمر بالتواصل أو الخدمات أو الشراكات أو التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العموم، إن هذا التكامل الحدودي ينبغي أن ينطلق من شراكة استثنائية بين البلدين لا تقتصر فقط على التعاون الاقتصادي الثنائي بل ينبغي الانخراط في مسار أكثر عمقا يساهم في تخليص هذه المناطق الحدودية من غول الإرهاب والبطالة والتهريب، وتكون قاطرة هذه الشراكة المشاريع التنموية الفعالة التي ستساهم في توفير حياة لائقة وكرامة لمواطني المناطق الحدودية، بل ويمكن تعميم هذه المشاريع التنموية لتشمل كل المناطق الحدودية المغربية.

وضمن نفس السياق يمكن تشكيل مناطق للتبادل الحر يكون للجماعات المحلية حيزا في إدارتها وهو المطلوب الذي طالما نادى به العديد من النخب في كلا البلدين سيما في تونس الشقيقة. إن الشراكة الاستثنائية هي الوسيلة الأكثر فعالية مقارنة بالمبادرات الأخرى التي أثبتت أنها غير فعالة، ويكفي أن نذكر هنا سياسة التبادل التجاري التفاضلي الذي تم وضعها حيز التنفيذ ابتداء من شهر مارس 2014، والتي حسب المتتبعين لم تعط النتائج المرجوة.

الخاتمة: نداء من أجل تطوير نظام تشريعي للجماعات المحلية ذو صبغة تكاملية بين البلدان المغاربية.

لطالما أكدت خطب السياسة المغاربيين أن مطلب تجسيد التكامل هو مطلب المواطن المغربي، لكن تصورات صناع القرار اتسمت دوما بالفوقية، ويكفي أن نستشهد فقط بالتركيبة المؤسساتية للإتحاد المغربي أين يلاحظ غياب لأي مؤسسة أو هيئة منتخبة من قبل مواطني البلدان المشكلة للإتحاد.

تاريخيا، ظلت المناطق الحدودية دوما محورا للتواصل بين البلدان المغاربية بل ولا تزال إلى يومنا هذا ويكفي أن نشير إلى عدد العابرين للحدود من مواطني هذه البلدان سيما بين الجزائر وتونس. سواء تعلق الأمر بالتنقل لأغراض تجارية أو خدماتية أو سياحية، وهو ما يستدعي الاهتمام أكثر بتنمية هذه المناطق وعدم النظر إليها أنها فقط مناطق عبور. وعليه ينبغي أن

نفكر بجد في تحسين العديد من البنى التحتية وعلى رأسها تنويع المواصلات وتوسيعها كعملية ضرورية تشترطها تنمية المناطق الحدودية. ولبولوج ذلك الهدف لابد من إشراك النخب والجماعات المحلية في تلك المناطق بحكم قربها من الواقع وما يعنيه ذلك من إمكانية مشاركتها في مواجهة العديد من التحديات التي يفرزها الوضع المتردي فيها. وعليه لا يمكن إغفال قدرة هذه الجماعات على الاقتراح والمتابعة والرقابة للمشاريع المشتركة في المناطق الحدودية للبلدان المغاربية. إن الجماعات المحلية ينبغي أن ينظر إليها أنها حجر الزاوية في تجسيد البرامج الإنمائية المشتركة للبلدان المغاربية، فهي التي بمقدورها تولي تنفيذ شتى المخططات والعمليات المشتركة الذي تستفيد منها المناطق الحدودية.

من الضروري أن يتم البحث لإيجاد الآليات وكذا التشريعات الضرورية والتي من خلالها يتم توفير حيزا مناسباً لإشراك النخب والجماعات المحلية لتجسيد الحلم المغاربي. وعليه ينبغي أن ينمى لها مزيداً من الحرية بقصد التحرك والمبادرة سيما على مستوى المناطق الحدودية التي تعد نقطة البداية لتفعيل التواصل الضروري بين الشعوب والأقطار المغاربية، إن تفعيل دور الجماعات المحلية ينبع من قدرة هذه الجماعات على تنمية التعاون وربط جسور التواصل المستمر بين مواطني المغرب الكبير، وإن تجسيد الحوكمة المحلية ينبغي أن لا يكون هدفاً قطرياً فقط بل هدفاً مغاربياً أيضاً ومما تتضمنه الحوكمة المحلية ضرورة الانتقال مما يعرف بالتدبير المركزي إلى التدبير المحلي والتعدد. كما تعني ضرورة انتقال الجماعات المحلية من طابعها التمثيلي إلى طابعها التشاركي.

من كل ما سبق ينبغي أن تتم مراجعة النصوص القانونية المنشئة للإتحاد المغاربي وإعطائها دفعا جديداً يتمشى والمستجدات، لقد أثبتت الوقائع أن معظم نصوص المعاهدة المنشئة للإتحاد وكذا نصوص الاتفاقيات المبرمة في إطاره قد تجاوزها الزمن.

أخيراً ينبغي التأكيد على أمراً غاية في الأهمية وهو إن التفعيل الحقيقي للجماعات المحلية المغاربية سيظل مرتبطاً بحدوث الارتباط بطبيعة أنظمة الحكم في المنطقة. فكلما تدمقرطت هذه الأنظمة كلما ساهم ذلك في توفير هامش أوسع وحيز أفضل للجماعات المحلية المغاربية في أن تجسد "الحلم المغاربي".

هوامش المداخلة:

1- "تأسيس الإتحاد المغاربي ودورات القمة"، في

http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Monz mat3/ETEHAD-MAG/sec03.doc_cvt.htm

تمت زيارة الموقع يوم 31 / 10 / 2015

2- لمزيد من التفاصيل أنظر: المصطفى بلقربوز، توظيف الاختصاص بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات (الرباط: طوب بريس، 2011).

3- "التعاون اللامركزي الدولي والجماعات المحلية والتجربة المغربية في مجال التدبير المفوض".

(نشرة الوجدية) <http://www.maghress.com/oujdia/8209>، تمت زيارة الموقع في 20 نوفمبر 2015.

4- إتفاقية أمنية لتأمين حدود تونس والجزائر، في <http://www.skynewsarabia.com/web/tag?s>، تمت زيارة الموقع يوم 29 أكتوبر 2015.

5-Estonia-Latvia cross border Cooperation.

Site being visited on the 28th, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-418_en.htm

October 2015.,

<http://www.essalamonline.com/ara/permalink/28789.html>

تمت زيارة الموقع في 01 نوفمبر 2015.

7- لمزيد من التفاصيل حول الموضوع يمكن الرجوع إلى الدراسة الجادة بعنوان: أمن المعاني، الإدارة المحلية: أسس وتطبيقات (عمان، ياسين للخدمات الطلابية، 2005)

8- صالح زباني ومراد بن سعيد، الحوكمة البيئية العالمية: قضايا وإشكالات (باتنة، دار قانة للنشر، 2010)، ص ص. 21-24. يمكن الرجوع أيضا لدراسة: زهير الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2004)

9- لمزيد من التفاصيل أنظر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحوكمة (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009)

10- الوزير الأول التونسي يدعو إلى تسريع المشاورات لمراجعة الاتفاق التجاري التفاضلي مع الجزائر.

<http://www.elmoudjahid.com/ar/actualites/8796>

تمت زيارة الموقع يوم 05 نوفمبر 2015.

الدائرة بين الوجود المادي والفراغ التشريعي في التنظيم الإداري الجزائري

د/ فائزة جروني + أ/ غنية نزلي

قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي

○○○○○○○○○○

مقدمة

تعتبر الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري كجهاز مساعد للوالية، ومن أكثر الإدارات التي لها علاقة مباشرة بحياة المواطن اليومية، كما تعتبر حلقة وصل بين الولاية بصفتها التمثيلية للإدارة المركزية والبلديات التي تضمها عن طريق الرقابة الإدارية على أعمالها.

ونظرا لهذه الأهمية الوظيفية والإدارية للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري نطرح الإشكال التالي: هل أولى لها النظام القانوني أهمية تتناسب مع دورها المنوط بها؟.

وللإجابة على هذا الإشكال قسمنا الخطة على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الدائرة

المطلب الأول: تعريف الدائرة

المطلب الثاني: خصوصية هيئة الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري

المبحث الثاني: الهيكل التنظيمي للدائرة

المطلب الأول: رئيس الدائرة وصلاحياته

المطلب الثاني: المصالح الإدارية للدائرة

المبحث الأول: مفهوم الدائرة

إن إعطاء صورة واضحة للدائرة كهيئة في التنظيم الإداري الجزائري التي طالما تميزت بالغموض وعدم الوضوح، نظراً لغياب نص قانوني خاص ومستقل يعرفها باعتبارها من أهم الخلايا الخارجية للولاية¹، يقتضي منا الأمر أن نتطرق أولاً إلى تعريف الدائرة، ثم بيان خصوصياتها التي تميزها عن غيرها، وهو ما سنتطرق إليه من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: تعريف الدائرة

لم يعرف المشرع الجزائري الدائرة إطلاقاً، وهذا سواء في مختلف الدساتير الجزائرية²، أو بالنسبة لقانون الولاية رقم: 07/12 المؤرخ في: 2012/02/21³، وهذا على خلاف قانون الولاية السابق الصادر بموجب الأمر رقم: 38/69 المؤرخ في: 1969/05/23⁴ المعدل والمتمم والملغى بموجب الفقرة الثانية من المادة 166 الذي عرفها على أنها: "الدائرة مقاطعة إدارية تعين حدودها الترابية وتلغى وتعديل بقانون"، كما أن المشرع لم يتطرق إلى تعريف الدائرة من خلال المرسوم التنفيذي رقم: 215/94 المؤرخ في: 1994/07/23⁵ المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، واكتفى فقط بالتركيز على شخص رئيس الدائرة وصلاحياته، دون أن يولي أهمية للدائرة كهيئة داخل التنظيم الإداري.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع لا يُعاب عليه عدم التطرق لتعريف الدائرة، حيث أنه وفي الغالب الأعم يعتمد تجنب التعريفات، خاصة بالنسبة للمصطلحات القانونية التي قد يُثار بشأنها جدل وإختلاف في الآراء الفقهية وهذا ما يفتح المجال أمام الفقه⁶.

ولقد واجه فقه القانون الإداري صعوبة في تحديد تعريف دقيق للدائرة بسبب عدم وجود إطار قانوني لها وسوف نتعرض في البداية إلى رؤية الفقه الفرنسي حول مفهوم الدائرة، ثم نخرج إلى الفقه الجزائري.

أولاً: تعريف الدائرة في الفقه الإداري الفرنسي

إن صعوبة تحديد مفهوم الدائرة يرجع إلى الدور المزدوج الذي منيت به في إطار التنظيم الإداري، وإذا قمنا بتحليل آراء الفقهاء حول المفهوم لتبين أنه يتنازع مذهبين هما⁷.

1- المذهب الأول:

يكفي هذا المذهب بتحديد الدوائر الإدارية في الدوائر الإقليمية للدولة *circumscription territoriales de "l'eat"* كإطار لممارسة مهام الدولة والتي ليست لها شخصية معنوية، وهذا للتفرقة بينها وبين الجماعات الإقليمية *"collectivités territoriale"* كمركز للمصالح الخاصة تعتبر من بين مفاتيح النظام الإداري الفرنسي⁸.

2- المذهب الثاني:

هذا المذهب يوسع الدوائر الإدارية إلى باقي الجماعات الإقليمية ويرفض معارضة كل واحدة منها للأخرى، حيث نجده لا يفرق بين سلطات عدم التركيز الإداري وسلطات اللامركزية الإدارية، غير أن هذه الأخيرة تعطي لها الشخصية المعنوية. وعليه يعرفون الدائرة الإدارية على أنها جزء من إقليم وإطار لممارسة الصلاحيات⁹.

ومن خلال هذا طرح يظهر مدى صعوبة تبني مذهب دون آخر، مما يُقيي الغموض على مفهوم الدائرة الإدارية¹⁰.

ثانياً: تعريف الدائرة في الفقه الجزائري

لقد عرف البعض من الفقه الجزائري الدائرة على أنها: "قسم إداري إقليمي أو جغرافي تعين حدودها الإدارية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم بناء على تقرير وزير الداخلية، وهي لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية، بل هي مجرد قسم أو فرع إداري تابع ومساعد للولاية"¹¹.

وعرفها الآخرون بأنها: "تعتبر الدائرة لعدم تمتعها بالشخصية القانونية هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري، فهي مجرد قسم إداري يرأسه أحد مساعدي الوالي وهو رئيس الدائرة"¹².

وعرفها الآخرون بأنها: "الدائرة جزء من الولاية يشمل عدة بلديات وليس جماعة محلية، فهي تقسيم إداري فقط وبالتالي لا تتمتع بالشخصية المعنوية"¹³.

وبالملاحظ على هذه التعاريف أنها تُجمع على أن الدائرة مجرد قسم إداري مساعد للولاية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وأنها هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري، وتلعب دور الوسيط بين الولاية و البلديات التابعة للدائرة.

المطلب الثاني: خصوصية هيئة الدائرة لتنظيم إداري في الجزائر

بالرجوع إلى مجموع النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالدائرة تبرز لنا خصوصية الدائرة من حيث عدم تمتعها بوجود قانوني يتناول تنظيمها ومهامها، إذ أن النصوص تركز على شخص رئيس الدائرة دون الهيئة كما سبق بيانه. بالإضافة إلى كونها هيئة تابعة للإدارة المركزية (جهاز لعدم التركيز الإداري تابعة لوالي الولاية)، وقد لامسنا الخصوصية كذلك في عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وهو ما سنوضحه من خلال ما يلي:

أولاً: عدم تمتع الدائرة بوجود قانوني

لم تحظ الدائرة بالاهتمام والعناية الكافيين سواء من طرف المؤسس الدستوري أو حتى المشرع الجزائري¹⁴، والدليل على ذلك أنه لم يخصها بتقنين مستقل وخاص بها في المنظومة القانونية الجزائرية، كما هو الحال بالنسبة لهيئة الولاية والبلدية¹⁵. والجدير بالذكر أن الدائرة تأسست في إطارها التشريعي أول مرة بموجب الأمر رقم: 38/69 والمتضمن قانون الولاية - السابق ذكره -، والذي يعتبر أول قانون جزائري ينظم الولاية بعد الإستقلال¹⁶، وهذا ضمن الفصل الأول من الباب الرابع تحت عنوان أحكام إنتقاله من المادة 166 إلى 170.

غير أن المشرع لم يبق مستقراً على موقفه السالف الذكر، بل نجده في سنة 1984 قد إتجه إتجاها مغايراً تماماً، فعمل بموجب المادة 67 من القانون رقم: 09/84 المؤرخ في: 04/02/1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد على إلغاء كل الأحكام المتعلقة بهيئة الدائرة في قانون الولاية لسنة 1969 المعدل والمتمم¹⁷، ومن ثم فقد تم سحب الإطار التشريعي للدائرة، ولم يعد لها أي وجود قانوني على الإطلاق.

وما يلفت النظر إليه أن القانون رقم: 09/84 السالف الذكر لم يشير إلى ضرورة إلغاء كل النصوص التنظيمية المتعلقة بالدائرة، هذه الأخيرة أصبح لا معنى لوجودها في ظل غياب الوجود القانوني للدائرة كهيئة في التنظيم الإداري الجزائري. والأغرب من ذلك أن السلطة التنفيذية استعملت وسيلة النصوص التنظيمية متجاهلة الوضع القانوني المفروض بموجب القانون المذكور أعلاه بشأن الدائرة وأصدرت مجموعة من المراسيم في جلها تعتبر الدائرة جهازاً من أجهزة الإدارة العامة للولاية والموضوعة تحت سلطة الوالي، إضافة إلى أنها تضمنها صلاحيات رئيس الدائرة¹⁸.

وظلت الدائرة لا تتمتع بأي وجود من الناحية القانونية كتقسيم إداري، حتى مع صدور قانون الولاية رقم 09/90 المعدل والمتمم والملغى السابق الذكر، وكذا قانون الولاية رقم: 07/12 المذكور سابقاً - القانون الحالي - لكن النصوص التنظيمية اللاحقة لقانون الولاية رقم: 09/90 المذكور أعلاه زادت من تدعيم الوجود المادي للدائرة بذكرها لصلاحيات رئيس الدائرة والتي من أهمها: المرسوم التنفيذي رقم: 215/94 المؤرخ في: 23/07/1994 -¹⁹، المتضمن تحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، وهو المرسوم الذي يخضع له رؤساء الدوائر حالياً²⁰، والذي اعتبر رئيس الدائرة جهازاً من أجهزة الإدارة العامة للولاية²¹.

وأهم ما يلاحظ على هذه النصوص التنظيمية أنها ركزت الاهتمام على رئيس الدائرة وصلاحياته، في حين أن الدائرة كهيئة إدارية في التنظيم الإداري الجزائري تم إهمالها من طرف المشرع، ولم يعطها حقها في الاعتراف بها قانوناً، خاصة وأن المؤسس الدستوري بموجب الفقرة 10 من المادة 122 من دستور 1996 المعدل والمتمم تنص على أن التقسيم الإقليمي

للبلاد من المجالات التي يجب أن تكون بموجب نص قانوني صادر عن سلطة تشريعية، وهو ما لم يتحقق بالنسبة للدائرة منذ سحب إطارها التشريعي سنة 1984 إلى يومنا هذا.

ومن ثمة فهي - الدائرة - غير موجودة من الناحية القانونية، في حين أن الصلاحيات التي تلعبها هذه الهيئة عن طريق رئيسها الإداري (رئيس الدائرة) قد أثبتت وجودها من الناحية الواقعية²²، وهذه الصلاحيات سنتطرق لها في المبحث الثاني في هذه المداخلة.

ثانياً: الدائرة جهة عدم تركيز إداري تابعة لوالي الولاية

تعتبر الدائرة هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري رغم وجودها في الإقليم المحلي للدولة بسبب خضوع رئيس الدائرة لسلطة الوالي، هذا الأخير الذي يعد أداة غير ممركة للتسيير المركزي يهدف إلى تحقيق أهداف هذا التسيير من خلال صلاحياته التي يضفي على أغلبها الطابع غير الممرکز أكثر من الطابع المحلي²³.

ويقصد بعدم التركيز الإدارة المركزية وممثليها على المستوى المحلي²⁴، نتيجة لتعدد وتنوع المهام الملقاة على عاتق الإدارة المركزية، فلم يعد بإمكانها القيام بكل صغيرة وكبيرة، وهذا ما يقتضي تخفيف العبء عليها على أن تبقى كل القرارات الهامة من اختصاص السلطة الإدارية المركزية في حين أن الأجهزة المحلية الممثلة للسلطة المركزية تمنح لها بعض الصلاحيات والسلطات التقريرية للقيام بالعملية الإدارية مع بقائها في تبعية للسلطة المركزية²⁵.

ثالثاً: عدم تمتع الدائرة بالشخصية المعنوية

لا تمتع الدائرة بالشخصية المعنوية، حيث لم يرد ذكرها في المادة 49 من القانون المدني²⁶، والتي نجدها تنص على أن: "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، والبلدية" كل مجموعة من الأشخاص وأموال يمنحها القانون شخصية قانونية". والملاحظ من مضمون المادة أعلاه أن المشرع اكتفى بالاعتراف بالشخصية المعنوية لكل من الولاية والبلدية، دون الدائرة التي اعتبرها مجرد قسم إداري تابع للولاية، ليس لها وجوداً مستقلاً ومنفرداً، فمن الناحية المنطقية، الدائرة تابعة من الناحية الإدارية والمالية للولاية، أي أن رئيس الدائرة يخضع لسلطة الوالي الرئاسية.

كما أن عدم تمتعها بالشخصية المعنوية يترتب عليه عدم تمتعها بصفتي التمثيل القانوني والقضائي، إذ أن الوالي هو المؤهل قانوناً لتمثيل الدائرة إدارياً، ذلك أن رئيس الدائرة هو ممثل الدولة في حدود الدائرة التي يرأسها، وهذا بناء على تفويض من طرف الوالي كممثل للدولة.

ومؤهل للتقاضي بإسم وحساب الولاية الدائرة ذلك أنه ليس لرئيسها رئيس الدائرة أية صفة لتمثيلها أمام القضاء.

المبحث الثاني: الهيكل التنظيمي للدائرة

إن الوالي في التنظيم الإداري الجزائري يمارس اختصاصات متعددة سواء بصفته ممثلاً للدولة أو كجهة تنفيذية، وتخفيفاً للأعباء الملقاة على عاتقه فرض على الجهات المختصة تخصيص أعوان له يكلفون تحت إشرافه وسلطته بالقيام ببعض الأعمال الإدارية، وهؤلاء هم رؤساء الدوائر²⁷، وهذا ما صرحت به المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 السالف الذكر، وكما ذكرنا سابقاً يؤدي رؤساء الدوائر مهامهم داخل هيئة إدارية تسمى الدائرة ويساعده في مهامه أمين عام ومجلس تقني، بالإضافة إلى مكاتب تعمل على تقديم خدمات عمومية للمواطنين.

المطلب الأول: رئيس الدائرة وصلاحياته

أولاً: رئيس الدائرة

تم تعيين وإنهاء مهام رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء بعد اقتراح الوزير الأول باعتباره يشغل منصب من ضمن المناصب العليا في الدولة وذلك طبقاً للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 الخاص بالقانون الأساسي للمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية²⁸، وهذا على خلاف الفترة السابقة حيث كانت مسألة التعيين في منصب رئيس الدائرة من صلاحيات الوزير الأول بعد اقتراح من وزير الداخلية²⁹، وذلك في ظل العمل بالمرسوم التنفيذي رقم 44/89 المؤرخ في 1991/04/10 والمتضمن كفاءات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة³⁰.

وبما أن رئيس الدائرة يحتل منصب موظف سامي كأعلى منصب في هرم الوظائف الإدارية فإنه في تبعية وخضوع للسلطة المركزية وكيف لا وهي التي تتحكم في مساره الوظيفي³¹، وبما أنه يتولى الإشراف على بلديتين أو أكثر من بلديات الولاية فهو يعمل تحت السلطة الرئاسية للوالي كما ذكرنا سابقاً، ولهذا فإن رئيس الدائرة يعتبر من الأجهزة التابعة للوالي وفق ما نصت عليه المادة 20 من المرسوم التنفيذي 94-215 وهو بهذه الصفة يمارس صلاحيات تتعلق الأولى بتمثيله للسلطة المركزية و أخرى إتجاه البلديات.

ثانياً: صلاحيات رئيس الدائرة

إن المهام الموكلة للدائرة كهيئة إدارية لا تتعلق بنص خاص بها، بل تتعلق بالصلاحيات المعترف بها لرئيسها وهو رئيس الدائرة، كما أنه يمارس هذه الصلاحيات بصفة مزدوجة حيث يمارس بعض المهام كونه ممثلاً للدولة والبعض الآخر كونه المنسق والمراقب والمنشط مع البلديات الموجودة في إقليم الدائرة³²، وقد خضع رؤساء الدوائر فيما يتعلق بصلاحياتهم في مرحلة سابقة إلى أحكام المرسوم 31/82 المؤرخ في 1982/01/23 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة³³، وحالياً يخضع هذا الأخير للمرسوم التنفيذي 94/215 المشار إليه آنفاً³⁴.

كما نشير ابتداءً إلى صعوبة تحديد وحصر كل الاختصاصات والصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدائرة لبعثتها في النصوص القانونية لذا سنركز في تعريفنا بصلاحيات رئيس الدائرة على بعض النصوص الأساسية منها المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 1990/07/25 المحدد لأحكام القانون الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، والمرسوم التنفيذي رقم 94/215 المؤرخ في 1994/07/23 المحددة لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها³⁵، وهي حسب تلك النصوص:

- 1- بصفته ممثل للدولة: وهي الصلاحيات التي نصت عليها المواد: 07 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 والمواد 09، 13، 15، 16 من المرسوم التنفيذي 94-215 وهي:
 - مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - يخبر الوالي بالوضع العام السائد في الدائرة وفي جميع القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
 - يعطي رئيس الدائرة رأياً استشارياً في تعيين مسؤولي هياكل الدولة ومصالح كونهم أعضاء المجلس التقني ويجزّر محاضر تلك الاجتماعات التي ترسل نسخة منها الى الوالي.

- المشاركة في أشغال مجلس الولاية بصفة استشارية متى كانت القضية المعروضة بالمجلس من القضايا التي تدخل في نطاق الدائرة المسؤول عليها³⁶، ويعتبر الدور الاستشاري لرئيس الدائرة أكثر تكريسا وفعالية لأنه بهذا الدور يتم تدعيم مركزه القانوني.

- يدرس رئيس الدائرة الطلبات المقدمة إليه و يسلم عند الاقتضاء أي وثيقة أو رخصة ينص عليها التشريع المعمول به في مجال انتقال الأشخاص والأموال وممارسة بعض الأعمال.

2- صلاحيات رئيس الدائرة اتجاه البلدية: تلخص مهامه أساسا في التنشيط والاشراف على البلديات الملحقة بالدائرة وهذا حسب نص المادّة 02 مرسوم 94-215 وهي:

- المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط القانونية.
- تنشيط و تنسيق عمليات تحضير المخطّطات البلدية للتنمية و متابعة تنفيذها.
- تشجيع المبادرات الفردية و الجماعية للبلديات التي ينشّطها.
- يسهر على حسن سير عملية الانتخابات المحلية والتشريعية حسب نص المادة 07 الفقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.
- إذن من خلال ما سبق نلاحظ أن صلاحيات رئيس الدائرة تدخل مقيده نوعا ما بتفويض الوالي وهذا ما نستنتجه من خلال الفقرة الثالثة من المادّة 09 الفقرة الأولى من المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94/215

المطلب الثاني: المصالح الإدارية للدائرة

وتتمثل في الأمانة العامة والمجلس التقني:

أولاً: الأمانة العامة

لقد أحدث منصب الأمين العام تحت تسمية الكاتب العام بمقتضى المرسوم رقم 82/81 المؤرخ في 1981/05/02 المتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة³⁷، وطبقا للمادة الأولى منه يتم تعيين الكاتب العام لدى بعض الدوائر فقط وذلك بموجب قرار مشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية. ويتم تكليف الكاتب العام بمهام تحت سلطة رئيس الدائرة تتمثل في تأطير وتنسيق نشاط المصالح الإدارية والتقنية في الدائرة وذلك طبقا للمادة 02 من نفس المرسوم.

أما المادة 12 من المرسوم التنفيذي 94-215 السالف الذكر فقد وسعت من مهامه بحيث أصبح يساعد رئيس الدائرة في تأدية مهامه، بالإضافة إلى أن تعيينه أصبح بموجب مرسوم رئاسي وتمثل مهام الأمين العام فيما يلي:

- مساعدة رئيس الدائرة في تطبيق مختلف التعليمات.
- الاستفادة من التفويض في التوقيع على بعض الوثائق كبطاقات التعريف الوطنية.
- استقبال المراسلات و مراقبة البريد وتوزيعه على المصالح المعنية.
- تمثيل رئيس الدائرة في بعض الاجتماعات و الإشراف على اجتماعات رؤساء البلديات و القيام بزيارات تفتيشية³⁸.

ويتفرع عن الأمانة العامة للدائرة باقي المكاتب الأخرى التي تسير عن طريق موظفين إداريين، ويعتبرون موظفين في الولاية إعتباراً أن الدائرة هي جهاز مساعد للولاية، حيث يتم تعيينهم من طرف الوالي وذلك طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 90/99 المؤرخ في 1999/03/27 والمتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، فيخضعون لسلطة الوالي طوال مساهمهم الوظيفي ويمارس عليهم كل مظاهر السلطة الرئاسية سواء على الأشخاص أو الأعمال³⁹.

ومن المكاتب التابعة للأمين العام بالدائرة نذكر ما يلي:

1- مكتب التنظيم والشؤون العامة: يعتبر هذا المكتب الأكثر إحتكاكاً بالمواطنين ويلعب دوراً كبيراً بالسهرة وإنجاز وتحقيق مطالب المواطنين باستخراج وثائقهم الرسمية كما يعمل على تطبيق التنظيمات المعمول بها، ويتكوّن هذا المكتب من عدة فروع وهي:

- فرع بطاقة التعريف.
- فرع رخصة السياقة.
- فرع جوازات السفر.

لكن نتساءل هنا عن مآل هذه الفروع في المستقبل إذا تم تطبيق إستخراج بطاقة التعريف والبطاقة الرمادية من طرف البلديات؟ فهل سيتم الاستغناء عنها أم تبقى كجهة مراقبة للبلديات التابعة لها في استخراج تلك الوثائق؟

2- مكتب الشؤون الإدارية و المالية: يتولى هذا المكتب الوصاية على البلديات حيث يقوم بما يلي:

- مراقبة مدى شرعية المداولات و المصادقة عليها اذا كانت من إختصاصه .
- مراقبة قرارات البلدية الفردية و التنظيمية الا ان المصادقة عليها تكون من طرف الوالي .

3- مكتب الشؤون الاقتصادية و التخطيط: يقوم هذا المكتب بمتابعة المخططات والمشاريع البلدية والصّفقات العمومية منذ إقتراح الموضوع و تسجيله إلى غاية إنتهائه.

4- مكتب الشؤون الاجتماعية: يتولى هذا المكتب استقبال المواطنين وعرائضهم و مساعدتهم في مجالات عديدة.

الإضافة الى وجود مكاتب اخرى بالدائرة تابعة للأمانة العامة مثل: مكتب الارشيف والوسائل العامة، مكتب الحرس البلدي، مكتب الانتخابات.

ثانياً: المجلس التقني

لقد نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي 215/94 عن المجلس التقني كجهاز مساعد لرئيس الدائرة، ويتكون هذا الأخير من مسؤولي مصالح الدولة على مستوى الدائرة وهم من يتم تعيينهم بعد استشارة رئيس الدائرة (المادة 14 من المرسوم التنفيذي 215/94)، ومن مهام المجلس التقني بالدائرة؛ دراسة مشاريع المخططات التنموية للبلديات التي تضمها الدائرة، وتمثل هذه المصالح فيما يلي:

- فرع التعمير والبناء والسكن.
- فرع الري.

- فرع المنشآت القاعدية.

- مقاطعات الغابات والبيئة.

- القطاع الصحي.

- قابض الضرائب.

ويعقد كل أسبوع اجتماعاته برئاسة رئيس الدائرة كدورة عادية حيث تحرر محاضر تلك الاجتماعات وترسل نسخة منها الى الوالي، كما يمكن لرئيس الدائرة أن يجتمع مع أعضاء المجلس التقني أو بعضهم في دورة غير عادية كلما اقتضت الوضعية ذلك (المادة 15 و16 من المرسوم التنفيذي 94-215).

الخاتمة:

نخلص مما سبق، أنّ المشرّع بقي غامضا اتجاه الدائرة حيث لا نجد أي قانون يتناول بشكل تفصيلي هذا الموضوع والهيكل التنظيمي لها، مما خلق عدم الاستقرار في هذه الإدارة و جعلها محل جدل بين فقهاء القانون فهناك رأي ينادي بإلغائها لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي.

أما الرأي الثاني المناصر للدائرة فيرى إلغاء هذه الأخيرة سوف يلحق مشاكل عديدة منها إبعاد الإدارة من المواطن بالإضافة إلى زيادة الضّغط على الولاية و الوالي نظرا للدور الذي تؤديه الدائرة في تسيير عمل الولاية خاصة اعتماد البلديات على السلطة الوصية في حل مشاكلها كما أن إلغائها هو دعم للبيروقراطية.

لكن رغم أن الدائرة تستمد وجودها القانوني من خلال مركز رئيس الدائرة إلا أن هذا الأخير غير كافٍ فليس من المنطقي وجود هيئة إدارية تتمتع بوجود مادي و فراغ قانوني، فالحل النهائي لهذه المشاكل يكمن في وضع قانون يضمن سير مكاتبها وكذا تحديد مهام كل مكتب مما يجعل العمل الإداري أكثر سرعة ومرونة فمن غير المنطق وجود دائرة على مستوى الوطن ليس لها وجود قانوني.

هوامش المداخلة:

¹ بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية والتطبيق)، جوسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، أكتوبر 2010، ص 186-187

² دستور 1976، دستور 1989، دستور 1996

³ القانون رقم: 07/12 المؤرخ في: 2012/02/21 المتعلق بالولاية (الجريدة الرسمية رقم: 12 لسنة 2012)

⁴ الأمر رقم: 38/69 المؤرخ في: 1969/05/23 المتضمن قانون الولاية (الجريدة الرسمية رقم: 44 لسنة 1969) والمعدل والمتمم بالقانون رقم: 02/81 المؤرخ في: 1981/02/14 (الجريدة الرسمية رقم: 07 لسنة 1981)، الملغى بموجب القانون رقم: 09/90 المؤرخ في: 1990/04/07 (الجريدة الرسمية رقم: 15 لسنة 1990).

⁵ المرسوم التنفيذي رقم: 2015/94 المؤرخ في: 1994/07/23 المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها (الجريدة الرسمية رقم: 48 لسنة 1994)

⁶ ذيايبية نعيمة، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مذكرة ماجستير، قانون إداري، منشورة كلية الحقوق (قسم القانون العام) جامعة باجي مختار، عنابة (الجزائر) 2010، 2011، ص 10

⁷ بن أمزال حسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، قانون عام، منشورة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005، 2004، ص 35.

⁸ نفس المرجع، نفس الصفحة.

⁹ ذيايبية نعيمة، المرجع السابق، ص 11.

¹⁰ بن أمزال لحسن، المرجع السابق، ص 36.

¹¹ عوابدي عمار، القانون الإداري (النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر، 2005، 277.

¹² شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1986، ص 98.

¹³ لباد ناصر، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، منشورات حلب، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2000-ص 202

¹⁴ حيث إكتفى الدستور الجزائري بموجب المادة 15 منه بالإشارة إلى أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

¹⁵ ذيايبية نعيمة، المرجع السابق، ص 48.

¹⁶ بن أمزال الحسن، المرجع السابق ص 28.

¹⁷ ذيايبية نعيمة الرجوع ص 58.

¹⁹ بوضياف عمار، المرجع السابق ص 186

²⁰ تنص المادة القانونية من المرسوم التنفيذي رقم: 2015/94 السابق ذكره على ما يلي " تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعية تحت سلطة الوالي على ما يأتي: الكتابة العامة. المفتشية العامة. الديوان. رئيس دائرة .

²¹ ذيايبية نعيمة، المرجع السابق ص 63

²² نفس المرجع ص 14

²³ عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، طبعة جديدة ومزودة ومنقحة، عين مليلة (الجزائر)، 2012 ص 52.

²⁴ ذيايبية نعيمة، المرجع السابق، ص 15

²⁵ الأمر رقم: 58/75 المؤرخ في: 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم (الجريدة الرسمية العدد 44 لسنة 1975).

²⁶ مجلس الدولة، قرار رقم: 184600، بتاريخ: 31/05/1999، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، ص 101.

²⁷ بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 185.

²⁸ المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 25/07/1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية عدد 31، لسنة 1990.

²⁹ ذيايبية نعيمة، المرجع السابق، ص 86.

³⁰ المرسوم التنفيذي رقم 44/89 المؤرخ في 10/04/1991 والمتضمن كفايات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 15، لسنة 1989

³¹ ذيايبية نعيمة، المرجع السابق، ص 84.

³² بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتخب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير منشورة، تخصص قانون عام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2004/2005، ص 33.

³³ المرسوم 31/82 المؤرخ في 23/01/1982 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية عدد 04، لسنة 1982.

³⁴ بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 186.

³⁵ بن أمزال لحسن، مرجع سابق، ص 32.

³⁶ مقال بعنوان ماهي الدائرة وماهي مهامها في الجزائر من الموقع الإلكتروني :

<https://www.facebook.com/grh1989/posts/523822557678436> أطلع عليه يوم الإثنين 26/10/2015 على الساعة

13:00

³⁷ تم تنظيم وظيفة كاتب عام الدائرة بموجب المرسوم رقم 82/81 المؤرخ في 02/05/1981 المتضمن إنشاء منصب نوعي لكاتب عام في الدائرة، الجريدة الرسمية عدد 18، لسنة 1981.

³⁸ بن أمزال لحسن، مرجع سابق، ص

³⁹ ذيايبية نعيمة، المرجع السابق، ص 72.

الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين الأداء الإداري على مستوى الجماعات المحلية

د/ عمار زعبي + محمد بجاق

قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي

○○○○○○○○○○

ملخص

أقرّ المشرّع التقسيمات الإدارية لغرض تقريب الإدارة من المواطن، وتلبية حاجاته المتزايدة، وتحسين الخدمة العمومية المقدمة له، وما فتأت الدولة تبذل جهوداً حثيثة لأجل تحقيق هذا الهدف سواء على مستوى التشريع الذي ينبغي عليه أن يواكب حركية هذا المجال، أو على مستوى إدارة وتسيير الشأن العام الذي يحتاج إلى العصرية والتطور الضروريين. لهذا ظهرت أشكال عدة للإدارة التي يمكنها أن تستجيب لطموح المواطنين وتحقق الرضا المطلوب، لعل أهمها الإدارة الإلكترونية.

هذه الأخيرة أصبحت معوّلاً عليها تجاوز الصعوبات التي أفرزها الواقع والوصول إلى الرفع من الأداء لنيل رضا المواطنين. تتناول هذه المداخلة الحديث عن الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين أداء الإدارة العمومية على مستوى الجماعات المحلية.

مقدمة

شهد العالم في القرنين الأخيرين تطوراً رهيباً في جانب تكنولوجيا المعلومات، إلى درجة أن اعتبر هذا العصر عصر المعلومات والاتصالات بامتياز، نظراً للتطور السريع في مجال زيادة قدرات وسائط تخزين المعلومات في ظل انتشار استخدام شبكات الاتصال المتعددة مثل الانترنت والانترانت والاكسترانت، مما أدى إلى الانتقال من مجتمع الصناعة إلى مجتمع المعلومات، فترتب على ذلك الانتقال من الأنشطة العادية إلى الأنشطة الإلكترونية.

ولم تكن الإدارة بعيدة عن هذه التغيرات المهمة، فقد نشأت ما يسمى بـ: "الإدارة الإلكترونية" التي تهدف إلى تقليص الإجراءات واختصارها، والسرعة في تنفيذها.

إن العمل على تطبيق الإدارة الإلكترونية وإدخال ما يستجد من العلوم وخاصة في مجال التقنية إلى العمل الإداري، يهدف إلى تطوير العمل الإداري، وبالتالي الوصول إلى الرفع من كفاءة الأداء، وذلك من خلال تغيير وتحديث مختلف الجوانب الإدارية.

إن الاهتمام بالتقنية واستخدامها في مجال العمل الإداري من شأنه الوصول إلى رفع كفاءة الأداء وسرعة الإنجاز بأقل التكاليف سواء من الجانب المادي أو الزمني، وهو ما سيسهم من دون شك في نجاح المؤسسة، الأمر الذي يكسبها ميزة نوعية تستطيع من خلالها دخول عالم المنافسة مع المؤسسات الأخرى وتحقيق الجودة في الأداء.

لمعالجة هذا الموضوع قمنا بطرح التساؤل التالي: ما مدى إسهام الإدارة الإلكترونية وما تملكه من تقنيات متعددة في تحسين الأداء الإداري في الجماعات المحلية ومن ثم نيل رضا المواطن؟.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة الإلكترونية

قبل الحديث عن دور الإدارة الإلكترونية في تحسين الأداء الإداري لا بد من التعرف عن مفهومها، الأهداف المرجوة من تطبيقها، والأهمية التي تكتسي تطبيق هذا النوع من الإدارة في مجال الخدمة الإدارية، وذلك في الفروع التالية:

الفرع الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية

يعد مفهوم الإدارة الإلكترونية مفهومًا حديثًا ظهر نتيجة التقدم التقني، وتطور في السنوات الأخيرة بتطور ثورة المعلومات والاتصالات في مقابل الإقبال المتزايد على استخدام الحاسب الآلي بتطبيقاته المتعددة، وتتمثل الإدارة الإلكترونية في أداء الأعمال وتبادل المعلومات من خلال الوسائل الإلكترونية، وهذا ليس فقط للمنظمات وعالم الأعمال وإنما يمتد إلى جميع فئات المجتمع وشرائحه أفرادًا وجماعات، وتعتمد الإدارة الإلكترونية على مجموعة من وسائل التقنية الحديثة مثل استخدام أجهزة الحاسب الآلي والشبكات والبريد الإلكتروني وغيرها من الوسائل الإلكترونية التي تساعد على تنفيذ الأعمال¹.

من بين أهم المفاهيم المقدمة حول الإدارة الإلكترونية هي أنها: "الانتقال من العمل التقليدي إلى تطبيقات معلوماتية بما فيها شبكات الحاسب الآلي، لربط الوحدات التنظيمية مع بعضها البعض لتسهيل الحصول على البيانات والمعلومات لاتخاذ القرارات المناسبة وإنجاز الأعمال، وتقديم الخدمات للمستفيدين بكفاءة وبأقل تكلفة وأسرع وقت ممكن"².

نلاحظ من خلال هذا المفهوم أن الإدارة الإلكترونية تعني الانتقال من طور إلى طور، يتميز هذا الأخير باستخدام الحواسيب التي تسهم في ربط مختلف الوحدات الإدارية ومن ثم تسهيل نقل المعطيات، الأمر الذي يوفر للمواطن وقتًا وجهدًا كان يبذله عند التنقل لاستخراج وثائق أو قضاء مصالح ضرورية.

كذلك مفهوم آخر حول الإدارة الإلكترونية، مفاده: "عملية تحويل طلبات الزبون الورقية إلى الكترونية لجعل الزبون يتحرك بطريقة ملائمة لتطبيق الأعمال الإلكترونية، مما يحسن من كفاءة وفاعلية هذا العمل، وبالتالي يحقق رضا الزبون وحصول هذا الزبون على طلبه في الوقت المناسب من خلال استخدام تقانة المعلومات"³.

يركّز هذا المفهوم الجديد على الجانب العملي للإدارة الإلكترونية والأهداف التي ينتظرها المواطن من وراء تطبيقها، دون أن يوضح سبل وطرق تحقيقها أو الوصول إليها.

كما يمكن للإدارة الإلكترونية أن تعني: "التطبيق الإلكتروني في الخدمات الذي يؤدي إلى التفاعل والتواصل بين المؤسسة والزبائن، وبين الحكومة والأعمال والقيام بالعمليات الداخلية والترابط بين الأعمال بعضها ببعض الكترونياً بغية تبسيط وتحسين أوجه الإدارة الديمقراطية المرتبطة بالمواطنين والأعمال على حد سواء، وهي الإدارة التي عمادها استخدام الحواسيب وشبكات الانترنت الاكسترانت والانترنت التي توفر المواقع الإلكترونية المختلفة لدعم وتعزيز الحصول على المعلومات والخدمات، وتوصيلها للمواطنين ومؤسسات الأعمال في المجتمع بشفافية وكفاءة وبعداة عالية"⁴.

هذا المفهوم يقدم تفاصيل مهمة حول الإدارة الإلكترونية، وعلى عكس المفاهيم السابقة يعطي إضافات حول الهيئات المعنية بالإدارة الإلكترونية، وهي مختلف المؤسسات بما فيها الهيئات الحكومية، كما يوضح وسيلة ذلك وهي الربط المعلوماتي وتبسيط الإجراءات، ويحدد كذلك الأهداف المرجوة وهي مزيد من الشفافية والكفاءة وتحقيق العدالة، إذن هذا المفهوم يركز على قيم تصبو الإدارة الإلكترونية الوصول إليها هي في حقيقتها من صميم العمل الإداري عموماً.

بالإضافة لما سبق، هناك من يرى الإدارة الإلكترونية بأنها عبارة عن: "نشاط اقتصادي يتولى مهام توصيل الخدمات العامة بطريقة إلكترونية ومتكاملة على الخط المباشر إلى المواطنين ومؤسسات الأعمال بحيث تضيف قيمة حقيقية مضافة يشعر بها المنتفعون منها، كما تسهم في تكوين علاقات تفاعلية مع المواطنين أفراداً أو مؤسسات، من خلال تزويدهم بخدمات غير نمطية تتناسب مع خصوصياتهم وحاجاتهم ورغباتهم وتطلعاتهم"⁵.

هذا المفهوم يركز على آثار الإدارة الإلكترونية على المواطنين، من حيث أنهم يشعرون أنها تضيف لهم قيمة حقيقية تتعلق بتقديم الخدمة وجودتها، كذلك تحترم خصوصياتهم ورغباتهم وتحقق حاجاتهم المختلفة.

وبعد سرد العديد من المفاهيم المتعلقة بالإدارة الإلكترونية يمكننا تقديم مفهوم جامع لما سبق، وهو: "الإدارة الإلكترونية هي تقديم الخدمات الإدارية على شكل رقمي للمتفاعلين المرتبطين بها عن طريق شبكات الانترنت والاكسترنات والانترنت، في أي وقت يريدون، وفي كل مكان هم متواجدون فيه".

مع ذلك يجب الإشارة إلى أن الوصول إلى مفهوم دقيق حول الإدارة الإلكترونية أمر ليس سهلاً، لكونها تختلف في تطبيقها من دولة إلى أخرى، كما أنها سريعة التطور بفعل التطور الهائل في أنظمة الاتصال المختلفة.

الفرع الثاني: أهداف الإدارة الإلكترونية

للإدارة الإلكترونية العديد من الأهداف التي تسعى لتحقيقها، نذكر من أهمها⁶:

- محاولة إعادة هيكلة المؤسسات التقليدية الحالية لتحسين الأداء الإداري التقليدي المتمثل في كسب الوقت وتقليل التكلفة اللازمتين لإنجاز المعاملات وفق تطوّر مفهوم الإدارة الإلكترونية،
- تحسين مستوى الخدمات، عن طريق تجاوز الأخطاء التي قد يقع فيها الموظف العادي عند قيامه بعمله،
- التقليل من التعقيدات الإدارية، وذلك من خلال التقليل من البيروقراطية في الإدارة واختصار مراحل إنجاز المعاملات مما يؤدي إلى الدقة والسرعة في إنجاز الخدمات والمعاملات، والتقليل من الوساطة والمحسوبية المنتشرة بين الموظفين والعاملين في مختلف الوظائف،
- تخفيض التكاليف، ومن ذلك إمكانية حصول الأفراد على المعلومات والبيانات التي تلزمهم للحصول على خدمة معينة عن طريق شبكة الإنترنت دون أن يكلفوا أنفسهم مراجعة الإدارة المعنية، وذلك عن طريق إمكانية أداء الأعمال الإدارية عن بعد مما ينعكس على ذلك من ناحية تقليص الحاجة إلى التنقل،
- قيام نظام الخدمات الإلكترونية بالعمل على مدار الساعة، وذلك بتسهيل طريقة الحصول على الخدمات والمعلومات في أي وقت لكل من الموظفين والمتفاعلين،
- إن إقامة الإدارة الإلكترونية يحقق عائدات ملموسة، سواء كانت في شكل خفض حقيقي في التكلفة أو رفع الكفاءة والإنتاجية أو تحسين الخدمات المقدمة للمجتمع بمواطنيه وأعماله⁷.
- مما سبق، يتضح أن الإدارة الإلكترونية معوّلة عليها للقضاء على العديد من المظاهر السلبية التي كانت تميز الإدارة التقليدية، وعلى رأسها التكاليف الباهضة التي يدفعها المواطن للاستفادة من خدمة عمومية، طول الزمن الذي تستهلكه الخدمة المقدمة، بطئ الإجراءات، قلة المردودية، وغيرها من الصور التي يشاهدها المواطن دورياً.

الفرع الثالث: أهمية الإدارة الإلكترونية ومزاياها

تكتسي الإدارة الإلكترونية أهمية كبيرة على مستوى تحسين الخدمة العمومية، كما أنّها تقدّم لنا العديد من المزايا المهمة التي تسهم في حصول المواطن على حاجاته وتحقيق مبتغاه في زمن أقل وتكلفة أخف.

وعموما يمكن اختصار أهمية الإدارة الإلكترونية في النقاط التالية⁸:

- الدقة والوضوح في العمليات الإدارية المختلفة داخل المنظمة،
- تسهيل إجراء الاتصال بين دوائر المنظمة المختلفة، وكذلك مع المنظمات والأجهزة الأخرى،
- تقليل الاعتماد على العمل الورقي، مما يؤثر إيجابا على الانجاز السريع والدقيق للمهام والمعاملات، وينعكس إيجابا على أغلب المؤسسات في عملية الحفظ والتوثيق، مما يؤدي إلى عدم الحاجة إلى أماكن للتخزين،
- الخصوصية والأمان إذ تتمتع الإدارة الإلكترونية بمعايير الخصوصية والسرية المناسبة والأمن والمصادقية، مما يؤدي إلى نموها وتطورها في مجال خدمة المستفيد،
- تحسين الخدمات الحكومية، وتبسيط إجراءاتها، لتقديمها للمواطنين بما هو ملائم، كما تقوم بفتح قنوات جديدة للاتصال بين القائمين على إدارتها وبين المواطنين، مما يحقق الثقة ويزيل الكثير من العوائق والصعوبات القائمة في طريق المواطنين وبالتالي يشعر المواطن بالراحة لما أنجز له⁹.

مما لا شك فيه، فإنّ الإدارة الإلكترونية وبسبب أهميتها الكبيرة يمكنها أن تقدّم خدمات جليّة للمواطن، فالمزايا المختلفة التي تطرحها تجعلها مطمح الحكومات في تجسيدها ميدانيا والعمل على وضعها قيد التنفيذ، ومن بين هذه المزايا نذكر ما يلي¹⁰:

- إنشاء قنوات اتصال إضافية بين الزبائن ومؤسسات الأعمال ومنظمات المجتمع المختلفة من جهة والحكومية من جهة أخرى،
- توفير المعلومات للمتعاملين داخل الوطن وخارجه،
- تقليل تكلفة الخدمات والأعمال والمعلومات وما يصاحبها من إجراءات متعددة،
- تبسيط العمليات والإجراءات الإدارية والتخلص من بيروقراطية الأداء،
- التوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات لسد الفجوة الرقمية مع المجتمعات المتقدمة،
- التأهيل والتنمية المهنية والتدريب والتعلم المستمر مدى الحياة.

إذن، نتيجة هذه المزايا يمكن اعتبار الإدارة الإلكترونية الحل الأمثل لمشاكلنا الحالية، وبإمكانها الدفع نحو تحسين الخدمة العمومية في الجماعات المحلية، ومن ثمّ نيل رضا المواطن حول نوعية الخدمات المقدّمة.

المطلب الثاني: مظاهر تحسين الإدارة الإلكترونية للعمل الإداري

حتى نقول بأن الإدارة العمومية تحسنت بفعل تطبيق الإدارة الإلكترونية، لا بدّ أن يتجلى ذلك على مستوى المظاهر التي أضحت تحكم وتتميز الخدمة العمومية بعد تجسيد مبادئ الإدارة الإلكترونية و مزاياها المختلفة.

وعليه، سنخصّص الفروع التالية للحديث عن مظاهر تحسين الخدمة العمومية عند تطبيق الإدارة الإلكترونية:

الفرع الأول: تبسيط الإجراءات الإدارية

من أهم مظاهر تحسين الإدارة الإلكترونية للأداء الإداري تبسيط الإجراءات الإدارية التي تستهلك جهد المواطن ووقته، فبفضل المعلومات المخزنة في جهاز الكمبيوتر تستطيع الإدارات أن تقلص من الأعمال الورقية وتعبئة البيانات في كل مرة للحصول على خدمة من المؤسسات والإدارات الأخرى، كما أن الإدارات تستطيع أن تحصل على الوثائق المطلوبة من مصدرها دون تكليف المواطنين مشقة التنقل إلى مراكز إدارية مختلفة للحصول على الوثائق المطلوبة لقضاء حاجاتهم¹¹.

حيث يقوم المواطن بطلب أداء الخدمة عن طريق الشبكة الإلكترونية بدون انتقال للجهة الإدارية المقصودة، ثم يذهب لتسلم تلك الوثائق المطلوبة، ودفع الرسوم إن تتطلب الأمر ذلك عن طريق إلكتروني، وبالتالي يكون التعامل دائما مع الأجهزة الإلكترونية التي تتميز بالسرعة في الأداء والابتعاد عن الروتين الإداري المعتاد.

ولعل من بين أهم نتائج تبسيط الإجراءات ما يلي:

- أن أداء الخدمة الإدارية يكون على مدار الأربعة والعشرين ساعة، ولا تتوقف إلا في حال حدوث عطل تقني، فالمواطن بإمكانه طلب الخدمة الإدارية في أي وقت أراد، وفي أي مكان هو متواجد فيه، ومن بين الأمثلة على ذلك الإطلاع على رصيد الحساب الجاري، دفع فواتير الانترنت عن طريق الهاتف، وغير ذلك من الخدمات.
- الابتعاد عن الإدارة الورقية واعتماد الأرشيف الإلكتروني، وذلك من خلال تعبئة البيانات الخاصة بكل فرد.
- السرعة في الحصول على الخدمة التي كانت تتطلب فيما سبق في الإدارة التقليدية وقتا زمنيا كبيرا.
- إن الغرض من تبسيط الإجراءات الإدارية هو تقديمها بشكل أسرع وبأقل تكلفة، ولتحقيق هذا الهدف قد نضطر إلى إعادة هيكلة الإدارة ودمج مختلف قواعد المعلومات، لكي تستجيب للظروف المستجدة.
- يمكننا كذلك التخلص من البيروقراطية، واختصار الخطوات الكثيرة التي تضطر المؤسسات العامة والخاصة إلى العمل بها، الأمر الذي يقلل من الجهد المبذول في سبل تقديم الخدمة المطلوبة، كما يمكننا ترشيد الوقت المهدور واستثماره في تطوير خدمات الإدارة وتنفيذ مشروعات أخرى تقدم مزيد من الخدمات بالجودة المرغوبة¹².
- وبالتالي نحن نفترض أن الإدارة الإلكترونية ستسهم في تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسينها وتحويلها بما يعود بالنفع على الأفراد والمؤسسات المختلفة.

الفرع الثاني: الأرشفة الإلكترونية

ثاني مظهر لتحسين الخدمة العمومية يتمثل في الأرشفة الإلكترونية، هذه الأخيرة جاءت بفعل التطور التكنولوجي في عالم التقنية والاتصالات و ما أحدثه من ثورة حقيقة وانقلابا جذريا على الأساليب القديمة في معالجة المعلومات وحفظها وتداولها، حيث فرضت مفاهيم جديدة وتقنيات متقدمة في وظيفة الأرشفة وحفظ المراسلات.

يعتبر الأرشيف الإلكتروني بمثابة بنك للوثائق والمعلومات، حيث تتم من خلال عملية الأرشفة الإلكترونية تحويل المستندات الورقية بكافة أنواعها وحالتها إلى مستندات إلكترونية يسهل استرجاعها والتعامل معها بطريقة إلكترونية، إن الأرشفة الإلكترونية تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في تطور المجالات التالية¹³:

- تسهيل التعامل مع المستندات ومحتوياتها،

- توفير وحسن استغلال المساحات،
- سهولة تبادل الوثائق عبر الشبكات الالكترونية،
- توفير السرية والأمان للمستندات ومحتوياتها،
- تأمين المعلومات ضد الكوارث،
- الارتقاء بمستوى وعي العاملين.

تسمح الأرشفة الإلكترونية بتوسيع دائرة الوصول للمعلومات ومختلف الخدمات، حيث يتدفق من أداء المهام والمؤسسات المختلفة قدرا ضخما من المعلومات التي لها فائدة كبيرة لجمهور المستخدمين، وتمكينهم من الاستفادة من هذا الكم الهائل المتدفق من المعلومات وإتاحتها بسرعة وسهولة¹⁴، فمثلا نشر العديد من المعلومات على الشبكة كالقوانين وقواعد العمل والنماذج والاستمارات ومختلف الوثائق التي يحتاجها المواطن، هذا يعمل على تحسين الخدمة العمومية لأنها موجودة بشكل أرشيف دائم متاح في أي وقت.

لهذا توجه المواطن إلى هذا الأرشيف لاستغلاله كلما احتاج إليه، فإنه يقلص من الأعباء التي كان يتحملها و يجعله ينفذ بسهولة إلى مصالحه فيقضيها بأقل تكاليف وفي أقصر وقت.

الفرع الثاني: قلة التكاليف وسرعة النفاذ للخدمة

أحد أهم مظاهر تحسين الخدمة العمومية عند استخدام الإدارة الالكترونية هو تقليل تكاليف الخدمة وسرعة إنجازها. ويتجلى ذلك من خلال إمكانية حصول المواطن على المعلومات والبيانات التي تلتزمهم للحصول على خدمة معينة عن طريق شبكة الانترنت دون أن يكلف نفسه الشيء الكثير¹⁵.

ولا تعني السرعة التقليل من نوعية الخدمة، بل على العكس تماما، تضمن الإدارة الالكترونية جودة الخدمة المقدمة، لأن الجودة عبارة عن علاقة تجمع بين المزايا المحققة وراء الاستعمال و الفوائد المنتظرة، و بما أن المواطن ينتظر السرعة و الإتقان فهذا ما هو مطلوب من هذا النوع من الإدارة¹⁶.

إن شبكة الاتصالات الالكترونية التي تتيحها الإدارة الالكترونية تسمح بالاستجابة السريعة لطلبات المتعاملين لأنها تتلقاها إلكترونيا بدل التلقي اليدوي، الأمر الذي يخفف من العبء ويحقق الأهداف المرسومة للإدارة¹⁷.

الصورة التي تبدو عليها الإدارة تختزل لنا العديد من المشاكل الملاحظة حاليا على الإدارة التقليدية، فتقليل التكاليف لا يكون فقط لمصلحة المواطن، بل هو في مصلحة الإدارة بالتأكيد، لأنه يقلل من الحاجات البشرية لذلك القطاع، الأمر الذي يؤدي إلى إعادة توزيعهم و نشرهم في مناصب إدارية أخرى يستغلون فيها أحسن استغلال لتحسين جودتها و الرقي بها.

الخاتمة:

في ختام هذه المداخلة، فإنه يمكننا استخلاص النتائج التالية:

1. تعددت مفاهيم الإدارة الالكترونية و تنوعت، وجميعها تتفق حول استخدام التكنولوجيات الحديثة كالحاسوب و الانترنت لتقديم خدمات للمواطنين، وتحقيق أهدافهم بطريقة مختلفة عن الإدارة التقليدية،

2. تتأثر الإدارة الالكترونية عدد من العناصر، منها: طبيعة الدولة ونظامها الإداري وتقاليد المجتمع ومستوى التكوين و درجة استخدام وانتشار التكنولوجيات الحديثة، لهذا لا يمكن تطبيقها في مختلف الدول بنفس القدر و لا الشكل.
3. للإدارة الالكترونية العديد من الأهداف منها: تحسين الخدمة العمومية، تقليص التعقيدات الإدارية، السرعة في الإنجاز، تخفيض التكلفة.
4. أهمية الإدارة الالكترونية يمكن تلخيصها في: الدقة و الوضوح في الإجراءات الإدارية، الخصوصية والأمان والمصادقية في مختلف عمليات الإدارة.
5. للإدارة الالكترونية العديد من المزايا، منها: تسهيل الاتصال بين مختلف الإدارات العمومية، توفير المعلومات للعديد من المتعاملين، التوسع في استخدام التكنولوجيا.
6. تسهم الإدارة الالكترونية في تبسيط الإجراءات نتيجة تقليص العمل الإداري الورقي والملاء الدائم للبيانات لأنها أعمال تختزنها الإدارة الالكترونية و توفرها بشكل دائم.
7. تتيح الأرشفة الإلكترونية التي توفرها الإدارة الإلكترونية تدفق مستمر للمعلومات، واستفادة المواطن منها بشكل سريع وسهل.
8. تقليل تكلفة إنجاز الخدمة ووقت إنجازها بما يسمح بتحقيق رضا المواطن عن نوعية الخدمات المقدمة.
9. إعادة توزيع المستخدمين بما يسمح بتحقيق أرباح في مستويات أخرى ليست موجود لديك، لكنها على درجة كبيرة من الأهمية.

هوامش المداخلة:

- ¹ عبد الله بن سعيد آل دحوان، دو إدارة التطوير الإداري في تطبيق الإدارة الإلكترونية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة العامة، كلية إدارة الأعمال، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، سنة 2008، ص 19.
- ² ساري عوض الحسنات، معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجامعات الفلسطينية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الدراسات التربوية، كلية التربية ، جامعة عين شمس، مصر، سنة 2011، ص 29 .
- ³ محمد مصطفى القصيمي، نظام السجل الطبي الإلكتروني: مدخل لتطبيق الإدارة الإلكترونية المعاصرة، بحث مقدم في المؤتمر العلمي الدولي، عوملة الإدارة في عصر المعرفة، 15-17 ديسمبر 2012، كلية إدارة الأعمال، جامعة الجنان، لبنان، ص 9 .
- ⁴ سحر قدوري الرفاعي، الإدارة الإلكترونية وإمكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة، مجلة المنصور، عدد 14، 2010، الجزء الأول، ص 161.
- ⁵ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.
- ⁶ ساري عوض الحسنات، مرجع سابق، ص 34 .
- ⁷ - سحر قدوري الرفاعي، الإدارة الإلكترونية وإمكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة، مرجع سابق ص 162 .
- ⁸ - محمد مصطفى القصيمي، مرجع سابق، ص 11 .
- ⁹ - ساري عوض الحسنات، مرجع سابق، ص 36.
- ¹⁰ - سحر قدوري، الإدارة الإلكترونية وإمكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة، مرجع سابق، ص 162.
- ¹¹ - حماد مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، سنة 2007، ص 39 .
- ¹² حسين بن محمد الحسن، الإدارة الإلكترونية بين النظرية و التطبيق، بحث مقدم في المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، 01-04 نوفمبر 2009، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص 29 .

- ¹³ - مازن سمير علي، ورشة عمل الأرشفة الإلكترونية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة التكنولوجية، مركز تقنية المعلومات والاتصالات ص 4. نقلا عن الموقع الإلكتروني: (www.uotechnology.edu.iq).
- ¹⁴ سحر قدوري الرفاعي، الحكومة الإلكترونية وسبل تطبيقها: مدخل استراتيجي، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 07، السداسي الثاني 2009، ص 318.
- ¹⁵ - ساري عوض الحسنات، مرجع سابق، ص 34.
- ¹⁶ واعر وسيلة، دور الحكومة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية - حالة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الجزائر-، بحث مقدم في المؤتمر الدولي، إدارة الجودة الشاملة بقطاع الخدمات، 10-11 ماي 2011، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، ص 10.
- ¹⁷ رأفت رضوان، الحكومة الإلكترونية، مجلة مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، عدد 05، السنة الأولى 2005، ص 10.

تصورات الفرد الجزائري حول مفهوم السلطة

باعتبارها معوقا للتنمية في الجماعات المحلية

د/ بوبكر منصور

كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشهيد حمّو لخضر الوادي

مقدمة

على الرغم من التصنيفات الخاصة بمجالات الدراسة العلمية التي تتناول مشكلات الفرد والمجتمع إلى مشكلات نفسية واجتماعية واقتصادية وسياسية وقانونية، إلا الفهم الحقيقي لأي مشكلة من هذه المشكلات لا شك ينبع من فهم عميق ورؤية شاملة لمختلف عناصر ومتغيرات المشكلة التي نحن نصدد دراستها.

وكون الشخصية مثلا هي ذلك الكل المتكامل بين الجسد والروح، أو ذلك البناء أو المركب (الببوسيكوثقاني) أو ذلك الكل الدينامي، يؤشر إلى وجود صورة لتنظيم أوسع هو المجتمع أين تتجلى فيه عملية تفاعل بين العديد من العناصر أو الأنساق. إن هذا المدخل النفس اجتماعي هو ما ساعتمده بحول الله كمقاربة لمحاولة مناقشة مشكلة تصورات الفرد الجزائري حول مفهوم السلطة باعتبارها معوقا للتنمية في الجماعات المحلية، منطلقا من الافتراض بأن كلّ سلوكيات الفرد في تفاعله الايجابي أو السلبي مع برامج ومخططات التنمية في إطار الجماعات المحلية هي نابعة من مدركات الفرد وتراكماته الثقافية التي شكلت نوعا من التصورات التي تحولت مع مرور الزمن بشكل واع وغير واع إلى نماذج سلوكية في الواقع.

فما طبيعة هذه التصورات؟ وهل تشكل فعلا معوقا للتنمية في الجماعات المحلية؟

تحديد المفاهيم:

التصورات: Les représentations

"مجموعة من الإسناد الدلالية والإدراكية تنشط بطريقة مختلفة عن المضمون أو المحتوى، بحسب أهداف وغايات الفاعلين الاجتماعيين، وعلاقاتهم بالآخرين تهدف إلى الاتصال والفهم والتحكم في البيئة"، كما يعرف جون كلود أبريك J.C. "Abric" التصورات بأنها نتاج أو مسار لنشاط ذهني يقوم به الفرد.

لهذا يجب التنبيه إلى ضرورة التمييز بين مفهوم الصورة التي تعد انعكاسا أو رسم للواقع كما هو موجود، و التصور الذي يرى "دوركاييم" Durkeim بأنه ليس مجرد صورة مطابقة للواقع الخارجي، بل يلعب التصور دور الشاشة الانتقائية أي ينتقي ما يلائم موضوعاته من عقل الإنسان ويستعين بالذاكرة بصورة ديناميكية لاستعادة مخزون القيم والمعتقدات والخبرات، وهو ما يؤكد أن عملية التصور لا تحدث بطريقة آلية، فهو ليس مجرد إرجاع صورة بسيطة للواقع فقط، وإنما إعادة بناء عقلي لنشاطنا، فالفرد عندما يتلقى مثيرا خارجيا، يقوم بمعالجة ذهنية لذلك المثير أو الموضوع ينتج عن ذلك التصور، علما وأن المعالجة تختلف من فرد لآخر نتيجة عوامل ذاتية تتعلق بالفرد وعوامل خارجية ترتبط بالبيئة.

ومن هذا المنطلق أردنا البحث في بعض العوامل المتعلقة بالفرد الجزائري في تشكيل تصورات حول السلطة بوجه عام، وعوامل أخرى مرتبطة بالبيئة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية التي ينتمي إليها الفرد.

التصورات الذهنية والاجتماعية:

إذا كانت التصورات تشير إلى البناء العقلي الناتج عن عدد من الإدراكات المتكررة في بناء جملة من المعلومات حول الواقع، فإن التصورات الاجتماعية تعكس الصور والمعلومات المشتركة بين مجموعة من الأفراد، حيث تنشأ وتتطور هذه التصورات حسب كل من باتريك رتو " P.Rateau " و"ميشال لويس روكات" M.L Rouquette " من خلال المحادثات اليومية وتتأثر بالظروف الاجتماعية والثقافية والتاريخية.

كما ذهب "موسكوفيتشي" "Moscovici" إلى اعتبار التصورات الاجتماعية شكل من أشكال التفكير الاجتماعي الذي يتكون بكيفية معقدة، وأنه إذا كانت العلاقة بين الفرد والأشياء أو الموضوعات في التصورات الذهنية هي ليست مجرد علاقة ما بين منه استجابة فقط، بل تعكس عملية تلاحم بين العالم الخارجي العالم الداخلي، فإن التصورات الاجتماعية لا شك تعكس هي الأخرى درجة عالية من العمق والتعقيد سواء من حيث مضمون هذه التصورات أو المسار السلوكي لها.

التصورات كموجه للسلوك:

تعتبر التصورات بمثابة موجه أو دليل للسلوك، من منطلق أن التصور هو نشاط نفسي يتكون من مدركات تمكن الفرد من التكيف مع محيطه. الأمر الذي يجعلنا نعتقد أن سلوكياتنا اليومية ليست نتيجة لقدراتنا فقط أو الظروف المحيطة بل نتيجة لتصوراتنا وعليه فمعرفة تصورات الفرد حول السلطة مثلاً، تمكننا من معرفة السلوك الذي سوف يصدر عنه في مواقف معينة ذات الصلة بهذا المفهوم، (كالمشاركة في العمل السياسي، القيام بواجب الانتخاب أو الالتزام بتطبيق لوائح وسياسة الدولة ... الخ) فالتصورات الإيجابية نحو السلطة محلية كانت أو مركزية تحدد نوع السلوك الذي ينتهجه المواطن إزاء هذه السلطات.

مفهوم السلطة:

يعد مفهوم السلطة من أكثر المفاهيم السوسيولوجية استخداماً في إطار علم الاجتماع بصفة عامة، وعلم الاجتماع السياسي بصفة خاصة، وينظر لها على أنها إحدى الأركان الأساسية لنشوء الدولة، وتعني وجود هيئة تبسط سلطاتها وسلطانها على كامل إقليم الدولة وعلى الأشخاص القاطنين فيه. لهذا فإن هذا المفهوم استخدمت كبديل أو مرادف لعدة مفاهيم مثل: القوة، التأثير، النفوذ، السيطرة، الدولة، الحكومة.

- عرّف " والتر بكلي Walter Buckley " السلطة بأنها " التوجيه أو الرقابة على سلوك الآخرين لتحقيق غايات جماعية، معتمدة على نوع ما من أنواع الاتفاق والتفاهم.
- ويرى ماكس فيبر السلطة بأنها الفرصة المتاحة أمام الفرد أو الجماعة لتنفيذ مطالبهم في مجتمع ما في مواجهة من يقفون حائلاً أمام تحقيق هذه المطالب.
- أما الدكتور أحمد زكي بدوي فيرى بأن السلطة، هي القوة الطبيعية أو الحق الشرعي في التصرف وإصدار الأوامر في مجتمع معين، ويرتبط هذا الشكل من القوة بمركز اجتماعي، يقبله أعضاء المجتمع بوصفه شرعياً، ومن ثم يخضعون لتوجيهاته وأوامره وقراراته.

سيورة تكوين تصورات الفرد الجزائري حول مفهوم السلطة:

لا تخرج تصورات الفرد الجزائري عن الإطار المرجعي لمفهوم السلطة المحفور في لاوعي الذات العربية، مع بعض الاختلاف، فالسلطة في ذهن الذات العربية مطلقة، ومعها يجب أن يكون الخضوع لشخص ما أو مجموعة صغيرة من الأفراد، وسلوك الطاعة والتسليم مقدس إلى درجة الخنوع الدائم أو التذمر والتمرد الدائم، فالسلطة تشكلت في الذات العربية منذ نعومة الأظافر أي من رحم العلاقة القهرية للأب، والحدود المطلقة لقدرة الإله.

لظالما كانت الحاجات غير المشبعة والتي ولدت حالة من التوتر واللاتوازن، المتكأ الذي اتخذته الذات العربية لتبرير السلوك الطفلي تجاه السلطة التي تحكمها في مختلف المستويات السياسية والتنظيمية، ومع الأمية ورواسب التفكير الخرافي وخبرات القهر والقهر المتراكم عبر التاريخ، تم بناء تصورات وبنية فكرية ثابتة عكست في أغلب الحالات علاقة (أب . طفل) بين الحاكم والمحكوم، لا علاقة (راشد . راشد) وقد ظلت الأسرة والعشيرة و"المشيخة" المصنع الذي يزودنا بأفراد ومجتمعات مكبلية بالاعتمادية المفرطة، وغير الناضجة.

تشكل تصورات اجتماعية تعكس تغلغل بنية الطاعة والخضوع في الجسد الاجتماعي تجاه الحاكم، ومعه تحول الانقياد والخنوع إلى سلوك مفاخرة دفع بالأفراد إلى التزاحم للحصول على لقب "الخدم".

التمنية المحلية:

يشير مفهوم التنمية المحلية إلى ذلك الجهد المشترك بين الأهالي والسلطات الحكومية الرامي إلى تحسين حياة السكان والمجتمع المحلي الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.

ويرى الدكتور فاروق زكي في كتابه تنمية المجتمع في الدول النامية، أن التنمية المحلية هي تلك العمليات التي توحد بين جهد الأهالي وجهد السلطات الحكومية، وحسب الدكتور فاروق زكي فإن التنمية المحلية تقوم على مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم، من جهة وعلى توفير ما يلزم من الخدمات الفنية وغيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة الذاتية والمتبادلة بين عناصر المجتمع.

وحسب النصوص القانونية فإن التنمية المحلية في الجزائر تتمثل في مختلف الاختصاصات التي أسندت للجماعات المحلية بمختلف أجهزها سواء تعلق الأمر بالمخططات البلدية للتنمية (PCD) أو في المخططات الخاصة بمصالح الدولة غير الممركزة (PSD) وتشرف على متابعة إنجازها المديريات الولائية والتي تشكل مع بعضها مجلس الولاية.

يظهر من خلال تصفح مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالجماعات المحلية (خاصة قانون البلدية والولاية) أنها جاءت لتؤكد وتعزز مبدأ الاعتماد على الموارد المحلية البشرية والمالية باعتبارها أداتي إحداث التنمية المحلية المنشودة. كما أتاحت هذه القوانين مساحة لا بأس بها لمختلف السلطات المحلية (المنتخبة المجالس الشعبية البلدية، والولاية أو تلك المعنية مركزيا) بخصوص اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير شؤون المواطنين وبمشاريع التنمية.

دور المواطن في التنمية المحلية:

تبرز مختلف النصوص والتشريعات المتعلقة بالجماعات المحلية أهمية دور مشاركة المواطن في التنمية المحلية، على اعتبار أن المسؤولين في هرم السلطة على قناعة بأن العنصر البشري على المستوى المحلي هو أدرى من غيره بحاجاته التنموية، وأن سلوكه

الايجابي مع ما يقدمه من مشورة حول آفاق التنمية هو الضمان لنجاح أي مخطط أو برنامج تنموي... لكن السؤال الذي يطفو على السطح الواقع هو: هل تحولت الرؤى المتضمنة في المنظومة القانونية إلى واقع ملموس؟ وهل تصورات المواطن حول التنمية والسلطة تنسجم مع تصورات القيادة محليا ومركزيا، اعتقد أن الأمر يحتاج إلى دراسة سيكوسوسيولوجية عميقة وشاملة، وبعيدة عن أي توجيه سياسي.

تصورات الفرد نحو السلطة بوصفها معوقا للتنمية المحلية:

سبق التعرض آنفا إلى سيورة تكوين تصورات الفرد الجزائري حول مفهوم السلطة، وقلنا أن السلطة في ذهن الذات العربية هي قدرة مطلقة، تستوجب الخضوع التام لمشئته الحاكم، هذا الأخير الذي يتوقع منه أن يعكس دور المتكفل بتلبية مختلف الحاجات، ويمارس سلطته الكاملة لإلزام الرعية على الطاعة، لدى فالسلطة في تصور الفرد تعكس علاقة عكسية، كلما اتسعت دائرة نفوذ من يده السلطة وعظم شأنه، كان في المقابل ارتفاع في درجة إحساس المواطن بالاعتمادية المفرطة، وتلبية الحاجة إلى الإحساس بالخضوع، وبالنسبة للفرد المسلم فهو وبشكل مستمر يحاول بشكل واع وغير واع إحداث توازن نفسي مع ضغط التبعية والاستجابة الطوعية للسلطة (سلطة الأب أو كبير العائلة) التي تلقنها من خلال التنشئة الأسرية وعمق الاعتقاد بها بقديسيته من خالها من منظومة القيم الدينية التي تعتبر الحاكم من (أولي الأمر) الذين أوجب المشرع طاعتهم وجعلها تبعا لطاعة الله ورسوله « يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ » (النساء، الآية 59) ليس هذا فحسب بل أشار القرآن الكريم إلى هذا المبدأ بالنسبة لكافة المستويات « وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ » (الانعام، الآية 165) ويقول أيضا « وَرَفَعْنَا بَعْضَهُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِيَتَّخِذَ بَعْضُهُمْ بَعْضًا سُخْرِيًّا » (الزخرف ، الآية 32).

لكن الظروف التي مر بها الفرد العربي بوجه عام والجزائري على وجه الخصوص وتعرضه لسلطة الاحتلال، خلقت عبر التاريخ بنية عقلية جديدة وتصورات حول السلطة من منطلق الشرعية، والذي أدخل الفرد في صراع جديد، صراع بين مشاعر الخوف من مواجهة قوة الحاكم المطلقة، والميل الطبيعي لرفض وجوده سيكولوجيا وتاريخيا وعقائديا، هذا الواقع التاريخي الصعب والمرير الذي مر به الفرد الجزائري عزز لديه فكرة تعديل التصورات والخروج من دائرة التسليم المطلق من خلال طرح المقارنة بين صور المسجلة في ذهنه والخبرات التي يمر بها في تعاملها اليومي مع مختلف السلطات، هذا الأمر ومن منظور الانثروبولوجيا النفسية يتفق وينسجم مع شخصية الفرد الجزائري التي تتميز بالصراحة والوضوح والواقعية وهو ما تؤكدته الحكمة الشعبية "أخرج لربي عريان يكسيك" بالإضافة إلى الجدية والمثابرة وقوة التحمل، عشق التحدي، وهي صفات تعكس حب الفرد الجزائري للأسلوب المباشر في المعاملات والاهتمام بحقائق الأشياء. ومقته للتصنع والتظاهر.

وبعد الاستقلال كان لا بد من دخول الفرد الجزائري في مقارنات جديدة، بين كل تصورات المبنية إبان فترة الاحتلال حول السلطة العسكرية والإدارية، وتصوراته بعد الحرية والعيش في كنف السلطة الوطنية، وما هي الخبرات والتجارب التي مر بها والتي شكلت هي الأخرى قاعدة لبناء تصورات جديدة كان لها الأثر في سلوكه ودوره الفاعل في التنمية المحلية التي تغير واقعه نحو الأفضل، وتدفع بعجلة الازدهار والتقدم لوطنه بوجه عام.

ومن خلال رصد المؤشرات السلوكية المتضمنة في شكل ومستوى استجابة المواطن وتعاطيه مع السلطة المحلية، على صعيد مختلف المواقف والمناسبات الاجتماعية، يمكن الوقوف على مجموعة من تصورات اجتماعية وتمثلات للفرد الجزائري نحو هذه السلطة والتي يمكن أن تقدم لنا تفسير أو إجابة واضحة عن السؤال المحوري:

ما هي تصورات الفرد نحو السلطة المحلية ؟ وهل تشكل هذه التصورات معوقا للتنمية في الجماعات المحلية؟

لطالما مثلت السلطة المحلية خاصة المنتخبة منها (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي) الحلقة الأضعف من حيث الصور الراسخة في مدركات الفرد حول السلطة (كالقوة، والسيطرة، والنفوذ).

وهذه التصورات كانت نتيجة صور متتالية خبرها المواطن لأفعال إضعاف للسلطة المحلية، والانتقاص من مكانتها في المجتمع المحلي بشكل مقصود أو غير مقصود، نذكر نماذج منها على النحو التالي:

- لقد أدى التداخل بين حدود السلطة والنفوذ بين مخلف السلطات المحلية (خاصة بين المجالس المنتخبة والقيادات الإدارية المعينة مركزيا) إلى نوع من الصراع بين هذه السلطات، يتحول في كثير من الأحيان إلى سلوك التمر ومحاولة انتهاز الفرصة مع استغلال النفوذ لتحميل الحلقة الأضعف مسؤولية (رئيس البلدية مثلا أو رئيس الدائرة) أي إخفاق أو انحراف، وقد كان لاستخدام الإعلام دور كبير في نقل صور نمطية عن رئيس البلدية (السلطة المقهورة) الذي يظهر في مختلف التجمعات أو المناسبات وهو يتلقى اللوم والعتاب وربما التحقير من طرف الوالي أو من رئيس الدائرة أو حتى من أحد المديرين التنفيذيين.

- كان لمشكلات المواطنين المتراكمة، وأعباء تغيير واقع المواطن على المستوى المحلي من جهة، مقابل محدودية الإمكانيات المتاحة، أن وضعت بشكل مستمر السلطة المحلية في حالة ضعف من خلال تكرار صورة العجز و عدم قدرتها على الوفاء بتعهداتها أمام المواطنين، هذا الواقع المتكرر شكل تصورات حولت السلطة المحلية في ذهن المواطن إلى كيان عاجز ولا يستحق التقدير ولا يشكل قوة توجيه أو تأثير أو ضبط.

- تنظيميا يمكن تشبيه السلطة المحلية، بالإدارة التنفيذية التي تقع في المستوى الأدنى في هرم السلطة الإدارية، وهذا المستوى الذي نجد أن المشرف الإداري يوصف ضمن ما يطلق عليه "بالفئة المريضة" أي الفئة التي تواجه عدم قبول من العمال، ولوم وعدم رضا السلطة الأعلى، أو هي مثل المراهق الذي يواجه رفض ممن هم أقل منه بالقول: لا تلعب معنا فأنت أكبر منا، ويواجه من طرف الشباب الأكبر منه بالقول: أبتعد فأنت لا زلت لم تكبر بعد. أعتقد أن صور رئيس البلدية وهو في الصفوف الخلفية أثناء المناسبات أو اللقاءات التي يحضر فيها ممثلي السلطة المركزية، أو وجوده الهامشي وسط كبار المسؤولين وهم في ضيافته بالبلدية التي هو رئيسها، يعكس التصور الذي يمكن أن يبنى في عقل المواطن حول السلطة المحلية التي من المفترض أن ينظر لها بإكبار واحترام، مظهر آخر يعكس تصورات المواطن حول وزن وتأثير سلطة رئيس البلدية في هتافات رفض الحوار مع السلطة المحلية والتي ترتفع أثناء الاحتجاجات حول مسائل وانشغالات تدخل ضمن اختصاصات السلطة المحلية.

- لطالما ارتبطت السلطة المحلية المنتخبة، بأفكار مسبقة لدى المواطن تصب في تجاه التشاؤم بخصوص إمكانية نجاح هذه السلطة، وهذا بسبب عدة عوامل مثل: التركيبة العشائرية للمجتمع الجزائري، وفتح الأبواب أمام جميع الفئات

والمستويات ليكون لها الحظ في الوصول إلى قيادة المجالس المنتخبة، ولعل صورة صراع داخل الفرد الجزائري بين الحاجة لمن يمثل قوة الإلزام من جهة، والحاجة إلى من يمثل قوة التأثير والعلاقة الإنسانية العميقة من جهة أخرى جعلته يميل في الغالب إلى الخيار الثاني ليجد فيه فرصة للتعبير عن رغبته الدفينة في التمرد على سلطة ضعيفة عند الحاجة، والاستجابة إلى نداء الجماعة الداخلية التي نبع منها اختياره. ونشير هنا إلى أننا بصدد وجود صور لعدم قناعة الفرد بجذوى خيارته ما ينتج عنه بالضرورة عدم احترام للسلطة المنبثقة عن هذا الاختيار.

- لقد شكلت الخطابات المتكررة للسلطة المحلية خاصة المنتخبة، والتي كانت كل مرة تحاول فيها تسويق خطاب السلطة المركزية صور في لاوعي الفرد بأن السلطة المحلية هي ممثلة للسلطة المركزية أكثر من تمثيلها للمواطنين، هذا التصور حول موقع السلطة المحلية دفع باتجاه إحداث هوة حقيقة بين هذه السلطة والمواطن وبالتالي فقدت تأثيرها ومصادقيتها في وجدان من انتخبها.

- سبق وأن أشرنا في البداية أن السلطة تشير إلى الحق في التصرف وإصدار الأوامر في مجتمع معين، ويرتبط هذا الشكل من القوة بالمركز الاجتماعي لمن يمارس السلطة، هذا المركز يتم تعزيزه في عقل ووجدان المواطن بمساعدة صور إيجابية تساهم في نشرها وسائل الإعلام عبر مختلف الوسائط (الصحافة المكتوبة، التلفزيون، السينما، الانترنت) لكن يجب الاعتراف بأنّ ما قدم في وسائل إعلامنا خاصة في التلفزيون من صور ونماذج سلوكية للسلطة المحلية (رئيس البلدية على وجه الخصوص) كان له الأثر الكبير في التصورات الاجتماعية حول قيمة ووزن السلطة المحلية، ففي الوقت الذي مارست فيه هذه الصور دور الناقد، فقد وجهت ذهن المواطن إلى بناء صور واتجاهات سلبية نحو من يدير شؤونهم محليا. (فيلم كرنفال في الدشرة نموذجاً).

- لقد كان لفترة الاحتلال الفرنسي وأسلوب تعامله بخصوص إدارة الشؤون المحلية للمواطنين خاصة في الجنوب والمناطق الريفية واعتماده بشكل كبير على الجانب العسكري (الحاكم) دور كبير في بناء تصورات حول ارتباط السلطة بالقوة العسكرية ولعل نمط تعامل المنتخبين المحليين خاصة الأميين منهم و أصحاب الشخصيات الضعيفة والتي لها حساسية ومخاوف مفرطة من السلطة العسكرية أو السياسية جعل المواطن يشكك من خلال صور تزلف المسؤولين المحليين ومبالغتهم في التقرب والتودد ممن يمثلون السلطة العسكرية (الدرك مثلاً) أو السلطة المركزية (رئيس الدائرة، الوالي) وهنا يكون لعبارة "ضرب الشيتة" التي يوصف بها مسؤول محلي وزنها النفسي والاجتماعي والذي يعكس تصور المواطن ونظرة للسلطة التي تدير شؤونهم.

تصورات الفرد الجزائري حول السلطة بوصفها معوقاً للتنمية المحلية:

يعتقد الكثير أن نجاح مخططات التنمية المحلية، مرهون بتوفير أداتي إحداث هذه التنمية والمتمثلة في الموارد المحلية المالية والبشرية، لكن للأسف فإنّ الواقع لا زال يشير إلى تركيز الاهتمام على العنصر المالي فقط كمحرك للتنمية، في حين لا يزال العنصر البشري في ذيل اهتمامات السلطة المركزية والمحلية، فالإنسان هو المحرك والفاعل الأساسي في أي نشاط اقتصادي أو اجتماعي وإهماله يعني بالضرورة حدوث اختلالات في هذا النشاط، مهما كانت وضعيته في النسق (كمدخل أو مخرج، أو عنصر في عملية التحويل) وهنا يقودنا الحديث إلى تحول تصورات أفراد المجتمع المحلي حول دور وفعالية السلطة المحلية إلى

معوق لجهود التنمية، فالتصور كما تمّ توضيحه في البداية يعد بمثابة موجه للسلوك، وعليه فتصورات الفرد حول السلطة المحلية والتي تم استعراض بعض ملاحظاتها تمكنا من توقع وتفسير السلوك الذي سوف يصدر عن المواطن في المواقف الاجتماعية المختلفة.

1- عدم الاستجابة لمختلف النداءات والإعلانات والإرشادات الموجهة من طرف السلطة المحلية بخصوص الكثير من جوانب تسيير شؤون الحياة اليومية للمواطن: المتعلقة بالبيئة، المحيط والصحة.

2- الاستخفاف بقرارات السلطة المحلية والتقليل من شأن نفوذها، وبالتالي القفز على سلطتها وقراراتها. الأمر الذي يعكس تصاعد مستوى الانحرافات أو التجاوزات.

3- تبني المواطن لسلوك الابتزاز، بسبب معرفته المسبقة بالتأثير الضعيف للسلطة المحلية ووزنها لدى السلطة والمركزية، إلى درجة أصبح المواطن يتربص بزيارات القيادات المركزية أو فرص الإعلام لتفريغ كل شحنات غضبه من السلطة المحلية، بل ويعمّن في الوصف والتشكي معبرا عن اتجاهاته وتصورات السلبية تجاه المسؤولين المحليين.

4- عزوف المواطن عن المشاركة برأيه في المجالس المنتخبة رغم الفرص التي وفرتها القانون لتفعيل مبدأ الديمقراطية التشاركية، وتوسيع دائرة التشاور بين السلطة المحلية ومحيطها الاجتماعي.

5- تأمل السلطة المركزية أن يرتقي دور المواطن من مستوى الأخذ برأيه خلال الإعداد للمشاريع المحلية إلى إشراكه في متابعة إنجاز مخططات التنمية، لكن يظل هذا الأمل متوقف على تخلص المواطن من سلبيته تجاه ما يحدث في محيطه، وهذا لن يتأتى إلا من خلال تحول حقيقي في نمط تفكيره الذي لا يزال يتركز على تصور أن السلطة بالنسبة له تمثل صورة الأب الذي عليه أن يتكفل بكل شؤون أبناء القصر كونهم لم يتخطوا بعد مرحلة عدم النضج.

6- في ظل حالة العجز التي تعاني منها السلطة المحلية في التكفل بانشغالات المواطنين، ومواجهة تحديات التنمية (غياب برامج عمل، فوضى التسيير، وتحكم الأهواء والمناافع الضيقة للعرش أو العائلة) فقد تحولت هذه النماذج السلوكية إلى عدوى وتمثّل المواطن اتجاهات براغماتية، وهدامة في ذات الوقت تقدم المصلحة الخاصة على النفع العام.

7- إن غياب الدور الفعّال للحركة الجمعوية في التنمية المحلية يعكس إخفاق السلطة في تجنيد الفرد الجزائري وتكوينه وبناءه بكيفية تمكن من استثمار طاقاته وتحويلها إلى عنصر إنتاج لا عنصر استهلاك أو هدم.

سبل تحويل تصورات الفرد حول السلطة من معوق للتنمية المحلية إلى محرك لها:

وفق وجهة نظر سيكولوجية فإن السلوك الإيجابي والسلوك السلبي كلاهما مُتعلّم، لهذا من الضروري عدم الاستسلام إلى واقع وجود تصورات سلبية حول السلطة، أو الاعتقاد باستحالة تغيير هذا الواقع، لكن عادة ما تعرف عمليات التغيير والتطوير التي تمس الجانب النفسي والاجتماعي والسلوكي للأفراد بطيء في التقدم رغم الجهود الجبارة التي تبذل لتحقيقه، على عكس عمليات التغيير التي تمس الجوانب المادية فهي سهلة ونتائجها تظهر بسرعة على أرض الواقع.

وفيما يلي بعض المقترحات التي نعتقد بأنها تساهم في تحويل تصورات الفرد حول السلطة.

من معوق للتنمية المحلية إلى محرك لها:

1) ضرورة تبني السلطة المركزية لمخطط ضخم وشامل لتنمية الموارد البشرية، بما يساهم في الدرجة الأولى المسؤولين والقيادات في الجماعات المحلية، ثم مختلف فئات الموظفين العاملين بأجهزة الإدارة المحلية خاصة في الجوانب التي شهدت إهمالاً في عمليات التكوين والتدريب وهي:

- المهارات الذاتية (مهارة إدارة الذات، مهارات إدارة الضغوط، مهارات إدارة الوقت).
- المهارات الإنسانية (مهارات التعامل مع المواطن والمؤوسين، مهارة إدارة فرق العمل، مهارات الاتصال الفعال بالآخرين، مهارة إدارة الخلافات).
- المهارات الذهنية (مهارات حل المشكلات، مهارات التخطيط، مهارات اتخاذ القرارات).
- المهارات الفنية (مهارة التحفيز، مهارات التفويض، مهارة المتابعة والرقابة على سلوك المؤوسين، إدارة الاجتماعات).

2) أن تكون هذه المخططات إستراتيجية على المدى البعيد وليس علميات ارتجالية عشوائية، بحيث تكون نتائجها سلبية بل وكارثية بحيث تعمق من التصورات السلبية للأفراد حول السلطة.

3) تشجيع الشباب وفتح المجال أمامهم للدخول في معترك المسؤولية على المستوى المحلي، أو الوطني، مع الحرص على خضوعه باستمرار لبرامج التنمية والتدريب، فالموارد البشرية الشابة أكثر استجابة للتنمية والتطوير ومعها يمكن ضمان انتقال أكثر التدريب في الواقع.

4) ضرورة إعادة النظر مرة أخرى في بعض القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية (قانون البلدية والولاية) بحيث يعطي مساحة أكبر للسلطة المحلية من حيث نفوذ السلطة واتخاذ القرارات لتعديل التصور الخاطئ بأن السلطة المحلية ضعيفة أو ليس لها أي نفوذ، فتقويتها مع تحميلها نتائج أخطائها، أفضل في إعتقادي من تقزيمها وتحمل عجزها على المدى الطويل.

5) تبني سياسة إعلامية راشدة تضع حد لحالة الهرج والطابع الساخر خاصة فيما يتعلق بعرضها ومتابعتها للأخبار المرتبطة بالشأن العام وحياة المواطن في مختلف الميادين، من خلال خطاب جاد وتوجيهات مسؤولة تعزز الجوانب الإيجابية في الوطن بدلا من الغرق في النقد الساخر وتحوّل أجهزة الإعلام إلى مدارس لتعليم أفراد الشعب كيف يسخرون من سلطتهم وممثليهم.

مراجع المداخلة:

- 1- أحمد شرفي (2009) تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، السنة السادسة، العدد 40 ULUM. NL .
- 2- عبدالله حمودي (2010) الشيخ والمريد. النسق الثقافي في المجتمعات العربية الحديثة ترجمة عبد المجيد جحفة - ط4. دار توبقال للنشر.
- 3- العزاوي، سامي مهدي (2011) التصورات الاجتماعية للشباب العراقي لقضاياهم المعاصرة ، الكتاب السنوي لمركز أبحاث الطفولة والأمومة ، المجلد السادس ، جامعة ديالى، العراق.
- 4- علي زيعور (1984) الكرامة الصوفية والأسطورة والحلم - القطاع اللاواعي في الذات العربية ، ط2 ، دار الأندلس للطباعة والنشر والتوزيع.
- 5- عمر بلهواش (2005) تصور الحاجات في إطار تفسير الموارد البشرية، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة قسنطينة.
- 6- نعي الغصيني (2006) ورقة عمل بعنوان " دور الوعي البلدي في التنمية المحلية"، مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحوث للمؤتمرات، بتاريخ 26 و 27 مارس 2006.
- 7- مصطفى الجندي (1971) المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية.

8- J.C. Abric : Pratiques sociale et représentations ; éd Put. Paris, 1994.

9- J.C Abric : Méthodes d'étude des représentations sociales. Ed érés. France 2003.

10- C Herzlich : La representation sociale en Mosocovici, introduction a la psychologie sociale,
Larousse, Université de paris 1972

التعيين والتوقيف مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية

د/ محمد علي حسون + إبراهيم ملاوي

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة + جامعة أم البواقي

○○○○○○○○○○

مقدمة

أن موظفي الإدارة المحلية البلدية والولاية يخضعون للسلطة الرئاسية السلمية كما تنص المادة 65 من قانون البلدية ، أما بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية الأصل أن تكوين هذه الهيئات أساسا بالانتخاب ، غير أن ذلك لا يمنع السلطة المركزية في الدولة من تعيين بعض أعضائها، ويراد بوجودهم في المجالس اللامركزية إلى جانب تحقيق قدر من الرقابة عليها بكونهم من أفراد الجهاز الوظيفي لهذه السلطة¹ لسد ما قد يعتري هذه المجالس من نقص بسبب عدم ضمان انتخاب الرجال الفنيين والأكفاء فيهم يملأ ذلك الفراغ.

وأن أعضاء المجالس المنتخبة يخضعون إلى رقابة إدارية من نوع خاص تمارس عليهم من طرف جهة الوصاية ، وأن التعيين والتوقيف من أهم أنواع الرقابة الوصائية.

والسؤال الذي يطرح هنا هو: هل هذا التعيين والتوقيف ينقص من استقلال هذه الهيئات ويقلل من ممارسة الديمقراطية، أم أن اللامركزية الإقليمية تتحقق بمجرد استقلال الهيئات اللامركزية بغض النظر عن الانتخاب أو التعيين، أم أن الانتخاب ضرورة لا بد منها في ممارسة الديمقراطية وتحقيق اللامركزية المرجوة؟. نتطرق إلى ذلك في مبحثين، الأول التعيين وسيلة من وسائل الوصاية الإدارية والثاني التوقيف وسيلة أو ظاهرة من مظاهر الوصاية الإدارية.

حيث يتم استعمال الوصاية الإدارية على أعضاء الهيئات اللامركزية ، في نطاقات معينة قانونا بوسائل محددة ومنها تعيين بعض القائمين على إدارة هذه الهيئات وتوقيفهم كأحد أساليب العقوبات الفردية.

المبحث الأول: التعيين على مستوى الهيئات الإقليمية

إن التطبيق العملي للأفكار الديمقراطية تأخذ أشكالا متعددة، ولكنها تظهر في أكمل صورها كما يقول بعض الفقهاء ومنهم الأستاذ Lescuyer في نظام الإدارة المحلية ، أين يشترك المواطن بشكل مباشر وفعلي في دراسة ومناقشة المسائل العامة التي تهمه². لذلك يذهب كثير من الفقهاء والباحثين في هذا المجال بالقول بضرورة انتخاب كل أو غالبية أعضاء الهيئات المحلية "اللامركزية الإقليمية" لتحقيق الأفكار الديمقراطية السابقة ، وكذلك تحقيقا وضمانا لاستقلال تلك الهيئات من السلطة المركزية، ويقدمون الحجج التي تؤيد قولهم. إلا أنه يوجد فريق آخر من الفقهاء والباحثين ينكرون على الفريق الأول أقوالهم بحججهم، ويقولون بأن اللامركزية الإقليمية تتحقق بمجرد استقلال الهيئات اللامركزية، الذي يمكن أن ينشأ بوسائل عديدة، إن الانتخاب وإن كان من بين هذه الوسائل، إلا أنه ليس الوسيلة الوحيدة، ويسوقون العديد من الحجج والأسانيد لرأيهم هذا

نتطرق إلى هذه الآراء والحجج المقدمة والتطبيقات في التشريع الجزائري والمقارن في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الآراء والحجج المقدمة

سوف نتطرق الآراء المؤيدة والمعارضة وحجج كل فريق

الفرع الأول: رأي الفريق الأول الذي يذهب إلى عدم الاعتراف بالانتخاب وحججه

يقول الفقهاء الذين يعتقدون بهذا الرأي أنه لا توجد علاقة بين فكري الانتخاب واللامركزية الإقليمية ويمثل وجهة النظر هذه الأستاذ Maspétiol et La rogue حيث يقول أصحاب هذا الرأي أ: إذا كان التاريخ قد أخبرنا بأن انتخاب مجالس المديريات والمجالس البلدية قد اعتبر خطوة نحو اللامركزية ، فإنه من الخطأ بمكان أن نتصور ونستنتج من هذا أن هناك علاقة ضرورية بين هاتين الفكرتين ، لأن معيار اللامركزية يقوم أصلا على استقلال الهيئات المحلية بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها التي يعبر عنها أولا وقبل كل شيء بأتساع نطاق اختصاصاتها . وبدون شك أن طريقة الاختيار لهذه الهيئات اللامركزية لها أثر كبير على استقلالها ، ولكن هذا الاستقلال يمكن أن يتحقق بطرق أخرى³ . ذكرها لنا الأستاذ waline في الصلاحيات التي يستمدّها أعضاء المجلس المحلي من القانون في اتخاذ قراراتهم النهائية ذات الصبغة التنفيذية⁴ . وبذلك يستنتج أصحاب هذا الرأي أن اللامركزية تقاس على وجه التحديد والدقة بأهمية الموضوعات التي يكون للهيئات اللامركزية حق البت بها وبعدها.

نذكر ملخص للحجج التي يعتمد عليها أصحاب هذا الرأي. كما ذكرها الدكتور فؤاد العطار الذي يعتبر من أهم المتحمسين لهذا الرأي في مصر في بحثه "نظرية اللامركزية الإقليمية"⁵ :

1/ أن اللامركزية يمكن أن تكون لا مركزية إقليمية أو لامركزية مرفقية ، وأن تشكيل الهيئات الخاصة باللامركزية المرفقية غالبا يتم بالتعيين ، لذلك فإن القول بحتمية الانتخاب لقيام اللامركزية يؤدي حتما إلى استبعاد هذا النوع من اللامركزية ، وهو أمر يخالف إجماع الفقه.

2/ يتم اختيار أعضاء السلطة القضائية بواسطة التعيين من قبل السلطة المركزية ولم ينف ذلك استقلال القضاء ، ولم يؤثر على حريته في اتخاذ قراراته ، لعدم قابلية القضاة للعزل.

3/ يرى أصحاب هذا الرأي، أن الخطأ الذي وقع فيه الذين يقولون بضرورة الانتخاب لقيام اللامركزية ، هو قياسهم الهيئات اللامركزية المحلية بالمجالس النيابية رغم أنهما شيئان مختلفان تماما ولا يصح المقارنة بينهما، إذ أن اختصاص المجالس النيابية ذات طبيعة تشريعية، بعكس اختصاص الهيئات المحلية الذي يقوم على ممارسة جزء من الوظيفة الإدارية ، وتكون بذلك هذه المجالس إدارية لا سياسية.

4/ إن الأخذ بأسلوب الانتخاب للهيئات اللامركزية يتطلب توافر مستوى علمي وثقافي ووعي قومي معين في أهالي الوحدات المحلية ، وأن بعض هذه الوحدات تفتقر إليها، مما يؤدي حتما إلى إساءة الاختيار، فيضطلع بأعباء المرافق المحلية أعضاء غير أكفاء، مما يحمل معه الخطر عليها. ويصل أصحاب هذا الرأي إلى اتهام الفقه المعارضين لهم، بوقوعهم في المزج بين الهدف الذي يرمي النظام اللامركزي إلى تحقيقه، وهو استقلال الهيئات اللامركزية في مباشرة اختصاصاتها، والوسيلة التي تتلاءم مع تحقيق هذا الهدف أي تلك التي تضمن هذا الاستقلال، فلا يعتبر الانتخاب بوصفه وسيلة لتحقيق اللامركزية ركن من أركانها الأساسية، ما دام تحقيق استقلال الأعضاء في مباشرة اختصاصاتها ميسورا بوسائل أخرى⁶ .

الفرع الثاني: رأي الفريق الثاني الذي يذهب الى ضرورة الاعتراف بالانتخاب وحججه

إن حقيقة اللامركزية كما يراها ويعتقد بها أصحاب هذا الرأي ، يحتم أن تكون الهيئات أو السلطات المحلية مختارة من بين سكان هذه الوحدات المحلية نفسها بالانتخاب ، وليس التعيين ، وبدون هذا الشرط لا تتحقق اللامركزية. وهذا يعني كما يقول الأستاذ Benoit " نستطيع أن نقول : بأن اللامركزية في الديمقراطية المطبقة على الإدارة"⁷.

ونستخلص من هذا القول الحقائق التالية:

أولاً/ تحقيق ديمقراطية الإدارة

كتطبيق لقيم الديمقراطية نشأت فكرة اللامركزية في مجال الإدارة، وإكمالاً للتطبيق الديمقراطي في المجال السياسي للدرجة التي دفعت Houriou الى تشبيه تنظيم الدستور للحكومة المركزية بطريقة ديمقراطية، مع إهماله تنظيم الإدارة المحلية بنفس الأسلوب بمن يصنع آلة مجردة من خزان الوقود⁸ فالمبادئ التي تنطبق هنا لا تختلف مطلقاً ، كما يقول الأستاذ John Stuart Mill . عن تلك التي تنطبق على التمثيل القومي "فهناك نفس الضرورة التي توجد في حالة الوظيفة الأكثر أهمية، لجعل هذه الهيئات قائمة على الانتخابات ونفس الأسباب قائمة في الحالتين، وبقوة أكبر كثيراً في الحالة الثانية لمنحها قاعدة ديمقراطية شعبية واسعة ، فالمخاطر فيها أقل والمزايا فيما يتصل بالتربية الشعبية والتدريب الشعبي أكبر في بعض النواحي"⁹. ويضيف المفكر الإنكليزي Harold Luski في كتابه أصول السياسة، تأكيداً وتدعيماً للطابع الديمقراطي قوله: (إن هذه الوسيلة أي الانتخاب تنتج نوعاً من الإشراف الديمقراطي الدائب على الهيئات التي تقوم برسم السياسات ، إذ بدون ذلك هناك عدة مخاطر ، منها : حدوث جفوة ينجم عنها أن يفتر اهتمام الشعب بوضع السياسات ، ومنها كذلك جموح النظام الى البيروقراطية)¹⁰.

وهكذا يكون الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية لتشكيل الهيئات المحلية، لأن الديمقراطية كما يقول De Laubadere هي النظام الذي يمكن المجتمع من أن يحكم نفسه بنفسه ، بدلاً من أن يحكم من الخارج ونظام الانتخاب يحقق ذلك بما ينتجه من تشكيل هيئات خاصة من أبناء الوحدة المحلية تدير أمورها¹¹.

ثانياً/ ضمان استقلال الهيئات المحلية

تقوم اللامركزية على أساس استقلال الأشخاص المعنوية عن السلطة المركزية والإقرار لها بالحق في المبادرة بالتصرف في حدود اختصاصاتها . ويقتضي ذلك الاستقلال عدم ربط ممثلي هذا الشخص المستقل بالسلطة المركزية من ناحية التعيين لأن في ذلك مساساً بل إهداراً لذلك الاستقلال ... فاختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريق الانتخاب بما يحمله من معنى التفويض الشعبي والمساندة الجماهيرية، يعطي الوحدات المحلية وأعضائها القدرة على حماية الاستقلال النظري المقرر للوحدات المحلية قانوناً، وتمكنهم من الوقوف في وجه السلطة الوصائية إذا اعتمدت على استقلالها. أما التعيين أياً كانت طرقة فيحمل معنى التبعية والخضوع مما يهدر استقلال الهيئات المحلية. فلا يعقل أن يقف عضو مجلس بلدي سبق أن رشحه المحافظ وزكاه لعضوية المجلس، بل أصدر قراراً بتعيينه، لا يعقل أن يقف هذا العضو معارضاً لتصرف ذلك المحافظ الذي يتضمن اعتداء على الاستقلال المحلي. لذلك ربط كثير من الفقهاء بين درجة استقلال الهيئات المحلية وبين طريقة اختيار ممثليها فيقول الأستاذ De Bezin (إنه من الجائز أن تختلف الأنظمة بما تعهده إلى السلطات المحلية المستقلة من اختصاصات. لكنها لا تختلف

في تقرير مبدأ الانتخاب كقاعدة عامة في تشكيل السلطات المحلية . وإلا سقطت عن هذه صفتها اللامركزية المحلية المستقلة، لأنه لا يمكن اعتبار تلك السلطات المحلية مستقلة إلا منذ اللحظة التي تشكل فيها تلك السلطات بواسطة هيئة الناخبين في الوحدة المحلية¹² .

ثالثاً/ ضمان تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية

للإدارة المحلية مجموعة من الأهداف السياسية والاجتماعية والإدارية¹³ . لا تتحقق إلا بإتاحة الفرصة لأبناء الوحدة المحلية في اختيار ممثليهم الذين يقومون بإدارة المرافق الخاصة بالوحدة المحلية. فبالإضافة إلى ما ذكره الدكتور مهنا من (أن الشخص اللامركزي ينشأ لرعاية مصالح هيئة معينة أو أشخاص معينين وفي هذه الحالة يكون الأفراد الذين ينشأ الشخص لرعاية مصالحهم معروفين على وجه التحديد، وهم سكان المدينة أو القرية أو الإقليم المعين. وما دام الغرض من إنشاء الشخص اللامركزي الإقليمي، هو رعاية مصالح هؤلاء الأفراد المعينين. فإنه من الطبيعي أن يترك أمر اختيار ممثلي الشخص اللامركزي لهؤلاء الأفراد، وأن يكون ذلك بطريق الانتخاب، لأن سكان كل إقليم ومدينة هم أصحاب المصلحة وهم لذلك أقدر على اختيار من يعهد إليهم برعاية مصالحهم)¹⁴ . بالإضافة إلى ذلك، فإن الأهداف التربوية والتعليمية والتدريبية التي يبتغيها النظام، بتعويد المواطنين على الاهتمام بالمسائل العامة وتدريبهم على ممارسة الوظيفة الإدارية ، وإثارة المنافسة بينهم على الخدمة المحلية ... إلى آخر تلك الأهداف التي شبهها أحد الفلاسفة الإنجليز بالمدرسة الابتدائية التي يتعلم فيها الشعب ممارسة المسائل العامة ومناقشتها، لا يمكن أن تتحقق إلا بإتاحة الفرصة لأبناء الإقليم باختيار ممثليهم في الإدارة على فترات دورية.

إن رأينا يتطابق مع الرأي الثاني، الذي يذهب إلى ضرورة الاعتراف بالانتخاب، مؤكداً ذلك التلازم والترابط بين كل من الانتخاب واللامركزية الذي يجعل من النظام القائم، أياً كانت اختصاصات هيئاته وسلطاتها، شيئاً آخر عدا اللامركزية الإقليمية، إذا لم يكن قائماً في تشكيله على فكرة الانتخاب. معتمدين في قولنا هذا على ما قال به معظم الفقهاء، من أن الانتخاب هو ضمان استقلال الهيئات المحلية، وحماية لها من اعتداء السلطة المركزية وللاترابط القائم الذي لا فكاك منه بين كل من اللامركزية والديمقراطية، ومعتمدين أيضاً على عدم جدوى الحجج التي يستند عليها أصحاب الرأي الأول موضحين ذلك كما يلي.

1. إن الحجة الأولى: لا تصح كما يقول العميد الطماوي (قياس اللامركزية المصلحية على اللامركزية الإقليمية، فاللامركزية المرفقية تقوم على التخصص الفني، بينما اللامركزية الإقليمية فتقوم على استقلال أبناء الوحدة المحلية بأمورهم. ولن يتحقق هذا إلا بإعمال مبادئ الانتخاب الحر)¹⁵ . فهناك خلاف بين كل من اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية، يتمثل في الطابع الفني للامركزية المصلحية الذي يقتضي تعيين من يتولون إدارة هذه المرافق من الاختصاصيين الفنيين، بعكس اللامركزية الإقليمية التي تقوم على أساس ترك أبناء كل وحدة للقيام بإشباع حاجياتهم الخاصة بأنفسهم .. ونظراً لأن قيام أبناء الوحدة جميعاً بإدارة هذه المرافق أمر مستحيل، لذلك فيترك لهم أمر اختيار من يمثلهم في إدارتها.

2. أما فيما قيل من استقلال القضاء: رغم تعيين القضاة بواسطة السلطة المركزية، فهو أمر مردود عليهم، لأن استقلال القضاء كما يؤكد الواقع استقلال نسبي في حدود التبعية المؤكدة للسلطات العليا، وهذا ما دفع المفكر الإنجليزي Harold

Luski إلى القول: (بأن استقلال السلطة القضائية لن يتحقق إلا بتوافر ثلاث ضمانات. أولها وأهمها: الإقلال من طريقة تعيين القضاة إلى أقصى حد ممكن)¹⁶.

3. بالرغم من معرفتنا أن هناك خلاف في وظيفة المجالس النيابية، عن المجالس المحلية: إلا أن هذا الاختلاف لا يحرم الهيئات المحلية من حقها في الاستقلال عن طريق الانتخاب، ولتأكيد الطابع الديمقراطي في الإدارة.

4. أما القول بقصور أعضاء الوحدات المحلية في اختيار وتحديد ممثليهم في المجالس المحلية: مما يؤدي إلى الإضرار بها، إن هذا القول يمثل الصراع الحقيقي بين الديمقراطية وما عداها من الأنظمة الأخرى، إذ نجد على المستوى القومي من يردد مثل هذا القول على أساس الطابع الفني والتخصصي الذي يجب أن يصبغ الحكومات الحديثة، مما يؤدي حتما إلى قصور المجالس البرلمانية المنتخبة، التي يجب أن يختار أعضاؤها على أسس فنية أو تخصصية عن رسم السياسة العامة للدولة أو مراقبة الحكومة، وأن خطورة هذا الكلام في نتائجه، لأنه يؤدي حتما إلى سيادة وسيطرة التكنوقراطيين وبيروقراطيين على السلطة في الدولة، وتفلت بذلك من رقابة ومتابعة الشعب، وأنه سينتج لنا دكتاتورية جديدة نرفضها ونحاربها. حتى تبقى السلطة دائما بيد الشعب عن طريق ممثليه سواء على المستوى القومي أو المحلي، مع ترك الوظائف الفنية والتخصصية للتكنوقراط تحت رقابة وإشراف العناصر المنتخبة، وبهذا فقط نضمن سيادة وبقاء الاتجاهات الديمقراطية. وعلى فرض صحة ما قيل عن قصور المواطنين المحليين وعدم قدرتهم في اختيار ممثليهم، السؤال الذي نطرحه. كيف نمي قدرات هؤلاء المواطنين، وندرهم على الاختيار الأفضل والأحسن؟.

في الحقيقة أن للإدارة المحلية أهداف سياسية واجتماعية، أهمها متمثلة في تدريب هؤلاء المواطنين المحليين وتوعيدهم على اختيار ممثليهم، وإلا لو تركناهم على جهلهم كما يرغب أصحاب الرأي الأول، فكيف نضمن ارتقاء مستواهم إذا؟ ثم إن لم نثق بقدرات هؤلاء المواطنين على اختيار من يمثلهم في إدارة بعض المرافق المحلية، والتي هي ليست ذات شأن كبير. فكيف نثق بقدراتهم الموصوفة بالقصور على اختيار من يشغل المناصب العليا السياسية والتنفيذية بالدولة، مثل رئيس الجمهورية، وكذلك أعضاء السلطة التشريعية؟ حيث أن هيئة الناخبين هي واحدة سواء في الانتخابات البرلمانية أو المحلية أو الاستفتاء العام إلى آخره. وإذا كانت هذه الهيئة غير قادرة وقاصرة على اختيار رئيس الجمهورية وأعضاء السلطة التشريعية، وكذلك تحديد موقفها من المسائل الهامة والخطيرة بالدولة عن طريق الإدلاء بصوتها. فإنها تكون قادرة وغير قاصرة من باب أولى في اختيار وتحديد ممثليها في المجالس المحلية.

المطلب الثاني: التطبيقات في التشريع الجزائري والمقارن

تعتبر التشريعات بشكل عام مكنة التعيين من مكنات السلطة الرئاسية التي يباشرها الرئيس الإداري الأعلى بالنسبة لعمال المرافق العامة المركزية التابعة له¹⁷، ولذلك فإن مكنة تعيين أعضاء الأشخاص اللامركزية لا يجوز أن تتم بحسب الأصل من جانب الإدارة المركزية¹⁸، وذلك على أساس استقلال هذه الأشخاص، مما يوجب قيام الأشخاص المذكورة بنفسها بانتخاب الأعضاء الذين يقومون على تمثيلها وإدارتها، وإن كان ذلك لا يمنع استثناء في بعض التشريعات من تخويل الإدارة المركزية قانونا سلطة تعيين عدد محدود من هؤلاء الأعضاء¹⁹. أو سلطة التصديق على هذا الاختيار في بعض الأحيان. وأن التشريع الذي يأخذ بهذا الأسلوب يأخذه كوسيلة لتمكين الإدارة المركزية من مباشرة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وأن

يكون في الحدود وبالقيود التي يرسمها القانون²⁰. وأن هذا التعيين لا ينفي استقلال الشخص اللامركزي طالما أن أسلوب التعيين يقتصر على أقلية من بين أعضاء المجلس بحيث يظل العنصر المنتخب هو العنصر الغالب. وفي بعض الأحيان يمتد أو يقتصر هذا التعيين إلى العضو الذي تكون له رئاسة المجلس.

الفرع الأول: في القانون المقارن

فمثلا في القانون المقارن نجد : المشرع اللبناني بقانون البلديات الصادر في 10 كانون الثاني 1954 يقسم البلديات إلى كبرى وصغرى ووضعت أحكام خاصة لبعض البلديات الكبرى وهي مدن بيروت وطرابلس والميناء ، حيث يشكل المجالس البلدية للبلديات الصغرى والكبرى عن طريق الانتخابات العامة المباشرة - عضوية ورئاسة - أما البلديات الثلاث السالفة الذكر فإن أعضائها جميعا يعينون بمرسوم من أشخاص شغلوا وظائف معينة من قبل، ومن فئات أخرى معينة بالذات. وكذلك يكون تعيين الرئيس ونائب الرئيس لمجالس الثلاث بمرسوم (المادة 127). أما التنفيذ فيتولاها في بيروت المحافظ (المادة 129) لأن المجلس في جميع البلديات هو سلطة تقريرية نظمت المواد من 65 إلى 78 اختصاصاته.

والرئاسة في جميع البلديات الصغرى والكبرى (ما عدى الثلاثة السالفة الذكر) تكون منتخبه

من أعضاء المجلس. والرئيس هو السلطة التنفيذية لقرارات المجلس (المادتان 79 و96).

أما في الجمهورية العراقية فقانون مجالس الأولوية (المقابل لقانون الولاية في التشريع الجزائري) رقم 36 لسنة 1959، يشير إلى تشكيل مجالس إدارة اللواء يجمع بين أعضاء معينين بحكم وظائفهم يمثلون الوزارات ذات العلاقة بالإدارة المحلية وأعضاء منتخبين. وللمجلس سلطة تقريرية، أما أداة التنفيذ لقراراته فهي المتصرف (الوالي) المعين من قبل السلطة المركزية وممثل سلطتها باللواء، وهو رئيس مجلس اللواء (المادة 88).

أما قانون إدارة البلديات في العراق رقم 84 لسنة 1931. ينص في مادته الرابعة على أن تشكيل المجالس البلدية بالانتخاب إلا الرئاسية فيها: فيعين رئيس أمانة العاصمة بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء ، ويعين رؤساء البلديات من الصنف الأول بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية، ويعين رؤساء بلديات الصنف الثانية والثالثة والرابعة بقرار من وزير الداخلية.

أما في فرنسا فيتم تشكيل المجالس البلدية الفرنسية بطريق الانتخاب العام المباشر، ثم يقوم الأعضاء المنتخبون باختيار العمدة من بينهم²¹. أما بالنسبة لمجلس المحافظة ، فيتم انتخاب أعضاء المجلس بالاقتراع السري من بين سكان المحافظة، ثم يقوم الأعضاء المنتخبون بانتخاب رئيس المجلس ونوابه. ويقوم بالإشراف على تنفيذ قرارات مجلس المحافظة المحافظ المعين بواسطة السلطة المركزية، وهذا سوف ينقص من استقلال مجلس المحافظة نظرا لما يتمتع به المحافظ من صلاحيات كبيرة وقد دفع الفقيه De Laubadere إلى القول (بأن اللامركزية كاملة في نطاق المجلس البلدي نظرا لأن المجلس البلدي والعمدة مختاران عن طريق الانتخاب ، بينما تعد اللامركزية غير كاملة على نطاق المحافظة ، لأن مجلس المحافظة وإن كان جميع أعضائه منتخبين ، لكن المحافظ معين من قبل السلطة التنفيذية)²².

وهكذا نجد أن تعيين المحافظ محل انتقاد من معظم الفقه والدراسيين الفرنسيين الذين يرون فيه مساسا باللامركزية، رغم أن تشكيل مجلس المحافظة يتم بالانتخاب المباشر.

أما في الاتحاد السوفيتي ، يتم تشكيل السوفيتات المحلية بطريق الاقتراع السري من بين مواطني كل سوفيتية محلية²³ ، وقوم الأعضاء المنتخبون باختيار الرئيس والسكرتير لكل دورة من دورات الاجتماع، كما يتم انتخاب المجالس التنفيذية لهذه السوفيتيات من بين أعضائها²⁴.

فاللامركزية في نطاق السوفيتات الروسية كاملة ، إذ يقوم الشعب بانتخاب ممثليه في السوفيتات²⁵ ، ويقوم هؤلاء باختيار اللجنة التنفيذية للسوفيت وراثته.

الفرع الثاني: التعيين في التشريع الجزائري

أولاً: أما المشرع الجزائري فإنه تأثر تأثيراً كبيراً بالتشريع الفرنسي، فنجد في قانون البلدية رقم 11.10 ينص في مادته 15 (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 ...)، وأن الهيئة التنفيذية ممثلة برئيس المجلس الشعبي البلدي الذي هو الآخر منتخب من بين الأعضاء التي نالت قوائمهم أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأصغر سناً في المجلس البلدي²⁶ . وتساعد رئيس المجلس البلدي إدارة معينة وليست منتخبة ينشطها الأمين العام للبلدية.

ثانياً: أما قانون الولاية رقم 12.07، ينص في مادته الثانية أنه (للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي، والوالي) وأن المجلس الشعبي الولائي مجلس منتخب كلية ، أما الوالي فهو الهيئة الثانية للولاية الذي يتم تعيينه حسب المرسوم التنفيذي رقم 90.25 الصادر في 25 / 07 / 1990 من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية. وأكد هذا الاختصاص دستور 1996 في مادته 78. ويساعد الوالي في تنفيذ مهامه كممثل للدولة في بلديتين أو أكثر، رؤساء الدوائر الذين يعينون بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير الداخلية²⁷.

المبحث الثاني: التوقيف على مستوى أعضاء الهيئات اللامركزية

قد تمارس السلطة الوصائية في بعض النظم القانونية عقوبات تأديبية على أعضاء المجالس المحلية في حالات معينة ، تتمثل خاصة في عقوبي التوقيف والعزل.

ويرى De Laubadere أن هناك تماثلاً بين أعضاء الهيئات المحلية، وموظفي السلطة المركزية في خضوعهم للسلطة التأديبية، ولكنها تختلف في مظهرها العام بالنسبة لكل منهما، إذ أن هذه السلطة تنظم بقانون، وتكون أقل اتساعاً بالنسبة للهيئات أو السلطات اللامركزية عنها بالنسبة لموظفي السلطة المركزية، بالإضافة إلى الخلاف في إجراءات ووسائل الوصاية التأديبية الناتجة عن طبيعة اللامركزية نفسها، فلا توجد مثلاً عقوبة النقل المكاني، إذ أن الأعضاء يرتبطون بدوائهم وأقسامهم الإدارية برباط شخصي²⁸.

وتستند هذه المسألة التأديبية إلى حقيقة مؤكدة، وهي أن أعضاء الهيئات اللامركزية الإدارية يقومون بأعمال إدارية وفقاً للقانون . فإذا خرج أحدهم على أحكام القانون أو ابتغى مصلحة خاصة من وراء تصرفه، أو أضر بالصالح العام، فإنه يتعرض لتوقيع الجزاءات التأديبية، إذ لا يعقل أن يمارس أحد الأشخاص عملية لحساب شخص معنوي عام، ويكون بعيداً عن الرقابة وتوقيع العقوبة المناسبة إذا أهمل أو أخطأ أو انحرف.

ويجب أن تنظم تلك السلطات التأديبية بما يتفق مع الاستقلال المحلي ، ويتمشى مع الحرية الممنوحة للهيئات اللامركزية المحلية ولا يمس بها، وهذا ما دعا إليه العميد فيدل إلى التنبيه باستقلال النظام التأديبي هنا. فإذا كان على سبيل المثال عدم الطاعة يمثل مخالفة تأديبية كبرى في ظل النظم التأديبية العادية ، فإنه على عكس ذلك في حالة الوصاية الإدارية ، فالتأديب ليس مقرونا بعدم الطاعة المطلقة "أو بمعنى آخر ليس كل خلاف في الرأي يستوجب المساءلة التأديبية"²⁹.

هذا ومن المفروض أن تحاط هذه العقوبات التأديبية بضمانات كبيرة، سواء قبل اتخاذ القرار التأديبي أو بعده. وذلك بتحديد المخالفات التأديبية المختلفة، وبيان العقوبات المناسبة لكل مخالفة وإجراءاتها واتخاذها بحيث يكون للمجلس رأي فيها بعد سماع أقوال العضو المنسوب اليه المخالفة، مع استبعاد المسائل الجنائية، وجعل التأديب فيها من اختصاص القضاء الجنائي العادي على أن ينظم العقوبات التبعية، ثم تحديد طرق التظلم والطعن في هذه القرارات التأديبية. ونرى في هذا الصدد أن يترك أمر تأديب أعضاء المجلس للمجلس نفسه، تحت وصاية وإشراف المجلس الذي يعلوه. وأن الطابع الشعبي لاختيار أعضاء هذه المجالس يتطلب إبعاد يد السلطة المركزية عن التأثير فيه بالتلويح بسلطتها التأديبية، خاصة إذا كان هؤلاء الأعضاء حديثي العهد بالعمل في المجالات العامة، أو ممن يخشون السلطة المركزية مما يهدر الاستقلال المحلي.

ومن العقوبات التأديبية الفردية التي يمكن أن توجه إلى بعض أعضاء الهيئات اللامركزية كما رأينا هي ممارسة سلطة التأديب الوصائي في توقيف أو عزل بعض أعضاء الهيئات اللامركزية من جانب جهة الوصاية الإدارية ، وتدور حول سببين رئيسيين هما :

- غياب العضو عن حضور اجتماعات المجلس المحلي أو تخلفه عن المشاركة في أعماله.
- استغلال عضوية المجلس المحلي لتحقيق مآرب خاصة وأهداف شخصية أو حزبية.

كما هو الحال في فرنسا : حيث إذا تغيب عضو المجلس العام بدون عذر مقبول عن حضور اجتماعات المجلس في دورتين متتاليتين فإن ذلك يؤدي إلى إسقاط العضوية عنه بحكم القانون، وبقرار من المجلس نفسه، أو من مجلس الدولة بحسب الحال بناء على طلب وزير الداخلية³⁰.

فالسلطة المركزية لا تملك هنا اختصاصات تأديبية حقيقية، إذ أن إسقاط العضوية يصدر من المجلس نفسه، وإن كان ثمة دور للسلطة التنفيذية، فهو دور ثانوي وضئيل القيمة، يتمثل في الحالة التي يرفع فيها وزير الداخلية الأمر إلى مجلس الدولة الذي يصدر حكما بإسقاط العضوية.

أما بالنسبة للمجالس البلدية في فرنسا فإنه يجوز أن يوقف العمدة لمدة شهر واحد بقرار من المحافظ، ولمدة ثلاث شهور بقرار من وزير الداخلية ، كما يجوز فصله بمرسوم. وكذلك يجوز توقيف أي عضو بالمجلس البلدي وذلك بسبب الإخلال بالواجبات المقررة قانونا³¹. وبعد سماع أقوالهم وتحقيق دفاعهم عن الوقائع المنسوبة إليه ويشترط أن يكون القرار مسببا³².

أما بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية فإنه يجوز إسقاط العضوية عنهم في إحدى حالتين حددهما الأستاذ Drago³³ فيما يلي:

الحالة الأولى: إذا تغيب عضو المجلس البلدي عن حضور ثلاث جلسات في دورة انعقاد المجلس بدون عذر مقبول، يصدر قرار إسقاط العضوية في هذه الحالة من المحافظ.

الحالة الثانية: عندما يرفض عضو المجلس البلدي ممارسة اختصاصاته مثل رفضه المساهمة في إدارة البلدية، أو عدم الحضور أو المساهمة في اللجان البلدية... ويكون القرار في هذه الحالة قضائيا.

وينبه Maspétiol et La rogue إلى أن هناك عددا من الضمانات ينص عليها القانون عند استخدام سلطة التأديب، بالإضافة إلى الضمانات التي استقرت في أحكام مجلس الدولة، وأنه نادرا ما تستخدم السلطة المركزية هذه السلطة التأديبية³⁴.

بيد أن هذه السلطة تعتبر سلطة استثنائية. ومن ثم فإنها لا تستعمل إلا بنص وفي الحدود وبالقيود التي يرسنها القانون. وذلك على أساس أن التأديب يعتبر بحسب الأصل من سلطات الجهات الرئاسية التي تتم في مواجهة التابعين بقوة القانون. أضف إلى أن التوقيف للعضو اللامركزي من جانب السلطات الوصائية يتنافى مع استقلال الجهات اللامركزية وبخاصة إذا كان من الأعضاء اللامركزيين الذين تم اختيارهم أصلا بطريقة الانتخابات. وهو الأمر الذي يوجب أصلا انفراد الجهات اللامركزية بتأديب أعضائها.

ولذلك ينبغي على المشرع أن يحدد بدقة ما يكون لسلطة الوصاية من اختصاص في مجال التوقيف كإجراء لتأديب عضو الهيئة اللامركزية، وأن يحدد الأسباب الموجبة لاستعمال هذه السلطة تحقيقا للمصلحة العامة، وكذلك تحديد الآثار المترتبة على هذا الاستعمال فضلا على توفير الضمانات الإجرائية اللازمة لحماية استقلال أعضاء الهيئات اللامركزية، وذلك إلى جانب مراعاة عدم حرمان الجهاز اللامركزي من ممثليه المعزولين بسبب التوقيف لأمد طويل³⁵.

وهو الأمر الذي يعني باختصار ضرورة التوفيق بقدر المستطاع بين ما للجهة اللامركزية من استقلال وبين ما ينبغي أن يكون للجهة الوصائية من سلطات في مجال التأديب للأعضاء اللامركزيين بوجه عام.

إن المشرع الجزائري في قانون البلدية وقانون الولاية حاول أن يحترم معظم هذه التوصيات في مجال توقيف العضو اللامركزي من قبل جهة الوصاية.

المطلب الأول: التوقيف على مستوى أعضاء المجلس الشعبي البلدي

حيث يحصل الإيقاف بالنسبة للنائب البلدي بموجب قرار من الوالي لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا مع إمكانية التجديد لمدة ثلاث أشهر بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي مرفقا برأي مكتب التنسيق الولائي³⁶.

أن سبب إيقاف العضو البلدي هو المخالفة الجسيمة "الإخلال بالمهمة أو المخالفة الجزائية" وفي الحالة الأخيرة يستمر الإيقاف إلى غاية الفصل في المخالفة من قبل الجهة القضائية³⁷ ويمكن أن يتبع توقيف العضو البلدي بالإقصاء، وذلك إذا أتضح لجهة الوصاية فعليا الإخلال بالمهمة أو ثبوت المخالفة الجزائية في حق هذا العضو، ويمكن أن ينتهي التوقيف بإعادة الإدماج في حالة عدم ثبوت المخالفة الجزائية أو الجسيمة³⁸.

إن توقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي قبل سنة 1990 ورغم أنه كان إجراء مؤقت فقد بقي عقوبة فعلية يفتقر المنتخب المحلي أمامها إلى ضمانات الحماية الكافية. خاصة حقوق الدفاع، حيث تقتصر فقط على اشتراط مرافقة رأي مكتب التنسيق الولائي لاقتراح الوالي حول تجديد مدة التوقيف فحسب³⁹.

إن عقوبة التوقيف المعتمدة في أمر 76 . 85 والمعدل بموجب القانون 81 . 09 المؤرخ في 04 جويلية 1981، قد كانت موجودة في التشريع الفرنسي ، وذلك بموجب قوانين الجماعات المحلية قبل قانون 82 . 212 المعدل بالقانون 82 . 623. حيث أوجدت تلك القوانين أساليب التوقيف والعزل من أجل الانضباط في حق الأعضاء المنتخبين. إلا أن قانون 02 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرقات البلديات والمحافظات والأقاليم، ألغى كل هذه العقوبات⁴⁰ وأبقى فقط توقيف رئيس البلدية ونوابه بحيث يمكن أن يتعرضوا لهذه العقوبة بموجب قرار وزاري مسبب ولمدة لا تتجاوز شهرا مع مراعاة حقوق الدفاع في حق هؤلاء⁴¹، والملاحظ ورغم تعديل النموذج الفرنسي القديم واستبداله بنموذج أقل حدة فإن المشرع الجزائري في قانون 90 . 08 المتضمن قانون البلدية قد احتفظ بشكل التوقيف كعقوبة مفروضة على الأعضاء المنتخبة للبلدية، حيث تنص المادة 32 منه: على "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه . يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي ، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية" يرى الدكتور عمار بوضياف في هذه المادة أنه مادام التوقيف يعود لمتابعة جزائية التي تحول دون أداء مهامه النيابة الملقاة على عاتقه ، أي أن العضو قد قيدت حريته أو بتعبير قانوني أصبح قد أودع الحبس الاحتياطي المؤقت⁴²، فإن مصطلح يمكن الوارد في المادة لا يمت بالصلة لموضوع المادة إذ متى ثبت المانع فلا مجال للسلطة التقديرية بالتوقيف لاتخاذ إجراء التوقيف أو التجميد بل أن الجهة المعنية ملزمة بالتحرك كإجراء احترازي وتحفظي لحماية لمصالح المجلس⁴³ .

لذلك أتى قانون البلدية الجديد رقم 11 . 10 في مادته 43 ليزيل هذا اللبس حيث ألغى السلطة التقديرية للوالي وجعلها إلزامية التوقيف حيث تنص "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة . في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية "

ونتساءل إذا كانت هذه المتابعة سواء كانت الجنائية أو الجنحة تمكنه من الاستمرار في ممارسة عمله هل يستمر بأداء مهامه . لأن الاستمرار مستحيل حيث هذه المتابعة تجعله بالحبس الاحتياطي هذا من جهة ومن جهة أخرى أن هذه المادة تلزم الوالي بإيقاف العضو المتابع حسب عبارة يوقف و إلغاء عبارة يمكن.

إن المتفحص للمادة 92 من أمر 76 . 85 المعدل بالقانون 81 . 09 والمادة 32 من قانون البلدية رقم 90 . 08 والمادة 43 من قانون البلدية رقم 11 . 10 يدرك للوهلة الأولى مجموعة من الفروق:

- إن التوقيف في المادة 32 يتم فقط بسبب المتابعة الجزائية في حين أن المادة 92 تتضمن زيادة على المتابعة الجزائية الإخلال بالمهام الانتخابية، أما المادة 43 تتضمن المتابعة الجنائية أو الجنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية، وبذلك نرى القانون 11 . 10 وسع من أسباب التوقيف، وتبعاً لذلك نجد أن القانون 90 . 08 وقانون 11 . 10 لم يحدد مدة التوقيف مادامت تستمر إلى غاية إعلان الجهة القضائية لقرارها النهائي بعد المتابعة الجزائية. أما القانون القديم فحدد المدة بشهر قابل للتجديد بقرار من وزير الداخلية كما رأينا أعلاه، وهذا تبعاً لوجود الحالة الأخرى للتوقيف والمتعلقة بالإخلال بالمهام الانتخابية. كما أن النصوص السابقة على قانون 90 . 08 لم تمنح أي استشارة

للمجلس الشعبي البلدي في حين أن قانون 90 . 08 قد أوجب قبل اتخاذ الوالي لقرار التوقيف استشارة المجلس الشعبي البلدي وأن يكون قراره معلل⁴⁴. في حين المشرع لم يشير إلى هذه الاستشارة في قانون 11. 10 ولم يشير إلى تعليل قرار الوالي، ويعتبر هذا القانون قد تراجع عن ضمانتي الاستشارة والتعليل في قرار الوالي الممنوحة لعضو البلدية الموقف.

- كما أن قانون البلدية 11. 10 يكون قد وسع من سلطة التوقيف من قبل الوالي مقارنة بقانون البلدية 90. 08 حيث تشمل حالة المتابعة الجزائية والجنحة وحصر الحالات التي يمكن أن تتم بها المتابعة أي التوقيف مما جعل من هذه الرقابة رقابة مشروعية دون الملائمة . كما أن التوقيف أصبح إلزاميا بعد أن كان اختياريا من قبل الوالي للعضو المتابع بسبب جنائية أو جنحة حسب نص المادة التي استبدلت عبارة يمكن إيقاف بعارة يوقف بقرار من الوالي.

حيث إن قانون 90 . 08 يكون قد سحب سلطة التوقيف من الوالي إلا بمناسبة المتابعة الجزائية⁴⁵ مما يجعل هذا النمط من الرقابة رقابة مشروعية فقط دون الملائمة، وهذا نوع من التقليل في تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية. ويتأكد هذا الكلام أكثر من خلال المادة 19 من قانون 90 . 08 والمادة 26⁴⁶ من قانون 11. 10، التي تجعل مناقشة الحالات الانضباطية للمنتخبين المحليين تتم على مستوى المجلس نفسه وهو سبب لتقرير سرية الجلسات⁴⁷. وبالمفهوم المعاكس لهذين المادتين فإن الحالات الانضباطية للمنتخبين تخرج عن كل وصاية، فهي ملك المجلس فقط، غير أنه يمكن التساؤل هنا عن جدوى تقرير السرية والخروج عن مبدأ علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي بسبب مناقشة الحالات الانضباطية للمنتخبين المحليين. فهذه السرية تمنع مجموع الناخبين من الرقابة المباشرة على علنية حتى يتمكن الناخبون من التعرف على مستوى التزام منتخبهم ويتمكنون من تقويم سلوكهم العام.

المطلب الثاني: التوقيف على مستوى أعضاء المجلس الشعبي الولائي

حيث يحصل الإيقاف بالنسبة للنائب في المجلس الشعبي الولائي وفق الأمر 76 - 86 والمتضمن قانون الولاية. بموجب قرار من وزير الداخلية لمدة لا تتجاوز ثلاث أشهر، وذلك بناء على تقرير مسبب من الوالي⁴⁸. أن سبب إيقاف العضو الولائي هو ارتكابه خطأ جسيما "التقصير في الالتزامات المتعلقة بنيابته أو المخالفة الجزائية" وفي الحالة الأخيرة يستمر الإيقاف إلى غاية الفصل في المخالفة من قبل الجهة القضائية⁴⁹ ويمكن أن يتبع توقيف العضو الولائي بالفصل من عضوية المجلس الولائي، وذلك إذا اتضح لجهة الوصاية فعليا الإخلال بالمهمة أو ثبوت المخالفة الجزائية في حق هذا العضو، ويمكن أن ينتهي التوقيف بإعادة الإدماج في حالة عدم ثبوت المخالفة الجزائية أو الجسيمة.

إن توقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي قبل وبعد سنة 1990 ورغم أنه كان إجراء مؤقت فقد كانت عقوبة فعلية يفتقر العضو الولائي المنتخب أمامها إلى ضمانات الحماية الكافية. خاصة حقوق الدفاع . أو أخذ رأي المجلس الولائي بذلك الإجراء.

إن عقوبة التوقيف المعتمدة في أمر 76 . 86 جاءت من أجل الانضباط في حق الأعضاء المنتخبين. إلا أن قانون 02 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرريات البلديات والمحافظات والأقاليم في فرنسا ألغى كل هذه العقوبات⁵⁰ ولكن من الملاحظ ورغم تعديل النموذج الفرنسي القديم واستبداله بنموذج أقل حدة فإن المشرع الجزائري في قانون 90 . 09 المتضمن قانون الولاية قد احتفظ بشكل التوقيف كعقوبة مفروضة على الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي الولائي، حيث تنص المادة 41

منه على: "إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة مهامه قانونا، يمكن توقيفه. ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة"، تشترط هذه المادة لإيقاف العضو الولائي أن تكون المتابعة الجزائية تمنعه من حضور أشغال المجلس، والهدف من إيقاف العضو المتابع جزائيا يكمن في المحافظة على مصداقية المجلس.

نرى مثل ما ترى الأستاذة الدكتورة مزياني فريدة أنه يجب أن تحدد مدة معينة للإيقاف ونقترح أن لا تتعدى نصف المدة الزمنية النيابية لعضو المجلس ، لأن المتابعة الجزائية يمكن أن تطول وهذا ليس في مصلحة العضو المنتخب ولا في مصلحة المجلس⁵¹.

ونتساءل هل يوقف العضو الذي تعرض لمتابعة جزائية تسمح له بممارسة مهامه؟ وهل يعاد عضو المجلس الولائي الذي توبع جزائيا وتم إيقافه ثم صدر حكم ببراءته خاصة إذا تجاوزت مدة الإيقاف أكثر من نصف المدة الزمنية المحددة لعضوية المجلس؟.

إلا أن المشرع في المادة 45 من قانون الولاية الجديد رقم 07.12، وسعت من حالات التوقيف لعضو الولاية وجعلتها بسبب المتابعة الجنائية أو الجنحة وأن تكون هذه المتابعة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف. وكذلك فإن قرار التوقيف الذي يصدر من الوزير المكلف بالداخلية، يحتوي على ضمانات قياسا بقانون الولاية 09.90، وهي يجب أن يكون قرار الوزير معللا ، كما يجب أن يكون قرار التوقيف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي.

إن المتفحص للمادة 19 من الأمر رقم 86.76 المعدل للأمر رقم 69 - 38 والمتضمن قانون الولاية والمادة 41 من القانون رقم 08.90 والمتضمن قانون الولاية والمادة 45 من قانون الولاية الجديد رقم 07.12، يدرك للوهلة الأولى مجموعة من الفروق:

- إن التوقيف في المادة 41 يتم فقط بسبب المتابعة الجزائية في حين أن المادة 19 تتضمن زيادة على المتابعة الجزائية الإخلال بالمهام الانتخابية، أما المادة 45 فإن التوقيف يكون بسبب المتابعة الجزائية أو الجنحة وأن تكون هذه المتابعة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، وتبعاً لذلك نجد أن القانون الجديد رقم 07.12 وقانون 09.90 لم يحددا مدة التوقيف مادامت تستمر إلى غاية إعلان الجهة القضائية لقرارها النهائي بعد المتابعة الجزائية أو الجنحة. وهو نفس الأسلوب الذي أستعمله المشرع في المادة 19 من القانون القديم في حالة موضوع الملاحقة الجزائية حيث يبقى تدبير الإيقاف مستمرا حتى صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة. أما في وجود الحالة الأخرى للتوقيف والمتعلقة بالإخلال بالمهام الانتخابية فحددها المادة 19 بمدة ثلاثة أشهر . كما أن المادة 19 حددت الجهة المختصة بإصدار قرار التوقيف هو وزير الداخلية ، ولكن هذا القرار لا يمكن أن يصدر إلا بناء على تقرير مسبب من الوالي، أما المادة 41 من قانون 09.90 لم تشر إلى شرط تقرير الوالي بل اشترطت أن يكون قرار التوقيف الصادر من وزير الداخلية قرارا معللا. وبذلك أنقص المشرع ضمانات تقرير الوالي المسبب. إلا أن المادة 45 أرجعة هذه الضمانة ولكن ليس بتقرير من الوالي بل استبدلتها وجعلت قرار الوزير المعلل يجب أن يكون بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي.

- إن قانون 90-09 يكون قد سحب سلطة التوقيف من وزير الداخلية إلا بمناسبة المتابعة الجزائية، وقانون 12.07 سحب سلطة التوقيف من وزير الداخلية إلا بمناسبة المتابعة الجزائية أو الجنحة، مما يجعل هذا النمط من الرقابة رقابة مشروعية فقط دون الملاءمة، وهذا نوع من التقليل في تدخل السلطة الوصائية في شؤون الولاية. ويتأكد هذا الكلام أكثر من خلال المادة 17⁵² من قانون 90-09 والمادة 26 من قانون الولاية الجديد 12-07، التي تجعل مناقشة الحالات التأديبية للمنتخبين تتم على مستوى المجلس نفسه وهو سبب لتقرير سرية الجلسات⁵³. وبالمفهوم المعاكس لهتين المادة فإن الحالات الانضباطية للمنتخبين تخرج عن كل وصاية، فهي ملك للمجلس فقط، غير أنه يمكن التساؤل هنا عن جدوى تقرير السرية والخروج عن مبدأ علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي بسبب مناقشة الحالات التأديبية للمنتخبين. فهذه السرية تمنع مجموع الناخبين من الرقابة المباشرة على علنية الجلسة، حتى يتمكن الناخبون من التعرف على مستوى التزام منتخبهم ويتمكنون من تقويم سلوكهم العام.

هوامش المداخلة:

¹ عثمان خليل عثمان: التنظيم الإداري في الدول العربية، القاهرة، 1956. 1957، ص 25 - 26.

² Lescuyer Georges :Les perspectives actuelles de la decentralisation territoriale, Paris, 1967, P 41.

³ Maspétiol et La rogue : La tutelle Administrative ,Paris ,1930, P 91.

⁴ waline (Marcel) :Précis de droit Administratif ,Paris ,1969, P 307.

محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي في ظل المجتمع الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، الإسكندرية، 1963. 1964، ص 362. حيث يفصل ذلك بقوله: أن استقلال الشخص اللامركزي يتحقق بتوافر شرطين هما:

- أن يكون للشخص اللامركزي دور رئيسي في إدارة المرافق العامة التابعة له.

- أن يكون ممثلي الشخص الإداري اللامركزي سلطة ذاتية يستمد منها القانون.

⁵ فؤاد العطار: نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، السنة الثامنة، العدد الأول، يناير 1966، القاهرة، ص 45 - 50.

⁶ فؤاد العطار : نظرية اللامركزية الإقليمية، مرجع سابق ، ص 49 .

⁷ Français – Paul Benoit :Le droit Administratif Français ,Dalloz ,Paris ,1978 ,P.135 – 136 .

⁸ Lescuyer Georges :Les perspectives Actuelles de la décentralisation territoriale , Paris ,1967, P .41 .

حيث يقول Houriou في كتابه Précis de droit Administratif حيث أورد العبارة التي ذكرها Un constitution qui aurait organisé le gouvernement central et qui aurait négligé d'organiser de même le gouvernement local aurait construit une machine dépourvue de réservoir de force

⁹ John Stewart Mill

الرأي العام في النظام الاشتراكي، 1975، ترجمة الدكتور صادق الأسود: ص 93. 94، ويضيف ميل قوله : بأن الجماهير ليس لديها سوى فرصة ضئيلة في المشاركة شخصيا في إدارة الشؤون العامة للمجتمع فقراءة الصحف وربما الكتابة إليها، والاجتماعات العامة، والإلتصاقات المتنوعة والموجهة الى السلطات السياسية، هي مدى مشاركة المواطن الخاص في السياسة العامة في الفترة ما بين الإنتخابات البرلمانية، ولكن في الهيئات المحلية.. فإلى جانب وظيفة الإنتخابات فإن كثيرا من المواطنين تتاح لهم فرص بأن ينتخبوا ما لم يجعلهم مشاركون بدور إيجابي في الحياة العامة.

¹⁰ Harold Luski

أصول السياسة 1978، ترجمة : إبراهيم لطفي عمر و محمود فتحي عمر، ص 159. 162.

¹¹ De Laubadere André :Traite Elementaire de Droit Administratif ,Paris ,1985, P 65.

¹² صبري توفيق حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، رسالة الدكتوراه، رسالة القاهرة، 1972، ص 85.

¹³ صبري توفيق حمودة: المرجع نفسه، أنظر الجزء التمهيدي من هذه الرسالة .

- ¹⁴ محمد فؤاد مهنا: دروس في القانون الإداري ، السلطة الإدارية ، القاهرة ، 1956 ، ص 461 .
- ¹⁵ سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة التاسعة، 1973، ص 118 .
- ¹⁶ **Harold Luski**
- مدخل إلى علم السياسة، ترجمة عز الدين محمد حسين و مراجعة علي أدهم، ص 105، ويضيف أن الشرطين الآخرين لضمان استقلال القضاء هما حسن السلوك، وأن تكون البراعة القانونية هي الشيء الوحيد الذي يؤخذ في الحسبان عند الترقية.
- ¹⁷ عثمان خليل عثمان: اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر، دراسة مقارنة، رسالة القاهرة، 1948، ص 63 .
- محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية "دراسة مقارنة"، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، 1976، ص 171.
- ¹⁸ **Marcel Pré Lot** : La Nation ,de pouvoir administrative ,La Caire ,1950, P 326.
- ¹⁹ **Jacques Dembour** : Les acnes de la tutelle administrative en droit Blege , Bruxelles , 1955, P 72.
- (حيث يقول إنه إذا انفردت جهة الوصاية بمباشرة سلطة تعيين الأعضاء اللامركزيين فإن الاستقلال اللامركزي يزول).
- ²⁰ **RIVERO (JEAN)** : Nationalisation ,Encyclopédie Juridique ,Dalloz,Paris ,1959, P 285.
- ²¹ **Drago** : Administratif locale Compare, Pris, 1972, P 34-36.
- حيث أورد طريقة إنتخاب العمدة في قوله: بأن المجلس البلدي يكون تحت رئاسة أكبر الأعضاء سنا في إجتماعه الأول، وتكون مهمته الأولى هي الشروع في انتخاب العمدة ومعاونيه، وينص القانون على أن يكون انتخاب العمدة في إجتماع كامل العدد، فإذا تعذر إكتمال عدد أعضاء المجلس لأي سبب من الأسباب، كإستقالة أحد الأعضاء، فإنه يشترط استكمال العضوية قبل إنتخاب العمدة.
- ²² **De Laubadere André** : Droit Administratif, Pris, 1957, P 89.
- Somith** : Field Administration on aspect of decentralisation, 1969, P 64.
- حيث يقول بأن المحافظ بلا نزاع أقل لا مركزية من الكومين بسبب وجود المحافظ وسلطاته الواسعة المتزايدة.
- ²³ **Michel Stewart**
- كتاب نظم الحكم الحديثة، ترجمة أحمد كامل، مراجعة الدكتور سليمان الطماوي، ص 5
- ²⁴ **Mouskhly et zygmunt** : Le Gouvernement du L'U . R . S.S. Paris, 1961, P 307.
- فؤاد أحمد شبل: الدستور السوفيتي، دراسة تحليلية ونقدية، الطبعة الأولى، سنة 1948، ص 209. حيث يقول: بأن أعضاء الهيئات السوفيتية كان يتم قبل دستور 1936 بالانتخاب غير المباشر حيث كان يختار الناخبون أعضاء سوفيات المدن والقرى الذين يختارون أعضاء سوفستات المقاطعات... إلخ، ولكن دستور 1936 أحدث تغيرا جوهريا إذ نصت المادة 194 منه على مبدأ الانتخاب المباشر والاقتراع السري لكافة الهيئات السوفيتية.
- ²⁵ **مصطفى أحمد فهمي**: محاضرات وبحوث في المدخل لنظم الحكم المحلي، القاهرة، 1965، ص 188. حيث يقول: بأنه قبل دستور 1936 كانت تضم المجالس المحلية أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا لمدة ثلاث شهور وكان يقصد بذلك إتاحة الفرصة أمام أكبر عدد ممكن للمشاركة في الحكم.
- ²⁶ **المادة 65**: قانون البلدية رقم 10.11، الصادر في يونيو 2011، الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخ في 03 / 07 / 2011، الجزائر.
- ²⁷ **المادة 07**: المسوم التنفيذي رقم 90 . 230، المؤرخ في 26 جويلية 1990، المعدل، المتعلق بالوظائف العليا بالإدارة الإقليمية، الجزائر.
- ²⁸ **De Laubadere André** : Droit Administratif :O P .cit, P 66.
- حيث يضيف بأن هذه الصور والأشكال لا توضح الخلاف بين هذين النوعين من الرقابة إلا نسبيا.
- Peiser (G)** :Driot Administratif ,4éme éd ,Paris ,P 52 .
- حيث يقول: بأن هذه الرقابة لا تختلف عن الرقابة الرئاسية، وأن الفارق بينهما في الدرجة لا في النوع.
- ²⁹ **صبري توفيق حمودة**: مرجع سابق، ص 137.
- ³⁰ **Chapman Brian** :L'Administration locale en France, Cahiers de la fondation nationale desciences politiques, Paris, 1955, No 66, P 136.
- حيث يضيف بأن المحاكم تملك الحكم بمنع عضو المجلس العام الذي يخالف القانون من ترشيح نفسه في الانتخابات المحلية لمدة ثلاث سنوات.
- Peiser (G)** :O P .cit ,P 70 .
- ³¹ **RIVERO (JEAN)** : O P cit ,P 286 .

³² **De Laubadere André** :Traite Elementair de Droit Administratif, OP, cit, P 149.

³³ **Maspétiol et La rogue** :OP, cit, P 101.

³⁴ **Drago** :ADdmistration Locale Compare , Paris , 1972, P 61.

³⁵ **Maspétiol et La rogue** : OP, cit; P 98.

³⁶ **شيهوب مسعود**: أسس الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 280 .
- إن هذه العقوبة لم ترد في أمر 67 - 24 المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية، وإنما جاءت بموجب أمر 76 - 85 المؤرخ في 23/10/1976 المعدل للأمر 67 - 24، كما أن قانون 81 - 09 المؤرخ في 04/07/1981 المعدل والمتمم للأمر 67 - 24 هو الذي أضاف ضرورة موافقة رأي مكتب التنسيق الولائي لرأي الوالي في حالة تمديد التوقيف بموجب قرار وزير الداخلية إلى (3) أشهر.
³⁷ **المادة 02/92**: (وإذا كان المنتخب البلدي موضوع ملاحظات جزائية، يبقى تدبير الإيقاف مستمرا حتى صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة)، الأمر 76 - 85، مرجع سابق.

³⁸ **Zahia Moussa** :Evaluation de la decentralisation territorial en algérie, thèse de doctorat d'état, Aix, Marseille 111, 1995, P 407.

³⁹ **Ibid** . P 408.

⁴⁰ **Olivier Gohin** :Institutions administratives, L.G.D.J, 2 Edition, 1995, P 517.

⁴¹ **Ibid** . P 518.

⁴² **مزاني فريدة**: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة، سنة 2005 ، ص 271 .

⁴³ **عمار بوضياف**: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999، ص 144.

⁴⁴ **لباد ناصر**: القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2001، ص 207 .

⁴⁵ **Essaid Taid** :La democratie a l'epeue de la decetralisation L'exemple de commune en Algerie ,Revue Idara, V, N1, N2, 1991, P 67.

⁴⁶ **المادة 26**: (جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة ، غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل : - دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين. - دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العموم) ، قانون 10.11 مرجع سابق.

⁴⁷ **Lebed Nasser** :L'exercice de La tutelle sur les communes de la daira de oued- zenati Mémoire, Magiter, Algérie, 1993, P 126.

⁴⁸ **الماد 19**: أن هذه العقوبة لم ترد في أمر 67 - 24 المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية، وإنما جاءت بموجب أمر 76 - 85 المؤرخ في 23/10/1976 المعدل للأمر 67 - 24 ، كما أن قانون 81 - 09 المؤرخ في 04/07/1981 المعدل والمتمم للأمر 67 - 24 هو الذي أضاف ضرورة موافقة رأي مكتب التنسيق الولائي لرأي الوالي في حالة تمديد التوقيف بموجب قرار وزير الداخلية الى (3) أشهر.

⁴⁹ **المادة 02/19**: (وإذا كان المنتخب موضوع ملاحظات جزائية يبقى تدبير الإيقاف مستمرا حتى صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة)، الأمر 76 - 86، المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، يتضمن تعديل الأمر رقم 69 - 38 والمتضمن قانون الولاية.

⁵⁰ **Olivier Gohin** :Institutions administratives, L.G.D.J, 2 Edition, 1995, P517.

⁵¹ **مزاني فريدة**: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 280 .

⁵² **المادة 17**: (تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية ويمكن المجلس أن يقرر الإجتماع في جلسة مغلقة في الحالتين التاليتين:

- دراسة حالات تأديبية خاصة بالمنتخبين، - المسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام)، قانون 90 - 09، تتضمن قانون الولاية، الصادر في 7 أبريل 1990، الجزائر .

المادة 26: "تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الاتيتين: - الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية ، - دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين"، قانون الولاية رقم 12 . 07، لسنة 2012 .

⁵³ **Lebed Nasser** :L'exercice de La tutelle sur les communes de la daïra de oued- zenati Mémoire sur les communes de la daïra de oued- zenati Mémoire Magister, Algérie, 1993, P 126.

التوصيات المنبثقة عن الملتقى الدولي الثالث حول:

الجماعات المحلية في الدول المغاربية

في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة

يومي 1 و 2 ديسمبر 2015



اجتمعت لجنة صياغة التوصيات للملتقى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة"، يوم الاربعاء 02 ديسمبر 2015 بقاعة الاجتماعات بجامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي على الساعة 11:00 صباحاً، والمكونة من الأساتذة التالية أسماؤهم:

الرئيس: أ.د عبد الرزاق زوينة

الأعضاء:

- أ.د/ مسعود شيهوب
- أ.د/ أحمد حضرائي
- أ.د/ نجاة العماري
- أ.د/ فريد مزباني
- أ.د/ بوحنية قوي
- د/ عبد العالي حاحة
- د/ مصطفى لعور

وذلك لغرض صياغة توصيات الملتقى الدولي الثالث الذي احتضنته جامعة الوادي (الشهيد حمّة لخضر) خلال يومي: الثلاثاء والإربعاء 01 و 02 ديسمبر 2015، وبحضور مجموعة من الأساتذة والباحثين من مختلف الجامعات الجزائرية ومن جامعات دولتي تونس والمغرب الشقيقتين.

يود المشاركون بداية أن يرفعوا أسمى آيات الشكر والتقدير والامتنان إلى السادة القائمين على الملتقى وعلى رأسهم أ.د/ عمر فرحاتي (مدير الجامعة) والسادة عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية ورئيس المجلس العلمي وأعضاء اللجنة العلمية والتنظيمية للملتقى، والشكر موصول إلى الهيئة الداعمة للملتقى جمعية "هانس صيدل" الألمانية ممثلة في شخص السيد: جميل حيدر.

وبعد خمس (05) جلسات علمية قُدمت فيها أكثر من سبعة وعشرون (27) ورقة علمية هامة تضمنت الحالة الراهنة والمستقبلية لدور الجماعات المحلية بالدول المغاربية يوصي المشاركون في ختام هذا الملتقى بما يلي:

1- ضرورة تفعيل الشراكة بين الجماعات المحلية من جهة، والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني من جهة ثانية لتحقيق التنمية وتجسيد مفهوم الحوكمة العلمية.

2- دعم اتفاقات التعاون والتوأمة بين الجماعات المحلية في الدول المغاربية بهدف تحقيق التنمية المستدامة عبر:

أولاً: تبادل الخبرات والزيارات وغيرها،

ثانياً: تكوين ورشات لتدريب المنتخبين المحليين.

- 3- تفعيل آليات مكافحة الفساد والوقاية منه على مستوى الجماعات المحلية، وخاصة في مجال التصريح بالممتلكات - شفافية إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية - .
- 4- تثمين الجهود والمبادرات الناجحة للمنتخبين المحليين، وذلك بتخصيص جوائز للبلديات والولايات النموذجية.
- 5- دعم استقلالية المجالس الشعبية البلدية عبر تحسين مداواتها ضد الإلغاء الإداري وتعويضه بإلغاء القاضي المختص.
- 6- إعطاء مكانة أكبر للجماعات المحلية في الدساتير المغاربية.
- 7- تحديد المركز القانوني للمقاطعة الإدارية في النظام الإداري الجزائري.
- 8- إقرار إصلاحات مالية وجبائية عصرية بما يُمكن الجماعات المحلية من تقوية استقلاليتها المالية والإدارية.
- 9- دعم آليات الديمقراطية التشاركية بتعزيز دور المواطن والمجتمع المدني.
- 10- عصنة وتحديث أساليب التسيير بما يخدم جودة الخدمة العمومية.



فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
• بطاقة تعريف الملتقى	05
• برنامج الملتقى	07
• كلمة رئيس الملتقى	09
أ.د/ عمر فرحاتي: مدير جامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي	11
• كلمة مدير الملتقى	11
د/ المكّي دراجي: عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية	13
• الجماعات المحلية في الدساتير	13
أ.د/ محمد الناصر بوغزالة (جامعة الجزائر 01)	34
• La décentralisation en Tunisie: défis et perspectives Néji BACCOUCHE Professeur à la Faculté de droit, Université de Sfax, Tunisie	34
• المواطنة والجماعات المحلية	45
د/ المكّي دراجي + أ/ بلخير دراجي (جامعة الوادي)	45
• علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وانعكاساتها على التنمية المحلية "دراسة على ضوء القانون والممارسة"	55
د/ سعيد مقدم (أمين عام مجلس الشورى المغاربي)	55
• ضرورة تدعيم مكانة المجلس الشعبي الولائي في النظام القانوني الجزائري	60
د/ بدر الدين شبل (جامعة الوادي)	60
• مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة	74
د/ فاروق خلف (جامعة الوادي)	74
• جهود تطبيق الحوكمة لتحسين أداء الإدارة المحلية في الجزائر "التشريعات وواقع الممارسات"	90
أ.د/ ناجي عبد النور + د/ فتيحة لتييم (جامعة عنابة)	90
• الجماعات المحلية في الدساتير المغاربية	98
د/ بوبكر خلف (جامعة الوادي)	98
• نحو إشراك الجماعات المحلية لتنمية المناطق الحدودية في المنطقة المغاربية "دراسة الحالة الجزائرية - التونسية"	102
أ.د/ صالح زباني + أ.آمال بلعالم (جامعة باتنة)	102

111	• الدائرة بين الوجود المادي والفراغ التشريعي في التنظيم الإداري الجزائري د/ فائزة جروني + أ/ غنية نزلي (جامعة الوادي)
120	• الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين الأداء الإداري على مستوى الجماعات المحلية د/ عمار زعبي + محمد بجاق (جامعة الوادي)
128	• تصورات الفرد الجزائري حول مفهوم السلطة باعتبارها معوقا للتنمية في الجماعات المحلية د/ بوبكر منصور (جامعة الوادي)
137	• التعيين والتوقيف مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية د/ محمد علي حسون + إبراهيم ملاوي (جامعة قلمة + جامعة أم البواقي)
153	• توصيات الملتقى
155	• فهرس المحتويات

