هيئات الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في إرساء حكم راشد

أد. زواقري الطاهر جامعة خشلة
ساري مريم طالبة دكتوراه
جامعة خنشلة

ملخص:

الجزائر كغيرها من الدول أخذت بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري والذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، فعملت بذلك على إرساء إدارة محلية والتي تمتاز بأنها مركز صناعة القرار المحلي، ممثلة في الهيئات ذات الطابع المحلي وهي المسئولة عن تقديم خدمات ومصالح للمنتفعين المحليين.

إن فعالية ونجاح الإدارة المحلية تقوم على مدى قدرة هذه الهيئات على القيام بوظائفها ودورها المطلوب في تحقيق تنمية محلية شامله ومدى مواكبتها للتطورات العالمية في التسيير والتي أصبحت تقوم على قواعد الحكم الراشد والترشيد الإداري وإشراك المواطن في إدارة شؤونه العامة.

Résumé

L'Algérie, comme d'autres pays, a opté pour le système de décentralisation comme moyen d'organisation administrative, basé sur la distribution de la fonction administrative entre l'autorité centrale et les autorités locales. Ainsi, elle a mis en place une administration locale considérée comme centre de prise de décision locale par le biais des organismes locaux responsables de prendre soin des intérêts des citoyens.

L'efficacité et le succès de l'administration locale sont en fonction de la capacité de ces organismes d'accomplir leur fonction, de leur rôle requis dans la réalisation du développement local global et de l'ampleur de suivre le rythme de l'évolution mondiale en matière de gestion ; désormais, basée sur les règles de gouvernance, de rationalisation administrative et de l'implication du citoyen dans la gérance quotidienne de ses affaires.

مقدمة:

تأخذ معظم الدول على اختلاف أنظمتها السياسية ، بنظام الإدارة المحلية تطبيقا لمبادئ الديمقراطية وأركان الحكم الراشد والتي تقوم على إشراك المواطن في تسيير شؤونه العامة.

ولأن الإدارة المحلية تتشكل أساسا من الإرادة الشعبية، فهي وحدها القادرة على لعب دور أساسي في عملية التنمية الشاملة، فلا توجد دولة متقدمة إلا وكان تقدمها نابع من إرادة ودافع شعوبها للتقدم.

ولكي تنجح برامج التنمية المحلية اجتماعيا واقتصاديا يجب توفر عدة عوامل أهمها وجود نظام محلي فعال وقادر على مواكبة التطورات والتغيرات الحاصلة على المستوى المحلي والوطني والدولي.

لذلك فقد عني المشرع الجزائري بتشريع قوانين الإدارة المحلية، فتطور النظام القانوني للإدارة المحلية ارتبط دوما بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الدولة، فأصدر سنة 1967 الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، وسنة 1969 الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، والذين تم تشريعهما في ظل حكم الحزب الواحد، فاتجه المشرع إلى تقليص اختصاصات الهيئات المحلية وفرض عليها أسلوب رقابة شديدة من طرف السلطة المركزية نظرا للأوضاع التي كانت تعيشها الهيئات المحلية في تلك الفترة من نقص في الهياكل الإدارية والإطارات المسيرة.

وبصدور دستور 1989 وتبني التعددية الحزبية، كان لابد على المشرع من تكييف قوانين الإدارة المحلية مع تلك المتغيرات، فأصدر سنة 1990 القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية و القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، وقد حاول المشرع من خلال هذين القانونين ترك حرية أكبر للهيئات المحلية لممارسة اختصاصاتها عن طريق التخفيف من حدة رقابة السلطة المركزية على هيئات الإدارة المحلية.

ولمواكبة التحولات الدولية في مجال تسيير الإدارة المحلية صدر قانون البلدية 11- 10 وقانون الولاية 12-07، والذي هدف المشرع من خلالهما إلى إصلاح الإدارة المحلية بما يتماشى وتحقيق الحكم الراشد والذي ظهر مفهومه على المستوى الدولي في عام 1989 خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في دور الحكومة من جانب، وتطور علم الإدارة من جانب آخر، أما على المستوى الوطني فظهر مفهوم الحكم الراشد في النصوص القانونية والخطاب السياسي منذ عام 2006، والذي يهدف من تطبيقه في الإدارة المحلية إلى تغيير علاقة الحكومة بالمواطن من مجرد التركيز على فعالية المؤسسات التي تهدف إلى إدارة شؤون الإقليم المحلي، إلى التركيز على مفهوم قيم المساءلة والشفافية والقدرة على التنبؤ والمشاركة الواسعة للمواطنين.

ومنه تتحدد الأهمية الأساسية للموضوع فيما يلي:

- تلعب الإدارة المحلية دورا هاما في كل دولة، فهي أداة لتنفيذ السياسة المنتهجة من طرف هذه الأخيرة، فتطور الإدارة المحلية هو انعكاس لتطور الدولة.

- وجود إشكالية هامة يطرحها موضوع "الإدارة المحلية وعلاقتها بالحكم الراشد"، دوليا ووطنيا في المرحلة الراهنة، كمعيار لقياس مدى حوكمة الإدارة المحلية.

- التنبيه إلى ضرورة عمل الإدارة المحلية مع التغيرات والتطورات الحاصلة في مختلف المجالات وعلى جميع الأصعدة، بهدف تحسين الخدمة العمومية المحلية وتحقيق ذلك يتطلب تطبيق آليات ومنها الحكم الراشد.

وعلى ضوء ما ذكرنا فإننا نسعى من هذه الدراسة إلى تحديد النظام القانوني الذي يحكم الإدارة المحلية ودور آلياتها في تحقيق حكم راشد قادر على دعم مختلف الاتجاهات التنموية في الجزائر.

و سنعتمد بصفة أساسية في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي من خلال جمع الأفكار وتحليلها وشرحها للوصول إلى نتائج.

وانطلاقا من هذا الأساس فإننا نطرح الإشكالية التالية:

ماهو النظام القانوني لتمثيل الإدارة المحلية في الجزائر؟ وماهو الدور الذي تلعبه آلياتها في تعزيز الحكم الراشد؟

يتطلب الإجابة على هذا الإشكال تناول الموضوع بشيء من التفصيل من خلال خطة تتمحور حول:

الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية، ثم تحديد هيئات الإدارة المحلية على مستوى الولاية وهيئات الإدارة المحلية على مستوى البلدية ثم نتطرق للرقابة الوصائية الممارسة على هيئات الإدارة المحلية، وفي الأخير نقوم بدراسة تطبيقات الحكم الراشد في الإدارة المحلية.

أولا: الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية

إن دراسة موضوع ممثلي الإدارة المحلية في الجزائر يقتضي أولا تحديد تعريف الإدارة المحلية، الأسباب الداعية للأخذ بها ومقوماتها وهو ما سنتناوله في العناصر التالية:

1- تعريف الإدارة المحلية

لتحديد تعريف الإدارة المحلية يجب علينا أولا التطرق إلى التعاريف الواردة في النصوص القانونية ثم التعريف الفقهي .

أ - التعريف التشريعي: لقد عرَف المشرع الجزائري الإدارة المحلية في نصوص تشريعية هامة نوردها فيما يلي:

تعريف الإدارة المحلية في التشريع الأساسي (الدستور)

عرَف الدستور الجزائري[1] الإدارة المحلية في المواد 15، 16،17 فجاءت كالتالي: نصت المادة 15 على أنه: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"

أما المادة 16 فنصت على أن" الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية".

والمادة 17 نصت على أنه" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

من خلال المواد السابقة الذكر نجد أن المؤسس الدستوري عرَف الإدارة المحلية من خلال اعتبار البلدية والولاية على أنها الجماعات الإقليمية للدولة والتي تمثل نظام اللامركزية في الجزائر، ووسيلة ديمقراطية لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة.

تعريف الإدارة المحلية في التشريع العادي:

قانون البلدية لسنة 2011

عرَف المشرع البلدية من خلال المادة الأولى: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون"[2]

قانون الولاية لسنة 2012

عرَف المشرع الولاية من خلال هذا القانون على أنها" الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة".[3]

لقد عرَف المشرع الجزائري الإدارة المحلية من خلال قانون البلدية وقانون الولاية، على أنها تمثيل للجماعات الإقليمية في الدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

---

1 - المرسوم الرئاسي رقم 96/438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996/ معدل بـ: القانون رقم 02/03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج ر25، المؤرخة في 14 أفريل 2002 / القانون رقم 08/19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر 63، المؤرخة في 16 نوفمبر2008 /القانون رقم 16/01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، ص 8.

2 - القانون 11/10، المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتضمن قانون البلدية، ج/ر رقم 37، المؤرخة في 3 يوليو2011 ، ص7.

3 - القانون 12/07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، ج/ر رقم 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012، ص 9،8.

ب - التعريف الفقهي:

اهتم فقهاء القانون بتعريف الإدارة المحلية، نذكر منها التعاريف التالية:

يعرفها الأستاذ فؤاد العطار أنها: " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة أو رقابتها"1.

من خلال هذا التعريف يتبين لنا أن الإدارة المحلية في رأي هذا الفقيه تقوم على ركنين وهما:

توزيع المهام بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، ومراقبة الحكومة لهذه الإدارة.

أما الأستاذ خالد سمارة الزعبي فيعرَفها على أنها" أسلوب إداري بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من إنشائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"2

لقد أعطى هذا الفقيه مفهوم أوسع للإدارة المحلية وجعلها تقوم على عدة أركان وهي:

- تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية
- تمتع الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية
- تمثيل الوحدات المحلية بمجالس منتخبة
- إشراف ورقابة الحكومة للوحدات المحلية

الملاحظ على هذا التعريف أنه على خلاف معظم تعاريف الإدارة المحلية التي تستند على معيار توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، فإن هذا التعريف يستند على معيار تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات تتمتع بالشخصية المعنوية.

كما يعرَفها الفقيه الفرنسي أندريه دولوباديرandrie delaubader أنها "تولي وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها، وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها".[3]

في رأي هذا الفقيه أن الإدارة المحلية تقوم على ركن واحد وهو استقلالية الوحدات المحلية في إدارة شؤونها.

الملاحظ على هذا التعريف أنه أغفل أهم ركن للإدارة المحلية وهو ركن رقابة السلطة المركزية لهذه الوحدات المحلية وهذا بغرض المحافظة على وحدة الدولة.

1- فؤاد العطار: مبادئ في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1955، ص 176.

2 - خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها(دراسة مقارنة) منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1984، ص42.

3 - سماعيلي ياسين عبد الرزاق ،الإدارة المحلية و متطلبات التنمية،مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إدارة عامة،إشراف روان محمد الصالح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، ص16-17

من خلال ما سبق نقترح التعريف التالي للإدارة المحلية: هي هيئات معينة أو منتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية، تمارس اختصاصاتها بصفة مستقلة تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية بغرض المحافظة على وحدة الدولة.

2- الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية

الأسباب الداعية لاعتماد نظام الإدارة المحلية تكاد تكون واحدة في كل الدول يمكن حصر أهمها فيما يلي:

أ- تزايد مهام الدولة

عندما كان نشاط الدولة محدودا كان من اليسير على الحكومة أداء خدماتها في جميع أنحاء الدولة الحارسة التي عهد إليها فقط الاهتمام بقطاع الأمن، الدفاع والقضاء غير أن الانتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة فرض الاهتمام بالمسائل الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية وغيرها، وهذا ما استلزم إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها وعلى رأسها تأتي الإدارة المحلية.

ب- التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة

الدولة الواحدة تختلف من الناحية الجغرافية، كما تختلف من حيث التعداد السكاني، ولاشك أن هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى من مناطق الدولة الواحدة يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم.

فالدراسات القانونية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية أجمعت أن مشاكل الصحة والنقل والتعليم والفلاحة والري وغيرها ليست واحدة في كل المناطق من حيث الحدَة، مما يستوجب تسييرها محليا.[1]

ج- تجسيد الديمقراطية

تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور التسيير الذاتي ووسيلة فعالة لإشراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم .[2]

3- مقومات الإدارة المحلية

هناك ثلاث أركان رئيسية لنظام الإدارة المحلية وهي وجود مصالح محلية تهم سكان الوحدة المحلية ومتميزة عن المصالح الوطنية، ووجود مجالس محلية منتخبة بالكامل أو في

1 - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، ط1،جسور، الجزائر، 2012، ص 57،58.
2 - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، ط1،جسور، الجزائر، 2012، ص 61،62.

غالبيتها تتولى إدارة الوحدات المحلية، وأن تباشر هذه المجالس اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية عن طريق الوصاية الإدارية.

أ- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة

إذا كان يجب أن تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل والأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه والصحة لتسير محليا،[1] مما يستوجب تخصيص أنظمه قانونية خاصة بها ويستلزم بالضرورة منح المجالس أو الهيئات المحلية التي تشرف على تلبيتها الشخصية المعنوية المستقلة تمكينا لها من تلبية هذه الاحتياجات وخدمة سكان الوحدات المحلية

ب- الاعتراف بوجود مجالس محلية منتخبة ومستقلة عن السلطة المركزية

من أهم العوامل التي تضمن استقلال المجالس المحلية هو أن يتم أولا منح هذه المجالس الشخصية الاعتبارية التي تضمن لها الاستقلال المالي والإداري وتعد من أهم ضمانات استقلالها، إذ دون تمتعها بهذه الشخصية ستكون مجرد فرع للحكومة المركزية في الأقاليم وأن يتم الأخذ بأسلوب الانتخاب بدلا من التعيين كطريقة لتشكيلها[2].

وتحرص القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية عادة على النص بشكل صريح على تمتع الهيئات المحلية بالشخصية الاعتبارية، إدراكا من المشرع لأهمية هذا العنصر في بناء نظام الإدارة المحلية[3]

ج – خضوع المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزية

إذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصيلة يمارسها بعيدا عن السلطة المركزية بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة والأشخاص العامة القانونية الأخرى كالمجموعات المحلية، فإن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى إعدام كل علاقة بين الأشخاص والدولة، بل تضل العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة عن طريق نظام الوصاية الإدارية والتي تمارس رقابتها عليها[4]

1 - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 33,

2 - محمد علي الخلايلة:الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة، الأردن، 2009، ص 45،49.

3 - أنظرالمادة 01 من القانون 07/12، المتضمن قانون الولاية، المصدر السابق، ص 8،9.

- أنظر المادة 01 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص 7.

4 - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 36,

ثانيا: هيئات الإدارة المحلية

تمثل الإدارة المحلية بواسطة هيئات معينة أو منتخبة، محددة قانونا، وتمارس اختصاصاتها باستقلالية إما على مستوى الولاية أو على مستوى البلدية، تحت وصاية السلطة المركزية.

1- هيئات الإدارة المحلية على مستوى الولاية

ينص قانون الولاية على أن "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.

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

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

شعارها هو بالشعب وللشعب.

وتحدث بموجب القانون."[1]

إذا كانت الولاية طبقا للمادة السابقة شعارها بالشعب وللشعب، تعين حينئذ العمل على فتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العامة على المستوى الولائي[2] وهذا عن طريق المجلس الشعبي الولائي والوالي إلى جانب أجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية.

أ- المجلس الشعبي الولائي:

هو جهاز المداولة للولاية ومظهر تعبير للامركزية[3] وله نظام قانوني خاص من حيث التكوين، العمل والصلاحيات، والتي سوف نقوم بدراستها في العناصر الآتية:

- تكوين المجلس الشعبي الولائي

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان الولاية من بين المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار.[4]

1 - أنظر المادة 01 من القانون 07/12، المتضمن قانون الولاية، المصدر السابق، ص 8،9.
2 - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 180.
3 - ناصر لباد:الأساسي في القانون الإداري ، ط2 ، دار المجدد ، الجزائر، ص 86.
4 - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 196

- عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

يتألف المجلس من عدد يتراوح حسب الولايات من 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة إلى 55 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 نسمة و 1.250.000 نسمة[1]

- شروط الترشح للمجلس:

مجال الترشح مكفول لكل من استوفى الشروط القانونية العامة وهي:

– التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وعدم وجود المعني في وضعية فقد أهلية الانتخاب.[2]

– شرط السن 23 سنة كاملة قبل يوم الاقتراع.

– أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها.

– أن يكون ذا جنسية جزائرية.

– أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكابه جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد إعتباره باستثناء الجنح الغير عمدية.[3]

– أن لا يكون محكوم عليه في الجنايات والجنح المنصوص عليها في المادة 5 من القانون العضوي للانتخابات ولم يرد اعتباره.

– أن لا يكون ضمن أحد حالات التنافي المحددة في المادة 83 من القانون العضوي لنظام الانتخابات أي أن لا يكون واليا ،أو واليا منتدبا ، أو رئيس دائرة، أو أمين عام للولاية، أو مفتش عام للولاية، أو عضو المجلس التنفيذي للولاية، أو قاضيا، أو من أفراد الجيش الوطني الشعبي، أو موظف أسلاك الأمن، أو أمين خزينة الولاية، أو مراقب مالي للولاية، أو أمينا عاما للبلدية، أو رئيس مصلحة بإدارة الولاية أو بمديرية تنفيذية.

إضافة إلى الشروط العامة السابقة هناك شروط خاصة تتمثل في وجود المواطن المترشح ضمن قائمة مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية، وفي حالة ما إذا لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب ينبغي أن تدعم بخمسين توقيعا على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية ، ولا يجوز للناخب الواحد أن يوقع في أكثر من قائمة واحدة تحت التعرض للعقوبات المحددة في القانون العضوي للانتخابات.

---

1 - أنظر المادة 82 من القانون العضوي 12/01، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج/ر رقم 01 ، المؤرخة في 2012/01/14، المعدل بالقانون العضوي 16/10، المؤرخ في 22/08/ 2016، ج/ر رقم 50، المؤرخة في 28 /2016/08 ص 20.

2 - أنظر المادة 03 من القانون العضوي 12/01، المتعلق بنظام الانتخابات، المصدر نفسه، ص 10.

3 - أنظر المادة 79 من القانون العضوي 12/01، المتعلق بنظام الانتخابات، المصدر نفسه، ص 19،20.

ويتم التوقيع المدعم للترشح في استمارات خاصة تقدمها الإدارة لدى ضابط عمومي. ويجب أن تحتوي اسم ولقب الناخب الموقع وعنوانه ورقم بطاقة التعريف الوطنية أو أي وثيقة رسمية أخرى تثبت هوية الموقع وكذا رقم التسجيل على القائمة. وتتم إحالة القائمة أمام رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية المختصة إقليميا وهذا بغرض اعتمادها.[1]

وينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة من قبل سكان الولاية.[2]

وينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسا من بين أعضائه وذلك باعتماد أسلوب الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة, يختار رئيس المجلس مساعدان أو أكثر من بين المنتخبين.[3]

- عمل المجلس الشعبي الولائي:

يجرى عمل المجلس ضمن دوراته العادية وهي أربع دورات في السنة. كما أن هناك دورات استثنائية.

جلساته علنية ولكن يمكن أن تعقد بصورة سرية بناء على طلب من المجلس الشعبي الولائي.

يحضر الوالي جميع اجتماعات المجلس.[4]

كما يعلن مستخلص عن مداولات المجلس خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور في مقر الولاية[5] وبالنسبة لعمله الداخلي. يؤلف المجلس الشعبي الوطني من بين أعضائه لجان دائمة ويمكنه تكوين لجان خاصة[6]

- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

خصص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي 29 مادة،[7] وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس والتي لا شك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم في عدة ميادين يمكن حصرها فيما يلي:

1 - أنظر المادة 73 من القانون العضوي 12/01, المتعلق بنظام الإنتخابات, المصدر نفسه, ص 19،18.
2 - أنظر المادة 65/1 من القانون العضوي 12/01, المتعلق بنظام الإنتخابات, المصدر نفسه, ص17.
3 - أنظر المواد من 58 إلى 62 من القانون 12/07, المتضمن قانون الولاية, المصدر السابق, ص15،14.
4 - أنظر المادة 26 من القانون 12/07, المتضمن قانون الولاية, المصدر نفسه, ص11.
5 - أنظر المادة 31 من القانون 12/07, المتضمن قانون الولاية, المصدر نفسه, ص11.
6 - أنظر المادة 33 من القانون 12/07, المتضمن قانون الولاية, المصدر نفسه, ص11.
7 - أنظر المواد من 73 إلى101 من القانون 12/07, المتضمن قانون الولاية, المصدر نفسه, من ص16 إلى ص 18.

- **في مجال الاختصاصات العامة:**

يتداول المجلس الشعبي الولائي في عشرون مجال تم ذكره في قانون الولاية، ومن هذه المجالات: " الصحة العمومية، السياحة، الإعلام والإتصال.... "

- **في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية:**

يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط للتنمية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي و يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال وتهيئة الطرق والمسالك الولائية وتهيئتها.

- **في مجال الفلاحة والري:**

يبادر المجلس لوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.

- **في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي:**

يمارس المجلس مهاما كثيرة ذات طابع اجتماعي وثقافي وسياحي.

- **في مجال السكن:**

يمكن للمجلس الولائي أن يساهم في إنجاز برامج السكن ووضع برامج للقضاء على السكن الهش.

- **في مجال الهبات والوصايا:**

يبت المجلس في قبول أو رفض الهبات والوصايا

- **في مجال طرق تسيير المصالح العمومية الولائية:**

يقرر المجلس استغلال مصالح عمومية ولائية بعدة أساليب.

- **في المجال المالي:**

يمارس المجلس الولائي سلطة المصادقة على ميزانية الولاية بعد المناقشة، وعند ظهور اختلال في الميزانية عند التنفيذ يتعين عليه اتخاذ كافة الإجراءات لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية.[1]

ب- الوالي:

يمثل الوالي الهيئة التنفيذية، ويستند في أداءه لمهامه لأجهزة إدارية مساعدة له.

[1]- عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع نفسه، من ص 230 إلى ص 237.

- **المركز القانوني للوالي:**

يعتبر الوالي جهاز لنظام عدم التركيز، ويعتبر من الموظفين الساميين للدولة،[1] ونظرا لأهمية الدور المنوط به ومركزه الحساس[2] فإن المختص بتعيينه هو رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.[3]

أما بالنسبة لانتهاء مهامه، فهي تتم طبقا لقواعد توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.[4]

- **صلاحيات الوالي:**

على ضوء النصوص القانونية المتعلقة بالوالي يعتبر هذا الأخير سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، وعلى هذا الأساس يتمتع بصلاحيات هامة تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية أي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي[5]، وعليه فإنه يقوم بما يلي:

- يحضر الوالي القضايا الخاضعة للمجلس الشعبي الولائي، والملفات والتقارير والميزانيات.
- ينفذ الوالي مداولات المجلس الشعبي الولائي وخاصة الميزانية.
- يمثل الولاية أمام القضاء.
- يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية.
- يؤدي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، باسم الولاية وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي.
- يقدم الوالي عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي تقريرا حول حالة تنفيذ المداولات، كما يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية.[6]

- **الإدارة المساعدة للوالي:**

تتمثل الإدارة المساعدة للوالي في أجهزة إدارية تنفيذية تتمثل في إدارة الولاية من جهة والمصالح الخارجية للدولة من جهة أخرى.[7]

---

[1] - ناصر لباد:الأساسي في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 89،90.
[2] - محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004، ص 125.
[3] - أنظرالمادة 10/92 من دستور 28 نوفمبر 1996، المصدر السابق، ص 18.
[4] - محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 125.
[5] - ناصر لباد:الأساسي في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 90.
[6] - أنظر المواد من 102 إلى 109 من القانون 07/12، المتضمن قانون الولاية، المصدرالسابق، ص18،19.
[7] - ناصر لباد:الأساسي في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 92.

وتتكون إدارة الولاية من:

- مجلس الولاية
- الأمانة العامة
- الديوان
- المفتشية العامة
- مديرية الإدارة المحلية ومديرية التنظيم العام
- الدائرة

ويؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها.[1]

وعليه فإن القطاعات الوزارية باستثناء وزارة الخارجية، ممثلة على مستوى كل ولاية عن طريق مصالحها الخارجية التي تعتبر امتداد لها على المستوى المحلي.

وتمثل المصالح الخارجية للدولة أي مديريات الولاية أجهزة عدم التركيز، لأنها تخضع مباشرة للدولة.[2]

2- هيئات الإدارة المحلية على مستوى البلدية

ينص قانون البلدية على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون[3]

وهي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.[4]

ولها إقليم وإسم ومركز.[5]

يشرف على إدارة وتمثيل البلدية مجلس منتخب، هو جهاز مداولة وهيئة تنفيذية، وتقتضي دراسة هذا الهيكل التطرق لتشكيلته، عمله وصلاحياته.

---

[1] - أنظر المواد 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 ، المؤرخ في 1994/07/23 والذي يحدد أجهزة الإدارة العامة للولاية، ج ر رقم ،المؤرخة في 27 يوليو 1994، ص 5.

[2] - ناصر لباد:الأساسي في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 93.

[3] - أنظر المادة 01 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص7.

[4] - أنظر المادة 02 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر نفسه، ص7.

[5] - أنظر المادة 03 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص7.

أ – المجلس الشعبي البلدي:

هو جهاز للمداولة ويعتبر الجهاز الأساسي في البلدية،[1] وله نظام قانوني خاص به والذي سوف نقوم بدراسته في العناصر الآتية:

– تكوين المجلس الشعبي البلدي: يتكون المجلس الشعبي البلدي من الأعضاء و رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1– أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من منتخبين، يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري والمباشر، وذلك لمدة خمس سنوات، وتجري الانتخابات في ظرف الثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية.[2]

– عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

يتألف من عدد يتراوح حسب البلديات بين 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 إلى 43 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 أو يفوقه.[3]

– شروط الترشح للمجلس:

المشرع لم يغلب فئة على فئة أخرى بشأن الترشح للانتخابات البلدية، وعليه فإن مجال الترشح مكفول لكل من استوفى الشروط القانونية العامة التي نص عليها القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.[4]

إضافة إلى الشروط العامة السابقة هناك شروط خاصة تتمثل في وجود المواطن المترشح ضمن قائمة مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية.

وإذا لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب ينبغي أن تدعم بخمسين توقيعا على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية ولا يجوز للناخب الواحد أن يوقع في أكثر من قائمة واحدة تحت التعرض للعقوبات المحددة في القانون العضوي للانتخابات.

ويتم التوقيع المدعم للترشح في استمارات خاصة تقدمها الإدارة لدى ضابط عمومي، ويجب أن تحتوي اسم ولقب الناخب الموقع وعنوانه ورقم بطاقة التعريف الوطنية أو أي وثيقة

[1] - ناصر لباد:الأساسي في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 98.
[2] - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص170
[3] - أنظر المادة 80 من القانون العضوي 12/01، المتعلق بنظام الانتخابات، المصدر السابق، ص20.
[4] - أنظر المادة 79 من القانون العضوي 12/01، المتعلق بنظام الانتخابات، المصدر نفسه، ص20،19.

رسمية أخرى تثبت هوية الموقع وكذا رقم التسجيل على القائمة، وتتم إحالة القائمة أمام رئيس اللجنة الإدارية الإنتخابية المختصة إقليميا وهذا بغرض اعتمادها.[1]

ويلاحظ من شروط الترشح السابق ذكرها أن المشرع لم يشترط المؤهل الدراسي في الترشح للمجالس المحلية، سواء البلدية أو الولائية.

هناك فئة من الفقهاء تتفق مع المشرع حول عدم إقرار هذا الشرط، ففي رأيهم أنه لو أقر هذا الشرط لصار الترشح وهو حق دستوري[2] تمارسه فئة ولا تمارسه فئة أخرى وهذا ما يؤدي إلى تقسيم المجتمع.[3]

وفي تقديرنا أن شرط المؤهل الدراسي من الضرورة بمكان أن ينص عليه التشريع الجزائري لغرض تمثيل الشعب أحسن تمثيل من خلال حسن التعبير عن حاجات المواطنين واقتراح حلول ناجعة لها، وهذه نابعة من مبدأ العدل الذي يمكن استغلاله في هذا الإطار عوض مبدأ المساواة التي أطلقها أصحاب الرأي الأول لغرض أن يؤدي التمثيل في المجالس المحلية وظيفته وأهدافه.

- الوضعية القانونية للأعضاء:

إن العضوية في المجالس الشعبية البلدية على غرار المجالس الشعبية الولائية مجانية،[4] وهذا لكونهم يمارسون نشاطا ذو طابع سياسي، غير أنهم يستفيدون من تعويضات مناسبة يحددها التنظيم تغطي

فترات انعقاد دورات المجلس الشعبي البلدي، وحتى يتمكن العضو المنتخب من حضور أشغال المجلس ودوراته اعتبر المشرع استدعائه لأشغال المجلس مبررا للغياب[5].

- عمل المجلس الشعبي البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي إلزاميا في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، وتكون جلساته علنية، ويمكن كذلك للمجلس أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة.

قد يجتمع المجلس البلدي في دورة غير عادية كلما دعت ظروف البلدية لذلك ويتم دعوة الأعضاء إما من جانب رئيس المجلس، أو ثلث الأعضاء أو والي الولاية التي يتبعها المجلس البلدي.[6]

---

[1] - أنظر المادة 73 من القانون العضوي 01/12، المتعلق بنظام الانتخابات، المصدر نفسه، ص 18،19.
[2] - أنظر المادة 62 من دستور 28 نوفمبر 1996، مصدر سابق، ص13.
[3] - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص178.
[4] - أنظر المادة 37 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص10.
[5] - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص196.
- أنظر المادة 38 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص10.
[6] - أنظر المواد من 16 إلى 30 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدرنفسه، ص8،9.

وفي حال ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس البلدي بقوة القانون، ويخطر الوالي بذلك فورا.

وبالنسبة لتنظيمه الداخلي، يؤلف المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية، وتشكل اللجان بمداولات المجلس، ويجب أن تتضمن تشكيلاتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس، وهناك مبدئيا ما بين ثلاث وست لجان دائمة، وهذا حسب عدد سكان كل بلدية.[1]

يجري المجلس الشعبي البلدي أشغاله باللغة العربية وتحرر محاضره أيضا بنفس اللغة ويتخذ القرار أثناء المداولة بأغلبية الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس وتوقع المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء، وتسجل مداولاته في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة ويوقعه جميع المنتخبين الحاضرين.

ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إيداع المداولات في أجل 8 أيام لدى الوالي مقابل وصل استلام وتصبح هذه المداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية.[2]

- **صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:**

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم المحلي من أهمها:[3]

- **في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط: 4**

المجلس الشعبي البلدي مكلف 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، ويساعده للقيام بهذه المهمة بنك للمعلومات على مستوى الولاية، والذي يشتمل على كافة الدراسات والإحصاءات الاجتماعية والعملية المتعلقة بالولاية.

كما يبادر المجلس بكل إجراء من شأنه تشجيع الاستثمار وترقيته.

[1] - أنظر المواد من 31 إلى 36 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر نفسه، ص10،9.
[2] - أنظر المواد من 52 إلى 56 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر نفسه، ص12.
[3] - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص199.
[4] - أنظر المواد من107 إلى 112 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص17.

كما يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية ويمارس الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوعها للترخيص المسبق من المصلحة التقنية للبلدية.

وبهدف المحافظة على البيئة والصحة أوجب القانون استصدار موافقة المجلس الشعبي البلدي كلما تعلق الأمر بمشروع ينطوي على مخاطر، باستثناء المشاريع الوطنية.

كما أن المجلس الشعبي البلدي مكلف أيضا بحماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية، ويناط له أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية، والسهر للحفاظ على النظافة العمومية والطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب.[1]

- **في المجال الاجتماعي:**[2]

أعطى المشرع للبلدية حق المبادرة بإتباع كل إجراء قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية، وكذا صيانتها، وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل النقل للتلاميذ.

كما يناط بها اتخاذ كل التدابير من أجل ترقية وتوفير مرافق للطفولة والمساهمة في إنجاز مرافق للرياضة والشباب والثقافة والتسلية والفن.[3]

- **في المجال المالي:**[4]

يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة علي ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية قبل31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية مادة بمادة وبابا بباب.[5]

- **في المجال الاقتصادي:**[6]

يخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي وفي مجال حماية البيئة والأراضي الفلاحية كما يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك

---

[1] - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص200،199.
[2] - أنظر المادة 122 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص19،18.
[3] - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص202،201.
[4] - أنظر المادة 180 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص24.
[5] - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص203.
[6] - أنظر المادة 109 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص17.

تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين في هذا المجال.[1]

ومن أجل إنجاز هذه النشاطات، تستعمل البلدية طرق التسيير الآتية: الاستغلال البلدي المباشر، المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري وتفويض المرفق العام.[2]

2 – رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الجهاز التنفيذي للبلدية، ويساعده في ذلك عدة نواب يتراوح عددهم من نائبين إلى أربعة نواب، وهذا حسب عدد المنتخبين لكل مجلس[3]

– كيفية اختياره:

نص قانون البلدية على أنه "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا"[4]

والملاحظ أن هناك اختلاف في أحكام الرئاسة بين قانون البلدية والقانون العضوي للانتخابات قبل تعديل في 2016 والذي كان أكثر وفرة في الأحكام فأورد عدَة احتمالات، على خلاف قانون البلدية الذي أورد احتمالا واحدا وهو تساوي الأصوات،[5] فقد جاء فيه أنه "في غضون الأيام الخمسة عشرة الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاءه رئيسا له للعهدة الانتخابية.

يقدم المترشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مترشح.

يكون الانتخاب سريا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

---

[1]- عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص203.

[2]- ناصر لباد:الأساسي في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 93.

[3]- ناصر لباد:الأساسي في القانون الإداري ، المرجع نفسه، ص 106.

[4]- أنظر المادة65 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص13.

[5]- عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص208،207

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين على المرتبة الأولى والثانية يجرى دور ثان خلال الثماني وأربعين ساعة الموالية ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات".[1]

و في ظل هذا التعارض بين قانون البلدية والقانون العضوي للانتخابات، ألغيت النصوص القانونية التي كانت واردة في هذا الأخير، بموجب تعديل القانون العضوي للانتخابات في 2016/08/22.

- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات مختلفة لكونه ممثلا للبلدية وهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي فيتولى بذلك:

- تمثيل البلدية في جميع التظاهرات الرسمية
- رئاسة المجلس الشعبي البلدي
- تنفيذ ميزانية البلدية
- يتخذ المبادرات لتطوير مدا خيل البلدية
- يتمتع بصفة الآمر بالصرف بإسم البلدية ولمصلحتها
- يبرم العقود المختلفة باسم البلدية والمناقصات والمزايدات وفقا للتشريع والتنظيم المعمول به
- يتقاضى باسم البلدية ولحسابها
- توظيف عمال البلدية والسهر على صيانة محفوظاتها
- السهر على حسن سير المؤسسات البلدية[2]

وباعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي يتولى التحضير لجلسات هذا الأخير ويقدم بين كل دورة وأخرى تقريرا يتضمن تنفيذ مداولات المجلس[3]

- إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

استنادا للأحكام الواردة في قانون البلدية يمكن حصر حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

[1] - أنظر المادة 80 من القانون العضوي 01/12، المتعلق بنظام الإنتخابات، المصدر السابق، ص.
[2] - أنظر المواد 77 إلى 84 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص14،15.
[3] - أنظر المادة 80 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص14.

- **الاستقالة:**[1]

وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس وتقديم الاستقالة للمجلس البلدي كهيئة مداولة بعد دعوته من طرفه، وتثبت في محضر يرسل للوالي.

وتصبح سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من قبل الوالي، ويتم إلصاقها بمقر البلدية.[2]

- **التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة:**[3]

وهي الحالة التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقيلا ولم يجتمع المجلس، ويتم إثبات التخلي عن المنصب في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غيرعادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله، ويتم استخلاف الرئيس المتخلي في الجلسة الاستثنائية بذات الطريقة التي انتخب بها.

ويتم إلصاق محضر المداولة المتضمنة تخلي رئيس المجلس عن مهامه.[4]

- **التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر:**[5]

وتتعلق بحالة تخلي عن المنصب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر ويعلن الغياب من قبل المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة انقضاء 40 يوما من غياب رئيس المجلس دون اجتماع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

يتولى نائب الرئيس تولي شؤون البلدية مؤقتا .

ويتم استخلاف الرئيس المتخلي في الجلسة الاستثنائية بذات الطريقة التي انتخب بها.[6]

ثالثا: الرقابة الوصائية على هيئات الإدارة المحلية

إن استقلالية ممثلي الإدارة المحلية في ممارسة مهامهم لا ينبغي أن يفهم منه أنهم لا يخضعون لأي رقابة، بل أنها تبقى استقلالية نسبية فهم يخضعون لرقابة تمارس عليهم من قبل جهات الوصاية وهو ما يطلق عليه بالرقابة الوصائية.

---

[1] - أنظر المادة73 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر نفسه، ص13.
[2] - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص210
[3] - أنظر المادة74 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص14.
[4] - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص210
[5] - أنظر المادة75 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص14.
[6] - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص211

1- مفهوم الرقابة الوصائية:

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية يستوجب أولا تحديد تعريفها وخصائصها، وهو ما سنتناوله في الآتي:

أ- تعريف الرقابة الوصائية:

بالنسبة للتعريف القانوني للرقابة الوصائية فرغم أخذ المشرع الجزائري بأسلوب الرقابة الوصائية على هيئات الإدارة المحلية بموجب قانون الولاية[1] وقانون البلدية،[2] إلا أنه لم يتضمن تعريفا لها ولم يحدد طبيعتها القانونية فاكتفى بضبط الجوانب القانونية تاركا التعاريف للفقه.

من بين التعاريف الفقهية للوصاية الإدارية أنها "أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في إتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون".[3]

لقد ركز هذا التعريف على عنصر استقلالية السلطة الموصى عليها، والتي تبقى مرتبطة مع السلطة المركزية لأجل ضمان وحدة الدولة عن طريق أداة قانونية هي الرقابة الوصائية.

كما عرفت أيضا على أنها "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي على أعمال وأعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة".[4]

هذا التعريف ركز على عنصر الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على السلطة اللامركزية من أجل تحقيق المصلحة العامة وأغفل بذلك الإستقلالية التي تتمتع بها السلطة اللامركزية في ظل هذه الرقابة.

من خلال ما سبق نلاحظ أن هذه التعريفات اعتمدت على المعيار العضوي والمعيار الغائي من الرقابة ولم يحددوا الوسائل الرقابية ولا الحدود الواجب مراعاتها من طرف السلطة الرقابية.

وعلى هذا الأساس نقترح التعريف التالي: الرقابة الوصائية هي تلك الرقابة التي تقوم بها جهات الوصاية على الهيئات اللامركزية المستقلة في الدولة، وفقا للحالات المحددة قانونا

---

[1] - أنظرالقانون 07/12، المتضمن قانون الولاية، المصدرالسابق.

[2] - أنظر القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

[3] - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 177.

[4] - علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2000، ص 266.

لتجسيد مبدأ المشروعية بمعنى فحص مدى مطابقة تصرفاتها وأعمالها للقوانين والتنظيمات المعمول بها في الدولة وتهدف إلى ضمان وحدة الدولة إداريا وسياسيا والمحافظة على المصلحة العامة.

ب – خصائص الرقابة الوصائية:

تتمع الرقابة الوصائية بجملة من الخصائص التي تميزها عن الأنواع الأخرى من الرقابة نذكر منها:

– **رقابة ذات طبيعة إدارية:** وهذا نظرا لصدورها عن جهة إدارية متخصصة طبقا للمعيار الشكلي وتتم

هذه الرقابة بموجب قرارات إدارية تصدر عن جهات الرقابة المتمثلة في السلطة التنفيذية في الدولة.[1] وتخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض.[2]

– **رقابة استثنائية:** الرقابة الوصائية رقابة استثنائية وضيقة تباشر في حدود القانون، فهي لا تمارس إلا إذا نص عليها المشرع صراحة وتتم وفقا للقاعدة العامة أنه " لا وصاية إلا بنص"[3]

– **إرتباط الرقابة الوصائية بوجود أشخاص اللامركزية:** ترتبط الرقابة الوصائية بالنظام الإداري اللامركزي وجودا وعدما، تمارس على الأشخاص المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا خلافا لوحدات الجهاز الإداري الغير مستقلة، فإن الرقابة التي تمارس عليها هي الرقابة الرئاسية.[4]

2- آليات الرقابة الوصائية:

لقد خصص المشرع نصوصا تشريعية تضبط آليات الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية وحددها على سبيل الحصر، فخصص نصوصا لآليات الرقابة على أعضائها وأخرى على أعمالها ونصوصا أخرى تضبط الرقابة على الهيئة المحلية والتي سنفصلها كالآتي:

أ - آليات الرقابة الوصائية على أعضاء الإدارة المحلية:

استقلالية أعضاء المجالس المحلية لا تنفي فكرة وجود نظام للرقابة الوصائية يخضعون له، وعليه يجب تحديد آليات الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس الشعبية والتي تأخذ الصور التالية:

---

[1] - محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 95.

[2] - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر،2004، ص 77.

[3] - خديجة لعريبي: : الرقابة الإدارية على البلدية في ضل قانون البلدية الجديد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجيستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، إشراف: د بوضياف عمار، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013، ص 38.

[4] - إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوسيط في مباديء وأحكام القانون، الدار الجامعية، لبنان،1997، ص 232.

- **الإقصاء:** وهو إسقاط كلي أو نهائي لعضوية المنتخب من المجالس الشعبية سواء الولائية أو البلدية لأسباب حددها القانون على سبيل الحصر. وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف.[1]

فقد نص المشرع على حالتين للإقصاء الحالة الأولى تتمثل في الإقصاء بقوة القانون بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب[2] والحالة الثانية يكون الإقصاء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية.[3]

- **الإيقاف:** يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية في المجالس الشعبية لسبب من الأسباب التي حددها القانون وطبقا للإجراءات التي رسمها.[4]

ب - آليات الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية:

تمارس السلطة الوصية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية لتأمين احترام القانون للتحقق من ملائمة هذه الأعمال،[5] ويجوز لها التصديق على بعض الأعمال الهامة المنفذة من قبل الإدارة المحلية،[6] كما يحق لسلطة الوصاية إبطال الأعمال الغير قانونية،[7] وهذه الرقابة تهدف إلى تحقيق احترام مبدأ المشروعية والحيلولة دون سريان التصرفات المخالفة للقانون،[8] كما يمكن للسلطة الوصية أيضا المتمثلة في الوالي أن تحل محل السلطات البلدية عند امتناعها عن القيام بعمل ما.[9]

ج- آليات الرقابة الوصائية على الهيئة المحلية:

الرقابة على الهيئة المحلية تتمثل في إمكانية حل الهيئة المحلية المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي، ويعتبر هذا الإجراء من أخطر مظاهر الرقابة

---

[1] - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 328.
[2] - أنظرالمادة 44 من القانون 07/12، المتضمن قانون الولاية، المصدرالسابق، ص13،12.
[3] - أنظرالمادة 46 من القانون 07/12، المتضمن قانون الولاية، المصدرنفسه، ص13.
- أنظر المادة 44 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص11.
[4] - أنظرالمادة 45 من القانون 07/12، المتضمن قانون الولاية، المصدرنفسه، ص14.
- أنظر المادة43 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص11.
[5] - فرجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 138.
[6] - أنظرالمواد 55،54 من القانون 07/12، المتضمن قانون الولاية، المصدر السابق، ص14.
- أنظرالمواد 57،56 من القانون 11/10، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص12.
[7] - أنظرالمواد 57،56،53 من القانون 07/12، المتضمن قانون الولاية، المصدر السابق، ص14.
- أنظرالمواد 60،59 من القانون 11/10، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص12.
[8] - فرجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 138.
[9] - أنظرالمواد 101،100 من القانون 11/10، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص17.

الوصائية لارتباطه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي الشيء الذي يتطلب إحاطته بجملة من القيود والضمانات حفاظا على النظام اللاَمركزي.[1]

وعليه فقد حددت على سبيل الحصر حالات الحل للمجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي.[2]

ويتم حل المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.[3]

3- أثار الرقابة الوصائية

ممارسة الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية ينتج عنه عدة أثار سواء على التنمية المحلية، أو إمكانية الطعن في قرارات السلطة الوصية.

أ- أثار الرقابة الوصائية على التنمية المحلية:

إن دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية ليس دورا كاملا ومستقلا عن السلطة المركزية بل تمارسه تحت إشرافها ومراقبتها وأحيانا مشاركتها في هذا الدور وهذا نتيجة لعدة أسباب أهمها التمويل المركزي للإدارة المحلية، فضعف ميزانية البلدية يجعلها تقبل مختلف مساعدات الدولة لإنجاز مشاريعها التنموية، حيث تسمح هذه المساعدات بإعادة التوازن للميزانية لكنها في نفس الوقت تهدد استقلالية الهيئات المحلية، وتتمثل تأثير هذه الإعانات على اختصاص الإدارة المحلية في التنمية من خلال ما يلي:

- **توجيه القرار المحلي:**

التمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية لتكون التنمية المحلية بذلك صادرة من القمة أي بقرارات مركزية.

- **تخطيط التنمية المحلية:**

لا تتحقق التنمية المحلية إلا بتخطيط محكم ونظرا لحجم الموارد المالية الكبيرة التي خصصت للاستثمارات المحلية، تلجأ السلطة المركزية إلى تخطيط التنمية المحلية لإدراجها في المخطط الوطني من حيث اختيار الاستثمارات المحلية وتحديد الأولويات.

---

[1] - حسين طاهري: القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري، النشاط الإداريدراسة مقارنة،ط1، دار الخلدونية، الجزائر،2007،ص46.

[2] - أنظرالمادة 48 من القانون 07/12، المتضمن قانون الولاية، المصدرالسابق، ص13.
- أنظر المادة 46 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص11.

[3] - أنظرالمادة 47 من القانون 07/12، المتضمن قانون الولاية، المصدرالسابق، ص 13.
- أنظر المادة49 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص11.

- **رقابة النشاط التنموي:**

لقد أدى التمويل المركزي إلى إخضاع النشاط التنموي المحلي إلى أشكال أخرى من الرقابة كالرقابة التقنية التي تمارسها المصالح التقنية من خلال التأشيرة التقنية على المشاريع التنموية ومتابعتها. كما يلتزم كل من رئيس البلدية والوالي بإرسال تقارير دورية إلى السلطة الوصية عن نسبة استهلاك الاعتمادات المالية ونسبة الإنجاز المادي للمشروع الممول من طرفها.[1]

رغم أن التنمية المحلية كانت نتيجة وجود نظام محلي قادر على فهم احتياجات المواطنين المحليين وتلبيتها إلا أنها لم تسلم كذلك من تدخل السلطة المركزية كشريك ممول للمشاريع التنموية المحلية مما يجعلها سلطة مسيرة للتنمية المحلية.

ب - الطعن في قرارات السلطة الوصية

يمارس القضاء الإداري رقابته على قرارات السلطة الوصية بإعتبارها قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بالإلغاء. وتهدف هذه الرقابة إلى ضمان الحقوق والحريات وضمان تطبيق القانون للحفاظ على مبدأ المشروعية في الدولة. لكن قبل هذا أقر المشرع آلية وقائية تتمثل في التظلم الإداري لتسوية النزاع وديا وهذا قبل اللجوء إلى الطعن القضائي.

- **التظلم الإداري:**

إن التظلم هو إجراء إداري يهدف إلى إلغاء قرار إداري أمام نفس الجهة المصدرة له (تظلم ولائي) أو أمام الجهة الرئاسية مصدرة القرار(تظلم رئاسي)[2]

ولقد جاء قانون البلدية 10/11 بهذا الإجراء كإضافة جديدة فأجازت لرئيس المجلس البلدي أن يقدم تظلما إداري أو أن يرفع دعوى. لكنها لم تحدد طبيعة التظلم إن كان ولائيا أو رئاسيا فقد جاء النص مطلق[3].

وما من شك أن التظلم وإن كان إجراءا إداريا إلا أن له منافع عدة منها أنه إجراء سريع وغير مكلف من الناحية المالية كما أنه قد يحسم النزاع بين السلطة الوصية والهيئة الموصى عليها في أجل قصير خلافا للمنازعة القضائية التي تستغرق للفصل فيها أمام القضاء الإداري زمنا طويلا. سواء كان التظلم أمام الوالي مصدر القرار أو كان أمام وزارة الداخلية فإن له

1 - صالحي عبد الناصر : الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية. مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير . تخصص الدولة والمؤسسات العمومية.،إشراف: بوحميدة عطاالله.، كلية الحقوق .بن عكنون .الجزائر2009-2010. ص 65.

2 - بوضياف عمار: شرح قانون البلدية. مرجع سابق.ص293

3 - أنظر المادة 61 من القانون 10/11. المتضمن قانون البلدية. المصدر السابق. ص11.

فوائد عدة أهمها إمكانية الوصول لحل توفيقي فاصل في النزاع يجنب الدعوى القضائية والنزاع الطويل أمام الهيئات القضائية المختصة.

- **الطعن القضائي:**

لا شك أن الإدارة المحلية مرتبطة ارتباطا وثيقا بالسلطة القضائية في الدولة التي يتمثل دورها في العمل على أن يسود القانون والتأكد من الالتزام بمبدأ المشروعية، حيث تعتبر الوحدات المحلية من صنيعة القانون فهي من تنشئها وتحدد اختصاصاتها والواجب أن تمارس اختصاصاتها وفقا لهذه القوانين وأن لا تسيء استعمال سلطاتها أو تتجاوز حدودها وإلا كانت عرضة للطعن فيها أمام القضاء هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعتبر القضاء الجهة الفاصلة بين الإدارة المحلية والإدارة ألمركزية فالقضاء

الإداري هو من ينظر في القضايا التي ترفعها الإدارة المحلية ضد القرارات الإدارية الصادرة من السلطة الوصية، والتي تطالب فيها بإلغائها لأنها تراها مجحفة بحقها أو مخالفة للقانون [1].

يجوز للوالي باعتباره ممثلا للولاية ويتمتع بالشخصية المعنوية أن يرفع دعوى أمام القضاء الإداري باسم الولاية يطالب فيها بإلغاء قرار إداري صادر عن أحد الوزراء أو عن وزير الداخلية بصفتهم سلطة وصية.

ولا يتمتع رئيس المجلس الشعبي الولائي بالشخصية المعنوية لذلك فلا يستطيع أن يتقاضى باسم الولاية.

كما يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية[2] وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية يطعن من خلالها في قرارات الوالي بصفته سلطة وصية[3].

تعتبر الرقابة القضائية على السلطة الوصية أهم ضمانة لعدم استبدادها في اتخاذ قراراتها ضد الإدارة المحلية.

مما سبق نخلص إلى أنه رغم كون الرقابة الوصائية على هيئات الإدارة المحلية هدفها هو الحفاظ على وحدة الدولة وهذا عن طريق مراقبة السلطة المركزية لمدى مطابقة أعمال الجماعات المحلية للتنظيمات والقوانين السارية في الدولة، إلا أن الرقابة المشددة عليها نتج عنها

---

1 - سماعيلي ياسين عبد الرزاق ،الإدارة المحلية و متطلبات التنمية،المرجع السابق، ص 126.

2 - أنظر المادة 828 من القانون رقم 08/09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج/ر رقم 21، المؤرخة في 23 أفريل 2008، ص 78.

3 - بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، مرجع سابق،ص294

أثار سلبية لصالح السلطة المركزية التي أصبحت تتواجد في مختلف المجالات المحلية وتسير أغلب المشاريع التنموية، رغم هذا يبقى القضاء الإداري هو الحل بالنسبة لرقابة السلطة الوصية.

رابعا : تطبيقات الحكم الراشد في الإدارة المحلية

إن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يكون بمجرد إصدار قوانين خاصة بذلك وإنما لابد من وجود انسجام بين القوانين وبين مقتضيات التقدم والتطور، ويعتبر تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية من أبرز مقتضيات التقدم.

1- تعريف الحكم الراشد

تعددت التعريفات المقدمة لمصطلح الحكم الراشد ، بحيث يدل كل مصطلح على وجهة النظر التي يتبناها مقدم كل تعريف ومن بين هذه التعاريف نذكر:

أ- تعريف الحكم الراشد من منظور التقارير الدولية:

تعتبر الحوكمة من القضايا الجديدة التي احتلت مكانة في دراسات وتقارير عدد من المؤسسات والمنظمات الدولية والعالمية والإقليمية والوطنية .

طرح البنك الدولي مصطلح أسلوب الحكم الراشد للمرة الأولى عام 1989 في دراسة له عن الأزمة الاقتصادية في إفريقيا ، وعرفه تعريفا عاما على أنه: ممارسة السلطة السياسية في إدارة شؤون الدولة، ثم في بداية التسعينات حاول خبراء البنك تطوير هذا المفهوم، فعرفوه في دراسة أجروها سنة 1992 بأنه: "أسلوب إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة من أجل التنمية"

أما منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي فقدمت تعريفا للحوكمة بأنها استخدام السلطة السياسية وممارسة السيطرة على المجتمع في إدارة الموارد لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما عرفها صندوق النقد الدولي بأنها الطريقة التي بواسطتها تسير السلطة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لمنظمة ما لخدمة التنمية وذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع[1].

1 - رفافة فافة: الفساد والحوكمة دراسة مسحية للتقارير الدولية دراسة حالة الجزائر،ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر،2016 ، ص105 ومابعدها.

ب- تعريف الحكم الراشد من منظور علم الإدارة العامة:

حوكمة القطاع العام هو تكريس تظافر الجهود من كافة القطاعات الحكومية لدرء حدوث الأزمات الإدارية التي تؤدي بشكل عام إلى هدر الأموال الحكومية والعامة وإلى فقدان التحكم في النظام الإداري وفقدان المسؤوليات عند حدوث خلل في تطبيق الأنظمة والمشاريع المختلفة، أو تشغيل العمليات بشكل يعرف بالأفقي بين دوائر القطاع العام [1]

ج- تعريف الحكم الراشد من منظور الإدارة المحلية:

ويطلق على تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية، بالحوكمة المحلية الرشيدة ويحدث على عدة مستويات كالولاية والمحافظة والإقليم ، حيث يقوم على فتح سبل مشاركة المواطنين في العملية التنموية وفي صنع القرارات وممارسة الرقابة الشعبية، وأن تكون أكثر احتكاكا بمنظمات المجتمع المدني وأن تستجيب لانشغالاته كما تفرض معايير الحكم الراشد المحلي أن تكون أكثر شفافية في التعامل مع الجمهور بإمدادهم بالمعلومات اللازمة وفي الزمن المناسب وبالشكل الذي يقره القانون.[2]

2- مؤشرات الحكم الراشد في الإدارة المحلية:

تكمن مؤشرات أو مظاهر الحكم الراشد في الإدارة المحلية، انطلاقا مما ورد في الوثائق الدولية كوثائق صندوق النقد الدولي والبنك العالمي وكذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في العديد من المعايير تتمثل أهمها فيما يلي:

- المساءلة
- الشفافية
- اللامركزية
- المشاركة

أ_ المساءلة:

ويقصد بها أن تتحمل الإدارة المحلية مسؤولية الأداء، ومواجهة ذلك أمام كل الأطراف المعنية ، وهو ما يفرض على كل طرف محل المساءلة تقديم التوضيحات اللازمة حول المسائل التي تتعلق بممارسته لصلاحياته والقيام بواجباته، وتقبل الانتقادات التي توجه إليه أيا كان موقع المسؤولية، وعليه يقع إثبات أن عمله تم في إطار القانون والمصلحة العامة.

---

1 - محمد ياسين غادر: محددات الحوكمة ومعاييرها، المؤتمر العلمي الدولي، عولمة الإدارة في عصر المعرفة، جامعة الجنان، طرابلس، لبنان، 2002، ص 14.

2 - بوضياف عمار: شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص165،166.

ب- الشفافية:

تعتبر الشفافية من المفاهيم الحديثة والمتطورة في الحكم الراشد، والتي يجب على الإدارة الواعية الأخذ بها لما لها من أهمية على الإدارة المحلية والأطراف المعنية بها، وتعني الشفافية الانفتاح والتخلي عن الغموض والسرية والتضليل وجعل كل شيء قابلا للتحقق والرؤية السليمة.[1]

ج- اللامركزية:

يعتبر توزيع الوظائف بين السلطة المركزية داخل الدولة والإدارة المحلية من مؤشرات الحكم الراشد، ذلك أنه لا يمكن الاستجابة لطلبات المواطنين والاهتمام بانشغالاتهم إلا من خلال تجسيد لامركزية النظام الإداري وتقريب الإدارة من المواطن.

د- المشاركة:

هذا المعيار يكفل للمواطن الحق في المشاركة في صنع القرار المحلي، وصياغة القوانين، ويتجسد هذا المؤشر من خلال المجالس المنتخبة البلدية والولائية.[2]

تعتبر هذه المؤشرات المذكورة أساس تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية والتي تسعى من خلالها لتأسيس إدارة محلية قادرة على تحقيق تنمية محلية شاملة.

3- آليات تجسيد الحكم الراشد المحلي في الجزائر

استعمل المشرع الجزائري مصطلح الحكم الراشد في القانون التوجيهي للمدينة الصادر بموجب القانون06/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 حيث أرست المادة 2 منه جملة من المبادئ الأساسية للمدينة وذكرت من بينها الحكم الراشد، وألزم المشرع الإدارة بالاهتمام بانشغالات المواطن والمصلحة العامة في إطار الشفافية.

ولقد ورد في التقرير الأول حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة المقدم في إطار الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء في شهر نوفمبر 2008 بأن الحكم الرشيد يمثل أداة أساسية لتحقيق العصرنة والاستقرار والتنمية والازدهار في كنف العدل والمساواة.[3]

ونتيجة لذلك سارعت الجزائر إلى المصادقة على العديد من الاتفاقيات الدولية التي تسعى إلى إرساء الحكم الراشد، كما قام المشرع بتعديل تشريع الإدارة المحلية تكريسا

1- سلسلة النشرات التثقيفية لمركز أبو ضبي للحوكمة: أساسيات الحوكمة: مصطلحات ومفاهيم، . مركز أبو ظبي للحوكمة، الإمارات، ص 10،11.

2- بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص144.

3 - بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، مرجع نفسه، ص137.

لمقتضيات الحكم الراشد إما على صعيد شكل المجلس المنتخب أو على صعيد ملائمة الاختصاصات المنوطة به.

أ- الآليات الدولية لتجسيد الحكم الراشد المحلي في الجزائر

إن حوكمة الإدارة المحلية يتطلب وجود استراتيجية وطنية ودولية لمعالجة الفساد وتحقيق جودة الحكم من خلال تعزيز نظام الشفافية والمساءلة الوطنية والدولية.

- **الاتفاقيات الدولية:**

إن مصادقة الجزائر على الاتفاقيات الدولية التي تهدف إلى تحقيق حكم راشد، يمثل إطارا لتعزيز التدابير الوقائية، كما توفر إطارا تنظيميا لترشيد الحكم على الصعيد المحلي وتحقيق الفعالية في الأداء.

وتتمثل أبرز اتفاقيات تجسيد الحكم الراشد ومكافحة الفساد والتي وقعت عليها الجزائر فيما يلي:

- معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
- معاهدة الإتحاد الإفريقي الإقليمية لمكافحة الفساد
- معاهدة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة رشوة المسؤوليين العموميين الأجانب. [1]

- **الوسائل والأدوات الفنية:**

من بين الوسائل الأخرى في ترشيد الحكم هي المعونة الفنية وبرامج المساعدات التقنية، حيث تقدم العديد من المؤسسات الدولية مساعدات فنية مباشرة لتمكين الدول الأعضاء من مكافحة الفساد وتحسين الأداء كإصلاح نظام الخدمة المدنية والموازنة وأنظمة الإدارة وبرامج وخطط العمل المنتهجة من قبل هذه المؤسسات الدولية المتنوعة والمختلفة من منظمة إلى أخرى حسب طبيعة نشاطها ويمكن تقديم مساعدات فنية للدول الأعضاء في مجالات الحوكمة المحلية ودعم المؤسسات المحلية المعنية بقضايا النزاهة والشفافية مع إعطاء أولوية خاصة لبرامج بناء القدرات والمؤسسات في مرحلة ما بعد انتهاء الأزمات.

تمثل المصادقة على الاتفاقيات التي تكرس الحكم الراشد والأدوات الفنية وسائل فعالة لتوجيه الدول النامية لتعديل قوانينها المحلية بما يتناسب والحكم الراشد.

[1]- رفافة فافة: الفساد والحوكمة دراسة مسحية للتقارير الدولية دراسة حالة الجزائر، المرجع السابق، ص 364،365.

ب- الآليات الوطنية لتجسيد الحكم الراشد المحلي في الجزائر

إن بلوغ مستوى الحكم المحلي الرشيد يستلزم توفير مجموعة من الشروط التي تمنح للإدارة والأفراد الآليات الضرورية لتسهيل عملية مشاركته والتعبير عن أرائه[1] فقد جاء قانون الولاية 07/12 و قانون البلدية 11/ 10 وكذلك القانون رقم 01/06 الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، بمؤشرات الحكم الراشد ويتمثل أهما فيما يلي:

- **مؤشر اللامركزية:**

تعد اللامركزية من مؤشرات ومظاهر الحكم الراشد ، فلا يمكن وصف إدارة حكم بالرشاد إلا إذا كان نظام الحكم يجسد مبدأ اللامركزية في تسيير شؤون الدولة وفي إشراك المواطنين في صنع القرار، ولا يمكن تصور وجود النظام اللامركزي خارج إطار المجالس المنتخبة الولائية والبلدية، لذلك فقد تبنت الجزائر نظام الإدارة المحلية منذ الاستقلال وأصدرت بذلك عدة تشريعات تضمنت قوانين الولاية والبلدية، آخرها قانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية، والقانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.[2]

- **مؤشر المشاركة:**

يضمن مؤشر المشاركة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات لأجل المساهمة في عمليات صنع القرارات إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المنتخبة، وإذا كانت البلدية حسب القانون رقم 11 /10 المتضمن قانون البلدية، القاعدة الإقليمية للامركزية تعين حينئذ العمل على فتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العامة على المستوى البلدي، وهذا عن طريق المجلس البلدي المنتخب.[3]

كما أن الولاية طبقا للقانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية شعارها هو بالشعب وللشعب، فإن تسيير الشؤون العامة على المستوى الولائي يكون عن طريق مشاركة المواطنين، وهذا عن طريق المجلس المنتخب الذي يمارس اختصاصات متنوعة تمس العديد من القطاعات والميادين.[4]

---

1 - نضيرة دوبابي: الحكم الراشد المحلي واشكالية عجز الميزانية البلدية، مذكرة ماجستير تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية - علوم التسيير والعلوم التجارية -، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2010 / 2009، ص147 .

[2] - بوضياف عمار: شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص172.

[3] - بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص154.

[4] - بوضياف عمار: شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص180.

- **مؤشر الشفافية:**

احتل مبدأ الشفافية مكانة متميزة في القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية ، وورد تجسيده في العديد من مواد هذا القانون إذ جاء في المادة 11 منه أن المجلس الشعبي البلدي يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم، واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط الإعلامية المتاحة.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي عرض نشاطه السنوي أمام المواطنين.

ويتجسد مؤشر الشفافية أيضا في المادة 14 حيث أجازت لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، كما أجازت لكل صاحب مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته.

أما المادة 22 منه فقد ألزمت أن يلصق جدول أعمال دورة المجلس البلدي في قاعة اجتماعات المجلس وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وفرضت المادة 26 أن تكون جلسات المجلس البلدي علنية ومفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة.[1]

كما أن القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية احتل فيه مؤشر الشفافية مكانة متميزة، تجسدت في عدة مواد فالمادة 18 منه فرضت إلصاق جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي فور استدعاءه، عند قاعة مداولات المجلس وفي أماكن الإلصاق المخصصة للجمهور وفي الموقع الإلكتروني للولاية أو المجلس أو في مقر المجلس والبلديات التابعة لها.

وفرضت المادة 26 منه أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي كأصل عام علنية.[2]

- **مؤشر السلوك الأخلاقي ومكافحة الفساد:**

لايمكن وصف نظام ما بتكريسه لمؤشرات الحكم الراشد إلا إذا ثبت أن هذا النظام يسعى للوقاية من الفساد ومكافحته في شتى الميادين والمجالات ، فلا توجد رشادة في القيادة والتسيير إلا إذا تم القضاء على الفساد بمختلف صورة وأشكاله فقد ترجمت الجزائر التزاماتها الدولية بتبنيها قانون وطني خاص يتعلق بالفساد ومكافحته وهو القانون رقم 01/06 الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 20 فبراير2006 [3]، وقد إتبع هذا القانون النهج التشريعي الذي اتبعته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث نص في البداية على

---

[1] - بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص164،165.

[2] - بوضياف عمار: شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص190.

[3] - القانون رقم:06/01 المؤرخ في: 2006/02/20 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته،ج ر عدد14،صادرة في: 2006/03/08

بعض التعريفات ثم نص على التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في مجال التوظيف وإدارة الأملاك العمومية للدولة، كما حث على إنشاء هيئة مكافحة مكافحة الفساد وبيان النظام القانوني لها ومهامها واستقلاليتها وصلاحياتها، ثم انتقل إلى الأحكام الخاصة بتجريم الأفعال التي تعتبر فسادا، ثم بين الأحكام الخاصة بكيفية مباشرة عملية البحث والتحقيق وجمع المعلومات عن جرائم الفساد.[1]

بهدف إرساء حكم راشد محلي، سعى المشرع إلى إصلاح المنظومة القانونية المحلية وتبني مؤشرات الحكم الراشد فيها.

لكن الواقع العملي أثبت أن المنظومة القانونية وحدها لا تكفي لإرساء حكم راشد محلي، بل أن إرساءه يتطلب نظام متكامل يجمع بين نظام قانوني فعال وبيئة محلية صالحة لتطبيق حكم راشد.

ج- معوقات تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية

تواجه الإدارة المحلية في الجزائر مجموعة من التحديات والمعوقات والمشاكل التي تؤثر على تكريسها للحكم الراشد ويتمثل أهمها في:

- انخفاض مساهمات قوى المجتمع المدني المحلي في اتخاذ القرارات وإشاعة الديمقراطية، وهذا رغم نص القانون البلدي على مشاركة المواطنين في النشاط البلدي.
- ربط ترشح المواطنين للمجالس المنتخبة المحلية في إطار الأحزاب السياسية، وعدم وضع معايير موضوعية للانتقاء والترشيح مما نتج عنه قيادات غير مؤهلة تتحكم فيها عوامل تقليدية كالجهوية على حساب المصلحة العامة.
- ضعف أداء الأحزاب السياسية في قيامها بدورها ونقص فعاليتها على المستوى المحلي في تحقيق التنمية المحلية.
- من بين التحديات التي تواجه نظام الإدارة المحلية في الجزائر تعدد الأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية والمالية على المجالس المحلية، وهذا رغم تمتعها بالشخصية المعنوية باعتبارها قاعدة اللامركزية، إلا أن هذه اللامركزية تبقى نسبية وخاضعة للرقابة على المجالس الشعبية وأعضائها وأعمالها.
- غياب المعايير التي يتم على أساسها تقييم دأأابببتتقأداء أعضاء الإدارة المحلية ومدى تناسب أهداف البرامج مع الإنجازات.

[1] - رفافة فافة: الفساد والحوكمة دراسة مسحية للتقارير الدولية دراسة حالة الجزائر، المرجع السابق، ص 366

- تفشي ظاهرة الفساد الإداري والرشوة والصفقات الغير قانونية وغياب الشفافية، وكل هذا يؤثر على الأداء المحلي.
- تعاني المجالس المحلية من محدودية الموارد المالية الذاتية والعجز في التحصيل الجبائي، وظاهرة التهرب الضريبي، والمديونية وكثرة النفقات المحلية
- وحتى يتم التصدي لهذه المشكلات لا بد من إستراتيجية بديلة لإصلاح الإدارة المحلية لدعم التنمية وتقليص مظاهر الفساد، وإرساء آليات وهيئات تهدف لتطبيق مؤشرات الحكم الراشد تطبيقا فعليا.

خاتمة:

من خلال عرضنا لموضوع هيئات الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في إرساء حكم راشد نورد النتائج التالية:

- تمثل الإدارة المحلية عن طريق هيئات محددة قانونا بموجب قانون الولاية 07/12 وقانون البلدية 10/11.
- تمارس هيئات الإدارة المحلية مهامهم المحددة قانونا بصفة مستقلة، بهدف تحقيق تنمية محلية تساهم في تنمية وطنية شاملة.
- استقلالية هيئات الإدارة المحلية في ممارسة مهامها، لا تعني انفصالها عن السلطة المركزية في الدولة بل تبقى تابعة لها عن طريق نظام الرقابة الوصائية التي تمارسها الإدارة المركزية على تلك الهيئات.
- يهدف المشرع من وراء إصلاح الإدارة المحلية إلى مواكبة التطورات والتغيرات الحاصلة على المستوى الوطني والدولي خاصة بالنسبة لإدراجه لمؤشرات الحكم الراشد والذي يهدف من وراء تطبيقه إلى تحقيق تنمية محلية.
- خصوصية البيئة المحلية الجزائرية يصعب فيها تطبيق حكم راشد، والتي ترتبط أساسا ببطئ عملية المشاركة الديمقراطية، وانتشار المظاهر السلبية في الإدارات المحلية وإخفاء حقيقة الاخفاقات وعدم الاعتراف بالأخطاء أمام الرأي العام، وهذا الإخفاء يعتبر عاملا سلبيا في وجه برامج وخطط وإستراتيجيات محاربة الفساد، إضافة إلى عدم تفعيل الرقابة الشعبية على ممثلي الإدارة المحلية ووضع الضمانات الكافية لها والتي تضمن للمواطن ممارسة حقه في الإطلاع على أعمال المجالس المنتخبة وهذا بصفته صاحب الحق الأساسي في الرقابة.

- لترشيد الإدارة المحلية يستوجب ذلك تهيئة البيئة المناسبة لتطبيق مؤشرات الحكم الراشد الواردة في المنظومة القانونية، وهذا عن طريق تبني إستراتيجية لإصلاح الإدارة المحلية تقوم أساسا على الاهتمام بالعنصر الإنساني باعتباره العنصر الأساسي في التنمية الشاملة، وذلك بواسطة تشجيع الأسلوب الشوري والديمقراطي في الأجهزة الإدارية المحلية