

جامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



عنوان المذكرة:

سبل تعزيز العلاقة بين الحكومة و الإدارة المحلية في الجزائر دراسة حالة ولاية وبلدية سعيدة

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص: تسيير وإدارة الجماعات الخلية

إشراف الأستاذ:

◆ شاري محمد

إعداد الطالبة :

◆ توجي شافيعه

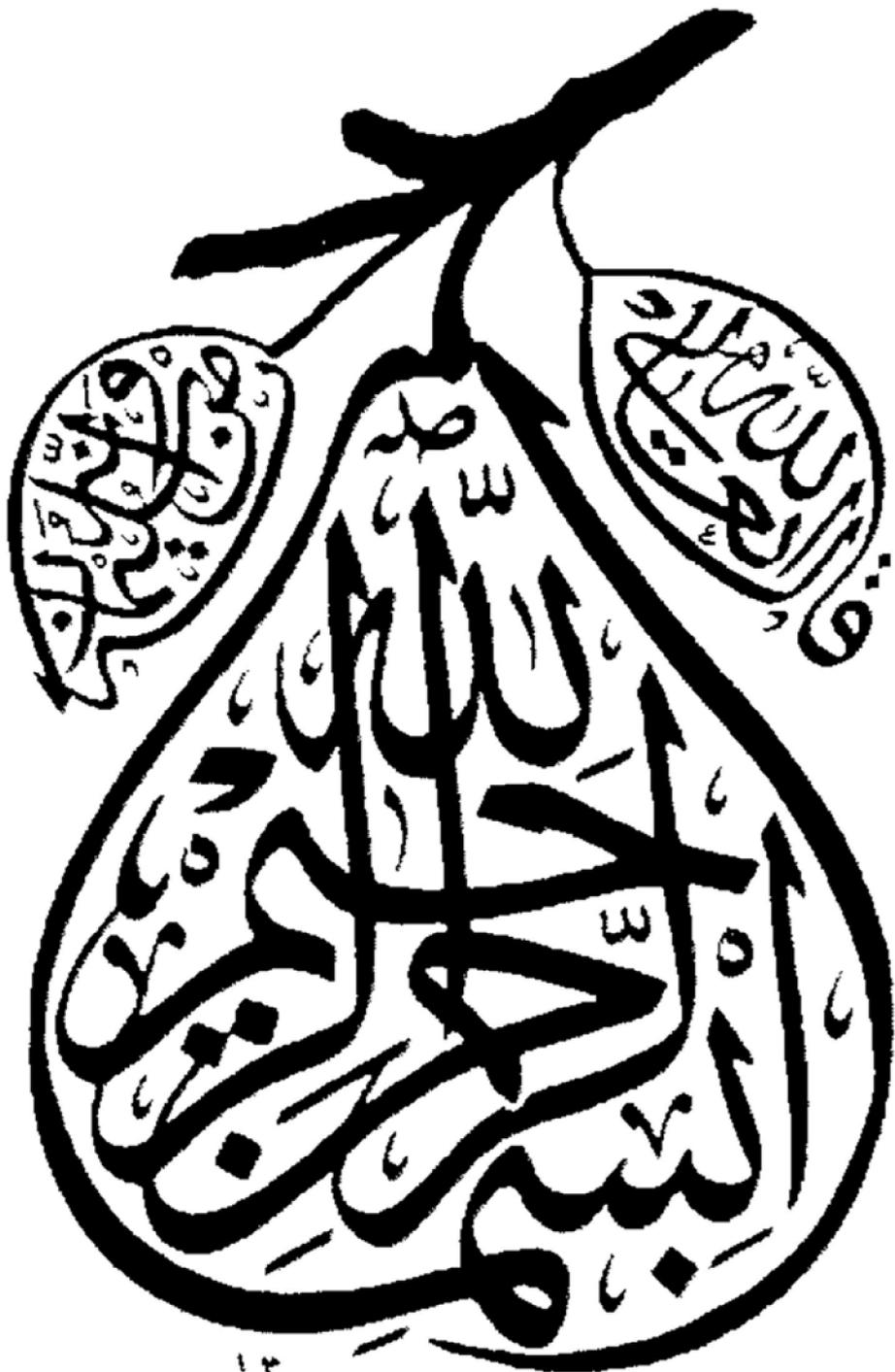
أعضاء اللجنة المناقشة

◆ الدكتور: بن زايد أحمد..... أستاذاً رئيساً

◆ الدكتور: شاري محمد..... أستاذاً مشرفاً

◆ الدكتور: موكيل عبد السلام..... أستاذاً مناقشاً

السنة الجامعية: 2017-2018



۴۲
سید محمد رفیق
۱۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ اللَّهُ نُورُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ ۖ مِثْلُ نُورِهِ ۖ كَمِشْكَاةٍ فِيهَا مِصْبَاحٌ ۚ الْمِصْبَاحُ فِي زُجَاجَةٍ ۚ الزُّجَاجَةُ كَأَنَّهَا كَوْكَبٌ دُرِّيٌّ يُوقَدُ مِنْ شَجَرَةٍ مُبْرَكَةٍ زَيْتُونَةٍ لَا شَرْقِيَّةٍ وَلَا غَرْبِيَّةٍ يَكَادُ زَيْتُهَا يُضِيءُ وَلَوْ لَمْ تَمْسَسْهُ نَارٌ ۖ نُورٌ عَلَى نُورٍ ۗ يَهْدِي اللَّهُ لِنُورِهِ ۗ مَنْ يَشَاءُ ۗ وَيَضْرِبُ اللَّهُ الْأَمْثَلَ لِلنَّاسِ ۗ وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٣٥﴾

—سورة النور الآية 35—

شكر وتقدير

اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه، ملء السموات وملء الأرض، وملء ما شئت من شئ

بعد، أحمدك ربي وأشكرك على أن يسرت لي إتمام هذا البحث على الوجه الذي أرجو أن ترضى

به عني.

ثم أتوجه بالشكر إلى أستاذي المحترم، شاري محمد الذي اعتبره قدوة لي وله الفضل بعد الله تعالى

على إتمام هذا البحث منذ أن كان الموضوع عنوانا وفكرة إلى أن صار مدكرة كله والتقدير والعرفان

وأتوجه بالشكر إلى جميع أساتذتي من الإبتدائي حتى الجامعي الذين درسوني وأتقدم بالشكر

الجزيل إلى أساتذتي الموقرين في لجنة المناقشة لتفضلهم عليا بقبول مناقشة هذه المذكرة فهم أهل لسد

خللها و تقويم معوجها وتهذيب نتواتها.

كما أشكر كافة العاملين ببلدية اولاد خالد الذين ساعدوني في إعطاء المعلومات اللازمة وعلى رأسهم

فكيرة بشير وعبد القادر دحوني.

الذم

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا تطيب الآخرة إلا بطاعتك ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك
ولا تطيب آخرة إلا بعفوك ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك جلي جلالك. الى من كلله الله بالهبة
والوقار الى من علمني العطاء بدون انتظار الى من احملى اسمه بكل افتخار ارجو الله ان يمد في عمره
ليرى ثمارا قد حان قذفها وستبقى كلماته نجوما اهتدي بها اليوم وفي الغد والى الابد ابي.
والى ملاكي في الحياة الى معنى الحب ومعنى الحنان الى ملاكي وسر وجودي الى من كان دعائها
سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي الى اعلى الحباب امي اطال الله في عمرها الى اخوتي الاشقاء
عبد القادر، مخطار، فاروق.

والى أخواتي فاطيمة وزوجها والى كفايت ياسر، نورهان، عماد الدين ومليكة وزوجها والى اختي
وتوأم روعي ورفيقة دربي إلى صاحبة القلب الطيب والنوايا الصادقة الى من رافقتني منذ ان حملنا
حقائب صغيرة و معك سرت الدرب خطوة بخطوة ماتزال ترافقني الى اليوم.
والى كل عائلتها المحترمة والى امها اطال الله في عمرها زياني فاطيمة زهرة والى من شجعني ووقفوا
معي لآخر لحظة لإتمام هذه المذكرة الى التي عجز اللسان عن شكرهم الى كل عائلة بن قمره.
والى كل عائلة حمداوي والى اللواتي لم تلدهن امي الى "رحماني ايمان، بن جراد زهرة، سلطاني حياة،
فتيحة، حليلة، سعدية، هدى، أمال، وسيلة"، إلى كل طلبة العلوم السياسية.



تلجأ الدولة إلى تبني التنظيم الإداري المناسب بما يتلاءم مع خصوصياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والجدير بالذكر، أن الدول في بداية نشأتها تسعى إلى المركزية وهذا للضرورة ودواعي الحفاظ على وحدة إقليمها، فالتعامل مع التنظيم الإداري القائم على المركزية تكتنفه مجموعة من الخصوصيات والمبادئ، حيث يقوم على تركيز السلطات والقرارات في الجهة المركزية، فقد أخذت الدولة في بداية نشأتها بأسلوب التنظيم المركزي المطلق، أو كما يطلق عليه "المركزية المطلقة"، وذلك لضمان وحدة إقليمها وتطبيق القانون وسيادة أحكامه في جميع أرجائها، ولقد ساعد هذا الأسلوب السلطة السياسية العليا على تحقيق ما تصبوا إليه، من ضمان وحدة إقليم الدولة، وسيادة القانون والقضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأت الدولة، وحتى في الدول بعد تكوينها.

وبعد الاستقرار الذي عرفته الدولة في أركانها، قامت الدولة بتطعيم النظام المركزي المطلق بالنظام اللامركزي المصلحي أو المرفقي، فقد وجدت الدولة نفسها مضطرة وملزمة بالأخذ باللامركزية الإدارية بعد تعدد وتنوع المهام الملقة على كاهلها، وإتساع نطاق تدخل الحكومة، فتعددت وتنوعت الخدمات التي يتوجب عليها تقديمها إلى الأفراد. حتى أن الدولة الحديثة وجدت نفسها مضطرة وملزمة لطلب مساعدة الأفراد ومشاركتهم في تقديم الخدمات، وتنفيذ المهمات والمسؤوليات الموكلة إليها، وتمثلت هذه المساهمات والمساعدات في قيام هيئة محلية تتولى تقديم الخدمات إلى سكان الوحدة المحلية، أو قيام أحد الأشخاص القانون العام بتسيير المرفق العام وتشغيله وذلك عن طريق عقد إداري، ويستهدف التنظيم الإداري دوما تحقيق أفضل الخدمات للحاجات الجماعية، ولكن تحت إشراف السلطة المركزية في العاصمة ورقابتها.

ومن خلال هذه العبارة نجد الجزائر قد عرفت اللامركزية الإدارية وخاصة اللامركزية الإقليمية عبر تاريخها العظيم أثناء الإحتلال الفرنسي الذي قسم الجزائر إلى ثلاث عمالات جهوية وهي: وهران، قسنطينة، الجزائر ثم أصبحت بعد ذلك 15 عشر ولاية تشمل على 1578 بلدية ولقد حأو لت الجزائر بعد الإستقلال المحافظة على هذا الموروث وتنظيمه وتطويره من خلال دستور 1963 م،

الذي تبني مبدأ اللامركزية الإدارية حيث أنه إعتبر البلدية المجموعة الإقليمية القاعدية حيث أنه صدر أول قانون للبلدية سنة 1967 م، من خلال الأمر 67-24 المؤرخ في 08/01/1967 وكذلك أول قانون للولاية سنة 1969 م، الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 م، ثم عرف هذين القانونين تعديلا وتجديدا جذريا حسب التطور الذي عرفته الدولة الجزائرية، وكذا إتساع رقعة التمثيل الإقليمي وهذا ما أدى إلى سن قانون البلدية الجديد 08/90 وكذلك قانون الولاية 09/90 الذي تم صدورها بتاريخ 07 افريل 1990 م، وذلك إلى غاية الوصول إلى سن قانون الجديد بما يساير التطور الذي عرفته الإدارة المحلية الحديثة في تنظيمها وتسييرها ورقابتها. فكان سن قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 م، وكذلك قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 م، ثم تعديل قانون الانتخابات بالقانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012 م.

إن تمتع الهيئات المحلية بسلطة إنخاذ القرار يجعلها تمتاز بنوع من الإستقلالية تجاه السلطة المركزية، وذلك من خلال أن المشرع إعترف لها بالشخصية المعنوية، وقد دعم المشرع هذه الحرية بأسلوب الإلتخاب حيث إعتد الإلتخاب التمثيل النسبي في الإلتخابات المحلية سواء كانت في البلدية، أو الولاية، وذلك بما أن الجهاز التنفيذي (الوالي) معين.

إن الإدارة المحلية كصورة للامركزية الإقليمية، لا يمكن أن يمنح لها إستقلال مطلق حيث أن المشرع من الناحية القانونية والسياسية إعترف لوحدة الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية وحق ممارسة إمتيازات السلطة العامة، ومع ذلك أخضعها لصور مختلفة من الرقابة، ومن أهمها تطبيقات نوعان من الرقابة: الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، هكذا تعتبر الرقابة على الهيئات المحلية سلاحا قويا تلوح به السلطة المركزية بمواجهة الهيئات اللامركزية، بغية المحافظة على وحدة الدولة وكيانها القانوني والسياسي من التفكك والإنفصال والتجزئة، وبدونها تصبح الهيئات المحلية دويلات صغيرة داخل الدولة الأم تعمل على الإنفصال عنها أو على الأقل تسعى لإبراز خصائصها الذاتية الخاصة مما يضعف سلطات الدولة المركزية ويؤدي في نهاية المطاف إلى تفككها.

1- أهمية الموضوع :

يكتسي التنظيم الإداري أهمية بالغة في السياق الإداري والدستوري والسياسي فقد تم التطرق إلى هذا الموضوع من طرف العديد من الباحثين وفقهاء القانون لما لها من أهمية بالغة في سيرورة المجتمع .

فالسباق النظري والمفاهيمي يلعب دورا بارزا في إرساء دعائم علم الإدارة العامة القانون الدستوري وحتى في العلوم السياسية وذلك من خلال الإتيان بمفاهيم جديدة تضيء الشرعية الأكاديمية في تحليل ومعالجة قضايا التنظيم الإداري .

أما الجانب التطبيقي فلا جدل إن المجتمعات السابقة عانت من نمط إنعدام التنظيم الإداري حيث كانت السلطات الإدارية والسياسية محل جمع في يد واحدة مع تغيب رأي الجماعات الصغيرة "البلدية والولاية" . وبالتالي فقد جاء التنظيم الإداري بمزايا إجرائية تمثلت أهمها في إعطاء الشخصية المعنوية "للهيئات اللامركزية" لخصوصيات المنطقة وإحتياجاتها وأيضا من بين الإيجابيات التي جاء بها التنظيم الإداري تحقيق التنمية بكل أبعادها.

-الوصول إلى أهم صور الرقابة التي قررها ونظمها المشرع الجزائري، وكيفية تجسيدها على أرض الواقع من خلال فرضها على الجماعات المحلية كونها العنصر القاعدي للدولة .

2- أهداف الدراسة :

إن الهدف من البحث هو معرفة العلاقة التي تربط الحكومة بالإدارة المحلية من خلال التوجه إلى البلدية والولاية ومعرفة نوعية الرقابة المطبقة عليها من طرف الإدارة المركزية ومعرفة كيفية تطبيقها، إذ تعد المجالس المحلية المنتخبة أكثر إستجابة لحاجات ومصالح السكان المحليين من الحكومة المركزية. والوصول إلى أهم صور الرقابة التي قررها ونظمها المشرع الجزائري، وكيفية تجسيدها على أرض الواقع من خلال فرضها على الجماعات المحلية كونها العنصر القاعدي للدولة.

3/- أسباب إختيار الموضوع :

يعود سبب إختيارنا لموضوع علاقة الحكومة بالإدارة المحلية في الجزائر لعوامل موضوعية وذاتية .
والدور الكبير الذي تلعبه الإدارة المحلية على جميع الأصعدة، وذلك تجسيدا لفكرة الديمقراطية
والمشاركة الشعبية في إدارة الجماعات المحلية.

أ/- الأسباب الموضوعية :

السبب في إختيارنا لهذا الموضوع هو الأهمية الكبيرة والنجاح الباهر الذي حققته العلاقة بين
الحكومة والإدارة المحلية في تتمثل في كون التنظيم الإداري يعمل على تحديد الصلاحيات
والإختصاصات لكل هيئة إدارية كذلك يقوم التنظيم الإداري على تبيان المعوقات التي تعيق سير
الإدارة المحلية .

ب/- الأسباب الذاتية :

- رغبة الباحثين في تحصيل مهارات البحث العلمي .
- التعمق في علاقة الحكومة بالإدارة المحلية

4/- أدبيات الدراسة :

فيما يخص الدراسات السابقة حول موضوع هناك العديد من الدراسات التي أوت الإهتمام
بموضوع التنظيم الإداري في الجزائر نذكر منها مايلي :

الدراسة المقدمة بعنوان " التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق " للأستاذعمار بوضياف
الجزائر، 2014، المتضمنة التنظيم الإداري الجزائري من الجانبين النظري والعملي .

الدراسة المقدمة بعنوان "الإتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر" 2014، المتضمنة
الوصاية المطبقة في الولاية والبلدية .

5- الإشكالية الرئيسية :

◆ ماهي سبل تعزيز العلاقة بين الحكومة والإدارة المحلية في الجزائر؟

6- التساؤلات الفرعية :

- ما المقصود بالحكومة والإدارة المحلية؟
- كيف يتم التنظيم الإداري في الجزائر؟
- كيف تتم الرقابة الوصائية في البلدية والولاية؟

7- الفرضيات :

-الحكومة تعتبر السلطة السياسية والإدارية التي تحكم الدولة كما تعتبر الجهاز التنفيذي في السلطة التنفيذية .

- أن الإدارة المحلية هي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وهيئات محلية لامركزية تتمتع بالاستقلال، وتتولى مجالسها المنتخبة تقديم الخدمات المحلية لسكان المحليين، تحت إشراف ورقابة السلطات المركزية.

-يتم التنظيم الإداري في الجزائر على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية بحيث تقوم الإدارة المحلية في الجزائر على أركان اللامركزية الإقليمية والمرفقية حيث تقوم اللامركزية الإقليمية على خليتين هما البلدية والولاية .

تم الرقابة الوصائية على البلدية باعتبارها رقابة داخلية كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية. بحيث تخضع الولاية للرقابة فتمارس على أعضاء المجلس الشعبي الولائي والرقابة على الأعمال وعلى هيئة المجلس الشعبي الولائي.

8/- إطار منهجي:

أ/- **مناهج الدراسة:** لمعالجة الموضوع سيتم توظيف مجموعة من المناهج والإقترابات .

ب/- **المنهج التاريخي:** وذلك بالرجوع إلى أهم التطورات التاريخية التي مرت بها الإدارة المحلية وهو منهج يعتمد على الأحداث التي وقعت في الماضي.

د/- **المنهج الوصفي:** هونوع من أساليب البحث يدرس الظواهر الإجتماعية والسياسية الراهنة ويعتبر المنهج الوصفي أكثر المناهج البحث ملائمة للدراسة الظواهر والموضوعات تدور حول السلوك الإنساني وطبيعة البشرية من خلال تعريف الحكومة والإدارة المحلية .

ه/- **دراسة حالة:** يعتمد هذا المنهج على جمع المعلومات والبيانات حول ظاهرة البحث وتحديد مفهومها ومستوياتها المختلفة أما عن أدوات البحث فقد تم إستخدام مقابلة لجمع معلومات عن ولاية سعيدة وبلدية أو لاد خالد.

أما الإقترابات فقد تم الإعتماد على :

و/- **الإقتراب القانوني المؤسسي:** واستعمل هذا الإقتراب فيالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية.

09/- صعوبات الدراسة:

من بين الصعوبات التي تعرضت إليها خلال إنجازنا لهذه المذكرة .

تشعب موضوع الدراسة وتناؤ له من طرف العديد من الباحثين من الناحية السياسية والإقتصادية، والإجتماعية والثقافية.

صعوبة الحصول على المعلومات من مصادرها الرسمية.

10/- هندسة الخطة:

لمعالجة الإشكالية المطروحة الإمام بمختلف متغيراتها، تم تقسيم الموضوع إلى ثلاث فصول حيث تعرضنا في الفصل الأول إلى الإطار المفاهيمي للحكومة والإدارة المحلية والذي يتناول فيه ثلاث مباحث بحيث تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم الحكومة والمبحث الثاني خصصناه للإدارة المحلية، أما المبحث الثالث فخصصناه للعلاقة بين الحكومة والإدارة المحلية في الجزائر.

وأما الفصل الثاني: فقد تطرقنا من خلاله إلى التنظيم الإداري في الجزائر بحيث خصصنا المبحث الأول إلى التنظيم الإداري والمبحث الثاني الحكومة الجزائرية، أما المبحث الثالث فتعرضنا من خلاله إلى آلية الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية، أما في ما يخص الفصل الثالث فخصصناه لدراسة حالة ولاية سعيدة وبلدية أو لاد خالد .

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للحكومة

تمهيد:

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية، كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة.

فالتنظيم الإداري ومهما كان النظام السياسي والاقتصادي السائد في الدولة ما يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لا مركزية.

وإختلاف الأنظمة بين الدول يكمن في مدى الأخذ بنظام المركزية أو اللامركزية مراعاة في ذلك المعايير السائدة بها في المجال السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي، ولتفاصيل أكثر عن المركزية واللامركزية قسّمنا هذا الفصل إلى النحواتالي :

المبحث الأول مفهوم الحكومة.

المبحث الثاني الإدارة المحلية.

المبحث الثالث العلاقة التي تربط الحكومة بالإدارة المحلية.

المبحث الأول: ماهية الحكومة

الحكومة تُعتبر السلطة السياسية والإدارية التي تحكم الدولة، وتتألف من الوزير الأول والوزراء، كما تُعتبر الجهاز التنفيذي وإعطاء مفهوم صحيح لا بد لنا أن نتطرق أيضاً إلى أشكال الحكومات.

المطلب الأول: مفهوم الحكومة

1- تعريف الحكومة:

ويقصد بإصطلاح الحكومة "gouvernement" أربعة معايير تدرج تحت ما يُمكن أن يُسمى بالمفهوم أو المعيار العضوي الذي يعني بالحكومة كعضو أو هيئة تُمارس طبقاً للدستور والقوانين التافذة لإختصاصات محدّدة، ووفقاً لهذا المعيار يأخذ لفظ الحكومة عدّة معاني¹.

يُستخدم تعبير الحكومة كذلك للدلالة على مجموع الهيئات الحاكمة أو المسيرة للدولة "l'ensemble des directeurs" وهي السّطات العامة الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية².

وفي معنى أقلّ إتساعاً قد يُقصد بالحكومة السلطة التنفيذية وحدها على إعتبار أنّ هذه السلطة التنفيذية هي التي تُجسّد الدولة والسلطة السياسية أمام جمهور الأفراد بحكم نشاطها اليومي مع الأفراد، والمقصود بالسلطة التنفيذية هنا رئيس الدولة ملكاً أو رئيساً للجمهورية من ناحية أولى، وهيئة الوزارة ورئيسها ونوابه والوزراء ونوابهم من ناحية ثانية.

وفي المعنى الأضيق لكلمة الحكومة، يكون المقصود بها ليس كلّ السلطة التنفيذية بل هيئة الوزارة وحدها أي رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم دون رئيس الدولة ويُلاحظ أنّ هذا المعنى الأضيق هو المستخدم في ظلّ النظام البرلماني، فيُقال مثلاً أنّ الحكومة مسؤولة أمام البرلمان للدلالة على أنّ هيئة الوزارة هي المسؤولة أمامه دون رئيس الدولة³.

¹ - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، 2014، الجزائر، ص 142.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، المكتبة القانونية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية وبيروت العربية، ص 181.

³ - مولود ديدان، المرجع نفسه، ص 143

أمّا مفهوم الحكومة حسب المعيار الموضوعي، فتعني كيفية إسناد السلطة السياسية وأسلوب ممارستها.

2- إختصاصات الحكومة:

- الإشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية.
- توجيه وتنسيق ومُتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.
- إصدار القرارات الإدارية ومُراقبة تنفيذها.
- إعداد مشروعات القوانين والقرارات.
- عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.
- ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة¹.

3- تكوين الحكومة:

تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويُشترط فيهم تعيين وزيراً أو نائب وزير:

- أن يكون يحمل شهادة ميلاد تلك البلد، فإذا كان مُتجنساً فلا يُمكن أن يُعيّن وزيراً قبل مضي عشر سنوات من تاريخ إكتسابه الجنسية، إلاّ إذا صدر قرار جمهوري بإعفائه من ذلك.
- أن يكون بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل².
- أن يكون مُتمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية.
- ولا يجوز لأعضاء الوزارة أثناء تولي مناصبهم أن يُزأوا لولا المهن الحرة أو الأعمال التجارية والصناعية أو المالية، أو أن يتعاملوا مالياً مع الدولة.

¹ - ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ط1، 2005، ص140.

² - نفس المرجع، ص698.

ولرئيس الجمهورية ومجلس الشعب حقّ إحالة الوزير إلى المحاكمة عمّا يقع منه من جرائم أثناء ممارسة وظيفته أو بسببها، ويوقف من يتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يُفصل في أمره ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الإستمرار فيها وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضمائنها والعقاب على الوجه المبين بالقانون¹.

المطلب الثاني: أنواع الحكومات

إنّ أهم تقسيم للحكومات في الوقت الحاضر يتمثل في تقسيمها من حيث خضوعها للقانون من عدمه إلى حكومة إستبدادية وحكومة قانونية من ناحية وتصنيفها من جهة تركيز السلطة أو توزيعها إلى حكومة مطلقة وحكومة مقيدة من ناحية ثانية.

كما تُقسّم الحكومات من زاوية كيفية تولّي رئاسة الدولة إلى حكومة ملكية وحكومة جمهورية من ناحية ثالثة، وأخيراً تقسيم الحكومات من حيث مصدر السلطة إلى حكومة الفرد، وحكومة الأقلية وحكومة الشعب.

ومنها سنتناول ما يلي:

1- الحكومات من حيث خضوعها للقانون²:

1-1 / الحكومة الإستبدادية "Gouvernement despotique":

هي ذلك الشكل من الحكم الذي يفرض فيه الحاكم سلطانه وتنفيذ أو امره وتعليماته دون التقيّد بقانون، فالحاكم المستبد تمثل إرادته ورغباته مصدر القاعدة القانونية المعبرة عن إرادة وعليه فإنّ أو امره واجبة النفاذ دون قيد، وقد وجد هذا النظام تطبيقاً له في عصر الملكيات المطلقة في فرنسا ودافع عن إطلاقها العديد من الفقهاء للوقوف ضدّ مطامع الإمبراطور والبابا في روما والبارونات في الداخل، وبعد أن إستتب الأمر للملكية وظهور الأفكار الحرة ظهر إنجاء بنادي بتقييد تلك السلطة حتّى قامت الثورة الفرنسية التي أسست على أنقاض حكومة ديمقراطية.

¹ - ماجد راغب الخلو، مرجع سابق، ص 199.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 184.

في الأخير نستنتج أنّ الحكومة الإستبدادية هي تلك الحكومة التي لا تخضع للقانون ولا تتقيّد بأحكامه، فيما تتخذه من تصرفات وما يصدر عنها من أعمال وقرارات.

1-2/ الحكومة القانونية "Gouvernement légal":

هي تلك الحكومة التي تلتزم وتطبق وتخضع للقوانين رغم أن لها من السلطة ما يمكنها من التحلل من تلك القوانين سواء بتعديلها أو إلغائها، إلاّ أنّها نظرا لكونها قانونية فإنها لا تقدم على ذلك إلاّ بإتباع الإجراءات¹ المحددة في الدستور بواسطة الجهة المختصة حفاظا على إختصاصات السلطة الموجودة في الدولة وفقا للدستور، وحتىّ إن قامت بإلغاء قوانين أو تعديلها مُستهدفة من وراء ذلك المصلحة العامة فإنّها تسنّ قوانين أخرى تحلّ محلّ المعدّلة أو الملغاة وتتقيّد بها ممّا يصون فكرة خُضوع الحكومة للقانون ويدعم مُساندة الشعب لها.

والمعلوم أنّ الحكومة القانونية تنقسم إلى قسمين:

أ- الحكومة القانونية المطلقة:

وهي التي تتجمّع السلطة فيها في يد شخص واحد هو الحاكم وفقا لقوانين الدولة التي يقرها ويتولّى تنفيذها بواسطة الموظفين.

ب- الحكومة القانونية المقيدة:

وهي تلك الحكومة التي تتوزع فيها السلطات بين هيئات مختلفة تتولى كل منها مراقبة الأخرى في ممارسة أعمالها بحيث لا يجوز لأي سلطة أن تتعدّى على إختصاصات غيرها وإلاّ عدّ عملها غير دستوري يُؤدّي إلى إلغاء ذلك التصرف وإعتبره كأنّ لم يكن لمخالفته لأحكام الدستور المنظم لسلطات الحكم في الدولة، ومن أمثلة الحكومة القانونية المقيدة تلك الأنظمة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات أو الأنظمة الملكية الدستورية.

¹ - سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ط5، الجزائر، ص40.

2- الحكومات من حيث الرئيس الأعلى للدولة:

ينقسم هذا النوع من الحكومات إلى قسمين: ملكية وجمهورية.

1-2/ الحكومة الملكية:

هي تلك الحكومة التي يُمارس فيها الملك السلطة عن طريق الوراثة لمدة غير محدودة، وقد يُطلق عليه إسم آخر غير الملك مثل الأمير أو السلطان، أو الامبراطور. والمتفق عليه أن الملك غير مسؤول نظراً لكون ذاته مصنونة من الخطأ، وعليه فإنه غير مسؤول جنائياً سواءً فيما يتعلق بجريمة الخيانة التي يرتكبها أثناء أو بمناسبة أداء وظيفته، أو الجرائم العادية التي يُعاقب عليها الأفراد وفقاً للقوانين السارية المفعول في المملكة، فضلاً عن أنه غير مسؤول سياسياً عن التصرفات التي يُجريها فهي ترتب على الوزارة، لأن الملك لا يجري التصرفات المقيّدة للمملكة إلا عن طريق وزرائه¹.

2-2/ الحكومة الجمهورية:

يتولى فيها السلطة شخص منتخب من قبل الشعب لمدة معيّنة وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، وهذا الانتخاب يتم بعدة طرق فقد ينتخبه البرلمان ويكون بالتالي مسؤولاً أمامه، أو الشعب بطريقة مباشرة فيستمد من الشعب مما يجعلها واسعة جداً.

2-3/ الفرق بين النظامين الملكي والجمهوري:

- فالملكية وراثية، أما الجمهورية فحكم الرئيس لمدة محدّدة مرتبطة بانتخابه وتحديد ذلك من عدمه.
- كما أنّ للملوك حقوقاً بإمتيازات تختلف عن حقوق الأفراد في حين أنّ رؤساء الجمهورية لا يتمتّعون بتلك الإمتيازات، ذلك الدساتير في النظام الجمهوري تبين إختصاصاتهم بطريقة واضحة ومُحدّدة.
- أنّ دساتير المملكة تُبين كيفية نظام توارث العرش والوصاية على الملك القاصر، في حين أنّ دساتير النظام الجمهوري لا تنصّ على ذلك إطلاقاً وإنّما تبين كيفية إنتخاب الرئيس ومدته.

¹ - سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 41.

■ وإذا كان الملك غير مسؤول فإنّ الرئيس مسؤول جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها ضدّ الدولة والمسمّاة بالخيانة العظمى، وكذلك يسأل عن الجرائم العادية وإن كانت طريقة محاكمته تختلف عن المحاكمة العادية.

■ نجد أنّ الملك مستقلاً عن تأثير الأحزاب السياسية لكونه يحتلّ مركزاً أسمى منها، أمّا الرئيس فكثيراً ما يستند عليها للوصول إلى السلطة، ممّا يُقلّل من إستقلالية في إتخاذ القرارات.

وفي الأخير فإنّ الفقهاء إتفقوا على أنّ النظام الملكي لا يتحقّق¹ المساواة بين المواطنين ولا يسمح لهم بإختيار حاكمهم، فضلاً عن كونه يُمكن غير الأكفاء إعتلاء العرش والبعض الآخر يرون فيه سبباً في الإستقرار لأنّه يُجنّب البلاد الإنقسامات الداخلية، إلّا أنّ هذا القول لا يُمكن الأخذ به على علاّته نظراً لأنّ ما يصلح في بلد آخر لا يصلح في تلك البلد، خاصة إذا تعلّق الأمر بشعب غير واعٍ بسبب التخلف لا يدرك ما هو في صالحه وما هو في غير صالحه.

3/- الحكومات من حيث مصدر السيادة:

تنقسم الحكومات من حيث مصدر السيادة إلى ثلاثة أقسام: الحكومة الفردية، والحكومة الأرستقراطية، والحكومة الديمقراطية.

3-1/ الحكومة الفردية:

وهي الحكومة التي يُسيطر عليها فرد واحد، تتركز في يده السلطات ويُياشرها بنفسه، سواء كان قد وصل إلى منصبه بالوراثة أو بالقوة، فإذا كانت الوراثة هي التي أوصلت الحاكم إلى السلطة فيسمى ملكاً أو إمبراطور، أو قيصرًا، أو غير ذلك من المسمّيات، في حين يطلق عليه لقب الدكتاتور إذا كان وصوله إلى مركزه الرئاسي عن طريق المقدرة الذاتية والكفاية الشخصية.

¹ - سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص42.

3-1/ الدكتاتوريات العسكرية:

هذا النوع من الحكومات حديث العهد ويعود إلى بداية القرن العشرين ثم تكاثرت على إثر الحربين العالميتين وخاصة في بلاد العالم الثالث، حيث تسلم بعض العسكريين السلطة بحجة مُحاربة الفساد والتأخر والإقطاعية التي يُعاني منها شعوب تلك البلاد بفعل الأنظمة الرجعية¹.

3-2/ الحكومة الأرستقراطية أو الأقلية:

هي تلك الحكومة التي تجمع السلطة فيها بين أيدي فئة من الأفراد ينتمون إلى طبقة واحدة، فإن كانت هذه الطبقة من الأغنياء سُميت "ploutocratie censitaire"² وإن كانت تنتمي إلى حزب واحد تُسمى "oligarchie partisane"، على حين كان يقسمها الإغريق إلى أرستقراطية إذا كانت الفئة الحاكمة تمثل أفضل الناس وأو ليغارشية إذا كانت الفئة غير صالحة، وهذا النوع من الحكومات غالباً ما يظهر بعد الحكم الفردي، إنقسام السلطة، فهي بالتالي تأتي في مرحلة إنتقالية بين الحكم الفردي والحكم الديمقراطي، ومن الأمثلة على هذه الحكومات في القديم روما وحالياً في أمريكا اللاتينية وآسيا وإفريقيا على الرغم من تبنيتها للحكم الديمقراطي الذي لا ينبغي أن يتعارض مع مصلحتها.

ففي روما كانت جمهوريتها الأرستقراطية تُسند مهمة ممارسة السلطة للملاك الكبار للعبيد والمواشي بمشاركة الجيش الذي يسيطر على مجلس الشيوخ.

أمّا في أمريكا اللاتينية، وآسيا وإفريقيا فتحكمها طبقة الإقطاعيين والبورجوازيين، رغم التحول الطفيف نحو الديمقراطية في بعض دول هذه القارات

¹ - مولود ديدان ، مرجع سابق ، ص 145 .

² - سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص48.

المطلب الثالث: الحكومة الديمقراطية

إذا كانت الديمقراطية تعرف بأنّها حكم الشعب بالشعب ومن أجل الشعب فإنّ الحكومة الديمقراطية هي الأداة التي يحكم بها الشعب نفسه والوسيلة التي يُعبّر عن إرادته وسيادته، وعن طريقها يمارس السلطة في دولته.

ورغم أنّ النظام الديمقراطي قد أضحى الهدف قد أضحى الهدف الذي تسعى إليه الشعوب في العصر الحديث للتعبير عن سيادتها، وكفالة حقوق وحرّيات أفرادها، ولتحقيق غايتها في الحياة الحرة الكريمة فإنّ جذور الديمقراطية ضاربة في الماضي البعيد.

وإذا ظهرت الصورة الأولى للديمقراطية في المدن الإغريقية القديمة ومارست طبقة المواطنين الأحرار السلطة بطريقة مباشرة، ومن اللغة الإغريقية اشتقت كلمة الديمقراطية التي تكوّنت من مقطعين "Domas" بمعنى الشعب و"Kratos" أي حكم فيكون معنى الكلمة: حكم الشعب.

وقد ظهرت الديمقراطية الحديثة وطبقت في الدول الأوروبية الغربية ولهذا أصبحت تعرف بالديمقراطية التقليدية أو الديمقراطية الغربية ومنه هنا سوف نتطرّق إلى صور الحكم الديمقراطي.

1- صور الحكم الديمقراطي:

1-1 / الديمقراطية المباشرة:

نبحث في الديمقراطية المباشرة عن طريق دراسة مضمونها وتطبيقاتها من ناحية، وتقديرها من حيث ما لها من مزايا وما عليها من عُيوب من ناحية ثانية¹.

أ- مضمون الديمقراطية المباشرة وتطبيقاتها:

يُباشِر الشعب السلطة بنفسه دون وسيط، حيث يجتمع المواطنون في هيئة جمعية عمومية للتصويت على مشروعات القوانين، وتعيين القضاة والموظفين، وتصريف الشؤن العامّة الخارجية منها والداخلية.

¹ - عبد الغني بسيوي عبد الله، مرجع سابق، ص ص 198-201.

تعتبر الديمقراطية المباشرة "démocratie directe" النموذج المثالي للحكم الديمقراطي الصحيح، على أساس أنها تُحقق مباشرة الشعب لسيادته وممارسة السلطة بنفسه، وبطريقة مباشرة بلا نيابة ولا وكالة.

ب/- تقدير الديمقراطية المباشرة:

إن الديمقراطية المباشرة قيمة كبيرة معنوية، تتمثل في الإرتفاع بمستوى مشاركة المواطنين في تحمّل المسؤولية العامة، فيترك النظام الديمقراطي المباشر آثاراً طيبة في الشعب بصفة عامة إذ يجعله واقياً في نظره للأمور، موضوعياً في إتخاذ القرارات ووضع الحلول العملية للمشاكل العامة دون خضوع لتراعات حزبية أو تأثر بدعايات إنتخابية، كما يحدث في ظل الديمقراطية النيابية، ولكن لا تصلح للتطبيق في الدول المعاصرة ذات الكثافة السكانية المرتفعة والمساحات الإقليمية الشاسعة، والمشكلات الإقتصادية والإجتماعية المعقدة.

يتطلب هذا النظام درجة عالية من النضج السياسي للمواطنين، لكي يتولوا مسؤولية الحكم وتسيير الشؤون العامة.

وبالتالي فإن الديمقراطية المباشرة إذا كانت أكثر النظام كمالاً من الناحية النظرية، فإنها أشدها عسراً من الناحية العملية، وهذا ما جعل تطبيقها يتقلص يوماً بعد يوم.

1-2/ الديمقراطية النيابية:

تقوم الديمقراطية النيابية على أساس إنتخاب الشعب لعدد من النواب الذين يُكوّنون البرلمان ويتولون ممارسة السلطة بإسم الشعب ونيابة عنه لمدة محدودة ولقد نشأ النظام النيابي في إنجلترا ومرّ بمراحل طويلة من التطور حتى إستكمل أركانه، ثم أخذ شكل النظام النيابي البرلماني بعد ذلك¹.

¹ - عبد الغني بسيوي عبد الله، مرجع سابق، ص ص 203-205.

1-3/ الديمقراطية شبه المباشرة:

لقد إتضح لنا أنّ الديمقراطية المباشرة وإن كانت تمثّل الديمقراطية خير تمثيل من الناحية النظرية، إلا أنّ تطبيقها أصبح مُستحيلاً من الناحية العملية.

كما إتضح أنّ النظام النيابي الذي يُعالج إستحالة الأخذ بالديمقراطية المباشرة عن طريق إنتخاب الشعب لنواب يمثلونه، قد واجه العديد من الإنتقادات، وأنّ صورته التقليدية قد أصبحت بعيدة عن واقع الظروف السياسية والاجتماعية في القرن العشرين.

لهذه الأسباب أخذ نظام الديمقراطية شبه المباشرة "la démocratie semi- directe" يبرز بالتدرّج منذ أن أخذت ببعض مظاهره بعض مقاطعات الإتحاد السويسري، الولايات المتحدة الأمريكية في القرن الماضي، ثمّ إتسع نطاق تطبيقه وتزايد الأخذ بمظاهره مع مطلع القرن الحالي.

وتعود أهمية النظام الديمقراطي شبه المباشر إلى توسطه بين النظامين السابقين، الديمقراطية المباشرة التي تعتمد على ممارسة الشعب لسيادته بدون وسيط والديمقراطية النيابية التي تقوم على أساس إنتخاب هيئة نيابية تُمثّل الشعب وتضطلع بمهام الحكم نيابةً عنه.

وذلك لأنّ الديمقراطية شبه المباشرة تُشرك الشعب في ممارسة السلطة بجوار الهيئة النيابية، وتجعله رقيباً عليها، وعلى السلطة التنفيذية كذلك عن طريق الوسائل التي تُتيحها له¹.

المبحث الثاني: ماهية الإدارة المحلية

لقد إقتضى التقدّم العلمي الكبير وما نجم عنه من تغيّر سريع في شتى مناحي الحياة، والتزايد الكبير في أعداد السكان وحاجتهم إلى تنمية مجتمعاتهم وتقديم المزيد من الخدمات من حيث الكمّ والنوع، إقتضى ذلك كلّه إلقاء عبء كبير على الدّول فإزدادت مهمّاتها الرامية لتحقيق أهدافها ولم تعد قاصرةً على تحقيق أمن مواطنيها وتحقيق العدالة بينهم، بل تعدّتها إلى ضرورة التأثير في حياتهم في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق الرفاه لمجتمعاتها، تلك الواجبات التي أثقلت

¹ - عبد الغني بسيوي عبد الله، مرجع سابق، ص ص 214-215.

كواهل الحكومات ممّا أضطّرها إلى التنازل عن جزء من مسؤولياتها الإدارية لهيئات محلية منتخبة تنوب عنها بإنجازها وتحت مراقبتها وإشرافها، وهكذا إزدادت أهمية الإدارات المحلية وقبل أن نتطرق إلى هذه الأهمية سوف نتطرق إلى مفهوم الإدارة المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية من الفروع الرئيسية للإدارة العامة، فقد عرفت في بريطانيا كصورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي أو ائل القرن التاسع عشر، مع أنّ جذورها الأولى قد تطوّرت بتطور المجتمعات الإنسانية التي أدركت حاجتها للتضامن وتظافر الجمهور لإشباع إحتياجاتها وبذلك قد سبقت الدول في وجودها ولقد تعدّدت التعريفات التي تشرح مفهوم الإدارة المحلية ومن بينها ما يلي:

عرّفها الفقيه الفرنسي "Waline" بأنّها: «نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين».

وعرّفها "John Cherke" بأنّها: «ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تمّ سكان منطقة معيّنة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنّه من الملائم أن تُديرها سلطات محلية منتخبة تُكمّل الحكومة المركزية»¹.

عرّفها "الشيخلي" بأنّها: «أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرّع الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة مرافق القومية في البلاد، وأن تتمكّن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها»².

¹ - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الجامعة الأردنية، ط2، 2013، ص17.

² - محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الملتقى العربي الأول، سلطنة عمان، 2013، ص08.

وينظر "الزغبي" للإدارة المحلية على أنها: «أسلوب الإدارة بمقتضاها يُقسّم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بالشخصية الاعتبارية ويُمثلها مجالس منتخبة من أبنائها بإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية»¹.

المطلب الثاني: التطور التاريخي للإدارة المحلية

ينطوي كل تنظيم إجتماعي على وجود سلطة ذات أو امر ونواهي ملزمة لأفرادها، ونظرا لكون السلطة سمة من سمات أي تنظيم بشري لذلك فهي قديمة قدم الجماعات البشرية، وطالما يعيش الإنسان في مجتمعات منظمة فسيظل خاضعا لسلطة ما تعلوه وتنظم سلوكه.

ومنذ القدم كانت هنالك تنظيمات سياسية عرفتتها البشرية وكان لنظام الحكم المحلي نصيب فيها هي: التنظيمات القبلية، الحكومات الإقليمية ونظام الإقطاع ثم نظام الدولة الحديثة وفي كل هذه التنظيمات كان هناك تزأج بين عنصرين المركزي واللامركزي مع غلبة أحدهما على الآخر في بعض الأحيان. إن الإنسان لم يعرف حياة العزلة بل عاش مع بني جنسه في جماعات بدائية ولم يعرف التنظيم السياسي إلا بعد أن وجدت حياة الاستقرار في القبائل التي تكوّنت منها المدن القديمة.

وقد كانت فيها السلطة جماعية، تتركز على عدّة مصادر تمثل الضمير للجماعة ومن أهمّ مصادر السلطة في هذه القبائل علاقات القرابة وعلاقات المكان، ولم تكن القبيلة كيانا سياسيا فقط، بل كيانا اجتماعيا وإقتصاديا وإداريا متكاملًا أنّ حكومات القبائل هي أقدم أشكال النظم السلطوية التي عرفتتها البشرية وقد كانت هذه الحكومات محلية بطبيعتها، تركزت حول المدن والقرى، وأقامت سلطتها على أساس من رابطة الدم غالبًا، أو المصالح المشتركة، ومن أقدم أمثلة هذه الحكومات القبلية، حكومات المدن المصرية القديمة.

لقد اتّسعت الحكومات الإقليمية وتكوّنت منها الإمبراطوريات سواءً في عهد التاريخ القديم أو الوسيط، ويانتقال نظام الحكم من الحكومات الإقليمية إلى الإمبراطوريات الواسعة، ظلّ التزأج

¹ - محمد محمود الطعمانة، مرجع سابق، ص 09.

قائمًا بين عناصر المركزية واللامركزية ومع إنفتاح الإمبراطوريات القديمة والوسيط على شعوب ومناطق وأجناس وثقافات متنوّعة، قويت فكرة الحكومة (المحلية) مرةً ثانية على حساب الإمبراطوريات، ومع توالي الزمن ساد من جديد نظام الإقطاعيات والمدن والأقاليم الصغيرة، كنظم بديلة للإمبراطوريات¹.

ولقد كان النظام الإقطاعي بطبيعته «نظامًا محليًا قائمًا على الولاء الإقليمي الضيق وعلى أساس توزيع السلطة بين أمراء الإقطاع، مما أدى إلى أن يكون لكل إقطاعية إقليم مستقل، وإدارة مستقلة، بل وقوات عسكرية مُستقلة وقد إستمرت هذه الكيانات المحلية بالشكل السائد لنظام الحكم طوال القرون الوسطى، ثم بُروز الدولة القومية، وسُرعان ما إنتشرت في العالم المعاصر كوريث لكل من الإمبراطوريات القديمة والإمارات الإقطاعية التي قامت على أنقاضها، ويُلاحظ أنّ الدولة هي أهم شخصية إقليمية برزت إلى حيز الوجود في العصر الحديث.

أمّا نظام الحكم المحلي أو إدارة محلية فقد كان أحدث نسبيًا، فعلى الرغم من قدمه كظاهرة تاريخية عرفتها الجماعات البشرية إلاّ أنّه : "ظاهرة قانونية لا يرجع بتاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر"².

وساد النظام القبلي في البلاد العربية فيما قبل نُشوء الإمبراطوريات الإسلامية، وبظهور الإمبراطوريات الإسلامية برزت الحكومة المركزية في عاصمة الخلافة كشكل جديد من أشكال الحكم والإدارة، وكبديل للنظام القبلي الذي كان سائدًا في المنطقة.

المطلب الثالث: أهمية الإدارة المحلية

بالرغم من العيوب التي قد يراها البعض في نظام الإدارة المحلية كالتقول بأنها يُمكن أن تُؤدّي إلى المساس بوحدة الدولة بالنظر إلى توزيع الوظيفية الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية،

¹ - صفوان المبيضين، الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية، عمان، 2011، ص12.

² - مرجع نفسه، ص13.

فبالرغم من ذلك فإنّ نظام الإدارة المحلية العديد من الحسنات والمزايا على الصّعيد السياسي والإداري والإجتماعي والإقتصادي.

1- الأهمية السياسية:

- تربية الناخبين وهم ينتخبون أعضاء مجالسهم المحلية تربية سياسية وتدريبهم على ممارسة العملية الديمقراطية ومنتخاب ممثلهم في البرلمان.

- تربية المرشحين تربية سياسية وتدريبهم على القيادة وتحمل المسؤولية على المستوى الوطني.

- إشراك المواطنين من خلال تمكينهم من إختيار ممثلهم في المجالس المحلية في إدارة شؤون وحداتهم المحلية ممّا يُنمّي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية.

- تصنيف الفجوة بين المواطنين والأنظمة الحاكمة، تلك الفجوة التي كان يشعر بها الأفراد في ظلّ النظام المركزي الذي كان يسود في عهود الإستعمار وفي ظلّ الحكومات المستبدّة.

- تقوية البناء السياسي للدولة وذلك بتوزيع الاختصاصات الإدارية وعدم تركيزها في العاصمة ممّا يُساهم في إمكانية مواجهة الأزمات والمصاعب المختلفة¹، ففي ظلّ المركزية يكفي أن يحتلّ النظام في العاصمة في أوقات الحرب أو الكوارث حتّى يُصاب الجهاز الإداري للدولة كلّه بالشلّل والتعثر.

2- الأهمية الإدارية:

تتلخص الأهمية الإدارية لنظام الإدارة المحلية فيما يلي:

- تبسيط الإجراءات الإدارية وتقليص الروتين وذلك من خلال تقليل المراسلات والمخاطبات وضرورة أخذ موافقة السلطات المركزية في العاصمة بشأن كلّ مسألة صغيرة أو كبيرة.

- على خلاف الأمر في النظام المركزي حيث نجد وحدة الأنماط والأساليب الإدارية في العمل، فإنّ الأخذ بنظام الإدارة المحلية يُؤدّي إلى المرونة والتنوّع في إستخدام أساليب الإدارة، إذ يمكن لكلّ وحدة محلية إتباع أسلوب العمل الذي يتناسب مع واقعها وظروفها وحجمها وحاجات مواطنيها.

¹ - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية، دار الثقافة، الأردن، ط2، 2013، ص60.

- إنَّ الأخذ بنظام الإدارة المحلية يُسهِّل عملية الإصلاح الإداري.
- يُساهم نظام الإدارة المحلية في التخفيف من الأعباء الملقاة على السلطات المركزية، حيث تتولَّى المجالس إدارة الأنشطة المحلية.
- يُجسِّد نظام الإدارة المحلية في تحقيق وتقاسيم العمل.

3- الأهمية الاقتصادية:

- توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها ممَّا يُساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية.
- تأسيس مشروعات إقتصادية تُلائم إحتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها، فالمجالس المحلية أقدر عادة من السلطة المركزية على إقتراح أو إقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية.
- تنشيط الإقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الإقتصاد على المستوى المحلي.¹

4- الأهمية الإجتماعية:

- إثارة إهتمام المواطنين وتحفيزهم للتعاون لإدارة شؤوهم المحلية لأنَّ المواطن سيشعر بأنَّه يُشارك بفعالية
- من خلال مثليه في المجلس المحلي في إدارة مصالحه اليومية.
- يُساهم نظام الإدارة المحلية إذا ما واصلت المجتمعات المحلية من خلال الممارسة إلى درجة من الوعي الثقافي والسياسي في تحوُّل الولاء عن ولاء الأسرة والعشيرة إلى ولاء للوطن وللمصلحة العامة.
- خلق الشعور بوجود نوع من العدالة الإجتماعية.

¹ -محمد علي الخلايلة ، مرجع سابق، ص 63

- خلق نوع من التنافس لدى سكان الأقاليم المحاورة في مجال التنمية والتطوير، فيعكس إيجاباً على المصلحة العامة للدولة.

- خلق الشعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يتم الإستفادة منها بصورة مباشرة.¹

نستنتج أن الإدارة المحلية في نظر العديد من المهتمين بها، والتي تكون على علم تام بالظروف والحقائق المحلية، تساعد من ناحية على تجنب الأخطاء التي تقع من الإدارة المركزية البعيدة، وتخفف من مخاطر تركيز السلطة.²

المبحث الثالث: علاقة الإدارة المركزية باللامركزية الإدارية

يعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بدّ منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تُمكنها من إنجاز أهدافها، ويتحقّق ذلك عن طريق تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة وبيان تشكيلها، وإختصاصاتها، وكيفية ممارستها لهذه الإختصاصات، وتتبع الدولة في تسيير أنشطتها أحد أسلوبيين وقد تمزج بينهما: المركزية واللامركزية الإدارية.

وسوف نتطرق إلى الأسلوبيين بالتفصيل في هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المركزية

1- تعريف الإدارة المركزية:

لقد تعدّدت التعاريف حول الإدارة المركزية ومن بينها ما يلي:

- تتألف الإدارة المركزية للدولة من مجموع السلطات التي تُشكّل السلطة التنفيذية، وهذه السلطات دور سياسي تعود دراسته للقانون الدستوري ودور إداري تدخل دراسته ضمن دائرة إهتمام القانون الإداري.³

¹-محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 63

²-جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، دار الأمة، ط 2014، ص 35.

³- أحمد محيو، مُحاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 4، 2006، ص 137.

- ويُقصد بها أيضاً قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة¹.

- كما تعني المركزية الإدارية تجميع الوظائف الإدارية في يد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة².

ففي ضوء النظام المركزي تُباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق مُمثليها في العاصمة، إذن فهي تقوم على إستقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد وهيئة واحدة³.

2- صور الإدارة المركزية:

وتأخذ المركزية الإدارية صورتين التركيز وعدم التركيز الإداري.

2-1/ التركيز الإداري:

ويُطلق عليها أيضاً المركزية المتطرفة أو المكثفة أو الوزارية، تتمثل في تركيز جميع مظاهر السلطة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، مما لا يكون لممثليها وفروعها في الأقاليم أي سلطة للتقرير والبت، فهم مجرد أدوات تنفيذية⁴.

2-2/ عدم التركيز الإداري:

وتُسمى كذلك بالأوزارية، وهي تعني توزيع سلطة البت النهائي في بعض الأمور الإدارية بين أجهزة الوزارة في العاصمة وبين فروع الوزارة في أقاليم الدولة، حيث يكون لهذه الفروع السلطة في

¹ - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 1982، ص06.

² - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف جلال خري، الإسكندرية، ط2، 2004، ص74.

³ - حميدي خديجة، بلحاج هجيرة، "التنظيم الإداري في الجزائر"، مذكرة ماستر، تخصص تسيير وإدارة جماعات محلية، جامعة مصطفى إسطنبولي، معسكر، 2017، ص15.

⁴ - إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، 2014، ص12.

البيث في بعض الأمور دون الرجوع إلى العاصمة وهذا الشكل يكاد لا تخلومنه دولة من الدول المعاصرة.

والأوزارية هي العلاقة التي تربط الحكومة المركزية بأجهزتها في الأقاليم، هي علاقة تبعية رئاسية، لا تستقلّ فيها الفروع الإدارية في الأقاليم عن الوزارات المركزية في العاصمة¹.

الشكل رقم 01: يُبين هرم التنظيم الإداري المركزي



المصدر: سعيد بوعلوي وآخرون، القانون الإداري سلسلة مباحث في القانون، دار البيضاء، الجزائر، دار بلقيس للنشر، ط2، 2016، ص 59

¹ - صفوان المبيطين، مرجع سابق، ص 27-28.

المطلب الثاني: نظرية اللامركزية الإدارية

1- تعريف اللامركزية الإدارية:

لقد تعددت المفاهيم حول اللامركزية الإدارية ومن بين أهم التعاريف ما يلي:

تعني اللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين أجهزة الحكم المركزية (الدولة ممثلة بوزاراتها) وأشخاص معنوية أخرى، وهذا يعني أن إتباع أسلوب اللامركزية الإدارية يستلزم حتماً وجود أشخاص معنوية عامة إلى جوار الدولة تساهم في أداء وظائف هذه الأخيرة¹.

اللامركزية ليست إلا طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية مُنتخبة تُباشِر اختصاصاتها في هذا المجال تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية².

اللامركزية هي ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والوحدات الإدارية الإقليمية الأخرى والمستقلة قانوناً عن الإدارة المركزية. بمجرد إكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة جزئياً لرقابة الإدارة المركزية³.

اللامركزية الإدارية هو توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية (مصلحية) مستقلة نسبياً وتخضع لرقابة السلطة المركزية⁴.

اللامركزية الإدارية تعني توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية على هيئات متعددة يكون لكلٍ منها إستقلالها في ممارسة وظائفها التي تتحدّد إما على أساس إقليمي وإما على أساس موضوعي⁵.

¹ - حسام مرسي، أصول القانون الإداري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2012، ص113.

² - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1988، ص18.

³ - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، ص260.

⁴ - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، الجزائر 01، 2010، ص07.

⁵ - خليف عبد الرحمن ، مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظلّ قوانين الإدارة المحلية الجديدة في الجزائر، الملتقى الدولي حول الوصاية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق اهراس، ص05.

تعتبر اللامركزية الإدارية في مفهومها العام تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية سواءً كانت هذه الهيئة على شكل فرد أو لجنة أو هيئة أو مجلس وذلك لتوحيد كل السلطات أو إتخاذ القرارات بين أيدي سلطة مركزية في الدولة¹.

2- صور اللامركزية الإدارية:

وللامركزية الإدارية صورتان تتمثل فيما يلي:

1-2 / اللامركزية الإقليمية:

ويُقصد بها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصه على أساس جغرافي، حيث يتولّى شخص معنوي عام محلي تقديم الخدمات للمواطنين ورعاية مصالحهم في جزء معين من إقليم الدولة².

ترتكز اللامركزية الإقليمية على الإختصاص الإقليمي حيث تُباشِر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي مُعيّن كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية) وإلاّ كان قراراتها وأعمالها مشوبة بعيب تجاؤز الإختصاص الإقليمي، ممّا يُعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها³.

2-2 / اللامركزية المرفقية:

وتتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم، الصحة، النقل، السياحة... الخ) الشخصية المعنوية ليُصبح مُستقلاً عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه (المؤسسات العامة).

¹ - شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير، قانون عام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص58.

² - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة، ط1، 2004، عمان، ص10.

³ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2013، ص34.

فاللامركزية المرفقية تركز على الإختصاص الموضوعي والوظيفي مما إستدعى تسميتها أيضاً باللامركزية المصلحية، دون الإهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يُمارس فيه ذلك النشاط سواءً كان وطنياً أو محلياً¹.

المطلب الثالث: أسس علاقة الحكومة بالإدارة المحلية

يُلاحظ أن المركزية واللامركزية تلتقي عند بعض الأسس والإعتبرات العامة والتي يُمكن أن نُجملها في الآتي:

1/- تدار بالأسلوب المركزي الموضوعات الأساسية التي تهتم الدولة في مجموعها كوحدة قومية متجانسة والتي يجب أن تظل محتفظة بطابعها القومي العام ويدخل في هذا النطاق جملة المرافق التقليدية وهي مرفق الأمن والدفاع والقضاء، فهذه المرافق تتصل بمظهر الدولة وسلطتها العامة.

ويترك للهيئات اللامركزية القيام على الإحتياجات التي تهتم أهل الإقليم بصفة خاصة وتجمع بينهم رابطة من التضامن على المستوى المحلي.

2/- تُدار بالأسلوب المركزي المرافق التي تقتضي أسلوباً عاماً ووحدة في التفكير وإنسجاماً وتجانساً في إدارتها في جميع أجزاء الدولة.

ويترك للهيئات اللامركزية المرافق التي تحتاج إلى تنوع هذه الأساليب وتخصّصات فنية خاصة لأداء ما تتطلبه إحتياجات كل إقليم على أكمل وجه.

3/- تدار بالأسلوب المركز المرافق التي تتطلب لإدارتها إمكانيات عالية وخبرة علمية وفنية ضخمة لا تتوافر لغير الدولة².

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص34.

² - صالح فواد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت لبنان، ط 1، 1430 ص129.

كما أنّ اللامركزية الإدارية لا تقوم إلاّ مُستندة إلى مركزية إدارية وتحت رقابة الحكومة المركزية وعلى هذه الحكومة أن تعاوّن¹ الهيئات اللامركزية في أداء وظيفتها ومن مظاهر ذلك تعيين بعض الأعضاء في المجالس المنتخبة ليعاؤنوا الأعضاء المنتخبين بخبرتهم وعلمهم وتقديم المساعدات الفنية والمالية للهيئات اللامركزية إذا كانت في حاجة إلى ذلك².

إنّ الإدارة المركزية توضح الخطة العامة بالدولة ولا يُمكن تجسيدها وتطبيقها إلاّ بواسطة أجهزة وهيئات لامركزية موجودة على المستوى المحلي³.

¹ - حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، مرجع سابق، ص34.

² - حسين مصطفى حسين، المرجع نفسه، ص35.

³ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص38.

خلاصة وإستنتاجات:

كانت أغلب الدول قديماً وحتى فترات قريبة من هذا القرن تعتمد على المركزية في علمها وذلك حرصاً منها على تكديس وتجميع السلطات في يدها لذلك كانت أغلب الأنظمة السياسية دكتاتورية، أمّا في ظلّ التحوّلات والتطوّرات الحاصلة في عالمنا المعاصر ثمّ التحوّل من المركزية إلى اللامركزية بأنواعها المختلفة وبإختلاف الدول والأنظمة من أجل تسهيل وسرعة تقديم الخدمات للمواطن وكذلك تخفيف من كاهل السلطة المركزية بسبب تعدّد وظائفها وتنوّعها بسبب التطوّر التكنولوجي وزيادة وتنوّع حاجات الإنسان.

الفصل الثاني

التنظيم الإداري في الجزائر

تمهيد:

تتألف الإدارة المركزية للدولة من مجموع السلطات التي تُشكّل السلطة التنفيذية، وهذه السلطات دورٌ سياسي تعود دراسته للقانون الدستوري، ودور إداري تدخل دراسته ضمن دائرة إهتمام القانون الإداري.

ففي هذا الفصل سوف نتطرق إلى ثلاثة مباحث حيث سنذكر في المبحث الأول التنظيم الحالي في الجزائر بينما في المبحث الثاني فسوف نتحدث عن الحكومة الجزائرية بينما في المبحث الثالث سوف نتطرق إلى آلية الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية.

المبحث الأول: التنظيم الإداري

إنّ اندلاع الثورة لم يُؤدِّ فقط لوضع التنظيم الإداري في الجزائر، موضع الإتهام وإنّما وضع ذلك، وفي نفس الوقت، النّظام السياسي فيها إلا أنّ السلطات التي إهتمت فقط بالإصلاحات الإدارية تجاهلت كلياً تلك الناحية الأخيرة، وهكذا شهدت البلاد إجراءات متعدّدة ومن كلّ نوع أعطت إنطباعات واضحة عن إضطراب السلطة الإستعمارية وتناو لت هذه الإجراءات التي بقي الكثير منها مُجرّد حُرُوف ميتة الإدارة المركزية والإدارة المحلية في الجزائر على السواء.

المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر

كان أول إجراء أّخذ هو حلّ الجمعية الجزائرية، التي كانت تُحتضّر في 12 أفريل 1956، ونقل صلاحياتها للحاكم العام، وقد أحلتّ السلطات محلّها نظاماً معقداً بموجب قانون 05 فيفري 1985، إلا أنّ من غير المفيد التركيز على هذا النص الذي لم يُطبّق مُطلقاً، فقسّمت الجزائر إلى خمسة أقاليم على رأس كلّ منها السلطات التالية:

- ممثل السلطة المركزية (للحكومة الفرنسية).
- جمعية إقليمية منتخبة من قبل هيئة إنتخابية واحدة وبالتصويت العام.
- حكومة إقليمية.
- مجلس إقليمي.

وعلى رأس هذه السلطات هناك مجلس إتحادي ومحكمة تحكيمية، وقد بدأ هذا البناء التأسيسي الذي أريد له أن يكون جهازاً مهياً لكلّ المشاكل الخطيرة التي تُواجهها السلطات الإستعمارية، ولقد كان هذا البناء رمزاً لعجز الجمهورية الرابعة عن مواجهة الحرب الجزائرية¹.

أمّا السلطات المركزية فكانت "بمندوب حكومة الجمهورية في الجزائر"، وبالمحافظين ونوابهم ورؤساء الشعب الإدارية المتخصّصة ورؤساء الشعب الإدارية المدنية.

¹ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص.ص 130-131.

1- المندوب العام "le délégué général":

وهو وريث الحاكم العام والجمعية الجزائرية، من حيث السلطات، ويعتبر المسؤول عن الأمن وحفظ النظام، وهو يقود كل المرافق العامة باستثناء المرافق المرتبطة.

ويُساعد في أعماله، أمين عام وأمينان عامان مُساعدان، أحدهما للشؤون الاقتصادية والآخر للشؤون الإدارية، ويتمتع هؤلاء بالسلطة على إثني عشرة مديرية وخمس دوائر، وهذا البناء يُشكل الإدارة المركزية في الجزائر.

2- المحافظون "Préfets" ونواب المحافظين "sous - préfets":

يخضع المحافظون لسلطة المندوب العام، ويقوم المحافظون في الجزائر وقسنطينة ووهران، بالإضافة لأعمالهم بوظيفة المفتشين العامين للإدارة. مهمة إستثنائية أي أنهم مُكلفون بالقيام بالمراقبة العليا وبالتنسيق العام بين السلطات المدنية والعسكرية.

أمّا نواب المحافظين الذين يرأسون المناطق، فقد تزايد عددهم ليبلغ الـ91 وذلك ليتمكنوا من "حصر" البلاد بصورة أفضل.

كما تتألف الإدارة المركزية للدولة من مجموع السلطات التي تُشكل السلطة التنفيذية، وهذه السلطات دور سياسي تعود دراسته للقانون الدستوري، ودور إداري تدخل دراسته ضمن دائرة إهتمام القانون الإداري¹.

¹ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص.ص 130-131.

المطلب الثاني: أجهزة الإدارة المركزية

*-/ الأجهزة الأساسية:

أ/- رئاسة المجلس:

بناءً على أمر 10 جويلية 1965 المتضمن دستور الجزائر، فإنّ رئيس مجلس الثورة هو بنفس الوقت رئيس مجلس الوزراء، وهذا يعني أنّه يجمع وظائف رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وبهذه الصفة يُمارس عدّة وظائف إدارية هامة ويتصرّف ببعض الدوائر المرتبطة مباشرة برئاسة المجلس.

ب/- الوظائف الإدارية لرئيس المجلس:

بموجب المادتين 05 و06 من أمر 10 جويلية 1965، يتولّى رئيس المجلس السلطة التنفيذية ويُشكّل السلطة العليا في المجال الإداري، وتكمن صلاحيته، بشكل أساسي في ممارسة السلطة التنفيذية وتعيين الموظفين في المناصب المدنية والعسكرية وضمان أمن الدولة.

إذن السلطة التنظيمية للرئيس هي الصلاحية الأساسية للسلطة التنفيذية التي تتمثّل مهمتها بإتخاذ الإجراءات التنفيذية الإلزامية بالنسبة للإدارة والمواطنين، فباستخدام السلطة التنظيمية تؤمّن الحكومة السير العادي للمرافق العامة وذلك بإعطاء الأوامر وبالتنظيم وبفرض العقوبات ويعبر هذا العمل عن نفسه، من وجهة نظر قانونية، بشكل مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء ومنشورة في الجريدة الرسمية بتوقيع رئيس الدولة.

إنّ سلطة التعيين في الوظائف العامة تنتج عن السلطة العامة التي يمارسها رئيس المجلس بإعتباره السلطة العليا في الإدارة، ويتمتع الرئيس نظرياً بصلاحيّة التعيين في جميع الوظائف، لكن هذا من المستحيل عملياً لأنّه سيقضي وقته في التعيين والإقالة، ولهذا يقوم بتفويض سلطته هذه إلى الوزراء بحيث يحتفظ لنفسه بأمر تعيين كبار الموظفين فقط: كالسفراء والولاة، وكبار الضباط والمديرين، ومعاًو ني المديرين في الوزارات والمديرين العاملين في الشركات الوطنية¹.

¹ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص 138-139.

إنّ رئيس الدولة هو تقليدياً لأمن الدولة، إنّ هذا الإمتياز ذو الطابع السياسي أساساً، متطلّبات إدارية هامة، فمن نتائجه في حالة الأزمة، زيادة سلطات الرئيس الذي يستطيع إتخاذ كل إجراء يراه مفيداً على المستوى الإداري.

وهكذا يتمتّع رئيس المجلس بسلطات إدارية واسعة، إلاّ أنّه لا يستطيع عملياً ممارستها كلّها، لهذا يتنازل عن بعضها لمصلحة الوزراء المسؤولين إفرادياً أمامه، وبالإضافة لهذا التفويض يُساعده رئيس المجلس في مهمّته دوائر ترتبط به مباشرة.

المطلب الثالث: تنظيم الرئاسة

يوجد في كل البلاد دوائر ترتبط مباشرة برئيس الدولة أو الحكومة بدون وساطة الوزير، إلاّ أنّ عدد وأهمية هذه الدوائر يختلف في الجزائر، فإنّ تنظيم الرئاسة يتضمّن حالياً خمس دوائر هي:

- الأمانة العامة للرئاسة.
- مديرية الإدارة العامة التي تعني بالعاملين والقضايا المادية.
- المديرية الوطنية للرموز (الشفرة) المكلفة بإستلام وإرسال الرسائل والاتصالات التي يجب الحفاظ على سيرتها.
- الإدارة العليا للخدمة الوطنية المسؤولة عن تنظيم الخدمة الوطنية للطلاب والشباب.
- الأمانة العامة للحكومة، ويلعب هذا الجهاز دوراً إدارياً فمن جهة يقوم بتحضير جدول أعمال مجلس الوزراء وتأمين أعمال أمانة السر ويُعدّ محاضر الجلسات وينشر النصوص والمعلومات الضرورية، والأمين العام هو وكيل الدولة الوحيد الذي يحقّ له حضور جلسات المجلس¹.
- ومن جهة أخرى تقوم بالدراسة القانونية لمشاريع الأو امر والمراسيم وتعطي رأيها لأعضاء الحكومة، وفي ظلّ غياب جهاز إستشاري مكلف بشكل خاص بهذه المهمة، فإنّ الأمانة هي التي تقوم بهذه الوظيفة.

¹ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص ص 140-141.

أخيراً فإنّ الأمانة العامة هي المسؤولة عن صياغة الجريدة الرسمية ومراقبة النصوص المنشورة فيها. ومن المناسب أن نشير إلى أنّ النظام القانوني لهذا الجهاز العام لم يحده حتّى الآن بوضوح، ففي البداية عيّن الأمين العام للحكومة في 23 نوفمبر 1962، دون أن يكون هناك إحداث مُسبق للأمانة. وفي 05 ديسمبر 1964 أُلغِيَ هذا المنصب وحلّ محله أمانة عامة لرئاسة الجمهورية.

وفي 09 فيفري 1966 عيّن أمين عام من جديد دون أن يجري مُسبقاً إحداث المنصب ودون إلغاء نص 1964 الذي كان قد أُلغِيَ منصب الأمين العام، وأخيراً تعقّد الوضع أكثر بعد تعيين أمين عام لرئاسة المجلس في 23 ديسمبر 1966، وأمين عام مساعد في أكتوبر 1970، إلّا أنّ الأمين العام المساعد أحدث بطريقة منتظمة لأنّ المرسوم الصادر في 14 أكتوبر 1970 نصّ على إحداثه، كما أنّ مرسوماً آخر صدر بنفس اليوم عيّن شخصاً لشغل المنصب.

وزيادةً على الدوائر المذكورة سابقاً، فإنّ الرئاسة تضمّ أيضاً مستشارين يلعبون دوراً سياسياً وإدارياً، ولقد إزداد عددهم وكبر دورهم بمقدار تزايد القضايا التي ترفع للرئيس والمستشارين مُكلّفون بمتابعة عمل الأجهزة الإدارية حيث يقومون بتمثيل الرئاسة، وفي بعض الحالات يرأسون الأجهزة الإستشارية في اللجنة الوطنية للثورة الزراعية، على سبيل المثال يرأسها أحياناً مُستشار هوفي نفس الوقت نائب الرئيس¹.

المبحث الثاني: الحكومة الجزائرية (هياكل الإدارة المركزية)

لم يعد رئيس الجمهورية يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية لوحده كما كان الأمر في ظلّ دستور 1976، ذلك أنّ دستور 1989 أحدث مؤسستين في قمة السلطة التنفيذية مُوزعاً بذلك الوظيفة الإدارية العليا بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، على غرار ما هوسائد في بعض الأنظمة كفرنسا مثلاً، وإن كان التعديل الدستوري لسنة 2008 قد أقام تبعية واضحة للوزير الأول إلى رئيس الجمهورية، سواءً من الناحية:

¹ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص142.

- **العضوية:** يختصّ رئيس الجمهورية حصرياً بتعيين الوزير الأول.

- **الموضوعية:** رقابة وسلطة قوية على تصرفات الوزير الأول فهو ينفذ برنامج رئيس الجمهورية، من خلال إعداد "مخطط عمل الحكومة".

كما أنّ مراسيمه التنفيذية لا تعتبر نافذة أصلاً بعد موافقة رئيس الجمهورية خلافاً لما كان سائداً في مرحلة نظام رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008.

فتتكوّن الحكومة من:

- الوزير الأول.

- أعضاء الحكومة (الوزارة)¹.

المطلب الأول: الوزير الأول

قبل الحديث عن الوزير الأول لابدّ أن نُشير إلى أنّ النظام الدستوري الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2008، عرف منصب رئيس الحكومة هذا الأخير الذي ظهر بمناسبة التعديل الدستوري لشهر نوفمبر 1988²، والذي مسّ أحكاماً تتعلّق بالسلطة التنفيذية الواردة في دستور 1976 وفي تكريس المنصب في دستور 1989 وثبّت في دستور 1996، غير أنّ التعديل الدستوري لسنة 2008 والذي تمّ بموجب القانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 غير التسمية على الوزير الأول، كما غير بعض الصلاحيات بخصوص السلطة التنفيذية، ويعد الوزير الأول أحد أعضاء الإدارة المركزية، فهو العضو الثاني في السلطة التنفيذية، وفقاً لدستور 1996 المعدل، يعينه رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وبعد إستشارة الأغلبية البرلمانية طبقاً للمادة 91 الفقرة 5 من الدستور المعدل.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص102.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2014، ص79.

1/- تعيين الوزير الأول:

نصت المادة 05/77 من الدستور: «وهي تعدّد صلاحيات رئيس الجمهورية يعيّن الوزير الأول وينتهي مهامه»، فالوزير الأول يُعيّن بمقتضى مرسوم رئاسي وتنتهي مهامه بذات الشكل.

وليس شرطاً أن ينتمي الوزير الأول سياسياً للحزب الفائز بأغلبية المقاعد في البرلمان قد ينتمي لحزب يحتل الرتبة الثانية في البرلمان أو دون ذلك، بل لا مانع دُستورياً أن يكون الوزير الأول شخصية غير حزبية لأنّ نصّ المادة 77 ورد مُطلقاً والمطلق يُفسّر على إطلاقه.

كما أنّ الوزير الأول يُعيّنه رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وبعد إستشارة الأغلبية البرلمانية طبقاً للمادة 91 الفقرة 05 من الدستور المعدّل¹.

يقوم الوزير الأول في النظام الدستوري والإداري الجزائري بمساعدة رئيس الدولة في الإضطلاع لعملية تنسيق العمل الحكومي، وفي نطاق تطبيق القرارات والمحاضر المتخذة على مستوى مجلس الوزراء، وكذا القيام بعملية تحضير وضبط إجتماعات مجلس الوزراء، وعقد إجتماعات وزارية مُشتركة من أجل التنسيق، والقيام بعملية سير الإدارة العامة وكافة المؤسسات والمرافق العامة، وكذا يُمكن أن يُمارس الوزير الأول بعض صلاحيات السلطة التنظيمية لرئيس الدولة وذلك بموجب قرار تفويض محدد من طرف رئيس الدولة².

¹- سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري، دار بلقيس الجزائر، ط2، 2016، ص65

²- عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2005، ص224.

2- إختصاصات الوزير الأول:**2-1 / الإختصاصات السياسية:**

- فهو بصفته عضواً في مجلس الوزراء يُشارك في وضع السياسة العامة للحكومة ويُسأل عنها أمام الهيئة التشريعية.
- هو الذي يُمثّل وزارته لدى الهيئة التشريعية ولجانها المختلفة فيحضر مناقشة ميزانية وزارته ويسأل أمام الهيئة التشريعية عن سياسة وزارته وعن أخطائها وموظفيها.
- يقوم الوزير الأول بتمثيل الهيئة التشريعية لدى وزارته فينقل إليها وإلى إدارتها المختلفة رغبات وإتجاهات أعضاء الهيئة بصفتهم مُمثلي الشعب ويعمل على تنفيذها¹.

2-1 / الإختصاصات الإدارية:

- أوّلها إختصاصه بتنظيم وزارته وبيان تقسيماتها وإداراتها وفروعها.
- بجانب سلطة التنظيم يملك الوزير أيضاً داخل وزارته سلطة التقدير فالأصل أنّ كافة القرارات الإدارية التي تعني الوزارة تصدر بقرار من الوزير المختص، وذلك ما لم يوجد نصّ خاص يرفع عن الوزير هذا الإختصاص، وقد يوجد هذا النص في الدستور وقد يوجد في القانون.
- وقد يرفع النص الإستثنائي الإختصاص عن الوزير ليمنحه إلى جهة أعلى كمجلس الوزراء ولكنه قد يرفعه عن الوزير ليمنحه إلى جهة أدنى منه مثل: كاتب الوزارة أو الوالي.
- يُباشِر الوزير على العاملين بوزارته ما يُسمّى (السلطة الرئاسية).
- يباشِر الوزير الإشراف على الأشخاص العامة والمستقلة وهو ما إصطلح على تسميته بالرقابة أو الوصاية الإدارية².

¹ - صالح فواد، مرجع سابق، ص74.

² - المرجع نفسه، مرجع سابق، ص75.

المطلب الثاني: صلاحيات وإنهاء مهام رئيس الحكومة.

1- صلاحيات رئيس الحكومة:

تنصّ المادة 85 من الدستور على ما يلي:

"بمّارس رئيس الحكومة، زيادةً على السلطات التي تخوّنها إياه صراحةً أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

- يُوزّع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع إحترام الأحكام الدستورية.
- يرأس مجلس الحكومة.
- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- يوقع المراسيم التنفيذية.
- يُعيّن في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78.
- يسهر على حسن الإدارة العمومية.

وبفحص نصّ هذه المادة وأحكام قانونية أخرى في الدستور وغيره نجد أنّ إختصاصات رئيس الحكومة مُتعدّدة ومُتنوّعة في ظلّ الدستور الحالي، الذي حأول إعطاء نوع من الإستقلالية للحكومة، وخاصةً رئيسها، فبالإضافة إلى ممارسته لبعض من أعمال الحكومة (أعمال السيادة، Actes de gouvernement) والمتمثّلة -أساساً- فيما يقوم به من تصرّفات في علاقته بالسلطة التشريعية من: تقديمه لبرنامج حكومة ومناقشته¹ أمام المجلس الشعبي الوطني وتحضير مشاريع القوانين ومناقشتها أمامه، وأيضاً فإنّ أهمّ الصلاحيات ذات الطابع الإداري تتمثل خاصةً في: سُلطة التعيين والسلطة التنظيمية.

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص84.

أ/- سلطة التعيين:

يتمتع رئيس الحكومة بسلطة التعيين في وظائف الدولة على اختلافها خاصةً العليا منها، وله في ذلك حقّ التفويض تسهياً للعمل الإداري وسلطة رئيس الحكومة في التعيين واسعة، بحيث تطال مختلف مجالات ومستويات الإدارة العامة إلا ما حوّلتها النصوص صراحةً لرئيس الجمهورية فإنّ سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية خارج المجالات المحددة دستورياً خاصة، من شأنها تحديد وتقليص نطاق سلطة رئيس الحكومة مما قد يؤدي إلى إختلال وعدم توازن في توزيع الاختصاصات بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل النظام التأسيسي القائم.

ب/- السلطة التنظيمية:

تتجلى التصرفات القانونية لرئيس الحكومة فيما يُوقعه من مراسيم تنفيذية " Décrets Exécutifs " تطبيقاً وتجييداً لبرنامج حكومته¹.

2/- إنتهاء مهام رئيس الحكومة:

بالإضافة إلى حالة الوفاة، تنتهي مهام رئيس الحكومة في حالتين رئيسيتين هما: الإقالة والإستقالة.

1-2 / الإقالة:

يُحوّل الدستور لرئيس الجمهورية أن يُنهي مهام رئيس الحكومة بموجب المادة 77 من الفقرة 05. مرسوم رئاسي لقاعدة توازي الأشكال، ولما كانت موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج المجلس لا تشترط أيضاً لدى إقالة رئيس الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة رئيس الجمهورية في إقالة رئيس الحكومة مُطلقة، حيث يعود له وحده تقرير ذلك. ومن جهة أخرى، لا يُمكن أن تقال أو تُعدّل الحكومة القائمة إبان حصول مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو إستقالته حتّى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه.

¹ - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، ص85.

2-2 / الإستقالة:

تأخذ إستقالة رئيس الحكومة في الواقع شكلين:

أ/- الإستقالة الإرادية: حيث تنصّ المادة 86 من الدستور على أنه: «يُمكن لرئيس الحكومة أن يُقدّم إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية»¹.

ب/- الإستقالة الحتمية: ويكون ذلك في الحالات التالية:

الأولى: حالة عدم مُوافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة ممّا يترتب عنه لُجوء رئيس الجمهورية من جديد إلى تعيين رئيس حكومة من طرف رئيس الدولة، طبقاً للمادة 77 من الدستور.

الثانية: حالة ترشح رئيس الحكومة لرئاسة الجمهورية ويترتب على ذلك تعيين أحد أعضاء الحكومة لممارسة وظيفة رئيس الحكومة طبقاً للمادة 90 الفقرة 02 من الدستور.

الثالثة: في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب على الأقل².

المطلب الثالث: تنظيم الوزارات (الوزارة)

تتألف الحكومة إضافةً إلى الوزير الأول من عدّة وزراء يترأس كلّ وزير قطاع إداري يُسمّى "الوزارة"، وتُعدّ الوزارات أهمّ الأقسام الإدارية وأكثرها شُيوعاً لما تتميز به عن تركيز السلطة وطبقاً لنصّ المادة 49 من القانون المدني، فإنّ الوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن ثمّ فإنّها تستمدّ وجودها عن الدولة، فيمثّل كلّ وزير في قطاع نشاطه الدولة مسؤولاً عن وزارته أمام الوزير الأول، فالوزير هو الرئيس الأعلى في الوزارة، يتولّى رسم سياسة وزارته في حُدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها ويتولّى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته.

¹ - محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، ص 83.

² - نفس المرجع، ص 84.

1- تصنيف الوزارات :

يختلف عدد الوزارات تبعاً للمعطيات العامة التي تسود الدولة، إذ يُمكن إسناد مهمة ما إلى وزارة واحدة، كما يُمكن تكليف عدة وزارات بهذه المهام لإعتبارات مُعيّنة، كما هو الشأن مثلاً في وزارة التربية وغيرها من الوزارات¹.

ويُمكن تصنيف الوزارات رغم تداخل النشاط الحكومي إلى عدة أنواع تتمثل أساساً فيما يلي:

1-1/ وزارات السيادة "Ministères souveraineté":

وهي الوزارات الأساسية المكلفة بالحفاظ على كيان الدولة وقوامها: وزارة العدل، وزارة الدفاع، وزارة الداخلية، وزارة الخارجية.

1-2/ الوزارات ذات الطابع الإقتصادي "Ministères a caractère économique":

وهي مجموع الوزارات العاملة في الميدان الإقتصادي: وزارة الصناعة أو الفلاحة أو التجارة.

1-3/ الوزارات ذات الطابع الإجتماعي والثقافي "socioculturel Ministères a caractère":

وتتمثل في الوزارات العاملة في الحقل الإجتماعي أو الثقافي: وزارة الشؤون الإجتماعية، وزارة التعليم العالي، وزارة الثقافة والإعلام.

إن تقسيم الوزارات وتصنيفها يبقى مسألة نسبية ذلك أن توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة من طرف رئيس الحكومة، كما ورد في المادة 85 (الفقرة 01) لا يعني عدم وجود مجالات للتعاون، بل والتداخل أحياناً².

وإذا كان لهذا التصنيف من أثر، فهو المتمثل في إسناد وزارات السيادة لأشخاص مراعاة لإعتبارات سياسية (الثقة)، خلافاً لباقي الوزارات التي عادةً ما يتولاها -ذو الخبرة والإختصاص- أي لإعتبارات تكنوقراطية وعلى الرغم من تباين التنظيم الهيكلي والداخلي للوزارات باختلاف نوعها ونشاطها، فقد

¹ - سعيد بوعلي وآخرون، مرجع سابق، ص 68.

² - محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، ص 91.

صدر مثلاً المرسوم التنفيذي رقم 90-188 في 23 جوان 1990 الذي يحدّد هياكل الوزارة وأجهزتها حيث يقوم تنظيم الوزارة على أجهزة الإدارة المركزية للوزارة ومصالحها الخارجية.

2- أجهزة الإدارة المركزية للوزارة ومصالحها الخارجية:

1-2 / الإدارة المركزية للوزارة "Administration centrale":

بالإضافة إلى الأجهزة المرتبطة مباشرة بنشاط الوزير (الديوان، جهاز التفتيش، الأجهزة الإستشارية)، فإن الإدارة المركزية بالوزارة تتفرّع إلى: مديريات عامة أو مركزية، والتي تنقسم بدور إلى مديريات فرعية "Sous Directions" التي تتكوّن من مكاتب والتي تُشكّل الوحدة الإدارية القاعدية في الإدارة المركزية بالوزارة¹.

2-2 / المصالح الخارجية (غير المراكز للوزارة) "Déconcentrés services extérieure":

هي تلك الأجهزة الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، رغم تمتّعها ببعض السلطات (كسلطة التقاضي)، والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة إمّا في الولايات أو في جهات مُعيّنة مثل: مديرية التربية في الولاية، وبهذا الصدد تجدر الإشارة إلى وجود علاقة للوالي بهذه المصالح الخارجية للوزارات، بإعتباره ممثلاً لأعضاء الحكومة².

3- صلاحيات الوزراء:

الوزير رجل سياسي، وبهذه الصفة يُمارس سلطة سياسية يُعتبر مسؤولاً عنها بصورة فردية أمام رئيس الدولة، وهو أيضاً رئيس إدارة الوزارة وبهذه الصفة يُمارس نشاطاً إدارياً واسعاً جداً، وهو الممثل القانوني للدولة التي يعقد بإسمها العقود، ويقوم بكل عمل أمام القضاء سواء كمدعى أو كمدعى عليه، وهو الأمر الرئيسي بصرف النفقات العامة أي أنّه يُعطي الأمر بالدفع داخل وزارته، وبما أنّ

¹ - محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص91.

² - المرجع نفسه، ص92.

من البديهي لا يستطيع الوزير عملياً أن يُوقَّع كلَّ أو امر الصرف فيّاته يُفوّض صلاحياته هذه إلى رؤساء الدوائر الذين يتمتَّعون هكذا بصفة آمري الصرف الثانويين¹.

المبحث الثالث: آلية الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية

يعتمد بعض الفقهاء مُصطلح الرقابة الإدارية "le contrôle administratif" مُبتدعين مصطلح الوصاية الإدارية "la tutelle administrative" حيث يرون أن هذه التسمية لا تُعبّر عن المقصود بها نظراً للاختلاف الجوهرى بين نظام الرقابة الإدارية ونظام الوصاية الموجودة أصلاً في القانون الخاص والقائم على أساس نقص الأهلية، لأن الهيئات والوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية وهي بذلك مُؤهلة لإكتساب الحقوق والتحمّل بالإلتزامات بينما يُؤدّي جانب آخر من الفقه أنّه يُمكن الإحتفاظ بإصطلاح الوصاية الإدارية على إعتبار أنّ القانون الإداري معنى مُغايراً مثل: العقود الإدارية، والمسؤولية الإدارية وغيرها من المفاهيم، ومن هنا سوف نتطرّق إلى مفهوم السلطة الوصائية في المطلب الأوّل ثمّ في المطلب الثاني سوف نتطرّق إلى الفرق بين السلطة الوصائية والمصطلحات المشابهة لها أمّا في المطلب الثالث سوف نذكر مظاهر الرقابة الوصائية².

المطلب الأوّل: مفهوم السلطة الوصائية

إن أهم ما تمّ ملاحظته عن النظام اللامركزي أنه نظام وسط لا يستوجب عليه التبعية والخضوع بين الجهاز المركزي والوحدة المستقلة، لأن السلطة الرئاسية تشكل مظهر من مظاهر النظام المركزي، ولا يترتب عليها الإستقلال التام والمطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة ويهدد وحدتها الترابية، إذن لا مفر عن ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي وأداة الربط هي نظام الوصاية، إن نظام السلطة الوصائية (الرقابة الوصائية) التي تمارسها في حدود القانون ونصوص السلطات الإدارية المركزية على السلطات الإدارية اللامركزية وذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية الوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل السلطات والهيئات الإدارية

¹ - محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط4، 2006، ص147.

² - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، 1، 2003 عدد 3، ص 41

اللامركزية - خاصة الإقليمية - وتعريض كيان الدولة للإهيار . ومن هنا يقصد بالسلطة الوصائية مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة . ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أنّ نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقّها في إتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.¹

وكذلك عرفها جانب من الفقه بأنّها مجموع أنواع أو صور الرقابة التي يخضع لها نشاط شخص معنوي عام أو أعضاء إدارته من موظفي السلطات المركزية أو من شخص لا مركزي يتمثل في هيئة لا مركزية أكبر حجماً أو أو سع نطاقاً من الهيئة اللامركزية محلّ الرقابة.

كما يعرفها جانب آخر من الفقه بصورة مختصرة جدا بحيث تتمثل السلطة الوصائية في الرقابة التي تُمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية.

وتعرّف حسب رأي البعض بأنّها سلطة رقابية يمارسها بعض الأشخاص الإدارية على البعض الآخر.

أمّا الدكتور "علي خطار الشطناوي" فعرفها على أنّها سلطة رقابية يُمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة.

لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تُمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي والتنظيم اللامركزي وهكذا تكون الجهة التي تُمارس الرقابة تابعتان للتنظيم اللامركزي الإداري.

أمّا الدكتور "خالد سمارة الزغي" عرفها على أنّها الوصاية الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة ولتأكيد حُسن أداء الخدمات المحلية، ودعم وحدة الدولة الإدارية وكلّ شكل من أشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية وهي سلطة تخوّل بحكم القانون سواء كانت مركزية مثل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو الوزراء أو الأجهزة المركزية كالجهاز المركزي للمحاسبة."

¹ -علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، ط2، 2007، ص225.

أمّا الفقيه "rivero" فعرّف السلطة الوصائية بأنها: «الرقابة الّتي تُمارسها الدولة على عضولا مركزي في الحدود المقرّرة قانونًا، ونلاحظ هنا أنّ هذا التعريف ناقص وغير كافي أشار إلى طرفي الرقابة وضرورة مباشرتها في الحدود المقرّرة قانونًا ومن بين الأساسيات الّتي لم يذكرها هي عدم إشارته إلى مهمّتها ووسائلها».¹

ومن خلال جميع هذه التعريفات السابقة يتجلى لنا أنّ مفهوم الرقابة الوصائية (رقابة السلطة الوصائية) تتركز على عدّة أمور أساسية وهي:

- تهدف إلى تحقيق وحدة كيان الدولة السياسية والمحافظة عليه.
- تستهدف ضمان إحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون وقد أجبرت الهيئات اللامركزية على إحترام والتقيّد بأحكامه، وبفضلها أمكن تحقيق الإنسجام والتنسيق بين أعمال مُختلف الهيئات المحليّة.
- إنصراف هذه الرّقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية وذلك بوصفها هيئات مُستقلة عن السلطة المركزية.
- الصفة الإستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم وجود جواز مُباشرتها إلّا تبقى وفي الحدود والقيود المقرّرة في القانون.
- تستهدف سلطات الوصاية الإدارية إجبارًا وإلزام الهيئات اللامركزية على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها المالية مع الغير، وتنفيذ عُقودها المدنية والإدارية وإحترام أحكامها وشروطها.
- تستهدف رقابة السلطة الوصائية قيام إدارة حسنة وفعّالة تتولّى تصريف شُؤون الوحدة المحليّة على أكمل وأفضل وجه ممكن.

خُضوع الهيئات اللامركزية للرقابة، لكنّهم يُجمعون جميعًا على عدم سلامة هذا الإصطلاح من الناحية القانونية، إذ يُثير في الأذهان فكرة الأهلية في القانون الخاص رغم الفارق الكبير بين هذين

¹-خالد سمارة الزغي، تشكيل المجالس الشعبية و أثره على كفايتها، مكتبة دار الثقافة و النشر، الأردن، 1993، ص 220.

المفهومين شيءٌ مُشترك إلاّ الإسم فقط، لهذا يظهر الاختلاف واضحاً بين هذين المفهومين في عدّة مجالات مُختلفة وعلى الأخصّ من حيث الغاية والهدف، إذ تستهدف الوصاية في القانون الخاص حماية مصالح الشخص القاصر والتّاقصُ الأهلية فيجري الوصيُّ التّصرفات القانونية نيابةً عن الشخص القاصر ولحسابه ومصالحته، بينما تستهدف الوصاية الإدارية تحقيق غايات وأهداف أخرى مُختلفة إختلافاً كلياً.¹

المطلب الثاني: تميّز السلطة الوصائية عن المصطلحات المشابهة

من خلال الدراسة سوف نتطرق إلى أهمّ النظم التي جاءت في مدلولها مُشابهة للرقابة الوصائية لكنّها تختلف عنها وأهمّها: رقابة السلطة الإدارية وعدم التركيز الإداري.

1/- تميّز الرقابة الوصائية عن رقابة السلطة الرئاسية:

تخضع المجالس المحليّة في ظلّ التنظيم اللامركزي الإقليمي للوصاية الإدارية التي تختلف إختلافاً كلياً عن السلطة الرئاسية التي يخضع لها المرؤوسون فيظلّ نظام عدم التركيز الإداري، فطرف العلاقة هنا ليس رئيس إداري أعلى ومرؤوسيه، وإتّما علاقة تربط بين المراقب المتمثل أساساً في السلطات المركزية في العاصمة، ومُمثّليه في الأقاليم والهيئات التي تخضع للرقابة، ويقودها هذا الفرق بين التبعية الرئاسية وبين الوصاية الإدارية (الرقابة الوصائية) التي تخضع لها المجالس حينما تُمارس إختصاصاتها ومهامّها²، وتتجلّى أهميّة التمييز بين هذين المفهومين في أنّ الرئيس الإداري الأعلى يتمتّع إستناداً السلطة الرئاسية بسلطات واسعة وشاملة لا يُمكن تقريرها في حالة الوصاية الإدارية ويظهر الإختلاف بين السلطة الرئاسية وبين الرقابة الوصائية الإدارية في العديد من النواحي، كما أنّها تشترك في نواحي أخرى من خلال:

¹ -علي خطار الشطناوي ، الإدارة المحلية ، ط 2، دار وائل للنشر ، الأردن ، 2008، ص 226-227.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر، مصر، 1979، ص 76.

1-1 / أوجه الاختلاف:

أ- من حيث أداة ممارسة الرقابة:

إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوص عليها قانونياً أي أن رقابة الإشراف لا تُمارس ولا يكون لها وجود، إلا إذا نصّ عليها القانون الذي يتولّى إثبات سلطة الإشراف وبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه لا وصاية دون نصّ وهذا خلافاً للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلا نصّ فهي تُمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية ويحدث علاقة بين التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس، ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية وهي أن عدم نصّ المشرع على رقابة معينة بصدد إختصاص معين بمجرد الإدارة من سلاح الرقابة الذي تستطيع بموجبه إبداء رأيها حول ممارسة هذا الإختصاص، فلا تملك حيال القرار الصادر الأطراف القضائية إذا توافرت شروط قبولها بطبيعة الحال، وإذا نصّ القانون على وسيلة معينة للرقابة على أعضاء أو أعمال المجالس المحلية فلا تستطيع سلطات الوصاية إستبدالها بغيرها، بمعنى آخر ليس لسلطات الوصاية الإدارية إستعمال ما تشاء من وسائل رقابية فلا يجوز إستبدال وسيلة منصوص عليها في القانون بوسيلة أخرى غير منصوص عليها¹.

ب- من حيث طبيعة الرقابة:

إن الرقابة الرئاسية مُعقدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأمر إلى مسؤولين سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ².

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص38.

² - المرجع نفسه، مرجع سابق، ص38.

أمّا سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام المركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أو امرها وتوجيهاتها بحكم إستقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية¹.

ج- من حيث الطعن:

لا يملك المرؤوس فيظلّ النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقرّه القضاء الفرنسي، ولأنّه لا يُعقل أن تعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثمّ نعطي بالمقابل لهؤلاء حقّ الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية²، وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائياً بقرار الجهة المركزية.

ونلاحظ أنّه تستطيع المجالس المحلية مُخاصمة مشروعية قرارات الوصاية الإدارية، إذ يُمكنها إستعمال دعوى تجاوز حدود السلطة للطعن بقرارات سلطات الوصاية وعلى الأخصّ قرارات رفض التصديق على قراراتها وللمجلس المحلي مصلحة قانونية للطعن يُمثّل هذه القرارات، إذ إعتقد أنّها غير مشروعة، وبمعنى آخر يعتبر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء متوافراً، في حين لا يملك المرؤوس مُخاصمة مشروعية قرارات الرؤساء الصادرة إستناداً لسلطتهم الرئاسية.

د- من حيث قواعد المسؤولية:

من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس على أعمال المرؤوس، لأنّه يفترض فيه أنّه هو مصدر القرارات وأنّ له الحقّ في الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا يتحمّل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.

¹ - خالد قباني، الامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، لبنان، 1981، ص96.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص38.

هـ- من حيث مدى الرقابة:

يستطيع الرئيس الإداري في السلطة الرئاسية إلغاء كل القرارات المتخذة من طرف المرؤوس وهذا بناءً على إعتبرات المسؤولية والملائمة، كما يستطيع تعديل هذه القرارات أو المصادقة عليها، أمّا في الوصاية الإدارية فإنّه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تُصدرها الهيئات المحلية وكلّ ما تملكه هو الموافقة أو الرفض¹.

1-2/ أو جه الشبه:

أ/- تمارس الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية سلطات عليا في مواجهة السلطات الإدارية الدنيا فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعاً رئيسياً كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات المركزية أو اللامركزية وأعمالها.²

ب/- وإذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية إلاّ أنّه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تخول لهيئات لامركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لامركزية أدنى منها.

ج/- يُوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الرسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء فسلطة التعيين تُمارس السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها، وتُمارس أيضاً لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.

د/- كما أنّ سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلاّ أنّها في الرقابة تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نصّ قانوني يُقدّرهما، بينما في الرقابة الوصاية فإنّها لا تُمارس إلاّ إذا نصّ عليها القانون، أمّا سلطة

¹ - المرجع سابق، ص 39.

² - عبد العالي حاحة، محاضرات ألقيت على طلبة الحقوق، القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر 2012 بسكرة الجزائر، ص 37.

التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو الإلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة في الرقابة.¹

2/- الفرق بين الرقابة الوصائية وعدم التركيز الإداري:

إن قيام الدولة الحديثة وأخذها بأسلوب عدم التركيز الإداري لا يعني سلب جميع مظاهر الوظيفة الإدارية من يد الحكومة، وإنما يعني تخفيف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح منتشرة في مختلف أقاليم الدولة غير أن هذه الهيئات وهؤلاء الموظفين يبقون مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي الإداري القائم على التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها.

غير أن نظام عدم التركيز الإداري وإن أدى إلى تخفيف العبء، فإنه لم يؤدي إلى حل المشاكل الإدارية وعدم التركيز الإداري قد يكون خارجياً ومعنى أن من يبت في بعض الشؤون الإدارية يكون خارج العاصمة، كحالة إعطاء والي الولاية سلطة إصدار بعض القرارات الإدارية، وقد يكون عدم التركيز داخلياً ومعنى ذلك أن سلطة البث تكون في يد أحد المرؤوسين المقيمين مع الرئيس الإداري أو المديرين العامين يُزأو لون سلطاتهم بالعاصمة، إن عدم التركيز لا يتحول إلى ما يُسمى باللامركزية، فإعطاء إختصاصات هامة للوالي ومديري الولاية هو عملية تركيز،² فعدم التركيز الإداري كما يقول "Charles Baun" قضية بين الدولة وعمالها وموظفيها يؤدي إلى إقتصاد في النفقات وإلى وضوح في العمل وتوحيد لنمطه ولا يترتب عليه أبداً الإعتراف بإستقلال الوحدات الإدارية ولكن فقط موقع سلطة القرار لذلك قال "Odillon Barreel" أننا دائماً أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تقصير في اليد الضاربة،³ ولا جدال أن نظام عدم التركيز الإداري وإن بات يُشكّل ضرورة لازمة لتنظيم الدولة نظراً لما يترتب عنه من تخفيف الكثير من التعقيدات وبما يحققه من تخفيف العبء على الوزراء في قيامهم بمهامهم، إلا أنه إتضح بعد طول تجربة أنه لم يُحقق على المستوى العملي ديمقراطية

¹ -جلول عبة ، الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية ، مذكرة لتيل شهادة الماستر ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2013 ، ص 22.

² -فريجة حسين ، شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 ، ص 117 ، 118.

³ -عمار بوضيف ، المرجع السابق ، ص 26.

للغدارة بصورة جيدة، إنَّ أهمَّ ما يُميِّز السلطة الوصائية عن هذه الصورة المركزية الإدارية والمتمثلة أساساً في عدم التركيز الإداري ويتمحور جوهر الفرق بينهما فيما يلي:

- في السلطة الوصائية الهيئات اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وهو ما يترتب عليه سلطة إتخاذ القرار وحرية التصرف.¹

المطلب الثالث: مظاهر الرقابة الوصائية

إنَّ اللامركزية لا تعني الإستقلال التام والمطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وإنفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني أيضاً الخضوع والتبعية بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الإستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق عليها إصطلاحاً بالرقابة الوصائية أو رقابة الوصائية، وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث وهو ما سوف نفصّله في ثلاث أسس تنصبّ حول مظاهر الرقابة في نظام اللامركزية في الوصاية الإدارية المبسوطة والمنصّبة إمّا على²:

- هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حدّ ذاتها.
- أو على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات.
- أو على الأعمال والتصرفات الصّادرة عن الإدارة اللامركزية.

1/- الرقابة على المجالس والهيئات ذاتها:

إذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية البلديات مثلاً من إختصاص القانون حيث تمّ -عادةً- بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإنّ ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يحول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحلّ أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة.

¹-علي زغودود ، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1984، ص 11.

²- عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص 39.

1-1 / الإيقاف:

يُمكن للإدارة المركزية (سلطة الوصاية)، طبقاً للشروط والإجراءات القانونية أن تعتمد على إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتاً طيلة فترة مُحدّدة شهر مثلاً لإعتبارات مُعيّنة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة، ولم تسمح قوانين الإدارة المحلية في الجزائر بتوقيف المجالس الشعبية البلدية والولائية إلاّ في قانون البلدية السابق لسنة 1967.¹

1-2 / الحل:

كما قد يخوّل القانون لسلطة الوصاية أن تقدّم بالحل والإزالة والإهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية (المجلس المنتدب) وهومن أخطر مظاهر الرقابة والوصاية الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية والإختيار الشّعبي، الأمر الذي إستلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظاً على أحد أركان النظام اللامركزي والمتمثل في إستقلال وحدات الإدارة اللامركزية وقد نصّ كلّ من القانون البلدي رقم 10-11 والقانون الولائي رقم 07/12 على إمكانية حلّ المجلس الشعبي البلدي والمجلي الولائي في عدّة حالات.²

2- / الرقابة على الأشخاص:

تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية كما لها أيضاً وقف إجراءات معيّنة، ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين. تتمثل أهمّ مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص والأفراد القائمين على إدارة وتسيير الهيئات المحلية في:

- توقيف العضويّات الإدارة اللامركزية لمدة مُحدّدة عن ممارسة المهام (شهر مثلاً).
- الإقالة لأسباب عملية، كتولّي العضو المنتخب لمهام إدارية في جهة أخرى.

¹ - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2013 ، ص71.

² - محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص72.

– العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لإرتكاب أعمال مخالفة للقانون (جرائم)¹.

3- الرقابة على الأعمال:

يجب إستبعاد كلّ مظاهر الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية إذا ما كانت تمسّ وتصدر الطابع اللامركزي لتلك الهيئات، سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة².

3-1/ الرقابة السابقة (سلطة التوجيه):

الأصل أنّ الهيئات اللامركزية، بما لها من إستقلال وهي التي تعمل وتنصرف طبقاً للقوانين التي تحكمها، تفعيلاً للمبادرة والتحرك الذاتي.

وعليه يجب إستبعاد كلّ مظاهر الرقابة السابقة والقبلية، مثل إصدار الأمر والتوجيهات والتعليمات من السلطة الوصية، لأنّ في ذلك مساس بإستقلال الوحدات اللامركزية نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها.

3-2/ الرقابة اللاحقة (سلطة التعقيب):

إن كان للرئيس في النظام المركزي سلطات واسعة حيال أعمال مرؤوسة نظراً لمسؤولية الرئيس عن كيفية أداء المرؤوس لتلك الأعمال، فإنّ إقرار مبدأ مسؤولية الهيئات المحلية عن أعمالها يقتضي – بالضرورة – إستبعاد كلّ رقابة أو وصاية تتنافى مع ذلك.

أ/ – فبالنسبة لسلطة التعديل:

لا تخوّل سلطة الوصاية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية، لأنّ ذلك يُشكّل – في الحقيقة – أمراً لاحقاً لها من شأنه المسّ بإستقلالها.

¹ – قانون رقم 11-10 المتعلّق بقانون البلدية، جريدة رسمية، رقم 37.

² – محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 73.

ولهذا فليس لسلطة الوصاية إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تُلغى) أعمال الإدارة اللامركزية دون إدخال تغييرات عليها بتعديلها أو إستبدالها¹.

ب/- بالنسبة للتصديق والإلغاء:

تنصّ القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية على أنّ قرارات ومُدأولات وتصرفات تلك الإدارة يجب إطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها، وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملائمتها، وبالتالي التصديق عليها أو إلغائها وفقاً للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يُحددها القانون ضمناً لإستقلال² الإدارة المركزية، ورغم تصديق السلطة الوصية تبقى الهيئة اللامركزية مُحمّلة لكامل المسؤولية التي قد تترتب عن قراراتها، كما يحقّ لتلك الهيئات الرجوع والتخلّي عن تلك القرارات المصادق عليها إذا ما قدّرت ذلك.

وفي نفس السياق، فإنّ سلطة الإلغاء المحدودة والمخولة للسلطة الوصية بالنسبة لبعض قرارات الإدارة اللامركزية، يُمكن طلب مراجعتها والطّعن فيها أمام السلطات الإدارية (ولائياً أو رئاسياً) أو أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة برفع دعوى قضائية لإلغائها.

ج/- بالنسبة للحلول:

يُمكن في حالات معيّنة للسلطة الوصية أن تحلّ مكان ومحلّ الإدارة المحلية للقيام بتصرفات وأعمال هي -أصلاً- من صلاحيات وإختصاصات هذه الأخيرة.

ولما كان الحلّول من أخطر السلطات المخوّلة لسلطة الوصاية إتجاه الوحدات اللامركزية، فإنّ الأمر إستدعى تقييده بشروط تكفل وتضمن إستقلال الهيئات اللامركزية، وهو ما يتمثل -أساساً- فيما يلي:

¹ - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص73.

² - مرجع نفسه، ص74.

- لا حلول إلاّ إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معيّن، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية¹.

خلاصة وإستنتاجات:

من خلال هذا الفصل نستنتج أن التنظيم الإداري في الجزائر يأخذ صورة المركزية واللامركزية الإدارية، بحيث تعرف المركزية الإدارية بأنها حصر الوظيفة الإدارية داخل الدولة في يد سلطة واحدة مركزية متواجدة في العاصمة، وللمركزية أركان هي: تركيز الوظيفة الإدارية، الخضوع للسلطة الإدارية، ولعل أهم صورة هي التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري، حيث من بين هيئات المركزية الإدارية في الجزائر الحكومة أما اللامركزية الإدارية تعني توزيع سلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات إدارية إقليمية أو مصلحة مستقلة، حيث تتمثل أركانها في وجود مصالح محلية، متميزة عن المصالح الوطنية .

إنشاء أجهزة إدارية محلية منتخبة ومستقلة بإدارة تلك المصالح وخضوع تلك الأجهزة عند إدارتها لتلك المصالح . لرقابة الإدارة المركزية أو ما يعرف بالرقابة الوصائية، أما صورها فهي اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية .

¹ - محمد صغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع نفسه، ص74.

الفصل الثالث

واقع العلاقة بين الوزارة الداخلية والجالس الشيخة الجليلة

تمهيد:

إن التنظيم الإداري المحلي، يتأثر بالبيئة السياسية والإقتصادية للمجتمع، أصدرت السلطة الحاكمة إصلاحا قانونيا جديدا للإدارة المحلية كان الغرض منه تكيف دور الجماعات المحلية على حسب المعطيات السياسية والإقتصادية الجديدة حيث صدر قانون جديد للبلدية والولاية، فمن خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى آليات ممارسة الرقابة الوصائية على البلدية والولاية حيث قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث : بحيث تطرقنا في المبحث الأول إلى التعريف بمجال الذي قمنا فيه بالدراسة بينما في المبحث الثاني فذكرنا لمحة عن بلدية أو لاد خالد وفي المبحث الثالث تطرقنا إلى الديمقراطية التشاركية.

المبحث الأول: لمحة عن ولاية سعيدة

الإقليم الذي سنقيم التشخيص عليه هو ولاية سعيدة، فهي تقع في الجزء الغربي من البلاد وتشكل جزءا من برنامج الهضاب العليا للمنطقة الغربية والتي تحتل موقعا إستراتيجيا واضحا يميزها عن باقي الولايات الأخرى فيما يخص المناظر الطبيعية، والموارد، فسنحاول أن نلقي نظرة شاملة على إمكانيات الولاية، وأهم الخصائص التي تميزها، من خلال إعطاء مقدمة عن الولاية سنتناول مساحتها وعدد سكانها، وأهم مواردها، وهذا من أجل إستعراض عرضا عاما للولاية من حيث معرفة موقعها الإقليمي والوطني.

المطلب الأول: تقديم ولاية سعيدة

سُمي إقليم سعيدة باليعقوبية، نسبة إلى يعقوب وتعود هذه التسمية إلى القرنين الثامن والتاسع أما بالنسبة لتسمية سعيدة فهناك عدة روايات، من بينها رواية تعود إلى القرن الثالث هجري تقول بأنها سميت بذلك الإسم نسبة لسعيدة الأمازيغية زوجة عبد الله بن الربيع خال الخليفة المهدي العباسي، أثبت العلامة عبد الرحمن بن خلدون قدم هذا الإسم وعلاقته بالمنطقة وأشار إليه مرة أخرى بإمارة سعيدة.

*الموقع الجغرافي:

تقع ولاية سعيدة بالغرب الجزائر وتحتل موقعا مركزيا هام و متميز، تعتبر منطقة عبور بين الولايات شمال ولاية معسكر ومن الغرب ولاية سيدي بلعباس ومن الشرق ولاية تيارت ومن الجنوب ولاية البيض والنعام، وتبلغ مساحتها 6.612.56 كلم مربع وتشكل ولاية سعيدة من 6 دوائر و 16 بلدية، ثلاثة منها تعتبر من السهوب وهي: سيدي أحمد، المعمورة، وعين السخونة. وتحتل منطقة الجنوب والجنوب الشرقي للولاية، وباقي البلديات الثلاثة عشر، تحتل المنطقة الشمالية خمسة منها. تحتل منطقة وادي سعيدة، وهي عين الحجر، سعيدة، أو لاد خالد، سيدي أعمر، سيدي بوبكر، وتحتل ولاية سعيدة المنطقة الوسطى¹.

¹ -معلومات مقدمة من طرف أعوان المكلفين بولاية سعيدة،

***التضاريس والمناخ:**

إن ولاية سعيدة تقع عند نهاية جبال الضاية وبداية جبال سعيدة، أي في الفج الفاصل بين الكتلة الأولى والثانية من سلسلة الأطلس التلي، ويمر بهذا الفج نهر سعيدة، يقسم إقليمها من الناحية الجغرافية إلى قسمين متميزين، قسم مناخي وذلك من خلال موسم ممطر وقسم نباتي وهذا حسب الغطاء النباتي خاصة الغابات (سعيدة، تالغ.....). يتميز مناخ سعيدة بشتاء بارد وصيف حار، ودرجة الحرارة بها متفاوتة من سنة إلى أخرى، وهذا بفواصل كبير بين الشتاء والصيف، حيث سجل 46 درجة في جويلية و7 درجة في ديسمبر. منذ سنة 1980 عرفت الولاية إنحفاضا في سقوط الأمطار وكانت لا تتعدى نسبة 300 ملم، أما المعدل السنوي فلا يتجاوز 348 ملم، وهذه النسبة لم يكن لها أي تأثير على قطاع الفلاحة والري، أما الحرارة فتكون مصحوبة برياح في بعض الأحيان جنوبية، مدتها حوالي 30 يوما وهذا طيلة 07 أشهر خلال السنة بكاملها.

أولا :لمحة تاريخية عن الولاية.

عرفت ولاية سعيدة تواجد إنساني عبر العصور وهذا منذ ما قبل التاريخ كما تشهد على ذلك العديد من المحطات والمغارات والرسومات الصخرية الكائنة بعين الحجر، عين المانعة تيفريت، ومضيقات واد سعيدة، لقد احتل البربر سعيدة خلال القرن الثالث قبل الميلاد وتحت راية ماسينيسا، عرفت المدينة توسعا كبيرا في عدد السكان وتطورا إقتصاديا هاما ويتضح من خلال الأبحاث وعمليات الاستكشافات الأثرية، أن المنطقة سقطت في القرن الثالث ميلادي تحت يد الإحتلال الروماني، الذي إحتل بعض حدودها الإقليمية وشم العثور على آثار ليماس سبتيم سيفر بمنطقة تيفريت في البنايات، وبقايا لوكوا بقرية معاطة بلدية يوب، و آثار رومانية أخرى بعين بالول، ووجدت آثار عديدة لمؤسسات رومانية على الضفة الغربية لواد سفيون.

عرف الإحتلال الروماني إضطرابات كثيرة بسبب ثورة السكان الأصليين ومقاومتهم لهم، وفي عام 533 ميلادي هاجم البيزنطيون على المنطقة لكن هجومهم لم يؤثر حيث استطاعت مملكة لجدار التي كانت تحكم المنطقة ومقرها فرندة الإحتفاظ بإستقلالها، ثم بدأ الإسلام يدخل إلى المغرب العربي

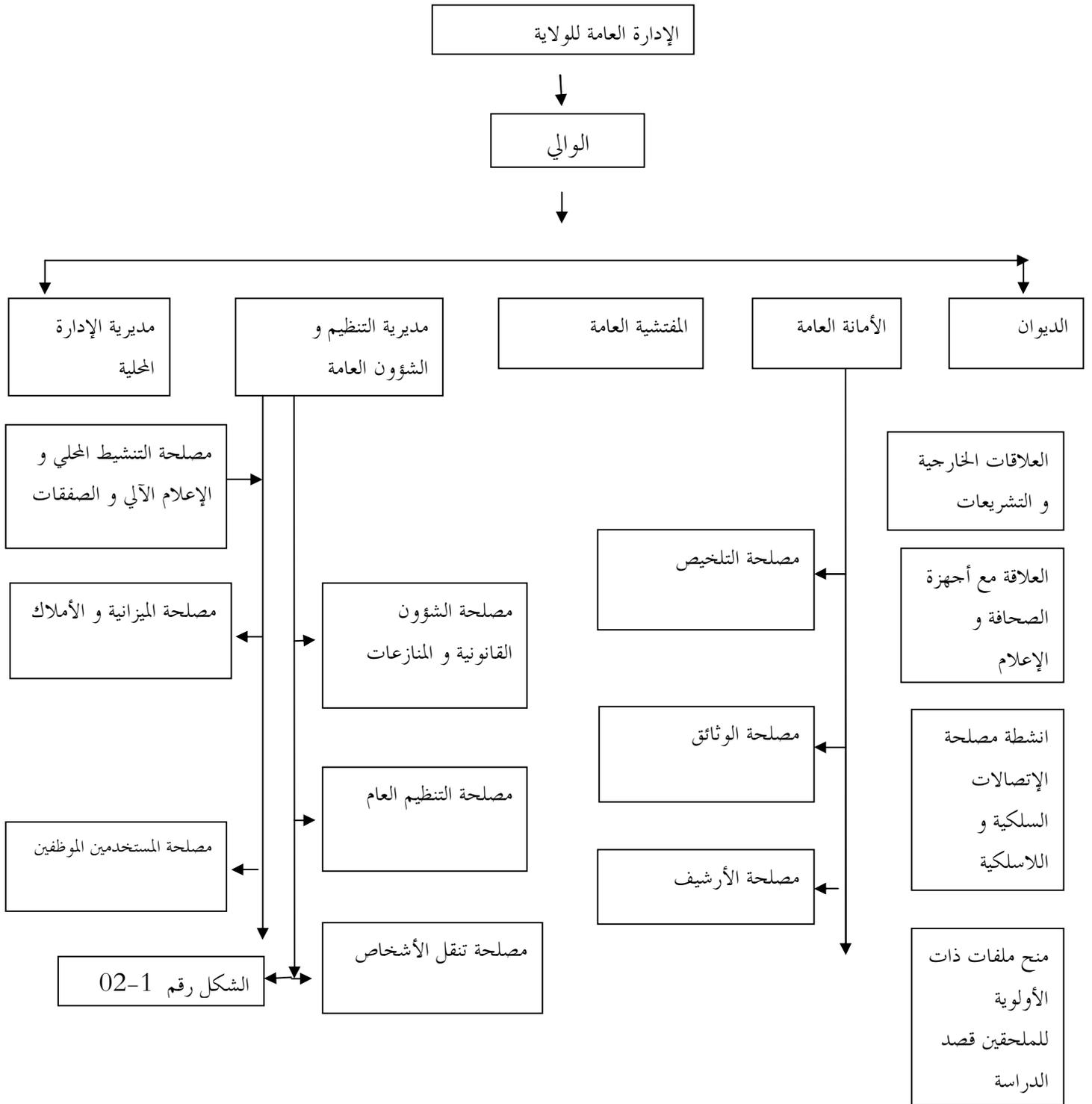
من تونس عام 670 ميلادي وهذا عن طريق الفتوحات الإسلامية، ثم أصبحت المنطقة تحت إمامة الرستميين¹.

الهيكل التنظيمي :

يحدد المرسوم رقم 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 الأجهزة الإدارية العامة في الولاية تحت السلطة السلمية للوالي :الديوان، الأمانة العامة، المفتشية العامة، مديرية الإدارة المحلية، مديرية التنظيم والشؤون العامة، الدوائر .

¹ - معلومات مقدمة من طرف الأعوان المكلفين بالولاية ,

الشكل رقم 02: الهيكل التنظيمي لولاية سعيدة



المصدر : من إعداد الطالبة بالإعتماد على معلومات محصل عليها من ولاية سعيدة.

ثانيا: الإدارة العامة للولاية

تحتوي الإدارة العامة لولاية سعيدة عدة مكاتب وتمثل فيما يلي :

1-الديوان: يتولى الديوان تحت سلطة الوالي مباشرة وإدارة رئيس الديوان رفقة خمسة (5) إلى عشرة (10) ملحقين كما يلي :

-العلاقات الخارجية والتشريعات.

-العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام .

-أنشطة مصلحة الإتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة.

- منح ملفات ذات الأوية للملحقين قصد الدراسة.

2-الأمانة العامة: تتكون من ثلاث مصالح بناء على القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 ماي 1992 المتعلق بتنظيم مصالح الكتابة العامة لولاية سعيدة، في المادة 02 منه وهذه المصالح هي:

مصلحة التلخيص، مصلحة الوثائق، مصلحة الأرشيف.

-تتكون مصلحة التلخيص من ثلاث مكاتب :

* مكتب الصفقات، مكتب التلخيص، مكتب التنظيم.

تتكون مصلحة الوثائق: من مكتب الوثائق وبنك المعلومات.

تتكون مصلحة الأرشيف من مكنتين:

*مكتب الإعلام والمساعدة، مكتب الحفظ.

3-المفتشية العامة:يسير المفتشية العامة للولاية مفتش عام بمساعدة مفتشين يقومون بالمهام التالية:

-تتولى نشاط الأجهزة وهيكل المؤسسات المركزية واللامركزية الموضوعية تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

- تقوم باستمرار عمل الهياكل والأجهزة قصد تجنب النقائص وإقتراح التصحيحات اللازمة، وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها ويحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.¹
- تسهر على الإحترام الدائم بالتشريع والتنظيم المعمول بهما، والمطبقين على مهام أعمال الهياكل والأجهزة والمؤسسات، وتقوم بأي تحقيق يبرز وضعية خاصة ترتبط بأعمال الأجهزة والهياكل والمؤسسات بطلب من سيد الوالي .
- تعد برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال في الولاية.
- تعد تقارير التفيتش التي يحررها المفتشون عقب إنتهاء مهامهم ويرسل ملخص دوريا إلى وزارة الداخلية.
- 4- مديرية التنظيم والشؤون العامة: حسب القرار الوزاري المشترك رقم 29 المؤرخ في 21 جانفي 1991 الذي يحدد تنظيم مديرية الإدارة المحلية ومديرية التنظيم والشؤون العامة تتكون من ثلاث مصالح:

*مصلحة الشؤون القانونية المنازعات:

- مكتب العقود الإدارية والمدأولة للولاية.
- مكتب العقود الإدارية والمدأولات للبلدية.
- مكتب المنازعات والشؤون القانونية.

* مصلحة التنظيم العام:

- مكتب تنقل السيارات.
- مكتب التنظيم.
- مكتب الانتخابات والجمعيات.

¹ -معلومات مقدمة من طرف أعوان الولاية .

* مصلحة تنقل الأشخاص:

- مكتب الحالة المدنية والخدمات الوطنية.

- مكتب تنقل المواطنين.

- مكتب تنقل الأجانب.¹

- 5 مديرية الإدارة المحلية : حسب القرار الوزاري المشترك في 21 يناير 1991 الذي يحدد تنظيم مديرية الإدارة المحلية ومديرية التنظيم والشؤون العامة.

تتكون من ثلاث مصالح هي :

● مصلحة التنشيط المحلي والإعلام اللألي والصفقات والبرامج :

1- مصلحة الميزانية وأملاك البلديات والمؤسسات العمومية للبلدية .

مكتب الصفقات والبرامج.

2- مكتب الإعلام اللألي.

مصلحة الميزانية والأملاك:

مكتب الميزانية للولاية

2- مكتب الميزانية الموزعة.

3- مكتب الأملاك للولاية.

● مصلحة المستخدمين (الموظفين)

1- مكتب تسيير وتكوين المستخدمين الإداريين للولاية.

2- مكتب تسيير وتكوين المستخدمين البلديات.

¹ -معلومات مقدمة من طرف أعوان ولاية سعيدة .

إن نظام الإدارة المحلية أصبح من ضروريات التنظيم الإداري للدولة المعاصرة حيث تقوم هذه الوحدات الإدارية بمهام التخطيط والتوجيه والرقابة.¹

ثالثا: سلطات الوالي.

يعتبر الوالي جهازا لنظام عدم التركيز من الموظفين السامين للدولة والموظف السامي الوحيد على المستوى المحلي وبالرغم من ذلك يخضع كغيره من الموظفين لنظام قانوني يعني بطريقة توظيفه والشروط المطلوبة من أجل ذلك وما لديه وما عليه. بمناسبة إقترانه بهذه الوظيفة ويتصرف الوالي وفق سلطتين سوف نتطرق لها في هذا المبحث.

1/- سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية:

يسهر الوالي على نشر مدأولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، حيث يقدم الوالي عند إفتتاح دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المدأولات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، ويطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.²

يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، ويؤدي بإسم الولاية طبقا لأحكام هذا القانون، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك.³

كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء ويعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بصرفها يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ويقدم

¹ - تم الحصول على هذه المعلومات من طرف أحد الأعران المكلفين بالبلدية، وهذا إثر الزيارة الميدانية للمقر بتاريخ 2018/04/22 صباحا

² - المادة 104 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

³ - المادة 105 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة كما يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية.¹

2-سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة على مستوى الولاية:

الوالي يعتبر مفوض الحكومة، يقوم بتنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط بالولاية، غير أنه يستثنى قطاعات التربية والتكوين والتعليم العالي، الضرائب، الرقابة المالية، الجمارك، مفتشيه الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجأو ز نشاطها الحدود الإقليمية للولاية.

كما يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه وفي حدود إختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، تنفيذ القوانين والتنظيمات وإحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية. ويعد الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية عن طريق تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية ويمكن الوالي عندما تقتضي الظروف الإستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل الشرطة التي تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها.

يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتنفيذها ويمكنه في إطار هذه المخططات، أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به.

يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات، الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.²

¹ -المادة المواد من 106 إلى 109 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

² -المواد 110 إلى 120 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

قرارات الوالي:

للوالي صلاحية إصدار القرارات من أجل تنفيذ مدأولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة وتنشر هاته الأخيرة اذا كانت متضمنة التنظيمات الدائمة أو ذات طابعا عاما خلافا لذلك تبلغ للمعنيين دون المساس بحال الطعون وتدون في سجل القرارات الإدارية الخاصة بالولاية. وللوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات.¹

الرقابة على الولاية:

يقتضي مبدأ المشروعية في دولة القانون وجوب خضوع أعمال السلطة التنفيذية للرقابة ومطابقة هذه الأعمال مع القوانين والتنظيمات ومبادئ المشروعية وجواز خضوع المجال السلطات الإدارية لرقابة القضاء الإداري.

تتميز الرقابة القضائية التي تطبق على أعمال الولاية عن باقي أعمال السلطات الإدارية بكونها أسندت لجهة قضائية إدارية خاصة والتي تتمثل في الفرق الإدارية الجهوية، وإستنادا نوعيا على المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية.

المطلب الثاني: المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو الهيئة المدأولة في الولاية، ويعد نظامه الداخلي ويصادق عليه، ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (4) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوما على الأكثر وتتعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها.²

¹ -المواد 124،125،126، من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر ،

² -المادة 16.15. من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

كما يمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي لتختتم الدورة غير العادية بإستنفاد جدول أعمالها ويجتمع المجلس بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

ترسل الإستدعاءات إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس وتدون في سجل مدأولات المجلس الشعبي الولائي كما يحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ إنعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب.

يرسل الرئيس الإستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي أي أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل إستلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من الإجتماع ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الإستعجال، على أن لا يقل عن يوم واحد كامل وفي هذه الحالة، يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات.

*لجان المجلس الشعبي الولائي:

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يلي:¹

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.

- الإقتصاد والمالية.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- الإتصال وتكنولوجيات الإعلام.

- تهيئة الإقليم والنقل

¹ -المادة 33 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

-التعمير والسكن

- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والأوقاف والرياضة والشباب.

- التنمية المحلية التجهيز والإستثمار والتشغيل.

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة عن طريق المدأولة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تمه الولاية وتعد نظامها الداخلي.¹

أو لا: رئيس المجلس الشعبي الولائي.

ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الإنتخابية، يجري إنتخاب الرئيس بالإقتراع السري وبالأغلبية المطلقة،² ويختار خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه، ونوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

- إثنين (2) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 الى 39 منتخبا.

- ثلاثة (3) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 الى 47 منتخبا.

- ستة (6) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 الى 55 منتخبا.

في حالة مانع مؤقت يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نواب الرئيس لإستخلافه في مهامه إذا إستحال تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي الولائي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك فأحد أعضاء المجلس، ويجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والإمكانيات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس ولرئيس المجلس الشعبي

¹-مرسوم تنفيذي رقم 13-217 المؤرخ 18 يونيو 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية، عدد 23، سنة 2013.

²-المادة 59 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

الولائي ديوان يعمل على نحدائم يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية.¹

*الوضعية القانونية للمنتخب وتجديد المجلس الشعبي الولائي:

مع مراعات أحكام المادة 39 من هذا القانون، تكون العهدة الإنتخابية مجانية إلا أن المنتخبين يستفيدون من تعويضات، تحدد عن طريق التنظيم،² بمناسبة إنعقاد دورات المجلس الشعبي الولائي أو مختلف اللجان التي يكونون أعضاءا فيها كما يستفيد كل منتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني خلال كل فترة مخصصة لعهدته الإنتخابية.³

في حالة الوفاة أو الإستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم إستخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة ماعدا الإستخلاف يتم بمدأولة ويطلع الوالي على ذلك.

توجه إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي كل إستقالة يقدمها عضو برسالة مضمونة مع إشعار بالوصول.⁴

يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مدأولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.⁵

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي في الحالات التالية:⁶

✓ في حالة خرق أحكام دستورية.

¹ - المادة 62 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

² -المادة39من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر.

³ -المادة40 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر.

⁴ -المادة42 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر.

⁵ -المادة44 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر.

⁶ -المادة48 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر.

- ✓ في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.
- ✓ في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- ✓ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إتبائها . أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- ✓ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 من نفس القانون.
- ✓ في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- ✓ في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- ✓ في حالة حل المجلس الشعبي الولائي¹، يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على إقتراح من الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد، تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.²

*نظام المدأولات:

يتدأول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال إختصاصاته، بإستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون، تتخذ المدأولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.³

¹-المرسوم التنفيذي رقم 104/16 المؤرخ 21 مارس 2016، يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة ، الجريدة الرسمية عدد 18 ، لسنة 2016.

²- المادة 49 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر

³-المادة 51 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر

تحرر المداؤلات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المصلحة المختصة إقليميا توقع هذه المداؤلات وجوبا أثناء جلسة من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت ويرسل المستخلص من المداؤلة في أجل ثمانية (8) أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل إستلام.¹

لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهرين (2) .

مداؤلات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ماياتي:²

✓ الميزانية والحسابات.

✓ التنازل عن العقار وإقتناؤه أو تبادله.

✓ إتفاقيات التوأمة.

✓ الهبات والوصايا الأجنبية.

لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضوفي المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداؤلة التي تعالج هذا الموضوع وفي حالة المخالفة تكون هذه المداؤلة باطلة.³

*إختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحيته عن طريق المداؤلة ويتداؤل حول المواضيع التابعة لإختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية والتي ترفع إليه بناء على إقتراح ثلث (3/1) أعضائها أو رئيسه أو الوالي.⁴

¹ -المادة 52 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

² -المادة 55 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر

³ -المادة 56 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

⁴ -المادة 79 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ويمكنه أن يقدم الإقتراحات ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.¹

تشمل إختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة أعمال التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة وترقية حصائلها النوعية.²

المطلب الثالث: أنواع الوصاية المطبقة على المجلس الولائي

إن المجلس الشعبي الولائي يتعرض للرقابة الوصائية وسوف نتطرق إليها بالتفصيل في هذا المبحث حيث سنذكر الوصاية المطبقة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

أولاً: الوصاية على أعضاء المجلس الولائي:

يعد الوالي ممثل السلطة السياسية في الولاية، وهو الرئيس الإداري الأعلى في الولاية ويعين كما نعلم بمرسوم من رئيس الجمهورية وله إختصاصات معينة سبق الإشارة إليها ويتمتع بسلطات واسعة داخل إقليم الولاية، ما يترتب عنها من مسؤولية عظمى، إدارية ومالية، يفترض أنه يكون له قانونا يحكمه وينظم مساره المهني، بنفس صورة القانون الذي يحكم الوزير سواء من حيث الراتب أو المعاش، هذا من جهة ومن جهة أخرى ينبغي هو الآخر أن يقسم أمام رئيس الجمهورية اليمين الدستوري قبل التوجه لإستلام نشاطه في الولاية، على إعتبار أن الوالي يعد الوجه الحقيقي أو المرآة التي تعكس وجهة نظر السلطة المركزية في جميع الميادين والعمل على تحقيق أهدافها سواء الإجتماعية، الإقتصادية الثقافية، وإنطلاقاً من هذه المعطيات يمارس الوالي الوصاية إلى جانب الوصاية على الهيئة التنفيذية، الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالموازاة مع وصاية المركزية المتمثلة في الوزير الأول ثم وزير الداخلية وفضلاً عن ذلك فإن الوصاية التي تفرضها المركزية بحكم القانون على المجالس الشعبية المحلية، تضمن لها حداً أدنى من السياسة الموحدة لوحدات الإدارة المحلية وقدرًا من التجانس

¹ -المادة 79 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

² -المواد من 80 إلى 101 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر .

مع أساليبها في العمل، والتقارب في الإختصاص، الأمر الذي يضمن الوحدة الإدارية والقانونية للإدارة اللامركزية بتفادي تمزيقها في الحدود التي لا تصل إلى إهدار حق كل إقليم في إختيار أسلوب العمل الذي يتفق مع ظروف الإقليم وإمكاناته، أما عن حدود هذه الوصاية وحجمها فقد حددها ونظمها قانون الولاية الصادر في أبريل 1990 والمعدل والمتمم بقانون الولاية الجديد 07/12 المؤرخ في 2012/02/21. بموجبه حددت الوصاية على أعضاء المجلس كأفراد وعلى أعضاء المجلس كهيئة.

أولاً: الوصاية على أعضاء المجلس كأفراد:

أبرز أشكال الوصاية هي كالتالي:

1- الإستقالة (الإقالة):

المادة 40 أكدت على أن الإستقالة (الإقالة) لأن في حالات كثيرة لا تكون تطوعية بل مفروضة عليه على ضوء مداولة المجلس الشعبي الولائي، وإنذار الوالي، أو بقرار من وزير الداخلية حيث تذكر المادة 40 مايلي نصاً "يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تناف منصوص عليه قانوناً ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار، والقرار يمكن أن يكون محل طعن أمام مجلس الدولة ولهذا فهي إستقالة مفروضة من قبل المجلس وجهة الوصاية.

هنا نلاحظ أن المشرع في قانون الولاية 07/12 أستعمل مصطلح الإقصاء والمقصود كما ثم

الإشارة أنها إقالة بحكم القانون وقوته.¹

¹ - مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، مخبر المرافق

العمومية والتنمية، دار الأصول سيدي بلعباس، الجزائر، ص 14

2- وصاية الإيقاف :

تشير المادة 45 من قانون الولاية الجديد أنه " إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة " إن أبرز الملاحظات والتحفظات الواردة على هذه المادة يمكن إجمالها كالتالي:

- يجب أن تحدد فترة زمنية للإيقاف، وأن الإبقاء عليها مفتوحة من قبل المشرع، يشكل إجراء تعسفيا تجاه المخاطبين وهذه الوصاية خاصة في حالة عدم قيام الجهة القضائية بإصدار حكم قضائي بحق للمعني بالأمر مثلا أن الإيقاف قد يتعدى نصف المساحة الزمنية لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي وهذا يعني شللا لواجبات وحقوق المنتخب المحلي.

- تتكلم المادة 45 من قانون 07 /12 " أنه في حالة تعرض العضو لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة أو ممارسة مهامه،

- إن عملية سد الشغور القانوني والفراغ القانوني للمنتخب الذي يتعرض لإدانة جزائية يكون على ضوء المادة 41 من قانون الولاية 07/12¹.

ثانيا: الوصاية على أعضاء المجلس المنحل كهيئة:

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي في حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها أو في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس أو في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي. وعندما يتم حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على إقتراح من الوالي. خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

¹-مكلكل بوزيان ، مرجع سابق ، ص 145.

تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

وعادة يتم حل المجلس وتحديد مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير

الداخلية.

ثالثا: وصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي .

فيما يتعلق بأعمال المجلس الشعبي الولائي، معضما لا تصبح نافذة ولا تصبح قراراتها نهائية، إلا بعد خضوعها للإذن المسبق في معظم الأحيان، من قبل السلطة المركزية أو للتصديق اللاحق من جانبها أحيانا أخرى، شأن ميزانية الولاية لا يمكن الإكتفاء بمدأولة المجلس الشعبي الولائي وإنما لابد من المصادقة عليها من جانب السلطة المركزية المتمثلة في وزارة الداخلية.

وتملك السلطة المركزية حق الوقف وإلغاء أي قرار من قرارات المجلس الشعبي الولائي أو المجالس المحلية بصفة عامة وكذلك هو الحل محل المجلس الشعبي الولائي في إصدار قرار معين أو القيام بعمل معين، كان من الواجب على المجلس الشعبي الولائي قانونا إصدارها أو القيام به، طبقا لإختصاصاته الواردة في القانون ولم يتم به، إلا أن وزارة الداخلية لا تملك حق إتخاذ هذا الإجراء إلا بصورة إستثنائية ألحقه وبرجوعها إلى المادة 162 نجد أنها تنص على كفاءات المصادقة والتصويت على مدأولات المجلس، فتذكر أنه يكون بالأغلبية، وفي حالة التساوي يرجح صوت الرئيس، نجد مسبقا أنه ليس من المنطق إعطاء الرئيس صوتان بدل صوت إنتخابي واحد، فهو عضو كبقية أعضاء المجلس ولا يملك خصوصية إستثنائية العضوية للمجلس التي أعطاها له المشرع الجزائري.¹

¹-مكلكل بوزيان ، نفس المرجع ، ص 147.148.

أ/- وصاية التصديق الصريح.

القانون الولائي الجديد يتكلم عن وصاية التصديق الصريح، فعلى ضوء منطوق المادة 55 أنه لا يمكن تنفيذ مدأو لات المجلس الشعبي الولائي مهما تقاد من الفترة الزمنية أو مهما طالت إلا بعد التصديق عليها صراحة من قبل جهة الوصاية في مدة أقصاها شهرين(02) بعد المدأولة¹.

ب/- وصاية الابطال المطلق

يمكن لجهة الوصاية إبطال مدأو لات المجلس الشعبي الولائي في أي فترة زمنية تشاء والتي تشمل الموضوعات التالية.

1- المدأو لات التي تخرق القانون والتنظيم.

2- المدأو لات التي تتم خارج الإجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي ويقصد بها المشرع حسب رأيناه . التي تعقد خارج المقر القانوني للمجلس أو التي لا تحدد أثناء دورات المجلس، أو التي يجري مدأو لتها في الإجتماعات الخاصة .

3- مدأو لات المجلس التي تخص مسألة خارجية عن صلاحيته.²

ج/- وصاية الابطال النسبي .

يجب أن يكون الإبطال ضمن دائرة زمنية محددة قانونا فإن جأو زته ولم يتم البطلان فتصبح هذه المدأو لات محصنة ضد عمليات الإبطال النسبي وهي كالتالي :

-تكون قابلة للإلغاء المدأو لات التي تشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي الولائي بقضية موضوع

المدأولة إما بإسمهم الشخصي أو كوكلاء.³

¹-المادة 55 من قانون الولاية .

²-المادة 56 من قانون الولاية

³- المادة 56 من قانون الولاية

يمكن للوالي أن يطلب الإلغاء خلال الخمسة عشر (15) يوما الموالية لإختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي تمت المدأولة خلالها . وهنا يكون طلب الوالي موجه لوزير الداخلية كما يمكن لكل ناخب أو دافع ضريبة أن يطلبه خلال أجل 15 يوما من إشهار المدأولة ويقدم هذا الطلب سواء من الوالي أو من يعينهم الأمر بموجب رسالة مسجلة مع إشهار بالإستلام أي وزير الداخلية الذي يفصل فيه خلال مدة 15 يوما للنشر وفي هذه المدة على وزير الداخلية أن يرد على الوالي أو من يعينه الأمر، وإن جأوز¹ مدة الشهر هذه من تاريخ الإشعار بالإستلام من وزير الداخلية، وأن سكوت الوزير وعدم الرد يعتبر بمثابة تصديق أو موافقة ضمنية على المدأولة، والرد يعتبر بمثابة الرفض والإلغاء للمدأولة.

كما أن المشرع أعطى الحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن أمام الجهة القضائية المختصة في قرارات وزير الداخلية الخاصة بإلغاء أو البطلان أو عدم المصادقة على المدأولة.

غيرأن ما يجب تأكيده في هذا المجال، هوأن المجلس الشعبي الولائي والمجالس المحلية بصفة عامة هي التي تقوم بالنشاط بينما السلطة المركزية تراقب فقط. وإن كان هذا الأخير هوالذي يمنح إذن المسبق للقيام بالعمل، ولكن يظل المجلس هوالسيد أي أمره، بعد صدور الإذن بمعنى صاحب القرار النهائي في أن يقوم بذلك العمل فعلا، أو أن يؤجله إلى وقت لاحق وفق ظروفه المحلية، إما عكس ذلك برفض السلطة المركزية منح الموافقة، فهولا يجرم المجلس الشعبي الولائي وكذا باقي المجالس من اللجوء إلى السلطات العليا في الدولة، أو إلى القضاء الإداري للحصول على قرار بديل لموافقة السلطة المركزية بعد إقناعها بأن المصلحة العامة للإقليم تتطلب هذا الإجراء ، بمراجعة قرار الرفض غير أن المجلس في هذا الوضع يتحمل مسؤوليته الكاملة عن ذلك ومايترتب عليه من اثار قانونية امام جهة القضاء.

¹ - المادة 57 من قانون الولاية .

والمجالس الشعبية الولائية وباقي المجالس لا تخضع لرقابة السلطة المركزية فقط بل تتعداها إلى رقابة السلطين، التشريعية والقضائية، خوفا من سطو الإدارة على صلاحيات المجالس بصفة عامة هذا من جهة ومن جهة ثانية إحترام مبدأ المشروعية بالنسبة للقرارات التي تتخذ على المستوى المحلي وكذا تعسف الإدارة في إستعمال حقها .

فبالنسبة للسلطة التشريعية : نجد أنها تستمد حقها في رقابة أعمال مجالس الإدارة المحلية من كون أن هذه المجالس من صنع السلطة التشريعية وتنظيمها بإنشاء المجالس المحلية .التي تتولى إدارة وتسيير شؤون الإقليم وتمثله قانونا أمام الجهات المعنية المختلفة.¹

أما بالنسبة للسلطة القضائية: وفي مجال القضاء الإداري وعلى رأس هرمه مجلس الدولة وإن كان حديث النشأة في الجزائر غير أنه تمكن من إصدار قرارات لا يستهان بها في مجال القضاء الإداري والتي أصبحت مرجعية يعتمد عليها في خطى بعض التزاعات ذات الطابع الإداري في المؤسسات الإدارية.

على أساس أن القضاء هو مصدر من مصادر القانون في الجزائر.بالإضافة إلى ذلك فإنها تعطي لنفسها حق ممارسة رقابتها على المجالس ضمانا إلى تجسيد مبدأ المشروعية بعدم مخالفتها للقانون أو إنحرافها في ممارسة سلطتها أو إعتدائها على حقوق وحرية الأفراد وذلك كله بناء على رفع دعوى قضائية أمام القضاء، يرفعها صاحب المصلحة وهو طبعاً حقا ثابتا لمجلس الدولة، ويعتبر وسيلة ناجعة وحاسمة من وسائل الرقابة على المجالس الشعبية الولائية أو البلدية، وبالمناسبة فإن مجلس الدولة ليس له حق إصدار الأمر أو النواهي إلى المجالس المحلية أو إلى أعضائها.

المبحث الثاني : لمحة عن بلدية ولاد خالد

البلدية الجزائرية هي مؤسسة دستورية نصت عليها المادة 16 من الدستور : "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية."

¹-مكلكل بوزبان ، مرجع سابق ، ص 150-151.

ونصت عليها المادة 17 من الدستور " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ومن هنا سوف نتطرق بالتفصيل إلى تعريف البلدية بشكل تفصيلي¹.

المطلب الأول : تعريف بلدية ولاد خالد.

تمثل البلدية القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة حق المواطنة وتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، كما تشكل فاعلا محوريا في تهيئة الإقليم والتنمية المحلية والخدمة العمومية الجوارية، وتتوفر على هيئة مدأولة يتم إنتخابها عن طريق الإنتخاب العام المباشر . ولا يوجد من بينهم أي عضو تم تعيينه أو تكفله كما أن البلدية تعتمد أساسا على مواردها الذاتية في تلبية وتغطية نفقات حاجات سكانها.

وتملك البلدية إختصاصات ووظائف سياسية وإدارية وإقتصادية وإجتماعية وثقافية واسعة جدا، وتعود أسباب إعطاء المشرع الجزائري للبلدية إختصاصات واسعة ومتنوعة إلى أسباب إيدولوجية متصلة بطبيعة النظام الإجماعي والسياسي والإقتصادي والثقافي والفكري الإشتراكي، وإلى طبيعة نظام البلدية بإعتبارها الخلية الحية والأساسية والقاعدية للدولة الجزائرية في كافة المجالات الإجماعية والسياسية والإقتصادية والثقافية.

وتتوفر البلدية على هيئة مدأولة والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي إلى جانب هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار القوانين والتنظيمات السارية المفعول بهما.

¹-دستور الجزائر 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، المعدل بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية عدد 25، المعدل بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية عدد 03 و المعدل بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 ، لسنة 2016.

أو لا: تعريف بلدية أو لاد خالد تاريخيا.

بلدية ولاد خالد هي إحدى البلديات الستة عشر (16) لولاية سعيدة تنتمي إداريا لدائرة سيدي بوبكر، وتتكون من أربعة (4) قرى هي عين تغات، حمام ربي، العيون، عين الزرقاء، مع المركز السكاني المعروف بإسم الرباحية والذي يضم أكبر عدد سكاني في البلدية بالإضافة إلى دوار خليل الميلود ومائنية .

تعريف البلدية جغرافيا : تقع بلدية أو لاد خالد وسط ولاية سعيدة تعد مساحتها حوالي 20491 هكتار (204.91) وتحيط بها سلاسل جبالية من الغرب والجنوب والشرق كما يقطعها واد سعيدة.

المناخ/الحدود/المساحة: مناخها قاري جاف يكون حار جاف صيفا وبارد ممطر في الشتاء كباقي مناخ ولاية سعيدة . أما حدودها فهي كالتالي:

- في الشمال الشرقي بلدية سيدي أعمر (ولاية معسكر)
 - في الشرق بلدية عين السلطان .
 - في الجنوب بلدية سعيدة .¹
 - أما في الغرب بلدية دوي ثابت .
- * أما مساحتها فتتربع على حوالي (204.91 كم مربع).

إحصاء السكان : حسب آخر الإحصائيات بتاريخ 2008/04/30

- عدد السكان الإجمالي للبلدية: 30617 نسمة
- عدد سكان المركز (الرباحية): 17467 نسمة
- عدد سكان قرية عين الزرقاء: 3045 نسمة.

¹ -إجراء مقابلة مع السيد عبد القادر دحوني مكلف بمكتب الصفقات العمومية يوم 2018/04/22 صباحا .

- عدد سكان قرية عين تغات: 5357 نسمة.

- عدد سكان قرية حمام ربي: 954 نسمة.

- عدد سكان قرية العيون: 708 نسمة.

أما الباقي فهو مجموع المناطق المبعثرة على تراب البلدية المقدر: 4081 نسمة.

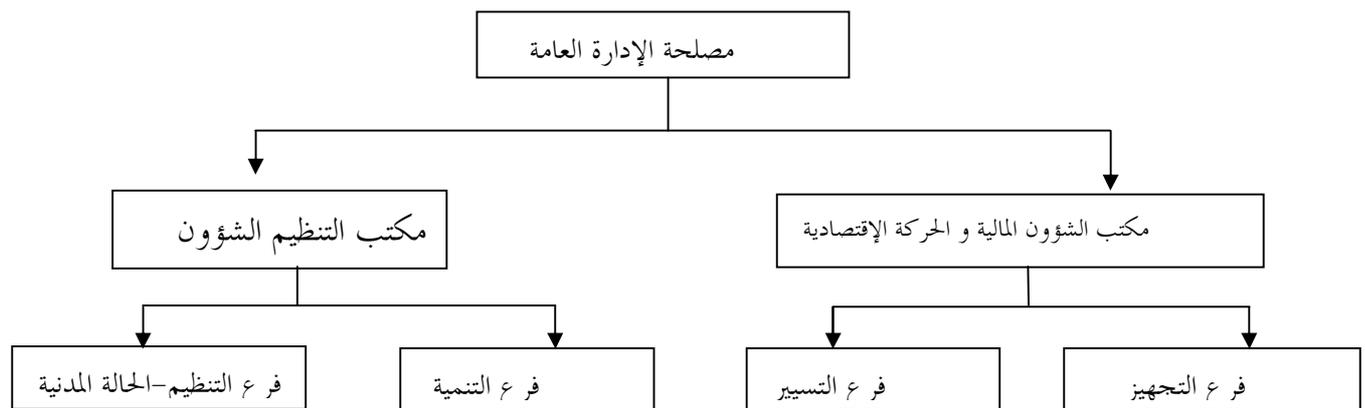
* وفي الأخير فدائرة أو لاد خالد هي سيدي بوبكر ورمز البلدية 2004 والرمز البريدي 20132. وسميت ببلدية أو لاد خالد نسبة لعرش أو لاد خالد.

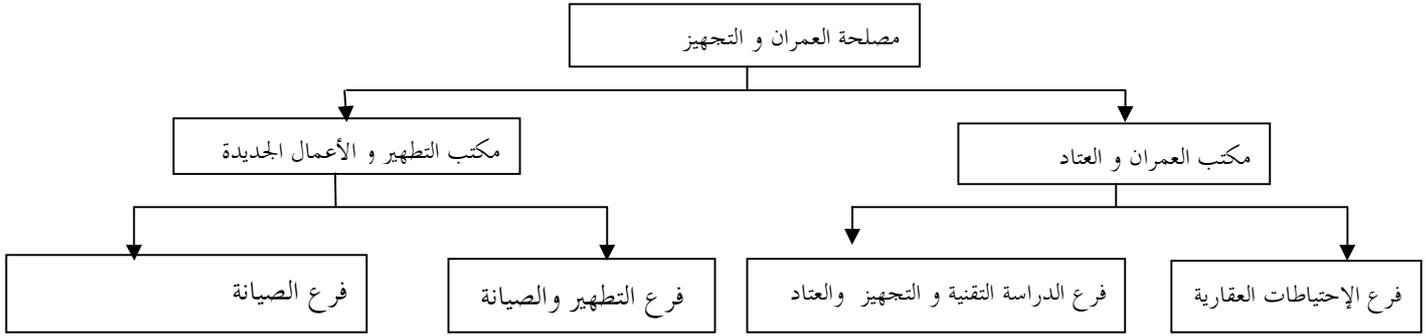
الهيكل التنظيمي لبلدية أو لاد خالد:

أو لا: وصف الهيكل التنظيمي .

هوالتسيير الحسن لمختلف المصالح لذلك لجأت الدولة إلى وضع هيكل تنظيمي مرن للوظائف من أجل تنظيم أعمالها، وكذا توظيف الأشخاص أصحاب الكفاءة كل حسب موقعه في هذا التنظيم باعتبار البلدية هي الوحدة المركزية القاعدية للتسيير . ومن هنا فسوف نتطرق إلى الهيكل التنظيمي لبلدية أو لاد خالد.

الشكل رقم 03: الهيكل التنظيمي لبلدية أو لاد خالد





المصدر: من إعداد الطالبة بإعتماد على معلومات من طرف السيد دحوني عبد القادر مكلف

بمكتب الصفقات البلدية

1- **رئيس المجلس الشعبي البلدي:** هو الشخص الفائز عن طريق الإنتخاب من طرف الأعضاء المنتخبين أو المعينين من طرف والي الولاية في حالات الإنسداد.

2- **الأمانة العامة:** تعتبر الأمانة العامة عصب البلدية حيث يتولى الأمين العام وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي المهام التالية:

- جمع مسائل الإدارة العامة (المصالح) توكل القضايا والمهام المتعلقة بها
 - القيام بإعداد إجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
 - القيام بتنفيذ المدأولات
 - القيام بتبليغ محاضر مدأولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات السلطة الوصية إما على سبيل الأخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والمراقبة.¹
 - تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها.
 - ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.
- وتنظم الأمانة العامة مصالحتين:

¹ --إجراء مقابلة مع السيد عبد القادر دحوني مكلف بمكتب الصفقات العمومية يوم 2018/04/22 صباحا

- المصلحة الأولى : مصلحة المناهج والتنشيط.

- المصلحة الثانية: مصلحة الموظفي.

أولا : المصلحة الأولى :

تضم هذه المصلحة ثلاث مكاتب وفروع وهي :

-مكتب كتابة المجلس.

-مكتب الإعلام الألي.

- مكتب التوثيق والأرشيف.

ثانيا: المصلحة الثانية:

وتضم هذه المصلحة مكتبان وهما:

● مكتب المستخدمين الدائمين.

● مكتب المستخدمين التقنيين.

*الديوان: ويضم فرعان وهو المسؤول عن العلاقات الخارجية ويقوم بالمهام التالية:

- تنظيم الزيارات والأعداد لها وتنظيم البروتوكولات.

- المسؤول عن العلاقة مع السلطات.

- تنظيم الخرجات الميدانية لأعضاء المجلس.¹

*مديرية التنظيم والشؤون الإجتماعية: تحدد مهام المسؤول على مديريةية التنظيم والشؤون الإجتماعية

كما يلي :

¹ --إجراء مقابلة مع السيد عبد القادر دحوني مكلف بمكتب الصفقات العمومية يوم 2018/04/22 صباحا

- يتولى تحت سلطة الأمين العام تنشيط المصالح التي يشرف عليها والتنسيق بينها وتضم المديرية
مصطلحتان وهي:

1- مصلحة التنظيم العام: وتضم بدورها مكتبان هما:

- مكتب المنازعات ومكتب الحالة المدنية.

2- مصلحة الشؤون الإجتماعية: وتنقسم بدورها إلى مكتبان هما:

- مكتب الحركة الإجتماعية.

- مكتب الفلاحة والري.

*مديرية المالية والوسائل العامة: تحدد مهام المسؤول على مديرية المالية والوسائل العامة كما يلي:

يتولى تحت سلطة الأمين العام تنشيط المصالح التي يشرف عليها والتنسيق بينها وتضم المديرية ثلاث
مصالح وهي:

مصلحة المالية: وتضم ثلاث مكاتب وهي:

1-مكتب الميزانية.

2-مكتب الأجور.

3-مكتب الصفقات.

مصلحة تسيير ممتلكات البلدية: وتضم مكتبان هما:

1-مكتب الممتلكات العقارية

2-مكتب الممتلكات المنقولة

مصلحة الوسائل العامة: وتضم بدورها مكتبان هما:

1-مكتب صيانة بناءات البلدية.

2- مكتب الحظائر.¹

*مديرية البيئة والعمران : تحدد مهام المسؤول على مديريةية البيئة والعمران كمايلي:

- يتولى تحت سلطة الأمين العام تنشيط المصالح التي يشرف عليها والتنسيق بينها وتضم المديرية
مصلحتان وهي :

- مصلحة العمران:وتضم مكتب الدراسات والتهيئة

- مصلحة النظافة والبيئة : وتضم مكتبان هما :

1- مكتب النظافة والبيئة.

2- مكتب حفظ الصحة والتطهير .

المطلب الثاني :المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة مدأولة في البلدية ويعد نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول
دورة، ويحدد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم . كما أن المجلس الشعبي البلدي
يجتمع في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05)أيام.²

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما إقتضت شؤون البلدية
ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2)أعضائه أو بطلب من الوالي.³

ويجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون في حالة ظروف إستثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو
كارثة كبرى ويخطر الوالي بذلك فوراً.⁴

¹ --إجراء مقابلة مع السيد عبد القادر دحوني مكلف بمكتب الصفقات العمومية يوم 2018/04/22 صباحا

² - المادة 16، من قانون البلدية 10/11 سالف الذكر .

³ -المادة 17، من قانون البلدية 10/11 سالف الذكر .

⁴ المادة 18 ، من قانون البلدية 10/11 سالف الذكر .

ويعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، وفي حالة قوة قاهرة يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر، خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ترسل الإستدعاءات لدورات المجلس الشعبي البلدي من رئيسه، وتدون بسجل مداو لات البلدية¹. تسلم الإستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكانهم قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من تاريخ إفتتاح الدورة مقابل وصل إستلام. تعلق المداو لات بإستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي ينتخب من بين أعضائه رئيسا له للعهد الإنتخابية في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الإنتخابات ويتم إختياره من قائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد . وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشح أو المرشحة أصغر سنا. وينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثليه خلال الخمسة عشر (15) التي تلي إعلان عن نتائج الإنتخابات.

يعد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد خلال الثمانية أيام (8) التي تلي تنصيبه وترسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي ويقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي جددت عهده عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس المنتخب.

ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم كما يلي:

¹ - المادة 21 ، من قانون البلدية 10/11 سالف الذكر .

-نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقعدا.

- ثلاث نواب (3) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من إحد عشر (11) مقعدا
- أربعة نواب (4) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر (15) مقعدا.

-خمسة نواب (5) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا.¹

- ستة نواب (6) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة ووثلاثين (33) مقعدا
يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه لصالح نواب الرئيس في حدود المهام الموكلة لهم.

يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفي أو المستقل أو المتخلي عن منصب أو محل مانع قانوني خلال عشرة (10) أيام على الأكثر ويستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس ، إذا إستحال على الرئيس تعيين مستخلف له . يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للإجتماع لتقديم إستقالته. وتثبت هذه الإستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي وتصبح هذه الإستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وتصبح هذه الإستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ إستلامها من طرف الوالي. ويتم إصاق المدأولة المتضمنة تثبيت إستقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية.

¹ - مجلة متخصصة في القضايا و الوثائق البرلمانية ، يصدرها مجلس الأمة ، الفكر البرلماني ، العدد الثاني و الثلاثون سبتمبر 2013، الجزائر ص 267.

*صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كمثل للبلدية من جهة وكممثل للدولة من جهة أخرى كما يلي:¹

1-بصفته ممثلا للبلدية : يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية، وينبغي عليه المشاركة فيها حسب إلتزاماته المحددة في هذا القانون²، كما يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.³

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف. ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بإسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها ويجب القيام بما يأتي:

- التقاضي بإسم البلدية ولحسابها.
- إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية
- إبرام عقود إقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- إتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.
- إتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.
- السهر على المحافظة على الأرشييف.

¹ - المواد 62 ، من قانون البلدية 10/11، سالف الذكر .

² -المواد 77 ، من قانون البلدية 10/11، سالف الذكر .

³ -المواد 78 ، من قانون البلدية 10/11، سالف الذكر .

– إتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.¹

2- **بصفته ممثلا للدولة** : يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية وبهذه الصفة، فهو يكلف على الخصوص بالسهر على إحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.²

له صفة ضابط الحالة المدنية، وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا، كما له وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي.³

الأمانة العامة : يسير الأمانة العامة أمينا عاما يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية والمساعد المباشر والأساس لرئيس البلدي⁴ والأمين العام للبلدية الرئيس الإداري الأعلى على مستوى إدارة البلدية وهذا حسب المادة 15 من قانون البلدية، مهمته تنشيط إدارة البلدية، بحيث يقوم بدور تنسيقي بين مختلف مصالح ومكاتب البلدية قصد توحيد العمل الإداري، ويعود ذلك للكفاءة الإدارية التي يتمتع بها بالمقارنة بالمنتخبين والذين غالبا ما يكونون ذوي كفاءات محدودة أو لعدم إلمامهم بالمنظومة القانونية التي تضبط العمل الإداري، وقد نصت المادة 127 من قانون البلدية على أن تحديد كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية يكون عن طريق التنظيم أي أن السلطة التنفيذية هي صاحبة الإختصاص في هذا الإطار بالإضافة إلى حقوقه واجباته ويتولى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي:

– إعداد الميزانية البلدية.

– جميع مسائل الإدارة العامة.

– القيام بإعداد إجتماعات المجلس الشعبي البلدي وتنفيذ المداورات .

¹ -المادة 82 ، من قانون البلدية ، السالف الذكر .

² -المادة 85، من قانون البلدية ، السالف الذكر .

³ -المادة 87، من قانون البلدية ، السالف الذكر .

⁴ -المادة 125 ، من قانون البلدية ، السالف الذكر .

- تبليغ محاضر المدأولات والقرارات إلى السلطة الوصية إما على سبيل المثال الإخبار أو من أجل ممارسة الموافقة والرقابة.¹

إدانة جزائية نهائية ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار ويعتبر مستقلا تلقائيا من المجلس.

المطلب الثالث: أنواع الوصاية الإدارية في البلدية

وتتمثل رقابة الهيئة المركزية على المحليات في صور عديدة، لعل أهمها هو حق الحكومة في تعيين نسبة معينة من أعضاء المجالس المحلية، يمارسون نشاطهم بالمجالس إلى جانب الأعضاء المنتخبين، تقوم الهيئة المركزية بإختيارهم من بين أصحاب الكفاءة والقدرة والصلاحية والخبرة، لكي يشاركوا في تسيير الشؤون المحلية وأمور الإقليم مستغلين في ذلك تجربتهم وكفائتهم وهم في نفس الوقت يمثلون النظام وراي الحكومة وسياساتها العامة، لضمان تنفيذ الحد الأدنى من تلك السياسة المنتهجة للمحافظة على وحدة الدولة من الناحية التنفيذية.²

أو لا: الوصاية الإدارية على الأعضاء والهيئات اللامركزية (البلدية):

ويقصد بها تلك الرقابة الإدارية الوصائية التي تمارسها السلطة الوصائية (المركزية) التي يتبع لها الشخص اللامركزي فهذه الرقابة على أعضاء المجلس تكون على شكلين:

1- الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس ذاتهم (منفردين).

2- الرقابة الوصائية على المجلس ذاته (كمجموعة).

إن الرقابة الوصائية تطل في هذا الجانب على أعضاء المجلس ذاتهم كأفراد منتخبين ضمن الهيئة اللامركزية البلدية وهي كالتالي:³

¹ -المادة 129، من قانون البلدية 10/11 ، السالف الذكر .

² -مكلكل بوزيان ، مرجع سابق، ص 123.

³ -مكلكل بوزيان ، نفس المرجع ، ص 124.

***وصاية الإيقاف** : يحصل الإيقاف بالنسبة للمنتخب لعضوية المجلس الشعبي البلدي وذلك عندما يتعرض إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه .وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية، ويكون هذا التوقف بقرار من الوالي.ويقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار ويعتبر مستقلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخبا تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. ويعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك.¹

ثانيا : الرقابة على المجلس ذاته (كمجموعة):

يلاحظ أن القانون البلدي الجديد رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 سكت عن وصاية الإيقاف التي تقوم بها جهة الوصاية خاصة في حالة الإستعجال والطوارئ أو الشغور القانوني لأكثر من نصف أعضائه حيث الإيقاف كوصاية إدارية أشار إليها القانون البلدي السابق مادة 115.112 بينما القانون الجديد تجاهلها كليا.

1-وصاية الحل : لا تتم هذه الوصاية إلا بمرسوم عن مجلس الوزراء، بناء على تقرير من وزير الداخلية، بحيث تجرى انتخابات جديدة في مهلة أقصاها ستة اشهر، ويتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل والمجلس البلدي المؤقت هذا يتولى مهام المجلس القديم إلا أنه من المؤكد أنه لايمكن حل المجلس الشعبي البلدي إذا كانت المدة الباقية الى الإنتخابات الجديدة أقل من سنة أي أن الإنتخابات العامة للبلدية يجب ألا تكون أقل من 12 شهر، فتجرى إنتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة اشهر .إبتداء من تاريخ

¹ -المادة 43، من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

- الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية ويتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:
- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف عدد الأعضاء.
 - في حالة الإستقالة الجماعية للأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
 - في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.
 - في حالة خرق أحكام دستورية.
 - في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.¹

ثالثا : الوصاية الإدارية على اعمال الهيئات اللامركزية.

تعد هذه الوصاية من أهم أشكال الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على هيئات المنتخبين، وهي التي تحدث عادة على أعمال المجلس الشعبي البلدي وقراراته وبرز صور واشكال الوصاية على قرارات المجلس الشعبي البلدي هي كالتالي:

1/ **وصاية التصديق:** تعتبر هذه الوصاية من أكثر وأهم حالات وصور الوصاية البلدية وأكثرها، وأن مداو لات المجلس الشعبي البلدي قابلة للنفاد دون حاجة إلى موافقة السلطة الوصائية، والتصديق عموما يعني إعطاء الضوء الأخضر لتنفيذ المدأولة، وهناك صورتين للتصديق وهما كالتالي :

***التصديق الصريح:** إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا، وجب تصديق السلطة الوصائية على قرارات الهيئات اللامركزية وذلك كي تصبح نهائية وقطعية ونافاذة وأن لا تنفذ هذه القرارات مهما طالت الفترة الزمنية، بمعنى آخر أنه يتوقف تنفيذ التصرف والمدأولة على إجراء عملية التصديق عليه من قبل جهة الوصاية المختصة وعكسه يمكن تنفيذ المدأولة مهما تقادمت الفترة.

¹-مكلكل بوزيان ، نفس المرجع ، ص127.

* **التصديق الضمني:** وهنا يكون التصديق ضمنيا إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية -البلدية- نافذة إذا مضت فترة زمنية دون اقرارها، كما قد يكون رفض التصديق ضمنيا، إذا نص القانون أيضا على أن سكوت جهة الوصاية وفوات المدة القانونية على أنه رفض التصديق، فالتصديق الضمني يتحدد أساسا بموقف المشرع فقد يكون سكوت جهة الوصاية ومرور الفترة الزمنية هوشكل من أشكال التصديق الضمني أو الرفض الضمني للتصديق.

وللتصديق مجموعة من الآثار والخصائص القانونية التي يمكن إيرادها كالتالي:

- 1- لا يحق للجهة اللامركزية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها من قبل السلطة الوصائية وذلك على أساس أن تنفيذ هذه القرارات يكون متوقفا على حصول عملية التصديق خاصة في التصديق الصريح وعكسه يعتبر تنفيذ المدأولة دون إنتظار تصديق جهة الوصاية .¹
- 2- إن القرار اللامركزي لا يعتبر بأي حال من الأحوال جزء من عملية التصديق والذي قامت بالتصديق عليه جهة الوصاية المختصة وذلك لأن التصديق لا يعد من عناصر القرار اللامركزي، ولا يعتبر التصديق من قبيل الاشتراك في اصداره ذلك لأن التصديق أمر خارج من دائرة القرار يؤثر في نفاذه ولا يؤثر في وجوده فالقرار موجود ولكن نفاذه موقوف أو متوقف إلى حين التصديق عليه.
- 3- الشخص اللامركزي يتحمل وحده دون غيره المسؤولية عن الأضرار التي قد تنشأ بسبب تنفيذ القرار الذي تم التصديق عليه.

حيث يقول المشرع أنه عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليه. ومن هذا المنطلق فالمادة 58 حولت التصديق الصريح للمادة 57 إلى التصديق الضمني وهكذا فإن مرور الفترة الزمنية المحددة ب 30 يوما وسكوت جهة الوصاية يعتبر شكلا من أشكال التصديق الضمني وتصبح مدأولات المجلس الشعبي البلدي تمتلك مشروعيتها وحصانتها

¹ - مكلكل بوزيان ، نفس المرجع ، ص129

القانونية ويمكن تنفيذها بعد مرور 30 يوما ولا يحق لجهة الوصاية الاعتراض عليها أو إيقافها إلا من خلال القضاء المختص.

2/ وصاية الإلغاء: الإلغاء معناه إنهاء وجود القرارات -المدأولات- أساسا أي تصبح معدومة القيمة القانونية، والإلغاء دائما يكون كليا ولا يجوز الإلغاء الجزئي على الإطلاق . لأن شكل من أشكال التعديل والذي يجوز عليه جهة الوصاية، بل هو من اختصاصات السلطات الرئاسية فقط وهناك شكلين أو صورتين للإلغاء:

-قرارات باطلة بحكم القانون (البطلان المطلق)

-قرارات قابلة للإبطال (البطلان النسبي).¹

فالقانون الجديد للبلدية 10/11 فسح المجال لأصحاب العلاقة بطلب الإلغاء في أي وقت يروونه مناسبا بعد تعليق محضر المدأولة والمصادقة عليه من قبل الوالي.

والمادة 61 تعطي للمجلس الشعبي البلدي حقا في الطعن في قرارات الوالي بالبطلان وعدم المصادقة على قرارات المجلس الشعبي البلدي، إلا أنه لم يعطي حقا للمجلس الشعبي البلدي في الطعن في القرارات التي تم إلغاؤها أو بطلانها بناء على طلب من يعينهم الأمر أو لهم مصلحة في المدأولة والذين رفعتهم للقضاء المختص الذي أصدر قراره بالإبطال.²

3/ وصاية الحلول: المقصود هنا بالحلول هي قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا، بالحلول محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض من إزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو نتيجة للإهمال قد يؤدي إلى إضرار بالمصلحة العامة لذلك المشرع يميز لجهة الوصاية -الوالي- أن تحل محل الهيئات اللامركزية لم تقم في إصدار هذا القرار نيابة، بإسمها ولحسابها على الرغم من مبدأ الهيئة اللامركزية ثم تقوم بإصدار هذا القرار .

¹-مكلكل بوزيان ، نفس المرجع ، ص 134 ، 133.

²-المادة 61، من قانون البلدية ، 11/10

يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية، أو جزء منها عندما لا تقوم البلدية بذلك، يمكن للوالي أن يمارس هذا الحق باستثناء الحالات الإستعجالية في البلدية الواحدة، بعد إنتهاء الآجال المحددة في الإنذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن الوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار وعموما نجد أن جميع صور هذه الوصاية الإدارية هي بالضرورة شكل من أشكال الرقابة الإدارية (الخارجية) والتي تقوم بها جهة الوصاية المركزية، غير أن القانون البلدي الجديد أضاف وصاية جديدة غير موجودة إطلاقا في القوانين البلدية السابقة وتتمثل في وصاية الحلول على رئيس المجلس الشعبي البلدي .

4 / وصاية الحلول على رئيس المجلس الشعبي البلدي : إن القانون الجديد أضاف شكلا جديدا للوصاية يتعلق بالحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات التي يتجاهل أو يماطل في تنفيذ بعض الإجراءات والقرارات الملزم بها قانونا، وذلك بعد تنبيهه وإنذاره من قبل جهة الوصاية وإعطائه آجال محددة لتنفيذها وهذا ما تؤكد المادة 101 حيث تقول "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل إتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أحد، يقوم بذلك تلقائيا بعد إنتهاء الأجل المحدد في الإنذار.

كما أن الحلول يمكن أن يحدث، عندما يكون النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات مجاورة مهددا ففي هذه الحالة يحل الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بمهامه بموجب قرار معلل حيث يؤكد ذلك المادة 101قائلة "لا يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجلس الشعبي البلدي المعنيين بموجب

قرار معلل لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد، عندما يهدد النظام العام في بلدين متجاورين، إلا أنهما يخضعان إلى ولايتين مختلفتين أساسا.¹

المبحث الثالث: الديمقراطية التشاركية

لقد أرسى المؤسس الدستوري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي في صلب الدساتير ثم أحال المشرع وضع القوانين التي تحدد وتؤصل وحدات هذا التنظيم، وتحدد هيئاته وأساليبه تشكيلاه وإختصاصاته، وعلاقتها بالسلطة المركزية.

فالمجالس المحلية المنتخبة تمثل قاعدة اللامركزية، وبالتالي فهي تجسد فكرة توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والإدارة المحلية خاصة، حيث أن التحول في وظائف الدولة وإلتزاماتها تجاه أفراد المجتمع أدى إلى جعل اللامركزية الخيار الواعد والقلب المناسب لتسيير وتنظيم شؤون المجتمع في جميع الحالات، والتي تربط أساسا بحقوق وحرريات المواطنين في إطار ديمقراطي، فمسارات اللامركزية تلعب دور الداعم الإقتصادي في تكريس تناوب المسارات الديمقراطية وتفعيل المشاركة.

وقد إزدادت أهمية المجالس المنتخبة في مطلع التسعينات، حين برز على الصعيد الدولي فكرة الحكم الراشد، وماتستوجه من آليات، كآلية المشاركة في الحكم، وبعث وتعزيز أطر النظام الديمقراطي، وآلية الفعالة والشفافية والمساءلة والشرعية والإستجابة، وغيرها من الآليات الكثيرة، كما أن منطق ومفهوم الديمقراطية المحلية يقتضي أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة تمثل السكان المحليين سياسيا، ولا يتحقق هذا التمثيل إلا عن طريق الإلتخاب. ولذلك خصصنا هذا المبحث لدور الجماعات المحلية في تفعيل الديمقراطية التشاركية، لذلك قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب.

¹-مكلكل بوزيان ، نفس المرجع ، ص 141.

المطلب الأول: تعريف الديمقراطية التشاركية

إهتمت العديد من الدول على الديمقراطية التشاركية وتطبيقها على مستوى الوطني والمحلي، وهذا في سبيل تكريس دولة القانون بكل مقوماتها، ولهذا سنحاول تقديم تعاريف حول الديمقراطية التشاركية وإن تعددت:

عند تصفحنا لمجموعة من المعاجم العربية، لم نجد مصطلح للديمقراطية التشاركية والذي تقابله باللغة الفرنسية مصطلح La Democratie Participative وبالتالي سنحاول تجزئة المصطلح كل على حدى. يقصد بكلمة الديمقراطية ذات الأصل الإغريقي والمركبة من مصطلحين: أو لهما Demos بمعنى الشعب، وثانيهما Kratos Ou Kratien بمعنى السلطة، قوة، قيادة، نفوذ، وفي حال ضمهما معا يدلان على أن المقصود بتلك الكلمة سلطة الشعب أو قوة الشعب أو حكم الشعب. وهذا يتوافق. وإستخدام الإغريق للكلمة حين قصدوا بها ممارسة السلطة بواسطة عامة الشعب وفي معجم العلوم السياسية Dictinnaire De Science Politique فقد عرف الديمقراطية على أنها: نظام سياسي يؤسس على مبدئين: السيادة ملك الشعب، السلطة تمثل إرادة أغلبية المواطنين دون صرف النظر كلية عن آراء وأفكار الأقلية، ومن جهة أخرى نجد أن مصطلح المشاركة، قد تباينت تعاريفه بشكل عام، بحسب الزاوية التي ينظر إليها الباحث وبإختلاف تخصصه العلمي¹، فرجل السياسة يراها من خلال منظور سياسي معين، وكذلك بالنسبة لباحث علم الاجتماع فمصطلح المشاركة أو Participation مشتقة من إسم المفعول للكلمة الفرنسية Participer ويتكون هذا المصطلح اللاتيني من جزأين، الأول Part بمعنى "جزء" والثاني هو Compart ويعني "القيام بـ"، وبالتالي فإن مصطلح المشاركة حرفيا Tolke Part، أي القيام بدور²، أما من الناحية الإصطلاحية، إختلفت التعاريف المقدمة من طرف الفلاسفة والباحثين حول الديمقراطية التشاركية، ويقدم الباحث المغربي يحيى البواقي تعريف للديمقراطية التشاركية يقول:

¹ -حمدي مريم، "دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية سنة 2014-2015 ص 32.

² حمدي مريم، مرجع سابق، ص 33-34.

هي عرض مؤسساتي للمشاركة، موجه للمواطنين، يركز على إشراكهم بطريقة غير مباشرة في مناقشة الإختيارات الجماعية، تستهدف ضمان رقابة فعلية للمواطنين، وصيانة مشاركة في إتخاذ القرارات، ضمن المجالات التي تعنيه مباشرة وتمس حياته اليومية عبر توسل ترسانة من الإجراءات العلمية¹، كما يعرفها الباحث الجزائري دكتور صالح زيان: " مفهوم المشاركة أو التشاركية مفهوم مرتبط بالمجتمع المفتوح الديمقراطي وهو مكان أساسي من مكونات التنمية البشرية، يسعى من أجل تحقيقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إنها تعني بشكل مبسط أن يكون للمواطنين دوراً ورأياً في صناعة القرارات التي تؤثر في حياتهم سواء بشكل مباشر، أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم". يعرفها الأمين شريط: " أنها شكل أو صورة جديدة للديمقراطية، تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العمومية وإتخاذ القرارات المتعلقة بهم"¹.

هذه الديمقراطية التشاركية هي عملية وطريقة لإدارة شؤون المجتمع، تهدف بشكل مباشر إلى خلق تنظيم من أجل زيادة مشاركة المواطنين، يتمثل هدفها النهائي في تطوير المجتمعات المحلية بطريقة متماسكة ومستدامة فمحرك التنمية هو مشاركة المواطنين ضمن شراكة الممثلين المنتخبين والحكومات وغيرهم من مكونات المجتمع المدني.²

يعرفها مطاع الصفدي: تصحيح لما إقترفت إليه الديمقراطية التمثيلية، ذلك أن الديمقراطية التشاركية أستغلت نقاط ضعف الديمقراطية التمثيلية بأنها ذلك الإطار المؤسساتي الذي تتحقق فيه الممارسة.³ فعلى حسب الدستور المغربي الديمقراطية التشاركية : تمثل ذلك الإطار الذي يجمع بين ما هو حكومي عمومي وجمعيات المجتمع المدني والمواطنين في ظل التعاون والمشاركة من أجل النهوض والتقدم وتحقيق التنمية في ظل دولة يسودها القانون والعدالة. ويعرفها حاتم دمق: " في مفهوم

¹ بوحية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر و التوزيع الأردن الطبعة الأولى سنة 2015 ص 55.

² عياد محمد سمير، زروقي ابراهيم، الديمقراطية التشاركية و منطق ترقية حقوق الإنسان مجلة أكاديمي الجهة عن مخبر إصلاح السياسات العربية في ظل تحديات العولمة العدد الثاني مكان جامعة حسنية بن بوعلي شلف سنة 2014 ص 63-64.

³ حريزي زكرياء، المشاركة السياسية للمرأة العربية و دورها في محاولة تكريس الديمقراطية التشاركية الجزائر نموذجاً، رسالة لنيل شهادة الماجستير علوم السياسية كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الحاج لخضر بيانة ص 12.

وآليات الديمقراطية التشاركية وفرص تطبيقها في تونس، بأنها جملة من الآليات والجراءات التي تمكن من إشراك المدني والمواطنين في صنع السياسات العامة، وتثمين الدور وإتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الشأن المحلي العام عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة سواء على المستوى الوطني أو المحلي بحيث ألا تلغي الديمقراطية التمثيلية كليا بل تسعى للتجأؤ ز أو جه القصور والعجز فيما يضمن انخراط الجميع والتكامل بين الديمقراطيين.

ولقد عرفها المفكرين الغرب بحيث يعتبر موضوع الديمقراطية التشاركية من المواضيع التي شغلت فكر الباحثين ومن بينهم باري نروين والباحث بريس كارينغتن في قولهما: أن الديمقراطية التشاركية تتفوق نظريا على كل الأنظمة الشمولية، وأنها الوحيدة القادرة على المحافظة على قيمة الفرد وكرامته لأنها تسمح للمواطن بالمشاركة فيعملية إتخاذ القرار، أما ريان فوت إذ رأت بأن الديمقراطية التشاركية تتطلب قدرا كبيرا من العمل التطوعي من المواطنة طرف هيئات المجتمع المدني، جمعيات لجان إحياء، وعليه البدء من إستشارة المواطنين أثناء صناعة السياسة العامة فيما بينه وبين ضناع القرار. وقد عرفت الباحث هانا أرندت " بأنها ذلك الفضاء الذي يسمح فيه المواطنين بتبادل الأفكار والآراء بإرادة حرة هدفها تحقيق الصالح العام.¹

بحيث يجب أن تنتهي العملية الديمقراطية إلى سعادة المجتمع بكامله وليس مصلحة خاصة فردية تحكمها المصالح المادية المحصنة والفائدة الاقتصادية التي نجعل السياسة خاضعة لسيادة الاقتصاديين ورجال الأعمال وأصحاب المصالح والنفوذ والسيطرة، ذلك أن تحقيق سعادة هؤلاء لا يمكن بالضرورة أن يؤدي إلى تحقيق سعادة المواطنين والمجتمع، وهناك تعريف آخر قدمه جون ديوي للديمقراطية التشاركية: "مشاركة كل من يتأثر بالمؤسسات الاجتماعية حيث يشارك الفرد في رسم وإنتاج هذه المؤسسات والسياسات التي تنتج عنها". أي تأثير المواطن الذي ينحدر من التنظيمات الإجتماعية المجتمع المدني، الجمعيات التي يساهم عن طريقها في رسم السياسات العامة.

¹ بلقرع خيرة، الديمقراطية التشاركية كآلية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية تخصص السياسة العامة و تنمية جامعة مولاي طاهر بسعيدة لسنة 2015-2016 ص 41.

كما يوجد أيضا المفكر الإنجليزي الذي يؤكد فكرة أنتوني جيدنز في كتابه "الطريق الثالث" تجديد الديمقراطية الإجتماعية وذلك من خلال ترسيخ مبدأ التشاركية يمتد من المؤسسات الإجتماعية والتخلي عن فكرة الإستفادة من الحقوق السياسية من المشاركة بالإضافة إلى التمتع بالحقوق الإجتماعية من صحة وتعليم¹ وفي الأخير نأخذ تعريف رشيد لصفر الذي عرف الديمقراطية التشاركية على أنها مساهمة ومشاركة المواطنين في عملية إتخاذ القرارات التي تتعلق بشؤونهم العامة.²

يرتكز الخطاب الرسمي في الجزائر على ضرورة الإنخراط المجتمعي من أجل بناء الديمقراطية الإشتراكية والمساهمة في بناء السياسات وتعزيز مسارها والسعي لإنجاز أهدافها، ويدعونفس الخطاب من البرلمانين المشاركة مع المجتمع الواسع من خلال وفائهم لتعدادهم مع منتخبهم في البلديات والولايات لتحقيق الديمقراطية التشاركية ويستدعي أن تكون علاقة المنتخبين بالشباب متينة قوامها الثقة والحوار الصريح بدون وصاية، لتوسيع قاعدة الديمقراطية التشاركية، وتحقيق التوافق حول المصالح العليا للبلاد، ولتفادي الشرح ما بين الأجيال، وما ينتجه من صراع يشغل المجتمع عن قضاياها الكبرى في التنمية، وتحفز الحكومة الجزائرية في آفاق سنة 2017 لإعداد مشروع ميثاق القانون الديمقراطية التشاركية، يندرج ضمن المشاريع التي تجسد القيم الدستورية، ويسمح بترسيخ طرق تشاركية حقيقية بين السلطات العمومية والمواطن وتعتزم وزارة الداخلية والجماعات المحلية طرح مشاريع وقوانين جديدة للبلدية والولاية، وتم تنصيب فوج عمل وزارى مشترك يعمل على دراسة السبل لوضع الآليات التي تسمح للمواطنين في تسيير الشؤون المحلية، والإسراع إلى وضع الآليات المناسبة ما يسمح بالاستجابة لتطلعات المواطنين رغم أن التشريع الجزائري وضع 14 مادة قانونية تدعو إلى إرساء الديمقراطية التشاركية، والقضاء على البيروقراطية والرشوة بجميع أشكالها وتحسين الخدمة العمومية وتعمل الجزائر في إطار التعاون مع الإتحاد الأوروبي وبرنامج المتحددة الإنمائي، إلى دفع قدرة السلطات المحلية والمجتمع المدني على ترقية التنمية المحلية، وتم إمضاء اتفاق لتمويل برنامج

¹ بلقرع خيرة، مرجع سابق، ص 43.

² الأمين سويقات، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية، دفاثر السياسة و القانون الجهة قامدي مباح ورقلة العدد 17 جوان 2017 ص 245.

الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية ممول من الإتحاد الأوربي بمساهمة مالية قيمتها ثمانية ملايين يورو وسيعمل هذا البرنامج على تحسين أنظمة التخطيط الإستراتيجي والديمقراطية المحلية عبر دمج المرأة والشباب وإشراكهم في الحكومة.¹

على مختلف مستوياتهم خصوصا في الولايات والبلديات، ويأتي هذا الحرص من السلطات الجزائرية على ترسيخ الديمقراطية التشاركية إدراك منها بأن مفهوم هذه الديمقراطية لا يزال مفهوما مفروغ من محتواه وحريرا على ورق وشعارات براقية في ظل غياب الشفافية وإستشراء مظاهر الفساد وطغيان التسيير المركزي وصعوبة الحصول على المعلومات في وقتها المناسب وتؤكد المعطيات الميدانية أن إشتراك المواطنة في تسيير أمور بلديته، المنصوص عليها قانونا غير مطبقة بسبب نقص آليات ووسائل تطبيق هذه القوانين.

ونجد أن قانون البلدية 10-11 يؤكد أن المشاركة الحقيقية للمواطنين في تسيير الشؤون المحلية تتم عبر المبادرات التنموية وتنفيذ المشاريع ومتابعتها، لكن غياب التعبئة في النطاق المحلي، تجعل هذا المبادرات منعدمة على صعيد المجالس المنتخبة ويتولى تنشيطها الولاية بدل المنتخبين والمواطنين.

كما يشهد المجتمع الجزائري إنكفاء المواطنين عن أداء دورهم في المشاركة الاجتماعية والتنمية، وإنصرفت الطبقة المثقفة بدورها عن تقديم آرائها وأفكارها للهيئات المنتخبة في مختلف الفعاليات والمبادرات التنموية بسبب فقدان الثقة بممثلهم وغياب الإتصال بين الطرفين ما يكرس اضمحلال ثقافة المشاركة المجتمعية بمرور السنوات، رغم ما عرف عن هذا المجتمع سابقا مبادرته إلى حملات تهيئة وتنظيف المحيط، وإنجاز مشاريع عمرانية للمنفعة العامة بوسائل بسيطة، في إطار ما يسمى محليا في بعض المناطق من الجزائر، وهوالتعاون من أجل المساهمة في إنجاز عمل لفائدة العامة، وبالنظر للفتور السياسي والحضور المحتشم للمعارضة السياسية، تصبح الديمقراطية التشاركية ضرورية، غايتها تكريس المشاركة المواطنة بحضور فاعل لكل الفئات الاجتماعية في التشاور والحوار في قضايا الشأن المحلي

¹ عبد المجيد رمضان، الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية، دفاثر السياسة والقانون الجهة جامعة قامدي مراح ورقلة العدد 16 جانفي 2017 ص 78-79.

والمعارضة محيرة على ديمقراطية أحزابها والإنتفاخ على المجتمع ومرافقته، ويقتضي أن ترسخ الأحزاب ثقافة الحوار في القضاء العام وترقيته، كونها إستحدثت لذات الغرض، ولكي يتحقق هذا الأمر، ينبغي ترقية آليات المشاركة¹، في عملها حتى يتسم عملها بالدوام ولا بالظرفية، إن نجاح هذا الشكل المتقدم من الديمقراطية التشاركية، يتوقف على مدى وجود مجتمع مدني قوي وفاعل ومطلع ومتحمس ووجود مواطنين مدركين لمعنى الديمقراطية، وفي طليعتهم الطبقة الوسطى والطبقة المثقفة والمتعلمة عموما، المنسحبة حاليا من العمل السياسي، كما يتعين على السلطات المحلية فتح قنوات للتواصل والحوار والتقرب من الشباب وغيرهم من الفئات العمرية المختلطة التي تستعين بالتكنولوجيا المعلومات كوسيلة للتعبير عن الآراء المختلفة بدون قيود، وإرساء أسس ممارسة "الديمقراطية الرقمية" داخل الجماعات المحلية بعد أن تعاضمت حالة الإستجابة لدى مختلف فئات شرائح المجتمع، ونشأت حالة شبه شاملة من عدم الثقة والرضا عن المسؤولين المنتخبين والمعنيين الذين تجأو زهم الحراك المجتمعي الرقمي المتناهي بشكل متصاعد

المطلب الثاني : المجتمع المدني إطار ممارسة الديمقراطية التشاركية

أصبحت حركات المجتمع المدني عنصرا فاعلا دائم الحضور من أجل المساهمة في قيادة قاطرة التنمية، على المستويات المحلية، وذلك جنبا إلى جنب مع جهود الدولة وباقي مؤسسات الدولة. فالديمقراطية التشاركية تقوم على وجود مجتمع مدني منظم، حيث أنه لا يمكن أن نتحدث عن المجتمع المدني أو عن فاعليته وعطائه في ظل نظام ديمقراطي حقيقي تستطيع من خلاله هذه المؤسسات أن تعمل بجزير واسع دون الخوف من أي ردود فعل تؤثر على التنظيم المدني في المجتمع، ومنه أكدت الدراسات على العلاقة الإرتباطية بين المجتمع المدني والديمقراطية.

أو لا : مكونات المجتمع المدني :

¹ عبد المجيد رمضان، مرجع سابق ص 79.

محاولة لفهم المجتمع المدني لا بد أن نتطرق إلى مكونات المجتمع المدني باعتبار أنه يتكون من مجموعة من المؤسسات.

1- الأحزاب السياسية : حيث تعتبر من أهم العناصر الهامة المشكلة للمجتمع المدني وللدولة وتقوم الأحزاب بأدوار عديدة على كافة الأصعدة والمجالات، والأمر الذي يجعلها من أبرز مؤسسات المجتمع المدني .

وتعتبر الأحزاب رافدا أساسيا للتجربة الديمقراطية، ومكونا أساسيا لها حيث أنه كلما زادت فاعليتها في عمق المجتمع أصبحت التجربة الديمقراطية أكثر قوة.¹

2- النقابات : للنقابات دور إجتماعي يتمثل في الحفاظ على حقوق الأفراد المنتمين لها، وهناك دور سياسي تلعبه كقوة ضاغطة على الدولة في رسم سياستها العامة، والنقابات تهتم بالمصلحة العامة ومصالحه الفئة التي تمثلها.

3- الجمعيات : تعد الجمعيات من أهم مكونات المجتمع المدني، وفي هذا الإطار عرفت على أنها تجمع أشخاص طبيعيين على أساس تعاقدتهما لمدة زمنية محددة أو غير محددة يشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مربح من أجل ترقية الأنشطة لاسيما في المجال المهني طبقا لنص المادة 02 من القانون العضوي 06/12 المؤرخ في 15 جانفي 2012 المتعلق بالجمعيات.

ثانيا: دور المجتمع المدني في إرساء الديمقراطية التشاركية.

الديمقراطية التشاركية قوامها الشراكة الفعالة بين حركات المجتمع المدني والإدارة ساليب التقليدية في إدارة الشأن المحلي، ومنه أصبح لحركات المجتمع المدني الدور الفاعل في العملية التنموية على المستوى المحلي .

¹ لعشاب مريم، التكريس الدستوري لمبدأ تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، مجلة البحوث و الدراسات القانونية و السياسية، جامعة البليدة 2، ص 200.

ويمكن إبراز دور المجتمع المدني كشريك فعلي مع الإدارة المحلية و كخطوة محلية بغية الوصول إلى التعاون وبناء العلاقات على أسس جديدة .
لتجسيد الديمقراطية التشاركية في ما يلي :

1- إختيار القيادات الأجدر بحسن إدارة وتسيير الجماعات المحلية والإقليمية :

وذلك من خلال حملات النوعية والتعبئة التي تقوم بها مع مختلف الفئات الإجتماعية بغية توعيتهم وتحسيسهم بالمسؤولية للإختيار الطاقم الأمثل الذي يسير الإدارة، كما لها دور كبير في ضمان ونزاهة العملية الإنتخابية، هذا من جهة ومن جهة أخرى تعمل على حضور مختلف اللقاءات والتجمعات الإنتخابية، ومتابعة كيفية تعامل وسائل الإعلام الرسمية والخاصة مع مختلف المرشحين والقوى السياسية على ¹المستويات المحلية ومدى حيادها.

كما تعمل حركات المجتمع المدني على مراقبة عمل الجهات المشرفة على العمليات الإنتخابية المحلية ضمنا لعدم إنحيازها لجانب السياسي، وتستمر مشاركة حركات المجتمع المدني في العملية الإنتخابية إلى غاية صدور نتائج الإمتحانات وإعلان القائمة الفائزة بالإنتخابات والتي لها الحق في تولى إدارة المجالس المحلية.

2- المساهمة في العملية التنموية على المستوى المحلي :

بعد تشكيل المجالس المحلية تبدأ فصول علاقة جديدة تؤسس على حقيقية بين المجتمع المدني والإدارة المحلية. وعماد هذه الرهان التنموي، وتوضح معالم هذه الشراكة من خلال إستدعاء مسيري الجمعيات وممثلي المواطنين لحضور مداولات المجالس المنتخبة محليا والمتعلقة أساسا بالمنفعة العامة، وهذا التدخل من قبل حركات المجتمع المدني يسهل عملية طرح إنشغالاتهم، وبالتالي إقتراح حلول لها وتقديم تلك الحلول باعتبارهم الأقرب إلى المواطن.

وتتم ترجمة هذه اللقاءات في وثائق رسمية تدخل ضمن الجدأول، ففتح الأبواب أمام حركات المجتمع لحضور المدأولات يقوي أو اصر التواصل مع المجالس المحلية، كما أن حركات المجتمع المدني تعمل على تكريس قيم التضامن داخل المجتمعات المحلية

3- الدور الرقابي للمجتمع المدني على أعمال المجالس المحلية :

دور المجتمع المدني على أعمال المجالس المحلية يسهم في إرساء معالم الحكامة الجيدة بحضورها إلى مختلف المدأولات والإجتماعات التي يعقدها المجلس المحلي، وهذا يعد نوعا من الشفافية في تسيير الشؤون المحلية فحضورها المدأولات يعطيها دور الرقيب وإذا ما رأت مساسا بالمال العام أو فسادا إداريا أو ماليا فإن لديها الوسائل المختلفة للضغط على طاقم المجلس المحلي وذلك عن طريق الرأي وعبر وسائل الإعلام المختلفة، وهذا للتصدي لأي مشكلة تعاني منها الإدارة المحلية في دولنا العربية ألا وهي تفشي ظاهرة الفساد، فجميع حركات المجتمع المدني تسعى إلى التعاطي مع الموضوع بصورة مغايرة غير معالجة جميع صور الفساد على مستويات المحلية قبل ميلادها .

ويتضح مما سبق الدور الفاعل الذي تلعبه حركات المجتمع المدني في تقوية مؤسسات الدولة على المستويات المحلية، وذلك من خلال الشراكة بين مؤسسات الدولة باعتبارها الأقرب للمواطن .¹ كما أننا لا يمكن تغيب حقيقة أن حركات المجتمع المدني في العالم العربي لا تزال حديثة النشأة كما أن العديد من الجمعيات لا يزال يتصف عددها بالمحدودية، وأن هذا العدد لا يتناسب ونشاطها على المستويات المحلية وأغلبها أصبحت مجرد أرقام لدى وزارة الداخلية مايمس أساسا بفكرة المجتمع المدني في جوهر²

المطلب الثالث: الآليات القانونية لتجسيد ديمقراطية التشاركية

إنتهجت الجزائر سبل الديمقراطية والتعددية والانفتاح على العالم، وفي سبيل ذلك ركزت كل جهوداتها ووسائلها لإنجاز برامج الإصلاحات السياسية والإدارية، وإدماج الجماعات المحلية في برامج

¹ -لعشاب مريم ، مرجع سابق ، ص 201.

² -لعشاب مريم ، نفس المرجع ، ص 202.

الإصلاح والإنعاش والتنمية المحلية بهدف ترقية الحوار والنقاش على مستوى الطريقة السياسية والشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني، فمن خلال هذه الإصلاحات حاول النظام السياسي الجزائري تكريس مفهوم الديمقراطية التشاركية ويظهر ذلك من خلال قراءة في النظام القانوني الجزائري.¹

أولا : الدستور الجزائري

أرسى الدستور الجزائري جملة من المبادئ تهدف لتكريس الديمقراطية التشاركية وجاء التعديل الأخير لينص بصريح العبارة على تشجيع مبدأ الديمقراطية التشاركية وهذا ما نستنتجه من قراءة المادة 15 الفقرة الأخيرة "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية". كما أن الفقرة الثانية من نفس المادة نصت على "أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية". وإعتبرت المادة 16 أن البلدية هي "جماعة قاعدية" بما يجعل منها أساس للنظام اللامركزي أما المادة 17 فإعتبرت أن "المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، مما يبرز الوجه السياسي للمجلس البلدي كونه أداة تغيير وأسلوب من أساليب المشاركة في التسيير المحلي .

ثانيا: قانون البلدية

أما في قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، نص في المادة 02 على أن "البلدية هي القاعدة اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية". والمادة 11 تنص أن "البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارحي" وتمت الإشارة في المادة 12 إلى إمكانية إقامة مجالس بلدية موسعة يشارك فيها المواطنون . والمادة 13 تنص على "إستعانة البلدية بشخصيات تقيم في البلدية أو جمعية معتمدة للحصول على إقتراحات تخص مشاريع تنمية يمكن للجان المجلس

¹ - لعشاب مریم ، نفس المرجع، ص 203.

الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكام عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى:

وبالتالي فإن المشرع الجزائري وضع آليات قانونية للديمقراطية التشاركية من خلال هذه المواد وتمثلت هذه الآليات في :

-إشراك المواطنين في القرارات العامة التي تهمهم وإشراكهم في عملية التنمية

-تشجيع المبادرات المحلية التي تهدف لتحفيز المواطنين ببحثهم على المشاركة.¹

-التقرير السنوي الذي يقوم به المجلس الشعبي البلدي لعرض نشاطه السنوي أمام المواطنين. ومنه فإن القاعدة الأساسية في كل عمل إنما في أن يقوم على أساس المشاركة وتشجيع المواطنين على إبداء رأيهم في المشروعات الإنمائية .

كما يلاحظ من خلال قانون البلدية الحالي أنه لا يضع عوائق حول مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي من خلال لجان البلدية أو من خلال الإعتراض على مداوات المجلس بعد تعليقها والطعن ضدها، وإن المشرع رسم ملامح الطابع الإستشاري للجان البلدية، إلا أنه لم يلزمها بالإستعانة بالمنظمات المتخصصة أو فعاليات المجتمع المدني من أجل إستشارتها .

¹-لعشاب مريم ، نفس المرجع،ص204.

خلاصة وإستنتاجات:

في خلاصة الفصل نتوصل إلى نتيجة مفادها النقلة النوعية التي أحدثتها قوانين الإدارة المحلية الجديدة، ومحأولة السلطة إعطاء حرية وإستقلالية أكثر للجماعات المحلية لكن ولعدة إتبارات موضوعية وواقعية وقانونية تبقى مسألة ممارسة الوصاية تخضع لضوابط أخرى سياسية أكثر منها إدارية .



الخاتمة

ساهم التنظيم الإداري في الجزائر إلى إعطاء وجهة وظيفية ديناميكية، تجلت في التحولات الهيكلية والقانونية التي حددت نمطا وظيفيا معيناً وعلاقة إدارية متباينة، والجدير بالذكر، أن صور التنظيم الإداري أعطت نوعاً من العلاقة بين السلطات المركزية والهيئات اللامركزية .

والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ إستقلال الهيئات اللامركزية وهذا عن طريق الرقابة الإدارية المشددة المستوحاة من النموذج قد تم تطبيقها من طرف المشرع الجزائري على كل من الهيئات اللامركزية -البلدية والولاية - وبالتالي قد ترك المشرع رابطاً لتدخل السلطات المركزية على المستوى اللامركزي، وهذا ما يمنع الوطن من التفكك عبر تجنب ترك إستقلالية تامة للهيئات اللامركزية، والتي قد تصل إلى بناء دويلات إستناداً لتلك الإستقلالية . وبالتالي نجد أن التنظيم الإداري في الجزائر قد لقي إستقلال نسبياً نوعاً ما، وذلك من خلال إتباع النموذج الفرنسي، والذي كان محل تجربة سابقاً

في ظل تنامي ومحاولة تحقيق مبادئ الديمقراطية . إهتم المشرع بالهيئات اللامركزية . بإعتبارها النمط والمؤشر الأساسي الذي يحتذى به، ويؤخذ بعين الإعتبار في قياس الديمقراطية لذا لجأ المشرع الجزائري إلى تعديلات متتالية وعديدة، إختتمت بقانوني البلدية لسنة 2011، والولاية لسنة 2012، وهذا ما عزز من مكانة الهيئات اللامركزية وعليه يمكن القول أن العلاقة الوظيفية بين الهيئات المركزية واللامركزية، تجلت في إستقرار نسبي، وذلك عن طريق الرابط العلائقي، والذي تمثل في أسس الرقابة الإدارية، والأكثر من ذلك لكي لا يكون هناك تباعد وفجوة كبيرة بين صورتَي التنظيم الإداري - المركزية واللامركزية - وضمان عدم إنحراف سلطة المركزية ولبناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك وإنما بكيفية تطبيق وإحكام الرقابة الإدارية من الجهات المركزية العليا في الدولة على الجهات اللامركزية الإقليمية، كما أن ممثلي السلطة المركزية يمارسون رقابة وصائية على الإدارة المحلية إتسمت بطابعها المتشدد، وهذا ما أدى إلى المساس بحرية وإستقلال الإدارة المحلية حيث أن هذه الرقابة لم تقتصر على رقابة المشروعية وإنما إمتدت إلى رقابة ملائمة .

إن الحديث عن أهم الإختلالات التي تعترض الإدارة المحلية في التقاضي كثيرة ومتعددة إلا أن الهدف منها هو تحقيق المصلحة العامة ومن أبرز مقومات نجاح الإدارة المحلية هو ووضوح العلاقة بين الهيئات المحلية وأجهزة الرقابة عليها.

إن مدى الرقابة وأهميتها يتحدد وفق لطبيعة المجتمع وعلاقاته الإجتماعية ودرجة اللامركزية فيه، ومدى تحديد ووضوح إختصاصات الإدارة المحلية، الأمر الذي نرى فيه ضرورة التص في الدساتير على المبادئ الأساسية التي تكفل تدعيم حق السلطات المحلية في إشرافها على مرافقها المحلية، كما يجب أن تكون هناك جهة عليا تضمن توافق السياسات والإحتياجات والإمكانات المحلية بالإضافة إلى الإمكانيات القومية، وتنظر إلى أساليب تطور الإدارة المحلية وتأمين وسائل عملها والتنسيق بين مشروعات السلطة المركزية ومما لا شك فيه أن من أبرز مقومات نجاح النظام المحلي هو ووضوح العلاقة بين الهيئات المحلية وأجهزة الرقابة عليها .

ويتضح لنا من خلال دراستنا لقانوني البلدية والولاية أن المشرع قد سار في إتجاهين متعارضين، فمن ناحية وسع في إختصاصات المجالس المحلية إلى درجة كبيرة وفي المقابل أخضعها في ممارسة تلك الإختصاصات لرقابة دقيقة وواسعة عهد بها إلى السلطات الوصائية . إن تحقيق الهدف الرئيسي من إقامة الجماعات اللامركزية الإقليمية والذي يتمثل في نقل السلطة من الحكومة المركزية إلى المجالس الشعبية المحلية . الأقدر على الإحساس بمشاكل السكان والأقدر على حلها . كما أنها وسيلة لتقوية الرابط بين المجتمع المحلي ودولته وتقوية ثقته بها، وندعيم روح الإلتناء والمواطنة ويعزز من إرتباطه بمجتمعه المحلي، وذلك بإشراكه في صناعة وتنفيذ القرارات المحلية التي هم الإقليم .

ولتحقيق كل ذلك يشترط تدعيم الإدارة المحلية من الناحية النظرية، أي على مستوى النصوص القانونية ومن الناحية العملية أي في التطبيق الميداني لهذه النصوص ويكون ذلك :

1- التخفيف من شدة الرقابة الوصائية خاصة الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية وإقتصارها على الرقابة الشرعية والحد من السلطة التقديرية لسلطة الوصاية .

- 2- إقامة العلاقة بين الإدارة المحلية والسلطات الوصائية على أساس تقديم الرأي والمشورة والتعاون خاصة بالنسبة للهيئات المحلية التي لا تتوفر فيها الكفاءة الإدارية المطلوبة ولا الموارد المالية الذاتية .
- 3- وجوب إحكام نظام الرقابة على الجماعات المحلية وملائمتها مع منطق وفلسفة اللامركزية فالرقابة يجب أن تكون سياسية قبل الإدارية والتقنية .



فائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

1. دستور الجزائر 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، المعدل بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية عدد 25، المعدل بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية عدد 03 و المعدل بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 ، لسنة 2016.
2. قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22/06/2011، جريدة رسمية، رقم 37.
3. مرسوم تنفيذي رقم 13-217 المؤرخ 18 يونيو 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ، الجريدة الرسمية، عدد 23، سنة 2013.
4. المرسوم التنفيذي رقم 16/104 المؤرخ 21 مارس 2016، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة ، الجريدة الرسمية عدد 18 ، لسنة 2016.
5. قانون الولاية 07/12.

ثانياً: المراجع

1/- الكتب بالعربية:

1. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، 2014، الجزائر.
2. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، المكتبة القانونية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية وبيروت العربية.
3. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ط1، 2005.
4. سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ط5، الجزائر.
5. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الجامعة الأردنية، ط2، 2013، ص17.
6. محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الملتقى العربي الأول، سلطنة عمان، 2013.
7. صفوان المبيضين، الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية، عمان، 2011.
8. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية، دار الثقافة، الأردن، ط2، 2013.
9. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر ، دار الأمة ، ط 2014.
10. أحمد محيو، مُحاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط4، 2006.
11. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 1982.

12. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف جلال خري، الإسكندرية، ط2، 2004.
13. حسام مرسي، أصول القانون الإداري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2012.
14. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1988.
15. محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2013.
16. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت لبنان، ط1، 1430.
17. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص.
18. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2014.
19. سعيد بوعلوي وآخرون، القانون الإداري، دار بلقيس الجزائر، ط2، 2016.
20. عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2005.
21. محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، 2010.
22. محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط4، 2006.
23. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر 1، عدد 3، 2003.
24. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، ط2، 2007.
25. خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس الشعبية و أثره على كفايتها، مكتبة دار الثقافة و النشر، الأردن، 1993.
26. علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، ط2، دار وائل للنشر، الأردن، 2008.
27. سليمان محمد الطماوي، الوجيه في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر، مصر، 1979.
28. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
29. فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
30. محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013.
31. علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1984.
32. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة، ط1، عمان، 2004.

3- المجالات والمنشورات:

1. الأمين سويقات، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية، دفا تر السياسة والقانون الجهة قامدي مرياح ورقلة العدد 17 جوان 2017 .
2. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04.
3. خالد قباني، الامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، لبنان، 1981.
4. عبد المجيد رمضان، الديمقراطية الرقمية كآلية لتنفيذ الديمقراطية التشاركية، دفا تر السياسة والقانون الجهة جامعة قامدي مرياح ورقلة العدد 16 جانفي 2017.
5. لعشاب مريم، التكريس الدستوري لمبدأ تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2.
6. مجلة متخصصة في القضايا و الوثائق البرلمانية ، يصدرها مجلس الأمة ، الفكر البرلماني ، العدد الثاني و الثلاثون سبتمبر 2013، الجزائر ص , 267

4- الملتقيات:

1. خليف عبد الرحمان، مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظلّ قوانين الإدارة المحلية الجديدة في الجزائر، الملتقى الدولي حول الوصاية الإدارية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق اهراس.

5- المذكرات:

1. إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة الماجستير في القانون العام، تخصّص تنظيم إداري، جامعة الوادي، 2014.
2. بلقرع خيرة، الديمقراطية التشاركية كآلية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية تخصّص السياسة العامة وتنمية جامعة مولاي طاهر بسعيدة لسنة 2015-2016.
3. بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية و الإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر و التوزيع الأردن، ط1، 2015.
4. جلول عبة ، الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية، مذكرة لتيل شهادة الماستر ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.

5. حريزي زكرياء، المشاركة السياسية للمرأة العربية و دورها في محاولة تكريس الديمقراطية التشاركية الجزائر نموذجاً، رسالة لنيل شهادة الماجستير علوم السياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر بياتنة.
6. حمدي مريم ، "دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية سنة 2014-2015.
7. حميدي خديجة، بلحاج هجيرة، "التنظيم الإداري في الجزائر"، مذكرة ماستر، تخصص تسيير وإدارة جماعات محلية، جامعة مصطفى إسطنبولي، معسكر، 2017.
8. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير، قانون عام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
9. صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، الجزائر 01، 2010.
10. عبد العالي حاحة ، محاضرات ألقىت على طلبة الحقوق، القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012.
11. عياد محمد سمير، زروقي ابراهيم، الديمقراطية التشاركية و منطق ترقية حقوق الإنسان مجلة أكاديمي الجهة عن مخبر إصلاح السياسات العربية في ظل تحديات العولمة التعدد الثاني مكان جامعة حسبية بن بوعلبي شلف، 2014 .
12. مكلكل بوزيان،الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجيلالي الياصب ، مخبر المرافق العمومية و التنمية ،دار الأصول سيدي بلعباس ، الجزائر.

قائمة الأشكال

- الشكل رقم 01: يُبين هرم التنظيم الإداري المركزي 27
- الشكل رقم 02: الهيكل التنظيمي لولاية سعيدة 66
- الشكل رقم 03: الهيكل التنظيمي لبلدية أو لاد خالد 87

شكر وتقدير

إهداء

مقدمة

1 مقدمة:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للحكومة

9 تمهيد:

10 المبحث الأول: ماهية الحكومة.

10 المطلب الأول: مفهوم الحكومة.

12 المطلب الثاني: أنواع الحكومات.

17 المطلب الثالث: الحكومة الديمقراطية.

19 المبحث الثاني: ماهية الإدارة المحلية.

20 المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.

21 المطلب الثاني: التطور التاريخي للإدارة المحلية.

22 المطلب الثالث: أهمية الإدارة المحلية.

25 المبحث الثالث: علاقة الإدارة المركزية باللامركزية الإدارية.

25 المطلب الأول: مفهوم الإدارة المركزية.

28 المطلب الثاني: نظرية اللامركزية الإدارية.

30 المطلب الثالث: أسس علاقة الحكومة بالإدارة المحلية.

32 خلاصة وإستنتاجات:

الفصل الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر

34 تمهيد:

35 المبحث الأول: التنظيم الإداري.

35 المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر.

37 المطلب الثاني: أجهزة الإدارة المركزية.

38 المطلب الثالث: تنظيم الرئاسة.

39 المبحث الثاني: الحكومة الجزائرية (هياكل الإدارة المركزية).

40 المطلب الأول: الوزير الأول.

43 المطلب الثاني: صلاحيات وإنهاء مهام رئيس الحكومة.

45 المطلب الثالث: تنظيم الوزارات (الوزارة).

48 المبحث الثالث: آلية الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية.

48 المطلب الأول: مفهوم السلطة الوصائية.

51 المطلب الثاني: تمييز السلطة الوصائية عن المصطلحات المشابهة.

56 المطلب الثالث: مظاهر الرقابة الوصائية.

60 خلاصة وإستنتاجات:

الفصل الثالث: واقع العلاقة بين الوزارة الداخلية والمجالس المنتخبة المحلية

62	تمهيد:
63	المبحث الأول: لحة عن ولاية سعيدة
63	المطلب الأول: تقديم ولاية سعيدة
72	المطلب الثاني: المجلس الشعبي الولائي
78	المطلب الثالث: أنواع الوصاية المطبقة على المجلس الولائي
84	المبحث الثاني : لحة عن بلدية ولاد خالد
85	المطلب الأول : تعريف بلدية ولاد خالد
91	المطلب الثاني: المجلس الشعبي البلدي
96	المطلب الثالث: أنواع الوصاية الإدارية في البلدية
102	المبحث الثالث :الديمقراطية التشاركية
103	المطلب الأول: تعريف الديمقراطية التشاركية
108	المطلب الثاني : المجتمع المدني إطار ممارسة الديمقراطية التشاركية
111	المطلب الثالث :الآليات القانونية لتجسيد ديمقراطية التشاركية
114	خلاصة وإستنتاجات:
116	الخاتمة
120	قائمة المصادر والمراجع:
	قائمة الأشكال والجداول
	فهرس المحتويات

