

" أمالي "

في القانون الإداري لطلبة السنة أو لى ليسانس حقوق

مقدمة عامة

تتطلب حياة الإنسان فيما يدخل فيه من علاقات مع غيره في مجتمعه، بشكل عام ، وجود قواعد تضبط سلوكه وتنظم حياته و حياة هذا المجتمع . تمثل هذه القواعد مجتمعة ما يطلق عليه قواعد قانونية يحتكم إليها الجميع في نهاية المطاف، سواء كانوا حكاما أو محكومين في إطار ما يسمى بمبدأ المشروعية.

فحين تحكم أو تنظم أو تضبط هذه القواعد العلاقات المحكومين، أي الافراد أو الأشخاص الطبيعيين، فيما بينهم أو الأشخاص المعنوية الخاصة في معاملاتهم ، بعيدا عن عن ما هو سلطة عامة، كنا حينها أمام قواعد قانون خاص ، كعلاقات الأسرة التي يحكمها قانون الأسرة المنظم لعلاقه بين طرفين أولهما يسمى زوج و ثانيهما يسمى زوجة أو كالقانون المنظم للشركات الخاصة أو الخواص فيما بينهم وتدخل قانون خاص هنا أيضا، هو القانون التجاري.

أما حين تحكم أو تنظم العلاقه أشخاص خواص في علاقاتهم بين أشخاص معنوية غير خاصة ، أي اشخاص معنوية عامة ، متمثلة في الدولة أو أحد تفرعاتها في إطار التنظيم الإداري اللامركزي، كالجماعات المحلية في الجزائر المتمثلة في كل من الولاية و البلدية أو ما يسمى بالأشخاص المرفقية، فإننا نكون أمام ما يسمى بقانون عام.

كما يتفرع عن القانون الخاص عدة قوانين منها القانون المدني الذي يعد أب القوانين و أصل القوانين الخاصة، أو ما يصطلح على تسميته بالشرعية العامة، إضافة إلى القانون التجاري و قانون الأسرة وغيرهما من القوانين ، نجد أن القانون العام تتفرع عنه، هو الآخر قوانين تدور في فلكه منها ما هو قانون عام داخلي و منها ما هو قانون عام خارجي. ولعل أبرز قانونين داخليين عامين هما القانون الدستوري والقانون الإداري ، أما على المستوى الخارجي نجد القانون الدولي العام .

الفصل التمهيدي

يعد القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام الداخلي، ترتبط قواعده بوجود الإدارة العامة العاملة في الدولة تنظيمياً، نشاطاً ورقابياً.

فمن حيث التنظيم، يتعدى تصور قيام الإدارة في الدولة الحديثة بمستوياتها المركزية واللامركزية في غياب قواعد تضبط هذا الوجود على هذين المستويين وغيرهما.

من حيث النشاط، يضبط القانون الإداري عن طريق قواعده نشاط الإدارة بمستوياتها المذكورين و مختلف تدخلاتها في مختلف مناحي الحياة التي تقتضيها المصلحة العامة، يظهر ذلك من خلال عده مواضيع كالمرافق العام، الضبط الإداري، القرارات الإدارية والعقود الإدارية إلخ....

أما من حيث الرقابة، تساهم قواعد القانون الإداري في إبراز تلك القواعد المتعلقة بالسهر على مدى مطابقة وملائمة عمل السلطات الإدارية المركزية واللامركزية في الدولة للنظام القانوني بمعناه الواسع في إطار ما يسمى بمبدأ المشروعية أو سيادة القانون والذي يصطلح على تسميته أحياناً دولة القانون .

على مستوى آخر، نجد أن أعمال قواعد القانون الإداري، ترتبط من حيث المدى إتساعاً وضيقاً بالنظر إلى فلسفة الدولة وطبيعته نظام الحكم السائد فيها، من جهة، ونطاق تدخلها في نشاط الأفراد أو المجتمع بشكل عام، من جهة أخرى. فإذا ما أكتفت الدولة بممارسة تلك الوظائف ذات الطابع السلطوي أي السيادة من حفظ الأمن داخلياً وخارجياً، إضافة إلى سهرها على إقامة العدالة بين أفراد المجتمع، سميت حينها بدولة حارسية.

من المنطلق المذكور يتأثر القانون الإداري، هو الآخر، ضيقاً أو إتساعاً بحسب طبيعة نشاط الدولة، فيكون نطاقه ضيقاً لضيق تدخل الدولة والعكس صحيح.

على خلاف ما ذكر، نجد أن الطابع التدخلّي للدولة، من شأنه أن يحدث تغييرات داخل أجهزتها كجهاز عام بمختلف وحداتها الإدارية المركزية واللامركزية نتيجة إتساع دائرة هذا التدخل.

فعلى الصعيد المركزي، من شأن هذا التدخل أن ينعكس على تعدد الوزارات داخل الدولة لتتعدد هذه الوزارات بحسب تعدد قطاعات النشاط. كما أنه نتيجة لذلك قد يتضاعف عدد المؤسسات والهيئات والمرافق العامة على المستوى الوطني والمحلي، حيث تعمل هذه

الكيانات بمسمياتها المذكورة تحت إشراف أشخاص معنوية عامة وطنية أو محلية، وذلك بحسب إمتداد دائرة هذا النشاط .

من جانب آخر ، فإنه بحكم خاصيته البارزة التي يتسم بها والمتمثلة في تطوره ومرونته، الناتجة أساسا عن تطور النشاط الإداري ذاته وتجده ، فإن حصر القانون الإداري في الإدارة لوحدها فقط يعتبر نظرة ناقصة ، وهو ما ينطبق، أيضا، على الإدارة ذاتها، بمعنى أوضح لا يمكن أن ينحصر نشاط الإدارة في خضوعه للقانون الإداري فقط . تفسير ذلك يكمن في أن الإدارة قد يتجاوز نطاق تدخلها المذكور ما يعتقد أنه فقط قواعد قانون عام لتمر إلى تطبيق قواعد غير قواعد القانون الإداري ذاته، لتظهر المصلحة العامة للمجتمع تقف مبررة هذا الإستثناء .

المبحث الأول: القانون الإداري والإدارة

كثيرا ما يصطدم الدارس للقانون أو الباحث في ميدان القانون بشكل عام، بصعوبة التعريف ووقوف ذلك حجرة عثرة للحيلولة دون إيجاد تعريف جامع مانع للموضوع محل الدراسة.

من المنطلق السابق ، يمكن القول، أنه يتعذر إيجاد تعريف للقانون الإداري يحظى بقبول وإجماع من قبل المختصين ، لاسيما أمام تطور نشاط الدولة، كما ذكر، وهي الظاهرة التي ازدادت منذ نهاية القرن التاسع عشر، من جهة ، ومرونة القانون الإداري ذاته ، من جهة أخرى.

تزداد صعوبه إيجاد التعريف، لاسيما إذا ما علمنا، أن نشاط الإدارة كثيرا ما يأخذ عدة أوجه، إضافة إلى ثبات هذا النشاط ، الأمر الذي يجعله يتخطى حدود ونطاق القانون الإداري وتطبيقه.

أمام الصعوبة المذكوره جاز الجزم بإستحالة إيجاد تعريف دقيق نظرا لإختلاف التعاريف المعطاة فقها للقانون الإداري، من جهة، ولتلك التعاريف المعطاة للإدارة ، من جهة أخرى.

من ناحية موضوع هذا القانون، يمكن الإشارة إلى وجود قانون إداري خاص بالإدارة ونشاطها يعود إلى عنصرين أساسيين هما:

عنصر أول: يظهر في طبيعة النشاط الإداري ذاته، هذا النشاط بحكم إستهدافه للمصلحة العامة فهو يختلف عن مثيله الممارس من قبل الخواص المستهدف للربح والمصلحة الخاصة.

ولتحقيق هذه الغاية من قبل الإدارة كان وجود القانون الإداري حتمية لا غنى عنها لتأطير هذا النشاط الإداري في الدولة بمختلف تفرعاتها.

عنصر ثان: حيث أن حاجات الأفراد تختلف عن تلك التي تتدخل الإدارة لتلبيتها، من حيث الطبيعة والأهداف، فكان من الضروري إيجاد قانون خاص بالإدارة بغية تحقيق تلك الحاجات مادامت هذه الإدارة تستهدف إشباع حاجات عامة لجميع أفراد المجتمع، ومن ثم تحقيق المصلحة العامة.

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري:

بناء على ما ذكر، ورجوعاً إلى مؤلفات القانون الإداري نجد أن الفقه يذهب في تحديده لمفهوم القانون الإداري إلى الربط بين هذا الأخير والإدارة، سواء كانت إدارة مركزية أو لامركزية .

نستنتج مما سبق أن القانون الإداري يعد قانون الإدارة وأن التعاريف التي قيل بها تنطلق من هذه العلاقة القائمة بينهما. غير أن أغلب هذه التعاريف أو المحاولات التي تمت في هذا الصدد لم توفق في إعطاء تعريف محدد وموحد للقانون الإداري، لذلك يمكن القول أن تعاريف هذا القانون تتعدد بتعدد آراء الفقهاء () .

إذا كانت المحاولات التي تمت لإعطاء تعريف للقانون الإداري قد جاءت كنتيجة للربط بين القانون الإداري والإدارة، على النحو المبين أعلاه، إلا أن الاختلاف قائم فيما يتعلق بدرجة هذا الربط ذاته أو محتواه، أي في محتوى علاقة القانون الإداري بالإدارة() .

طبقاً لما سبق ، يظهر القانون الإداري في توجه أول أنه قانون عام، يحكم السلطات أو المؤسسات الإدارية القائمة في الدولة، الوطني منها والمحلية ، بوصفها هيئات سيادية عامة تتمتع بخاصية السيادة المعترف بها للدولة.

بينما يذهب توجه ثاني إلى اعتبار القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام الداخلي يتولى تنظيم الإدارة سواء فيما يتعلق بنشاطها، مجموع سلطاتها، وأعاونها وهيئاتها، ويتم ذلك تحت إشراف السلطة السياسية الحاكمة في الدولة بتحقيق مختلف التدخلات التي أصبحت من مهامها كدولة حديثة() .

بخلاف التوجهين السابقين، هناك توجه ثالث في تحديد مفهوم القانون الإداري، ينطلق هذا التوجه من فكرة مفادها وجود قانون إداري مستقل يطبق على الإدارة. أنصاره يعتقدون أن القانون الإداري يتمثل في مجموع القواعد القانونية الخاصة التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة مركزية كانت أو لامركزية من حيث التنظيم، النشاط والرقابة والتي يطبقها القاضي

الإداري. هذا التوجه يحكم التعريف الذي يرى في القانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المستقلة المطبقة على الأشخاص العامة.)

أما التوجه الأخير، يرى في القانون الإداري مجموعة القواعد القانونية الملزمة المتميزة عن القانون الخاص، والتي تتولى بالتنظيم نشاط الإدارة في الدولة. طبقا لهذا التوجه، يظهر أن القانون الإداري يعد من الناحية العضوية قانون الهيآت والأجهزة والمؤسسات الإدارية العاملة في الدولة، في ما يمكن وصفه من الناحية المادية أو الموضوعية بكونه يمثل قانون النشاط الإداري.)

في ظل وجهات النظر الفقهية السابقة المتعلقة بتعريف هذا الفرع من القانون الموضوع بطابعه السيادي أو السلطوي ، يمكن أن نخرج بتعريف مفاده أن القانون الإداري هو: "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم المنظومة الإدارية الحكومية في الدولة بمستوياتها المركزي اللامركزي، و ذلك من حيث تنظيم هذه المنظومة أو نشاطها، وكذا الرقابة الممارسة عليها ، حينما تتصرف هي أو هيأتها مستعملة ما يسمى بإمتهيازات السلطة العامة، لغرض تحقيق المصلحة العامة، مع مراعاة الضوابط المؤسسة للضمانات التي يتمتع بها الأفراد لحماية حقوقهم وحررياتهم المضمونة دستوريا".

المطلب الثاني: تعريف الإدارة

لا شك أن تحديد مفهوم الإدارة يساعدنا على توضيح ماهية القانون الإداري على إعتبار أنه قانونها الطبيعي من حيث المبدأ ، نتيجة للإرتباط الحتمي والتلازم بينهما، وهو ما سيتحدد من خلال المعيارين العضوي والوظيفي.

عضويا تعرف الإدارة بأنها عبارة عن منظمة أو جهاز أو تنظيم أو قائمة ضمن النسيج المؤسساتي للدولة.

وظيفيا تعرف الإدارة بأنها قيام المنظمات أو الأجهزة أو التنظيمات القيام بنشاطات أو تقديم خدماتها للجمهور في إطار تحقيقها للمصلحة العامة.

المبحث الثاني: ظهور القانون الإداري

يتسم القانون الإداري بحدائة ظهوره نسبيا إذا ما أثيرت مسالة تأريخ ذلك، وإذا ما قارناه ذلك بالقوانين الأخرى التي تضرب بجذورها في عمق التاريخ.

فبمقارنته بالقانون المدني على سبيل المثال، نجد أن القانون الإداري لا يرجع في ظهوره إلا لتاريخ الثورة الفرنسية 1789 وإرتباطه بها. أكثر من ذلك، أن هذا الفرع من القانون، وهذا من حيث إكتمال قواعده، يمكن القول أنه لم يتحقق على نحو بارز بشكل

يظهره كقانون مستقل بذاتية متميزة بشكل تام حتى في فرنسا ذاتها رغم الاعتقاد بأن ذاتية هذا القانون قد إرتسمت .

ويزداد الحديث صعوبة ،، في نظرنا، عن هذه الذاتية في الدول المجودة في دائرة النفوذ القانوني الفرنسي، من حيث توجهات التشريع فيها، كما هو الشأن بالنسبة للجزائر، حيث مازالت معالم هذا القانون لم تبرز لتظهره قائم بذاته رغم البروز المحتشم له، لاسيما في العقدين الأخيرين، يرجع السبب في ذلك إلى طبيعة وفلسفة نظام الحكم في الجزائر وإختلافها نظيرتها المميزة لنظام الحكم في فرنسا كهيئة ليبرالية أصيلة ظهر ونشأ فيها هذا القانون .

إن هذه الخصوصية الفرنسية التي صنعت القانون الإداري جعلته يختلف عن توجهه قانوني وقضائي عرفته دولا أخرى، سميت بدول النظام القانوني والقضائي الإنجلوساكسوني، التي وإن كانت لا تصنع الإختلاف مع النظام الفرنسي، من حيث كونها تتشابه وتتبنى نفس طبيعة أنظمة الحكم كونها هي الأخرى دولا ذات عقيدة ليبرالية، بل وتتبنين مبدأ الفصل بين السلطات ، إلا أن كيفية بروز القانون الإداري في فرنسا ترجع إلى ظروف إجتماعية خاصة برجال ثورتها، ظروف أثرت في فكر ومواقف رجال الثورة أدت بهؤلاء إلى تفسير مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً لم يكن ماخوذاً به آنذاك في بعض الدول كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية رائدتا النظام الأنجلوساكسوني، وإنما تبنا تفسيراً يحتمل شقين :

الشق الأول:

يعني تخصص كل من السلطتين التنفيذية والقضائية بما يدخل في إختصاصهما، فلا تقوم الإدارة إلا بالإشراف على المرافق العامة الموضوعة تحت إشرافها، وتحقيق التدخل الذي حولها إياه القانون، كما لا يفصل في المنازعة إلا قاض مختص بها هو القاضي الإداري.

الشق الثاني:

إستقلال كل سلطة عن الأخرى، بمعنى أن تتأى كل سلطة عن تأثير السلطة الأخرى عليها في أداء وظيفتها.

وإذا كان من السهل نسبياً، أن يحدد الفقهاء مدلولاً واسعاً أو ضيقاً للشق الأول من هذا التفسير، فإنه من الصعوبة بما كان أن يحدد معنى شقه الثاني، لاسيما فيما يتعلق بأقضية الإدارة أو منازعاتها. فإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية رغم أنهما طبقتا وتطبقان مبدأ الفصل بين السلطات في أقصى صورته لم تريا في إخضاع أقضية الإدارة فيهما للسلطة القضائية أي تأثير على السلطة الإدارية ، حيث يبقى الفرد على نفس قدم المساواة مع الإدارة ليطبق عليهما نفس القانون وينظر قاضي واحد منازعاتهما.

بخلاف ما سبق ، قرر رجال الثورة الفرنسية أن إستقلال السلطة القضائية يستلزم أن تستقل الإدارة بالفصل في أفضيتها بعيدا عن الطرح الأنجلوساكسوني، فكتبوا ذلك القانون الأساسي الصادر بتاريخ 16-24 أوت 1790، الذي تضمن في بابه الثاني المادة 13 التي أعلنت إستقلال الهيئات الإدارية عن الهيئات القضائية (العادية) ومنعت القضاة من التعرض لنشاط الإدارة، حيث جاء فيها: «أن الوظائف العدلية تتميز وستبقى دوماً منفصلة عن الوظائف الإدارية. إن القضاة لن يستطيعوا أن يعكروا بأية وسيلة كانت عمليات الهيئات الإدارية ولا أن يستعدوا أمامهم الإداريين لأسباب تتعلق بوظائفهم».

نستنتج مما سبق، أن مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والعدلية طرح إذن بعبارة واضحة وحازمة، وذلك لمنع المحاكم العادية من إعاقة أعمال الإدارة.

ورغم أنه لا يمكن الحديث عن وجود قانون إداري بالمعنى الدقيق في فرنسا قبل منتصف القرن 19، إلا أنه لا يمكن، أيضا، أن ننكر في نفس الوقت أن فرنسا هي البلد الذي إرتبطت بظروفه نشأة القانون الإداري.

فالملكية في فرنسا كانت مطلقة والدولة تختلط بشخصية الملك، فتسري إليها حصانته باعتبارها صاحبة السيادة المطلقة، ولم يكن بالإمكان مسألته أمام القضاء عن أي تصرف تجريه بهذه الصفة، وهي إذا نزلت إلى السوق كسائر الأفراد خضعت في معاملاتها للقانون المدني مع ما يترتب عن ذلك من نتائج. وفوق ذلك لم تتدخل الإدارة في شؤون الأفراد إلا بالقدر اللازم للدفاع عن الدولة في الخارج وتأمين سلامتها في الداخل. ظل الوضع كذلك حتى إندلاع الثورة الفرنسية والنص على إنتزاع أفضية الإدارة من يد القضاء العادي، ومقتضى ذلك أن تفصل الإدارة ذاتها في المنازعات التي تتعلق بها، فتصبح خصماً وحكماً. هذا ما عرف بنظام الإدارة القاضية أو القضاء المحتجز، غير أنه بمجيء نابليون، القنصل الأول للجمهورية الفرنسية ، أسس مجلس الدولة الفرنسي ومعه مجالس الأقاليم من خلال مراحل ميزت تاريخه.

ففي مرحلة أولى، كان مجلس الدولة الفرنسي خاضعا للسلطة التنفيذية غير متمتع تجاهها بأي إستقلال، كما أن قضاؤه كان محتجزا لا يصدر إلا مجرد آراء بسيطة تتوقف على إجازة من رئيس الدولة حتى يتحول الرأي إلى حكم أو قرار قضائي.

كما أن مجالس الأقاليم كانت هي الأخرى خاضعة للسلطة الواسعة للمحافظ ولم تتمتع إلا بإختصاصات في مجالات محددة كالأشغال العمومية ، الضرائب المباشرة .

أما المرحلة الثانية، وهي المرحلة المهمة في مرحلة البناء الوظيفي للقضاء الإداري الفرنسي، والتي كانت بموجب القانون 24 ماي 1872 حل القضاء المفوض محل القضاء

المحتجز. وبداية من هذا التاريخ بدأ مجلس الدولة الفرنسي يصدر فعليا قراراته القضائية بشكل سيادي دون أي تدخل من قبل رأس السلطة التنفيذية ، أي رئيس الدولة . هذا التغير في مركز مجلس الدولة الفرنسي تزامن بالتخلي عن ماسمي آنذاك بمرحلة الوزير، القاضي خاصة في قضيه (Cadot) في تاريخ 13 ديسمبر 1889.

المرحلة الثالثة، هي تلك التي تبدأ سنة 1953 بتحول مجالس الأقاليم إلى محاكم إدارية ذات الإختصاص العام كدرجة أولى في المادة الإدارية.

المرحلة الرابعة، وهي التي جعل فيها من إستقلال الجهات القضائية الإدارية مبدأ ذا قيمة دستورية، وذلك في قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر بتاريخ 22 جويلية 1980.

بموجب القانون الصادر في ديسمبر 1987، المتعلق بالمحاكم الإستئنافية، أنشئت مايسمى بالمحاكم الإدارية كجهات قضائية إستئنافية في المادة الإدارية.

من خلال ما سبق ذكره، أرسى القانون الإداري قواعده في فرنسا، و ساعده في ذلك عاملين أساسيين:

لم يسلم مجلس الدولة الفرنسي في البداية بضرورة تطبيق القانون المدني على أفضية الإدارة، بل رأى من أول الأمر أن الشؤون الإدارية لها طبيعة خاصة تستلزم أن تحكمها نصوص خاصة، نصوص تتفق وما يجب أن تتمتع به المصلحة العامة من رعاية وحماية. فالقانون المدني ما وضع إلا لحماية المصالح الخاصة للأفراد، وهي في نظره سواء، لأنه لا معنى لأن يفضل القانون مصلحة خاصة على مصلحة خاصة أخرى، ولهذا كانت قواعد القانون المدني صارمة في تحقيق المساواة بين أطراف العلاقة العقدية .

لقد رأى مجلس الدولة أن في مراعاة المساواة وفي تطبيق القواعد المدنية على العلاقات الإدارية، ما يهدد بعرقلة سير المرافق العامة، أو على الأقل ما يعيقها في أن تؤدي للأفراد خدماتها على أحسن وجه ممكن، ولهذا رأى المجلس التحل من تلك القواعد. فعندما تنوي الإدارة على سبيل المثال نزع ملكية أحد الخواص لغرض المنفعة العامة لغرض إقامة أحد المشاريع الإجتماعية أو الإقتصادية أو غيرها لتتم منازعتها في هذا الصدد ، وتقف أمام الجهات القضائية المختصة من أجل قرار النزاع فإن إجراءات النزاع يعاد النظر فيها وهو ما يؤدي في النهاية إلى تعطيل المشاريع ذات الطابع العام. وما قيل عن النزاع يقال عن غيره من سلطات الإدارة كسلطة الضبط الإداري (البوليس الإداري) أو السلطات المخولة للإدارة في مجال عقودها وكيفيات إبرامها.

ولما لم يكن المشرع قد صاغ نصوصاً خاصة لمواجهة كل إشكالات الإدارة، فقد راح مجلس الدولة الفرنسي ، يضع قواعد قضائية جديدة، بينها مرة على روح القانون العام، وتارة على قواعد العدالة، وأحياناً على مصلحة المرفق العام دون إعتبار آخر. وبمرور الزمن تكون من قضاء هذا المجلس قانون له طبيعته قضائية غني بنظرياته له خصائصه و ما يميزه عن سائر القوانين الأخرى ، لاسيما القانون المدني () ، لينعت هذا القانون بالقانون الإداري.

ب- يبدو أن مجلس الدولة الفرنسي قد ساعده في أداء واجبه على الوجه السابق صلته الخاصة بالإدارة، من جهة، والأفراد، من جهة أخرى، على السواء. لهذا عد هذا المجلس مستشاراً للإدارة تلجأ إليه كلما أرادت النصح فيعرف تماماً ما تواجهه من صعوبات وإشكالات. وكثيراً ما تدخل المشرع الفرنسي ، وهذا من خلال متابعتة لعلاقة الإدارة مع القضاء، وتبنى بنصوص تشريعية صريحة ما سبق أن أقره مجلس الدولة في قضاؤه من قواعد وحلول لأفضية الإدارة . وهكذا إرتبط تاريخ القانون الإداري في فرنسا بتاريخ مجلس الدولة فيها، لينعت بذلك بأنه قانون قضائي صانعا خاصيته القضائية البارزة التي إنفرد وتميز بها .

المبحث الثالث: الأعمال الإدارية:

حين الحديث عن الأعمال الإدارية يتعين علينا التمييز هنا بين نوعين من الأعمال هما الأعمال الإدارية القانونية والأعمال الإدارية المادية.

المطلب الأول: العمل الإداري القانوني:

هو عمل تتجمع فيه إرادة الإدارة وتتجه بموجبه إلى تحقيق أثر واقعي أو نتيجة قانونية مباشرة (مركز قانوني وأثار قانونية أي حقوق وواجبات).

وأعمال الإدارة القانونية تنقسم إلى نوعين:

نوع أول: يتمثل في أعمال قانونية تصدر عن إرادة الإدارة المنفردة، أي أعمال تصدر عن طرف واحد هو الاداره لوحدها، كالقرارات الفردية أو التنظيمات أو ما يسمى باللوائح الإدارية،

النوع الثاني: أعمال قانونية تتم باشتراك إرادتين، إرادة السلطة الإدارية، من ناحية، وإرادة سلطة إدارية أخرى أو إرادة أحد أشخاص القانون الخاص، من ناحية أخرى.

كمثال عن العمل القانوني ، نقول أنه حين يوظف شخص في وظيفة ما بمقتضى قرار إداري ، فهذا يعتبر عملاً قانونياً تترتب عنه حقوق وواجبات على عاتق صاحب العلاقة، المتمثل في الموظف، كما تترتب إلتزامات على الجهة الإدارية، باعتبارها جهة مستخدمة. فمن ضمن الحقوق المكتسبة نتيجة هذه العلاقة، نذكر الحق في الراتب ومن الواجبات ضرورة القيام بالوظيفة المرتبطة بالمنصب الذي عين فيه.

المطلب الثاني: العمل الإداري المادي:

هو العمل الذي تتجه فيه إرادة الإدارة إلى إحداث وتحقيق نتيجة واقعية، أي نتيجة ملموسة أو واقع مادي يعاين ميدانياً ، مثل بناء الجسور، غرس أشجار، غلق طريق أو هدم منزل أيل للسقوط إلخ... .

كمثال عن العمل الإداري المادي قيام والي ولاية ما من ولايات الجمهورية بإصدار قرار يتضمن منع المرور بشارع ما، فعمله هذا وإن اعتبر عملاً قانونياً إدارياً تترتب عنه بعض الآثار القانونية المتمثلة في تعليق حق السير في هذا الشارع، إلا أنه عندما قيام الإدارة ذاتها أو عن طريق القوة العمومية بوضع حاجز لمنع الدخول للشارع المذكور، فإن ذلك يعد عملاً إدارياً مادياً. فالحواجز المقامة أو القوة العمومية المسخره لذلك ، إذن، تمنع مادياً الناس من الدخول للشارع في حين أن الوالي يمنع ذلك قانونياً بممارسته ما يسمى بالضبط الإداري.

والتمييز بين العمليين يؤدي إلى ترتيب نتائج عن كليهما، ففي الحالة التي يكون فيها العمل الإداري القانوني غير مشروع جاء بالمخالفة للنظام القانوني، فإن ذلك يجعل منه موضوعاً للإلغاء أمام القضاء المختص. بالرجوع إلى المثالين السابقين، نجد أن العمل القانوني يمكن أن يطعن فيه أمام القضاء المختص، وهو بطبيعة الحال القاضي الإداري في النظام الفرنسي، وذلك عن طريق دعوى تجاوز السلطة، أما إلغاء العمل المادي فلا يمكن إدراكه، لأنه عند عرضه بالفعل على القاضي المختص يكون قد حصل فعلاً ورتب آثاراً لا يمكن إصلاحها و يستحيل، بصورة عامة إعادة النظر فيه. غير أن ذلك لا يمنع من أن يكون العمل المادي موضوعاً لدعوى التعويض، فإذا ما اعتبر القاضي المختص أن العمل الإداري المادي غير قانوني، أدان الإدارة وحكم عليها بتعويض الضرر

المبحث الرابع: الفرق بين الإدارة والسلطات العامة الأخرى في الدولة:

ليست السلطات الإدارية هي السلطات العامة الوحيدة في الدولة ، فحسب المبدأ التقليدي المعروف المتمثل في الفصل بين السلطات لصاحبه "مونتسكيو" ، توجد ثلاث سلطات قائمة في الدولة هي السلطة التشريعية، التنفيذية والقضائية، وتعتبر كل واحدة من هذه السلطات عن نفسها بأعمال قانونية من طبيعة مختلفة في إطار ما هو مخول لها دستورياً، لذا فمن الضروري التمييز بين هذه السلطات من خلال طبيعته أعمالها.

1 المطلب الأول :العمل الإداري والعمل التشريعي:

للتمييز بينهما تستخدم المعيار العضوي والمعيار المادي:

الفرع الأول :المعيار العضوي:

نعني بالمعيار المبدأ أو العنصر المرجعي الذي بموجبه نتمكن من الحكم على شيء ما ، تقديره ، أو تحديده أو تحديد ماهيته. من هذه الناحية، فإنه طبقا لهذا المعيار، فإننا نأخذ في التمييز بين العاملين الإداري والتشريعي ، بالجهة أو الشخص الذي صدر عنه العمل.

بموجب ما سبق، يقال بأن عملا ما يعد تشريعيا أو قانونيا إذا صدر عن السلطة التشريعية أي البرلمان، في حين ينعت العمل بأنه عملا إداريا، تنفيذيا أو تنظيميا(لائحيا) كونه صادر عن الحكومة (السلطة التنفيذية).

هذا المعيار، معيار شائع الإستعمال في أغلب الحالات، كونه معيار متسم بالبساطة والوضوح ، نظرا لاكتفائه في التمييز بالنظر إلى الجهة التي صدر عنها العمل إلا أنه رغم ذلك لا يعتبر معياراً كافياً، معول عليه بصفة دائمة للتمييز بين العاملين.

الفرع الثاني :المعيار المادي:

بموجب هذا المعيار، نأخذ بعين الإعتبار محتوى وموضوع العمل أو النشاط الإداري، فنقول عن عمل ما بأنه تشريعي أو إداري بالنظر لما يتضمنه محتواه من مواضيع تدخل ضمن نطاق إختصاص السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات.

ويقوم التمييز بين العاملين على أساس الأهمية المعطاة لكل عمل، فالعمل الذي يعطى الأولوية في الأهمية يعود للقانون، والذي يعطى أهمية أقل يعود للقرار التنظيمي.

على العموم، فإن العملية التشريعية تتمثل في وضع قواعد عامة من أجل تنظيم مسائل ومصالح عامة تتعلق بأفراد المجتمع وأن مهمة المشرع تنتهي عند وضع القانون، بينما تتمثل مهمة الإدارة في تنفيذ القانون.

المطلب الثاني: العمل الإداري والعمل القضائي:

نتعرض هنا إلى التمييز بين العاملين بمقتضى المعيارين :

أولاً: المعيار العضوي:

طبقاً لهذا المعيار تشكل الهيئات القضائية (الإدارية أو العدلية) تسلسلاً متميزاً عن الإدارة العادية، وبموجب نفس المبدأ، أي مبدأ الفصل بين السلطات، تخضع السلطات القضائية والسلطات الإدارية لقواعد خاصة من حيث التنظيم والعمل.

ثانياً: المعيار المادي:

بالرجوع إلى هذا المعيار فإن للنشاط الإداري هدفاً يتمثل في تنفيذ القانون وإعداده تنفيذاً لقرارات تنظيمية، فالقانون بالنسبة للإدارة لها وسيلة وأنها تتدخل من تلقاء نفسها. أما النشاط القضائي فمهمته وهدفه يتمثل في الفصل في المنازعات بناءً على دعوى، فالقانون بالنسبة للقاضي هو هدف وهو يعبر عن ذلك من خلال ما يصدره من أحكام وقرارات تشكل ما يسمى بالأعمال القضائية.

المطلب الثالث: العمل الإداري والعمل الحكومي:

تقودنا هذه التفرقة إلى الحديث عن التمييز بين القانون الإداري والقانون الدستوري، فهذا الأخير يدير نظام الحكم في الدولة ويبين الحقوق الحريات والرقابة ومبدأ المشروعية، وعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية والقضائية، أما القانون الثاني فيتناول بالدراسة السلطة التنفيذية فقط.

مما سبق، يظهر أن القول أن السلطة التنفيذية تعد موضوعاً مشتركاً بين كل من القانونين الإداري والقانون الدستوري.

على العموم ، يظهر أن التمييز هنا بشكل مبسط قائم على أساس أن القانون الدستوري يهتم ويدير وظيفة الحكومة، أما القانون الإداري فيهتم بالوظيفة الإدارية في الدولة بمستوياتها المركزية واللامركزية .

المبحث الرابع: علاقة الإدارة بالقانون:

في الماضي لم تكن الإدارة أو الدولة تسأل عن أعمالها، حيث كان الملك هو الدولة (الدولة هي أنا)، فساد بذلك ما سمي بـ "عدم مسؤوليه الدولة"، أما في الوقت الحاضر، يمكن القول أن معظم الدول تسعى لإحترام ما يسمى بـ "مبدأ المشروعية" ، أي تطابق عمل الإدارة العاملة في الدولة مع القانون.

يترتب عن ما سبق، أنه إذا أخلت الإدارة فيها بهذا المبدأ فإن القاضي يتدخل لمراقبتها، غير أن ما يمكن أن يثار هنا ما هو القانون الذي يتعين على الإدارة إحترامه ؟ .
للقوف عند الإجابة عن هذا التساؤل يتعين علينا الرجوع إلى النظام الأنجلوساكسوني والنظام الفرنسي.

المطلب الأول :النظام الأنجلوساكسوني:

في السابق لم تكن بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية تفران بتخصيص قانون خاص بالإدارة و لا قاضي خاص بمنازعاتها، فخضعت أفضية الإدارة فيهما، حينئذ، للقانون والقضاء العاديين، ضمن ما يسمى بوحدة القانون والقضاء.

غير أن الأمر تغير نوعاً ما فيما بعد وبدأت تعترف وتقر بمسؤولية الدولة عن أعمالها، حيث بدا ذلك وكأنه نوعاً ما مظهراً من مظاهر التأثر بالنظام الفرنسي، من خلال ملامح وممارسات تظهر هذا التوجه.

يظهر ذلك من خلال السعي لتخصيص محاكم خاصة للنظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها ، وبالتالي ظهرت فيهما ملامح قانون إداري وإن جاءت بطبيعة الحال بمفهوم متميز عن القانون الفرنسي .

المطلب الثاني :النظام الفرنسي:

في هذا النظام يمكن الحديث إلى حد ما عن إستقلالية القانون الإداري، ذلك أن لإداره قانونها المتميز عن القانون العادي ، وإنفراد الإدارة بقاض يفصل في منازعاتها الإدارية هو القاضي الإداري المتميز عن القاضي العادي.

لقد طبقت فرنسا مبدأ الفصل بين السلطات على نحو نبينه من خلال المثال الآتي:
إذا أخطأت الإدارة فلا يجوز للقاضي العادي أن يراقبها، هذا من حيث المبدأ، فمفاد هذا أن كل سلطة مستقلة عن الأخرى.

ما يتعلق بالأشخاص، الأموال والعقود والمسؤولية التقصيرية، فعلى سبيل المثال، نجد أن الأشخاص في القانون الخاص، تتكون أساساً من علاقات الأسرة، أما في القانون الإداري فتتكون من الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية العامه، كالدولة، إضافة إلى البلدية والولاية ، كجماعات محلية أو إقليمية ، إضافة إلى المرافق العامة أو المؤسسات العامة والهيئات العامة ذات الطابع الإداري . كما أن نقص الأهلية في القانون الخاص يقابله نظام الوصاية الإدارية في القانون العام.

وإذا كانت العقود الخاصة تحكمها القاعدة القائلة بأن العقد شريعة المتعاقدين، فإن الإدارة في عقودها تتمتع بحق التعديل وفرض إرادتها على المتعاقد معها. على أن القانون الإداري يتميز إضافة إلى ما سبق، باحتوائه على نظريات لا مقابل لها في القانون الخاص، مثال عن ذلك، كل ما يتعلق بالتنفيذ المباشر ونزع الملكية للمنفعة العامة وغيرهما من المواضيع الأخرى.

المبحث الخامس: مصادر القانون الإداري:

إذا كانت كلمة مصدر تعني - من الناحية اللغوية- المنبع أو الأصل الذي يستقى منه الشيء فإن المقصود بالمصادر في الدراسات القانونية الطرق والوسائل التي تتكون بواسطتها المبادئ والقواعد القانونية المختلفة.

إن نعت القانون الإداري بأنه قانون قضائي، لا يعني أن القضاء يعتبر مصدره الوحيد، بل أن تلك الصفة لا تعني أكثر من دور القضاء في إستخلاص قواعد القانون الإداري أهم من دوره في سائر القوانين، كما أن حرية القاضي الإداري أوسع بكثير من حرية القاضي العادي. في حقيقة الأمر فإن مصادر القانون الإداري هي نفس مصادر القوانين الأخرى، والتي تتمثل في القوانين المكتوبة، الأعراف والإجتهد القضائي مع إختلاف ملموس، تبرره طبيعة القانون الإداري؛ وظروف نشأته في بلده فرنسا.

على العموم، فإن مصادر القانون الإداري تتمثل في نوعين من المصادر، مصادر مكتوبة و أخرى غير مكتوبة. وسنقوم بدراسة مختلف هذه المصادر على النحو التالي:

المطلب الأول: المصادر المكتوبة:

تتمثل هذه المصادر في :

الفرع الأول : الدستور:

يتمثل الدستور في القواعد العامة المدونة في الدولة يتضمنها أعلى قانون فيها والنافذة فيها، تنظم هذه القواعد شكل الدولة وسلطاتها الثلاث ، السلطة التشريعية، التنفيذية والقضائية، وإختصاصات كل واحد منها. كما أنه بموجب الدستور تتحدد حقوق وواجبات الأفراد وحياتهم و ضمانات عدم المساس بها .

هذه القواعد الدستورية تسمو وتعلو على جميع السلطات في الدولة ولا يجوز لأي منها إصدار قواعد تتعارض معها وإلا تعرضت للحكم بعدم دستورتيتها وإلغائها طبقاً لما تتبعه كل دولة في تحقيق هذا المبدأ.

أما عن كون الدستور كمصدر للقانون الإداري فهذا معناه إحتوائه على مواضع للقانون الإداري، كما هو الشأن مثلا بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 بتعدلاته المختلفة ، الذي تحدث في عن الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلدية والولاية، وهو ما دأبت عليه الدساتير التي عرفت الجزائر قبلها أو تلك الأحكام المتعلقة بالحديث عن نزع الملكية للمنفعة العامة والتي تعد هي وغيرها من المواضيع ذات الطابع الإداري .

الفرع الثاني :القواعد ذات الأصل الدولي:

في الحقيقة لا تعد القواعد ذات الأصل الدولي، بحكم طبيعتها، مصدرا للقانون الداخلي للدول، بخلاف قواعد القانون الدولي الخاص الذي يعد من مكونات القانون الداخلي، بحسب المحكمة الدائمة للعدل الدولي قرار 1929 : (القروض الصربية).

ومن ثم فإن القانون الدولي العام الذي تنتمي إليه المعاهدات الدولية لا ينحصر مجاله إلا في تنظيم العلاقات بين الدول، غير أن التطورات التي عرفت لاحقا في مسار الدول جعلت علاقاتها تتداخل.

يمكن التذليل على هذا التداخل من خلال المعاهدات المبرمة في مجال الحقوق الأساسية، خاصة الإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المتضمنة حماية هذه الحقوق في مواجهة التعسف المحتمل للدول.

هذا التطور ظهر أثره بشكل مباشر من خلال تطبيق القاضي الوطني لأحكام القانون الدولي بشكل إعتيادي، وبالتالي من قبل القاضي الإداري نفسه .

مما سبق، يظهر، إذن، أن المصادر ذات الطبيعة الدولية ليست مصدرا فقط للقانون الإداري ذاته، وإنما لقوانين وطنية أخرى ، لأن هناك من الأنشطة الدولية ما يمثل إمتدادا إداريا على الصعيد الوطني، ومن ثم تكون السلطات الوطنية للدول ملزمة بتطبيق أحكام هذه المعاهدات على مستوى إقليمها.

يمكن إعطاء مثال عن إعتبار القواعد ذات الأصل الدولي مصدرا للقانون الإداري من خلال الإجراءات المتعلقة بالنقل الجوي ، التي تكون الدولة ملزمة بتطبيقها داخليا بمجرد التوقيع والتصديق عليها في إطار ثنائي أو نطاق إقليمي. كما يمكن إضافة أيضا إحترام الدول لبعض المواثيق الدولية، كتلك المتعلقة بالحقوق والحريات الممارسة من قبل الأفراد على إقليم الدولة.

بعض الدول تنص أحكام دساتيرها على أولوية تطبيق أحكام المعاهد الدولية والقوانين الخارجية على جميع القوانين الوطنية بما في ذلك الدستور نفسه.

في الجزائر تنص المادة 150 من دستور 1996 المعدل على: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون ".

مقتضى النص الدستوري المشار إليه أعلاه ، هو إلتزام الإدارة في الجزائر بتطبيق أحكام المعاهدة الدولية على النحو الذي يطبق القانون الوطني، وأنه بموجب ذلك نستنتج أن الدستور يأتي في القمة ثم المعاهدات الدولية فالقوانين.

وبالتالي لنا أن نتساءل أنه في الحالة التي يخالف فيها نصا تنظيميا ما أحكام معاهدة دولية جاز الطعن في هذا النص أمام القاضي المختص بالغاء اللائحة.

الفرع الثالث :القانون والتنظيم (اللائحة):

سنعرض للتمييز بينهما ثم علاقة كل منهما بالأخر ، لنتطرق فيما بعد إلى تطور التنظيم.

أولا :التمييز بينهما :التمييز بينهما يعمد إلى المعيارين التاليين:

1-المعيار العضوي:

ينظر إلى العضو أو الجهة التي صدر عنها العمل، طبقا لذلك، إذا كان العمل صادراً عن السلطة التشريعية يسمى قانوناً أو عملاً تشريعياً، وإذا كان العمل صادراً عن السلطة التنفيذية يسمى قراراً تنظيمياً أو لائحة .

2-المعيار الموضوعي:

يعتمد على طبيعة القاعدة فإذا كانت هذه الأخيرة عامة ومجردة سميت قانوناً وإذا لم تكن كذلك، أي قاعده فردية، سميت قراراً فردياً، كما تسمى تنظيمياً إذا تضمنت أحكاماً عامة مجردة كالقرارات الخاصة بالمركز القانوني للولاية أو ورؤساء البلديات مثلاً .

ثانياً-العلاقة بين التنظيم واللائحة :

تجدر الإشارة أن علاقة القانون بالتنظيم أو اللائحة يحددها القانون الدستوري السائد في الدولة، وما تجدر الإشارة إليه هنا هو أن هناك تطوراً حدثاً حدث في هذا الجانب، فما كان سائداً في الماضي هو أن البرلمان منبثق عن إرادة الشعب، وما دام الأمر كذلك فإنه يعتبر الهيئة العليا في الدولة، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية تكون تابعة للبرلمان، يترتب عن ذلك أن القانون أسمى من التنظيم.

في هذا التمييز كان مجال القانون غير محدد (أي اختصاص واسع) بحيث يستطيع أن ينظم أي مسألة يشاء ، فما هو إذن مجال اللائحة طبقا لهذا التمييز؟ يقتصر مجال اللائحة طبقا للمعيار الكلاسيكي في تنفيذ القوانين التي أصدرها البرلمان.

ثالثا-تطور التمييز بين القانون والتنظيم:

نلمس هذا التطور على مراحل عدة، من خلال:

1-التنظيمات المستقلة:

في هذا الإطار يتضح بأن السلطة التشريعية تهمل بعض المسائل، وهي مسائل تستدعي بطبيعة الحال تدخلا لتسيير الدولة والمجتمع بشكل عام. في هذه الحالة يسمح للسلطة التنفيذية بإصدار لوائح مستقلة عن القانون لمعالجة لمواجهة الوضع.

2- مراسيم القوانين أو المراسيم التشريعية:

أحيانا تعرف الدول اضطرابات في سيرها العادي مما يستدعي إيجاد حلول سريعة، ومعروف أن السلطة التشريعية بطيئة في سن القوانين، الشيء الذي لا يمكن بواسطته التصدي لنتائج هذه الاضطرابات. من هنا نشأت تقنية جديدة للتغلب على تلك الاضطرابات أو الأزمات، حيث يسمح بواسطتها البرلمان للسلطة التنفيذية بإصدار تنظيمات ذات طابع تشريعي لإصلاح الوضع، تسمى هذه التنظيمات بالمراسيم التشريعية.

تسمى هذه هذه التشريعات كذلك بمراسيم القوانين " Décrets-Lois " وهو الاصطلاح القانوني التقليدي للقرارات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية في مراحل عصيبة من حياة الدول ، فتعدل القوانين المعمول بها و تحل محلها هي التشريعات ، نظرا لغياب السلطة التشريعية . يمكن في هذا الإطار - وكمثال تقليدي في فرنسا -ذكر تلك المراسيم التشريعية التي أصدرها "لويس نابليون بونابرت" في الفترة الممتدة بين 2-12-1801 و 14-01-1852.

ومنذ الحرب العالمية الأولى أطلق هذا الإسم على مراسيم تصدرها السلطة التنفيذية، لها قوة تعديل القوانين العادية والحلول محلها بناء على تفويض من الجهاز التسريعي وفي الحدود التي يقررها. وهكذا ظهرت طائفة جديدة من المراسيم التشريعية البرلمانية إلى جانب المراسيم التشريعية الصادرة في تلك الظروف العصيبة، وهي مراسيم تسمى ب "المراسيم التشريعية"، والمراسيم الجديدة إنما سميت كذلك لأنها مراسيم صادرة عن الجهاز التنفيذي وليست قانونا أقره البرلمان وهي تشريعية لأن لها قوة القانون.

3- القوة القانونية للمراسيم التشريعية:

هذه المراسيم صادرة عن السلطة التنفيذية لا يمكن إعتبارها قوانين وإنما تعد قرارات إدارية يمكن الطعن فيها أمام القاضي الإداري. من حيث القوة تقريباً تأخذ هذه المراسيم مرتبة القانون، أما من حيث الطعن فإنها تأخذ مرتبة القرارات، وبالتالي يمكن الطعن فيها أمام جهات القضاء المختص. من الأمثلة التي يمكن الإتيان على ذكرها هنا تلك المراسيم التشريعية التي أصدرها المجلس الأعلى للدولة في الجزائر إبان الظروف التي مرت بها الجزائر في فترة التسعينات من القرن ، وذلك عقب توقيف المسار الانتخابي كالمرسوم التشريعي الخاص بمكافحة الإرهاب. هل يعتبر المرسوم المذكور قانوناً، وبالتالي يتعذر الطعن فيه، أم يعد لائحة، أي قراراً تنظيمياً، ومن ثم يشكل موضوعاً للطعن أمام القضاء.

في الحقيقة الإجابة عن هذا السؤال تقتضي التمييز بين حالتين:

حالة أولى: في حالة ما إذا إتخذت هذه المراسيم في ظروف عادية نطلق عليها مراسيم قوانين (قرارات إدارية)،

حالة ثانية: في الظروف الإستثنائية فتأخذ مرتبة القانون.

متى تتدخل السلطة التنفيذية:

هناك ثلاث حالات:

الحالة الأولى: لوائح تستند فيها السلطة التنفيذية على قانون،

الحالة الثانية: هناك نوع من اللوائح تقدم السلطة التنفيذية من أجل تنفيذ القانون،

الحالة الثالثة: هناك لوائح مستقلة عن القانون أي أصبحت اللائحة هي الأصل والقانون هو الإستثناء.

4- القيمة القانونية للقرارات التنظيمية مقارنة بالقانون:

هناك نظرة كلاسيكية مقتضاها أن القانون يبقى في كل الحالات هو الأسمى على

التنظيم، على أنه في حالات أخرى نجد أن التنظيم يعطل القانون من الناحية العملية.

ففي بعض الحالات يصدر المشرع نصوص، ويترك التفاصيل للسلطة التنفيذية، وقد

تتباطأ هذه الأخيرة في إصدار التنظيمات، يترتب عن ذلك عدم دخول القانون حيز التنفيذ بشكل سوي.

المطلب الثاني: المصادر غير المكتوبة:

تتمثل هذه المصادر في:

الفرع الأول: الإجتهااد القضائي:

إذا كان الأصل في أحكام المحاكم أنها مقررة وكاشفة عن المبادئ القانونية إلا أن القضاء الإداري نظراً لظروف نشأة القانون الإداري السابق ذكرها، لا يقف دوره عند هذا الحد، بل يتعداه في كثير من الأحوال إلى خلق المبادئ القانونية من خلال الحلول التي يعطيها القاضي الإداري. وعلى هذا الأساس فإن الأحكام القضائية كانت معيناً هاماً تستقى منه مبادئ القانون الإداري، ولذلك إعتنى الفقهاء بترتيب تلك الأحكام القضائية الإدارية ونشرها، والتعليق عليها وجعلها في متناول الباحثين.

ولا تقف فائدة الإمام بالأحكام القضائية عند معرفة المبادئ والنظريات التي أنشأها القضاء الإداري، بل أنها لازمة أيضاً لمعرفة كيف تفسر الجهات القضائية الإدارية نصوص القوانين واللوائح أو التنظيمات، ولهذا لم تأت أية دراسة إدارية خالية من الإشارة إلى الأحكام القضائية الإدارية.

مما سبق، يبدو أن القاضي الإداري بخلاف القاضي العادي، يختلف دوره في حل المنازعة المرفوعة أمامه، فبينما يذهب الأول إلى إنشاء الحل من خلال الإجتهااد القضائي نجد أن القاضي الثاني ينحصر في تطبيق القاعدة القانونية الموجودة سلفاً.

الفرع الثاني: العرف:

ينشأ العرف الإداري نتيجة لسير الإدارة على قاعدة معينة في عملها، مع تكرار السير على هذه القاعدة بشكل منتظم ومستمر، بما يرسخ الإعتقاد لدى الإدارة والأفراد بأنها قد أصبحت ملزمة للطرفين. وللعرف الإداري أركان وشروط نتعرض لها على النحو الآتي :

أولاً- أركان العرف الإداري :

نتعرض إلى الركن المادي ثم نتعرض إلى الركن المعنوي :

1- الركن المادي:

يقصد بالركن المادي إتباع و تكرار الإدارة لمسلك معين أثناء إتيانها لنشاطها على وجه منتظم دون إنقطاع، بحيث يغدو التكرار والإنتظام عادة من عاداتها، مما يعني معه أن إنقطاع الإعتياد في إتباع ذلك من جانب الإدارة يؤدي إلى عدم توافر الركن المادي.

2- الركن المعنوي:

يتكون الركن المعنوي عندما يتولد الشعور لدى الإدارة والأفراد المتعاملين معها إلزامية إتباع القاعدة أو العادة و أنها صارت واجبة الإحترام من الطرفين. يجوز للإدارة إحداث تعديل أو تغيير في القاعدة العرفية التي درجت عليها لجعلها تتلاءم مع الظروف والتطورات التي حدثت في العمل الإداري. من الأمثلة الشائعة عند الحديث عن العرف الإداري، قاعدة عدم جواز تنازل الإدارة عن أموال الدومين العام، أو تلك الملاحظة التي تتضمنها كشوف نقاط التلاميذ في مساهمهم الدراسي المتمثلة في ملاحظة " ينتقل إلى القسم الأعلى"، حيث يعني ذلك الانتقال إلى القسم الذي يلي مباشرة القسم الذي إنتقل منه التلميذ. كما يمكن أيضا الحديث عن كل قاعدة أو سلوك معين أنته الإدارة بانتظام فيما يتعلق ببعض جوانب المسار المهني للموظفين فيما يتعلق بترقيتهم في الحالة التي لا تكون هذه الجوانب قد أعدت سلفا .

ثانيا- شروط العرف الإداري:

يشترط في العرف الإداري شرطين حتى ينجز أثره:

1- عمومية وإستمرارية السلوك:

مقتضاه أن يكون العرف عاماً، بحيث تطبقه الإدارة بشكل منتظم وبصفة مستمرة دون إنقطاع، فإذا ما طبقت الإدارة القاعدة العرفية على حالات معينة، ولم تطبقها بالنسبة لحالات أخرى مماثلة للحالة الأولى لم تعد تلك قاعدة عامة، ونفس الشيء إذا لم يستمر العمل على ذات النمط بصفة دائمة.

2- عدم نشوء العرف بالمخالفة لنص تشريعي نافذ:

هذا شرط طبيعي، لأن العرف يأتي في المرتبة الثانية بعد التشريع في سلم تدرج القواعد القانونية، فمن المنطقي أن تحترم القاعدة العرفية القاعدة القانونية، بحيث لا تخرج القاعدة العرفية عن مضمون القاعدة التشريعية الجاري العمل بها.

الفرع الثالث: الفقه:

إحتل الفقه في الماضي مكانة هامة للغاية، حيث عد من المصادر الرسمية للقوانين كما هو الحال في العصر الروماني. كما يمكن أن نذكر في هذا المقام أيضا ما قام به الفقه الإسلامي من دور عظيم في إستنباط الأحكام الشرعية إستنادا إلى القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة، وإصدار الفتاوى والآراء الفقهية في المسائل المختلفة، حيث برز في ذلك فقهاء عظام لهم شأن كبير إلى يومنا هذا.

في الوقت الحالي يعتبر الفقه في مجال الدراسات القانونية مصدراً تفسيرياً، يتولى شرح النصوص القانونية وتفسيرها، وإستنباط القواعد والمبادئ والنظريات القانونية بالطرق العلمية للبحث، ورد الفروع إلى أصولها والجزئيات إلى الكليات.

بالرغم من الدور الكبير الذي يقوم به الفقه في إصدار الآراء وتبني الحلول الفقهية لما يعرض عليه من مسائل ، وتكوين النظريات القانونية العديدة، وتأثيره الملموس على المشرع والقاضي على حد سواء، إلا أنه لا يتوافر على أية صبغة إلزامية إلا حين يأخذ المشرع برأي الفقيه حين التكفل به في النص القانوني .

في ماده القانون الإداري، تميز الفقه بأهمية خاصة نظراً لحدثة نشأة هذا القانون، من جهة، ولعدم تقنينه، من جهة أخرى. إذ يقوم الفقه بدور هام، كما يؤدي مهمة كبيرة في إبراز الأسس والنظريات العامة التي تحكم القانون الإداري، وفي شرح المبادئ والأحكام المتفرعة عنها، وفي دراسة التشريعات التي يصدرها المشرع مبيناً ما تتضمنه من ثغرات، وفي عرض الأحكام التي يصدرها القضاء الإداري موضحاً ما تتضمنه من مبادئ، مبيناً ما يوجهه إليها من نقد.

كما يقوم الفقه الإداري بمقارنة مبادئ وأحكام القانون الإداري مع نظائرها في الدول الأخرى لكي يصل إلى أفضل الحلول الملائمة.

وهكذا يتميز فقه القانون الإداري بقيامه بدور المرشد أو الموجه الذي ينير الطريق أمام القاضي والمشرع، وهو ما لعبه في فرنسا في المادة الإدارية .

الفرع الرابع: المبادئ العامة للقانون:

يقصد بها المبادئ غير المكتوبة ذات المصدر القضائي الإداري، حيث أن القضاء هو الذي قام باكتشافها وأبرزها في أحكامه عند فصله في المنازعات التي عرضت عليه. أهم ما يميز هذه المبادئ والأحكام التي تبناها الاجتهاد القضائي ويتخذها كمصدر من مصادر القانون الإداري ، أنها مبادئ تتسم بالوضوح والمرونة، وذلك راجع للأسلوب السهل الذي تصاغ به هذه المبادئ ، ومن ناحية أخرى، كونها تأخذ بعين الإعتبار التوازن بين إمتيازات إداره وسلطاتها ومتطلباتها، وكذلك حقوق الأفراد وحررياتهم.

الشيء الثابت أن القاضي الإداري هو صاحب الدور الأبرز في إكتشاف هذه المبادئ كمصدر لقواعد القانون الإداري، وذلك من خلال ما قام به مجلس الدولة الفرنسي من إجتهد، حيث كان سابقا في ذلك.

للمبادئ العامة للقانون هي الأخرى مصادر تستقى منها، علاوة على تمتعها بقوه تضي عليها طابع الإلزام .

فبالنسبة لمصدرها، يمكن القول بالمبادئ العامة للقانون تجد نفسها في مبدئين أساسيين الأول هو مبدأ المساواة و الثاني هو مبدأ الحرية.

فمن مبدأ المساواة ، تم إستلهاهم وإستنباط تطبيقات عديدة مثل مبدأ المساواة أمام القانون، المساواة في الإنتفاع بخدمات المرافق العامة، المساواة في الإلتحاق بالوظيفة العامة والمساواة أمام الأعباء العامة والمرافق العامة إلخ... .

أما بالنسبة للمبدأ الثاني المتمثل في الحرية، فقد أشتقت منه العديد من الحريات الفرعية، كحرية الإعتقاد، حرية الرأي، حرية التعليم ، حرية التجارة والصناعة، حرية الذهاب والإياب وحرية المعتقد إلخ... .

أما الشق الثاني، والمتمثل في المصدر الذي تستمد منه المبادئ العامة للقانون قوتها الإلزامية، فإن الرأي الراجح في الفقه الفرنسي يرى أن القضاء هو مصدر هذه المبادئ العامة، فهو الذي أكتشفها وهو الذي منحها القوة الملزمة.

لما سبق، نجد أن بعض الفقه يعتقد أن المبادئ العامة للقانون ذات مصدر قضائي خالص وهو ما يذهب إليه الفقيه الفرنسي "اندري دو لوبادير" .

بينما يرى الفقيه "جورج فيدل" أن التفسير الممكن بالنسبة لمصدر القوة الإلزامية للمبادئ العامة للقانون، هو أنها قد تم إنشائها، واكتشافها بواسطة القاضي الإداري.

ويذهب الفقيه العميد "جون بيير شوديه" إلى أن نظرية المبادئ العامة بكل أجزائها من صنع القضاء، وهي تمثل جرأة مجلس الدولة الفرنسي وقدرته على الخلق والإبتداع من أجل الاضطلاع بمهمته وأداء واجبه في حماية الحقوق والحريات.

وقد إتجه جانب من الفقه العربي يمثله في مصر الدكتور عثمان خليل عثمان إلى القول بأن مصدر القوة الملزمة التي تتمتع بها المبادئ العامة للقانون تعود إلى إرادة المشرع الضمنية.

وتفسير ذلك، أن القاضي الإداري عند قيامه بإنشاء المبادئ العامة للقانون يفترض أنه يعبر بذلك عن إرادة المشرع الضمنية التي لم يفصح عنها في نصوص تشريعية صريحة.

ومعنى ذلك أن القاضي الإداري يحل بذلك محل المشرع برضاء ضمني من جانبه في المسائل التي لم يسبق لها معالجتها وتنظيمها فيقوم بما كان يحق أن يفعله المشرع لو أصدر تشريعات منظمة لهذه الموضوعات التي تدخل فيها القاضي الإداري.

ولقد ثار نقاش فقهي حول القيمة القانونية لهذه المبادئ ، وأهتم فقه القانون العام خاصة الفرنسي بدراسة هذه المسألة، فقد ذهب الرأي الغالب إلى القول مع قضاء مجلس الدولة في فرنسا بأن المبادئ العامة للقانون لها قيمة قانونية مساوية للتشريعات الصادرة عن البرلمان، وهو الرأي السائد قبل سنة 1958 سنة صدور الدستور الفرنسي.

بموجب هذا الرأي فإن القضاء الإداري الفرنسي بإمكانه إلغاء أي نص لائحي (تنظيمي) صادر عن السلطة التنفيذية، حينما يكون مخالفا لهذه المبادئ.

بعد صدور الدستور الفرنسي سنة 1958 الذي أعطى للإدارة الحق في إصدار لوائح مستقلة بموجب المادة 37 منه، تغير الوضع نظراً لعدم خضوع هذا النوع من اللوائح للتشريع البرلماني وللمبادئ العامة للقانون.

نتيجة لهذا الوضع بعد 1958 ذهب الفقه إلى المناداة بالمبادئ العامة للقانون، وإهتدى الرأي الراجح في الفقه الفرنسي إلى إعطاء هذه المبادئ نفس القيمة التي تتمتع بها نصوص الدستور .

وإذا كانت بعض الآراء قد ذهبت قبل ذلك بسنوات عديدة إلى إعطاء المبادئ العامة للقانون قيمة قانونية تلو على جميع مصادر القانون المكتوبة، بما فيها الدستور ذاته، فإن هناك آراء قيلت بعد صدور دستور 1958 لم تعترف للقانون إلا بقيمة قانونية أدنى من التشريع وأعلى من اللائحة، أي أنها تقع في مرتبة وسطى بين اللائحة والتشريع، لأنه لا يعقل أن تعطى تلك المبادئ التي وضعها القضاء قيمة دستورية أو حتى قيمة تشريعية.

المبحث السادس : خصائص القانون الإداري:

دراسة المواضيع السابقة لهذا الفرع من القانون على النحو المبين أنفاً، تجعله القانون يتسم بعدة خصائص عامة تميزه عن غيره من فروع القانون الأخرى. تتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

المطلب الأول: الحدأة النسبية مقارنة بغيره من القوانين:

مقارنة بالقانون المدني الضارب بجذوره في الماضي، والذي يوصف بالشريعة العامة فإن القانون الإداري ينعت بخاصية الحدأة من حيث التأريخ لبدائيات ظهوره ، إذ لا يرجع ذلك إلا لحدود منتصف القرن 19 الميلادي ، نتيجة لظروف وتطورات تاريخية معينة خاصة بفرنسا بلد نشأته. يرجع ذلك إلى الدور الرائد الذي لعبه الفقه والقضاء الإداري في فرنسا في جعل قواعد هذا القانون توصف بالخصوصية والإستقلال عن قواعد القانون المدني.

كما أن النظريات والمبادئ التي نشأت في ظل هذا القانون تمت على مراحل حتى أصبحت على ما هي عليه الآن قائمة بذاتها.

فالحديث، إذن، عن نشأة القانون الإداري لا يرجع إلا لعهد الثورة الفرنسية، حيث يجد الدارس أن أحكامه ومبادئه وقواعده المدرسة لم تظهر إلا بفضل جهود أعلى سلطة قضائية إدارية في فرنسا وهي مجلس الدولة ، وما بلوره الفقه من نظريات وتوجهات في القانون الإداري. ولعل هذا هو ما ترك غالبية الفقهاء في فرنسا يذهبون إلى الربط بين نشأة وبروز القضاء الإداري ونشأة القانون الإداري في فرنسا .

لقد أدت تلك ظروف النشأة إلى إنشاء ما يسمى بمجلس الدولة الذي إتسم بقضاء مقيد في بداية وجوده ليتطور فيما بعد إلى قضاء مفوض منذ سنة 1872.

المطلب الثاني :خاصية عدم تقنين القانون الإداري تاريخيا:

عندما صدرت مجموعات القوانين المختلفة في عهد الإمبراطور نابليون بونابرت سنة 1804، لم يكن القانون الإداري قد ترسخت أصوله و برزت معالمه، بل وجدت قواعده، لذلك لم يكن من المتصور أن يقنن هذا القانون في مجموعات قانونية تضم المبادئ، والأحكام والقواعد المنظمة لمجالاته المختلفة.

لقد إستمر ذلك التقليد مع مرور الزمن ليصبح خاصية طبعت هذا القانون حتى لو أصبحنا نرى أن مبدأ المشروعية في حد ذاته وما يعنيه من ضرورة خضوع الحاكم والمحكوم للقانون أصبح لا يستساغ معه بقاء هذه الخاصية قائمة ، حيث أضحى التقنين في شتى المجالات تقريبا خاصية ملازمة للدولة الحديثة أو ما يسمى بدولة القانون مما يتعين معه إغياب هذه الخاصية أو انحصار مضمونها ونطاقه. وهو ما يتعين معه جعل المخاطب على بينة بأحكام القاعدة القانونية التي يخضع لها ويلتزم بها، وهو ما لا تتضمنه إلا قاعدة قانونية مكتوبة .

كما أننا أصبحنا الآن نتحدث عن ما يسمى بتضمين القاعدة القانونية لجانب من الثبات والوضوح وعدم التغير السريع وفقا لمبدأ الامن القانوني كخاصية مستجدة للقاعدة القانونية حتى يكون المخاطب بهذه القاعدة على بينة من أحكامها.

لما سبق، فإن إنعدام التقنين لا يعني البتة غيابه في مجالات معينة كقوانين الجماعات المحلية (البلدية والولاية) ، نزع الملكية من أجل المنفعة العامة ،الصفقات العمومية وقانون الانتخابات إلخ....

إن خاصية عدم التقنين بالمعنى الذي لطالما عرفت به وأحتوته كتابات القانون الإداري أصبحت غير مستساغة بالمفهوم السابق في ظل التطورات التي عرفتها مسألة الحقوق والحريات والتي يتعين على الإدارة الإحتكام فيها إلى القوانين الوطنية، وحتى الدولية ، دون أن ينال ذلك من بقاء هذه الخاصية قائمة ولكن في نطاق مغاير .

إن القول بإنعدام التقنين يعني في ذات الوقت أشياء كثيرة منها إنعدام التحديد والثبات والوضوح، جهل أحكام هذا القانون ، الشعور بعدم الإطمئنان لما يطبق علينا من أحكام قانونية، لذلك فإن القول بخاصية عم تقنين أحكام هذا القانون لا تعني في الأخير إلا ضرورة التوفيق بين طبيعة العمل الإداري ومراعاة طابع المرونة فيه ، من جهة، والإعتراف بجعل المخاطب بالقاعدة القانونية في المادة الإدارية على بينة بمضمونها دون أن يعني ذلك جمع هذه القواعد في تقنين إداري موحد على غرار ما تعرفه فروع القوانين الأخرى الموجودة في شكل تقنيات.

المطلب الثالث : الخاصية القضائية للقانون الإداري

ينعت هذا القانون، على الأقل في فرنسا بلد نشأته، بأنه قانون قضائي، والمقصود بذلك أن معظم نظرياته الأساسية ومبادئه الرئيسية، لم يرد بشأنها نص تشريعي، حينما وجدت في عالم القانون وإنما أكتشفها القضاء. ذلك أن الجهات القضائية الإدارية الفرنسية الناشئة آنذاك، بما فيه مجلس الدولة الفرنسي، حين رفضت تطبيق القانون العادي (لاسيما القانون المدني) آليا على أفضية الإدارة كانت ملزمة من ناحية أخرى باعتبارها جهات قضاء إداري بأن تصدر أحكاما فيما يعرض عليها من نزاع.

ولما لم يكن أمامها نص تشريعي تطبقه عملا بما أقره رجال الثورة الفرنسية من ضرورة إستبعاد القانون العادي على الإدارة ، فقد كان لزاما على تلك الجهات أن تجد حلا للمنازعة المرفوعة أمامها بمنطق مغاير وحلول تتماشى وطبيعة النزاع ، وهكذا كان دور القاضي الإداري على هذا المستوى شبيهاً بالدور الذي أنيط بالبريتور في العهد الروماني الروماني . فكلهما أي البريتور والجهات القضائية الإدارية لم يكن مشرعاً، ولكنه تحت ستار التفسير أولاً والحاجة العملية ثانياً، إستطاعت كل جهة أن تدخل في عالم القانون قواعد في حقيقتها من وضعها.

إن الطابع القضائي للقانون الإداري ترتبت عنه نتائج هامة، تتمثل في أن القواعد المستنبطة تكتسب طابعاً واقعياً أي عملياً، لأن القاضي الإداري ينظر إلى هذه النتائج العملية التي يفضي إليها تطبيق القاعدة المستخلصة إلى مراعاة الظروف التي لازمت النزاع الذي قد يعرض عليه في المستقبل.

إضافة إلى ما ذكر فإن القضاء الإداري حريص في إجهاداته وحلوله المقدمة في القضايا المعروضة عليه على التوفيق بين المصلحة العامة التي هي غاية الإدارة والمصالح الخاصة للأفراد . إن هذا المعادلة التوفيقية بين الإعتبارين المذكورين جعل الإدارة تتمتع بسلطات وإمكانيات تتمثل في التنفيذ المباشر وسلطاتها في تعديل بعض أحكام العقد الإداري ونزع الملكية للمنفعة العامة.

إذا كان الإجهاد القضائي خاصية ملازمة للقانون الإداري وما زال يعد كذلك، إلا أنه في ظل التطورات التي عرفتها منظومة الحقوق والحريات ومجالات أخرى، يبدو أن هذه الخاصية ضاق نطاقها في ظل هيمنة مبدأ دولة القانون و ما يسمى بالأمن القانوني، كما ذكرنا، الأمر الذي يتعين معه جعل المخاطبين بأحكام هذا الفرع من القانون على دراية بما بأحكامه، الأمر الذي ينحصر معه نطاق الإجهاد القضائي إلا حين تعذر وجود النص.

المطلب الرابع: مرونة القانون الإداري:

تتسم القواعد القانونية عادة بثباتها وإستقرارها على إختلاف أنواعها إلا أن قواعد القانون الإداري بخلاف هذه الخاصية تعد قواعد متممة بالمرونة وتطورها السريع، ذلك أنها بخلاف قواعد القوانين الأخرى ليست نصوص مجمعة في تشريع محدد، وإنما هي قواعد في حركية دائمة نظراً لكونها تتأثر بإعتبارات عدة بعيداً عن تلك الإعتبارات التي تحكم العلاقات بين الأفراد في معاملاتهم.

فنظراً للإرتباط الوثيق بين القانون الإداري والنظام السياسي والإقتصادي والإجتماعي وحتى التكنولوجي الذي يحيط بالإدارة السائد في الدولة، فإن القانون الإداري يتميز بأنه سريع التطور بما يطرأ من تطورات وتغييرات على مستوى هذه النظم، وبما أن هذه التطورات مستمرة، فإنه يجب على القانون الإداري مواكبتها بصفة دائمة، وأن يكون على قدر كبير من المرونة في مواجهتها والتلاؤم معها حتى لا يتحول إلى قانون جامد متعثر في تطوره.

المبحث السابع: علاقة القانون الإداري بالقوانين الأخرى:

يعتبر القانون الإداري، كما ذكر في المقدمة، فرعا من فروع القانون العام الداخلي، ومن ثم فهو فرع متميز عن باقي فروع القانون الخاص بحكم طبيعة قواعده ومبادئه. كمان أن المكانة التي يحظى بها هذا القانون في النسيج القانوني للدولة بشكل عام تجعله يتميز ببعض الخصائص التي تعطيه طابعا يتمتع بقسط متميز نوعا ما بالإستقلالية عن باقي فروع القانون العام.

لما سبق يعمد الفقهاء إلى التمييز بين القانون الإداري و بين القانون الخاص، و يتم هذا التمييز بالنظر الى معيارين إثنين هما معيار طبيعة القواعد القانونيه المطبقة على النشاط أو معيار أطراف العلاقة القانونية القائمة في التصرف وطبيعته أشخاصها وكذا الإرادة الذي عبر بها من قبل أحدهم . فإذا ماكانت هذه العلاقة بين أشخاص القانون الخاص فيما بينهم، وبينهم وبين الإدارة متجردة من إمتياز السيادة أوالسلطة العامة وتعاملت الإدارة كطرف عادي، أي كشخص طبيعي فإنه يتم تطبيق أحكام القانون العادي أي القانون الخاص. أما إذا كانت هذه القواعد تنظم العلاقة بين أطراف القانون العام والأفراد الطبيعيين أو بين أشخاص القانون العام فيما بينهم، فحينها تطبق قواعد القانون الاداري باعتبار أن الإدارة تصرفت هنا تصرفت كطرف متمتع بسيادة وسلطان.

على العموم، للوقوف على مختلف العلاقات القائمة بين القانون الإداري والقوانين الأخرى، سيتم الحديث بداية عن علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام، ثم إلى علاقته بفروع القانون الخاص.

الفرع الأول:علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام:

للقانون الإداري كقانون عام داخلي صلة وثيقة بباقي فروع القانون العام، لاسيما فروع القانون العام الداخلي، تجد هذه العلاقة أساسها في عنصر الترابط الوظيفي بين مختلف هذه الفروع والقانون الإداري.

علاوة على ما سبق ، يرتبط القانون الإداري، أيضا، بما يسمى بفروع القانون العام الخارجي، يرجع ذلك إلى كون الإدارة في الدولة أداة تنفيذ تلك الإلتزامات التي ترتبت على عاتق الدولة في إطار علاقاتها مع الدول الأخرى، والتي قد تترجم على المستوى الداخلي في شكل قوانين أو تنظيمات (لوائح) .

سنتعرض إلى هذه العلاقة على النحو الآتي :

أولا :علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام الداخلي :

في هذا الإطار نتحدث عن:

1- علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

لا خلاف في أن ما يجمع القانونين، أي القانون الاداري والقانون الدستوري ، هو أنهما فرعان لأصل واحد هو القانون العام، بل أكثر من ذلك أن العلاقة بينهما أبعد من ذلك ، ذلك أنهما في الحقيقة يتعرضان في دراستهما لموضوع واحد هو الحكومة أو السلطة التنفيذية في الدولة، وإن كان كل منهما يتناولها من زاوية معينة.

فالقانون الإداري يتناولها من ناحية إدارية، بينما يتناولها الثاني من حيث الجهة الحكومية، تتجلى مظاهر العلاقة بينهما بوضوح من خلال قول الفقيه بارتلمي «إن القانون الدستوري يرينا كيف شيدت الأداة الحكومية، وكيف ركبت أجزاؤها، أما القانون الإداري فيبين كيف تعمل تلك الأداة، وكيف يتحرك كل جزء من تلك الأجزاء».

ولذلك كان القانون الدستوري هو المقدمة الحتمية للقانون الإداري، وكلاهما يكمل الآخر، فالقانون الدستوري يضع المبادئ الأساسية التي تهتم بشكل الدولة، نظام الحكم السائد، السلطات العامة فيها وعملها. كما أنه في القانون الدستوري يجد الباحث عناوين مواضيع القانون الإداري، فهو يتضمن الحريات المختلفة مكن قبيل حرية الرأي، حرية الإجتماع، حرية الأديان وحرمة المسكن إلخ.... ولكن كيفية مباشرة تلك الحريات وحدودها ينظمها القانون الإداري بلوائح وقرارات إلخ... . كما أن القانون الإداري يعنى، أيضا، ببناء السلطة الإدارية في الدولة سواء كانت مركزية أو لامركزية ويبين مختلف أوجه نشاطها ومختلف الوسائل البشرية ، المالية، المادية، القانونية والتنظيمية التي تسمح للإدارة بمباشرة انشطتها المختلفة والرقابة الممارسة عليها.

مما عرض يظهر أن العلاقة بين القانونين علاقة تكامل، إذ أن نشاط السلطة التنفيذية في الدولة، حينما يتصف بالصبغة السياسية أو حينما يتعلق الأمر بعلاقات هذه السلطة بالسلطات الأخرى المتواجدة في الدولة، سواء كانت سلطة تشريعية أو قضائية ينظمها القانون الدستوري. إضافة إلى كون هذا القانون هو الذي يختص بدراسة الأنظمة السياسية في الدول والسلطات العليا القائمة في كل دولة من حيث التشكيل، التسيير ، أليات العمل، الإختصاصات وأتخاذ القرار، كما هو الشأن عندنا في الجزائر عندما يتعلق الأمر بصلاحيات ذات طابع سياسي أو سيادي بالنسبة لإختصاصات رئيس الدولة (الجمهورية) والوزير الأول (رئيس

الحكومة سابقا) . أما مجال القانون الإداري في هذه الحالة فيهتم بدراسة هذه السلطات وصلاحياتها عندما تمارس مهامها ذات طبيعة إدارية خالصة لتلبية حاجات الأفراد على المستوى الوطني أو المحلي في مختلف المجالات.

يتأكد التكامل بين القانونين، كذلك، من خلال المجالات التي يعترف بها القانون الدستوري للأفراد، كالحقوق، الحريات العامة، والحقوق الفردية والجماعية كما ذكر، وما يقابلها من واجبات وتقرير الأحكام الأساسية بشأنها. إذ ينفرد القانون الإداري بالتكفل بتنظيم هذه الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها دستوريا، فيحدد كيفية مباشرة وممارسة هذه الحقوق والتمتع بالحريات ووضع القيود الواردة عليها حفاظا على النظام العام وتحقيقا للمصلحة العامة. ولعل أبرز نقطة لتكامل القانونين هو إعتبار القانون الدستوري كأساس للقانون الإداري بإعتباره القانون الاساسي والاسمى في الدولة ومصدرا لأغلب القوانين فيها.

2-علاقة القانون الإداري بالمالية العامة:

لاشك أن المالية العامة في الدولة تهتم بتنظيم النشاط المالي لهذه الأخيرة بكل أجهزتها ، وذلك بالبحث عن مداخيل وإيرادات الدولة المختلفة من ضرائب ورسوم، وكذلك سبل الإهتمام بالثروات الطبيعية والنشاط الإقتصادي والنفقات المترتبة على عاتق الدولة في مجال التجهيز العمومي والخدمات المقدمة للجمهور عبر تراب الدولة إضافة إلى البنى التحتية كما تعنى المالية العامة بدراسة الميزانية ومناقشتها وحصرها والبحث عن أوجه توازنها من حيث المداخيل أي الإيرادات المشكلة للميزانية والنفقات العمومية في مختلف قطاعات النشاط.

من هذه الناحية، يمكن لقول أن العلاقة بين القانون الإداري والمالية العامة علاقة وطيدة و مظاهرها عدة. فلا يمكن لأية إدارة في الدولة سواء كانت مركزية، لامركزية أو مرفقية أن تتواجد بدون توفرها على ميزانية خاصة بها أو موارد مالية تتمكن بمقتضاها من تلبية حاجات المواطنين ومقتضيات التنمية بمختلف أبعادها في مختلف قطاعات النشاط في المجتمع، سواء كانت هذه الموارد ، وكذا والوسائل المسخرة عقارات أو منقولات.

فالنصوص التشريعية المتعلقة بالمالية، وكذا المالية العامة يلتقيان أو يتقاطعان مع القانون الإداري في مسألة تنظيم مواضيع أساسية من النشاط الإداري. فبرجعنا إلى صلاحيات الجماعات الإقليمية في الجزائر المتمثلة في البلدية والولاية، على سبيل المثال، رغم أنهما يندرجان ضمن دراسات القانون الإداري، فإن نصوصهما تتحدثان أيضا عن ما يسمى بمالية كل جماعة على على حدى ، كما هو الشأن بالنسبة للبلدية التي يتحدث قانونها عن مالية

البلدية ، وكذلك الميزانية البلدية ومختلف الإيرادات والنفقات الخاصة بها ، كما أنها تتحدث أيضا عن ممتلكات البلدية وهو ما ينطبق على الولاية بطبيعة الحال.

إنطلاقا مما ذكر، نلاحظ أنه رغم أن أحكام القانون البلدي والولائي تعد أحكاما تخص هاتان الجماعتان الإقليميتان من الناحية الإدارية والتنظيمية وعملهما إلا أنهما تتضمنان الإشارة إلى ما هو ذا طبيعة مالية، الأمر الذي يدل على العلاقة القائمة بين القانون الإداري والمالية العامة للدولة .

3- علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة :

علم الإدارة كعلم قائم بذاته يهتم بدراسة الجوانب الفنية والتنظيمية للإدارة، والوصول إلى أنجع الوسائل بغية ضمان الكفاءة الإدارية وحسن الأداء الإداري، بالإضافة، كذلك، إلى ضمان المردودية الإنتاجية في التنفيذ.

وإذا كان القانون الإداري يهتم بالقواعد ذات الطابع القانوني في الإدارة ويسهر على تحديد نشاطها، وكذا ضبط العلاقة بينها وبين الافراد وتنظيم الرقابة القضائية على العمل الإداري، فإن علم الإدارة يتناول بالدراسة الأسس والمبادئ التي تنظم بموجبها التنظيمات الإدارية في الدولة. ومن ثم فإن علم الإدارة يهتم بالتنظيم في العمل والتنسيق بين مختلف العناصر المتدخلة فيه، وكذا التوجيه وكيفية تصور، صنع ومن ثم صياغة ووضع القرار الإداري بإعتباره المترجم الحقيقي لوجود الإدارة موضع التنفيذ.

يهتم علم الإدارة، أيضا، بالعملية الإتصالية داخل الإدارة وخارجها والحوافز المسطرة لصالح موظفيها وعمالها. كما يدرس هذا العلم ، أيضا، مسألة القيادة الادارية في الإدارة ومميزات وخصائص وصفات القائد الإداري الناجح ومواصفاته، وغير ذلك من المسائل المرتبطة بهذا الجانب كنفسيته وشخصيته.

مما سبق، يظهر أن الإدارة العامة تمثل موضوعا من مواضيع علم الإدارة والقانون الإداري في نفس الوقت وإن كان مجال دراستها ينظر إليه كل من منظور معين. ففي حين يدرسها علم الإدارة من الناحية العضوية والتقنية، يتناولها القانون الإداري في جانبها الوظيفي والموضوعي.

ثانياً-علاقه القانون الإداري بفروع القانون الخاص :

تتمتع السلطة الإدارية في الدولة بحكم المسؤولية الملقاة على عاتقها كسلطة عامة بوضع متميز مخول لها لا يتمتع به الأفراد في القانون الخاص، هذا الوضع المتميز نتج عنه تمتع الإدارة بإمتميازات خولت لها بموجب قواعد وأحكام ومبادئ القانون الإداري ذاته. إن مبدأ أو قاعدة المساواة في العقد ، مبدأ سلطان الإدارة والعقد شريعة المتعاقدين وغيرها هي كلها مبادئ وقواعد يقوم نطاق أعمالها في نطاق القانون الخاص. في حين نجد أن الإدارة مخول لها إمكانية إصدار قرارات فردية، وأنها في العقد الذي تبرمه في الغالب من الحالات تمثل طرفاً صاحب إمتياز حيث بإمكانها فسخ العقد من طرف واحد. كما أن إداره بإمكانها تنفيذ قراراتها التي أصدرتها دون الإستعانة بالجهات القضائية. ورغم أن الدساتير تضمن وتحمي الملكية الفردية إلا أن الإدارة بإمكانها الذهاب إلى نزع ملكية الأفراد دون رضاهم إذا ما إستدعت المصلحة أو بالأحرى المنفعة العامة ذلك. إذن، رغم التباين القائم بين فروع القانون العام بشكل عام، لاسيما القانون الإداري، والقانون الخاص إلا أن ذلك لا يحول دون وجود علاقات قائمه بين هذا الفرع العام وهذه القوانين الخاصة.

1- علاقة القانون الإداري بالقانون المدني :

إن فروع القانون و إن ظهرت مستقلة عن بعضها إلا أنها في الحقيقة تتداخل وتتلاقى في نقاط أو مجالات متعددة، فالقانون الإداري مثلاً بالرغم من أن قواعده أصيلة، مستمدة من طبيعة الروابط والعلاقات التي تنظمها ، وهي متميزة عن قواعد القانون المدني، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود علاقة بين القانونين. فالقانون المدني باعتباره سابق في الوجود عن القانون الإداري كما ذكرنا، إلا أن أغلب النظريات القانونية الخاصة بالقانون الإداري قد ظهرت ونمت وتطورت وإزدهرت في ظل القانون المدني، و عندما ظهر هذا القانون للوجود لم ينطلق في بناء نظرياته وكيانه من فراغ، وإنما اقتبس كثيراً من نظريات القانون الخاص و وضعها في القالب الذي يتلاءم و طبيعة النشاط وعلاقات الإدارة العامة، ليخلق ويبتكر نظريات جديدة وقواعد وحلول خاصة به. فنظريات الأشخاص، الأموال، العقود والمسؤولية في القانون الخاص يقابلها في القانون الإداري نفس النظريات لكنها تأخذ الشكل الذي يتلاءم وطبيعة الإدارة العامة، وهذا بعد تحويلها وتطويعها لتتماشى وخصوصيات النشاط الإداري.

إن المتتبع لتاريخ القانون المدني بإعتباره أصل القوانين تستمد وتستنبط منه مبادئ وأصول كل القوانين، يجد أنه حتى منتصف القرن التاسع عشر كان يشكل المصدر الأصلي في تنظيم وضبط العلاقات القانونية بين الإدارة والأفراد في تصرفاتها المتجردة فيها من كل

تصرف بوصفها صاحبة سيادة، في حين تترتب مسؤوليتها كلما تخلت عن هذه الصفة بتعاملها كفرد عادي ، حيث تخضع حينها لقواعد القانون المدني.

بالمعطيات المذكورة بدأ القانون الإداري يشق طريقه إلى الوجود كقانون متميز عن القانون المدني ويبني معالم إستقلاله بخطوات تدريجية مؤسسا لنظريات ومبادئ من إبتكار وإجتهد القاضي الإداري والتي إن كنا نقر في ذات الوقت نرى أن الفصل يعود فيها أساسا للقانون المدني، إلا أنها طبعت بطابع خاص إقتضته خصوصيات القانون الإداري.

من جهة أخرى، رغم أن ملامح الإستقلال بين القانونين -التي قد تبدو ظاهرة للبعض- إلا أنه ينبغي أن نشير إلى أن الصلة بينهما تبدو واضحة في أكثر من موضوع، من أهمها التواجد الشكلي لبعض القواعد المطبقة في القانون الإداري والمتضمنة في القانون المدني ومن أوجهها فكرة القوة القاهرة مثلا.

إن ما قيل بشأن الترابط بين القانونين لا ينبغي أن يحجب أيضا، حقيقة مفادها أن القانون الإداري يبقى متميزا بذلك بإحتوائه على مفاهيم خاصة به، كما هو الشأن بالنسبة للأوامر الإدارية، التنفيذ المباشر ونزع الملكية للمنفعة .

- علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات :

بالرغم من إستقلالهما عن بعضهما البعض من حيث مواضيعهما، إلا أن للقانون الإداري علاقة وثيقة بقانون العقوبات أو ما يسمى بالقانون الجنائي . فإذا كانت قواعد قانون العقوبات تتضمن الأحكام المحددة للجرائم الماسة بأمن الأفراد والمجتمع والعقوبات المسلطة، فإنه من هذه الناحية تبرز الصلة بينه وبين القانون الإداري من خلال الحماية الخاصة التي يوفرها قانون العقوبات للإدارة لوسائلها ولموظفيها.

كما يتضمن قانون العقوبات، أيضا، تلك الأحكام القانونية المتعلقة بحماية المال العام والعقوبات المقررة لذلك. إضافة إلى ذلك، ينص قانون العقوبات على حماية الموظفين العموميين أثناء تادية مهامهم وظائفهم الإدارية المرتبطة بالمرفق العام وبمناسبتها ، حيث يجرم الأفعال التي تستهدف المساس بهم من إعتداء أو إهانة أو تهديد أو تشهير. كما يعاقب على كل فعل من شأنه أن يصنف في خانة المساس بحسن سير المرافق العمومية مهما كانت وتعطيل أداءها مهما كانت أشكال المساس.

لقد أدت الحماية الجنائية المعززة المقررة للقانون الإداري بمختلف أبعاده ومواضيعه إلى إمكانية الحديث عن ما يسمى بقانون إداري جنائي، حتى وإن كانت معالم نشأة هذا القانون مازالت في بداية الطريق لتكون مادة قائمه بذاتها.

في الجزائر، تظهر العلاقة بين القانونين من خلال الأحكام المتضمنة في قانون العقوبات الجزائري، المعدل والمتمم، والمتعلقة بالجنايات والجرح المرتكبة من قبل الأفراد ضد النظام العمومي، وكذا الجرائم المتعلقة بالمدافن وحرمة الموتى والأحكام المتعلقة بكسر الأختام الإدارية وسرقة الأوراق من المستودعات العمومية ومخالفات الأمن العمومي.

2- علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات الجزائية:

علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات الجزائية تبرز من خلال قيام هذا الأخير بتنظيم الدعوى القضائية الجزائية لغرض تحقيق الحماية للإدارة و للقانون الإداري بمواضيعه المختلفة، وكذا الأعمال والوسائل التي تكون نطاق تطبيقه حينما تمس هذه المواضيع على النحو الذي يبينه قانون العقوبات .

3- علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية وإدارية :

تعد العلاقة قوية و وثيقة الصلة بين قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقانون الإداري، حيث يقوم الأول بتنظيم المنازعات الإدارية وعملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الدولة بمستوياتها المركزي واللامركزي، وكذا مختلف المرافق ذات الصبغة الإدارية. إذ نجد أن قواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحدد وتنظم الجهات القضائية المختصة بالدعوى والمنازعات القضائية الإدارية ابتدائياً، إستثنائياً ونقضاً. وكذا تبيان وتحديد الشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية التي يتعين إحترامها أثناء رفع الدعوى الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة.

المبحث الثامن : أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه:

تحديد أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه له أهمية قصوى في معرفة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري، وما قد ينتج عن هذا النشاط من إشكالات في الواقع حينما تحتك إرادة الإدارة مع إرادات أخرى سواء كان هذا الإحتكاك إيجابيا أو سلبيا يترتب عنه منازعة ما، ومتى يخضع هذا النشاط لقواعد القانون العام، ومتى تطبق عليه قواعد القانون الخاص.

بعبارة أوضح، نعني بأساس القانون الإداري البحث عن معيار يمكننا من تحديد نطاق تطبيق أحكام هذا القانون بهدف التمييز بين نشاط الإدارة الخاضع لأحكام القانون الإداري ونشاطها الخاضع لقواعد القانون الخاص، ومن ثم الجهة القضائية المختصة في حالة ما إن طرأ أي إشكال ما.

شغلت هذه المسألة فقه القانون العام في فرنسا، منذ منتصف القرن 19 ، وطرحت لهذا الغرض عدة معايير للنقاش حاولت تسهيل المهمة. نستعرض هذه المعايير على النحو التالي:

المطلب الأول: معيار أعمال السلطة وأعمال الإدارة المالية:

معيار يقوم على فكرة أساسها أن الإدارة تضطلع في نشاطها بصنفين من الأعمال، أعمال السلطة التي تتجسد في التصرفات الصادرة عن الهيئات والمؤسسات الإدارية المختلفة بإرادتها المنفردة، والمتضمنة أوامر ونواهي ملزمة للأفراد. هذا النوع من الأعمال يخرج عن رقابة القضاء العادي في حالة ما إذا ثار نزاع ما ، لأنه صادر عن إدارة مارست إختصاصاتها كسلطة عامة أمرة متميزة عن الأفراد.

أما النوع الثاني من الاعمال، فيتمثل في أعمال الإدارة المالية، وهي أعمال تباشرها الإدارة بذات أساليب الأفراد، وفي نفس ظروفهم، أي بدون إستخدام السلطة العامة، هذا النوع من الأعمال يخضع للمحاكم العادية.

بالرغم من بساطة هذا المعيار ووضوحه، وقيامه على أساس سليم وصحيح من التمييز بين الأعمال المتسمة بالسلطة العامة الصادرة عن الإدارة والأعمال الخاصة الصادرة عن الأفراد، إلا أن هناك مأخذ سجلت على هذا المعيار، من بينها صعوبة تطبيق هذا المعيار عمليا، إذ ليس من السهل إجراء التفرقة بين العاملين.

المطلب الثاني: معيار المرفق العام:

هذا المعيار تنتزعه مجموعه من الفقهاء أبرزهم " ليون دوجي " ، " أندري دولوبادير " إلخ... . لقد إستند هؤلاء الفقهاء على بعض الأحكام القضائية، من ذلك حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر بتاريخ 08-02-1873 في قضية أو حكم بلانكو (Blanco).

تتلخص وقائع حادثة " بلانكو " في أن عربة مقطورة مملوكة لمصنع التبغ بمدينة "بورديو " الفرنسية ، أصابت الطفلة " أنياس بلانكو " بجروح، فرفع والدها دعوى أمام القضاء العادي الفرنسي ضد مدير المصنع مطالباً بتقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار التي أصابت إبنته تطبيقاً للنصوص 1382، 1383 و 1384 من القانون المدني الفرنسي، ومن ثم المطالبة بالتعويض.

دافع ممثل الدولة بعدم إختصاص القضاء العادي، إستناداً إلى النصوص السابقة الذكر، الأمر الذي دفع والدها إلى اللجوء لرفع النزاع أمام محكمة التنازع للفصل في مسألة الإختصاص.

قررت المحكمة، أن هذا النوع من المسؤولية لا يمكن أن يكون من إختصاص القاضي العادي، وبالتالي جاء ذلك كإعلان عن إختصاص مجلس الدولة الفرنسي في القضية و إختصاصه بنظر الدعوى المرفوعة ضد شركة التبغ بإعتبارها مرفقا عاما تابعا للدولة.

في حقيقه الأمر هذه القضية أثارت مسألتين أساسيتين:

أ- المسألة الأولى : تتمثل في تحديد أي الجهتين القضائيتين تكون مختصة بنظر النزاع (مشكل إختصاص) ،

ب- المسألة الثانية: تتمثل في تحديد نوع القواعد القانونية التي تحكم مسؤولية الدولة، هل هي قواعد القانون العام وبالذات القانون الإداري أم قواعد القانون الخاص، أي القانون المدني (مشكل المسؤولية).

طبقا لهذا المعيار، كلما كنا بصدد مرفق عام كنا بصدد قانون إداري، وبالتالي إختصاص القاضي الإداري. هذه الفكرة تحمس لها الفقهاء حتى سميت "بمدرسة المرفق العام".

بمرور الوقت بدأ التشكيك في هذا المعيار إلى أن ظهرت أزمة المرفق العام، تبدو هذه الأزمة أولاً في أن المرفق العام لا يأخذ بعين الإعتبار جميع الحلول المتعلقة بتوزيع الإختصاصات.

إن تطور الإجتihad يؤكد فشل المعادلة القائلة بوجود إختصاص للقضاء إداري كلما كنا أمام وجود مرفق عام في العلاقة، ففي بعض الحالات يعلن القاضي الإداري عدم إختصاصه، رغم كون المرفق العام طرفا في القضية المعروضة عليه، بالمقابل، وفي حالات أخرى، ينعقد الإختصاص للقاضي الإداري رغم غياب المرفق العام عن القضية.

كما أن الإشكال يصبح أكثر صعوبة نتيجة عدم وجود تعريف دقيق للمرفق العام، ففي الوقت الذي يدعى فيه أن هذا المفهوم يشكل الأساس العملي للقانون الإداري نجد الإجتihad لم يستطع أن يقدم تعريفاً مرضياً للمفهوم.

المطلب الثالث: معيار المصلحة العامة:

قال به الفقيه الفرنسي فالين"، مقتضاه أنه كلما كان نشاط الإدارة يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة نكون بصدد قانون إداري، وإذا غابت عن هذا النشاط فكرة تحقيق هذه المصلحة تعذر الحديث عن هذا القانون.

معيار المصلحة العامة هجر هو الآخر بعد فترة من تبنيه، لكون فكرة المصلحة العامة غير واضحة وبشوبها الغموض، حيث أن الخواص رغم تحقيقهم لنشاط ربحي إلا أن ذلك النشاط قد يحقق هو الآخر هذه المصلحة بشكل أو بآخر.

المطلب الرابع: معيار المزج بين السلطة العامة والمرفق العام:

يتزعم هذا المعيار الفقيه الفرنسي « روني شابي »، وقد أخذ هذا الفقيه بمسائل أساسية من معيار السلطة وأكمله بمعيار المرفق العام. مضمون هذا المعيار مقتضاه أننا نكون بصدد قانون إداري إذا كنا أمام مرفق عام سيرته الإدارة بأساليب السلطة العامة.

هذا المعيار لا يعد معياراً نهائياً، ذلك أنه حتى تتسنى لنا معرفة موقف القضاء في هذا الصدد يتعين علينا الرجوع إلى أحكام القضاء الإداري، فالقاضي يعتمد على معيار السلطة العامة، وفي حالات أخرى يعتمد على المعيار الثاني، أي المرفق العام، وفي حالات أخرى يمزج بين المعيارين، ومن ثم لا يمكن القول أن القاضي الإداري يتخذ معياراً واحداً للتمييز وإنما يجب الرجوع إلى الأحكام القضائية.

الفصل الأول التنظيم الإداري في الدولة:

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه كل دولة من دول العالم في تنظيمها الإداري المركزي أو المحلي (الإقليمي) بظروفها الاجتماعية، السياسية و حتى الثقافية، و مدى درجة تأصل ممارسة النظم الديمقراطية فيها.

فالدولة التي حلت محل النظم الإقطاعية كان من الضروري لها أن تتولى في بداية بناءها التنظيم الإداري المركزي والسلطة المركزية فيها لأقصى حد ممكن، لتضمن عدم عودة الإقطاع، لبط سيطرة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء الإقليم.

بإستقرار الدولة وزوال الأخطار التي كانت تتهددها من تلك الناحية، أخذت الدول في أغلبها بالنظم الديمقراطية لتتعدد الواجبات الملقاة على عاتقها وتتوسع خدماتها التي المؤداة للأفراد في صورة مرافق وطنية ومحلية وخدمات عامة على هذين المستويين.

لقد وجدت الدولة نفسها جراء هذا التطور مسوقة لأن تتيح للأفراد المشاركة في الخدمات العامة وإشباع حاجاتهم الخاصة على المستوى الوطني والمحلي حتى تتفرع الحكومة

في العاصمة للأمور التي تهم الدولة، كلها والتي يحسن إخضاعها لنظام موحد من هنا جاء تقسيم الدولة إلى إقليم وتبنت تنظيمات إدارية خاصة بها بدلالات فنية وقانونية.

المبحث الأول: المدلول الفني والقانوني للتنظيم الإداري

تمارس الدولة من خلال الإدارة العاملة فيها العديد من الوظائف، بهدف إشباع حاجات مواطنيها، الأمر الذي يخلق نوعاً من الروابط التي قد يكون من شأنها أن تتحمل الإدارة العديد من الإلتزامات كما يصبح لها حقوق معينة تجاه مواطنيها. وما دامت الإدارة تمارس أعمالها بواسطة أشخاص طبيعيين يسمون في العادة موظفين فهل يتحمل هؤلاء تلك الإلتزامات أو يكسبون الحقوق؟.

الإجابة طبعاً تكون بالنفي، ومن هنا برزت فكرة ما يسمى بالشخصية المعنوية أو الإعتبارية كفكرة منفصلة ومستقلة عن الشخص الطبيعي، لتضفي على الأشخاص الإدارية كياناً مستقلاً تتحمل بمقتضاه جميع الإلتزامات الناتجة عن أعمال من يمثلونها.

المطلب الأول: المدلول الفني

نتعرض فيه إلى :

الفرع الأول : تكوين الشخصية الإعتبارية:

نتعرض لهذا التكوين وفق مايلي:

أولاً: مفهوم الشخصية الإعتبارية وطبيعتها:

على النحو الذي ذكرناه سابقاً، كون مفهوم الشخصية الإعتبارية يحظى بأهمية بالغة في القانون العام والقانون الإداري بالذات، ولكون هذه الشخصية تنطبق على الدولة والإدارات العمومية فيها والجماعات الإقليمية، الهيئات العامة والمؤسسات والمرافق العامة، فإننا نجد أن كل هذه الكيانات تتمتع بكافة صفات الشخص الإعتباري. يظهر ذلك من خلال الذمة المالية المستقلة المتمثلة في الميزانية السنوية، و أهلية التصرف القانونية، كالتعاقد وتحملها للمسولية المدنية والإدارية، إضافة إلى حق التقاضي والتملك. فما هي طبيعة هذا المفهوم في القانون الإداري ؟

الدارس لمولفات القانون الإداري يكاد يجد أنها لا تخلوا عند حديثها عن الطبيعة القانونية للشخص الإعتباري من الحديث عن إختلاف فقهي في هذا الصدد وهو ما تظهره مختلف النظريات القائل بها في هذا الصدد .

ثانيا : النظريات الفقهية المؤسسة للشخصية الاعتبارية:

تتمثل هذه النظريات في :

-النظرية الوهمية:

رواد هذه النظرية هما الفقهين الفرنسيين جيز وبونار، يريان أن الشخص المعنوي يتمتع بالتصرفات القانونية، كالتعاقد واكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وتحمل المسؤولية المدنية والإدارية وكذا الجزائية، يرجع ذلك لوجود إرادة متميزة لديه بخلاف إرادة الجماعة، التي تنعدم لديها إرادة متميزة عن إرادة الأفراد المنتسبين إليها.

من المنطلق السابق، يذهب الفقه المذكور إلى نتيجة مفادها أن الشخصية الاعتبارية تعد في الواقع من صنع المشرع الذي إستحدثها بغرض تأمين النظام العام، وكذلك تسيير المرافق العمومية في الدولة. وبالتالي فهي بحسبهم وهم وخيال إذ أن المشرع هو الذي أوجدها في عالم القانون وهو يتمتع بسحبها في أي وقت.

هذه النظرية يقول البعض أنه لا تفسير لها في الواقع، ويضربون مثال بشخصية الدولة ذاتها، فإذا كان المشرع هو الذي يحدث الشخصية المعنوية، فمن هو الذي منح الدولة شخصيتها المعنوية، فمن المفترض أصلا حصول الدولة على شخصيتها الاعتبارية، هذا ما جعل هذه النظرية تنتقد من الأساس.

2-النظرية الواقعية :

يتبناها العديد من الفقهاء لعل أبرزهم هو الفقيه "أندري هوريو" ، مقتضاها أن الشخصية الاعتبارية لها وجود حقيقي وفعلي في الواقع . يدعم هذا الرأي بالقول أن الجماعة يمكن أن تشبه بجسم الإنسان. فعلى النحو الذي يتكون هذا الجسم من خلايا فكل خلية منها حياتها الخاصة، وفي الوقت ذاته تعتبر متضامنة فيما بينها في تكوين هذا الكل الذي هو جسم الإنسان، فان الجماعة هي الاخرى تتألف من خلايا وهم أفراد الجماعات الذين يعيشون حياه مستقلة غير أنهم مع ذلك يعتبرون متضامنين مع بعضهم البعض في اطار شخصيه حقيقته هي الشخصيه الاعتبارية.

تضفي هذه النظرية على الشخصيه الاعتبارية صفة واقعية، وبالتالي فحسب هذه النظرية فإن الشخصية الاعتبارية لا تعتبر منحه من المشرع، وبالتالي فإن وجدت هي مستقلة عن الأفراد و تسعى لهدف معين في إطار مشروع مشترك وخصصت له الإعتمادات الضرورية واللازمة فإن هذه الهيئة تمنح هذا المشروع صفة الشخصية الاعتبارية، ولا يصبح للمشرع من بد إلا أن يعلن عن وجودها ولا يكون قد خالف حقيقة تكوين الشخصيه الاعتبارية.

هذه النظرية، كما يبدو على النحو الذي يذهب اليه منتقدها، لا تفسر في الواقع شخصيه الدوله ذاتها، فإذا كان المشرع هو المحدث للشخصية الاعتبارية قصد تأمين النظام العام وتسيير المرافق العامة

فمن هو مانح الشخصية الاعتبارية للدولة، وحتى تستبعد هذه النظرية تلك الثغرة تقتض حصول الدولة من الأصل على الشخصية الاعتبارية، وينقذ الموقف من هذه النظرية من أساسها.

3- نظريه الضرورة:

حسب هذه النظرية تعد الشخصية الاعتبارية ضرورة وجدت لتنفيذ المشروع ذي الغاية المعينة، وذلك بعد أن يكون قد رصد له الإعتماد الكافي.

حسب هذه النظرية فإن المال متى رصد يكون قد انفصل عن الجماعة التي كونته ليصبح مالا مرصدا لتنفيذ غاية معينة، ومتى تكاملت عناصر تكوين الشخصية الاعتبارية يعتبر المال ملكا لها.

يقوم هذا الإتجاه على فكرة مادية محضة وهو يهمل العنصر الإنساني بشكل تام . ومن ثم فإنه لا يوجد تفسير للشخصية الاعتبارية التي لا يكون لذيها أي مال ويكون أساسها الاشخاص.

4- النظرية الواقعية الحديثه:

يتزعم هذا النظرية الفقيه الفرنسي : " مارسيل فالين"، ومقتضاها أن الشخص الطبيعي له، بالإضافة إلى المعنى الإنساني-أي وضعه الشخصي- معنى آخر هو المعنى الحقوقي، ومن هنا يعتبر أهلا للتصرفات الحقوقية وهذه التصرفات هي في الواقع مصالح يحميها المجتمع بذاته. ولتحقيق المعنى الحقوقي بحسب هؤلاء يشترط توافر بعض الشروط الاساسيه التي لا بد من توافرها في المصالح التي يحميها المجتمع والمتمثله في:

- أن تكون هذه المصالح جديرة بحماية المجتمع،

- أن تكون مرتبطة بشخصيه معينة،

- أن تكون لها قدرة تستطيع أن تعبر عنها.

ويرى أصحاب هذا الإتجاه كذلك أن الشخصية الاعتبارية إنما تأخذ من الشخصية الطبيعية (المعنى الحقوقي) فقط ولا يمكن إجراء تماثل معها إلا من هذه الناحيتين . هذه النظرية تفسر بالفعل مفهوم الشخصية الاعتبارية وتستقيم معها.

الفرع الثاني: أنواع الأشخاص الاعتبارية:

تتمثل هذه الأنواع في أشخاص معنوية عامة وأخرى خاصة. الأشخاص المعنوية العامة تنقسم بدورها إلى أشخاص معنوية إقليمية وأشخاص معنوية مرفقية أو مصلحة.

أما الأشخاص المعنوية المرفقية، فهي الهيئات والمؤسسات العامة التي تختلف عن

الأشخاص المعنوية الخاصة المتمثلة في الجمعيات الخيرية والشركات التجارية إلخ... .

أولاً: خصائص الشخص المعنوي:

للشخص المعنوي خصائص يتم بموجبها تمييزه عن الشخص الطبيعي تتمثل هذه الخصائص في:

- إكتساب الشخص المعنوي لهذه هذه الشخصية لا يكون إلا بناءً على قانون، في حين أن إكتساب الشخص الطبيعي للشخصية القانونية يتم بمجرد حدوث واقعة الولادة دون حاجة إلى تشريع في هذا الشأن،

- تعبير الشخص الطبيعي عن إرادته بنفسه إلا إذا كان ناقص الأهلية ، أما الشخص المعنوي فلا يستطيع التعبير عن إرادته بنفسه بل يتم ذلك عن طريق ممثله ،

- على عكس الشخص الطبيعي الذي قد تكون حياته قصيرة فإن الشخص المعنوي حياته تتوقف على مدى المدة التي أعطيت له.

ثانياً: أركان الشخص المعنوي:

للشخص المعنوي مجموعة من الأركان تتمثل في:

- وجود مصالح مستقلة مشروعة يعني مصالح جديرة بحماية المشرع،

- أن تكون لهذه المصالح إداة قادرة على التعبير والتصرف،

- أن يكون للشخص المعنوي غرض محدد،

-إعتراف المشرع بالوجود القانوني للشخص المعنوي، وهذا الإعتراف قد يكون صريحاً خاصاً أو يكون تصريحاً عاماً أو يستفاد ضمناً.

فالإعتراف الخاص الصريح مؤداه أن يكون منصباً على هيئة أو جماعة معينة بالذات كقانون البلدية والولاية في الجزائر، حيث ينص القانون على كل واحدة منهما.

أما الإعتراف الصريح العام فمعناه أن يكتفي المشرع بوضع الشروط التي يجب توافرها لإكتساب شخص ما الشخصية المعنوية دون الحاجة إلى تدخل المشرع من جديد.

أما الإعتراف الضمني فهو الإعتراف الذي يستفاد من بعض النصوص حينما لا تكون هناك نصوصاً صريحة.

المبحث الثاني : الشخصية الاعتبارية في القانون

يحظى مفهوم أو موضوع الشخصية الاعتبارية بأهمية بالغة في عالم القانون بفرعيه الخاص والعام ، في هذا الأخير يجد المفهوم مكانة خاصة في القانون الإداري بالذات، لكون الأشخاص الاعتبارية في الدولة كالإدارات العمومية والجماعات الإقليمية (المحلية)، الهيئات العامة والمؤسسات والمرافق العامة تتميز كلها بالشخصية الاعتبارية .

المطلب الأول: الشخصية الاعتبارية في القانون المدني

يعد القانون المدني المجال الأول الذي ظهرت فيه لأول مرة فكرة الشخصية المعنوية، بطبيعتها وبمراحل تكوينها.

في القانون المدني تتألف الشخصية المعنوية من : "مجموعة معينة من الأفراد والأموال" تماثل بالأحرى الشخصية الطبيعية، وذلك لكونها أخذت عنها كل عناصر التكوين فهي تتألف من "مجموعة معينة من الأفراد والأموال".

تتمتع الشخصية الاعتبارية بكافة التصرفات القانونية كالشخص الطبيعي إلا ما كان ملازما منها لصفه إنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون المدني.

للشخصية الاعتبارية ذمة مالية مستقلة وأهلية تصرف ضمن حدود يتضمنها النص المنشئ لها أو التي يقرها لها القانون، كما أن لها موطن مستقل، علاوة على وجود نائب يعبر عنها.

المطلب الثاني : الشخصية الاعتبارية في القانون الإداري:

بعد عرض مختلف النظريات والاتجاهات يمكن القول أنه مهما تعددت آراء الفقهاء بشأن هذا المفهوم إلا أن ما يتعين الإشارة إليه هو أن هذه الشخصية موجودة في القانون الإداري، ويترتب عن وجودها هذا جملة من الآثار. يمكن إجمالها فيما يلي:

الفرع الأول: من الناحية الإدارية:

تتواجد هذه الشخصية الاعتبارية مستقلة متمتعة بالأهلية القانونية التامة ولها مصالحها ومركزها. وبحكم أن هذه الشخصية تمثل هيئة عامة موجودة تبررها المصلحة العامة، فهي بالتالي ترتبط في أداءها لمهامها بما تتلقاه من أوامر أو توجيهات تتلقاها من قبل من يمثل هذه المصلحة العامة في القانون الإداري وهي السلطة التنفيذية المتمثلة أساسا في أول مسؤول وهو رئيس الجمهورية، كما هو الحال في الجزائر الذي يليه رئيس الوزراء (رئيس الحكومة سابقا) ثم الوزراء وممثلهم في الأقاليم أي الولاية عندنا في الجزائر .

الفرع الثاني: من الناحية المالية:

عرفنا سابقا أن الشخصية الاعتبارية تتمتع بذمة مالية متميزة تتمثل في الميزانية التي توضع تحت تصرفها مسبقا من قبل الجهات المخولة اعداد هذه الميزانية.

وفي هذا الجانب يتعين أن نشير إلى مسألة أساسية هي أنه فيما يتعلق بالشخصية الاعتبارية في القانون المدني فإنها تتصرف من خلال ممثلها في المجال المالي، ومن ثم الميزانية الخاصة بتلك التصرفات في نهاية السنة المالية. أما بالنسبة للشخص الاعتباري العام فمن المعلوم أنه يمثل السلطة

العامة المنوطة بالجهاز التنفيذي ، ولذلك توضع لها ميزانية مسبقا من قبل السلطة التشريعية في إطار قانون المالية ، وبالتالي يتوجب على السلطة التنفيذية التقيد بأحكام هذه النصوص المالية. بالنظر إلى ما ذكر، نستنتج أن الشخصية الاعتبارية في القانون المدني مستقلة في التصرف في شؤونها المالية، في حين أنه في المادة الإدارية نجد أنها مقيدة بالضوابط والمبادئ، وكذا الأحكام والقواعد المرسومة سلفا من السلطة التشريعية، وعليه تنحصر مهمتها أو مسؤوليتها في المجال المالي في التقيد بتلك الأطر.

الفرع الثالث: من الناحية الجزائية:

في القانون الإداري تتحمل الشخصية الاعتبارية المسؤولية الناتجة عن التصرفات القانونية التي تخالف النص القانوني أو التنظيمي المتعلق بالجانب المالي، في حين أنه لا يمكن تصور المسؤولية الجزائية على النحو الذي يتعرض له المواطن، إذ تنحصر المسؤولية في القانونيه ، المالية والإدارية وتكون طبيعته هذه المسؤولية إما تعاقدية أو تقصيرية .

كما أن مسؤولية الشخص الاعتباري في المادة المدنية تبقى محصورة بذمة الشخصية الاعتبارية ولا تتعداها إلى الأعضاء، في حين في القانون الإداري تتعدى المسؤولية المالية الشخصية الاعتبارية إلى من إقترب الفعل الخطأ الذي أدى إلى المسؤولية المالية في حالة مخالفة النصوص القانونية المعمول بها أو حين الإساءة أو التعسف في إستعمال السلطة أو في تأويلها أو ارتكاب خطأ جسيم في تنفيذ القانون.

المطلب الثالث: التمييز بين أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص:

للتمييز بينهما نستعين بجملة من المعايير التي ذكرت في هذا الصدد، ، سندرس أهمها على النحو التالي :

الفرع الأول: معيار الهدف:

مقتضاه الوقوف عند الهدف من إنشاء هذا الشخص المعنوي، و هناك توخيا لتحقيق مصلحة عامة أم خاصة من وراء إنشائه. فإذا كان الهدف تحقيق مصلحة عامة كنا أمام شخص معنوي عام ، أما إذا كانت المصلحة المستهدفة مصلحة خاصة كان الشخص المعنوي حينها شخصا معنويا خاصا. رغم سهولة ووضوح هذا المعيار إلا أنه انتقد. حيث أنه لا يمكن الإعتماد على المصلحة العامة كمعيار كاف لتحديد طبيعة الشخص، إذ نجد أن الشخص الخاص قد يهدف، أحيانا، هو الآخر إلى تحقيق مصلحة عامة.

الفرع الثاني : معيار إمتيازات السلطة العامة:

مقتضى ذلك أن السلطة الادارية قد تستعمل في أداءها لشاؤها وسائل غير متوفرة في القانون الخاص، إذن، فالشخص المعنوي الذي له حق إستعمال هذه الإمتيازات هو عنصر عام، أما إذا لم يستطع إستعمال تلك الإمتيازات العامة فهو شخص معنوي خاص. هذا المعيار أنتقد هو الآخر، لأن الشخص المعنوي قد لا يستعمل تلك الإمتيازات في بعض الحالات ليتصرف في بعضها بإعتباره شخص عادي، حيث أنه يمكن إستثناءً أن يتم الإعتراف للشخص المعنوي الخاص بإستعمال إمتيازات السلطة العامة.

الفرع الثالث: معيار الإنخراط أو الإنضمام:

مقتضى هذا المعيار أننا في الحالة التي نكون فيها أمام إنضمام ، أي انخراط إلى شخص معنوي إجبارياً، فإننا في هذه الحالة نكون بصدد شخص معنوي عام، أما إذا كان للشخص حرية في الإنضمام إلى الشخص المعنوي كنا حينها أمام شخص معنوي خاص.النقد الرئيسي الموجه إلى هذا المعيار يقول أنه في بعض الأحيان يكون الإنضمام إلى الشخص المعنوي العام إختيارياً كإلتحاق الطالب بالجامعة مثلاً.

الفرع الرابع : معيار التمويل العام:

مضمون هذا المعيار يتمثل في أنه إذا كانت الدولة هي الممول للشخص المعنوي ونشاطاته تكون حينها أمام شخص معنوي عام، أما في الحالة التي يكون فيه الأفراد هم الذين يمولونه نكون أمام شخص معنوي خاص.لم يسلم هذا المعيار هو الآخر من النقد فبعض الأشخاص المعنوية الخاصة تمولها الدولة.

الفرع الخامس : معيار الجهة المنشئة:

إذا كانت الدولة هي التي أنشأت الشخص المعنوي كنا أمام شخص معنوي عام، أما إذا كان الأفراد هو الذين أنشئوه فهو شخص معنوي خاص.هذا المعيار بدوره منتقد، لأن بعض الأشخاص المعنوية العامة كانت في البداية خاصة ثم أصبحت عامة كتلك الاشخاص التي الت ملكيتها الى الدولة بفعل عمليات المصادرة أو التأميم. كذلك نجد أن بعض الأشخاص المعنوية يشترك فيها بعض الأشخاص المعنوية العامة وأشخاص معنوية خاصة كالشركات المختلطة.

في الأخير بما أن جميع المعايير السابقة أنتقدت يمكن القول في أنه يتعين في هذه الحالة أولاً الرجوع إلى الأحكام القضائية والحلول المتوصل إليها ، حيث يتعين ملاحظة أن القاضي عندما يميز بشأن شخص معنوي عام وآخر خاص عليه أن لا يعتمد على معيار واحد وإنما يمزج بين أكثر من معيار .

كما أن القاضي عند فصله في المنازعة المرفوعة أمامه يستعين في ذلك بمسألة البحث عن إرادة المشرع فينظر في النصوص القانونية ليخلصها ويمحصها حتى يستطيع أن يتوصل إلى التمييز .

الفرع السادس: نهاية الشخص المعنوي

للشخص الاعتباري حالات ينقضي بها وجوده، تتمثل في:

- ينتهي الشخص الاعتباري بتحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله هذا الشخص المعنوي،
- ينقضي إذا أصبح أمام استحالة مطلقة في تحقيق الغرض الذي وجد من أجله هذا الشخص،
- إذا تحول نشاط الشخص المعنوي إلى نشاط غير مشروع أو قد يستعمل أساليب غير مشروعة في تحقيق الغرض،
- إذا زالت مجموعة الأموال المرصودة لتحقيق غرضه،
- حل الشخص المعنوي العام بقرار إداري أو قضائي.

الفصل الثاني: شكل الدولة وتنظيمها الإداري والعوامل المؤثرة فيه

نقصد به ما مدى تأثير الشكل الدولة على تنظيمها الإداري، وهو يقودنا إلى الحديث عن ما يسمى بالدولة الموحدة والدولة المركبة.

المبحث الأول: الدولة الموحدة والدولة المركبة

نتعرض بداية إلى الدولة في مطلب أو بعدها إلى الدولة المركبة في مطلب ثاني:

المطلب الأول : الدولة الموحدة

في الدولة البسيطة أو الموحدة يكون التنظيم الإداري موحداً، أي يكون هناك تطبيق تنظيم إداري إقليمي واحد على مستوى القطر، وذلك بغض النظر عن مساحة الدولة وتركيبها الاجتماعية، فمثلاً في الجزائر لا يمكن لأية ولاية فيها أن تقوم بوضع تنظيم إداري خاص بها. يترتب عن ذلك ما يلي:

- 1- وحدة النظام الوظيفي في الدولة مهما تعددت الوحدات الإقليمية فيها ،
- 2- مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة تعمل طبقاً لسياسة موحدة في مختلف القطاعات،
- 3- عدم وجود تعارض أو إختلاف بين مختلف الأنشطة الإدارية في الدولة.

المطلب الثاني : الدولة المركبة

بخلاف الدولة البسيطة القائمة على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية ومجموعة الأقاليم، تقوم الدولة المركبة أو الاتحادية أو اللامركزية السياسية على توزيع السلطات السياسية، أي سلطات التشريع والقضاء والتنفيذ بين الدولة الاتحادية ودول الإتحاد(). حيث تتنازل هذه الأخيرة عن جزء من سيادتها للدولة الاتحادية التي تقرر لها الشخصية الدولية بخلاف الولايات الأعضاء والتي لا يكون لها شخصية دولية(). و من ثم فإن اللامركزية الإدارية قد توجد في كل أنواع الدول سواء البسيطة أو المركبة بخلاف اللامركزية السياسية التي لا تعرفها كل الدول.

يترتب عن الإختلاف بين التنظيمين، من حيث الأساس والنطاق، إختلاف في طبيعة الرقابة التي تمارسها الحكومة في كليهما، ففي حين تخضع المجالس المحلية لرقابة الحكومة سواء بخصوص الأعمال التي تقوم بها أو الأشخاص المكونين لها، فإن الرقابة في النظام الفيدرالي تكون متبادلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات الأعضاء. من جهة أخرى، فإنه في ظل اللامركزية السياسية لسلطة الدولة الحق في تكوين قوة عسكرية محلية لحفظ الأمن الداخلي وصد العدوان، كما تصدر محاكمها أحكاما قضائية بإسم الدولة، أما في الدولة البسيطة فلا تملك الوحدات الإقليمية مهما تعددت هذا الحق ولا ذلك، وتبقى هذه المهام من إختصاص السلطات المركزية () كما هو الشأن بالنسبة للجزائر حيث لا تمتلك الجماعات المحلية فيها حق تشكيل وحدات أمنية أو عسكرية.

صفوة القول في التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية أن هناك العديد من الإختلافات الشكلية والموضوعية بين وضعيته في ظل اللامركزية السياسية، وبين الوحدات الإقليمية في ظل اللامركزية الإدارية().

الحديث في هذا الإطار يقودنا إلى إثارة ما يسمى بالحكم المحلي. فبالنسبة للتمييز بين اللامركزية الإدارية والحكم المحلي، فإن الأمر يعد ضروريا ذلك أنهما يختلطان في الواقع العملي ويثيران كثيرا من الجدل في كتب الإدارة العامة. فهل هما شيء واحد ؟ أم شيئان مختلفان ؟.

الواقع أن الحكم المحلي يعد أقصى درجات اللامركزية الإقليمية أما الإدارة المحلية فإنها تقع على مستوى أقل. ذلك أن كلمة الحكم المحلي تتضمن بعدا سياسيا لا تتضمنه بالضرورة الإدارة المحلية().

لذلك يمكن القول أن النظام المتبع في الوحدات المحلية الإنجليزية هو نوع من الحكم المحلي نظرا للإستقلال الكبير للوحدات المحلية في ممارستها لسلطاتها أما النظام المتبع في أغلبية دول العالم ومن بينها الجزائر فهو من نوع الإدارة المحلية().

ولعل أهم ما يميز الحكم المحلي عن الإدارة المحلية هو مصدر الإختصاص، ومدى الإستقلال. فكلما كان النظام المحلي قائماً على نقل السلطة الإدارية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية مع منحها درجة كبيرة من إستقلال كلما كان النظام المحلي أقرب إلى كونه حكماً محلياً، أما إذا كان عكس ذلك فإنه يكون أقرب إلى كونه إدارة محلية. لذلك يعتبر الحكم المحلي أوسع نطاقاً من الإدارة المحلية. ويتأثر أخذ الدولة بهذا الشكل أو ذلك من أشكال اللامركزية الإقليمية بمجموعة من المتغيرات التي تختلف من دولة لأخرى().

عموماً، لا يوجد إجماع بين الدول على أن شكلاً واحداً من أشكال اللامركزية يصلح للتطبيق بصفة مطلقة في كل الدول. ولعل تباين الأشكال والصور التي تأخذها اللامركزية الإقليمية راجع في حقيقة الأمر إلى أن اللامركزية الإقليمية - عادة - هي محصلة التفاعل بين عوامل وقوى جذب نحو المركزية وعوامل وقوى طرد نحو اللامركزية، وبين هذه وتلك نقاط عديدة ومسافات متنوعة تتحدد بالمتغيرات الخاصة بكل دولة على حدة().

ولا تأخذ الدول باللامركزية أو المركزية على حدة، ففي كل الدول يوجد مزيج منها تكون لحمته النظام الإداري وسداده. ولا تصل - في العادة - قوى الطرد نحو الإستقلال إلى أقصى مداها إلا إذا إنفرط عقد الدولة. ولا تصل قوى الجذب نحو المركزية إلى أقصى مداها حتى لا تطمس معالم المجتمع المحلي وتضيع ذاتيته في ذاتية الدولة().

ويختلف في تبني التنظيم الإداري المحلي أو الجماعات المحلية وفي درجة المزج بين المركزية واللامركزية باختلاف ظروف الدول التاريخية والإقتصادية والإجتماعية والسياسية. فقد تميل الدولة ناحية المركزية لظروفها الخاصة، كما هو الشأن مثلاً، بالنسبة لفرنسا قبل إعتماها للامركزية سنة 1982() وهو نفس الشيء في ميلها إلى تبني اللامركزية، كما هو الشأن مثلاً، بالنسبة لإنجلترا.

في الجزائر، تظهر اللامركزية الإدارية بجلاء من خلال البلدية بإعتبارها هيئة لامركزية لكون هيئاتها منتخبة سواء المجلس الشعبي البلدي كجهاز للمداولة كما أقرته النصوص والهيئة التنفيذية، لمداولات لمجلس الأول. بينما تجمع الولاية بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، وذلك من خلال جهازها المجلس الشعبي الولائي كجهاز للامركزي والوالي كهيئة عدم تركيز بجانبه مجلس الولاية يضاف إليهما رئيس الدائرة المترع على الدائرة كمصلحة إدارية تابعة للولاية بصلاحيات محدودة().

المبحث الثاني: العوامل البيئية المؤثرة في التنظيم الإداري للدولة

عند تناول الباحث لأي موضوع أو ظاهرة ينبغي عليه أن لا يكون ذلك بمعزل عن الوسط أو البيئة التي تحيط بتلك الظاهرة إن لم نقل قد تصنعها.

إنطلاقاً من هذه الفكرة، فإنه بخصوص موضوعنا هذا، فإن النظرة العلمية تستلزم الإقرار بنطاق متسع من التأثيرات والعوامل التي لها أثرها على التنظيم الإداري وتتحكم فيه، بقدر أكبر مما تستوعبه مفهوم ذلك التنظيم).

وإذا كان مفهوم بيئة يعني علم دراسة علاقات الكائنات الحية عامة بمحيطها، فإننا نعني به في مجال التنظيم الإداري العلم الذي يهتم بدراسة العلاقات المتبادلة بين مختلف النظم وبيئاتها المؤثرة في هذا التنظيم.

وبما أن اللامركزية هي نظام فرعي في نظام الحكم والإدارة، يكون هذا النظام الفرعي في بناء الدولة تنظيمياً هو الإطار الأساسي لتنظيمها الإداري، إلا أنه ما يتعين ملاحظة هو أن النظام أو التنظيم الإداري يتحدد كذلك على ضوء العلاقة البيئية المباشرة بين اللامركزية والنظام الاجتماعي. كما يظهر التنظيم الإداري اللامركزي كتتنظيم ببعده السياسي النظام السياسي وهو ما يؤدي بنا إلى القول أن التنظيم الإداري اللامركزي هو نظام ذو طبيعة سياسية.

تتألف بيئة أية تنظيم من جملة من العوامل يوجد البعض منها في صلة مباشرة بالأفراد، في حين أن بعضها الآخر يعد تأثيره غير مباشر، أي من خلال بعض الأليات الوسيطة. تسمى الأولى بالعوامل البيئية المباشرة بينما تسمى الثانية بالعوامل البيئية غير المباشرة أو البعيدة).

إن العوامل البيئية المباشرة تجد مصدرها في مجموعة الخصائص العامة السياسية، الإقتصادية، الاجتماعية والجغرافية السائدة في الدولة والمؤثرة في السكان، حتى ولو كانت درجة التأثير ليست على قدر واحد أو متساوي من التأثير بالنسبة لكل مناطق الدولة. مثال عن ذلك التنظيم الإداري البلدي، فبالرغم أنه تنظيم موحد في كل الدولة إلا أن هناك تفاوت على مستوى البلديات في المجال التنموي. ففي ما يخص تأثير الخصائص الاجتماعية والجغرافية على تنظيم الإداري، هو ما يطلق عليه أحياناً البلديات الريفية أو البلديات ذات الطابع الريفي والبالغ عددها في الجزائر 948 بلدية) والتي إستدعى تواجدها وضع وإرساء إستراتيجية وطنية " تسمى الإستراتيجية الوطنية للتنمية الريفية المستدامة على المستوى المحلي" أشرفت عليها الوزارة المنتدبة المكلفة بالتنمية الريفية أو البلديات الصحراوية في إشارة إلى البلديات المتواجدة بالصحراء. أما العوامل البيئية غير المباشرة فترجع أساساً إلى النظام السياسي والاجتماعي والإقتصادي للدولة ككل وهي عوامل تشترك فيها كل الجماعات المحلية.

بالنسبة للجزائر وتأثير العوامل البيئية غير المباشرة على جماعاتها المحلية يتضح ذلك من خلال خضوع البلديات التي يبلغ عددها 1541 بلدية، بما فيها البلديات الريفية، والولايات البالغ عددها 48 ولاية للمعمل غير المباشرة.

إذن، مما سبق نجد أن التنظيم الإداري يتأثر بالبيئة التي تحتضنه، من هنا يظهر عدد من العوامل التي تؤثر فيه.

تتمثل هذه العوامل البيئية في:

المطلب الأول: العوامل الإجتماعية

لاشك أن تواجد مجموعة من البشر في حيز مكاني واحد لمدة طويلة يترتب عنه شعور بالتوحد والصلة والمصالح المشتركة. ويختلط هذا الشعور بالإنتماء - عادة - ببعض الملامح الإجتماعية والسياسية الأخرى مكونا مجموعة إجتماعية متميزة، كالجماعات الحضرية أو القبلية.

ولقد كانت القرابة في المجتمعات القديمة العنصر المؤثر في البناء الإجتماعي. ومع تطور الحياة ظهرت عناصر أخرى تقوي الروابط بين الأفراد، كالمصالح المشتركة والعقيدة الواحدة أو الجوار المكاني. مما سبق، فإن الإدارة المحلية أو الجماعة المحلية تتأثر بنوعية الروابط التي تجمع بين الأفراد المتواجدين على إقليمها. فكلما كانت الروابط قوية ومتينة وقائمة على إدراك أفراد الوحدة لمصيرهم وتطلعاتهم كلما نمت وقوت الوحدة المحلية وكلما قلت فيها الروابط أو إنعدمت ساد الوحدة المحلية الضعف وروح التفسخ.

إن المجتمع المحلي ليس مجرد بقعة جغرافية() ولا هو مجرد مركز إقتصادي وإنما يعد أيضا تجمع بشري يتصل أفرادهم ببعض في الحياة اليومية، ومتفاعلين تفاعلا كاملا يؤدي إلى النمو الطبيعي لحياة ذلك المجتمع. من هنا فإن الجماعات المحلية ومختلف أجهزتها لاسيما المنتخبة تتأثر بالتنظيم الإجتماعي المحلي والذي نعني به مجموعة الروابط القائمة بين أفرادهم في حياتهم وتصرفاتهم اليومية(). من جهة أخرى، تلعب بساطة المجتمع المحلي أو تعقده تأثيرا واضحا على الجماعات المحلية. فالطبيعة الريفية أو الحضرية للسكان تنعكس على درجة تعقد التنظيم الإداري المحلي، حيث يميل التنظيم الإداري في المناطق الريفية إلى البساطة. وقد تكون المجالس المحلية خاضعة لسيطرة بعض العائلات أو كبار الملاك الزراعيين كما هو الشأن مثلا بالنسبة للجزائر، حيث نجد أن بعض العائلات في بعض المناطق الريفية تبسط نفوذها على أفراد المنطقة لتستحوذ على أليات صنع القرار فيها بحكم الجاه أو المال أو أي إعتبار يحول دون إمكانية إسماع البقية لصوتها مما يجعل التنظيم الإداري غير فعال ويزداد الأمر تعقيدا بالنسبة للتعددية السياسية، حيث لا نكاد نسمع بها على مستوى التجمعات الريفية إلا نظريا. أما المجتمعات الحضرية فيميل تركيبها الإجتماعي نحو التنوع والتعقد وقد تتمو بها أقلية مؤثرة في مجريات الأمور المحلية وقد تخضع المجالس المحلية لسيطرة من نوع آخر هي سيطرة رجال المال والأعمال أو ما يطلق عليه جماعات المصالح().

وفي بعض الوحدات المحلية الكبرى تشكل الهجرة الجماعية من الريف إلى المدينة بعدا جديدا وهاما من أبعاد البيئة الإجتماعية في التنظيم الإداري المحلي سواء من حيث نوعية المشاكل أو من حيث حدتها أو من حيث التجانس والسلم والأمن الإجتماعيين. وهو ما ينطبق على الواقع الجزائري وحركة الهجرة التي عرفتھا أغلب المدن الجزائرية جراء الأحداث التي عرفتھا الجزائر في العشرية الأخيرة من القرن الماضي.

المطلب الثاني: العوامل السياسية

عرفنا سابقا أن الجماعات المحلية هي وحدات إدارية تدخل في التنظيم الإداري المحلي للدولة، غير أن ذلك لا يعني أنه ليست لها طبيعة سياسية إذ إلى جانب الطبيعة الإدارية التي تتمتع بها، وهذا هو الأصل العام في تواجدها، تعد كذلك نظما سياسية مصغرة للنظام السياسي للدولة، وبذلك فهي تتشابه معه من عدة نواح:

1- ألا تقوم الدولة بغير توافر الأركان الثلاثة المعروفة وهي:

الإقليم والشعب والسلطة الحاكمة. ومن ثم فإن نفس الحكم ينطبق على الجماعات المحلية فهي تقوم على أساس من التوزيع المكاني للسلطة في الدولة، ولذا فلا بد من وجود إقليم تمارس عليه الجماعة المحلية سلطاتها ولا بد أيضا من وجود مجموعة من الجمهور المحلي تكون مساندة ضرورية لنجاح الجماعات المحلية. ثم أن الجماعات المحلية لا تقوم بغير سلطات محلية مستقلة تتمثل في مجالس محلية تكون في غالب الأحيان منتخبة () لها إختصاصات محلية.

2- تتشابه الجماعات المحلية مع النظام السياسي في الدولة من حيث:

طبيعة القرارات التي تصدر عن كل من المؤسسات الدستورية في الدولة والمجالس المحلية. فهذه القرارات أوتلك تكون عادة حصيلة مجموعة من المساومات والحلول التوفيقية بين المطالب المتنوعة للمجموعات السياسية المختلفة المتواجدة على المستوى المحلي.

3- يتشابه النظامان أيضا في أن لكل منهما وظائف سياسية يقوم بها:

إذ هناك نوعان من الوظائف السياسية التي يقوم بها أي نظام سياسي وهما: الوظائف السياسية التي تعتبر مدخلات والوظائف السياسية التي تعتبر مخرجات.

بالنسبة للوظائف الأولى فتنقسم إلى مجموعات أربع:

1- التجنيد السياسي والتثنية السياسية،

2- تجميع المصالح : وتشير إلى عملية تقديم المطالب السياسية إلى صانعي القرار. وتقوم بهذه العملية جماعات المصالح التي قد تكون جماعات مؤسسة، كالأحزاب السياسية أو جماعات مهنية كالنقابات أو وظيفية،

3- تكتل المصالح: ويعني تحويل هذه المطالب السياسية إلى بدائل للسياسة العامة. وأهم الأبنية التي تقوم بذلك هي: البيروقراطية (الجهاز الإداري للدولة) والأحزاب السياسية،

4- الإتصال السياسي: ويمثل توصيل المعلومات بين أبنية النظام السياسي وبين النظم المجتمعية الأخرى().

أما بالنسبة للوظائف السياسية التي تعد مخرجات فتقسم إلى ثلاث مجموعات وهي: القاعدة، وتنفيذها، والتقاضي طبقا لها.

والنظام السياسي المحلي، والذي كان يسمى في الجزائر في عهد الحزب الواحد بالقيادة السياسية المحلية، هو وحدة فرعية ثابتة من النظام السياسي على مستوى الدولة يتأثر بهذا الأخير في كل صغيرة كبيرة تلحقه.

إن نظام الجماعات المحلية، علاوة على كونه بناءا تنظيميا إداريا مؤسساتيا يمثل إمتداد الدولة على المستوى المحلي لتلتي مع إرادة الأفراد المحليين، فإنه يعد كذلك بناءا سياسيا للنظام السياسي للدولة المعاصرة. فهو تجسيد لفكرة الديمقراطية على المستوى المحلي، ذلك أنه يعمل على تعدد مراكز إتخاذ القرارات. ومن أبرز العوامل السياسية المؤثرة فيه: طبيعة الجماعات السياسية وخصوصا جماعات الضغط على المستوى المحلي. طبيعة النظام السياسي للدولة كما سنعرفه لاحقا بالنسبة للجزائر، طبيعة النشاط الشعبي ومدى رغبته في نشاط الجماعات المحلية().

كما تتأثر الجماعات المحلية أيضا ببقية الفروع التابعة للسلطات الإدارية المركزية ومنظماتها على المستوى المحلي تأثرا كبيرا بالنشاط الذي تقوم به وزارات خاصة تلك ذات الصلة المباشرة بالجمهور كالصحة والتعليم والشؤون الإجتماعية وهو ما يتواجد بالولايات والدوائر (الأقسام) كما تتأثر بنشاط المرافق والمؤسسات القومية أو الوطنية كالجامعات المتواجدة محليا ..إلخ.

المطلب الثالث: العوامل الإقتصادية :

يقال أن طابع السلطة في الجماعة - يتأثر بصفة عامة - بخصائص إقتصادها. هذه المقولة يعكسها تاريخ المجتمعات عبر التاريخ. ففي المجتمعات القديمة أين كانت تمارس أنشطة إقتصادية كالإتقاط الثمار أو الزراعة البدائية ساد نمط السلطة الديمقراطية في الجماعة كلها، في حين أن الأمر لم يكن كذلك في المجتمعات الرعوية حيث إتجهت هذه المجتمعات نحو نظام القيادة الوراثية، نظرا لأن أصل الثروة في هذه المجتمعات - وهو الحيوان - يتعرض خلال الأجيال لتغيرات كبيرة، من زيادة ونقصان. أما في المجتمعات الزراعية والرعوية المتقدمة فقد تطورت نظم السلطة فيها بتطور نظامي الملكية والطبقات الإجتماعية، حيث أحتكرت السلطة من جانب كبار الملاك.

إن المقولة السابقة تبقى ذات أثر وقتنا الراهن فالإقتصاد المحلي يؤثر - بصفة عامة - في هيكل السلطة في الوحدات المحلية. ذلك أن الركائز الإقتصادية للطبقات الإجتماعية المختلفة في الوحدة المحلية هي التي تحدد القوى المسيطرة في النظام لسياسي المحلي.

وتؤثر العوامل الإقتصادية أيضا في مدى إعتداد الجماعة المحلية على نفسها. فالقوة النسبية التي تتمتع بها بعض الجماعات المحلية تعود - غالبا - إلى ما تتمتع به هذه الجماعات من إمكانيات إقتصادية قادرة على توليد الدخول أي الإيرادات المحلية().

المطلب الرابع: العوامل الجغرافية والمكانية :

العامل الجغرافي أو العنصر المكاني عنصر أساسي في حياة الجماعات المحلية، إذ لو لا المكان لما أمكننا الحديث عن مجتمع محلي كحقيقة واقعية ومن ثم الجماعة المحلية كتنظيم إداري. فالقرية والمدينة تحتل أماكن محددة، وكذلك الأحياء المختلفة في كل مدينة تحتل أماكن محددة تشمل المرافق التي تخدم المواطنين المحليين من معاهد ومدارس ومستشفيات ومواصلات وكافة ما يشبع حاجاتهم. إذن، نستنتج مما سبق أن لكل مجتمع إنساني موقع جغرافي وتكوين مكاني. وهذا ما ينطبق على الجماعات المحلية بإعتبارها مجتمعات محلية متعددة داخل الوحدة الواحدة. ويعتبر هذا التكوين المكاني ضروريا لقيام الإطار المادي والثقافي للنظامين السياسي والإجتماعي على حد سواء. ولا وجود لأي نظام إجتماعي خارج نطاق المكان. ومن ثم فإن ما يلاحظ هو أن البيئة الجغرافية تؤثر في الحياة الإجتماعية إيجابا وسلبا().

ومن أهم العوامل المؤثرة جغرافيا: طبيعة المناخ، مدى توفر المياه، جودة الأرض وخصوبتها، مدى توافر المعادن... وغيرها من العوامل الأخرى.

لقد أولى علماء الاجتماع والسياسة أهمية كبيرة في دراساتهم لتأثير المكان على التنظيمات الإجتماعية. ولقد إنقسموا إلى فريقين. فريق يقول بحتمية الصلة بين العوامل الجغرافية والنظم الإجتماعية، وفريق لا يسلم بهذه العلاقة الحتمية.

أما الفريق الأول، فيمثله العلماء الألمان وعلى رأسهم " راتزل " الذي كان يرى أن الرابطة المكانية هي أقوى رابطة بين أعضاء المجتمع ولا تقوم هذه الرابطة ولا تقوى إلا عن طريق الأرض التي تعتبر أساس المجتمع والدولة وهو ما ورد في كتابه الجغرافية السياسية().

ومن أنصار هذا الفريق أيضا من يرون أن النظم السياسية إنعكاس حتمي للبيئة الجغرافية وفي هذا الصدد يقول نابليون " سياسة الدول قائمة في جغرافيتها "(). ويعطي هذا الفريق أمثلة عن ذلك كالحضارات القديمة التي قامت على ضفاف النهار وفي السيول والوديان. وأن الطابع الديمقراطي في السياسة يوجد في الدول التي تشكل المناطق الباردة أما النظم الدكتاتورية فتوجد في المناطق الحارة.

أما الفريق الآخر من علماء الاجتماع والسياسة فلا يسلمون بالجانب البيئي. فالإنسان لم يقف مكتوف الأيدي أمام بيئته. إذ لا يمكن إنكار مدى ما حققه الإنسان من تأثير في البيئة الجغرافية التي يعيش فيها. ويمثل دوركايم () الفيلسوف وعالم الاجتماع الفرنسي هذا الإتجاه الفكري، فيرى أن عنصر المكان لم يكن غائبا في التنظيمات الاجتماعية البدائية ولكنه ضعيفا بالمقارنة برابطة الدم التي كانت أساس العلاقات الاجتماعية في هذه المجتمعات البدائية. وفي المجتمعات الحديثة، لا يمكن للأرض أن تقسر الإنسان على حد قوله - ولكن الإنسان هو الذي يفسرها، لما يحدثه فيها من تغيرات ().

بعد العرض لوجهة نظر الفريقين يبدو أن النتيجة التي يمكن الوصول إليها هي أنهما لا ينكران أن للعوامل الجغرافية والمكانية تأثيرا على النظم الاجتماعية والسياسية ولكنهما يختلفان فقط حول حتمية هذا التأثير وعلى نطاقه.

ومها يكن الأمر فلعوامل الجغرافية أثرها في النظم الاجتماعية والسياسية، إن لم تكن بذاتها، فعن طريق تأثيرها في بعض العوامل الاجتماعية الأخرى كالقيم والمعتقدات والثقافة، فالإقامة في مكان ما تؤدي إلى إستقرار العلاقات الاجتماعية وتأصيلها وبالتالي تولد شعورا بالتضامن والانتماء وتحقيق التماسك في المجتمعات

وللمكان أو الإقليم في الدول المعاصرة أهمية كبرى، فهو العنصر المميز للتنظيم السياسي إذ لا يوجد للدولة كيان بدون إقليم كما أن هذا الأخير هو مجال ممارسة سيادة الدولة ونطاق سلطتها كما أن للجغرافية تأثير على طبيعة السلطة وعلى قوة الدولة وتماسكها.

بالنسبة للجماعات المحلية تظهر أهمية المكان من خلال كونه يحدد طبيعة هذه الجماعات وما إذا كانت ريفية أو حضرية. وهو الذي يؤثر في مدى إستقلال الجماعة المحلية أو خضوعها. ففي الأودية والمناطق الزراعية تميل السلطة غالبا نحو المركزية. وهو ما يتضح في البلديات ذات الطابع الريفي في الجزائر من خلال ما يسمى الدوار أو الدشرة، حيث تنحصر سلطة إتخاذ القرار أحيانا في بعض الأشخاص يحظون بالنفوذ لعدة إعتبارات دون غيرهم. أما المناطق الصحراوية أو الجبلية فيغلب عليها اللامركزية. وتؤثر المعالم الجغرافية في تحديد النطاق الإقليمي للوحدات المحلية، فالأنهار والجبال والصحاري تتخذ حدودا طبيعية للوحدات المحلية.

المطلب الخامس: العوامل السكانية :

يرى دوركايم أن حجم السكان له تأثير حاسم في نشوء وتطور التنظيمات الاجتماعية. فكل زيادة كمية في مجتمع ما تؤدي إلى تغيرات كمية فيه. وقد أطلق على الزيادة الكمية في المجتمع الكثافة المادية للسكان، أما التغيرات الكمية المصاحبة لهذا فلقد أطلق عليها الكثافة الحركية للسكان. ويتولد عن زيادة حجم السكان في- رأيه - زيادة في حجم العلاقات المادية والمعنوية بينهم مما يؤدي إلى أن يخرج

المجتمع من تطور التضامن الميكانيكي المتشابه البسيط إلى التضامن العضوي المتابين المعقد الذي يظهر في السلطة تنظيميا وظيفيا متخصصا، فال تخصص وتقسيم العمل وتعدد العلاقات الاجتماعية تعتبر أثارا وليدة عن زيادة حجم السكان. وإذا كان لحجم السكان هذا التأثير القوي فإن هناك عناصر سكانية أخرى لها ذات التأثير ومن أهمها: خصائص السكان، توزيعهم الجغرافي، توزيعهم بحسب العمر (شباب- أطفال- شيوخ)، توزيعهم بحسب الجنس (ذكور- إناث) تركيبهم المهني والتعليمي والفكري إلخ... ().

المطلب السادس: العوامل الثقافية :

لكل شخص ثقافته الخاصة ومن ثم فإن كل جماعة ينتمي إليها لها هي الأخرى ثقافتها الخاصة التي تؤثر في ثقافة الفرد بشكل أو بآخر، ومن ثم فإن هذه الثقافة لا شك أن تؤثر في نظرة كليهما أي الفرد والجماعة ألى الحياة. وتتكون ثقافة أية جماعة من مجموعة من القيم والمعتقدات والاتجاهات والمهارات والأشكال الاجتماعية والملاحق المادية التي تميز المجموعات العرقية أو الدينية أو المجتمعية بملاحق خاصة بها. وتقدم ثقافة الجماعة إطارا تتبلور في داخله المعايير الأساسية للحكم والإدارة والعلاقات بين الأفراد. وحينما تسود ثقافة ما لدى السكان ككل يطلق عليها الثقافة العامة، أما الثقافة التي توجد داخل قطاعات متميزة من هؤلاء السكان فيطلق عليها الثقافة الفرعية.

ويمكن تصنيف المجتمعات من الناحية الثقافية إلى مجتمعات يغلب على ثقافتها الطابع الإقطاعي أو الإستبدادي. وتلك التي تغلب عليها ثقافة المشاركة والحلول الوسطى.

ففي المجموعة الأولى من المجتمعات تتضال قيم الإستقلال مما يؤثر في نظرة المرؤوس إلى رئيسه، وفي علاقة الوحدة المحلية بالحكومة المركزية. ويصدق ذلك على كثير من المجتمعات التي عاشت مدة طويلة تحت نير الإستعمار والتبعية الأجنبية، هي الحال في كثير من الدول الإفريقية والآسيوية وأمريكا الجنوبية و نضيف إلى هذه المجتمعات غالبية الدول العربية إن لم نقل كلها ومنها الجزائر بطبيعة الحال، حيث تسود مركزية القرار التي ترجع أساسا إلى الطابع الأبوي المسيطر على الهياكل والعلاقات الاجتماعية، وإلى إنعدام أو ضعف الإستقلال المحلي في الثقافة العامة والشعور بالتبعية للسلطة الحاكمة.

وهناك بعض المجتمعات الأخرى التي تغلب على ثقافتها قيم الحرية والإستقلال. وبالتالي فإن شكل الإدارة المحلية وممارستها لأعمالها يتأثر بهذا الجو الثقافي العام. ففي إنجلترا، مثلا، حيث تغلب القيم الثقافية المحبذة للحرية والإستقلال يلاحظ غياب شبه كامل للسلطة الإدارية المركزية على المستوى المحلي، حيث تقوم الوحدات المحلية بتقديم الغالبية العظمى من الخدمات للمواطنين. وهذا بخلاف الفئة الأولى من المجتمعات حيث تبدو الجماعات المحلية وكأنها إمتداد للنظام الحاكم على النحو الذي سنعرفه بالنسبة للجزائر من خلال طبيعة نظامها السياسي ونشأة الجماعات المحلية فيها كسند للتنمية.

المطلب السابع: العوامل التاريخية :

للعوامل والظروف التاريخية دور أساسي في نشأة وتطور نظم الإدارة المحلية. وتؤثر هذه الظروف والعوامل التاريخية أيضا في خصائص ووظائف الوحدات المحلية كالتقاليد بالنسبة للأفراد. ويرجع الإستقلال النسبي للوحدات المحلية في أوروبا الغربية إلى التقاليد التاريخية. ففي هولندا - على سبيل المثال - يرجع الإستقلال الذي تتمتع به وحداتها المحلية إلى تمتع المدن - تاريخيا - بإستقلال ذاتي (). وفي ألمانيا يتمتع رئيس المدينة بدور سياسي مرموق، في نظر المواطنين، لأنه - تاريخيا كان ملاذ المظلومين ونصيرهم().

ومن أصدق الدلائل على أهمية الظروف والعوامل التاريخية أن الدول التي تمر بظروف تاريخية متقاربة تتشابه أنظمتها المحلية غالبا. ولعل ما جعل هذه الدول تقحم جماعاتها المحلية في تعاون ذو نطاق إقليمي من خلال السماح للجماعات المحلية الحدودية في دولتين أو أكثر من الإشتراك في إقامة مشاريع تنموية في شتى المجالات يستفيد منها الأفراد المتواجدين في هذه الجماعات المحلية الحدودية، وهو ما يظهر بجلاء من خلال ما هو قائم بين فرنسا وألمانيا بالنسبة للتعاون بين جماعاتها المحلية في منطقة الألزاس الفرنسية والألمانية كمناطق حدودية بل أكثر من ذلك أصبح للجماعات نشاطا يتجاوز النطاق الإقليمي ليمتد على المستوى الدولي (). حيث أصبح بإمكان هذه الجماعات أن تقدم على إبرام إتفاقيات فيما بينها وبين جماعات محلية أجنبية دون المرور على السلطات المركزية للحصول على إذن منها في هذا الشأن.

إن الصورة البارزة للتعاون بين الجماعات المحلية على نطاق دولي يظهرها بجلاء التطور الحاصل على مستوى الإطار القانوني أو المنظومة القانونية لهذه الجماعات في بعض الدول من بينها فرنسا التي صدر فيها قانون التوجيه بتاريخ 06-02-1992، ممتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية، المعروف إختصارا من قبل الفرنسيين بـ " La loi A.T.R " () ليليه ثلاث سنوات فيما بعد القانون رقم 95-115، المؤرخ في 04-02-1995، المتضمن القانون التوجيهي للتهيئة والتعمير، المعروف بقانون " Pasqua " الذي سمح للأقاليم المتجانسة جغرافيا، ثقافيا بأن تشكل، من خلال البلديات أو التجمعات، ما يسمى بـ " Les Pays " (). بموجب الرؤية السابقة أصبح يعول على الجماعات المحلية في بناء أوروبا بعد إنتقالها من السوق الأوروبية إلى الإتحاد الأوروبي عقب سقوط جدار برلين، لذلك تم تزويدها بوسائل قانونية ومؤسسية لتحقيق هذه الغاية() ليتخذ هذا التعاون ثلاث مستويات:

- 1-التعاون الحدودي الجوارى -La cooperation transfrontalière
- 2-التعاون المتعدد ما بين الأوطان أو الأمم، -Copération transnationale
- 3-التعاون ما بين الجهات. -Coopération interrégionale

الفصل الثالث: أساليب التنظيم الإداري في الدولة

نقصد بذلك تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة فيها وبيان شكلها و توزيع إختصاصاتها.

تأخذ الدولة الحديثة في تنظيمها الإداري بأسلوبين مختلفين ولكنهما متكاملان، وهما الأسلوب المركزي أو ما يسمى بنظام المركزية الإدارية أو التنظيم الإداري المركزي، ونظام اللامركزية الإدارية أ التنظيم الإداري اللامركزي، إذ تأخذ من كل منهما حسب ما يتفق مع ظروفها الاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية على النحو المبين في المبحث السابق.

المبحث الأول: التنظيم الإداري المركزي (المركزية الإدارية)

نتعرض بداية إلى تعريفه ثم إلى صورته وفق مايلي:

المطلب الأول: تعريف المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية بشكل عام تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية واحدة، ويستوي في هذا أن تكون هذه الهيئة الرئيسية فردا أو لجنة أو هيئة أو مجلسا. تأخذ الدول عادة بالمركزية ضمن ثلاث مجالات هي:

1- المركزية السياسية : حيث يخضع إقليم الدولة لإرادة سلطة سياسية موحدة، وبالتالي تكون الوظيفة التشريعية والقضائية والتنفيذية مركزة في يد الحكومة المركزية، دونما مشاركة الجماعات في أي من هذه السلطات، وتعد الجزائر واحدة من هذا الصنف من الدول.

2- المركزية الاقتصادية: سادت في بعض الدول حتى وقت قريب، من بينها الجزائر قبل الإنفتاح الاقتصادي، حيث تتولى السلطات المركزية في الدولة توجيه الإقتصاد والتخطيط الكلي على المستوى الوطني.

3- المركزية الإدارية: وهي التي توجد في المجال الإداري، بحيث تكون سلطة البت النهائي في شؤون الإدارة بيد الحكومة المركزية في العاصمة. و تتلخص في حصر النشاط الإداري في يد الحكومة المركزية، ووجود علاقات تبعية رئاسية وتدرج بين أعضاء السلطة المركزية.

ولا تعني المركزية الإدارية بهذا المفهوم قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة، مما تقتضيه مختلف نواحي النشاط في الدولة، فهذا في حكم المستحيل، ولكن يكون للوزير الهيمنة التامة على معاونيه في العاصمة وممثليه في الأقاليم().

هذا التنظيم ظهر في المجتمعات القديمة، حيث كانت حاجات المجتمع محدودة ووظيفة الدولة مقتصرة على حفظ الأمن والنظام، وبالتالي كان من السهل في هذه الظروف أن

تتركز السلطة الإدارية في يد هيئة واحدة، ولكن ما دام أن الظروف قد تغيرت في الوقت الحالي فإنه ليس بالإمكان الإعتماد على هذا الأسلوب لوحده.

المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية:

هناك صورتان للمركزية الإدارية في الدولة، وهما التركيز الإداري وعدم التركيز

الإداري :

الفرع الأول: التركيز الإداري :

هذه الصورة يسميها " شارل إيزمان المركزية المطلقة"، وهناك من يسميها المركزية المتطرفة على النحو يذهب إليه الأستاذ عثمان خليل .

تقوم هذه الصورة على إستئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل السلطات التي تخولها الوظيفة الإدارية في الدولة، فلا يقتصر عملها على جزء معين من الإقليم، وإنما يشمل الدولة كلها فيشرف الوزراء في العاصمة على جميع المرافق العامة، سواء كانت تلك المرافق وطنية أو محلية (إقليمية).

لا محل إذن في إطار هذا الأسلوب لمجالس إقليمية منتخبة تتولى الإشراف على مرافق محلية، وعلى هذا الأساس يتعين على ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم الرجوع إلى وزرائهم في كل شيء .

الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري :

هذه الصورة يسميها الأستاذ شارل إيزمان " المركزية النسبية"، في حين يسميها الأستاذ عثمان خليل "المركزية المعتدلة".

في حقيقة الأمر هذه الصورة لم تعد مستساغة في الوقت الحالي بالنظر إلى تعدد إلتزامات و واجبات الوزير وأصبحت متنوعة بصورة غير مألوفة على النحو السائد في الماضي. ولهذا لم يعد بإمكان الوزير القيام بكل صغيرة وكبيرة فيما يتعلق بشؤون الوظيفة الإدارية، وبالتالي إقتضى العمل أن يخفف من المركزية الإدارية. يكون هذا التخفيف بأن يخول بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم، سواء بمفردهم، أو في شكل لجان تعين الحكومة أعضاؤها تخول سلطة البث نهائيا في بعض المسائل المتعلقة بالشأن المحلي في قطاع دون حاجة للرجوع إلى الوزير .

بهذه الصورة يخفف العبء قليلاً عن الوزير حتى يكون بإمكانه تصريف المسائل التي لا تحتاج إلى مجهود خاص في إنجازها، وبالتالي تتحقق السرعة التي لا غنى عنها في القيام بالوظيفة الإدارية، لاسيما في الأقاليم النائية عن العاصمة.

غير أن سلطة البت هذه التي يتمتع بها بعض الموظفين، لا تعني إستقلالهم عن الوزير، بل يمارس هؤلاء الموظفون سلطاتهم تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين، أي نطاق السلطة الرئاسية أو السلمية .

والواقع أن ظاهرة عدم التركيز الإداري بمعناها هذا تتجسد أساسا من خلال ما يسمى بتفويض الإختصاص الذي تتزايد أهميته العمليه للرئيس والمرؤوس معا، ناهيك عن المعنيين بالنشاط الإداري أي المواطنين أو المرتفقين، لما سبق يتعين علينا أن نولي عنايه لفكره التفويض هذه.

أولا :التفويض في الإختصاص الإداري:

تعد مسأله أو مبدأ شخصية العمل أمرا مهما في القانون ، ويقصد بها أن القانون إذا ما أعطى إختصاصا معيناً لشخص ما في مجال من المجالات أو موضوع من المواضيع المرتبطه بالوظيفه أو المنصب ، فيجب على هذا الشخص إتيان عمله أو إختصاصه بنفسه. لا شك أن أعمال هذا المبدأ بصفة مطلقة يؤدي إلى جمود العمل الإداري، إذ أن ذلك قد يصيب العمل الإداري بالروتين والعبء، من هنا، ظهر تفويض الإختصاص.

1-تفويض الإختصاص():

يقصد به أن يعهد صاحب الإختصاص لممارسة جانب من الإختصاص سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى.

يقوم هذا التفويض على أسس هامة أصبحت مستقرة فقها وقضاءً ونجملها فيما يلي:

أ-صاحب الإختصاص ملزم بأن يمارس إختصاصه بنفسه، ولا يستطيع أن يفوض غيره في ممارسته إلا إذا أجاز المشرع ذلك، صراحة،

ب- يتفرع عن القاعدة السابقة أن تفويض الإختصاص أو السلطة يجب أن يكون دائماً جزئياً، وبالتالي فإنه في الحالة التي يكون فيها تفويض السلطة بتمامها فإن ذلك يعد أمراً مخالفاً للقواعد العامة، على أنه إذا أجاز المشرع في حالات إستثنائية تفويض السلطة بتمامها فلا مناص من إحترام إرادته، لأن المشرع - وفقاً للقواعد العامة- هو الذي يخلق الإختصاص، وهو الذي يحدد من له ممارسته في حدود القواعد الدستورية،

ب- تفويض الإختصاص لا يمكن أن يتم إلا باجازه المشرع صراحة وفي الحدود التي يسمح بها ، وإلا كان أي تفويض خارج هذا الإطار لاغياً ولاغ ما ترتب عنه من تصرفات.

حينما ينظم المشرع التفويض يسلك أحد الطريقتين:

الطريق الأول: أن يرد حكم التفويض في تشريعات جزئية بمناسبة تنظيم إختصاص معين،

الطريق الثاني: أن يصدر قانون خاص بتنظيم أحكام تفويض السلطة في قطاع من القطاعات. ويجري التمييز بين نوعين من التفويض أولهما يسمى تفويض السلطة أو الاختصاص وثانيهما تفويض التوقيع.

يترتب عن هذا التمييز النتائج الآتية():

1- يؤدي تفويض السلطة إلى نقل الإختصاص المفوض، وبالتالي إلى حرمان صاحب الإختصاص الأصلي من ممارسة الإختصاص المفوض طيلة مدة التفويض في حين أن تفويض التوقيع لا يحرم السلطة المفوضة من مزاوله إختصاصها بجوار المفوض إليه،

2- أن تفويض السلطة أو الاختصاص يوجه إلى الشخص بصفته كتفويض المحافظ أو الوالي أو رئيس المؤسسة إلى من تسمح له النصوص بأن يفوض إليه الخ...، أما تفويض التوقيع فيوجه التفويض فيه إلى شاغل المنصب بشخصه لا بصفته.

ويترتب عن تفويض التوقيع إنتهاؤه بانتهاء وظيفة أي طرف من الطرفين نظرا لصفته الشخصية، أي أن مدة التفويض رهينة بطول أو قصر المدد التي يبقى فيها المفوض أو المفوض إليه في وظيفته. كما يترتب عن ذلك ،أيضا، أن يبقى المفوض مسؤولا عن قرارات المفوض إليه، فيما عدا ما يترتب عن قرارات هذا الأخير من مسؤولية تأديبية، يضاف إلى ذلك أن المفوض يستطيع أن يتدخل ويعدل أو حتى إلغاء قرارات المفوض إليه،

3- تختلف قوة القرار بالنسبة للتدرج الرئاسي في نطاق الإدارة بحسب نوع التفويض، فالقرار الصادر إعمالاً لتفويض السلطة أو الإختصاص ينسب إلى المفوض إليه، وترتبط قوته بدرجة المفوض إليه في السلم الإداري، وعلى من ذلك، فإن القرار الصادر من المفوض إليه تفويض التوقيع يستمد قوته من المفوض صاحب الاختصاص الأصلي، والذي يتصرف المفوض إليه بإسمه.

حرمان السلطة المفوضة من ممارسة الإختصاصات التي فُوضت فيها أثناء التفويض، لا تحول بين الأصل وبين التعقيب على القرارات الصادرة من السلطة المفوض إليها، إذا ما كان المفوض إليه مرؤوساً للسلطة المفوضة، لأن من حق الرئيس الإداري أن يعقب على القرارات الصادرة من مرؤوسيه، سواء كانت هذه القرارات ممارسة لاختصاص أصيل أو مفوض، وذلك كله في حدود الضوابط القانونية التي تحكم القرارات الإدارية، والعلاقة بين الرئيس والمرؤوس. ولهذا فإن المسلم به أن المفوض إليه يمارس إختصاصاته المفوضة تحت رقابة رئيسه، فهما مسؤولان معاً عن ممارسة الإختصاصات المفوضة، وهذا ما يعنيه فقهاء الإدارة العامة بقولهم "لا تفويض في المسؤولية".

ثانياً - تمييز التفويض عن غيره من التصرفات المشابهة:

سنقوم هنا بالتمييز بين التفويض وما يشابهه من مفاهيم:

1- التفويض والحلول:

يقصد به أن يتغيب صاحب الإختصاص الأصلي أو أن يقوم به مانع يحول دون ممارسته لإختصاصاته، حينئذ يحل في ممارسة إختصاصه من عينه المشرع لذلك، وتكون سلطته هي عين سلطات الأصلي، عكس المفوض إليه، الذي تقتصر سلطاته على ما فوض فيه، وعلى المدى الزمني المحدد لممارسة السلطة المفوضة، مع قابلية التفويض للسحب في كل وقت من قبل الأصلي).

كما يقصد بالحلول، أيضاً، إنتقال جميع إختصاصات الأصلي في حالة قيام مانع يحول دون ممارسته لإختصاصاته إلى موظف أخر بقوة القانون. هذا المانع قد يكون مؤقت كأخذ عطلة أو مرض أو توقف عن العمل لمدة محددة، كما قد يكون مانعاً دائماً كالإستقالة أو الوفاة.

ما يتعين الإشارة إليه هنا أن الحلول يتم بقوة القانون ، فإذا حدث مانع للأصيل يحل محله موظف، هذا الموظف الجديد هو الذي يتدخل بقوة القانون، أي عند تحقق المانع، وذلك بأن يحل الشخص الذي عينه المشرع، أي الحال، سلفاً لمباشرة إختصاصات الأصلي تلقائياً ودون حاجة إلى صدور قرار بذلك. عندما يتدخل الحال فإنه يمارس إختصاصات الأصلي إلا إذا وجد نص يقضي بخلاف ذلك).

2- التفويض والإنابة:

معناها أن تصدر جهة إدارية قراراً بتعيين أحد الأشخاص لممارسة إختصاصات شخص آخر تغيب لسبب من الأسباب عن مزاوله الأعمال المنوطة به. والإنابة بهذا المعنى تقتض ثلاث أطراف:

-الطرف الأول: المنيب

وهو الجهة أو السلطة المصدرة لقرار الإنابة، هذه الجهة غالباً ما تكون جهة رئاسية لكل من الأصلي والنائب.

الأصل أن هذه الجهة تستند على نص قانوني، وممكن أن يكون ذلك بدون نص قانوني، ويتعين هنا مراعاة فكرة أو مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإضطراب.

-الطرف الثاني: هو الأصيل

هو الذي تغيب عن ممارسة إختصاصاته لسبب من الأسباب.

-الطرف الثالث: النائب

هو النائب الذي صدر له قرار لمباشرة إختصاصات الأصيل.

3-الفرق بين الحلول والتفويض والإنبابة:

- في التفويض يتعين أن يكون هناك قرارا بشأنه وهو الشيء ذاته بالنسبة للإنبابة،
- في التفويض صاحب الإختصاص الأصيل هو مصدر القرار المتضمن للتفويض أما في الإنبابة لا علاقه للأصيل باصدار قرار التفويض ،
- بالنسبة للحول نجد أنه يتم بقوة القانون دون حاجة لصدور قرار،
- في التفويض الأصيل يمارس إختصاصاته بجانب المفوض إليه، أما في حالي الحلول والإنبابة فلا وجود للأصيل،
- يعتبر التفويض جزئيا في حين أن الإنبابة والحلول يعدان كليان،
- لا يجوز للمفوض إليه تفويض إختصاصاته المفوضة ، بينما يجوز ذلك في الإنبابة والحلول،

- ترتبط القرارات الصادرة في التفويض بدرجة المفوض إليه في السلم الإداري، أما القرارات الصادرة بمناسبة الحلول أو الإنبابة فإنها تأخذ ذات المستوى الوظيفي لقرارات الأصيل،
- في التفويض تبقى مسؤولية الأصيل قائمة بالرغم من ممارسة الإختصاص من طرف المفوض إليه، بخلاف الحلول والإنبابة فيكون الحال والنائب مسئولان عن أعمالهما.

المطلب الثالث: عناصر المركزية الإدارية

تقوم المركزيه الاداريه على عناصر أساسية تتمثل في():

الفرع الأول: تركيز السلطة :

- تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية في العاصمه ، يقصد بذلك جمع وتركيز الإختصاصات الإدارية في يد السلطة التنفيذية التي تمارس إختصاصاتها على جميع أقاليم الدولة دون أن يقتصر ذلك على رقعة محدودة منها.

الفرع الثاني: تبعية رئاسية :

- تبعية رئاسية متدرجة، تخضع لها جميع المصالح العامة في الدولة ، وكذا موظفوها على طول السلم الإداري الذي تتجمع حوله الحكومة المركزية وفروعها في العاصمة و الأقاليم (الولايات في الجزائر). ومع ذلك فإن وحدة السلطة الإدارية لا تستوجب أن يتولى الرئيس

الإداري وحده مباشرة جميع الإختصاصات الإدارية، إنما يتولاها رؤساء إداريون متعددون مرتبون في درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منتظم، يكون لكل منهم إختصاص محدد، ويستمدون جميعاً سلطتهم في مباشرة هذه الإختصاصات من الرئيس الأعلى الذي تتركز في يده السلطة.

بموجب هذا العنصر يخضع كل موظف لسلطات رئيسه المباشر في درجات السلم الإداري، حتى نصل - في النظام البرلماني - إلى الوزير وهو المسؤول سياسياً أمام البرلمان عن أعمال وزارته، وأمام رئيس الدولة في النظام الرئاسي.

ونظراً إلى كون وظائف السلطة الإدارية في الدولة تنحصر بوجه عام في صيانة النظام وإدارة المرافق وتنظيمها، فإن المركزية الإدارية تؤدي حتماً إلى تركيز الأعمال الإدارية والمالية المتعلقة بهذه الشؤون في جميع أنحاء الدولة في يد هيئة رئاسية واحدة.

وكذلك فإن للرئيس على أعمال مرؤوسيه جملة من سلطات يأخذ بعضها صورة التوجيه السابق للمرؤوس، بقصد إعانتته على تفهم القوانين، بينما يأخذ بعضها الآخر صورة التعقيب اللاحق، بقصد رد تصرفات المرؤوس إلى حكم القانون. ويؤكد الفقه أن السلطة الرئاسية ليست حقاً شخصياً لصاحبه ولكنها مجرد إختصاص يباشره الرئيس على مرؤوسيه وفقاً للقوانين والمراسيم.

تتميز السلطة الرئاسية بأنها تتناول الإشراف على المرؤوس في شخصه وفي أعماله، فهي تخول للرئيس الحق في تعيين مرؤوسيه، وتخصصهم لعمل معين، ونقلهم وترقيتهم، وتوقيع الجزاء التأديبي عليهم متى وقع منهم إخلال بواجباتهم في تسيير المرافق العامة التي يتبعونها، ومع ذلك فليست هذه السلطة حقاً من الحقوق المطلقة لهؤلاء الرؤساء، بل لا بد وأن تجري على مقتضى القوانين والتنظيمات، ووفقاً لمقتضيات حسن سير العمل في المرافق العامة، فإن كانت تعسفية أو شابها إنحراف في السلطة لتحقيق غرض لا يتعلق بمصلحة العمل، كان للموظف المرؤوس حق التظلم منها رئاسياً وحق الطعن فيها أمام القضاء الإداري(1).

إن الأخذ بالنظام المركزي يعني خضوع الموظفين في هذا الأسلوب للسلم الإداري، حيث يكون الموظفون كلهم خاضعون لتدرج هرمي وهذه التدرج ينتهي إلى الرئيس الأعلى الذي هو في الأخير الوزير. تعرف في القانون هذه التبعية بالسلطة الرئاسية أو الرقابة الرئاسية الإدارية أو السلطه السلمية، و أبرز مظاهرها التبعية تتجلى في التوجيه والتعقيب أو الرقابة كما ذكرنا.

أولاً :عنصر التوجيه:

يعد التوجيه الممارس من قبل الرئيس على مرؤوسيه عملاً سابقاً على أعمال هؤلاء، الغرض منه هو إرشادهم وتصويب قراراتهم قبل إتخاذها .

ثانياً :عنصر الرقابة:

تمثل الرقابة إشرافاً من الرئيس على أعمال الموظف المرؤوس ، أي التحقق من مدى مطابقة أعماله مع مقتضيات القانون، ومن ثم العمل على ضمان تطابق عمله أو تصرفاته مع مبدأ المشروعية، أو ما يسمى بالنظام القانوني السائد في الدولة، كما أنها تراعي مدى ملائمة قرار الموظف المرؤوس لذلك .

ومن ثم كانت هذه الرقابة، تتمثل فيما يقوم به الرئيس أو يصدره من منشورات وأوامر وتعليمات توزع على موظفي قطاعه ومصالحه لتوجيههم للقيام بأعمال معينة وفق ما يتماشى وصلاحيات المرفق وأهدافه والنصوص التي تحكم نشاطه().

يمكن القول في هذا الصدد أن المنشور يعد أمراً يوجهه الرئيس إلى الأعوان الموضوعين تحت إشرافه أو سلطته، مضمونه يتعلق بتفسير وتطبيق القوانين والتنظيمات القائمة. وبالتالي يبدو أن المنشورات تمثل الأداة التي يمارس بموجبها الرؤساء كالوزراء وكذلك رؤوساء المصالح سلطتهم السلمية على مرؤوسيهيم. كما أنه يعد أحد مظاهر السلطة الأمرة، ويعنى أساساً ببيان طريقة تفسير وتطبيق التشريع المعمول بهما وتحديد السياسة المتبعة من قبل الإدارة المعنية.

وبخلاف المنشورات الصادرة إلى طائفة أو فئة معينة من الموظفين و التي تكون كتابية، فإن الأوامر والتعليمات قد تكون إما شفوية أو كتابية.

وما يتعين الإشارة إليه هنا أن التوجيهات لا تعتبر قرارات إدارية، كون الموظف هو الملزم بها فقط().

طاعة التوجيهات الصادرة عن الرئيس إلى المرؤوس تثير إشكالية ما درجة أوما مدى طاعة المرؤوس لها.

هذا الأمر أثار خلافاً، لذلك يتعين التمييز هنا بين حالتين:

1-في الحالة التي تكون فيها توجيهات الرئيس مشروعة قانوناً فالقاعدة في أن المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر المشروعة مادام أن الأمر يعد طبيعياً ولا يثير أي إشكال.

2-في الحالة التي تكون فيها التوجيهات الصادرة من الرئيس مخالفة للقوانين أي جاءت ماسة بمبدأ المشروعية، أي غير مطابقة للنظام القانوني وبالنظر إلى درجة الرئيس في السلم الإداري فهل يلزم بها المرؤوس ؟ تعددت الإتجاهات في الشأن:

-إتجاه أول :

يقضي بأن المرؤوس غير ملزم بتنفيذ القرارات غير المشروعة الصادرة إليه من من الرئيس، لأن الأصل خضوع الكافة لمبدأ المشروعية، معنى ذلك تطابق عمل الإدارة مع القانون.

هذا الرأي رغم وجهاته وتماشيه مع الموضوعية والمنطق إلا أنه أنتقد، فلو تم التسليم بهذا الرأي سنسمح للمرؤوس بتقييم عمل الرئيس ويترتب عن ذلك بطئ في العمل الإداري فالموظف المدني كالموظف العسكري ما عليه إلا الانضباط فقط.

-إتجاه ثان:

المرؤوس ملزم بطاعة أوامر رئيسه سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة وذلك بحكم طبيعة التنظيم الإداري المركزي المركزي، لأن في هذا التنظيم هناك علاقة خضوع وتبعية تربط الرئيس بمرؤوسه .

هذا الرأي بدوره منتقد لأنه يقوم على إنكار شخصية المرؤوس و جعل عمله يتصف بالألية ويحعله أداة طيعة يعمل به ما يشاء .

-إتجاه ثالث: توفيق

يرى أنه يجب التوفيق بين الإتجاهين (الأول والثاني). يظهر أن هذا الرأي الرأي هو الأولى بالإتباع، خاصة إتجاه يميز بين ثلاثة أنواع من المسؤولية :

1- مسؤولية إدارية:

مقتضاها أن الأصل هو إلتزام المرؤوس بتنفيذ للأوامر (الطاعة) صادرة من الرئيس شريطة أن تكون أوامر مشروعة. أما إذا كان الأمر غير مشروع يقوم المرؤوس بتبنيه الرئيس كتابياً بأن أمره غير مشروع وإن لم يصدر الرد من طرق الرئيس وقام المرؤوس بالعمل تترتب المسؤولية على المرؤوس.

2- مسؤولية جنائية:

إذا كان من شأنه وقوع جريمة في حالة صدور أمر من الرئيس إلى المرؤوس كإحضار مخدرات مثلاً، فهنا المسؤولية تقع على الإثنين جنائياً، لأنهما مسؤولان عن أعمالهما، وذلك في حالة تنفيذ الأمر من طرف المرؤوس وهذا طبقاً لمبدأ شخصية العمل .

3- مسؤولية مدنية:

إذا ترتب عن الأمر الصادر من الرئيس ضرراً للغير فالمسئول هنا هو الرئيس. بخصوص هذه المسألة يتوجب الرجوع إلى المادة 129 من القانون المدني الجزائري، المعدل والمتمم، الصادر بتاريخ 26 سبتمبر 1975 بالأمر رقم 58-75، التي تنص على: " لا يكون الموظفون، والعمال العامون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس حتى لو كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

ثانياً : الرقابة

في حديثنا عن الرقابة يتعين علينا الإشارة إلى أن رقابة الرئيس على أعمال مرؤوسيه تنصب على أعمال هؤلاء وعلى أشخاصهم .

أ- الرقابة على الأعمال :

مقتضى هذه الرقابة أن تكون للرئيس رقابة على الموظفين بالإقرار، الإلغاء أو بالحلول.

-الإقرار :

بخصوص الإقرار يكون للرئيس إمكانية أن يقر عمل المرؤوسين، قد يكون صريحاً أو ضمناً. فالإقرار الصريح هو الذي ينص عليه المشرع صراحة، ومثال ذلك كأن نكون أمام مسألة ما يريد المرؤوس تنفيذها، فلا يمكن له ذلك إلا بإقرار من رئيسه. أما الإقرار الضمني فيكون من خلال قرينة تدل عليه، حيث يعطي المشرع للسلطة الرئاسية مدة معينة يمكن له خلالها الموافقة على عمل المرؤوس. فإذا إنقضت تلك المدة دون إبداء الرأي من السلطة الرئاسية أعتبر فوات مدة السكوت بمثابة إقرار ضمني، لكن رغم ذلك فقد يعطي القانون للسلطة الرئاسية حق الاعتراض رغم فوات تلك المدة().

- الإلغاء أو السحب التعديل والحلول:

هذه الأعمال الإدارية جميعها قد يباشرها الرئيس من تلقاء نفسه أو يقوم بها بناءً على تظلم أو طعن.

-السحب والإلغاء الإداريان:

الفرق بينهما يتمثل في أن أثر الإلغاء لا يمتد إلى الماضي وإنما يكون أثره مباشر من يوم القيام به. أما السحب فهو يمتد إلى الماضي، أي يسري بأثر رجعي من يوم صدور القرار الإداري.

المبحث الثاني:التنظيم الإداري اللامركزي (اللامركزية الإدارية) :

سنعرض إلى تعريفه ثم تطوره و أنواعه على النحو التالي :

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية (اللامركزية الإقليمية)

يقصد باللامركزية بشكل عام توزيع وظيفة ما أو عدة وظائف بين مستويين تنظيميين أحدهما أدنى أو الأخر أعلى ، كما يمكن أن نعرفها على أنها جعل أليات أو مستويات اتخاذ القرار تشترك فيها جهة عليا وأخرى دنيا متفرعة عنها. واللامركزية بالمفهوم المتمثل في توزيع الوظيفة تأخذ شكلا سياسيا أو إقتصاديا أو إداريا، وهذا الشكل من اللامركزية هو الذي يهمننا في دراستنا للقانون الاداري .

من المنطلق السابق ، يمكن تعريفها بأنها : "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة أو تقنية مستقلة ، حيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تعمل تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية بعيدا عن الشكل المتبع في المركزيه الإدارية . فيقابل تركيز أو تمركز الوظائف الإدارية الذي عرفناه في نظام المركزية الإدارية توزيع هذه الوظائف في نظام اللامركزية الإدارية " (.) .

تسمى اللامركزية كذلك بالتنظيم الإداري المحلي، على النحو المتداول من قبل بعض الباحثين في إستعمالاتهم للمفهوم كـرديف من بين عدة مرادفات، حيث نجد العديد من المؤلفات تستخدم هذه المرادفات للدلالة عليها، كالهيئات المحلية- وهي تسميه غير محبذه من قبلنا - الجماعات المحلية، الإدارة المحلية، الجماعات الإقليمية، المجموعات المحلية والحكم المحلي أحيانا رغم الإختلاف القائم بين هذا الأخير والجماعات المحلية (.) .

المطلب الثاني: تطور اللامركزية الإدارية

ما من شك في أن أي تنظيم إجتماعي لا يكتب له النجاح إلا إذا كان ينطوي على سلطة ذات أوامر ونواه ملزمة للأفراد تحقق الأمن والطمأنينة للإنسان في كل جوانبه الحياتية. ولكون السلطة سمة من سمات أي تنظيم بشري فهي بذلك قديمة قدم الجماعات البشرية، و طالما أن الإنسان يعيش على ظهر البسيطة في منظمة أو تنظيم سيظل خاضعا لسلطة ما تعلوه وتتظم سلوكه مهما اختلفت مصادر هذه السلطة و علاقات المكان العلاقات الاقتصادية .

لقد كانت حكومات القبائل أقدم أشكال النظم السلطوية التي عرفت البشرية، وهي حكومات محلية بطبيعتها، تمركزت حول المدن والقرى، وأقيمت على أساس رابطة الدم غالبا، أو الجوار الجغرافي أوالمصالح الاقتصادية المشتركة. وكانت رئاسة هذه الحكومات مسندة إلى رؤساء القبائل الذين كانت تشكل منهم مجالس القبائل ومن أقدم أمثلة هذه الحكومات القبلية حكومة المدن المصرية قبل توحيدها().

فقد كانت هذه الحكومات الصغيرة منتشرة على ضفاف النيل بلا رابطة إقليمية تجمعها، و عرفت حكومات هذه المدن أشكالا بسيطة من المجالس المحلية أهمها " مجالس العشرة العظام " التي كانت تضم عشرة أعضاء بالانتخاب يرأسهم حاكم المدينة لإدارة دفة الأمور في مدينته، أو المنطقة المحلية الصغيرة. وفي بلاد الهند عرفت هي الأخرى التنظيم المحلي والمجالس المحلية التي تمثل عددا من من القرى قبل بداية التاريخ الميلادي بفترة طويلة.

أما بلاد الإغريق ساد نظام دولة المدينة التي كانت تتمتع بإكتفاء ذاتي، وتكون وحدة سياسية مستقلة فقد تكونت المدينة فيها من عدد من القرى، وتكونت كل قرية- بدورها - من عدد من إجتماع من القبائل، حيث كانت القبيلة الوحدة الأساسية التي يتكون منها المجتمع الإنساني ويكون مثل هذا النظام مثاليا إذا ضمن للمدينة الإكتفاء الذاتي والإدارة الذاتية.

بمرور الوقت سرعان ماظهرت فكرة الحكومة الإقليمية كمنافس للحكومة القبلية، ولقد تولدت الحكومة الإقليمية من تآلف وإتحاد بعض الكيانات المحلية الصغيرة، أما بإختيارها أو رغما عنها. وقد أخذت الحكومة الإقليمية في بداية نشأتها شكل الملكيات المركزية التي بسطت سلطاتها على كيانات إقليمية أكبر من مجرد القرية أو المدينة ثم تطور نظام بعد ذلك إلى حكم الأشراف والأرستقراطية ثم إلى الديمقراطية أو حكم العامة. ورغم إنتقال الحكم من مفهومه القبلي الضيق إلى مفهومه الإقليمي نسبيا، فإن حكام الأقاليم الجدد لم يلجأوا إلى المركزية المفرطة لإدارة شؤون الكيانات الإقليمية الجديدة، بل أفسحوا المجال لأهالي المدن والقرى في أن يسيروا شؤونهم بأنفسهم، وإن بقوا محتفظين بنظمهم التقليدية مع سلطات الحكومة المركزية عليهم. ولقد إتسعت الحكومات الإقليمية وتكونت منها الإمبراطويات سواء

في التاريخ القديم أو الوسيط. وبالانتقال من نظم الحكومة من الحكومات الإقليمية أي الإمبراطوريات الواسعة، ظل التزاوج قائما بين عناصر المركزية واللامركزية.

ويلاحظ أنه في بداية نشأة هذه الإمبراطورية القديمة جنوح نظام الحكم فيها نحو المركزية المفرطة بصورة أوضح، ولا عجب، في هذا، ففي بداية نشأة الإمبراطوريات كانت الحاجة ماسة إلى بسط سلطتها على المساحة الجغرافية المترامية الأطراف، ثم أن الإمبراطوريات في بداية نشأتها كانت متجانسة في عناصرها البشرية، الثقافية والروحية، وبالتالي سادت الوحدة على عامل التفرقة والتمايز().

و مع الإنفتاح الذي عرفته تلك الإمبراطوريات على شعوب ومناطق وأجناس وثقافات متنوعة، قويت فكرة الحكومة (المحلية) مرة ثانية على حساب الإمبراطوريات، ومع توالي الزمن و دخول الإمبراطويات مراحل شيخوختها، كما يقال، ساد من جديد نظام الإقطاعيات والمدن والأقاليم الصغيرة كنظم بديلة للإمبراطوريات.

و قد كان النظام الإقطاعي بطبيعته نظاما محليا قائما على الولاء الإقليمي الضيق وعلى أساس توزيع السلطة بين أمراء الإقطاع، مما أدى إلى أن يكون لكل إقطاعي إقليم مستقل، وإدارة مستقلة، بل وقوات عسكرية مستقلة().

و قد إستمرت هذه الكيانات المحلية الشكل السائد لنظام الحكم طوال القرون الوسطى، إلى أن برز إلى الوجود الشكل القانوني الجديد وهو الدولة القومية؛ التي ترجع جذورها إلى الدولتين البريطانية والفرنسية، وسرعان ما أنتشرت في العالم المعاصر كوريث لكل من الإمبراطوريات والإمارات الإقطاعية التي قامت على أنقاضها.

ولقد كانت الدولة القومية حلا وسطا يتناسب مع ظروف التطور الحديثة، فلقد كانت أكبر حجما وأكثر قوة من الإقطاعات الصغيرة ولكنها أقل مساحة من الإمبراطوريات القديمة، وبالتالي أكثر تجانسا في نسيجها البشري والجغرافي.

ويرجع الفضل في نشوء الدولة المعاصرة إلى كثير من العوامل مثل ظهور طائفة من القواد العظام الذين جمعوا مواطنيهم حول رمز موحد للإقليم، والتطور الذي حدث في وسائل المواصلات، وظروف الحروب المستمرة بين الولايات المتجاورة، مما ساعد على بلورة الشعور بالإنتماء بين مجموعات من الناس في مواجهة أعدائهم().

و الدولة هي أهم شخصية إقليمية برزت إلى الوجود في العصر الحديث في قرونه الأخيرة، و إن كان من العسير تحديد تاريخ دقيق لنشأة الدولة في المجتمع الإنساني، إلا أنها كما يقول ماك إيفر ظهرت كواقعة سياسية وإجتماعية حين تحولت السلطة إلى حكومة، والتقاليد إلى قوانين().

لقد كثرت النظريات المفسرة لأصل نشأة الدولة، فذهب بعضها إلى تفسير أصل نشأة الدولة بنظريات العقد الإجتماعي ولعل أبرزهم هنا "جون جاك روسو"، وبعضهم أرجعها إلى القوة أو تطور الأسرة(). ولعل أرجح النظريات التي تفسر نشأة الدولة هي نظرية التطور التاريخي التي تقوم على تعدد المصادر الإجتماعية والسياسية لقيام الدولة، دون حصرها في مصدر واحد فقط، فنشأة الدولة مزيج من كل الروافد مجتمعة().

لوجود الدولة يلزم توافر عدة أركان أساسية وهي الشعب، أي مجموعة من أفراد، ثم إقليم تمارس عليه الدولة سيادتها ، ثم الهيئة السياسية الحاكمة ، أي سلطة حاكمة، تكون مهمتها الإشراف على الإقليم وعلى من يقيمون عليه.

والملاحظ أن الدولة القومية - حينما قامت على أنقاض النظام الإقطاعي - اتخذت من المركزية السياسية والإدارية طابعا لها، و كان الدافع وراء ذلك رغبتها في توحيد العناصر الإقليمية أو البشرية المكونة للدولة، وساعد ذلك ضالة الوظائف التي تقدمها الدولة للأفراد أنذاك ().

بمرور الوقت تطورت الوظائف التي تقدمها الدولة للأفراد بتطورات متميزة في العصر الحديث، فساد الرأي، في فترة معينة، بضرورة قصر تلك الوظائف على الدفاع الخارجي، وحماية الأمن الداخلي والفصل في منازعات الأفراد مع ترك إشباع باقي حاجاتهم لمبادلتهم الشخصية. ولكن مع الزمن، برز قصور هذا الإتجاه حيث كثرت الدعاوى المنادية بضرورة تدخل الدولة في كثير من المجالات الإقتصادية والإجتماعية.

المطلب الثالث: عناصر قيام اللامركزية الإدارية:

حتى يتسنى لنا الحديث عن الجماعات المحلية لابد من توافر عدة عناصر تشكل حجر الزاوية في بناء هذه الجماعات، وتستهدف المواءمة ما بين الصالح العام المحلي والصالح العام للدولة ككل . تتمثل هذه العناصر في:

الفرع الأول: وجود مصالح محلية متميزة()

نقطة البداية عند التطرق للجماعات المحلية أو التنظيم الإداري المحلي تتمثل في مسألة الإعتراف بأن ثمة مصالح محلية أو إقليمية، من الأفضل ترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر، أي أبناء الوحدة المحلية، كونها لا تهم جميع المواطنين في الدولة، مما يقتضي أن يتولوا بأنفسهم إدارتها حتى تتفرغ الإدارة المركزية للمصالح التي تهم الدولة ككل ()، فإذا كان من الضروري أن تهيمن الدولة هيمنة تامة على المرافق التقليدية كالأمن والقضاء إلخ... ؛ فإن هناك من المرافق العامة المحلية كالصحة، التعليم، وتوزيع المياه، والكهرباء والنظافة والطرق إلخ... ما يستحسن معه تركها لمن يستفيدون منها مباشرة فهم أدرى بحاجتهم إليها وأقدر على إشباعها.

ويلزم لكي تكتسب مصلحة ما الصفة المحلية ويستفيد بذلك أبناء الإقليم المحلي أن تكون المصلحة معبرة عن حاجات وأمال طموحات الغالبية منهم أي أبناء الإقليم المحلي().

ما يلاحظ بصدد تحديد أن ما يعتبر صالحا أو مصالحا محلية يترك أمر الإختصاص به للوحدات المحلية وأن ما يعتبر صالحا أو مصالحا قومية فيترك أمر القيام به للحكومة المركزية يعد مسألة نسبية، تختلف باختلاف الدول، ويترك أمر تقديره للسلطة المركزية.

والغالب أن يلجأ المشرع في الدول المختلفة عند تحديد المصالح المحلية إلى أحد الأسلوبين، إما أن يحدد إختصاصات الحكومة المركزية وحينئذ يعتبر ماعداها من الوظائف والإختصاصات تابعا للوحدات المحلية، وهذا هو الحال في النظام الفرنسي())، وإما يقرر المشرع منح إختصاصات محددة على سبيل الحصر للوحدات المحلية مع ترك ماعداها للحكومة المركزية، وهذا هو الشأن في النظام الإنجليزي().

ويجري العمل في النظم المحلية المقارنة على إعتبار الأمن الخارجي ، السياسة الخارجية ، صك العملة والقضاء مصالح عامة قومية، أما باقي المصالح الأخرى كالأمن الداخلي، والتعليم، الصحة والإسكان والثقافة ...، فإنها تعتبر مصالح محلية. ومع ذلك، فإن الحكومات المركزية في بعض النظم قد ترى أن مصلحة الجماعة العليا قد تقتضي إبقاء السياسات العامة الخاصة بهذه المصالح المحلية بيد الحكومة المركزية(). مثل ما هو الشأن مثلا بالنسبة للجزائر التي لا يحق لجماعاتها المحلية وضع سياسات محلية خاصة بها وإنما تتحدد مهام هذه الجماعات نفسها وفق السياسات العامة التي تضعها الدولة ومختلف البرامج الحكومية التي تعكس هذه السياسات.

الفرع الثاني: الشخصية المعنوية:

الإعتراف بوجود مصالح محلية غير كاف لوحده لقيام نظام الإدارة المحلية، إذ يشترط أيضا تمتع الوحدات المحلية القائمة على هذه المصالح - بالشخصية المعنوية - فإذا تخلف هذا الشرط إنعدم وجود الوحدة المحلية وأعتبرت فرعا من فروع الحكومة المركزية. فالشخصية المعنوية إذن هي الشخصية الطبيعية لقيام اللامركزية، ولحماية مصالحها القانونية، ولكي يكون هناك لامركزية، حسب الفقيه الفرنسي مارسيل فالين Marcel waline "من الضروري أن يكون هناك أشخاص إدارية خلاف الدولة، تنسب إليها لا إلى الدولة تصرفاتها"().

فإذا ما رفضت الحكومة المركزية أو أغفلت إضفاء الشخصية المعنوية على جماعة محلية، فإن ذلك يعني أنها فرع من فروع الحكومة المركزية، ولا يمكن إعتبارها وحدات محلية بأي حال من الأحوال. في الجزائر، بالرجوع إلى نصوص جماعاتها المحلية ذاتها، نجد قد تضمنت الحديث عن تمتعها بالشخصية المعنوية، وذلك سواء بالنسبة للبلدية أو الولاية.

فبالنسبة للبلدية، نص القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن أول قانون للبلدية الجزائرية في ظل التعددية السياسية في مادته الأولى على: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتحدث بموجب قانون()". وذلك بعد أن ألغى هذا القانون صراحة قانون 1967.

أما بالنسبة للولاية، فقد نصت المادة الأولى من الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 05-05-1969، المتضمن القانون الولائي() على أنها تتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية حيث جاء فيها: "الولاية جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال المالي"().

ولقد جاء قانون الولاية رقم 90-09، كأول قانون للولاية في ظل التعددية السياسية، هو الآخر، بالنص في مادته الأولى على: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي"().

من جهة أخرى، أضافى التقنين المدني الجزائري الصادر بالأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26-09-1975، المعدل والمتمم، الشخصية المعنوية على الجماعات المحلية، فلقد جاء في المادة 49 منه: "الأشخاص الاعتبارية هي " الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات، والدواوين العامة ضمن الشروط التي يقرها القانون، المؤسسات الإشتراكية، والتعاونيات والجمعيات وكل مجموعة التي يمنحها القانون شخصية إعتبارية"().

هذه الخاصية، أي الشخصية القانونية، أكدها أيضا قانون الولاية الصادر رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، حيث نصت المادة الأولى منه على: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.و تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية يترتب عنه عدة نتائج هامة، يمكن أن نجملها فيما يلي():

1- وجود من يعبر عن إرادة الشخص المعنوي، وعادة ما يعهد بذلك إلى مجلس محلي يضم ممثلين عن أبناء الإقليم، يتولى التعبير عن إراداتهم والتصرف طبقا لمصالحهم، وهو ما يعكسه في الجزائر كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي.

2- يقتضي الإعتراف بالشخصية المعنوية أن تكون للوحدة المحلية ذمة مالية مستقلة، أي أنها متميزة عن أموال الدولة وعن أموال الوحدات المحلية الأخرى. وقد تضمنت نصوص الجماعات المحلية في الجزائر الإشارة الى هذه النتيجة، وهذا ما يظهر لنا، فيما يخص البلدية، من خلال قانونها، إذ تضمنت مادته الأولى هذه النتيجة بنصها على: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي". ونفس الشيء، بالنسبة للولاية، حيث جاء في المادة الأولى من قانونها النص على:

الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ". كما أنه بالرجوع إلى القانون المدني بخصوص ذات الأمر نجد أن المادة 51 منه نصت هي الأخرى كذلك على إعتبار الذمة المالية كنتيجة من نتائج الإعتراف بالشخصية الإعتبارية، حتى وإن كان الواقع يثبت أن مسألة الذمة المالية تبقى مجرد مسألة نظرية كون الجماعات المحلية في نسبة كبيرة منها تعاني عجزا ماليا من الناحية العملية،

3- من نتائج الإعتراف كذلك للجماعات المحلية بالشخصية الإعتبارية صلاحية تحمل الواجبات واكتساب الحقوق،

4-أهلية التقاضي، نتيجة أخرى تترتب عن الإعتراف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية، فموجب هذه الأهلية يجوز للجماعات المحلية أن تقاضي كمدعي وتقاضي كمدعى عليها؛ سواء كانت أطراف الخصومة أشخاصا عامة كالدولة، وحدات محلية أخرى أو أية هيئة من هيئات القانون العام أو كانت أطراف الخصومة أشخاصا خاصة كالأفراد أو الشركات.).

تظهر إمكانية خضوع الجماعات المحلية للقضاء من خلال النصوص الدستورية، كما هو الشأن على سبيل المثال، بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 في تعديله لسنة 2016 الذي نصت المادة 161 منه على: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية ". علاوة على ما تضمنته أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر بتاريخ 25 فبراير 2008 ، تحت رقم 08-09، حينما يتعلق الأمر بمسؤوليتهما المدنية أو التعويض عن الأضرار الناجمة للسيارات التابعة لهما على النحو الذي أشارت إليه المادة 802.

كما تحدثت نصوص الجماعات المحلية أيضا عن أهلية التقاضي التي تتمتع البلدية والولاية ، إما باعتبارهما مدعيتان أو مدعى عليهما. وهو ما تضمنه أيضا قانون الإجراءات المدنية وإدارية الجزائري.

فبالنسبة للبلدية، تظهر كمدعية من خلال مانصت عليه المادة 45 من

القانون البلدي لسنة 1990 في فقرتها الثالثة بقولها: " كما أنه يمكن أي

شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر

من تعليق المداولة "، وهو ما أعاد التأكيد عليه قانون البلدية لسنة 2011. أما

بصفتها كمدعي فتظهر من خلال ما جاءت به المادة 46 حيث نصت على: "

يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي

القاضي ببطان المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها، وذلك وفقا للشروط والأشكال الجاري بها العمل".

أما بالنسبة للولاية، فإن الوالي يمثلها أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه، ما عدا الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة والجماعات المحلية، وهذا ما نصت عليه المادة 87 من القانون الولائي لسنة 1990.

كما تظهر إمكانية التقاضي الممنوحة للجماعات المحلية من خلال نصوص القوانين الانتخابية وهو ما أعاد التأكيد عليه قانون الولاية لسنة 2012، من خلال ما تضمنته أحكامه الخاصة بنظام المداولات والتي تضمنتها المواد من 51 إلى 57.

الفرع الثالث : الإستقلال

لا يكفي وجود مصالح محلية متميزة ومنح الشخصية المعنوية لقيام التنظيم الإداري المحلي، إذ لا بد من أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلا في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية.

لكن هل يشترط لضمان الإستقلال الإداري أن يختار أعضاء المجالس المحلية بطريق الإنتخاب، أم أنه يجوز إختيار هؤلاء الأعضاء عن طريق التعيين من قبل الحكومة المركزية، دون أن يؤثر ذلك في الإستقلال الإداري للوحدات المحلية؟.

يذهب الفقه إلى إتجاهين في هذا الصدد، أحدهما يحبذ إختيار أعضاء المجالس المحلية بطريق الإنتخاب، بينما يرى لا ضير والأخر، في إختيار هؤلاء الأعضاء بطريق التعيين وبين إستقلالهم الإداري. وفيما يلي عرض للإتجاهين():

أولا: الإتجاه المؤيد للإنتخاب

أصحاب هذا الإتجاه يرون أن إنتخاب أعضاء المجالس المحلية يعتبر شرطا ضروريا لوجود نظام الإدارة المحلية من جهة، ولإستقلالها من جهة أخرى. ويستند أصحابه إلى حجتين أساسيتين:

1- الإنتخاب هو الحد الأدنى لقيام التنظيم الإداري اللامركزي، وأن تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة الحكومة المركزية يتنافى مع طبيعة النظام اللامركزي،

2- لما كانت اللامركزية الإقليمية تطبيقا للمبدأ الديمقراطي، ولما كان هذا المبدأ يستلزم اللجوء إلى الإنتخاب لإختيار ممثلي الشعب، إذ ذاك كان الإنتخاب هو الوسيلة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المحلية المعبرة عن إرادة أبناء الوحدة المحلية. بعبارة أخرى إذا كان الإقتراع هو الوسيلة التي يتم بها تحقيق الديمقراطية السياسية، وإذا كانت الإدارة المحلية هي التطبيق الديمقراطي للإدارة، فإن الربط بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الإدارية يؤدي بالضرورة إلى أن يكون الإنتخاب أيضا هو الوسيلة

التي يتم عن طريقها تشكيل الهيئات المحلية. ويذهب الأستاذ سليمان محمد الطماوي كمؤيد للإنتخاب إلى القول : " لا نعرف بلدا ديمقراطيا يشكل المجالس المحلية بغير الإنتخاب".

ثانيا :الإتجاه المؤيد للتعين

يذهب أنصار هذا الإتجاه إلى معارضة الإتجاه الأول والقول أنه ليس ثمة ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية دون أن يؤدي ذلك إلى إهدار إستقلال هذه المجالس ، وذلك متى توافرت ضوابط أهمها:

1- أن تتوافر لأعضاء المجالس المحلية المعينين ضمانات تكفل لهم الإستقلال في مواجهة الحكومة المركزية، ولعل أهم وسيلة لتحقيق ذلك تتمثل في عدم قابليتهم للعزل قبل إنتهاء مدتهم القانونية،
2- أن تراعي الحكومة المركزية في تعيين هؤلاء الأعضاء ضرورة وجود رابطة حقيقية بينهم وبين تمثيل المصالح المحلية، سواء أقامت هذه الرابطة على أساس جغرافي (كإشتراط الإقامة في الإقليم لمدة زمنية معينة) أو على أساس مالي (كأن يكون له بعض المصالح التجارية أو العقارية في الإقليم).
يسوق أنصار هذا الإتجاه عدة حجج لتأييد وجهة نظرهم في أن أسلوب إختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب، ليس شرطا لازما لقيام نظام الإدارة المحلية أو إستقلال مجالسها المحلية في ممارسة إختصاصاتها. وتتمثل الحجج التي سيقت في:

1- المجتمع المحلي غير مهياً بطبيعته لتطبيق نظام إختيار أعضاء المجتمع المحلي بطريق الإنتخاب، وذلك بسبب ضعف المستوى التعليمي للناخبين وسيادة النظام القبلي أو العشائري على المستوى المحلي، مما سيؤدي إلى عدم فعالية الإنتخاب، وصوريته، في الواقع العملي،
2- إختيار أعضاء المجالس المحلية بطريق الإنتخاب، لا يؤدي عادة إلى إنتقاء الأكفأ اداريا، وبذلك تحرم المجالس المحلية من الكفاءات الإدارية المتخصصة، فإختيار الأعضاء عن طريق الإنتخاب يقوم غالبا على ما للمترشحين من مكانة سياسية أو اجتماعية أو إقتصادية، وليس على ما يتمتعون به من خبرة أو تخصص ولذا يكون التعيين، عن طريق الحكومة المركزية هو الضمان الأكبر للحصول على الكفاءات المطلوبة().

3- الإنتخاب ليس ضمانا لإستقلال أعضاء المجالس المحلية، فقد يتحقق هذا الإستقلال دون الأخذ بذلك الأسلوب، فأعضاء مجالس إدارات المؤسسات العامة، وهي صورة من صور اللامركزية الإدارية (المرفقية) يتمتعون بإستقلال في ممارسة مهامهم رغم أنهم معينون من قبل الحكومة والقضاة أيضا يمارسون مهامهم في الفصل في المنازعات، بإستقلال عن الحكومة المركزية التي لها سلطة التعيين ولذا يمكن النص على عدم قابلية أعضاء المجالس المحلية المعينين للعزل، قياسا على القضاة.

إن القول بأن المجتمعات المحلية غير مهياً بطبيعتها للإنتخاب، قول مردود، ذلك أن المستوى التعليمي للجماهير المحلية ليس معياراً لقياس مدى وعيهم السياسي أو إحساسهم بقضاياهم الحياتية؛ أو المشاكل التي تواجههم. فالأمية العلمية إن صح القول شيء والأمية السياسية شيء آخر. أضف إلى ذلك أن سيادة العشائرية أو القبلية ليست سبباً للتقليل من شأن الإنتخاب.

لقد أظهرت الأشواط التي قطعتها الديمقراطية في الدول المتطورة أن الإنتخاب يبقى تجربة سياسية، تتعلم الجماهير من خلالها أبجديات العمل والممارسة السياسية وأن المجالس المحلية المنتخبة، تعد إلى جانب كونها تدخل في بناء الدولة إدارياً، فإنها تعد نظاماً سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة، كما ذكر في المقدمة، تتبلور فيها المصالح المحلية وإنشاء التحالفات. والقول بالعدول عن الإنتخاب إلى نضج الوعي الجماهيري يحرم كل الجماهير وأعضاء المجالس المحلية من وسيلة هامة لتحقيق هذا النضج ألا وهي وسيلة الإنتخاب().

في الأخير بخصوص الموقف الذي يبدو لنا صائباً بشأن الإنتخاب هو أن هذا العنصر في وقتنا الحالي يتجاوز في نظرنا مسألة المفاضلة بينه وبين عنصر التعيين كأساس لقيام إستقلال الجماعات المحلية وإنما نراه ركناً لوجود هذه الجماعات، و الطريق المحبذ لافساح المجال للمشاركة على المستوى المحلي، حيث لا يوجد أي طريق سواه لاسيما في الوقت الحالي الذي أضحت فيه التنمية في أحدث مفاهيمها تعني، كما عرفنا، توسيع دائرة إختيار الناس بما في ذلك الحرية في إختيار ممثليهم، وهو إختيار لا يتحقق إلا عن طريق الإنتخاب().

بالنسبة للجزائر، حسمت الأمر بتبنيها مبدأ الإنتخاب، سواء كان ذلك في عهد الحزب الواحد أو عهد التعددية السياسية، وهوما تظهره نصوص القانون البلدي أو الولائي بحديثهما عن مجالس شعبية محلية منتخبة ، إضافة إلى القوانين الانتخابية بصفة عامة، التي تذهب نصوصها هي الأخرى إلى تخصيص أحكام خاصة بالمجالس الشعبية. نقول ذلك حتى وإن كنا نعتقد أن دور الإنتخاب قبل التعددية الحزبية لم يكن ليلعب ذات الدور الذي بنى عليه الفقهاء نظرتهم إلى الإنتخاب بقدر ما كان يعني تمكين حزب مناظلي حزب طلائعي مهيم من من التواجد على كل المستويات ومنها المستوى المحلي().

الفرع الرابع: الرقابة

الحديث عن إستقلال الوحدات الإدارية المحلية وعن الإنتخاب كأساس لذلك لا نعني به أن تعمل هذه الجماعات بمنأى عن عيون السلطات المركزية في الدولة، لتتصرف كما تشاء، وإنما ينبغي الإشارة إلى أن الدولة تبقى الشخص المعنوي الرئيسي، صاحب السلطة العليا في نطاق الإقليم الوطني كله(). فمهما تنوعت وحدات الإدارة المحلية وتمتعت بالإستقلال فانها لا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة وطبقا لقوانينها وتنظيماتها، باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري والتنفيذي للدولة().

إن عدم الإعتراف بممارسة الرقابة الحكومية على الوحدات المحلية يعرض وحدة الدولة ونسيجها الإجتماعي والسياسي لمخاطر جمة تمس بطابعها الدستوريين، ولهذا جرى العمل في مختلف الدول على أن الرقابة الحكومية على الوحدات تضيق أو تتسع هذه الرقابة، حسب ظروف كل دولة. وتتمثل الرقابة المركزية فيما تملكه الحكومة المركزية المختصة بالرقابة من سلطات:

1- بعضها يتعلق بالرقابة على ذات الهيئات المحلية،

2- على عمالها،

3- بعضها الآخر يتعلق بالرقابة على تصرفات هذه الوحدات المحلية.

فالسطة المركزية حق الرقابة على المجلس في مجموعه كأن يكون لها حق إيقافه أو حله، على أن إستعمالها لهذا الحق يحاط بكثير من الضمانات، وذلك حتى لا يتعارض مع الأسس التي تقوم عليها الجماعات المحلية، لاسيما الإستقلال على الوجه المبين.

في بعض الدول وعلى رأسها- إنجلترا- لا يعترف للسطة المركزية بحق حل المجلس المنتخب أو تعيين أو عزل أعضائه مهما كانت الظروف، ولكنها تستطيع اللجوء إلى القضاء لمخاصمة الجماعات المحلية. على أنه يبقى للبرلمان البريطاني حق حل المجلس أو إيقافه ولكن نظريا، وإن كان ذلك لا يحدث في الواقع العملي ().

بالإضافة إلى رقابة السلطات الإدارية المركزية على المجلس كهيئة، فإن لها الحق في الرقابة على الأعضاء العاملين به في بعض الحالات، من بينها حق السطة الإدارية المركزية في تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية، على أن تعيين هؤلاء بواسطة السطة الإدارية المركزية لا ينفي على الجماعات المحلية ومجالسها الإستقلال كعنصر من العناصر التي تقوم عليها طالما ما منحت الجماعة المحلية الشخصية المعنوية ولم يكن أعضاؤها خاضعين رئاسيا للحكومة المركزية().

كما تتمثل رقابة السطة الإدارية المركزية على أعمال المجالس المحلية على مجموعة الإختصاصات التي تمارسها بصدد أعمال هذه المجالس، ومن هذه الرقابة الإذن المسبق بالقيام بالتصرف

أو التصديق عليه بعد إجرائه، أو إيقاف تصرفات الجماعات المحلية، وإلغائها أحيانا وهي مسائل أتت على ذكرها نصوص الجماعات المحلية في الجزائر في عهد الحزب الواحد والتعددية السياسية.

بالنسبة للجزائر، إذا كان من النادر، في نظرنا، الحديث عن أعمال هذه التقنيات الرقابية في مرحلة الأحادية الحزبية على إعتبار أن مصالح الجماعات المحلية مع الجهة الوصية كانا بلتقيان في تجسيد منطلقات وتصورات الثورة الاشتراكية ونهج الحزب الواحد، فإنه في عهد التعددية يختلف الأمر في إعتقادنا لكون المجالس الشعبية المنتخبة قد لا تكون في بعض الحالات، وبصدد بعض القضايا تشاطر نظرة الجهة الوصية، مما يؤدي إلى هذه الأخيرة إلى أن تتماطل في إعطاء الضوء الأخضر لهذه المجالس في تبني بعض المشاريع.

كما تجيز بعض النصوص للسلطات الإدارية المركزية المختصة، كما هو الشأن بالنسبة للجزائر، الحل محل الجماعات المحلية عند إمتناعها عن أداء واجباتها أو الإهمال الشديد في أدائها حرصا على المصلحة العامة وحفاظا على وحدة الدولة، على أن ما يتوجب علينا معرفته هو أن حق الحل يعتبر إستثنائيا لا يجوز التوسع فيه حتى لا تتعرض إستقلالية الجماعات المحلية للخطر ولا يتناقض مع الفلسفة التي بنيت عليها نظريات الجماعات المحلية.

وقد تلجأ السلطات الإدارية المركزية إلى رقابة الجماعات المحلية عن طريق جعل سلطة تنفيذ أعمال هذه الجماعات بيد السلطات الإدارية المركزية في أن تعين ممثلا في المجالس المحلية يكون مختصا في تنفيذ قرارات المجالس المحلية وعينا للسلطات الإدارية المركزية عند التنفيذ.

إن حديثنا عن الرقابة بالشكل السابق لا ينبغي أن يخفي حقيقة مفادها أن لتلك الرقابة حدود يجب الإلتزام بها، أهمها:

- إن مسؤولية إتخاذ القرارات المحلية يبقى من إختصاص الجماعات المحلية حتى وإن كانت هذه القرارات تحتاج إلى تصديق لاحق، إذ أن التصديق اللاحق لا يمس جوهر القرار،

- إن الرقابة المركزية محددة بموجب نصوص قانونية واضحة وفي حالات محددة ولذا لا ينبغي على السلطات الإدارية المركزية أن تمارس رقابتها إلا وفقا لهذه الحالات فقط،

- ليس من حق السلطة المركزية تعديل القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية، فإما أن تقبل القرار وإما أن ترفضه.

المبحث الثالث: مقومات التنظيم الإداري اللامركزي :

إلى جانب عناصر قيام الجماعات المحلية على النحو المبين ، توجد مقومات تعتبر ضرورية لقيام الجماعات وتحقيق الأهداف المرجوة منها. أهم هذه المقومات هي:

المطلب الأول: الإقليم المحلي

يستلزم قيام الجماعات المحلية - شأنها في ذلك شأن الدولة - وجود إقليم أي رقعة أرضية، تمارس عليها سلطاتها طبقاً للقوانين والتنظيمات، يطلق عليه الإقليم المحلي تمييزاً له عن الإقليم الوطني. ويعتبر الإقليم المحلي أحد الملامح الهامة المميزة للإدارة المحلية من حيث تأثيره في خصائص السكان أو الإقتصاد أو التاريخ أو الثقافة المحلية.

وإذا كان تقسيم السلطة الحكومية قد شغل بال الكتاب والمنظرين والسياسيين منذ زمن بعيد وكانت أولى محاولات هذا التفكير تقسيم هذه وظيفياً إلى ثلاث : تشريعية ، تنفيذية وقضائية، طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن تقسيم السلطة مكانياً، ما بين الدول والمدن والأقاليم لم يشغل الفكر السياسي إلا في النصف الثاني من القرن الثامن عشر، حينما برز إلى الوجود التقسيم الفيدرالي للسلطة والتقسيم المحلي لها. أي تقسيم السلطة ما بين دويلات صغيرة تتكون منها الدولة الفيدرالية، النحو المعمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، أو تقسيم الدولة إلى وحدات محلية صغيرة تمارس السلطة التنفيذية فقط بالمشاركة مع الحكومة المركزية.

ولقد ظهرت ثلاثة إتجاهات فكرية تجاه الإدارة المحلية يتميز كل واحد منها عن الآخر:

1- فلقد رأى الإتجاه الأول أن الوحدات المحلية هي المخلوق السياسي الطبيعي الذي ينبغي أن يكون مستودع السلطة ومقرها،

2- أما الإتجاه الثاني فقد ذهب إلى القول أن الدولة لا ضرورة لها ولا بد من تشجيع الكيانات المحلية الصغيرة كبدل سياسي عن الدولة،

3- وعلى النقيض من ذلك، يرى بعض الكتاب أنه لا مكان لنظام الإدارة المحلية أو التنظيم الإداري المحلي في التركيب السياسي للدولة المعاصرة، فالدولة هي التي تعبر عن إرادة الأمة، ولا ولاء إلا لها. ولما كان من غير الممكن تجزئة الإرادة العامة للأمة، لذلك فإن الوحدات المحلية لا ضرورة لها. ولقد إستمدت بعض الدول سياستها تجاه الجماعات المحلية - كفرنسا مثلاً - من أفكار جون جاك روسو عن إرادة الأمة التي لا يمكن تجزئتها، وبالتالي سادت النظرة إلى الجماعات المحلية على أنها متداد للحكومة المركزية، وليست شريكة لها.

وبين الرأيين بز إتجاها ثالثاً من الكتاب - وهو الفريق الغالب في الفكر المعاصر - الذي يرى أن توزيع السلطة مكانياً هو الذي يتفق مع مقتضيات التطور الحديث، حيث أصبح من الضروري مساهمة

الوحدات المحلية مساهمة جدية في إدارة الدولة الحديثة. هذا الإتجاه هو الذي ندعمه ونتبناه في ظل التطورات التي أحدثتها الثورة العلمية في مجال الإتصالات وما أحدثته في مجال التواصل الذي أصبحت فيه الوحدة المحلية في المركز والمركز في الوحدة المحلية .

وتتوزع السلطة مكانيا وفق شكلين رئيسيين هما: الفيدرالية والإدارة المحلية، ففي النظام الفيدرالي تتوزع السلطة السياسية إلى (قضائية ، تشريعية وتنفيذية)على أقاليم عدة طبقا للدستور الفيدرالي . و يتواجد في هذا النوع من الدول عادة مجلسان نيايبان أحدهما لتمثيل الناخبين والآخر لتمثيل الأقاليم بالتساوي، على النحو المتواجد في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال مجلسا النواب والشيوخ.

أما في الإدارة المحلية في الدولة البسيطة أو الموحدة، كما هو الشأن للجزائر () فإن التشريع العادي غالبا - وليس الدستور - هو الذي ينظم علاقة الجماعات المحلية بالحكومة المركزية. وبالتالي فإن في هذا النوع من الدول لا تتجزأ إلا السلطة التنفيذية فقط ، أما السلطتين التشريعية والقضائية فتبقيان بيد الحكومة المركزية .

وفي الوقت الذي يهتم فيه القانون الدستوري بالنظام الفيدرالي، فإن الإدارة المحلية تعد موضوعا من مواضيع القانون الإداري.

على أنه يتعين الإشارة إلى أنه ليس ثمة ما يمنع من تواجد الشكلين من أشكال توزيع السلطة مكانيا معا، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يوجد ثلاثة مستويات: المستوى المحلي، ثم مستوى الولاية ، وأخيرا المستوى القومي.

وتأخذ الدول عادة في تبني أشكال وحداتها الإقليمية تأخذ بما يلي:

أ- المحافظات أو المقاطعات:

تعد المحافظة أو المقاطعة الشكل الأبرز في أخذ الدول بالتنظيم الإداري المحلي، وهي عبارة عن مساحة جغرافية كبيرة نسبيا، تضم عددا من المدن والقرى، ويستهدف تجميعها معا الإقتصاد في النفقات وتسهيل التخطيط. وتأخذ كثير من الدول بتقسيم وحداتها المحلية إلى محافظات ، ومن هذه الدول إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر .

ففي إنجلترا تأخذ هذه الأخيرة بنظام المقاطعات. وهي أقدم وحدات الإدارة المحلية بها ().

وفي الولايات المتحدة الأمريكية يوجد أيضا نظام المقاطعات، وتشتمل الولايات المتحدة على ما يقرب من 3000 مقاطعة يختلف عددها باختلاف الولايات الأمريكية().

أما في فرنسا فإن تنظيمها الإداري المحلي يتواجد بثلاث جماعات محلية هي البلديات والمحافظات والمناطق ().

أما مصر فإن إقليم الدولة يقسم إلى ست وعشرين محافظة تضم كل واحدة منها عددا من المدن والقرى ويكون لكل منها مجلس شعبي محلي، ومجلس تنفيذي يرأسه محافظ الإقليم.

في الجزائر يقسم إقليم الدولة إلى ثمان وأربعون ولاية تضم كل واحدة منها عددا من البلديات بإعتبارها هي الأخرى جماعات محلية
ب-المدن والعواصم:

إن المدينة كتجمع بشري عرف منذ القدم وقد ذكر القرآن الكريم في عديد آياته هذا المفهوم، عرفت المدينة في تطورها أشكالا ثلاثة، عكست كل منها طبيعة المرحلة الحضارية التي مر بها المجتمع الإنساني:

1- مدينة العصر القديم التي لم تقم وفق تخطيط معد سلفا،

2- مدينة العصور الوسطى،

3-المدينة المعاصرة().

تمثل المدينة أهم وحدة محلية في المجتمع المعاصر، تأتي أهميتها من معدل الزيادة في إتساع المدن، وكثرة عدد المقيمين بها وتنوع المشاكل التي تواجهها، أهمها المشاكل المرتبطة بالتخطيط العمراني، التلوث البيئي، أزمة السكن، والمرافق العامة من كهرباء وماء والصرف الصحي والإستغلال الفوضوي للفضاءات . إضافة إلى ذلك مشكلة الترفيه عن الأعداد الضخمة من البشر الذين يتوطنون في هذه المدن.

وتتخذ المدن الحديثة نماذج مختلفة في تخطيطها، أهمها:

1- نموذج المدينة الحديقة،

2- نموذج المدينة الدائرية،

3- نموذج المدينة المشعة.

وتذهب بعض الدول إلى التفرقة بين إدارة المدن الكبرى كلندن والقاهرة ونيويورك، وبين إدارة المدن الصغرى.

ج-القرى أو المناطق الريفية:

تختلف القرية عن المدينة إختلافا كينيا وإختلافا كمييا في نفس الوقت، ومن بين العوامل التي تتأثر عند التفرقة بينهما حجم المجتمع المحلي، وكثافة السكان والحرف والمهن التي يمتنونها، والبيئة والتباين الإجتماعي والحركة الإجتماعية إلخ....

وعلى أية حال فإن موضوع تقسيم الدولة إلى وحدات محلية يعد موضوعا من أعقد المواضيع في دراسة الجماعات المحلية ومشكلة من أبرز المشاكل التي تواجه سلطات الحكم في أي دولة. فلقد أدت

الإكتشافات العلمية الحديثة سواء في المواصلات أو الإتصالات إلى أن يكون التقسيم القائم على إعتبرات تاريخية تقسيم قليل الجدوى.

إن تقسيم الوحدات المحلية ينبغي أن يضمن الوفاء لأفراد الوحدة المحلية بأربعة مسائل أساسية

هي:

1- ضرورة الوفاء بالإحتياجات الرئيسية لأفراد الوحدة المحلية،

- ضمان الولاء المواطن المحلي لوحدته المحلية فلا ينصرف عنها،

- ضمان تنمية القدرة الذاتية للوحدة حتى يمكنها مشاركة الحكومة المركزية مشاركة حقيقية في تقديم الخدمات،

- ضمان قدرة الوحدة المحلية على التغيير ر في مجتمع سريع الحركة حافل بالتطور سواء في مجال نمط حياة الناس أو عملهم أو حركة تنقلهم وقضاء مصالحهم وإشباع حاجاتهم والترفيه عنهم في أوقات الفراغ ().

أولاً - العوامل البيئية: وتشمل:

1-العوامل التاريخية:

قديمًا كان إنتشار الولايات والوحدات المحلية المستقلة راجعا إلى ضعف الإتصالات والمواصلات، وتحترم بعض الدول الحدود التاريخية لأقاليمها الداخلية، ولكن قد تعدل من هذه الحدود إذا كان هناك ما يهدد وحدة الدولة بالخطر.

2-العوامل العرقية:

يسود التنوع العرقي- أي إنتماء السكان على أجناس بشرية مختلفة - كثير من الدول، ويؤثر وجود هذه الأجناس البشرية في الدولة في التقسيمات الجغرافية للدولة، وتسعى الدول على إختلافها حسب فلسفاتها السياسية إما إلى إقرار الحدود الجغرافية للجماعات العرقية (وفي حفاظ على التنوع والتعدد) وإما إلى تفويض هذه الجماعات - خوفا على وحدة الدولة - بين مناطق إقليمية عدة في البلد الواحد.

3-العوامل الجغرافية والمواصلات:

العوامل الطبيعية مثل الصحراء أو الأنهار أو الجبال أو الغابات تحدد الحدود الإقليمية للوحدات المحلية، وتؤثر نوعية المواصلات في تحديد حجم الوحدة المحلية.

إلى جانب العامل السابق هناك العوامل الإدارية وتتدخل هي الأخرى لتحديد دورها الحجم الأمثل للوحدة المحلية حتى يمكن تقديم الخدمات إليها، فتعداد السكان في جهة ما أومنطقة ما هو الذي سيحدد ما إذا كان ممكنا إنشاء جامعة بها أو مستشفى أو أي مرفق ما .

وإذا كانت المناطق الكبيرة تؤدي إلى إمكانية الاستفادة من مزايا الإنتاج الكبير، نظرا لإمكانية استخدام الوسائل الفنية المعقدة وقدرتها على جلب القوى العاملة المؤهلة وبالتالي تقل التكلفة الفعلية لأداء الخدمة نتيجة إتساعها، فإن مما لا شك فيه من جهة أخرى هو أن الإغراق في كبر حجم الوحدة المحلية قد يكون ذو انعكاسات سلبية نظرا لصعوبة التنسيق وللحاجة إلى جهاز إداري ضخم لخدمة الإقليم.

ثالثا - العوامل التمثيلية:

إذا ما أريد للوحدة المحلية أن تكون موصلا جيدا لرعات المواطنين وإعطائها الفرصة لتطبيق سياسة الباب المفتوح يتعين أن يكون حجمها صغيرا حتى يعرف المواطنون أعضاء المجلس معرفة شخصية ويسمح للأعضاء بالإتصال الدائم والفعال بأهالي أقسامهم أو دوائرهم الانتخابية ().

وحسب دراسة ميدانية للوحدات الإقليمية قامت بها الأمم المتحدة وشملت مجموعة من الدول، نجد أن المنظمة الأممية وضعت عدة معايير يمكن الإعتماد عليها لتحديد حجم الوحدة المحلية وحدودها الجغرافية (). تتمثل هذه المعايير في:

- مراعاة في تحديد حجم الوحدة المحلية الحدود الجغرافية نظرا للإنعكاسات السلبية أحيانا التي يمثلها كبر الوحدة المحلية،

- مراعاة، أيضا، القدرة الإدارية للوحدة المحلية. ومدى توافر الأطر الفنية والإدارية اللازمة لتسيير الأجهزة الإدارية على المستوى المحلي،

- يتعين، كذلك، مراعاة طبيعة التكوين البشري للجماعات المكونة للوحدة المحلية المقترحة، ويعني ذلك ضرورة أن تضم الوحدة المحلية جماعات متجانسة وبأعداد كافية ومنسجمة،

- أخذ رغبات المواطنين في الإعتبار عند رسم الحدود المحلية،

- مراعاة مدى توافر الإمكانيات المالية في الوحدة المحلية المقترحة والعمل على توزيع الضرائب المحلية توزيعا عادلا بين مختلف الوحدات.

وفي كل الأحوال، كما يقول الأستاذ محمد بدران في كتابه... ينبغي

توافر شرطين في مساحة الوحدة المحلية ():

1- ألا تكون المساحة صغيرة إلى المدى الذي يرفع تكلفة الخدمة المقدمة ويستثنى من ذلك حالات الجماعات العرقية، إذ أن صغر الحجم في هذه الحالة قد يعوضه الإحساس بالإنتماء الذي يؤدي عادة إلى رفع الكفاءة الإدارية،

-ألا تكون المساحة كبيرة إلى المدى الذي يجعل مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم صعبة ومستحيلة، أي أنه يجب أن يعكس حجم الوحدة المحلية التوفيق بين إعتباري الكفاءة الإدارية والمشاركة الجماهيرية ().

المطلب الثاني: التمويل المحلي

يعتبر هذا المقوم من أهم مقومات الإدارة المحلية، إذ أن قيام الجماعات المحلية بمهامها التموينية لا يكون إلا بوجود المال، ولعل ما ذكرناه بشأن إستقلال الجماعات المحلية نعني به توافر عنصر التمويل أولاً وليس مجرد إستقلال تقني فقط، أي تحرير مبادرات الوحدة المحلية بعيداً عن السلطات الإدارية المركزية.

وتتناول مؤلفات مختلفة، التمويل المحلي، من خلال زاويتين، الزاوية الأولى تهتم بدراسة الأسس العامة للتمويل المحلي، حيث يقوم أهل الإختصاص بمناقشة الأسس المختلفة التي تبنى عليها السياسات الجيدة لتمويل المحليات. ولا تعالج هذه الأسس من وجهة نظر إقتصادية بل من وجهة نظر إدارية أيضاً، فنظراً للطبيعة المعقدة لنظام التمويل المحلي، حيث تلعب كثير من الإعتبارات الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والإدارية دوراً هاماً، لذلك فإنه لا يمكن الإغلاق داخل الإطار الإقتصادي في الدراسات المختلفة للتمويل المحلي .

أما الزاوية الثانية، فتتمثل في الإهتمام بمصادر الإيرادات المالية للوحدات المحلية، والمتمثلة في الضرائب والرسوم والإيرادات الإستغلالية وكذلك القروض والإعانات المركزية.

الفرع الأول : أسس التمويل المحلي

يقصد بها مجموعة القواعد التي يتعين أن تتبنى عليها السياسات الناجحة للتمويل المحلي. وما تجدر الإشارة إليه أن مؤلفات التمويل المحلي - خصوصاً الإنجليزية منها - تركز على نوعين من الأسس : أولهما : الأسس المتعلقة بطبيعة الموارد المحلية والشروط الواجب توافرها فيها، وثانيهما الأسس المتعلقة بالإدارة المالية للموارد المحلية.

أولاً - طبيعة الموارد المحلية:

هناك عدة متطلبات رئيسية ينبغي توافرها في نظم التمويل المحلي الناجحة:

- أ - مدى كفاية الموارد المحلية ومرونتها،
- ب- القدرة الإدارية لجهاز الحكم المحلي على إدارة الموارد،
- ج- العدالة، ومقتضى ذلك توزيع الأعباء المحلية على المواطنين توزيعاً عادلاً،
- د- الملائمة السياسية، والمقصود بذلك أن يتوافر لدى جهاز الحكم المحلي القدرة السياسية على فرض الأعباء().
- هـ- أن تكون الموارد محلية قدر الإمكان، أي داخلية في نطاق الاقليم، وخاضعة في ربطها وتحصيلها وإنفاقها للسلطة المحلية المختصة.

ثانيا - الإدارة المالية:

أسس التمويل المحلي الأنفة الذكر لا تكفي بذاتها لقيام نظام تمويلي محلي جيد ، إذ يتعين أن تقترن تلك الأسس بوجود إدارة مالية قادرة على تنفيذ السياسات المالية للجماعات المحلية من حيث أداة الربط والتحصيل أو من حيث إستخدام الموارد إستخداما أمثل، أو كفالة الرقابة على ذلك الإستخدام.

الفرع الثاني : مصادر التمويل المحلي :

تذهب نصوص الجماعات المحلية في أغلب الدول- ومنها الجزائر إلى الحديث عن وسائل ممارسة الإختصاص التنموي- والكتابات التي تتناول دراسة هذه الجماعات، وكذا نصوص قوانين المالية إلى الحديث عن مصادر التمويل وتدرجها عادة في خمس مصادر رئيسية هي: الضرائب، الرسوم، الإيرادات الإستغلالية، القروض والإعانات. وبعض هذه المصادر تعتبر إيرادات ذاتية للوحدة المحلية كالضرائب والرسوم والإيرادات الناشئة عن تشغيل وإستثمار المرافق العامة المحلية، وبعضها تعتبر موارد خارجية كالقروض والإعانات التي تتلقاها الجماعات المحلية من الدولة والوصايا التي تتلقاها من الأفراد أو الهيئات الأجنبية أحيانا).

المطلب الثالث: مشاركة المواطن المحلي :

إذا كانت المشاركة تعني بشكل عام إعطاء المواطنين الفرص المتكافئة لصياغة شكل الحكم والإسهام في تقرير مصير مجتمعهم على النحو الذي يريدونه؛ بحيث يكون بإمكانهم صياغة الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية على النحو الذين يرغبون الحياة في ظلها، فإننا نعني بمشاركة المواطن المحلي إعطاؤه الفرصة لصياغة شكل إدارته للجماعة المحلية التي ينتمي إليها والتأثير في هذه الإدارة ومعاونتها في إتخاذ القرارات وتنفيذها ورسم السياسات التي تتجاوب مع إحتياجاتهم، وتحقيق الصالح العام، دون أن نعني بذلك خلق جماعات محلية متنافرة في التسيير والإدارة داخل الدولة الواحدة بحجة ترك الحرية التامة للمواطن المحلي لأن يقرر ما يريد. وإنما نقصد بذلك أن يأخذ مدلول المشاركة معنى إيجابيا قيما بالنسبة للنظم السياسية المعاصرة في إطار ما يسمى بالحكم الراشد الذي يعد كمنظومة متكاملة تعمل على تفعيل المشاركة وتتنظر لها على أنها أخذ جزء من الأمر والمساهمة بالبحث فيه من خلال التواصل مع السلطة المحلية عبر كل قنوات التواصل المتاحة ().

وعلى العموم، أيا كان الأمر في تحديد مدلول المشاركة، فإنه يمكن القول بوجود خصائص ثلاث

للمشاركة، تتمثل في:

1-الفعل: يقصد به الحركة الفعالة، والأنشطة الإيجابية للجماهير لتحقيق هدف أو عدة أهداف معينة، لاسيما في المجال البيئي،

2-التطوع: يقصد به أن يقوم المواطنون بعملية المشاركة طوعا وإختيارا منهم، تقديرا للمسؤولية التي يجب أن يتحملوها إزاء قضايا المجتمع- ويتنافى مع هذا التحديد كل لون من ألوان التعبئة الذي يسوق الجماهير إلى المشاركة تحت ضغط أو اكراه()،

3- الإختيار: يقصد به إعطاء الحق للمشاركين بتقديم المساندة والتعضيد للعمل السياسي والقادة السياسيين في حالة تعارض العمل السياسي والجهود الحكومية مع مصالحهم وأهدافهم المشروعة. إن مفهوم المشاركة بالمعنى المبين لا يخلو منه أي مجتمع سواء تعلق الأمر بالمجتمعات ذات الأنظمة السياسية المعتنقة لنظام الحزب الواحد حتى وقت قريب ، كما كان الشأن بالنسبة للجزائر قبل التعددية أوتلك المعتنقة للتعددية الحزبية أو السياسية، كما هو الشأن بالنسبة للديمقراطيات الغربية، ذلك أنها أتت من الطبيعة الإجتماعية المتأصلة في الإنسان. وتأكيدا لذلك جاء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ناصا على هذا الحق في المادة 21 منه: « لكل إنسان الحق في المشاركة في حكومة بلاده. وأن لكل إنسان الحق في دخول مجال الخدمة العامة في بلاده بشكل متكافئ " () .

إذا كانت المشاركة بالمعنى السابق تعد مقوما أساسيا من مقومات قيام الجماعات المحلية، فإن هناك نوعا آخر يعد فرعا منه ألا وهو المشاركة السياسية التي تعد بدورها مقوما من مقومات التعددية السياسية أو الحزبية، ناهيك عن كونها معلما بارزا لتثبيط الحياة المحلية.

وإذا كانت ثمة تعريفات عديدة للمشاركة السياسية متباينة، بحسب الزاوية التي يركز من خلالها على الإهتمام بصورة أو بأخرى من صور المشاركة؛ وإذا كان علماء الإجتماع والسياسة قد شغلوا بهم بوضع تعريف للمشاركة السياسية()، فإن تعريفاتهم جاءت عديدة ووفيرة، سنقتصر على الأقرب منها إلى المقصود بالمشاركة في مجال القانون الدستوري والنظم السياسية، وذلك لكون الجماعات المحلية ذات طبيعة سياسية، علاوة على طبيعتها الإدارية وأن الدستور هو الذي يعد يحدد هذه الجماعات المحلية، وأن تلك الحقوق التي توردها الدساتير وتحدث عنها تجد مجالها إلى التطبيق على المستوى المحلي من خلال حرية التجمع وإبداء الرأي.

يقول الدكتور كمال المنوفي: "المشاركة هي حرص الفرد على أن يكون له دور إيجابي في الحياة السياسية من خلال المزاولة الإرادية لحق التصويت أو الترشيح للهيئات المنتخبة، أو مناقشة القضايا السياسية مع الآخرين، أو بالإنضمام إلى المنظمات الوسيطة " () .

ويقتررب من التعريف المذكور، تعريف آخر ورد في كتاب حق المشاركة في الحياة السياسية لمؤلفه داود الباز في الصفحة 18 يرى أن المشاركة السياسية تعني " الأنشطة الإرادية التي يشارك

بمقتضاها أفراد المجتمع في إختيار حكامه، وفي صياغة السياسة العامة بشكل مباشر، أي أنها تعني إشترك الفرد في مختلف مستويات العمل والنظام السياسي" ().

المتأمل لهذا التعريف يجد أنه يحصر المشاركة في النشاط الإرادي للفرد بعيدا عن تلك الأعمال التي يقوم بها بشكل قسري والتي تظهر في شكل مساندة وتعبئة لصاح النظام الحاكم وهي خاصية تلازم عدة دول من بينها الجزائر من خلال ما يسمى مثلا بلجان المساندة حتى بتبنيها التعددية السياسية. كما يشير إلى الأنشطة السياسية المباشرة (تقلد منصب سياسي، عضوية الحزب، الترشح في الإنتخابات، التصويت، مناقشة القضايا العامة للمجتمع) وغير المباشرة (المعرفة السياسية والوقوف على المسائل العامة).

مما سبق، يظهر لنا، إذن، أن المشاركة ضرورة إجتماعية وسياسية كون الإنسان إجتماعي وسياسي بطبعه، كما أنه بناء على ما ذكر تظهر هذه الأخيرة بكل أبعادها، خاصة على المستوى المحلي، إذ أنها تعد التجسيد الحقيقي للديمقراطية. ولا ينبغي لأي باحث منصف أن ينكر مدى الفائدة التي تعود على كل من المواطن المحلي والجماعات المحلية، ومن ثم التنمية المحلية نفسها من هذه المشاركة. تبرز هذه الأهمية من خلال:

- أن الدولة لا تنمو إلا بمواردها المحلية وأثمن هذه الموارد هو الإنسان، ومن ثم فإن الجماعات المحلية هي الأخرى لا تنمو ولا تتطور إلا من خلال مشاركة المواطن المحلي. وذلك بتواجده على المستوى الإجتماعي بحكم طبيعته وعلى المستوى السياسي من خلال إنضمامه إلى الأحزاب السياسية المتواجدة محليا مثلا، وعلى المستوى التنظيمي، من خلال التنظيم الإداري المحلي، حيث ينتسب إلى الجماعة المحلية طبيعيا بحكم ترعره على ترابها أو رسميا من خلال تواجده ضمن هياكلها عن طريق إنتخابه بأحد مجالسها مثلا. من خلال كل ذلك تعد هذه المشاركة وسيلة لإنتماء الفرد للجماعة المحلية ومؤشر بارز على التواصل بينه وبينها، علاوة على ما ذكر فإن مشاركة المواطن المحلي تعتبر وسيلة أساسية للتنشئة السياسية للفرد.

- للمشاركة المحلية دور رئيسي في التنمية الإقتصادية والإجتماعية، ومن ثم فإن الإنسان هو وسيلتها بمشاركته في تحقيقها، وتعد الأحزاب السياسية أحد القنوات الرئيسية لإعمال تلك الوسيلة، وهذا علاوة على المساهمة الفعالة لما يسمى بالمجتمع المدني على المستوى المحلي في الوقت الحالي، - تؤدي المشاركة المحلية لأبناء الإقليم إلى تحقيق الإنصهار الوطني والحفاظ على الكيان السياسي للدولة، وذلك لأنها تخفف من حدة التوتر بين الأقليات العرقية أو الدينية أو السياسية وبين النظام السياسي القائم في الدولة.

كما تزيد أهمية المشاركة، في نظرنا، في الوقت الحاضر في ظل تجليات ظاهرة العولمة التي يتعين التعايش معها وفق أطر تفتح المجال واسعا أمام الجميع بدون إقصاء حتى لا يكون ذلك مطية لفتح أبواب التدخل الأجنبي بحجة قمع الحريات وعدم توسيع قاعدة الحكم أمام الجميع.

للمشاركة المحلية تأثير إيجابي في المشاركة على المستوى الحكومي الوطني، ذلك أن الدراسات أثبتت وجود إرتباط موجب بين المشاركة في الجماعات الأولية (كالأسرة مثلا) أو الجماعات الثانوية (كالوحدات المحلية وأماكن العمل) والمشاركة على المستوى الوطني. ويزيد ذلك الإرتباط بدرجة أقوى مع إزدياد المشاركة في الجماعات التي تتشابه في تكوينها مع تكوين الحكومة. ومما لاشك فيه أن الجماعات المحلية هي أقرب الأشكال إلى الحكومة وهذا ما يظهر من خلال بعض الأجهزة المشكلة لهذه الجماعات والتي تكون في الغالب أجهزة معينة مثل ما هو الشأن في الجزائر من خلال مجلس الولاية (المجلس التنفيذي الولائي سابقا) الذي يراسه الوالي.

وإذا كان هناك إتفاق بين غالبية الفقهاء على أهمية المشاركة في إدارة وتنمية الوحدات المحلية إلا أن هناك إختلاف فيما بينهم في صور التعبير عن هذه المشاركة ومدى فاعليتها. و في هذا الصدد وجدت نظريات أربع هي نظرية الديمقراطية المباشرة، المشاركة الشعبية المباشرة، نظرية الديمقراطية النيابية أو التمثيلية، ونظرية الديمقراطية التعددية، ونظرية الصفوة أو النخبة.

الفرع الأول: نظرية الديمقراطية المباشرة

مقتضى هذه النظرية: "هو حضور المواطنين عند إتخاذ القرارات التي تهمهم، ومشاركة الجميع، أو على الأقل أن تكون لديهم فرصة المشاركة، في صنع القرارات". وبصورة أوضح هي حكم الشعب نفسه بنفسه بطريقة مباشرة دون برلمان أو غيره، وتعد هذه الصورة من الناحية النظرية البحتة أكثر نظم الحكم ديمقراطية، ونتيجة منطقية لإمتداد سيادة الأمة.

هذه النظرية تمثل أقدم صور الديمقراطية ظهورا، حيث أخذت بها المدن اليونانية القديمة، إذ إستهوت أفئدة قدامى المفكرين والسياسيين اليونان مثل أفلاطون وأرسطو، كما أثرت كذلك لاحقا في كبار المفكرين والفلاسفة والسياسيين في أوروبا الغربية مثل جان جاك روسو صاحب كتاب العقد الإجتماعي والذي ضمنه دفاعه عنها فيها الصورة الحقيقية والترجمة الصحيحة لمبدأ السيادة الشعبية التي تعدو حدة واحدة لايحوز تقسيمها أو التنازل عنها.

بالرغم من وجهاتها إلا أنها صعبة التطبيق في الحياة العملية سواء تعلق الأمر بالنسبة للدولة ككل أو بالنسبة للجماعات المحلية و سواء كانت هذه الجماعات متوسطة أو كبيرة الحجم كالمدن والعواصم. لذا لا تعرف إلا تطبيقات قليلة في بعض الوحدات المحلية المقارنة كما هو الحال في إنجلترا حيث يجتمع أفراد القرية لمناقشة وإتخاذ القرارات اللازمة

لإدارة قريتهم أو في بعض الوحدات المحلية بالمقاطعات السويسرية أين يجتمع جمهور القرية في إحدى مساحاتها ويتدارسون السياسات والأمور المحلية ().

إن مشاركة المواطن المحلي لا تتحقق في ظل هذه النظرية، ومن ثم فهي لاتصلح للتطبيق في الوقت الحاضر، ولم يبق لها في الدول الكبرى مكان بل وحتى في الولايات السويسرية الصغيرة أخذت في الإختفاء.

أما عن تطبيقها في بعض القرى الإنجليزية فهو تطبيق محدود جدا حيث لا يسمح قانون الحكم المحلي للوحدات الإقليمية باتخاذ القرارات التي تخص الوحدة المحلية في إجتماعات عامة يحضرها كل المواطنين المحليين. حيث تقتصر هذه الإجتماعات المحلية على مجرد التصديق أو الإعتراض على القرارات التي يتم تحضيرها سلفا بواسطة مجاس الإقليم.

الفرع الثاني: نظرية الديمقراطية النيابية (التمثيلية):

يرى أصحاب هذه النظرية أنه لصعوبة تطبيق الديمقراطية المباشرة من الناحية العملية، فلا مناص من إنتخاب ممثلين في المجالس المحلية، ينوب كل عضو منهم عن عدد من الناخبين المحليين. كما أنه وفقا لهذه النظرية فإن دور الجماهير لا يتعدى المشاركة في عملية الإنتخاب، حتى تظل ماكينة الإنتخاب سائرة بطريقة مرضية، أما الدور الحقيقي فهو دور الأعضاء المنتخبين. ويتوقف نجاح المشاركة الجماهيرية على عدة عوامل شخصية وتنظيمية معا، منها نوعية الموانع التي تحول بينهم وبين الإدلاء بأصواتهم، الثقة التي يولونها للعملية الإنتخابية والتي تعد ذات في رأينا ذات صلة بطبيعة النظام السياسية والوعي المجتمعي، ومدى التنافس بين الأحزاب على مستوى الجماعات المحلية.

ما يلاحظ بشأن أعمال هذه النظرية في الواقع العملي هو مايلي :

- قلة إقبال الجمهور المحلي على الإدلاء بأصواتهم في الإنتخابات المحلية. ويؤدي هذا إلى ضعف سلطة المجالس المحلية وعدم تمثيلها للجمهور المحلي تمثيلا حقيقيا صادقا و لعل سلامة هذا القول ظهرت في الجزائر إبان العديد من المحطات الإنتخابية منذ إعتقاد التعددية الحزبية وذلك نتيجة توقيف المسار الإنتخابي وما سببه من عزوف للناخبين ،

- قلة وسائل الإتصال بين الأعضاء المنتخبين والجمهور كنتيجة للعامل الأول،

- عدم الكفاءة، أحيانا، الذي يميز المنتخبين المحليين،

- خضوع المجالس المحلية المنتخبة لسيطرة قلة من الأعضاء المنتخبين، مما يفقدها طابعها التمثيلي، ولعل هو ما تجلى بوضوح في الواقع الجزائري من خلال هيمنة منتخبي حزبين على المجالس الشعبية المحلية.

وغالبا ما يكون الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية، من الهواة، قليلي الخبرة إن لم نقل منعديميها في المسائل الإدارية والتنفيذية. يظهر ذلك في التجربة الجزائرية من خلال تولي بعض المنتخبين لمهام رئاسة البلدية ولجانها وهم لا يمتلكون من المؤهلات ما يمكنهم من قيادة الجماعة المحلية ومن الإستجابة لحاجات أبنائها. أما كبار الموظفين المحليين، غير المنتخبين، فعادة ما يكونون مدربين وذوي مهارات أعلى نسبيا من مهارات الأعضاء المنتخبين. الأمر الذي يؤدي إلى عدم إثارة مسؤولية الموظفين المحليين أمام المجالس المحلية، بل وسيطرتهم على صنع القرار المحلي، ومن ثم السياسات المحلية. وهكذا تكون إرادة الناخبين ممثلة في إرادة كبار الموظفين المحليين.

ولعل من العوامل التي تجعل البعض يبدي الملاحظات المذكورة وتؤثر مشاركة المواطن المحلي

نجد العاملين الرئيسيين التاليين:

- تكرار الإنتخابات، حيث أن تعاقب الإنتخابات في البلد وعدم تغير الأوضاع وعدم المسألة الذي كثيرا ما لا يخضع له المنتخبون يؤدي إلى عزوف شرائح كبرى عن المشاركة، ومن ثم تسجيل نسب ضعيفة للمشاركة من قبل المواطن المحلي وبالتالي عدم إكترائه بما هو حاصل على مستوى الوحدة المحلية التي ينتسب إليها وعلى مستوى الدولة ككل.

- الثقة في العملية الإنتخابية ومدى تدخل السلطات الادارية في تأطيرها وتوجيهها، إذ كلما كانت هذه العملية تتمتع بالمرونة وعدم الإشراف الإداري المكثف على مختلف مراحل العملية الإنتخابية، كلما أنعكس إيجابا على المشاركة في الفعل الإنتخابي وصنع إهتمام المواطن بشؤون وحدته وشؤون مجتمعه وكلما غاب ذلك شعر الفرد بعدم مصداقية العملية الإنتخابية ومن ثم عدم جدوى مشاركته فيها ().

الفرع الثالث: نظرية الديمقراطية التعددية

لا شك أن المواطن المحلي - بمفرده - ضعيف التأثير في مجريات الأمور المحلية، غير أن هذا الضعف سيختفي لا محاله إذا ما أصبح عضوا في منظمة محلية، تهدف إلى الإرتقاء بالجماعة المحلية، من جهة، وتقوم بالدفاع عن هذا الفرد ومصالحه، من جهة أخرى، وشرح آرائه والتعبير عن إتجاهاته، حيث أن تأثيره سيكون كبيرا في هذه الحالة من خلال المنظمة التي ينتمي إليها جمعيات محلية أو ذات طابع وطني وممتدة محليا أو أحزاب سياسية ().

هذا هو مضمون النظرية الديمقراطية التعددية، التي لا ينصب إهتمام أنصارها على إشتراك الأفراد في صنع السياسات المحلية، ولكن على إشتراك المجموعات والمنظمات فيها. وعلى الرغم من أن

أنصار هذه النظرية لا يعدلون عن الإلتخاب كوسيلة لإختيار أعضاء المجالس المحلية، إلا أنهم يرون- مع ذلك - أن العملية الديمقراطية تتكون أساسا من النشاطات التي تقوم بها الجماعات السياسية المحلية بين فترات الإلتخاب).

الفرع الرابع: نظرية الصفوة أو النخبة :

نقطة البداية لدى أنصار هذه النظرية أنه لايمكن النظر إلى الديمقراطية المحلية نظرة معيارية أومثالية(ما يجب أن يكون) بل يجب النظر إلى ما يحدث في الواقع السياسي المحلي فعلا. وحسب هذه النظرية سواء شاركت الجماهير فرادى أو جماعات، وسواء كانت الجماعات المحلية منظمة أو غير منظمة، فهناك إتجاه في كل عمليات المشاركة الجماهيرية نحو بزوغ قلة تسمى النخبة أو الصفوة، تسيطر على الأمور).

ولقد إختلف كتاب الإدارة المحلية في مدى صدق هذه النظرية على المستوى المحلي. ففي الوقت الذي رأى بعضهم بوجود نخبة محلية مسيطرة على كل من نظام الأحزاب أو جماعات المصالح على المستوى المحلي فكرة جذابة من الناحية النظرية، إلا أن البحوث الميدانية قد أثبتت صعوبة تحققها في كثير من الأحوال. فأغلب نتائج البحوث والدراسات الميدانية في هذا الصدد تتجه إلى القول بأنه لا توجد، في الحقيقة نخبة محلية مسيرة. وعادة ما تتسم عملية صنع القرارات والسياسات على المستوى المحلي، بمجموعة من الحلول الوسطى، وتشيع عملية صنع القرارات والسياسات المحلية بين جماعات ومصالح عديدة، لا طبقة أو نخبة واحدة فقط).

وعلى عكس الرأي الاول يذهب فريق آخر إلى القول أن بعض الدراسات الميدانية التي أجريت على المستوى المحلي، قد كشفت عن الظواهر التالية:

- سيطرة مجموعة محدودة من النخب المحلية على الجماعات السياسية بها،
- إن الأعضاء المنتخبون للمجالس المحلية لا يمثلون السكان، في مستوى التعليم والثقافة، أو الطبقة الإجتماعية التي ينتمون إليها. فهم في العادة إما من الطبقة الوسطى أو الطبقة العليا في المجتمع المحلي، ولا يربطهم بغالبية الجمهور إلا القليل. أي أنهم، في حقيقة الأمر، نخبة بعيدة عن المواطن العادي وأماله وألامه وتطلعاته)،

- لا تقتصر النخبة المحلية على الأعضاء المنتخبين فقط، بل تشمل أيضا بعض موظفي المجالس المحلية غير المنتخبين، الذين تكون الروابط الشخصية بينهم قوية إلى الدرجة التي يهددون فيها بفرض آرائهم على الأعضاء المنتخبين،

- إن القيادة في غالبية الجماعات المحلية لا تختار بطريق ديمقراطي. فكثير من الأحزاب السياسية على المستوى المحلي، والجماعات المهنية أو القبلية أو العائلية، لا تلجأ إلى الإلتخاب في إختيار أعضائها، في الغالب،
- كثير من جماعات النخبة في المجتمع المحلي ليست مفتوحة أمام كل الأفراد بل مقيدة بحدود أعضائها فقط ().

ما يمكن التوصل إليه بعد عرض مختلف النظريات الخاصة بكيفية مشاركة المواطن المحلي هو أنه لا يوجد نظام مثالي لمشاركة المواطن المحلي، فما يعد مثاليا في دولة ما قد يكون في غاية الخطر ومدعاة للضرر في دولة أخرى، بل قد يكون النظام صالحا ومثاليا في زمن معين، ليكون غير صالح لاحقا فيها في زمن آخر.

ولذلك فإنه من الأفضل على كل دولة، وهو ما ينطبق على الجزائر طبعاً، أن تبحث عن النظام الأفضل لها والملائم لظروفها التاريخية، الحضارية، الإقتصادية والسياسية من خلال إجراء الدراسات والبحوث الميدانية عليه حتى ينجح النظام ويؤدي ثماره ويستفيد منه المجتمع ويحقق الأهداف المرجوة من تطبيقه. بعيداً عن الرؤى السياسية المصلحية الضيقة التي لا تخدم لا الفرد ولا المؤسسات ومن ثم تعطل سير الدولة والمجتمع سيراً طبيعياً.

إضافة إلى ذلك فإن النظرة إلى مشاركة المواطن المحلي تتوقف على طبيعة النظرة إلى نظام الإدارة المحلية ذاته، فإذا كان نظام الإدارة المحلية مجرد صورة من صور الحكم الذاتي، يمتد إلى وجدان المواطنين وينعكس في ثقافتهم وممارستهم، كان النظام المحلي أقرب إلى الديمقراطية المباشرة، في روحه وفحواه.

المبحث الثالث: مبررات تبني التنظيم الإداري المحلي :

تأخذ معظم الدول بالتنظيم الإداري المحلي لبناء نفسها تنموياً، وليس ذلك وليد العدم وإنما الدافع إليه مبررات منها السياسي، الإقتصادي والإداري.

المطلب الأول: المبررات السياسية :

تتعدد المبررات السياسية التي تنتهج بموجبها الدولة التنظيم الإداري المحلي، يمكن أن نذكر منها:

الفرع الأول : إعتبار التنظيم الإداري مظهراً ديمقراطياً :

يظهر ذلك من خلال كونه يمثل إقراراً لمبدأ حكم الشعب لنفسه بنفسه (من خلال إعتبره وسيلة لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية وتعبيراً عن ذاتيتهم المحلية وتدريبهم، حيث يتيح لكثير من أفراد الوحدة المحلية فرص خدمة بلادهم وخدمة مجتمعهم المحلي، مما يؤدي إلى تخرج أجيال متعاقبة

من ذوي الخبرة في الإدارة والحكم. فالجماعات المحلية تعد مدرسة عملية لتخرج أفضل الأعضاء للمجالس النيابية التشريعية في الدولة()، بل أن الديمقراطية السياسية تكون نظاماً أجوفاً إذا لم تصاحبها ديمقراطية محلية، لأن إهتمام المواطن بالشؤون العامة هو جزء من إهتمامه بشؤون إقليمه().

الفرع الثاني : أداة للتعاون مع السلطة المركزية :

يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى التعاون المثمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي المحلي والربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية في العاصمة ويؤدي إلى قرب الحكومة من المواطنين وتحفيزهم على العمل لصالح مجتمعاتهم المحلية، ومن ثم فهي تستجيب لمتطلباتهم المحلية بهذه الطريقة أفضل من الإحتفاظ لنفسها بتسيير هذه الأقاليم مركزياً ().

الفرع الثالث : تحقيق العدالة بين الأقاليم :

في إطار التنظيم الإداري المحلي يستطيع كل إقليم أن يحقق احتياجاته ومتطلباته، وبذلك يستفيد كل إقليم من موارد الدولة بقدر تحمله لأعبائها الضريبية، ومن ثم فإن العمل بنظام الجماعات المحلية أو التنظيم الإداري المحلي يقيم نوعاً من التقدم والنمو في مختلف أقاليم الدولة والذي يساعد بدوره على إستفادة مواطني الدولة بقدر متقارب من الموارد العامة، وهذا من شأنه تحقيق العدالة في توزيع الضرائب العامة، وذلك على عكس نظام المركزية الإدارية الذي قد يهمل بعض أقاليم الدولة لصالح العاصمة والمدن الكبرى().

المطلب الثاني:المبررات الإدارية :

مما لا شك فيه أن التطور التكنولوجي الذي عرفته البشرية في شتى مناحي الحياة كان له هو الآخر أثره البارز في الدول المختلفة، الأمر الذي حتم عليها تغيير وظيفتها فأضحت تتراد أفاق ما كان يمكن لها أن تترادها في فترات سابقة في تطورها.

لقد ترتب عن ذلك أن توسعت وظيفة الدولة وتنوعت إختصاصاتها، فراحت تبحث عن أفضل الخيارات الملائمة لتجسيد تلك الإختصاصات لتجد في التنظيم الإداري المحلي أفضل خيار فأبقت عليه. ومن ثم فإن تبني هذا التنظيم من قبل مختلف دول العالم لا يعد من قبيل الترف الفكري وإنما ضرورة فنية وإدارية إقتضتها طبيعة التطور الذي عرفه المجتمع الإنساني، بالنظر إلى العديد من الفوائد التي تجنيها المجتمعات منه أهمها السرعة في إنجاز وتسهيل الخدمات، وبالتالي الإستجابة لحاجات أفراد الوحدات المحلية().

لقد كان تطور هذه الوظائف السبب الرئيسي في ظهور اللامركزية وعدم التركيز الإداري كفلسفة سياسية وإدارية في نفس الوقت. فاللاوزارية ظهرت كدعوة للحد من مركزية السلطة في الدولة المعاصرة، مع قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، ثم إنتشرت منها إلى أوروبا وباقي دول العالم. فحتى هذه الفترة كان

حكام الأقاليم الفرنسية شبه مستقلين عن الحكومة المركزية بها. وحتى تضمن الحكومة المركزية ولائهم قامت بإستبدالهم بموظفين مركزيين يتقاضون رواتبهم من خزانة الحكومة ويدينون بالولاء لها. ولقد أدى ذلك إلى نشوء للاوزارية أو عدم التركيز الاداري، كشكل من أشكال التخفيف من وطاة مركزية السلطة. أما الفيدرالية فلقد نشأت مع منظري الثورة الأمريكية منذ الإستعمار البريطاني كتجسيد لرغبة الولايات المتحدة الامريكية في الوحدة السياسية، مع بقاء بعض الإستقلال السياسي بين الولايات. و لقد كان النظام الفيدرالي الشكل الملائم للتوفيق ما بين ظهور الدولة الكبيرة من كياتات صغيرة. أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية على أساس تمثيلي، إلا في عام 1833، ولم تعطى هذه المجالس حق اصدار قرارات إلا في عام 1884 ().

أما نظام الحكم المحلي فيعد حديثا نسبيا، فعلى الرغم من قدمه كظاهرة تاريخية عرفتھا الجماعات البشرية قديما، إلا أنه - كظاهرة قانونية - لا يرجع بتاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر. ففي إنجلترا - وهي مهد نظام الحكم - لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون فيما قبل 1835. و لعل أول تشريع أصدره الإنجليز في هذا الشأن هو قانون الإصلاح الصادر عام 1832 ليتوالى بعد ذلك ظهور التشريعات الخاصة بالحكم المحلي لذي الإنجليز ().

وفي التاريخ العربي لم يخرج التطور نحو الحكم المحلي عن الخطوط العرقية فلقد ساد النظام القبلي في البلاد العربية قبل ميلاد الدولة الإسلامية، وبظهورها برزت الحكومة المركزية في عاصمة الخلافة كشكل جديد من أشكال الحكم والإدارة، و كبديل للنظام القبلي الذي كان سائدا في المنطقة. ومع إتساع الدولة الإسلامية ظهرت أقاليم شبه مستقلة في مصر وحلب واليمن والجزائر والأندلس. لقد ترتب عن ضعف الدولة الإسلامية لاحقا مجسدة في الخلافة العثمانية، ثم إنهيارها، بروز عديد من الدول العربية المعاصرة، كوريث لها وكشكل جديد من أشكال التنظيم السياسي.

وبإستقرار الدول العربية المعاصرة وبسطها لسلطانها الإقليمي ومع زيادة وظائفها الإدارية ظهرت فكرة التنظيم الإداري المحلي. والجزائر من الدول التي تبنت التنظيم الإداري المحلي ليصبح فلسفة إدارية وسياسية وفق ما ذكر وما سيتم تفصيله لاحقا.

ويختلف في تبني التنظيم الإداري المحلي أو الجماعات المحلية وفي درجة المزج بين المركزية واللامركزية بإختلاف ظروف الدول. فقد تميل الدولة ناحية المركزية لظروفها الخاصة، كما هو الشأن مثلا، بالنسبة لفرنسا قبل إعتماها للامركزية سنة 1982 ().

يمكن أن نعزي مبررات و دوافع الأخذ بالتنظيم الإداري المحلي في الجزائر إلى جملة من الدوافع تتمثل أساسا في:

الفرع الأول : دوافع تاريخية

لا يخفى علينا أن الإدارة الفرنسية في الجزائر إتخذت من الإدارة، بصفة عامة، ومن ثم الإدارة المحلية بصفة خاصة، أداة قمع وقهر وتسلط ضد الجزائريين، حيث كان دورها مكملا لدور الإدارة العسكرية، وذلك من خلال مختلف المراحل التي رسخت بها فرنسا تواجدها بالجزائر. لذلك كان من الطبيعي أن يكون تبني الجزائر لنظام إدارة محلية جديدة بعد الإستقلال بمثابة رد فعل على تلك الإدارة، بل لقد أختير التنظيم الإداري المحلي في الجزائر بشقيه اللامركزي وعدم التركيز حتى أوج الثورة على الطريقة الجزائرية، وذلك منذ مؤتمر الصومام في 20 أوت 1956، ليكون على شكل مجالس شعبية منتخبة على مستوى القرى والدواوير، أي شكل تنظيم إداري شعبي تابع من السكان ومسخر لخدمتهم تحت إشراف الثورة.

الفرع الثاني :سبب طبيعي:

شساعه مساحة الجزائر وغناها بالثروات لا يعقل الا يتم معه تبني تنظيم إداري محلي تسيير بموجبه شؤون أبناء الأقاليم المختلفة بالإعتراف لهم بإمكانية القيام بأنفسهم مباشرة هذا التسيير في ظل الإعترارات التي تقوم عليها نظرية الجماعات المحلية، من ناحية، وفي حدود ما يقتضيه كيان الدولة الجزائرية كدولة بسيطة ()، مترامية الأطراف، من ناحية أخرى.

إن ذلك سيسمح للسكان المحليين بتسيير شؤونهم المحلية والتكفل بها في فترة زمنية تناسبهم وتتماشى مع طبيعة هذه الشؤون بعيدا عن تعقيدات السلطات المركزية. على أن ذلك يتوقف بطبيعة الحال على حجم الصلاحيات التي ستعترف بها تلك السلطات المركزية للوحدات المحلية وهامش الحركة المسموح لها بها.

الفرع الثالث :سبب سياسي :

يرتبط هذا السبب بالسبب الأول، أي السبب التاريخي، فلقد كان لزاما على الجزائر بعد أن خضعت للسيطره الفرنسيه ردحا من الزمن أن تجد حلا لنتائج هذه السيطره والمتمثله في الدمار الشامل الذي مس كافة المجالات الحياتيه، و بغية الخروج من ذلك الوضع إعتمدت سياسة تنموية وطنية شاملة قصد القضاء على ذلك الوضع. ترجمت هذه السياسه التنمويه من خلال استراتيجيه تنمويه وطنية تم تبنيتها في منتصف الستينات والتي إنعكست على المستوى المحلي، وترجمتها كذلك فيما بعد سياسة التخطيط الوطني المركزي وتوجهات الحزب الواحد كحزب طلائعي.

بموجب هذا السبب السياسي، وإن أعتبرت المهمة التنموية إختصاصا أصيلا للدولة، إلا أنها أدركت أنه لن يكون بإستطاعتها تسيير وإدارة كل الأنشطة التنموية عبر مختلف الأقاليم لأسباب عملية، تتمثل أساسا في أن تركيز القرار التنموي بشكل مطلق من شأنه الإضرار بالعملية التنموية وعرقلتها ومن

ثم تعطيلها. لذلك عمدت الدولة الجزائرية إلى توزيع المهمة التتموية بمختلف أشكالها وأبعادها جهويا من خلال ما كان يسمى بالتنمية الجهوية ومحليا من خلال ما يسمى بالتنمية المحلية الشاملة. من هنا، كان لابد من أن تتلائم السياسة التتموية مع سياسة تنظيمية إدارية محلية كسند يضمن تجسيدها، وهو ما تبلور من خلال تبني الجزائر للتنظيم الإداري المحلي أو ما يسمى بالجماعات المحلية، حيث أعتبرت هذه الجماعات سندا للتنمية المحلية المنشودة، ليظهر هذا التنظيم بأسلوبين، الأسلوب الأول هو اللامركزية والأسلوب الثاني هو اللاتركيز.

يبدو، إضافة إلى ماسبق، أن أهمية التنظيم الإداري المحلي تزداد بالنسبة للجزائر لذلك مازالت قائمة حتى في ظل التعددية على النحو الذي كانت حاجاتها ماسة إليه بعد الإستقلال، وهذا لبقاء نفس الأسباب المذكورة قائمة حتى الوقت الحالي (لاسيما السبب الجغرافي وحتى السبب السياسي) والذين يتدعمان كذلك حتى في عهد التعددية بسبب ما يسمى بالمأساة الوطنية والوضع السلبي الناجم عن توقيف المسار الإنتخابي عقب أول انتخابات تشريعية تعددية سياسية في 26-12-1991. وهو ما لا يمكن التصدي له إلا من خلال تكثيف دور الجماعات المحلية وإعادة الإعتبار لها حتى تتمكن من مواجهته ومحو آثاره و بالتالي الإبتعاد عن محاولة القفز على ما هو من صلب مهامها، وحتى تكرس التعددية على مستواها، قبل ذلك كون التنمية المحلية تعبر عن حاجات مستمرة لأبناء الإقليم ينبغي أن تلبى.

كما تزداد الحاجة الى اللامركزية الادارية نتيجة متغيرات ومؤثرات خارجية أبرزها ظاهرة العولمة()، وتحدياتها الواضحة على شتى مناحي الحياة منها كيان الدولة ذاته الذي يعد التنظيم الإداري المحلي جانبا أساسيا منه، حيث يتعين عليها تكييف منظومتها المؤسساتية والقانونية مع هذه الظاهرة () وكذا القواعد الجديدة الخاصة بنظام الحكم والإدارة المعروفة بالحكم الراشد أو الحكمانية والديمقراطية التشاركية () وإرتباطها هي الأخرى باللامركزية.

المبحث الرابع: تقييم المركزية واللامركزية

سنعرض في مبحث أول إلى تقييم الاسلوب المركزي وفي مبحث ثان إلى تقييم

الأسلوب اللامركزي.

المطلب الأول: تقييم المركزية الإدارية

يتم التقييم من جانب المزايا والعيوب:

الفرع الأول: المزايا

تتمثل في:

تثبيت أركان السلطة العامة وتقوية نفوذها،

-أداء الخدمات العامة على أحسن وجه بل أن المركزية هي الوسيلة الوحيدة لأداء المرافق العامة التي لا تقتصر أهميتها على فئة معينة أو إقليم معين،

-تحقيق العدالة في المجتمع لأنها تنظر للجميع نظرة شاملة بعيدة عن التأثير بالحالات الفردية وصغائر الاعتبارات الشخصية المحلية والمصلحية،

-الاقتصاد في النفقات (لا وجود لتبذير الأموال العامة...)،

-تجانس الأساليب الإدارية في الدولة الخ....

الفرع الثاني: العيوب

تتمثل هذه العيوب في:

- التباطؤ أو السبب في إنجاز المعاملات، نتيجة الروتين الإداري والتعقيد بسبب كثرة الرئاسات المتعددة في الإدارة المركزية،

-إنها تعتبر سلاح خطير في يد الحكام يأخذ شكل الضغط على المواطنين، بسبب التعطيل في تصريف الأمور بسوء نية. فالإدارة المركزية تولد بطئاً في سير العمل والإدارة، وتؤدي إلى تراكم القضايا أما الإدارة المركزية، وهذا العيب يترتب عن العيب السابق المتعلق بالبطء في الإنجاز، مما يؤدي إلى تأخر البت وإلى صدور قرارات قد تكون عامة و غير مدروسة، كما أنها تضع حلولاً مشابهة بل موحدة لقضايا قد تكون مختلفة دون الاهتمام بالأوضاع فقالوا بالأخذ ببعض اللامركزية، وذلك للتخفيف عن كامل السلطة المركزية، وفي محاولة منهم كيلا في العيوب السابقة.

المطلب الثاني: تقييم اللامركزية الإدارية

يتم هذا التقييم بالنظر إلى المزايا والعيوب :

الفرع الأول: المزايا

تتمثل في:

- الأخذ بالإدارة اللامركزية يعتبر ضرورة هامة في العصر الحديث، فهناك اتجاه فكري قوي يرمى إلى الأخذ بها، لأن الشعوب تواقفة للاشتراك في إدارة شؤونها المحلية والمصلحية، بعد أن

ساهمت في تصريف شؤونها العامة في الحكومة الديمقراطية. فالتجانس قوي بين نظام الحكومة الديمقراطية وأسلوب اللامركزية الإدارية، إذ كلهما يرمي إلى اشتراك الشعب في شؤونه. الديمقراطية السياسية التنظيمية في الواقع، إذا ما قوربت باللامركزية الإدارية، لأن رقابة البرلمانات أبعد من أن تنزل إلى جزئيات المسائل الإدارية المحلية والمصلحية، فاللامركزية الإدارية يكون إشراف الشعب ورقابته على هذه الجزئيات فتصبح رقابة مباشرة،

- اللامركزية الإدارية مدرسة عامة للناضيين والأعضاء، لأنها تساعد على ترتيب المواطنين ترتيب سياسته صالحة وقد عبر أحد رجال القانون عن ذلك،

- اللامركزية أقدر على مواجهة الأزمات من الأجهزة المركزية، وعموماً فالهيئات اللامركزية تعاون الدولة في القيام بجزء من الواجبات وتلبية الحاجيات.

الفرع الثاني : العيوب

هناك عدة عيوب تلازم اللامركزية يمكن أن نجملها فيما يلي:

-المساس بالوحدة الإدارية للدولة، نظراً لتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية،

-الإسراف في النفقات العامة أي ضياع الأموال،

-اللامركزية تؤدي إلى أن يقوم الأفراد مصالحهم الخاصة على المصالح العامة،

-تخلق اللامركزية مجالاً للتنافر بين الهيئات المحلية المنتخبة،

-الهيئات المحلية في الغالب الأعم أقل مهارة وأكثر إشرافاً في النواحي المالية من الحكومة المركزية.

الفصل الرابع: تطبيقات المركزية واللامركزية في الجزائر

على غرار باقي دول العالم تتبنى الجزائر التنظيم الإداري بأسلوبيه السابقين نهجا في بناءها.. سنتعرض بداية إلى التنظيم الإداري المركزي وبعد ذلك إلى التنظيم الإداري اللامركزي..

المبحث الأول : التنظيم الإداري المركزي في الجزائر :

سيتم التطرق بداية إلى للجهات المركزية العليا، ثم الجهات المركزية السفلى ودور مهام أو إختصاصات كل جهاز منها.

المطلب الأول : الجهات الإدارية المركزية العليا (التركيز الإداري) :

عرفنا سابقا الأسلوب المركزي وظهر لنا أنه يتمثل في وحدة النشاط الإداري في الدولة، وحصر مظاهره في يد سلطة واحدة عليا في العاصمة.

في الجزائر، برجعنا إلى المادة 93 من الدستور الحالي، أي دستور 1996 ، المعدل ، نجد أنها تنص على : " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد إستشارة الوزير الأول " .

وتنص الفقرة الثانية من ذات المادة على : " ينسق الوزير الأول عمل الحكومة ". أما فقرتها الثالثة فتتص على : " تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء " .

وما دام أن مجلس الوزراء يترأسه رئيس الجمهورية فهذا يعني أن السياسة العامة للدولة في الجزائر في المجال الإداري يضعها كل من الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا)، إضافة إلى رئيس الجمهورية، وإنهما يراقبان مدى تنفيذ تلك السياسة. أما الوزراء فهم الذين يقومون بالتنفيذ الفعلي لتلك السياسة العامة.

إذن، كل من الوزير الأول، رئيس الجمهورية علاوة على الوزراء يطلق عليهم السلطات المركزية الإدارية العليا، وهذا طبعا بالنسبة للتنظيم الإداري الجزائري. و بالتالي يظهر أن هذه السلطة، أي التنفيذية، في الجزائر تظهر بمظهر ثنائي يمثله في المقام الاول رئيس الجمهورية ثم يليه الوزير الاول.

إضافة إلى ما سبق، فإن الإدارة المركزية في الجزائر تستعين في مباشرة وظائفها ببعض الأشخاص الذين يجمعون بين صفة المركزية والصفة اللامركزية، وهؤلاء الأشخاص هم الولاة ورؤساء الدوائر. ويطلق على عليهم تسمية السلطات الإدارية المركزية الدنيا وهنا يمكن الحديث ايضا عن ما يسمى المصالح الخارجية للدولة المتواجده محليا والمسماة بالمديرات التنفيذية او الولائية. علاوة على ذلك، هناك هيئات أو مجالس تساعد السلطات

المذكورة في أداء وظائفها تسمى الهيئات الإستشارية. لذلك سنتعرض إلى التنظيم الإداري المركزي في الجزائر على النحو التالي :

تتمثل هذه السلطات، كما ذكرنا، في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء حيث أنهم يمثلون التنظيم الإداري المركزي في شقه المتمثل في التركيز الإداري .
الفرع الأول: رئيس الجمهورية

يقع على رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية في الجزائر مهمات أساسية يبينها الدستور. غير أنه قبل التعرض لهذه المهام يستحسن التعرض بداية إلى الشروط التي يتعين مراعاتها في انتخاب الرئيس .

تنص المادة 85 من دستور 1996 في فقرتها الأولى على : " ينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع العام المباشر السري".

كما تنص الفقرة على : " يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الاغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها".

أما الفقرة الثالثة فقد أحالت على كفيات أخرى للانتخابات الرئاسية يحددها القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

أولاً: شروط ترشح رئيس الجمهورية :

نميز في هذا الشأن بين ما عرضه الدستور وما عرضه القانون:

1- الشروط المبينة في الدستور :

الحق في تولي منصب رئيس الجمهورية في الجزائر مرتبط بتوافر جملة من الشروط الدستورية ذكرتها المادة 87 من الدستور وأخرى أقرها القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 اوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات. تتمثل هذه الشروط في :

- عدم التجنس بجنسية أجنبية،

-التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط ويثبت الجنسية الجزائرية فقط،

-يدين بالإسلام،

-أن يكون عمره 40 سنة كاملة يوم الانتخاب،

-التمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية،

-تمتع زوجه المترشح بالجنسية الجزائرية فقط،

-الإقامه الدائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) على لأقل قبل إيداع الترشح،

-المشاركة في ثوره أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل 1 جويليه 1942،

-عدم تورط أبوي المترشح في أعمال ضد ثوره أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد جويلية 1942،

-تقديم تصريح علني بالممتلكات العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.
كما أضافت المادة 87 المذكورة سابقا على أن هناك شروطا تحدد يتضمنها القانون العضوي المتعلق بالانتخابات .

2- الشروط المبينة في القانون القانون العضوي :

بالرجوع دائما إلى المادة 139 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ، نجد أنها تضمنت هي الأخرى مجموعه من الشروط التي يتعين مراعاتها في الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية . يتمثل ذلك في :
-تصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية بإيداع طلب تسجيل لدى المجلس الدستوري مقابل تسليم وصل.

يتضمن طلب الترشح إسم المعني ولقبه وتوقيعه ومهنته وعنوانه عملا بأحكام فقره الثانية من نفس المادة.

يرفق طلب الترشح بملف يحتوي على الوثائق التالية :

- نسخه كاملة من شهادة الميلاد،
- شهادة الجنسية الأصلية للمعنيين،
- تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني أنه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط ولم يسبق لها التجنس بجنسية أخرى،
- تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني أنه يدين بالإسلام،
- مستخرج من رقم 3 من صحيفة السوابق القضائية للمعني،
- صوره شمسية حديثه للمعني،
- شهادة الجنسية في القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 اوت 2016.
- الأصلية لزوج المعني،
- تصريح بالشرف يشهد على تمتع زوج المعني بالجنسية الجزائرية فقط،
- شهادة الجنسية الجزائرية الاصلية لأب المعني،
- شهادة الجنسية الجزائرية الاصلية لام المعني،
- نسخه من بطاقة الناخب للمعني،

- تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني على الاقامه دون انقطاع بالجزائر دون سواء مده العشر (10) سنوات، على الاقل التي تسبق مباشره ايداع ترشحه،
 - شهادة تثبت تأدية الخدمه الوطنيه أو الاعفاء منها، بالنسبه للمولودين بعد عام 1949،
 - التوقيعات المنصوص عليها في الماده 142 من القانون العصوي المتعلق بالانتخابات ،
 - تصريح علني للمعني بممتلكاته العقاريه والمنقوله داخل الوطن وخارجه،
 - شهادة تثبت المشاركة في ثوره اول نوفمبر سنة 1954 للمترشحين المولودين قبل أول جويليه سنة 1942،
 - شهادة تثبت عدم تورط أبوي للمترشح المولود بعد أول جويليه 1942 في اعمال ضد ثوره أول نوفمبر سنة 1954،
 - تعهد كتابي يوقعه المترشح يتضمن ما يأتي :
 - عدم استعمال المكونات الاساسيه للهويه الوطنيه في أبعادها الثلاثة الاسلاميه والعربيه والامازيغيه والعمل على ترقيتها،
 - إحترام مبادئ أول نوفمبر سنة 1954 وتجسيدها،
 - إحترام الدستور والقوانين المعمول بها، والالتزام بالامتثال بها،
 - تكريس مبادي السلم والمصالحة الوطنيه،
 - نبذ العنف كوسيلة للتعبير و/أو البقاء في السلطة، والتتديد به،
 - إحترام الحريات الفردية والجماعية واحترام حقوق الانسان،
 - رفض الممارسات الاقطاعيه والجهويه والمحسوبية ،
 - توطيد الوحدة الوطنية،
 - الحفاظ على السيادة الوطنية،
 - التمسك بالديمقراطية في اطار احترام القيم الوطنيه،
 - تبني التعددية السياسية،
 - إحترام التداول الديمقراطي على السلطة عن طريق الإختيار الحر للشعب الجزائري،
 - الحفاظ على سلامة التراب الوطني،
 - إحترام مبادئ الجمهورية.
- كما نصت هذه الماده، أي الماده 139، على وجوب أن يعكس برنامج المترشح المنصوص عليه في الماده 176 من القانون العضوي للانتخابات مضمون هذا التعهد الكتابي.

بحسب المادة 88 من الدستور فإن مدة المهمة الرئاسية خمس (05) سنوات ويمكن تجديد إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط.

ثانيا: سلطات رئيس الجمهورية :

نتعرض لهذه السلطات على النحو التالي :

-**السلطات المبينة في المادة 91 من الدستور :**

تتمثل هذه السلطات في:

-هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية،

-يتولى مسؤولية الدفاع الوطني،

-يقرر السياسة الخارجية للامه ويوجهها،

يرأس مجلس الوزراء،

-يعين الوزير الاول بعد إستشارة الاغلبية البرلمانية وينهي مهامه،

-يوقع المراسيم الرئاسية،

-حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبة أوإستبدالها،

-يمكنه إستشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء،

-إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها،

-تسليم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية،

-**السلطات المبينه في المادة 92 من الدستور :**

تتمثل هذه السلطات في التعيين في الوظائف والمهام التالية :

-الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،

- الوظائف العسكرية والمدنية في الدولة،

- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء،

-الرئيس الاول للمحكمة العليا،

-رئيس مجلس الدولة،

-الأمين العام للحكومة،

- محافظ بنك الجزائر،

-مسؤولو أجهزة الأمن،

- الولاية.

إضافة إلى ذلك، وبحسب المادة 92 دائما يعين رئيس الجمهورية كذلك :

-سفراء الجمهورية،

-المبعوثين فوق العادة الى الخارج،

-تسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.

-سلطات رئيس الجمهورية طبقا للمادة 93 :

طبقا للمادة 93 من الدستور يتولى رئيس الجمهورية تعيين أعضاء الحكومة بعد

إستشارة الوزير الأول.

ثالثا :السلطة التنظيمية

نتعرض بداية إلى المفهوم ثم إلى أعماله في الجزائر :

- مفهوم السلطة التنظيمية:

تتمثل السلطة التنظيمية في ذلك الإختصاص المخول للهيئة التنفيذية بحكم الدستور بغرض القيام بإصدار تنظيمات أو ما يسمى باللوائح التنظيمية في المجالات غير المخصصة للقانون، أي تلك المجالات التي تخرج عن إختصاص الجهاز التشريعي.

تسمى هذه السلطة في الدول العربية بالتشريع الفرعي أو القواعد اللائحية وبالنصوص

التنظيمية في فرنسا، كما تسمى أحيانا باللوائح المستقلة.

تتميز هذه القواعد اللائحية شأنها شأن القانون بالعمومية والتجريد، إضافة إلى عنصر

الإلزام، يرجع ذلك إلى كونها تعبر عن إرادة الإدارة في إحداث أثر في المراكز القانونية أو

التعديل فيها أو إلغائها.

وتعد القواعد التنظيمية عنصرا من عناصر أو قواعد النظام القانوني في الدولة،

وبالتالي مكونا من مكونات مبدأ المشروعية ومصادره؛ حيث يعد المساس بها ومخالفتها

كمخالفة للنص القانوني الصادر عن السلطة التشريعية.

تعد هذه السلطة أهم إختصاص للسلطة التنفيذية في الدولة إذ بموجبها يضمن تنفيذ

القانون وتنظيم المرافق العامة الوطنية والمحلية.

من حيث مرتبتها في تدرج القواعد القانونية تأتي هذه القواعد بعد القانون الذي يلي في

الترتيب كلا من الدستور والمبادئ العامة للقانون، ومن ثم فإن على النصوص ذات الطابع

التنظيمي مراعاة مقتضيات هذه المصادر المذكورة إعمالا لمبدأ المشروعية.

-السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الجزائر :

في الجزائر، تمارس السلطة التنظيمية من طرف رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، وهو ما نصت عليه المادة 143 من دستور 1996 في آخر تعديل له، في فقرتها الأولى دستور .

لمعرفة ما هو مخصص للقانون ، أي التشريع، يتعين الرجوع إلى الدستور دائما في مادته 140 التي بينت المجالات المختلفة المخصصة لمجال القانون.

كما نصت المادة 141 على تلك المجالات المخصصة للقوانين العضوية والتي تخرج عن مجال إختصاص السلطة التنفيذية.

رابعا :الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية:

نميز في هذا الإطار بين الإختصاص التشريعي في الظروف العادية والظروف الإستثنائية :

- في الظروف العادية:

تنص المادة 142 من الدستور في فقرتها الأولى على: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بموجب أوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة".

وتنص الفقرة الثانية من نفس المادة على: "تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

- في الظروف الإستثنائية:

أبرز مثال عن الظروف التي قد تمر بها الدولة ظرف أو حالة الحرب، فقد وضع مجلس الدولة الفرنسي أسس نظرية الظروف الإستثنائية بمناسبة الحرب العالمية الأولى، كما طبقها للمرة الثانية أثناء الحرب العالمية الثانية . ومن هنا جاءت تسميتها الأولى بإسم سلطات الحرب ، غير أن مجلس الدولة الفرنسي لم يقف بالنظرية عند ظرف الحرب، فما الحرب إلا مثالا للظروف الإستثنائية التي يتعرض لها المجتمع، والتي تستلزم منح الإدارة حرية أوسع.

على ضوء ما سبق، طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية في الفترة التي أعقبت الحرب العالميتين التي تميزت من حيث أثارها بالشدة. كما طبقت هذه النظرية، أيضا، في الأوقات العصيبة التي يتعرض لها المجتمع في وقت السلم، كأن تهدد الدولة مثلا بإضراب عام يشل إستمراريتها واستمرارية مرافقها العامة أو عصيان مدني ().

ليس من الضروري أن يكون الظرف الإستثنائي عاماً يشمل الدولة كلها، بل يكفي أن يكون تطبيق قواعد المشروعية العادية من شأنه تهديد الأمن والنظام في الدولة بأخطار جدية.

أوضح مثال عن الظروف الإستثنائية إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الواجبة النفاذ إذا كان من شأن هذا التنفيذ أن يهدد بالإخلال بالنظام العام، بل أن وجود ظروف إستثنائية عامة تشمل الدولة كلها لا يؤدي إلى تطبيق نظرية الظروف الإستثنائية بصفة آلية، وإنما يجب أن تتحقق دواعيها في كل حالة على حدى.

قد يبدو أن نظرية الظروف الإستثنائية ما هي إلا تطبيق عادي لفكرة الضرورة، غير أن الحقيقة أن مجلس الدولة الفرنسي لا يرجع بهذه النظرية إلى الأساس السابق، وإنما إلى أساس آخر أيسر في شروطه ومداه، من الأساس المذكور، وهو واجبات السلطة الإدارية. فالإدارة ملزمة بأن تعمل على حفظ النظام، وسير المرافق العامة في الدولة سيراً منتظماً، فإذا ما تبين لها أن تطبيق قواعد المشروعية من شأنه الحيلولة دون أدائها لهذا الواجب فلها أن تتحرر مؤقتاً من تلك القواعد بالقدر الذي يمكنها من أداء هذه الواجبات.

ماسبق ذكره يظهر أن نظرية الظروف الإستثنائية، ليست مقصورة على إستعمال سلطات الضبط الإداري، ولكن مداها أهم من ذلك، إذ يشمل ضمان النتائج المترتبة عن مبدأ سير المرافق العامة بانتظام و إطراد.

الفرع الثاني: الحكومة

نتعرض في هذا الصدد بداية إلى الوزير الأول ثم إلى الوزير.

أولاً- الوزير الأول أو رئيس الحكومة

يعد الوزير الأول في الجزائر ثاني سلطة في الجهاز التنفيذي تلي رئيس الجمهورية، حيث يعينه هذا الأخير وينهي مهامه. للوزير الأول، هو الآخر، سلطات أو إختصاصات خولت له بموجب الدستور.

فبموجب المادة 99 من الدستور يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها

إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع إحترام الأحكام الدستورية،

2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،

3- يرأس مجلس الحكومة،

4- يوقع المراسيم التنفيذية،

5-يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس باحكام المادتين 91و92.

6-يسهر على حسن سير الإدارة العمومية.

ثانيا - الوزراء

الوزير هو عضو في الحكومة وهو الآخر معين، إذ، وبموجب المادة 93 من الدستور يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة أي الوزراء.

والوزير هو الرئيس الإداري الأعلى على مستوى وزارته فهو صانع سياستها، طبقا للسياسة العامة للدولة، وهو مسؤول أمام جهتين البرلمان، من جهة، من خلال الأسئلة الكتابية أو الشفوية، التي تطرح عليه في البرلمان والوزير الأول، من جهة أخرى. و الوزير الأول هو الذي يختار الوزراء ويعرضهم على رئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم.

مما تجدر الإشارة إليه أن الوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، لأن الوزير عندما يقوم بتسيير وزارته فإنه يقوم بذلك بإسم الدولة ولحسابها، بإعتبار هذه الأخيرة هي الشخص المعنوي العام الذي تنضوي تحته الوزارات.

يخضع الوزير أو الوزارة تخضع لقاعدة التخصص، ومادام أنها تخضع لذلك فمعظم الدول تسير على إختيار الوزراء من المتخصصين، علما أن ذلك لا ينفي الدور السياسي للوزير القائم إلى جانب دوره الإداري كدور أصيل.

بالإستناد الى دوره الإداري فإن الوزير يعتبر رأس السلم الإداري في وزارته، يستمد مركزه من سلطته الرئاسية على موظفي وزارته. يمارس الوزير سلطاته الإدارية بإعتباره قمة الجهاز الإداري في وزارته والمسؤول عن أعمالها، وسبب ذلك أن الوزير يملك سلطات واسعة على الموظفين التابعين لوزارته، فإليه يعود تعيينهم وترقيتهم، وقبول إستقالتهم وبإعتبارهم مستقيلين من مناصبهم.

وبالبناء على ما سبق للوزير سلطة على مرؤوسيه، فله حق توجيههم في أعمالهم عن طريق ما يصدره من منشورات متضمنة تفسير أحكام القوانين التي يعملون بها وله حق مراقبة أعمالهم.

وتعتبر السلطة الرئاسية من أهم مظاهر المركزية الإدارية ، لدرجة أن قسما كبير من الفقهاء إعتبروا وجودها أو عدمه معياراً مميزاً بين المركزية واللامركزية، ف"دوجي" يقرر بأنه يعتبر موظفين لا مركزيين جميع أولئك الذين لا يكونون موضوعين تحت السلطة الأمرة للحاكمين، وإنما يكونون تحت رقابتهم فقط.

ما تجدر الاشارة إليه أن هناك صنف من الوزراء يسمون بالوزير بلا وزارة أوزير الدولة أووزير بدون جهاز إداري. وإذا هؤلاء جميعهم لا يعهد إليهم بوزارة، إلا أنهم يعتبرون أعضاء في مجلس الوزراء أو الحكومة ، ولهم حق المنافسة في السياسة العامة، وتتخذ أصواتهم في قرارات المجلس الوزراء، ولهم حق التكلم بإسم الحكومة، ويتمتعون بسائر الحقوق ويتضامنون في المسؤولية مع بقية الوزراء .

ووزير دولة إصطلاح عرف في النظم السابقة على ظهور النظام البرلماني بشكله الحديث، ففي فرنسا كان يطلق هذا اللقب في النظام القديم على أعضاء مجلس الملك. والمقصود بوزراء الدولة الوزراء المكلفون بالتحدث بإسم الحكومة أمام البرلمان ويمنح في تنظيم الدول لمن أدوا خدمات للدولة.

وتلجأ الدول لهؤلاء قصد الإستفادة من خبرتهم السياسية والإدارية، أو بما لديهم من نفوذ في مجلس الوزراء أو قدرتهم على مد الحكومة بمساعدات فنية.

ثالثا: الهيئات الإستشارية:

لقيام الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة بأداء وظائفها على الوجه السليم تستعين بما يسمى بالهيئات الإستشارية. ويقصد بهذه الهيئات تلك الجهات التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الفنية في المسائل الإدارية، الإجتماعية والإقتصادية التي تدخل في إختصاصاتها. وتتكون هذه الهيئات من ذوي الإختصاص في مجالات معينة، ويعتبر إنشاؤها من أفضل أساليب الإدارة، لما لها من مزايا مؤكدة في توجيه الإدارة.

ففي فرنسا ومصر مثلاً، يختص مجلس الدولة في كل منهما، إلى جانب إختصاصه القضائي، بنظر المنازعات الإدارية بإبداء رأيه في بعض المسائل حيث يقوم بمراجعة مشاريع القوانين واللوائح التي تتعزم للسلطة التنفيذية إصدارها.

في الجزائر، شأنها في ذلك شأن بقية الدول أنشئ بها عدد من الأجهزة الإستشارية، كمجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء له إختصاص تقديري وإختصاص إستشاري وضع القواعد العامة المتعلقة بالوظيفة العمومية.

كما أنه بالرجوع إلى دستور 1996 ، المعدل ، لاسيما تعديل 2016 نجد أن المؤسسات الإستشارية

بحسب المادة 195 تتمثل في :

- مجلس إسلامي أعلى،
- مجلس وطني لحقوق الإنسان، يدعى في صلب النص "المجلس" ويوضع لدى رئيس الجمهورية، ضامن الدستور،

- مجلس أعلى للشباب،
- هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية،
- المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي،
- مجلس وطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، يدعى في صلب النص "المجلس".

المطلب الثاني : السلطات الإدارية المركزية في المستويات الدنيا (عدم التركيز الإداري) :

قبل التعرض لهذا الجانب يستحسن معرفة الإصلاح الذي عرفته الولاية في التنظيم الإداري الجزائري كجهة عدم تركيز وكجهة للمركزية.

تكتسي الولاية في الواقع أهمية بالغة وذلك باعتبارها القاعدة الإقليمية الثانية في التنظيم الإداري المحلي بعد البلدية، ليس بالنظر إلى الدور الرئيسي المسند لها في تنمية الشؤون المحلية والتكفل بشؤون المواطنين، وإنما كونها، وهذا من خلال مسؤولها الأول تمثل إمتدادا للدولة على المستوى المحلي. لقد مرت الولاية بعدة بمراحل تاريخية قبل أن تصل لما هي عليه الآن، سنحاول الوقوف عند ذلك عارضين مختلف النصوص التي نظمت الولاية منذ نشأتها .

أولا - المرحلة لأولى(1962-1969)

لم تكن الجزائر عقب إستقلالها بمنأى عن أن ترث تنظيما ولائيا أحسن من ذلك الذي عرفه التنظيم البلدي، فمثل ما هو الشأن بالنسبة للبلدية، ورثت الجزائر غداة الإستقلال هياكل إدارية فرنسية، كانت تتشكل على مستوى (المحافظة أو العمالة) من جهاز للمداولة منتخب عن طريق الإقتراع العام المباشر، يدعى المجلس العام، مكلف بتسيير مصالح المحافظة(الولاية لاحقا) بمساعدة لجنة مصغرة، وجهاز تنفيذ هو المحافظ معين من قبل الحكومة؛ مكلف بتنفيذ مداورات المجلس المذكور().

إذن لقد عانت مؤسسة المحافظة أزمة عويصة من حيث تنظيمها الإداري الذي عرف توجهها نحو الإنهيار، أظهره شغور في المجالس العامة جراء الهجرة الجماعية للمعمرين، وهو الأمر الذي تسبب في عجز المحافظة على مستوى تسييرها الإداري، ومما زاد في تفاقم هذه الأزمة إنعدام الإطارات الجزائرية المكونة لإستخلاف الموظفين الأوروبيين الذين غادروا الجزائر().

أمام الوضعية السابقة غير العادية التي واجهت المحافظة، وتقاديا لحصول فراغ وشلل دائمين في إدارتها، بادرت السلطات العليا آنذاك بإدخال بعض التدابير لتنظيم المحافظة شملت جانبين رئيسيين تمثل في:

- السعي لتحقيق التمثيل الشعبي:

كان السبب في الإهتمام بهذا الجانب، هو الحد من حدة الفراغ المؤسساتي الذي أفرزه إختفاء ما كان يعرف بالمجالس العامة، بإنشاء - كمرحلة أولى - ما كان يسمى باللجان الجهوية للتدخل الإقتصادي والإجتماعي بمقتضى الأمر رقم 62-016 المؤرخ في 09-08-1962،)، تضم كل لجنة ممثلين عن سكان المحافظة يعينهم المحافظ، وتقنيين تابعين للمصالح العمومية، إضافة إلى ممثلين عن القطاع الخاص؛ وتكمن مهمة هذه اللجان في الإدلاء بأرائها الإستشارية إلى الهيئات التنفيذية المحلية، بالقدر الذي الذي يساعد هذه الأخيرة على أداء أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية. إن ما يلاحظ على هذه اللجان أنها لم تكن عملية مما أدى ببعض الأساتذة إلى الإقرار بعدم وجودها على أرض الواقع ولم يعد لها دور إلا في التصديق على مشاريع يعرضها عليها المحافظ ().

إن العمل بتلك اللجان لم يدم طويلا حتى أستخلفت بالمجالس الولائية الإقتصادية والإجتماعية ()، التي أعتبرت بمثابة أجهزة إجتماعية مؤقتة وإن كانت مهمتها قد إنحصرت في تجميع وتجسيد كل القضايا والمسائل ذات الطابع الاقتصادي والإجتماعي المطروحة على مستوى المحافظة ().

يضم كل مجلس جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية التابعين إقليميا لتراب المحافظة، يضاف إليهم ممثلين عن النقابة، الحزب الحاكم والجيش؛ ويتراوح عدد الأعضاء بالمجلس حسب عدد البلديات على أساس 21 عضوا كحد أدنى و 69 عضوا كحد أقصى، وقد تمثلت صلاحيات المجلس في تلك الصلاحيات التي كانت من إختصاص المجلس العام ().

وتذهب بعض الآراء إلى القول أن عمل المجلس كان محدودا في المجال التنموي بالرغم من السلطات التقريرية التي أعترف له بها وللصلاحيات التي خولت له لاسيما مناقشة الميزانية والمشاركة في المخطط الوطني للتنمية ().

غير أن المتتبع لفترة حياة المجلس المذكور المتمثلة في سنة ونصف من النشاط يجد أنها ليست بالفترة الطويلة التي تسمح بأن تظهر نتائجه وبإكتساب تجربة. ومن ثم فإن الحكم عليه على النحو السابق يعد حكما غير موضوعي.

إن وجود مثل هذه الأجهزة الجماعية الإستشارية الفنية لم يحقق ما كان يصبو إليه من وراء إنشائها وهو إيجاد تمثيل شعبي نبل كانت نتائج ذلك عكسية حيث أدت إلى تدعيم سلطات المحافظ على الأجهزة التمثيلية السابقة الذكر.

- تعزيز سلطات المحافظين :

إن الممثل الوحيد للدولة على مستوى المحافظة يتمثل في المحافظ (الوالي حاليا)، وعليه فلضمان هيبة الدولة وتعزيز وجودها، خاصة بعد الإستقلال والفرغ الرهيب الذي تحدثنا عنه، تم إتخاذ عدة تدابير لتدعيم سلطات المحافظ أهمها:

- تحويل جميع صلاحيات المجلس العام ،لاسيما في ميدان تحضير وتنفيذ الميزانية، نظرا لعدم وجود جهاز للمداولة وصلاحيات لجنة المحافظة في يد المحافظ، بمقتضى الأمر رقم 62-16 المؤرخ في 09-08-1962 المشار إليه آنفا،

- منح السلطة التامة للمحافظ في تسيير ما يسمى بالأملك الشاغرة، بموجب الأمر رقم 62-20 المؤرخ في 24-08-1962، المتعلق بحماية وتسيير الأملك الشاغرة().

سعيًا من السلطات الحاكمة في المبادرة بتنمية الوحدات الإقليمية، قامت ببعض المحاولات الإصلاحية، كان الغرض منها كذلك تحسين الوضع الإقتصادي والإجتماعي. تمثلت هذه المحاولات في:

1- إنشاء المحافظات النموذجية:

كان الهدف من إنشاء هذه المحافظات تحقيق هدف ذا طابع إقتصادي يرمي إلى النهوض بالوضعية الإقتصادية والإجتماعية للمحافظات المنشأة، شملت العملية محافظات: عنابة، الواحات، الساورة، القبائل الكبرى، تلمسان وباتنة().

من أجل التعجيل بتحقيق نتائج في أقرب وقت، أعطيت صلاحيات للمحافظين على مستوى المحافظات المذكورة الإستعمال المباشر للقروض المالية الممنوحة للمحافظات دون المرور بترتيبات المحاسبة العمومية المتعارف عليها في تسيير المال العام.

غير أنه بعد مرور ثلاث سنوات من تبني العملية المذكورة ونظرا للصعوبات التي واجهتها تم التخلي عنها لصالح ما يسمى بالبرامج الخاصة.

2- البرامج الخاصة:

بدأت العملية سنة 1966 في إطار عملية واسعة ذات بعد إقتصادي وإجتماعي للمحافظات، خاصة تلك المتضررة تنمويًا ().

تتمثل هذه البرامج في مساعدة مقدمة من قبل الدولة لهذه المناطق لغرض القضاء على الفوارق الجهوية. كما تعتبر هذه البرامج بداية لتكريس آلية تعاون بين الدولة وجماعاتها المحلية في المجال التنموي.

وهو ما كرسه أول قانون للولاية في الجزائر والمتمثل في الأمر رقم 69-38 السابق الذكر من خلال مادته 2/72 التي نصت على: " من أجل تحقيق عمليات تتعلق بنشاطها فإن المجالس الشعبية للولايات الأقل حظا تستطيع أن تتأكد من المساعدة التقنية والمالية للدولة".

مست هذه البرامج بعض المحافظات على مرحلتين، شملت المرحلة الأولى، كل من الواحات، باتنة، تيزي وزو والمدية لتمس في المرحلة الثانية كل من محافظتي سطيف وتلمسان لتتوسع فيما بعد لتشمل محافظات أخرى(). وقد توسعت لتشمل حتى الدوائر فيما بعد، كما هو الشأن مثلا بالنسبة لدائرة آفلو().

غير أنها كسابقتها فإن تجربة البرامج الخاصة نجم عنها بعض الآثار السلبية، فتركيزها على تنمية النشاط الصناعي على مستوى المدن الحضرية خلق ظاهرة هددت الريف الجزائري ألا وهي ظاهرة النزوح الريفي نحو الأقطاب الصناعية. وفي هذا الصدد يذكر الأستاذ محمد بشير التيجاني في كتابه "التخطيط والتهيئة العمرانية في الجزائر"، أن عدد سكان الريف الذين توجهوا إلى المدن خلال الفترة (1966-1977) بقدر بحوالي 100.000 شخص (). الأمر الذي ترتب عنه نمو سكاني كبير داخل المدن الحضرية، بالإضافة إلى ظهور نسيج عمراني من البيوت القصبيرية على حواف تلك المدن.

3- إعادة تنظيم المحافظات:

في إطار سعيها الدؤوب لبناء مؤسسة المحافظة بشكل قويم يتماشى وإعتبارها جهة تلقي فيها إرادة السكان المحليين وإرادة الدولة بخلاف البلدية، بادرت السلطات العليا في أواخر الستينات إلى القيام ببعض التجارب قصد إعادة ترتيب المحافظة. شملت العملية محافظتين هما محافظة تيزي وزو وباتنة كمحافظتين نموذجيتين().

إن المتفحص للنصوص المتضمنة تصنيف المحافظتين يجد أن الأهداف الأساسية للعملية تتمثل

في:

أ- فبالنسبة لإعادة ترتيب سلطات المحافظ، تتمثل هذه العملية أساسا في تكريس قوة المحافظ بإعتباره الممثل الوحيد لجميع الوزراء في الدولة على مستوى المحافظة دون منازع، وذلك بخلاف الوضع السابق الذي كان فيه مدراء مختلف مصالح الدولة المتواجدة على مستوى المحافظة يتلقون تفويضا من وزرائهم قصد ممارسة بعض السلطات كمدراء النقل، الصحة، الصناعة... إلخ(). الأمر الذي شكل عائقا كبيرا للمحافظ، لاسيما في عملية التنسيق بين مختلف المصالح المتواجدة على مستوى محافظته فيما بينها وبين هذه الأخيرة والمحافظة على النحو الذي أشار إليه ميسوم سبيح في كتابه " الإدارة العمومية الجزائرية " في الصفحة 181().

لقد كانت نتائج الإجراء السابق أن أصبح المحافظ ينشط وينسق ويؤمن تسيير الإدارة العمومية لمصالح المحافظة، ويرأس قانونا كل اللجان الإدارية التي تهتم بنشاطات المصالح التابعة للدولة.

ب- أما بالنسبة لإعادة تنظيم مصالح المحافظة، فقد كانت هذه العملية بمثابة نتيجة منطقية للعملية السابقة، إذ أعيد تنظيم المصالح الداخلية للمحافظة بإنشاء مصالح مشتركة لمختلف إدارات المحافظة وإنشاء لجنة إدارية وتقنية على مستوى المحافظة.

تعلق الإجراء الأول باعادة تنظيم الأقسام الإدارية الداخلية للمحافظة في إعادة تنظيم الأقسام على مستوى المحافظة ولاسيما تجميع كل ما يتعلق بالنشاط الإقتصادي داخل قسم واحد سمي بقسم النشاط الإقتصادي والتجهيز.

أما الإجراء الثاني فقد تعلق بوضع كل وسائل الإدارة العامة المستعملة من طرف إدارات المحافظة تحت إشراف المحافظ مباشرة. وإخضاع البريد الوارد للمحافظة والصادر عن المصالح الموجودة على مستواها لمصلحة واحدة.

رافق الإجراءين المذكورين على مستوى المحافظتين النموذجيتين إنشاء لجنة إدارية وتقنية، أعتبرت بمثابة هيئة إستشارية للمحافظ ()، حيث تعود له رئاستها ويساعده الأمين العام للمحافظة ورئيس ديوان المحافظ ورؤساء مصالح الدولة الموجودة داخل المحافظة كاعضاء فيها، يكمن دورها في إعطاء الآراء في كل المسائل التي تهم المحافظة ولاسيما الإقتصادية منها. ولكن يعتبر الدور الأساسي لهذه اللجنة، إطارا للتنسيق بين نشاط المحافظ، من جهة، ونشاط مختلف المصالح الأخرى التابعة للدولة الموجودة في تراب المحافظة، من جهة أخرى.

إن اللجنة الإدارية والتقنية على مستوى محافظة الأوراس وتيزي وزو، يعتبرها بعض الدارسين بمثابة السلف للمجلس التنفيذي الولائي الذي كرسه فيما بعد الأمر رقم 69-38 على النحو الذي ستم الإشارة إليه لاحقا ().

ما يستنتج من الإجراءات المكرسة على مستوى المحافظة في الميدان الإداري والإقتصادي في أواخر الستينات خاصة في النصف الثاني من سنة 1968- أي أقل من سنة قبل صدور قانون 1969 الخاص بالولاية، يعد بمثابة تجارب وخطوات تمهيدية للإصلاح العام والشامل الذي تضمنه الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23-05-1969 المتعلق بالولاية، ليس لتكريس مهام واسعة بالنسبة للمحافظ الذي سيصبح يحمل إسم "الوالي" ولكن كذلك بالنسبة للدور الذي عول على الولاية للقيام به في المجال التنموي لاسيما الجانب الإقتصادي.

إستادا للقانون المذكور أصبح للولاية نظام له هيئات تتمثل في المجلس الشعبي الولائي الذي تظهر من خلاله الولاية كجماعة لامركزية، ثم الوالي والمجلس التنفيذي الولائي الذين تظهر من خلالهما كجماعة لتركيزية وتأخذ حينئذ مفهومها العضوي.

ثانيا : المرحلة الثانية (1969-1990) :

إستكمالا للتنظيم البلدي، رأت السلطة الحاكمة ضرورة وضع إطار قانوني آخر خاص بثاني جماعة محلية وهي الولاية، بإعتبارها، الهيئة الإقليمية الثانية للإدارة المحلية في الجزائر ونقطة إلتقاء إرادة الدولة بالمجتمع المحلي. بناء على ذلك، صدر الميثاق الولائي بتاريخ 26-03-1969 ليندرج ضمن سلسلة المواثيق التي دأبت الجزائر على العمل بها بحكم طبيعة النظام الإقتصادي والسياسي الذي إعتنقته. ليصدر طبقا له بتاريخ 23-05-1969 قانون الولاية بالأمر رقم الأمر رقم 38-69، وذلك بعد أن قامت وزارة الداخلية آنذاك بإعداد وثيقة عنونها: " التنظيم الجديد للمحافظة " تضمنت المحاور الأساسية للإصلاح الولائي، وقد أستعملت كأساس لتحرير المشروع التمهيدي للميثاق والقانون، ثم نوقشا هذان النصان من طرف الحزب، ومجلس الثورة والحكومة ليتم إثارتهما ويصدرا لاحقا.

بناء على ذلك، تحدد الولاية عضويا ووظيفيا بشقيها اللاتركيزي واللامركزي، ليظهر الجانب العضوي على مستوى أجهزة اللاتركيز ممثلا في الوالي، مجلس الولاية والدائرة، في حين يظهر المفهوم العضوي على مستوى أجهزة اللامركزية مجسدا في المجلس الشعبي الولائي. لتظهر الولاية كنقطة للامركزية ذات جهاز تداولي منتخب، وكذا الوالي والمجلس التنفيذي الولائي إلى جانبهما لتضاف إليهما الدائرة كجهات لتركيز حتى وإن كانت الدائرة قد أعتبرت مجرد مصلحة إدارية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية.

الفرع: الأول : الولاية كجهة عدم تركيز :

نتعرض في هذا الإطار إلى الأجهزة التي تظهر الولاية كذلك، والتي تتمثل في كل من الوالي، مجلس الولاية (المجلس التنفيذي سابقا) ثم الدائرة بشكل مختصر :

أولا - الوالي:

إن الإصلاحات المذكورة وإن حاولت في نظرنا جعل الولاية- هو ما يظهر من خلال تسميتها وبنائها وهيكلتها ووظيفتها- تتماشى والواقع الجزائري الجديد إلا أنها لم تفلح فيما يبدو من عدم جعلها تمثل مؤسسة يعود تاريخها إلى العهد النابليوني في فرنسا ولعل هذا ما جعل أحد الأساتذة يذهب إلى إعتبار الوالي كخليفة لنظام المحافظ (Prefet) الذي عرفته الجزائر في العهد الإستعماري(). إذ أنه حتى بعد الإصلاح المذكور وصدور أول قانون ينظم الولاية، أي الأمر رقم 38-69، فإنه في ظل غياب نظام

خاص للوالي فإن نصوص القانون الذي سيرت به المحافظة في العهد الإستعماري بقيت هي المطبقة حتى تاريخ 05-07-1975.

إن الذي لا إختلاف فيه، منذ ذلك الإصلاح، وحتى الوقت الحالي أن الوالي، في نظرنا كان ولا يزال السلطة الإدارية المهيمنة بوضوح على المستوى المحلي من خلال تمتعه بصلاحيات هامة جدا. هذا إلى جانب كونه سلطة سياسية في نفس الوقت تجعله على حد قول الأستاذ ميسوم سبيح الشخصية المركزية في الولاية من خلالها تتم كل الأنشطة كونه الحائز لسلطة الدولة () على مستوى الإقليم الولائي ومندوبا للحكومة والممثل الوحيد لكل وزير ().

نظرا، إذن، لمكانته، كجهاز، على المستوى المحلي، فقد حظي بعناية من قبل النصوص سواء تلك الصادرة قبل الإصلاحات السياسية أوتلك الصادرة في ظلها.

فقبل الإصلاحات، نظمت هذا الجهاز - في إطار أحكام القانون الولائي لسنة 1969-17 مادة إحتوت على 27 فقرة عكست كلها مكانة وأهمية منصب الوالي. غير أنه في إطار البناء العقائدي والسياسي لبناء الدولة وتأثيره على بنائها المؤسساتي بمختلف مستوياته في عهد الأحادية لم يكن الوالي أحيانا يتمتع بتلك الهيمنة، حيث يزاحمه محليا محافظ الحزب على مستو الولاية مما أدى إلى إزدواجية في القيادة السياسية المحلية كما كان يسمى آنذاك، تمخض عنها أحيانا صعوبات وصراعات، تم على إثرها إعتبار الوالي عضوا في اللجنة المركزية للحزب إلى جانب المحافظ، لكي يؤمن له ذلك الهيمنة الإدارية والسياسية على مستوى الولاية خاصة إذا ما علمنا كذلك أن وسيلة تعيينه كانت تتمثل في مرسوم يصدر لهذا الغرض كما تنص على ذلك المادة 1/150 بقولها: "يعين الوالي بموجب مرسوم" (). و نعتقد أن المرسوم المقصود هنا هو مرسوم رئاسي تماشيا مع طبيعة النظام الدستوري السائد آنذاك.

في ظل الإصلاحات، وعقب بتبني التعددية السياسية بمقتضى دستور 1989 وتأكيدها بلاحقه أي دستور 1996، حافظ الوالي على نفس المكانة السابقة حيث بقي كسلطة سياسية وإدارية، ولعل ذلك هو ما تعكسه أداة تعيينه المتمثلة في إنعقاد الإختصاص لرئيس الجمهورية دستوريا ، على النحو بينته مختلف الدساتير.

بل أكثر مما سبق، يبدو أن مكانة الوالي تدعمت لاحقا مما أدى إلى إنعدام التوازن بين دوره، كمثل للمجموعة المحلية، وبين دوره، كمثل للدولة، حيث توسع الدور الأول وضاق الثاني الأمر الذي أدى إلى ضياع مفهوم اللامركزية وما يترتب عنه من ضياع للمشاركة المحلية من خلال الممثلين المنتخبين المنتمين لعدة أحزاب في المجالس المحلية لصالح جهاز معين رغم أن القانون الولائي يعتبر الإثنين معا هيئتان متساويتان من هيئات الولاية، كما تنص على ذلك المادة 8 من القانون الولائي بقولها " للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي ". إلا أن ما يظهره الباب الرابع من نفس القانون الذي

إحتوى على ثلاثة فصول خصصت كلها للحديث عن الوالي من خلال 23 مادة جعل الوالي، في نظرنا، هيئة محلية فوق العادة مما نتج عنه جعل الولاية، كجماعة محلية، تعيش حالة تبعية تامة للسلطة المركزية من خلال ممثلها محليا أي الوالي. مما حال دون سمو هيئة المداولة - أي المجلس الشعبي الولايتي - على الجهاز التنفيذي أو على الأقل إحداث التوازن بينهما.

إضافة إلى الطابع الإداري الذي يتسم به منصبه فهو يتمتع بدور سياسي على المستوى المحلي، إذ أنه يختص بتنفيذ سياسة الدولة محليا.

كما يعتبر الوالي سلطة من السلطات الإدارية المركزية في الدولة ، ومفوض الحكومة ، فهو ممثلها على مستوى الولاية كجماعة إقليمية المادة 10 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 12-02-2012.

علاوة على ما سبق، يعد الوالي الممثل الوحيد المباشر لأغلب الوزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها.

وللوالي سلطات يقوم بها أتى على ذكرها قانون الولاية، تتمثل وتتوزع بين إحتصاصات يمارسها كممثل للولاية، وأخرى كممثل للدولة. نظمت هذه الإختصاصات معا بموجب المواد التي تضمنها الباب الثالث من قانون 2012.

أ-سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية:

بهذه الصفة تتمثل مهام الوالي في:

-السهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولايتي وتنفيذها، وهذا بحسب ما نصت عليه المادة 102 من قانون الولاية،

-تقديم تقرير عن تنفيذ مداولات المجلس المتخذة خلال الدورات السابقة، ويكون ذلك عند افتتاح كل دوره عادي،

- يطلع الوالي المجلس الشعبي الولايتي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية،

- يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادره عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التسريع والتنظيم المعمول ب بهما،

-تمثيل الولايات في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها،
-تمثيل الولاية أمام القضاء .

-يعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بالصرف()،

-السهر على وضع المصالح الولائية ومصالحها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما،

-تقديم أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة . يمكن أن ينتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى إلى الوزير المكلف بالداخلية والقطاعات المعنية.

ب -سلطات الوالي كممثل للدولة :

نعرض بعض سلطاته بهذه الصفة في :

نصت المادة 110 على أن الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية ، وهو مفوض الحكومة على النحو الذي ذكرناه بحسب الفقرة الثانية. كما ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، غير أنه يستثنى :

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي،

-وعاء الضرائب وتحصيلها، - الرقابة المالية، -إدارة الجمارك، -مفتشية الوظيفة العمومية - المصالح التي التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصية إقليم الولاية.

- السهر على حماية حقوق المواطنين أثناء ممارسته لمهامه وذلك في حدود اختصاصاته،

- السهر على تنفيذ القوانين والتانظيمات وعلى إحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية،

- المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية،

- تطبيق القرارات المتخذة في إطار في المسائل المذكورة أعلاه()،

-طلب تدخل قوات الأمن والدرك عن طريق التسخير عندما تقضي الظروف ذلك()،

- تقديم تقرير عند إفتتاح كل دورة عادية خاص بتنفيذ المداولات السابقة،

-إطلاع المجلس سنويا خاص بقطاعات النشاط غير المركزية،

- تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها،
-تمثيل الولاية أمام القضاء،

-إعداد مشروع الميزانية وتنفيذها بعد المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي().
الفرع الثاني: المجلس التنفيذي الولائي (مجلس الولاية):

بالرغم من أن أول قانون للولاية في عهد التعددية، لم يأت على ذكر المجلس التنفيذي الولائي عند حديثه عن هيئات الولاية، وهو ما ما تبينه المادة 8 التي تحدثت على أن هيئات الولاية تتمثل في الوالي والمجلس الشعبي الولائي، الشيء الذي يعني إستبعادا للمجلس التنفيذي، إلا أنه يبدو في رأينا أن هذا المجلس مازال يتمتع بالدور الهام الذي لطالما عرف به في مرحلة ما الإصلاحات التي تبنتها الجزائر. يرجع ذلك إلى إعتبارين:

أولا: الإعتبار الأول :

ناتج عن تجربة الجماعات المحلية، خاصة الولاية، إذ أعتبر المجلس التنفيذي الولائي هيئة أركان تحيط بالوالي مكلفة بتنفيذ مداوات وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وكذا القوانين والتنظيمات المتصلة بالواقع المحلي، ناهيك عن تقديمها للمساعدات التقنية للبلديات من خلال بعض الأقسام الممثلة لهذا المجلس والمتواجدة عبر الدوائر التي تتبعها المجالس الشعبية البلدية التي تتلقى هذه المساعدات التقنية.

ثانيا: الإعتبار الثاني :

يعد هذا الإعتبار تأكيدا للأول، ومقتضاه أن المديرية الولائية التي شكلت المجلس التنفيذي سابقا مازالت باقية كل مديريةية على حدى. إذن ذلك يعني أن المجلس التنفيذي الولائي وإن لم ينص عليه صراحة، من الناحية القانونية ضمن قانون الولاية، فإنه مازال قائما من الناحية العملية. مما يدل على عدم إمكانية تجاوزه وتجاوز الدور الذي يتمتع به كهيئة محلية ذات وزن ثقيل. وهو ما أثبتته التجربة القصيرة التي مرت بها الولاية في غيابه منذ صدور القانون الولائي 90-09. فلقد طرح غيابه عدة مشاكل تتعلق بتنفيذ القرار المحلي التنموي الولائي والتنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة في تنفيذ هذا القرار. لذلك فبعد مرور مايقارب سنتين تقريبا من إلغائه بالقانون الولائي 90-09، وأمام عدم إعادة النظر في القانون الولائي أنذاك لإستدراك الوضع، صدرت مراسيم تنفيذية تحاول إعادة الإعتبار للمجلس لعل أبرزها المرسوم التنفيذي رقم 91-485 المؤرخ في 15-12-1991، المحدد لصلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك(). حيث جاء في المادة 3

من المرسوم مايلي: " يجتمع الوالي، بحكم إحتياجات التنسيق، بالمديرين الولائيين عند الإقتضاء للقيام بمتابعة تعليمات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وتنفيذه ذلك".

إن، يظهر من خلال ما ذكر أن المجلس التنفيذي الولائي قد عني سابقا بإهتمام كبير، كما أثبتت التجربة أنه يعتبر دعامة للتنمية المحلية، حيث أن الطابع التنفيذي للقرار المحلي التنموي يظهر بجلاء تدخل هذا المجلس، لاسيما على المخططات القطاعية للتنمية المحلية.

لقد إرتبط تنظيم المجلس أثناء تبنيه بمختلف النصوص التي صدرت بشأنه، فأول إنشاء له كان بموجب المادة 137 من الأمر رقم 69-38، وأسندت له مهمة تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي الولائي. لقد أعتبر المجلس من خلال الكيفية المعتمدة في تشكيلته الجماعية ممثلا للحكومة، وهيئة من هيئات الولاية، وممثلا لها في تنفيذ برامجها التنموية. حيث يعمل المجلس بإسم الإثنين معا، وعليه فإن أعضاؤه يحكمهم مبدأ التعيين ولا يوجد بينهم عنصرا منتخبا.

لقد مر المجلس التنفيذي الولائي بمراحل عديدة منذ تأكيده، فنظمته نصوص مختلفة وخضع بذلك لإصلاحات عديدة تماشيا مع خصائص ومؤشرات الواقع المحلي ومتطلبات التنمية المحلية، وتم الإعتماد عليه حتى بالنسبة لبعض الخيارات الوطنية التي شرعت فيها الجزائر في عهد الحزب الواحد، كما هو الشأن للثورة الزراعية والأجهزة التي أسندت لها مهمة تطبيقها (). ففي 12-06-1970 صدر مرسوم تضمن تنظيمه (). ثم تلاه بتاريخ 10-11-1970 مرسوم آخر لبيين تشكيلة المجلس ().

إن ما يلاحظ بشأن تشكيلة المجلس التنفيذي طبقا للمراسيم المذكورة هو أنه لم يكن موحد التشكيلة بالنسبة للمديريات المشكلة له؛ إذ كان يختلف في هذا الصدد من ولاية إلى أخرى، طبقا لما تقتضيه مهمة التنمية المحلية وهم ما تظهره على سبيل المثال المرحلتين الممتدتين ما بين 1970-1974 و 1974-1979 على النحو الوارد بالجدولين التاليين:

جدول رقم (1):

مديريات المجالس التنفيذية للولايات-مرحلة 1970-1974 - (1)

الولايات	عدد المديريات بالمجالس التنفيذية الولائية
الأوراس، مستغانم، تيارت، سعيدة،	09 مديريات
سطيف، الأصنام (الشلف حاليا) الواحات، الساورة، تيزي وزو	10 مديريةية
المدية	11 مديريةية
عنابة	12 مديريةية
الجزائر	14 مديريةية

جدول رقم(2):

مديريات المجالس التنفيذية للولايات - مرحلة 1974-1979(2)

الولايات	عدد المديريات
أم البواقي، باتنة، البويرة، تبسة، سيدي بلعباس، قالمة، المسيلة، معسكر	10 مديريات
أدرار، الأصنام(الشلف حاليا) الأغواط، بسكرة، بشار، تمنراست، تيزي وزو، جيجل	
سطيف، سعيدة، سكيكدة، المدية، مستغانم، وورقلة	11 مديرية
بجاية	12 "
البلدية وتلمسان	13 "
عناية	14 "
الجزائر..	

الإطلاع على جميع المراسيم الصادرة في هذه الفترة بشأن الهيئة التنفيذية الولائية يظهر لنا أن تشكيلها كان يحدد بمقاييس وإعتبارات معينة أهمها أهمية الولاية في جميع النشاطات، وبالتالي يحدد لكل ولاية مديريات حسب قدرتها وإستيعابها لمختلف النشاطات المحلية الهادفة إلى تحقيق التنمية المحلية، وهذا ما يتضح من خلال الجدولين المعروضين أنفا.

غير أن وضع المجلس وتشكيلته - رغم التباين من ولاية لأخرى فيما يخص هذا التشكيل - وإن بدى مستندا إلى أساس منطقي يراعي الأهمية الإقتصادية والإجتماعية لكل ولاية، فإنه كان لابد من إصلاحه لكونه كان يعيق نوعا ما عمل المجلس في القيام باختصاصاته. وذلك نتيجة لما يلي:

- عدم إستقرار بعض المديرين وهم غالبا ما ينتقلون قبل صدور مرسوم التعيين،
- بعض المديريات لا تتمتع بالوسائل اللازمة لتجسيد البرامج والمشاريع التنموية مقارنة مع مديريات أخرى.

لذلك جاء المرسوم التقيدي رقم 79-141 المؤرخ في 08-12-1979، ليعطي نظرة أكثر شمولية وتنسيقا لنشاطات المجلس التنفيذي الولائي ()، وهو ما أعاد تأكيده كذلك المرسوم التنفيذي رقم 83-545 المؤرخ في 10-09-1983 ().

ما يلاحظ على المرسومين، خاصة المرسوم الأول، وهذا طبقاً للمادة الأولى منه، هو توحيد مديريات المجلس في كامل تراب ولايات الوطن سواء فيما يتعلق بنشاطاتها أو تنظيمها. وهذه المديريات هي:

- مديرية التنظيم والإدارة المحلية،
- مديرية التنسيق المالي،
- مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية،
- مديرية التجهيزات القاعدية،
- مديرية التعمير والبناء والسكن،
- مديرية التنمية الفلاحية والثورة الزراعية والغابات ،
- مديرية الري والبيئة،
- مديرية البريد والمواصلات،
- مديرية الصناعة والطاقة،
- مديرية الشبيبة والرياضة،
- مديرية الصحة،
- مديرية العمل والتكوين المهني،
- مديرية المجاهدين،
- مديرية النقل ،
- مديرية التجارة،
- مديرية النشاط الثقافي والسياحة.

إن الوضع السابق للمجلس التنفيذي الولائي لم يدم طويلاً، حيث أنه بعد تبني التقسيم الإداري بموجب القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04-02-1984، صدر مرسوم آخر أعاد هيكلة المجلس التنفيذي الولائي هيكلة عميقة، و أدخل تغييرات جذرية في هياكل إدارة الولاية؛ بغية التحكم أكثر في الشأن المحلي، فضلاً عن إلحاق عدد من المصالح بديوان الوالي (). يتمثل هذا المرسوم في المرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 18-02-1986 () الذي جاء في المادة 16 منه: "يدير كل عضو في المجلس التنفيذي للولاية تحت سلطة الوالي وإشرافه العام، يساعده في ذلك الكاتب العام، قطاع نشاط تجمع مصالحه في قسم يضم عدة مصالح".

من خلال المادة المذكورة نظمت المديریات في شكل أقسام تشكل المجلس التنفيذي الولائي بلغ

عددها 7 أقسام. تتمثلت في:

- قسم التنظيم الإقتصادي،
- قسم استثمار الموارد البشرية،
- قسم تنمية أعمال الري والفلاحة،
- قسم تنمية الأعمال الإنتاجية والخدمات،
- قسم الصحة والسكان،
- قسم الهياكل الأساسية والتجهيز،
- قسم التنظيم والتنشيط المحلي والوسائل العامة.

يظهر أن المجلس التنفيذي من خلال عملية التجميع، كان له دور بالغ الأهمية في التنمية المحلية منذ تصورها إلى غاية تجسيدها من خلال تدخله في تنفيذ القرار المحلي التنموي، وذلك من منطلق توحيد المرسوم لعمليات مختلف المديریات في المهمة التنموية تحت إشراف القسم، إضافة إلى الدور الذي تلعبه هذه المديریات كهيئات مجتمعة في المجلس التنفيذي. غير أن ذلك الدور غير أن ذلك الدور كان فيما يبدو دورا نظريا لم يعمر طويلا، حيث خمسة أشهر بعد صدور القانون الولائي 90-09 المنظم للولاية، ألغى المرسوم المذكور الملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 29-09-1990). ويبدو أن ذلك الإلغاء لم يكن إستجابة للقانون الولائي الجديد الذي لم تذكر نصوصه المجلس التنفيذي الولائي كما ذكرنا، بقدر ما كان نتيجة عدم تحقيق المجلس التنفيذي الولائي في شكل " أقسام " للغايات المرجوة منه. وذلك لكون المرسوم التنفيذي رقم 90-285 قد حافظ على المجلس التنفيذي الولائي ولكن في شكل " مديریات ولائية " تقاديا للمشاكل التي واجهته على المستويين التنظيمي والمالي على وجه الخصوص.

أ- على المستوى التنظيمي () :

نجد أن الدمج المذكور لم يكن وليد نظرة عميقة من شأنها الحيلولة دون بروز بعض العراقيل، فمثلا نجد أن مصلحة الشبيبة والرياضة سابقا لم تكن لتدمج مع مصلحة التربية ضمن قسم استثمار الموارد البشرية، وكان يتعين ترك إهتمامات هذا الأخير تنصب فقط مستوى تربوي محظ والتفكير بدل ذلك في خلق قسم لهذه المصلحة تلحق به مصلحة الثقافة. نفس الشيء يقال عن النقل الذي لم يكن من المفروض أن يدمج ضمن قسم الهياكل القاعدية بسبب كثرة المصالح التي تضمنها هذا القسم والمتمثلة في مصالح التعمير والإسكان والبناء ومصالح الدراسات والإنجازات المرتبطة بهذه المصالح إضافة إلى

مصلحة الهياكل الأساسية القاعدية. وذلك من منطلق عدم وجود اية علاقة بين هذه المجالات والتقل ؛اذ لم يكن هذا الدمج ليضع هذه القطاعات في مستوى واحد اثناء طرح الانشغالات في الجلسات الخاصة بالجانب التنموي المحلي من حيث السهر عليها وتنفيذ الخطط التي تضمنتها ،وذلم مادام أن رؤساء الأقسام لا يلمون عادة بجميع المعطيات الخاصة بمختلف المصالح المرتبطة باقسامهم، إضافة إلى أنهم يحبذون الميل إلى تخصصاتهم.

إضافة إلى ما طرحته عملية الدمج على النحو السابق، نجد التذمر والإحباط الذين أبداهما بعض رؤساء الأقسام نتيجة للكيفية التي تم بها الدمج. فبعد أن كان هؤلاء المسيرين مدراء ولأئيين أصبحوا بموجب عملية الدمج رؤساء مصالح بالأقسام، في حين أصبح نواب المديرين الولائيين رؤساء مكاتب مما جعل البعض منهم لا يقدم على تأدية مهامه كما ينبغي.

ب-على المستوى المالي :

على هذا المستوى نجد أن إعداد الميزانية لم يكن ليتم على الوجه المبتغى، فبينما نجد أن المادة 2/17 كانت تنص على : " يتولى رئيس القسم تحضير ميزانية التجهيز والتسيير بالإتصال مع المصالح المعنية، وهذا طبقا للفقرتين الثانية والرابعة من المادة 52 من المرسوم مع ترك التنفيذ لمصلحة التسيير المالي والوسائل العامة المرتبطة بقسم التنظيم والتنشيط والوسائل العامة"، فإنه ومن خلال التطبيق العملي لا نجد إلا ميزانية التجهيز ينفرد بها كل قسم على حدى بل حتى تسيير الميزانية الأولى كان دائما محل طلبات رؤساء الذين كانوا ينادون بضرورة منح نوع من الإستقلال لهم في مجال تسيير ميزانية التسيير، ولا يريدون أن يبقوا خاضعين كلية لقسم التنظيم والتنشيط والوسائل العامة، بحجة أن هذا القسم كثيرا ما يتناقل في تسيير هذا الجانب، كما ألحوا على ضرورة عدم رؤيتهم هذا القسم يستحوذ على مختلف النشاطات .

لقد بقي الأمر على حاله إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 91-485 السالف الذكر.

الفرع الثالث : الدائرة

إلى جانب الهيئتان المذكورتان هناك هيئة أخرى، الدائرة في الجزائر وإن بدت كتنظيم إداري فمأهي في حقيقة الأمر إلا قسم من إقليم الولاية المقسم إلى دوائر والذي يشتمل على عدة بلديات يشرف عليها رئيس الدائرة. ومن ثم فإنها لا تعد جماعة محلية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية ، حيث لا تتمثل هذه الجماعات إلا في الولاية والبلدية كما عرفنا.

من منطلق ما ذكر تظهر الدائرة كأنها آلية أو تقنية لتخفيف العبء عن الولاية وتكمل دورها، غير أن ذلك لا ينسبها وضعيتها وطبيعتها القانونية وضرورة تبيانها حتى يتسنى لنا معرفة العلاقات بين الدائرة؛ من خلال رئيسها، مع مختلف البلديات التابعة له، إذ يظهر بعض رؤساء البلديات أحيانا وكأنهم

مرؤوسين لرئيس الدائرة ويجعل رئيس الدائرة سلطة تتحكم في البلديات ومداوماتها وقراراتها من خلال ما خولته بعض النصوص، كما هو الشأن بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23-07-07- الذي جعل رئيس الدائرة جهازا من الأجهزة التابعة لسلطة الوالي و بالتالي فإن الوجود القانوني للدائرة قلتم من خلال دور رئيسها الدائرة المعين بموجب مرسوم رئاسي .

إن المتفحص للنصوص الجزائية الصادرة، عقب الإستقلال مباشرة، والخاصة بهذا الكيان لاسيما الأمر رقم 62-16 المؤرخ في 09-08-1962، وكذا للمؤلفات التي تدور حول الإدارة العامة الجزائرية يجد أن الدائرة تمثل إمتدادا لمجالس الدوائر « Les assemblées arrondissements » وكذا لجان الدوائر « Les commissions d'arrondissements » المعمول بها أثناء الحقبة الإستعمارية(.). لذلك فإنه بخلاف البلدية والولاية لم ينصب أي تفكير جدي على الدائرة للحسم في بقائها أو إختفائها وبقيت كيانا إنتقاليا مؤقتا دائما «Entité

transitoire permanente provisoire «لم تأت مختلف نصوص الجماعات المحلية الصادرة منذ الإستقلال وحتى بعد الإصلاحات بأي جديد بشأن الدائرة، بل عبرت هذه النصوص بجلاء عن مرحلة إنتقالية للدائرة وأبقت مصيرها مستمرا بين قوسين رغم مرور أكثر من ثلاثة عقود من صدور أول النصوص المنظمة للجماعات المحلية. وهو ما يؤكد قول الرئيس هواري بومدين الذي جاء في خطاب القاه سنة 1977 أمام رؤساء الدوائر : "باعتبار البلدية الخلية القاعدية للأمة ومتمتعة بإستقلال واسع وتقوم بنفسها بالتنمية، فقد كان هدفنا منذ وضع قانون الولاية، ترك التجربة والتطبيق يفصلان في مستقبل الدائرة ووضعناها بين قوسين"(.). لذلك فبعد عملية إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد التي تمت عقب الإستقلال لم يظهر أي نص خاص بخصوص الدائرة وإنما ظهرت في إطار الأحكام الإنتقالية لأول قانون ولائي وهو الأمر رقم 69-38.

حتى بعد إعادة النظر في الأمر المذكور بموجب القانون رقم 81-02 و عوض أن يضع حدا للمرحلة الإنتقالية للدائرة، نجد أنه قد أبقاها هو الآخر ضمن أحكامه الإنتقالية التي تضمنها (.): ولرئيس صلاحيات يمارسها بصفته ممثلا للدولة وتتحدد عادة بمراسيم كما هو بالنسبة لصلاحياته التي يعرضها المرسوم 94-215، وتتمثل في:- مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها، -إخطار الوالي بالوضع العام السائد في الدائرة و في جميع القضايا المتعلقة بالتنمية، -يدرس رئيس الدائرة الطلبات المقدمة اليه و يسلم عند الاقتضاء اي وثيقة او رخصة ينص عليها التشريع المعمول به في مجال إنتقال الأشخاص و الأموال و ممارسة بعض الأعمال،

- تشييط و الإشراف على البلديات الملحقة بالذائرة من خلال المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط القانونية.

المبحث الثاني : التنظيم الإداري اللامركزي :

نتعرض فيه إلى التنظيم البلدي ثم إلى التنظيم الولائي في شقه اللامركزي :

المطلب الأول : التنظيم البلدي :

للبلدية في الجزائر مكانة هامة في التنظيم القانوني و الإداري للدولة، يتجلى ذلك من خلال مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر، سواء تلك الدساتير التي حكمت الجزائر في عهد الأحادية أو تلك التي أقرت وأكدت الإصلاحات.

بالنسبة للأولى، نجد أولها، من الناحية الزمنية، دستور 1963 الذي نص في مادته 09: "الدولة الجزائرية دولة موحدة، منظمة على شكل جماعات إقليمية إدارية وإقتصادية وإجتماعية. والبلدية هي الجماعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية".

أما دستور 1976 فقد جاء في مادته 36 في فقرتها الأولى أن "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية". أما بالنسبة للثانية، أي الدساتير التي أقرت وأكدت الإصلاحات، فنجد كل من دستوري 1989 و 1996 المعدل قد نصا على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية".

ما كانت البلدية لتحظى بهذه العناية الدستورية لو لم ينظر إليها على أنها الخلية القاعدية في بناء الدولة، وأول إدارة يتوجه إليها الفرد بإعتبارها إطارا يجمع مواطنين يعيشون على إقليم واحد تلتقي وتتقاطع مصالحهم مع مصالح السلطات المركزية على مستوى هذه الخلية.

إن التنظيم البلدي في الجزائر لم يصل إلى ما هو عليه الآن إلا بعد أن مر بعدة مراحل منذ الإستقلال إلى الوقت الحالي ملازما فيها في كل مرحلة خصوصية النظام السياسي المبينة آنفا، وذلك بمعية نظيره الولائي. لذلك سنتعرض للتنظيم البلدي من خلال المراحل التي قطعها ومختلف النصوص التي نظمته قبل التعددية وبعدها، وذلك منذ إعتامد التنظيم البلدي منذ سنة 1967 إلى غاية القانون البلدي الصادر بتاريخ 22-06-2011، تحت رقم 11-10، مرورا بالقانون البلدي رقم 90-08.

الفرع الأول : مراحل تطور التنظيم البلدي :

نسلط فيه الضوء على التنظيم قبل التعددية وبعدها :

أولاً: التنظيم البلدي قبل التعددية :

يحتم علينا هذا العنوان عرض مختلف المراحل التي قطعها هذا التنظيم :

1- مرحلة (1962-1981)

في إطار هذه المرحلة يمكن التمييز بين فترتين مختلفتين، تمتد الأولى من سنة 1962 إلى 1967، ما يميز هذه المرحلة أنها تتميز بمحاولات عدة لإصلاحات جزئية للتنظيم البلدي الموروث لجعله يتماشى والواقع الجديد بعد الإستقلال. ثم الفترة الثانية الممتدة من 1967 إلى 1981، وهي فترة تعد تتويجا للفترة الأولى، وتتميز عن سابقتها بأن تم خلالها إرساء أول تنظيم بلدي في الجزائر بعد إستقلالها ويترجم ذلك القانون البلدي الصادر بالأمر 67-24 المؤرخ في 18-01-1967، المعدل والمتمم سنة 1981.

أ- (1967-1962):

لم يكن للبلدية في الجزائر خلال السنوات الأولى من الاستقلال أي تواجد من الناحية القانونية، يقصد بذلك أن إطارها القانوني لم يكن قد وضع بعد، ومن ثم فقد إنتظرت مدة أربع سنوات ليصدر بشأنها ذلك الإطار.

إن إنعدام الإطار القانوني للبلدية لا يعني إنعدامها ككيان على مستوى الواقع التنظيمي المحلي في إطار التنظيم الإداري للدولة ككل، إذ عرفت الجزائر كيانا بلديا تمثل في البلدية الفرنسية التي ورثتها عقب الإستقلال والتي وجدت طبقا للقانون البلدي الفرنسي الصادر شهر أفريل 1884).

غير أن ما يلاحظ بشأن هذا الكيان هو معاناته من أزمة خانقة إستهدفته تعزى أساسا إلى المغادرة الجماعية للعنصر الأوروبي المشرف والمسير لهذه البلديات بحلول الإستقلال. إن هذه المغادرة الجماعية للأوروبيين رافقها غياب الإطار الجزائري المؤهل لتولي شؤون أفرادها ورعاية مصالحهم، إضافة إلى العجز الكبير الذي عرفته أغلبية الميزانيات البلدية في تلك الحقبة نتيجة إنخفاض الموارد المالية وزيادة أعباء البلدية نتيجة مخلفات الإستعمار.

أمام الوضع السابق، وجدت السلطات العليا نفسها آنذاك أمام خيارين أحلاهما مر كما يقال أولهما يتمثل إما في إختفاء البلدية من خريطة التنظيم الإداري المحلي في بناء الدولة الجزائرية- على الأقل كمرحلة مؤقتة- وهو خيار لا شك من أن له تداعياته السلبية ونتائج العكسية في حالة تبنيه، ذلك

أنه سيهمش مشاركة المواطنين المحليين ويحرمهم من بناء دولتهم الفتية، وذلك بحرمانهم من إنتخاب ممثلهم في مجالس شعبية منتخبة ويوحى بأن هناك موقفا يقضي برفض مبدأ الإنتخاب، وهو ما من شأنه أن يخلق هوة بين الحاكم والمحكوم. أما ثانيهما فيتمثل في حل تلك البلديات كإجراء إداري أولي، يعقبه تنظيم إنتخابات بلدية، وهو إجراء تجهل عواقبه بالنظر إلى الظروف التي لم تكن مهياًة لذلك.)

في حقيقة الأمر، منذ الوهلة الأولى، كان هناك إتجاه يرمي إلى جعل البلدية الخلية الأساسية في التنظيم الإداري المحلي الجزائري؛ وفي هذا الإطار وبغية سد الفراغ وترجمة ذلك الإهتمام ونتيجة عدم التمكن من إجراء إنتخابات بلدية، إتخذت السلطات الحاكمة إجراءات إنتقالية تمثلت أساسا في:

- تعويض إختفاء السلطات العمومية المحلية البلدية بمندوبيات خاصة معينة تحل محل المجالس البلدية الموروثة إبتداء من صائفة 1962). ويوجد على رأس كل مندوبية خاصة رئيس يمارس إختصاصات وسلطات رئيس البلدية. يساعده في أداء هذه المهام، نائب للرئيس، وكذلك في بعض الأحيان عدد من المندوبين يتراوح عددهم حسب أهمية عدد سكان البلدية. يعينون بموجب قرارات صادرة عن المحافظين ويمارسون مبدئيا نفس صلاحيات المجلس البلدي الموروث، وذلك طبقا للقانون رقم 62-157 المؤرخ في 31-12-1962 الذي مدد العمل بالتشريعات الفرنسية ماعدا ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية.)

- الإصلاح الإقليمي للبلديات بمقتضى المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16-05-1963 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات.) الذي عمل على تقليص عدد البلديات إلى 676 بلدية بعد أن كان العدد يتمثل في 1578 بلدية عبر التراب الوطني.

- مساهمة البلدية في النشاط الإقتصادي والإجتماعي من خلال الإعتماد على جهازين يتمثلان في لجنة التدخل الإقتصادي والإجتماعي، تتكون من ممثلين عن السكان وتقنيين لهم خبرة في شؤون المرافق العامة والمشاريع الخاصة، تتحصر وظيفتها في بعث التنظيم الإقتصادي والإجتماعي على المستوى البلدي، عن طريق تقديم إقتراحاتها وأرائها حول مشروع الميزانية، والمشاركة في كل عمل أو إبداء أي إقتراح يفيد في دفع التنمية المحلية.) أما الجهاز الثاني فهو المجلس البلدي للتشيط الإشتراكى، وقد أنشئ سنة 1963.) على مستوى كل بلدية، تتحصر، مهامه في تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة، ويتألف من رؤساء البلديات، لجان التسيير الذاتى، ممثل الحزب، الإتحاد العام للعمال الجزائريين، الجيش والسلطات الإدارية في البلدية تمثلت فيما يسمى بالبعثة الإدارية.

يبدو أن سعي السلطة آنذاك من وراء إتخاذ الإجراءات المذكورة، خاصة الإجراء الثاني هو عدم التوسيع من حجم البلديات بدافع التخفيف من نقص الإطار البشري علاوة على السماح بإستعمال عقلائي للموارد المالية آنذاك.)

ب- (1967-1981) :

تميزت هذه الفترة بأهمية خاصة، كونها أعتبرت فترة حاسمة في رسم سياسة مبدئية ونهائية خاصة بالتنظيم، إذ أنها أرسيت وبدون رجعة أسس التنظيم الإداري البلدي من خلال صدور أول قانون خاص بالبلدية وهو القانون الصادر بالأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 (2) الذي إنبثق عنه جهازين هما المجلس الشعبي البلدي كجهاز جماعي للمداولة ويعد الجهاز الأساسي للبلدية (3) والمجلس التنفيذي البلدي كجهاز جماعي هو الآخر لتنفيذ مداورات المجلس الأول.

لقد صدر القانون المذكور بعد أن سبقه صدور ميثاق البلدية الذي أقره مجلس قيادة الثورة والحكومة بتاريخ 04-10-1966. غير أنه بعد أكثر من 14 سنة من تطبيقه أعيد النظر فيه بموجب التعديل الذي مس بعض جوانبه، لاسيما ما يتعلق منها بالجانب التنموي، وذلك بمقتضى القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04-07-1981 () الذي تلتته مراسيم تطبيقية عدت القطاعات التي أصبح للبلدية حق التدخل فيها، إذ نص كل مرسوم من تلك المراسيم على أن للبلدية كامل الصلاحية في القيام بأي عمل يمس قطاع النشاط الذي تضمنه نص المرسوم، مع حق التدخل فيها، إذ نص كل مرسوم من تلك المراسيم على أن للبلدية كامل الصلاحية في القيام بأي عمل يمس قطاع النشاط الذي تضمنه نص المرسوم، مع وضع شرط مفاده أن تحويل أي اختصاص جديد يلزم أن يرفق بالموارد المالية التي تغطي نفقاته.

2- مرحلة (1981-1989) :

بعد مرور ثلاثة سنوات من التعديل المذكور والذي يعد بمثابة إصلاح في المهام التنموية للجماعات المحلية في الجزائر، لاسيما البلدية بشر إصلاح آخر تضمنه القانون 84-09 المؤرخ في 04-02-1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي، والذي رفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية. عقب هذا الإصلاح بخمس سنوات كانت البلدية مرة أخرى موضوعا لإصلاح آخر فرضته طبيعة التحولات والإصلاحات التي أتى بها دستور 1989، حيث إنتقلت من كونها بلدية الحزب الواحد إلى بلدية التعددية السياسية.

تتميز هذه المرحلة بصدور القانون رقم 90-08 ، المتعلق بالبلدية إلا أن دخوله ميدانيا حيز التطبيق كان مسبقا بمرحلة إنتقالية دامت ستة أشهر ، يرجع السبب في وجودها إلى عزم السلطات العليا آنذاك تأجيل إجراء الإنتخابات المحلية. وعليه من باب الموضوعية، من حق الدارس معرفة أهم ما ميز هذه المرحلة من حياة البلدية و الدوافع التي فرضتها.

بدأت المرحلة الإنتقالية البلدية بصدور القانون رقم 89-17 المؤرخ في 11-12-1989، المتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية(). يبرر بعض الأساتذة أن هذا التأجيل جاء لإعتبار واحد يتمثل في إعطاء مجال زمني للأحزاب السياسية لإتاحة الفرصة لها، قصد التكيف والإستعداد للمشاركة لأي أول إنتخابات محلية تعددية().

كما نص القانون المشار إليه في مادته الثانية على إنشاء مجلس بلدي مؤقت يتكون من 03 إلى 05 أعضاء من بينهم الرئيس، قد يكون هؤلاء تابعين لمصالح الإدارة العمومية أو مواطنين عاديين، يعينهم الوالي بموجب قرار.

ثانيا : التنظيم البلدي في إطار التعددية

.....

.....

الفـرـع الثـانـي : هـيـأت التـنظـيم البـلـدي :

طبقا للمادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10 تتوفر البلدية علي هيئة مداولة هي المجلس الشعبي البلدي هيئة تنفيذية يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدية إضافة إلى دارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع التنظيم المعمول بهما. ينتخب المجلس الشعبي البلدي لعهد مدتها خمس سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة، حسب المادة 65 من القانون 16-10 المؤرخ في 25 أوت سنة 2016،المتعلق بنظام الإنتخابات .

أولا : المجلس الشعبي البلدي

يتشكل المجلس الشعبي من منتخبين يتم إختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الإقتراع العام السري المباشر لمدة خمس سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني.

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان.

1-نظام سير أعمال المجلس ولجانه :

نتطرق بداية إلى:

أ-سير أعمال المجلس الشعبي البلدي :

نتعرض هنا إلى كل من قانون و قانون 20111990:

- القانون 90-08:

إذا كان نظام سير المجلس الشعبي البلدي ومداولاته في عهد الأحادية الحزبية لا يثير أي إشكال كون كل أعضاء المجلس يعدون مناظرون في حزب واحد، وهم أعضاء منسجمون في مواقفهم ويمثلون خطا سياسيا واحدا، فإنه على خلاف ذلك نجد أن المجالس الشعبية المنتخبة في عهد التعددية تفنقد إلى ذلك وهو ما يعكسه سير إجتماعاتها ومداولاتها عمليا وهو ما تظهره عهدها المختلفه التي تميزت في كثير من الحالات باللاتوافق المفضي إلى الإنسداد .

يجتمع المجلس الشعبي البلدي مرة واحدة في دورة عادية كل ثلاثة أشهر، كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية كلما إقتضت ذلك شؤون البلدية، ويكون إجتماعه في هذه الحالة بناءا على طلب من رئيسه أو (3/1) أعضائه أو بناءا على طلب من الوالي().

يفتتح رئيس المجلس الجلسة بالمناداة على الأعضاء ليتأكد ما إذا كان النصاب متوافرا لعقد الإجتماع أم لا(). يحزر محضر يبين فيه القائمة الإسمية للأعضاء الحضور وكذا الغياب، بالنسبة للغائبين لا يعتد كعذر للغياب إلا حالة المرض والوكالات. إن إحترام النصاب يعد مسألة من"النظام العام"لإفتتاح الأشغال ومتابعتها وشرعية القرارات التي يتخذها المجلس ().

لسير النقاش فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعد في غالب الأحيان رئيس الجلسات، على أنه يمكن أن يتأسسها في بعض الأحيان أحد نوابه أو أحد أعضاء المجلس إذا كان رئيسا لإحدى لجان المجلس إذا كانت أشغال اللجنة تشكل موضوعا من مواضيع جدول أعمال () الجلسة التي تجري باللغة العربية () ويسهر رئيس الجلسة على ضمان حسن سيرها.

تجدر الإشارة إلى أنه يمكن للجمهور حضور جلسات ومداولات المجلس الشعبي البلدي إلا إذا قرر جعل الجلسات غير علانية لفحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي والحالة الإنضباطية للمنتخبين ().

يقوم رئيس الجلسة أو مقررها بعرض الملفات المسجلة في جدول الأعمال بمجرد إنتهاء أشغال الجلسة يأمر رئيسها القيام بعملية التصويت.

تتخذ القرارات بأغلبية الأصوات المعبر عنها، سواء في حالة تبني القرار أو تعديله أو كان موضوع تأجيل أو رفض وفي ما غادر أحد الأعضاء أثناء المناقشات فإن إنسحابه يعد إمتاعا وليس غيابا. ويكون التصويت إما برفع الأيدي أو التصويت السري في حالة ما طلب ذلك (3/1) الأعضاء الحاضرين.

يتم تبني المداولة عندما تصوت ب "نعم" أغلبية الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح صوت رئيس الجلسة.

إن ما ذكرناه يتعلق بعمل مجلس شعبي بلدي في حالات عادية ووفقا لأحكام القانون البلدي، غير أن الواقع ليس كذلك في كثير من الأحيان، إذ نكاد نسمع بشكل شبه يومي من خلال الإحتكاك بمجالسنا أو من خلال الصحف والتصريحات الرسمية أن إنسدادا وقع بهذا المجلس أوذاك، وذلك سواء في إطار العهدة الأولى أو العهدة الثانية للمجالس الشعبية البلدية أو حتى العهدة المتعاقبة ، وهنا يمكن أ نشير الى حاله الانسداد التي عرفتها معظم عهدة المجلس الشعبي البلدي لبلديه سعيدة والتي استدعت تدخل السلطة الوصية والتي كان أخرها تلك التي عرفها المجلس الشعبي البلدي شهر أواخر شهر أوت 2019.

أما عن حالات الإنسداد فقد إختلفت من مجلس لأخر نتيجة تعدد الحالات المؤدية اليها، فهناك من الحالات ما يطرأ منها مباشرة بمجرد إنتهاء العملية الإنتخابية المحلية، أي المرتبطة بالإنتخابات البلدية وإعلان النتائج و هو ما يظهر مثلا من خلال مسألة تولي رئاسة المجلس الشعبي البلدي ومنها ما يطرأ في أية مرحلة من حياة المجلس.

إذا كانت المادة 48من القانون البلدي 90-08الملغى صريحة في إسنادها رئاسة المجلس الشعبي البلدي عن طريق التعيين إلى القائمة التي نالت أغلبية المقاعد وأن تنصيبه يتم خلال ثمانية أيام التي تلى إعلان نتائج الإقتراع وأنه يعين للمدة الإنتخابية للمجلس الشعبي البلدي، فإن الممارسة أنتجت كانت غير ذلك إذ تمت عملية التعيين لرؤساء بعض المجالس بكيفية مغايرة لمضمون المادة خاصة إبان ثالث عهدة للمجالس الشعبية المحلية البلدية المنتخبة تعدديا.

إذ لم تنصب بعض المجالس الشعبية البلدية المنتخبة رغم مرور مدة (06) أشهر على إنتخابها، وذلك بسبب إختلاف التفسير المعطى للمادة 48المذكورة .

فبينما يرى البعض أن المقصود بالأغلبية الواردة في المادة هي الأغلبية المطلقة يتشبث آخرون بموقف مفاده بأن المقصود هو الأغلبية النسبية وهو التفسير الذي تعنتقه السلطة الوصية على الجماعات المحلية، ممثلة في زارة الداخلية والجماعات المحلية.

لم يقف الأمر بخصوص المادة 48 عند الحد المذكور وإنما طرحت مشكلا آخر يتعلق بحالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية أو عند تعادل الأعضاء، فقد كان ذلك هو الأخر موضوعا لتفسيرات مختلفة ().

يظهر ذلك من خلال إحدى الجلسات البرلمانية التي وجه فيها سؤال لوزير الداخلية حول ما عرف بتعليمة الأكبر سنا المتمخضة عن إختلاف التفسيرات بشأن المادة 48. ومما جاء على لسان وزير الداخلية "...ومن ثم فلنا بدورنا تفسيراً آخر لنص المادة يعتمد على مبدأ الشمولية القانونية، وإسمحوا لي أن أتوقف هنا لحظة لأؤكد بالنسبة لهذا الموضوع بالذات أن كل الأحزاب دون إستثناء، أقول كل الأحزاب بدون إستثناء قد إعتمدت بشأن تنصيب رؤساء المجالس الشعبية البلدية تفسيراً حسب مصالحها الحزبية يختلف من بلدية لأخرى..."().

لقد تمخض عن الوضع السابق بشأن رئاسة المجلس الشعبي البلدي أن بقيت البلديات التي عاشته تعاني ركوداً تنموياً بدوامه ومن ثم توقف نشاط الرسمي للبلديات وعطلت إختصاصاتها بتوقفها عن التداول في شؤون أفرادها نتيجة لغياب رؤساء للمجالس الشعبية البلدية يشرفون على قيادة هذه البلديات. إن الصيغة التي وردت بها المادة 48 نظراً لما لها من قراءات وتفسيرات مختلفة يستحسن أن يعاد النظر فيها بشكل يتماشى والأصول والمبادئ التي تحكم الجماعات المحلية وفي مقدمتها الإبتخاب والإستقلال - ولا نقصد بالإستقلال هنا الإستقلال المعترف به للجماعات المحلية تجاه السلطات المركزية والذي يعد كركن من أركان قيام هذه الجماعات كما ذكرنا - بل نعني بها كذلك بالنسبة للجزائر أكثر من ذلك أي إبعاد هذه الجماعات من أن تكون رهينة المصالح الحزبية والرؤى المتغيرة للإدارة. وهوما يظهر من خلال ما طرحته هذه المادة من نقاش على مستوى المجلس الشعبي الوطني، حيث كان هناك طرحان طرح يتبناه النواب وطرح تتبناه السلطات الوصية على الجماعات المحلية وذلك من خلال السؤال المطروح على وزير الداخلية والجماعات المحلية من قبل النائب صالح إبراهيمي "هن التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية حيث، جاء السؤال بالصيغة الأتية: هل راسلتم الولاية غداة الإنتخابات المحلية ليوم 23-10-1997 بمنشور خاص بتطبيق المادة 48 من قانون البلدية ؟.

في حالة الإيجاب، أريد نسخة من هذا المنشور كنائب للشعب للإطلاع عليها، وأود الحصول على مرجعكم في ذلك. وكيف سمحتم لنفسكم بتفسير القانون وتجاوز سلطتكم في ذلك، لأن التفسير خاص إما بالقضاة وإما بتفسير تشريعي من المجلس الشعبي الوطني، أما في حالة عدم تحرير أي منشور، فبماذا تفسرون وجود منشور لدى السادة الولاية بدون تاريخ ولا إمضاء ولا حتى الديباجة ؟.

كان رد وزير الداخلية "...هكذا، فإن المشرع من خلال أحكام هذه المادة (أي المقصود بها المادة 48) يحيل إلى الأغلبية النسبية، وعليه، فمن البديهي إذا تعلق الأمر بالأغلبية المطلقة، فإن أحكام هذه المادة هي التي تطبق..." ().

تقاديا لكل ما سبق نرى أن مصطلح تعيين الوارد في المادة 48 فقرتها الأولى يتعين أن يحل محله مصطلح إنتخاب. لتحرر الفقرة في نظرنا كالاتي: "ينتخب أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، ونظرا لما قد تتمخض عنه نتائج الإنتخابات من نيل لقائمتين حزبيتين أو أكثر لنفس المقاعد أو لتساو في عدد الأصوات يستحسن إضافة فقرة ثانية للمادة 48 تتضمن حسم الأمر في حالة تسجيل هذه الأوضاع في نتائج الإنتخابات لتتضمن النص على: "في حالة نيل قائمتين أو أكثر الأغلبية بنفس عدد المقاعد لكل واحدة منها، ينتخب أعضاء القائمة التي نالت أغلبية الأصوات المعبر عنها عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي".

وضما نا لمبدا الإنتخاب على كل مستويات تنظيم وعمل الجماعات المحلية تستبدل صياغة الفقرة الثالثة من نفس المادة لينص فيها على: "ينتخب (بدل يعين) الرئيس للمدة الإنتخابية للمجلس الشعبي البلدي".

إن إعادة النظر في المادة بالكيفية المبينة سابقا كان سيجعل المجلس الشعبي البلدي بعيدا عن الإستقرار من خلال الحسم في إشكالية رئاسته، لاسيما وأن رئيس المجلس البلدي يمارس مهامها بوصفه كسلطة محلية (كممثل للبلدية) وإختصاصات بوصفه سلطة لعدم التركيز (كممثل للدولة)، ومن ثم فإن ذلك للإستقرار ينعكس على الصفتين معا وبالتالي على الأداء التنموي للبلدية .

على أن ذلك كله لا يعد في نظرنا إلا نصف حل ما دامت أن مسألة سحب الثقة من رؤساء المجالس الشعبية البلدية تبقى هي الأخرى "نقطة سوداء" تميز البلدية كجماعة محلية على حد تعبير الوزير المنتدب لدى وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية، مكلف بالجماعات المحلية في مداخلته التي ألقاها في الندوة الفكرية التي نظمها مجلس الأمة، تحت عنوان "مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع المعطيات الوطنية الجديدة()". وهو ما يبرزه رد وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية نفسه في رده على تدخل لأحد النواب بالمجلس الشعبي الوطني الذي طرح عليه مسألة سحب على مستوى المنطقة التي يمثلها "...أود أن أقول أن هذا المشكل (سحب الثقة) ليس محصورا على ولاية واحدة بل تعرفه بلديات القطر برمته، فمثلا لقد عرفت 38 بلدية سنة 1998 حالة سحب الثقة من رؤسائها، وشملت 20 ولاية. وحدثت سنة 1999، 48 حالة سحب للثقة على إمتداد

26 ولاية وحتى سنة 2000 لاحظنا في ظرف ثلاثة أشهر، إحدى عشرة (11) عملية سحب للثقة في خمس ولايات ().

إن حتمية تعديل المادة 48 التي عمرت مدة إحدى وعشرون سنة عمر القانون البلدي الذي تضمنها تكمن في ما طرحه سابقها أي المادة 47 من القانون البلدي من غموض يتعلق بما تشير إليه من وجود هيئة تنفيذية تتشكل منها البلدية تتمثل في وجود نائب أو أكثر لرئيس المجلس الشعبي البلدي وأن هذه الهيئة مهمتها تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي.

يتمثل غموض المادة 47 في حديثها عن هيئة جماعية لتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، غير أن ذلك في حقيقة الأمر يبقى مهمة حصرية للرئيس وليست جماعية إلا في حدود بعض الاستثناءات الطفيفة لسبب بسيط يستشف من صلب القانون نفسه () ألا وهو عدم إلزامية لجوء الرئيس لمساعدة نوابه وهو ما يستشف من نص المادة 47 ذاتها، حيث جاءت صياغتها كالآتي: "...يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر...". هذا من جهة ، من جهة أخرى، فإن إنابة الرئيس كذلك نائبا أو منتخبا للقيام ببعض مهامه مسألة جوازية وإذا تمت فإنها تكون تحت مسؤوليته وهو ما نصت عليه المادة 53 من القانون البلدي بقولها: "يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينيب عنه في بعض مهامه نائبا أو منتخبا إنتدبه خصيصا تحت مسؤوليته".

إن القانون البلدي القديم المنظم للبلدية الجزائرية ، قانون 1967، في عهد الأحادية تميز أكثر ب"مبدأ الجماعية" في تنفيذ القرارات البلدية في إجتماع المجلس التنفيذي البلدي قصد تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ومقرارات المجلس، التنفيذي كما يتخذ أي إجراء يتعلق بإختصاصاته". لذلك فإن ما أثارته المادة 47 هي الأخرى من إشكالات في صياغتها كان يتعين إعادة النظر فيه بكيفية تجعل المجلس التنفيذي هيئة قائمة بذاتها لا تتوقف على إرادة رئيس البلدية في نشأتها.

جوانب أخرى، أيضا، لا تشير إلى ذلك السير العادي للمجلس في عهد التعددية على النحو الذي عرضناه ، ومن ثم تجعل دوره التنموي معطلا مفتقدا لسيره العادي نتيجة للإختلافات التي تثور بين أعضائه بشأن أية مسألة من المسائل مما يؤدي إلى إنسداده، مثلما هو الشأن بالنسبة لنقطة من نقاط جدول أعمال المجلس البلدي، بل أكثر من ذلك بشأن نقطة نظام ، حيث ما أدى ذلك إنسحاب بعض أعضاء المجلس أو مقاطعتهم لأشغال لدورات المجلس كلية نتيجة لعدم التوافق بين الأعضاء.

كحالات للإشكالات التي سببتها صياغة المادة المذكورة يمكن ذكر كمثال عن ذلك ما عرفه المجلس الشعبي البلدي لبلدية معسكر والمجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي بلعباس. فبالنسبة للمجلس الأول، وبمناسبة تنظيمه لأحدى دوراته العادية؛ حدث وأن طلبت مجموعة من الأعضاء المنتمين لأحزاب

مختلفة من رئيس المجلس إدراج نقطة نظام قبل بداية الأشغال إلا أن الرئيس رفض الطلب، فرأى البعض أن ذلك يعد إنفرادا بالرأي وتعسفا في حقهم فقرروا الإنسحاب من الجلسة ومقاطعة الدورة كلية (). أما بالنسبة للمجلس الثاني فقد عرف حالة إنسداد سببت توترا شديدا بين أعضائه بسبب عد التفاهم على إدراج نقطة تدخل ضمن جدول الأعمال().

إن مثل هذه الحالات وغيرها كعينات عطلت كثيرا الفصل في بعض المسائل ذات الصلة المباشرة بحاجات أفراد البلدية ، ومن ثم مست بمصادقية التنظيم البلدي ودور التتموي ، وذلك نتيجة عدم التوافق المسجل بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

الوضع السابق هو الذي أدى، ربما، بالوزارة المشرفة على الجماعات المحلية إلى أن تدرج أنذاك ضمن مشروع القانون البلدي الذي طرح كبدل لقانون 1990 عن "تحديد جدول الأعمال " الذي تحدث عنه المشروع ضمن مادتين هما المادة 13 والمادة 64. حيث نصت المادة الأولى في فقرتها الثانية على: "قيام المجلس بتحديد تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس وإخطار الأمين العام للبلدية بذلك، في حين نصت المادة الثانية على: "قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحديد جدول الأعمال بصفته ممثلا للبلدية دون أن تتحدث عن إعلامه، بهذه الصفة للأمين العام للبلدية".

إضافة إلى ذلك عدم إحترام بعض أحكام القانون البلدي فيما يخص نظام المداولات والتحضير لها، كما هو الشأن مثلا للمادة 16/2 التي تنص على: "...توجه هذه الإستدعاءات إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي كتابيا وإلى مقر سكانهم، مرفوقة بجدول الأعمال، قبل عشرة أيام عمل على الأقل من موعد الإجتماع".

إن عدم مراعاة ذلك في قانون 1990 كثيرا ما كان وراء عدم حضور بعض أعضاء المجالس المنتخبة ، ومن ثم طعنهم في شرعية المداولات التي تمت في غيابهم. إن ذلك في رأينا ناتج عن سوء التفاهم القائم بين المنتخبين الذين ينتمون إلى تشكيلات سياسية متعددة مما يؤدي إلى إضطراب نظام المداولات وعدم التحكم فيه وطول محلها لدورات الإستثنائية والجلسات الطارئة ومن هنا توقف المجالس عن معالجة شؤون البلدية ، كما نصت على ذلك المادة 85 من القانون البلدي. وعلى سبيل المثال نذكر هنا ما عرفته المداولات 53 بلدية تتشكل منها ولاية تلمسان، والتي يتواجد على مستوى مجالسها المنتخبة 17 حزبا سياسيا و 19 مستقلا، بمجموع يشكل 453 منتخبا؛ حيث نظمت هذه المجالس 1088 جلسة طارئة و 597 جلسة عادية كان الإعتماد فيها على ما تمخض عن الجلسات الطارئة().

إن التفسير المعطى لهذه المشاكل وغيرها يرجعه الوزير الوصي على الجماعات المحلية إلى "التربص الذي نخوضه في ممارسة الديمقراطية في ظل التعددية الحزبية سواء كنا إدارة أم منتخبين أم

هيئة منتخبتين فهذه أنتخبت في ظروف خاصة وفي إطار التعددية الحزبية، وبطبيعة الحال كان منتظرا حدوث بعض التناقضات نتيجة إحتكاك الذهنيات، مادام المنتخبون ينتمون إلى أحزاب مختلفة، بالإضافة إلى أخلاق كل منتخب وتجربته الشخصية".()

-في القانون 11 - 10:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام . يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة. يحدد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم، هذا ما نصت عليه المواد 16 و17.

ب-لجان المجلس الشعبي البلدي :

ترتكز الجماعات المحلية مهما اختلف تعدادها وأحجامها من دولة لأخرى، في العادة، على أعمال هيئات فرعية تلحقها تتمثل في اللجان والتي تكون قد تكون لجانا دائمة أو مؤقتة. يعزى ذلك إلى: - حجم المجلس المحلي من حيث كبره أو صغره()، وعدد الدورات التي يحددها له القانون، مما لا يسمح لجميع أعضاء المجلس بتخصيص أوقات خارج الدورات المحددة قانونا ومعرفة المسائل الدقيقة في إجتماعات المجلس، مما يستحسن معه ترك المسائل التفصيلية للجان العامة للمجلس()، - إحتواء لجان المجالس المحلية - كما هو مفترض - على عناصر مختصة ذات كفاءة عالية وهو أمر يصعب تحقيقه على مستوى المجلس المحلي مجتمعا () .

في الجزائر، يجد الدارس والمنتبع لشؤون الجماعات المحلية أن النصوص، وهذا كقاعدة عامة، لم تشذ عن هذه القاعدة إذ لضمان تحقيق المزايا المذكورة منجهة، وضمان قيام المجلس الشعبي البلدي بمهامه، من جهة أخرى، تحدثت هذه النصوص عن ما يسمى باللجان البلدية سواء الدائمة أو المؤقتة، وذلك سواء قبل التعددية أو بعدها.

قبل التعددية جاء ذلك في أول قانون بلدي، بل أكثر من ذلك قبل صدور ميثاق البلدية وقانونها كما عرفنا عند الحديث عند تطور التنظيم البلدي حينما أنشئت لجان التدخل الإقتصادي والإجتماعي. لقد أشار الميثاق البلدي الصادر سنة 1966 في صفحته 20 إلى "وجوب أن تتضمن كل لجنة جميع المثقفين الأكفاء في ميدان إختصاصها ". ليعقبه بعد ذلك القانون البلدي لسنة 1967 متحدثا عن اللجان ضمن 7 مواد، حيث جاء في المادة 94 منها: "يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة أو وقتية لدراسة المسائل التي تهم البلدية من كافة الوجوه". بتبني التعددية السياسية حافظ القانون 90-09 على نشأة المجالس الشعبية البلدية للجان البلدية، وذلك بحديثه عن هذه اللجان ضمن 3 مواد، هي المواد 24، 25 و26.

فقد جاء في المادة 24 مايلي: "المجلس الشعبي البلدي أن يكون من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية لاسيما في المجالات التالية:

- الإقتصاد والمالية،
- التهيئة العمرانية والتعمير،
- الشؤون الاجتماعية والثقافية،

تشكل هذه اللجان بمداولات المجلس الشعبي البلدي ويجب أن يضمن تشكيلها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات الساسية للمجلس الشعبي البلدي".

إن إجراء مجرد مقارنة بسيطة بين النصين الذين نظما البلدية كمؤسسة قبل التعددية وبعدها يبين أنه بخلاف القانون القديم، فإن القانون 90-08 قد ضيق من نطاق تشكيل اللجان. يتضح ذلك من خلال الصياغة التي وردت بها المادة 24. ففي الوقت الذي تحدثت فيه هذه المادة عن 3 لجان تخص 3 مجالات، نجد أن المادة 94 من القانون القديم تحدثت عن تشكيل المجلس الشعبي للجان في أي مجال، لنخرج بنتيجة مقتضاها أن قانون 1990 في مادته 24 بمضمونها لا يستقيم وحقيقة التطور الحاصل وطنيا ودوليا من ضرورة إعطاء الأهمية لقضايا مستجدة كالبينة والتنمية المستدامة وإنشاء لجان خاصة بها ومن ثم إتساع المفهوم الوظيفي للبلدية.

ولعل القصور الذي تتميز به المادة 24 كان وراء إستدراك وزارة الداخلية والجماعات المحلية للأمر، من خلال المشروع الذي أعدته قصد إعادة النظر في القانون البلدي. حيث تمت إعادة صياغة المادة 24 بصياغة توحى بترك المجال واسعا أمام المجلس الشعبي البلدي في تشكيل أية لجنة. غير أن هذه المحاولة تعد في نظرنا محاولة غير موفقة لكون هذه اللجان لم تدرجها الصياغة ضمن إنشاء المجلس للجان الدائمة وانما كلجان مؤقتة. رغم أن هذه المسائل أو القضايا تكتسي طابع الديمومة في ضرورة الإهتمام بها كالبينة مثلا. يتضح ذلك من خلال الصياغة التي وردت على بالشكل الآتي: "يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يكون من بين أعضائه لجنة مؤقتة لدراسة قضية خاصة". خاصة وأنه حينما تحدثت نفس المادة عن اللجان الدائمة لم تضيف شيئا إلى مضمون المادة 24 من القانون البلدي الحالي اللهم إلا إلحاقها للشؤون الرياضية والشبانية بلجنة الشؤون الإجتماعية والثقافية.

إن ما يمكن أن يبدي كملاحظات بخصوص اللجان، هو أن قانون 90-08 الملغى "أو حتى ما طرحته وزارة الداخلية والجماعات المحلية من مقترحات لإعادة النظر في قانون البلدية والولاية وعنونتها ب"قاعدة عمل لإعداد المشروع التمهيدي للقانون المتعلق بالبلدية" هو بقاء القصور مسجل من حيث إتساع نطاق عددها هذه اللجان. إذ هناك جوانب أخرى لها أهميتها القسوى لا على مستوى الوحدة

المحلية لوحدها وإنما على الدولة ككل كما هو الشأن بالنسبة للإستثمار والصحة والبيئة والتنمية المستدامة والعلاقة بالمجتمع المدني مازالت مهمة وهي مسائل كان يتعين التفكير في إن تشملها اللجان.

علاوة ما ذكر أثبتت التجربة التي تمخضت عن تطبيق القانون البلدي الحالي - وهذا على الأقل - خلال العهدين اللتين تلتا توقيف المسار الإنتخابي أن اللجان البلدية رغم أهميتها بالنسبة للمجلس الشعبي المحلي من حيث سير عمله، إلا أن المنتخبين عامة، على مستوى المجلس، والمتواجدين على مستوى اللجان البلدية بصفة خاصة لا يدركون حقيقتها. فشانها شأن المجلس الشعبي البلدي لم تكن اللجان البلدية بمنأى عن حالات الإنسداد التي ميزت المجالس الشعبية البلدية، إذ كثيرا ما ينعكس الإنسداد الذي يعرفه هذا الأخير لأي سبب على اللجان لكون أعضاء هذه اللجان هم أعضاء من المجلس. إضافة إلى ذلك إن لم يحدث هذا الإنسداد على مستوى المجلس قد يحدث على مستوى هذه اللجان ذاتها، ويرتبط ذلك عادة بمسألة رئاسة هذه اللجان وتشكيلها.

لقد نصت المادة 25 من القانون البلدي على: "يرأس اللجنة منتخب بلدي يعينه المجلس الشعبي

البلدي ...".

ان هذه المادة، إذن، كما يتضح من مضمونها تجعل المجلس الشعبي البلدي هو صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في إنشاء اللجان البلدية وبالتالي فإن أية لجنة من اللجان التي تحدث عنها القانون البلدي لن ترى النور إلا بالتوافق الذي يحصل الذي بين أعضائه بشأن هذه المسألة.

إن ما جاءت به المادة المذكورة يوحي وكأننا أمام مجالس شعبية منتخبة منسجمة ومن ثم فإن هناك توافقا أليا بين أعضائها وأن المصلحة العامة المحلية تحظى بإهتمام الجميع ومن ثم، فإنه من هذه الناحية، لا يوجد ما يحول دون نشأة اللجان بشكل عادي. غير أن الواقع عكس ذلك فلقد حدث وأن تعطلت الإستجابة لأبسط حاجات أفراد الوحدة المحلية نتيجة لحالات إنسداد كثيرة عرفتھا المجالس الشعبية البلدية حالت دون نشأة اللجان لمدة طويلة وصلت ما بين مدة ستة أشهر إلى سنتين. بالنسبة للحالة الأولى، يمكن أن نذكر، على سبيل المثال، ما عرفه المجلس الشعبي لبلدية سيدي أمجد بولاية الجزائر الذي حال الإختلاف بين أعضائه دون إجتماعه للمدة المذكورة مما أثر على أبسط دور له كتخصيص وجبات غذائية للمحتاجين خلال شهر رمضان في إطار ما يسمى بقفة رمضان(). في حين تتمثل الحالة الثانية، في ما عرفه المجلس الشعبي البلدي لبلدية مشرية نتيجة إختلاف أعضائه طيلة المدة المذكورة ().

إضافة إلى ما سبق، فإنه حتى بتجاوز مسالة رئاسة المجلس أو دورات إنعقاده... إلخ مما يصادفه من عراقيل تؤدي إلى الإنسداد بين أعضائه فإن ذلك لا يؤدي إلى نهاية هذه الحالات بل قد تطرأ حالات إنسداد نتيجة التنافس الحاد بين أعضائه على اللجان التي تشكله والعضوية فيها ورئاستها. لقد جاءت المادة 25 من القانون البلدي المشار إليها لتنص على أن رئاسة اللجنة تؤول لمنتخب بلدي يعينه المجلس.

إن هذه المادة، جعلت اللجنة، إذن، ترتبط بالتوافق بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي وهو لم يكن ليتحقق بسهولة في أغلب الحالات.

نتيجة لما ذهب إليه المادة 25 والنتائج المتمخضة عن أعمالها جاء في مشروع القانون البلدي بشأن رئاسة اللجنة بأن ترك أعضائها ينتخبون رئيسهم وذلك ليتخطى المجلس وتعيينه لرئيس اللجنة. لقد تم انتظار القانون رقم 11-10 السابق الذكر كقانون بلدي جديد الغى سابقه ، حيث خصص لهذه اللجان ستة مواد هي المواد 31، 32، 33، 34، 35 و36.

جاء في المادة 31 : "يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه ، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصه ولا سيما تلك المتعلقة ب :

- الإقتصاد والمالية والإستثمار،

-الصحة والنظافة وحماية البيئة،

-تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية،

-الري والفلاحة والصيد البحري،

-الشؤون الإجتماعية والثقافي والرياضية والشباب .

أما الفقرة الثانية من ذات المادة فقد جاء فيها على أن تحديد عدد اللجان يكون كالآتي:

- ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل،

-أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.001 نسمة الى 50.000،

-خمس (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 الى 100.000 نسمة،

-ست (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

اما المادة 32 فقد نصت على : "تحدث اللجان الدائمة بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء

المجلس الشعبي البلدي بناء على إقتراح من رئيسه. في حين نصت فقرتها الثانية على : "تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصاغة" .

أما المادة 33 فقد تحدثت عن : "يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسه موضوع محدد يدخل في مجال إختصاصه ، كما هو مبين في هذا القانون .

أما فقرتها الثانية فقد نصت على : "تشكل اللجنة الخاصة ببناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها وبأغلبية أعضائه . في حين نصت الفقره الثالثة على : "تقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي .

أما المادة 34 فقد نصت على : "يحدد موضوع وتاريخ وانتهاء المهمة والأجال الممنوحة للجنة الخاصة المنصوص عليها في المادة 33 أعلاه، من أجل أستكمال مهمتها بصفة صريحة في المداولة المحدثة لها .

بخصوص تشكيلة اللجان، تحدثت عن هذه المسألة المادة 35 بقولها : "يجب أن تضمن تشكيلة اللجان المنصوص عليها في المادتين 32 و33 أعلاه تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي .

أما عن رئاسة اللجان فإن ذلك يتم بالإنتخاب ، وهو ما ذهبت إليه المادة 36 بقولها : "تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها".

إجتماعات اللجان يكون بناء على إستدعاء من رئيس اللجنة بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي ، كما يمكن اللجوء إلى الإستشاره على النحو الذي ذهبت إليه المادة 36 في فقرتها الثانية .
أما عن أمانة كل لجنة من اللجان المذكورة فقد أسندها القانون إلى موظف من البلدية ، كما ذكرت ذلك المادة 36 في فقرتها الثالثة.

إن ما يعترض تنظيم المجلس وعمله وسيره لا يتعلق فقط بالمجلس كجهاز فقط، وإنما ذلك يمس حتى اللجان هي الأخرى.

كما أن ما أتينا على ذكره ، فيما يخص ما يعترضه، لا يمثل إلا نماذج أو عينات لحالات إنسداد عدة عانت ومازالت تعاني منها البلدية حتى وان خفت حدتها في العهد الحاليه أي عهده 2017-2022، وإنما هناك حالات أخرى تحول دون عمل المجلس الشعبي البلدي على الوجه المبتغى وليست ذات علاقة بما ذكر ولا بمحيط أو بيئة المجلس الشعبي البلدي ذاته وإنما ببيئته أو محيطه مع السلطات الوصية وهنا لا نقصد وزارة الداخلية فقط وما عرفناه بشأن تدخلها المباشر وتسييرها للمجالس الشعبية البلدية المنتخبة لاسيما من خلال ما عرف ب "تعليمة الأكبر سنا" وإنما حتى في الجهات الوصية المتواجدة على المستوى المحلي، ونقصد بذلك رؤساء الدوائر وحتى الولاية.

فبشأن تدخل رؤساء الدوائر في شؤون المجالس الشعبية المنتخبة، نجد أن عددا كبيرا من منتخبي هذه المجالس كانوا يبدون من حين لآخر إمتعاضهم مما يسببه لهم رؤساء الدوائر من مضايقات في أداء مهامهم كعرقلة أعمال اللجان والتماطل في دراسة المداولات أثناء طرحها للمصادقة عليها وعدم إحترام الأجل في ذلك .

ولعل من الأمثلة التي يمكن إدراجها في هذا الإطار هو ما أبداه منتخبو المجلس الشعبي البلدي لبلدية معسكر من تدمير وإستياء أكثر من مرة من تدخلات رئيس الدائرة في مهامهم وعدم إحترامه لما تمليه عليه النصوص، لاسيما فيما يتعلق بالمداولات والمصادقة عليها، وكذا تدخله في صلاحيات المجلس ومهامه.

فمن بين المداولات التي سجلت إستياء أعضاء المجلس البلدي من تصرفات رئيس الدائرة و التماطل في دراستها تلك التي أجريت في الثالث الأخير من سنة 2004، و تضمنت ما يأتي :

- التنازل عن السكنات الوظيفية،
- توظيف عمال النظافة،
- تزويد المكتبة البلدية بالكتب،
- تحديد ثمن كراء الصهاريج،
- تكاليف الجنائز للمعوزين،
- قفة رمضان().

أما بخصوص تدخل الولاية فهناك صور كثيرة لذلك، أبرزها تتمثل في توجيهات وتعليمات يتلقاها المنتخبون من هؤلاء تمثل في نظرنا مساسا صارخا بمبادئ التنظيم الإداري المحلي وتهديد إستقلال البلدية كوحدة محلية وتكرس ثقافة التبعية التي تهيمن على عقلية المعين تجاه المنتخب الموروثة عن عهد الحزب الواحد والمشبعة بطبيعة النظام السياسي وثقافة التبعية التي يكرسها في إطار كل ما يمثل مفهوم "سلطة رئاسية" تكرر نظره سمو التي صنعها النظام الحاكم لنفسه وممثليه.

أوضح مثال عن ذلك تعكسه البرقية الصادرة عن مصالح ولاية البليدة والتي نشرتها الصحافة الوطنية، والمرسلة إلى رؤساء الدوائر يطلب منهم فيها الوالي تبليغ رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالتنفيذ الصارم بأوامره. وهو ما تحمله البرقية رقم 005/أ.خ.و/05: "بلغني أن بعض رؤساء البلديات وكذا قابض التسيير بالبلدية يتقاعصون في صرف مبالغ الإعانات المالية التي قررتها البلديات في إطار دعم مسعى التضامن الوطني بالرغم من وضوح تعليماتي".

ليضيف الوالي في مراسلته: "حيث لم يقوموا بتسديد مستحقات ممونهم المتعلقة بالألبسة المخصصة ... لذلك أطلب منكم موافاتي بنسخ من حوالات الدفع بعد تسويتها" ().

كما يمكن أن نثير هنا أيضا، كمثال عن تدخل الولاية في شؤون المجالس الشعبية البلدية، ما ذهب إليه والي وهران حينما تجاوزت صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ورئيسه وأقتطع مبلغ (30) مليار سنتيم لمعالجة بعض الديون المترتبة على عاتق البلدية، الأمر الذي أثر على ميزانية البلدية وجعلها عاجزة عن تمويل المشاريع المدرجة في مخططاتها البلدية للتنمية . علاوة على ما أثاره التدخل من إمتعاض لدا المنتخبين على مستوى المجلس الذين رؤوا أن مجلسهم تحول إلى شبه ملحقة تابعة لديوان الوالي وطالبوا باستقالة رئيسهم الذي لم يحرك ساكنا، حسبهم ، أمام هذا التدخل ().

لقد أقرت أحكام القانون البلدي رقم 90-08 الإمكانية للوالي في التدخل في بعض الجوانب المالية للمجلس، إذ تشير المادة 154: "يمكن الوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا للتشريعات السارية المفعول، بينما نجد أن المادة 155 تنص: "عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال الخمسة (15) يوما التي تلي إستلامها إلى الرئيس، الذي يطرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي وذلك في غضون (10) أيام. و إذا صوت عليها مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا ". في حين نصت المادة 156/2: "وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي إتخاذها والإذن بامتصاص العجز في مدى سنتين أو أكثر". وهو نفس المنطق الذي ذهبت إليه أيضا أحكام القانون البلدي الجديد مما يبقي المجال مفتوحا لتكرار نفس الإشكالات.

إذن، يتضح أن ما أقدم عليه والي وهران ،كجهة محلية وصية، لا يتعلق بما خول له التدخل بشأنه في المالية البلدية، حيث لا يوجد منها ما يسمح له-في إعتقادنا -القيام بإقتطاع من ميزانية المجلس الشعبي البلدي.

إن ما عرض من مظاهر لتدخل السلطات الوصية في أعمال المجالس الشعبية المنتخبة، بدأ بوزارة الداخلية مرورا بالوالي إلى رئيس الدائرة تمثل في نظرنا مساسا بمبادئ التنظيم الإداري المحلي وتهديدا بديلا لمبدأ الإستقلال الذي يتعين أن تتمتع به البلدية كوحدة محلية، وهو ما ظهر أيضا جليا من خلال ما أتى به قانون الولاية لسنة 2011 عندما أضاف هيئة جديدة متمثلة في الأمين العام للبلدية والذي يمثل مساسا بما كان ثابتا من أجهزة في بناء التنظيم البلدي، حتى ،ان نعتقد في ذات الوقت أن ذلك ما كان ليتم لولا عرف العنصر المنتخب طبيعة دوره في التمثيل المسند له ن خلال تقادي حالات الإنسداد التي طبعت حياة المجالس الشعبية البلدية وعطل البلدية كمرفق متعدد المهام .

ثانيا - صلاحيات البلدية :

نميز بين صلاحيات هيئات المداولة وهيئات التنفيذ :

1-صلاحيات هيئات المداولة(المجلس الشعبي البلدي) :

يقصد بهيئات المداولة، على مستوى البلدية، المجلس الشعبي البلدي وحده، فما هي صلاحيات هذا المجلس .؟

أ- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي قبل التعددية :

نتعرض لهذا الدور في إطار الأحادية الحزبية وفي عهد الإصلاحات السياسية أو التعددية الحزبية، وذلك على النحو الذي بينته مختلف النصوص الخاصة التي نظمت البلدية أو تلك التي تحدثت عن الفلسفة التي بنيت بها الدولة الجزائرية والحزب الواحد قبل التعددية السياسية.

بالرجوع إلى المواثيق التي عرفتها الجزائر والمنظمة لهذه المرحلة ، لاسيما الميثاق الوطني لسنة 1976 المثري سنة 1986، وقبله الميثاق البلدي (1966)، نجد أن هذه المواثيق لاسيما الثاني، أي البلدي، قد فتح المجال أمام المجلس الشعبي البلدي المنتخب لمباشره دوره على مستوى البلديه والمتمثل في التنمية المحلية بمفهومها الشامل ، مما يجعلنا نقول أن دور البلديه كان ذا مضمون عام ومطلق ليأتي القانون البلدي لسنة 1967 مكرسا لنفس التوجه.

فبالنسبه للمواثيق الوطنيه ، يتجللنا ذلك ، خاصة، من خلال الميثاق الوطني لسنة 1986 في صفحته 86 التي جاء فيها : "ترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقييم منطقي للمسؤولية داخل اطار وحدة الدولة ، فعلى البلديات يضيف الميثاق ... حل مشاكلها الخاصة بها، وعلى السلطة المركزيه البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية ."

أما الميثاق البلدي، فقد جاء فيه هو الآخر في صفحته 11: "نظرا لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ، فان البلدية لها جميع الإختصاصات في جميع الميادين بدون إستثناء".

نفس المعنى جاء به القانون البلدي لسنة 1967، المعدل والمتمم سنة 1981، وذلك حينما نصت المادة 100 منه التي تضمنها القسم الثالث من الباب الثالث : "يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلديه بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة".

إن المدلول العام لنص المادة 100 يوحى بما لا يدع مجالا للشك من أن المجلس الشعبي البلدي لا يوجد ما يحول بينه وبين ممارسة أي إختصاص من شأنه إعطاء بعد واسع للتنمية المحليه على بإعتبار أن البلدية هي قاعدة اللامركزية تتدخل في مختلف المجالات ذات الصلة باشباع حاجات المواطن المحلي. وهو ما تضمنه الكتاب الثاني من القانون البلدي تحت عنوان إختصاصات البلدية

ضمن أربعة أبواب إحتوت 156 مادة (من المادة 135 إلى المادة 281)، تضمن البابين الأولين ومضمون الدور التنموي أو مجالات التنمية توزعت على ثمانية فصول في حين تضمن البابين الثالث والرابع الحديث عن الإدارة البلدية كجهد مشرفة على تنفيذ الإختصاصات البلدية ومختلف الوسائل التي خولها القانون البلدي للبلدية لمباشرة دورها التنموي. وذلك من تسيير الأملاك البلدية والمرافق العمومية والتنظيمات البلدية ومسؤولية الحماية البلدية، وهذا إضافة إلى ميزانية البلدية ، ومن ثم المساهمة في إعداد المخطط الوطني للتنمية، وبالتالي يتعين عليها تحديد الأهداف الاقتصادية والإجراءات التي تضمن تنفيذ توقعات المخطط الوطني على ترابها).

-في مجال التجهيز والإنعاش الإقتصادي :

نظمت دور البلدية في مجال الإنعاش والتجهيز على المستوى البلدي المواد من 135 إلى 139 من الأمر رقم 27-24، المعدل والمتمم قبل إلغائه سنة 1990.

لقد تحدثت المواد المذكورة عن وضع المجلس الشعبي البلدي لبرنامج الخاضع بالتجهيز المحلي في حدود ما هو متاح له من موارد ووسائل توجد تحت تصرفه .يحدد البرنامج الخاضع بالتجهيز المحلي وفقا للمخطط الوطني لتنمية النشاطات الاقتصادية التي من شأنها أن تحقق التنمية البلدية ويقرر الوسائل الخاصة بإنجازها .أكثر مما ذكر نجد أنه يتعين على المجلس الشعبي البلدي وضع وتنفيذ المخطط الوطني للتنمية .

دئما في إطار التعويل عليه في التنمية الإقتصادية تضمن الدولة للمجلس الشعبي البلدي المعونة التقنية والمالية لوضع وتحقيق برنامج التجهيز المحلي، وهو ما ذهبت إليه المادة 137 من القانون البلدي. ما يمكن أن نبديه من جهه أخرى، كملاحظة بشأن دور المجلس في هذا المجال هو عدم اكتفائه بما سبق وإنما يتعين عليه إطلاع السلطات العليا عن كل سوء تسيير، ويقدم لها عند اللزوم كل إقتراح من شأنه تحسن الإنتاج والمحصول الخاصين بمختلف القطاعات، هو ما نصت عليه المادة 138 وأكدته أيضا تعديل 1981.

إن ذلك وإن عد في نظرنا نظرة متطورة للإنسجام القائم بين عمل السلطات العليا والسلطات المحلية في عهد الحزب الواحد إلا أنه يعد، من ناحيه أخرى، دليلا بارزا على تبعية البلدية في مفهومها الوظيفي للحزب ولإداره باعتبار هذه الأخيرة أده الأول، ومن ثم فإن دورها هو ذات دور الحزب وبرنامجها.

إن غياب هذا الحكم - والذي يعد ذا بعد سياسي أكثر منه إداري- في القانون البلدي لسنة 1990، وكذا قانون 2011 يعد نتيجة منطقية لمقتضيات التعددية السياسية التي لا تسمح نظريا لأن يبقى

في ثانيا القانون البلدي مثل هذه الأحكام لتتوافقها مع منطق التعددية وفلسفه الممارسه السياسه القائمة في ظلها . ومن ثم فان أيه علاقه تتوخى توحيد الاداء التنموي للسلطات البلديه مع بقاء الخفاظ على وحده الدوله وكيانها يتعين أن يعبر عنها بطرق غير تلك التي تبدو ماسه بشكل الدوله في الإطار الذي يسمح به البناء القانوني والفقهية التي تصمته نظرية الجماعات المحلية من خلال ممارسه عملية الرقابة الإدارية. ويبدو أن ما لم يمكن تضمينه في القانون البلدي لسنة 1990 بشأن النقطة المذكورة وعدم نضج فكرة إنفصال البناء الإداري المحلي في الجزائر عن البناء السياسي وهيمنة النظرة السياسية على النظره الادارية، و كذا عدم تفعيل نصوص القانون البلدي بشأن ممارسه الوصاية الادارية على الجماعات المحلية حتى لا نتوسع في تضيق إستقلال البلديه، فان ذلك كله جعل السلطات العليا تبادر من حين لأخر الى ارسال تعليمات تكرر الهيمنه.

من جهه أخرى، تلاحظ أن القانون البلدي القديم حينما تحدث عن إختصاص الإتعاش الإقتصادي، كان أكثر إحكاما ودقة في نصوصه من قانون 1990، إذ تحدث أيضا عن البيئة والمحيط ضمن مادتين أتى بهما التعديل المذكور ، أي تعديل 1981(204)، هما المادتان 139 () والمادة 139 مكرر. وجاء ذلك بخلاف القانون البلدي 1990 الذي لم يخصص للبيئة ، رغم أهميتها الحساسة، أية مادة بشكل صريح ليرد ذكرها فقط عند الحديث عن صلاحيات المجلس في حفظ الصحة والنظافة والمحيط كصلاحيات من ضمن صلاحيات البلدي طبقا للمادة 107 منه.

-التنمية الفلاحية:

أربع سنوات من صدور القانون البلدي لسنة 1967 وإطلاق الجزائر ذلك في تبني سياسة الثورة الزراعية عول على المجلس البلدي في تجسيد العمليات المرتبطة بهذه السياسة التي عرفتها الجزائر ، وهو ما أشارت اليه المادة 173 من قانون الثورة الزراعيه بقولها: "إن البلدية هي الوحدة الإقليمية التي تنفذ داخلها عمليات التأميم وتوزيع الأراضي".

وبموجب هذه السياسة الزراعية الجديدة وسع المجلس البلدي بالنظر لأحكام الأمر رقم 71-72 المتضمن قانون الثورة الزراعية ليتسع مضمون القرار التنموي البلدي . وهو ما أتى به أيضا أول تعديل للقانون البلدي بمقتضى القانون 81-09، حيث تضمن هذا التعديل مادتان في هذا الصدد هما المادة 140 / التي نضت على إنشاء التعاونيات الانتاجية والتجاريه والخدمات". إضافة الى 141 التي تحدثت عن أنه في اطار تطبيق العمليات المتعلقة بالنظام الزراعي على اراضي البلدية ، يكلف المجلس الشعبي البلدي بالسهر على تنفيذ القرارات المتعلقة بالتأميم واحترام التنظيمات المعمول بها().

إن الحديث عن هذا الجانب لا يمثل سرداً لنصوص وأحكام تتعلق باستراتيجيات وضعت وزالت بقدر ما يدل على محاولة تبياننا من هذا العرض على مدى تأثير الإدارة المحلية الجزائية وحساسيتها للنظام الاجتماعي والسياسي والاقتصادي وتجاوبها وتفاعلها مع معطيات وظروف سياسته واقتصاديته واجتماعيه كانت تطراً من حين لآخر () .

إن ما ذكر جعلنا نعت هذه الجماعة المحلية بأنها مثلت مجرد قنوات لتمير سياسات الحزب أكثر من كونها نمطاً تنظيمياً مؤسسياً يعبر عن طموح وتطلع أفراد الوحدة المحلية، ومن ثم فإنها كانت تعمل في إطار بيئة مبرمجة ومحددة سلفاً من قبل الحزب وليس بيئة طبيعية، وربما هذا هو الذي جعل هذه الجماعات يصعب عليها التأقلم مع المعطيات التي أفرزتها التعددية السياسية.

-التنمية الصناعية وتنمية الصناعة التقليدية:

في هذا القطاع الهام هو الآخر، على المستوى البلدي نظراً لامتصاصه اليد العاملة النشيطة على المستوى المحلي، ونظراً لما يسمح به للبلدية من الحصول على مداخيل تسمح لها بالتخلص من أعباء الديون وأعباءها وضمان استقلالها، ناهيك عن ضنع خصوصيتها، كما هو الشأن بالنسبة للصناعة التقليدية، فإن القانون البلدي أجاز للمجلس الشعبي البلدي إمكانية أن يتضمن قراره التنموي إنشاء أية مؤسسات أو عدة مؤسسات صناعية أو للصناعة التقليدية، أو التي يمكن أن يتجاوز نشاطها حدود إقليم البلدية .

كما يجوز للمجلس الشعبي البلدي، المساهمة - وهذا لحساب البلدية - في رأسمال أية مؤسسة أو مقاوله صناعية ذات مصلحة عامة متواجدة على تراب البلدية وبسهل وبشجع كل مبادرة في تحسين التنمية الصناعية والتنمية التقليدية على إقليم البلدية.

-التوزيع والنقل :

في هذا المجال سمح القانون البلدي للمجلس الشعبي البلدي بتسهيل إقامة وتوزيع وتنظيم شبكات وخطوط التموين والتوزيع والنقل المتعلقة خصوصاً بالمنتجات الضرورية وتسويقها، بإنشاء وسائل النقل والتخزين والتوزيع (التعاونيات الإستهلاكية والتموينية) ورسم سياسة إجراءات تسويق السلع والمنتجات في نطاق حدود البلدية .

كما يشجع المجلس الشعبي البلدي إحداث مخازن الدولة وإقترح تسويق وتوزيع المنتجات المحترقة من قبل الدولة في دائرة البلدية وأن يقترح تكليف بعض الأعوان في البلدية بتأهيلهم لمراقبة الأسعار وأن يسهر على أمانة تصريف المواد التي تباع بوزن أو الكيل. كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي المشاركة لحساب البلدية في رأسمال مقاوله للنقل.

-التنمية الثقافية والاجتماعية :

قبل تعديل الامر رقم 67-24تداولتها ثمانى مواد منه غير أنها بعد التعديل أصبحت خمس مواد .

-التنمية السياحية :

يسهر المجلس الشعبي البلدي على تطبيق القوانين والانظمة المستهدفة إزدهار النشاط السياحي في الدولة وينشئ المقاولات والهيئات المحليه ذات الطابع السياحي، كما يضطلع المجلس الشعبي البلدي بمسؤولية المحافظة على الأماكن والمعالم السياحية في البلدية والعمل على إستثمارها للحدائق، المتاحف، والاثار التذكارية والحمامات العلاجية المعدنية () ومناطق الإستجمام والراحة والعلاج().

-السكن والتعمير :

تداولت هذا الجانب بعد تعديل الأمر السابق الذكر سبع مواد تحدثت عن دور المجلس الشعبي البلدي في إعداد المخططات البلدية للتعمير في إطار المخطط البلدي للتهيئة البلدية وتسيير الاحتياطات العقارية البلدية لرخص البناء الخ... المهام ذات العلاقة بهذا الجانب().

بعد العرض السابق لبعض أحكام القانون البلدي القديم فيما يخص دور البلدية الذي أوكل للبلدية القيام به في إطار الأحادية الحزبية ، نجد التأثير الواضح للنظام السياسي وطبيعته وهيئته من خلال تحكم الحزب في حياه الدوله والمجتمع، ومن ثم فان اعتبار البلدية كخليه أساسيه وقاعده للدوله في كافه المجالات قد رافقته نظره اليها باعتبارها فضاءا لتموقع الحزب الحزب على المستوى المحلي وضمان تنفيذ سياساته على مستواها من خلال جهاز التداول (المجلس الشعبي البلدي) جهاز التنفيذ(المجلس التنفيذي البلدي) والذان يعدان جهازان منسجمان عضويا وسياسيا ووظيفيا .

غير أن القول السابق يجب الا يخفي علينا حقيقه أخرى تتمثل في أنه رغم كثره هذه الاختصاصات وتنوعها مقارنة بالقانون الحالي المنظم للبلديه، أي قانون 1990إلا أن الدور التنموي للبلدية كان من هذه الناحية أقرب إلى النظري منه الى العملي، أو بصورة أدق غلب على أختصاصات البلديه الطابع الرمزي أكثر من الطابع الفعلي. ويعزو البعض ذلك الى غموض وابهام مفهوم الاختصاص المحلي الممنوح فعلا الى للجماعات المحليه بشكل عام في عهد الحزب الواحد، ناهيك عن عدم صدور النصوص التطبيقية للقوانين المحدده للاختصاص المحلي خائنه وأنه لم يحضل الا ناذرتا ،انت تخلت الدوائر الوزاريه عن الصلاحيات المنصوص على طابعها المحلي().

ولقد جاءت وثائق الحزب نفسه أنذاك لتلفت النظر الى ذلك وهو ما يتضح من خلال تقرير للحزب صادر سنة 1979تضمنت الصفحات الثانيه والأربعون والثالثه والأربعون منه حينما أعلن فيها أن

صلاحيات المجموعات المحلية وردت في عبارات عامة كانت بمثابة عامل كبت بالنسبة للأجهزة المنتخبة ... وأن المشرع ترك الأمر للوصاية التي ستضبط بأحكام وعقلانية كل من إختصاصات الأجهزة المحلية واللاتركيزية .

إلا أن الواقع العملي أدى إلى نتائج غير تلك التي قصدتها المشرع، فقد سلمت المجموعات المحلية أمرها في الجزائر الى الاجهزه اللاتركيزية من خلال طلب التأشيرة المسبقة لممارسة أي إختصاص.

بناء على ما سبق فإن البلدية كجماعة محلية لم تكن بمنأى من أن ينطبق عليها الحكم السابق، خاصة من تاريخ صدور أول قانون بشأنها ألى غاية 1981.

وعليه، فإنه تقاديا لإستمرار الوضع السابق وبيغة الخروج من النقائص العملية المسجلة بشأن تجسيد فعلي للإختصاصات سارعت السلطات العليا بتعديل أحكام القانون البلدي بشكل واسع لأول مرة بموجب القانون رقم 81-09 السابق الذكر، وفي هذا الإطار نصت المادة 283 منه على : "تحدد صلاحيات البلدية بالنسبة لكل قطاع نشاط بموجب مرسوم".

إستنادا إلى المادة المذكورة صدر 17مرسوما في يوم واحد في شهر ديسمبر 1981لتحديد الصلاحيات التي خول للبلدية التدخل فيها وهي تعكس مختلف مجالات وقطاعات النشاط . وتتمثل في الشبيبه والرياضه، السياحة ، الفلاحة والثورة الزراعية ، الصحة ، النقل ، الصيد البحري، العمل والتكوين المهني، التربية ، الصناعة، الطاقة ، المياه، التخطيط والتهيئة العمرانية، التجارة ، البريد والمواصلات، الحماية والترقية الاجتماعيه لبعض الفئات ، المنشآت الأساسية القاعدية ، الشؤون الدينيه، الغابات واستصلاح الأراضي.

ما يلاحظ بشأن هذه الإختصاصات هو أنها لم تتمكن من تحقيق الغاية التي وجدت من أجلها، وهي التخفيف من حدة المركزية في صورتها اللاتركيزية في بلورة دورها التنموي وكذا عملية تنفيذه، وإلا بماذ نفسر ما جاء به المرسوم التنفيذي 26-12-1981 في مادته التاسعه التي نصت على: "تنشط الولايات وتراقب المخططات البلدية للتنمية والذي يمثل تقريبا تكريسا لما كان قد تضمنه المرسوم رقم 136 المؤرخ في 09-08-1973، المتعلق بشروط تسيير الإعتمادات المخصصة للمجالس التنفيذية للولايات () .

إن ما ذكر يمثل إنحصارا وتضييقا لإرادته العنصر المنتخب في مقابل هيمنة العنصر المعين حتى في وقت كان فيه الولاء والإلتزام مفروضا على الجميع وعلى شتى المستويات ولا يستدعي تضييقا كذلك، في نظرنا، بحكم إنتماء الجميع الى حزب واحد وعمل الأجهزة المنتخبه تحت وصاية هذا الحزب

وتوجيهات إدارته التي يهيمن عليها، ومن ثم فإن الإختصاص المسند للجهاز التداولي كان في غالبه إختصاصا نظريا أكثر منه عملي.

ب- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في عهد التعددية الحزبية

نتعرض لهذا الدور من خلال التطرق للقانونين البلديين اللذين صدرا في عهد التعددية الحزبية، وهما قانون 1990 (الملغى) وقانون 2011.

لقد جاء القانون البلدي لسنة 1990 بعشرين مادة خصصها للحديث عن صلاحيات البلدية ، يستفاد من ذلك أن البلدية ، من الناحية المبدئية ، لم تخرج عن كونها خلية قاعدية للدولة و أن التنمية المحلية الحقيقية هي تلك التي تضطلع بها هذه الخلية مهما إختلفت توجهات الدولة أو أعيد بناؤها. كترجمه لعدم تغير النظرة إلى البلدية في مجال التنمية ، التي لطالما عرفت بها، جاءت المادة 85 من القانون البلدي 90-08 لتتص: "يعالج المجلس الشعبي البلدي، من خلال مداولاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية ". في حين جاءت المادة 132 لتتحدث عن المصالح العمومية البلدية.

من خلال المادتين المذكورتين يظهر أن المجلس الشعبي البلدي يعد محرك التنمية وفي نفس الوقت قاطرتها، وذلك من في كل ما يعد أختصاصا سواء فيما يعرف بالاختصاصات التقليدية أو تلك الاختصاصات العامة.

ذات المضمون أعاده القانون الجديد للبلدية ، أي قانون 2011 الذي جاء في مادته الثالثة : "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون " ، في حين جاءت المادة 52 لتعيد تقريبا ذات الصياغة في السياق نفسه ، حيث نصت : "يعالج المجلس البلدي التي تدخل في مجال إختصاصه عن طريق المداولات " .

عند الحديث عن المفهوم الوظيفي، بما ذكر سابقا، يجدر بنا في هذا الإطار أن لا ننسى التمييز بين الدور التقليدي للبلدية ودورها في إطار الصلاحيات العامة التي تطورت عبر الزمن . لذلك سنتعرض الى دورها التقليدي ودورها في إطار الصلاحيات العامة .

أ- الصلاحيات التقليدية :

- يبرز هذا الدور أساسا من خلال ما أسند لرئيس المجلس الشعبي البلدي من مهام ، لاسيما تلك التي أسندت له بصفته ممثلا للدولة :
- الأمن والنظام العام،
 - الحاله المدنية،
 - الرموز الوطنية والشعارات الوطنية والأعياد الوطنية،
 - الإتصال بالمحيط والإستماع للمواطن،
 - المصلحة العامة المحلية.

- بالنسبة للمصلحة العامة على المستوى البلدي تتمثل في الإحتياجات الجماعية والمصالح العمومية البلدية ، بحسب ما ذكرته المادة 132 من القانون البلدي، وهي :
- المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة،
 - القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات،
 - الأسواق المغطاة والأسواق والأوزان والمكاييل العمومية،
 - التوقف مقابل دفع رسم،
 - النقل العمومي،
 - المقابر والمصالح الجنائزية ().

هذا الدور بالأبعاد المذكورة كان موضوع كلا القانونين ، أي قانون 1990 (الملغى) وقانون 2011.

ب-الصلاحيات العامة :

تظهر هذه الصلاحيات من خلال :

- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في التهيئة () والتنمية المحلية :
- التهيئة العمرانية فكرة تطورت عبر الزمن والمكان وتنوعت حسب الانظمة الإقتصادية والتشكيلات الاجتماعية وأنماط الإنتاج والإستهلاك لتعني في الأخير مجموعة التصورات السياسي والإيديولوجية الإجتماعية ، والوسائل المطبقة وتنمية وتنظيم الإقليم في منطقة متجانسة أكثر أو أقل تطابقا لأنماط الإستهلاك والإنتاج للسكان الذين يتواجدون عليه (الإقليم)
- تضمنت دور المجلس في هذا المجال المواد 86، 87، 88 و89 من القانون البلدي لسنة 1990، حيث تضمنها الفصل الأول من الباب الثالث الذي أدرجها مع التنمية المحلية ذاتها.

في إطار هذا الدور تعد البلدية مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى وتصادق عليه وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسند لها قانونا وبإنسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية ().

لا يقف دور المجلس الشعبي البلدي فقط عند الدور المذكور ، وإنما بإمكانه المشاركة في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية، حيث بموجب ذلك بإمكان البلدية الإعلان عن آرائها وقراراتها وفقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما .

كما تبادر البلدية بكل عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقتها ومخططها التنموي و بكل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة ومساعدتها ، لاسيما في مجالات الصحة والتشغيل والسكن.

ما يمكن أن يبدى كملاحظات بخصوص هذا الجانب من الصلاحيا هو:

- أن أحكام القانون البلدي لسنة 1990 رغم أنها أوردت التخطيط كوسيلة لتجسيد دورها التنموي إلا أن ذلك لم يجعله يرقى الى التخطيط الذي عرفت البلدية في عهد الحزب الواحد، حيث عرفت البلدية أنذاك ما يسمى بمخطط التجهيز المحلي، المخطط الثقافي المخطط الرياضي.... إن ذلك راجع في نظرنا إلى إرتباط التخطيط البلدي بالتخطيط الوطني المعترف من قبل الجزائر أنذاك في إطار الإيديولوجية الإشتراكية ، والذي كان يسعى الى ترجمة المخططات الوطنية على جمع المستويات. و عوض ذلك تحدث القانون عن أنواع التخطيط من الناحية الزمنية لهم إلا ما إذا نظرنا أن المخططات البلدية المحددة زمنيا تحتوي المخططات تحتوي المخططات المذكورة وأن كل بلدية تعد حرة في إعداد مخططاتها حتى -أن القانون البلدي لسنة 1990 عوض أن يكتفي في الفصل المتضمن لصلاحيات البلدية في التهيئة العمرانية فقط نجد أنه أضاف إلى هذه الاخيرة مهمة التنمية المحلية . إن ذلك يجعلنا ننظر الى أن ما ورد من صلاحيات أخرى ي سنعرفها لاحقا كأنه لا يعد من قبيل التنمية المحلية،

-عدم التمييز الدقيق بين المجالات في هذا الفصل فبينما نجد المواد 86،87 و88 كما ذكر تتحدث عن التهيئة العمرانية نجد المادة 89 تتحدث عن مبادرة البلدية في مسائل تتعلق بالصحة ، الشغل، السكن،التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة وهي مسائل خصها القانون البلدي بمواد خاصة ضمن فصول خاصة في إطار حديثه عن صلاحيات البلدية .

بعد أن الغي القانون 1990 بالقانون البلدي لسنة 2011، نجد أن هذا الأخير في حديثه عن دور المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة قد أضاف لها التنمية كدور يسهر عليه المجلس البلدي، وهو ما جاء به الفصل الأول من القانون ، غير أن الملاحظ على المستوى المفاهيمي وإن حافظ القانون الجديد

على نفس الدور كسابقه إلا أنه قد إستخدم هذه المره "مفهوم التنمية" كمفهوم مضاف إلى التهيئة دون الحاقها بمصطلح "محلته" ليرد مفهوم التنمية كمصطلح عام.

- صلاحيات المجلس البلدي في التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز :

التعمير موضوع من مواضع القانون الاداري ويتمثل في مجموعة الاجراءات القانونية والعمليات المادية التي تهدف إلى تحقيق تنمية منظمة للتجمعات بالنظر الى مختلف الاحتياجات التي يتعين تلبيتها ()، بينما يتكفل التجهيز في التزود بالتجهيزات والمنشآت الأساسية () .

ففي مجال التعمير والري كموضوعين تقنيين يتعين على المجلس الشعبي البلدي أن يتزود بكل الوسائل ذات العلاقة بعملية التعمير حسب ما تقتضيه النصوص والتنظيمات المعمول بها () .

يقصد بالوسائل في نظرنا، أساسا، المخططات التوجيهية للتهيء والتعمير ومخططات شغل الاراضي التي تم العمل بها حتى وقت قريب الى أن عرفت تعديلات سنتي 2005 و2012 () ليعاد النظر فيها بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير التعمير وتسليمها . كما نص القانون البلدي على ضروره أن يتحقق المجلس الشعبي البلدي من إحترام تخصيصات الأراضي وقواعد إستعمالها كما يسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

علاوة على ما ذكر يتكفل المجلس الشعبي البلدي، حسب المادة 92 من القانون البلدي لسنة 1990 في إطار حماية التراث العمراني ب :

- المحافظه على المواقع الطبيعيه والأثار نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية،

- حماية الطابع الجمالي والمعماري وإنتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية.

كما أنه حمايةً لطابع الأراضي البلدية يتعين على المجلس الشعبي البلدي عند إقامة المشاريع المختلفة عبر تراب البلدية مراعاة حماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء مع إمكانية القيام أو المشاركة في إنشاء مساحات متخصصة لإحتضان النشاطات الإنتاجية أو المستودعات .

في الأخير، ما يتعين أن نبديه بشأن إختصاص البلدية في مجال التعمير كمجال هام وحساس وهو :

- ورود المادة 90 من القانون البلدي لسنة 1990 بصياغة عامة غير دقيقة إذ لم تبين لنا الجهات التي تتعاون مع البلدية في هذا المجال، رغم ما نعرفه من النقص المسجل تقنيا حتى وقت ليس بالبعيد () إنعدام الاطار البشري) على مستوى البلديات حتى تلك التي تعد من بلديات مقار الولايات العريقة . وفي هذا الاطار يمكن ذكر مثلا بلدية تلمسان ، حيث عدد أن الحاملين لشهادات عليا كان لا يتعدى اطارا

واحدا لتشكل نسبتهم 14 من مئة () . وإذا كان ذلك يمثل عجزا تعاني منه البلديات على مستوى المستخدمين الدائمين في اطار الطاقم المعين على مستوى البلديات فإن المشكل يطرح كذلك على مستوى العنصر المنتخب، لذا في الغالب ما نجد أن من تسند لهم مهمة لجنة التهيئة العمرانية والتعمير كمنتخبين لا يتوافرون في غالب الأحيان على أية مؤهلات علمية أو على الأقل ثقافة عمرانية ولا مفاهيم تقنية في المجال العمراني ولا يهتمهم في كثير من الأحيان عند إعداد الصفقات المؤهلات التقنية والفنية والمالية للمقاولين بقدر ما يهتمهم الحصول على الإمتيازات المالية من هؤلاء .

- إن الغالبية من البلديات عبر التراب الوطني لا تراعي أهمية الجانب العمراني، رغم ما له من إنعكاس وأثار على حياة أفراد الوحدة المحلية، لاسيما الشباب نفسا وسلوكيا، من خلال ظهور أحياء غير مخططة وعمران لا يعكس أية شخصية عمرانية للوحده المحلية وخصوصية طابعها العام مما يؤدي إلى إنتشار الأفات الإجتماعية المختلفة (تعاطي المخدرات ، الدعارة إلخ...) () .

بخصوص هذا الدور في قانون 2011 المعمول به نجد أن هذا الأخير قد تحدث عن التجهيز رفقة التعمير والهيكل القاعدية ، مخصصا لذلك فصلا كاملا عنونه "التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز" . كل ذلك ضمن تسع مواد هي المواد (113، 114، 115، 116، 117، 118، 119، 120 و121). حيث تحدثت المادة 114 عن البيئة حينما أشار إلى إنشاء أي مشروع يحتمل الأضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية ، فإن ذلك يقتضي موافقة المجلس الشعبي البلدي ، بإستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بالبيئة .

-صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في التعليم الأساسي وما قبل المدرسي

المتقضى للقانون البلدي لسنة 1990 يجد أن هذا المجال خصصت له ثلاث مواد هي المواد 97،98 و99 نظرا لأهميته الخاصة .

يظهر دور المجلس الشعبي البلدي فيه ، من خلال ما ألقى على عاتقه من إنجاز لمؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس الوطنية والخريطة المدرسية (إضافة إلى صيانتها لتلك المؤسسات) . ونظرا لما قد ما يحدثه إنشاء هذا النوع من المؤسسات من إختلال في ميزانية البلدية، ومن ثم تعطيل تجسيد دور البلدية تحدث القانون البلدي عن إمكانيه تقديم الدولة لإعانات للبلديات في هذا المجال على أن تراعي فيها التفاوت في مداخيل البلديات، علاوة على النقص في تغطيه النفقات اللازمة للأهداف الرامية إلى تلبية الإحتياجات المتناسبة والمهام المنوطة بالبلدية قانونا () .

نشير أنه بخلاف سابقه نجد أن هذا المجال ، أي المدرسي ، قد ذكره القانون البلدي لسنة 2011 في الفصل الثالث الذي جاء بمادة واحدة خصصها لسبعة قطاعات نشاط هي الحماية الاجتماعية، الرياضة والشباب، الثقافة والتسليّة والسياحة مضافا إليها قطاع التربية . إن هذا الترتيب والإدراج للقطاع التربوي على هذا النحو ضمن سياق يخالف الطرح الذي جاء به قانون 1990 الذي جعل إختصاص البلدية في المجال التربوي إختصاصا بارزا وقائما بذاته في القانون البلدي ليخصه بثلاث مواد.

- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الإجتماعي :

بتقضىنا لأحكام الفصل الذي خص به هذا الجانب ألا وهو الفصل الرابع من الكتاب الثالث من قانون 1990، نجد أن المجال الإجتماعي ، يقصد به كل من الجانب الصحي، الثقافي، السياحي والترفيهي.

ففي الجانب الصحي، تتكفل البلدية بإنجاز مراكز صحية وقاعات العلاج والقيام بصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية.

أما عن الشبيبة والرياضة والترفيه، تقوم البلدية في حدود إمكانياتها بتقديم مساعداتها وصيانة كل الهياكل المكلفة بهذه الأنشطة ، كما تعمل على تشجيع وتطوير حركة الجمعيات في هذه المجالات. أما عن السياحة فتتخذ البلدية كل إجراء من شأنه تشجيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين على إستغلالها، حسب ما نصت عليه المادة 103 من القانون البلدي.

إضافة إلى ما سبق يمتد دور المجلس الشعبي البلدي ليشمل الجانب الديني، وذلك من خلال مشاركة البلدية في صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة على تراب البلدية، كما تضمن البلدية المحافظة على الممتلكات الدينية .

إن المتفحص للإختصاصات المذكورة ومقارنتها بنظيرتها في القانون البلدي القديم يلمس تقلص دور المجلس الشعبي البلدي في بعض المجالات، حتى وإن أتى على ذكرها قانون 1990، كما هو الشأن لمجال السياحة، فبعد أن كان القانون البلدي القديم خصص فضلا كاملا مس العديد من المواد (نجد أن القانون الحالي أتى على ذكره ضمن مادة واحدة ()).

- صلاحيات المجلس البلدي في مجال السكن :

تناولت هذا الإختصاص مادة واحدة هي المادة 106 من القانون ابلدي لسنة 1990، وفيه تقوم البلديه بتنظيم التشاور وخلق شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة والعمل على تنشيطها، وذلك من خلال:

- المشاركة بأسهم لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقارية طبقا للقانون،
- تشجيع إنشاء التعاونيات العقارية في تراب البلدية ،
- تشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمايات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها و/ أو تجديدها،
- تسهيل ووضع تحت تصرف كل أصحاب المبادرة التعليمات والقواعد العمرامية الخاصة بالعملية المزمع القيام بها،
- المساعدة على ترقية برامج السكن أو المشاركة فيه.

برجعنا إلى القانون البلدي لسنة 1967، لاسيما أحكامه الخاصة بالسكن نجد أن مضمونه كان أكثر أحكاما ووضوحا ، ذلك أن هذا القانون قد خصص لعرض دور المجلس فيه ست مواد ضمن فصل عنوانه "السكن والاسكان" () وهذا بطبيعة الحال من منظور صياغة النص .

- من ناحيه نجد حتى مشروع القانون التمهيدي المذكور سابقا لا يتحدث عن هذا القطاع الا ضمن ماده واحده هي المادة 118 بمضمون مغاير لما جاء في المادة 106 الأنفه الذكر . حيث جاء فيها توفر البلديه في مجال السكن الشروط التحفيزيه للترقيه للعقاريه، في هذا الشأن.

يبدو أن الحديث عن السكن، على مستوى البلديه على النحو السابق، واقحام البلديه فيه يتطلب ضروره تأطيرها تقنيا حتى تستقل في بلوره وصنع قرارها التنموي في هذا المجال بعيدا عن المصالح التقنيه للولاية متمثله في المصالح الخارجيه للدولة على مستوى الولاية في هذا الاطار المتمثلة في مصالح التعمير والبناء والتجهيزات العمومية وما يعنيه ذلك في الأخير من فقدان استقلالها في هذا المجال.

بخصوص هذا المجال في القانون الحالي ، أي قانون 2011، نجد أنه قد ذكره في حديثه عن التعمير والهياكل القاعديه والتجهيز وهو ما أتينا على ذكره سابقا.

- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال حفظ الصحة والنظافة :

تناولت هذا المجال بالذكر المادتين 107 و108 من القانون البلدي. فحسب المادة الأولى تتكفل

البلدية بخفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية، لاسيما في مجال ما يأتي:

- توزيع المياه الصالحة للشرب،

- صرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية،

- مكافحة ناقلة الأمراض المعدية،

- نظافة الأغذية والأماكن التي تستقبل الجمهور ومكافحة التلوث وحماية البيئة.

أما المادة الثانية، أي المادة 108، فقد تضمنت النص على تكفل البلدي بإنشاء وتوسيع

المساحات الخضراء يهدف الى تحسين اطار الحياه. أما فقره الثانيه فقد نصت على أن البلديه تسهر

على حمايه التربه والموارد المائيه وتساهم في إستعمالها الأمثل .

إن ما يمكن أن يبدي كملاحظات في هذا الاطار هو أنه بخلاف القانون القديم الذي كان أكثر

تطورا في تطرقه إلى بعض المجالات الحساسة والتي تشكل في الوقت الحالي الشغل الشاغل للأوساط

الرسمية وطنيا ودوليا ، كما هو الشأن بالنسبة للبيئة والمحيط نجد أن قانون 1990 لم تورد أحكامه هذه

المجالات بنفس الكيفيه.

بالرجوع إلى القانون البلدي لسنة 2011 نجد أن الفصل الرابع منه أفرد مادتين لإختصاص البلدية

في مجالي النظافة وحفظ الصحة ، هما المادتان 123 و124 . غير أن ما هو غير مستساغ في هذا

الإطار هو إضافة مجال أدمج مع هذين المجالين وهو مجال الطرقات البلدية والذي لا توجد بينه وبين

المجالين المذكورين أيه علاقة مباشرة أو غير مباشرة ، مجال كان من المفروض أن يدرج مع التجهيزات

والهياكل أو مجال آخر غير هذين المجالين.

طبقا لأحكام المادة 123 المذكورة نجد أن البلدية تسهر بمساهمه المصالح التقنيه للدولة على

إحترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات:

- توزيع المياه الصالحة للشرب،

- صرف المياه المستعملة ومعالجتها،

- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها،

- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة ،

- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور،

- صيانة طرقات البلدية ،

- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.

أما المادة 124 فقد نصت على: "تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن، وفي حدود إمكانياتها وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بتهيئة المساحات الخضراء ، ووضع العتاد الحضري وتساوم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ."

- **صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في الإستثمارات الإقتصادية :**

أسند هذا الدور للبلدية لجعلها تواكب مرحلة الإصطلاحات التي تبنتها الجزائر في المجال الإقتصادي عقب تخليها بموجب القوانين الصادرة سنة 1988، والخاصة بالتوجه الإقتصادي والتخلي عن النهج الإشتراكي والسياسات المترجمة له والتي يعد للتسيير الاشتراكي للمؤسسات المتبني سنة 1971 أداة تتجسيدها .

إن، طبقا للتوجه الجديد تقرر أن يكون للمجلس الشعبي البلدي دور من خلال تخصيصه بموجب مداولة لرأسمال على شكل إستثمارات تسدد إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية . وفي هذا الإطار يتداول المجلس الشعبي البلدي في كل تعويض عام أو خاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي لضمان تمثيل البلدية أو انتخاب ممثلين عنها في أجهزة التداول الخاصة بصناديق المساهمة .

غير أن الإختصاص المذكور لم يدم طويلا نتيجة لحل الصناديق المذكوره وتعويضها بما يسمى بالهولنديغ طبقا للأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25-09-1995، المتعلق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة(ثم ما يسمى لاحقا بالمجعات الصناعية .

الترتيبات القانونية والتنظيمية المذكورة المتعلقة بالشأن الإقتصادي سرعان ما إنتهى العمل به بعد أن شرعت الجزائر في حوصصة القطاع الإقتصادي العمومي وفقا لقانون الخوصصة الصادر سنة بالأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26-08-1995.

أما عن الدور الإقتصادي للبلدية في إطار قانونها الصادر سنة 2011 نجد أنه قد أدرج الدور الإقتصادي ضمن الفصل الأول المذكور سابقا والخاص بالتهيئة والتنمية ، وفي هذا الصدد نصت المادة 111 على: "يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات إقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي".

ملاحظتنا بشأن هذا الإختصاص بالصيغة التي ورد بها نرى أنه إختصاص يتجاوز حقيقة حجم معظم البلديات الجزائرية التي يعترض وجودها عجز مالي مزمن لا يسمح لها بالتفكير في هذا القطاع بالمستوى المرغوب فيه والمعمول عليه .

الفرع الثالث : نطاق ممارسة البلدية لدورها في إطار جدلية الإستقلال والرقابة :

نتعرض في إطار عنوان هذا الفصل إلى الحديث عن العلاقة بين مفهومي الإستقلال والرقابة ثم نتطرق إلى الرقابة الممارسة على البلدية في إطار النصوص، وذلك ضمن مبحثين
أولاً -جدلية الإستقلال والرقابة :

ركن الإستقلال هو أحد الأركان الهامة في البناء الجماعات المحلية حسب منظري هذا الفرع من العلوم ()، هذا ما تم التطرق إليه سابقا عند الحديث عن عناصر قيام الجماعات المحلية. فبموجب هذا الركن تقوم الجماعات المحلية و تتمتع بإمكانية ممارسة مهامها، ومن ثم أداء دورها المنوط بها كشخص معنوي عام مكلف بتلبية مصالح السكان المتواجدين على ترابه. وعليه فإن الرقابة الممارسة من قبل السلطات المركزية ماهي إلا إستثناء حتى نوفق بين السلطتين المركزية والمحلية، وإذا تجاوزنا هذه النظرة كنا حينها أمام ضياع مغزى قيام الجماعات المحلية ودحض كيانها و تحييد الدور المعهود إليها. يفهم مما سبق، أنه رغم إستقلالها فإن هناك رقابة ممارسة على الجماعات المحلية في إطار علاقة محددة سلفا بينها وبين السلطات المركزية للدولة (خصوصا التنفيذية)، حيث تتحدد هذه العلاقة بالنظر إلى عدة مصادر أهمها:

1- مصدر قانوني: نقصد بذلك أن يكون هناك نوعا من العلاقة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية، وذلك حتى لا يحدث انفصام في بناء الدولة وعدم المساس بطابعها. تتحدد هذه العلاقة من خلال ما ترسمه النصوص المنشئة للجماعات المحلية ونصوص أخرى متصلة بها، حيث تضمن هذه النصوص جميعها بقاء هذه العلاقة مع تحديد نطاقها،

2- مصدر وظيفي: المقصود به وجود نوع من العلاقة المركزية المحلية التي تضمن قيام المجالس المحلية بإختصاصاتها المختلفة بما يتماشى والمخططات والبرامج الوطنية ومع المتطلبات المحلية المختلفة، الأمر الذي يساعد على تحقيق السياسات العامة الوطنية،

3- مصدر سياسي: مفاده أن تبقى العلاقة محددة في إطار معين، بحيث لا تمس الإعتبارات السياسية المُشكلة لجوهر البناء المتكامل للتنظيم الإداري المحلي.

إن التواجد الحتمي للمفهومين، أي الإستقلال والرقابة، يثير على حد البعض إتجاها يقضي بأن تتحول العلاقة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات المحلية من علاقة رقابية - مهما كانت درجتها- إلى علاقة تعاون وتنسيق وتفاعل ().

إن العلاقة بين أجهزة التنظيم الإداري المحلي مهما اختلفت طريقة تشكيلها والسلطات الإدارية المركزية القائمة في كل الدول، علاقة دائمة بينه وبين السلطات المركزية، ولا نكاد نجد دولة من دول العالم تأخذ بالتنظيم الإداري المحلي إلا ورسمت إطارا للعلاقات بين الأجهزة المحلية والإدارة المركزية. ففي مصر مثلا نجد العلاقة قائمة بين المجلس الشعبي المحلي والمجلس التنفيذي المعين المتواجد محليا، تظهر هذه العلاقة من خلال إمكانية طلب المجلس الشعبي عن طريق المحافظ لأية بيانات أو توضيحات عن أمر من الأمور التي تدخل في اختصاص المجلس التنفيذي().

وتمتد تلك العلاقة لتشمل حتى المنتخبين بتلك المجالس، حيث يمكن لهؤلاء إذا ما شكلوا خمس أعضاء المجلس طلب طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة لمناقشة وإيضاح سياسة المجلس التنفيذي للمحافظة في شأنه وتبادل الرأي فيه().

وللمحافظ طلب من رئيس المجلس الشعبي دعوة المجلس للإنعقاد لنظر مسألة يرى أخذ رأي المجلس فيها وللمحافظ أن يدعو إلى عقد لقاء بين المجلسين الشعبي والتنفيذي في مقر المحافظ وبرئاسته لمتابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة بالمحافظة().

في الجزائر، الدارس لجماعاتها المحلية أو لتنظيمها الإداري المحلي والعلاقة القائمة مع السلطات الإدارية المركزية يجد أنها لا تخرج عن ما ذكر، إذ أنه منذ نشأة الجماعات المحلية في الجزائر نشأت العلاقة بين هذه الجماعات والسلطات المركزية وبقيت قائمة بإقرار التعددية السياسية، بل أن أعمالها في إطار التعددية قد تركز بشكل كاد يفقد الجماعات المحليه كيانها().

في المنظور السابق تطرح، إذن، كيفية تسيير العلاقة بين هذه الجماعات المحلية والسلطات المركزية، لاسيما وأن عملية الحل قد تباشرها جهات متعددة إبتداء من رئيس الجمهورية في حالات معينة، ثم الوزارة الوصية، أي وزارة الداخلية والجماعات المحلية().

إن الرقابة المذكورة قد تأخذ عدة صور فقد تمارس على المجلس ككل وعلى أعضائه منفردين وعلى أعماله. لذلك سنأتي على ذكر هذه الرقابة من خلال الوقوف عند النصوص التي حكمت البلدية، خاصة في ظل التعددية مع الوقوف عند هذه الرقابة كذلك في إطار أحكام قانون بلدي ، أي الأمر 67-24 حينما يقتضي الأمر ذلك.

ثانيا - الرقابة على البلدية:

سنميز بين الرقابة على المجلس ككل وعلى أعضائه منفردين وعلى أعماله، ثم نحاول معرفة أثر ذلك على دوره.

أ- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي ككل :

مر معنا في مواضع سابقة من هذه الدراسة أن معالجة شؤون البلدية من قبل المجلس تتم عن طريق المداولات، يبدو أن ذلك يتم في الظروف العادية أين يباشر المجلس الشعبي البلدي مهامه عاديا إلا أنه في إطار الرقابة الممارسة على هذا المجلس وقيام ظروف إستثنائية سرعان ما نكون أمام غياب لهذا المجلس ذاته الأمر الذي يتعذر معه الحديث عن كيان بلدي كما أبتغته النصوص وعن دوره الوظيفي.

ينتج عن ما تقدم طرحه في الفقرة السابقة أن المفهوم العضوي للبلدية من خلال مجلسها المنتخب سيأخذ مفهوما آخر ، حينما تكتنف سيرها مثل تلك الظروف، حيث تصبح البلدية بمقتضى ذلك تسير بموجب جهاز غريب عنها هو المجلس البلدي المؤقت - كما سنرى - وأن المفهوم العضوي سينحصر في مهام لا علاقة لها بتلك الإختصاصات التي أوكل للبلدية مهمة القيام .

إن أبرز حالة تفرز الوضع السابق على مستوى التنظيم البلدي، في إطار العلاقة بين السلطة المركزية والبلدية، تتمثل في حل المجلس. وفي هذا الصدد تنص المادة 35 من القانون البلدي لسنة 1990: "لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية". وهو نفس الحكم الذي نصت عليه أحكام القانون البلدي القديم التي تحدثت عن عدم جواز حل المجلس الشعبي إلا بموجب مرسوم دون أن تحدد لنا الجهة التي تصدر مرسوم الحل).

أما عن حل المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون الحالي، أي قانون 2011، نجد أن المادة 46 قد تحدثت عن الحل بقولها: "يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي :

- في حالة خرق أحكام دستورية ،
- في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس ،
- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيره تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم ،
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 من القانون البلدي ،

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية ، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له،
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها ،
-في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وبخلاف أحكام القانون البلدي لسنة 1967، التي لم تحدد لنا الجهة التي تصدر مرسوم الحل تحدثت المادة 47 من قانون 2011 عن أن حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده يتمان بموجب مرسوم رئاسيا بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

ونظرا لما يخلفه الحل من آثار سلبية بل وخطيرة على الكيان البلدي وسكان البلدية الذين سيجدون أنفسهم أمام وضع إختفى فيه مجلسهم الذي إنتخبوه نصت المادة 48 في فقرتها الأولى من القانون البلدي لسنة 2011 على : "في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي، خلال العشرة(10) أيام التي تلي حل المجلس ، متصرفين ومساعدين ، عند الاقتضاء ، توكل مهمه تسيير شؤون البلديه".
أما عن مدة بقاء البلدية تحت سلطة الوصاية بهذه الطريقة فإنها تنتهي بقوه القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد على حد قول ما جاءت به الفقرة الثانية من المادة 48 المذكورة .

وتجرى إنتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة(6) أشهر إبتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال ، إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهد الإنتخابية، بحسب ما نصت عليه المادة 49.

أما عن عهدة المجلس الجديد فإنها تنتهي بإنتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية على النحو الذي أشارت إليه المادة 50 من القانون البلدي.

إن إجراء الحل في نظرنا ينطوي على خطورة كبيرة على المستوى القانوني والتنظيمي والمستوى السياسي، ناهيك عن المستوى التنموي().

فعلى المستوى القانوني والتنظيمي، يعد حل أي مجلس شعبي بلدي إعداما للتنظيم البلدي في صورتيه اللامركزية واللامركزية معاً، من منطلق أن رئيس البلدية يمثل الصورتين معاً، كمثل للبلدية، وصفته؛ كمثل للدولة، وبالتالي فإن حل المجلس يعني زوال الصفتين معاً.

إضافة لما سبق فإن الحل يمثل مساسا بجوهر البلدية كجماعة قاعدية وكمكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، حسب ما نصت عليه المواد 15 و16 من دستور 1996 المعدل، إضافة إلى كونه يمثل تغييرا لهيئات التداول والتنفيذ التي نصت عليها المادة 13 من القانون البلدي، وإن كان ذلك كله لايمس بالشخصية المعنوية التي تتمتع بها البلدية، حيث تبقى الشخصية قائمة بموجب

المادة 1 من القانون البلدي. وهي الشخصية التي تثبت لها أول مرة بموجب قانون بلدي رغم أن وجود التنظيم البلدي كرس واقعا وقانونا منذ الإستقلال إلى يومنا هذا. ذلك أنه بالرجوع إلى بعض النصوص، ونقصد بذلك أساسا الأمر رقم 67-24 ذاته، المتضمن القانون البلدي، وتلك الموصوفة بالأساسية، ونعني بذلك دستور 1976 نجدها أغفلت الحديث عن الشخصية القانونية للبلدية. يتضح ذلك، بالنسبة للأول، من خلال مادته الأولى التي إعتبرت البلدية جماعة إقليمية، سياسية، وإدارية، وإقتصادية، وإجتماعية وثقافية أساسية دون أن تضى عليها الشخصية المعنوية.

أما بالنسبة للثاني، أي الدستور، فنجد أن المادة 36 منه في فقرتها الثانية، جاءت تكرارا لنفس المضمون دون أن تضيف شيئا، مما يجعلنا نرجع إلى نصوص أخرى لإستجلاء الموقف بخصوص هذه النقطة أهمها القانون المدني الجزائري في مادته 49 كما ذكرنا ذلك سابقا.

أما على المستوى السياسي، فنجد أن حل المجلس يعد إعتداء على مبدأ المشاركة ومساسا بالممارسة السياسية على المستوى المحلي المعترف بها لأبناء الوحدة المحلية حيث أنه بمقتضى الحل سيجدون أنفسهم أمام مجلس بلدي مؤقت معين لم يختاروا أعضائه مما قد يؤدي إلى تقليص دائرة إهتمامهم بشؤونهم المحلية وعدم إقبالهم على العملية الإنتخابية لما قد يروه فيها من غياب للجدية في دواعي الحل.

أما على المستوى التنموي، فإن حل المجلس الشعبي البلدي من شأنه الإضرار بالدور التنموي للبلدية المنبثق عن إرادة الناخبين من خلال ممثلهم في مجلسهم المنحل إذ أن المجلس البلدي المؤقت المعين لا يمارس تلك الإختصاصات المعترف للمجلس الشعبي المنتخب مهمة القيام بها. إذن، إستنادا إلى ما ذكر ونظرا لخطورة إجراء الحل فإنه ضمانا لإستقرار الأوضاع على المستوى البلدي نجد ان القوانين البلدية لطالما تحدثت عن ضرورة إجراء إنتخابات في حالة حل المجالس الشعبية خلال (06) أشهر من أجل إستبدال المجلس الشعبي البلدي المنحل، وهو ما أشارت إليه المادة 36/4 من قانون 1990 قبل أن يتأكد أو بالأحرى يعاد العمل به في أحكام قانون 2011 على النحو المذكور.

لذلك راعى قانون 1990 هو الآخر مسألة حل المجلس الشعبي البلدي وتبعاتها وإن كانت هناك فروقات فيما يخص المدة التي يتم فيها التجديد وإستدعاء الناخبين المحليين أي البلديين .

لقد جاء قانون 2011 بما ذهب إليه سابقه بين قرار حل المجلس الشعبي البلدي وتثبيت المجلس الشعبي الجديد المنبثق عن الإنتخابات، غير أن وجه الخلاف بين القانونين هو أنه إذا كان

قانون البلدية لسنة 1990 قد إشتراط في مادته 36/1 تشكيل مجلس بلدي مؤقت معين بقرار ولائي في الأيام العشرة التالية لقرار الحل فإن القانون الحالي تحدث عن تعيين متصرف ومساعدين .

ما يلاحظ، أن تشكيل المجلس المؤقت طبقا للقانون القديم يتم بقرار من الوالي؛ أما بالنسبة لسلطاته ومهامه فإنها تقتصر على الأعمال الجارية في الإدارة ، إضافة إلى ما تحدث عنه القانون البلدي من قرارات يصدرها تسمى القرارات التحفظية المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/أو حمايتها، ومن ثم فإنه يبدو واضحا أن البلدية من خلال هذا المجلس لا تظهر بأي دور تنموي من خلال تجسيدها للإختصاصات التي ذكرت سابقا مادام أن هذا المجلس غير مؤهل لممارستها.

بقيت الإشارة في الأخير أنه في حالة ظروف إستثنائية يتعذر معها إجراء الإنتخابات البلدية فإنه وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء ، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية .

وبخلاف ما أنت على ذكره المادة 46 من القانون 2011 والتي سبقت الإشارة إليها ، نجد أن أسباب حل المجلس الشعبي في قانون 1990 وكذا تجديده تتمثل، حسب ما نصت عليه المادة 34 من القانون البلدي، في الحالات التالية:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء بعد تطبيق أحكام المادة 29،
 - في حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي،
 - في حالة وجود إختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية،
 - في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان.
- المتعمن لحالات الحل لاسيما الحالات الثلاثة الأولى يظهر له بجلاء الأثر الذي أحدثته التعددية السياسية على الجماعات المحلية وعلى هيئاتها ومدى للاتجانس والانسجام الذي قد يحدث بين أعضاء هذه الهيئات المنتمين لتشكيلات سياسية متباينة عقائديا ومن حيث برامجها نظريا. وهذا على خلاف الوضع ما قبل التعددية إذ لم يكن من الممكن تصور نظريا ولا عمليا حل أي مجلس شعبي منتخب لكون ذلك يتناقض مع منطق الأحادية الحزبية، حيث أن الحزب الواحد هو نفسه من يرشح ويزكي أعضاء هذه المجالس ويقدمهم للإنتخاب. أما الجهة المخول لها حل المجلس الشعبي البلدي فتتمثل، كما يشير إلى ذلك القانون البلدي في مادته 35، في مجلس الوزراء أما الوسيلة فتتمثل في مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية بإعتباره رئيسا لهذا المجلس. في حين تتمثل الإجراءات الممهدة لذلك في تقرير صادر عن وزير الداخلية كجهة وصية على الجماعات المحلية.

وإذا كان يبدو من خلال المادة 35 أن هناك حرصا من قبل المشرع البلدي على إستقرار الأوضاع عقب الإقدام على حل المجلس الشعبي البلدي، ويترجم ذلك حديثه عن مجلس بلدي مؤقت يسير البلدية يعين في الأيام العشرة التالية لعملية الحل إلا أن هذا الحرص لا معنى له في حالات عرفت فيها البلدية الجزائرية حلا لمجالسها الشعبية المنتخبة ولم تعرف بذلك وجودا لهذه المجالس المؤقتة، مما يجعلنا نصف أشكال الحل هذه بأنها حالات حل سياسية وليست قانونية أو تنظيمية . ويمكن أن نصنف حالات الحل هذه في حالتين، حل بموجب إعلان حالة الطوارئ () وحل سياسي.

تتمثل هذه الحالة في عمليات الحل التي كانت عرضة لها جميع المجالس الشعبية البلدية المنتخبة على المستوى الوطني، دون إستثناء، عقب توقيف المسار الإنتخابي في بداية التسعينيات من القرن الماضي. وذلك بعد أول إنتخابات محلية تعددية حيث جاء هذا الحل تطبيقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 90-02-1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ؛ لاسيما مادته الثامنة التي نصت: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية ... تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها. وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية، بتعيين "مندوبيات تنفيذية" على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الإنتخابات" . وتطبيقا لهذه المادة صدرت عشرات المراسيم التنفيذية لحل المجالس الشعبية البلدية. وهنا نذكر أنه في يوم واحد، مثلا، تم حل حوالي 200 مجلس شعبي بلدي منتخب على المستوى الوطني ().

أما الحالة الثانية فقد مثلت حلا سياسيا ، فإذا كانت المادة 35 من القانون البلدي قد نصت على إمكانية حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وأن هذا المرسوم لا يمكن أن يوصف إلا بالمرسوم الرئاسي، وأن الحل لا يمكن أن يكون موضوعه إلا الحالات التي تناولتها المادة 34، فإن هناك حالات حل لمجالس شعبية تبدو لنا لا تستقيم ومقتضيات القانون البلدي ومن ثم تبدو ذات دلالات سياسية أكثر منها قانونية حتى ولو كان أضفي عليها الطابع القانوني بموجب التتميم الذي عرفه القانون البلدي. نقصد بهذه الحالات حل كل من المجالس الشعبية البلدية والمجلسين الشعبيين اللواتيين لولايتي تيزي وزو وبجاية وبعض المجالس الشعبية البلدية بولايات أخرى من الوطن () التي تمت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 05-307 المؤرخ في 25-08-2005، وذلك بناء على الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18-07-2005 المتمم للقانون البلدي ().

تبدو الدلالات السياسية من خلال إقتصار عملية الحل على بلديات معينة بمناطق معينة دون أخرى رغم أن هناك مجالس شعبية بلدية ومجالس شعبية ولائية عبر الوطن تعرف نفس الوضع الذي

عرفته مناطق القبائل والمناطق المذكورة وتدخل في الحالة الخامسة التي أضافها الأمر والمتمثلة في: "أنه يحل أو يجدد المجلس الشعبي بكامله في الحالات الأتية: "...حينما يكون بقاء المجلس الشعبي البلدي مصدرا للإختلالات في التسيير والإدارة المحلية أو من شأنه أن يلحق مساسا بمصالح المواطن وسكينة" () ولم تشملها عملية الحل من حالات إنسداد وإختلالات في التسيير للشأن المحلي إضافة إلى ما تحدثنا عنه الصحف يوميا وما ينتج عن ذلك من تعطيل لشؤون الأفراد.

ب- الرقابة على الأعضاء :

سنتعرف عليها في:

-في قانون 1990:

بالرجوع أحكام القانون البلدي 1990 نجد أن الرقابة على أعضاء المجلس البلدي قد نكرتها وحددت أليات ممارستها المواد من 31 إلى 33. والمتخصص لهذه المواد يجد أن هذه الرقابة لا تخرج عن الأوضاع التالية:

1-الإقالة :

نصت عليها المادة 31 بقولها: "يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد إنتخابه أنه غير قابل للإنتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي". الملاحظ هنا، وهذا مقارنة بأحكام القانون القديم، أي قانون 1967، المعدل والمتمم، أن المشرع الجزائري في القانون البلدي لسنة 1990 تحدث عن إقالة العضو المنتخب إما بحكم عدم قابليته للإنتخاب قانونا أو بحكم وجوده في حالة من حالات التنافي()، في حين أن القانون القديم قد تحدث عن الإقالة إما للسبب الذي نصت المادة 55 عليه والمتمثل في عدم القابلية للإنتخاب() أو للسبب الذي نصت عليه المادة 90 والمتمثل في التخلف عن حضور أعمال المجلس بد ثلاث إستدعاءات متتالية().

ما يستخلص من المقارنة المذكورة نجد أن هناك تخفيفا لمفهوم الرقابة فيما يخص الإقالة وذلك من خلال إكتفاء المشرع في القانون الحالي بسبب واحد للإقالة وهو حالة التنافي التي يكون فيها العضو المنتخب دون الحديث عن الإقالة للتخلف عن حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي.

2-التوقيف :

وهو إجراء مؤقت يحول دون مواصلة المنتخب لمهامه إلى غاية صدور قرار الجهة القضائية. نصت على التوقيف المادة 33 بفقرتها الأولى والثانية، حيث جاء في الفقرة الأولى: "عندما يتعرض منتخب الى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه".

ملاحظتنا بشأن صياغة هذه الفقرة هو جعل التوقيف وكأنه أمر طوعي يتوقف على إرادة المنتخب المتابع جزائيا، وذلك من خلال كلمة "يمكن توقيفه" بدل الكلمة الأصوب وهي يمكن "توقيفه". ويبدو أن الفقرة الثانية صححت الوضع حينما جاء مضمونها صريحا دالا على أن التوقيف ليس طوعيا وإنما تمارسه السلطة الوصية المتمثلة في الوالي، وذلك بقولها يصدر قرار التوقيف المعطل من الوالي بعد إستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية. ملاحظة أخرى بشأن هذه المادة وهو مضمونها الذي يجعلنا نميل إلى ضرورة إعادة النظر فيه وصياغته على نحو يجعل التوقيف بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي الذي يتبعه العضو المدان جزائيا كمرحلة أولى بدل الإكتفاء بمجرد إستطلاع رأي المجلس، وفي مرحلة ثانية، يكلف الوالي بإعداد قرار تنفيذي للمداولة، وذلك حتى صدور القرار القضائي. ومن ثم لانرى ما يستوجب تأييد الرأي الذي يقول أن المشرع أحسن صنعا حينما أعطى للوالي حق إصدار قرار معطل بتوقيف المنتخب، بناء على مجرد إستطلاع لرأي المجلس الشعبي، والرأي يتبناه الأستاذ عمار بوضياف في كتابه الوجيز في القانون الإداري (243).

3- الإقصاء :

هو عزل نهائي للعضو المنتخب وإعدام لعضويته بالمجلس الشعبي البلدي نتيجة إسقاط عضويته فيه، ويكون كنتيجة للإدانة الجزائية للمنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة. نصت عاى الإقصاء المادة 33 بقولها: "يقضى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 23 السابقة. ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء. ويصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء". إن الحديث في القانون الحالي عن توقيف العضو بعد إدانته جزائيا، بموجب قرار ولائي يعد تبسيطا للإجراءات بعدما كان التوقيف في القانون البلدي القديم يتم بموجب مرسوم(). ومن ثم فإن الإجراء الجديد يعد تحريرا من قيود الرقابة المركزية في العاصمة وإسنادها لممثلها في الولاية، أي الوالي، تماشيا مع مقتضيات الوضع الجديد المنبثق عن الانفتاح الذي اقر بتبني دستور 1989 كبدل لستور 1976.

-في قانون 2011:

نتعرض فيه إلى:

1- الإقالة :

بخلاف قانون 1990 الذي جاء صريحا فيما يخص الإقالة من خلال ما نصت عليه المادة 31 السابقة الذكر ، فإن قانون 2011 لم يتحدث عن الإقالة مفردا لها نصا خاصا بها، وهو ما يعني تطبيق أحكام المادة 41 من ذات القانون التي أوردت الحالات التي يتم فيها إستخلاف العضو البلدي في أجل شهر واحد. حيث أتت على ذكر حالات :

- الوفاة،

-الإستقالة،

-الإقصاء،

- حصول مانع قانوني .

مما سبق يمكن التفكير في أن حالة الإقالة قد تكون لمانع قانوني كحالة التنافي مثلا، لاسيما وأنها تحدثت عن إستخلاف بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.

2-التوقيف :

نصت عليه المادة 43 بقولها : "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ، الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختص.

أما الفقرة الثانية من ذات المادة فقد جاء فيها على أنه في حاله صدور حكم نهائي بالبراءة ، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية . ما يستفاد من حكم هذه المادة لاسيما الفقرة الثانية منها هو أن التوقيف يبقى إجراء مؤقتا.

3-الإقصاء :

هو عزل نهائي للعضو المنتخب وإعدام لعضويته بالمجلس الشعبي البلدي نتيجة إسقاط عضويته فيه، وهو ما أعاد القانون البلدي الحالي التأكيد عليه في المادة 41 السابقة الذكر . حيث يتم استخلاف العضو المقصى بالعضو بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي .

4-الوفاء :

في حالة الوفاء يتم إستخلاف العضو المتوفى بنفس إجراءات الإقالة والإقصاء ، أي بتطبيق أحكام المادة 41 السابقه الذكر .

ج-الرقابة على أعمال البلدية :

نتعرض لهذه الرقابة في قانون 1990 وقانون 2011 :

-الرقابة على أعمال البلدية في قانون1990 :

في حقيقة الأمر مهما تحدثنا عن تمتع البلدية كجماعة محلية بالإستقلال فإنه لا بد لنا من أن نعترف من جهة أخرى من أن هذه الأخيرة في إطار سياسة عامة للدولة وطبقا لقوانينها وتنظيماتها، على إعتبار أن تواجد هذه الجماعة المحلية أصلا نابع من كونها جزء من التنظيم الإداري للدولة ذاتها وأن نشاطها حتى وإن إتسم بالمحلية فإنه جزء من ذلك النشاط الذي تقوم به الدولة().

ينتج عن عدم الإقرار بغير هذا القول تعريض وحدة الدولة وسلطتها للتفكك نتيجة للإختلاف الذي قد تعرفه جماعاتها المحلية في تنظيمها وتسييرها . لذلك كان ضروريا أن يتم الإعتراف بالرقابة على الجماعات المحلية في مختلف الدول مع التفاوت في ممارسة هذه الرقابة، بحسب ظروف كل دولة وشكلها ().

على العموم تتمثل صور الرقابة الممارسة على أعمال البلدية كجماعة محلية في الجزائر فيما يلي:

يلي:

-التصديق :

الحديث عن أستقلال البلدية لايعني إستقلال أعمالها عن تدخل بعض الجهات الوصية عليها حتى تجد هذه الأعمال طريقها إلى التنفيذ.

في إطار النظرة السابقة نجد أن هناك مجموعة من المواضيع المنبثقة عن بعض المداوالات البلديه والتي لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها، وهو ما نصت عليه المادة 42 من القانون البلدي بقولها: "لا تنفذ المداوالات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانيات والحسابات،

- إحداث مصالح، ومؤسسات عمومية بلدية".

وإذا كان قانون البلدي لسنة 1990 قد نص في مادته 41 على أن المداوالات البلدية، كأصل عام تنفذ بعد خمسة عشر(15) يوما من إيداعها لدى الولاية إلا أننا نجد أنه قد إستثنى تلك المداوالات المتضمنة

المواضيع المذكورة في المادة 42 وأخضعها لمدة (30) يوما ينبغي أن يبدي الوالي رأيه فيها وإلا أعتبرت مصادقا عليها بعد فوات هذا الأجل.

-البطلان (الإلغاء) () :

بداية بشأن هذه النوع من الرقابة وعلى المستوى المفاهيمي يحبذ إستخدام مفهوم الإلغاء بدل مفهوم البطلان الذي يعتبر مفهوما من مفاهيم القانون الخاص .

بخصوص هذا النوع من الرقابة فإنه كإستثناء آخر، أيضا، على الأصل العام، وبعيدا عن مسألة المدة هناك مداولات بلدية تعتبر ملغاة بحكم القانون، وهذا بحسب المادة 44 من قانون 1990 التي نصت على: "تعتبر باطلة (ملغاه) بحكم القانون:

-مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن إختصاصاته،

-المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2 و3 و9 وللقوانين والتنظيمات،

- المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي،

يصرح الوالي بموجب قرار معلل ببطلان المداولة القانوني".

إذا كان يظهر أن المشرع الجزائري قد قلص من الهامش المعطى لصالح الجهة الوصية بأن جعل مصادقتها تنحصر في مضمون المواد المذكورة دون سواه، وذلك مقارنة مع أحكام القانون البلدي لسنة 1967 في مادته 107 إلا أن هذا القول سرعان ما نتحفظ بشأنه إذا ما علمنا أن المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المحدد لأجهزة الإدارة العامة مادته العاشرة قد وسع من نطاق موضوع المداولات التي يجب أن تخضع لمصادقة رئيس الدائرة بتفويض من الوالي وأعاد من ضمنها بعض المواضيع التي ذكرتها المادة 107.

والمواضيع المتضمنة في المادة 10 من المرسوم تتمثل في:

-الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلدية للدائرة نفسها،

- تعريفات مصلحة الطرق وقف السيارات والكراء لفائدة البلديات،

-شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع سنوات،

- تعيين تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية،

- المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر ولإجراءات،

- الهبات والوصايا،

- يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات النقل وإنهاء المهام().

إن تمتع رئيس الدائرة بتفويض من الوالي بسلطة المصادقة على مداوات لم يتضمنها القانون البلدي، وإدراجها عن طريق مرسوم تنفيذي أمر يجافي المنطق القانوني ذلك أنه بموجب هذا الوضع نجد أنفسنا أمام نصين مختلفين في قيمتهما القانونية ويتناولان موضوعا واحدا هو المداوات البلدية ولكن بصيغتين تتمثلان إن صح القول في مداوات بقانون (Délérations par loi) ومداوات بمرسوم (Délération par décrets). كما أنه يجعلنا نستغرب إسناد المصادقة إلى الدائرة كجهة مازال الجدل قائما بشأنها لاسيما وأن القانون الولائي لم يدرجها ضمن أحكامه لتعتبر مجرد مصلحة من مصالح الولاية .

من جهة أخرى، وبالنسبة لموضوع بطلان (الغاء) بعض المداوات على النحو المبين سابقا نرى أن يعلن عن الإلغاء بقرار من الجهة القضائية بدل إعلانه بقرار معطل من الوالي وإن كنا نقر أن تحرك دعوى الإلغاء ، إبتداءا بناء على دعوى يرفعها الوالي أو دعوى يرفعها كل دافع ضريبة. نقول ذلك حتى لا يظهر لنا أمام مجالس تعددية مسيرة من قبل الإدارة . خاصة وأن المادة 46 من القانون البلدي قد فتحت المجال لتدخل القضاء من خلال نصها: "يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان (الغاء) المداولة أو المعطل ابطالها (الغاؤها) أو رفض المصادقة عليها، وذلك وفقا للشروط والأشكال الجاري بها العمل".

إن تدخل القضاء لإعلان الإلغاء يبرره كذلك كون هذا الأخير مؤهل لحماية مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع الجميع حكما ومحكومين للنظام القانوني في الدولة ، وهذا لكون العيوب التي تستلزم إلغاء بعض المداوات المذكورة قد تتجاوز الشأن المحلي وتتعلق بجوانب دستورية، كما هو الشأن، مثلا، بالنسبة للمداوات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية أي مخالفة المواد 2 و3 و9 من الدستور وللقوانين والتنظيمات.

-الحلول :

يعد الحلول شكلا قاسيا من أشكال الرقابة المسلطة على البلدية، ذلك أن سلطات الوصاية هنا لا يقتصر دورها على التعرض للعمل غير القانوني الذي أته البلدية، وإنما بإمكان هذه السلطات أن تحل محل هيئات البلدية عند عدم إتيانها العمل المطلوب منها.

وبخلاف التصديق والإلغاء فإن القانون البلدي قد خص الحلول بفرع قائم بذاته ضمن الفصل الثاني من فصول الباب الثاني من القانون البلدي وعنوانه "سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي" وذلك من خلال ثلاث مواد هي المواد 81، 82 و83.

فالمادة 81 تحدثت عن سلطة الوالي في الحلول محل رئيس أو عدد من رؤساء المجالس الشعبية البلدية عند إمتناعهم عن إتخاذ إجراءات الحفاظ على الأمن والسلامة العموميين. وذلك بعد إعدارات يوجهها لهم في هذا الشأن.

أما المادة 82 فقد تحدثت عن حلول الوالي، بموجب قرار معلل، محل رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة.

في حين نجد أن المادة 83 نصت على حالة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عند رفض هذا الأخير أو إهماله إتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات بعد أن يطلب منه الوالي القيام بذلك بموجب إنذار كما جاء في صلب النص().

إضافة إلى أشكال الحلول السابقة هناك شكلا آخر للحلول نصت عليه المادة 154 من القانون البلدي وتتعلق بحلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في المسائل المالية، وذلك من خلال إمكانية تسجيله (أي الوالي) بشكل تلقائي للنفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا للتشريعات المعمول بها. كما أنه في الحالة التي يصوت فيها المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال الخمسة عشر (15) يوما التي إستلامها إلى الرئيس الذي يطرحها للمداولة، وذلك في غضون عشرة (10) أيام. وإذا صوت عليها المجلس الشعبي البلدي مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا.

إضافة إلى أنواع الرقابة السابقة الذكر هناك رقابة أخرى ذات طابع مالي تخضع لها البلدية وتتمثل في رقابة المحاسب العمومي، حسب نص المادة 172 من القانون البلدي ورقابة لجنة الصفقات العمومية البلدية والمشكلة من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيسا، وعضوين ممثلين عن المجلس الشعبي البلدي، قابض الضرائب، ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة، وممثل المصلحة

المتعاقدة في حالة تعاقد مؤسسة بلدية ذات طابع إداري. وإذا كانت هذه الأنواع من الرقابة تمثل رقابة مالية سابقة فإن هناك رقابة مالية لاحقة تتمثل في رقابة مجلس المحاسبة.

إن ما ذكر بشأن الرقابة المسلطة على البلدية يظهر لنا أن الأمر الذي يتعين أن ندرکه هو أن التنمية المحلية لا ينبغي أن نفهمها على أنها مهمة مجلس شعبي بلدي تعدي وحسب، وإنما يتعين فهمها والتحدث عنها في سياق محيط خاص معقد التراكيب والأطراف من أدارية، مالية، سياسية، تقنية... إلخ ناهيك عن محيط عام يتمثل في المجتمع بمختلف تراكيبه وأطرافه وعاداته وتقاليده هو الآخر.

- الرقابة على أعمال البلدية في قانون 2011 :

جاء الفرع الخامس من الفصل الأول من القانون البلدي متحدثا عن ما يسمى بنظام المداوالات من خلال تخصيص 10 مواد أدرجت تحت عنوان الفرع .

ولعل ما يهمنا من هذه المواد هو المادة 56 التي نصت على : "مع مراعاة أحكام المواد 57، 59 و60 أدناه، تصبح مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما (21) من تاريخ إيداعها بالولاية".

أما أعمال البلدية المتمثلة في تلك المداوالات المتضمنة لبعض المواضيع فإنها لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي، وهو ما ذهبت إليه المادة 57.

تتمثل هذه الاعمال أو المواضيع في :

- الميزانيات والحسابات،

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

- اتفاقيات التوأمة،

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية .

أما المادة 58 فقد نصت على : "عندما يخطر الوالي ، قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين يوما إبتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية ، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها".

أما المادة 58 فقد تحدثت عن "البطلان (الإلغاء) بقوة القانون لبعض مداوالات المجلس الشعبي البلدي " لتعيد بذلك صياغه نفس المفهوم، أي البطلان ، كما فعل القانون السابق.

أما عن طبيعة المداوالات الباطلة (الملغاة) فتتمثل في:

- المداوالات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- المداوالات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

-المداولات غير المحررة باللغه العربية .

أما عن الجهة التي تملك سلطة الإبطال (الالغاء) فإنها تتمثل في الوالي الذي خول له معاينة الحالات المذكورة ويصدر قراره في هذا الشأن.

الفرع الرابع: مكانة رئيس المجلس الشعبي البلدي :

سنحاول معرفة ذلك قانونيا من خلال قانون البلدية لسنة 2011 مع تسليط الضوء على هذا الدور

عمليا:

إقرارا لمبدأ الإنتخاب الذي تحدثنا عنه سابقا فان رئيس المجلس الشعبي البلدي ينتخب لعهدة إنتخابية مدتها خمس سنوات ، وهو ما عرفته الجزائر منذ استقلالها عدى في الحالات المذكورة سابقا التي تم فيها اللجوء الى أسلوب التعيين كإستثناء .

أما سلطاته في تمارس باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها، أي البلدية ، وبإسم الدولة، وهو ما تذهب إليه المادة 62 من القانون البلدي لسنة 2011 في فقرتها الثانية .

أولا -صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

نتحدث فيها عن صلاحيته كممثل للبلدية ثم كممثل للدولة:

1-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته ممثلا للبلدية:

تعرضت لهذه الصلاحيات ثمانى مواد ، بالرجوع إليها نجد أن المادة 77 منها تحدثت عن تمثيل الرئيس للبلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية . وقد جاء صياغه الفقرة الثانية من هذه بصيغه توحى بالإلزام حينما جاء فيها: "وينبغي عليه المشاركة فيها حسب إلتزاماته المحددة في هذا القانون".

أما المادة 78 فقد نضت على : "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلديه في كل أعمال الحياه المدنيه والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

أما المادة 79 فقد جاء فيها : "يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي ، المجلس الشعبي البلدي،

وبهذه الصفة :

- يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لإختصاصه،

- يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها.

أما مهمة تنفيذ مداولات المجلس فقد أسندتها المادة 70 لرئيس المجلس الشعبي البلدي على أن

يطلع المجلس على هذه العملية.

بخصوص الميزانية البلدية، فإن مهمه تنفيذها أسند للرئيس حيث يعتبر في هذا الصدد الأمر بالصرف على النحو الذي ذهبت إليه المادة 81 من القانون البلدي الحالي .

وفي إطار صلاحياته دائما كمثل للبلدية، فإنه تحت رقابة المجلس يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها ، وهو ما نصت عليه المادة 82 من القانون البلدي الحالي . وفي هذا الإطار يجب عليه القيام بما يأتي :

التقاضي بإسم البلدية ولحسابها،

-إداره 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، ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة،

- إتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية،

-السهر على المحافظة على الأرشيف ،

-إتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية،

أما المادة 83 فقد نصت على أن يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.

أما المادة 84 فقد نصت على تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، بإسمة الشخصي أو بإسم زوجه أو أصوله أو فروعها إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلًا ، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، أحد اعضاء لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام لعقود.

تضيف الفقرة الثانية من المادة 84 على أنه لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتولى تنفيذ قرارات ناجمة عن المداولة ولا يحق له تمثيل البلدية في جميع القضايا المتنازع فيها ذات الصلة بموضوع المداولة.

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة :

تتمثل هذه الصلاحيات في :

- تمثيل الدولة على مستوى البلدية، ومن ثم فإنه بهذه الصفة فانه مكلف على وجه الخصوص بالسهر على إحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما بحسب ما نصت عليه المادة 85 في فقرتها الثانية ،

-تمتعه بصفة ضابط الحالة المدنية ، وهي صفة تخوله القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع المعمول به تحت رقابه النائب العام المختص إقليميا، بحسب المادة 86،
- بإمكان رئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي بهدف :

-إستقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات،

-تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية ،

- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة في المادة 86 المذكوره أنفا،

-التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بناء على تقديم وثيقة هوية،

-التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.

الملاحظ بشأن التفويض أنه يتعين على رئيس البلدية ارسال القرار المتضمن المتضمن التفويض

بالمضاء الى الوالي والى الناب العام المختص إقليميا وهذا عملا بأحكام المادة 87 .

تعليقا على هذه المسألة نقول أنها تظهر جانبا آخر من الهيمنة المبسوطه من قبل الوصاية على

البلدية وتحجيم إرادة أبناء البلدية ومجلسهم الذي حظي بوضع دستوري جعل مكانا للممارسة الديمقراطية المحلية .

أما عن المهام التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي، حسب مانصت

عليه المادة 88، فتتمثل في :

-تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية،

-السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية ،

-السهر على حسن التدابير الإحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف ،

-يكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما،

أما المادة 89 فقد نصت على إتخاذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات

المعمول بها ، كل الإحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص

والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث،

-وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها

الظروف ويعلم الوالي بها فورا،

وبحسب ما نصت عليه الفقرة الثانية من نفس المادة فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي بإمكانه الأمر بنفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنىات الأيلة للسقوط مع إحترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي.

كما نصت المادة 90 على : "في حالة حدوث كارثة طبيعية أ تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

أما المادة 91 فقد جاء فيها أنه : "في إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات ، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به وازافت الفقرة الثانية من ذات المادة على إخطار الوالي بذلك".

كما أخصت المادة 92 من القانون البلدي رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية، في حين جاءت المادة 93 متحدثة عن ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهام الشرطة الإدارية ويستعين في ذلك بسلك الشرطة البلدية.

كما يمكن له لغرض ممارسة المهام المذكورة الإستعانة ، إضافة إلى الشرطة، بالدرك الوطني المختص إقليميا .

وفي إطار إحترام حقوق وحرريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بحسب المادة 94 بمايلي :

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات،
-التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية زكل الأعمال التي من شأتها الإخلال بها،
- تنظيم ضببية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع نراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.

- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني،
-السهر على إحترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري ،

- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية،
-السهر على إحترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأمالك العمومية والمحافظة عليها،
-إتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها،

- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة،
- السهر على سلامة المواد الغذائية الإستهلاكية المعروضة للبيع،
- ضمان ضبطية الجناز والمقابر طبقا للعادات حسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل قورا على دفن كل شخص منوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين والمعتقد.
ترسل نسخة من المحاضر التي تثبت مخالفة القانون والتنظيم من المصالح التقنية للدولة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما الفقرة الثالثة من المادة 94 فقد جاء فيها على إمكانية إستعانة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمصالح التقنية للدولة وذلك لغرض ممارسة مهامه المحددة في المادة المذكورة.
أما المادة 95 في فقرتها الأولى فقد نصت على تسليم رئيس المجلس الشعبي البلدي لرخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما، أما فقرتها الثانية فقد جاء فيها النص على أن يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على إحترام التشريع والتنظيم المتعلقين باعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي والمعماري على كامل إقليم البلدية.

3-قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

كما عرفنا سابقا فإن القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر بالإدارة المنفردة للإدارة، وهو ما ينطبق بطبيعة الحال على الإدارة البلدية. وهذا العمل إذا استنفذ كل مراحل التحضير دخل حيز التنفيذ ليؤثر بذلك فيما يسمى بالمراكز القانونية ، وكما نعرف أن هذه المراكز قد تكون عامة أو خاصة. من هذا المنطلق فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار مهامه بإمكانه إتخاذ قرارات بحسب ما نصت عليه المادة 96 من القانون البلدي.

عملا بأحكام المادة المذكورة بإمكانه القيام بمايلي:

-الأمر بإتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته،

-إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين بإحترامها،

-تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي عن الإقتضاء،

-تفويض إمضائه.

بخصوص مدى قابلية قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي للتنفيذ فإنها لا تنفذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر اذا كان محتواها متضمنا لأحكام عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسلة قانونية في الحالات الأخرى هذا ما نصت عليه المكادة 97 من القانون البلدي.

أما المادة 98 من القانون البلدي فقد نصت على تسجيل قرارات المجلس الشعبي البلدي حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لذلك.

يقوم بعد ذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسالها إلى حلال الثماني والأربعين ساعة إلى الوالي الذي يثبت إستلامها على سجل مرقم ومؤشر من طرفه ويسلم مقابلها وصل إستلام . وبمقتضى الفقرة الثالثة من المادة 98 يتم إصاق القرارات في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الإستلام من الوالي، وتدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية . أما القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة فإن تنفيذها يتم بعد شهر من تاريخ إرسالها للوالي ، وفي حالة الإستعجال يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذها فوراً بعد إعلام الوالي وهذا وفق ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 99 من القانون البلدي دائماً.

ثانياً - عملياً :

وجود ما يسمى بالتنظيم اللامركزي واللاتركيزي وتميز كل منهما بخصائص ومبادئ سبق وأن ذكرت ، علاوة على أفراد هذين التنظيمين بأجهزة خاصة لا يعني إفرادهما عن بعضهما البعض ، ومن ثم إنعدام العلاقة بينهما، ذلك أنه إذا كانت البلدية قاعدة لتجسيد التنظيم اللامركزي ولبناء التنظيم البلدي في حين تجمع الولاية بين اللامركزية واللاتركيز ، بينما تعتبر الدائرة مجرد مصلحة من مصالح الولاية وغير متمتعة بالشخصية المعنوية رغم تكريسها واقعا منذ سنة 1969، فإنه أمام هذه الكيانات الثلاثة كثيرا ما يلاحظ في الواقع هيمنة السلطات اللاتركيزية على البلدية ككيان لامركزي. لذلك التعرض لهئه الهيمنة بإختصار ضمن الفرعين التاليين().

1- علاقة رئيس الدائرة بالمجلس الشعبي البلدي :

رغم صعوبة إستنتاج العلاقة بين رئيس الدائرة والمجلس الشعبي البلدي، وذلك لكون القانون البلدي لم يتضمن ذلك بخلاف ما جاء به بشأن العلاقة بين الوالي والمجلس الشعبي البلدي . وفي غياب نصوص واضحة تصبب هذه العلاقة أو على الأقل من شأنها أن تسهل لنا ذلك فإنه بالنظر إلى كون الدائرة إمتداد إداري للولاية وكون رئيسها يعتبر ممثلاً للوالي والسلطة المركزية فإنه من شأن هذا التمثيل إضفاء وزن يمثل إمتداداً لذلك الذي يتمتع به الوالي .

لقد أدى ذلك في كثير الأحيان أن تحولت أغلب البلديات إلى جماعات محلية فاقدة لمكانتها وسلطتها أمام رؤساء الدوائر الذين تحكموا في البلديات وكأنها مكاتب تابعة لهم، وهو ما سبق أن أشرنا إليه سابقاً .

2- علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي :

أبرزت هذه العلاقة أحكام القانون البلدي، يظهر ذلك من خلال إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يمارسها كمثل للدولة تحت سلطة الوالي على النحو المبين . إن ذلك يظهر الحاجة إلى ضرورة إعادة النظر في القانون البلدي الذي يتعين عليه تحييد أكبر لهيمنة الجهاز اللاتركيزي لتمكين البلدية من أن تعبر عن كيائها كتنظيم حقيقي يظهر شخصيتها القانونية فعليا لتعكس إرادة أبناء الوحدة المحلية من خلال مجلسهم المنتخب المعبر عن هذه الإرادة.

المطلب الثاني : الولاية كجهة لامركزية (المجلس الشعبي الولائي) :

بخلاف القانون الولائي لسنة 1969 ، المعدل والمتمم، الذي خصص للمجلس الشعبي الولائي 55 مادة، تحدثت عن كيفية إنتخاب المجلس الشعبي الولائي وتنفيذ مداولاته والقوة التنفيذية لها، فإن القانون الولائي لسنة 1990 تناوله بالحديث ضمن 47 مادة.

فبعد أن عرف القانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية هذه الأخيرة في مادته الأولى: " جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية تابعة للدولة تنشأ بقانون ولها إقليم وإسم ومقر "، جاء نفس القانون في مادته الثالثة لينص على: " للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي " لتضيف المادة الثامنة النص على: " المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية ".

أما قانون الولاية لسنة 2012 فقد خصص المواد من 12 إلى 72 للحديث عن هذا المجلس كجهاز للمداولة، أما صلاحياته تضمنتها المواد من 73 إلى 199.

إن ما يلاحظ بشأن هذه الهيئة أنه حتى وإن تم التأكيد من خلالها على إضفاء الصفة اللامركزية على الولاية وإتخاذها القرارات بموجبها إلا أن ذلك لا يجعلها ترقى إلى أن تكون رأس السلطة على مستوى الولاية، بخلاف المجلس الشعبي البلدي المتمتع بهذه الخاصية، حسب نص المادة الثالثة من القانون البلدي، التي تنص على: " يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي...".

لقد حافظ القانون رقم 90-09 ونظيره لسنة 2012 على مبدأ إنتخاب المجلس الشعبي الولائي ومن ثم فإنه قد ساير، من هذه الناحية، مضمون نظرية الجماعات المحلية وأغلب النظم العالمية في ذلك، ليصبح المجلس الشعبي الولائي بذلك الهيئة الوحيدة القائمة إلى جانب الوالي كسلطة معينة.

ومن بالتالي فإن الحديث عن المفهوم العضوي للولاية، من هذه الناحية، يحتم علينا الحديث عن نظام إنتخاب هذه الهيئة وعن رئيسها وكيفية إدارتها، دوراتها، مداولاتها والقوة التنفيذية، وذلك كله قصد محاولة معرفة أثر الإصلاحات القانونية التي عرفتها الولاية من هذه الناحية من خلال القانونين المذكورين .

الفرع الأول: نظام إنتخاب المجلس الشعبي الولائي :

المجلس الشعبي الولائي هو جهاز المداولة للولاية ومظهر التعبير عن اللامركزية الإدارية، ينتخب هذا المجلس لمدة خمس سنوات بالإقتراع العام المباشر والسري، دون تمييز في الجنس والبالغين البالغين للسن القانوني والمسجلن في القائمة الإنتخابية إذا لم يكونوا محكومين بعد الأهلية. يتألف المجلس من عدد يتراوح حسب الولايات من (35) عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة إلى (55) عضو في الولايات التي يتعدى عدد سكانها 1.250.000. وهذا حسب نص المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الإنتخابات.

العضوية في المجلس من حق أي مواطن، على أن تتوفر فيه بعض الشروط ، على أن هناك طائفة من الأشخاص مشمولة بعدم القابلية للإنتخاب مؤقتا تتمثل في الأشخاص الذين أستثنتهم أحكام القوانين الإمتخابية للإنتخابات الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولايات ومسؤولو المصالح الولائية.

إضافة إلى ما سبق يرد على الحق المذكور قيد يتمثل في وجود المواطن المترشح ضمن قائمة تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية. وفي حالة ما إذا لم تكن قائمة المترشحين تحت أي إشراف حزبي فحينها يتعين الحصول على توقيعات من ناخبي الدائرة الإنتخابية المعنية بخسب ما تقتضيه النصوص القانونية الإنتخابية.

أولا -رئيس المجلس الشعبي الولائي :

نظم هذا الجهاز ضمن 11 إحتواها القانون الولائي في الفرع الثالث من الفصل الثالث من القانون الولائي لسنة 1990 تحت عنوان رئيس المجلس الشعبي الولائي. فطبقا للمادة 1/25 فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي يجري انتخابه من بين أعضاء المجلس للفترة الانتخابية وذلك بالإقتراع السري وبالأغلبية المطلقة.

إن هذه المادة وإن أبرزت رئيس المجلس الشعبي الولائي، كسلطة محلية رئاسية منتخبة، وهذا في مواجهة الوالي الذي يعد سلطة رئاسية معينة، وذلك بقصد إحداث التوازن بين إرادة الدولة وإرادة أفراد الإقليم الذي تتربع عليه الولاية، إلا أنه وحسب ما يبدو لنا على المستويين النظري والواقعي أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يتمتع بأي وزن أو ثقل في ممارسة مهامه تجاه السلطات التي يتمتع بها الوالي. ذلك أن الوالي هو الذي يتحكم حتى في الوثائق والمعلومات والإمكانات لكي يباشر رئيس المجلس الشعبي مهامه، وهو ما نصت عليه المادة 30 من القانون الولائي المشار إليه . بل أكثر من ذلك حتى موظفي ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي هم من بين موظفي الولاية كما نصت على ذلك المادة 31 قانون 1990. إضافة إلى ما ذكر نجد أن رئيس المجلس الشعبي الولائي غير مؤهل حتى لمتابعة المداولات مجلسه ومراقبتها وأن ذلك متروك لإرادة الوالي، وهو ما يستشف من نص المادة 85 من القانون الولائي لسنة 1990 التي جاء فيها: " يطلع الوالي بانتظام رئيس المجلس الولائي في خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداولات ومدى الإستجابة لأراء المجلس ورغباته بالإضافة إلى كل المعلومات اللازمة لأشغاله.

إن ما سبقت الإشارة إليه من وضع غير متوازن نظريا وعمليا لمكانة رئيس المجلس الشعبي الولائي و يجعله يحرم حتى من تمثيل الولاية، كجماعة لامركزية، أو على الأقل حتى المجلس الذي يرأسه كجهة عاكسة لذلك، ومن ثم يعد ذلك تغيبا لإرادة أبناء الإقليم تجاه سلطة إدارية، ليظهر وكأن رئيس المجلس الشعبي الولائي مجرد عضو من أعضاء هذا المجلس.

لقد أعاد قانون الولاية لسنة 2011 تقريبا نفس الأحكام، حيث تحدث عنه 2011 في 15 مادة، هي المواد من المادة 58 إلى غاية المادة 73. كما أنه لم يظهر تلك المكانة المجلس المنتخب دستوريا في مواجهة الممثل الأول للسلطة المركزية محليا، وهو ما يستشف من خلال مختلف المواد التي تحدثت عن المجلس .

إذا كنا نتفهم وندرك، ربما، هذا الوضع اللامتوازن بين هيئات الولاية من خلال عدم إمكانية إسناد سلطة إتخاذ القرار لجهتين أو لسلطتين على مستوى الولاية ، إلا أن ذلك في نظرنا لا يحول دون ضرورة البحث عن أنجع السبل للتوفيق بين هذا التفهم ومحاولة إعطاء الإعتبار لأبناء الوحدة المحلية وفي الأخير للامركزية الإدارية من خلال رئيس مجلسهم الذي إنتخبوه ليظهر كقناة حقيقية موصلة لرغبات أبناء الإقليم نحو السلطات المركزية.

ثانيا :إدارة المجلس الشعبي الولائي :

قصد تمكين المجلس الشعبي الولائي من القيام بصلاحياته تم تزويده بأجهزة خاصة لتمكينه من تلك الصلاحيات . تتمثل هذه الأجهزة في مكتب وأمانة وديوان ولجان.

الفرع الأول: مكتب المجلس :

نصت على هذا المكتب المادة 1/29 من القانون الولائي بقولها: "ينتخب المجلس الشعبي الولائي أثناء كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتبا يتكون من عضوين إلى أربعة أعضاء".
إن نص المادة 29 لا يدع مجالا للشك من أنها تتحدث عن مكتب مؤقت للمجلس تتم نشأته من دورة لأخرى ويتداول على عضويته جميع المنتخبين الولائيين. إن ذلك يعني أن كل مجلس شعبي ولائي في حالة عدم تعرضه للحل أو التجديد حسب أحكام المادة 44 من القانون الولائي يعايش طيلة المدة المقررة له والمتمثلة في خمس سنوات عشرون مكتبا مؤقتا، أي بمعدل أربعة مكاتب لكل سنة نيابية، وهذا إذا ما استثنينا الدورات الطارئة للمجلس. إن ذلك يعد أمرا مخالفا لما كان قد جاء به قانون 1969 الذي أشارت المادة 2/32: "أعضاء مكتب المجلس الشعبي الولائي دائمون". مما يعني أن المكتب دائم ومستمر التواجد طيلة العهدة الانتخابية المحددة بخمس سنوات، وحتى خارج الدورات العادية أو الإستثنائية.

إن الطابع المؤقت الذي يتميز به مكتب المجلس الشعبي الولائي في ضوء القانون 1990، حيث أن تشكيل مكتب مؤقت من دورة لأخرى يعني تمكين منتخبي التشكيلات السياسية المختلفة من التواجد بالمكتب من خلال التداول على عضويته "ومن ثم الحد من ظاهرة الإنسداد التي قد تحدث منذ البداية في حالة تشكيل مكتب دائم للمجلس، علاوة على ذلك فإن صيغة المكتب المؤقت قد تمكنا من السماح للكفاءات المحلية من المنتخبين من أن يكون لها هي الأخرى كلمتها في المجلس من خلال مده ببعض المعطيات التي قد لا تتوفر لدى أعضائه.

ورغم أن المادة 29 من القانون الولائي التي تناولت هذا المكتب بالحديث تتحدث فقط عن مساعدته لرئيس إلا أنه إنطلاقا أيضا من الواقع العملي نجد أن طبيعته تعد إدارية وأن مهامه تنحصر أساسا في:

1- السهر على حسن تنظيم وإدارة جلسات المجلس ومداولاته،

2- القيام بعملية التنسيق بين مختلف أعمال المجلس وتدخلاته أثناء الدورة التي شكل لأجلها.

لكن رغم ذلك نجد أن هذا المكتب هو الآخر وتيرة عمله لا تعد عادية في كل الاحوال، فشأنه شأن أي جهاز محلي سواء كان رئيسيا أو فرعيا يبقى عمله مرتبط بمدى التوافق والإنسجام الحاصل بين أعضائه أو بينهم وبين الرئيس بشأن أية مسألة من المسائل سواء تلك المتعلقة بطبيعته أو مهامه أو أية مسألة أخرى. ويمكن التذليل على ذلك مثلا بما حدث على مستوى المجلس الشعبي الولائي لولاية معسكر حينما تم الطعن من قبل بعض المنتخبين في شرعية مكتب إحدى الدورات وحقه في برمجة الدورة وأنفض إجتماع المجلس دون تمكنه من مناقشة الميزانية الإضافية والمصادقة على الحساب الإداري، بسبب الضغط والفوضى التي خلقها المعارضون لرئيس المجلس والمكتب ().

رجوعا إلى قانون الولاية لسنة 2011 نجد أن المادة 29 منه هي الأخرى، والتي تحمل نفس رقم سابقتها ، قد نصت على إنتخاب المجلس الشعبي الولائي لمكتبه بناء على إقتراح من رئيسه إلا أن ذلك يتم خلال كل دورة بخلاف حكم المادة السابقة التي جعلت المكتب قائما طوال العهدة. كما نصت على أن للمجلس أمانة تتكون من موظفين ملحقين بديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي تتولى مساعدة مكتب المجلس .

الفرع الثاني: الديوان :

تضمنت النص على هذا الجهاز الفرعي من أجهزة المجلس الشعبي الولائي المادة 31 من القانون الولائي لسنة 1990 بفقرتيها الأولى والثانية، حيث نصت الفقرة الأولى على: " لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم " نبينما نصت الفقرة الثانية على: " يتكون هذا الديوان من موظفي الولاية يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي ، من بين موظفي الولاية " إن ذلك جاء بخلاف القانون الولائي القديم المعدل والمتمم، الذي لم ينص على هذا الجهاز.

إذن بخلاف مكتب المجلس الذي يعد جهازا فرعيا منتخبا وبأمانة معينة نجد أن ديوان المجلس الشعبي الولائي يعد جهازا فرعيا معيننا بالكامل، مما يعني هنا أن المشرع الجزائري ، وإن أخذ بالإنتخاب كمبدأ بالنسبة لتكوين المجلس الشعبي الولائي إلا أن ذلك لم يمنعه من أن يعتنق أيضا مبدأ التعيين ليجمع بينهما بالنسبة لعمل هذا الجهاز وتنظيمه.

إن الإشكالات والإختلالات ذات العلاقة بالمفهوم العضوي للجماعات المحلية لا تطرح على مستوى الأجهزة المنتخبة فقط وإنما نجد حتى الأجهزة المعينة لم تقلت هي الأخرى من معاشيتها لأزمات مما أثر على المجلس وأدائه التنموي. وفي هذا الإطار يمكن الإشارة إلى ما حدث على مستوى المجلس الشعبي الولائي لولاية غليزان (،) حيث إتهم بعض المنتخبين رئيس المجلس بالتماطل في تعيين رئيس ديوان المجلس الشعبي الولائي الأمر الذي تسبب في إحداث تملل داخل الكتل السياسية المشكلة

للمجلس، وانعكس ذلك على جلساته وعمله وعمل لجانته فطالبوا الرئيس بتعيين رئيس الديوان في أقرب الأجل. إن هذا الوضع يرجع في نظرنا إلى الغموض الذي يتميز به القانون الولائي ذاته وإكتفائه فقط بالقول، كما بينا، إن الرئيس هو الذي يختارهم من بين موظفي الولاية الأمر الذي يجعل إنفراده هذا سببا في عدم التوافق أحيانا بينه وبين أعضاء المجلس الذي يرأسه(). وربما كان هذا الوضع وغيره فيما يخص الديوان سببا في عدم تضمين مشروع القانون له وما يعد عودة إلى الوضع الذي كان سائدا في القانون الولائي القديم.

لقد تضمن قانون الولاية الصادر سنة 2011 في المادة 29، فيما يخص الديوان، ذات الأحكام المنصوص عليها في قانون 1990.

الفرع الثالث: اللجان :

شأنه شأن القانون الولائي القديم نجد أن القانون الولائي لسنة 1990 نص على إنشاء المجلس الشعبي الولائي التعددي للجان تتبعه تتكون من منتخبي المجلس؛ وتمكنه من أداء مهامه. وبذلك نجد أن المشرع حافظ على مستوى نظام الولاية على نفس المبدأ أي الإنتخاب.

جاء حديث قانون 1990 عن اللجان من خلال 3 مواد هي المواد 23، 22 و 24، حيث نصت

المادة 1/22 على: "يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه، لجانا دائمة في المجالات الآتية :

- الشؤون الإقتصاد والمالية ،
- التهيئة العمرانية والتجهيز،
- الشؤون الإجتماعية والثقافية.

إن اللجان المذكورة كما تبين هذه الفقرة تعد لجانا دائمة، على أنه لا يوجد ما يحول دون لجوء المجلس إلى إنشاء لجان مؤقتة دون أن يحدد عددها ويرتبط ذلك بما يهيم الولاية.

أما عن تشكيل هذه اللجان فقد نصت الفقرة الثالثة من نفس المادة على أن تشكيل اللجان يكون بناء على إقتراح من رئيس المجلس أو ثلث أعضائه. على أنه نتيجة للتركيب البشرية للمجلس التي تكون غير متجانسة سياسيا أحيانا، وهذا في حالة فوز أكثر من حزب بمقاعد المجلس الشعبي الولائي، نص القانون الولائي على ضرورة أن يكفل هذا التشكيل تمثيلا تناوبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس.

أما المادة 23 فقد تحدثت عن أيلولة رئاسة اللجان إلى عضو منتخب من أعضائها، في حين

تحدثت المادة 24 عن إمكانية إستعانة أي لجنة من اللجان بأي شخص من شأنه تقيم معلومات مفيدة.

إن إجراء مقارنة بسيطة بين القانون 1969 وقانون 1990 بخصوص رئاسة اللجان وعملها، تبين

أن قانون 1969 ، خاصة في صيغته المعدلة، كان أكثر وضوحا بشأن هذه النقطة. فبعد أن حصر هذا

القانون اللجان في أربع لجان نص على أن رئاستها تؤول إلى أحد أعضاء مكتب المجلس الشعبي الولائي وعلى كل لجنة إنتخاب نائب رئيسها ومقررها؛ وعقدتها لإجتماعاتها بإستدعا من رئيس المجلس بناء على طلب من الوالي أو مكتب المجلس وهي مسائل لم يتحدث عنها القانون الحالي. حيث إكتفى بالنص على أيلولة رئاسة اللجنة إلى عضو منتخب عنها. إن ذلك يجعل القانون القديم أكثر إحكاما ودقة في هذه المسألة، وهو ما يفنقر إليه النص الحالي الذي كان من المفترض أن يتناول طريقة تشكيل لجان مجلس تعددي ويبين تنظيمها وعملها بصياغة محكمة تتماشى وطبيعة الوضع الجديد الذي عرفته الجماعات المحلية الذي يقتضي ضبط أجهزتها وآليات عملها حتى لا تعرف وضعية إنسداد على أي مستوى من المستويات.

إن المادة 23 السابقة الذكر تعد، في نظرنا، مادة ناقصة في مضمونها وتطرح عدة تفسيرات وتأويلات تذهب إليها الأحزاب المختلفة الممثلة في المجلس حتى لايعرف هذا الأخير أي عرقلة لنشاطه بسبب هذه التفسيرات والتأويلات. بل أكثر من ذلك قد تكون المادة 23 غير ذات معنى إلا بإعمال المادة 22 التي تجعل تشكيل اللجان حكرا على الرئيس أو ثلث أعضاء المجلس؛ إذ يتقاعص الرئيس في تقديم إقتراح بهذا الشأن وقد لا يحصل إجماع لثلث المجلس فيتعطل بالتالي إنشاء هذه اللجان ناهيك عن إشكالية رئاستها. وفي هذا يمكن التدليل على ما تسببه المادة 23 من تفسيرات مختلفة بما حدث على مستوى المجلس الشعبي الولائي لولاية غليزان الذي طالب أعضاؤه بضرورة تطبيق رئيسه للمادة 23 فيما يخص رئاسة اللجان، وذلك بتبني إقتراح في هذا الشأن وهو ما أحدث إنقساماً داخل المجلس حال دون إنشاء اللجان بسهولة وممارستها لمهامها).

إن اللجان المذكورة تعتبر أجهزة فنية إستشارية وبالتالي فإن أعمالها لأخرى ينسحب عليها ذات الوصف). تأسيسا على ذلك فإن إدراج القانون الولائي لهذه اللجان ضمن نصوصه يشكل مساهمة في مختلف أعمال المجلس الشعبي الولائي ونشاطاته، حيث أنه يجد تحت تصرفه أعمالا تمكنه من إتخاذ القرارات في كل ما يتعلق بشؤون الولاية في مختلف قطاعات النشاط التنموي ،مادامت مهمة كل لجنة تكمن في دراسة المسائل التي ينبغي أن تناقش أمام المجلس في إطار ما أسند له من صلاحيات وتمكينه من الوقوف في وجه الجهاز التنفيذي الولائي المتمثل في الوالي.

من أجل ذلك فإنه يتعين أن تشمل أية إعادة نظر للقانون الولائي موضوع اللجان، ويبدو أن ذلك هو ما يحاول إستدراكه مشروع القانون الحالي. إذ تنص المادة 27 من المشروع: " يتم تشكيل اللجان الدائمة أو المؤقتة عن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي بناء على إقتراح من رئيسه أو نصف أعضائه " أما المادة 28 فقد نصت: " تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها " في حين نصت فقرتها

الثانية على: " تجتمع اللجان بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الولائي بناء على إستدعاء من رئيسته أو بطلب من الوالي".

على أنه رغم الإستدراك الملحوظ الذي نتج فيما يبدو عن تطبيق القانون الولائي لعهدتين وما تمخض عنه فيما ما واجهته اللجان على المستويات التي عرفناها.

إننا نرى أن ما أعطاه القانون الحالي بموجب المادة 24 حاول المشروع أخذه من خلال المادة 29. ففي الوقت الذي يوحى فيه نص المادة 24 من لقانون على إستعانة اللجنة في أداء عملها بأي شخص من شأنه أن يقدم معلومات مفيدة، مما يعني أنها تستمع لأي شخص مهما كانت صفته مواطنا عاديا أو موظفا من موظفي الجماعات المحلية أو المصالح الخارجية للدولة نجد أن المادة 2/29 من المشروع تجعل أي موظف غير مسموح له بأن تستمع إليه اللجنة إلا بعد ترخيص من الوالي وهو ما لم يتحدث عنه حتى النص القديم وإنما سمح بأن يتم ذلك ولكن تحت إشراف الوالي.

من ناحية أخرى، ما يمكن ملاحظته بشأن اللجان السابقة، من حيث عددها، هو أنه مقارنة بالقانون الولائي السابق، نجد أن القانون الحالي لم يأت على ذكر اللجنة الإدارية و لا لجنة الفلاحة والتنمية الريفية في حين ظهرت لجان جديدة تكن موجودة من قبل كما هو الشأن بالنسبة للجنة التهيئة العمرانية والتجهيز. غير أن ذلك يعد في نظرنا لجعل الولاية تواكب هي الأخرى التطور الحاصل لبعض المجالات الحيوية المستجدة، كما هو الشأن بالنسبة للتنمية المستدامة والبيئة والإستثمار(). وحتى لو كانت هذه المجالات قد تضمنتها بعض النصوص القانونية والتنظيمية إستقلالا عن نصوص الجماعات المحلية وأظهرت تدخل هذه الجماعات فيها إلى أننا نرى أن تضمينها في نصوص الجماعات المحلية يكون امرا أفضل كونها أصبحت من توجهات العصر مما يتعين معه اقحام الجماعات المحلية فيها. على أية حال فإن إدراج القانون الولائي للجان ضمن نصوصه يشكل مساهمة مفيدة في مختلف الأعمال والنشاطات التي يقوم بها المجلس، حيث أن ذلك سيمكنه من أن يجد تحت تصرفه أعمالا تحضيرية ضرورية قصد إتخاذ قراراته في كل ما يتعلق بشؤون الولاية في مختلف المجالات، مادامت مهمة كل لجنة تكمن في دراسة المسائل التي ينبغي أن تناقش أمام المجلس. وهذا شيء ضروري للوقوف أمام الجهاز التنفيذي المعين ومختلف مصالحه. نتبنى هذا القول لاسيما وأن التجربة اثبتت، وهذا في اطار التعددية السياسية ، أن الجهاز المنتخب جهاز لايعول عليه في غالبية أحيانا لكون مستواه التعليمي والثقافي ليس بالمستوى والقدر الذي يمكنه من معرفة كل خبايا الجهاز الأول و اليات عمله، الأمر الذي يجعله لا يعد شريكا ومشاركا فعليا في إتخاذ القرار التنموي ومن ثم أبرز إرادة ابناء الوحدة المحلية. ناهيك عن معاناته من عقدة نقص وهو ما أثبتته تجربة عمل الجماعات المحلية في إطار العلاقة القائمة بين الجهازين ().

بالنسبة للجان في قانون الولاية لسنة 2012 نجد أن المادة 33 منه تحدثت أولاً عن لجان دائمة دائمة، في حين نصت الفقرة الثانية على لجان أخرى خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

بالنسبة للجان الدائمة فإنها تتمثل في :

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني،
- الإقتصاد والمالية ،
- الصحة والنظافة وحماية البيئة،
- الإتصال وتكنولوجيات الإعلام،
- تهيئة الإقليم والنقل،
- التعمير والسكن،
- الري والغاتحة والغابات والصيد البحري والسياحة ،
- الشؤون الإجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب،
- التنمية المحلية ، التجهيز والإستثمار والتشغيل.

تتشكل اللجان المذكورة عن طريق مداولة يصادق عليها بأغلبية مطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بحسب ما نصت عليه المادة 34 من القانون الولائي بناء على إقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه. وعلى النحو الذي ذهب إليه قانون قانون 1990 بخصوص ضرورة الطابع التمثيلي للأحزاب الممثلة في المجلس، جاء هذا القانون هو الآخر في ذات المادة ناصاً على : " ويجب أن يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي". وضماناً لسير عملها تعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه، يحدد النظام الداخلي النموذجي لهذه اللجان عن طريق التنظيم.

تنشأ لجنة تحقيق بطلب من رئيس اجملس الشعبي الولائي أو من ثلث (3/1) أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين. وبحسب المادة 35 من القانون الولائي تعد هذه لجاناً مفتوحة ، أي يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقدّم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته.

وفي إطار علاقة المجلس الشعبي الولائي بمحيطه المؤسساتي محلياً، نصت المادة 37 من القانون الولائي دائماً على إمكانية أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال

كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرين غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية.

وبحسب الفقرة الثانية من المادة 37 يجب على مديري ومسؤولي هذه المديرين والمصالح الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب الولاية في أجل لا يمكن أن يتجاوز الخمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغه نص السؤال المبين على الإشعار بالإستلام.

المطلب الرابع: دورات المجلس الشعبي الولائي :

بالرجوع إلى المادة 11 من القانون الولائي لسنة 1990 نجدها تنص على عقد المجلس الشعبي الولائي لأربع دورات وجوبا خلال السنة، مدة كل دورة (15) يوما على الأكثر، يمكن تمديدتها عند الإقتضاء بقرار من أغلبية أعضائه لمدة لا تتجاوز (7) أيام أو بطلب من الوالي.

وتتعد هذه الدورات خلال أشهر مارس، وجوان وسبتمبر وديسمبر. ويظهر أن هذه المادة أعادت نفس المضمون الذي كانت تتحدث عنه المادة 26 من القانون الولائي لسنة 1990 في صيغته المعدلة. إضافة إلى دورات إستثنائية تعقد بطلب من الوالي أو مكتب المجلس أو ثلثي الأعضاء ().

وتحدثت أيضا أحكام القانون الولائي لسنة 1990 عن إمكانية عقد المجلس الشعبي الولائي لدورات إستثنائية أو طارئة بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي (2).

يرسل الرئيس الإستدعاءات لإجتماعات المجلس الشعبي الولائي، ويشعر الوالي بذلك، وترسل هذه الإستدعاءات المرفقة بجدول الأعمال كتابيا إلى محل إقامة أعضاء المجلس قبل 10 أيام كاملة من تاريخ الإجتماع (3).

إن هذه الدورات والإجتماعات تأتي بعد أن يكون المجلس الشعبي الولائي قد أقر نظامه الداخلي وصادق عليه على النحو الذي تذهب إليه المادة 10 من قانون 1990، إلا أن ذلك قد لا يتحقق في كل الحالات إذ تكتنف عمل المجلس رغم ما ذكر من أحكام حالات أخرى قد تؤدي إلى إنسداده لمدة طويلة في حياته مما يؤدي إلى عرقلة دوره التنموي ومن ثم شل وتيرة التنمية المحلية وإختفاء الطابع اللامركزي عليها وسيادة سلطة عدم التركيز ممثلة في الوالي.

كمثال عن ذلك يمكن أن نذكر حالة الإنسداد التي عاشها أحد المجالس الشعبية الولائية بسبب الملاحظة التي تقدم بها أحد الأعضاء وأقترح فيها إدراج نقطة في جدول الأعمال خلال دورة عادية من دورات المجلس تتعلق بتعديل النظام الداخلي (). غير أن رئيس المجلس رفض التعديل المقترح بحجة عدم إحترام الإجراءات التي تستلزم العمل في تعايش إيجابي يخدم المصلحة العامة. فقدم على إثر ذلك 34 من المجلس لاثنتين لسحب الثقة من رئيس المجلس فأكتمل النصاب الخاص بسحب الثقة بالأغلبية طبقا

للقانون الداخلي للمجلس غير أن المشكل الذي أثير أن سحب القة هذا لم ينص عليه القانون الولائي أصلا. فتواصل الإنسداد فقامت الجهة الوصية قصد تجاوز حالة الإنسداد بعدة محاولات للصلح بين الأعضاء والرئيس بحضور ممثلي الأحزاب إلا أن المحاولات باءت بالفشل، فأضطر الرئيس إلى تقديم استقالته. غير أن الإستقالة جاءت دون إحترام المادة 35 من القانون الولائي التي تنص " يقدم الرئيس إستقالته أمام المجلس الشعبي الولائي، ويخطر الوالي بذلك " مما جعلها عديمة الأثر فقرر الرئيس سحبها معلنا بقاءه في منصبه، فاستمرت مع ذلك حالة الإنسداد. لقد أقرت وزارة الداخلية، كجهة وصية، من خلال وزير الداخلية نفسه، حالة الإنسداد، وذلك في الجلسة البرلمانية المنعقدة بتاريخ 27-10-1999، في رده على أحد النواب في تدخله بسؤال بشأن حالات الإنسداد التي تعرفها المجالس الشعبية المنتخبة على المستوى الوطني حيث رد الوزير "إن هذه الإختلالات ستجد حلا لها عند بداية إصلاح قانوني البلدية والولاية ...".()

إننا لا نعرف إن كان وزير الداخلية بحديثه عن الإصلاح في رده السابق يتحدث عن إصلاح بما تعنيه الكلمة فعلا من مضامين أم أن الإصلاح الذي يقصده هو مجرد إعادة النظر بالتعديل في نصوص الجماعات المحلية على شاكلة تلك التعديلات التي ألفناها والمتمثلة في إصدار نصوص تلغي سابقتها () .

المطلب الخامس :صلاحيات المجلس الشعبي الولائي :

.....

المطلب السادس : مداوات المجلس الشعبي الولائي ومدى الزاميتها :

يقتضي منا هذا المطلب التعرض إلى الحديث عن مداوات المجلس الشعبي الولائي وحكمها قانونا على ضوء أحكام قانون الولاية من خلال مناقشة المواد التي تحدثت عن ذلك، لنتعرض فيما بعد إلى القوة الإلزامية لهذه المداوات وإلى أي حد يمكن لنا الحديث عن إستقلالية المجلس الشعبي الولائي في القيام بالمهمة التنموية، وذلك بالنظر إلى الضوابط التي تحدثت عنها القانون الولائي حتى أخذ طريقها إلى التنفيذ.

إلفرع الأول : مداوات المجلس الشعبي الولائي :

سنلعرف على حكم هذه المداوات في كما قانون الولاية لسنة 1990 ثم بعد ذلك قانون 2011. فبالرجع إلى القانون نجل لهذه الأخيرة هيلتان رئيسيلتان تتمثلان في المجلس الشعبي الولائي والوالي، وهذا طبقا للمادة 8 منه . وإذا كانت المواد من 83 إلى 105 قد توللت، بالتفصيل، عن الوالي كهيئة قائمة بذاتها، حيث تناوات المواد من 83 إلى 91 سلطاته بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي؛ في حين توللت عنه المواد من 92 إلى 102 بإعباراه ممثلا للدولة، لتأتي المواد من 103 إلى 105 لتوللت عن قرارات الوالي ومنها تلك التي يتخذها لتنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي، فإن المجلس الشعبي الولائي تناولته بالحديلث المواد من 9 إلى 59.

ولعل المادة التي تسترعي إنتباهنا من جملة المواد المذكورة هي المادة 55 التي نصت على معالجة المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لإختصاصاته عن طريق المداولة، وتداوله بشأن المهام والإختصاصات التي تولدها له القوانين والتنظيمات، وعموما، حول كل قضية تهم الولاية ترفع إليه بإقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي. حيث يبدو المجلس الشعبي الولائي صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في وضع وتصور التنمية المحلية على مستوى الولاية في جميع المجالات ودون إستثناء وهذا بخلاف ما جاءت به المادة 53 من القانون الولائي القديم، المعدل والمتمم، من أن المجلس الشعبي الولائي يمكن له أن يتداول بشأن كل المسائل المسلمة له من قبل الوالي. على أن ذلك كله يبقى رهين سلطة الوالي.

وإذا كان القانون الولائي في خطوة إستباقية منه، فيما يبدو، لتقادي تعطيل مهمة التنمية المحلية بسبب ما قد ينشأ من خلاف بين أعضاء المجلس الذين قد ينتمون إلى تشكيلات سياسية متباينة، قد عمل على ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات () لتوضع المداولة بين أيدي الوالي لتنفيذها إلا أن ذلك لا يعني أن هذا التنفيذ للقرار التنموي لبناء الوحدة المحلية قد جسد فعلا طبقا للمادة 83 من القانون الولائي؛ إذ قد يتقاعص الوالي كهيئة تنفيذ وحيدة في تنفيذ ما ما يخرج به المجلس الشعبي الولائي من قرارات تسفر عن مداواته تمس كافة المجالات. وهو ما نلمسه على سبيل المثال من خلال ما حدث على مستوى ولاية وهران التي أكد رئيس مجلسها الشعبي الولائي بمناسبة عقد المجلس لأحد دوراته العادية أن معظم المشاريع المعتمدة في العديد من القطاعات الحساسة في الدورات السابقة مازالت رهينة إدراج المسؤولين، ومنها ما يعود إلى أكثر من سنتين ().

يظهر أن الدور التنموي للمجلس الشعبي الولائي رغم ما بينته المادة 55 السابقة الذكر إلا إنه يبقى رهين إرادة الوالي والطاقم الإداري الموضوع تحت إدارته السلمية كما تنص عليه المادة 106 من

القانون الولائي التي جاء في فقرتها الأولى "للولاية إدارة توضع تحت السلطة السلمية للوالي وتكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة. ويتولى الوالي التنسيق العام لها ".
إن الإدارة التي جاءت على ذكرها المادة 106 لا تتمثل، في رأينا، سوى في مجلس الولاية الموجود عمليا - وإن لم ينص عليه القانون الولائي كجهاز قائم بذاته- كبديل للمجلس التنفيذي سابقا. فبغض النظر عن ما يسمى بمديرية التنظيم والشؤون العامة والأمانة العامة للولاية وديوان الوالي والتي لاعلاقة لها بالتممية مباشرة فإننا لا نعرف إدارة أخرى موضوعة تحت السلطة السلمية للوالي سوى مجلس الولاية.

في قانون الولاية لسنة 2011، نظم المجلس الشعبي الولائي من خلال 20 مادة، وهذا من المادة 12 إلى المادة 32، وهذا بعد أن أعاد هذا القانون التأكيد على ما ذهب إليه سابقه من حيث حديثه عن هيئات الولاية، حيث جاء في المادة 2 منه أن : " للولاية هيئتان هما : المجلس الشعبي الولائي و الوالي."

ضمن سلسلة المواد المذكورة تحدثت المادة 12 عن المجلس الشعبي الولائي بقولها: "للولاية مجلس منتخب عن طريق الإقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي .وهو هيئةامداولة في الولاية".

أما امادّة 13 فقد نصت على : "يعد اجملس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه .يحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس عن طريق التنظيم
أما المادة 14 فقد نصت على : "يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها خمسة عشر 15يوما على الأكثر .

تتعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها. أما فقد 15 نصت على : " يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1)أعضائه أو بطلب من الوالي ،تختتم الدورة غير العادية باستنفاد جدول أعمالها. غير أنه يمكن للمجلس أن يجتمع خارج الدورات المذكورة بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية().

يلصق جدول أعمال الدورة فور إستدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولا سيما الإلكترونية منهاو في مقر الولاية والبلديات التابعة لها، وهذا بحسب ما نصت عليه المادة 18.

وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الإستدعاء الأول لعدم إكمال النصاب القانوني فإن المداولات المنعقدة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة 5أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين (.) .

تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي (.)، غير أنه في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي (.) .

يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله، يتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس (.) .
تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية (.) .

تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في حالات الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية و دراسة الحالات التأديبية للمنتخب (.) .

الفرع الثاني: مدى إلزامية مداولات المجلس الشعبي الولائي

نقصد بذلك ما يتمتع به المجلس الشعبي الولائي من وزن تجاه سلطة الوالي كهيئة تنفيذ، أي بصيغة أخرى هل كل ما يتداول بشأنه المجلس الشعبي الولائي يجد طريقه إلى التطبيق ؟.
من الناحية المبدئية لكي يضمن المجلس الشعبي الولائي تنفيذ مداولاته يتعين أن يكون موضوعها من المواضيع أو من الصلاحيات التي خول المسندة له.

الفرع الثاني: مدى إلزامية مداولات المجلس الشعبي الولائي :

نقصد بذلك ما يتمتع به المجلس الشعبي الولائي من وزن تجاه سلطة الوالي كهيئة تنفيذ، أي بصيغة أخرى هل كل ما يتداول بشأنه المجلس الشعبي الولائي يجد طريقه إلى التطبيق ؟.
من الناحية المبدئية لكي يضمن المجلس الشعبي الولائي تنفيذ مداولاته يتعين أن يكون موضوعها من المواضيع أو من الصلاحيات التي خول المسندة له. من هذا المنطلق فإنه، كقاعدة عامة، تنفذ مداولات المجلس التي تتماشى مع أحكام القانون الولائي، ويكون تنفيذها فور قيام الوالي بنشرها

وتبليغها إلى المعنيين. على أن يستثنى من ذلك مداوات المجلس الشعبي الولائي الخاصة بالميزانيات والحسابات وإحداث مصالغ عمومية، حيث لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها (.) .
وعليه فإن مداوات المجلس التي تخرق القانون أوالتنظيم أو تلك التي تخص مسألة من المسائل الخارجة عن إختصاصاته أو التي تتم خارج الإجماعات القانونية يكون مألها البطلان(الإلغاء) من قبل الجهات المركزية العليا(.) .