

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة د. مولاي الطاهر - ولاية سعيدة-



كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية



نظام الوصاية الإدارية و أثرها على التنمية المحلية في الجزائر

مذكرة التخرج لنيل شهادة ماستر
تخصص : إدارة محلية

لجنة المناقشة

- | | |
|--------------|--------------------------|
| رئيسا | - الدكتور : خداوي محمد |
| مشرفا ومقررا | - الدكتور : شيخاوي أحمد |
| مناقشا | - الدكتور: بن زايد أمحمد |

تحت إشراف :

- الدكتور :

من إعداد الطالب :

- سمير هشام
شيخاوي أحمد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ فَتَبَسَّمْ ضَاحِكًا مِّن قَوْلِهَا وَقَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي
أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وُلْدِي
وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ
فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ ﴾

[النمل: 19]

تَشْكُرَات

أتقدم بجزيل الشكر و العرفان للدكتور
شيخاوي أحمد ، الأخ و الرفيق
الذي طالما حاولت الاستزادة بعلمه و
توجيهاته خلال مساري الاكاديمي و الذي
أفتخر برفقته ورجاحة عقله و حكمته

" وَمَنْ يُؤْتَ الْحِكْمَةَ فَقَدْ أُوتِيَ خَيْرًا كَثِيرًا " "

كما أتوجه بخالص عبارات الشكر و
التقدير للبرفسور خداوي محمد الذي كان
لنا الناصح و المرشد منذ دخولي لجامعة

سعيدة

كما لا يفوتوني أن أتقدم بالشكر و
العرفان للدكتور
بن زايد
أمحمد و كل أساتذة كلية الحقوق و العلوم
السياسية على مجهوداتهم في سبيل الرقي
بالعلم و توفير كل الظروف لطلاب العلم .

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم ، و الصلاة و السلام على سيدنا محمد عليه أفضل الصلاة و التسليم

أهدى هذا العمل المتواضع إلى

روح أبي -رحمه الله -

إلى أمي " الشمعة " التي تحترق
لكي تضيئ طريقي و التي بنت بداخلي
القوة و حب العلم ، أقف أمام أمي
وقفة اعتزاز و فخر و أقول ما وصلت
إليه اليوم ماكنت قد أصل إليه لولا
دعمك اللامتناهي

إلى زوجتي و سندي في الدنيا و
أولادي أنس و يونس

إلى كل إخوتي : عادل ، محمد رضا و
مريم و كل أفراد عائلتي الذين
يشجعوني على طلب العلم

كما أهدى هذا العمل المتواضع إلى

أرواح الشهداء الطاهرة و كل الخيرين
من أبناء هذا الوطن

المقدمة

تلعب الجماعات الإقليمية في الجزائر بموجب قانون الولاية 07/12 و قانون البلدية 10/11 دورا محوريا في التنمية المحلية و تستمد استقلاليتها في ممارسة اختصاصاتها من الدستور كما أن التنظيم الإداري للدولة القائم على مبادئ اللامركزية و عدم التركيز يمنح للجماعات الإقليمية الشخصية الاعتبارية و الاستقلالية المالية غير أن هذه الأخيرة تخضع للوصاية الإدارية التي تتمثل في " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله على أن تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا " 3 و من بين الغايات الأساسية للرقابة الإدارية -باعتبارها عنصر من عناصر العملية الإدارية - هي تقييم و تقويم البرامج التنموية و التحقق من مدى بلوغ الأهداف و توافقها مع الخطط و البرامج المحددة مسبقا .

أهمية الموضوع :

- لقد أضحت التنمية المحلية من حيث الممارسة عامل من عوامل الاستقرار بالنسبة للأنظمة السياسية في ظل التحولات الاقتصادية و الاجتماعية و الدولية .

- في ظل الدولة الحديثة التي تتسم بدرجة من التعقيد المؤسسي أصبحت التنمية تتم بشكل قاعدي أي من الأسفل إلى الأعلى مما يعزز دور الجماعات الإقليمية و تتخطى المفهوم التقليدي الذي يحصر وظيفتها في تقديم خدمات عمومية إلى تحقيق قاعدة تنموية تؤهلها لمشاركة الحكومة في صنع السياسة العامة و توفير المناخ الملائم لخلق الثروة و استقطاب الاستثمار من خلال تفعيل الجاذبية الإقليمية L'attractivité territoriale و التسويق المحلي Le marketing local .

- ارتفاع سقف تطلعات و مطالب المواطنين في ظل الدولة الحديثة من خلال المطالبة بالمشاركة في صنع القرار المحلي و السياسات العامة التي تمس الجماعات الإقليمية .

- إن أداء الجماعات الإقليمية ومدى نجاعة البرامج التنموية أصبح يرهن علاقة الثقة -أزمة الشرعية -4 ما بين المواطن و الإدارة العامة من جهة و من جهة أخرى العلاقة بين الناخب و المنتخب حيث فشل البرامج التنموية و عدم القدرة على مواكبة و مسايرة مطالب المواطنين ولد حالة انفصام ما بين " مؤسسات الدولة " و " المجتمع الفعلي " .

- إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية الاعتبارية يعتبر مكسب دستوري ويعبر عن الإرادة السياسية للدولة في التسيير التشاركي و الديمقراطية الشعبية وهو من بين الغايات الجوهرية التي تقوم عليها الإدارة المحلية و الحكم المحلي .

1 - المادة 18 من الدستور

2- تشير المادة 1 من قانون الولاية على "...وتساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الاطار المعيشي للمواطنين... شعارها هو بالشعب و للشعب "

3- شويح بن عثمان " حقوق و حريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا " ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون

العام ، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان 2017-2018 . ص 400

4 - يقول ماكس فيبر " بدون شرعية فإن أي حكم أو نظام يصعب عليه أن يملك القدرة الضرورية على إدارة الصراع بالدرجة اللازمة لأي حكم مستقر لفترة طويلة "

- تعتبر الجماعات الإقليمية الفاعل الأساسي في إدارة شؤون الدولة و المجتمع في جل الأنظمة الإدارية الحديثة في العالم، بل أكثر من هذا تتوقف فعالية جهاز الدولة على فعالية الجماعات الإقليمية و مدى قدرتها على ترجمة السياسات العامة ، الخطط و البرامج التنموية على أرض الواقع.

أهداف الدراسة :

- الأهداف الأكاديمية (العلمية) :

- تفعيل دور الجامعة الجزائرية و ربطها مع محيطها الخارجي من خلال الإسهام في وضع بدائل علمية و موضوعية أمام صانع القرار و المشرع الجزائري نابعة من الممارسة و الخبرة الميدانية.

- إثراء الحقل المعرفي و إثارة مواضيع تواكب التغيرات و التحولات الاجتماعية و السياسية حيث بدأ نظام الوصاية الإدارية يسجل تراجع في العديد من الأنظمة السياسية و كل دولة تسعى لإيجاد بدائل لنظام الوصاية الإدارية و تعويضه بآليات قانونية و تشريعية وفق ما يتماشى مع إديولوجية و خصوصيات كل نظام سياسي .

الأهداف العملية و السياسية :

- تسليط الضوء على أهم العقبات القانونية و الآليات التي من شأنها أن تحد من بلوغ التنمية المحلية في الجزائر فمن بين الأهداف التي تم تسطيرها خلال ورشات لقاء حكومة - ولاية هي العمل على " إزالة القيود التي تشكل ثقل على التنمية المحلية و مرافقة التغيرات المتوقعة على مستوى الأقاليم لخلق ديناميكية إقليمية قائمة على التنمية الداخلية Développement intrinsèque " ¹

- معالجة موضوع التنمية المحلية وفق مقاربة سياسية تنطلق من كون الجماعات المحلية كجهاز إداري و كجهاز إنتخابي (تمثيلي) في إطار التوجه الجديد الذي تبناه صانع القرار في الجزائر ألا و هو التوجه نحو الديمقراطية التشاركية .

أدبيات الدراسة : أن موضوع التنمية المحلية و علاقته بالجماعات المحلية في الجزائر عرف العديد و الكثير من الإسهامات و يأتي في مقدمتها وفق المقاربة المؤسساتية و القانونية مؤلف مسعود شيهوب " أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر " و كذا كتاب أحمد محيو " محاضرات في المؤسسات الإدارية " و كتاب : محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري: التنظيم الإداري حيث يعتبر هؤلاء الآباء المؤسسون لتخصص الإدارة المحلية بالجزائر و السابقون في معالجة نظام اللامركزية الإدارية بالجزائر . كما نجد إسهامات الباحث المصري سليمان الطماوي في ميدان الجماعات المحلية وفق مقاربة قانونية كمرجع اعتمدت عليه المؤلفات السابقة و من بين مؤلفاته الوجيز في القانون الإداري و كذلك كتاب نظرية التعسف في استعمال السلطة : الانحراف بالسلطة دراسة مقارنة.

كما استفدنا في بحثنا هذا من الخبرة المهنية و الميدانية التي عرضها السيد الشريف رحمانى باعتباره وزير سابق و إطار سابق بالجماعات المحلية ، في مؤلفه " أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير " و الذي قدم من خلاله تشريح مفصل لواقع المجالس الشعبية البلدية في الجزائر .

إلا أننا وجدنا بعض قصور في معالجة موضوع الرقابة الإدارية على مستوى الجماعات الإقليمية بالجزائر وفق المقاربة السياسية و التنموية .

¹ - لقاء الحكومة - الولاية RENCONTRE GOUVERNEMENT - WALIS : حكمة غير ممرضة من أجل جماعة إقليمية حصينة ، مبدعة ، مبادرة ، 28-29 نوفمبر 2018 . (تم تحميل الوثيقة المخصصة للصحافة من موقع: interieur.gov.dz)

الإشكالية : إن الحديث عن التنمية المحلية في الجزائر يدعو إلى تسليط الضوء على الفواعل الأساسية والآليات الكفيلة بتحقيقها وكذا دراسة الإطار التنظيمي و القانوني الذي يوطر التنمية المحلية - أدوات التنمية المحلية - هذا ما يثر التساؤل حول مدى تأثير الوصاية الإدارية المسطرة على الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية.

حيث سننطلق في بحثنا هذا من التساؤل المحوري حول : ما مدى تأثير نظام الوصاية الإدارية على التنمية المحلية في الجزائر؟

الفرضية : يمكن التخلي عن الوصاية الإدارية و تعويضها بالرقابة القضائية في مجال التسيير و الرقابة المحاسبية في الجانب المالي على مستوى الجماعات الإقليمية و هذا ما سينعكس بصفة إيجابية على التنمية المحلية و يواكب التحولات المتسارعة في المجالات السياسية ، الإقتصادي و الإجتماعي ويتجاوز الأنموذج البيروقراطي الذي تبث قصوره و عجزه في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر .

المناهج و الاقترابات المستخدمة : في محاولة منا للإثبات مدى صحة هذه الفرضية سنحاول توظيف كل من المنهج الوصفي لمعالجة موضوع التنمية المحلية و وصفها وصفا مجردا بما يمهدنا لنا لفهم الواقع على حقيقته و كذا المنهج المقارن للمقارنة ما بين نظام الوصاية حسب كل من النموذجين الانجلوساكسوني و الفرنسي لمعرفة نظام الوصاية الذي أخذ به المشرع الجزائري مستنديا منهجيا كذلك على الإقتراب القانوني و المؤسساتي للتدقيق و التمحيص في نظام الوصاية الإدارية على ضوء القوانين و التنظيمات سارية المفعول و البناء المؤسسي¹ لنظام الجماعات المحلية في الجزائر ومدى تأثيره على أداء الدولة و استقرارها . و بغية تحليل العلاقة ما بين المنتخب و المعين إستعنا بإقتراب القيادة السياسية و التي تعتبر كعملية Process بأنها "قدرة و فاعلية و براعة القائد السياسي - بمعاونة النخبة السياسية - في تحديد أهداف المجتمع السياسي و ترتيبها تصاعديا حسب أولوياتها، واختيار الوسائل الملائمة لتحقيق هذه الأهداف بما يتفق مع القدرات الحقيقة للمجتمع، و تقدير أبعاد المواقف التي تواجه المجتمع واتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة المشكلات و الأزمات التي تفرزها هذه المواقف، ويتم ذلك كله في إطار تفاعل تحكمه القيم و المبادئ العليا للمجتمع"²

صعوبات الدراسة : إن موضوع التنمية المحلية موضوع متنشعب مع فواعل محلية و مركزية حيث في تقديرنا الشخصي نرى بأن الأجال الزمنية المحددة في نظام الماستر (السداسي الرابع) غير كافية لإعطاء مذكرة بدرجة الماستر الوقت الكافي لإحاطة موضوع الدراسة من مختلف الجوانب و المستويات . حيث يقتضي موضوع الجماعات المحلية العمل الميداني و استخدام الأدوات المنهجية لجمع المعلومات (المقابلة ، سير الآراء ، الاستبيان ...) .

تقسيم الدراسة : تم تقسيم الدراسة على فصلين ، الفصل الأول تطرقنا من خلاله للإطار النظري و العملي لنظام الوصاية الإدارية كما تطرقنا بالتفصيل لنشأة و مفهوم الوصاية الإدارية معرجين من خلال المبحث الثالث و الرابع على الجانب العملي لنظام الوصاية الإدارية في الجزائر من خلال التطرق لمظاهر الوصاية و الرقابة الخارجية الممارسة على الوحدات المحلية في الجزائر أما الفصل الثاني فقد

1 - لقد حدد صامونيل هنتغتون أربعة معايير لقياس مستوى المؤسسية - البناء المؤسسي- هي :1- التكيف (العمر الزمني +العمر الجيلي+ التغير الوظيفي) ، 2- التعقيد ،3-الاستقلالية (الميزانية + شغل المناصب) ،4- التماسك .للمزيد أنظر : محمد شلبي ، المنهجية في التحليل السياسي المفاهيم المناهج الاقترابات و الأدوات (الجزائر :الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية ، 1997)

2 - محمد شلبي ، المنهجية في التحليل السياسي المفاهيم المناهج الاقترابات و الأدوات ، مرجع سبق ذكره .ص 224

حاولنا من خلاله معالجة موضوع التنمية المحلية معالجة تطبيقية من خلال النزول بها إلى أرض الواقع – التجسيد – و استنباط مدى تأثير الرقابة الوصائية على البرامج و المخططات التنموية المحلية ، حيث حاولنا خلال هذا الفصل التركيز على أهم البرامج التنموية التي تعتبر القاسم المشترك ما بين الجماعات المحلية في الجزائر و كذا تطرقنا إلى مخططات التهيئة و التعمير بإعتبارها عامل موجه Orientation للتنمية المحلية في حين تم تخصيص المبحث الرابع و الأخير من الدراسة لتقييم نظام الوصاية الإدارية في الجزائر وفق مقاربة تنموية .

الخطوة

الفصل الأول : الإطار النظري و العملي لنظام الوصاية الإدارية

المبحث الأول : التطور التاريخي لنظام الوصاية

المطلب الأول : نشأة نظام الوصاية .

المطلب الثاني : الوصاية الإدارية حسب النموذجين : الفرنسي و الأنجلوساكسوني

المطلب الثالث : السياقات التاريخية لنظام الوصاية في الجزائر

المبحث الثاني : الرقابة الإدارية بين السلطة الرئاسية و السلطة الوصائية – إطار مفاهيمي-

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية و أهميتها

المطلب الثاني : مفهوم الوصاية الإدارية

المطلب الثالث : الفرق بين السلطة الرئاسية و السلطة الوصائية .

المبحث الثالث : مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر .

المطلب الأول : الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية

المطلب الثاني : الوصاية الإدارية على أعمال المجالس الشعبية المحلية

المطلب الثالث : الوصاية الإدارية على الهيئة ككل – المجالس الشعبية المحلية

المبحث الرابع : مظاهر أخرى للرقابة الإدارية الممارسة على المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الأول : رقابة أعوان المالية (المراقب المالي / المحاسبين العموميين) .

المطلب الثاني : رقابة مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية

المطلب الثالث : الرقابة الداخلية: لجان التحقيق المحلية و السؤال الكتابي

الفصل الثاني : الرقابة الوصائية على البرامج و المخططات التنموية المحلية .

المبحث الأول: الرقابة الوصائية على البرامج التنموية اللامركزية

المطلب الأول :برنامج التنمية البلدي PCD : التعريف ، الأهمية و الأهداف.

المطلب الثاني : مسار برنامج التنمية البلدي (من الإعداد- الإقفال)

المطلب الثالث : أثر الوصاية على برنامج التنمية البلدي .

المبحث الثاني : المبحث الثاني : الرقابة الوصائية على البرامج التنموية القطاعية .

المطلب الأول :تعريف برنامج التنمية القطاعي PSD ومسار تنفيذه .

المطلب الثاني :صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .

المطلب الثالث : أثر الوصاية على البرامج التنموية الممركزة.

المبحث الثالث :صلاحيات الجماعات المحلية في التهيئة و التعمير

المطلب الأول :مخطط التهيئة و التعمير PDAU.

المطلب الثاني :مخطط شغل الأراضي POS .

المطلب الثالث : دور المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في إعداد أدوات التهيئة و التعمير (PDAU-POS)

المبحث الرابع : تقييم نظام الوصاية الإدارية في الجزائر وفق مقاربة تنموية .

المطلب الأول : عيوب نظام الوصاية الإدارية على ضوء قانون الولاية و البلدية .

المطلب الثاني : التنمية المحلية في الجزائر بين نظام الوصاية الإدارية و مبدأ الاستقلالية .

المطلب الثالث : الرقابة القضائية و المحاسبية كبديل لنظام الوصاية الإدارية في الجزائر.

الفصل الأول : الاطار النظري و العملي لنظام الوصاية الادارية

إن الدولة هي التي تختار الصلاحيات و الاختصاصات في المجال التنفيذي التي تتنازل عنها لصالح المجموعات المحلية و هذا الإختيار مرتبط بعدة عوامل تقنية (مدى تطور شبكة المعلومات ما بين المركز و الأقاليم) و سياسية (الإرادة السياسية في بسط اللامركزية) و مالية (توزيع الأعباء بين الدولة و الجماعات المحلية) و بطبيعة الحال هذه المتغيرات و العوامل تتغير من مرحلة تاريخية إلى أخرى و من نظام سياسي لآخر و هي التي تتحكم في درجة الرقابة الإدارية -نظام الوصاية - و تحصر مجالاتها و على أساسها يتم ضبط درجة استقلالية الجماعات المحلية. لذا فالغاية من هذا الفصل هو التطرق إلى الجوانب النظرية لنظام الوصاية الإدارية مع اسقاطها على النموذج الجزائري متتبعين مراحل تطورها و مظاهرها و معالجتها وفق مقاربة قانونية و مؤسساتية حتى نتمكن من استنباط مواطن القوة و الضعف لنظام الوصاية الإدارية في الجزائر **بما يمكننا من إضافة متغير رابع ألا و هو متغير الأداء و فعالية الوحدات المحلية في القيام باختصاصاتها و مهامها الموكلة لها في إطار الدستور و القوانين الضابطة لها مع التركيز في المبحث الثالث و الرابع على الفواعل الداخلية و الخارجية في مجال نظام الوصاية الإدارية في الجزائر من خلال تبيان مظاهرها و حدودها .**

المبحث الأول : التطور التاريخي لنظام الوصاية

إن الجماعات الإقليمية لا تتمتع بإستقلالية مطلقة إنما تحدها رقابة إدارية و عليه سنحاول من خلال هذا المبحث التركيز على مصطلح الوصاية الإدارية كممارسة صاحب تطور الشكل البنوي للدولة و التحولات الوظيفية التي طرأت عليها خلال عملية الإنتقال من نظام المركزية إلى اللامركزية مع اسقاط ذلك على النموذج الجزائري و عرض كل من التجربة الفرنسية و الانجلوساكسونية بخصوص نظام الوصاية الإدارية .

المطلب الأول : نشأة نظام الوصاية

لقد ارتبط ظهور نظام الوصاية الادارية مع نظام اللامركزية " التي بموجبها تكتسب الجماعات الإقليمية سلطة و صلاحيات و مهام بموجب القانون"¹ و تطور أكثر مع بدايات ظهور الحكم المحلي حيث يقوم هذا الأخير على ثلاث 3 مقومات أساسية يمكن تصنيفها إلى مقومين 2 قانونيين و مقوم ثالث سياسي و هو حجر الزاوية بالنسبة لنظام اللامركزية:

-المقوم القانوني الأول : الشخصية المعنوية (الاعتبارية) : يترتب عن تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية ثلاث إمتيازات وردت في المادة 50 من القانون المدني الجزائري هي :**الأهلية القانونية وحق التقاضي**². حيث تعبر الذمة المالية عن الاستقلالية المالية للوحدات المحلية و التي تتمتع بموارد مالية محلية كما أنها لها ميزانية محلية مستقلة عن الميزانية المركزية تؤهلها لتلبية المتطلبات و الضروريات المحلية . كما أن اكتساب الوحدات المحلية للأهلية التقاضي يعطيها صلاحيات حق التقاضي سواء كمدعي أو مدعى عليها . في حين تخول الأهلية القانونية للوحدات المحلية القدرة على اكتساب الحقوق و تحمل الواجبات و الإلتزامات مثل : حق إبرام العقود و الصفقات العمومية ، حق التملك ...

المقوم القانوني الثاني : الوصاية الإدارية : انطلاقا من المبدأ القانوني " لا وصاية إلا بنص " تخضع الهيئات المحلية لرقابة و إشراف السلطات المركزية أو من ينوب عنها و تختلف شدتها و حدتها من نظام سياسي لآخر . و حسب أحمد محيو فإن للوصاية "هدف مزدوج من جهة أولى تسعى لجعل الأشخاص العامين

¹ - المادة 02 من القانون رقم 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة المؤرخ في 20 فبراير 2006. ج.ر. العدد 15 الصادرة في 12 مارس 2006

² - لقد حدد التشريع الجزائري في نص المادة 50 من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم

الذين يخضعون لها يحترمون الشرعية ، ومن جهة ثانية تسهر على تأمين الإدارة الجيدة للمجموعات اللامركزية "1

- **المقوم السياسي : وجود هيئات محلية منتخبة تتمتع بمصالح متميزة (ذاتية) :** جوهر اللامركزية يكمن في كونها قيمة ديمقراطية تختلف عن اللاتركيز و المركزية حيث " توجد اللامركزية عندما تعود بعض السلطات التقديرية لاختصاص الهيئات المحلية التمثيلية المنتخبة و حدها و تكون هذه الهيئات هي المسؤولة عن اتخاذ القرارات و كذلك تنفيذها " 2 حيث تتولى الهيئات المحلية إدارة الشؤون المحلية و قد تكون منتخبة من قبل السكان المحليين أو معينة أو تجمع بين الانتخاب و التعيين . كما أن هذا التكتل و تجمع المواطنين يكون في نطاق جغرافي معين قد يتقاسم سكانه بعض الميزات و السمات المشتركة (إثنية ، عرقية ، لغوية ، مصلحة إقتصادية ...) التي تتبلور في شكل هوية جماعية واعية بذاتيتها حيث تسهر الدولة المركزية على ضبط هذه المصالح المحلية المتميزة – الذاتية - من خلال تحديد اختصاصات الهيئات المركزية و اللامركزية وفقا لنموذجين (الفرنسي : تحديد اختصاصات السلطات المحلية طبقا لقاعدة عامة / النموذجي الانجليزي : تحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر) - سنتطرق لهذين النموذجين بالتفصيل في المطلب الثاني .-

مما سبق ذكره يتضح جليا بأن نظام الوصاية الادارية من الناحية العملية ارتبط ظهوره مع عاملين أساسيين هما : نظام اللامركزية و تطورها فيما بعد إلى الإدارة المحلية و الحكم المحلي و العامل الثاني الذي صاحب ظهور نظام الوصاية هو تبلور فكرة الشخصية الاعتبارية (المعنوية) .

لقد مهدت الجمهورية الفرنسية الأولى القائمة عقب الثورة الفرنسية 1789 م 3 لنظام الوصاية الإدارية من خلال الأخذ بنظام اللامركزية " و الظروف التي حكم فيها نابليون و هي ظروف عسكرية تميل إلى الشدة و المغالاة في الرقابة المركزية على الهيئات اللامركزية لحفظ الأمن و النظام في تلك المرحلة " 4 و لقد كانت البداية الفعلية لنظام الوصاية الإدارية من خلال إصدار قانونين في 10 أوت 1871 المتعلق بالمحافظات الفرنسية و أول قانون بلدي في 05 أفريل 1884 **الذي أسس لأربع مبادئ هامة في مجال الإدارة المحلية :**

❖ انتخاب المجالس المحلية من خلال الإقتراع العام و المباشر مع تحديد العهدة الانتخابية

بأربع 04 سنوات .

❖ انتخاب رئيس البلدية من قبل أعضاء المجلس البلدي المنتخبين

❖ وصاية المحافظ – ممثل الدولة و المعين - على رئيس البلدية – المنتخب -

❖ إسناد مبدأ الاختصاص العام للبلدية (حرية التداول في الشؤون الخاصة بالبلدية و ما

يصلح عليه دستوريا بإستقلالية الجماعات المحلية) 5

1- أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الادارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ط4 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986) ، ص 114

2 - أحمد محيو ، المرجع نفسه ، ص 107

3 « les structures , les principes établis par les décrets des 14 et 22 décembre 1789 constituent encore de nos jours le socle de l'administration territoriale et reflètent le prolongement des réflexions de la seconde moitié du XVIII siècle sur la réforme administrative » Source :Philippe Tanchoux« **Les pouvoirs municipaux de la commune entre 1800 et 1848 un horizon chimérique ?** » , Parlement[s], Revue d'histoire politique ,2013/2 n° 20 | P 35 .

4 - الخلايلة محمد على ، الإدارة المحلية ، ط 02 (الأردن : دار الثقافة ، 2013) ص 119-120 عن بوقيراط ربيعة ، " مدى تأثير الوصاية الادارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي و الجزائري " الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية ، المجلد 13 ، العدد

01 / 2021 . ص 368

5- « LES GRANDS PRINCIPES DE LA LOI MUNICIPALE DE 1884 »

site : <https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/principes.html> consulter le :16 /01/2022

حيث يشير أحمد محيو في كتابه: محاضرات في المؤسسات الإدارية إلى أن مصطلح الوصاية La tutelle تم استعارته من القانون المدني خلال القرن التاسع عشر 19 وهذه الاستعارة من القانون الخاص إلى القانون العام أسهمت بشكل كبير في تغير معناها و مضمونها ، حيث " إن الوصاية في القانون المدني تتعلق بالقاصرين أو فاقدى الأهلية الذين يراد حماية مصالحهم إلا أن الأمور القابلة للجدل إعتبار المجموعات المحلية كأشخاص قاصرين أو فاقدى الأهلية ...و بالإضافة لهذا فإن الوصاية الادارية تمارس لحماية مصلحة الوصي أي الدولة أكثر مما تمارس لمصلحة المجموعات " 1.

وما خلصنا إليه هو أن نظام الوصاية الادارية كفكرة ظهر بعد الثورة الفرنسية 1789 م أما التأسيس القانوني و الممارسة الفعلية للوصاية الإدارية كانت مع النصف الثاني من القرن الثامن عشر 18 متماشيا مع التطور التنظيمي للجماعات الإقليمية .

المطلب الثاني : الوصاية الإدارية حسب النموذجين : الفرنسي و الأنجلوساكسوني.

لقد ارتأينا دراسة كل النموذج فرنسي و الإنجليزي من منطلق إسهامهم في التأسيس لنظام الإدارة المحلية و الأخذ بنظام الوصاية الادارية من خلال بلورة نماذج تتماشى و تتوافق حسب طبيعة كل نظام سياسي .

الفرع الأول :نموذج الوصاية الإدارية الإنجليزي (أسلوب الحصر) ينطلق هذا النموذج من مبدأ أن استقلالية الهيئات المحلية هي القاعدة و الوصاية عليها هو الاستثناء حيث يقوم على فكرة حصر وتحديد اختصاصات و صلاحيات الهيئات المحلية بدقة ووضوح في إطار قانون مما يسمح بعدم التداخل ما بين صلاحيات الهيئات المركزية و الهيئات المحلية : " و بالتالي كانت الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية خفيفة مع العلم أنها تمارس من قبل ثلاث أجهزة هي البرلمان و القضاء و الحكومة المركزية " 2 و تتدخل الهيئات المركزية إلا في حالة تجاوز الهيئات المحلية لقانون اختصاصها و القضاء هو الجهة المؤهلة الوحيدة التي تفصل في القضايا المتنازع أو المختلف حولها ما بين الجهات المركزية و المحلية "إذا ما استثنيا ذلك باعتباره رقابة قضائية حيث يفصل في طلب الالغاء من قبل القضاء فإن رقابة السلطة المركزية الإدارية لا تكاد تتجاوز صورة واحدة و هي :إجراءات التفتيش التي تهدف إلى التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية " 3 وبالتالي ما يمكن أن نستشفه من ميزات و خصائص للنظام الانجليزي في مجال الوصاية على الهيئات المحلية ما يلي :

- النظام الانجليزي يعتمد على مبدأ الرقابة القضائية و يقلص من الرقابة الادارية الممارسة على الهيئات المحلية من طرف السلطات المركزية التي يقتصر دورها على لعب الدور التوجيهي و الاستشاري أكثر من العمل الرقابي.
- لا يمكن للسلطات الادارية المركزية إلغاء القرارات المحلية إلا من خلال اللجوء إلى القضاء العادي "فإنه يمارس الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في حالة مخالفة القوانين،إذا ما قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة " 4

1 - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ،ص 115

2 - عبد الحليم بن مشري " نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر " مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس 06 ص 105

3 - مسعود شيهوب " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة " مجلة مجلس الدولة العدد 3 / جانفي- جوان 2003 . ص 47

4 - عبد الحليم بن مشري ، المرجع نفسه . ص 105

- تقوم الهيئات المركزية –الوزارات – التي لها علاقة بالهيئات المحلية بعمليات تفتيش دورية على أعمال الهيئات المحلية و التي تتوج بتقارير سنوية تقدم إلى البرلمان و على أساسها يتم تحديد قيمة و حجم الإعانات الحكومية للأقاليم المحلية . " في حالة إقرار خفض المعونة بسبب الاخفاق المحلي في أداء الخدمات ، تضطر المجالس المحلية إلى رفع نسبة الضريبة المحلية لتعويض النقص المالي الناتج عن تخفيض المعونة ، مما يؤدي إلى استياء الناخبين و عدم رضاهم "1.
- في ظل تنامي و زيادة المساعدات المالية التي تمنحها الدولة للهيئات المحلية كيف النظام الانجليزي في مجال الرقابة المالية على الجماعات المحلية طرق جديدة مثل رقابة المنحة " Contrôle par la Bourse " حيث أصبح يخول للسلطات المركزية متابعة و مراقبة أوجه صرف المنح التي تقدمها للجماعات الإقليمية .

- **الفرع الثاني : نموذج الوصاية الإدارية الفرنسي (مبدأ القاعدة العامة)** هو عكس النموذج الانجليزي من حيث معيار تحديد الاختصاص ، فجميع الاختصاصات الدائرة في نطاق الإقليم هي من اختصاص الجماعات الإقليمية إلا ما استثنى بنص صراحة ، بمعنى آخر يقوم النموذج الفرنسي على وضع مبدأ عام تحدد بموجبه اختصاصات الهيئات المركزية و يعتبر كل ما عداها من اختصاصات أخرى تنطوي ضمن صلاحيات الهيئات المحلية .

ولقد مر النموذج الفرنسي بمرحلتين مرحلة الوصاية المشددة (من الثورة الفرنسية الى غاية 1982) و مرحلة التخلي عن الرقابة الادارية – الوصاية- و تعويضها بالرقابة القضائية (من القانون 213/82 سنة 1982 إلى يومنا هذا):

أ- مرحلة الوصاية المشددة :

هذه المرحلة تمتد عقب الثورة الفرنسية 1789 م إلى غاية سنة 1982 حيث يمكن اعتبار التجسيد الفعلي لنظام الوصاية الإدارية في فرنسا كان من خلال قانون المحافظة بتاريخ 10 أوت 1871 و قانون البلدية في 05 أفريل 1884 حيث يمكن حصر الآليات – وسائل- الرقابية مسطرة على الهيئات المحلية هي : الاستشارة ، الإذن المسبق ، التصديق ، الإلغاء ، الحل ، الحل ، التوقيف ، الايقاف –العزل- .

- **الاستشارة** : وقد تكون إلزامية أو اختيارية ، حيث تعكف الوحدات المحلية على طلب المشورة و رأي الهيئات المركزية في بعض المسائل المتعلقة بالتسيير و اتخاذ بعض القرارات .

- **الإذن المسبق** : له طابع الإلزام و هو حصول الوحدات المحلية على موافقة الهيئات المركزية أو الترخيص المسبق لمباشرة عمل ما ، حيث تعتبر الأعمال و القرارات التي تسرى عليها هذه القاعدة في حالة عدم حصولها على الإذن أو الترخيص المسبق قرارات و أعمال باطلة .

- **التصديق (Approbation)** : هو آلية قانونية يضعها المشرع في يد السلطات الوصية تتمثل في التأشير على بعض أعمال و أنشطة الهيئات المحلية المنتخبة و المحددة قانونا (كالمداولات المتعلقة بالميزانية المحلية)

1 - مسعود شيهوب ، المرجع نفسه . ص 47

2- La Loi N 82-213 du 02 mars 1982 Relative aux droits et libertés des communes , des départements et des régions .Pour plus d'information Vous consultez :<https://www.senat.fr/actu/82-213.html>

والغاية من التصديق هو إطلاع السلطات المركزية على مدى ملائمة أنشطة و أعمال الهيئات المحلية المنتخبة مع القوانين و كذا مراقبة مدى تقييد هذه الأخيرة بحدود صلاحياتها و اختصاصاتها فضلا على الاطلاع على الجانب الشكلي و احترام الاجراءات المنصوص عليها قانونا و يأخذ التصديق شكلين :

+ **التصديق الضمني** : حيث يقتصر هذا الشكل على موافقة الهيئات الوصية ضمنيا بدون الرد الكتابي على الهيئات المحلية المنتخبة و التي تكون قد أودعت أعمالها في تاريخ محدد وفق آجال محددة و بمجرد انقضاء هذه الآجال تعتبر أعمال الهيئة المحلية المنتخبة قابلة للتنفيذ بقوة القانون .

+ **التصديق الصريح** : و هو الذي يتطلب تعليلا رأي الهيئات الوصية كتابيا وفق آجال قانونية محددة بخصوص أعمال الهيئة المنتخبة ولا تدخل هذه النشاطات حيز التنفيذ إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من قبل السلطات الوصية .

- **الإلغاء أو البطلان Annulation** : تحوز السلطات الوصية صلاحيات إلغاء القرارات أو مداوات الهيئات المحلية المنتخبة في حالة مخالفتها للقانون و اعتبارها من قبل السلطات الوصية بأن هذه الأعمال غير شرعية أو تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصاتها . (عيب عدم الشرعية / عيب عدم الاختصاص)

- **سلطة الحل la substitution** و هو حق السلطات الوصية أن تحل محل السلطات المحلية للقيام بعمل معين كان من اختصاص الهيئة المحلية و امتنعت أو تعسفت في القيام به وغالبا ما يمارس الحل في حالة النفقات الالزامية و إعادة توزيع الميزانية المحلية باعتبار أن بعض التعاملات المالية محكومة بأجال قانونية (مثل المصادقة على الميزانية المحلية أو غلق الحسابات الادارية...) و قد تفعل آليات الحل في حالة عجز الهيئات المحلية المنتخبة على تحقيق الاجماع داخل الهيئة أو قصور في أداء نشاطاتها.

- **(سلطة الحل Dissolution)** : هي تقوم على حل الهيئة المحلية و انهاءها الدائم دون اسقاط عنها الشخصية المعنوية من طرف السلطات المركزية لأسباب محددة قانونا . بحيث " إذا كان إنشاء وحدات الادارة اللامركزية (البلديات مثلا) من اختصاص القانون حيث يتم عادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الادارية المركزية سلطة إيقاف و حل أجهزة و هيئات الادارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الادارة"¹

- **التوقيف** : تتمتع السلطات المركزية بصلاحيات الرقابة على الأشخاص المنتخبين محليا و قد يحدد القانون حالات التي يتم فيها توقيف المنتخب من ممارسة مهامه الانتخابية بشكل مؤقت بسبب وجود مانع قانوني مثل أن يكون الشخص المنتخب محل متابعة قضائية في جنح و جرائم حددها القانون مسبقا . في حالة حصول الشخص المنتخب على حكم نهائي بالبراءة يستأنف عهده الانتخابية بشكل تلقائي .

- **الإيقاف - العزل أو الإقصاء** - : هو إجراء بموجبه يسقط الصفة القانونية و التمثيلية عن الشخص المنتخب بمعنى آخر هو توقيف نهائي مع انتهاء العهدة الانتخابية بالنسبة للشخص الذي حصل في حقه حكم قضائي نهائي متعلق بجنح و جرائم حددها القانون مثل جرائم الشرف أو تبديد المال العام ...و بالتالي فإن إجراء العزل يعني انتهاء العهدة الانتخابية للشخص محل التدبير .

تجدر الإشارة إلى أن التوقيف اجراء مؤقت على خلاف الإيقاف - العزل- و الذي ينهي العهدة الانتخابية و يسقط الصفة التمثيلية عن الشخص بشكل نهائي .

1 - محمد الصغير بعلبي ، القانون الاداري : التنظيم الاداري (عنابة : دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2002) ص 53

ب- مرحلة التخلي عن الوصاية الادارية و تعويضها بالرقابة القضائية - وفق النموذج الفرنسي - (من سنة 1982 إلى غاية يومنا هذا) :

لقد أحدث القانون 82-213¹ المتعلق بحقوق و حريات البلديات و المحافظات و الأقاليم في فرنسا القطيعة مع نظام الوصاية الادارية ليتخلى عنها لصالح الرقابة القضائية ، و تدعمت أكثر اللامركزية الفرنسية سنة 2003 بموجب القانون الدستوري² رقم 276-2003 المؤرخ في 28 مارس 2003 المتعلق بالتنظيم اللامركزي للجمهورية الفرنسية . حيث تمخض عن هذين القانونين ما يلي :

● **إحلال الرقابة القضائية محل الوصاية الإدارية فيما يتعلق بجوانب التسيير الإداري ، مثال :إلغاء مصادقة الوصاية على المداولات ، وإلغاء سلطة الحلول الإداري... كما لا يحق للمحافظ إلغاء القرارات المحلية في حالة عدم مشروعيتها بل يخوله القانون إحالة دعوى أمام الجهات القضائية خلال آجال شهر 01 واحد و بمجرد رفع الدعوى القضائية يتم وقف تنفيذ القرار الصادر عن الهيئة المحلية و فيما يتعلق بقرارات هذه الأخيرة في مجال التخطيط، التهيئة العمرانية و الصفقات العمومية فتكون آجال وقفها 10 أيام على أن تفصل فيها الجهات القضائية خلال شهر 01 واحد . " كما أنه يمكن للمحافظ طلب إيقاف المداولة أمام القضاء الإداري على وجه الإستعجال إذا كان القرار الإداري الصادر من الهيئة المحلية يمس الحريات العامة و الشخصية ، حيث يصدر رئيس المحكمة الإدارية قراره خلال 48 ساعة"³**

● **التخلي عن الوصاية المالية و تعويضها برقابة توجيهية – ارشادية – لمجالس المحاسبة حيث تم التنازل عن سلطة الحلول المالي للجهات المركزية فيما يتعلق بالميزانية المحلية و النفقات الاجبارية و تحويل صلاحيات المجالس الجهوية للمحاسبة بحق مراقبة الميزانيات المحلية حيث " لم يعد ممثل الدولة يملك سلطة الحلول محل المجموعات المحلية في إعادة توازن الميزانية و إدراج النفقات الإلزامية إلا تنفيذًا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة التي تقدم نموذج و إقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية و بعد أن تنتهي المهلة المحددة قانونًا دون أن تقوم المجموعة المحلية بالتصحيح"⁴**

¹-La Loi N 82-213 du 02 mars 1982 Relative aux **droits et libertés des communes , des départements et des régions** .

²Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République -L'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé :

...« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

« Dans les conditions prévues par la loi, **ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus** et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, **les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités**, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

« **Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre**. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune... Source :<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-revisions-constitutionnelles/revisions-constitutionnelles-de-mars-2003>

³ - بوقيراط ربيعة ، " مدى تأثير الوصاية الادارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي و الجزائري " ، مرجع سبق ذكره . ص 369

⁴ - مسعود شيهوب " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة " ، مرجع سبق ذكره . ص 51

- من حيث التمثيل "منذ إصدار قانون 02 مارس 1982 لم يعد المحافظ هو ممثل المحافظة و إنما رئيس المجلس المحلي للمحافظة"¹
 - التوزيع الإيجابي للاختصاصات ما بين الدولة و الوحدات المحلية بموجب القانون الدستوري لسنة 2003 تم وضع مبدأ أولوية الاختصاص للجماعات الإقليمية من خلال مراعاة مبدأ التبعية إلى الدولة و مبدأ ما تتمتع به من تفويض الاختصاص المنصوص عليه في الدستور"²
- مما سبق نكره وفي إطار تخلي النظام الفرنسي عن نظام الوصاية الإدارية و تعويضها بالرقابة القضائية و رقابة غرف المحاسبة يكون بذلك قد مهد للانتقال من الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي .

المطلب الثالث : السياقات التاريخية لنظام الوصاية في الجزائر

لقد ورثت الجزائر عن المستعمر الفرنسي التنظيم الإداري للدولة ولم تخرج عن استثناء الدول ما بعد الاستعمار خاصة في إفريقيا و آسيا حيث يشير ب.بادي و ب.بيرنباوم أن " مجتمعات العالم الثالث استهلكت بناء الدولة أساسا بالمحاكاة و ذلك بالرجوع الإجباري إلى حد أو آخر إلى النماذج الخارجية المنشأ المنبثقة عن المجتمعات الصناعية في الشرق و الغرب ليتم تغليف بنيات اقتصادية و اجتماعية و سياسية كانت تحتاج على الأرجح إلى طراز آخر من التنظيم " ³ حيث تم تمديد العمل بالتشريع الفرنسي في الجزائر و ذلك بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، فطبق قانون البلدية **Code de la Commune** و قانون العمالة **code du Département** الإستعماريين، و تم تكريس النموذج الفرنسي من خلال أول دستور للجزائر سنة 1963 الذي أبقى على نظام الجماعات الإقليمية حتى و إن لم يذكر الولاية و ذكر البلدية بمصطلح المجموعات الإدارية حيث تشير المادة 09 من دستور 1963 : " تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مهامها و اختصاصاتها . تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية و الاقتصادية و الاجتماعية " ⁴، و تدعم هذا الطرح أكثر من خلال المرسوم التنفيذي رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 المتضمن أول تقسيم إقليمي للجزائر الذي أبقى على نفس عدد الولايات في مرحلة الاستعمار الفرنسي 15 ولاية و قلص " عدد البلديات من 1485 إلى 611 بلدية موزعة على 83 تجمع **Arrondissements**"⁵ - دائرة - .

حتى و إن لم يعمر دستور 1963 طويلا و لم يتطرق للرقابة بشتى أنواعها إلا أنه يمكن القول بأن مرحلة 63-1965 هي مرحلة التفكير في إيجاد إطار قانوني يؤسس للجماعات الإقليمية ، دون إغفال الأحداث السياسية المتسارعة التي شهدتها الجزائر في هذه الفترة الوجيزة و التي هددت وحدتها الترابية و السيادية و التي كان لها الأثر البالغ في رسم معالم الدولة و التنظيم الإداري الذي تقوم عليه: حرب الرمال مع المملكة المغربية في 08 أكتوبر 1963 و أطماع المغرب الاستعمارية من خلال محاولة ضم ولاية

1 - بوقيراط ربيعة ، " مدى تأثير الوصاية الادارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي و الجزائري " ، مرجع سبق ذكره . ص 368

2 - شويح بن عثمان " حقوق و حريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا " ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان . ص 40

3 - جون فرنسوا بيار ، سياسية ملء البطون سوسولوجية الدولة الإفريقية ، ترجمة حليم طوسون ، ط1 (القااهرة : دار العالم الثالث) ص 24 و يشير جون فرنسوا بيار في مؤلفه هذا بأن " الدولة تظل في إفريقيا كما هي في آسيا منتجا مستوردا بالكامل و نسخة باهتة من النظم السياسية و الاجتماعية الأوروبية المتعارضة تماما ، و جسما غريبا يتميز علاوة على ذلك بنقله و عدم فعاليته و بكونه مصدرا للعنف " .

4 - دستور 1963 تم الإطلاع عليه من خلال موقع مجلس الأمة : <http://www.majliselouma.dz/index.php/ar/2016-07-19>

5 - شويح بن عثمان " حقوق و حريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا " ، مرجع سبق ذكره . ص 62

تندوف و بشار ،وسبقها في شهر سبتمبر 1963 أحداث تمرد في منطقة القبائل بقيادة شخصيتين تاريخيتين :حسين آيت أحمد و أولحاج و تبعها سنة 1964 التمرد العسكري في الولاية التاريخية السادسة بقيادة العقيد شعباني ، انعقاد مؤتمر وطني ما بين 16-21 أبريل 1964 بشعار الثورة من الشعب و إلى الشعب الذي تمخض عنه الميثاق الوطني سنة 1964¹، و تعتبر نقطة التحول في بناء المسار المؤسسي بالجزائر² الانقلاب العسكري أو ما اصطلح عليه سياسيا بالتصحيح الثوري في 19 جوان 1965 بقيادة هواري بومدين كل هذه الأحداث و الارهاصات كان لها الأثر البالغ على صانع القرار آنذاك في تبني تنظيم إداري مركزي و شديد التركيز .

في خضم هذه الاحداث السياسية و السياق التاريخي جاءت توصيات ميثاق الجزائر 1964 مناديه بضرورة التسريع في وضع أسس قانونية للجماعات المحلية و ترجم ذلك من خلال صدور أول قانون بلدية 67-24 في الجزائر المستقلة بتاريخ 18 فيفري 1967 و أول قانون للولاية 69-38 بتاريخ 23 ماي 1969 حيث استهل ميثاق الولاية سنة 1969 بمقدمة اشارت إلى " ان وجود الهياكل الموروثة عن النظام الاستعماري يشكل مجموعة من الحواجز و الموانع الشديدة التي تعترض العمل على تشييد بلدنا و مجتمعنا الاشتراكي فكان لابد من ازالتها بكل سرعة " ³

لقد جاء دستور 1976 تنويجا للاستفتاء الميثاق الوطني⁴ و اعتبر هذا الأخير مرجع أساسي للنظام السياسي آنذاك و الذي تنبى النهج الاشتراكي القائم على مبدأ اللامركزية⁵ كما اعترف دستور 1976 بوجود الجماعات الإقليمية من خلال نص المادة 36 " المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية .البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة.التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون."⁶

كما أفرد دستور 1976 فصل خاص بوظيفة المراقبة و اعتبرها وظيفة إلى جانب وظائف الدولة الأخرى التنفيذية ، التشريعية و القضائية حيث بموجب نص المادة 185 من الدستور اشار إلى أن الجماعات الإقليمية تمارس عليها الرقابة بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة و أجهزة الدولة ،كما اشار نفس الدستور في المادة

1- " يعتبر ميثاق الجزائر عام 1964 الوثيقة الثانية التي تضمنت توجهات الدولة الجزائرية في تحقيق أهداف الثورة الاجتماعية بعد وثيقة طرابلس عام 1962 ، التي تضمنت البرنامج السياسي و الاجتماعي و الثقافي للثورة الديمقراطية الشعبية " للمزيد أنظر : ميلود بلعالية"مؤتمر جبهة التحرير الوطني -الجزائر 16-21 أبريل 1964 ،قراءة في التفاعلات و الصعوبات " مجلة الحوار المتوسطي ،المجلد العاشر العدد2 جوان 2019 .ص ص 448-465

2 - لقد عرفت الجزائر مع السنوات الأولى للإستقلال صراعات سياسية ما بين جناح الخارج ممثلا في الحكومة المؤقتة و جماعة وجدة و الجناح الداخلي الذي يعتبر نفسه هو صاحب الشرعية و هم من حارب و أخرج المستعمر الفرنسي ، حيث طفى على السطح التساؤل حول أولوية العسكري على السياسي ؟

3 - ميثاق الولاية لسنة 1969 ، الجريدة الرسمية ، العدد 44 السنة السادسة ،الموافق ل 23 مايو 1969 .ص 510

4 - دستور 1976 :المرجع : موقع مجلس الأمة-19-07-2016/12-19-07-2016/ar/index.php/www.majliselouma.dz http:// تم تصفح الموقع بتاريخ 2022/01/29 .

المادة 6 : الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة و قوانين الدولة.و هو المصدر الإيديولوجي و السياسي المعتمد لمؤسسات الحزب و الدولة على جميع المستويات . الميثاق الوطني مرجع أساسي أيضا لأي تأويل لأحكام الدستور.

5 -المادة 34 : يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات و المشاركة الفعلية للجمهور الشعبية في تسيير الشؤون العمومية.

المادة 35 : تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسئولية داخل إطار وحدة الدولة. تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية و المادية، و المسئولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كجهود مكمل لما تقوم به الأمة.

6 - دستور 1976المرجع نفسه .

186 " تمارس الأجهزة القيادية في الحزب و الدولة المراقبة السياسية المنوطة بها و ذلك طبقا للميثاق الوطني و لأحكام الدستور ...على جميع المستويات و القطاعات ... " فضلا عن صلاحيات تشكيل لجان التحقيق على مستوى المجلس الشعبي الوطني التي لها صلاحيات الرقابة على جميع مستويات مؤسسات الدولة أسست المادة 190 من الدستور مجلس محاسبة المكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة و الحزب و المجموعات المحلية.

منذ دستور 1976 حتى وفاة الرئيس هواري بومدين اتسمت هذه المرحلة بسيطرة الحزب الواحد-حزب جبهة التحرير الوطني -على هياكل و مؤسسات الدولة إلا أنه مع مطلع الثمانينات عرفت الجزائر تحول سياسي في ظل عوامل دولية مرتبطة بانتهاء الاتحاد السوفياتي و بروز معالم نظام الدولي الجديد القائم على الأحادية القطبية و أخرى داخلية مرتبطة بالتحول الديمقراطي في النظام السياسي الجزائري و بداية التخلي عن الفكر الاشتراكي و التوجه نحو اقتصاد السوق من خلال ادخال اصلاحات اقتصادية (إعادة الهيكلة العضوية بموجب المرسوم رقم 80-242 المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات و إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاقتصادية العمومية بموجب القانون 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية) حيث امتدت هذه الإصلاحات للجماعات الإقليمية من خلال تعديل قانون الولاية سنة 1981 (القانون 02/81 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 14/02/1981) حيث لم يعرف هذا القانون تغييرات جوهرية و إنما أدخل بعض التعديلات من خلال توسيع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية المحلية و كما اورد هذا القانون في مجال الوصاية "المادة 19 : كل منتخب في مجلس شعبي ولائي يرتكب خطأ جسيما ، كما هو محدد في النظام الداخلي المنصوص عليه في المادة 36 من هذا القانون يمكن توقيفه عن مزاوله مهمته بقرار من وزير الداخلية مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر بناء على رأى المجلس الشعبي الولائي بعد الاستماع إلى المنتخب المعني ...يرفع الوالي رأى المجلس مرفقا بملاحظاته الى وزير الداخلية "1 و يتم اقصاء المنتخب

بموجب مرسوم .مراجعة التقسيم الإقليمي للبلاد بموجب الأمر 14/84 و أصبح في الجزائر 48 ولاية و 1541 بلدية مع الإبقاء على العمل بقانون البلدية 67-24

إن توجه الجزائر نحو التعددية السياسية و اقتصاد السوق و هذا ما تم تتويجه بتعديل دستوري سنة 1989 مع الحفاظ على التركيبة التنظيمية و المؤسساتية للدولة عرفت الجماعات الإقليمية إدخال مصطلح جديد هو "المجلس المنتخب " 2 ضمن تعريفها 3 أما بخصوص مصطلح الرقابة فتم توظيفه من قبل المشرع الجزائري آنذاك ضمن نطاق واسع و هذا ما نجده في المادة 148 " تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي " 4مع تدعيم الرقابة البعدية من خلال مجلس المحاسبة المادة 160 " يؤسس مجلس محاسبة ، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق

1- قانون الولاية 02/81 المؤرخ في 14/02/1981 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 07 السنة الثامنة عشرة . 17 فبراير 1981.ص 146

2 - المادة 14 : تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية . المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية .

المادة 15 : الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية .

المادة 16 : يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية

3- دستور 1976 وظف مصطلح "المجموعات الإقليمية" / دستور 1989 و 1996 " الجماعات الإقليمية " / دستور 2012 " الجماعات الإقليمية / دستور 2020 " الجماعات المحلية "

4 - دستور 1989 ، - http://www.majliselouma.dz/index.php/ar/2016-07-19-12-56-20/2016-07-19-13-25-03/1016-

يعرف هنري فايول الرقابة الادارية على أنها " تنطوي الرقابة على التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة و التعليمات الصادرة و أن غرضها هو الإشارة الى نقاط الضعف و الأخطاء بقصد معالجتها و منع تكرار حدوثها، و هي تنطبق على كل شيء معدات ، أفراد ، أفعال " ¹

ويقول هودجيتس " إن الرقابة الادارية هي عملية تقييم الأداء باستخدام معايير محددة سلفا و اتخاذ القرارات التصحيحية في ضوء عملية التقييم وذلك بهدف ضمان غايات المنظمة و أهدافها بأقصى درجة ممكنة من الكفاية و الفاعلية "

و عرف ماكس فيبر الرقابة بأنها " العملية التي تعني ممارسة السلطة في الحياة اليومية " وهذا التعريف يبين أن الأساس في عملية الرقابة استخدام السلطة و النفوذ التي تمثل قوة الأوامر النافذة في المنظمة .

و يعرف السلوكيون الرقابة من منظور إنساني حيث يعرفها تيري جورج بأنها : قدرة المدير على التأثير في سلوك الأفراد في تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المستهدفة " .

من خلال التعاريف السابقة يمكن أن نستخلص خصائص الرقابة الادارية :

1- الرقابة الادارية هي وظيفة إدارية ومحددة قانونا تتخذ شكل عمودي- هابط أي تكون من هيئة عليا إلى مستويات دنيا أو من المسؤول أو القائد على أفراد التابعين له .

2- الرقابة الادارية تعبر عن المتابعة الدورية و المستمرة في تنفيذ برامج أو خطط أو قرارات ادارية...وفق الأطر المحددة و الأهداف المرجوة .

3- الرقابة الادارية من حيث الممارسة تتخذ أشكال مختلفة فهي تمارس على الهيئات أو الأفراد أو الأعمال و الأنشطة الإدارية أو الوسائل و التجهيزات المستخدمة في العملية الادارية .

4- الرقابة الادارية الغاية منها تقييم و تقويم الأنشطة الادارية و الفاعلين في العملية الادارية .

الفرع الثاني : أهمية الرقابة الادارية

لقد سبق و ان أشرنا الى أن الرقابة الإدارية كسيرورة و عملية إدارية **comme processus** تأتي في نهاية الوظائف الإدارية (التخطيط، التنظيم، القيادة ، التوجيه و الرقابة) أما من الناحية **التأسيسية** – **الدستورية** – **Constitutionnel** تعتبر مقوم من مقومات الإدارة و الحكم المحلي كما تعبر الرقابة الإدارية من الناحية القانونية عن مدى احترام الإدارة العامة لمبدأ المشروعة و سيادة القانون .

وبالتالي تتجلى أهمية الرقابة الإدارية وفق المقاربات سالفة الذكر في :

-ترتبط الرقابة الادارية ارتباطا وثيقا بالوظائف الرئيسية للعملية الادارية و بشكل خاص بالتخطيط حيث تمكن الرقابة من الاطلاع على مواطن القوة و الضعف و النقاط الايجابية و السلبية في العملية الادارية .

¹ - كمال بودانة ، عبدالعالي دبله ، المرجع نفسه .ص 104

- الرقابة الإدارية تشجع على تحقيق الأهداف : حيث تقوم الرقابة في الوقت المناسب على توجيه الإدارة الى ضرورة اتخاذ القرارات المناسبة من أجل تفادي أي خطأ يقع عند تنفيذ الخطط. كما بواسطتها يمكن للقائد الإداري التحقق من مدى تنفيذ الاهداف المرسومة للمنظمة .

- الرقابة الإدارية تساهم في تعديل الخطط و تكيفها وفق المستجدات و تمكين القائد الإداري من مراجعة الاخطاء و تصويب الاختلالات الموجودة في المنظمة بسرعة و بساطة .

-الرقابة الإدارية تحقق العدالة: العدالة المرجوة من الرقابة تتمثل في معرفة مدى تنفيذ القرارات الادارية و القيام الأشخاص بالمهام و الأعمال المنوطة لهم .

- "هدف الرقابة هو زيادة فاعلية الإدارة ، لا شل حركتها "1

-الرقابة الإدارية من المنظور القانوني تهدف إلى تحقيق مبدئين قانونين إداريين هامين هما : مبدأ المشروعية و مبدأ الملائمة .

- من بين أبرز الأهداف السياسية المتوخاة من وراء الوصاية الإدارية هو صيانة وحدة وسيادة الدولة فوجود أشخاص معنوية- الجماعات الإقليمية -بجانب شخصية الدولة لا يعني استقلالها عنها أو انقطاع الصلة ما بين المركزي و اللامركزي بل " يتعلق أساسا بالتنسيق المحلي لإشباع الحاجات المحلية دون الإضرار بالمصلحة الوطنية على اعتبار ان المصلحة الوطنية تتشكل في مجملها من مجموع المصالح المحلية المتكاملة "2

المطلب الثاني : مفهوم الوصاية الإدارية

يعرفها الاستاذ زين العابدين " الوصاية الادارية هي السلطات الادارية المحددة و الممنوحة بموجب القوانين النافذة لسلطة العامة العليا لمراقبة التصرفات الادارية للسلطات العامة المحلية بهدف حماية المصلحتين العامة و المحلية " 3

وتعرف الوصاية الادارية كذلك على أنها " سلطة رقابة لشخص معنوي عام على آخر حيث تخضع السلطات المحلية الى رقابة السلطة المركزية و تختلف طريقة الوصاية من بلد إلى آخر "4

وتعرف كذلك الوصاية الإدارية على أنها "مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة "5

من خلال التعاريف السابقة نستخلص الخصائص التالية :

1- سليمان محمد الطماوي ، نظرية التصرف في استعمال السلطة : الانحراف بالسلطة دراسة مقارنة ، ط 3 (مصر : دار الفكر العربي) 1987 ص 10
2- سامية رايس " الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري و التونسي " مجلة العلوم الاجتماعية و الانسانية ، العدد الثاني عشر ، جامعة تبسة ص 254
3 - بلعالم بلال ، " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد " مجلة صوت القانون العدد الأول أفريل 2014 ص 128
4 - زهدي يكن ، القانون الإداري ، ط1 (بيروت : المكتبة العصرية للطباعة و النشر ، الجزء 1) 1955 ص 255 عن شوايبيد منية ، " الرقابة الادارية بين الوصاية الادارية و السلطة الرئاسية " حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية و الانسانية العدد 13 ديسمبر 2015 ص 388
5 - بوقيراط ربيعة ، " مدى تأثير الوصاية الادارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي و الجزائري " ، مرجع سبق ذكره . ص 36

- ❖ نظام الوصاية الادارية يتماشى مع نظام اللامركزية الإقليمية من حيث التنظيم الإداري للدولة حيث تقوم العلاقة ما بين الوحدات الإقليمية التي تتمتع داخل الدولة بالشخصية الاعتبارية و الهيئات المركزية على مبدأ الوصاية الادارية و هي من بين السمات الأساسية التي تميز اللامركزية الإقليمية عن اللامركزية السياسية (النظام الفدرالي)¹ و التي لا تأخذ بنظام الوصاية الادارية .
 - ❖ كما أن مبدأ الوصاية الادارية يقوم على قاعدة قانونية جوهرية و هي " لا وصاية إلا بنص " حيث من هذا المنطلق تحدد الصلاحيات و الأعمال و الأشخاص المعنوية التي تخضع لنظام الوصاية بموجب تشريع " قانون " حيث قد توكل أو تفوض السلطات المركزية مهام الوصاية الادارية لممثلهم على المستوى المحلي لمراقبة أشخاص الجماعات الإقليمية.
 - ❖ الوصاية الادارية تسعى للحفاظ على وحدة كيان الدولة من جهة و احترام مبدأ المشروعية من جهة أخرى .
 - ❖ الوجه المقابل لمبدأ الإستقلالية l'autonomie هو مبدأ الوصاية الإدارية حيث إذا تجاوزت هذه الأخيرة - الرقابة- الاستقلالية ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية .
- بعد التطرق بإسهاب لمصطلح الوصاية الادارية و يجب علينا أن نميزها عن شكل آخر من الرقابة الادارية ألا و هي : الرقابة التسلسلية أو السلطة الرئاسية أو الهرمية و للمصطلحات الثلاث نفس المدلول الاصطلاحي .
- المطلب الثالث : الفرق بين السلطة الرئاسية و السلطة الوصائية .

" تشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الادارية حيث يقوم النظام المركزي الاداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين (السلم الاداري) .. فالسلطة الرئاسية هي -إذن - عبارة عن العلاقة القانونية بين الرئيس و المرؤوس أثناء ممارسة النشاط الاداري " ²

كما أن الرقابة الرئاسية هي رقابة عمودية من الرئيس على المرؤوسين و تشمل هذه الرقابة السلوك الفردي للأشخاص و تصرفاتهم داخل البيئة الادارية من جهة و من جهة ثانية رقابة على أعمال الأشخاص من المرؤوسين من خلال مدى التزامهم و تنفيذهم للأوامر ³ و توجيهات و خطط المرؤوسين . كما تحوز الهيئة الرقابية على صلاحيات التعيين أو التحويل أو التأديب أو التوقيف و العزل النهائي و يمكن القول بأن الأشخاص داخل نظام المركزية الادارية تسلط عليهم رقابة تسلسلية خلال مسارهم المهني وفق مراحل مختلفة في السلم الاداري .

و لقد ارتأينا التطرق لمصطلح الرقابة الرئاسية لرفع اللبس و التمييز بينها وبين الرقابة الوصائية من جهة وكذا من جهة ثانية لتبيان أن الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية من الناحية العملية قد يفتقران مع بعض و

1- تتمتع الوحدات الإقليمية في النظام الفدرالي بإستقلالية تنفيذية ، تشريعية و قضائية و غالبا ما تتدخل السلطات المركزية في الشؤون الخارجية للدولة المتعلقة بالأساس بالسيادة و الأمن .

2 - محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري : التنظيم الاداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 36-37

3- لقد جعل المشرع الجزائري طاعة أوامر المرؤوس واجبة فباستناد إلى نص المادة 129 من القانون المدني 10/05 " لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم "

المجموعات المحلية قد تكون في بعض الحالات خاضعة لرقابة رئاسية وفي نفس الوقت تمارس الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية مثل منصب الوالي يخضع للسلطة السلمية للوزير و في نفس الوقت يمارس رقابة رئاسية و وصائية على المجموعات المحلية التابعة له إقليميا .

ويمكن أن نلخص مظاهر الرقابة في عنصرين هما :

أولاً: بالنسبة لشخص المرؤوس : يتمتع الرئيس قانونيا بجملة من الصلاحيات و السلطات التي تمس المركز الذاتي و الشخصي للمرؤوس بدءا من سلطة التعيين و انتهاءا بسلطة العزل مروراً بسلطات الترقيّة و التأديب و غيرها من الاجراءات التي قد يتعرض لها شخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي La carrière¹.

ثانياً: بالنسبة لأعمال المرؤوس :

أ- الرقابة القبلية : تتمثل في سلطة الأمر و التوجيه التي يستخدمها الرئيس اتجاه المرؤوسين في تسير الجهاز الاداري و بالتالي فالمرؤوس ملزم قانونا بطاعة أوامر و توجيهات و تعليمات رئيسه الاداري و تنفيذها في حدود القانون .

ب- الرقابة اللاحقة أو البعدية : و يعبر عنها أيضا بسلطة التعقيب و هي في الواقع تتخذ عدة صور و أشكال أهمها

- التصديق : بمعنى أن أعمال المرؤوس غير منتجة لأثر قانوني إلا بعد المصادقة عليها من قبل رئيسه الاداري .

- التعديل : يخول القانون للرئيس تعديل أعمال المرؤوسين حفاظا على مبدأ المشروعية و كذا وفق ما يراه الرئيس يخدم أكثر المصلحة العامة (مبدأ الملاءمة).

- الإلغاء :تسمح سلطة الإلغاء المخولة للرئيس حيال أعمال المرؤوسين بالتدخل ليضع حدا للآثار و النتائج المترتبة على تلك الأعمال .

- الحلول :يقوم المرفق العام على مبدأ الاستمرارية في تقديم الخدمة ومن تم يخول القانون للرئيس أن يتولى أداء مهام المرؤوس في حالة وجود مانع أو تقاعس المرؤوس في أداء إلتزاماته و مهامه المنوطة له .

بعد التطرق لكل من الرقابة الوصائية و الرقابة الرئاسية نستطع الآن التمييز بينهما من خلال :

1- من حيث الاطار التنظيمي (التنظيم الاداري للدولة): ترتبط الرقابة الوصائية مع نظام اللامركزية الادارية وبالتالي هي تعبر عن العلاقة القانونية في تسير الهيئات المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية مع الهيئات و السلطات المركزية مثال مراقبة – مصادقة - وزير الداخلية على ميزانية الولاية بعد مداولة المجلس الشعبي الولائي . بينما نجد أن الرقابة الرئاسية ترتبط أكثر بنظام المركزية الادارية كما نجدها أيضا في بعض الحالات التطبيقية ضمن نظام اللامركزية مثال رقابة والي الولاية على رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة .

¹ - محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري: التنظيم الاداري، مرجع سبق ذكره ،ص 37

2- من حيث الاطار القانوني و التشريعي : الرقابة الرئاسية هي تلقائية لا تحتاج إلى نص قانوني بل تستمد مبادئها من نظام المركزية الادارية ، بينما الرقابة الوصائية فإنها تحدث بموجب القانون الذي يحدد شروطها و نطاق ممارستها . " مبدأ لا وصاية إلا بنص " .

3- من حيث درجة الاستقلالية ونطاقها : " السلطة التسلسلية تتضمن إمكانية إعطاء أوامر إلزامية للسلطات التابعة أما سلطة الوصاية فلا تحتوي هذه النتيجة لأن الهيئات الخاضعة للوصاية تتمتع باستقلال عضوي و وظيفي يجب على سلطة المراقبة أن تحترمه ¹ كما أن الرقابة الرئاسية تكون رقابة قبلية و بعدية على أعمال المرؤوسين بينما الوصاية الادارية تكون لاحقة – بعدية- تهدف الى تحقيق المشروعية في القرارات و تحقيق المصلحة العامة .

المبحث الثالث : مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر .

" لا وصاية إدارية إلا بنص " يستمد نظام الوصاية الإدارية في الجزائر و جوده من الدستور حتى و أن لم يعبر عنها بشكل صريح إلا أنه تم ذكرها ضمناً من خلال نص المادة 16 : " المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية ... " و المادة 18 من الدستور : " تقوم العلاقات بين الدولة و الجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية و عدم التركيز " ² و تم ضبط حدودها من خلال قانون الولاية و البلدية و كذا مراسيم تنفيذية . و لقد حدد الدستور من خلال المادة 17 الجماعات المحلية في الجزائر في هئيتين هما الولاية و البلدية ³ مركبتين هيكلياً و تنظيمياً : من جهاز تنفيذي معين ممثلاً في الوالي (ممثل الدولة و مفوض الحكومة) ⁴ و يقابلهما جهاز تداول منتخب ممثلاً في المجلس الشعبي الولائي و البلدي (ممثل الشعب). سنحاول من خلال هذا المبحث تقديم قراءة سياسية للمقاربة القانونية -المؤسسية في إطار معالجة مظاهر الوصاية الادارية .

المطلب الأول : الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية – منفردين-

تتجسد الوصاية الادارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي و البلدي على حد سواء في ثلاث 3 آليات هي:

1- التوقيف Suspension :

- في حالة المنتخب عضو بالمجلس الشعبي البلدية : يكون التوقيف بقرار من الوالي حيث نصت المادة 43 من قانون البلدية 10/11 على أنه يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو للأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من

1 - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الادارية ،مرجع سبق ذكره .ص 115

2- الدستور 2020 ، مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستور ، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 ، الجريدة الرسمية العدد 82

3- المادة 17 من الدستور 2020 " الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية ... "

4 - المادة 110 من قانون الولاية 07/12 " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية و هو مفوض الحكومة "

الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية " .

- في حالة المنتخب عضو بالمجلس الشعبي الولائي : حسب نص المادة 45 من قانون الولاية 07/12 يكون التوقيف عن طريق مداولة للمجلس الشعبي الولائي و أبقى المشرع الجزائري على نفس أسباب التوقيف المتعلقة بالمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي ، إلا أن قرار التوقيف في حالة منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يعلن من قبل وزير الداخلية بموجب قرار معلل حسب نفس نص المادة المذكورة سابقا . و في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية .

❖ من خلال القراءة السياسية للنصوص القانونية المتعلقة بتوقيف المنتخبين المحليين نلاحظ أن هذه الآلية الرقابية يعاب عليها عدم تحديد مدة توقيف المنتخب عن أداء مهامه و تركها المشرع مرتبطة إلى غاية صدور حكم نهائي و الذي هو أصلا غير محدد أيضا وبالتالي نرى مثل هذا الأمر قد يعرقل عمل المجالس الشعبية و يؤثر على قراراتها – المداولات – خاصة إذا كان أكثر من عضو محل توقيف داخل المجلس الواحد كما قد يمكن استخدام هذه الآلية من قبل سلطة الوصاية بطرق سلبية للتأثير على نظام الأغلبية داخل المجلس المنتخب .

❖ من خلال التمعن في النص القانوني لا سيما المادة 43 من قانون البلدية 10/11 و المادة 45 من قانون الولاية 07/12 نجد أن المشرع حدد طبيعة الجناية أو الجنحة التي تؤدي لتوقيف المنتخب المحلي و هي متعلقة بحالتين في قانون الولاية (لها صلة بالمال العام / لأسباب مخلة بالشرف) بينما في قانون البلدية 10/11 ذكر المشرع حالة ثالثة هي : " أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة " ¹ هذا مايفتح الباب على مصرعيه أمام سلطة الوصاية لتأويل النص وفق ما تراه هي مناسبا و بالتالي نحن نطرح التساؤل هل يقصد المشرع في هذه الحالة الأشخاص الذين لا يتمتعون بكامل الحقوق السياسية ؟ أم يقصد المشرع حالات التنافي المذكورة قانونا ؟

❖ انطلاقا من القاعدة القانونية المتعلقة بمبدأ التوازي في الأشكال : نجد بأن الدستور يمنح لكل من البلدية و الولاية الشخصية المعنوية إلا أنه في حالة توقيف المنتخب البلدي يوقف بموجب قرار من الوالي في حين أن المنتخب الولائي يوقف بموجب مداولة ولائية و يعلن قرار التوقيف أو يثبت بموجب قرار من وزير الداخلية . وبالتالي من حيث الممارسة يأخذ قرار توقيف المنتخب الولائي مدة زمنية أطول و غير محددة خاصة في حالات عدم إكمال النصاب القانوني لتمرير المداولة بالمجلس الشعبي الولائي و المصادقة عليها .

2- الإقصاء Exclusion: حسب نص المادة 44 من قانون البلدية 10/11 و المادة 46 من قانون الولاية 07/12 يقضى كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة سابقا حسب نص المادة 43 من قانون البلدية 10/11 و المادة 45 من قانون الولاية 07/12 (حالة جنابية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف) .

إلا أنه في حالة المنتخب البلدي يتم الإقصاء بقرار من الوالي أما في حالة المنتخب بالمجلس الشعبي يكون بموجب مداولة و يثبت الإقصاء بموجب قرار من وزير الداخلية .

¹ - قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، الجريدة الرسمية العدد 37 . (المادة 43)

❖ لاحظنا من خلال إطلاعنا على قانون البلدية 10/11 و قانون الولاية 07/12 فيما يتعلق بإقصاء المنتخبين المحليين نجد بأن المشرع الجزائري ذكر حالة ثانية لإقصاء المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي و لم يذكرها صراحة أو ضمينا في قانون البلدية . المادة 44 من قانون الولاية 07/12 : " يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا ...يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي ، محل طعن أمام مجلس الدولة " حيث لم ترد هذه الأسباب في قانون البلدية 10/11 كما لم يترك المشرع المجال للمنتخب البلدي للمجال للطعن أمام الجهات القضائية و لم يتم ذكر هذه الحالة بنص صريح في قانون البلدية 10/11.

3- الاستقالة التلقائية / التخلي على العهدة : إن غياب المنتخب البلدي و عدم حضوره للمداولات لأكثر من ثلاث 3 دورات عادية بدون عذر مقبول خلال نفس السنة اعتبره المشرع الجزائري مستقيل تلقائيا حيث يعلن غياب المنتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي و يتم إخطار الوالي بذلك 1.

أما في حالة المجلس الشعبي الولائي نجد أن المشرع الجزائري استخدم عبارة " التخلي عن العهدة " 2 و يكون ذلك في حالة تغيب المنتخب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث 3 دورات عادية خلال نفس السنة و يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي .

❖ نلتمس بعض القصور القانوني من خلال عدم تطرق كل من قانون الولاية و البلدية عن مآل و وضعية المنتخب المحلي في حالة حل حزبه السياسي بموجب قرار قضائي أو قانوني ؟ في هذه الحالة هل يمكن إعتبار المنتخب المحلي المنتمي إلى الحزب المنحل مُستقيل ؟ أم يُقال بقوة القانون ؟

❖ نفس الأمر نجد سكوت المشرع عن وضعية المنتخب المحلي (البلدي و الولائي) الذي يكون في عطلة مرضية طويلة الأجل مثال في حالة تقديم المنتخب عطلة مرضية تقدر بسنة :في مثل هذه الحالات هل يتم تعويضه أم ينتخب بالوكالة ؟ خاصة في بعض المداولات التي تستلزم نصاب قانوني محدد أو تستلزم إبداء صوت المنتخب المحلي في انتخابات أعضاء مجلس الأمة مثلا.

❖ كما تبث من خلال التجربة العملية تفعيل هذه الآليات القانونية(التوقيف/ الإقصاء) من قبل سلطة الوصاية لأغراض سياسية حيث " يستعمل رجل الإدارة هنا ما خول من سلطة مدفوعا باعتبارات سياسية وإذا كان المفروض أن الإدارة يجب أن تتعد عن السياسية إلا أن الميول الشخصية كثيرا ما تحيد بالشخص عن حادة الصواب و لذلك فإن لهذه الاعتبارات أثرا كبيرا في فساد الإدارة في كثير من الدول التي لم تنضج سياسيا " 3

❖ كما أننا نجد بأن المشرع سكت وترك السلطة التقديرية لسلطة الوصاية في حالة المتابعة القضائية للمنتخب المحلي بجرح و جنایات أخرى مثل : الرشوة و قبول مزايا غير مبررة ، تبييض الأموال،النصب و الإحتيال، السرقة... و حصر حالات توقيف و إقصاء المنتخب المحلي في حالتين فقط هما :حالة جنایة أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف . بينما نجد بأن قانون الوظيفة العمومي يخضع الموظف المتابع جزائيا إلى التوقيف التحفظي و الفوري دون ترك المجال

1- المادة 45 من قانون البلدية 10/11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، الجريدة الرسمية العدد 37 .

2 - المادة 43 من قانون الولاية 07/12، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 12 .

3 - سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة : الانحراف بالسلطة دراسة مقارنة ، مرجع سبق ذكره . ص 128

للسلطة التقديرية للسلطة التي لها صلاحيات التعيين حيث تنص المادة 174 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية "يوقف فوراً الموظف الذي كان محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه " 1

المطلب الثاني : الوصايا الادارية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة.

تتمتع السلطة الوصائية ممثلة في الوالي بخصوص أعمال المجلس الشعبي البلدي و وزير الداخلية بخصوص أعمال المجلس الشعبي الولائي بجملة من الصلاحيات تجعلها في نهاية الأمر ليس فقط شريكا للمجموعات المحلية في تسيير شؤونها و إنما أيضا في مركز أقوى من المجالس المنتخبة و يظهر ذلك من خلال آليات : التصديق / الإلغاء / الحل و كذا الوصاية التقنية la tutelle technique

1- التصديق Approbation: القاعدة العامة أن قرارات الصادرة في مداوات المجلس الشعبي البلدي و الولائي لها قابلية النفاذ دون الحاجة إلى موافقة السلطة الوصية و ذلك بعد نفاذ 21 يوم² من تاريخ إيداعها و تبليغها بها و ترك المشرع الجزائري نفس المدة الزمنية بالنسبة لكل من المجلس الشعبي الولائي و البلدي و يطلق على هذا النوع من التصديق : **التصديق الضمني Approbation Tacite**.

إلا أن بعض المداوات المتعلقة بمجالات محددة قانونا لا تنفذ إلا بعد **التصديق الصريح Approbation Expresse** لسلطة الوصاية و هي ما ذكر في نص المادة 55 من قانون الولاية 07/12 و المادة 57 من قانون البلدية 10/11 و هي نفسها فيما يخص المجلس الشعبي البلدي و الولائي حيث لا تكتسب صفة النفاذ إلا بعد مصادقة سلطة الوصاية على مداوات المجالس المحلية المنتخبة المتضمنة :

- الميزانيات و الحسابات

- التنازل عن العقار و اقتناه أو تبادله

- اتفاقيات التوأمة

- الهبات و الوصايا الأجنبية

إن سلطة الوصاية في هذا الموضوع – التصديق- تكون من اختصاص الوالي بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي و تم تحديد آجال الفصل فيها من قبل الوالي بمدة 30 يوم ابتداء من تاريخ إيداعها بالولاية³

أما بخصوص مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الاستثناءات المذكورة سابقا فهي من صلاحيات وزير الداخلية و تم تحديد آجال شهرين لإبداء رأيه و بعد انقضاء هذه الآجال تعتبر المداوات سارية النفاذ.⁴

* و في سياق متصل يرى الاستاذ مسعود شيهوب في كتابه " أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر " : " إن سلطة التصديق هي إحدى الكيفيات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون

¹- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 46 المؤرخة في 16 يوليو 2016 .

²- إن آجال التصديق الضمني تم تمديدها إلى 21 يوما مقارنة مع قانون الولاية 09/90 و البلدية 08/90 التي كانت محددة بـ 15 يوم فقط .

³ - المادة 58 من قانون البلدية 10/11

⁴ - المادة 57 من قانون الولاية 07/12، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 12 .

المحلية . إنها حق - الفيتو - يؤدي في نهاية الأمر الى مايسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية و السلطة المحلية Pouvoir de co-gestion " ص 200

* إن رفض سلطة الوصاية المصادقة على بعض المداولات قد يعتبره البعض انحراف في استخدام السلطة- سوء استغلال السلطة من قبل الوصاية -وبما أن المشرع الجزائري يستلهم جل النصوص القانونية من النظام الفرنسي نستشهد بقول سليمان محمد الطماوي : "ان القوانين اللامركزية في فرنسا تعطى الهيئات الإقليمية بعض الاختصاصات المطلقة التي لا تقدم عنها حسابا لأحد و لاتخضع فيها لأى نوع من الرقابة . و لأجل أن تحصل السلطة المركزية أو ممثلوها في الأقاليم على قرارات محلية من هذا النوع وفق رغباتها و أهوائها ورغم معارضة الهيئات المحلية فإن المحافظين يلجؤون إلى وسائل ضغط ملتوية تكون في جملتها حالات الانحراف و أكثر الوسائل التي يلجأ إليها المحافظين في هذا الصدد رفضهم المصادقة على ميزانية هذه الهيئات وذلك يدخل في اختصاصهم ...فإن رفضه المصادقة في هذه الحالات هو انحراف لا شك فيه" ¹

* إن إخضاع جل المداولات للمصادقة الضمنية أو الصريحة يحد من روح المبادرة المحلية كون أن بعض المداولات يتم رفضها بناء على السلطة التقديرية لسلطة الوصاية وهي لا تتعارض مع روح القانون وتهدف لتحقيق المصلحة العامة ²مثال :مبادرة من قبل مجلس شعبي بلدي بخصوص إنشاء صندوق لإعانة المعوزين حيث من مهام الصندوق تقديم إعانات مالية و غذائية طول السنة لفائدة العائلاتو الأسر المعوزة ...أو مثال حول موافقة المجلس الشعبي البلدي على نشاط جمعي في المقابل تجد رفض منح رخصة النشاط من طرف سلطات الوصاية لأسباب سياسية...

2- الإلغاء (الإبطال) Annulation: يخول الإبطال لسلطة الوصاية إلغاء قرارات المجالس المحلية المنتخبة التي تعتبرها غير شرعية و تكون : قرارات باطلة بحكم القانون و قرارات قابلة للإبطال .

أ - **البطلان المطلق Nullité Absolue:** تعتبر باطلة بحكم القانون حسب نص المادة 59 من قانون البلدية 10/11 و المادة 53 من قانون الولاية 07/12 :

- القرارات المخالفة لقانون أو مرسوم (**عيب عدم الشرعية**) Incompétence

- القرارات التي تتناول موضوعا خارج عن اختصاص المجلس (**عيب عدم الاختصاص**) Violation de la loi

- المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها و الغير محررة باللغة العربية

- كما اعتبر المشرع الجزائري في قانون الولاية بأن المداولات التي تعقد خارج الاجتماعات القانونية للمجلس أو خارج مقر المجلس هي مداولات باطلة بقوة القانون . وأردفت هاته المواد المشار إليها سابقا بأن الوالي هو الذي يعاين بطلان المداولة بموجب قرار في حالة المجلس الشعبي البلدي .بينما في حالة المجلس الشعبي الولائي فإن الوالي يرفع دعوى أمام المحكمة الادارية المختصة إقليميا لإقرار حالة بطلان المداولة .

1 - سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة : الانحراف بالسلطة دراسة مقارنة ، مرجع سبق ذكره ص 133
2- قد يختلف في تأويل النص القانوني لذا يأخذ فيما يخص السلطة التقديرية بروح القانون L'esprit de loi حيث قد يسكت المشرع عن بعض المظاهر و الأعمال الإدارية التي تندرج أهدافها ضمن تحقيق المصلحة العامة ، المنفعة العمومية ...

1ب - البطلان النسبي Nullité relative: لقد اعتبر المشرع الجزائري بأن القرارات - المداولات - التي يشترك فيها الأعضاء المنتخبين سواء بالمجلس الشعبي الولائي أو البلدي و فيها تعارض المصلحة الشخصية مع مصالح الولاية أو البلدية بالنسبة للمنتخبين المحليين تعتبر قرارات باطلة ووسع المشرع الجزائري تعارض المصلحة إلى أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء من حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و ذلك حسب نص المادة 56 من قانون الولاية 07/12 و المادة 60 من قانون البلدية 10/11 .

- ❖ تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري حدد آجال قانونية 15 يوم أمام الوالي لإبطال مداولة المجلس الشعبي الولائي في حالة تعارض مصلحة منتخب أو اصوله مع مصلحة الولاية وذلك بعد 15 يوم من إصاق المداولة .حيث يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الادارية قصد إقرار بطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 من قانون الولاية 07/12
- ❖ وفي سياق متصل مع حالة تعارض المصلحة الشخصية مع مصلحة البلدية في حالة ابطال مداولات المجلس الشعبي البلدي لم يتم تحديد آجال أمام الوالي ويقوم الوالي بتثبيت بطلان المداولة بقرار معلل . كما خولت المادة 61 من قانون البلدية 10/11 بأنه " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة "

3- الحلول Substitution: كما سبق و أن أشرنا الى أن سلطة الحلول تخول المجال لسلطة الوصاية أن تحل محل السلطات المحلية للقيام بعمل معين كان من اختصاص الهيئة المحلية أو امتنعت أو تماطلت في الايفاء بالتزاماتها في خدمة المصلحة العمومية و غالبا ما يمارس الحلول في حالة النفقات الالزامية و إعادة توزيع الميزانية المحلية و بالرجوع الى قانون البلدية 10/11 نجد أن المشرع الجزائري أعطى صلاحيات أوسع للوالي للحلول في مجالات أخرى غير الميزانية و من خلال قانون البلدية نستطيع التمييز بين مجالين من الحلول :

- الحلول الاداري : فحسب نص المادة 100 من قانون البلدية 10/11 " يمكن أن يتخذ الوالي بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدينة " حيث تخول المادة 101 للوالي اعدار رئيس البلدية و المباشرة التلقائية للأعمال المشار اليها سابقا مباشرة بعد انقضاء آجال الاعذار

- الحلول المالي : استناد الى نص المادة 102 من قانون البلدية 10/11 يمكن للوالي في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي أن يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها.

أما في حالة الولاية فنجد بأن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على سلطة الحلول في حالة المجلس الشعبي الولائي و أعطى صلاحيات واسع للوالي فبموجب نص المواد 160 و 107 من قانون الولاية فإن الوالي هو من يتكفل بإعداد مشروع الميزانية و تنفيذها و هو الأمر بصرفها و في حالة عدم التصويت على الميزانية من قبل المجلس الشعبي الولائي يقوم الوالي استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة

- محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري: التنظيم الاداري، مرجع سبق ذكره ،ص 143¹

غير عادية للمصادقة على مشروع الميزانية وفي حالة عدم التوصل إلى المصادقة على مشروع الميزانية يقوم الوالي بإبلاغ وزير الداخلية حيث يقوم هذا الأخير بالإجراءات و التدابير لضبطها .

و إضافة على هذا نجد أن المشرع الجزائري يضع آليات أخرى في يد الوالي تمكنه من ضمان التسيير المالي لميزانية الولاية فوق المادة 167 من قانون الولاية 07/12 يمكن للوالي في حالة عدم ضبط الميزانية قبل بداية السنة المالية أن يستمر في العمل بالإيرادات و النفقات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة الى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة (قاعدة الجزء الثاني عشر 12/1). كما تشير المادة 163 من قانون الولاية 07/12 " تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الاجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي " .

فضلا على الصلاحيات الواسعة الممنوحة للوالي في مجال التسيير المالي للميزانية فإننا نجد بأن قانون الولاية ضمينا جرد رئيس المجلس الشعبي الولائي من صفته كممثل للولاية¹ و الدولة² وهذا وفق أحكام الفصل الأول و الثاني من الباب الثالث من قانون الولاية .

المطلب الثالث : الوصاية الادارية على (المجلس الشعبي الولائي / المجلس الشعبي البلدي) كهيئة .

تتجسد الرقابة الادارية على المجالس الشعبية المنتخبة (الولاية – البلدية) كهيئة من خلال سلطة الحل و التي وردت في أحكام مواد قانون الولاية 07/12 و قانون البلدية 10/11 :

حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة Dissolution: لقد أجاز القانون لسلطة الوصاية حل المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي على حد سواء ويكون ذلك في حالات معينة و محددة وفقا للشروط و طبقا للقانون و يعتبر هذا الاجراء أقصى و أخطر درجات الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة حيث حدد المشرع الجزائري و حصر حالات الحل في سبع 07 أسباب بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي وردت في نص المادة 48 من قانون الولاية 07/12 وثمان 08 أسباب بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي وردت في المادة 46 من قانون البلدية 10/11 و هي نفس الأسباب في كلتا الحالتين وهما :

- 1 - في حالة خرق أحكام دستورية
- 2 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- 3 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي
- 4 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم
- 5 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة
- 6 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

¹- المادة 102 من قانون الولاية 07/12 ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 12 .
²- المادة 110 من قانون الولاية 07/12 ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 12 .

7 - في حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

8- و تضاف حالة ثامنة 08 في قانون البلدية و هي :في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية و بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له .

طريقة إجراءات- الحل : لقد نصت المادة 47 من قانون الولاية و المادة 47 من قانون البلدية على أنه تحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية و الجماعات المحلية .

في حالة حل المجلس الشعبي الولائي : يعين وزير الداخلية و الجماعات المحلية بناء على اقتراح من الوالي خلال عشرة 10 أيام مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المجلس الشعبي الولائي على أن يتم إجراء انتخابات تجديد المجلس خلال 3 ثلاث أشهر ابتداء من تاريخ الحل² و تنتهي فترة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد و من خلال نص المادة 50 من قانون الولاية التي تستبعد إجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية بأنه يمكن " استمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها إلى غاية إجراء الانتخابات العامة و قصد المشرع من خلال هذا الاستثناء هو المحافظة على المال العام و عدم الإنفاق و بذل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدء موعد انتخابات عامة تشمل كل الوطن لذا يكون من الأنسب المحافظة على المندوبية و عدم إجراء الانتخابات في المنطقة المشمولة بالحل إلى غاية بدء الانتخابات العامة و هذا حل مناسب و موضوعي

311

في حالة حل المجلس الشعبي البلدي : لقد نصت المادة 48 من قانون البلدية على أنه في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 العشر ايام التي تلي الحل متصرفا و مساعدين عند الاقتضاء لتسيير شؤون البلدية ريثما يتم تنظيم انتخابات تجديد المجلس في حد أقصاه ستة 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل . كما لا يجوز تنظيم انتخابات تجديد المجلس خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية

ولقد ورد في نص المادة 51 من قانون البلدية 10/11 " في حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية و بعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية ...تنظم انتخابات المجلس الشعبي البلدي بمجرد توفر الظروف المناسبة " ما يعاب على هذه المادة هو عدم تحديدها للظرف الاستثنائي ما يفتح باب التأويلات أمام الجهات التنفيذية من جهة و من جهة ثانية يمكن قراءتها على أساس فتح المشرع الجزائي المجال واسعاً أمام السلطة الوصية لتمديد فترة حكم المتصرف الاداري و تسييره لشؤون البلدية حتي بعد انقضاء الأجل القانونية المحددة ضمناً بستة 6 أشهر و تنظيم انتخابات تجديد المجلس . كما التساؤل الذي يطرح نفسه هو : لماذا لم يتم ادراج الظرف الاستثنائي لتجديد انتخابات المجلس الشعبي الولائي ؟ و اقتصار هذه المادة على قانون البلدية فقط ؟⁴

1 - المادة 49 من قانون الولاية 07/12 ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 12 .

2 - المادة 50 من قانون الولاية 07/12 ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 12 .

3 - بلغال بلال ، " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد " ، مرجع سبق ذكره . ص 133

4- صرح السيد كمال بلجود، وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية من خلال رده على سؤالين شفويين خلال جلسة علنية عامة بمجلس الأمة. أنه "تم تنصيب كل المجالس الشعبية البلدية المنتخبة و كل الهيئات التمثيلية باستثناء 17 مجلس شعبي بلدي أي بنسبة لا تتعدى 1 بالمائة من مجموع البلديات البالغ 1541"، مشيراً في هذا الصدد إلى أن "السلطات المحلية وضعت بخصوصها حيز التنفيذ "سلطة حلول الوالي" المنصوص

المبحث الرابع : مظاهر أخرى للرقابة الإدارية الممارسة على المجالس الشعبية المحلية .

تكتسب الجماعات المحلية بموجب القانون الشخصية المعنوية و بالتالي تتمتع بحق التصرف و اتخاذ القرارات و هذا ما يعبر عنه في نطاق المالية العمومية بصفة الأمر بالصرف¹ التي تتجسد في منصب الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي و من تم تخضع هذه الأخيرة لقواعد المحاسبة العمومية في مجال التسيير الإداري و المالي للجماعات المحلية و بالتالي هي ملزمة برقابة قبلية و بعدية (حسب التصنيف الزمني) و رقابة داخلية و خارجية (حسب الهيئات الموكل لها مهام الرقابة) فيغض النظر عن هذه التصنيفات ارتأينا من خلال هذا المبحث التطرق إلى مظاهر أخرى للرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات المحلية مع التطرق إلى صلاحيات هذه الأخيرة في ممارسة الرقابة على سلطة الوصاية .

المطلب الأول : رقابة أعوان المالية (المراقب المالي / المحاسبين العموميين) .

تمارس على مستوى الجماعات المحلية رقابة داخلية و هي تعبر عن ممارسة الإدارة المحلية على نفسها مراقبة من الداخل -ضمن نطاقها الإقليمي - فتحدث لهذا الغرض هيئات و دوائر خاصة و هي تهتم بجميع الأنشطة و المهام التي تمارسها المنظمة داخل محيطها و في كافة مستوياتها و ترتبط الرقابة المالية الداخلية من الناحية الزمانية بشكل عام قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية و قبل عملية صرف النفقات المحلية و هي مرتبطة بموافقة الجهة المختصة بالرقابة و التي تتمثل في : **المراقب المالي و المحاسب العمومي** . كما أنه من بين مبادئ ميزانية الجماعات المحلية مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي و هذا ما تنص عليه أحكام القانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية الذي يبرز مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف و المحاسب العمومي و الغاية من وراء ذلك رقابية حفاظا على المال العام ، فمهمة الأمر بالصرف إدارية بينما مهمة المحاسب العمومي فنية محاسبية حيث " تكمن أهمية الرقابة المالية القبلية أو مراقبة الالتزامات بالنفقات في كونها تمارس على قرارات الالتزام بالنفقات للأمرين بالصرف قبل انتاج هذه القرارات لآثارها القانونية... فالرقابة المالية القبلية تصبح بمثابة إجراء و قائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها و منع آثارها من الظهور " ² و هي التبرير الأساسي لوجودها حفاظا على تنفيذ النفقات العمومية .

الفرع الأول : المراقب المالي

عليها في القانون 10-11 المؤرخ في 2011 المتعلق بالبلدية و هي تسير حاليا بشكل ممتاز. "المصدر : صفحة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية على الفايس بوك تم نشر البيان الصحفي بتاريخ 12 مارس 2022 .

1 - **الأمر بالصرف L'ordonnateur**: يعرف الأمر بالصرف على أنه كل شخص مؤهل و مكلف قانونا بتنفيذ عمليات مالية تتعلق بالمال العام أو بعبارة أخرى هو كل شخص له صفة باسم الدولة أو الجماعة المحلية أو هيئة عمومية في القيام بتصريف مالي و إثبات و تصفية الديون أو الأمر بتغطية دين أو تسديده. حسب نص المادة 23 من القانون 90-21. وقد يكون الأمر بالصرف معينا أو منتخبا فوالي الولاية أمر بالصرف و هو معين و رئيس المجلس الشعبي البلدي أمر بالصرف و هو منتخب و مدير المؤسسة الإستشفائية أمر بالصرف و هو معين و كذلك مدير الجامعة. وأشارت المادة 25 من نص القانون السالف الذكر إلى أن أمر بالصرف أصناف فهناك:

-**الأمر بالصرف الرئيسيون** وهم الوزراء بالنسبة لميزانية الوزارات و الوزراء و الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لحساب البلدية و المدراء المعينون قانونا على رأس مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة و المديرين المعينون قانونا على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

-**الأمر بالصرف الثانويون**: أجاز القانون أن يكون لكل أمر بالصرف رئيسي أمر بالصرف ثانوي انطلاقا من مبدأ توزيع الاختصاص، فالوالي مثلا أمر بالصرف ثانوي لكل العمليات التي تخص المصالح المدنية على مستوى الجماعات المحلية و المؤسسات المحلية و الوطنية. وكذلك يعتبر أمر بالصرف ثانويون المديرين الجهويين و المديرين التنفيذيين في كل ولاية و السفراء على مستوى البعثات الدبلوماسية و القناصل على مستوى البعثات القنصلية (حتى وإن كانت هذه الفئة الأخيرة لا تعني الإدارة المحلية)، **المرجع** : البرفسور خداوي محمد ، "محاضرات في المالية المحلية" ، أقيمت على طلبه ماستر إدارة محلية ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة سعيدة ، 2021/2022. المحاضرة الخامسة

² - قادري عبد القادر ، كاكي عبد الكريم "دور الرقابة في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية" مجلة دراسات جيبانية ، العدد 02

المراقب المالي هو شخص معين يمارس مهامه على المستوى الاقليمي (الولاية و البلدية) و يتم تعيينه بمقتضى قرار من وزير المالية و يمارس مهام الرقابة القبلية على مستوى الولاية مراقب مالي ولائي و على مستوى البلديات مراقب مالي بلدي.

ولقد اقتصرت الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها في بداية تطبيقها على ميزانية الدولة و المؤسسات العمومية و الولايات دون البلديات حتى سنة 2009 و بصدر المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16/11/2009 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، فقد اصبح ميزانية البلديات كذلك مشمولة بهذه الرقابة حيث ورد في نص المادة 2 من المرسوم سابق الذكر نطاق الرقابة " تطبق الرقابة السابقة للنفقات على ميزانيات المؤسسات و الادارات التابعة للدولة و الميزانيات الملحقة و على الحسابات الخاصة للخزينة و ميزانيات الولايات و ميزانيات البلديات و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري المماثلة ..."¹ كما تشمل الرقابة السابقة بعض القرارات الادارية التي يكون لها اثر مالي -التزام بنفقات- مثل القرارات المتعلقة بالتوظيف و مرتبات الموظفين و مساهمهم المهني .

العناصر التي تخضع للرقابة المسبقة : طبقا لأحكام المادة 58 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية و المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 و التي تسرى أحكامه على الهيئات المحلية حاولنا حصر العناصر التي تمر عبر الرقابة المسبقة وفق الترتيب التالي:

- فحص بطاقات الالتزام fiche d'engagement و سندات الإثبات المرفقة بها و المقدمة من طرف الأمرين بالصرف .

-التأكد من الصفة القانونية للأمر بالصرف وفق ما هو محدد في نص المادة 23 من قانون 90-21 .

- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية .

- المطابقة التامة لهذه القرارات و الالتزامات مع القوانين و التنظيمات المعمول بها .

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة معه .

- التأكد من وجود التأشيرات و التراخيص و الآراء المسبقة لمختلف السلطات و الهيئات المختصة إذا كانت مفروضة قانونا (مثل الصفقات العمومية) .

كما أعطى المشرع الجزائري مهلة 10 عشر أيام للمراقب المالي لفحص و مراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتمزم بها و يمكن تمديد هذه الأجل الى عشرين 20 يوما في حالة تطلبت الملفات دراسة أعمق و مكثفة من قبل المراقب المالي و هذا وفقا لأحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 .

و تختتم الرقابة القبلية للمراقب المالي بوضع تأشيرة (مقبول / رفض مؤقت / رفض نهائي) على بطاقة الالتزام fiche d'engagement وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية المرفقة إن لزم الأمر أما بالنسبة لمشاريع الصفقات العمومية فقد وضع لها النظام أحكاما خاصة بحيث: " تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي "².

1 - المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ص 3

2 - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 ، مرجع سبق ذكره .

الفرع الثاني : المحاسب العمومي

يتم دعم الرقابة المالية القبلية على مستوى الجماعات الإقليمية برقابة أخرى تلي و تتبع رقابة المراقب المالي و ذلك بغية تفادي الاختلالات في تسيير الأموال العمومية تمثلت هذه الرقابة في رقابة المحاسب العمومي بالارتكاز على نص المادة 33 من قانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية " يعد محاسبا عموميا ، كل شخص يعين قانونا للقيام بعمليات تحصيل الايرادات و عمليات دفع النفقات و ضمان حراسة الأموال أو المستندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بحفظها بالإضافة لهذه الأعمال يقوم المحاسب العمومي بعمليات تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد و حركة حسابات الموجودات " ¹

ويحمل صفة المحاسب العمومي على مستوى الجماعات المحلية كل من أمين الخزينة الولائي بالولاية و أمين خزينة البلدية بالمجلس الشعبي البلدي حيث يعين المحاسبين العموميين طبقا لأحكام المادة 34 من قانون 21-90 من قبل وزير المالية و يخضعون أساسا لسلطته ² و بموجب القانون هم مسؤولون شخصيا و ماليا على العمليات الموكلة إليهم ³.

وحددت المواد 35 و 36 من قانون 21-90 صلاحيات المحاسب العمومي بحث يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي :

- شرعية النفقة و مدى مطابقتها مع القوانين و التنظيمات المعمول بها .
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له
- توفر الاعتمادات
- أن تكون الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة
- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين
- يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الايرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين .

وبالتالي إذا تأكد المحاسب العمومي من شرعية النفقات العمومية بعد قيامه بالتحقيقات يقوم بوضع التأشيرة القابلة للدفع مما يسمح بتسليم النفقة الى الدائن المعني إضافة الى امكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع و يقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد أسباب الرفض و في حالة عدم تدارك التحفظات من قبل الأمر بالصرف يخول القانون للمحاسب العمومي الرفض النهائي إلا أن سلطته ليست مطلقة وهذا ما نستشفه من نص المادة 48 و 47 من قانون 21-90 التي تنص على " إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع ، يمكن الأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا و تحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المحددة في المادة 48 " و الذي يعرف في الممارسة الإدارية بسلطة أو صلاحيات التجاوز التي يمنحها القانون للأمر بالصرف Passer outre إلا أنه من الناحية العملية على مستوى الجماعات المحلية يتم تفعيل هذه الآلية القانونية في حالات نادرة جدا من قبل الوالي أو الهيئة التنفيذية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي و ذلك لتفادي التبعات القانونية و القضائية في حالة تبين وجود ثغرات و تجاوزات في صرف النفقة العمومية .

المطلب الثاني : رقابة مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية

1 - قادري عبد القادر ،كاكي عبدالكريم "دور الرقابة في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية " ،مرجع سبق ذكره.ص 146
2- القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية . الجريدة الرسمية ، العدد35
3 - المادة 38 من القانون رقم 21-90 ، نفس المرجع

من خلال هذا المطلب سنتطرق لشكل آخر من الرقابة التي تمارس على الجماعات المحلية ألا وهي الرقابة البعدية و هي في نفس الوقت تعتبر رقابة خارجية لأنه تمارسها هيئات دستورية مستقلة بذاتها و لا تخضع للجماعات المحلية كما أن تدخلها من الناحية الزمنية- المرحلية - قد يكون بعد صرف النفقة العمومية أو تحصيل الإيرادات¹ من قبل الجماعات المحلية حيث وجب الإشارة بأن النفقة العمومية خلال التنفيذ تمر بمراحل : الإلتزام L'engagement / التصفية La liquidation / الأمر بالصرف L'ordonnancement / الدفع Le paiement و هذه المراحل تمر عبر مؤسسات مختلفة و تخضع لرقابة هيئات أخرى مستقلة بذاتها من بينها :

الفرع الأول : رقابة مجلس المحاسبة

تنص المادة 199 من الدستور على أن : مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات و الأموال العمومية يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية...² من خلال النص الدستوري نستشف بأن رقابة مجلس المحاسبة تعتبر من أهم أنواع الرقابة التي يسعى من خلالها للمحافظة على الأموال العامة من سوء التنفيذ و الاستغلال و من ثم منع تبديد الأموال العمومية عن طريق القيام بفحص دقيق و مراجعة مختلف العمليات المالية لذلك حرص المشرع على منحه صلاحيات واسعة و اتباع آليات متعددة حيث يعود الانشاء الفعلي لمجلس المحاسبة في الجزائر إلى سنة 1980 بموجب القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة حيث تم وضعه تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية و زود باختصاصات قضائية . و تنص المادة 07 من الأمر 95-20 على أنه " تخضع لرقابة مجلس المحاسبة ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية."³ حيث يمارس مجلس المحاسبة رقابة ذات طابع قضائي، و رقابة ذات طابع إداري وله عدة أطر رقابية حددها المشرع بموجب نص المادة 55 من الأمر 95-20 تتمثل في حق الاطلاع وسلطة التحري و رقابة نوعية التسيير وكذا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و الأمرين بالصرف .

تتوج المهام الرقابية الادارية و القضائية لمجلس المحاسبة على الجماعات المحلية بإصدار توصيات و يقدم اقتراحات بغرض تحسين مردود المصالح و الهيئات الخاضعة لرقابته و يطلع السلطات المعنية بالنقائص و التجاوزات التي سجلها أثناء الرقابة عبر مختلف الوسائل القانونية التي خولها له المشرع و هذا لاتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع و " تقارير مجلس المحاسبة تكتسي أهمية لأنها توجه إلى سلطتين – رئيس الجمهورية و الهيئة التشريعية – و هي بطبيعتها تقارير عمومية أي قابلة للنشر في الجريدة الرسمية"⁴

الفرع الثاني : المفتشية العامة للمالية .

1 - إن تحصيل الإيرادات العمومية بموجب قانون المحاسبة العمومية يكون من صلاحيات المحاسبين العموميين و هي تمر بأربع مراحل : الإثبات La constatation / التصفية La liquidation / الأمر بالتحصيل Le recouvrement/ La mise en recouvrement التحصيل .

2 - دستور 2020 ، مرجع سبق ذكره .ص 41

3 - الأمر 95-20 المؤرخ في 04/02/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم

4 - عمر مرزوقي، كشرود شهيناز، " آليات الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية في الجزائر : البلدية أمونوجا" ، المجلة الجزائرية للأمن و التنمية ، العدد الثالث عشر 13 جويلية 2018 . ص 54

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز إداري للرقابة المالية يخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية تم انشائها سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80- 53 المؤرخ في 10 مارس 1980 و الذي يحدد تنظيمها و سيرها وصلاحياتها . و هي تمارس رقابة لاحقة بعد انتهاء السنة المالية حيث تنصب رقابتها على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح و أجهزة الدولة المركزية و الجماعات المحلية "و تهدف بالأساس إلى معاينة مدى تطبيق التشريع المالي و المحاسبي من قبل الهيئات العمومية ،مراجعة صحة المحاسبات و مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية و شروط استعمال الاعتمادات المالية و كيفية سير الرقابة الداخلية في المصالح المعنية و تعتبر المفتشية العامة للمالية مؤهلة للقيام بمهمة التقويم الاقتصادي و المالي و التي تقوم في هذا الاطار بدراسة و تحاليل مالية و اقتصادية لتقدير فعالية التسيير و نجاعته " ¹.

بمجرد انتهاء أعمالها تحرر المفتشية العامة للمالية ،تقرير أساسي يتضمن ما تم معاينته و الوقوف عليه من طرف مفتشين و كذا التقديرات حول التسيير المالي و المحاسبي للهيئة أو المؤسسة المراقبة، بالإضافة إلى مدى فاعلية التسيير و الاختلالات التي يعاني منها حيث يحتوي هذا التقرير اقتراحات التي من شأنها أن تساعد في تنظيم و تسيير و كذا نتائج المؤسسات و الهيئات المراقبة .

كما أن إعداد هذا التقرير يتميز عن باقي التقارير الأخرى بحيث يجب أن يتضمن جميع الملاحظات الموضوعية تجاه مختلف التصرفات الإدارية من الجماعات المحلية و باقي الهيئات الإدارية الخاضعة لرقابتها المخالفة للقانون دون سواها ،وبعد ذلك على المفتش أن يقوم بجهوده من أجل إيجاد الملاحظات و الوقائع التي قد تكون غير مشروعة دون إهمال أي ملاحظة مهما تكن ،لأنه قد تكون لها تأثير على الهيئة الخاضعة للرقابة، ثم بعد القيام بعملية التجميع للملاحظات و المعلومات يقوم بفحص جميعها نقطة بنقطة و النظر في مدى مشروعيتها مع النصوص القانونية و التنظيمية و أن يلتزم الحياد أثناء قيامه بهذه المهمة و لا يدخل ضمنها آرائه الشخصية ،و يجب عليه كذلك جمع جميع الملاحظات حول طريقة تسيير الجهة الخاضعة لعملية التفتيش .

عند إعداد التقرير الأساسي من مكلف بعملية الرقابة من المفتشية العامة للمالية يعلم به مسؤول المؤسسة أو الهيئة التي تم مراقبتها و السلطة الوصية عليها ،و بعد ذلك تقوم المؤسسة المعنية بالتقرير بدراسته من طرف المسؤولين عليه بمشاركة الأعوان و المصالح محل الرقابة و هذا من أجل إعطاء رأيها حول الملاحظات و المخالفات التي تضمنها التقرير و بذلك تكون لتلك المؤسسات و الهيئات محل عملية الرقابة الفرصة لتبرير الملاحظات و المخالفات المرفوعة في التقرير و الرد على ما يروونه غير صحيح أو التنبيه إلى أن الأعوان المراقبين لم يتمكنوا من استيعاب الأمور التي قاموا بمراقبتها ،فهذه الآلية هي ما تسمى بالإجراء التناقضي لأنه يسمح للمسؤولين و أعوانهم من الدفاع عن الأسلوب المستخدم من طرفهم في تسيير الهيئات المسؤولين عنها ،و تجعل هذه الطريقة من المراقب تحرى الدقة و الثبات في الملاحظات التي يرفعها في تقريره و هذا لأنه على علم مسبق بأن تقريره سيعرض على المعنيين في الهيئة التي قام بمراقبتها و هو الأمر الذي يجعل من هذه الآلية أو طريقة وسيلة ذات نجاعة في كيفية أداء العملية الرقابية التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية .

و عموما تنحصر نتيجة المراقبة بالنسبة للمفتشية العامة للمالية في تحرير محضر تدون فيه معاينتها و أنها ليست مؤهلة لاتخاذ أي قرار و هو ما يميزها عن مجلس المحاسبة .

1 - عمر مرزوقي ،كشروود شهباز ،" آليات الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية في الجزائر : البلدية أنموذجاً " ، مرجع سبق ذكره، ص54

المطلب الثالث : الرقابة الداخلية: لجان التحقيق المحلية و السؤال الكتابي

تستمد المجالس الشعبية المحلية صلاحيات السلطة الرقابية على عمل المؤسسات العمومية طبقا لأحكام الدستور نص المادة 16 : " المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية ... " وتم تدعيم هذا النص الدستوري بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي باليتين قانونيتين في حين لا يخول القانون الجزائري صلاحيات للمجلس الشعبي البلدي بممارسة السلطة الرقابية على الهيئة الادارية (الأمين العام للبلدية / رئيس الدائرة/ الوالي)

وتتجسد الرقابة الداخلية للمجالس المحلية وعلى وجه التحديد المجلس الشعبي الولائي في السؤال الكتابي و لجان التحقيق المحلية

1 - لجان التحقيق : يخول القانون للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان تحقيق محلية حتى و إن لم يحدد مجال اختصاصها فإن المادة 35 من قانون الولاية 07/ 12 تنص على أنه : " تنشأ لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث 3/1 أعضائه الممارسين و تنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين "

ومن هنا يتضح جليا بأن القانون يخول لأعضاء المجلس الشعبي الولائي تشكيل لجنة تحقيق على المستوى المحلي -الولائي- عن طريق مداولة يتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة كما يتم تحديد موضوع التحقيق و آجاله ضمن نفس المداولة الخاضعة للتصويت على أن يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي الوالي و وزير الداخلية بذلك و تتوج نتائج التحقيق بتقديمها للمجلس الشعبي الولائي و تتبع بمناقشة وهذا حسب نص المادة 35 من قانون الولاية 07/12. كما يمكن الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على مجال و موضوع و الاختصاصات التي تمسها لجان التحقيق المحلية إلا أننا نستشف من قانون الولاية 07/12 بأن إنشاء لجان التحقيق يندرج ضمن نطاق اللجان الخاصة على اعتبار أن المشرع الجزائري قد أشار بأنه يشكل المجلس الشعبي الولائي لجان دائمة ضمن المسائل التابعة لمجال اختصاصه و هي محددة و محصورة في المجالات التالية : " التربية و التعليم العالي و التكوين المهني ،الاقتصاد و المالية ، الصحة و النظافة و حماية البيئة ، الاتصالو تكنولوجيايات الإعلام ، تهيئة الإقليم و النقل ، التعمير و السكن ، الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة ، الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة و الشباب ، التنمية المحلية التجهيز و الاستثمار و التشغيل و يمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية " ¹ و من هنا يمكن القول بأن لجان التحقيق ينبغي موضوعها أن لا يخرج عن نطاق موضوع و اختصاصات اللجان الدائمة كون أن المشرع سكت ولم يحدد موضوع و نطاق مباشرة التحقيق من قبل لجان المجلس الشعبي الولائي الخاصة .

من خلال القراءة السياسية لموضوع لجان التحقيق المحلية نلاحظ في طريقة التصويت على المداولات تباين و اختلاف حسب موضوع المداولة ،حيث أن التصويت على أغلبية مداولات المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات توقيف و تثبيت استقالة المنتخب تكون عن طريق الأغلبية البسيطة بينما في حالة تشكيل لجنة تحقيق نجد أن المشرع يفرض الأغلبية المطلقة لتمرير المداولة.

1 - المادة 33 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 12 .

و ما يعاب على هذه الآلية المحاسبية و يفرغها من مضمونها هو عدم تحديد صلاحياتها و نطاق اختصاصاتها بشكل صريح فضلا عن استثناء بعض الهيئات المحلية من المساءلة محليا سواء من خلال السؤال الكتابي أو لجان التحقيق حيث يتدارك المشرع هذا التمييز في المساءلة من خلال نص المادة 175 من قانون الولاية 07/12 و يوكل مهام مراقبة الوالي لمجلس المحاسبة : " يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الاداري للوالي و حساب تسيير المحاسب و تطهيرهما ...". كما أن عملها ينبغي أن يتم تقيده بتاريخ محدد (بداية و نهاية عمل اللجنة) فضلا على ذلك فإن عملها يبقى مرتبط بمدى مساعدة و تسهيل مهامها في الوصول للمعلومة من قبل الوالي و المجلس التنفيذي (الجهاز الاداري بشكل عام).

2- السؤال الكتابي : تخول المادة 37 من قانون الولاية 07/12 صلاحيات توجيه سؤال كتابي من قبل أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي لأي مدير أو مسؤولي المصالح أو المديرات غير الممركزة للدولة بمختلف قطاعات الناشطة في إقليم الولاية . حيث من الناحية العملية و الإجرائية و ما هو متعارف عليه إداريا يتم تحرير السؤال الكتابي من قبل عضو أو اعضاء من المجلس الشعبي الولائي و يرسل إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي هو بدوره يقوم بإرساله إلى الوالي و هذا الأخير هو من يبلغ المدير أو المصالح أو المديرات على المستوى المحلي إلا ان موضوع السؤال الكتابي لم يتم تحديده وحصص مجالاته و يمكن القول بأنه يخضع لنفس مجالات و الصلاحيات التي تطرق لها قانون الولاية 07/12 فيما يتعلق باللجان الدائمة و اللجان الخاصة للمجلس الشعبي الولائي . أما من حيث الأجل حدد المشرع الجزائري مهلة 15 خمسة عشر يوم أمام المعني بالسؤال للرد عليه ابتداء من تاريخ الاستلام .

إن السؤال الكتابي كألية رقابية مستوحى من الأنظمة السياسية البرلمانية في حين على المستوى المحلي نجد بأن السؤال الكتابي الغرض منه هو الحصول على معلومات حول موضوع معين و الإجابة عن السؤال أي نتائجه ليست ملزمة و ليس لها أي تأثير قانوني أو تأويل سياسي على المستوى المحلي¹. كما نجد أن السؤال الكتابي تم تقيده بإجراء بيروقراطي آخر حيث ينص القانون على ضرورة الإجابة على السؤال الكتابي من قبل الشخص المعني بالسؤال في ظرف لا يتجاوز 15 يوم من تاريخ تبليغه نص السؤال المبين على الاشعار بالاستلام وبالتالي حتى إجراء السؤال الكتابي هو مقيد بتأشير تاريخ وصل الاستلام accuse de réception و من تم إذا تعلق السؤال بموضوع ذو طابع استعجالي (مثال سؤال كتابي موجه لمدير النشاط الاجتماعي حول إعانة رمضان أو الإعانة المدرسية...) فإن السؤال يبقى مرهون و معلق بتاريخ وصل الاستلام وهذا ما يُجرد السؤال من غاياته و أهدافه الرقابية .

باستثناء هاتين الآليتين الرقابيتين المنصوص عليهما في قانون الولاية 07/12 لا نجد آليات رقابية أخرى مخولة للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة على الجهاز التنفيذي و كلاهما لا يسريان على قمة الجهاز التنفيذي محليا ممثلا في منصب الوالي .

وبالتالي نلاحظ عدم التوازن الكمي و الكيفي في الآليات الرقابية ما بين الهيئة المنتخبة و الهيئة المعينة على المستوى المحلي ما ينعكس من الناحية السياسية على :

1 - هل الغاية من السؤال الكتابي هو الاستفسار أم السؤال ؟ حيث هناك فرق في المصطلح باللغة الفرنسية La Question / Un Questionnaire

- الممارسة السياسية في حد ذاتها و يقيدتها من حيث الممارسة و المبادرة و يجعل الأحزاب السياسية بالدرجة الأولى تحت تبعية السلطة الإدارية ،كونها تمكن هذه الأخيرة من فرض برامجها التنموية و مع على الأحزاب السياسية المشكلة للمجالس الشعبية المحلية سوى مسايرتها .

- من أهم مبادئ الرقابة أن تكون هناك استقلالية للهيئات التي تباشرها "فلا نستطيع أن نكون الخصم و الحكم في نفس الوقت ..". فمن غير الموضوعي أن نعطي صلاحيات واسعة للوالي بخصوص ميزانية الولاية مثلا فهو الذي يقوم بإعدادها ويشرف على تنفيذها¹ في حين يتحمل تبعاتها و آثارها السياسية المجلس الشعبي الولائي الذي يقوم بالتصويت عليها . حيث يتم تقييم أداء المجلس الشعبي الولائي من خلال حصيلته التنموية . و من وجهة نظر سياسية أخرى بحكم أن مركز الوالي من الناحية القانونية و السياسية هو مفوض الحكومة و ممثل الدولة على مستوى الولاية أبقى المشرع و صانع القرار الجزائري صلاحيات تقييم و مساءلة الوالي على المستوى المركزي فقط .

خلاصة الفصل الأول :

إن نظام الوصاية الإدارية ارتبط ظهوره مع تبلور فكرة اللامركزية و كانت فرنسا مهد هذا النظام خلال النصف الثاني من القرن الثاني عشر عقب الثورة الفرنسية غير انه تم التخلي عنه مع تغير الظروف و العوامل التقنية ، السياسية و الاقتصادية ،في حين كان تأثر المشرع الجزائري بنظام الوصاية الإدارية على الطريقة الفرنسية واضحا و قام بنقل التجربة الفرنسية بالرغم من تخلي هذه الأخيرة عن نظام الوصاية منذ سنة 1982.

على ضوء الدستور الجزائري و مختلف القوانين و التشريعات و التي نخص بها كل من قانون الولاية 07/12 و قانون البلدية 10/11 خلصنا إلى أنه تمارس على الجماعات الإقليمية في الجزائر وصاية إدارية على مستويات مختلفة وبعده صور :

1- ركزت جل الدساتير الجزائرية على فكرة "الرقابة" على حساب فكرة " الوصاية الإدارية " كما أننا نجد " القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية كقانون البلدية رقم 10/11 و قانون الولاية رقم 07/12 كلها

¹ - الفصل الثالث ، لا سيما المواد 160 و 164 من قانون الولاية 07/12 ،المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 12 .

كرست فكرة الرقابة الوصائية على حساب فكرة الوصاية الادارية " 1 في حين لم يعطي المشرع الجزائري تعريف للوصاية و انما اكتفى بالإشارة اليها فقط .

2- توجد سلطات مركزية متعددة توكل لها مهام رقابة المجموعات الإقليمية هي :رئيس الجمهورية في حالات معينة ، وزير الداخلية بصفة أساسية على الولاية – وزير المالية إذا كان للموضوع جوانب مالية – الوزراء المعنيون إذا تعلق الأمر بالقطاعات التابعة لهم – ممثل السلطة المركزية في الولاية – الوالي على البلدية –

3- تأخذ الوصاية عدة صور أو أشكال :وصاية على المجالس المحلية ككل / على الأعمال / على الأفراد .

4-فضلا عن مظاهر الوصاية الإدارية السابقة نجد بأن الجماعات الإقليمية تخضع لرقابة قبلية و بعدية فيما يتعلق بالتسيير المالي من قبل هيئات لامركزية –عدم التركيز أو اللاوزارية –حيث لا تتمتع هذه الهيئات بالشخصية الاعتبارية .

1 - بلغالم بلال ، " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد" ، مرجع سبق ذكره ، ص 127

الفصل الثاني : الرقابة الوصائية على البرامج و المخططات التنموية المحلية .

إن الحديث عن التنمية المحلية و تجسيدها ميدانياها ينقلنا للحديث عن أدوات تفعيلها Les Programmes et les Plantes du développement local و البرامج و المخططات التنموية Instruments du développement local التي يمكن من خلالها تجسيد الأفكار ، الاقتراحات و المطالب المحلية في شكل مادي (مخرجات) .

فمن خلال هذا الفصل سنحاول النزول بالتنمية المحلية إلى الواقع التطبيقي مع التركيز على جانب الوصاية الإدارية و مدى تدخلها خلال مختلف مراحل تجسيد البرامج التنموية (قبل ، أثناء و بعد التنفيذ) . فحسب صانع القرار في الجزائر و من خلال التجربة العملية لاحظنا بأن تجسيد البرامج التنموية في الجزائر يتمحور على ثلاث برامج تنموية أساسية هي : برنامج التنمية القطاعي PSD ، برنامج التنمية البلدي PCD ، و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية-FCCL سابقا -كآلية لخلق التوازن و التخفيف من التفاوت – الإقليمي - ما بين مختلف الولايات و البلديات هذه البرامج هي السمة و القاسم المشترك بين جميع الوحدات المحلية في الجزائر حيث يتم توجيه هذه البرامج التنموية وفق مخططات متوسطة و طويلة المدى ذات البعد الاستراتيجي و التي تتمثل محليا في PAW- PDAU- POS مخطط تهيئة الولاية ، المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ، مخطط شغل الأراضي هذه أدوات البناء و التعمير هي بمثابة البوصلة و الخيط Le file conducteur du développement local الذي يوجه التنمية المحلية¹ .

المبحث الأول: الرقابة الوصائية على البرامج التنموية اللامركزية

إن التقسيم الإداري للمستعمر الفرنسي القائم على التمييز ما بين بلديات الشمال و الجنوب و كذا البلديات المختلطة و البلديات الأهلية خلق نوع من التفاوت و عدم التوازن ما بين البلديات حيث يعتبر مخطط التنمية البلدي من بين المخططات التنموية الأولى التي اعتمد عليها صانع القرار في الجزائر عقب الإستقلال للحد من عدم التوازن ما بين البلديات ولتوفير المتطلبات الضرورية و الأساسية للمواطنين (مثل الماء ، الكهرباء ، الطرق و المسالك ، شبكة التطهير ...) و من جهة ثانية- البعد السياسي -لتكريس مبدأ اللامركزية حيث يرجع التأصيل -الإنشاء-القانوني لمخطط التنمية البلدي من خلال المرسوم 136-73 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية و الذي لا يزال حيز التنفيذ الى غاية يومنا هذا سنة 2022 -بالرغم من التحولات السياسية و الاقتصادية للجزائر و الانتقال من النظام الاشتراكي الى النظام الرأسمالي و من نمط التسيير المركزي إلى التسيير اللامركزي

المطلب الأول : تعريف برنامج التنمية البلدي و أهميته .

الفرع الأول : التعريف

تم استحداث المخطط البلدي للتنمية بموجب المرسوم 136-73 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية و الذي يعرف المخطط على أنه : " مجموعة الوسائل القانونية و المالية التي تسمح للجماعات الإقليمية بتقرير و تجسيد سياساته التنموية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية "²

¹ - لا يقتصر أمر التنمية المحلية في الحقيقة على البرامج و المخططات التنموية ذات الطابع المحلي فقط بل هناك آليات أخرى مثل الصناديق الخاصة كصندوق الهضاب العليا ، الصندوق الخاص بتنمية مناطق الجنوب سنة 2006 ، الصندوق الخاص بتنمية المناطق الحدودية سنة 2019 ، برنامج مناطق الظل الذي جاء ضمن البرنامج التنموي للسيد رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون حيث : " أكد مستشار رئيس الجمهورية أنه تم احصاء 13587 منطقة ظل يقطن فيها أكثر من 8 ملايين و نصف نسمة .. لذلك تم اقتراح 32700 مشروع للنهوض به المناطق و هو ما يحتاج الى 480 مليار دينار لتمويلها " المصدر : نورالدين حاروش ، رقيقة حروش " التنمية المحلية في الجزائر بين نمطية البرامج و خصوصيات الأقاليم " المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية و السياسية ، المجلد 5 العدد 2 السنة 2021 ، ص 496

² - سعيد زهرة " الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر " مجلة بحوث ، العدد 11 -الجزء الأول ، جامعة الجزائر ، ص 220

حيث يُعتبر هذا المرسوم المخطط من الناحية الإجرائية بأنه " برامج أعمال Actions قصيرة المدة تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني "1

و بالرجوع إلى القوانين البلدية نجدها أنها لم تعرف المخطط البلدي للتنمية و إنما تطرقت له بشكل مباشر و هذا ما ورد في المادة 86 من قانون البلدية (القديم) 08/90 " تعد البلدية مخططها التنموي القصير و المتوسط و الطويل المدى و تصادق عليه و تسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا و بانسجام مع مخطط البلدية و أهداف مخططات التهيئة العمرانية "

كما تشير المادة 107 من قانون البلدية 10/11 " يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده و يصادق عليها و يسهر على تنفيذها ...يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي"2

و بالرجوع إلى نص المادة 05 من المرسوم 380/81 المحدد لصلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية نجد " تعد البلدية و الولاية المخطط المحلي للتنمية طبقا للتشريع الجاري به العمل و في إطار توجيهات المخطط الوطني للتنمية و أهدافه . يشمل كل من المخطط البلدي و الولائي على جميع الأعمال التي تعتمزم الجماعة المحلية المعنية القيام بها في كل ميادين التنمية "3

أما قانون 02/88 المتعلق بالتخطيط المؤرخ في 12 جانفي 1988 المادة 03: يجب أن تكون عملية التخطيط التي تحمل اسم كل مخطط دورى مما يأتي :أشراف الدولة على توجيه أعمال الأعوان الاقتصاديين و الاجتماعيين و تأطيرها ...تحمل الجماعات المحلية مسؤولياتها في إطار لا مركزي و ضمان التنمية المحلية المخططة ... "4

وما يمكن أن نخلص إليه مما سبق -سواء ورد المصطلح باسم "المخطط" أو " البرنامج" وفق ما ورد في قانون البلدية 10 /11 أو "برامج أعمال Actions أو عمليات Operations - " هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية و هو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية و مهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين و دعما للقاعدة الاقتصادية و محتوى المخطط عادة يشمل التجهيزات الفلاحية و القاعدية و تجهيزات الانجاز و التجهيزات التجارية . "5

الفرع الثاني : أهمية مخطط التنمية البلدي

يعتبر الدستور الجزائري بأن " البلدية هي الجماعة القاعدية "6 و المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة "7 من هذا المنطلق يمكن القول بأن البلدية هي عصب التنمية المحلية و من الجانب السياسي هي مكان لممارسة الديمقراطية التشاركية و التكفل بالمطالب المطردة للسكان المحلية و بغية التكفل الأمثل بهذه المطالب يعتبر المخطط البلدي للتنمية الأداة الأنسب للتنمية المحلية التي تهدف إلى التكفل بالاحتياجات الأساسية و الضرورية للسكان خاصة فيما يتعلق بشبكة المياه الشروب و شبكات التطهير ،تحسين المحيط الحضري و التهيئة الحضرية المنشآت الجوارية ،فك العزلة ،المدارس الابتدائية و ما تعلق بظروف تـمدرس التلاميذ -كون التعليم الأساسي إجباري - ،النقل ، الأشغال العمومية ...
(أنظر الملحق رقم 02 ص) مدونة المخططات البلدية للتنمية

1 - ليندة أونيسي " المخطط البلدي للتنمية و دوره في التنمية البلدية " مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية - العدد السابع - جوان 2016 ص 228
2 - قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، الجريدة الرسمية العدد 37 ، ص 17
3 - المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية ، الجريدة الرسمية ، العدد 52 ص 1883
4 - القانون رقم 02/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتعلق بالتخطيط ، الجريدة الرسمية ، العدد 02 ، ص 39
5 - سرير عبدالله رابع " المجالس المنتخبة كإداة للتنمية المحلية " مجلة المفكر ، العدد السابع ، جامعة محمد خيضر بسكرة ص 83
6- المادة 17 من الدستور 2020 ، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، الجريدة الرسمية العدد 82
7- المادة 19 من الدستور 2020 .

كما يتميز مخطط التنمية البلدي بطبيعته المحلية و في نفس الوقت تكامله و تجانسه مع المخططات الأخرى فهو يمثل أحد وسائل دعم التنمية الوطنية يساهم في ترقية الخدمة العمومية كما أن مجالاته واسعة تلمس عدة مجالات و قطاعات .

المطلب الثاني : مسار برنامج التنمية البلدي (من الإعداد- الإقبال)

إن الأحكام المتعلقة بمخطط التنمية البلدي محددة بموجب المرسوم 136/73 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية ، كما تتضمن التعليم رقم 14801 المؤرخة في 12 ديسمبر 1975 طرق تسيير هذا النمط من المخططات التي تمر عبر مراحل مختلفة و التي تتدخل خلالها الوصاية بدرجات متفاوتة ويمكن حصر هذه المراحل في :

1- ملائمة الأعمال : إن ملائمة الاجراءات و الأعمال هي من صلاحية المجلس الشعبي البلدي الذي له السلطة التقديرية لملائمة الأعمال و اختيار الأنسب منها وفق الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للبلدية مع مراعاة الظروف السياسية للدولة بشكل عام دون إغفال الجوانب القانونية المحددة لمجال مخطط التنمية البلدي حسب قانون البلدية و التنظيمات الأخرى سارية المفعول حيث ينبغي قبل تقديم الإقتراحات مراعاة :

-ترتيبها حسب درجة الأولوية و الاستعجالية و حسب التوجهات الوطنية و خصوصية إقليم البلدية .

- مدى استعجالية العملية

- التلاؤم و التوافق و التكامل لهذه العملية مع البرامج الأخرى

-التكفل التدريجي بمطالب المواطنين و تلبية احتياجاتهم.

2- تحضير المخططات البلدية للتنمية : تبدأ هذه المرحلة على مستوى المجلس الشعبي البلدي ، الدائرة - الوصاية- و تنتهي عند مصالح الولاية -الأمانة العامة- و تمر عبر :

-ضبط قائمة المقترحات على مستوى المجلس الشعبي البلدي (مدونة الإقتراحات).

-مشاركة المصالح التقنية لضمان نضج المشروع و حسن سيره عند الانجاز . مع ضرورة إعداد بطاقة تقنية technique Fiche لكل عملية مقترحة أو مشروع يتم من خلالها تحديد طبيعة الأشغال أو التجهيزات المراد إنجازها بالتفصيل و الكلفة المالية للمشروع و كذا أجل المشروع .

-ضمان وجود دراسة ،و توفر القطع الأرضية و الإرتفاقات .

-تحكيم الإقتراحات L'arbitrage على مستوى اللجنة التقنية للدائرة CTD (مقر الدائرة) و تتوج أشغال اللجنة التقنية للدائرة بمحضر اجتماع يرفع إلى والي الولاية يتضمن مدونة الإقتراحات الخاصة بكل بلدية حيث يمكن على مستوى لجنة التحكيم بالدائرة حذف أو زيادة بعض المشاريع التي تراها ضرورية (حسب الأولوية و توفر الأغلفة المالية ...).

- تقديم محاضر جلسات التحكيم المنعقدة على مستوى اللجان التقنية للدائرة- للدراسة و المناقشة-إلى المجلس التنفيذي للولاية حيث يتم تجميع و استقبال مدونة الإقتراحات لكل بلدية على مستوى والي الولاية -الأمانة العامة- وذلك بهدف ضمان التكامل مع باقي البرامج و تقادي تكرار تسجيل المشاريع (يمكن تقديم إقتراح في إطار برنامج التنمية البلدي في حين نجد أن نفس الإقتراح أي المشروع مسجل ضمن برنامج التنمية القطاعي أو متكفل به ضمن صيغة تمويلية أخرى)

-تتوج هذه المرحلة بضبط مدونة اقتراحات من قبل مصالح الولاية ليقوم " الوالي بدوره بطلب الإعانات المالية اللازمة لتنفيذ المخططات البلدية من السلطات المركزية التي تقررها الدولة إجمالاً في إطار قانون المالية تحت عنوان المخططات البلدية للتنمية ثم تخصيص لكل ولاية برخصة شاملة"¹

3- بعد المصادقة على قانون المالية خلال كل سنة يتم تبليغ الوالي محلياً بالغلاف المالي (رخصة شاملة) المخصص للمخططات البلدية و هو بدوره يوعز لمديرية البرمجة و متابعة الميزانية بتسجيل المشاريع المقترحة المقبولة في حدود الغلاف المالي المتوفر كما أن نفس المديرية هي المكلفة بإعداد مقررات التبليغ Notification للتوقيع عليها من طرف الوالي و تبليغ البلديات المعنية بها .حيث تشير المادة 6 من المرسوم 136/73 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية " يبلغ الوالي في كل سنة و ابتداء من السنة المالية لأمين الخزينة الولاية و رئيس المجلس الشعبي البلدي و المحاسب المنفذ لدى البلدية اعتمادات الدفع المخصصة لتمويل العمليات المقيدة في المخطط البلدي للتنمية ..."

كما تسهر المصالح الولائية و بالإشراف المباشر لمدير الإدارة المحلية (مصلحة التنشيط المحلي) على إعداد مدونة محلية تضم جميع البرامج التنموية البلدية المسجلة بالولاية بصفة دورية و يتم تبليغها لوزير الداخلية قبل دخولها مرحلة التنفيذ .

4- التنفيذ و متابعة المشاريع :

- اللجوء إلى الإطار التنظيمي المحدد في قانون الصفقات العمومية لإختيار المتعاقد المكلف بإنجاز المشروع .
-متابعة المشروع حسب أهميته و الغلاف المالي من طرف مكتب الدراسات أو المصالح التقنية البلدية و القسم الفرعي التقني المختص قطاعياً .

- الإقرار بإنجاز الأشغال من خلال تقديم وضعيات Situations شهرية من طرف المتعاقد حيث يسمح هذا الاجراء بتسيير التقديرات في مجال اعتمادات الدفع السنوية و يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمر بالصرف إلى أمين الخزين البلدي الحوات المعادلة لوضعية الأشغال و المؤشر عليها من طرف المصالح التقنية .

-إن رئيس البلدية ملزم بتقديم - الوضعية المادية و المالية - لكل عملية أو مشروع للوالي حيث " يعلم رئيس المجلس الشعبي البلدي الوالي بصفة دورية عن تقدم الأشغال و استخدام الاعتمادات المخصصة له بالنسبة للعمليات المنجزة مباشرة تحت مسؤوليته"²

5- استلام المشروع و إقفال العملية :يتم استلام المشروع عند انجاز العملية (الاستلام المؤقت - رفع التحفظات- تسليم بطاقة المطابقة) و يتم غلق أو إغفال المشروع على أساس بطاقة الإقفال و هي مرحلة مهمة قد يُتغاضى عنها لكنها معيار أساسي في التقييم و تسجيل المشاريع المستقبلية كما أنها تساهم في تطهير مدونة الاقتراحات للمخططات البلدية للتنمية .

المطلب الثالث : أثر الوصاية على برنامج التنمية البلدي .

من خلال تطرقنا لمراحل تحضير و تنفيذ مخططات التنمية البلدي توصلنا إلى أن تمويل هذه الصيغة من المخططات يكون بإعانة كاملة من السلطات المركزية في إطار قانون المالية تحت عنوان المخططات البلدية للتنمية و يتم تبليغ البلديات بها عن طريق -الوصاية- الوالي محلياً .

بالرجوع إلى المادة 107 من قانون البلدية 10/11 نجد بأن : " يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده و يصادق عليها و يسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له

¹- ليندة أونيسي " المخطط البلدي للتنمية و دوره في التنمية البلدية " ،مرجع سبق ذكره . ص 232
²- المادة 13 من المرسوم 136/73 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية

قانونا وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و كذا المخططات التوجيهية القطاعية .يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي " من هنا يمكن القول بأنه هناك تباين ما بين النصوص القانونية و الواقع العملي الذي يثبت بأن المجلس الشعبي البلدي يملك " سلطة الاقتراح " و لا يملك " سلطة التقرير" بخصوص تسجيل المخططات البلدية للتنمية .حيث من خلال تتبع مراحل تحضير إعداد ، تنفيذ و إقبال مشاريع المخططات التنموية البلدية نلاحظ تدخل الوصاية خلال كافة المراحل و يكون تدخلها على مستوى البلدية من خلال مشاركة المصالح التقنية القطاعية في إعداد البطاقات التقنية للمشاريع أو متابعة تنفيذها ، كما تتدخل الوصاية ممثلة في الدائرة و محضر اللجنة التقنية للدائرة الذي يعتبر من بين الوثائق الأساسية لضبط مدونة الاقتراحات كما نجد بأن كلمة الفصل في تسجيل البرامج و المشاريع ضمن المخططات التنموية البلدية لدى المجلس التنفيذي و الوالي الذي يقرر تسجيلها و يرصد الاعتمادات المالية المخصصة في هذا الشأن .

كما يخول القانون للوالي صراحة بموجب أحكام المواد 10 و 11 من المرسوم 136/73 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية ،تعديل أو سحب الاعتمادات المالية المسجلة ضمن المشاريع أو العمليات في إطار مخططات التنمية البلدية .و في حالة "رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو اهمال تهيئة الشروط الضرورية لإنجاز كل عملية أو استثمار مقيدة بعنوان المخطط البلدي للتنمية جاز للوالي أن يقوم مقامه في ذلك بعد انذاره"¹

و المادة 09 المرسوم 136/73 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية "تنشط الولاية و تراقب تنفيذ المخططات البلدية للتنمية .وزيادة على ذلك يتولى المجلس التنفيذي في إطار الشروط التي تحددها القوانين و النظم تحت سلطة الوالي ما يأتي :يمارس الوصاية و المراقبة الإدارية على الجماعات المحلية و على المؤسسات و الهيئات العمومية التي لا يتجاوز عملها اطار الولاية ..."

- بالرغم من أن المخطط البلدي للتنمية يلعب دورا هاما في تحقيق التنمية على المستوى المحلي و له أثر على المستوى الوطني غير أنه لم يولي المشرع الجزائري اهتماما بتعريف هذا المخطط في كل قوانين البلدية كما لم يعمل على تحيين و تعديل الأطر القانونية و التنظيمية للمخطط و إغفال المستجدات السياسية و الإقتصادية الراهنة حيث لا يزال ال المرسوم 136/73 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية حيز النفاذ بالرغم من التحولات السياسية ، الاقتصادية و الاجتماعية التي عرفتها الدولة الجزائرية .

جدول 01 :برامج التنمية المحلية للفترة 2000-2009 (الوحدة مليار دج)

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2009/2005
PSD	49.16	80.97	154.78	245.49	188.81	1708.5
PCD	35.51	39.04	41.79	45.47	62.01	200

المصدر : وزارة المالية

من خلال المبالغ المدونة في الجدول نلاحظ بأنه بالرغم من أهمية مخطط التنمية البلدي و وجود 1541 بلدية و توفرها على الموارد بشرية هامة إلا أن الاعتمادات المالية المخصصة للمخططات التنموية البلدية في تراجع مطرد وهذا ما يفسر بالتوجه نحو مركزية البرامج التنموية و تشديد الوصاية من خلال الإعتماد على المخططات التنموية القطاعية في تحقيق التنمية المحلية بدل المخططات البلدية للتنمية .كما "أن تسقيف تمويل المشاريع و عددها بحد من استقلالية التقرير لدى المجالس البلدية فغالبا يتم رفض المشاريع التي

¹ - المادة 17 من المرسوم 136/73 .

تتطلب اعتمادات مالية كبيرة و الاقتصار على بعض العمليات المتعلقة بالمشاريع الصغيرة نسبيا كالتهيئة الحضرية و التزويد بالمياه و التطهير¹

المبحث الثاني : الرقابة الوصائية على البرامج التنموية القطاعية.

وفقا للطرح النظمي المؤسستي عندما نتحدث عن برامج التنمية القطاعية و مخططات التهيئة نحن بصدد التطرق إلى اللاتركيز- المركزية المخففة- المرفقية -أما برامج التنمية البلدية فنحن بصدد التطرق الى التنظيم الاداري للدولة القائم على اللامركزية. حيث سنحاول من خلال هذا المبحث الانطلاق من التساؤل : هل البرامج التنموية القطاعية استمرارية لهيمنة التسيير المركزي على اللامركزي ؟

المطلب الأول: تعريف مخطط التنمية القطاعي ومسار تنفيذه

الفرع الأول : تعريف مخطط التنمية القطاعي

يعتبر المرسوم 81- 380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المحدد لصلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية نقطة الانطلاق للمخططات القطاعية للتنمية و حتى إن لم يعطي هذا المرسوم المنشئ تعريف للمخطط القطاعي للتنمية كما لم يتم تعريف هذا المخطط ضمن قانون الولاية 07/12 إلا أن هناك اتفاق على أنه: " هو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية و المؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها و يتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي و الذي يسهر على تنفيذه كذلك² كما يعرف المخطط القطاعي للتنمية على أنه "هو عبارة عن مخطط متوسط الأجل يعكس البرامج و الوسائل و الأهداف بصفة تعاقدية بين الدولة و الادارة المحلية قصد تحقيق التنمية المحلية و يسجل هذا المخطط باسم الوالي الذي يسهر على تنفيذه المخطط القطاعي للتنمية بالطبع يشمل مختلف القطاعات كالبنى التحتية و الخدمات و الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية كما يشمل أيضا مجال جغرافي واسع أي المستوى الولائي و قد يشمل أيضا أكثر من ولاية خاصة اذا تعلق الأمر بالطرقات و الري

311

و لقد ورد في المادة 80 من قانون الولاية 07/12 " يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف و البرامج و الوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة و البرامج البلدية للتنمية و يعتمد هذا المخطط كإطار للترقية و العمل من أجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للولاية . يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي و يبدي اقتراحات بشأنه " من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص الخصائص التالية للمخطط القطاعي للتنمية PSD هو :

-مخطط متوسط المدى ذو بعد وطني -قد يتجاوز إقليم البلدية و الولاية -.

-يسجل باسم الوالي و هو الذي يسهر على تنفيذه .

- يتطلب اعتمادات مالية كبيرة -أكبر من القدرات المالية للبلدية-و تركز عملية التمويل على موارد مالية مركزية (قانون المالية) .

1 - محمد خداوي ، دحو حبالي " استقلالية القرار التنموي للجماعات المحلية كآلية لخلق الثروة المحلية -الحالة الجزائرية نموذج- " مجلة العلوم الانسانية لجامعة أم البواقي ، المجلد 7 العدد 2 ، جوان 2020 ، ص 16

2 - سرير عبدالله رابع " المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية "، مرجع سبق ذكره ، ص 84

3 - نور الدين حاروش ، ربيعة حروش " التنمية المحلية في الجزائر بين نمطية البرامج و خصوصيات الأقاليم " ، مرجع سبق ذكره . ص 496

- يتم اعداد عمليات المخطط عن طريق اقتراحات المصالح الخارجية للوزارات (المديريات التنفيذية الولائية).
(.

الفرع الثاني : مسار تنفيذ مخطط التنمية القطاعي سنحاول تتبع مسار تنفيذ المخطط القطاعي للتنمية بعد التطرق إلى تعريفه من خلال جدولين يلخصان أهم المراحل التي يمر عبرها مخطط التنمية القطاعي انطلاقا من الاقتراح و الدراسة إلى التنفيذ و التجسيد على أرض الواقع:

جدول 2: يوضح مراحل انجاز برامج المخطط القطاعي للتنمية

الهيئة المعنية	العملية
المصالح الخارجية للوزارات الوالي	اقتراح البرامج التنموية و عرضها الموافقة على الاقتراحات
المصالح الخارجية للوزارات ، وزارة المالية وزارة المالية	مناقشة الاقتراحات خلال جلسات التحكيم تبليغ المشاريع الموافق عليها الى الولاية
المصالح الخارجية للوزارات الوالي و مدير البرمجة و متابعة الميزانية مديري المصالح الخارجية للوزارات	إعداد ملف التسجيل و ايداعه إعداد مقرر التسجيل و اعتمادات الدفع تنفيذ المشاريع

المصدر : محمد خداوي ، نحو حالي " استقلالية القرار التنموي للجماعات المحلية كآلية لخلق الثروة المحلية -حالة الجزائرية نموذج- "، مرجع سبق ذكره. ص 15

جدول 3 : مراحل تنفيذ المشاريع حسب قانون الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام 1

الهيئة الموكل لها المشروع -المصلحة المتعاقدة - تكييف الإجراءات بحسب التقدير المالي للمشروع أكثر من 12 مليون دج إطلاق صفقة أقل من هذا المبلغ يتم إطلاق استشارة	مرحلة التحضير و تكييف الإجراءات : نضج المشروع و دراسة الجدوى الاقتصادية و الاجتماعية للمشروع
الهيئة الموكل لها المشروع -المصلحة المتعاقدة- بالتنسيق مع مكاتب الدراسات و استشارة الهيئات التقنية على لجنة الصفقات البلدية أو الولائية أو الجهوية أو الوطنية	اعداد دفتر الشروط المادة 26 عرض دفتر الشروط للمصادقة -بحسب مبلغ الصفقة-
المادة 42 : يكون طلب العروض وطنيا و/أو دوليا حسب الأشكال التي تحدد بناء على معيارين : مبلغ الصفقة و أهمية المشروع (طلب العرض المفتوح / طلب العرض المغلوق مع اشتراط قدرات دنيا/ طلب العرض المحدود/ المسابقة)	طلب العروض -المناقصة - المادة 61 : النشر الاجباري للمناقصة في جريدتين يوميتين توزع على المستوى الوطني باللغة العربية و لغة أجنبية
لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض دراسة ملف الترشيح+ العرض التقني + العرض المالي الإشهار : أماكن الإشهار / الجرائد/	تقييم العروض المادة 160 الإعلان عن المنح المؤقت للصفقة
ضمن آجال 10 أيام التي تلي الإعلان عن المنح المؤقت	مرحلة الطعون المادة 82
ضمن آجال 15 يوم بعد انتهاء مرحلة الطعون .لا يعرض المشروع محل طعن على لجنة الصفقات المختصة إلا بعد مرور 30 يوم	دراسة الطعون المادة 82
يكون بعد انتهاء آجال الطعون	إعلان المنح النهائي للصفقة
يكون التبليغ من طرف صاحب المشروع -المصلحة	تبليغ المتعهد الأمر بالانطلاق في الأشغال ODS

1 - الجدول من إعداد الباحث: يركز على المراحل الإجرائية لتجسيد مشروع -أشغال- في إطار المخطط القطاعي للتنمية وعلى ضوء الأمر الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام .

المتعاقدة	
المتعهد + المصلحة المتعاقدة	تنصيب الورشة Installation du chantier

المصدر: من إعداد الباحث

من خلال الجدوال السابقة (2+3) تتضح هيمنة الجهاز التنفيذي على كل مراحل إعداد و تنفيذ مخطط التنمية القطاعي وذلك قد يعزى للتشريع الذي ورد في شكل مضطرب من خلال نص المادة 73 من قانون الولاية 07/12: "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية " إن عبارة "يمكن" تدخل الاضطراب على النص القانوني و تفتح باب التأويل واسعا أمام منفذ القاعدة القانونية في حين تأتي المادة 80: "...يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي و يبدى اقتراحات بشأنه" ليستبعد المشرع من خلال هذه المادة إمكانية إلغاء أو ادخال تعديلات على مخطط التنمية القطاعي .

أما من الناحية الإجرائية فيما يتعلق بإنجاز المشاريع ضمن المخططات القطاعية فقد أحصينا حوالي 18 ثمان عشر مرحلة و أكثر من 10 هيئات -إدارية - يمر عبرها تجسيد المشروع قبل الانطلاق ما يعنى ما بين 3 أشهر إلى 6 أشهر كمدة زمنية لإنطلاق المشروع ميدانيا في الظروف العادية- بداية ورشات الإنجاز- دون احتساب الأجل التعاقدية لإنجاز المشروع هذا ما يدعوا إلى التساؤل عن جدوى كل هذه الإجراءات الإدارية و البيروقراطية و أثرها على التنمية المحلية ؟ خاصة إذا تعلق الأمر بمشاريع تهدف إلى تحسين الإطار المعيشي للمواطن (الربط بشبكة الصرف الصحي أو المياه الشروب أو بناء مدارس ،...).

المطلب الثاني: صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .

تعود نشأة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية منذ فترة الاستعمار الفرنسي للجزائر حيث أنشأت السلطات الاستعمارية صندوق التضامن لمقاطعات و بلديات الجزائر و استمر العمل بهذا الصندوق إلى غاية سنة 1964 أين تم إلغائه و إنشاء الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط الذي أوكلت له مهام التسيير المالي لأموال التضامن العائدة من الجماعات المحلية.

و بعد صدور أول قانون للبلدية سنة 1967 و قانون الولاية سنة 1969¹ كان من الضروري إيجاد آلية للحد من اللاتوازن في التوزيع الضريبي و التقليل من الفروقات التنموية ما بين الأقاليم و هو " ما كان في سنة 1973 حيث تم انشاء مؤسسة عمومية موضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية تدعى مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية و ذلك تطبيقا لأحكام المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 التي حولت الصلاحيات المخولة سابقا للصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط فيما يتعلق بتسيير أموال التضامن و الضمان للجماعات المحلية إلى المصلحة الجديدة المنشأة لهذا الغرض"²

و بعد التقسيم الإقليمي للبلاد سنة 1984 و في ظل التحولات الاقتصادية و السياسية التي عرفت الجزائر سنوات الثمانينات تم إصدار المرسوم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 الذي أنشأ صندوق الجماعات المحلية المشترك في شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي موضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية.

ومع الإصلاحات التي عرفت الجماعات المحلية بتعديل قانون البلدية سنة 2011 و قانون الولاية سنة 2012 تم تغيير اسم صندوق الجماعات المحلية المشترك ليصبح بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 24 مارس سنة 2014 ، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و

1 - صدور أول قانون بلدية 67-24 في الجزائر المستقلة بتاريخ 18 فيفري 1967 و أول قانون للولاية 69-38 بتاريخ 23 ماي 1969

2- فراري محمد " نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية : الصندوق المشترك للجماعات المحلية " المجلة الجزائرية للمالية العامة ،

العدد الثاني / ديسمبر 2012. ص 116

تنظيمه و سيره. مع المحافظة على نفس المهام و الوضعية القانونية même Statut juridique و توسيع في مدونة المشاريع و البرامج التي تدخل ضمن نطاق اختصاصاته. حيث أوكلت للصندوق مهام: " إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية و توزيعها. كما يكلف الصندوق بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها"¹

* إن الحديث عن المهام المشار إليها سابقا في نص المادة 05 من المرسوم 116/14 يحيلنا لتعقب مصادر تمويل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ، حيث يعتمد الصندوق بالأساس على الموارد التالية:

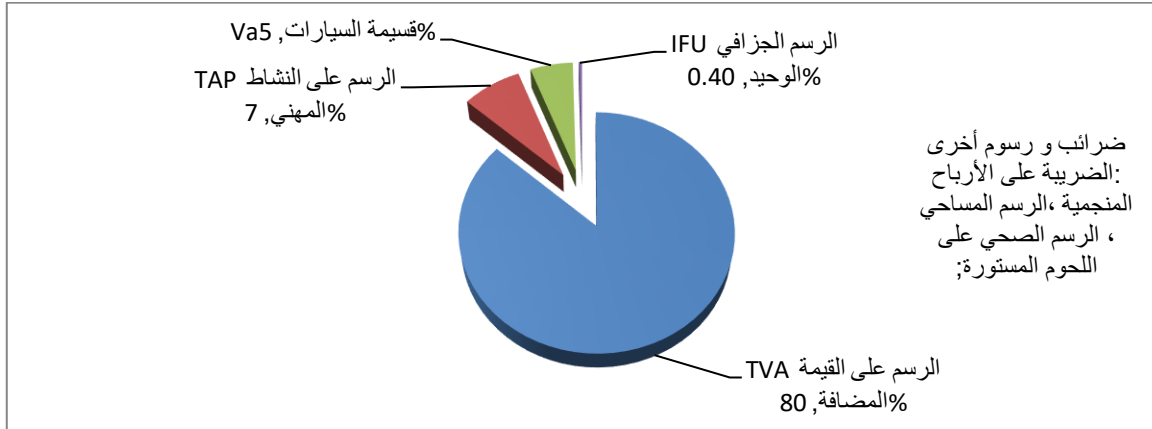
- موارد جبائية: ناتجة من اقتطاعات مباشرة من المصدر (مثال: "يتم تخصيص 10% من عائد الرسم بالنسبة للعمليات الداخلية و 15% بالنسبة لعمليات الاستيراد و هو يمثل المورد الرئيسي للصندوق حيث يمثل 80 % من موردة"²

- إعانة سنوية مباشرة من ميزانية الدولة .

-المساهمات السنوية للبلديات و الولايات و التي تحدد نسبها وفقا لقرار مشترك ما بين وزارة الداخلية و وزارة المالية بناء على التقديرات الجبائية³

- الهبات و الوصايا⁴ .

مخطط بياني: يوضح أهم الموارد الجبائية لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية



المصدر: فراري محمد ، " نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية : الصندوق المشترك للجماعات المحلية " ، مرجع سبق ذكره . ص 125

* طبقا لأحكام المادة 06 من المرسوم رقم 116-14 يكلف الصندوق بدفع المخصصات لفائدة الجماعات المحلية بتخصيص إجمالي للتسيير يقدر بـ 60 % و تخصيص إجمالي للتجهيز و الاستثمار بنسبة 40 % .

1 - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 116-14 مؤرخ في 24 مارس سنة 2014 ، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره.

2-فراري محمد ، " نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية : الصندوق المشترك للجماعات المحلية " ، مرجع سبق ذكره . ص 125

3 - المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 116-14

4 - المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 116-14

جدول 4: أهم الإعانات المالية التي يقدمها صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية

الغرض/ الأهداف المتوخاة	التخصيص المالي للتسيير
تغطية النفقات الإجبارية للبلديات و الولايات العاجزة ماليا	منحة معادلة التوزيع بالتساوي Prime de Péréquation
تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة	تخصيص الخدمة العمومية
توجه في حالة الكوارث الطبيعية و الأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة جدا	إعانات إستثنائية
تشجيع الأبحاث	إعانات التكوين و الدراسات و البحوث

المصدر : من إعداد الباحث (بالاعتماد على المرسوم التنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره).

أما فيما يتعلق بتخصيص التجهيز و الاستثمار (المحدد في حدود 40 %) فيوجه بالأساس إلى إعانات تجهيز البلديات و الولايات و كذا تمويل المشاريع المنتجة للمداخيل لفائدة الجماعات المحلية أو مؤسساتها العمومية.

من خلال الواقع العملي و تماشيا مع سياق الدراسة تعتمد الكثير من البلديات بشكل كبير على منحة معادلة التوزيع بالتساوي Prime de Péréquation باعتبارها منحة دورية كما أن جل البلديات تسجل صعوبات و عجز مالي هذا ما يجعلها دائما تحت رحمة الوصاية ما دامت لم تحقق استقلال مالي و اكتفاء ذاتي .حتى و أن راعى المشرع الجزائري المعيار الديمغرافي و المعيار المالي (الوضعية الإقتصادية و المالية للبلاد).

و مما يعمق من أثر الوصاية أكثر هو :

* - كل الإعانات المالية الممنوحة للجماعات المحلية في إطار صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية تصدر من السلطات المركزية في شكل **تخصيص خاص Brevet d'affectation spéciale¹** ما يقيد و يمنع على الجماعات المحلية تغيير عنوان العملية أو تغيير الاعتمادات من باب إلى باب أو طلب إعادة مراجعة تكلفة المشروع ...Réévaluation du projet

- تلزم المادة 16 من المرسوم 14-116 الجماعات المحلية على إعادة المبالغ المتبقية من الإعانات و المخصصات غير المستعملة و التي يزيد مبلغها عن خمسين ألف دينار جزائري كما يتم استرجاع الإعانات غير المستعملة لمدة 03 ثلاث سنوات.

* - إن تخصيص نسبة 40 % من إعانات الصندوق لميزانية التجهيز و الاستثمار و 60 % للتسيير لا يدعم واقع الاستثمار و التنمية المحلية ولا يشجع البلديات و الولايات على خلق مصادر جديدة للثروة بل يخلق روح الاتكالية و يوطد وصاية السلطات المركزية على حساب الجماعات المحلية في مجال التسيير من خلال اعتماد هذه الأخيرة على نفقات الصندوق لتغطية النفقات الإجبارية .

¹ - المادة 17 من المرسوم 14-116 ، المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره.

* -أن العجز المالي المسجل على مستوى أغلب البلديات كانت معالجته بعدية أي تتم عقب حدوثه عبر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ولهذا عمدت السلطات المركزية إلى تبني مقاربة جديدة للتكفل بتزايد عدد البلديات العاجزة ماليا في الجزائر من خلال إعادة مراجعة معادلة تقسيم منحة التوزيع بالتساوي و "أصبحت الصيغة الجديدة لهذه المعادلة تمنح 70% من المعادلة القديمة و 30 % كعامل تحسين يوجه للجماعات الضعيفة لتقليل الاختلالات في مواردها المالية"¹

المعادلة القديمة حسب المادة 10 من المرسوم 86/266

حصة البلدية أو الولاية = (معدل غني البلدية أو الولاية - معدل الغنى الوطني) × عدد سكان البلدية أو الولاية.

المعادلة الجديدة بعد سنة 2011²

$$\text{PerCB} = \left(0.7 \times \frac{\text{PerC}}{\sum \text{PerCi}} + 0.3 \times \frac{\text{Coe. C}}{\sum \text{Coe. Ci}} \right) \times \text{DG}$$

كما تم وضع نظام معلوماتي مركزي لميزانيات البلديات يمكن من الإطلاع على الوضعية الحقيقية للموارد و نفقات البلديات على المستوى الوطني غير أن التحليل الحقيقي للمعطيات يستدعي مقاربة أعمق لمعالجة الوضعية المالية الحقيقية للبلديات " إن العجز لا يزال قائما في معظم البلديات بينما لا تعبر الأرقام عن الواقع نظرا لحجبها العجز من خلال عملياتها الحسابية Jeux d'écriture comptable...". تقديم الإعانات للبلديات قبل اختتام ميزانياتها السنوية حيث تقدم الميزانيات الأولية متوازنة غير مشروع الميزانية الإضافية يقدم عاجزا لتقوم مصالح وزارة الداخلية بمنح الإعانات لتغطية العجز قبل حدوثه و بالتالي يعرض مشروع الميزانية الإضافية المتوازنة على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه ، كما تقدم الإعانات أحيانا بعد ذلك عن طريق التراخيص الخاصة لتظهر في الختام الحسابات الإدارية متوازنة"³

المطلب الثالث : أثر الوصاية على البرامج التنموية الممركزة.

لقد تطرقنا سابقا إلى أهم البرامج التي تساهم في التنمية المحلية و التي تعتبر بمثابة القاسم المشترك و الدوري بين جميع بلديات و ولايات الوطن فبرنامج التنمية القطاعي تستفيد منه كل الولايات سنويا و كذا إعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و الميزة المشتركة بينهما هي أنهما يتم تسجيلهم باسم الوالي و هو الذي يسهر على تنفيذهم . كما من خلال تطرقنا للمرسوم 14-116 يتضح جليا إبعاد المجالس المحلية المنتخبة من المشاركة في إقتراح البرامج و المشاريع المسجلة في إطار صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و ينفرد الوالي بإقتراح المشاريع و طلب الإعانات من الصندوق .

و حتى أن كانت من بين الغايات الأساسية لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية هي الحد من الفوارق في مجال التنمية بين الوحدات الإقليمية (البلديات و الولايات) إلا أنه نجد بأن التقسيمات الإدارية التي عرفتها الجزائر (المقدرة بـ1541 بلدية و 58 ولاية) لم تكن مبنية على معايير اقتصادية و إنما جاءت

1 - فراري محمد ، " نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية : الصندوق المشترك للجماعات المحلية " ، مرجع سبق ذكره . ص 128

² Arrêté Ministériel n01 du 09/01/2011 fixant les modalités de calcul de la bonification de l'attribution de péréquation pour l'exercice 2011. ص 128 . مرجع سبق ذكره .

3 - دبابي نضيرة ، بوطالب براهيم " اشكالية ضعف الموارد المالية للبلديات دراسة حالة بلديات ولاية قلمة " Revue du N 04 Juin 2017 .

لإعتبرات سياسية و اجتماعية مما يوحي بحتمية دخول صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية في حالة العجز المالي لأن هناك ثلاث مؤشرات أساسية ينبغي الإشارة لها هي :

*-زيارة في عدد السكان – النمو ديمغرافي السنوي – .

*-زيارة في حجم النفقات الإجبارية –بسبب السياسات المنتهجة مثل الإدماج المهني ، و الزيادات في أجور الموظفين...

*-زيارة في نفقات الخدمة العمومية – استحداث ولايات جديدة ومرافق عمومية جديدة مثل وساطة الجمهورية ...

يقابل هذه المؤشرات الثلاث تراجع في مداخيل صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و اعتماده على إعانة الدولة التي هي بدورها تخضع للأوضاع الإقتصادية الوطنية و التقلبات الدولية .فضلا عن اعتماد الجماعات المحلية على نظام تحصيل للإيرادات غير مجدى Archaïque .

إن التنظيم القانوني الحالي لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية يحد من المبادرة المحلية كما يقيد حرية البلديات و الولايات في التصرف في إعانات الصندوق وفق خصوصياتها و بما يتماشى مع أولويات كل إقليم. و هذا ما أشرنا إليه سابقا و هو أن كل إعانات الصندوق تصدر في شكل تخصيص خاص Brevet d'affectation spéciale (حسب نص المادة 16 ، 17 من المرسوم 14-116).

أما بخصوص مخطط القطاعي للتنمية "يلاحظ من خلال تسلسل الإجراءات السابقة الغياب التام للمجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية منتخبة بالتنمية المحلية و على دراية شاملة باحتياجات الولاية بالنظر إلى اختصاصاته المنصوص عليها في قانون الولاية ، الأمر الذي يقابله استنثار الوالي بصفته صورة لعدم التركيز الإداري و ممثلا للدولة بكامل صلاحيات تخطيط و تنفيذ البرامج الاستثمارية غير الممركزة و ذلك اعتبارا لمصدر التمويل المعتمد أساسا على الاعتمادات الممنوحة من طرق السلطة المركزية"¹

المادة 73 من قانون الولاية 07/12 : "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية " إن عبارة " يمكن " تدخل الاضطراب على النص القانوني و تفتح باب التأويل واسعاً أمام منفذ القاعدة القانونية في حين تأتي المادة 80 : "...يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي و بيدي اقتراحات بشأنه" لتفصل في مسألة مناقشة المجلس لمخطط التنمية الولائي و تضعف موقعه كقوة إقتراح ، لأن المشرع أورد المناقشة بصيغة الإلزام في حين أدرج اقتراحات المجلس بصيغة الإختيار من خلال عبارة "يمكن" .

المبحث الثالث: صلاحيات الجماعات المحلية في التهيئة و التعمير

لقد ارتبط علم العمران بالعرب منذ القدم و يعتبر العلامة ابن خلدون² من الآباء المؤسسين لعلم العمران البشري وذهب لأبعد من ذلك من خلال مقولته "العدل أساس العمران " و خصص فصلا كامل في مقدمته بعنوان "الظلم مؤذن بخراب العمران " كما أنه من المفكرين الأوائل الذين أشار إلى فكرة تأثير

1 - محمد خداوي ، دحو حبابي " استقلالية القرار التنموي للجماعات المحلية كآلية لخلق الثروة المحلية –الحالة الجزائرية نموذج- " ، مرجع سبق ذكره .ص 15

2- إن الفترة التي عاش فيها ابن خلدون هي النصف الثاني من القرن 14م و التي اتسمت بالاضطرابات و الانقلابات السياسية في دول المغرب و المشرق العربي –ضعف و انهيار العديد من الدول- في الوقت الذي بدأ فيه نهوض و تقدم دول العالم الغربي هذا ما دفع بابن خلدون للتركيز و البحث حول العوامل التي أدت إلى نشأة الدول و تدهور حالها و انهيارها .

الإقليم على الطبيعة و التكوين البشري . كما تسخر الحضارة العربية الأندلسية و البابلية بفن العمارة مما أهلها للتصنيف ضمن عجائب الدنيا السبع . بالرغم من هذا الرصيد التاريخي و الفكري لدى العرب إلا أن واقع وصور مدننا اليوم لا تستجيب بالضرورة لبناء عقلائي و إقتصادي للبلاد و الهيكل الحضري ليس في مستوى طموحات المواطنين في ظل كثرة المخططات و تعدد أدوات البناء و التعمير في الجزائر.

المطلب الأول: مخطط التهيئة و التعمير PDAU

يعرف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في المادة 16 من القانون 29/90 على أنه " أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة و مخططات التنمية و يضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي " .

من خلال نص هذه المادة يتضح جليا بأن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير هو عبارة عن أداة لتخطيط الفضاء و التسيير العمراني على ضوء مبادئ و أهداف السياسة الوطنية للتهيئة و التعمير و كذا تحديد التوجهات العامة و الأساسية للتهيئة العمرانية في بلدية أو مجموعة من البلديات واضعا في الاعتبار ضرورة التوازن ما بين القطاعات الفلاحة ،الصناعة،البناء...دون إغفال البعد البيئي و التراث المادي للأقاليم - المواقع الأثرية و التاريخية مع الأخذ بعين الاعتبار أيضا مخططات التنمية و النمو الديمغرافي و التوزيع السكاني و ارتفاع معدلات الهجرة من الريف إلى المدينة و حتى الظروف الاجتماعية و الاحتياجات الاقتصادية .

حيث يصنف القانون 29/90 إقليم الوحدات المحلية إلى 1:

- القطاعات المعمرة (يشمل بنايات و المرافق العمومية المشيدة ، المساحات الخضراء...)
 - القطاعات المبرمجة للتعمير (هي الأوعية العقارية المخصصة لاستقبال بنايات و هياكل مرفقية ، وبنية تحية على المدى المتوسط و الذي حدده قانون التعمير بعشر 10 سنوات ...)
 - قطاعات التعمير المستقبلية(هي الأوعية العقارية المخصصة لاستقبال المشاريع و التوسع السكاني على المدى البعيد 20 سنة)
 - القطاعات غير القابلة للتعمير (مثل المناطق المحمية قانونا ، و الأراضي التي تضم آثار تاريخية ...)
- يشير مصطلح " القطاع " الى جزء ممتد من تراب البلدية يتوقع تخصيص أراضيها لاستعمالات عامة و آجال محدد للتعمير .

- أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير :

يهدف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلى تحديد الأوعية العقارية -المناطق- التي يمكن تعميمها حسب ما يقتضي النسيج العمراني كما نجده في المقابل يهدف إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها وبالتالي يتسم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ببعده المستقبلي و الاستراتيجي وكذا هو آلية تقنية لتوسع المجال الحضري تدريجيا و ذلك للحد من التبذير و الإهدار المفرط للعقار فمن جهة يحدد تقسيم المجال الحضري إلى

1 - المادة 19 من القانون 29/90 ،المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، المتعلق بالتهيئة و التعمير ، الجريدة الرسمية ، العدد 52

عدة قطاعات للتعمير سواء للمدى القريب 5 سنوات أو المتوسط 5-10 سنوات أو المدى البعيد من 10-20 سنة كما يحدد القطاعات الغير قابلة للتعمير ومن جهة أخرى يحجز مواقع للتجهيزات و الهياكل الأساسية ذات المنفعة العمومية .

* سنحاول التطرق بإيجاز لأهم مراحل إعداد كل من مخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و كذا مخطط شغل الأراضي لنخلص إلى الصلاحيات و الأدوار التي تؤديها الجماعات المحلية في مجال التهيئة الحضرية و الإقليم

- **مراحل إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير:** يمر عبر أربع مراحل أساسية هي تحضير المشروع -التحقيق العمومي - المصادقة -إعادة المراجعة

أولاً: مرحلة تحضير المشروع

- -لقد نصت المادة 24 من القانون 29/90 على أنه " يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة و التعمير يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته " و يكون هذا بموجب مداولة توقع من طرف جميع الحاضرين و تتضمن التوجهات الأساسية التي تحدها الصورة الاجمالية للتهيئة و مخطط التنمية للبلدية المعنية و قيمة التجهيزات ذات الفائدة العامة .
- -تبلغ المداولة إلى الوالي مختص إقليمياً للمصادقة عليها و تشهر لمدة شهر كامل بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية .
- -إصدار قرار إداري (قرار ترسيم الحدود) :من طرف الوالي و إذا كان المخطط التوجيهي يتعلق بعدة بلديات فيتم إصدار قرار ترسيم الحدود من طرف الوزير المكلف بالتعمير و وزير الداخلية¹
- إذا شمل المخطط بلديتين أو أكثر يتم إسناد المهمة إلى مؤسسة عمومية أو مكاتب دراسات -عن طريق المناقصة- و لا تكون قراراتها نافذة إلا بعد مداولة المجالس الشعبية المعنية²
- بعد صدور قرار الانجاز يشرع المعنيون في إطلاع رؤساء الغرف التجارية و الفلاحية و المنظمات المهنية و الجمعيات المحلية كتابياً بالقرار القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و تمنح لهم مهلة 15 يوم للإفصاح عن رغبتهم في المشاركة أم لا كما حدد القانون بعض الهيئات الواجب استشارتها من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدية أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى الولاية و البلدية .
- -بعد انتهاء مهلة 15 يوم يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية قرار يحدد الإدارات و الهيئات و المصالح العمومية أو الجمعيات التي سيستشربها و التي تشارك في إعداد المخطط .
- - يبلغ المشروع المصادق عليه بمداولة إلى الهيئات المذكور سابقاً في القرار الإداري تمنح لهم مهلة 60 يوم لإبداء آرائهم و ملاحظاتهم .

ثانياً: مرحلة التحقيق العمومي

1 - المادة 4 من المرسوم التنفيذي 177/91 ، يحدد إجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به ، المؤرخ في 28 ماي 1991 ، الجريدة الرسمية ، العدد 26

2- المادة 05 و 06 من المرسوم 177/91 ، يحدد إجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به ، المؤرخ في 28 ماي 1991 ، الجريدة الرسمية ، العدد 26

لقد نص المرسوم التنفيذي رقم 177/91 على ضرورة مشاركة المواطنين في مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من خلال إعطاء آرائه كفاعل رئيسي في هذا المشروع الذي يوضع للإستقصاء العمومي لمدة 45 يوم حيث يتم فتح سجل خاص بالاستقصاء على مستوى مقر البلدية المعنية و يكون مرقما و موقعا من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ،تدون فيه ملاحظات و اقتراحات من المواطنين على أن يقفل السجل بعد انتهاء مهلة 45 يوم و يوقعه المفوضون الذين يقومون بإعداد محضر قفل الاستقصاء الذي يرسلونه إلى المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية مصحوبا بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجات في مهلة 15 يوم .

ثالثا : المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

بعد مرحلة التحقيق العمومي يسجل مشروع مخطط التهيئة و التعمير بعد المصادقة عليه إلى الوالي المختص إقليميا و ذلك من أجل تلقي رأي المجلس الشعبي الولائي خلال 15 يوم من استلام الملف²

بعد تلقي رأي المجلس الشعبي الولائي تتم المصادقة النهائية على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من قبل الجهة المختصة كما يلي (حسب عدد سكان البلدية) :³

* بقرار من الوالي :البلدية أو البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200 ألف نسمة .

* بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير و وزير الداخلية بالنسبة للبلدية أو البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 200 ألف نسمة -500 ألف نسمة .

* بمرسوم تنفيذي بالنسبة للبلدية أو البلديات التي يفوق عدد سكانها 500 ألف نسمة

بعد المصادقة النهائية يتم وضع المخطط تحت تصرف الجمهور و ينشر في الأماكن المخصصة للمنشورات الخاصة بالمواطنين .

رابعا: مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

لم يحدد المشرع الجزائري آجال قانونية لإعادة مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و إنما اشترط حسب نص المادة 28 :

- إذا كانت القطاعات المزمع تعميمها المشار إليها في المادة 19 في طريق الإشباع .

-إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المعينة لها.

المطلب الثاني :مخطط شغل الأراضي POS .

يعتبر مخطط شغل الأراضي آخر مستوى في التخطيط العمراني و هو مخطط تفصيلي - أكثر تفصيلا من المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير -و وسيلة تقنية للتعمير الحضري .حيث عرفت المادة 31 من القانون 90-29 " يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير حقوق استخدام الأراضي و البناء"⁴

1 - المادة 26 من القانون 29/90 ، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، المتعلق بالتهيئة و التعمير ، الجريدة الرسمية ، العدد 52

2 - المادة 14 من المرسوم 177/91 ، نفس المرجع .

3 - المادة 27 من القانون 29/90 ، نفس المرجع .

4 - القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير

" يعتبر أداة لتفصيل قواعد ضبط استعمال الأراضي و ضبط الحقوق و كفاءات البناء عليها من أجل التحكم في التوسع العمراني و مراقبته و تحديد الاستخدامات المثلى للأرض"¹

و بصيغة أكثر تفصيل يمكن القول بأن مخطط شغل الاراضي هو " عبارة عن أداة يمكن من خلالها تحديد الشكل الحضري لكل منطقة من خلال تنظيم حقوق البناء على الأراضي و كذا تبيان كيفية استعمالها لا سيما فيما يتعلق بنوع المباني المرخص بها و حجمها و وجهتها و حقوق البناء المرتبطة بملكية الأراضي و الارتفاقات المقررة عليها و النشاطات المسموح بها إلى غيرها من التوجهات الأساسية"²

- **أهداف مخطط شغل الأراضي:** من خلال القانون 29/90 و بالتطرق إلى المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 1991/05/28 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة بها نستشف الأهداف التالية :

- تحديد أنماط البناء المسموح بها و استعمالاتها مع ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات .
- تعيين الكمية القصوى و الدنيا من البناء المسموح به و المعير عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية أو بالمتر المكعب من الأحجام مع ضرورة تحديد المساحات الخضراء و المواقع المخصصة للمنشآت .
- تحديد المصلحة العامة و كذلك تخطيطات طرق المرور و مميزاتها
- تحديد الارتفاقات و تبين المنافذ و الطرق و كيفية وصول الشبكات إليها
- تحديد الأحياء و الشوارع و النصب التذكارية و المواقع و المناطق الواجب حمايتها و تجسيدها و إصلاحها
- تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها و حمايتها.
- تبين مواقف السيارات و المساحات الفارغة و المغارس
- تحديد المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية طبقا لوسائل الدراسات البيوتقنية و الدراسات الدقيقة للزلازل على مقياس مخطط شغل الأراضي .

ب - مراحل إعداد مخطط شغل الأراضي: حددها القانون 29/ 90 حيث يمر تقريبا بنفس المراحل إلا أن هناك اختلاف في الأجل الزمانية و الجهات المخولة للمصادقة عليه .

* أسندت المادة 34 من القانون 29/90 مهمة تحضير مشروع مخطط شغل الأراضي لرئيس البلدية ، و الذي يعرضه على التحقيق العمومي بعد المداولة

* يطرح مشروع مخطط شغل الأراضي للتحقيق العمومي خلال مدة 60 يوم . "يعدل مخطط شغل الأراضي بعد التحقيق العمومي ليأخذ في الحسبان عند الاقتضاء خلاصات التحقيق العمومي ثم يصادق عليه .

* المصادقة على مخطط شغل الأراضي تكون عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية"³

1 - عباس راضية " معوقات أدوات التهينة و التعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر " مجلة الحقوق و العلوم الانسانية ، العدد 20 / المجلد 1 ص 180

2 - سماعيل شامة ، الأدوات القانونية للسياسة العقارية في الجزائر منذ 1990 ، رسالة ماجستير في العقود و المسؤولية ، معهد العلوم القانونية و الإدارية جامعة الجزائر 1999 ، ص 122 .

3 - المادة 60 من القانون 29/90 ، المتعلق بالتهينة و التعمير ، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 52

* إعادة مراجعة مخطط شغل الأراضي : نصت المادة 37 من القانون 29/90 على أنه لا يمكن إعادة مراجعة مخطط شغل الأراضي إلا بشروط :

-إذا لم ينجز مخطط شغل الأراضي في الأجل المقررة لإتمامه سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع .

-إذا كان الإطار المبني قد تعرض لتدهور ناتج عن ظواهر طبيعية ،إذا كان الإطار المبني الموجود في حالة خراب أو حالة تدهور إلى إعادة تجديده أو إذا استدعت ذلك حاجة إنشاء مشروع ذي مصلحة وطنية .

-إذا طلب ذلك و بعد مرور 5 سنوات من المصادقة عليه أغلبية ملاك البنائات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي.

المطلب الثالث : دور المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في إعداد أدوات التهيئة و التعمير (PDAU-POS)

ترتبط تهيئة الإقليم في الجزائر بصلاحيات الجماعات الإقليمية حيث تشير المادة 78 من الفصل الرابع من قانون الولاية 07/12 المعنون من طرف المشرع الجزائري بصلاحيات المجلس الشعبي الولائي : " يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية و يراقب تطبيقه ... و يعلمه الوالي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم و يتداول قبل المصادقة على كل أداة مقررة في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية " كما تشير المادة 108 من قانون البلدية 10/11 "يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة و تنفيذها " و المادة 113 من قانون البلدية "تتروذ البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي "

من خلال تطرقنا سابقا لأهداف مخططات التهيئة و التعمير و كذا لمختلف مراحل إعدادها و في محاولة منا لقراءتها سياسيا من زاوية موضوع بحثنا -أثر الوصاية و دور الجماعات المحلية بخصوص جانب التهيئة و التعمير - خلصنا إلى أن :

* ضرورة تحيين الجانب القانوني على إعتبار أن الأقاليم هي المجالات الأكثر حيوية و ديناميكية و بالتالي ينبغي تكييف المنظومة القانونية مع المستجدات و تقنيات البناء الحديثة فلا يعقل مواصلة العمل بقانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 و الذي تم تعديله سنة 2004 بموجب القانون 05/04 المؤرخ في 14 غشت 2004 ، حيث التعديل جاء سطحي و لم يتعدى سوى إدراج بعض المواد الجديدة- في حدود 15 مادة- و ذلك كنتيجة للخسائر الكبيرة التي عرفت الجزائر جراء الكوارث الطبيعية (فيضانات باب الواد 2001 و زلزال بومرداس سنة 2003) بسبب عدم إحترام معايير البناء و مقاييس التعمير¹.

جدول 5: أدوات التهيئة و التعمير في الجزائر

تبادر بهم الإدارة المركزية بالتشاور مع المجلس الإقتصادي و الإجتماعي	القانون 02/01 و القانون 02/10 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم	SNAT	المخطط الوطني لتهيئة الإقليم
تبادر بهم الجماعات	القانون 20/01	SRAT	المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم
		PAW	المخططات الولائية لتهيئة الإقليم

1 - بالرغم من أن الغاية الأساسية لمخططات التهيئة و التعمير تكمن في تسيير التطور العمراني و التحكم فيه مع السعي لتحقيق مخطط عمراني يساير المعايير الدولية إلا أنه لا يزال غياب النسق asymétrique العمراني و انتشار البناءات الفوضوية هي السمة الغالبة على جل المدن و التجمعات الحضرية في الجزائر .

المحلية	القانون 29/90 المعدل و المتمم بالقانون 05/04 (إدراج البعد البيئي و الأخذ بمعايير جديدة بعد الخسائر التي أحدثتها الكوارث الطبيعية التي عرفتها الجزائر - فيضانات باب الواد 2001 و زلزال بومرداس سنة 2003).	PDAU	المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير
		POS	مخطط شغل الأراضي

المصدر : من إعداد الباحث

* **هيمنة السلطة المركزية على المحلية** : من خلال الميدان العملي نلاحظ حتى إن كان القانون 29/90 يعطى صلاحيات المبادرة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إعداد و تنفيذ أدوات التهيئة و التعمير غير أنه من خلال دراستنا للمراحل لاحظنا تدخل الوصاية خلال كل المراحل بداية من مشاركة المصالح التقنية للمديريات في إعداد أدوات التهيئة و التعمير مرورا بمداولة المجلس الشعبي البلدي و التي ينبغي أن تخضع مشاريع مخططات التهيئة و التعمير لمصادقة الوصاية و يمكن أن تدخل أدوات التهيئة و التعمير حيز النفاذ إلا بعد المصادقة النهائية للوصاية (بقرار من الوالي :البلدية أو البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200 ألف نسمة/ بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير و وزير الداخلية بالنسبة للبلدية أو البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 200 ألف نسمة -500 ألف نسمة / بمرسوم تنفيذي بالنسبة للبلدية أو البلديات التي يفوق عدد سكانها 500 ألف نسمة) .

حيث تأكد الممارسة و الواقع بأن كلمة الفصل في مجال أدوات التهيئة و التعمير تبقى في يد السلطة المركزية على حساب الجماعات المحلية.

« Or dans la pratique **L'Etat reste l'unique maitre du jeu décisoire** comme le fait justement remarque A.Rahmani (Les limites des prérogatives des communes en matière de planification urbaine, Centre de documentation et de recherche administratives ,Alger,1990,p20¹

* **عدم توفر العنصر البشري المؤهل و المتخصص في الجماعات المحلية** :إن الممارسة العملية تكشف بأن أدوات التهيئة و التعمير على مستوى الجماعات المحلية توكل مهامها للإداري على حساب التقني كما أننا نجد مثلا التركيبة البشرية للجان اختيار الأراضيات تسيطر عليها النزعة الإدارية و ليس التقنية .كما تعرف جل الهيئات المحلية عدم توفر الإمكانيات البشرية الكافية خاصة المتخصصة في مجال التعمير في البلديات و إن وجدت فإنها لا يمكنها إنجاز الدراسات المتعلقة بمخططات التهيئة و التعمير فتلجأ في أغلب الحالات إلى الإدارة الوصية – المركزية- التي تكلف مكاتب الدراسات العمومية أو مديريات الولاية للتعمير و السكن للتكفل بالدراسات و الإشراف على مراحلها فيتحول سلطة صناعة أدوات التهيئة و التعمير إلى هذه الأطراف المركزية و لا يبقى المجالس الشعبية البلدية في معظم الحالات إلا الموافقة عليها فيصبح دور البلدية شكلي 2.

* **غياب الحس المدني و مشاركة المجتمع المدني** :بالرغم من أن القوانين تسمح بمشاركة المواطن و الجمعيات في إبداء آرائها و مقترحاتها في مرحلة التحقيق العمومي خلال إعداد أدوات التهيئة و

¹ « Ainsi ,si le schéma national doit en toute logique relever de l'Etat,l'élaboration des schémas régionaux doit nécessairement associer les élus locaux en leurs qualité d'acteurs concernés et ce ,dans le cadre de larges concertations à un niveau régional .Or dans la pratique ,L'Etat reste l'unique maitre du jeu décisoire » Source ;Rachid Zouaimia« **L'introuvable Pouvoir Local** »,Insaniyat Revue algérienne d'anthropologie et de sciences sociales ,30 avril 2002 .p 11

² - عباس راضية " معوقات أدوات التهيئة و التعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر " ، مرجع سبق ذكره ص 183

التعمير إلا أننا نجد عدم إيلاء الأهمية لهذا العنصر حيث الواقع و التجربة العملية أثبتت إقفال سجلات التحقيق العمومي شبه فارغة من إقتراحات و آراء المواطن المحلي .

*** الممارسات السلبية البيروقراطية :** أن الممارسات البيروقراطية –السلبية –تحد من مشاركة المواطن لأنه في بعض الأحيان يوضع تحت تصرف الجمهور المشروع فقط ناقص من الوثائق التقنية و الخرائط و في بعض الأحيان يتدخل خلال مرحلة التحقيق العمومي السامسة و المضاربين العقاريين الذين يقومون بالترويج لمعلومات مغلوطة المتعلقة مثلا بإجراءات نزع الملكية للمصلحة العمومية مما يحتم على الملاك الحقيقيين بيعها بأثمان بخسة للمضاربين العقارين ثم تصبح هذه الأوعية العقارية موضوع مضاربة التي تصعب مهام ووثائق التعمير مما حال من تفعيل دور المخططات لتتحول إلى أداة لتسوية الواقع .

*** طول المدة الزمنية :** إن تعدد المتدخلين و الفاعلين في مختلف مراحل التي يتم من خلالها الإعداد و المصادقة على أدوات التعمير يتطلب وقت كبير " التي تأخذ في المتوسط 3سنوات و تضاف إليها مدة إنجاز الدراسات بسنتين و نصف في المتوسط مما يؤدي إلى فقدان هذه المخططات كفاءة الاستجابة للأهداف و الخيارات المقررة ذلك أمام نشوء واقع ميداني جديد يعيق تطبيق البرامج و العمليات على أرض الواقع "1 هذا الأمر أدى إلى مراجعة أدوات التهيئة و التعمير بمعدل كل 5 سنوات .

*** عدم احترام أدوات التهيئة و التعمير :** في تنفيذ و انجاز بعض المشاريع ذات الطابع الاستعجالي من جهة و كذا تعدد التعليمات و القوانين التي تضبط العقار في الجزائر مثل :حماية الأراضي الفلاحية و المناطق الغابية...مما يحتم الجماعات المحلية إلى استغلال الأوعية العقارية الشاغرة دون الرجوع إلى توجيهات مخططات التهيئة و التعمير .

المبحث الرابع : تقييم نظام الوصاية الإدارية في الجزائر وفق مقارنة تنموية .

لقد قطعت الجماعات المحلية في الجزائر شوطا كبيرا من حيث الجانب السياسي بداية من تكريس وجودها المادي دستوريا²ومرورا بالنظام الانتخابي و حرية اختيار الشعب لممثليه محليا ،بيدا أن الأدوار و التحديات الجديدة للجماعات المحلية أصبحت ذات بعد تنموي و اقتصادي ،هذا ما يدفعنا إلى البحث و تسليط الضوء على مدى ملائمة نظام الوصاية الإدارية مع الأدوار الجديدة للجماعات المحلية في الجزائر .

المطلب الأول : عيوب نظام الوصاية الإدارية على ضوء قانون الولاية و البلدية .

إن نظام الوصاية الإدارية في الجزائر سواء تعلق الأمر بقوانين البلدية أو الولاية لم يحدد تعريف لمفهوم الوصاية و لم يضبط حدودها و إنما اكتفى المشرع الجزائري للإشارة لها ضمنا فقط من خلال ثلاث مظاهر: رقابة على الأشخاص المنتخبين ، رقابة على أعمالهم و كذا رقابة على المجالس الشعبية المحلية ككل.

فضلا عن هذا تتعدد المستويات و تختلف الهيئات و المؤسسات التي تقوم بالرقابة على الجماعات المحلية فقد نجدها :

1- عباس راضية " معوقات أدوات التهيئة و التعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر " ، مرجع سبق ذكره .ص 185

2- لقد نص الدستور 2020 في مواده 17و18 على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية و بالتالي هذا الاعتراف الدستوري يعبر عن مظهر من مظاهر استقلاليتها ومحاوله إلغائها تتطلب تعديل دستوري .

- تمارس عليها رقابة من طرف رئيس الجمهورية – مرسوم رئاسي -إذا تعلق الأمر بحل مجلس شعبي ولائي أو بلدي، رقابة من طرف الوزير ، الوالي و حتى رئيس الدائرة ...
- رقابة داخلية (الولاية- الدائرة- المديرية التنفيذية ...) - وخارجية – (الرقابة القضائية- مجلس المحاسبة – المفتشية العامة للمالية..)
- أما من الناحية الزمنية قد تكون رقابة قبلية (المصادقة على المداولات ، المراقب المالي ..) و رقابة بعدية (لجان التحقيق البرلمانية –المفتشية العامة للولاية...).
- إن المتمعن في النصوص القانونية الناظمة للوصاية الإدارية و الممارسة العملية تقودنا إلى استخلاص العديد من الاختلالات و الثغرات التي كان لها الأثر السلبي على أداء الجماعات المحلية و استقلاليتها بل و على طبيعة النظام اللامركزي المنتهج . سنحاول تبيانها فيما يلي :

1- من حيث "مبدأ التوازي في الاختصاصات و الإجراءات " :

- إن الممارسة العملية و القوانين تخول سلطة تعديل أو إلغاء بعض القرارات الإدارية و المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي من قبل رئيس الدائرة أو رفض بعض القرارات الإدارية من قبل المديرية التنفيذية بالرغم من أن هذه الأخيرة **معينة** و لا تتمتع هيئاتها **بالشخصية المعنوية**. هذا ما يكرس هيمنة المعين على حساب المنتخب.
- كما أننا نجد في كل من قانون البلدية 10/11 و الولاية 07/12 صلاحية حل المجالس الشعبية المحلية طبقا لمرسوم رئاسي دون ترك أي المجال أمام هذه الهيئات للإستئناف أمام الجهات القضائية بإعتبار رئيس الجمهورية هيئة عليا قرارته غير قابلة للنقض.
- **تجدر الإشارة أنه في تاريخ الجزائر المستقلة عرفت الجماعات المحلية سابقة تاريخية من خلال حل 70 سبعون مجلس شعبي بلدي بأربع ولايات² و 02 مجلسين شعبيين ولائيين وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 254/05 المؤرخ في 20 جويلية 2005 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية و المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المؤرخ في 20 جويلية 2005 المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية و تيزي وزو³ حيث سبق هذا القرار – بيومين الأمر الرئاسي رقم 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتضمن تعديل قانون الولاية 09/90. حيث تضمن هذا التعديل حالة حل جديدة ضمن أحكام المادة 44 من قانون الولاية 09/90 " ...عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن و سكينته"⁴ كما تم تكريس هذه الحالة في قانون الولاية 07/12 المادة 48 " ...عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم اثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم " و بالتالي فتح المشرع من خلال هذا النص باب التأويل و التكيف واسعاً أمام السلطة السياسية للفصل في المسائل المتعلقة بحل المجالس الشعبية المحلية .

1 - قد يتم رفض بعض القرارات الإدارية من قبل المديرية التنفيذية مثل ما تم توضيحه سابقا في مسار إعداد كل من مخطط التنمية البلدي و مخططات التهيئة و التعمير المحلية .

2 - يتعلق الأمر بحل مجالس شعبية بلدية (37 مجلس بلدي بولاية تيزي وزو+30 م ش ب بولاية بجاية +02 م ش ب بولاية بومرداس +01 م ش ب بولاية البويرة) هذا القرار اتخذ من قبل الرئيس عبدالعزيز بوتفليقة كخطوة لإحتواء الأوضاع في منطقة القبائل أعقاب الانتفاضة المحلية التي شهدتها المنطقة . كذلك كإستجابة للإحدى النقاط العالقة بين الحكومة الجزائرية وما يسمى "تنسيقية العروش" في منطقة القبائل في مفاوضاتها حول لائحة المطالب المعروفة "بأرضية القصر وكانت الحكومة الجزائرية قررت في أعقاب انتخابات أكتوبر 2002 تعيين مجالس بلدية في عشرات البلديات بمنطقة القبائل بعد أن قاطع غالبية السكان الاقتراع إستجابة لدعوة تنسيقية العروش.

3 - الجريدة الرسمية العدد 51 المؤرخ في 20 جويلية 2005. ص 09

4 - الأمر الرئاسي رقم 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتضمن تعديل قانون الولاية 09/90

- المادة 45 من قانون الولاية 07/12 المتعلقة بتوقيف المنتخبين المحليين محل متابعة قضائية " يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي ... يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من وزير المكلف بالداخلية ... وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه " من خلال هذه المادة يمكن أن نستشف بأن قرار التوقيف يكون بناء على مداولة من المجلس الشعبي الولائي و يتم تثبيت التوقيف بناء على السلطة التقديرية للوزير و بقرار معلل في حين يتم إستئناف المنتخب لعهدته الانتخابية بموجب حكم قضائي نهائي .

- حيث يلاحظ بأن التوقيف يكون بقرار إداري و استئناف المنتخب لعهدته الانتخابية بموجب قرار قضائي، كما أن الممارسة العملية أثبتت عدم استئناف المنتخبين لمهامهم بالرغم من حصولهم على أحكام بالبراءة بحجة عدم تبليغ الجهات الوصية أو اشتراط " الصيغة التنفيذية- la grosse du jugement إجراء بيروقراطي من قبل الوصاية .

2- بعض الثغرات من حيث موضوع النص القانوني :

- بالرجوع مرة ثانية إلى نص المادة 45 من قانون الولاية 07/12 " يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ... " و المادة 43 من قانون البلدية " 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 الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة .. " إن توظيف المشرع الجزائري في نص المادة 45 من قانون الولاية 07/12 لعبارة " يمكن " لا يمت بالصلة لموضوع المادة و يبعث الكثير من الاضطراب وفي سياق متصل يشير الاستاذ عمار بوضياف: " أن النص المذكور ورد فيه عبارة يمكن و كأن المشرع جعل الأمر جوازيا و لا تؤيد المشرع فيما ذهب إليه فطالما ثبتت المتابعة وحصل المانع الذي يحول دون حضور العضو الأشغال و جب توقيفه و الإعلان عن ذلك بمقتضى قرار معلل من وزير الداخلية¹ " كما يعاب على المادة 45 من قانون الولاية 07/12 هو حصر المشرع للجرائم المذكورة في حين نتساءل عن تصرف الوصاية في حالة ارتكاب المنتخب لجرائم أخرى أو أخطر مثل: قضايا فساد أو التخابر و المساس بأمن الدولة ... فهل بمقدور الوصاية توقيف المنتخب في مثل هذه الحالات ؟

3- المصادقة الصريحة و تباينها ما بين قانون البلدية و قانون الولاية :

- بالرجوع إلى نص المادة 57 و 58 من قانون البلدية 10/11 نجد بأنه لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي المداولات المتضمنة (الميزانيات و الحسابات/قبول الهبات و الوصايا الأجنبية/ اتفاقيات التوأمة/ التنازل عن الأملاك البلدية ... عندما يخطر الوالي بالمداولة قصد المصادقة ولا يعلن قراره خلال 30 يوم تعتبر المداولة مصادق عليها ضمنا² .

- غير أننا بالمقابل نجد سكوت الوصاية بخصوص نفس النص الوارد لهذه الحالة في قانون الولاية 07/12 و لم تحدد مآل السكوت السلبي للوصاية عن المداولات . و هذا ما تعبره عليه لمادة 55 من قانون الولاية: " لا تنفذ الا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل اقصاه شهران 02

¹-عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية القانون 07/12 المؤرخ 21 فيفري 2012 ، الجزائر: جسور للنشر و التوزيع ، 2012 . ص 328 عن : شادي محسن ، بوعمران عادل " الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري :قراءة تحليلية نقدية " المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، المجلد 11 العدد03 (عدد خاص) ص 125

²- انظر المادة 58 من قانون الولاية 07/12

مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي :- الميزانيات و الحسابات -التنازل عن العقار و اقتناء أو تبادله-اتفاقيات التوأمة -الهبات و الوصايا الأجنبية ."

4- تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم -في حين صدور التنظيم يبقى إلى أجل غير محددة :-

لقد وردت هذه العبارة في العديد من المواد الهامة في قانون البلدية 10/11 و الولاية 07/12 حيث يتأخر التنظيم في الصدور وفي حالات كثيرة لا يصدر أصلا نأخذ بعض الأمثلة :

المثال الأول 01:

بالرجوع إلى نص المادة 49 من قانون الولاية 07/12 المتعلقة بحل المجلس الشعبي الولائي وتعيين المندوبية الولائية محله في أجل 10 أيام بإقتراح من الوالي لم يتم صدور التنظيم الضابط لهذا النص حتى سنة 2016 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016 المحدد لكفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولاية المحلة (بعد أربع 04 سنوات من صدور قانون الولاية)

المثال الثاني 02:

تشير المادة 123 "يصدر القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم"، حيث منذ صدور قانون الولاية سنة 2012 و إلى غاية يومنا هذا -سنة 2022 لم يرى هذا المرسوم النور بعد و الحديث عن إعادة مراجعة قانون الجماعات الإقليمية بالجزائر حيث بات هذا الأمر إلزامي أكثر منه اختياري وذلك نظرا لتكريس كل من قانون الولاية 07/12 و قانون البلدية 10/11 نفس الممارسات و النتائج للقوانين السابقة -الخاصة بالجماعات المحلية -على مستوى الواقع العملي فنفس العوامل و الظروف تؤدي إلى نفس النتائج¹.

المطلب الثاني : التنمية المحلية في الجزائر بين نظام الوصاية الإدارية و مبدأ الاستقلالية .

إن التنمية المحلية هي عملية مخططة -أي منظمة- و هادفة تتسم بالشمولية و الاستمرارية و الغرض منها إحداث تحسينات على الصعيد الاجتماعي ، الاقتصادي و الخدماتي لسكان المجموعة المحلية ضمن حدود و نطاق التنمية الوطنية . حيث من بين الخصائص البارزة للتنمية المحلية هي :

- الدينامكية : (التطور و الاستمرارية) هي ارتقاء مستمر نحو الأفضل حيث يفرض كل مستوى يتحقق إلى طموح جديد بمستوى أعلى و الانتقال من دائرة إلى أخرى بما يفرض استمرارية و استدامة و اتساع مجال التنمية .

- المشاركة و الإبداع : ينبغي أن تكون بمشاركة كل الفاعلين المحليين و تركز على أفكار، مبادرات و تمويل محلي حيث تتجسد روح الإبداع في تكيف الإمكانيات المادية و البشرية و المالية و خصوصيات الإقليم مع متطلبات الساكنة المحلية. أو بمعنى آخر يكمن التحدي الحقيقي في ما مدى إمكانية الوحدات المحلية في خلق الثروة وفق خصوصيات الإقليم و بما يتماشى مع الاستجابة لمتطلبات الساكنة المحلية .

¹ - "تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"، وردت هذه العبارة في العديد من المواد في قانون الولاية 07/12 (..130/123/116/111/96/81/69/52/50/49)

و لتبلغ التنمية المحلية أهدافها ينبغي أن تنطلق من مبدأ "الجماعية في المداولة و المناقشة ، الأغلبية في اتخاذ القرار ، الوحدة في التنفيذ".

حيث من المفارقات التنموية في الجزائر نجد بأن نفس المؤشرات التنموية تنقاسمها البلديات الغنية و البلديات الفقير. هذا ما يستبعد البعد المالي (الوفرة المالية – ميزانية محلية ضخمة) كعامل أو شرط أساسي من شروط تحقيق التنمية المحلية.¹

فهل تحقيق الاستقلالية و التخفيف من الوصاية يحقق التنمية المحلية في الجزائر ؟

لقد تبنت الجزائر منذ الاستقلال منهج و فكر " اللامركزية في التنظيم الإداري للدولة و استقلالية الجماعات المحلية " هذا ما ترجمته القوانين الأولى للجماعات المحلية (قانون البلدية سنة 1967 و قانون الولاية 1969) غير أن الواقع لا يزال يكرس تبعية شبه مطلقة للجماعات المحلية للسلطات المركزية تغذيها إكراهات بنيوية – مؤسسية- و يرسخها أكثر تمويل مالي يصل في بعض الأحيان 90%². على ضوء موضوع دراستنا سنحاول التركيز أكثر على الطرح الأول المتعلق بالإكراهات البنيوية – المؤسسية- و الممارسة الوصائية للسلطة المركزية على قرارات الجماعات المحلية .

• إن البناء المؤسسي Architecture institutionnelle للتنظيم الإداري للدولة في الجزائر يقوم على :

- جهاز مركزي
- إدارة محلية مشكل من :
- ثمان و خمسون ولاية (الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة³ و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة)
- 1541 بلدية (القاعدة الإقليمية للامركزية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة⁴)
- الدائرة (هيئة وساطة ما بين البلديات و الولاية – لا تحوز على الشخصية المعنوية)
- مديريات تنفيذية (لاوزارية تمثل الوزارات محليا و لا تحوز على الشخصية المعنوية) .

• توزيع سلطة اتخاذ القرار Répartition du pouvoirs décisionnels ما بين الدولة و الجماعات المحلية

- تقوم على رأسين :
- جهاز معين Nommés ممثلا في : الوالي ، رئيس الدائرة و الأمين العام للبلدية .
- جهاز منتخب élus ممثلا في : المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي .

من خلال القراءة الأولية للبناء المؤسسي و توزيع سلطة اتخاذ القرار نرى بأن الدولة تحتفظ لنفسها بحق الإشراف و الرقابة و التوجيه كما أن درجة تغلغل الأجهزة اللامركزية –اللاوزارية- داخل كل مفاصل الدولة يبسط أكثر سلطة

¹- إن التنمية المحلية من خلال الواقع أخذت منحى تراكمي سلبي - caractère-pathogène و أصبحت مظاهر مدننا تتراجع من حيث البنية التحتية (تدهور :الطرق /شبكة التطهير/الإنارة العمومية /نظافة البيئة و المحيط/ تنامي مدن الصفيح و البناءات الفوضوية/ التجارة و الأسواق الموازية...) هذه الأمور تدخل في صلب المهام اليومية للمجالس الشعبية البلدية حيث أصبحت هذه الأخيرة عاجزة حتى في تسيير مهامها العادية و اليومية في ظل حالات الانسداد و الصراعات السياسية و ما تمخض عن النظام الانتخابي ...كل هذا يبنى بأزمة متعددة الأبعاد

Une Crise multidimensionnelle

² - تعتمد البلديات على ما نسبته 90% من إعانات الدولة في حين تشكل مداخيلها الذاتية نسبة 10 % للمزيد انظر :

Madjid GONTAS et Samira HELLOU « L'Autonomie financière des collectivités locales et le développement territorial une approche comparative entre l'Algérie et la France » , les cahiers du MECAS N04 décembre 2008 .P 222

³ - المادة 1 من قانون الولاية 07/12 ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 12 .

⁴ - المادة 1 و 2 من قانون البلدية 10/11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، الجريدة الرسمية العدد 37 .

الوصاية و يجعل الوحدات المحلية في حالة جمود و يحد من المبادرة التنموية المحلية خاصة و أن السلطات المركزية تفرض على الجماعات المحلية مبدأ " من يمول هو من يراقب و يقرر" و هذا ما نستشفه من خلال ممارسة "سلطة الوصاية رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز مما يجعلنا أمام أسلوب لعدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية"¹. فجميع وثائق الميزانية تخضع لتصديق سلطة الوصاية و نفس الأمر يسري على البرامج التنموية البلدية و القطاعية و كذا أدوات التهيئة و التعمير المحلية .

*** إن ترهل الجهاز البيروقراطي على المستوى المحلي و كثرة المتدخلين في تسيير الشأن التنموي المحلي يتعارض مع الطرح النظري و خصائص التنمية المحلية التي سبق و أن أشرنا لها سابقا (الدينامكية / المشاركة و المبادرة المحلية) حيث كثرة الإجراءات و الهيئات المتدخلة تقضي إلى اللامعالية و تفوض مجهودات الوحدات المحلية في تحقيق تنمية محلية .**

فمضى تحقيق التنمية المحلية في الجزائر يصطدم بواقع الرقابة المشددة التي تترجمها النصوص القانونية و يؤكدتها تعدد الوسائل الرقابية التي تبناها المشرع الجزائري من خلال نظام الوصاية في كل من قانون البلدية و الولاية و كذا أجهزة أخرى للرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية على الرغم من تمتع هذه الأخيرة بالاستقلالية -قانونا - الأمر الذي أدى إلى جملة من الانعكاسات السلبية على أداء المجالس المحلية في النهوض بأعباء التنمية المحلية و بات من الضروري الانتقال بالتنمية المحلية من الوصاية و الرقابة المشددة إلى الاستقلالية و تشجيع المبادرة المحلية .

*** نظام اللامركزية -التباعد ما بين صانع القرار و الفواعل المحلية -**

la décentralisation: distance entre le décideur et acteur إن تحقيق التنمية المحلية من الزاوية **البنوية -المؤسسية-** يبقى مرهون بدرجة التوافق و التنسيق ما بين المعين و المنتخب فالممارسة العملية أثبتت بأن العلاقة ما بين المنتخب و المعين على المستوى المحلي هي علاقة تنافس حول الزعامة و القيادة leadership و حول من يحوز على أكبر قدر من الصلاحيات أكثر منها علاقة تكامل و تنسيق ما بين الوحدات اللامركزية و وحدات عدم التركيز خاصة فيما يتعلق باتخاذ القرارات التنموية (مثل : مخطط البلدي للتنمية ، مخططات التهيئة و التعمير) .

*** إطار قانوني لا يتماشى مع الأدوار الجديدة للجماعات المحلية :** من العوامل التي تساهم في تكريس نظام الوصاية هو مواصلة العمل بأطر قانونية و تنظيمية قديمة فلا يعقل أن يستمر العمل بمرسوم منذ سنة 1973 و المتعلق بمخطط التنمية البلدي محددة بموجب المرسوم 136/73 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية و كذا مخططات التهيئة و التعمير التي تعود إلى سنوات التسعينات (القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير) . فضلا عن بعض القوانين و التنظيمات الأخرى التي تحكم عائدات أملاك الوحدات المحلية و تخلف النظام الضريبي . وبالتالي أصبح من الضروري تحيين المنظومة القانونية في مجال التنمية المحلية بما يتماشى مع الأدوار الجديدة للجماعات المحلية .

*** لقد أضحت الجماعات المحلية في الجزائر تشكل صورة سلبية و متدهورة عن الإدارة الجزائرية وذلك نتيجة تعرضها لضغوطات و قيود تنظيمية ، تشريعية ، مالية و بشرية² وبالتالي عجز الجماعات المحلية عن**

1 - مسعود شيهوب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة "، مرجع سبق ذكره، ص 55

2 - إن التنمية المحلية من خلال الواقع أخذت منحى تراكمي سلبي- caractère-pathogène و أصبحت مظاهر مدننا تتراجع من حيث البنى التحتية (الطرق /شبكة التطهير/الإنارة العمومية /نظافة البيئة و المحيط ...) و هذه الأمور تدخل في صلب المهام اليومية للمجالس الشعبية البلدية حيث

تلبية احتياجات و مطالب المواطنين المطردة يقابله توجس من السلطات المركزية في توسيع صلاحيات المجالس الشعبية المحلية و منحها استقلالية أكبر.

بل أكثر من ذلك تخوف السلطة أضحي أكبر لأن الأمر تخطى الجانب التنموي إلى مسألة الحفاظ على أمن و استقرار البلاد و التخفيف من حالة الاحتقان الشعبي و هذا ما ترجم في الجزائر بالحراك 2019 و مناداته برحيل الجميع "ترحلوا قاع". و بالتالي تدهور الأوضاع التنموية محليا - هذا ما ترجمه الاحتجاجات اليومية للمواطنين و غلق الطرق...-فرض على السلطة تحديات جديدة ألا و هو التحدي الأمني في الحفاظ على استقرار البلاد و تفادي الرجوع إلى مرحلة العشرية السوداء كل هذه الإرهاصات و المعطيات تأخر لا محال استقلالية الجماعات المحلية و يبقى نظام الوصاية تفرضه الظروف أكثر مما يفرضه الواقع كما أشار التقرير الثاني للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة سنة 2011 و المعنون "تحديات التنمية في الدول العربية 2011" إلى أن ثورات الربيع العربي كانت ناجمة عن " إساءة استخدام نظم الحكم للفرص التنموية المتاحة للنهوض بشعوب المنطقة ووضعها على مسار التقدم بشكل أدى إلى اتساع رقعة الفقر و ارتفاع معدلات البطالة على الرغم من الثروات المادية و الطبيعية التي تتمتع بها المنطقة العربية و من تم فإن تلك الدول تحتاج إلى نماذج جديدة للتنمية لا ينظر فيه للإستقرار من منظور أمني محض و لا ينظر فيه إلى التقدم من منظور منفعة السلع و الخدمات بل من خلال القدرات الجوهرية التي يتمكن من خلالها الفرد من أن يعيش حياة كريمة يشعر فيها بدوره الحقيقي. و من دون ذلك تكون الثورات و الاحتجاجات الشعبية هي المحصلة النهائية لتلك الأوضاع مهما طال الأمد"¹

*** الإشكال الدستوري و التناقض الديمقراطي:** يعترف الدستور الجزائري باستقلالية الجماعات المحلية و هذا ما تم تكريسه من خلال المواد 17 و 18 من الدستور كما ينص الدستور على حرية اختيار الشعب لممثليه محليا إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هو : ما مدى جدوى انتخاب مسيرين محليين لا يملكون سلطة اتخاذ القرار؟ وماذا ينتظر المواطن من الأشخاص الذين وضع ثقته فيهم لتمثيله؟

يمكن القول بأن تحقيق الاستقلالية في اتخاذ القرار المحلي من شأنه أن يحقق الاستقلالية المالية و تحرير المبادرة و روح الإبداع لدى الوحدات المحلية وفق خصوصيات كل إقليم ما قد يسهم في خلق الثروة و الدفع بوتيرة التنمية . من بين أهداف الوصاية الإدارية خلق الانسجام و التنسيق بخصوص البرامج و الخطط التنموية إلا أن الواقع يشير إلى عكس ذلك لأنه في الأخير "الوصاية مجرد قناع السلطة الرئاسية"² و الدفاع عن استقلالية الجماعات المحلية كما هي مطبقة حاليا تتجه مباشرة عكس الديمقراطية و الفعالية الإدارية و مصلحة المواطن .

المطلب الثالث : الرقابة القضائية و المحاسبية كبديل لنظام الوصاية الإدارية في الجزائر.

إن انتهاء مرحلة الدولة الحارسة L'Etat-Gendarme - الدولة المتدخلة- و تبلور أدوار جديدة للدولة تجاوز الفكرة التي كانت تروج على أن اللامركزية و الوصاية الإدارية تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة و وسيلة تضمن بها الإدارة المركزية تكريس خططها التنموية على المستوى المحلي و هي ضرورة لا بد منها و إن كانت تتفاوت في نطاقها و شدتها من دولة إلى أخرى و قد كان النظام الفرنسي أول من تبنى نظام الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية لكنه أصبح يسعى إلى استبدال الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) بالرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية و كذا تكريس الرقابة المالية لمجلس المحاسبة كهيئة مستقلة "

أصبحت هذه الأخيرة عاجزة حتي في تسيير مهامها العادية و اليومية في ظل حالات الانسداد و الصراعات السياسية و ما تمخض عن النظام الانتخابي... كل هذا يبنى بأزمة متعددة الأبعاد Crise multidimensionnelle

1- علي الزعي ، السياسات التنموية و تحديات الحراك السياسي في العالم العربي : حالة الكويت ، (الكويت :مركز دراسات الخليج و الجزيرة العربية ، 2015) . ص 14

2 - مسعود شيهوب " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة " ، مرجع سبق ذكره . ص 50

1 لا يزال المشرع الجزائري يأخذ بالأسلوب الفرنسي القديم الذي مارس رقابة وصائية متشددة و واسعة، حيث يمارس ممثلي السلطة المركزية رقابة وصائية على الإدارة المحلية اتسمت بطابعها المتشدد وهذا ما أدى إلى المساس بحرية واستقلال الإدارة المحلية حيث أن هذه الرقابة امتدت إلى رقابة ملائمة ولم تقتصر على رقابة المشروعية².

لقد أقحم كل من قانون الولاية 07/12 و قانون البلدية 10/11 الرقابة القضائية من خلال بعض المواد :

1- الرقابة على الأشخاص - حالة إقصاء المنتخب -

المادة 44 من قانون الولاية 07/12 : " يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا ...يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي ، محل طعن أمام مجلس الدولة "لاحظنا من خلال إطلاعنا على قانون البلدية 10/11 و قانون الولاية 07/12 فيما يتعلق بإقصاء المنتخبين المحليين نجد بأن المشرع الجزائري ذكر حالة ثانية لإقصاء المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي و لم يذكرها صراحة أو ضمنا في قانون البلدية . حيث لم ترد هذه الأسباب في قانون البلدية 10/11 كما لم يترك المشرع المجال للمنتخب البلدي المجال للطعن أمام الجهات القضائية و لم يتم ذكر هذه الحالة بنص صريح في قانون البلدية 10/11.

2- الرقابة على الأعمال: (إبطال المداولات ورفض المصادقة عليها من طرف الوصاية)

أ- رفض المداولات المتعلقة بتعارض مصالح المنتخب مع مصالح البلدية /الولاية (المادة 57 من قانون الولاية 07/12 و المادة 61 من قانون البلدية 10/11) : خول المشرع الجزائري للمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 61 أن يرفع تظلم إداريا أو دعوى قضائية ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة التي يكون فيها تعرض مصالح المنتخب مع مصالح البلدية .

-لقد حدد المشرع الجزائري آجال قانونية 15 يوم أمام الوالي لإبطال مداولة المجلس الشعبي الولائي في حالة تعارض مصلحة منتخب أو اصوله مع مصلحة الولاية وذلك بعد 15 يوم من إصاق المداولة .حيث يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الادارية³ قصد إقرار بطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 من قانون الولاية 07/12 .

ب- رفض المداولات بقوة القانون المادة 53 من قانون الولاية 07/12:

على خلاف قانون البلدية الذي يعطي صلاحيات للوالي بمباشرة إلغاء المداولات -الباطلة بطلان مطلق/بقوة القانون- فإن المشرع الجزائري خطى خطوة نحو التخفيف من حدة الوصاية بالإجراء بالنسبة لحالة إلغاء مداولة المجلس الشعبي الولائي الواقعة تحت طائلة البطلان بقوة القانون حيث إذا تبين للوالي أن مداولة ما

1 - بوقيرات ربيعة ، " مدى تأثير الوصاية الادارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي و الجزائري "، مرجع سبق ذكره ص 375

2 -مثال: بالنسبة لقانون البلدية 10/11 عدم تفصيل المشرع في أمر الحلول (الإداري و المالي) المنصوص عليه في المواد 100،101،102 فقد تركها بمفهوم واسع كالإجراءات المتعلقة بالأمن و النظافة و السكنية كلها مصطلحات فضفاضة كسبب للحلول ، كذلك لم يحدد آلية الإعذارات.

3 - المادة 57 من قانون الولاية 07/12 ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 12 .

اتخذت خرقا لأحكام المادة 53 فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها (المادة 53)¹. و ترك المشرع آجال 21 يوم أمام الوالي لتحريك الدعوى القضائية أمام المحكمة الإدارية²

حتى و أن خص هذا الامتياز –المشار إليه اعلاه- قانون الولاية و استثنى قانون البلدية إلا أنه يمكن اعتبار هذه الخطوة نقلة على المستوى الفكري - المذهبي-Doctrinal-لدى المشرع الجزائري في إقحام الرقابة القضائية كآلية تحل محل نظام الوصاية و هذا ما نتجه نحوه الأنظمة السياسية حاليا ، خاصة و أن الدولة في إفريقيا تجاوزت مرحلة الانتقال الديمقراطي الى مرحلة الترسخ الديمقراطي³ و ترويح صانع القرار في الجزائر للديمقراطية التشاركية التي ينبغي أن تتجه محليا نحو التخفيف من الوصاية الادارية من خلال ثلاث مرتكزات أساسية هي:

- **المرتكز الأول: إحلال الرقابة القضائية محل الوصاية الإدارية فيما يتعلق بجوانب التسيير الإداري ،** مثال: إلغاء مصادقة الوصاية على المداولات ،وإلغاء سلطة الحلول الإداري...وتعميم العمل -بروح النص القانوني - بالمادة 53 من قانون الولاية 07/12 و التي تعطي للوالي حق تحريك الدعوى القضائية في إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي أما قرار الإلغاء - إلغاء المداولات- يكون من اختصاص المحكمة الإدارية .

وبالتالي التوجه الحديث و المعاصر للتخفيف من شدة الوصاية ينطلق من مبدأ الرقابة البعدية لقرارات الوحدات المحلية و كذا تكون رقابة مشروعية بمعنى مدى احترام القرارات المتخذة محليا للقوانين و التنظيمات سارية المفعولة و ليست رقابة ملائمة . و في حالة ما تبين أن القرارات أو المداولات المحلية يشوبها " عيب المشروعية " فإن على سلطة الوصاية تحريك الدعوى القضائية و كلمة الفصل تبقى أمام الهيئات القضائية التي هي ملزمة للبت في مدى صحة القرارات المحلية من عدمها ضمن آجال محددة سلفا .

مثال عن المشرع الفرنسي لا يحق للمحافظ إلغاء القرارات المحلية في حالة عدم مشروعيتها بل يخوله القانون إحالة دعوى أمام الجهات القضائية خلال آجال شهر 01 واحد و بمجرد رفع الدعوى القضائية يتم وقف تنفيذ القرار الصادر عن الهيئة المحلية و فيما يتعلق بقرارات هذه الأخيرة في مجال التخطيط، التهيئة العمرانية و الصفقات العمومية فتكون آجال وقفها 10 أيام على أن تفصل فيها الجهات القضائية خلال شهر 01 واحد . " كما أنه يمكن للمحافظ طلب إيقاف المداولة أمام القضاء الإداري على وجه الاستعجال إذا كان القرار الإداري الصادر من الهيئة المحلية يمس الحريات العامة و الشخصية ،حيث يصدر رئيس المحكمة الإدارية قراره خلال 48 ساعة"⁴

صلاحيات إلغاء أو ابطال القرارات الإدارية الصادرة عن الوحدات المحلية تكون من صلاحيات السلطة القضائية فقط .

- **المرتكز الثاني: التخلي عن الوصاية المالية و تعويضها برقابة توجيهية - ارشادية - لمجالس المحاسبة:** إذا كان من بين أهداف الوصاية المالية على الجماعات المحلية هو الحفاظ على المال

1 - المادة 53: تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي: المتخذة خرق للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته، المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه . إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها)

2- المادة 54 من قانون الولاية 07/12 .

3 - إن جل الدول الإفريقية أصبحت لديها دساتير و مؤسسات دستورية، أحزاب سياسية ، أجهزة تمثل شعبية ، مجتمع مدني ...

4 -جوفيراط ربيعة، " مدى تأثير الوصاية الادارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي و الجزائري " ، مرجع سبق ذكره . ص 369

العام و الشفافية في التسيير و مكافحة الفساد المالي ..فبدون تردد هناك اجماع على فشل هذه الترسانة و المنظومة القانونية مقابل حجم قضايا الفساد و المتابعات القضائية المسجلة في حق رؤساء البلديات و الإطارات المحلية و التي يتمحور جلها حول تبديد الأموال العمومية و التلاعب في الصفقات العمومية و منح امتيازات غير مبررة ...

المنظومة الحالية القائمة على نظام الوصاية المالية اثبتت عجزها و قصورها في الحفاظ على المال العام حيث تعمل الأنظمة السياسية على تدعيم الرقابة الداخلية أكثر تم التنازل عن سلطة الحلول المالي للجهات المركزية فيما يتعلق بالميزانية المحلية و النفقات الاجبارية و تحويل صلاحيات المجالس الجهوية للمحاسبة بحق مراقبة الميزانيات المحلية حيث " لم يعد ممثل الدولة يملك سلطة الحلول محل المجموعات المحلية في إعادة توازن الميزانية و إدراج النفقات الإلزامية إلا تنفيذا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة التي تقدم نموذج و إقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية و بعد أن تنتهي المهلة المحددة قانونا دون أن تقوم المجموعة المحلية بالتصحيح"¹

• **المرتکز الثالث - من حيث التمثيل** " تجاوز الدور البروتوكولي-التشريفي-لرئيس المجلس الشعبي الولائي و تدعيمه بالأليات القانونية و التشريعية -صفة الأمر بالصرف و ممثل الولاية -تماشيا مع الأهمية و الدور السياسي الذي يلعبه المجلس الشعبي الولائي كهيئة منتخبة تمثل كافة سكان الولاية .

في فرنسا مثلا منذ إصدار قانون 02 مارس 1982 لم يعد المحافظ هو ممثل المحافظة و إنما رئيس المجلس المحلي للمحافظة"² . كما اعتمد المشرع الفرنسي على مبدأ التوزيع الإيجابي للاختصاصات ما بين الدولة و الوحدات المحلية بموجب القانون الدستوري لسنة 2003 تم وضع مبدأ أولوية الاختصاص للجماعات الإقليمية من خلال مراعاة مبدأ التبعية إلى الدولة و مبدأ ما تتمتع به من تفويض الاختصاص المنصوص عليه في الدستور"³

خلاصة الفصل الثاني

¹ - مسعود شيهوب " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة " ، مرجع سبق ذكره . ص 51

² - بوقيراط ربيعة ، "مدى تأثير الوصاية الادارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي و الجزائري " ، مرجع سبق ذكره . ص 368

³ - شويح بن عثمان "حقوق و حريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا " مرجع سبق ذكره. ص 40

إن الأدوار الجديدة للدولة تفرض على المشرع الجزائري حتمية مواكبة الأحداث و التحولات الدولية من جهة و من جهة ثانية تدعيم الجبهة الداخلية من خلال حل مشكل الثقة بين المواطن -الدولة و بين المحلي -المركزي لأن الواقع يثبت بأن هناك هوة ما بين المواطن و الإدارة -هناك أزمة ثقة-حسب تصريح وزير أول سابق¹ هذه الهوة بين المواطن و الدولة و كذلك بين المحلي و المركزي و المعين و المنتخب نابعة من الأساس من عدم فعالية مخططات التنمية المحلية التي أصبحت لا تلبى المطالب المحلية حيث أشار مخطط عمل الحكومة لسنة 2021 بإحصاء 13000 ثلاث عشر ألف منطقة تعاني تأخير في مجال التنمية (برنامج مناطق الظل) عبر التراب الوطني موزعة على 1343 بلدية...منذ تاريخ الشروع في هذا البرنامج في مارس 2020 تم حشد مبلغ 310 مليار دج انطلاقا من مصادر تمويل مختلفة ميزانية الدولة ،صندوق التضامن للجماعات المحلية ،مساهمات الميزانيات المحلية ...² . و بالتالي يمكن القول بأن " نفس الأسباب تؤدي إلى نفس النتائج " فلأخذ بنفس الإجراءات والمخططات التنموية المحلية و كذا مخططات التهيئة والتعمير لا يمكن من خلالهم تحقيق تنمية محلية كون هذه الأخيرة اضحت بين كماشتين الأولى ممثلة في نظام الوصاية و الثانية ممثلة في تشعب الجهاز البيروقراطي -كثرة الإجراءات و تعدد المتدخلين-.

¹ - م.بوسلان "الوزير الأول يعرض أولويات مخطط الحكومة أمام البرلمان تحسین مستوى المعيشة وتقوية التماسك الاجتماعي " مقال نشر في جريدة المساء يوم 25 - 09 - 2012 (النسخة الإلكترونية).

² - مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية ، سبتمبر 2021 ، تم تحميله من موقع الوزارة الأولى بتاريخ 2022/05/28 <http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/documents/textes-de-references/plans-d-actions>

الخاتمة :

تساهم المجالس المحلية المنتخبة في ترقية و تحقيق التنمية المحلية بكل أبعادها لأن دورها لم يعد مقتصر على التسيير المرفق العمومي و الأداء الاداري بل أضحت في يومنا المعاصر شريك للدولة في تحقيق التنمية المحلية بل أكثر من ذلك هناك طرح يشير إلى أن مستقبل التنمية مرهون بالتنمية المحلية « Le développement sera local ou ne sera pas »¹ و ما خلصنا إليه من خلال هذه الدراسة

أ- على المستوى النظري : أن التنمية المحلية لا تتحقق بالوفرة المالية فقط بل تتأثر بعدة عوامل أخرى قانونية، تنظيمية، مؤسسية، إقليمية... و حتى ذهنية -فكرية. فتطرقتنا لموضوع الوصاية الإدارية و أثره على التنمية المحلية جاء كمهد للتححر الذهني و الفكري أولا -تجاوز العقبة المعلوماتية على حد تعبير باشلار² - من فكر الوصاية و التبعية للمركز، فالتنمية المحلية هي أولا إبداع ومبادرة³ و لن يتحقق هذا إلا من خلال تدعيم استقلالية الجماعات المحلية (نعني استقلالية إدارية Autonomie و ليس استقلال بالمعنى السياسي Indépendance) فالخط و التضارب الاصطلاحي ما بين الاستقلالية السياسية و الاستقلالية الإدارية يفسر من خلال "أن المؤسس الدستوري الجزائري كان حذرا من البداية في التعامل مع هذه الهيئات حيث ترك تفصيل ماهية هذه الجماعات للتشريع العادي أو الفرعي حتى تكون هناك مرونة لتعديلها " وهذا التوجس يفسره ورود أربع 4 مواد دستورية فقط تشير إلى الجماعات المحلية (المادة 16 إلى المادة 19 من الدستور). حيث لم يتناول المشرع الجماعات المحلية في حد ذاتها -البلدية و الولاية و إنما ركز تعريفها الدستوري من خلال مجالسها و مهامها و هذا التعريف يحصر حرية الجماعات المحلية في هياكلها دون سواها .

ب- العامل التاريخي : ينبغي عدم اغفال بعض المحطات التاريخية التي كان لها الأثر في الهندسة المؤسساتية للجزائر و التي يمكن أن تفسر تمسك صانع القرار في الجزائر بالوصاية المشددة حيث هذه الأحداث التاريخية كانت مصدر تهديد للسيادة و الوحدة الترابية مثل : التمرد في منطقة القبائل في سبتمبر 1963 بقيادة شخصيتين تاريخيتين حسين آيت أحمد و أولحاج ثم من بعدها حرب الرمال مع المغرب في 08 أكتوبر 1963 و مطالبه بضم ولايات جنوبية، التمرد العسكري بالولاية التاريخية السادسة بقيادة العقيد شعباني، الانقلاب العسكري في 19 جوان 1965 و الذي اصطلح على تسميته التصحيح الثوري، أحداث 05 أكتوبر 1988... كل هذه الاحداث و الأزمات السياسية كان لها الأثر على التنظيم الاداري للجماعات المحلية بل أكثر من ذلك من خلال دراستنا هذه لاحظنا بأن قانون البلدية و الولاية في الجزائر يتم تعديله كل 20 سنة و يكون التعديل بعد كل أزمة سياسية (أول قانون للبلدية 1967 و قانون الولاية 1969 بعد التصحيح الثوري 19 جوان 1965، قانون الولاية و البلدية 1990 بعد أحداث أكتوبر 1988 و التعديل الدستوري سنة 1989، قانون البلدية سنة 2011 و الولاية 2012 بعد أحداث الربيع العربي سنة 2011).

ت- على المستوى العملي - الممارسة - لاحظنا بأن الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر تبدو أحيانا مطلوبة أكثر منها مفروضة حيث ترسخت أكثر هذه التبعية للمركز نتيجة العجز و الضعف العضوي - البشري - و الوظيفي للجماعات المحلية في الجزائر .

¹ - Nachida BOUZIDI « La problématique du développement en Algérie le rapport Etat-collectivités locales » séminaire de formation 16,17,18 décembre 2002 à L'ENA, Alger, Revue d'Alger n 26 p 109

² يقول غاستون باشلار "عندما نبحث عن الشروط النفسانية لتقدم العالم، سرعان ما نتوصل إلى هذا الاقتناع بأنه ينبغي طرح مسألة المعرفة العلمية بعبارات العقبات " للمزيد أنظر : غاستون باشلار، تكوين العقل العلمي مساهمة في التحليل النفساني للمعرفة الموضوعية، ترجمة خليل أحمد خليل، (لبنان : المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1982)

- التحدي المطروح أمام الوحدات المحلية يكمن في مدى قدراتها على تكييف خصوصيات الإقليم مع المتطلبات المحلية.³

* **ضعف العنصر البشري - المنتخب** - من حيث الكفاءة و الفعالية الأمر الذي انعكس على فعالية دور المجلس المنتخب فالعنصر البشري أساسي في تطبيق اللامركزية ذلك أن القوانين مهما كانت متطورة فتبقى مجرد حبر على ورق إذا لم تجد من يحولها من الورق إلى الميدان . حيث تولد عن ضعف العنصر البشري هيمنة الجهاز التنفيذي على مستوى الولاية (الوالي ، المجلس التنفيذي) على حساب المجالس المنتخبة و ولد منافسة سلبية حول لمن الأولوية المنتخب أو المعين في صنع القرار المحلي مما أثر بشكل مباشرة على واقع التنمية المحلية .

* **كما يرجع ضعف العنصر البشري للمنتخب المحلي بالأساس إلى النظام الانتخابي القائم حاليا في الجزائر** حيث لا يفرض قانون الانتخابات على مستوى الجماعات المحلية شروط متعلقة بالمستوى التعليمي أو التأهيلي بالنسبة للناخب .ومن ناحية ثانية ضعف التكوين السياسي لدى الأحزاب السياسية حيث تعرف الجزائر تعددية حزبية مفرطة جعلت من هذه الأخيرة جمعيات ذات طابع سياسي أكثر منها أداة للمشاركة السياسية و المنافسة على السلطة.

كما أن النمط الانتخابي الحالي و التعددية الحزبية في الجزائر أخذت منحى سلبي و أثرت على المجالس المحلية و أدائها التنموي حيث تمخض عن - النظام الانتخابي و النظام الحزبي - مجالس محلية فسيفسائية غير متجانسة مما يصعب من حصول الإجماع بداخلها و اختيارها لرئيس أو تشكيل اللجان أو المصادقة على المداولات مما يفتح الباب واسعا لتكريس نظام الوصاية من خلال سلطة الحلول (الحلول الإداري و الحلول المالي).

* **من حيث الجانب الوظيفي -المؤسسي-**: إن التقسيم الإداري للجماعات المحلية في الجزائر تمخض عنه وحدات محلية عاجزة غير قادرة على أداء أدوارها التنموية كون أن التقسيم الإداري لم يراعي خصوصيات الأقاليم و العوامل الاقتصادية و السوسيوولوجية بل طغت عليه النزعة السياسية و المعيار القبلي ، فافتقار الجماعات المحلية للموارد المالية الذاتية والموظفين الأكفاء و كذلك عدم فعالية وسائل التدخل الاقتصادي أدى إلى شلل الأجهزة المحلية التي اتسمت أحيانا بعجز واضح في تحويل الاختصاص المعترف به نظريا إلى واقع ملموس مما يفسح المجال أمام التدخل الحتمي للأجهزة المركزية للنهوض بالتنمية المحلية .

* **عدم التكافؤ ما بين الموارد و الأعباء**: إن تزايد المهام الموكلة للجماعات المحلية يقابله تراجع في تحصيل الإيرادات و ارتفاع في النفقات الإجبارية و الضرورية مما نتج عنه ميزانية محلية في حالة عجز دائمة تعتمد على السلطة المركزية -إعانات الدولة -لسد هذا العجز دون التفكير في إيجاد مصادر تمويل جديدة أو خلق الثروة.

توصيات الدراسة :

لقد بات من الضروري تخفيف الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية كون أن التنمية المحلية و الإجراءات البيروقراطية لا يسيران بنفس الوتيرة في ظل تنامي و تسارع حاجيات و مطالب المواطن المحلي و من ناحية أخرى هناك توجه نحو الديمقراطية التشاركية التي تنادي بضرورة إشراك المواطن و المجتمع المدني في صنع القرار و تبني المشرع الجزائري لمبدأ تفويض المرفق العام¹ كأسلوب جديد لتسيير المرافق العامة التابعة للجماعات المحلية وفق هذا السياق نقترح التوصيات التالية:

1 - حددت المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15- 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية أربع أشكال: الامتياز والإيجار والوكالة المحفزة والتسيير، كما فُصلت أحكام كل شكل بموجب المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام. ونظرا للتداخل الكبير بين هذه الأشكال الأربعة، فالامتياز المنصوص عليه في تفويض المرفق الخاضع لمبدأ المنافسة يختلف عن الامتياز المنصوص عليه في قانون الجماعات الإقليمية الخاضع لمبادئ التعاقد في القانون الإداري. كما تتداخل هذه الأشكال سواء بطريقة الإنشاء أو الإقتناء أو التسيير أو صيانة المرفق العمومي، دون أن

1- قبل إعادة مراجعة و تعديل قانون الولاية و البلدية ينبغي أولا تحين المنظومة القانونية المرتبطة بالجماعات المحلية و التنمية المحلية ونذكر منها :

- المرسوم 73-136 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية و الذي لا يزال حيز التنفيذ الى غاية يومنا هذا -سنة 2022 -بالرغم من التحولات السياسية و الاقتصادية للجزائر و الانتقال من النظام الاشتراكي الى النظام الرأسمالي و من نمط التسيير المركزي إلى التسيير اللامركزي

-القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية

-القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، المتعلق بالتهيئة و التعمير

إن هذه القوانين و التنظيمات تعتبر مهيكلة Structurante للجماعات المحلية و التي لها أثر مباشر على التنمية المحلية ، كما أن هذه المنظومة القانونية تجاوزتها الظروف السياسية ، الاجتماعية و الاقتصادية و أصبحت لا تساير واقع التنمية المحلية المعاصرة .

2 -التخفيف التدريجي من حدة الوصاية الإدارية من خلال التخلي التام عن الوصاية على الأشخاص (التوقيف ، الإيقاف، الاستقالة) و تطبيق رقابة بعيدة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة بما يمكن الانتقال من رقابة ملائمة الى رقابة حول مدى مشروعية القرارات المحلية . في حين يتم الإبقاء على سلطة الحل المالي و سلطة الحل و ذلك بسبب عدم النضج السياسي للمجالس المحلية المنتخبة و كذا عدم جاهزيتها تقنيا ،ماليا و تنظيميا على المدى القريب و المتوسط .

3-توسيع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي و تدعيم رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة الأمر بالصرف بخصوص تسيير ميزانية الولاية فلا يعقل أن يتم إعداد و تنفيذ ميزانية الولاية من طرف الوالي في حين يتحمل المجلس الشعبي الولائي تبعياتها و نتائجها السياسية كما أن هذا يتعارض مع مبادئ التمثيل الديمقراطي :فما الغاية و الجدوى من انتخاب ممثلين عن الشعب على المستوى المحلي ،لا يتمتعون بسلطة التقرير و التسيير ؟

4- تبني نموذج " التسيير العمومي الجديد NEW PUBLIC MANAGEMENT " بما يتناسب و خصوصية الجزائر و الانتقال الحقيقي نحو اقتصاد السوق حيث يعتمد التسيير العمومي الجديد على قادة و ليس مجرد مديرين لأن هذا النمط من التسيير ينظر الى المواطن كزبون يجب ارضاءه و لتحقيق رغباته يجب تغيير أسلوب اصدار القرارات التي تنطلق من القاعدة – المواطن – باتجاه القمة -الدولة -.

5-رقمنة الإدارة و تكوين العنصر البشري :إن الرقمنة تساهم بشكل كبير في اقتصار الجهد و المسافات كما تساهم في محاربة المظاهر البيروقراطية السلبية دون إغفال دور العنصر البشري لأنه هو العامل الحاسم في معادلة

الحضارة=انسان+تراب+الوقت¹

يفرد المشرع لكل شكل من هذه الأشكال نوعا واحد من الطرق السابقة، مما يجعل الأسلوب الجديد في تسيير المرفق العام غير واضح المعالم بأي شكل من الأشكال للمزيد أنظر : فاتح مزيتي "أشكال تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 247/15 و المرسوم التنفيذي 199/18 " مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، المجلد7 العدد01 سنة 2020

1 - أن هذه المعادلة اشار لها مالك بن نبي في كتابه "القضايا الكبرى" غير أن هذه المعادلة لا تعطي ثمارها إلا بمفاعل أو مركب يدمج هذه العناصر الثلاث و هذا المفاعل هو الدين أو ما سماه الفكرة الدينية أو العنصر الأخلاقي ، و سواء كان هذا الدين سماويا حقا كالإسلام أو عقيدة و مبدأ يبلغ عند أصحابه مبلغ الدين .

الملاحق

ملخص حول الرقابة الإدارية على ضوء قانون الولاية 07-12 و قانون البلدية 11-

10



الرقابة الرئاسية

عبارة عن العلاقة القانونية بين الرئيس و المرؤوس أثناء ممارسة النشاط الاداري

الرقابة الإدارية

عنصر من عناصر العملية الادارية و تأتي كوظيفة رابعة من الوظائف الادارية. كما تعتبر ركن من أركان الادارة المحلية

أهدافها:

من الناحية السياسية :
صيانة وحدة وسيادة الدولة و تطبيق الديمقراطية من خلال اللامركزية
من الناحية القانونية :
تحقيق مبدئين قانونيين إداريين هامين هما : مبدأ المشروعية و مبدأ الملائمة
من الناحية الادارية :
تقييم و تقويم العملية الادارية بما يسمح بالزيادة من فاعليتها

الرقابة الوصائية

مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة

قانون البلدية	قانون الولاية	الإجراء	نوع الرقابة
المادة 43	المادة 45	التوقيف	رقابة وصائية على الأشخاص
المادة 44	المادة 46	الاقصاء	
المادة 45	المادة 43	الاستقالة	
المادة 57	المادة 55	التصديق	رقابة وصائية على الأعمال
60+59	56+ 53	الإلغاء	
المادة 102	//	الحلول	رقابة وصائية على الهيئة ككل
المادة 46	المادة 48	الحل	

مدونة المخططات البلدية للتسمية

القطاع الفرعي 39* الفلاحة و الري

التفسير	المواد	الفصول
المخططات البلدية للتنمية	<ol style="list-style-type: none"> 1. المنشآت الصغيرة لتجئة مياه الشرب 2. التخزين 3. تمديد القنوات 4. شبكة التوزيع 5. المعالجة 6. الدراسات 7. مشاريع أخرى 8. بناء نقاط المياه في المناطق الفلاحية (الساكنة) 9. تصحيح المياه و تهيئة التنابع 	391- التزويد بمياه الشرب
المخططات البلدية للتنمية	<ol style="list-style-type: none"> 1. شبكات التطهير 2. معالجة خارج المحطات التقنية لتصفية المياه المستعملة 3. الدراسات 4. أشغال أخرى 5. معالجة الشبكات 6. التجهيد 	392- التطهير
القطاع الفرعي 49* التخزين و التوزيع		
التفسير	المواد	الفصول
المخططات البلدية للتنمية	<ol style="list-style-type: none"> 1. الدراسات 2. المنشآت الجديدة 3. التهيئة و التوسعة 4. التجهيزات 	492- الأسواق الجوارية
القطاع الفرعي 59* المنشآت الاقتصادية و الإدارية		
التفسير	المواد	الفصول
المخططات البلدية للتنمية	<ol style="list-style-type: none"> 1. المنشآت الجديدة 2. تصحيح 3. منشآت تقنية 4. التصديحات الكبرى بسبب التقلبات الجوية 5. أشغال أخرى 	591- الطرق و المسالك

المخططات البلدية للتنمية	1. وكالات و مكاتب البريد	593- البريد و الهاتف
المخططات البلدية للتنمية	1. مقر البلدية 2. ملحقات بلدية 3. أخرى 4. الفاضلات البلدية	891- المباني البلدية
المخططات البلدية للتنمية	1- وكالة التعلات في البلديات الواجب ترقيةها	992- وكالة التعلات في البلديات الواجب ترقيةها

القطاع الفرعي 69 " التربية و التكوين

المصطلح	الرموز	المصطلح
المخططات البلدية للتنمية	1. إعادة البناء 2. التصفيحات الكبرى 3. إعادة التهيئة 4. تجديد الشبكات 5. بناء كاعات الترس	691- التربية و التكوين

القطاع الفرعي 79 " المنشآت الاجتماعية و الثقافية

المصطلح	الرموز	المصطلح
المخططات البلدية للتنمية	1. المعربات 2. الأثارة العمومية 3. الحجز الحدائق العمومية 4. تهيئة المساحات الخضراء	793- التهيئة الحضرية
المخططات البلدية للتنمية	1. الحجز و تجهيز كاعات العلاج 2. التهيئة و التصفيحات الكبرى لكاعات العلاج	794- الصحة و النظافة
المخططات البلدية للتنمية	1. بناء و تجهيز السكنات البلدية 2. تهيئة و التصفيحات الكبرى لسكنات البلدية	795- الثقافة و التسلية
المخططات البلدية للتنمية	1. بناء و تجهيز مصحات الشباب 2. التهيئة و التصفيحات الكبرى لمصحات الشباب 3. حور الشباب	796- الشباب
المخططات البلدية للتنمية	1. مساحات اللعب 2. مراكز رياضية جوارية	797- الرياضة
المخططات البلدية للتنمية	1. الحجز مفرغات عمومية بلدية (لصالح البلديات غير المستفيدة من مراكز الترمم التقني) 2. توازن معالجة و جمع النفايات الصلبة المنزلية	394- البيئة

قائمة المصادر و المراجع

أ- الدساتير:

- 1- الدستور 2020 ، مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستور ، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 ، الجريدة الرسمية العدد 82 .

ب – الأوامر و القوانين :

- 2- الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.
- 3- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 46 المؤرخة في 16 يوليو 2016 .
- 4- ميثاق الولاية لسنة 1969 ، الجريدة الرسمية ، العدد 44 السنة السادسة ، الموافق ل 23 مايو 1969
- 5- قانون الولاية 02/81 المؤرخ في 14/02/1881 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 07 السنة الثامنة عشرة . 17 فبراير 1981
- 6- القانون رقم 02/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتعلق بالتخطيط ، الجريدة الرسمية ، العدد 02
- 7- القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 35
- 8- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، المتعلق بالتهيئة و التعمير ، الجريدة الرسمية ، العدد 52
- 9- القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ، الجريدة الرسمية العدد 15

- 10- قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، الجريدة الرسمية العدد 37 .
11- قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الجريدة الرسمية العدد 12 .

ج - المراسيم التنفيذية :

- 12- - المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية ، الجريدة الرسمية ، العدد 52
13- المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 ، يحدد اجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به ، الجريدة الرسمية ، العدد 26
14- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها
15- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 24 مارس سنة 2014 ، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره.
16- مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية ، سبتمبر 2021 ، تم تحميله من موقع الوزارة الأولى بتاريخ 2022/05/28

د - الكتب :

- 17- أحمد محبو ، محاضرات في المؤسسات الادارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط4 ، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1986)
18- محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري: التنظيم الاداري ، (عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2002)
19- عمار بوضيف ، شرح قانون الولاية القانون 07/12 المؤرخ 21 فيفري 2012 ، (الجزائر: جسر للنشر و التوزيع ، 2012)
20- سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة : الاتحراف بالسلطة دراسة مقارنة ، ط3 ، (مصر: دار الفكر العربي 1987)
21- جون فرنسوا بيار ، سياسية ملء البطون سوسولوجية الدولة الافريقية ، ترجمة حليم طوسون ، ط1 (القاهرة: دار العالم الثالث)
22- علي الزعبي ، السياسات التنموية و تحديات الحراك السياسي في العالم العربي : حالة الكويت ، (الكويت: مركز دراسات الخليج و الجزيرة العربية ، 2015) .
23- عمار بوحوش ، دليل الباحث في المنهجية و كتابة الرسائل الجامعية ، ط2 (الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب)
24- محمد شليبي ، المنهجية في التحليل السياسي المفاهيم المناهج الافترايات و الأدوات (الجزائر: الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية ، 1997)
25- مورييس انجرس ، منهجية البحث العلمي في العلوم الانسانية ، تدريبات عملية ، ترجمة بوزيد صحراوي ، كمال بوشرف ، سعيد سبعون ، ط2 (الجزائر: دار القصة للنشر و التوزيع ، 2006)
26- غاستون باشلار ، تكوين العقل العلمي مساهمة في التحليل النفساني للمعرفة الموضوعية ، ترجمة خليل أحمد خليل ، (لبنان : المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، 1982)

هـ - المذكرات و الرسائل :

- 27- شويح بن عثمان "حقوق و حريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا" ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان 2017-2018
- 28- سماعين شامة ،الأدوات القانونية للسياسة العقارية في الجزائر منذ 1990 ، رسالة ماجستير في العقود و المسؤولية ،معهد العلوم القانونية و الإدارية جامعة الجزائر 1999

و – المجالات و الدوريات :

- 29- بلغالم بلال ،" واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد" مجلة صوت القانون العدد الأول أبريل 2014
- 30- بوقيراط ربيعة ،" مدى تأثير الوصاية الادارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي و الجزائري " الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية ،المجلد 13 ، العدد 01 / 2021
- 31- بوطالب براهيم ، دبالي نصيرة "إشكالية ضعف الموارد المالية للبلديات –دراسة حالة بلديات و لاية قالمة " N 04 Juin 2017 Revue du Iareiid.
- 32- قادري عبد القادر ،كاكي عبدالكريم "دور الرقابة في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية " مجلة دراسات جبائية ، العدد02 جوان 2013
- 33- عبد الحليم بن مشري " نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر " مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس 06.
- 34- عمر مرزوقي ،كشروود شهيناز ،" آليات الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية في الجزائر : البلدية أنموذجاً" ، المجلة الجزائرية للأمن و التنمية ، العدد الثالث عشر 13 جويلية 2018
- 35- راضية " معوقات أدوات التهيئة و التعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر " مجلة الحقوق و العلوم الانسانية ، العدد 20 / المجلد 1
- 36- سامية رابيس " الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري و التونسي " مجلة العلوم الاجتماعية و الانسانية ، العدد الثاني عشر ،جامعة تبسة
- 37- سرير عبدالله رابح " المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية " مجلة المفكر ، العدد السابع ، جامعة محمد خيضر بسكرة
- 38- سعيود زهرة " الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر " مجلة بحوث ، العدد 11 –الجزء الأول ، جامعة الجزائر .
- 39- شواييدية منية ، " الرقابة الادارية بين الوصاية الادارية و السلطة الرئاسية " حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية و الانسانية العدد 13 ديسمبر 2015
- 40- شادي محسن ، بو عمران عادل " الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري :قراءة تحليلية نقدية " المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، المجلد 11 العدد03 (عدد خاص)
- 41- نورالدين حاروش ، رفيقة حروش " التنمية المحلية في الجزائر بين نمطية البرامج و خصوصيات الأقاليم " المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية و السياسية ، المجلد5 العدد2 السنة 2021
- 42- ليندة أونيسي " المخطط البلدي للتنمية و دوره في التنمية البلدية " مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية – العدد السابع – جوان 2016
- 43- مسعود شيهوب " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة " مجلة مجلس الدولة العدد 3 / جانفي- جوان 2003 .
- 44- ميلود بلعالية"مؤتمر جبهة التحرير الوطني –الجزائر 16-21 أبريل 1964 ،قراءة في التفاعلات و الصعوبات " مجلة الحوار المتوسطي ،المجلد العاشر العدد2 جوان 2019
- 45- فاتح مزيتي "أشكال تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 247/15 و المرسوم التنفيذي 199/18 " مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، المجلد7 العدد01 سنة 2020

- 46- فراري محمد " نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية : الصندوق المشترك للجماعات المحلية " المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد الثاني / ديسمبر 2012
- 47- كمال بودانة ، عبدالعالي دبله " الرقابة الإدارية " مجلة العلوم الاجتماعية ، المجلد 14 ، العدد 02 سبتمبر 2020 .

ز – المحاضرات :

- 48- خداوي محمد ،"محاضرات في المالية المحلية" ، أقيمت على طلبة ماستر إدارة محلية ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة سعيدة ، 2022/2021 .المحاضرة الخامسة

ك – المقالات الصحفية :

- 49- م.بوسلان "الوزير الأول يعرض أولويات مخطط الحكومة أمام البرلمان تحسين مستوى المعيشة وتقوية التماسك الاجتماعي" مقال نشر في جريدة المساء يوم 25 - 09 - 2012 (النسخة الإلكترونية).

ل – المراجع باللغة الفرنسية

- 50- Madjid GONTAS et Samira HELLOU « L'Autonomie financière des collectivités locales et le développement territorial une approche comparative entre l'Algérie et la France » ,les cahiers du MECAS N04 décembre 2008
- 51- Nachida BOUZIDI , « La problématique du développement en Algérie le rapport Etat-collectivités locales »séminaire de formation 16,17,18 décembre 2002 à L'ENA ,Alger,RevueIdara n 26
- 52- Philippe Tanchoux« Les pouvoirs municipaux de la commune entre 1800 et 1848 un horizon chimérique ?» , Parlement[s], Revue d'histoire politique ,2013/2 n° 20
- 53- Rachid Zouaimia« L'introuvable Pouvoir Local » ,Insaniyat Revue algérienne d'anthropologie et de sciences sociales ,30 avril 2002 .

م – المواقع و الوثائق الإلكترونية :

- 54- دستور 1963 تم الإطلاع عليه من خلال موقع مجلس الأمة :<http://www.majliselouma.dz/index.php/ar/2016-07-19>
- 55- دستور 1976 :المراجع : موقع مجلس الأمة-<http://www.majliselouma.dz/index.php/ar/2016-07-19-12-56-20/2016-07-19-13-25-03/1017-1976> تم تصفح الموقع بتاريخ 2022/01/29
- 56- لقاء الحكومة - الولاية RENCONTRE GOUVERNEMENT –WALIS :حكمة غير ممرضة من أجل جماعة إقليمية حصينة ،مبدعة ،مبادرة ،28-29 نوفمبر 2018 . (تم تحميل الوثيقة المخصصة للصحافة من موقع: interieur.gov.dz)
- 57- كتاب فتح الباري شرح صحيح البخاري https://islamweb.net/ar/library/index.php?page=bookcontents&flag=1&bk_no=52&ID=6749
- 58- <https://www.aljazeera.net/encyclopedia/conceptsandterminology/2015/10/12>
- 59- Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-revisions-constitutionnelles/revisions-constitutionnelles-de-mars-2003>
- 60- La Loi N 82-213 du 02 mars 1982 Relative aux droits et libertés des communes , des départements et des régions .Pour plus d'information Vous consultez :<https://www.senat.fr/actu/82-213.html>
- 61- « LES GRANDS PRINCIPES DE LA LOI MUNICIPALE DE 1884 »
site : <https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/principes.html> consulter le :16 /01/2022

الفهرس

الصفحة	البسمة
	تشكرات
	إهداء
أ - و	مقدمة
الفصل الأول : الإطار النظري و العملي لنظام الوصاية الإدارية	
2-1	المبحث الأول : التطور التاريخي لنظام الوصاية
4-2	المطلب الأول : نشأة نظام الوصاية .
9-4	المطلب الثاني : الوصاية الإدارية حسب النموذجين : الفرنسي و الأنجلوساكسوني
12-9	المطلب الثالث : السياقات التاريخية لنظام الوصاية في الجزائر
12	المبحث الثاني : الرقابة الإدارية بين السلطة الرئاسية و السلطة الوصائية - إطار مفاهيمي-
15-13	المطلب الأول : مفهوم لرقابة الإدارية و أهميتها
16-15	المطلب الثاني : مفهوم الوصاية الإدارية
18-16	المطلب الثالث : الفرق بين السلطة الرئاسية و السلطة الوصائية .
18	المبحث الثالث : مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر .
21-19	المطلب الأول : الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية
25-21	المطلب الثاني : الوصاية الإدارية على أعمال المجالس الشعبية المحلية
27-25	المطلب الثالث : الوصاية الإدارية على الهيئة ككل - المجالس الشعبية المحلية
27	المبحث الرابع : مظاهر أخرى للرقابة الإدارية الممارسة على المجالس الشعبية المحلية .

30-28	المطلب الأول : رقابة أعوان المالية (المراقب المالي / المحاسبين العموميين) .
32-30	المطلب الثاني : رقابة مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية
33-35	المطلب الثالث : الرقابة الداخلية: لجان التحقيق المحلية و السؤال الكتابي
36	خلاصة الفصل الأول
37	الفصل الثاني : الرقابة الوصائية على البرامج و المخططات التنموية المحلية .
38	المبحث الأول: الرقابة الوصائية على البرامج التنموية اللامركزية
40-38	المطلب الأول : تعريف برنامج التنمية البلدي و أهميته .
42-40	المطلب الثاني : مسار برنامج التنمية البلدي (من الإعداد- الإقفال)
43-42	المطلب الثالث : أثر الوصاية على برنامج التنمية البلدي .
43	المبحث الثاني : الرقابة الوصائية على البرامج التنموية القطاعية
45-43	المطلب الأول:تعريف مخطط التنمية القطاعي و مسار تنفيذه
49-46	المطلب الثاني :صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .
50-49	المطلب الثالث : أثر الوصاية على البرامج التنموية الممركزة.
50	المبحث الثالث :صلاحيات الجماعات المحلية في التهيئة و التعمير
53-51	المطلب الأول :مخطط التهيئة و التعمير PDAU.
55-54	المطلب الثاني :مخطط شغل الأراضي POS .
58 -55	المطلب الثالث : دور المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في إعداد أدوات التهيئة و التعمير (PDAU-POS)
58	المبحث الرابع : تقييم نظام الوصاية الإدارية في الجزائر وفق مقارنة تنموية .
61-58	المطلب الأول : عيوب نظام الوصاية الإدارية على ضوء قانون الولاية و البلدية .
65-62	المطلب الثاني : التنمية المحلية في الجزائر بين نظام الوصاية الإدارية و مبدأ الاستقلالية .
68-65	المطلب الثالث : الرقابة القضائية و المحاسبية كبديل لنظام الوصاية الإدارية في الجزائر.
69	خلاصة الفصل الثاني
73-70	الخاتمة
74	ملاحق
75	الملحق 01: ملخص حول الرقابة الإدارية على ضوء قانون الولاية 12-07 و قانون البلدية 11-
77-76	الملحق 02 : مدونة المشاريع الخاصة برنامج التنمية البلدي PCD
81-78	قائمة المصادر و المراجع
83-82	الفهرس

أثر الوصاية الإدارية على التنمية المحلية في الجزائر

تلعب الجماعات الإقليمية في الجزائر دورا محوريا في التنمية المحلية وتستمد استقلاليتها في ممارسة اختصاصاتها من الدستور غير أن هذه الاستقلالية غير مطلقة بل تخضع لنظام الوصاية الإدارية المتمثل في الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية

أهمية الموضوع : أضحت التنمية المحلية عامل من عوامل الاستقرار بالنسبة للأنظمة السياسية. كما أن أداء الجماعات الإقليمية ومدى نجاعة البرامج التنموية أصبح يرهن علاقة الثقة ما بين المواطن والإدارة العامة من جهة و من جهة أخرى العلاقة بين الناخب والمنتخب . و في ظل الدولة الحديثة التي تتسم بدرجة من التعقيد المؤسسي أصبحت التنمية تتم بشكل قاعدي أي من الأسفل إلى الأعلى مما يعزز دور الجماعات الإقليمية.

أهداف الدراسة : - تفعيل دور الجامعة الجزائرية و ربطها مع محيطها الخارجي من خلال الإسهام في وضع بدائل علمية و موضوعية أمام صانع القرار و المشرع الجزائري نابعة من الممارسة و الخبرة الميدانية و الواقع المحلي .
- إثراء الحقل المعرفي وإثارة مواضيع تراكب التغيرات و التحولات الاجتماعية و السياسية حيث بدأ نظام الوصاية الإدارية يسجل تراجع في العديد من الأنظمة السياسية و كل دولة تسعى لإيجاد بدائل لنظام الوصاية الإدارية وتعويضه بأليات قانونية وتشريعية وفق ما يماشى مع إيديولوجية و خصوصيات كل نظام سياسي .
- تسليط الضوء على أهم العقبات القانونية و الآليات التي من شأنها أن تحد من بلوغ التنمية المحلية في الجزائر .

الإشكالية : أن الحديث عن التنمية المحلية في الجزائر يدعو إلى تسليط الضوء على الفواعل الأساسية والآليات الكفيلة بتحقيقها وكذا دراسة الإطار التنظيمي و القانوني الذي يؤثر التنمية المحلية هذا ما يثير التساؤل حول مدى تأثير الوصاية الإدارية المسطرة على الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية.

حيث سننطلق في بحثنا هذا من التساؤل المحوري حول : ما مدى تأثير الوصاية الإدارية على التنمية المحلية؟

الفرضية : يمكن التخلي عن الوصاية الإدارية و تعويضها بالرقابة القضائية في مجال التسيير و الرقابة المحاسبية في الجانب المالي على مستوى الجماعات الإقليمية و هذا ما سينعكس بصفة إيجابية على التنمية المحلية و يواكب التحولات المتسارعة في المجالات السياسية ، الإقتصادي و الاجتماعي ويتجاوز الأنموذج البيروقراطي الذي تيبث قصوره وعجزه في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر .
الكلمات المفتاحية : الجماعات المحلية ، الوصاية الإدارية ، التنمية المحلية .

Regional groups in Algeria play a pivotal role in local development and derive their independence in the exercise of their competencies from the constitution. However ,this independence is not absolute, but is subject to the administrative guardianship.

The importance of the topic - study- : In practice, local development has become a factor of stability for political systems. . The performance of regional groups and the efficacy of development programs It has become dependent on the relationship of trust between the citizen and the public administration on the one side , and on the other side the relationship between the voter and the elected.

And in the light of the modern state, which is characterized by a degree of institutional complexity, development is taking place in a basic way, which –any- from the bottom -lower- to top –up-, which enhances the role of regional groups .

Study Objectives:

- Activating the role of the Algerian university and linking it with its external environment by contributing to the development of scientific and objective alternatives to the decision-maker and the Algerian legislator stemming from practice and field experience and the local reality.

-Enriching the field of knowledge and raising issues that keep pace with social and political changes and transformations, as the administrative guardianship system began to record a decline in many political systems, and every country seeks to find alternatives to the administrative guardianship system and replace it with legal and legislative mechanisms in line with the ideology and specifics of each political system.

- Shedding light on the most important legal obstacles and mechanisms that would limit the achievement of local development in Algeria.

Research problem : Talking about local development in Algeria calls for shedding light on the main actors and mechanisms to achieve them, as well as studying the regulatory and legal framework that frames local development. This raises the question about the extent of the impact of administrative guardianship over regional groups in achieving local development.

This research start from the central question about: What is the impact of administrative guardianship – control - on local development?

Hypothesis: Administrative guardianship can be abandoned and replaced by judicial control in the field of management and accounting control in the financial aspect at the level of regional groups, and this will reflect positively on local development and keep up with the rapid transformations in the political, economic and social fields. And It goes beyond the bureaucratic model whose shortcomings and inability in achieving local development in Algeria.

Keywords : Regional groups , guardianship, local development