

جامعة محمد خيضر- بسكرة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق.
تخصص: قانون إداري.

إشراف الدكتور:

حاجة عبد العالي

إعداد الطالبة:

غيدي نورة

الموسم الجامعي: 2014-2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و عرفان

الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه و عظيم سلطانه حمدا عظيما كعظمته لما أتمه علينا من فضله بإتمام هذه المذكرة.

أتقدم عرفانا و شكرا وفضلا إلى أستاذي و مؤطري إلى نائب العميد المكلف بما بعد التدرج و البحث العلمي و العلاقات الخارجية بكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة محمد خيضر بسكرة : "الدكتور حاحة عبد العالي".

لقبوله الإشراف على مذكرتي لنيل شهادة الماستر و ما بذله من جهد و حرص متواصل على كل صغيرة و كبيرة في هذه المذكرة رغم كافة المسؤوليات التي تقع على عاتقه.

شكرا أستاذي أدامك الله لنا وحفظك لجامعتنا.

كما أتقدم بالشكر الجزيل للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة مذكرتي وعلى توجيهاتهم السديدة و ملاحظاتهم النافعة. ولا يفوتني أن أتقدم شكرا و امتنانا و عرفنا إلى كافة أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية ببسكرة الذين ساهموا في تكويننا وأخص بالذكر: أستاذتي أحمد هنية التي دعمتني ولم تتردد لحظة في مساعدتي و تسهيل كل الأمور علي.

شكرا جزيلا أستاذتي جزاكي الله كل خير وحفظك الله لنا و لجامعتنا .

وكذا شكر خاص للمجلس الشعبي الولائي لولاية بسكرة وأخص بالذكر رئيس الديوان :

الأستاذ سعد الله بويكر وكل العاملين معه. شكرا سيدي وفقكم الله وأعانكم.

وكذا للمجلس الشعبي الولائي لولاية الوادي وأخص بالذكر نائب رئيس المجلس الشعبي الولائي : الأستاذ بن عون عبد الحميد. شكرا جزيلا سيدي.

وكذا الطاقم الإداري لكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة البليدة 2 علي لونيبي وكل الإداريين و العاملين بها، وكذا الطاقم الإداري لكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة منتوري بقسنطينة وكل الإداريين و العاملين بها، وكذا الطاقم الإداري لكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة الوادي و كل الإداريين و العاملين بها، جزاهم الله خيرا وزادهم من علمه النافع ووقفهم لما يرضيه و يرضاه.

مقدمة

تختلف الدول في انتهاجها الأسلوب الإداري الذي يحقق مصالحها و مصالح شعوبها والمنتاسب مع ظروفها السياسية ، الاقتصادية ،الثقافية ، وبشكل عام هناك أسلوبان أساسيان نجدهما في معظم دول العالم ، وبالأخص في الجزائر وهما: الأسلوب المركزي و الأسلوب اللامركزي .

فيقصد بالمركزية الادارية حصر الوظيفة في يد الأجهزة المركزية ، أي تركيز وحصر كل أعمال الوظيفة الادارية في يد السلطة العليا، بحيث لها كافة الصلاحيات و الاختصاصات،ولا يبت في شأن من شؤونها دون الرجوع اليها .

أما المقصود باللامركزية الادارية هي توزيع الوظيفة الادارية للدولة بين الأجهزة المركزية وسلطات لامركزية إقليمية ، أي إسناد جزء من الوظيفة الادارية الى هيئات إقليمية تباشر هذا القسط من الوظيفة العامة في حدود نطاق إقليمها.

تعتمد الجزائر في تنظيمها الاداري على المزج بين المركزية و اللامركزية ، من أجل الوصول الى تنظيم إداري يحقق أهدافها ، فأسست تنظيمات مركزية ضرورية للمحافظة على تماسك الدولة ووحدها، في حين تشرك اللامركزية الوحدات الادارية المتمتعة بالشخصية المعنوية في ممارسة وظيفتها الادارية في حدود معينة ، وذلك من خلال تبنيتها في كل الدساتير لمبدأ اللامركزية الإقليمية ؛ حيث يقوم هذا المبدأ على فكرة الاستقلالية بمفهومها المالي و الاداري. فأمام تطور وظائف الدولة و استحالة قيام السلطة المركزية بجميع المهام على المستوى الوطني وفي ظل اختلاف الاحتياجات و الأولويات ، الأمر الذي أدى الى ضرورة ترك المبادرة للهيئات المحلية .

وعليه تتمثل هذه الهيئة المحلية الإقليمية في الولاية ، والتي تعتبر أهم الأجهزة الادارية اللامركزية ، باعتبارها همزة وصل في النظام الجزائري بين الإدارة المركزية و اللامركزية وهذا مانجده من خلال الرجوع الى أحكام جميع القوانين التي مرت بها الولاية ، نجد أن المشرع الجزائري اعتمد على مبدأ الانتخاب (هيئة المداولة) ممثلة في المجلس الشعبي الولائي المنتخب و التعيين (الهيئة التنفيذية) ممثلة في الوالي ، إلا أنه منح سلطة عدم التركيز الاداري تحديدا

صلاحيات كبيرة على مستوى المحلي ، والتي قد تظهر لنا في تدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية عن طريق الوصاية الادارية .

وما يهمنا من هذه الدراسة هو هيئة المداولة و المتمثلة في المجلس الشعبي الولاىي الذي يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية .

وعليه فان وجود مصالح محلية لسكان الإقليم يعهد بإدارتها الى هيئات منتخبة من السكان المحليين، يعد نوعا من الاستقلالية من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت لها كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق وتحقيق التنمية المحلية ، ولكن إشراف وتوجيه السلطة المركزية و كذا المعوقات التي تواجه المجلس الشعبي الولاىي تعد قييدا و تقف حاجزا أمام استقلالية المجلس .

وعليه فان أبرز مظاهر استقلالية المجلس الشعبي الولاىي تكمن في ممارسته لمهامه و المتمثلة في النهوض بمشاريع التنمية في كافة المجالات على مستوى المحلي.

وما تجدر بنا الإشارة إليه أن مفهوم التنمية قد عرف تطورا من المفهوم التقليدي الذي ارتبط بالتنمية الاقتصادية دون غيرها من المجالات الأخرى ، الى المفهوم الحديث الذي يسند فكرة التنمية الى أبعادها الأخرى؛ أي التنمية بمختلف جوانبها السياسية، الاقتصادية، الثقافية، و حتى البشرية ؛ أي شملت كل المجالات التي تهتم المواطن على المستوى المحلي.

وعليه فإذا كانت التنمية الوطنية لها بعد وطني فان التنمية المحلية تجسيدا لها، وترتبط الأولى بالثانية باعتبار أن الهدف واحد.

وبهذا فان اعتبار المجلس الشعبي الولاىي كمجلس منتخب وهيئة تساهم في خلق روح التعاون بين السكان المحليين و تشجيعهم على مساهمتهم في تنمية مجتمعاتهم ، وباعتباره كقاعدة لامركزية تهدف نحو تجسيد الديمقراطية بما يحقق التنمية على المستوى المحلي ، ووجب منحه استقلالية أكبر لضمان فعالية أداءه.

1 - أهمية الموضوع

وسعيًا نحو اللامركزية لتحقيق التنمية المحلية في ظل تزايد مهام الدولة من جهة ، وفي ظل تكريس النظام الديمقراطي من خلال تجسيد الديمقراطية المحلية تتبع أهمية الدراسة من أهمية الموضوع: المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي وانطلاقًا من هذا تنقسم أهمية الموضوع الى:

أ- الأهمية العلمية (النظرية)

باعتبار أن المجلس الشعبي الولائي هيئة من الهيئات الأقرب الى المواطن و المسؤولة عن انشغالاته في الولاية ، فان اختصاصاته تتدرج بصفة عامة في أعمال التنمية الاقتصادية الاجتماعية، الثقافية، تهيئة الإقليم، فهو المسؤول عن نقل ما تقر به القوانين و التنظيمات عموما حول ما يهم الولاية و تحقيقه لهذه الأهداف في ظل استقلالية الممنوحة له و الرقابة المسلطة عليه.

كما يكتسي هذا الموضوع أهمية من خلال العلاقة المتلازمة للتنمية المحلية بالتنمية الوطنية ، وكذا علاقة التنظيم الاداري المحلي بالتنظيم المركزي، فالعلاقة عضوية ووظيفية فضعف إمكانيات التي يملكها المجلس الشعبي الولائي أدى الى حاجته لمساعدات سلطة المركزية، مما فتح المجال أمام تدخلها و التوسع في الرقابة الممارسة عليه وهذا ما كان له الأثر الكبير على استقلاليته.

ب- الأهمية العملية (التطبيقية)

وتتمثل في تبيان المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي و تجسيده من خلال النصوص القانونية، و مدى فعاليته على المستوى المحلي.

كما تبرز أهمية الموضوع العملية في الوقوف على أهم العوائق و التحديات التي تواجه المجلس الشعبي الولائي و التي تحول دون أداءه لمهامه ، وكذا محاولة استعراض العوامل المساعدة وسبل تفعيلها.

وتبرز عمليا كذلك في أن هناك فئة من الشعب لا تدرك أهمية المجلس الشعبي الولائي وصلاحياته ويعود ذلك الى غياب الوعي.

بالإضافة الى البحث عن آليات لتفعيل دور المجلس الشعبي الولائي في تجسيد اللامركزية بما يحقق التنمية المحلية ويظهر ذلك من خلال ما توصلت إليه هذه الدراسة من نتائج و توصيات و مدى التقيد بها.

2 أهداف الدراسة

تسعى الدراسة الى تحقيق هدف واحد أساسي يتمثل في بيان مدى فعالية المجلس الشعبي الولائي في تجسيد اللامركزية و تحقيق الديمقراطية بما يحقق التنمية المحلية.

3 أسباب اختيار الموضوع

وما دفعنا الى البحث في هذا الموضوع هو مجموعة من الاعتبارات الشخصية وكذا الموضوعية وسنتناولها فيمايلي:

3.1 الاعتبارات الشخصية:

عامل الرغبة الشخصية في دراسة هذا النوع من المواضيع، وتعرف أكثر على هذه الهيئة (المجلس الشعبي الولائي) عن قرب بتسليط الضوء عليها كجهاز منتخب فعال يعكس استقلاليتها من خلال صلاحياته و هيأكله.

3.2 الاعتبارات الموضوعية:

وتنقسم الى أسباب موضوعية و أخرى قانونية:

أ أسباب موضوعية: تتمثل فيمايلي:

- ✓ الأهمية البالغة التي يكتسيها المجلس الشعبي الولائي بوصفه هيئة هامة للتدخل في مختلف جوانب الحياة
- ✓ غياب دور الإعلام ووسائله بإبراز الدور الفعال للمجلس الشعبي الولائي و مركزه القانوني .

ب - أسباب قانونية:

- ✓ صدور قانون الولاية الجديد 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، و القيمة التي أضافها لمركز المجلس الشعبي الولائي و لصلاحياته.
- ✓ مدى استجابة القانون الجديد 07/12 للإصلاحات المرجوة من تعديل قانون الولاية 09/90 .

وعليه فهذه هي الأسباب التي دفعتنا الى اختيار موضوع المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي موضوعا للرسالة خاصة.

4 - إشكالية الموضوع:

ويعد موضوع الدراسة " المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي " من المواضيع الهامة باعتباره الهيئة الأقرب للمواطن و التي تختص بشؤونه المحلية وعليه وانطلاقا مما سبق فان إشكالية هذه الدراسة تتمحور حول:

الى أي مدى يمكن اعتبار المجلس الشعبي الولائي في الجزائر كهيئة لامركزية إدارية حقيقية وبالتالي صورة من صور تطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي؟

وينفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الجزئية التالية:

- ✓ فيما يتمثل دور المجلس الشعبي الولائي؟
- ✓ ما مدى فاعلية و مكانة المجلس الشعبي الولائي في النظام اللامركزي؟
- ✓ الى أي مدى يمكن اعتبار المجلس الشعبي الولائي قد حقق الأهداف المرجوة منه في ظل استقلالية و الرقابة؟
- ✓ ما مدى نجاعة المجلس الشعبي الولائي في النظام القانوني للولاية؟

5 - منهج الدراسة

سننتهج في دراسة هذا البحث المنهج التحليلي والمنهج المقارن.

وقد اعتمدنا المنهج التحليلي عندما تناولنا مختلف النصوص القانونية التي توّطر مهام المجلس وتبين صلاحياته، وتكوينه وهيكلته ، في حين لجأنا بشكل عارض الى المنهج المقارن من خلال المقارنة بين النصوص القانونية(قانون الولاية 07/12 ، 09/90) ، وكذا التشريع الجزائري و التونسي و المغربي في بعض النقاط و التفاصيل الخاصة بالصلاحيات.

6 - الدراسات السابقة

ومما تجدر الإشارة إليه هو أننا و أثناء دراستنا لهذا البحث وانجازه لم نقف على دراسات علمية متخصصة ومباشرة تتعلق بالمركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي و هذا رغم أننا انتقلنا الى عدة جامعات ، ولعل ذلك يعود الى حداثة الموضوع ، إلا أنه رغم ذلك وصل بين أيدينا دراسة قيمة وهي أطروحة دكتوراه ، والتي تبدو مشابهة لموضوعنا إلا أنها تختلف عنه في عدة جوانب نذكر منها: أنها تركز في دراستها على المجالس المحلية و لم تخص أحد المجالس بعينه، في حين كذلك تناولت هذه الدراسة في جانب خاص وهو في ظل التعددية السياسية.

الدراسة بعنوان : المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري.

وهي أطروحة دكتوراه دولة مقدمة من الباحثة: مزياني فريدة، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

7 - صعوبات الدراسة

ان الموضوع فضلا عن أهميته يبحث في المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي ، ورغم هذا قد واجهتنا عدة صعوبات بمناسبة انجازه أهمها:

✓ قلة الدراسات المتخصصة في موضوع البحث "المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي" الذي لم يلقى القدر الكافي من الاهتمام و البحث ودراسة بشكل خاص ، رغم أن الإدارة المحلية(الجماعات المحلية "البلدية و الولاية") أخذت القدر الكافي و الكبير من هذا الاهتمام .

✓ عدم توفر القدر الكافي من الوقت لدراسة هذا الموضوع؛ لأنه حقا يحتاج الى قدر أكبر من الاهتمام كونه الهيئة الأقرب الى المواطن والمعبرة عن آرائه لذا وجب التركيز عليها ومنحها مركز قانوني يليق بها.

وجاءت خطة البحث كآتي :

خطة البحث

في إطار الإجابة على الإشكالية الرئيسية قد قسمنا البحث الى فصلين ، تضمن الفصل الأول استقلالية المجلس الشعبي الولائي ؛ حيث تم تفصيله الى مبحثين ، في المبحث الأول مظاهر استقلالية المجلس الشعبي الولائي ، وأما المبحث الثاني فقد تم تخصيصه الى إصلاح هياكل المجلس الشعبي الولائي و أثره على استقلالية المجلس .

وفي الفصل الثاني فقد خصصناه للحديث عن حدود وضوابط استقلالية المجلس الشعبي الولائي من خلال مبحثين نتناول في الأول خضوع المجلس الشعبي الولائي الى الوصاية الادارية والثاني حدود وعقبات هذه استقلالية .

وأنهينا البحث بخاتمة ضمنا فيها أهم وأبرز النتائج المتوصل اليها، وكذا مجموعة من التوصيات.

الفصل الأول :
استقلالية المجلس
الشعبي الولائي

الفصل الأول: استقلالية المجلس الشعبي الولائي

إن استقلال الهيئات المحلية يعد أساس نظام اللامركزية الادارية، ويقصد به منحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها، فيتحقق استقلالها بتفقت و توزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات المركزية و اللامركزية ، وذلك بتشكيل إدارة محلية إقليمية مستقلة عن السلطات المركزية لتقوم بإدارة المصالح المحلية الإقليمية أو المصلحية .

وللحديث عن مدى استقلالية المجلس الشعبي الولائي ومدى تحقيقه للامركزية وذلك في أطر ديمقراطية وجب التطرق إلى الانتخاب باعتباره ضمانة دستورية وقانونية ومبدأ من مبادئ الديمقراطية تحول دون تدخل السلطة المركزية في تشكيل المجلس الشعبي الولائي، فطبقا لمبدأ حرية وتنوع الترشح فان النصوص القانونية تضمن للأحزاب حرية تقديم مرشحيهم ، وكذا كل مواطن يرى أنه أهلا وتتوافر فيه الشروط المطلوبة قانونا عليه أن يرشح نفسه للانتخابات.

و إن الاهتمام بها يعد من الأمور الهامة في المجلس حيث يتم من خلالها مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية و المحلية ، وعليه فصحة عملياتها يعد أمرا أساسيا، فكما اتسمت بالنزاهة و الدقة كلما تحققت دقة التعبير عن رأي المواطنين؛ لأنه إذا شابها خلل سيؤدي إلى الابتعاد على الرأي الحقيقي لهم.

وما أضافه قانون الولاية الجديد أنه حاول أن يمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي مكانة مرموقة والتي أغفلها قانون الولاية القديم من خلال انتخابه وتنصيبه.

وحرص المشرع على تحقيق مبدأ جماعة التسيير ومبدأ توزيع العمل بين الأجهزة المحلية، فلا يكون اجتماع المجلس مشروعا إلا بحضور أغلبية الأعضاء الممارسين و المشاركين في المداولة، ويتخذ قراراته وتكون لها حصانة في مواجهة الوالي.

إن نظام العمل في المجلس يعتبر من أهم المواضيع التي تبين الممارسات الديمقراطية في إطار الكفاءة الفعلية.

فما يقوم به المجلس من خلال دوراته ، فيما يخص وفيما يتعلق بالجانب الاقتصادي و الاجتماعي ، فيقدم خدمات للمواطنين ويعمل على تحقيق التنمية و التشارك في اتخاذ القرارات

السياسية و الإدارية ، وما يدعم أعمال المجلس كذلك هو صلاحياته من الجانب الرقابي والذي أولى لها المشرع اهتماما من خلال آليات رقابية وهي لجان التحقيق و السؤال الكتابي.

فيمارس المجلس صلاحياته من خلال أجهزته التي برزت وبشكل واضح لما لها من دور هام إذ يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة و مؤقتة لدراسة القضايا المحالة إليها من المجلس و التي تهم الهيئة المحلية.

ومما أشرنا إليه أن تدخل السلطة المركزية في تعيين بعض أعضاء السلطات المحلية(الوالي) وان كان لا ينفي عنها صفة اللامركزية الإدارية، إلا أنه يمس باستقلال هذه السلطات لما يملك من ازدواج في المهام، فهذا الازدواج يشكل تهديدا حقيقيا للاستقلال الولاية و هيئاتها والتي تجعلها في تبعية تامة لممثل السلطة المركزية ،بحيث تغطي اختصاصات اللاتركزية على اختصاصات اللامركزية، و هذا ما سيتم تناوله في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مظاهر استقلالية المجلس الشعبي الولائي.

المبحث الثاني: إصلاح هياكل المجلس الشعبي الولائي وأثره على استقلالية المجلس.

المبحث الأول: مظاهر استقلالية المجلس الشعبي الولائي

يقتضي النظام اللامركزي أن يعهد بإدارة و تسيير المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات و أجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، مما يخول لها الاستقلال القانوني، ومن ثمة فلن تشكل تلك الأجهزة المحلية بالانتخاب يعد من شروط قيام النظام اللامركزي فهناك رابط وثيق يربط بين اللامركزية و تشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بانتخاب و جودا وعدما ، و عليه فان الانتخاب كطريقة ديمقراطية تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية و عليه لم يضع المشرع الجزائري تعريفا واضحا و محددًا للانتخاب، فترك محاولات وضع تعريفات للفقهاء و الذي بدوره أثرى في ذلك و قدم العديد من التعريفات للانتخاب فقد عرفه الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا على أنه "الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة، و التي يتحقق عن طريقها تكوين الهيئات و المؤسسات النيابية"¹

كما عرفه الدكتور الأمين شريط على أنه "الوسيلة أو الطريقة التي بموجبها يختار المواطنون الأشخاص الذين تستند إليهم مهام ممارسة الحكم أو النيابة عنه"²

وما نلاحظه على التعريف الأول أنه جاء تعريفا عاما ولم يحدد بدقة الفئة التي سيتم انتخابها و إلى من تنتمي هذه الفئة و بذلك أهمل هذا التعريف جوانب متعددة كالفئة التي تمارس هذا الانتخاب بالإضافة إلى أن مصطلحاته تحتاج إلى تعريف كذلك مثل "المؤسسات النيابية" .

أما التعريف الثاني فقد قدم تعريفا أكثر وضوحا لكنه يحتاج إلى إيضاح أكثر، و عليه فان جميع هذه التعريفات حاولت إلى حد ما إعطاء التعريف الجامع و المانع للانتخاب.

ورغم صعوبة ذلك إلا أننا حاولنا تقديم هذا التعريف: وهو أنه : " أداة مشاركة الأفراد في الحياة السياسية ، وأهم الوسائل الديمقراطية التي تسمح بممارسة الشعب لحقه في إسناد

¹ - نقلا عن إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية "الدول والحكومات"، منشأة المعارف (ط1)، الإسكندرية، 2006، ص152.

² - نقلا عن الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية، (ط) الجزائر، 2007، ص 212.

السلطة لممثليه و ذلك وفق مجموعة من الإجراءات و المراحل، فمن خلاله يتم تولي سكان الوحدات المحلية إدارة شؤونهم بأنفسهم فهم لأدرى من غيرهم باحتياجاتهم و الأقدر على إدارة المرافق العامة و حل مشكلاتها و ذلك بوضع هيئات محلية منتخبة من طرف هؤلاء السكان "

إن الانتخاب يتطلب قدرا من الوعي و الثقافة ؛ وهذا ما لا يتوفر غالبا في سكان المحليين و في هذا المقام تجدر الإشارة إلى أن هناك جانب من الفقه اختلف في هذه المسألة و أصبح الانتخاب في المجلس المحلي بين مؤيد ومعارض ¹ .

وبصورة عامة تقوم انتخابات المجالس المحلية في الجزائر على نظامين: نظام الانتخابات بالقائمة. التمثيل النيابي ² .

و عليه قد جعل الدستور من المج لس المحلي منبرا للديمقراطية ؛و بها يتحقق تسيير الشعب لنفسه فيكون من أفراد الإقليم المنتخبين و المترشحين ¹ .

¹ - الاتجاه المؤيد للانتخاب: ويرى أن الانتخاب شرخا ضروريا لوجود نظام الإدارة المحلية من جهة ولاستقلالها من جهة أخرى، ويستند أصحابه إلى الحجج التالية نذكر منها:

- الانتخاب هو الحد الأدنى لقيام التنظيم الإداري اللامركزي،و أن تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة الحكومة يتنافى مع طبيعة النظام اللامركزي.

- ولما كانت اللامركزية الإقليمية تطبيقا لمبدأ ديمقراطي، ولما كان هذا المبدأ يستلزم اللجوء إلى الانتخاب لاختيار أعضاء الوحدة المحلية، إذ ذاك الانتخاب هو الوسيلة التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الوحدة المحلية.

- كما ذهب الأستاذ سليمان الطماوي كمؤيد للانتخاب بقوله: لا نعرف بلدا ديمقراطيا يشكل المجالس المحلية بغير انتخاب.

- الاتجاه المعارض للانتخاب: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن أسلوب اختيار أعضاء المجلس المحلي ليس شرخا لازما لاستقلال مجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها ونلخص حججهم فيما يلي:

- المجتمع المحلي غير مهيا بطبيعته لتطبيق نظام اختيار أعضاء المجتمع المحلي بالانتخاب وذلك لسبب ضعف المستوى التعليمي للناخبين، وسيادة النظام القبلي والعشائري الذي سيؤدي حتما إلى عدم فعالية الانتخاب و صورته في الواقع العملي.

- الانتخاب عادة لا يؤدي إلى انتقاء الأكفأ إداريا ، وبذلك تحرم المجالس المحلية من الكفاءات الإدارية المتخصصة

- للتفصيل أنظر: عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، (مذكرة ماجستير)، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010، ص 35.

- أنظر: سعدي الشيخ، التنظيم الإداري المحلي مفهومه، عناصر قيامه ومبررات تبنيه، المجلة الالكترونية لدراسات والأبحاث ص 17، 18 .

² - أحمد بيطام ،الاقتراع النسبي والتمثيلية "حالة الجزائر" (مذكرة ماجستير)، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005، ص 22.

المطلب الأول: الانتخاب كضمانة لتعيين في المجلس

يعد الانتخاب كضمانة حقيقة تجسد استقلالية المجلس في تعيين أعضائه ، وذلك من خلال انتخابهم وكذا الضمانات القانونية لانتخاب رئيسه وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب .

الفرع الأول: انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي

ان كيفية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي لم يطرأ عليها التغيير الكبير رغم تطورات التي مست قانون الولاية ، وهي تتم كمايلي:

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي من قوائم المترشحين الذين تقدمهم الأحزاب أو قائمة المترشحين الأحرار و هي أن تتضمن قائمة أعضاء المجلس الشعبي الولائي عدد من المترشحين مساو لعدد المقاعد المطلوب تقلدها ، ثم تودع هذه القائمة لدى ادارة الولاية و يسلم وصل إيداع بذلك ،وهذا يعد تصريحاً بالترشح ، ويجب أن يتضمن التصريح الموقع عليه من قبل كل مترشح مجموعة البيانات المتعلقة بالمترشح من: اسمه ولقبه،تاريخ ميلاد،العنوان الشخصي،المهنة،المؤهلات العلمية التي يملكها ،وهذا ينطبق كذلك على مستخلف كما يتضمن كذلك عنوان القائمة و الدائرة الانتخابية و البرنامج المعتمد من قبلها² .

وعليه فالانتخاب لا يتم هكذا ، فقد أوجب المشرع مجموعة من الشروط الواجب توفرها في كل من الناخب و المنتخب وهذا ما سنتطرق اليه في النظام الانتخابي:

¹ - لقد وضعت ضوابط العملية الانتخابية و النظام الانتخابي بداية بموجب الأمر رقم 07/97، المؤرخ في 06 مارس 1997، والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية الصادرة في 6 مارس 1997، العدد 12، ص 3 .

وما يليه من تعديلات لهذا القانون ،حيث كل قواعد العملية الانتخابية واحدة بالنسبة لكل من المجلس الشعبي الولائي والبلدي، وقد أدرجت في الأحكام المشتركة للقانون الانتخابات رقم 01/12، المؤرخ في 12 يناير 2012،المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية الصادرة في 14 يناير 2012 العدد الأول، ص 9 .

² - فريدة مزياني قصير،القانون الاداري"الجزء الأول"،مطبعة سخري ،الوادي،(ط1)،2001، ص 183 .
- أنظر: عمار بوضياف،التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق،جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،(ط1)، 2010، ص 147 .

أولاً: النظام الانتخابي

ان الحديث عن النظام الانتخابي يقتضي الإشارة الى محورين هامين و هما الناخب و المنتخب

1 -الشروط الواجب توافرها في الناخب :

يعتبر الانتخاب حق مكفول دستوريا و هذا ما نصت عليه المادة 50 من الدستور 1996 بقولها " أن كل موطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب و ينتخب" ورجوعا لقانون الانتخابات 01/12 نجده قد حددها في نص المادة 03 منه:"يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثماني عشرة(18) سنة كاملة يوم الاقتراع، وكان متمتعا بحقوقه المدني والسياسية ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به"

ومما نلاحظه أن المشرع الجزائري حدد سن الانتخاب بأقل من سن الرشد المنصوص عليها في المادة 40 من القانون المدني و المقدرة من ب 19 سنة و ما أراده المشرع من خلال هذا هو ضمان أكثر مشاركة للهيئة الناخبة.

- عدم وجود الناخبين في حالات تنافي¹ .

2 - الشروط الواجب توافرها في المترشح

يجب أن تتوافر في المرشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي جميع شروط الناخب المنصوص عليها في نص المادة 03 ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها أولا و تضاف اليها الشروط الخاصة بالعضوية و يمكن إجمالها فيما يلي:

- أن يكون بالغا ثلاثة وعشرين سنة على الأقل، فقد كان في قانون الانتخابات لسنة 1997 خمسة وعشرين سنة، وهذا دليل على أن التعديل الجديد الذي جاء به المشرع يخدم أكثر فئة الشباب داخل المجلس من جهة و يوسع من جهة أخرى من نطاق المشاركة.

¹ - المادة 05 من القانون العضوي رقم 01/12، المتعلق بنظام الانتخابات.

- أن يكون ذا جنسية جزائرية : و هذا الشرط طبيعي اذ الأمر يتعلق بحق سياسي ألا و هو حق الترشح، فيكون من المنطقي قصره على حاملي جنسية الدولة دون سواهم ولا يتصور أن يمتد هذا الحق للأجانب.
 - أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها: فلا يتصور التحاق شخص بالمجلس منتخبا و عضوا به ،ثم زوال الصفة عنه باستدعائه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها.
 - ألا يكون محكوما عليه في الجنايات و الجنح المنصوص عليها في المادة 05 من القانون العضوي للانتخابات و لم يرد اعتباره.
 - أن لا يكون معاقبا عليه نهائيا بسبب تهديد النظام العام و الإخلال بها .
- وهناك شروط أخرى:

- بأن يكون المترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب و فقا لشروط المحددة²
- و قد أعطى المشرع كذلك حظوظ للمرأة في الترشح و هذا ما أكدته التعديل الدستوري لسنة 2008 و ذلك بتحميل الدولة مهمة العمل على مضاعفة حظوظ المرأة في النيابة ضمن المجالس المنتخبة³.

وقصد المشرع من خلاله توسيع حظوظ تمثيل المرأة في مختلف المجالس المنتخبة المحلية هو وضعها في مكانة تعكس مكانتها الحقيقية في المجتمع ،وهذا لتحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين و اعترافا لتضحيات المرأة الجزائرية التي قدمتها إبان الثورة المسلحة منح لها هذا

¹ - المادة 78 من القانون العضوي 01/ 12 ، المتعلق بالانتخابات.

² - المادة 72 من القانون رقم 01/12، تنص على: "فضلا عن الشروط الأخرى التي يقتضيها القانون، يجب أن تكون القائمة المذكورة في المادة 71 من هذا القانون العضوي مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية. في حالة ما اذا لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية، ينبغي أن تدعم بتوقيع خمسة في المائة على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، على ألا يقل هذا العدد عن مائة وخمسين (150) ناخبا وألا يزيد عن ألف (1000) ناخب".

- أنظر: عمار بوضياف ،شرح قانون الولاية، جسر، الجزائر،(ط1)، 2012 ، ص 203.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور ، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،الصادرة في 8 ديسمبر 1991 ،العدد 76 ، ص 6 .

الحق، ومما تجدر الإشارة إليه أن هذا الموقف الذي اتخذته المشرع مستمد من المطلب الديمقراطي¹.

وتطبيق لهذا الالتزام الدستوري نجد أن رئيس الجمهورية أكد في أكثر من مناسبة وفي رسائله الموجهة للنساء الجزائريات وخاصة في عيد المرأة في الثامن مارس من كل سنة عن عدم ترده في استخدام كل ما تخوله له صلاحياته الدستورية لترقية الحقوق السياسية للمرأة الجزائرية، فقد خصص لها في انتخابات المجالس الشعبية الولائية نسبة 30 عندما يكون عدد المقاعد 35،39،43،47 مقعدا و 35 عندما يكون عدد المقاعد 51 الى 55 مقعدا، وبهذا يكون المشرع قد أعطى المرأة حق الترشح وأكد على أهمية تمثيلها في المجالس الولائية و بذلك يكون قد حقق نوع من الديمقراطية داخل المجلس الشعبي الولائي².

و تقدم تصريحات الترشح طبقا للقانون العضوي 01/12 قبل خمسين (50) يوما كاملة من تاريخ الاقتراع و لا يجوز بعد إيداع القائمة إحداث اضافة أو إلغاء أو تغيير في الترتيب، إلا في الحالات الاستثنائية جدا و يتعلق الأمر بحالة الوفاة أو حصول مانع قانوني كحبس أحد المرشحين أو الموجودين في القائمة، وفي هذه الحالة يمنح أجل لا يتجاوز شهر قبل تاريخ الاقتراع للحزب أو الأحزاب السياسية أو المشرفين على القائمة الحرة لتقديم مرشح جديد وحسن فعل المشرع فهذه المدة معقولة و كافية لضبط قائمة الترشح وتقديم الترشيحات، وكذا في و ضعه لهذه القيود التي ستقف حاجزا دون شك في كل من يرغب في احداث تجاوزات أو هدفه تعطيل و تأخير الانتخابات.

وعليه و حفاظا على مصداقية العملية الانتخابية أبعده المشرع فئات معينة و حرما حق الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الولائي خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل وأضاف فئة جديدة وهي: "الأمناء العامون للبلديات"³.

¹ - الفقرة 8 من ديباجة الدستور، مرجع سلبق " تبنى المؤسسات حتما على مشاركة كل جزائري و جزائرية في تسخير الشؤون العمومية و القدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة".

² - عمار عباس ونصر الدين بن طيفور، توسيع حظوظ مشاركة المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة لتحقيق المساواة عن طريق التمييز الايجابي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعتي معسكر و تلمسان، ص 88.

³ - المادة 83 من قانون رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات، ذكرت هذه المادة فئة الأمناء العامون للبلديات والتي لم يسبق ذكرها في الأمر رقم 07/97، المتعلق بالانتخابات السابق.

والحكمة التي أرادها المشرع من خلال عدم السماح لهذه الفئات بالترشح تبدو واضحة وهذا ضمانا لعدم استعمال نفوذها وسلطتها لربح الانتخابات.

ثالثا: إجراءات سير العملية الانتخابية

تتضمن العملية الانتخابية مجموع الإجراءات والأعمال التي فرضها المشرع من خلال قانون الانتخابات بدءا بإعداد القوائم الانتخابية و مراجعتها الى غاية الفرز و إعلان النتائج.

- 1 استدعاء الهيئة الانتخابية: تستدعي الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي خلال الأشهر الثلاثة التي تسبق تاريخ إجراء الانتخابات، و تعطى هذه الفترة للناخب لتعرف على المرشحين و برامجهم و بهذا يكون الناخب مستعدا لإدلاء بصوت ناضج وواعي في الانتخابات¹.
- 2 الاقتراع : يحدد الاقتراع بمرسوم رئاسي و يدوم ليوم واحد وذلك ابتداء من الساعة الثامنة صباحا الى غاية الساعة مساء حيث يكون الاقتراع في الدائرة الانتخابية فيوزع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت التي توضع تحت مسؤولية موظفين معينون، كما يمكن لوزير الداخلية بطلب من الوالي أن يرخص لهم بقرار بتقديم افتتاح الاقتراع باثنين و سبعين ساعة على الأقل في البلديات التي يتعذر عليها إجراء الاقتراع في اليوم واحد و هذا بسبب بعد مكاتب التصويت و تشتت السكان.

و تقتضي المساواة في الاقتراع أن يكون لكل ناخب صوت واحد وأن يصوت في دائرة انتخابية واحدة².

¹ - فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، (أطروحة دكتوراه دولة)، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006، ص 71 .

² - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة برج باجي مختار، (ب.ط) عنابة، (ب،س،ن)، ص 147.

- أنظر المواد: 29، 30 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات .
- أوضحت المادة 31 من القانون 01/12 أن للاقتراع خاصيتان هما: شخصي وسري، ولكنها لم ترد فيها صفة العمومية:

لكن المشرع راعى ظروف الناخب الذي يوجد في وضع يمنعه م التصويت شخصيا و أجاز استعمال الوكالة في الحالات¹ .

3 الفرز: ويتمثل في عملية حساب الأصوات؛ وهي مرحلة في غاية الخطورة لذا يجب ضبطها بشكل دقيق لضمان نزاهة العملية الانتخابية فالفرز يتم أي بعد اختتام الاقتراع و تتواصل دون انقطاع حتى نهاية الفرز في مكاتب التصويت و من حيث الشكل يتم ع لفا أي بحضور الناخبين ، و يتولى الفرز الناخبون أنفسهم بعد اختيارهم من قبل أعضاء مكتب التصويت.

4 إعلان النتائج : وتتشرف عليها لجنة ولائية تتكون من رئيس قاضي ومساعدين اثنين يعينهم الوالي من بين ناخبي الولاية خارج دائرة المترشحين المنتميين إلى أحزابهم و أوليائهم و أصهارهم إلى غاية الدرجة الثالثة ، وتجتمع اللجنة الولائية بمقر الولاية وتلزم بإنهاء عملها خلال ثمانية و أربعين ساعة على اختتام الاقتراع وتعلن النتائج².

أ- العمومية: فهو عام و لا يخص جنس دون آخر ولا يقتصر على فئة دون أخرى لأنه حق لكل جزائري و جزائرية بلغ سن الثمانية عشر كاملة و متمتعاً بالحقوق المدنية و السياسي.

ب- السرية: وهو أن يعبر الناخب عن إرادته في الانتخاب بصفة سرية ولقد عمل القانون على تجسيد هذا المبدأ بتوفير وسائل السرية و هي: المظروف الخاص و المعزل.

ج- الشخصية: ان التعبير عن الإرادة في مجال الانتخابات يتم بصفة شخصية بحيث منح المشرع للناخب حرية الاختيار ، و في حالة و جود هذا الناخب في حالة عجز يحول دون السماح له بالإدلاء برأيه و التوجه الى مراكز التصويت أجاز له المشرع أن يستعين بشخص آخر ليحل مكانه و يصوت له نيابة عنه و بذلك أجاز له استعمال نظام الوكالة.

¹ - المادة 53 من القانون رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

² - فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 144، 145 .

- أنظر: عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق، 155، 156 .

ثالثا: الوضعية القانونية للمنتخب

لم يأتي قانون الولاية الجديد بتطور هام، فيما يخص المركز القانوني للمنتخب المحلي، وسيوضح هذا من خلال التطرق الى المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي الولائي (أولا) و المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي (ثانيا).

أولا: المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي الولائي

لم يأتي قانون الولاية 07/12 بتغيير كبير في وضعية المنتخب المحلي، حيث كرس أربع حالات لزوال صفة المنتخب؛ وهي حالة الوفاة، الاستقالة، الإقصاء، وحالة حصول مانع قانوني، وفي كل الحالات يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي، بينما يكون إثبات فقدان الصفة للمنتخب بموجب قرار وزير الداخلية، ولقد أعطى القانون الجديد للولاية للمنتخب حق الطعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة¹.

حمل القانون حالة جديدة لإنهاء صفة المنتخب الولائي على غرار المنتخب البلدي؛ وهي حالة التخلي على عن العهدة؛ أي غياب العضو عن ثلاث (03) دورات عادية للمجلس خلال نفس السنة، ويثبت التخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي².

ماعدا ذلك لم يحمل قانون 07/12 تغيير في مركز القانوني للمنتخب؛ حيث حافظ على ما كرسه قانون 09/90 من واجب حماية المنتخب وتعويضه في حالة الضرر الناجم عن حوادث أثناء أداء مهامه.

¹ - المادة 40 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

² - المادة 43 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

- وردت حالة أخرى في المادة 44 من مشروع قانون الولاية، أمانة الحكومة، (د،س،ن)؛ وهي حالة تعرض الحزب السياسي الذي ينتمي إليه المنتخب الى الحل؛ هذه الحالة اقترحت أيضا في مشروع قانون البلدية... لكنها أسقطت من طرف النواب.

ثانيا: المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي

يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي وهو ملزم بالإقامة على إقليم الولاية ، وفي حالة مانع مؤقت يعين رئيس المجلس واحد من نوابه لاستخلافه في مهامه ، وإذا استحال عليه ذلك، يقوم المجلس الشعبي الولائي ويعين أحد نواب الرئيس ،وان تعذر ذلك ينويه أحد أعضاء المجلس¹ .

وبالإضافة الى الحالات العامة لانقضاء صفة المنتخب، يعلن عن تخلي عن العهدة ؛إذا تغيب الرئيس عن دورتين عاديتين في السنة بدون عذر مقبول² .

أما بالنسبة للاستقالة ،فقد وضح قانون الولاية ؛أنها تكون سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها أمام المجلس ،ويتم الاستخلاف في غضون شهر³ .

وتجدر الإشارة الى أن إجراء سحب الثقة المقترح في نص مشروع قانون الولاية الذي قدمته الحكومة⁴.

أما بالنسبة للعلاوات الممنوحة لهم، فعلى غرار المنتخبين البلديين، حملت المادة 5 من المرسوم التنفيذي (13-91)⁵ ، وتطبيقا للمادتين 69، 70 من قانون الولاية (07/12)⁶ ، تحسينا في علاوة التمثيل لمنتخب المجلس الشعبي المحلي.

¹ - المادة 63 من القانون 07/12 .

² - المادة 64 القانون رقم 07/12 .

³ - المادة 65، 66، من القانون رقم 07/12.

⁴ - المادة 66 من مشروع قانون الولاية ، نصت على إمكانية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي الولائي ،وحددت إجراءاتها ،حيث يمكن للأغلبية المطلقة طلب استدعاء دورة غير عادية لهذا الغرض ، وفي حالة رفضه الاستجابة يمكن للوالي استدعاء المجلس في دورة غير عادية إذا صوت ثلثي (3/2) الأعضاء على سحب الثقة ،يقال الرئيس دون المساس بصفته كمنتخب ، ويستخلف وفق الكيفية المقررة، وفي حالة رفض التصويت بسحب الثقة لا يمكن إعادة إدراجه خلال السنة التي تلي الرفض، كما لا يمكن إدراج أي تصويت بسحب الثقة خلال السنة التي تلي انتخاب الرئيس ولا السنة التي تسبق انتهاء العهدة الانتخابية .

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 13-91 ، المؤرخ في 25 فيفري 2013، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات

الممنوحة لهم ،الجريدة الرسمية العدد 12 ، المؤرخة في 27 فيفري 2013. ص 13 .

⁶ - المادة 69 من القانون رقم 07/12 ، تنص على أنه "يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة بصفة تامة لعهدتهم الانتخابية ، ويتم انتخاب المنتخبين المذكورين أعلاه بصفة دائمة من أجل أداء مهامهم ..."

كما أصبحت المنح و العلاوات التي يستفيد منها رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة بالمجلس جد معتبرة وذلك وفقا لعدد مقاعد المجلس.

الفرع الثاني: الضمانات القانونية لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

لقد أعطى قانون الولاية الجديد 07-12 لرئيس المجلس أهمية خاصة هذا لإضفاء المزيد من الجدية بالنسبة لرؤساء المجالس الشعبية الولائية، فبحكم المنصب السامي لرئيس المجلس الشعبي الولائي وماله من مكانة رفيعة فقد وفر له مجموعة من الضمانات القانونية أثناء انتخابه وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

أولا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيس المجلس¹ ويتم الانتخاب بصفة سرية احتراما لإدارة وتوجه كل منتخب ولائي وقناعته الشخصية، وهذا خلال الثمانية أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.

وقد حرص المشرع على أن يشرف على عملية اختيار رئيس المجلس مكتب مؤقت يسمى بمكتب المجلس؛ وهو هيئة مؤقتة تتكون من المنتخب الولائي الأكبر سنا يساعده منتخبان من اصغر الأعضاء سنا يقوم باستقبال ترشيحات رئاسة المجلس وإعداده لقائمة المترشحين، ويعتبر هذا المكتب ضمانا أقرها المشروع بموجب القانون الجديد، ولم يشر إليها قانون الولاية سنة 1990 فقد أوجد المشروع هذه الهيئة التي تزول وتحل قانونا بمجرد انتخاب رئيس المجلس لضمان حسن سير ونظام عملية انتخابه، فيقدم المترشح لانتخابات رئاسة المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، فإذا تحصلت هذه القائمة حزبية

- وتنص المادة 70 من القانون رقم 07/12 على أنه "يتقاضى رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة وكذا أعضاء المنديبيات الولائية المنصوص عليهم في المواد 34، 49، 59، 62، بمناسبة ممارسة عهدتهم علاوات وتعويزات ملائمة تتكفل بها ميزانية الولاية..."

¹ - المواد، 58، 59، 60، من قانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية.

للتفصيل انظر: - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 208.

- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 172.

- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 148.

كانت أو حرة على أغلبية المقاعد كان لها الحق في تقديم مرشح عنها لرئاسة المجلس الشعبي الولائي وهذا ما يتماشى مع أصول الديمقراطية.

أما في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمتين الفائزتين على الأقل بخمسة وثلاثين بالمائة تقديم مرشح عنها.

وفي حالة عدم وصول أية قائمة على النسبة المئوية المطلوبة يمكن لكل قائمة فائزة بمقاعد تقديم مرشح عنها، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي كل مترشح حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

ولكن إذا لم يحصل إي مترشح على الأغلبية المطلوبة يتم إعادة الانتخاب لدور ثاني بين المترشحين الحائزين على الرتبة الأولى والثانية فقط ، ويعلن فائزا برئاسة المجلس الشعبي الولائي المتحصل على أغلبية الأصوات.

أما في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا للمجلس أكبر الأعضاء سنا وفي نهاية عملية اختيار الرئيس، يعد مكتب المجلس محضر النتائج النهائية يسلمه إلى الوالي وينشر في اللوحات المخصصة للإعلانات في مقر الولاية وسائر البلديات التابعة لها .

وبهذا يكون المشروع قد وضع كل الاحتمالات وذلك لتفادي أي مشاكل أو عوائق تحول دون تعيين رئيس المجلس الشعبي الولائي .

ثانيا: تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي:

أضافت المادة 61 من قانون الولاية الجديد 07/12 طابعا خاصا و مميذا لعملية تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي، حيث فرضت هذه المادة انعقاد جلسة عامة تعقد بمقر الولاية يحضرها الوالي وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية⁽¹⁾ وهذا ما لم يتطرق له قانون الولاية 09/90.

ومما يجدر الإشارة إليه هو أن المشروع أقر هذه الضمانة وأحاط بها رئيس المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد وأخصها في مرحلة تنصيبه، وهذا ان دل فانه يدل على تأكيده

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 209 .

على أن لرئيس المجلس الشعبي الولائي منصب هام وجب الحرص على إعطائه قدرا من الخصوصية والأهمية لأنه يتعلق بمنصب محلي له مكانة رفيعة.

وعليه خلال الثمانية أيام من تنصيبه يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي اختيار نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للموافقة عليهم، ويتم اختيارهم حسب مقاعد المجلس الشعبي الولائي فيتم اختيار نائبين بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من خمسة و ثلاثون (35) إلى تسعة و ثلاثون (39) منتخبا وثلاثة (03) نواب للمجالس الشعبية الولائية التي يصل عدد منتخبها ما بين ثلاثة وأربعون (43)، وسبعة وأربعون (47)، وستة نواب للمجالس المتكونة من واحد وخمسون وخمسة وخمسون (51 ، 55) منتخبا¹.

هذا ما يميز قانون الولاية الجديد عن القانون القديم² الذي لم يحدد عدد نواب الرئيس واكتفى في نص المادة ستة وعشرون منه: "أن رئيس المجلس يختار مساعدا له أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للموافقة عليهم"

كما اوجب القانون على رئيس المجلس الإقامة على إقليم الولاية، وهذا لكي يكون اقرب إلى سكان الولاية وأكثر احتكاك بهم ومعرفة أوضاعهم وسائر انشغالاتهم، ففرض عليه التفرغ بصفة دائمة لممارسة مهامه فأيا كانت وظيفته فانه؛ سينتدب طوال عهدة المجلس الشعبي الولائي وهذا ما ينطبق كذلك على نوابه وعليه سيتقاضون علاوات وتعويضات ملائمة تتكفل بها ميزانية الولاية.

أما في حالة حدوث مانع مؤقت لرئيس المجلس يعين الرئيس احد نوابه لاستخلافه في مهامه إذا استحال عليه تعيين مستخلف عنه تولى المجلس نيابة عنه اختيار احد نواب رئيس المجلس وتكليفه مؤقتا بمهام الرئاسة.

¹ - المادة 62 من قانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية.

² - قانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 افريل 1990، المتضمن القانون المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية الصادرة في 11 أفريل 1990، العدد 15، ص 504.

- للتفصيل انظر المواد، 61، 63، 66، 68، 69، 70 من القانون رقم 07/12.

ومما يتبين لنا كذلك أن المشرع أعطى لرئيس المجلس أهمية كبيرة وخاصة، وهو ما أورده في نص المادة (64) من قانون الولاية الجديد ومفادها؛ أن غياب رئيس المجلس على دورتين عاديتين دون عذر مقبول فإنه يكون في وضعية تخلي عن العهدة بعد مداولة المجلس وهذا على عكس المنتخب الذي اعتبره متخليا عن عهدته إذا تغيب بدون عذر في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة.

وهذا لإضفاء نوع من الصرامة بالنسبة لرئيس المجلس وإذا كانت هذه الرئاسة مارة في القانون الجزائري طوال العهدة كأصل عام غير أن القانون ذاته اعترف لرئيس المجلس بتقديم استقالته أمام المجلس وتكون سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها ويبلغ الوالي بذلك.

وفي حالة استقالة رئيس المجلس برغبة منه أو بوفاته أو إعفائه بسبب التخلي عن العهدة يستخلف بالمرشح الذي يليه في نفس القائمة في اجل (30) يوما ويعاب عليه اذا لم يرد بصراحة وبدأت بدا هذا الأجل فكان عليه أن يولي اهتمام اكبر يلتزم في دقة في الآجال والمواعيد فكان عليه النص صراحة يقوله في اجل (30) يوما من تقديم الاستقالة وعليه من خلال الأحكام الجديدة التي جاء بها المشرع والمتعلقة برئيس لمجلس أكد من خلالها على المكانة المرموقة له وعلى أن تجديده ضروري وهام في حضور الدورات وهذا ما لم يشر له في قانون الولاية القديم.

المطلب الثاني: حصانة مداولات المجلس الشعبي الولائي ضد إلغاء الوالي

ان استقلالية المجلس الشعبي الولائي لا تتحقق بانتخاب أعضائه فقط بل يجب أن يسير بشكل جماعي، فالجانب العملي الذي يجسده نظام العمل في المجلس يعتبر من أهم المواضيع التي تبين مدى الممارسات الديمقراطية التي تقوم هذه الهيئة؛ ولكن قد يشوب هذه الأعمال بعض العيوب التي تدفع بالوالي إلى الطعن فيها، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب وفي الفرع الأول دورات ونظام سير المداولات، والفرع الثاني أثر الطعن الذي يقدمه الوالي على هذه المداولات .

الفرع الأول: دورات ونظام سير المداولات.

يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دوراته العادية و الاستثنائية ، ويضبط هذه الدورات نظام محددة يحكم سير مداولاته ، وهذا ماستتناوله فيما يلي:

أولاً: دورات المجلس الشعبي الولائي

يعقد المجلس الشعبي الولائي وجوبا أربع دورات عادية في السنة ومدة كل دورة خمسة عشرة يوما على الأكثر، يمكن تمديدها بقرار من أغلبية أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي ولمدة لا تتجاوز سبعة أيام¹ ومقارنة بقانون البلدية نجده أنه لم يحددها وترك ذلك لجدول أعمالها في كل دورة، أما بالنسبة لنظام الولاية القديم فقد كان المجلس يعقد ثلاث دورات فقط في السنة² وهذا غير كافي لاطلاع المجلس وحرصه على شؤونه العامة في الولاية.

وحسنا فعل مشرع في زيادة عدد هذه الدورات، تجرى هذه الأخيرة في الأشهر التالية : مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر، وشدد قانون الولاية انه لا يمكن جمع هذه الدورات ويمكن للمجلس كذلك أن يعقد دورات استثنائية وذلك بطلب من رئيس المجلس أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي .

وعليه فقد أناط قانون الولاية لرئيس المجلس توجيه الاستدعاء للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال وذلك عن طريق البريد الالكتروني لاجتماع المجلس، لهذا قبل عشرة أيام من تاريخ بداية الدورة وتسلم إليهم عن طريق وصل يثبت ذلك، وقد أحدث ذلك المشرع الإرسال الالكتروني بقانون الولاية الجديد لضمان سرعة وصول الاستدعاءات؛ التي قد ينجر عن تأخيرها تعطيل انعقاد الدورة وفي الحالة الاستثنائية تفرض فترة الاستدعاء على أن لا يقل عن يوم واحد ومن باب تفعيل المشاركة يرى الدكتور عمار بوضياف³ أنه كان حري بالمشرع أن

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق ، ص 159.

² - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (ط2)، 1980، ص 138.

³ - عمار بوضياف :شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ص 219، 221 .

⁻ انظر عمار عوابدي ،القانون الاداري "الجزء الأول" النظام الاداري " ،ديوان المطبوعات الجامعية،(ب،ط)، 2000 ص 261 .

يلزم رئيس المجلس الشعبي الولائي بنشر مشروع جدول الأعمال المعد تشاركي¹ مع الوالي، ويطلع عليه سكان الولاية بغرض تمكين خاصة المجتمع المدني من إضافة نقطة معينة في جدول.

وعليه أُويد الدكتور بما جاء به من اقتراح وأدعمه بقولي أن فتح المجال لسكان الولاية لاطلاع على الجدول الأعمال وتقديم اقتراحاتهم بإشارتهم إلى نقاط معينة قد تكون أكثر أهمية وألوية من النقاط المقترحة؛ لأن هؤلاء السكان هم من يعيشون هذه الظروف فعلا، وبذلك تكون آراءهم أكثر عمقا، وبهذا سيحدد أكثر المواضيع أهمية.

وما أشار إليه كذلك الأستاذ الدكتور عمار بوضياف هو ضرورة تفعيل دور الجمعيات ومساهماتها؛ فأراءها واقتراحاتها تعكس آراء المجتمع المدني، فكان على المشرع فسح مجال إسهامها وسبل المشاركة في تسير الشأن المحلي كقوة اقتراح وبهذا يتم وضع جدول الأعمال بمساهمة من المجتمع المدني، وليس ضمن دائرة المجلس المغلقة وبهذا نكون كذلك قد لمسنا فعلا جانبا من استقلالية لهيئة المداولة.

ثانيا: نظام سير المداولات

تجرى المداولات و أشغال المجلس الشعبي الولائي باللغة العربية وتحرر المحاضر بنفس اللغة وتكون جلسات المجلس علنية؛ بهدف اطلاع السكان المحليين على الأعمال والقرارات التي تتخذ داخل الجلسات ليتمكن الناخبين من متابعة ما يدور فيها من مناقشات مباشرة؛ وهذا بغرض توسيع الرقابة الشعبية وإضفاء الشفافية على مداولات المجلس، وتكون المداولات سرية ومغلقة في حالتين حصرهما المشرع في دراسة المسائل التأديبية الخاصة بالأعضاء ودراسة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، وهذه الأخيرة حالة جديدة أحدثها المشرع ولم تتم الإشارة إليها في قانون الولاية القديم الذي خص بالذكر والاستثناء حالة تأديب عضو منتخب أو دراسة المسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام العام¹.

ويشترط لصحة المداولة اكتمال النصاب القانوني؛ أي حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين، ويتخذ القرار أثناء المداولة بالأغلبية البسيطة عند التصويت في حالة تساوي الأصوات يرجع صوت الرئيس وتوقع المداولات، ويؤجل الاجتماع بقوة القانون في حالة

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 229.

عدم توافر النصاب القانوني وفي حالة عدم بلوغ النصاب بعد استدعاء ان متتاليان يفصل بينهما ثلاثة أيام؛ وتكون المداولة التي تعد بعد الاستدعاء الثالث قانونية مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، الحكمة من عقد الجلسة أيا كان عدد الأعضاء الحاضرين هي عدم تعطيل سير الشؤون العامة¹ لأسباب الغياب وخاصة وأن يشرع فتح سبل للعضو المنتخب بأن يوكل كتابيا زميلا له؛ في حالة وجود مانع لهو، ولا يجوز للوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة ولا تصح هذه الوكالة إلا لجلسة واحدة .

تسجل هذه المداولات للمجلس في سجل خاص يؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا ومن هنا كان حري بالمشروع أن يحدد جهة الاختصاص وينص صراحة على المحكمة الإدارية لرفع أي لبس في قواعد الاختصاص، ويرسل مستخلص المداولة في اجل 8 أيام للوالي من قبل رئيس المجلس مقابل وصل استلام.

الفرع الثاني: أثر طعن الوالي على حصانة مداولات المجلس الشعبي الولائي في ظل القانوني 09/90 و 07/12

ان القاعدة العامة هي وجوب أن تصدر أعمال وقرارات المجلس الشعبي الولائي في نطاق القانون، وكل عمل يصدر مخالفا للقواعد الشكلية أو الموضوعية يكون باطلا.

ولكي يتمكن الوالي من الإشراف على تنفيذ القرارات المتخذة في مداولات المجلس، وله حق مراقبة سير العمل بالمصالح و الهيئات التابعة للولاية و اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ قرارات المجلس، وعليه يلجا للطعن فيها عن طريق الطعن الإداري والطعن القضائي وتتمثل في مداولات الباطلة بطلانا مطلقا و المداولات القابلة للإبطال.

وهذا ما سيتم تناوله في هذا الفرع، سنتطرق أولا إلى مدى القوة التنفيذية للمداولات في قانون الولاية القديم وثانيا مدى قوتها في قانون الولاية الجديد.

¹ فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 174.

- أنظر : فريدة مزياي ، مبادئ القانون الاداري ، مرجع سابق ،ص 191.

أولاً: القوة التنفيذية لمداورات المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 09/90

ان الأعمال القانونية النهائية الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في نطاق الاختصاصات المحددة في القانون وفي حدود مبدأ الشرعية القانونية، تكون نافذة من تاريخ صدورها وهناك بعض الحالات يشترط القانون توقف نفاذ وسريان القرارات الصادرة عن المجلس على تصديق وزير الداخلية¹ وتتمثل في المداورات التي يكون التصديق عليها ضمناً فتنفذ بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى خمسة عشر يوماً إلا في حالة وجد أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به وأحكام المواد (50، 52، 53)².

أما بالنسبة للمداورات الباطلة بطلاناً مطلقاً أي بحكم القانون نصت عليها المادة (51) من قانون الولاية وبهذا يبطل الوالي المداولة بعد تقديم الطعن الإداري لوزير الداخلية، هذا الأخير الذي يعلل بقرار سبب عن بطلان المداولة فهو المختص بالرقابة عن الولاية، ناهيك أن هناك مداورات قابلة للإبطال تناولتها المادة (52) من قانون الولاية لسنة 1990، وهذه المداورات القابلة للإلغاء أو الإبطال هي التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء، وتكون بطلب من الوالي أو ناخب أو دافع ضريبة خلال خمسة عشر يوماً من إشهار المداولة؛ حيث يقدم الطلب إلى وزير الداخلية الذي يتعين عليه أن يفصل فيه خلال مدة شهر وفي حالة عدم فصله بعد انقضاء مدة الأجل تصبح هذه المداولة نافذة³.

ولكن المشرع الجزائري منح للمجلس الشعبي الولائي وسيلة رد الفعل على حق الطعن فرئيس المجلس يمكن أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة أو يعلم إلغاؤها أو يرفض المصادقة عليها أو يطعن لدى مجلس الدولة صاحب اختصاص.

¹ - فريدة مزياني قصير، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 193.

² - القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية.

³ - عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، (مذكرة ماجستير)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010، ص

ثانياً: القوة التنفيذية لمداولات المجلس الشعبي الولائي في ضل قانون الولاية الجديد 07/12

وما نجد في قانون الولاية الجديد أنه أعطى لمداولات المجلس الشعبي الولائي قوة أكثر من التي كان يتمتع بها في ظل قانون الولاية القديم.

فبدأ بخصوص ترتيب المداولات الباطلة بطلاناً مطلقاً بقوة القانون وأضاف حالة جديدة من حالات بطلان المداولة، ويتعلق الأمر بالمساس برموز الدولة، وكذا المداولة الغير محررة باللغة العربية؛ ومن هنا أعطى المشرع أهمية للغة المداولة ورتب على تخلفها البطلان، بالإضافة إلى حالة التداول خارج مقر المجلس، وإذا تبين للوالي أن المداولة غير مطابقة للقوانين و التنظيمات طبقاً للمادة (53) فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل (21) يوماً التي تلي اتخاذ المداولة لإقرارها بطلانها.

فلن يضطر الوالي لتقديم طلب إبطال المداولة لوزير الداخلية بل يتجه للقضاء مباشرة ومن خلال هذا نتضح لنا حصانة مداولات المجلس الشعبي الولائي في مواجهة إلغاء الوالي التي أقرها قانون الولاية الجديد؛ بمنح قراراته القوة التنفيذية وهذا ما أضفى حقا استقلالية على المجلس.

أما بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانيات و الحسابات و التنازل عن عقار واقتناؤه أو تبادله واتفاقيات التوأمة، الهبات و الوصايا الأجنبية؛ فهذه حالات جديدة تم إحداثها بموجب قانون الولاية الجديد، ولا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عنها في أجل أقصاه شهران، ويلزم كل عضو في المجلس الشعبي الولائي ويكون في وضعية تعارض المصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وأكد المشرع في هذا المقام حتى بالنسبة لرئيس المجلس؛ إذا كان في هذه الوضعية يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي.

وعليه يمكن للوالي هنا أيضا أن يثير بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة (56) خلال الخمسة عشر يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس التي اتخذت خلالها المداولة، وبممكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية؛ له مصلحة في ذلك خلال خمسة عشر يوماً بعد إصاق المداولة ويرسل هذا الطلب برسالة يوصي عليها الوالي مقابل

وصل استلام ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت؛ وهذا طبقاً لأحكام المادة (56) ¹ .

وبهذا نستنتج أن المشرع قد حصن مداولات المجلس الشعبي الولائي ضد إلغاء الوالي وهذا ما لم نجده في قانون الولاية القديم؛ الذي أجاز فيه للوالي أخذ الطريق الإداري، لكن في القانون الجديد للولاية أخذ الطابع القضائي.

وعليه فإن لحصانة مداولاته ضد الإبطال الإداري حقيقة أثر على المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي فقد رجحت كفته، وأصبحت الوصاية الإدارية الممثلة في الوالي ووزير الداخلية عاجزين عن إلغاء أي مداولة بدون الرجوع والاستعانة بالقضاء الإداري، وهذا مكسب كبير يقوي في حقيقة الأمر من مركز الهيئات المحلية في مواجهة الوصاية الإدارية ويضمن لها نوع من الاستقلالية تعبد لها الطريق لتحقيق التنمية المحلية على أكمل وجه ².

المطلب الثالث: مدى استقلالية المجلس الشعبي الولائي في ممارسة اختصاصاته.

تفترض الديمقراطية المحلية أن يكون للمجلس الشعبي الولائي حرية المبادرة وسلطة القرار في تسيير شؤونه، وإلا أصبح هذا المجلس جهاز صوري عام عن القيام بالدور المنوط به فتؤول الديمقراطية إلى الجمود وعدم التطبيق.

وعليه ونظراً لمحورية دور المجلس الشعبي الولائي كمحرك للتنمية ³ المحلية كونه المعبر عن إرادة المواطنين وانشغالاتهم، فقد اعتمد المشرع الجزائري مبدأ إطلاق اختصاص للمجلس

¹ - أنظر المواد: 53،54،55،56،57 من قانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية.

- للتفصيل أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 146، 147، 148 .

² - عبد العالي حاحا، إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي والإشكاليات المتعلقة بها في ظل قانون الولاية الجديد، الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، يومي 03،04 مارس 2014 ، ص 2 .

³ - التنمية : وهي عملية يجرى بمقتضاها التخطيط لمختلف العمليات و تنفيذها على أساس تعاون الجهود الأهلية و الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للمجتمعات المحلية عبر عملية تعبئة وتنظيم مجهود أفراد المجتمع و جماعاته وتوجيهها للعمل المشترك مع الهيئات الحكومية بأساليب ديمقراطية في حل مشكلات المجتمع وتهيئة مقومات الحياة الكريمة لأفراده.

وهذا حرصا منه على تمكينه من التدخل في كل شؤون الولاية وبإضافة الى تدعيمه بصلاحيات رقابية .

وعليه فقد تعددت الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي من خلال صلاحياته ومهام رئيسه(الفرع الأول) ، والصلاحيات الرقابية للمجلس (الفرع الثاني)،وهذا ما سنتناوله في مايلي:

الفرع الأول: اختصاصات المحلية للمجلس الشعبي الولائي:

خص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي (29) مادة، وهذا ان دل فانه يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس التي لا شك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم، فيعالج المجلس جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولات، وبذلك يتداول في المهام و الاختصاصات المتعددة بموجب القوانين و التنظيمات، وعموما حول كل قضية تهم الولاية وترفع إليها باقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي.

أولا: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

تشغل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي جميع أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وميادين ومجالات مختلفة سنتطرق إليها فيما يلي:

1- في مجال التنمية الاقتصادية و الهياكل القاعدية:

يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية المحلية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي، تحدد فيه الأهداف المسطرة و يبين فيه وسائل الدولة المسطرة و برامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية¹ يعتمد هذا المخطط كإطار للترقية و العمل من اجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في الولاية، فيناقش المجلس الشعبي هذا المخطط و يبدي اقتراحاته، و طبقا للمواد(88-91)² يبادر المجلس بالأعمال المرتبطة بأشغال التهيئة الطرق¹ و مسالك الولاية و

- لتفصيل أنظر: بلقاسم نوبصر، التنمية المحلية التشاركية و الدور الجديد في المجتمع المدني في الجزائر، مجلة

العلوم الاجتماعية العدد02، 14 جوان 2011.ص 15 .

¹ - المواد: 80، 81، 83 القانون رقم 07/ 12 المتعلق بالولاية .

² - القانون رقم 07/12 .

المحافظة عليه، وكذا يقوم بإعادة تصنيف الطرق و المسالك الولائية وكذا الاتصال مع المصالح المعنية، والأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل الاستقبال و الاستثمارات ،ويرمي إلى تشجيع التنمية المحلية ولاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة.

وعليه مانستنتج هو أن المجلس يسعى لتطوير في القطاعات الاقتصادية، وكذا الأعمال المرتبطة بأشغال التهيئة و المراقبة وتنمية الهياكل القاعدية ،وذلك من خلال المناقشات وتطبيق اقتراحات معمقة تساهم في هذا التطور وتكفل بالنجاح .

2- في المجال الاجتماعي و الثقافي و الصحي

يمارس المجلس الشعبي الولائي مهام عديدة في هذه المجالات منها:

- يبادر ويشجع وساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات و المتعاملين الاقتصاديين
- يتولى انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات.
- يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل نشاط يهدف الى ضمان مساعدة الطفولة ، مساعدة المعوقين، المسنين، المعوزين.
- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل أعمال الوقاية من الأوبئة ، والوقاية الصحية.
- يسعى الى انشاء منشآت ثقافية ورياضية و ترفيهية ،بالتشاور مع البلديات أو أي جهاز آخر، ويساهم في ترقية هذه النشاطات.
- يقدم مساعدته ومساهمته في البرامج والنشاطات الرياضية والثقافية ، والخاصة بالشباب.
- يقوم بتشجيع انشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية .
- يساهم المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الاسعافات و الكوارث و الآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة و مكافحتها.

¹ - مداولة رقم 34، المتضمنة المصادقة على تصنيف الطريقين الولائيين رقم 02 والى طريق وطني رقم 16 ب ، تبعا للاستدعاء المؤرخ 21 فيفري 2015 ،الدورة العادية الرابعة لسنة 2014 المؤرخة في 12 فيفري 2015 ،المجلس الشعبي الولائي، ولاية بسكرة.

- يساهم في ترقية التراث الثقافي¹ بالاتصال مع البلديات وكل جمعية أو تجمع مدني.
- يتخذ كل اجراء من شأنه أن يمس بالمجال السياحي، أو أن يساعد على استغلال القدرات السياحية في الولاية ، ويشجع كل استثمار في هذا المجال.
- يصادق على مخطط الولاية ، والمتعلق بالتنمية الاجتماعية و الثقافية للولاية² .

3- تجهيزات التربية والتكوين المهني

تتولى الولاية في اطار المعايير الوطنية ،وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية،وانجاز المؤسسات التعليم المتوسط و الثانوي و المهني وتتكفل بصيانتها ، والمحافظة عليها ،وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة لدولة المسجلة في حسابها³ .

4- في المجال المالي:

يقوم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على ميزانية الولاية ويضبطها، ويجب أن يصوت عليها على أساس التوازن ،وعلى أن يصوت على الميزانية الأولية قبل نهاية شهر أكتوبر من السنة السابقة لسنة المالية التي تطبق فيها الميزانية الإضافية قبل خمسة عشر جوان من السنة المالية التي تطبق خلالها ،وفي حالة ظهور عجز في تنفيذ الميزانية على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ التدابير اللازمة لامتناس العجز وتحقيق التوازن، وإذا لم يتخذ التدابير اللازمة لاستدراك العجز يعمل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية على اتخاذ التدابير وتحديدها لإزالة العجز⁴ .

¹ - أنظر: المداولة رقم 41 ،المتضمنة المصادقة على المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاع المحفوظ (الذشرة الحمراء) بلدية القنطرة،تبعاً للاستدعاء رقم 34 المؤرخ في 3 فيفري 2015 ،الدورة العادية الرابعة لسنة 2014 المؤرخة في 12 فيفري 2015،المجلس الشعبي الولائي، ولاية بسكرة.

² - محمد علي ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري،(مذكرة ماجستير) ، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان ، 2012 ، ص 129 .

- أنظر المواد: 93 ، 94 ، 95 ، 96 ، 97 ، 98 ، 99، القانون رقم 07/12 ، المتعلق بالولاية.

³ - المادة 92 من قانون رقم 07/12 .

⁴ - فريدة مزباني،المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص207.

- أنظر المواد : 169 ، 190 من القانون رقم 07/12.

5- في مجال السكن:

خصص قانون الولاية لسنة 2012 مادتين لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن يمكن لمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في برامج السكن. كما يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية في وضع برامج للقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربتة

في حين أن المشرع خصص لها مادة واحدة في القانون القديم للولاية⁽¹⁾، وهذا دليل على أن المشرع منح اهتماما اكبر في لهذا المجال في قانون الولاية الجديد من منطلق أن أزمة السكن طالت كل الولايات فانه من مصلحة المجلس المساهمة في وضع برامج السكن على مستوى الولاية كخطوة لتعبير عن الاهتمام بانشغالات المواطنين ومحاولة الاستجابة لهم

6- في مجال الفلاحة و الري

ويدرس المجلس الصلاحيات التالية:

يبادر المجلس الشعبي بوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية و التهيئة و التجهيز الريفي، ويعمل على تسجيل أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية ويضع مخططات لمحاربة الفيضانات و الجفاف و يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى انجاز أشغال تهيئة و تنقية مجاري المياه في إقليم الولاية، وقد أناط قانون المجلس بموجب المادة 84-87 الاتصال بمصالح الدولة إلى عنيت بغرض حماية وتنمية الأملاك الغابية و حماية التربة وإصلاحها بما يبرز وثيق الصلة بين المجلس كسلطة شعبية وجهاز مداولة وهيئة منتخبة بين مصالح الدولة في قطاعات مختلفة.

ضمن إطار الوقاية أناط قانون الولاية المحلية كذلك الاتصال بمصالح الدولة المختصة من اجل المساهمة في تطوير العمل يهدف إلى الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية، ويعمل المجلس على تطوير و تنمية الري المتوسط و الصغير.

¹ - المادة 82 من القانون رقم 09/90، المتعلق بالولاية.

ويساعد تقنيا ويدعم ماليا بلديات الولاية بخصوص مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب و إعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية¹.

7- في مجال طرق تسيير المصالح العمومية الولائية:

يملك المجلس الشعبي الولائي أن يقرر استغلال مصالح عمومية ولائية أما بالأسلوب المباشر أو عن طريق المؤسسة أو عن طريق الامتياز²

8- في مجال التهيئة العمرانية و التجهيز و الهياكل الأساسية:

تحت هذا العنوان يباشر المجلس العديد من الصلاحيات منها:

- يتولى المجلس تحديد مخطط التهيئة العمرانية³ للولاية ورسم النسيج العمراني ويراقب تنفيذه
- يبادر المجلس لكل عمل من شأنه توفير التجهيزات التي تتجاوز قدرات البلديات
- يبادر كذلك بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها حسب الشروط المعمول بها ونجده يقوم بكل عمل من شأنه أن يفك العزلة على الأرياف⁴.

ومن خلال عرض اختصاصات المجلس الشعبي الولائي نستنتج أن المشرع قد أضاف اختصاصات جديدة ووسع منها خصوصا تلك المتعلقة بالمجال الاقتصادي، و بهذا نلاحظ أن كافة الصلاحيات التي يقوم بها المجلس الشعبي الولائي تدخل في صميم الشأن المحلي يؤدي إلى توثيق الصلة بين الناخب و المواطن من جهة و المنتخب المحلي من جهة أخرى، هذا الأخير الذي يتعين عليه أن يصرف جهده الكامل للاهتمام بالشؤون المحلية التي تستوجبها صفته الانتخابية، ومقارنة بالمجلس الشعبي الولائي التونسي فإن اختصاصاته تتمثل كذلك في النظر في كل المسائل التي تتعلق بالجهة و البلدية بالميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و التربوية و إعداد الميزانية، إعداد المخطط الجهوي للتنمية، إعداد خطة عمرانية

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 233، 234.

² - المواد: 142، 149 من القانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية.

³ - أنظر: المداولة رقم 40، المتضمنة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لبلديات كل من زربية الوادي، طولقة، سيدي خالد، أولاد جلال، بسكرة، شتمة، الحاجب، تبعا لاستدعاء رقم 34 المؤرخ في 3 فيفري 2015، الدورة العادية الرابعة لسنة 2014 المؤرخة في 12 فيفري 2015، المجلس الشعبي الولائي، ولاية بسكرة.

⁴ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظري و التطبيق، مرجع سابق، ص 174.

للمناطق غير البلدية، وإبداء الرأي في جميع المسائل ذات الصيغة المحلية، بالإضافة إلى أن المجلس له إمكانية إقامة علاقات تعاون مع الهيئات الأجنبية المماثلة وغيره من الاختصاصات وهذا ما جسده كذلك قانون الولاية الجديد بفتح سبل المشاركة وتفاعل بين المجالس.

أما على المستوى التنفيذي فإن المجلس المالي من صلاحيات واسعة، إلا أنها تفتقد إلى سلطة البث النهائي؛ التي هي في يد سلطة الوصاية من حيث التصديق على القرارات . وعليه يكون المجلس في تونس له اختصاصات واسعة ومتنوعة ولكن دون أن يتمتع بحرية التصرف في أعماله .

أما بالنسبة للمغرب فإن اختصاصات المجلس تتمثل في أنها تقر التدابير الواجب اتخاذها لضمان التنمية الاقتصادية و الثقافية وغيرها من الاختصاصات ،أما على مستوى تنفيذ هذه الاختصاصات؛ فإن القرارات المتعلقة بالميزانية و القروض المبرمة فتح الحسابات الخاصة و فتح الاعتمادات المالية الجديدة وقبول الهبات لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلي عليها أما بالقبول أو الرفض.

وعليه فإن ما نلاحظه كذلك أن اختصاصات المجالس واسعة و متنوعة إلا أنها تفتقد لمرحلة التنفيذ لسبب حصر هذه المرحلة في قبول أو رفض سلطة الوصاية.

وما نستنتجه هو أن هناك نقل للاختصاصات و الصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية في كل من الجزائر و تونس و المغرب بشكل واسع غير أن ما ينقصها هو مرحلة تنفيذ قراراتها والتي هي من اختصاص سلطة الوصاية¹ بمعنى انه رغما من أن لها صلاحيات واسعة و متنوعة إلا أنها مقيدة في نفس الوقت من قبل هذه السلطة.

¹ - عتيقة كواشي ، مرجع سابق، ص164،165.

ثانيا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي

يختار رئيس المجلس نوابه ويعمل على تطبيق النظام الداخلي للمجلس الذي يكون موافقا للقواعد العامة فيتنفرغ لأداء مهامه الانتخابية ويمارس اختصاصات متنوعة أهمها:

-يقوم رئيس المجلس بإرسال استدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال وذلك قبل عشرة أيام من الاجتماع¹.

-يتولى رئاسة المجلس و إدارة المناقشات و ضبط الجلسة ويمكنه بهذه الصفة طرد كل شخص غير عضو بالمجلس يخل بسير أعماله².

-يختار موظف لتولي مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة.

-يقترح اللجان الدائمة و بإمكانه طلب إنشاء لجان تحقيق .

-يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي .

-يتولى إيداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل استلام.

-يختار رئيس المجلس موظفي الديوان من بين أعوان الدولة التابعين للولاية.

-يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية.

-يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالوضعية العامة للولاية ولاسيما بالنشاطات المسجلة بالولاية ما بين الدورات³.

ويهدف للقيام بأعماله على أفضل وجه، فرض المشرع أن يتفرغ الرئيس ولا يباشر

إي مهمة أخرى، ويمكنه بالمقابل أن يتلقى تعويضا عن ذلك، كما فرض المشرع على

الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس كل الوسائل و الوثائق لأداء مهامه.

¹ - فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية الحزبية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 212.

² - المادة 27 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

³ - المواد: 30،34،35،42،52،68،71،72 من القانون رقم 07/12.

الفرع الثاني: الصلاحيات الرقابية ودورها في تجسيد استقلالية المجلس الشعبي الولائي

دعما لاستقلالية المجلس الشعبي الولائي وتفعيلا لدوره في التسيير، خول المشرع للأعضاء المجلس صلاحيات رقابية يمارسها عن طريق آليات رقابية جديدة تساهم في الحد من الفساد و ترسم بعدا تنمويا أكثر لنشاطه، فركز على تفعيل دور لجان التحقيق، ومنح أعضاء المجلس إمكانية مراقبة المصالح الادارية ، وهذا ماسنتطرق إليه فيمايلي:

أولا: لجان التحقيق

أجازت المادة 35 من قانون الولاية الجديد للمجلس الشعبي الولائي ،إمكانية إنشاء لجان تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة محلية ، ويكون اقتراحها من طرف رئيس المجلس أو ثلث أعضائه الممارسين ، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين و يجب أن يضمن تشكيل هذه اللجنة تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس¹ ، ويعود للمداولة أمر تحديد موضوع التحقيق و الأجل الممنوحة لها، وبغرض تمكين لجنة التحقيق من القيام بمهامها المحددة ،شدد المشرع على ضرورة مد السلطات المحلية يد المساعدة للجنة لتمكينها من إتمام مهمتها² .

هذا أمر نستحسنه، ولكن وجب منح هذه اللجان أكثر استقلالية.

تقدم هذه اللجان نتائج أعمالها لمجلس الشعبي الولائي، وهذا خلافا لما جاء في قانون البلدية الذي يفرض تقديم نتائج أعمالها الى رئيس المجلس الشعبي البلدي.وحسب رأي الأستاذ الدكتور عمار بوضياف أنه كان بالجنة تقديم نتائجها الى للمجلس الشعبي البلدي كما هو مقرر في قانون الولاية، طالما تم تشكيلها بموجب مداولة .

أكد المشرع من خلالها أنه يمكن لهذه الجان دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبراته، ومن خلال هذا حاول المشرع أن يجسد مبدأ المشاركة و هذا تسهيلا على اللجنة للقيام بمهامها.

¹ - المادة 53 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي لولاية بسكرة، خلال العهدة 2012/2017 ،المؤرخ خلال الدورة الغير عادية المنعقدة بتاريخ 31 ديسمبر 2012، ص 17 .

² - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ،ص 216 ، 217 ، 218 .

وما نستنتجه أن المشرع حاول فتح كافة السبل أمام لجان التحقيق لتتحرى و تحقق في أمور معينة تكون محددة مسبقا من قبل المجلس .

تقدم لجنة التحقيق للمجلس الشعبي الولائي وتتبع بمناقشة خلال الدورة العادية الموالية أو الغير عادية إذا دعت الضرورة لذلك وعليه فلا يجوز أن تجتمع عند انعقاد الدورات المجلس الشعبي الولائي إلا بطلب من الرئيس أو أغلبية أعضاء المجلس منها ذلك قصد النظر في الموضوع المستعجل¹.

مما تجدر الإشارة إليه أن المشرع أعطى للجان التحقيق أهمية كبيرة بحكم أنها أقرب الى شؤون المواطنين ، وأن المعلومات و التحقيقات التي تتحصل عليها تساهم بشكل كبير في حسن سير المجلس و تحقيق التنمية المحلية، فعلى أعضاء لجان التحقيق الاحتفاظ بسرية تحقيقاتهم ومعاينتهم² و هذا ما سيضفي نوعا من المصداقية والنزاهة عليها.

ومقارنة مع لجان التحقيق البرلماني نجد أن التحقيق البرلماني يعد هو كذلك آلية هامة وحساسة من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، ونظرا لدقة و حساسية هذه الآلية فيما يتعلق بقيم و ضوابط مبدأ الفصل بين السلطات في هذا المجال ، وبصورة خاصة ، ولذلك تخضع آلية رقابة التحقيق البرلماني لتنظيم وضبط وشروط ومراحل وإجراءات تحريكها وممارستها بكل دقة وصرامة تفصيلها وبهذا تخول البرلمان متى شاءت حق ممارسة التحقيق بنفسها وبصورة فعالة مما ينتج قرارات غاية في الأهمية، وعليه فالرقابة التي يمارسها البرلمان الجزائري عن طريق لجان التحقيق و المخولة له دستوريا في المادة 161 منه³ ، وفي الأنظمة الداخلية للغرفتين والتي كرست جملة من النصوص القانونية⁴ وكثرة المواد المتخصصة في تنظيم التحقيق ، وهذا ما نفتقده في لجان التحقيق للمجلس الشعبي الولائي.

¹ - المادة 56، 57، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي لولاية بسكرة، مرجع سابق، ص 18 .

² - المادة 55 ، مرجع نفسه.

³ - وتتص " يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات المصلحة العامة". و مما نلاحظه أن حق البرلمان في ممارسة التحقيق عن طريق لجانه يكون فقط في حدود اختصاصاته المؤسسة دستوريا بموجب المادتين: 122، 123.

⁴ - خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، (مذكرة ماجستير)، جامعة الجزائر، 2011، ص 82 .

وما نستنتجه هو أن كل من المجلس الشعبي الولائي والمجلس الوطني ينشأ لجانا خاصة لدراسة مواضيع معينة ، هدفها واحد هو تحقيق المصلحة العامة.

فان تمت وتابعت لجان التحقيق المجلس الشعبي الولائي مهامها بطريقة سليمة ووقفت فعلا على حقائق الأمور في القضايا التي تهم الشأن المحلي للولاية سيكون أثرها دون شك ايجابي في تحقيق التنمية المحلية.

ثانيا: السؤال الكتابي

ويعتبر هذا الإجراء أهم آلية أو تقنية استحدثتها قانون الجديد للولاية ، أنه مكن ولأول مرة كل عضو في المجلس الشعبي الولائي حق توجيه الأسئلة الكتابية لأي مدير أو مسؤول على مستوى المصالح والمديريات، غير مكرزة للدولة ، وفي مختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية، وهذا ما يوجب على مديري ومسؤولي هذه المديريات والمصالح، وهذا ما يوجب على مديري و مسؤولي هذه المديريات و المصالح ، الإجابة كتابيا عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم في أجل لا يتعدى 15 يوما من تاريخ تبليغه نص السؤال¹ .

ولا شك أن هذا الإجراء الجديد يزيد من قيمة المنتخب، ويدعم فكرة الرقابة الشعبية على أعمال السلطة التنفيذية، وهذه آلية (المساءلة) مستمدة من إجراء المساءلة الذي يمارسه عضو البرلمان في الجزائر، والمقرر بموجب المادة 134 من الدستور² .

وعليه اليوم أصبحت تمارس على مستوى البنية التحتية للولاية من طرف أعضاء مجلسها المنتخب، ولقد اعتبر الأستاذ الدكتور عمار بوضياف هذه الآلية من أهم معالم الإصلاح، لما لها الأثر الكبير و الايجابي في توسيع نطاق الرقابة الشعبية وإعادة الاعتبار للمنتخبين المحليين، ومما أشار إليه كذلك هو هل يحق لرئيس المجلس الشعبي هو الآخر أن يوجه هذا السؤال؟

أو بعبارة أدق هل بإمكانه هو كذلك ممارسة هذه الرقابة باعتباره عضو من أعضاء المجلس قبل أن يكون رئيسا؟

¹ - المادة 37 من القانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية.

² - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 224 .

وعليه فنص المادة 37 لم يذكر ذلك بل اكتفى بـ"عضو" وهذا سيحرم الرئيس من ممارسة هذا إجراء، لهذا على المشرع تدارك هذا الخطأ و إصلاح هذا الخلل.

وعليه فالأصل أن رئيس المجلس هو عضو قبل أن يكون رئيسا وبالتالي فهذا الإجراء يعد أحد صلاحياته هو الآخر.

ومما نستنتجه أن هذه الآلية تزيد فعلا من نشاط المجلس ، وتفعيل أداءه، و الأهم أنها حقيقتا أضفت استقلالية أكثر على ممارساته .

المبحث الثاني: إصلاح هياكل المجلس الشعبي الولائي وأثره على استقلالية المجلس

في ظل التطورات والظروف والمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها أخذ موضوع الإصلاح الإداري للمجلس الشعبي الولائي من المناقشات ، وهذا خلال طرح مشروع الولاية الجديدة الذي حاول أن يبرز هياكل وأجهزة لم يمنحها قانون الولاية القديم القدر الكافي من الأهمية ، رغم أهمية الدور الذي تجسده في تحقيق أهداف التنمية المحلية¹ .

وعليه ما نجده أن قانون الولاية الجديد بادر بالاهتمام بأجهزة المجلس ، وتثمين قدراته البشرية، فأعطى الاعتبار للمنتخب، في حين كان الوالي له الاهتمام الأكبر في قانون الولاية القديم.

¹ - أهداف اقتصادية: - تزايد الاعتماد على المدخرات المحلية كمصدر للاستثمار .

- إعداد خطط التنمية والاستفادة من إمكانيات الاقتصادية المحلية .

أهداف اجتماعية: - تحسن المستوى التعليم والصحة والرفاهية عموما لكافة المواطنين.

- تزايد مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي وفي كافة المجالات.

- تنمية ثقافة الوطنية .

أهداف إدارية: - تحقيق كفاءة الإدارية والتخفيف عن أعباء الأجهزة المركزية والتغلب على مشكلات البيروقراطية وتحقيق الرشادة في عملية صنع واتخاذ القرار.

- للتفصيل أنظر: ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة،

جامعة عنابة، الجزائر، ص 6، 7، 8، 9 .

وبهذا حاول قانون الولاية الجديد تسيير الشؤون المحلية بشفافية أكثر، وبذلك المشاركة في صنع القرار، وتحديد المسؤوليات على كافة المستويات وهذا لا شك فيه رؤية جديدة لتسيير المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما سنتناوله من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول : فعالية الهيكل التنظيمي للمجلس الشعبي الولائي

لكي يقوم المجلس الشعبي الولائي باختصاصاته ووظائفه باعتباره الهيئة المنتخبة والمجسدة لمبدأ المشاركة الشعبية في إدارة وتسيير الشؤون المحلية على مستوى الولاية ، ولكي يقوم بذلك له أجهزته الخاصة، والتي تتكون من مكتب المجلس ولجان المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: مكتب المجلس.

وفي هذا الصدد سنتطرق إلى أهم الهياكل التي تسيير المجلس الشعبي الولائي، وأهم الإصلاحات التي بادرت السلطة المركزية بإنشائها، وهذا لتفعيل أداء المجلس وإضفاء استقلالية أكثر لممارساته.

أدخل القانون الولاية لسنة 2012 هيكلا جديدا من هياكل المجلس أطلق عليه مكتب المجلس الشعبي الولائي¹.

ويعد مكتب المجلس الهيئة الإدارية لـ لمجلس الشعبي الولائي ، وهو يتألف في جميع أعضاء من أعضاء المجلس الشعبي الولائي المنتخبين فقط ، وضمانا لاستقلالية وحصانة المجلس الشعبي الولائي، باعتباره هيئة شعبية منتخبة تعبر وتعمل غلى تحقيق المصالح الشعبية المحلية لسكان الولاية.

يتكون مكتب المجلس من :- رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيسا .

- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي، أعضائه.

- رؤساء اللجان الدائمة، أعضائه².

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 144 .

² - المادة 28 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

ينتخب المجلس الشعبي الولائي خلال كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتباً يتكون من عضوين إلى أربعة أعضاء لتسييره ، وتتولى الأمانة و هي تتكون من موظفين ملحقين بديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي¹ ؛ مساعدة مكتب المجلس الشعبي الولائي.

وطبقاً للمادة 28 من قانون الولاية؛ ان مهام هذا المكتب وكيفية سيره تحدد عن طريق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي.

- ولكن يمكن نجيز هذه المهام بصفة عامة وهي:

- تمثيل المجلس الشعبي الولائي خلال الجلسات المشتركة بين الوالي والهيئة التنفيذية الثلاثية والمجلس الشعبي الولائي.

- قيادة وتنظيم وإدارة عملية سير جلسات ومداوات المجلس الشعبي الولائي .

- تنسيق أعمال المجلس.

- تحقيق تنسيق أعمال واختصاصات المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة الوالي ، قد طبق ويطبق مقررات المجلس الشعبي الولائي النافذة والسارية، ويكتب التقارير عن نتائج ذلك² .

الفرع الثاني: لجان المجلس الشعبي

خول القانون للمجلس الشعبي لولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الشأن المحلي، سواء كانت لجان دائمة أو مؤقتة، حيث لا يمكن للمجلس أن يمارس عمله كتلة واحدة، فيتولى جميع الأعضاء دراسة كل الملفات و المسائل المعروضة على المجلس؛ لأن هذه الوسيلة ستؤدي إلى الإبطاء في أعمال المجلس، فمنهجية العمل تفرض عرض الملف أو الموضوع أولاً على لجنة تتولى مهمة دراسته دراسة معمقة، ثم تعد تقريرها بشأنه لتعرضه على المجلس لمناقشته و المصادقة عليه.

¹ - المادة 09 - 11 ، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي لولاية بسكرة، مرجع سابق، ص 2 .

² - عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 260 .

وعليه لكي يمارس المجلس مهامه و صلاحياته المتعددة عليه تقسيم العمل وتطبيق مبدأ التخصص وذلك بإنشاء لجان من بين أعضاء المنتخبين لتساعده في القيام بمهامه، وهذا ما سنتناوله : (أولاً: اللجان الدائمة) و (ثانياً: اللجان المؤقتة).

أولاً: اللجان الدائمة

ينشأ المجلس من بين أعضاء لجانا دائمة لدراسة المسائل التي تهم الهيئة المحلية في المجالات التالية:

-الاقتصاد و المالية

-التهيئة و التجهيز

-الشؤون الاجتماعية و الثقافية¹ .

تتولى كل لجنة دراسة الأمور المعروضة عليها، وتحضير القرارات التي تدخل في صلاحياتها ، ويكون لكل لجنة مكتب يتكون من:

- رئيس و مقرر يعين من قبل رئيس اللجنة.

ومما نلاحظه أن مجالات اختصاصات اللجان الدائمة الولائية أكثر اتساعا من لجان البلدية وهذا نظرا لاتساع مسؤوليات واختصاصات الولاية، ونذكر على سبيل المثال بعض اللجان الدائمة وهي وفق مايلي:

- لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز.

- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

- لجنة التربية والتعليم والتكوين.

- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية² .

¹ - ابتسام عميور ،نظام الوصاية الادارية و دورها في دينامكية الأقاليم، (مذكرة ماجستير) ،كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1 2013، ص 24.

² - فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 175.

تشكل اللجان بمداومات المجلس، ويجب أن يضمن تشكيلها تمثيلاً نسبياً يعكس المكونات السياسية للمجلس، ترسيخاً لمبدأ المشاركة في تسيير الشؤون العامة لتحقيق التوازن السياسي داخل هيئة المداولة.

إن كل أعضاء المجلس الشعبي الولائي هم أعضاء في اللجان، ويمكن لأي عضو أن يشارك في أشغال اللجان الأخرى بعد موافقة رئيس اللجنة المعنية، ولكن لا يكون له حق التصويت¹. وتستمر اللجان الدائمة في العمل حتى بعد انتهاء الموضوع الذي كلفت من بدراسته وإبداء المشورة فيه؛ لأنه يعهد لها بدراسة أخرى في نفس الميدان وهذا عكس اللجان المؤقتة التي سيتم تناولها في النقطة الثانية.

ثانياً: اللجان المؤقتة

يشكل المجلس من بين أعضائه كذلك لجاناً مؤقتة يتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة لدراسة المسائل التي تهم الهيئة المحلية، فقد أجاز المشرع للمجلس تكوين هذه اللجان أو لجان استثنائية كما تسمى في النظام الفرنسي، مهمتها دراسة بعض المسائل المؤقتة بإجراء تحقيق حول قضية ما؛ حيث تنشأ اللجنة لهذا الغرض وتنتهي بانتهائه، ففي فرنسا لا وجود لجان الدائمة؛ إنما لجان المجلس المنتخبة تنشأ بصفة استثنائية خاصة في حالة حلول محل المجلس في حالة شغوره².

تختص كل لجنة بدراسة القضايا التي تدخل في مجال اختصاصها؛ فتعد تقريرها وتحيله إلى الرئيس ليتم إدراجه في جدول الأعمال ليتم مناقشته من قبل المجلس، وبهذا يجوز للمجلس عند الاقتضاء إنشاء لجاناً خاصة لأغراض معينة؛ تتشكل بناءً على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، في حين أن المشرع المصري ينص على أن اختيار أعضاء هذه اللجان يتم عن طريق الاقتراع السري لكل لجنة وبالأغلبية النسبية³.

¹ - فريدة مزياي، الإطار القانوني للجماعات المحلية "واقع وأفاق"، جامعة باتنة، ص 149.

² - علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، (ط1)، 1994، ص 117.

³ - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، (ب.ط)، 2007، ص 334.

فعلى الرغم من أنه قد رعى في تكوين المجلس عن تزويده بالعناصر التي تنقصها عن طريق التعيين، إلا أن المشرع أجاز له وبناء على طلب اللجنة المختصة الاستعانة بأي شخص من شأنه أن يقدم لها الرأي الاستشاري و المعلومات الواقعية والحقيقية عن المشكلة المطروحة للبحث والدراسة على مستوى اللجنة.

إذ يقوم رئيس اللجنة باستدعاء أي شخص لا يتمتع بالعضوية ويكون رأيهم استشاري، يمكن أن يأخذ به أعضاء اللجنة أو يرفضه، ويعود ذلك إلى أن مشاركة الكفاءات على مستوى اللجان شبه معدومة من الناحية العملية؛ نظرا لأن لجان المجلس الشعبي الولائي تتكون في الغالب من غير المختصين في الجوانب الفنية للمشروعات المعروضة ، فعليها إشراك رؤساء الأجهزة الفنية في أعمال اللجان ؛ كل في مجال تخصصه لأن مشاركة ذوي الاختصاص له أثر كبير في اتخاذ القرارات الهامة¹ .

ومقارنة مع قانون البلدية² نجده هو كذلك ركز على وجوب أن تتضمن كل لجنة جميع المتقنين الأكفاء في ميدان اختصاصه بشكل يعكس تمثيل مختلف إدارات الدولة ؛ حيث ركز على اعتبارات إدارية وتعكسها الكفاءة واعتبارات ديمقراطية تتمثل في أن تبقى اللجنة مفتوحة أمام المواطنين³ .

أما قانون الولاية فقد ركز على الاعتبارات نفسها ؛ حيث تضمنت على أن اللجان تكون مفتوحة ضمن نفس الشروط لكل المواطنين الذين يمكن أن يدعو إلى المساهمة في الأشغال نظرا لكفاءتهم إلى جانب أعضاء المجلس ، فمشاركة المواطنين في أشغال اللجان تمثل إحدى الاعتبارات التي تجسد الديمقراطية.

وخلافا للمقرر له بالنسبة لجلسات المجلس، فإن اللجان جلساتها سرية ؛ ولكن هذه السرية ليست في مواجهة أعضاء المجلس ، بل يجوز لكل عضو أن يحضر جلسات اللجان التي لا يشترك في عضويتها ، ولكن ليس له أن يشترك في المناقشات أو التصويت ومهما كانت أهمية

¹ - فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق ، ص 177.

² - القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية الصادرة في 3 يوليو 2011 ، العدد 37 ، ص 3 .

³ - مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (ب، ط) 1986، ص 135 .

هذه اللجان فإنها لا تصدر قرارات ؛ بل تعد تقارير للمجلس عن الموضوعات التي تبحث فيها، وتكون الكلمة الأخيرة على هذه التقارير للمجلس بكامل هيئته، وهكذا حتى لا تطغى اللجان على اختصاص المجلس¹.

ومما تقدم فإن اللجان تعد أجهزة فنية استشارية وأعمالها تحضيرية، ولهذا جاء قانون الولاية الجديد أكثر ضبطا وتنظيما للجان المجلس، فالفرق يبدو واضحا في عدد هذه اللجان بين قانون الولاية لسنة 1990 و قانون الولاية لسنة 2012، هذا الأخير الذي عمد إلى أسلوب رفع عدد اللجان الدائمة و التفصيل من حيث موضوع اختصاصها ؛ والسبب واضح هو تحكم اللجنة في مجال معين أو مجالات محددة بما يؤدي في النهاية لرفع مستوى أدائها. اهتم كذلك المشرع بالكفاءة وفتح من خلالها باب المشاركة لذوي الاختصاص؛ والذي له الأثر الكبير على قرارات المجلس.

وعليه يتبين أن اللجان في العديد من الحالات تسد النقص في الكفاءات الناتج عن الانتخابات.

تعرض تقارير اللجان على المجلس ويصدر قراره بشأنها ، ويتبين أن اللجان تقوم بدور هام وفعال في عملية التحضير للقرارات ؛ فهي تقوم بالدراسة و الفحص و التلمص واقتراح الحلول ، لذا يضع المجلس تحت تصرفها كل الإمكانيات المادية و البشرية التي تمكنها من أداء مهامها.

وعليه تتمتع اللجان في تسييرها عملها ببعض الاستقلالية تستمدتها من استقلالية المجلس؛ فلها الحق في تعيين الرئيس المقرر بحرية.

وبهذا فوجود اللجان يشكل مساهمة فعالة جدا في نشاط المجلس؛ الذي يستطيع أن يجد تحت تصرفه أعمالا تحضيرية ضرورية لاتخاذ قراراته.

¹ - سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 335.

المطلب الثاني : الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

سنتناول في هذا الصدد الهيئة التي يوكل عليها مهمة تطبيق القواعد و القوانين التنظيمية، كما أنه ا مكلفة بالسهر على السير ا لحسن للتنظيم بمختلف أبعاده وأهدافه، تتشكل هذه الهيئة من الوالي والطاقت الإداري الذي يعمل تحت إشرافه.

وعليه تشارك كل هذه المستويات وتسعى لتحقيق التنمية المحلية وذلك بتفعيل كل إمكانياتها ووسائلها لتقديم أكبر قدر ممكن من الخدمة الاجتماعية و أفضلها في إطار السياسة الوطنية ككل وأهداف التنمية المحلية بشكل خاص .

الفرع الأول: الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها¹ ، وانطلاقا من هذا فإن الوالي لا يكتفي بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي فقط ، وإنما يمارس إلى جانب ذلك صلاحية الإعلام فيما يتعلق بمداوات المجلس ، وعليه سنتصب دراستنا في هذا الفرع على مجال التنفيذ (أولا) ومجال الإعلام (ثانيا).

أولا: مجال التنفيذ

إن مهمة تنفيذ القرارات التي تترتب عن مداوات المجلس الشعبي الولائي أسندتها المشرع بموجب المادة 124 من قانون الولاية 07/12 الى الوالي وبالتالي لم يخرج في ذلك عن ما أورده في قانون الولاية السابق 09/90 ما نص المشروع في المادة 83 منه على تنفيذ الوالي للقرارات التي تصدر عن مداوات المجلس الشعبي الولائي ووسيلة التنفيذ التي يستعملها الوالي في تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي قد حددتها المادة 124 من قانون الولاية 07/12 والتي جاءت مطابقة لأحكام المادة 103 من قانون الولاية السابقة 09/90 إذ يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي.

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري ، دار المجد لنشر والتوزيع، الجزائر، (د.س.ن)، (د،ط)، ص 130، 131 .

-يمكنه في إطار ذلك أن يستعين بالأجهزة الإدارية المساعدة والمتمثلة حسب المرسوم

التنفيذي رقم (94-215)¹ في: - الكتابة العامة

- المفتشية العامة

- الديوان

- رئيس الدائرة

وعليه فالوالي يعتبر بمثابة حكومة مصغرة على مستوى الولاية ، فمن أجل أداء مهامه على أكمل وجه فهو بحاجة إلى هذه المجموعة من الأجهزة الإدارية التنفيذية ؛ والتي تقوم بعدة اختصاصات تنفيذية وتباشر مهام الرقابة والوصاية الإدارية وإلى أجهزة استشارية تؤدي خدمات استشارية في المسائل والموضوعات ذات الصبغة الإدارية، كما ينظر في ميزانية الولاية ويبيدي رأيه بشأنها²، و تكون هذه الأجهزة تحت سلطة الوالي لمساعدته في المهام الكثيرة الموكلة له . بالإضافة إلى المصالح الخارجية التي يجمع مسؤوليها في مجلس ، و الذي جاءت به المادة (3) من المرسوم (94-215)، يترأسه الوالي و مسؤولي المصالح الخارجية للدولة أعضاءه ، ويشارك رؤساء الدوائر مشاركة استشارية في أشغال المجلس، وهذه الأجهزة في عمومها تدخل إقليمي في سلطة الوالي إما بسلطة مباشرة أو سلطة تنسيق ورقابة.

كما يمكن تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها³ .

وتجدر الإشارة هنا فيما يتعلق بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي ،إلى أن الوالي لا ينفذ المداورات المتضمنة : - الميزانيات والحسابات

- التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله.

- اتفاقية التوأمة .

- الهبلة والوصايا الأجنبية.

¹- المرسوم التنفيذي 94-215 ، المؤرخ في 23 يوليو 1994 ، المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها الجريدة الرسمية الصادرة في 27 يوليو 1994 ، العدد 48 ، ص 5 .

²- حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،،(ط2)،2010،ص: 189،193.

³- المادة 126 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

إلا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها في أجل أقصاه شهرين وذلك وفقا لنص المادة 55 من قانون الولاية 07/12 وبالمقارنة مع قانون السابق 09/90 نجد أن المشرع لم ينص في المادة 50 منه على مداولات: - التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله.

- اتفاقية التوأمة والهبلت الوصايا الأجنبية .

كما قام بحذف مداولة إحداث مصالح و مؤسسات عمومية من نص القانون الجديد.

وقد أشار المشرع أيضا بموجب قانون الولاية 07/12 إلى مداولات المجلس الشعبي الولائي التي يبطل بقوة القانون وبالتالي لا ينفذها الوالي والمتمثلة في :

- المداولة المتخذة طرق الدستور وغير مطابقة للقانون .

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- الغير المحررة باللغة العربية .

- التي تتناول موضوع لا يدخل ضمن اختصاصاته.

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي¹ .

وبالتالي فإن المشرع أضاف وخلافا للقانون السابق 09/90 حالات جديدة والمتمثلة في :

- المداولات المتضمنة برموز الدولة وشعاراتها

- المداولات غير المحررة باللغة العربية.

- المتخذة خارج مقر المجلس.

وهذا الأمر إنما يدل على إرادة المشرع في التضييق في صلاحيات الوالي على المستوى المحلي والتخفيف من الهيمنة التي تنتزع من خلال صلاحياته والتي حتما سيكون لها أثر على استقلالية المجلس الشعبي الولائي .

¹ - المادة 53 من القانون 07/12، المتعلق بالولاية.

أما المستوى المالي فيعد المستوى التقني لمشروع الميزانية، ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بالصرف الرئيسي كما نصت المادة 107 من قانون الولاية .

وعليه يختص الوالي بالصلاحيات المالية على مستوى الولائي¹ .

يجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق

والمعلومات والإمكانات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس وهو ما نصت عليه المادة (67) من قانون الولاية 07-12، وطبقا للمادة (2/78) من نفس القانون (يعلم الوالي المجلس الشعبي الولائي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم ويتداول قبل المصادقة على كل أداة مقررة في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية)²

كما أنه يحضر اجتماعات المجلس الشعبي الولائي وله أن يتناول الكلمة ولكن لا يشترك في التصويت³، إن الوالي وبصفته على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية فإنه مسنود إليه مهمة تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداوات المجلس الشعبي الولائي هذا ما جاءت به المادة (83)⁴ الخاصة بتنفيذ المداوات والمادة (89) الخاصة بنشر المداوات وانشغالات المجلس من القانون السابق المتعلق بالولاية 09-90 والتي تقابلها المادة (102) من القانون الحالي المتعلق بالولاية 07-12 ((يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها)) حيث اسند للوالي زيادة على تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي مهمة السهر على نشر مداوات، والنشر يكون في المكان المخصص بالنشر في مقر الولاية، وعلى باب قاعة المداوات من أجل تمكين المواطن الاطلاع عليها، وحفاظا على مبدأ الشفافية.

¹ - المادة 121 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - القانون رقم 07/12 .

³ - فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 204.

⁴ - المادة 83 من القانون رقم 09/90، المتعلق بالولاية تنص: "ينفذ الوالي القرارات التي تسفر مداوات المجلس الشعبي

الولائي"

ثانيا: في مجال الإعلام

في إطار تعاون بين المجلس الشعبي الولائي فإنه على الوالي أن يقوم بتقديم تقرير دوري حول تنفيذ المداولات ومتابعة الآراء والمقترحات التي أباها المجلس الشعبي الولائي، حيث يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، وفيما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال، قد حددتها المواد 102،103،104،109 من قانون الولاية 07/12، والتي يقابلها في قانون الولاية 09/90 المواد 84،85،89،91. وبناء على ذلك يقوم الوالي في مجال الإعلام بمايلي:

1- إعلام الجمهور بمختلف مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي، عن طريق نشرها وذلك تكريها لمبدأ الرقابة الشعبية، حيث تنشر المداولات ليطلع عليها أي مواطن، وعلى مدى مصداقيتها، وله إمكانية الطعن فيها إداريا لوزير الداخلية، أو قضائيا طبقا للأحكام المادة 125 من قانون الولاية المطابقة لأحكام المادة 104 من قانون الولاية السابق 09/90.

2- إعلام المجلس الشعبي الولائي بكل صغيرة و كبيرة في الولاية، عن مدى تنفيذ مختلف ما تم تداوله خلال المداولات السابقة للمجلس وذلك عند افتتاح كل دورة عادية عن طريق التقرير، ولكنه غير ملزم به في قانون الولاية الجديد.

كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة على مستوى الولاية¹.

ومنه هذا ما يحدد الدور الرقابي للمجلس الشعبي الولائي لمدى التنفيذ من قبل الوالي.

3- إعلام المجلس الشعبي الولائي بالمستجدات وذلك نظرا لطابع القانوني للولاية كمؤسسة إدارية وسياسية، ليجعل التعاون بين رئيس الهيئتين ليس له حدود فقد ألزم الوالي بإطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي دوريا في الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداولات² ومدى استجابة آراء المجلس الشعبي الولائي ورغباته وكذلك تقديم كل المعلومات اللازمة لأشغاله.

لأنه يحدث وأن يصطدم الوالي أثناء تنفيذ ما أسفرت عنه مداولات المجلس الشعبي الولائي بعوائق وصعوبات، تحول دون التمكن من تنفيذها، مما يلزم الوالي إعلام المجلس بذلك لإعادة

¹ - المادة 103 / 2 من القانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية.

² - المادة 104 القانون رقم 07/12.

النظر فيها ، ولم يخرج المشرع الجزائري بموجب المادة 109 من قانون الولاية 07/12 عن أحكام المادة 91 من قانون الولاية 90-09 لما ألزم الوالي بتقديم بيان سنوي عن نشاط الولاية للمجلس الشعبي الولائي مع إتباعه بمناقشة و إمكان الخروج بتوصيات ترفع إلى الوزير المكلف بالداخلية والى القطاعات المعنية.

مما يراه الأستاذ الدكتور علاء الدين عشي أن المشرع أحسن فعلا حين أورد هذا الدور الذي يلعبه الوالي بالنسبة لبيان السياسة العامة المعمول بها في المجال المراقبة¹ . من هنا يتضح لنا أن المشرع حاول أن يحقق نوعا من التوازن بين الوالي وبين رئيس المجلس الشعبي الولائي.

وحسن فعل المشرع ؛ لأن هذا سيخفف من حدة الرقابة ويقوي من نظام اللامركزية بما

يؤدي إلى التخفيف من تدخل الوالي في الحياة المحليّة.

الفرع الثاني: الازدواج الوظيفي للهيئة التنفيذية وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الولائي
ان تنوع اختصاصات الهيئة التنفيذية وتمثيلها للدولة تارة و للولاية تارة أخرى ، تأثير بالغ على مدى استقلالية الجماعات المحلية ككل وعلى المجلس خاصة . بحيث نجد اختصاصات الوالي تمثل الدولة أي بوصفها سلطة من سلطات عدم التركيز الإداري أكثر أهمية وأوسع من الاختصاصات التي يمارسها كممثل للولاية . فهو ممثل للدولة وفي نفس الوقت يحوز على اختصاصات المحليين سيطرة شبه تامة على المداولات.

ولقد تساءل بعضهم عما إذا كان هذا الازدواج الوظيفي للوالي في حقيقته إلا إدماج وظيفي لصالح وظيفة عدم التركيز الإداري حيث يتواجد دور الوالي في كل جهة ويظهر دائما كممثل للسلطة المركزيّة حتى أثناء قيامه بالدور المحلي² .

فالوالي هو الوساطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية فكل اقتراحات المجلس الشعبي غير المقدمّة أو غير المدافع عنها، والغير مدعومة من قبل الوالي تبقى مراسلة غير فعّالة.

¹ - علاء الدين عشي ، والى الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة تحليلية تأصيلية "الكتاب الأول" ، دار الهدى ، الجزائر، 2006، (ط1) ، ص 223 .

² - مسعود شيهوب ، مرجع سابق، ص 158 ، 159 .

فللوالي هو الأمر بالصرف على مستوى الولاية ، وهو ممثل السلطة الوصية على البلديات كما أن أية وصاية لوزير الداخلية على الولاية لا تما رس عليها الا بناءا على تقرير من الوالي . ولذلك فهو مراقب للجماعة المحلية أكثر من أن يكون خاضعا لرقابتها ، والصورة الوحيدة لمراقبته من قبل المجلس الشعبي الولائي هي التقارير التي يقدمها للمجلس حول وضعية الولاية في حالة تنفيذ المداولات ، والمفروض أن يتجاوز دور المجلس الرقابة والمصادقة عليها وعلى النفقات، إلى حق الاقتراح بمبادرة وبذلك تدعم سلطة المجلس ويجسد ذلك بالفعل هيئة مداولة حقيقية¹ .

فكان حري بالمشروع مراجعة اختصاصات الوالي لأن لها الأثر على اللامركزية ويتضح ذلك من خلال التوزيع الغير متوازن للاختصاصات وآليات العمل بيه وبين المجلس الشعبي الولائي² وعليه وجب بتنفيذ بعضها عن طريق الرأي المسبق والإلزامي للمجلس الشعبي الولائي ، وتحويل بعضها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب ، الذي لا يتجاوز دوره عمليا رئاسة الجلسات وضبط النظام بقاعة الاجتماعات .

¹ - عبد الناصر صالح ، مرجع سابق ، ص 56 .

² - كريمة عباسي ، تأثير مركز الوالي على فعالية اللامركزية في الجزائر، الملتقى الوطني حول الوصاية الادارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق و العلوم والسياسية، جامعة قلمة 8 ماي 1945 ، يومي 03 ، 04 مارس 2014 ، ص 1 .

**الفصل الثاني : حدود
و ضوابط المجلس
الشعبي الولائي**

الفصل الثاني: حدود وضوابط استقلالية المجلس الشعبي الولائي

ان ما يقتضيه نظام اللامركزية الادارية هو أن تكون هناك مصالح متميزة أو خاصة على المستوى المحلي (الولاية) تديرها هيئات مستقلة (المجلس الشعبي الولائي)، ولكن هذا استقلال ليس مطلقا ؛ فهو يعني استقلالا تاما عن السلطة المركزية ، إنما هناك حدود و ضوابط تقيد و تضبط استقلالية المجلس الشعبي الولائي.

وعليه فان لهذه السلطة حق الرقابة على الهيئة المحلية ؛ وهو ما يطلق عليها بالوصاية الادارية فتقرير هذه الرقابة أمر ضروري لضمان وحدة الدولة من الناحية الادارية ¹ ، مما يكفل الانسجام و التوافق في تسيير مصالحها وإدارة شؤونها ² .

ونظرا لما يمارسه من اختصاصات متنوعة تجعله عرضة الى العديد من المشاكل و المعوقات التي تحول دون أداءه لمهامه ، وبالتالي فهو بحاجة الى تفكيك هذه المشاكل و تفعيل سبل حلها وبالتالي سيحتاج الى دعم السلطة المركزية ، والذي سيؤثر سلبا على استقلاليته.

وهذا ماسنتاوله في هذا الفصل بحيث سنتطرق في :

المبحث الأول: خضوع المجلس الشعبي الولائي للوصاية الادارية.

المبحث الثاني: حدود وعقبات استقلالية المجلس الشعبي الولائي .

¹ - أحمد فيندس، نطاق الوصاية الادارية على الهيئات اللامركزية الاقليمية ، الملتقى الوطني حول الوصاية الادارية على الهيئات اللامركزية الاقليمية في التشريع الجزائري،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 ،قالمة ، يومي 03، 04 مارس 2014 .

² - هاني علي الطهراوي ، القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان،(ط4) ، 2009، ص 147 .

المبحث الأول: خضوع المجلس الشعبي الولائي للوصاية الإدارية

تعد الوصاية الإدارية ركنا من أركان اللامركزية تمارسها الدولة على الجماعات المحلية بغرض تحقيق جملة من المقاصد والأهداف، وذلك نظراً للأهمية الكبيرة التي تحويها الوصاية الإدارية ، لذا نجد أن الأنظمة المختلفة قد نصت عليها من خلال مختلف القوانين المؤطرة للهيئات المحلية.

ولدراسة مدى خضوع المجلس لهذه الوصاية، يتعين علينا إبراز مفهومها بتحديد ما المقصود منها، وكذا تمييزها عن مختلف المصطلحات المشابهة لها، وتحديد الأهداف المرجوة منها، ولا بد أيضا من تحديد نطاقها على المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية:

سنتطرق إلى تعريف الوصاية الإدارية ثم تحديد طبيعتها القانونية، حتى تتمكن من تمييزها عما يشابهها من مصطلحات.

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية.

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالوصاية الإدارية، وقد درج الفقهاء العديد من التعريفات والتسميات لها وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

فهي الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية ويعرفها البعض على أنها مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لجهة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة¹.

¹ - محمد الصغير بعلي ، توقيف العضو المنتخب المحلي ، الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 03، 04 مارس 2014. ص 2 .

وهي أداة قانونية بموجبها تضمنت وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستقرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما يكفل للهيئات المستقلة حقها في إتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون¹ .

ويقصد بها كذلك: "مجموعة الاختصاصات والصلاحيات الإشرافية والتوجيهية والتنسيقية منها والرقابية التي تمارسها الإدارة المركزية في الدولة على المجموعات المحلية والهيئات والمؤسسات العامة المستقلة الأخرى² .

ويعرفها شارل ديسباش على أنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة؛ بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا لحماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية³ .

كما تعني الوصاية الإدارية أيضا خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية، حولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها لإختصاصاتها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي يحكمها في إطار الغايات والأهداف التي أنشئت لتحقيقها تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف⁴ .

ومن جملة هذه التعاريف نلاحظ:

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، (ط2)، 2007، ص 177.

- أنظر: وفاء شيعاوي، الرقابة الادارية على الصفقات العمومية ، الملتقى الوطني حول الوصاية الادارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 ، يومي 03 ، 04 مارس 2014 ، ص 2 .

² - حداد عيسى، مفهوم الوصاية الإدارية ومبررات إقرارها في النظام الإداري الجزائري، الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة 8 ماي 1945 قالم، 03، 04 مارس 2014، ص 1 .

³ - Charl Desbche, Institution administratif, 2éme édition, Dalloz, paris, 1972 , p 73.

⁴ - هاني الطهرواي، قانون الإدارة المحلية "الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا"، دار الثقافة لنشر والتوزيع، الأردن، (ط1) 2004، ص 124، 125.

أن جميعها حاولت ضبط تعريف للوصاية الإدارية بشكل دقيق فرغم اختلافها إلا أنها تتفق في جوهرها.

وعليه يمكن إعطاء تعريف جامع.

"أنها تلك الصلة أو الرابط القانوني الذي بمقتضاه تتولى الجهات المركزية عمليات الإشراف والمتابعة على أعمال ونشاطات وحتى أشخاص وهيئات الجهات اللامركزية بغية الحفاظ على كيان الدولة السياسي والاقتصادي والاجتماعي"¹.

ومن هنا يتضح لنا أن الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستقرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، فالوصاية² الإدارية هي "رقابة الدولة المشروعة على الوحدات اللامركزية لضمان عدم إنحراف هذه الأخيرة مع ضرورة احترام السلطة المركزية للحدود المبينة قانونا، وذلك كي لا يؤثر على إستقلالية الهيئات المحلية، وعليه فإن الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة³.

¹ - نادية تياب، مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية في الجزائر، واقع وآفاق، الملتقى الوطني للوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمه، 03، 04 مارس 2014، ص 2.

² - حيث جاء في المادة 81 عن قانون رقم 84-11 مؤرخ في 9 يونيو 1984، المتضمن قانون الأسرة، الجريدة الرسمية الصادرة في 12 يونيو 1984، العدد 24، ص 910، المعدل والمتمم بالأمر 05-02، المؤرخ في 27/02/2005، الجريدة الرسمية الصادرة في 27 فبراير 2005، العدد 15، ص 18، تنص على مايلي: "من كان فاقدا الأهلية أو ناقصها لصغر السن، أو جنون، أو عته، أو سفه،، ينوب عنه قانونا ولي، وصي أو قيم طبقا لأحكام هذا القانون" ولهذا يعتمد بعض الفقهاء مصطلح الرقابة الادارية، حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها فهي في الأصل موجودة في القانون الخاص، ولأن الهيئات و الوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية وهي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الادارية على اعتبار أن القانون لإداري قد استعار كثيرا من المصطلحات من القانون الخاص لكنها في القانون الاداري اكتسبت معنى مغاير كالعقود و المسؤولية الادارية . وبهذا فإنها تدل في القانون الاداري على الرقابة التي تمارسها الجهات الادارية المركزية على أعمال أشخاص و أجهزة الجماعات المحلية .

- أنظر: عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، 2009، ص 103 .

³ - عمار عوابي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، (د،ط) 1984، ص 266.

ومن خلال التعريفات المقدمة نخلص إلى أن الوصاية الإدارية تمتاز بمجموعة من خصائص هي:

أولاً: رقابة ذات طبيعة إدارية: إذ أنها تباشر من طرف جهة إدارة وتكون بموجب قرارات إدارية.

ثانياً: أنها رقابة استثنائية: فالقاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال (سواء الإداري أو المالي) و تمارس سلطاتها وفق هذا الأمر، واستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات، بما أن الوصاية الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من نص يوضحها، ويحدد السلطات المختصة بها، وحدود هذه الوصاية، وقد ينجر عن هذا الأمر عدة نتائج منها:¹

- عدم التوسع في تفسير النصوص المتعلقة بتنظيم الوصاية الإدارية.
- عدم جواز حلول السلطات الإدارية المركزية الوصية محل الهيئات اللامركزية في القيام بأعمالها، كما أن ليس لها الحق في تعديل القرارات الصادرة عن هذه الأخيرة وقت التصديق عليها، لا بالزيادة ولا بالنقصان، في حالات التي يشترط القانون مصادقة الهيئات الوصية فهي لها المصادقة دون التعديل والا أعتبرت مخالفة لنظام الوصاية.

ثالثاً: أنها رقابة تحدث بالقانون: إذ تمارس وفق الحالات والأشكال المحددة قانوناً، وفي هذا السياق يقول الفقيه الفرنسي J. Riviro جون ريفيرو: "لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني، لا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص القانوني"².

رابعاً أنها رقابة خارجية: بحيث تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة المركزية الوصية والسلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، فهي لا تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد وإنما تكون خارجية ومستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية كما سنرى لاحقاً.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري: "النظام الإداري"، المرجع السابق، ص 246.

² - Jean Riviro, Droit Administratif, 9^{ème} édition, dalloz,paris, 1980, p 320.

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن ما يشابهها من مصطلحات:

إن مصطلح ومفهوم الوصاية الإدارية قد يجد له شبيها مع بعض المصطلحات الأخرى في القانون الإداري، والتي إقتضت الدراسة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين الوصاية الإدارية، حيث سنفرق بينها وبين الرقابة الرئاسية، وبينها وبين الإشراف الإداري.

أولا: التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية:

إن الرقابة على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية ، ولتمييز بين هذين النوعين من الرقابة لا بد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية أولا: حيث تعرف بأنها أحد أهم ركائز نظام المركزية الإدارية.

وتتمثل في قيام الرئيس بالرقابة على مرؤوسيه وأعمالهم، فالنظام الإداري المركزي يقوم على أساس التدرج في السلم الإداري، فكل مسؤول إداري ملزم بالرقابة الرئاسية للموظفين الذين هم تحت سلطة¹.

كما يمكن تعريفها بأنها "مجموع الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل المرؤوسين مرتبطين بالرئيس برابطة التبعية والخضوع، والسلطة الرئاسية ليست حقا مطلقا للرئيس الإداري؛ بل هي اختصاص يمنحه له القانون حفاظا على المصلحة العامة².

¹ - منية شوايدية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالم، 03، 04 مارس، 2014، ص 3 .

للتفصيل - أنظر: هاشم أبو العلا، القانون الإداري السعودي، دار حافظ للنشر، 2013، ص 42، 43.

- أنظر: حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، "دراسة تحليلية تطبيقية" مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، (د،ط) 1998، ص 74.

² - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 216.

وعليه فسلطة الرئيس ليست امتياز؛ بل هي نوع من الرقابة أو اختصاص عليه أن يمارسه في حدود ما يسمح به قانون لاسيما قانون الوظيفة العامة¹.

وما نخلص إليه أن الرقابة الرئاسية؛ هي رقابة عمودية من الرئيس على من هو الأدنى منه رتبة، وتشمل هذه الرقابة من جهة أخرى الرقابة على أعمال المرؤوسين، فيحق للرئيس التعيين والترقية والتوجيه والإشراف والتعديل.

أما بالنسبة للوصاية الإدارية فقد سبق تعريفها في الفرع الأول، وإضافة إلى ذلك فهي بصفة عامة، تعرف على أنها "سلطة رقابة لشخص معنوي عام على آخر، حيث تخضع السلطات المحلية إلى رقابة السلطة التنفيذية المركزية، وتختلف طريقة الوصاية من بلد إلى آخر، وبهذا تعتبر الوصاية الإدارية رقابة مشروطة من أجل تحقيق المصلحة العامة.

وبعد التطرق إلى مفهوم كلا من الرقابة الرئاسية عن الوصاية الإدارية نلاحظ أنهما مختلفان في جوانب عديدة أهمها:

إن الرقابة التسلسلية أساس نظام المركزية، حيث تمارس من الرئيس على مرؤوسيه كالموظف ورئيسه أو بين سلطة عليا وسلطة أدنى كرقابة الوزير على الوالي.

بينما الوصاية الإدارية فتمارس ضمن نظام اللامركزية بين سلطة وصية وهيئات لامركزية كرقابة وزير الداخلية على مداولة المجلس الشعبي الولائي أو رقابة الوالي على مداولات المجلس الشعبي الولائي².

تقوم السلطات المركزية في الوصاية الإدارية بالتصديق على قرارات الهيئات اللامركزية في حال اشترط القانون ذلك، فتصادق عليها برمتها أو ترفضها ولكن دون تعديل فيها، أما في الرقابة الرئاسية فتملك حق التعديل والإلغاء وحتى السحب، كما هو الحال أيضا بالنسبة لسلطة الحلول إذ أنها سلطة استثنائية في الوصاية الإدارية، إذ لا يجوز استعمالها إلا استثناءا وبموجب نص قانوني وهذا عكس الرقابة الرئاسية.

¹ - الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانوني الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية الصادرة في 16 يوليو 2006، العدد 46، 2006، ص 3.

² - منية شوايدية، مرجع سابق، ص 7.

فالاختلاف يتضح كذلك باختلاف سلطات الرقابة، فالوصاية الإدارية تجرى أساسا بين السلطة الوصية وهيئة لامركزية، أما الرقابة الرئاسية تجرى ضمن إدارة غير متمركزة¹.

تختلف كذلك الرقابة الرئاسية عن الوصاية الإدارية، من حيث وقت تطبيقها في كون الأولى رقابة شاملة، حيث أنها رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس، في حين الوصاية الإدارية تشكل رقابة لاحقة فقط؛ تهدف إلى رقابة المشروعية وتحقيق المصلحة العامة.

أما من حيث المسؤولية عنها حتى ولو صادقت عليها السلطة الوصية لاعتبارها مستقلة في اتخاذها لقراراتها، أما بالنسبة للرقابة الرئاسية، فإن الرئيس يسأل عن أعمال مرؤوسيه لأنه يفترض فيه أنه مصدر القرار.

إن الرقابة الرئاسية رقابة تلقائية لا تحتاج إلى نص قانوني بل تستمد أسسها من النظام المركزي الذي يستوجب علاقة التبعية بين الرئيس ومرؤوسيه، أما نظام الوصاية الإدارية فلا يباشر إلى بنص قانوني يحدد نطاقها وإجراءاتها ووسائل تطبيقها مثل قانون الولاية؛ لأن اللامركزية تفيد معنى الحرية فأهلية الشخص اللامركزي وحرية هي الأصل، وتقييد حريته استثناء لا يكون إلا بنص قانوني.

وبهذا تتم الوصاية الإدارية دائما بين سلطة مركزية وسلطة أدنى منها، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي بالاستقلالية، في حين تتم الرقابة الرئاسية أمام سلطة واحدة، فلا وجود لتعدد في السلطات كون الرئيس يراقب ويوجه مرؤوسيه في نفس الهيئة.

وعليه فإن الوصاية الإدارية مفهوم قانوني تنظيمي رسمي خالص يختلف كل الاختلاف عن فكرة السلطة الرئاسية².

ومما نستنتجه أن كلاهما ضروري وأساسي لضمان حسن الأجهزة الإدارية، ورغم اختلافهما ولكل مجاله، إلا أنه يجب أن يبقى العمل بهما في أطر قانونية محددة حتى لا يتجاوز الرئيس سلطته، وحتى لا تختنق الهيئات المحلية برقابة السلطة الوصية وتبقى محتفظة باستقلاليتها.

¹ - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 71.

² - Ahmed Mahiou, Cours d'institutions administratives, 2ème Editeu, Alger: OPU, 1981, p 274.

ثانيا: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري:

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية في عدة جوانب، قد نلمسها من خلال إعطاء تعريف للإشراف الإداري:

حيث يقصد به مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية وعلى أعمالها، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، بل تتضمن هذه الإجراءات التوجيه الغير الملزم والرقابة الغير مقررة بنص قانوني أو لائحي، بإضافة إلى التعيين والتأديب، و الإشراف هو كذلك متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية¹.

ومن خلال التعريف، إن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة على حسن سير وانتظام المرافق التي تنشأها دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة.

مقارنة بالفقه المصري والفرنسي فنجد أن رغم تباين المفهومين لا يفرقان بينهما فيستعمل لفظ الإشراف للدلالة على معنى الوصاية التي لها صفة استثنائية.

وعليه نستنتج مما سبق أن الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكل منهما، من حيث الأهداف المبتغاة، ومن حيث الوسائل المستعملة في كلا الرقابتين.

فلسطة المركزية الحق في توجيه الإرشادات والتوجيهات للهيئات اللامركزية، وذلك عن طريق الدوريات والمنشورات، وما نجده كذلك أنه ليس لهذه التعليمات أي قوة إلزامية كونها من قبيل النصائح ولا تحتاج الهيئات المركزية لممارستها وجود تنصيب عليها في القوانين، وتتضمن هذه المنشورات توجيهات تتعلق بكيفية أداء الخدمة أو كيفية تسيير مرفق.. الخ، وهذا الإجراء لا يعد إجراء وصائي بل إجراء إشرافي، ففي الوصاية الإدارية لا نجد مثل هذه الدوريات كون وسائل الوصاية محددة في النصوص القانونية ولا نجد من ضمنها إساءة النصائح أو التوجيهات.

¹ - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 57، 58.

بما أن الوصاية الإدارية تعتبر قيّداً على استقلال الهيئات اللامركزية ، فلا بد أن يكون منصوصاً عليها في القانون، فإذا حدث وأن صدر قانون يمنح الهيئة المركزية حق الرقابة مثلاً دون تحديد الغرض منها، فإن في هذه الحالة لا يخول للسلطة المركزية حقاً على الهيئة اللامركزية لأن هذه النصوص لا تنشئ وصاية إدارية، وليس للسلطة المركزية مباشرة الوصاية على أي عمل من أعمال الهيئات المحلية وليس على هذه الأخيرة أي التزام في مواجهة السلطة المركزية، وبهذا فالوصاية الإدارية يجب أن تكون بنص قانوني، وما عدا ذلك فإنه يخول لها سوى إجراءات مادية من شأنها تمكينها من توجيه بعض النصائح .

وعليه فإن هذه الإجراءات لا تعد أن تكون وصاية إدارية إذ يمكن اعتبارها إجراءات إشراف إداري لا غير¹ .

الفرع الثالث: مبررات وأهداف الوصاية الإدارية:

قد تكتسي الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية أهمية بالغة² ، ولعل ما يعكس هذه الأهمية هو المبررات التي أوجدها وكذا الأهداف التي تتوخاها الدول من وراء النص عليها في القوانين لجماعاتها المحلية وعليه سنتناول أولاً: مبررات الوصاية الإدارية ونتطرق فيما بعد إلى أهدافها.

أولاً: مبررات الوصاية الإدارية:

إن الفائدة العملية التي ترجوها الإدارة المركزية من الوصاية الإدارية تكمن في أنه بواسطتها يمكنها أن تمد رقابتها على الأعمال والتصرفات التي تتخذ بمعرفة السلطات المحلية لتأكد من احترامها لمبدأ المشروعية، بل أنه يمكن القول في غير تجاوز، إن هذه السلطة تعتبر في الواقع من جانب الحكومة استعمالاً كلياً لسلطتها في حماية المصلحة العامة التي تهتم جميع الأفراد.

ولتفصيل نشير إلى ما يلي:

¹ - ابتسام عميور ، مرجع سابق، ص، 72، 73.

² - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (د،ط)، 1988، ص 25.

أ- احترام مبدأ المشروعية : يعني مبدأ المشروعية تطابق كل تصرفات الهيئة المحلية مع أحكام القانون ؛ بحيث تلتزم بالامتنثال لأوامره واجتتاب نواهيه، وفي هذا ضمانة أساسية تحمي الأفراد من استبداد الإدارة، ولكن ما الذي يضمن خضوع الهيئة اللامركزية لمبدأ المشروعية، فلا شك أن إفلات الهيئة المحلية من أية رقابة تمارسها السلطة المركزية يمكنها من أن تتجاوز حدود اختصاصها، وأن تتصرف على وجه غير مشروع لاسيما في بلد لم يتبوأ احترام القانون في ضمائر أفراده المكانة المرجوة.

ب- حماية المصلحة العامة: يفترض في الهيئة المحلية أنها تستهدف المصلحة العامة وأن في حوزتها الخبرة الكافية التي تمكنها من اتخاذ القرار الصحيح، وهذه القرينة تتضح من خلال أن أعضاء الهيئات المحلية يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب مما يفترض فيه حرص هؤلاء على الدفاع عن المصالح المحلية التي تهم أفراد الإقليم.

بيد أن العناصر المنتخبة إذا وجدت قد لا تكون على مستوى المسؤولية أو على المستوى الفني اللازم فتخضع في تفكيرها لاعتبارات انتخابية، أو تتجه إلى تغليب المصالح المحلية، أو شيء للإدارة وهو ما يؤدي لو انعدمت الرقابة إلى تدهور المستوى الفني للإدارة اللامركزية وإلى التضحية بالمصلحة العامة.

فخضوع الهيئة المحلية لرقابة السلطة المركزية يساعد على إرساء وجهة نظر واحدة في الإدارة وهي النظرة نفسها التي تتفق مع السياسة العامة للدولة، وبهذا يكون الإشراف والرقابة على أعمال المجلس المحلي وأجهزته التنفيذية يهدف إلى تحقيق التناسق والترابط بين هذه الأجهزة بما يتفق وأهداف الدولة.

وعليه وبهذه الاعتبارات وغيرها يسلم الفقه الإداري بضرورة رقابة السلطة المركزية على السلطات المحلية، وهذا ما أخذ به المشرع المصري كذلك¹.

¹ - رفعت السيد، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، الأساسيات العامة، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، (ط1)، 2003، ص 244، 245.

ثانيا: أهداف الوصاية الإدارية:

تطورت أهداف الوصاية تبعاً لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حدودها، وهذا ما أدى إلى تعددها وتنوعها ويمكن إجمال أهداف الوصاية الإدارية فيما يلي:

أ- الأهداف الإدارية: إذا ما نظرنا إلى الوصاية الإدارية والغرض منها فيما يتعلق بالجانب الإداري نجد مجموعة الأهداف التالية:

- إن استقلال الوحدات الإدارية في أداء مهامها ليس معناه قطع الصلة بينها وبين الدولة في هذا المجال، أو أن تقوم بذلك دون مراعاة لضوابط ومبادئ عامة، كالخضوع واتباع السياسة العامة للدولة، والالتزام بالأنظمة السائدة، فهذا الالتزام يجعل من الجماعات المحلية أكثر التزاماً في أعمالها وتصرفاتها، وذلك بأن تحترم جميع الوحدات الإدارية في الدول سواء مركزية واللامركزية، وبهذا سيتماسك النظام الإداري ويتناسق العمل بداخله، بما لا يخل بوحدة السلطة العامة في الدولة¹، وكذا التأكد من وحدتها من الناحية الإدارية، فإن الاستقلال الذي يتمتع به المجلس المحلي أثناء ممارسته لمهامه؛ والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية.

و عليه لا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئة المحلية حماية لوحدة الدولة إدارياً وسياسياً، وذلك بمنع وجود تفكك إداري داخل الدولة الواحدة وبالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى وحدة الدولة ككل².

- التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة والأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة وتحقيق أكبر قدر من الفعالية والكفاءة³، وعليه فالوصاية الإدارية تعمل على تكامل وتنسيق بين السياسة المحلية والسياسة العامة من الجهة والسياسة المحلية فيما بينها.

¹ - اسماعيل فريجات، أهداف الوصاية على الجماعات المحلية، الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، يومي 3، 4 مارس 2014، ص 6.

² - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 142، 143.

³ - محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الأردن، 2003، ص 11.

- محاربة ومكافحة الفساد فقد بات الفساد عاملاً مؤخراً للعمل الإداري، ومعيقاً لتنمية المحلية والوطنية على شتى الأوجه والأصعدة، فينخفض أداء وسير المرافق العامة ويؤثر على شكل أدائها ونوعيته، وقد أصبح واقعاً معاشاً، وبات أمر محاربتة مسألة لا خلاف فيها فأولته الجزائر الاهتمام قصد مكافحته¹؛ لتحسين من أداء الإدارة المحلية الذي إنتابه الكثير من التقهقر على غرار الإدارة المركزية².

- الوقوف على المشاكل والمعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها من خلال تدعيمها بالخبرات الفنية والتقنية لتدريب وتأهيل القائمين عليها³.

الأهداف السياسية:

- تحوز الهيئة المحلية استقلال نسبي يمكنها من التصدي للحاجيات المحلية وفق أطر مشروعة وبالكيفية التي تضمن أدائها على نحو فعال وكفاء ولتجنب ما ينجر من سوء ممارسة اختصاصاتها وفق لمبدأ الاستقلالية جاز للحكومة المركزية مراقبة أعمالها.

وهذا ضماناً وحفاظاً على وحدة السياسة للدولة⁴، فلعل ما يعاب على نظام الإدارة المحلية هو تهديده لوحدة الدولة وكيانها، فالعمل على ضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة يجسد دور الوصاية الإدارية في الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة، وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة للدولة الواحدة.

¹ - القانون 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد، الجريدة الرسمية **الصادرة في** العدد 14 المؤرخة 08 مارس 2006. **ص**

² - اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 8.

³ - أحمد عيد الحسبان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون المجلد 34، العدد 2، 2007، ص 425.

⁴ - علي خطار شريطاوي، مرجع سابق، ص 227.

-ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقاً وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام¹ من خلال منح حرية اختيار الوسائل المناسبة والملائمة لإشباع الحاجات المحلية دون الإضرار أو المساس بالمصلحة الوطنية، بمعنى أن العلاقة بين المصلحة الوطنية والمصلحة المحلية هي علاقة تكاملية وليس علاقة تنازع. وبهذا فإن الوصاية الإدارية تشكل الضمانة الأساسية لتدخل السلطات المركزية لمنع إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية التي هي أجدر بالحماية وبالتالي تحقيق تماسك الدولة ووحدتها.

الأهداف المالية:

وتتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي، ومقارنة بالاستقلال الإداري فهو ليس مطلقاً وإنما نسبي.

وعليه فهي تخضع كذلك للرقابة من هذا الجانب، ومن الأهداف التي تعمل على تحقيقها نذكر منها:

- إن هدف الرقابة أساساً هو التحقق من استخدام الإعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها².

وعليه وجوب عدم التلاعب بإيرادات الجماعة المحلية فلا بد من أن تكون الرقابة في جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية.

- العمل على أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام وذلك باحترام حدود الإعتمادات المقررة للهيئة المحلية وعدم تجاوزها.

ومما لا شك فيه أن المشرع حيث يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، وبهدف تحقيق ذلك أخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما

¹ - أحمد عيد الحسبان، مرجع السابق، ص 424.

² - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 24.

يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة و دقيقة¹ .

ولما كانت الرقابة آلية قانونية تعين تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية وهياكلها المنتخبة.

وعليه فإن الحاجة إلى الرقابة على المجلس المنتخب ربما تكون أكثر إلحاحا بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو السكان المنطقة ولو على حساب القانون أو التنظيم لأن رجل سياسي ومن حقه أن يسعى إلى إرضاء الفئة التي أكسبته الصفة الانتخابية أو الصفة الرئاسية² .

المطلب الثاني: نطاق الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي

رغم استقلال الهيئة اللامركزية الإقليمية والمتمثلة في الولاية إلا أنها تخضع للنظام الوصائي وذلك للحد من استقلالية الأجهزة المحلية المنتخبة، فالوصاية الإدارية تهدف إلى ضمان وحدة النظام القانوني في الدولة والحفاظ على قدر معين من الانسجام بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة دون المساس باستقلالها.

وعليه تقوم الإدارة المركزية بممارسة رقابة شاملة على هيئة المجلس وعلى أعضائه من ناحية وعلى أعماله وتصرفاته³ .

حيث تتضمن الرقابة على الهيئات حق حلها، وتتمثل الرقابة على الأشخاص في حق التوقيف والإقالة والعزل في حين تشمل الرقابة على أعمال الهيئة حق التصديق على الأعمال الصادرة منها والحق في إلغاء ما يصدر عنها من قرارات ، وبهذا يهدف الإشراف والرقابة على المجلس إلى تحقيق التناسق والترابط بينها وبين السلطة المركزية بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة

¹ - عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 17.

² - عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص 3.

³ - عبد الغني البسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د ط)، 2003، ص 147.

وذلك عن طريق تقديم المشورة والمساعدة للمجلس الشعبي الولائي بما يكفل تحقيق التنمية المحلية والرقى بها في إطار تحقيق أهداف الإدارة المحلية¹ ، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

الفرع الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس:

تمارس جهة الوصاية رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم، أو إقصائهم بموجب مداولة من مجلس الشعبي الولائي² .

أولاً: التوقيف:

ويقصد بالتوقيف تعليق عضوية المنتخ ب لأسباب قانونية³ ؛ أي يتم بموجبه تجميد العضوية بالمجلس مؤقتاً في حالة إذا تعرض عضو المجلس الشعبي الولائي لمتابعة جزائية لا تسمح له بممارسة مهامه، ويشترط المشرع أن تكون بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، ويمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس⁴ ، وما يراه الأستاذ الدكتور عمار بوضياف وأشار إليه أن المشرع لم يحسن صياغة المادة 45 من قانون الولاية حيث أجاز إمكانية توقيفه بموجب مداولة، وعليه فبمجرد تثبت المتابعة وحصل المانع الذي يحول دون حضوره للأشغال وجب توقيفه، ويتم الإعلان عن ذلك بمقتضى قرار معلل من وزير الداخلية⁵ وهذا التسبب يعد ضماناً إدارية تكسب الأعمال الإدارية الشرعية.

وعليه فإن الهدف من إقرار حالة الإيقاف يكمن في المحافظة على مصداقية هيئة

المداولة.

¹ - عبد الغني البسيوني عبد الله، نفس المرجع، ص 183.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، غنابة، (د،ط) 2004، ص 163.

³ - Marie-Christine ROUAULT, Droit administratif, 4^{ème} Edition Gualino éditeur , paris, 2007, p 100,101.

⁴ - المادة 45 من القانون 07 /12 المتعلق بالولاية.

⁵ - أنظر للمقارنة : المادة 43 من القانون رقم 10 / 11، المتعلق بالولاية.

ومما يجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يحدد مدة للإيقاف، فقد تطول مدة المتابعة الجزائية وهذا ليس في صالح العضو، وخاصة إذا تجاوزت نصف المدة الزمنية المحددة للعضوية المجلس.

أما في حالة صدور قرار قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب الولائي نشاطه تلقائياً وفوري وبهذا يكون المشرع قد رفع جواز الالتحاق بالمجلس في هذه الحالة، وبهذا يسلم المنتخب نسخة من القرار لرئيس المجلس ويحيطه علماً بوضعيته، وتبلغ وزارة الداخلية بذلك. وعليه فإن إيقاف أي منتخب في المجلس الشعبي الولائي سيؤثر حتماً على استقلالية المجلس.

ثانياً: الإقالة¹

وتنتج هذه الحالة بسبب حالتين هما عدم القابلية للانتخاب وحالة التنافي المنصوص عليها قانوناً، وبهذا يتم إبعاد العضو من المجلس، فهي تضع حداً نهائياً ودائماً للعضوية بالمجلس أي سحب وإلغاء صفة المنتخب عنه، ويترتب عليها استخلاف العضو المقال بأول عضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها².

ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

ولقد وفر قانون الولاية الجديد ضماناً أساسية للعضو المقصي بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة تنافي بأن يطعن أمام مجلس الدولة، وعليه فقد يثير المقصي من المجلس لأسباب المذكورة جوانب غير مشروعة في قرار الإقصاء ومن حقه اللجوء للقضاء وهذا لم يتطرق إليه قانون الولاية القديم³.

¹ - أنظر على سبيل المقارنة المادة 40 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية.

² - عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 195.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 327.

ثالثاً: الإقصاء

سبق وأن أشرنا أن توقيف المنتخب الولائي لا يتم إلا بسبب متابعة جزائية إلى غاية فصل الجهة القضائية المختصة، وهذا التوقيف المؤقت يصبح إقصاء نهائياً إذا ثبت الإدانة السالبة لأهلية الانتخاب بحكم قضائي¹.

ومقارنة بقانون الولاية 07 /12 نجد أنه يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية .

وما نلاحظه أن قانون الولاية 12- 07 لم يأتي بأي جديد فيما يخص هذه الحالة وخلافاً لأمر 69- 38² نجد أن سبل الإقصاء هو عدم التمتع بالثقة اللازمة لممارسة نيابته فهو بسبب غير واضح وعليه فالإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي وهي المرحلة الثانية بعد توقيف العضو، حيث أنه من غير المعقول أن يحتفظ هذا الأخير بعضويته بعد إدانته من قبل الجهة القضائية المختصة بموجب حكم نهائي ويؤدي قرار الإقصاء إلى فقدان صفة العضوية بصورة دائمة، ويترتب على ذلك استخلاف العضو بأول عضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها العضو المقصي³.

¹ - المادة 46 من قانون 07/12، المتعلق بالولاية.

² - الأمر 38/69، المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن القانون المتعلق بالولاية، جريدة الرسمية الصادرة في 23 مايو 1969، العدد 44، ص 520 .

³ - أحمد قنيدس، نطاق الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالة يومي 3، 4 مارس، 2014، ص 8.

الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على أعمال الهيئة (المجلس):

سبق وأن أثرنا أن المجلس الشعبي الولائي هو هيئة من هيئات الولاية ، له صفة التداول بين أعضائه ويخضع لنظام دورات عادية لعقد اجتماعاته، إلا أن أعماله هي كذلك لا تخرج عن نطاق الوصاية الإدارية وبذلك تعد أهم صور الرقابة¹ .

وبهذا ليس أمام الإدارة المركزية سوى التصديق أو إلغاء دون إدخال تغييرات عليها وهي كالتالي:

أولاً: التصديق:

يعد التصديق أهم السلطات الرقابية الممنوحة للسلطة الوصية؛ لأنه شرط أساسي لنفاذ المداولة، ويعتبر كذلك تقنية تهيمن بها الجهة الوصية على سلطة القرار؛ لأنها رقابة سابقة لم يحدد المشرع نطاقها تاركاً كامل الحرية لجهة الوصاية المصادقة على مداولات المجلس أو رفضها.

كقاعدة عامة فإن مداولات المجلس الشعبي الولائي هي واجبة للتطبيق بعد واحد وعشرين يوماً من إيداعها بالولاية² ، إلا ما استثنى بنص على غرار بعض الحالات ولأهميتها البالغة والتي تتطلب مراقبة دقيقة نظراً لخصوصيتها المالية والحسابية أضاف لها قانون الولاية الجديد:

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

- إتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا.

وما نلاحظ أن المشرع وسع مجالات مواضيع مداولات التي تخضع للتصديق الصريح بعدما كانت نوعان أصبحت أربعة ولا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران³ ، ولنفاذها وجوب الموافقة والتصديق الصريح عليها.

¹ - عبد الهادي بلفنحي، " المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري "، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011، ص 96 .

² - المادة 46 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - المادة 55 من القانون 07/12 .

وما نستحسنه على المشرع أنه حدد المدة القانونية لإجراء التصديق المقدرة بأجل أقصاه شهران، وهذا ما أهمله قانون الولاية القديم الذي ترك المجال واسعاً أمام الهيئة الوصية في التصديق، وهذا الأمر من شأنه أن يرهن شؤون مصالح الشعب على مستوى الولاية خاصة تلك المتعلقة بالتنمية المحلية (ميزانية الولاية).

ثانياً: البطلان:

تملك الإدارة المركزية الحق في إزالة آثار قرار صادر عن جهة لا مركزية لمخالفة قاعدة قانونية؛ أي مخالف للمشروعية على أن ينسب بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هاته السلطة وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة الأجل لاستقرار الأوضاع القانونية، يكون إلغاء قرار الهيئة اللامركزية من تلقاء نفس السلطة الوصية أو بناء على طلب ذوي الشأن¹.

أ- **البطلان المطلق:** إن بطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي الولائي مقارنة بين المادة 51 من قانون الولاية 09 / 90 والمادة 53 من قانون الولاية 07 / 12 نلاحظ أن المشرع وسع في مجالات مواضيع المداولات الباطلة بطلاناً مطلقاً وهي تتمثل في المداولات:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- الغير محررة باللغة العربية.

- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاتها.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

ب- **البطلان النسبي:** من قرارات المجلس الشعبي الولائي والتي اعتبرها قانون الولاية قابلة للإبطال هي حضور المداولات والتي تعالج فيها موضوع يخص رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، وهذا ما أكدته المادة 56 من

¹ - حسين ظاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، 2007، (ط1)، ص 46.

قانون الولاية الحالي، أما بالنسبة للقانون الولاية 09 /90 هو كذلك لم يغفل عن هذه الحالة وأقرها بموجب المادة 52 منه، ولكن قانون الولاية 07/12 كان أكثر تفصيلا لها¹.

- وعليه ألزم كل عضو في مجلس الشعبي الولائي يكون في وضعية تعارض مصالحه بالتصريح بذلك إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي وهذا بالفعل تمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الجديد.

أما بالنسبة لإثارة هذا البطلان فما نجده أن المشرع حافظ من حيث المبدأ على إمكانية إثارته من قبل جهة إدارية أو سلطة شعبية أو مكلف بالضريبة.

كرست المادة 57 من قانون الولاية² حق الوالي في إثارة هذا البطلان خلال خمسة عشر يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس والمتعلقة بمدولة ما، فيرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد المطالبة بالبطلان الجزئي للمدولة إذا توافرت حالة من حالات السابقة الذكر (مصلحة شخصية، مصلحة أحد الأقارب...).

وهذا الأمر يثير إشكالا فالولاية ممثلة بالوالي كطرف مدعي والمجلس الشعبي الولائي طرفاً مدعي عليه وطبقاً للقانون المدني وقانون إجراءات المدينة والإدارية تملك حق التقاضي لأن لها شخصية اعتبارية والمجلس الشعبي الولائي لا يملكها، وبظل هذا المشكل مطروحاً، فكان من الأنسب وجوب إعادة النظر في المدولة ومواجهة المجلس بهذا التعارض الذي سيؤثر على مصداقية المدولة.

أما بالنسبة لإثارة البطلان من طرف الناخب أو المكلف بالضريبة (صاحب المصلحة) فقد أجازت له المادة 57 ذلك، وذلك خلال خمس عشر يوماً من إصاق المدولة؛ وهي أن يرسل طلب للوالي بموجب رسالة موصى عليها مقابل وصل استلام.

¹ - بهي لطيفة، الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية في القانون الجزائري، الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري كلية حقوق وعلوم سياسية، جامعة قالم، 3، 4 مارس 2014. ص 11.

² - القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

الفرع الثالث: الوصاية الإدارية على الهيئة (المجلس):

تتمثل الوصاية على الهيئة في حلها، وبالتالي إنهاء وجودها إنهاءً قانونياً¹.

وعليه فالحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له، فحول للإدارة المركزية بسلطة الحل وفقاً لكيفيات وإجراءات التي حددها القانون، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

الحل: هو إجراء ينتج عنه إنهاء حياة المجلس وتجريد أعضائه من صفة العضوية نهائياً ورجوعها لنص المادة 48 من قانون الولاية الجديد نجد حالات حل المجلس الشعبي الولائي حددت على سبيل الحصر وهي:

1 - حالة خرق أحكام الدستور: وهذا أمر معقول وطبيعي فكيف يتسنى لمجلس شعبي منتخب أن يتجاوز ويخالف التشريع الأساسي والقانون الأساسي في الدولة بدل أن يكون أول المحافظين عليه، لذا تعين حله².

2- في حالة إلغاء لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي³.

3- في حالة استقالة جماعية لجميع أعضاء المجلس وهذا سبب معقول فطالما عبر الجميع عن رغبتهم في التخلي عن العضوية وجب حل المجلس وتجديده.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدراً لإختلالات خطيرة، ثم إثباتها أو من شأنها المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم، وكمثال على ذلك حل مجلسي بجاية وتيزي وزو على أثر أزمة منطقة القبائل⁴ نتيجة الصراعات مما أسفر على المساس بمصداقية الإدارة المحلية بمصالح المواطن.

¹ - أحمد سي يوسف ، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وأفاق ، (مذكرة ماجستير)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 26.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 343.

³ - جاء في المادة 44 من قانون الولاية 90/09 أربع حالات لحل مجلس وأضاف تعديلها بموجب أمر 05-04 مؤرخ في 18 يوليو سنة 2005، المتمم لقانون رقم 90/09 والمتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 19 يوليو 2005.

⁴ - مرسوم رئاسي رقم 05-255 مؤرخ في 20 يوليو 2005، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي تيزي وزو وبجاية ، جريدة الرسمية الصادرة في 20 يوليو 2005، العدد 51، ص 9 .

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف فتوفر أغلبية الأعضاء أمر ضروري لأنها تعتبر أداة قانونية أساسية في التداول.

6- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

7- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب ، ولكن لم يتم تحديد بدقة طبيعة هذه الظروف، وعليه ورجوعاً للمادة 8 من المرسوم 92- 144¹ والتي تنص على "يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة يعلنها مجلس محلي أو هيئته تنفيذية ببلدية تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها" وفي هذا الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبين تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب.

ويتم حل المجلس وتجديده بذات الأداة وهي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية².

وفي حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي، خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية³ ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانوناً إلى حين تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد، وتنتهي مهامها فور تنصيب المجلس، فتجرى انتخاباته من أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجرائها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية⁴.

ومن خلال ما تقدم نستنتج ما يلي:

- باعتبار أن المجلس الشعبي الولائي محرك لتنمية المحلية.

¹ - المرسوم الرئاسي 92- 44، المؤرخ في 9 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية الصادرة في 9 فبراير 1992، العدد 10، ص 285.

² - المادة 47 من القانون 07/12، المتعلق بالولاية.

³ - لم تشر المواد: 44، 45، 46، من قانون الولاية القديم لسنة 1990 أنه لم يثبت تنصيب مندوبية؛ محاولاً بذلك المشرع الابتعاد عن شغل المجلس.

⁴ - المادة: 49، 50، من القانون 07/12.

فإن السؤال المطروح هو: هل لهذه الوصاية أثر على التنمية المحلية؟.

وهل هذا التأثير إيجابي أم سلبي؟.

- الوصاية من الجانب الإيجابي:

- ما نلاحظ أن المشرع أحاط بكل صغيرة وكبيرة قد تعترض المجلس وفصل فيها وحاول إيجاد حلول لها ، وهذا أمر نستحسنه لأنه سيساهم بشكل كبير في عدم تعطيل تسيير الشؤون المحلية، ولو ترك القرار فيما يتعلق بالمجلس للمجلس فهذا بدون شك سيؤثر على التنمية المحلية، وبهذا ستنقل مهامه من اهتمام بالتنمية المحلية إلى التداول فيما يخص المجلس ومشاكل المجلس، وعليه فالسلطة الوصية بما تمارسه من رقابة على المجلس أو أعضاءه أو أعماله تكون قد وضعت كل الاحتمالات التي قد تعترضه وتم التطرق إليها و تنظيمها. وبهذا سيتجه المجلس إلى الاهتمام بالتنمية ويركز اهتمامه عليها فقط ، وبالتالي هي تستهدف التوفيق بينها و بين المجلس بما يحقق نوعا من الوحدة و الانسجام.

- الوصاية من الناحية السلبية:

إن الوصاية الإدارية تعد أهم العوامل التي تعيق المجلس الشعبي الولائي في القيام بالمهام المنوطة به ، بإضافة إلى أنها تتعارض مع أحد أهم أركان اللامركزية الإدارية وهي الاستقلالية كونها تحد من حرية المجلس في المبادرة ومن استقلاليته في ممارسة مهامه.

المبحث الثاني : حدود وعقبات استقلالية المجلس الشعبي الولائي

باعتبار أن الولاية هيئة لامركزية إقليمية، وأن المجلس الشعبي الولائي إحدى هيئاتها، إلا أنه يواجه العديد من المشاكل و التحديات التي تؤثر على استقلالية أداءه و دوره التنموي ، و التي تحول دون تحقيق الأهداف .

ونظرا لاتساع و تنوع اختصاصات المجلس فهو دائم الحاجة الى موارد كافية تمكنه من القيام بواجباته على النحو المطلوب.

و عليه فالتمويل المركزي يضمن كفاية هذه الموارد، و لكن في المقابل يعد كقيد لاستقلالية المجلس في أداء مهامه و هذا ما سيتم بيانه فيمايلي :

المطلب الأول: التمويل المركزي كقيد على استقلالية المجلس

الاستقلال المالي هو الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الهيئة المحلية، فان الولاية تبقى تابعة للسلطة المركزية ماليا، فالولاية عند وضعها لمخططات التنمية ملزمة بتوفير الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات.

لتجسيد هذه المشاريع على أرض الواقع فان التمويل المركزي يكون من أجل سد العجز المالي المحلي؛ حيث يسمح بإعادة توازن الميزانية، لكنه في نفس الوقت يهدد الاستقلال المحلي تطبيقا لقاعدة "من يدفع يقود" وبالرغم من أنه على الدولة أن تدفع دون أن تحكم و إلا تكون قد مست بمفهوم اللامركزية، إلا أنها من جهة أخرى لا تستطيع أن تدفع أموالها دون متابعة كيفية صرفها.

وعليه وجب أن يكون التمويل ضمن إطار قانوني محدد مسبقا، يتجلى في تحديد إجراءات و كيفية إنفاقه أشكال الرقابة عليه لضمان حسن استغلاله بما يتماشى مع الصالح العام.

وباعتبار التمويل المركزي كقيد على استقلالية المجلس فان تأثيره سيتضح فيما يلي:

الفرع الأول: التخطيط للتنمية المحلية

تعد برامج التجهيز في الولاية وفق مخططات تنموية، و السؤال المطروح : هل للمجلس الشعبي الولائي دور في إعدادها ؟

يناقش المجلس الشعبي الولائي ميزانية الولاية و يصادق عليها ، والتي يمكنه من خلالها إدراج مشاريع وعمليات في التجهيز الرامية الى التنمية بالولاية .

غير أن الملاحظ هو أن المجلس يكتفي بالدراسة لما تم الإعداد له من طرف مصالح الوالي، وبالتالي فدوره منعدم في مرحلة الإعداد¹ .

وبالتالي فان معالم المخططات و الميزانية أيضا يتحكم فيها الوالي و الأجهزة التي توجد تحت سلطته؛ كمديرية الادارة المحلية ،مديرية التخطيط و المصالح الخارجية الغير ممرضة.

يتم تسجيل العمليات التنموية في الولاية، في ميزانية التجهيز للولاية ووفق المخطط القطاعي الغير ممرز (PSD)²

هذا النوع من المخططات ورغم أنه نظري يتم وفق المخطط التنموي للولاية؛ والذي يصادق عليه المجلس الشعبي الولائي إلا أن المساهمة في إعداده منعدمة، فالوالي غير ملزم تماما بموافقة المجلس الشعبي الولائي ولا يخضع لرقابته،و يكتفي بالإعلام وفق نص قانون الولاية دون أن يكون مسؤولا أمامه،فيطلع المجلس عن وضعية الولاية بصفة عامة عن طريق تقارير القطاعات المختلفة ، والتي تناقش على مستوى المجلس ملاحظات أعضاءه واقتراحاتهم دون إلزام³.

وعليه نظرا لحجم الموارد المالية الكبيرة التي خصصت،للاستثمارات المحلية، لجأت السلة

¹ - المادة 60 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية.

² -مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل تحته كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليه، ويعد هذا المخطط من طرف المديرية التنفيذية للولاية ،و يسجل باسم الوالي،أما مصدر التمويل فهو ميزانية الدولة المحددة على مستوى كل قطاع أي حسب الوزارات المعنية بالبرامج التنموية المسجلة في هذا المخطط.

³ - أحمد سي يوسف ، مرجع سابق ،ص 110،111 .

المركزية الى التخطيط للتنمية المحلية و إدراجها في إطار المخطط الوطني وذلك من حيث اختيار الاستثمارات المحلية و تحديد الأولويات¹ .

الفرع الثاني: تخصيص الإعانات

الإعانات² هي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة للجماعة المحلية دون إلزامها بردها، وتهدف من خلالها الى إحداث نوع من التوازن

وعليه فان الحرية المحلية في التسيير تقتضي الحرية في الاختيار ولا تتحقق هذه الا في ظل موارد مالية كافية، وفي حال تلقي الجماعة الإقليمية إعانات مالية من السلطة فان هذه الإعانات قد تكون إعانات تخصيصية و غير تخصيصية.

-الإعانات غير تخصيصية : وهي الغلاف المالي المخصص للاستثمارات المحلية دون تحديد للمشاريع الواجب تمويلها؛وفي هذه الحالة تتمتع الهيئة المحلية بحرية الاختيار.

-الإعانات التخصيفية: وقد اعتمد المشرع هذا الأسلوب كذلك في قانون الولاية وأكد على أنه " لايجوز إجراء أي نقل لهذه الاعتمادات³ ، وكذلك نص على أنه يدفع صندوق التضامن للولايات:

- تخصيصا ماليا سنويا بالتساوي موجهة لقسم تسيير ميزانية الولاية.
- تخصيصات موجهة لقسم التجهيز واستثمار ميزانية.
- تخصيصات استثنائية للولايات التي تعاني وضعية مالية صعبة على وجه الخصوص أو التي تواجه كوارث أو حوادث غير متوقعة.
- إعانات تشجيعية للبحث والاتصال.
- اعتمادات موجهة لتنمية المناطق المراد ترقيتها⁴

¹ - عبد الناصر صالح ، مرجع سابق ، ص 66.

² - حسب المادة 170 من القانون رقم 10/11 ، المتعلق بالبلدية،"فان إعانات الدولة تشكل أحد الموارد المالية للبلدية".

³ - المادة 147 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية .

⁴ - المادة 152 من القانون رقم 09/90 .

فالتحويل المركزي للاستثمارات المحلية دليل عن رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، وبهذا تكون سياسة التنمية المحلية سياسة مشتركة تهم الدولة و الولاية معا ورغم إدراج هذه الإعانات التخصيضية في الميزانية المحلية للولاية إلا أن المشرع اشترط إخضاعها لقاعدة التخصيص، والغرض من ذلك هو تسيير الموارد المالية بصورة عقلانية و بهذه تحولت هذه الإعانات من وسيلة للمساعدة الى وسيلة لتدخل.

الفرع الثالث: توجيه القرار المحلي

ان ممارسة المحلية لاختصاصاتها تعني حريتها في التسيير، ولا يكون لها ذلك في ظل الإعانات المالية.

مما يجعل هذه الأخيرة تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الإنفاق المالي الاختيارات الاقتصادية فهي كما عبر عنها بوصاية الفعلية، وقد تعد السلطة المركزية في يوم من الأيام لتصل الى ممارسة حق اختيار احتياجات المحلية¹.

وبذلك نكون أمام تنمية محلية بمقتضى قرارات مركزية.

الفرع الرابع: رقابة النشاط التنموي

لقد أدى التحويل المركزي الى إخضاع الهيئة المحلية الى أشكال أخرى من الرقابة كالرقابة التقنية التي تمارسها المصالح التقنية من خلال التأشير التقنية لكل المشاريع و متابعتها².

وعليه يلتزم الوالي بإرسال تقارير دورية للسلطة الوصية عن نسبة استهلاك الاعتمادات المالية ونسبة الانجاز المادي للمشروع.

أما في إطار إعانة الصندوق المشترك للهيئة المحلية أنشأ المشرع لجنة مركزية لمتابعة إعانات التجهيز و الاستثمار تضم ممثلين عن وزارة الداخلية و المالية و التخطيط و التهيئة العمرانية وذلك بالإضافة الى التقارير الدورية¹.

¹ - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 65.

² - أنظر: كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد 2، 1966.

ويمكن القول أن هذه الرقابة لم تكن لتقرر لولا التمويل المركزي، فالجماعات الإقليمية لا تخضع لإجراءات مقننة بهذه الطريقة عند تمويل مشاريعها بمواردها المالية الذاتية.

ومما نستنتجه أن آثار التمويل المركزي يتضح في أن زيادة الإعانات أدت الى الزيادة في الرقابة. وترتب على ذلك تقلص من حجم الاستقلال المالي للولاية.

وعليه شكل التمويل قيذا على استقلالية الولاية ككل و بشكل خاص على استقلالية أداء المجلس الشعبي الولائي.

لذلك وجب البحث عن آليات لتدعيم الاستقلال المالي للولاية.

المطلب الثاني : العقبات المؤثرة على فاعلية أداء المجلس والعوامل المساهمة في تفعيل أداءه

يواجه المجلس الشعبي الولائي العديد من التحديات و العراقيل التي تؤثر على استقلاليته في أداء دوره التنموي، وتتمثل هذه العراقيل فيما يلي :

الفرع الأول : العقبات المؤثرة على أداء المجلس الشعبي الولائي

و هي تتمثل في: المشاكل الإدارية، الفنية، المالية، الاقتصادية و الاجتماعية

أولاً: المشاكل الإدارية

و يعتبر أهم مشكل قد يواجه المجلس هو مشكل التسيير و التنظيم ؛ فتنفرد الإدارة بالتنظيم و القرار يؤول إليها دائماً في هذا المجال و هذا ما يجسده لنا فقدان التوازن بين الهيئة المحلية الولاية و فروعها.

-ضعف أجهزة المتابعة و الرقابة و التدقيق²

¹ - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 66.

² - نور الدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر "دراسة تقييمية للفترة 2000 - 2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة"، (مذكرة ماجستير)، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقرة بومراس، 2010، ص 60.

- قد يكون هناك ضعف في الجهاز التنفيذي للهيئة المحلية و عدم تفهمه للواقع و الظروف المحلية.
- انتشار المحاباة و المحسوبية في تعيين موظفي الهيئة المحلية و هو ما يؤثر على كفاءة العاملين عليها.
- عدم التجسيد الفعلي للامركزية و الديمقراطية المحلية، و ذلك أن استقلالية الهيئة المحلية تبقى متفاوتة
- قد يكون الجهاز الاداري غير كفاء في قيامه بأعباء النشاط المحلي ، اضافة إلى محدودية و تدني الوعي بالمسؤولية الملقاة على عاتق المسؤولين المحليين.

ثانيا: المشاكل الفنية

- و يبرز هذا المشكل في نقص الجانب البشري ، من حيث أدائه و تدريبه ، و تأهيله ، و تحفيزه .
- فنقص الخبرات الفنية و انخفاض الكفاءة داخل المجلس الشعبي الولائي تعتبر من المشاكل التقليدية و في ذات الوقت من المشاكل المهمة و التي لزال يعني منها أغلب المجالس الشعبية الولائية في الولايات، و بهذا يكون هناك مجلس مكون من بيئة اجتماعية يميزها نقص و محدودية التعليم و التكوين بإضافة إلى نقص المهارات التقنية و الإدارية على مستوى الولاية.
- سوء تسيير هذه الموارد البشرية ،حيث أدى ذلك إلى التوزيع الغير منطقي للمستخدمين مقارنة بالوظائف،بسبب النقص الكبير في التأطير المحلي مما انعكس سلبا على تحقيق التنمية المحلية.

ثالثا: المشاكل المالية

و تتمثل في ضعف النظام الجبائي و عدم التوازن بين الإيرادات و النفقات.

أ - ضعف النظام الجبائي:

إذا كان الأصل أن الخدمات التي تؤديها الولاية عن طريق المرافق التي تنشئها يتعين أن يمولها السكان المحليين و المستفيدين منها، وذلك عن طريق تقديم الضرائب و الرسوم التي تفرض عليهم.

وعليه فالواقع أن حرية هذه الضرائب ليست حرية مطلقة، بل هناك بعض القيود التي تفرضها الدساتير و التشريعات على فرض هذه الضريبة أو زيادة نسبتها أو تحصيلها، فتحفظ السلطة المركزية على قدر من التحكم في السياسة الضريبية على إدارة هذه الضريبة إلى حد كبير، إذ هي تفرق الضرائب و الرسوم مع تولي الإدارات المحلية و المركزية جبايتها، وتمثل هذه الضرائب و الرسوم¹ ؛ وهما أهم إيرادات الوحدة المحلية.

وعليه فمبدأ عدم استقلالية الضريبة هو المبدأ الذي يميز النظام الجبائي الجزائري² ، وتعود أسباب ضعف النظام الجبائي الجزائري الى أسباب عديدة نذكر منها:

- أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة كإعدام الوعي بأنها ستعود عليه بالفائدة ، وكذا عدم احترامه لقواعد فرض الضريبة.
- أسباب تتعلق بالنظام كإتباع سياسة التحريض الجبائي³. ففرض الضريبة تعتبر مسألة قومية تختص بها السلطة التشريعية، و عليه فسلطة المجلس ستقتصر فقط على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع للأسس الضريبية المحلية، والمفروض أن الولاية لتمتعها

¹ - تعد الضرائب والرسوم من أهم الموارد الذاتية للجماعات المحلية، وقد حدد قانون الضرائب و صنف الضرائب والرسوم الى:

- العائدة كلياً للجماعات المحلية وهي: (الرسم على النشاط المهني T.A.P ، الدفع الجزائي V.F ، الرسم العقاري T.F ، رسم التطهير، رسم الإقامة ، رسم الاسكان، الرسم على الرخص العقارية ، الرسم الخاص بالاعانات و الألواح المهنية)
- العائدة جزئياً للجماعات المحلية وهي: (الرسم على القيمة المضافة T.V.A ، رسم الذبح، الضريبة على الممتلكات، قسيمة السيارات، ضريبة الاستخراج، الرسم على استغلال المساحة المنجمية، الضريبة على أرباح المناجم، الضريبة الأيكولوجية).
- للتفصيل أنظر: عمر عمتوت ، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية ، دار هومه الجزائر، 2009، ص 153 ، 159 ، 160 ، 161.

أما القسم الثاني للموارد فهو الموارد الخارجية وهي: (الإعانات المقدمة من الدولة، الهيئات والوصايا).

- للتفصيل أنظر: - أحمد سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص 96، 97، 98 .
- أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة ، دار المحمدية العامة، (د ط) الجزائر، ص 105 .
- 110 .
- كواشي عتيقة ، مرجع سابق، ص 130 .

² - مسعود شيهوب ، مرجع سابق، ص 171 .

³ - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات افريقيا ، العدد 4 ، جامعة باجي مختار عنابة، ص 273، 276.

بالاستقلال المالي¹ تتمتع بتشريع ضريبي خاص يعكس هذا الاستقلال على الصعيد القانوني.

و عليه فإن عدم مرونة الموارد الضريبية و عدم كفايتها، و كذلك عدم استقرار الموارد و ضعف مردودها يجعل من مساعدة الدولة أمرا حتميا لتغطية العجز المالي المحلي، و تجعل من الولاية تابعة للسلطة المركزية التي من حقها مراقبة كيفية صرف أموالها.

ب عدم التوازن بين الإيرادات و النفقات

ان أغلب المرافق العامة التي تنشئها الولاية هي مرافق اجتماعية ، تربية، رياضية، صحية تدخل في إطار القطاعات الغير المنتجة، وهي مرافق ضرورية نظرا لطبيعة الخدمات التي تقدمها للمواطنين المحليين، فهذا النوع من المرافق يثقل ميزانية الولاية و يزيد من نفقاتها، و في هذا تأثير على مبدأ توازن الميزانية .

وعليه فعدم توازنها سببه النمو السريع للنفقات مقابل النمو البطيء، أو جمود الإيرادات بإضافة الى أن اتساع مهام و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي و زيادة حاجات المواطنين و تنوعها باستمرار، و بفعل التمدن و التطور الذي عرفه المجتمع المحلي ساهم بشكل كبير في زيادة النفقات على حساب الإيرادات.

و بالتالي هناك حجم كبير من النفقات في مقابل أن هناك عجز و نقص شديد من حيث الوسائل المالية و المادية و حتى البشرية، فقد زادت أعباء الولاية دون أن تزيد مواردها.

كما أن اتساع اختصاصات المجلس الشعبي الولائي و التكفل بالهياكل و التجهيزات القاعدية كبناء المدارس و مراكز التكوين وغيرها؛ هي صلاحيات تتطلب نفقات كبيرة تتجاوز قدرة الولاية و بذلك فإن إعطاء صلاحيات² و توسيعها دون أن يتبع ذلك تزويدها بالوسائل المالية اللازمة جعلها في وضعية جمود، وأصبح اضطلاعها بهذه الصلاحيات غير ممكن نتيجة عدم توفرها

¹ -استقلال الهيئة اللامركزية ماليا يعني: أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة،أي أن تكون لها موارد مالية ذاتية مع حرية التصرف فيها.

- أنظر: ابنتسام القرام،المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب،البلدية،1988،ص 34.

² -المادة 55 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية.

على الوسائل التي تمكنها من ذلك، رغم أن المشرع نص في قانون الولاية على وجوب أن ترفق كل مهمة جديدة بالوسائل الضرورية لانجازها¹.

و عليه نلاحظ عدم التناسب في صلاحيات المجلس و موارده المالية و هذا من شأنه أن يؤثر بالسلب على الاستقلال المالي للولاية، وبهذا نكون أمام لامركزية إقليمية صورية فقط.

فمحاولة لدعم الاستقلال المالي للولاية يقتضي ملائمة بين الصلاحيات و الموارد المالية المتاحة، و بهذا يكون هناك تناسب و توازن بين نفقاته وإيراداته بما يحقق التنمية المحلية².

رابعاً: المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية

وهي كما يلي:

- 1 - قلة و محدودية توفر و تواجد الموارد الطبيعية للولاية.
 - 2 - العزلة و عدم كفاية الهياكل القاعدية المساعدة على التنمية لكثير من البلديات.
 - 3 - عدم القدرة على الادخار مما يضعف حافز الاستثمار.
- أما بالنسبة للعقبات الاجتماعية: وهي التي لها طابع و تأثير اجتماعي و معرقل للعملية التنموية ومن أبرزها:

- المشكلة السكانية و خاصة تلك المتعلقة بالنمو السكاني الناتج عن التحضر و التمدن السريعين و الهجرة المتزايدة من الريف الى المدينة، وبهذا فقد يتدنى مستوى الخدمات بسبب الضغط عليها، فمثلا قد تكتظ مدارس التعليم، و كذلك الحال بالنسبة للمرافق الصحية.

¹ - القانون رقم 09/90 .

² - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 69.

الفرع الثاني: العوامل المساهمة في تفعيل عمل المجلس الشعبي الولائي

بالنظر الى المشاكل و المعوقات التي أشرنا اليها، سنحاول في هذا الفرع معرفة أهم العوامل التي يمكن أن تساعد و تسهم في فاعلية الجماعة المحلية ككل و المجلس الشعبي الولائي بشكل خاص، حتى يتمكن من تحقيق أهدافه التنموية وذلك من خلال القيام بإصلاحات جوهرية تمس الولاية من تنظيم و صلاحيات.

أولاً: الإصلاح المالي

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعّال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية و استقلالية أي سلطة محلية الولاية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها و تنفيذ خططها التنموية من مصادرها الذاتية بدون الاعتماد كلية على إعانات الدعم المركزي.

وعليه أصبح من الضروري:

- منح الولاية استقلالية مالية أوسع و حصولها على نصيب معقول من الموارد الوطنية لتواكب متطلبات التنمية المحلية و زيادة الاستثمار على المستوى المحلي و إعطاء المجلس الشعبي الولائي حرية أكبر في التصرف في أموالها وفرض الضرائب و الرسوم وأن ينظم هذا الاقتراح في القوانين المنظمة للإدارة المحلية.
- تجديد الجباية المحلية¹ وإعادة الاعتبار لها عن طريق اشراك الهيئة المحلية في تحديد الوعاء الضريبي و كذا نسبتها وكيفية تحصيلها وبهذا نكون بصدد تقريب الادارة الجبائية من المواطن.
- تولي الهيئة المحلية مهام تحصيل الضرائب و الرسوم التي تؤول اليها قانونا وتتصرف فيها بمعزل عن تدخل السلطة المركزية، كما هو الأمر في أغلب الدول المتقدمة.
- محاولة التنويع في مداخلها و إيرادات الولاية كتوسيع في الخضوع للضريبة و تحسين آليات تقديرها و جبايتها وكذا التخفيف من الإعفاءات الضريبية.

¹ - موسى رحمانى ، وسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية ،الملتقى الدولي لتسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية علوم الادارية وعلوم التسيير ،جامعة الحاج لخضر، 2008 .

-إصلاح مداخل الأملاك الولاية و تثمينها من خلال إعادة الاعتبار لها و تحديدها بدقة و التحكم في سيرها.

- وجوب تشجيع القطاع الخاص لدخول مجال التموي للهيئة المحلية؛وليتم هذا وجوب توفير الإطار القانوني لحماية كافة حقوق المستثمرين و التقليل من الإجراءات القانونية وتوفير البنى التحتية والكوادر الوطنية المؤهلة¹.

ثانيا: الإصلاح الفني

-وجوب توفير الموارد البشرية وذلك بتعيينها في وظائف داخل الهيئة المحلية بصفة عادلة باختيار الكفاء.

- على المشرع تحديد المستوى التعليمي المترشحين لعضوية المجلس الشعبي الولائي، فالكفاءة سترفع من أداء المجلس و تزيد من فاعليته في تحقيق التنمية. وهذا ما عكسه حقيقة المجلس الشعبي الولائي ببسكرة فمن أعضاءه من له دراسات عليا (أساتذة جامعيين وإطارات).

ثالثا: الإصلاح الاداري

-احترام مبدأ الفصل بين السلطات على مستوى الولائي وذلك بين الادارة و المجلس الشعبي الولائي.

-تحسين مستوى الإداريين ورفع مهاراتهم وكفاءتهم من خلال إنشاء مراكز تكوين متخصصة للإدارة المحلية، تتولى عمل تربيصات مغلقة متخصصة لأعضاء الوحدة المحلية؛ مما سيسهم مستقبلا في تحسين تجربتهم ومهاراتهم كما سيرفع من مستوى أدائهم.

¹- نور الدين يوسف ، مرجع سابق ،ص 60.

رابعاً: الإصلاح الاجتماعي

- تفعيل دور الإعلام المحلي في التنمية ونشر الوعي.
- تشجيع المواطنين على البقاء في المناطق الريفية والنائية وهذا من خلال توفير الأمن وجميع المرافق الضرورية بغية تعزيز التنمية الفلاحية والحيوانية وتقليص الهجرة نحو المدن.

خاتمة

من خلال هذه الدراسة والتي انصبت على المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي والتي حاولنا فيها معالجة إشكالية في غاية الأهمية وهي: ما مدى يمكن اعتبار المجلس الشعبي الولائي في الجزائر كهيئة لامركزية إدارية حقيقية وبالتالي صورة من صور تطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي، وتوصلنا الى أن الإجابة على هذه الإشكالية يكمن فيما مدى منح المجلس الشعبي وتمتعته الاستقلالية.

وخلصنا الى أن المجلس الشعبي الولائي لا يتمتع باستقلالية مطلقة وإنما استقلالية نسبية ، وهذا من خلال النتائج التالية و التي ألقينا بها مجموعة من التوصيات نتناولها على النحو التالي :

أولاً: النتائج

- 1- أن قوة المجلس الشعبي الولائي تعكس مدى استقلاليته ، وهذه تعتبر أهم نتيجة ،فلن يتمكن المجلس من تحقيق الفعالية و تجسيد اللامركزية إلا إذا كان قوي ومعبر عن احتياجات وأهداف المجتمع المحلي ، وقادر على محاسبة الأجهزة التنفيذية المحلية ومشاركتها في صنع القرار.
- 2 -فضلا عن القيمة التي أضافها قانون 07/12 المتعلق الولاية أدت الى زيادة في صلاحيات المجلس الشعبي الولائي والتوسع منها من حيث التنسيق والتنمية المحلية ،إلا أن مازالت هناك هيمنة من طرف الوالي .
- 3 -رغم توسيع من صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ،إلا أننا نستنتج أن هناك ضعف لدوره وهذا يتضح من خلال إخضاعه لرقابة ، وعليه يتبين أن استقلاله يعد غير كامل.
- 4 -عدم وجود توازن وتوافق بين صلاحيات المجلس الشعبي الولائي والموارد المالية له .
- 5 -بأنه يقع على عاتق المجلس الشعبي الولائي مسؤولية التنمية المحلية ، ووفقا للإمكانيات المحلية واجب عليه تحديد احتياجاته بحسب الأولوية و جمعها و تنسيقها في مشروع خطة محلية.
- 6 -نستنتج كذلك أن عدم قيام المجلس الشعبي الولائي بدوره كاملا ناتج هو كذلك على عدم فهم المنتخب للنصوص القانونية ، ونقص تجربتهم في الشؤون العامة المحلية.
- 7 -أن ما حاول تجسيده المجلس الشعبي الولائي للامركزية و الديمقراطية حتى ولو بشكل نسبي على المستوى المحلي، وهذا من خلال مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية ، نجد أن هناك العديد من العوائق و المشاكل المختلفة وهذا نتيجة اختلاف

البيئات التي يواجهها المجلس ، وعليه نجده يسعى للبحث عن التي تعترضه وتحول دون تلبية حاجات المواطنين المحلية ، وكذا تقف حاجزا لتقدمه وتحقيقه لتنمية المحلية.

8- لا تنمية شاملة حقيقة بدون تنمية محلية حقيقية، ولا تنمية محلية حقيقية دون مشاركة مجتمعية، ولا مشاركة مجتمعية دون أطر مؤسسية شرعية، تميزها الشفافية و النزاهة كأسس لقيامها.

9- وجوب أن يملك المجلس الشعبي الولائي إمكانيات مالية ، وإدارية ،والفنية لمواكبة متطلبات الظروف اجتماعية واقتصادية الحالية، فالخطط التنموية تتطلب قدرات محلية ، ووحدات إدارية مجهزة بشريا و فنيا لنهوض بالمجتمع المحلي ، وتقديم خدمات وتلبية حاجيات المحلية، فهذه الدراسة في نظرنا ليست غاية في ذاتها بل هي وسيلة لتحقيق هذه الغاية ، والمتمثلة في اختيارنا ما يناسبنا سواء أفرادا منتخبين أكفاء يمثلوننا ويعبرون عن قراراتنا بكل قوة مانحين بذلك الدعم لهيئتهم (المجلس الشعبي الولائي) وبذلك تمتعها بالقدر الكافي من الاستقلالية ،وبهذا يحسنون اختيار ما يناسب مجتمعنا المحلي من خلال تحقيقهم لأهداف التنموية.

ثانيا: التوصيات

بعد عرض النتائج التي توصلنا اليها نورد بعض التوصيات التي ارتأينا أنها هامة لدعم استقلالية المجلس الشعبي الولائي، وهي تتمثل فيما يلي:

- 1 - ضرورة رفع الوعي لدى المواطن لتولد فيه رغبة المشاركة في تسيير الشؤون المحلية ليصل به الوعي والنضج الى القدرة على اختيار الشخص المناسب ووضعها في المكان المناسب ، ففوة استقلالية المجلس يستمدها بتعاون سكان فيما بينهم ،وتتنسق أعمالهم لتغلب على المشاكل التي تعرقل سيرهم نحو حياة أفضل.
- 2 - ضرورة أخذ المشرع بعين اعتبار عنصر الكفاءة في المترشحين للمجلس الشعبي الولائي، وتحديد المستوى التعليمي لهم والنص عليه ضمن النصوص القانونية المنظمة لشروط الترشح؛ لأن المستوى التعليمي للمنتخب وأداءه سيعطي بعدا فكريا ينعكس بالإيجاب على التنمية المحلية.
- 3 - ضرورة إنشاء معهد متخصص في الإدارة المحلية ؛يخصص لدورات تدريبية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي في الاختصاصات؛ لتنمية قدراتهم على أداء العمل ،وهذا الاقتراح سيخفف نوعا ما في حالة عدم تجسيد الاقتراح السابق(تتصيص على عنصر الكفاءة).
- 4 - ضرورة تفعيل دور وسائل الإعلام وتخصيص برامج لطرح انشغالات المواطنين ومشاكلهم ، وهذا ما سيحقق اتصال فعال بين المجلس الشعبي الولائي والمجتمع المحلي، وهذا دون شك سيدعم مكانته ومركزه.
- 5 - ضرورة التخفيف من الرقابة الادارية على المجلس الشعبي الولائي ، ومنحه القدر الكافي من الحرية ، وتفعيل الرقابة القضائية لأنها حماية مبدأالمشروعية وحماية حقوق وحرريات الأفراد اذا توافرت الضمانات الضرورية التي تكفل استقلالها في أداء مهامها وبذلك ستضمن هي كذلك الاستقلال المحلي للهيئة (وقد حاول المشرع تفعيل رقابة القضائية في قانون الولاية الجديد وذلك من خلال إضفاء الحصانة على مداولات المجلس الشعبي الولائي ضد إلغاء الوالي) .
- 6 - ضرورة حصر الحالات التي يسمح لسلطة المركزية الدخول في الشؤون المحلية وإدارتها وضبط المصطلحات التي تستخدم في هذا التحديد.

- 7 - ضرورة إعادة النظر في توزيع الموارد الوطنية وتخصيص نسبة منها لتتناسب مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي للوحدة محلية (الولاية) دون اغفال العامل الديمغرافي و الجغرافي لتلك الوحدات .
- 8 - لكي يصبح المجلس الشعبي الولائي قادرا على الاعتماد على موارده الذاتية ، لابد من استغلال الثروات المحلية استغلالا جيدا (كالتحكم في النظام الجبائي المحلي بشكل كامل ، وعدم التساهل في هذا المورد أثناء تحصيله)، ويكون ذلك وفق خطة تنموية مدروسة.
- 9 - تشجيع المشاريع الاستثمارية على مستوى الولاية، وتنظيم التعاون على مستوى المحلي ويكون بين المجالس الشعبية فيما بينها، وكذا فتح باب التعاون واستثمار الأجنبي لتبادل الخبرات في كافة الميادين، وبهذا استقطاب استثمارات الأجنبية، وهذا ما سيجسد لامركزية حقيقية بما يحقق تنمية محلية راقية.

الفهرس

الصفحة	العنوان
	البسمة
	الإهداء
	الشكر والعرفان
أ	مقدمة
09	الفصل الأول : استقلالية المجلس الشعبي الولائي
11	الهبث الأول: مظاهر استقلالية المجلس الشعبي الولائي
13	المطلب الأول: الانتخاب كضمانة لتعيين في المجلس
13	الفرع الأول: انتخاب أعضاء المجلس
14	أولا: النظام الانتخابي
17	ثانيا: إجراءات سير العملية الانتخابي
19	ثالثا: الوضعية القانونية للمنتخب
21	الفرع الثاني: الضمانات القانونية لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي
21	أولا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي
22	ثانيا: تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي
24	المطلب الثاني: حصانة مداولات المجلس الشعبي الولائي ضد إلغاء الوالي
25	الفرع الأول : دورات ونظام سير مداولات المجلس الشعبي الولائي
25	أولا: دورات المجلس الشعبي الولائي
26	ثانيا: نظام سير مداولات المجلس الشعبي الولائي
27	الفرع الثاني: أثر طعن الوالي على حصانة مداولات المجلس في ظل قانوني 09/90 و 07/12
27	أولا: القوة التنفيذية لمداولات المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون 09/90
29	ثانيا: القوة التنفيذية لمداولات المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون 07/12
30	المطلب الثالث: مدى استقلالية المجلس الشعبي الولائي في ممارسة اختصاصات
31	الفرع الأول: الاختصاصات المحلية للمجلس الشعبي الولائي

31	أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي..
37	ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي
38	الفرع الثاني: الصلاحيات الرقابية ودورها في تجسيد استقلالية المجلس الشعبي الولائي
41	المبحث الثاني: إصلاح هياكل المجلس الشعبي الولائي وأثره على استقلالية المجلس
42	المطلب الأول: فعالية الهيكل التنظيمي للمجلس الشعبي الولائي في تحقيق التنمية المحلية
42	الفرع الأول: مكتب المجلس
43	الفرع الثاني: لجان المجلس
44	أولاً: اللجان الدائمة
45	ثانياً: اللجان المؤقتة
48	المطلب الثاني: الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي
49	الفرع الأول: الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي
53	الفرع الثاني: الازدواج الوظيفي وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الولائي
56	الفصل الثاني: حدود وضوابط استقلالية المجلس الشعبي الولائي
57	المبحث الأول: خضوع المجلس الشعبي الولائي للوصاية الإدارية
57	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية
57	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
61	الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن ما يشابهها
61	أولاً: تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية
64	ثانياً: تمييز الوصاية الإدارية عن الإشراف الإداري
65	الفرع الثالث: مبررات وأهداف الوصاية الإدارية
65	أولاً: مبررات الوصاية الإدارية
67	ثانياً: أهداف الوصاية الإدارية
70	المطلب الثاني: نطاق الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي
71	الفرع الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
72	أولاً: الإقالة

73	ثانيا:التوقيف
73	ثالثا:الإقصاء
74	الفرع الثاني:الوصاية الادارية على أعمال الهيئة
77	الفرع الثالث:الوصاية الادارية على المجلس
80	المبحث الثاني:حدود وعقبات استقلالية المجلس الشعبي الولائي
80	المطلب الأول:التمويل المركزي كقيد على استقلالية المجلس الشعبي الولائي
81	الفرع الأول: التخطيط لتنمية المحلية
82	الفرع الثاني:تخصيص الإعانات
83	الفرع الثالث:توجيه القرار المحلي
83	الفرع الرابع:رقابة النشاط التنموي
84	المطلب الثاني: العقبات المؤثرة على أداء المجلس الشعبي الولائي والعوامل المساهمة في تفعيل أداءه
84	الفرع الأول:العقبات المؤثرة على أداء المجلس الشعبي الولائي
84	أولا: المشاكل الادارية
85	ثانيا:المشاكل الفنية
87	ثالثا:المشاكل المالية
88	رابعا:المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية
89	الفرع الثاني: العوامل المساهمة في تفعيل أداءه
89	أولا:الإصلاح الاداري
90	ثانيا: الإصلاح الفني
90	ثالثا:الإصلاح المالي
91	رابعا:الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي
91	الخاتمة
98	قائمة المصادر والمراجع
	الفهرس

المخلص:

يمثل المجلس الشعبي الولائي قاعدة لامركزية، التي تعد أحد أهم الأساليب الإدارية في الجزائر؛ فسحب سلطات من السلطة المركزية وإحالتها لسلطات مستقلة ذات اختصاص محدد، يثير فكرة مضمونها أن تضطلع وحدة محلية، قد تكون هذه الوحدة (المجلس الشعبي الولائي)، داخل وحدة أكبر (الولاية)، تدير نفسها بنفسها وتتصرف في الشؤون الخاصة بها، وبهذا فإن الانتخاب يعد الوسيلة التي تحقق استقلال الهيئة المحلية، ووسيلة إرساء الديمقراطية، وعليه فوجود مجلس شعبي الولائي كجهاز منتخب يؤمن المصالح المحلية ويعد أساسا هاما وتأكيدا على استقلاليته واستقلال الهيئة المحلية ككل عن السلطة المركزية، كما أن التمويل المركزي يعد قييدا قد ضيق من استقلالية المجلس لأنه في الوقت الراهن لا يملك موارد ذاتية كافية لتلبية كافة الحاجات المحلية، بالإضافة الى العقبات التي قد تعترضه وتحول دون ممارساته، فمهما اتسع نطاق استقلاليته إلا أنه لن يكون مطلقا لوجود الوصاية الإدارية .

ومما نخلص إليه أن اعتباره هيئة لامركزية تحقق الديمقراطية محليا سيعكس حتما مدى استقلاليته، وعليه ضرورة الشعور بالأهمية والمسؤولية سيؤدي حتما الى تنمية روح المشاركة في الحياة العامة وروح التضامن والتفاعل بين السلطة المركزية والهيئة المحلية، وبهذا فإن استقلالية المجلس الشعبي الولائي مستمدة أساسا من قوة قراراته المعبرة عن حاجات السكان المحلية ومدى مصداقيتها، وعليه فاستقلاله هو استقلال نسبي لا يخل بوحدة الدولة، فلا بد من وجود علاقة عضوية بالإدارة المركزية.

Résumé

Les niveaux de l'État de l'Assemblée du peuple représente la base de la décentralisation, qui est l'une des techniques de gestion les plus importantes en Algérie; les autorités de l'abolition de l'autorité centrale et transmis à des autorités indépendantes ayant une compétence particulière, soulève l'idée de son contenu à jouer une unité locale, peut-être cette unité (niveaux de l'État de l'Assemblée du peuple), au sein de la plus grande unité (Wilaya), auto-géré et d'agir dans leurs propres affaires, donc l'élection est un moyen par lequel a obtenu son indépendance de l'autorité locale, et un moyen de démocratisation, et la présence de niveaux de l'État Conseil populaire que l'équipe croit en des intérêts locaux est une base importante et l'accent sur l'indépendance et l'indépendance de l'organisme local dans son ensemble pour l'autorité centrale , que le financement central est une contrainte peut réduire l'indépendance du Conseil car il ne dispose pas actuellement suffisante pour répondre à toutes les ressources des besoins locaux sur leur propre, en plus des obstacles qui peuvent se trouver avant et prévenir les pratiques que tout le monde a élargi son indépendance, mais il ne sera pas divertir pendant l'existence de la détention administrative.

Et de conclure que la contrepartie de la décentralisation mise en échec de la démocratie au niveau local reflétera la inévitablement sur l'indépendance, et donc la nécessité d'un sens de l'importance et de la responsabilité va inévitablement conduire au développement de l'esprit de participation à la vie publique et l'esprit de solidarité et d'interaction entre l'autorité centrale et les autorités locales, de sorte que l'indépendance des niveaux de l'Etat l'Assemblée populaire proviennent principalement de la force de son expressive pour les besoins de la population locale et l'étendue de leur crédibilité, l'indépendance relative ne préjuge pas de l'unité de l'Etat, et il doit être la présence d'une relation organique à l'administration centrale.