

جامعة حسيبة بن بوعلي - الشلف - (الجزائر)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون عام معمق

العنوان

اللامركزية الإقليمية ودورها في تجسيد الديمقراطية بالجزائر في ظل التحديات الراهنة

إشراف الأستاذ الدكتور:

زرور العربي

من إعداد الطالب:

حاج عمارة محمد

لجنة المناقشة:

مؤسسة الانتماء	الصفة	الرتبة	اللقب و الإسم
جامعة الشلف	رئيسا	أستاذ محاضر - أ -	د. قايش ميلود
جامعة الشلف	مشرفا ومقرا	أستاذ	أ. د. زروق العربي
جامعة خميس مليانة	ممتحنا	أستاذ	أ.د. رواب جمال
جامعة الجزائر - 1 -	ممتحنا	أستاذ محاضر - أ -	د. دندن جمال الدين
جامعة الشلف	ممتحنا	أستاذ محاضر - أ -	د. العربي هاجر
جامعة الشلف	ممتحنا	أستاذ محاضر - أ -	د. خالد المهدى

السنة الجامعية: 2023/2022

شكر وعرّفان

قال تعالى: "وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ...". (الآية رقم 09 من سورة إبراهيم)

فالحمد لله حمدا يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه بأن وفقنا لإنجاز هذا العمل العلمي.

ولا يفوتني أن أوجه شكري للأستاذ الدكتور زروق العربي على قبوله مهمة الإشراف على هذه الأطروحة، ومرافقته لي طيلة مسار التكوين.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه العمل العلمي.

كما أوجه شكري إلى لجنة التكوين في الدكتوراه على الجهد الكبير الذي بذلوه في عملية تأطيرنا وتكويننا، فلهم أسمى عبارات التقدير والعرّفان.

وفي الأخير أشكر كل شخص قدم لنا يد المساعدة بكل أشكالها، سواء بتقديم المراجع أو النصح أو التوجيه أو بالكلمة الطيبة.

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما.

إلى توائم الروح ونور الفؤاد إخواني الأعزاء وأخواتي العزيزات، وإلى جميع أفراد العائلة.

إلى كل أصدقائي وزملائي وزميلاتي جميعا.

إلى كل محب للعلم والمعرفة.

إلى كل أساتذتي الذين علموني طيلة مساري الدراسي.

إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل العلمي.

قائمة المختصرات

باللغة العربية:

صفحة	ص
صفحة صفحة	ص.ص.
طبعة	ط

باللغة الفرنسية:

P	page
p.p	de page à la page

مقدمة

مقدمة :

تختلف الدول حول الأسلوب الواجب اتباعه من أجل بلوغ أحسن تنظيم لأجهزتها الإدارية، وذلك نظرا لوجود مجموعة من العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تؤثر في مسألة اتباع نهج أو أسلوب معين من الأسس المتعلقة بالتنظيم الإداري.

ولقد انتهجت الدولة في بداية نشأتها أسلوب المركزية الإدارية في صورتها المطلقة وذلك بقصد المحافظة على وحدتها الإقليمية، وكذلك القانونية والسياسية، وقد كان من آثار تطبيق النظام المركزي المطلق المساعدة في القضاء على النزاعات ذات الطبيعة الانفصالية، والتي كانت تنشب غالبا مع بداية نشأة الدولة، لا سيما إن كان أفراد هذه الأخيرة يختلفون من حيث اللغة والدين... إلخ.

غير أن التطورات الكبيرة التي طرأت على وظائف الدولة، حيث أصبح لديها وظائف عديدة إلى جانب الوظائف التقليدية أدى إلى مراجعة أسلوب المركزية الذي كان متبعاً، وذلك بسبب عدم مواكبته للكم الهائل من الأنشطة التي تمارسها الدولة، بالإضافة إلى النمو السكاني المتسارع والمتزايد الذي تشهده الأقاليم، وانتشار الأفكار الديمقراطية التي تدعو إلى تطبيق المبادئ الديمقراطية في المجال الإداري، بحيث أصبح لزاماً تقسيم الوظيفة الإدارية في إطار ما يعرف باللامركزية الإدارية، بحيث يتم توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين الجهات المحلية.

ويعتبر أسلوب اللامركزية الإدارية من أهم وأنجح أساليب التنظيم الإداري، الأمر الذي أدى إلى اعتماده والعمل به من طرف العديد من الدول، لا سيما وأن له علاقة بمسألة الديمقراطية ومتطلبات حقوق الانسان، بالإضافة إلى أنه يؤدي إلى تسهيل الوظيفة الإدارية.

لقد أصبح هناك اهتمام متزايد من طرف الدول بفكرة اللامركزية الإدارية بحيث حظيت بمكانة مرموقة لدى الدول المتطورة وكذلك الكثير من دول العالم، ولذلك نجد أن العديد من هذه الدول قد طورت أنظمتها المحلية بما يتماشى مع الحكم الراشد، وذلك بهدف جعل الهيئات المحلية أكثر فاعلية لمواجهة جميع المتغيرات والمتطلبات المتسارعة.

و من بين تطبيقات أسلوب اللامركزية الإدارية هناك ما يعرف ب اللامركزية الإقليمية أو ما يعرف بنظام الجماعات الإقليمية باعتباره أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري على المستوى المحلي، كما يعتبر بمثابة قاعدة متينة تبنى عليها الديمقراطية السياسية والإدارية، ومعياراً لمدى تطبيق الحكم الراشد في الدولة، فالمهام التي أصبحت تقوم

بها الجماعات الإقليمية في شتى المجالات خاصة التنمية منها جعلت لها مكانة متميزة وهامة ضمن النظام السياسي والإداري للدول.

ويؤدي اتباع نمط أو أسلوب اللامركزية الإدارية بالضرورة إلى منح الجماعات الإقليمية صلاحيات مستقلة بموجب القانون عن الصلاحيات المخولة للدولة، كما يمنحها الشخصية المعنوية التي تؤدي إلى الاستقلال المالي والإداري لها، لكن لا ينبغي أن يفهم أن هذه الجماعات تشكل تنظيما بديلا عن ظاهرة الدولة، بل أن هذه الجماعات أسست للقيام بمساعدة الدولة في تسيير الشؤون الإدارية، وكذا تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات العمومية.

لقد اتبعت الجزائر مبكرا نظام الجماعات المحلية، وجعلته قائما على المبادئ الديمقراطية، حيث عملت على إحداث قطعة تامة مع ما كان منتهجا إبان الحقبة الاستعمارية أين كانت السلطات الفرنسية تستعمل هذا النظام كوسيلة أو أداة لقهر الإرادة الشعبية، وذلك من خلال جعلها الإدارة المحلية مجرد هيئات عدم تركيز تابعة للسلطات الاستعمارية، ولذلك لجأت الجزائر منذ الاستقلال إلى تأسيس نظام إداري قائم على أسس ديمقراطية نابع من الإرادة الشعبية ومحققا لمصالحها ومطالبها المختلفة، حيث جعلته قائما على المشاركة الشعبية في جميع الميادين المختلفة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وإن كان هناك تفاوت في تجسيد لامركزية إقليمية ديمقراطية نظرا للعديد من الأسباب إذ شهت الجزائر في مسارها السياسي مرحلتين أساسيتين المرحلة الأولى مرحلة الأحادية الحزبية والتي تميزت بالانغلاق السياسي حتى على المستوى المركزي حيث كان هناك حزب واحد يقوم بتسيير دواليب الحكم لوحده وهو جبهة التحرير الوطني وامتدت هذه المرحلة من فترة 1962 إلى غاية 1989، ثم أتت مرحلة التعددية السياسية والممتدة من سنة 1989 إلى يومنا هذا حيث أصبح هناك حرية لتأسيس الأحزاب والدخول في تنافس حقيقي للوصول إلى السلطة سواء على المستوى المركزي أو المحلي.

إن مسألة البحث في وسائل وكيفيات تجسيد نظام الجماعات المحلية مازال يشغل الأوساط السياسية والقانونية إلى حد الآن بغية إيجاد آليات فعالة تضمن استمرارية هذا النظام الإداري وتطبيقه بكيفية تؤدي إلى تحقيق الأهداف المرجوة منها، ذلك أن التنسيق بين السلطات المركزية والجماعات الإقليمية يطرح إشكالات كبيرة جدا لا سيما إن علمنا أن المشرع لا يقوم بتحديد الصلاحيات المتعلقة بكل من السلطات المركزية والمحلية، زيادة على أن هذه الأخيرة تتدخل في نفس المجالات والميادين المختلفة التي تتولاها الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وثقافية... إلخ.

تمثل الجماعات الإقليمية الخلايا الأساسية في الدولة ، فمسألة إنشائها زيادة على أنها تساعد الدولة في أنشطتها الإدارية المختلفة فكذلك تؤدي إلى تأسيس ديمقراطيات محلية، كون أن العلاقات التي تجمع بين السكان المحليين مع المجالس المحلية المنتخبة هي أكثر قوة بالمقارنة بعلاقتهم بالسلطة المركزية، ونظرا لعامل قرب المسافة ، حيث نجد أن المواطن المحلي يهتم باحتياجاته المحلية.

وعلى اعتبار أنه لا يمكن الحديث عن الديمقراطية مع بقاء التبعية المطلقة من طرف هذه الهيئات للسلطات المركزية، نجد المشرع الجزائري وعلى غرار التشريعات المختلفة قد منح الشخصية المعنوية للولاية والبلدية، بموجب قوانين الجماعات الإقليمية وبموجب بالقانون المدني، كما نص عليها دستوريا، وهذا ما يعطي هذه الجماعات الحرية في ممارسة أنشطتها، إضافة إلى اهتمامه بالانتخابات المحلية بشكل كبير أملا منه في اختيار ممثلين من طرفه لكي يقوموا بتلبية مطالبه واحتياجاته المحلية المختلفة.

وإعمالا للمبادئ الديمقراطية فإن تسيير الجماعات الإقليمية يخول مجالس محلية منتخبة من طرف المواطنين المحليين على اعتبار أن آلية الانتخاب تعتبر من أهم الأدوات الديمقراطية، حيث أنها تعبر عن الاختيار الحر والحقيقي للسكان المحليين، ولذلك يلعب النظام الانتخابي دورا فعالا في تكريس الإرادة الحقيقية المعبر عنها من طرفهم، ذلك أن أي خلل في هذا النظام ستكون له آثار سلبية تمس بالإرادة الشعبية، فالشعوب لم تعد ترضى بانتخاب أعضاء المؤسسات السياسية كالبرلمان أو رئاسة الجمهورية، بل أصبحت ترغب في امتداد الديمقراطية إلى المؤسسات الإدارية، وأن تكون لهذه الأخيرة اختصاصات وصلاحيات تضمن التكفل الامثل بالمتطلبات المحلية للسكان مع اشراكهم في عمليات التخطيط وتنفيذ القرارات المتعلقة بشؤونهم..

إن المجالس الشعبية المحلية تقع عليها مسؤولية كبيرة كون أنها تعتبر الخلايا القاعدية التي تساعد الدولة في وظائفها في شتى المجالات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية، وما يزيد في حجم هذه المسؤولية أنها مجالس منبثقة عن الإرادة الشعبية، وبالتالي وجب أن تجسد آمال ومطالب المواطنين المختلفة، بحيث ينبغي أن تكون أداة فعالة في تجسيد الديمقراطية، وذلك سواء من خلال تشكيلها كأثر ناتج عن العملية الانتخابية، أو من حيث صلاحيتها، و مدى استقلاليتها في ممارستها، وأسلوب تسييرها، ومدى إشراك المواطن في صناعة القرار المحلي.

أسباب اختيار الموضوع : إن موضوع ديمقراطية الجماعات المحلية يطرح العديد من الإشكالات، بين الأسباب التي دفعتنا إلى تسليط الضوء على هذا الموضوع ومحاولة التعمق فيه ما يلي :

الأسباب الشخصية :

- الرغبة في إثراء المكتبة الجامعية بهذا النوع من الكتابات وذلك لأهميتها البالغة .

- الرغبة في معالجة مسألة هامة جدا وهي الديمقراطية المحلية لإيماننا العميق بأن هذه الأخيرة تعتبر المنطلق الأساسي لجميع الأدوار والمهام التي تمارسها الجماعات المحلية في شتى المجالات، بحيث تتأثر إيجابا بتحسينها وسلبا بالتقليص منها أو انتفائها.

- اهتمامنا الشخصي بمسألة إدارة وتسيير الجماعات المحلية على اعتبار أنها القاعدة الأساسية لمختلف الهيئات الإدارية في الدولة، بالإضافة إلى ارتباط الموضوع بتخصصنا المتمثل في القانون العام المعمق بحيث أن نظام الجماعات المحلية يشكل أحد تطبيقات نظام اللامركزية الإدارية و الذي يشكل صورة من صور التنظيم الإداري.

الأسباب الموضوعية :

- يتم بناء الدولة الديمقراطية بشكل عام يتم من القاعدة إلى قمة الهرم، ذلك أن الجماعات المحلية تعتبر مدارس لتعلم الديمقراطية، ونظرا لأن هذه الجماعات تشكل الخلايا القاعدية للدولة، كما تشكل إطار أساسي لبناء الديمقراطية، فإن بلوغ هذه الأخيرة لن يكون إلا من خلال تعميق الممارسة الديمقراطية في نظام الجماعات الإقليمية، وهذا الأمر دفعنا إلى التعمق في هذا الموضوع.

- ترتبط مختلف المسائل والجوانب الهامة والمختلفة كمسألة التنمية، والتهيئة العمرانية، وقضايا البيئة، والسكن، وغيرها التي تقوم بتسييرها الجماعات الإقليمية بمدى وجود ممثلين حقيقيين يسهرون على تحقيقها، وبدون شك أنه لتجسيد هذه المسائل وجب أن يتم التعرض لمدى وجود ديمقراطية في هذه الجماعات لكونها المرآة التي تعكس مدى تطور مختلف هذه الجوانب.

- تقديم حلول لما يثيره الأداء المتعلق بالجماعات المحلية، حيث نجد مظاهر اليأس بخصوص مدى وجود ديمقراطية فيها سواء من طرف المواطنين من أداء المجالس الشعبية المحلية أو حتى من طرف الأوساط السياسية والقانونية، ونبين مواطن الخلل وتقديم تصورات وحلول بشأنها.

- على الرغم من قدم موضوع الديمقراطية وتصدره لمختلف المنابر و النقاشات السياسية والقانونية، إلا أن معالجة موضوع الديمقراطية على الصعيد المحلي لا يلقي نفس الزخم، وإن كان هناك كتابات في هذا الإطار إلا إنها تركز على جانب من جوانب الديمقراطية ، بحيث نجد بعض أن الكتابات تركز على ضرورة إصلاح النظام الانتخابي لإصلاح الديمقراطية التمثيلية، ومنها ما يركز على الفعل التشاركي أو المساهمة في عملية صنع القرار أو ما يعرف بالديمقراطية التشاركية كآلية لتعميق الديمقراطية المحلية، ومنهم من يرى أن الديمقراطية التشاركية تمثل بديلا للديمقراطية التمثيلية، وهو ما دفعنا إلى تسليط الضوء أكثر على هذا الموضوع والبحث في جميع نواحي المسألة

سواء ما تعلق منها بالتمثيل أو ما تعلق بالمشاركة، لاعتقادنا أن أي مشكلة وجب النظر إليها من مختلف زواياها وكذلك آثارها حتى يتم حلها و معالجتها بشكل دقيق.

أهمية الدراسة :

لقد أصبح موضوع الديمقراطية بصورة عامة، وموضوع الديمقراطية المحلية بصورة خاصة محل اهتمام واسع جدا لدى الدول خاصة المتحضرة منها، وكذلك الأمر بالنسبة للعالم العربي وذلك في ظل التطورات الكبيرة والمتسارعة التي ظهرت في بعض دوله حيث شهدت توترات وانتفاضات غيرت المشهد السياسي لها، كما أن المشرع الجزائري قد سارع في خضم هذه التطورات إلى القيام بالعديد من الإصلاحات التي تعزز من الديمقراطية بتعديل القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية، ولذلك تكتسي الديمقراطية المحلية أهمية بالغة جدا، حيث تساهم في تقوية النظام السياسي من خلال ضمان ممارسة الحقوق والحريات والاستجابة لرغبة المواطنين في إدارة وتسيير شؤونهم المحلية.

- تعتبر الديمقراطية المحلية من صميم اهتمامات المواطن المحلي، ذلك أن المجالس الشعبية المحلية هي الأقرب إليه والاكثر معرفة بمطالبه وشؤونه ومشاكله ، كما أنها الأقرب لحل تلك المشاكل .

- يمثل تكريس الديمقراطية المحلية من خلال النص عليها بموجب النصوص المختلفة الدستورية أو القانونية، وكذلك توفير البيئة أو المناخ المساعد على عوامل أساسية تمكنا من معرفة مدى إمكانية وصف الدولة بالديمقراطية وسيادة القانون، ومدى وجود الحريات في إطارها.

- تتولى الجماعات المحلية بالتكفل بالشؤون المحلية وتحقيق مطالب المواطنين المحليين المختلفة، والتي من أبرزها التنمية المحلية، ولا سبيل للنهوض بهذه الأخيرة إذا لم يكن هناك مناخ ديمقراطي يعبر فيها المواطنون عن انشغالهم واحتياجاتهم التنموية المختلفة.

- دراسة موضوع ديمقراطية الجماعات المحلية يمكن من معرفة جميع مواطن الخلل المرتبطة بالتسيير على مستوى هذه الجماعات، وعلى استقلالية هذه الجماعات وعلى حجم مهامها ونطاق تدخلها، وتحديد مسؤوليتها وذلك ما يساعد على فهم مختلف الاشكالات ، وبالتالي وضع المقترحات المساعدة على حلها.

أهداف الموضوع :

- إظهار مدى تماسك نظام الجماعات المحلية من خلال ابراز الاهتمام الدستوري والتشريعي بالبلدية والولاية.

- تسليط الضوء على مختلف الصعوبات والمشاكل التي تعيق المجالس المحلية المنتخبة في القيام بمهامها على أحسن وجه.

- إظهار مدى العلاقة الموجودة بين الدولة والجماعات المحلية من خلال إبراز صلاحيات السلطة الوصية وسلطات الجماعات المحلية للتمكن من معرفة مدى وجود ديمقراطية على مستوى هذه الجماعات.

- إبراز مختلف المعالم والمؤشرات الديمقراطية على مستوى نظام الجماعات المحلية.

الإشكالية : إذا كانت الجماعات المحلية تشكل الخلايا القاعدية للدولة والتي تساعدنا وتقاسم معها تسيير مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحقيقا لغايات إدارية وسياسية، فإلى أي مدى تساهم هذه الجماعات في تعزيز الديمقراطية المحلية على ضوء مختلف النصوص القانونية الموجودة ؟ وما هي مختلف المعالم أو المظاهر التي تبرز مؤثر الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي؟

منهجية الدراسة :

اتبعنا في هذه الورقة البحثية على المنهج التحليلي القائم على تحليل النصوص القانونية، لا سيما تلك النصوص المتعلقة بالديمقراطية على مستوى الجماعات المحلية.

كما تم اتباع المنهج التاريخي وذلك حتى نتمكن من معرفة كيفية تطور فكرة اللامركزية الإقليمية (الجماعات المحلية) والديمقراطية التشاركية في الجزائر ومدى اعتماد المنظومة القانونية بديمقراطية الجماعات المحلية.

كما تم اتباع المنهج المقارن في بعض جزئيات الموضوع وبصفة استثنائية، رغم أن هذا الأخير يتعلق بالديمقراطية المحلية في الجزائر، وذلك سيما فيما يتعلق بالنماذج التشاركية، وكذلك بالرقابة الوصائية، وذلك نظرا لأهميتها البالغة.

تقسيمات الدراسة :

للإجابة على الإشكالية المطروحة، وبناء على المنهجية المتبعة في هذه الدراسة قمنا بتقسيم دراستنا هذه إلى بابين اثنين بحيث تناولنا في الباب الأول الإطار القاعدي للديمقراطية المحلية وقمنا في إطاره بدراسة اللامركزية الإقليمية بين المبادئ الديمقراطية ومتطلبات التنظيم الإداري، كما قمنا بدراسة نظام انتخاب وتشكيل المجالس الشعبية المحلية، وخصصنا الباب الثاني لدراسة الإطار الوظيفي للديمقراطية المحلية وتناول في إطار هذا الباب نظام تسيير الجماعات المحلية وكذلك الديمقراطية التشاركية كأداة لتعميق الديمقراطية المحلية.

صعوبات الدراسة:

على اعتبار أن موضوع دراستنا مرتبط بديمقراطية الجماعات المحلية سواء الإدارية أو التمثيلية أو التشاركية الأمر الذي يحتاج التعمق في هذه الجزئيات وإيجاد صيغة تجمع بينها، مع العلم أن المراجع المتعلقة بالديمقراطية وإن وجدت إلا أن غالبيتها تسلط الضوء على جانب دون آخر، فمنها ما يهتم بجانب التمثيل وأثره في تعزيز

الديمقراطية وهي قليلة جدا، وغالبيتها تهتم بمعالجة المقاربة التشاركية ما أدى بنا إلى بلورة تصور يقوم على معالجة جميع الجزئيات المهمة في إرساء الديمقراطية على المستوى المحلي، لا سيما مع حداثة القانون العضوي المتعلق بالانتخابات رقم 01/21 والذي يحتاج إلى تحليل خاصة في ظل شبه غياب للكتابات المتعلقة بشأنه، وكذلك الأمر بالنسبة للديمقراطية التشاركية التي تفتقر إلى التنظيمات التي تشرح كيفية وأدوات المشاركة، و هذا ما شكل صعوبة حقيقة في إطار عملية البحث.

الباب الأول

الإطار القاعدي للديمقراطية المحلية

الباب الأول: الإطار القاعدي للديمقراطية المحلية

بالرغم من حداثة فكرة الديمقراطية المحلية، إلا أنها تمكنت من الظفر بمكانة كبيرة في وسط النقاشات المعاصرة، بحيث أن الدول لا سيما الموحدة منها، والتي تتبنى أساليب التنظيم الإداري، تأخذ بها كأساس يعهد من خلاله لجماعات إقليمية بأن تتولى تسيير وإدارة الشؤون المحلية.

لقد أصبح التنظيم الإداري في ظل الدولة المعاصرة يحتل اهتماما واسعا، ولذلك نجد أن الدول تعمل جاهدة على تطويره وتحسين فاعليته والرفع من كفاءته، وذلك بغية تحقيق أهدافها المختلفة، وتماشيا أيضا مع التطورات التي طرأت على أنشطتها ومسؤولياتها، إذ لم تعد الدولة تقوم بالمهام التقليدية المتمثلة في (القضاء ، الأمن، الدفاع)، بل أصبح نطاق تدخلها واسعا ليشمل مختلف مجالات الحياة الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هذه المهام والمسؤوليات التي لا يمكنها الاستئثار بها لوحدها، وذلك نظرا لتنوعها وتعددتها وثقلها، ولذلك تلجأ الدول إلى اتباع أنماط أو أساليب لاحتواء هذه المهام الكثيرة وتسييرها، وتبرز هذه الأساليب في نوعين أساسيين: الأسلوب الأول يتمثل في "المركزية الإدارية"، أما الثاني فيتمثل في أسلوب "اللامركزية الإدارية"، هذا الأخير الذي من مقتضياته توزيع المهام بين الدولة والهيئات المحلية.

وعلى الرغم من أن اللامركزية الإدارية لا تعني الديمقراطية بعينها، لأنهما مسألتين مختلفتين، إلا أنها تمثل أسلوبا أكثر ديمقراطية، حيث أنه يمكن من المواطنين المحليين من تسيير شؤونهم بأنفسهم، وذلك عبر انتخابهم لمجالس محلية تقوم بتسيير شؤونهم والتكفل بانشغالهم.

تعتبر مسألة توزيع المهام بين الجهات المركزية والمحلية أحد الأركان الأساسية في نظام اللامركزية الإدارية، بالإضافة إلى كونها ضرورة اقتضتها تطورات الحياة الإدارية، ناهيك عن وجود هدف أسمى و الذي يتمثل في ترسيخ قيم الديمقراطية من خلال إدارة المجالس المحلية المنتخبة للشؤون والقضايا المحلية، وذلك نظرا لقرىها من المواطن و كذلك معرفته بانشغالاته المختلفة، ويستدعي الأمر لتحقيق هذا المبتغى أن يكون للجماعات المحلية استقلالية عضوية عن السلطات المركزية، وذلك من خلال الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية.

كما أن هذه الهيئات المحلية يجب أن تكون مختارة من طرف السكان المحليين، وأن تكون أداة للتعبير عن انشغالهم وتطلعاتهم المختلفة، ولا شك أن الوسيلة المثلى لتحقيق ذلك تكون من خلال ترك الحرية الكاملة للاختيار الحر والشفاف لمواطني هذه الوحدات المحلية لاختيار من يمثلهم في إدارة هذه الشؤون.

وانطلاقاً مما تقدم، وقصد التعمق في الإطار القاعدي للديمقراطية المحلية قمنا بتقسيم هذا الباب إلى فصلين،
(الفصل الأول) نتناول فيه اللامركزية الإقليمية بين المبادئ الديمقراطية ومتطلبات التنظيم الإداري، و(الفصل
الثاني) نتناول فيه نظام انتخاب وتشكيل المجالس الشعبية المحلية.

الفصل الأول: اللامركزية الإقليمية بين المبادئ الديمقراطية ومتطلبات التنظيم الإداري.

يقول الفقيه "موريس هوريو" Maurice Hauriou بأن "مبررات اللامركزية الإقليمية ليست ذات طبيعة إدارية لكنها ذات طبيعة دستورية - سياسية - فلو تعلق الأمر بالجانب الإداري فإن عدم التركيز يضمن للدولة إدارة أكثر أمانة، أكثر اقتصادا من اللامركزية غير أن الدولة الحديثة ليست بحاجة إلى إدارة جيدة فقط، بل هي في حاجة للحرية السياسية"¹.

وإن كنا نتفق مع هذا القول في الجانب المتعلق بأن مبررات أسلوب اللامركزية الإقليمية ذو طابع سياسي، من خلال منحه الحرية للمواطنين في اختيار من يمثلهم بما يسمح من إنشاء وتكوين ديمقراطيات محلية دون المساس بالطابع الوحدوي للدولة، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة أن أسلوب اللامركزية لا يهتم أو لا يركز على التسيير الإداري المحلي، كون أن هذا الأخير قد جاء نتيجة تطورات متعاقبة فرضت على الدولة انتهاج هذا النمط أو الأسلوب من التسيير، وبالتالي غايات اللامركزية تعتبر إدارية وسياسية في نفس الوقت.

وحتى يذهب اللبس الموجود بين اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري وبعض الصور الأخرى، وجب تبيان الإطار القانوني و المفاهيمي لنظام اللامركزية الإقليمية من خلال تحديد مفهومها وكذا علاقتها بمسألة الديمقراطية (المبحث الأول)، كما سنتناول الاستقلالية العضوية للجماعات الإقليمية كأساس لبناء الديمقراطية المحلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإطار القانوني والمفاهيمي لنظام اللامركزية الإقليمية

تعتبر العلاقة بين الإنسان والإدارة علاقة ضاربة في أعماق التاريخ، حيث عرف الإنسان أساليب إدارة شؤونه المختلفة، وذلك من خلال قيامه بممارسة العديد من الأنشطة التي وفرت له الأمن والقوت والملبس، وغير ذلك من احتياجاته الضرورية، ولقد عرف المجتمع الإنساني تطورا كبيرا، إذ انتقل من مجتمع أسري بسيط إلى مجتمع قروي، وصولا إلى مجتمع مدني متحضر، وكان من نتائج هذا التطور تغييرا عميقا في طرق وأساليب الإدارة، وذلك تماشيا مع تلك التطورات والتغيرات المتسارعة حسب مقتضيات ومتطلبات كل مرحلة.

¹ - ينظر : عيساوي عز الدين، الديمقراطية المحلية : من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2015، ص ص 213، 214.

إن الإدارة ليست بالشيء الجديد، فقد عرفت منذ ظهور الإنسان واحتياجاته المختلفة، والتي استدعت ضرورة تنظيمها وإدارتها، ولكنها اختلفت من مرحلة إلى أخرى، سواء من حيث أساليبها، أو من حيث أهدافها ومضامينها إلى أن وصلت إلى ما هي عليه الآن من تطور¹.

ولقد شهدت بدايات القرن العشرين كما ذكرنا سالفا تحولا عميقا في وظائف الدولة وأنشطتها المختلفة، وذلك من خلال تحول وظيفتها من دولة حارسة تنحصر مهامها في حماية الأمن للمواطنين، والفصل في المنازعات التي تنشأ بينهم، إلى دولة متدخلة تضطلع بتنظيم وتسيير العديد من المجالات والميادين المختلفة، وفوق ذلك أصبح على عاتقها الالتزام بالعمل على تحقيق الرفاهية للمواطن، من خلال إشباع الحاجيات العامة وبجودة عالية، ولاشك أن التعامل مع هذه المستجدات يفرض على الدولة إيجاد تنظيم إداري صلب ومتمين يضمن تلبية متطلبات وتطلعات المواطنين، ونظرا لوجود مواطن خلل كثيرة في النظام المركزي التقليدي فيما يتعلق بإدارة الشأن العام، والتي من بينها وجود سلطة مركزية تستأثر وحدها بالوظيفة الإدارية في الدولة، إضافة لتزايد الحاجيات المختلفة للمواطنين وتعقيدها، وهو ما صعب كثيرا من مأمورية الدولة في إدارتها وتسييرها لجميع الميادين على مستوى جميع أجزاء إقليمها، لا سيما أن هذه المستجدات قد تزامنت مع انتشار الأفكار الديمقراطية التي تدعوا إلى التوسع في تطبيق المبدأ الديمقراطي ليشمل الجانب الإداري، فإنه أصبح لزاما على الدول انتهاج أسلوب آخر يتلاءم مع هذه التطورات، ويضع حلولاً مناسبة للتعامل معها، ويتمثل هذا الأسلوب في اللامركزية الإدارية².

ونظرا للارتباط الوثيق بين نظام اللامركزية الإقليمية والديمقراطية المحلية كما أسلفنا بالذكر، وحتى يتم فهم هذه العلاقة، وما يترتب عليها من آثار أو نتائج، وجب تبيان ماهية اللامركزية الإقليمية من خلال تبيان جميع جوانبها وذلك في (المطلب الأول)، ثم تبيان الصلة بينهما من خلال تبيان أهمية اللامركزية الإقليمية في بناء الديمقراطية المحلية ضمن (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية اللامركزية الإقليمية

بداية قبل الشروع في تحديد مفهوم اللامركزية الإقليمية، وجب تحديد مفهوم اللامركزية الإدارية، على اعتبار أن اللامركزية الإقليمية تعتبر صورة من صور نظام اللامركزية الإدارية، باعتباره أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري في الدولة، ذلك أن هناك صورة ثانية للامركزية الإدارية لا تلتبس فيها ملامح الديمقراطية، والتي تتمثل في اللامركزية المرفقية أو المصلحية، والتي تعود مبررات العمل بها إلى أسباب إدارية بحثة لا علاقة لها بفكرة الديمقراطية، ولذلك

¹ - الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 23.

² - جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 5.

سوف نتطرق إلى تبيان مفهوم اللامركزية الإقليمية في إطار (الفرع الأول)، ثم نبين أهم الدوافع التي فرضت إتباع هذا الأسلوب في إطار (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإقليمية

تعتبر اللامركزية الإقليمية نموذجاً متميزاً من نماذج التسيير الإداري يختلف اختلافاً كبيراً عن النماذج التي تتم بها تسيير المرافق العامة في الدولة، بحيث يتم بواسطته تحويل هيئات محلية مهمة إدارة وتسيير شؤونها بنفسها نظراً لقرب هذه الهيئات من المواطن ومعرفتها بانشغالاته ومطالبه المختلفة، ونظراً لوجود بعض الصور التي تتشابه مع اللامركزية الإقليمية وجب توضيح معنى هذه الأخيرة، ثم تبيان الفوارق بينها وبين هذه الصور حتى تزول مواطن الالتباس الموجودة (أولاً)، وكذلك تبيان أهمية اللامركزية الإقليمية من خلال إظهار خلفيات أو مبررات اعتمادها (ثانياً).

أولاً: تعريف اللامركزية الإقليمية

لقد حاول العديد من فقهاء القانون الإداري تقديم وإعطاء تعريفات للامركزية الإدارية، لكن من خلال تفحص هذه التعاريف نجد أن هناك اتجاه فقهي قام بإعطاء تعريفات تضم كل من صورتَي اللامركزية الإدارية (اللامركزية الإقليمية، اللامركزية المرفقية)، وبالمقابل هناك اتجاه أعطى تعريفات للامركزية الإدارية مركزاً على صورة اللامركزية الإقليمية دون اللامركزية المرفقية.

فوجد الدكتور عمار بوضيف يعرفها على أنها "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة"¹.

وحسب الدكتور محمد علي الخلايلة فإن اللامركزية الإدارية تشكل طريقة من طرق الإدارة تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة ما بين الحكومة المركزية في العاصمة، وهيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة نسبياً تعمل تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية².

ويرى الأستاذ شابي René chapus بأن "اللامركزية الإدارية تترجم بنقل صلاحيات الدولة إلى مؤسسات (إقليمية أو غير إقليمية) مستقلة ومتميزة قانوناً، وتتمتع تحت إشراف الدولة بحد من الاستقلال في التسيير".

¹ - بوضيف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2012، ص 29.

² - الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ص 39.

كما يرى الأستاذان جورج فوديل "وبيار دلوفيه" **Gerges vedel et Pirre Del volve**

أن "اللامركزية الإدارية تركز على إعطاء سلطة التقرير لأجهزة غير موظفي السلطة المركزية، ولا تخضع لواجب الطاعة التسلسلية، وغالبا ما تنتخب من المواطنين أصحاب العلاقة"¹.

ويعرفها أيضا الأستاذ أحمد محمد المصري على أنها "الكيفية التي يتم بها نقل السلطة من الحكومة المركزية، أو السلطة المركزية في العاصمة إلى الوحدات المحلية المختلفة، وتتمتع هذه الوحدات المحلية بسلطات محلية تمكنها من أداء الخدمات، والتنمية الإقليمية دون الحاجة إلى سيطرة السلطة المركزية"، وعرفها الأستاذ مصطفى الجندي بقوله "أن يعهد بسلطة البت في الأمر إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية التي يمتد اختصاصها أصلا إلى كل أقاليم الدولة"، وعرفها أيضا شارل ديباش **Charles Débâche** على أنها "شكل من أشكال التنظيم الإداري، والذي بواسطته تقوم الدولة بتحويل سلطات اتخاذ القرار إلى أجهزة محلية مستقلة، فهي تفترض الشخصية القانونية، وجود مصالح محلية، الانتخاب، والخضوع لرقابة الوصاية"، كما يرى الأستاذ **مارسيل فالين Marcel waline** بأنها "سحب السلطات من السلطة المركزية وإحالتها لسلطات مستقلة ذات اختصاص محدد، سواء كان هذا الاختصاص إقليميا أو مصلحيا"².

في حين يركز الأستاذ **جان ريفيرو Jean Rivero** بالنسبة للامركزية الإدارية على صورتها الإقليمية، إذ يرى أن اللامركزية الإدارية تظهر عندما يمنح القانون لأجهزة منتخبة من قبل جماعة لها شخصيتها القانونية و سلطة التقرير في كل جزء من الشؤون المحلية.

كما يرى الأستاذ محيو أن اللامركزية الإدارية توجد عندما تمنح بعض السلطات التقريرية لاختصاص الهيئات المحلية التمثيلية المنتخبة وحدها، وتكون هذه الهيئات هي المسؤولة عن اتخاذ القرارات وتنفيذها³. ويعرفها البعض الآخر على أنها "إدخال بعد إقليمي في سياسات الدولة عن طريق تكليف صلاحيات مركزية لسلطات محلية بحثا عن سيادة مشتركة بين الدولة و السلطات المحلية".

¹ - ينظر : جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقها الجزائر، بريطانيا، فرنسا، مرجع سابق، ص 23.

² - ينظر : حمور أسية، استقلالية البلدية في الجزائر بين الطرح القانوني والممارسة العملية، دراسة حالة بلديتي وادي السمار وبوروية 2005-2011، مذكرة ماجستير، قسم التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2012 / 2013، ص 36، 37.

³ - ينظر : جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقها الجزائر، بريطانيا، فرنسا، مرجع سابق، ص 23، 24.

ووجب التنويه من جانبنا إلى أنه لا ينبغي الخلط بين اللامركزية الإدارية كأسلوب ينتهج من طرف الدول لتسيير الشؤون العامة الإدارية باعتباره أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، وبين اللامركزية السياسية والتي تعتبر موضوعا من موضوعات القانون الدستوري، والتي تختلف في مفهومها ومضمونها عن اللامركزية الإدارية. وتتخذ اللامركزية الإدارية صورتين أساسيتين حيث تتمثل الصورة الأولى في اللامركزية المصلحية أو المرفقية، والتي يقصد بها منح المشرع بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية الاعتبارية، وقدر من الاستقلال عن الجهات الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيدا عن التعقيدات الإدارية. والملاحظ من خلال هذا التعريف الأخير أن أسلوب اللامركزية المرفقية لا يستند في قيامه على فكرة الديمقراطية، بل يعتبر أسلوبا فنيا يتصل بكفاءة إدارة المرفق، فهو أسلوب يعتمد على التعيين للرؤساء والأعضاء في الهيئات العمومية لا على الانتخاب¹.

في حين تكمن الصورة الثانية للامركزية الإدارية في اللامركزية الإقليمية والتي تمثل (محور دراستنا) لارتباطها الوثيق بفكرة الديمقراطية، ويعرف البعض أسلوب اللامركزية الإقليمية على أنه منح السلطات المركزية إلى الإدارة اللامركزية سلطة تسيير جزء من إقليم الدولة إدارة مرافقه ومصالحه المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري².

ونحن من جانبنا لا نتفق مع هذا التعريف من حيث استعماله للعبارة المتمثلة في "تحويل أو منح السلطات من الجهات أو السلطات المركزية إلى الإدارة اللامركزية"، وكأن هذا التعريف يجعل من صلاحيات الجهة الإقليمية صلاحيات أو اختصاصات تقوم على أساس التفويض، في حين أن من يمنح أو يخول السلطات والصلاحيات إلى الجهات اللامركزية هو المشرع وحده، وليس الجهات المركزية، كون أن فكرة اللامركزية تقوم أساسا على توزيع الاختصاصات بين الجهات المركزية والجهات اللامركزية بموجب القانون، مع خضوع الجهات اللامركزية لرقابة الجهات المركزية في إطار ممارسة ما يسمى بـ "الوصاية الإدارية".

كما أن الملاحظة الثانية التي يمكن إثارتها حول هذا التعريف هو استعماله لمصطلح (الإدارة اللامركزية)، وكان من الأجدر استعمال مصطلح الهيئات أو الجهات اللامركزية المنتخبة تمييزا عن النوع الأول المذكور سابقا (اللامركزية المصلحية، أو المرفقية).

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 59.

² - سعيد بوعلي، نسرين شريفي، مريم عمارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2019، ص 54.

ويطلق البعض من الفقهاء بعض المصطلحات للدلالة على اللامركزية الإقليمية، فمنهم من يستعمل مصطلح الإدارة المحلية، ومنهم من يستعمل مصطلح الحكومة المحلية، ومن متطلبات اللامركزية الإقليمية منح جزء من أراضي الإقليم الشخصية المعنوية، وسلطة الإشراف على المرافق المحلية وإدارتها، ويقسمها الدكتور منذر الشاوي إلى درجتين أو إلى نوعين اللامركزية التقليدية أو الكلاسيكية، والتي يقصد بها نظام اللامركزية الإقليمية التقليدي المعروف في معظم البلدان، ومنها فرنسا وبريطانيا ومصر وغيرها من الدول، أما الدرجة الثانية للامركزية الإقليمية فتتمثل في الإقليمية السياسية وهو نظام لامركزي يمثل ذروة وأقصى درجات اللامركزية، وهو أقرب ما يكون إلى الفيدرالية، حيث تمارس بموجب الأقاليم سلطات أو صلاحيات تنفيذية وتشريعية وقضائية، كما يوجد لها نظام أساسي مستقل ينظم السلطة فيها تشارك في إعداده الأقاليم والسلطة المركزية، لكنه لا يصل إلى مرتبة الدستور وهو أسمى من القانون العادي.

وقد واجه هذا التقسيم الذي وضعه الدكتور منذر الشاوي مجموعة من الانتقادات، إذ يرى أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي أن الصلاحيات التي تتمتع بها المناطق الإقليمية متى امتدت لمباشرة المهام التشريعية، فإن ذلك معناه أننا أمام لامركزية سياسية وأمام دولة مركبة لا دولة موحدة، ويرى البعض من الفقهاء أن الإقليمية السياسية تعتبر من أنظمة الحكم الذاتي وليست صورة من صور اللامركزية الإدارية¹.

ونحن من جانبنا نميل إلى هذا الاتجاه كون أن اللامركزية الإقليمية ما هي إلا تقسيم أو توزيع للوظيفة الإدارية بين الجهات الإدارية المركزية والجهات المحلية المنتخبة بناء على ضوابط وأسس تهدف إلى تحسين وتنظيم الشؤون الإدارية حتى وإن كنا نقر بوجود دوافع سياسية من اتباع هذا الأسلوب إلى أنها لا ترقى إلى القول بوجود ازدواجية للسلطة أو الحكم، لاسيما إن علمنا أن نظام اللامركزية الإدارية يعطي الحق للسلطات المركزية بفرض رقابة على الهيئات المحلية تحت مسمى "الرقابة الوصائية"، والتي تعتبر رقابة مشددة يتم فرضها للحفاظ على وحدة السياسية للدولة، في حين أن الحكم المحلي يختلف تماما عن هذا الهدف، وكذلك من حيث الرقابة وكذلك من خلال التنظيم المعتمد من وجود قوانين ودساتير للدول المشكلة للاتحادات الفيدرالية أو الدول المركبة.

ويمكننا تقديم تعريف للامركزية الإقليمية على أنها "توزيع القانون للوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية والهيئات المحلية، مع خضوع هذه الهيئات لرقابة السلطات المركزية".

¹ - أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي - دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013، ص 35، 36.

ثانيا: التمييز بين اللامركزية الإقليمية وبعض الصور المشابهة لها

يختلط مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل عام واللامركزية الإقليمية بشكل خاص ببعض الصور مثل صورة عدم التركيز الإداري، وكذلك الفيدرالية، وعلى هذا الأساس وجب إزالة اللبس الذي يثور بينهما من خلال عملية المقارنة بين اللامركزية الإدارية وبين هذه الصور، من خلال تبيان أوجه التشابه المشتركة، وكذلك إبراز مواطن أو أوجه الاختلاف.

1- المقارنة بين اللامركزية الإقليمية وعدم التركيز الإداري.

إن وجه الشبه الوحيد الموجود بين اللامركزية الإقليمية وعدم التركيز الإداري يتمثل في أن كل منهما يعد أسلوبا من الأساليب التي تعنى بالوظيفة الإدارية، أي بمعنى أنهما أسلوبين للتنظيم الإداري في الدولة¹.

بينما نرى من جانبنا أن الفرق بينهما كبير جدا، إذ يشكل أسلوب عدم التركيز الإداري صورة من صور نظام المركزية الإدارية، والذي يعتبر نظاما مختلفا كثيرا عن نظام اللامركزية الإدارية، بل يعتبر نقيضا له، إذ أنه يقوم على أساس حصر الوظيفة في يد السلطات المركزية العامة في الدولة، في حين يقوم نظام اللامركزية كما أسلفنا بالذكر على توزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئات المركزية والمحلية.

ويعرف البعض عدم التركيز الإداري على أنه "توزيع الوظيفة الادارية بين الإدارة المركزية وبين فروعها في إقليم الدولة"، بمعنى تكون سلطة الفصل والبت في الشؤون الإدارية موزعة بين الرئيس الإداري وغيره من الأعضاء الإداريين التابعين له، ويكون لهم سلطة البت في بعض المسائل، دون الرجوع إلى الرئيس الإداري، مع احتفاظ السلطة المركزية بحق تعديل القرارات التي تصدر من مرؤوسيهيها أو إلغائها².

أو كما قام بتعريفه الأستاذ يعقوبي عبد الرزاق على أنه "إعطاء بعض الصلاحيات الإدارية لأجهزة فرعية على مستوى الأقاليم التابعة للسلطة المركزية، تخفيفا للأعباء الملقاة على عاتق هذه الأخيرة وخدمة لمدى معرفة الأقاليم باحتياجاتها وحدها"³.

¹ - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2014، ص 29.

² - الهاشمي أحمد حسن، الحكم المحلي في الجزائر دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، العراق، 2019، ص 27. وهو ما ورد أيضا في كتاب جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر، بريطانيا، فرنسا، مرجع سابق ص 18، 19، حيث تم تعريف أسلوب عدم التركيز الإداري على أنه "توزيع الصلاحيات الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات والفروع الإدارية التابعة لها سواء في العاصمة داخل الجهاز المركزي نفسه، أو في الأقاليم مع احتفاظ سلطة المركز بحق الرقابة الرئاسية عليهم".

³ - يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الاداري، الجزء الأول، مدخل للقانون الاداري- أسس التنظيم الاداري-، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 44.

كما يعتبر البعض أسلوب عدم التركيز الإداري بأنه عبارة عن تحويل بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها، أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص، كما يمكن أن تعهد الصلاحية نفسها إلى لجنة يتم إحداثها لهذا الغرض.

ونرى من جانبنا أنه من الأفضل استعمال مصطلح "إعطاء أو منح صلاحيات أو تفويضها" من طرف السلطات المركزية إلى ممثلي هذه السلطات في كل أرجاء الأقاليم، بدلا من استعمال مصطلح "توزيع الصلاحيات"، والوارد في بعض التعريفات والذي قد يفيد بوجود الاستقلالية، إلا أنه الاستقلالية غير موجودة في واقع الأمر لأن من يقوم بمنح الاختصاص هو المفوض إضافة إلى أن هذه الاختصاصات يمكن الرجوع فيها من طرفه.

ويسمى البعض عدم التركيز الإداري بـ "المركزية النسبية"، وقد ظهرت هذه الصورة نتيجة لمساوى صورة التركيز الإداري، وقصورها واستحالة تطبيقها في المجال العملي، كون أنها تشل أو تعطل سيرورة الحياة الإدارية، إذ من غير الممكن قيام الوزراء على مستوى العاصمة بالتحكم في كل صغيرة وكبيرة على المستوى الوطني¹.

وإن كان ممثلو السلطات المركزية يتمتعون ببعض الاستقلالية إلا أنها لا تعتبر استقلالية حقيقية، إذ لا تعدو أن تكون نوعا من الاستقلال العارض الذي أملتة جملة من الأسباب أو الاعتبارات الفنية والمنطقية، والتي تعود (كما أشرنا سابقا) إلى صعوبة بل إلى استحالة قيام السلطات المركزية في ممارسة وظائفها بكل صغيرة وكبيرة على كل أجزاء الإقليم الوطني، إضافة إلى أن ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت إشراف ورقابة الوزير المختص، وذلك بحكم السلطة الرئاسية التي تحول هذا الأخير ممارسة صلاحيات على أشخاص الموظفين وكذلك أعمالهم، وهذا بعكس استقلال الوحدات الإدارية المحلية، الذي يعد اختصاصا أصيلا، لا تستطيع السلطات المركزية أن تقلل أو تنتقص منه، أو أن تفرض تبعية الهيئات الإقليمية لها بحكم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية، ولعل من آثار ذلك أن الهيئات أو الأجهزة المحلية لا تخضع لرابطة التبعية أو السلطة الرئاسية، مثلما هو قائم عند تطبيق أسلوب عدم التركيز الإداري².

ويرى البعض من الفقه أن عدم التركيز الإداري قد يعتبر خطوة أولى في سبيل تطبيق نظام اللامركزية الإدارية³، إلا أننا لا نميل من جانبنا لهذه الفكرة أو هذا الطرح كون أن اعتبارات اللامركزية الإدارية لا تنحصر في الاعتبار الإدارية فقط، بل هناك دواعي أخرى أملتها الاعتبار الديمقراطية، لاسيما في مجال اللامركزية الإقليمية،

¹ - بوضيف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2013، ص 167.

² - المرجع نفسه، ص 171.

³ - المرجع نفسه، ص 171.

وذلك بأن يعهد الاختصاص للجهات المحلية التي يتم انتخابها من أجل تلبية الحاجيات المحلية المتميزة عن الحاجيات الوطنية، إضافة إلى اعتبارات متعلقة بالتنظيم الإداري، فالاختصاص الممنوح لممثل الحكومة على مستوى المحلي هو في حقيقة الأمر مبني على أساس التفويض لا أقل ولا أكثر، وكما هو معلوم فإن التفويض الإداري ينقسم إلى صورتين: تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، وأن تفويض الاختصاص لا ينفي مسؤولية المفوض بتفويضه اختصاصه للشخص المفوض له، بعكس الوحدات المحلية المنتخبة التي تتحمل مسؤوليتها لوحدها عن أعمالها على اعتبار أن اختصاصاتها أصيلة لا مفوضة، إضافة إلى أن عملية إسناد الاختصاصات للوحدات المحلية تكون بقانون لا بقرار كما هو الشأن بالنسبة للتفويض الإداري، كما أن الأركان الخاصة باللامركزية تختلف اختلافا جوهريا عن الأركان المجسدة لفكرة عدم التركيز باعتبارها صورة من صور نظام المركزية الإدارية، يضاف إلى ذلك أن الجهات اللامركزية في إطار نظام المركزية الإدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية على عكس الجهات اللامركزية.

2 - المقارنة بين اللامركزية الإقليمية و الفيدرالية.

بداية وجبت الإشارة إلى أن غالبية الباحثين يتفقون على أن الفدرالية مصطلح منشأه غربي ويعني في اللغة العربية (اتحاداً)، وهي تعتبر نمطا أو شكلا من أشكال الحكم، حيث تكون السلطات في الدول التي تنتهج الفدرالية مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية، ووحدات حكومية أصغر (الأقاليم، الولايات)، ويكون كلا المستويين من الحكومة معتمدا على الآخر، كما أنهما تشتركان وتتقاسمان السيادة في الدولة، ويهدف الاتحاد الفيدرالي إلى التوفيق بين عاملين أساسيين: العامل الأول يكمن في رغبة الدول أو الأقاليم في الاتحاد من خلال تكوين دولة واحدة، أما الاعتبار الثاني فيتمثل في أن كل إقليم من الأقاليم يرغب في المحافظة على استقلاله الذاتي بقدر الإمكان¹.

¹ - نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005، الواقع والطموح، مجلة دراسات دولية، العدد 41، 2009، ص 48. وينشأ الاتحاد الفيدرالي بطرق عديدة منها انضمام عدد من الدول والإمارات المستقلة إلى بعضها البعض مكونة دولة اتحادية، ويدفع إلى تكوين هذا الاتحاد من طرف الدول وجود مجموعة من العوامل منها وجود روابط قومية مشتركة بينها كاللغة أو الدين أو الثقافة أو العادات والتقاليد أو الانتماء إلى جنس واحد، أو قد يدفعها المصالح المشتركة كالرغبة في تكوين دولة كبيرة قوية ومؤثرة، كما يتكون الاتحاد الفيدرالي عن طريق تفكك إحدى الدول البسيطة أو الموحدة إلى ولايات وأقاليم مع بقاء الرغبة لدى هذه الولايات والأقاليم في الاستمرار أو الارتباط في اتحاد يجمع بينها، وتلجأ الدول إلى هذا النوع من الاتحاد في بعض الحالات لأنها قد تكون نشأت أصلا من خلال هيكل واحد شديد المركزية غالبا ما يكون سلطويا وغير ديمقراطي، أو أن اختيار الفدرالية في هذه الحالة استجابة للضغوط السياسية والديمقراطية نحو نقل السلطة أو تحويلها بسبب تعددية الدولة اللغوية أو الدينية أو الاثنية، أي لكونها تتكون من جماعات غير متجانسة، أو أن هناك فروق محلية بين أجزائها كوجود فروق اقتصادية كبيرة بين الأقاليم، وقد تكون الأقاليم تحت الضغط باتجاه الاستقلال الذاتي في بعض الدول كيانات سياسية مميزة، يصبح بسببها إطار الدولة الموحدة غير ملائم لها فتفتتت أو تتفكك إلى دول صغيرة وترى كل دولة أن مصلحتها تكمن في أن تحتفظ بالاستقلال في أمورها الداخلية أو في معظمها، وأن تتولى شؤونها الخارجية دولة أكبر هي دولة الاتحاد، ولذلك يقوم بين تلك الدويلات اتحادا مركزيا، كما يمكن أن تنشأ الدولة الفدرالية بالمرج بين الطريقتين السابقتين، نفس المرجع السابق نغم محمد صالح، ص 48، 49.

ويستلزم الأمر لتطبيق الفيدرالية شرطين أساسيين:

الشرط الأول يتمثل في وجود إقليم أو ولايات تتميز عن غيرها من الولايات الأخرى بالعادات والتقاليد والثروات واللغات، غير أن هناك قواسم مشتركة وحاجات أساسية لكل ولاية من هذه الولايات لا تتجسد إلا من خلال الإعلان عن كيان موحد.

أما الشرط الثاني فيتمثل في أن يتم تقاسم السلطة بين هيئات حكومية قومية وأخرى محلية، وذلك استناداً إلى سلطة قانونية أو دستورية مستقلة، أي أن الفيدرالية تتطلب توزيع السلطات¹.

ويمكن القول من جانبنا أن وجه الشبه بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية (الفيدرالية) يكمن في الاعتبارات الديمقراطية، إذ أن كل منهما يقوم على هذه الفكرة، فسواء كانت اللامركزية إقليمية أو سياسية، فإن الهدف الأساسي منهما يكمن في فسح المجال لممثلي الوحدات المحلية بتسيير الشؤون العامة المحلية، وتلبية حاجيات السكان المحليين بعيداً عن سيطرة المركز بما يحقق أهداف وغايات الديمقراطية.

لكن بالمقابل هناك العديد من مواطن الاختلاف بينهما، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- **من حيث مجال الدراسة:** يعتبر نظام اللامركزية الإدارية شكلاً من أشكال التنظيم الإداري، و هو ميدان يحظى باهتمام الفقهاء المتخصصين في مجال القانون الإداري، بينما النظام الفيدرالي نظام مرتبط بشكل الدولة ويهتم به الفقهاء المتخصصين في مجال القانون الدستوري، و كذلك المهتمين بالعلوم السياسية.

- **من حيث نطاق المشاركة:** النظام الفيدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ عام يتمثل في قانون المشاركة، والذي يعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية في تكوين الإرادة العامة، وذلك من خلال تمكينها من المشاركة في الهيئة التشريعية، كما هو مطبق مثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية (مجلس الشيوخ)، بينما الهيئات أو الوحدات المحلية كصورة من صور النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين إرادة الدولة بنفس الوصف الأول.

وفي نفس الإطار هناك من يعبر عنها "باللامركزية السياسية، ويرى أنها نوع من التنظيم السياسي في الدولة توجد فيه أكثر من سلطة سياسية، تمارس فيه الوظيفة الحكومية والتشريعية والقضائية ضمن أطر جغرافية وجماعات بشرية معينة، وتعرف كذلك على أنها وضع دستوري يقوم على توزيع السلطات الحكومية التشريعية والتنفيذية بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وغيرها من الوحدات السياسية التي تباشر سيادتها الداخلية، أي أنها وسيلة تنظيم سياسية الحكم في دولة مركبة تتمتع فيها الوحدات السياسية المحلية بصورة من صور السلطة الكاملة التي تتضمن الاختصاصات الرئيسية الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، لذلك تعطي الأقاليم المتمتعة باللامركزية السياسية حق المساهمة في الحكم والسلطة....."يراجع الهاشمي أحمد حسن، الحكم المحلي في الجزائر دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص 30، 31.

¹-نعم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005، الواقع والطموح، مرجع سابق، ص 49.

- من حيث المنظومة القانونية: تخضع الجماعات المحلية لنظام القانوني واحد وإن تعددت، تشرف على سنه هيئة تشريعية واحدة، في حين أن من مقتضيات النظام الفيدرالي أن يكون لكل دولة في الاتحاد دستورها الخاص، وكذلك تشريعاتها الخاصة بها، وهيئاتها المستقلة، ونظامها القانوني المتميز.

- من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها: في النظام اللامركزي يتم توزيع الصلاحيات بين السلطات المركزية والجماعات المحلية بموجب قانون الإدارة المحلية أو الهيئات المستقلة، وهو خاضع لإرادة الدولة في حين أن النظام الفيدرالي يتم فيه توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء من خلال تحديد الشؤون الوطنية الاتحادية، وما يعتبر من شؤون الدولة العضو في الاتحاد بناء على الدستور الاتحادي¹.

و نلاحظ مما تقدم مدى الاختلاف القائم بين نظام اللامركزية الإقليمية والفيدرالية، وإن كان يشتركان في أساس وجودهما، والهدف منه، والمتمثل في ترسيخ المبادئ والقيم الخاصة بالديمقراطية.

الفرع الثاني: أهمية اللامركزية الإقليمية.

لقد أسلفنا بالذكر بأن اللامركزية الإقليمية لها أبعاد سياسية وأخرى إدارية، وأن حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية أمر يؤدي إلى شل النشاط الإداري، وذلك نظرا لتزايد وظائف ومهام الدولة وتدخلها في ميادين عديدة ومختلفة، مما يضيف على هذا النظام أهمية بالغة يمكن تفصيلها فيما يلي:

أولاً- الأهمية السياسية: تفترض الإدارة المحلية من زاوية المنظور السياسي ضمان مشاركة المواطنين المحليين من خلال تمكينهم من المساهمة في صنع القرارات المتعلقة بالجوانب المختلفة لحياتهم، ولذلك حتى ولو كان نظام الإدارة المحلية يعد أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، إلا أنه يرتبط بفكرتي الديمقراطية والمشاركة السياسية، ذلك أن الإدارة المحلية تكرر الديمقراطية انطلاقا من اعتمادها على عنصر الانتخاب، وهذا ما يعني ضمان حق المواطن في اختيار من يتولى تسيير الشؤون العمومية المحلية، وهذا هو أساس وجوه الديمقراطية، وتظهر الميزة الديمقراطية لنظام الإدارة المحلية على المستوى السياسي في تجسيد قاعدة "السلطة من الشعب، للشعب، وبالشعب"، وهذا الطابع الديمقراطي لا ينحصر في الشق السياسي فقط، بل حتى في الشق الإداري، أين يتم تطبيق المبادئ الديمقراطية من خلال تسيير الشأن العام من قبل المعنيين أنفسهم².

وينبغي الإشارة إلى أن أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية يبرر باقتراجه بالفلسفة الرأسمالية والليبرالية (الديمقراطية)، إذ يرى في هذا الإطار الدكتور يوسف الخوري أن أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية يرتكز على

¹ - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 31.

² - جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر، بريطانيا، فرنسا، مرجع سابق، ص ص 47، 48.

أساسين: أساس سياسي وآخر إداري، ومن الناحية السياسية تعتبر تكريسا لمبدأ الليبرالية فهي تهدف إلى ضمان ممارسة الحريات في المجتمع الإقليمي أو المحلي، وهي إلى جانب أشكال أخرى من الليبرالية الإدارية مثل الشرعية والمسؤولية والتي تشكل عنصر تحرر في هيكل الإدارة¹.

إن من شأن قرب الإدارة المحلية من المواطن أن يكون لهذا الأخير فرصة للمشاركة في صنع القرارات التي سوف يلمس أثرها مباشرة على الصعيد المحلي، وهذا ما يجعل الناخبين يشعرون بأن لهم دورا ومركزا هاما في هذا النظام (نظام الادارة المحلية)، الأمر الذي ينعكس بالإيجاب عليهم من خلال تزايد اهتمامهم بالشؤون والقضايا المحلية، وبالانتخابات المحلية والمشاركة فيها².

ولا شك أن إشراك أفراد الشعب المنتخبين أيضا في ممارسة السلطة، من خلال منحهم حق التسيير الذاتي للشؤون المحلية يعد علامة من علامات وجود ديمقراطية بالنسبة لنظام الحكم في الدولة، كما أن المجالس المحلية والتي تكونت من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة، وتجسد مبدأ تقرير مصيرها بنفسها، وهي مدرسة لتكوين المنتخبين في شتى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية³.

ويعد النظام الانتخابي من قبيل الصور الحقيقية التي تكشف بعد وعمق الحرية السياسية الموجودة في نظام الإدارة المحلية، ومدى قدرة تجاوب نظام الحكم مع الطموح الشعبي في البلديات والولايات، والتوسع في نظام التصويت والاقتراع، ومنح الحريات السياسية للتعبير عن الرأي الذاتي لكل مواطن، من خلال الاستشارة الانتخابية

¹ - علاء عبد الحسن كريم العنزي و عامر إبراهيم أحمد الشمري، آثار اللامركزية الإدارية الإقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد 5، العدد 2، ص 250، كما يرى الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا أن تطبيق أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية يحقق ديمقراطية الإدارة إذ يؤدي هذا الأسلوب إلى مشاركة الشعب في إدارة شؤونه المحلية، فضلا عن تدريبهم على كيفية إجراء الرقابة على أجهزة الإدارة الإقليمية قبل أن يمارسوها على المستوى الوطني عندما يشتركون في المجالس النيابية ".

وعن مسألة ترسيخ فكرة الديمقراطية في المجالس المحلية المنتخبة في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية فإنها تعود إلى القرن التاسع عشر، حيث تمثل المجالس المنتخبة عن طريق المواطنين المحليين، بهدف تولى تلك الإدارة مهام الحكم والإدارة في تلك المجتمعات، ومن ثم أخذت الديمقراطية بعد الثورة الفرنسية تتحقق في تشريعات الإدارة المحلية في معظم دول العالم، حتى أصبحت ديمقراطية الإدارة المحلية جزءا لا يتجزأ إن لم تكن أساسا وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة مهما كانت فلسفة نظامها السياسي.

ويرى أيضا أن تطبيق أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية يعد استجابة لنداء الحرية السياسية وحق الشعوب في حكم نفسها بنفسها وفقا للمبادئ الديمقراطية، كما تعد أيضا خير وسيلة لتربية الناخبين وأعضاء المجالس المحلية تربية سياسية، وتعليمهم كيفية ممارسة الديمقراطية، وحسن ممارستهم لحقوقهم السياسية. ينظر نفس المرجع علاء عبد الحسن كريم العنزي و عامر إبراهيم أحمد الشمري، آثار اللامركزية الإقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان، ص 251، 252.

² - جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر، بريطانيا، فرنسا، مرجع سابق، ص 48.

³ - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 134. و في هذا الإطار يقول أحد الفقهاء "كلما استعانت السلطة بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية في نظام الحكم، ذلك أن الديمقراطية إذا كانت حكم الشعب لنفسه، فإن الإدارة المحلية تجسد هذا المبدأ"، نفس المرجع ص 134.

في اختيار الممثلين المحليين، ويظهر ذلك من خلال الوقوف على المبادئ والقيم التي تكفل بها المشرع من خلال إبراز الحرية الشخصية للمواطن المحلي، ومن آثار ذلك تمكين المواطن من إظهار رأيه وقدراته الفكرية وذكائه السياسي، وتحمل المسؤولية في اختيار العضو الكفاء، بعيدا عن التعصب الفكري والسياسي، المتمثل في الانتماء السياسي، والتعصب في الميل العائلي¹.

كما تلعب المشاركة دورا هاما في نظام الإدارة المحلية، لأن هذا النظام يساهم في تعزيز دور المواطنين في المجال التنموي على المستوى المحلي، ووضع السياسات، وكذلك البرامج المتعلقة بالتنمية المحلية. و تتعدد صور المشاركة الشعبية في التسيير المحلي، فقد تكون مشاركة فردية عن طريق الطلبات والشكاوى وغيرها، كما يمكن أن تكون في شكل فروع حزبية على المستوى المحلي، أو في شكل منظمات، أو حتى نقابات مهنية محلية.

كما أن تسيير الشؤون المحلية من الناحية السياسية يشكل في الواقع العملي مدرسة لتعلم الديمقراطية وتحمل المسؤولية، بالإضافة إلى أن الإدارة المحلية تساهم في تنمية ثقافة المواطنين، وإثراء فكرهم السياسي من خلال متابعة الحملات الانتخابية، وكذلك البرامج التي يضعها المرشحون ومناقشتها، مما يؤدي في الأخير إلى مساعدتهم على الاختيار السليم والصحيح².

ثانيا: الأهمية الإدارية.

تكمن الأهمية الإدارية لنظام الإدارة المحلية فيما يلي :

- رفع الكفاءة الإدارية حيث تعتبر هذه الأخيرة أحد مساعي نظام الإدارة المحلية، إذ تلعب دورا هاما في إدارة السلطات المحلية للخدمات المختلفة ذات الطابع المحلي، وكذلك في أداء الوظائف العامة التي تقوم بها المجالس المحلية المنتخبة بكفاءة قصد الوصول إلى استعمال أمثل للموارد المتاحة، وكذلك توفير الخدمات المختلفة للمواطنين بأيسر الطرق، ولأكبر عدد ممكن من المواطنين، وتعتبر فعالية الأداء وابتكار الحلول في نظام الإدارة المحلية مطلبا ضروريا يساهم في للوصول إلى تجسيد هذه الكفاءة، فالاعتماد على الأساليب المعمول بها من طرف على السلطات المركزية قد ينجر عنه عدة آثار سلبية كالبطيء وعدم النشاط، و لرفع كفاءة الإدارة الإقليمية، و يجب توفر مجموعة من

¹ - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2006/2005، ص ص 116، 117.

² - جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقها في الجزائر، بريطانيا، فرنسا، مرجع سابق، ص ص 48، 49.

العناصر التنظيمية كالخطيط والتدريب والتطوير واستعمال التكنولوجيا و تدفق المعلومات والتنسيق الرأسي والأفقي داخل وخارج الإدارة المحلية، بالإضافة إلى وجود العنصر البشري العامل، مع حجم الوحدة، وكمية العمل¹.

- تبسيط الإجراءات الإدارية وتقليص الروتين، وذلك عن طريق التقليل من المراسلات، وتجنب أخذ موافقة السلطات المركزية في العاصمة بشأن كل مسألة من المسائل.

- يؤدي الأخذ بنظام الإدارة المحلية إلى إضفاء نوع من المرونة، وكذلك التنوع في استخدام أساليب الإدارة، بحيث يمكن للوحدات المحلية اتباع أسلوب أو نمط العمل الذي يتلاءم مع واقعها.

- يساعد في التخفيف من الأعباء والمسؤوليات الملقاة على السلطات المركزية، حيث تضطلع الهيئات المحلية بإدارة الأنشطة ذات الطابع المحلي، الأمر الذي يمكن من إتاحة الفرصة للسلطات المركزية للتفرغ للقضايا ذات الأهمية القومية.

- يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى تحقيق الفعالية الإدارية بدرجة مرتفعة، وذلك بالنظر لمعرفة مسؤولي الوحدات المحلية بالشؤون والقضايا المحلية، وهو ما ينعكس على القرارات التي يتخذونها بحيث تكون مناسبة للواقع المحلي أكثر من قرارات الجهات المركزية².

ثالثا: الأهمية الاقتصادية.

تتمثل الأهمية الاقتصادية لنظام الإدارة المحلية فيما يلي:

- تحقيق الكفاءة الاقتصادية، إذ تظهر علاقة الإدارة المحلية بالتنمية الاقتصادية لا سيما في ظل الاقتصاد الموجه، وفي ظل هذا التوجه تنفرد الجهات المركزية بتحديد أهداف الخطة الشاملة، وتشكيل إطارها العام في حدود الاستثمارات المتاحة، غير أن ذلك لا يمنعها من إشراك السلطات المحلية في عملية اقتراح المشروعات الاقتصادية الضرورية لها بما يتوفر لها من موارد طبيعية، وكذلك إمكانياتها البشرية، كون أن الجماعات المحلية لها القدرة على تقدير حاجياتها وإمكانياتها، وبعد إقرار الخطة تتم عملية توزيع البرامج على الأقاليم، لتقوم بعد ذلك كل سلطة من السلطات المحلية بعملية تنفيذ ما يخصها من هذه المشاريع، الأمر الذي يساهم في تحقيق تكافؤ الفرص بين أقاليم الدولة.

¹ - بلقيل نور الدين، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية - دراسة ميدانية بولاية المسيلة وباتنة -، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، 2018/2019، ص 67.

² - حمور أسية، استقلالية البلدية في الجزائر بين الطرح القانوني والممارسة الفعلية، دراسة حالة بلديتي وادي السمار وبورونة 2005، 2011، مرجع سابق، ص 65.

ولقيام الجماعات المحلية بعملية التنمية في مختلف مراحلها أو خطواتها، وجب عليها أن تحدد الأولويات بصورة دقيقة، حتى لا تضيق الفرص الممكنة في وقتها، و يتطلب هذا الأمر غالبا إشراك المواطنين المحليين في هذه العملية بشكل منظم¹.

- توفير مصادر لتمويل ميزانية الجماعات المحلية، وذلك من خلال الضرائب والرسوم المحلية، وإيرادات أملاك هذه الجماعات، الأمر الذي يساعد على تخفيف عبء اللجوء إلى الاعتماد على إعانات الدولة.

- إقامة برامج ذات طابع اقتصادي تتناسب مع احتياجات السكان المحليين.

- تنشيط الاقتصاد الوطني من خلال تنشيط الاقتصاد المحلي².

رابعا : الأهمية الاجتماعية.

تكمن الأهمية الاجتماعية لنظام الإدارة المحلية فيما يلي :

- تنمية الشعور بوجود عدالة اجتماعية، إذ يكون للمواطنين في كل إقليم الدولة نفس القدر تقريبا من الخدمات.

- تشجيع المواطنين على التعاون لإدارة شؤونهم المحلية، وهو ما يولد شعورا لدى المواطنين بأن لهم إمكانية وحق المشاركة بفعالية من خلال ممثلهم في المجالس المحلية، وبأن لهم الحق في إدارة مصالحهم، وهذا ما يساهم في بروز الطاقات المتنوعة الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين.

- يؤدي نظام الإدارة المحلية في حالة وصول المجتمعات المحلية عن طريق الممارسة إلى درجة الوعي الثقافي والسياسي في تحول أسلوب تفكير المواطن من الولاء للأسرة والعشيرة إلى الولاء للوطن والمصلحة العامة.

- تنمية الشعور لدى المواطن بعدالة الضرائب المفروضة عليه، وذلك من خلال معرفته بأن حصيلة تلك الضرائب ستدفع لإنشاء مشاريع محلية، يتم الاستفادة منها بصفة مباشرة.

- خلق نوع من المنافسة لدى سكان الأقاليم المجاورة في مجال التنمية والتطوير، مما ينعكس بصورة ايجابية على المصلحة العامة للدولة³.

¹ - بلقيل نور الدين، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية - دراسة ميدانية بولاية المسيلة وباتنة، مرجع سابق، ص 67، 68.

² - حمور أسية، استقلالية البلدية في الجزائر بين الطرح القانوني والممارسة الفعلية-دراسة حالة بلديتي وادي السمار وبوروية-2005-2011، مرجع سابق، ص 65.

³ - الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، مرجع سابق، ص 63.

الفرع الثالث: أركان اللامركزية الإقليمية.

يقوم نظام المركزية الإدارية على مجموعة من الأركان، فهو يستلزم الاعتراف بوجود مصالح ذات طبيعة محلية تتميز عن المصالح الوطنية التي تقوم بتسييرها الحكومة (أولاً)، كما يتطلب أن تكون هناك هيئات محلية تكلف بتسيير تلك المصالح ذات الطبيعة المحلية (ثانياً)، مع خضوع هذه الهيئات لرقابة السلطات المركزية (ثالثاً).

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.

إذا كانت الدولة تشرف على تسيير شؤون القضاء والدفاع و إدارة المرافق الاستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل ترك بعض المجالات الأخرى كالصحة، والتعليم، والمياه ليتم إدارتها محلياً، باعتبار أن أبناء المنطقة أدرى بشؤون إقليمهم¹.

ويعتبر تقسيم الإقليم إلى وحدات إدارية أول مراحل تأسيس نظام الإدارة المحلية، ويتأثر هذا التقسيم بمجموعة من العوامل، ومن أهمها عوامل تاريخية، وأخرى اقتصادية، إضافة إلى طبيعة جغرافية الإقليم²، ولذلك يستحسن ترك هذه الحاجات المحلية أو الخاصة لمن يستفيدون منها، حتى يمكن للحكومة المركزية أن تباشر وتلبي الحاجيات القومية العامة.

¹ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 173.

وفي هذا الإطار يميز الفقه بين نوعين من الحاجيات وهما الحاجات القومية والحاجات المحلية في إطار ما يسمى بالمرافق المحلية (وهي المرافق التي تقدم خدمات تخص إقليم معين من أقاليم الدولة) والمرافق الوطنية (وهي تلك التي تقدم خدمات لجميع مواطني الدولة) والمشروع عادة هو من يقرر ما إذا كان مرفقا وطنياً، ومن ثم تتولى السلطة المركزية إدارته أم مرفقا محلياً يتعلق باحتياجات الوحدة المحلية، فتتولاها المجالس المحلية نفسها، يراجع الخلاصة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ص 46.

إن المصلحة المقصودة في هذا الصدد هي اللفظ المرادف لمصطلح المرفق العام، فالمصلحة العامة سواء كانت قومية أو محلية يراد بها المرافق العامة، وقد دأبت بعض الدساتير الصادرة في مصر والعراق على استخدام مصطلح المصالح العامة المرادف لمصطلح المرافق العامة، كما هو الحال على سبيل المثال في دستور مصر 1923، في المادة 44، "الملك يرتب المصالح العامة، والمقصود هنا بالمصالح العامة هو المرافق العامة كما نص دستور مصر 1956 في المادة 137 على أنه "..... أن يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة..."، وفي دستور 1971 نصت المادة 146 "..... يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة" كما نص الدستور العراقي لسنة 1925 والمسمى بالقانون الأساسي في المادة 94 على أنه "لا يعطى انحصار أو امتياز لاستثمار مورد من موارد البلد الطبيعية أو لاستعماله أو مصلحة من المصالح العامة....." وفي دستور 1964 نصت المادة 69 فقرة أ "توجيه وتنسيق المجال الوزارى والمصالح والهيئات العامة"، وهو الأمر الذي تكرر في دستور 1968 في مادته 64 فقرة أ وفي دستور 1970 تم استخدام أول مرة مصطلح المرافق العامة وذلك بموجب المادة 61 فقرة ج والتي قامت بتحديد صلاحيات مجلس الوزراء حيث نصت على أنه "الإشراف عن المرافق العامة والمؤسسات الرسمية....."، والملاحظ أن دستور 2005 لم يقم بذكر مصطلح المرافق العامة. يراجع سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2014، ص 107.

² - جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر، بريطانيا، فرنسا، مرجع سابق، ص 52.

ويلاحظ أن تقرير المصالح المحلية إنما يقوم به المشرع، وذلك بالنص عليها قانونا، وقد يحدد اختصاص تلك الهيئات بصفة دقيقة، كما قد يكتفي بوضع قاعدة عامة، فالطريقة الأولى يقوم المشرع ببيان اختصاصات الهيئات اللامركزية على نحو محدد بشكل حصري، وهذا ما يعرف بالأسلوب الإنجليزي، أما الطريقة الثانية فإن تحديد المشرع للاختصاص يكون وفقا لقاعدة عامة، وبالتالي يقوم بالتكفل بجميع الحاجات المحلية التي تعتبر من نوع ما ذكره المشرع وهذا هو الأسلوب الفرنسي¹. كما تجدر الإشارة إلى أنه لا يتم الانتقال من اختصاصات السلطات المحلية إلا بقانون آخر².

وإن كان من مقتضيات اللامركزية التمييز بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية، وذلك حتى تقوم كل جهة بتسيير شؤونها أي قيام السلطات المركزية بتولي الشؤون الوطنية والسلطات المحلية بالشؤون المحلية³، إلا أن الفقه قد واجه صعوبة بالغة في إيجاد معيار فاصل بين المهام الوطنية والمحلية، وأدى بهم ذلك إلى القول أنه متى كانت هذه المهام متصلة بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية، كشؤون المواصلات والسكن وغيرها، ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شؤون وطنية، ولذا يرد على المستوى الفقهي مصطلحات "الشؤون البلدية" و"الشؤون الإقليمية" و"الشؤون الوطنية"⁴.

إن هذا الاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح الوطنية القومية تظهر الحاجة إلى ضرورة وجود هذه الأجهزة المحلية والمستقلة عن السلطة المركزية⁵.

¹ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري النشاط الإداري - الطبعة الأولى، الإصدار الرابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص، ص 133، 134.

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 54.

³ - Christophe CHABROT LA CENTRALISATION TERRITORIALE ، thèse de doctorat ، FACULTE DE DROIT ، UNIVERSITE DE MONTPELLIER ، 1997 ، p 4.

⁴ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 33.

⁵ - عبدالرزاق يعقوبي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 48، ونشير إلى أن الفقه قد اختلف حول إيجاد معيار فاصل بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية، ومن المعايير التي ظهرت في هذا الإطار نجد معيار التكلفة ومؤداه أنه إذا كانت التكاليف باهظة ينبغي ترك هذه المرافق إلى إدارة وإشراف السلطة الإدارية المركزية بالنظر لإمكاناتها الكبيرة، أما المرافق المحلية فهي تلك المرافق التي لا تتطلب تكاليف باهضة، بل تكاليف يسيرة ومعقولة تنسجم مع القدرة المالية للهيئات المحلية، والتي تتميز في الغالب بأنها أقل مما تكون للسلطات المركزية، وقد تم توجيه انتقادات لهذا المعيار على أساس أنه إذا كان ينطبق فعلا على بعض المرافق القومية، والتي تتطلب تكاليف باهضة سواء من حيث إنشائها أو إدارتها والتي قد لا تتحملها ميزانيات الهيئات المحلية كإنشاء السدود والمشاريع الاستراتيجية، لكن قد تنفق الهيئات المحلية أموالا طائلة وكبيرة على مشاريع ومرافق تتعلق بالبنى التحتية كشق الطرق، وإنشاء المجاري الصحية ومشاريع تصفية المياه... إلخ، وهذه المشاريع أو المرافق بالرغم من تكلفتها الكبيرة إلا أنها لا تخرج عن طابعها المحلي، كما وجه نقد آخر وهو أن المعيار المالي هو معيار متغير فإذا كانت ميزانيات الهيئات المحلية محدودة وضعيلة في وقت ما فإن ذلك لا يعني بأنها لن تتحسن في وقت آخر، أما المعيار الثاني هو معيار الكفاءات الفنية المطلوبة، ومعنى هذا أن المعيار في التفرقة بين المرافق المحلية والمرافق الوطنية يكون على أساس احتياجات المرفق للكفاءات، فإذا كان المرفق يحتاج إلى كفاءات فنية وإدارية معينة يكون من الأفضل إدارته مركزيا، وذلك نظرا لقدرة الدولة على جلب الكفاءات العلمية والفنية العالية، وبالمقابل إذا لم يكن المرفق في حاجة إلى هذه النوعية من الكفاءات فيفضل تركه ليطم إدارته محليا، ولم يسلم هذا المعيار

ثانيا- الاعتراف بوجود هيئات محلية مستقلة

ومعنى ذلك أن الهيئات المحلية قد استقلت عن السلطة المركزية استقلالا يحوها صلاحية أو حق اتخاذ القرارات وتسيير شؤونها بنفسها دون تدخل من الجهات المركزية¹، حيث لا تكفي ضرورة التمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية فحسب، بل ينبغي أن يشرف من يهم الأمر على إدارة هذه المصالح، ولتحقيق هذا الأخيرة كان أسلوب الانتخاب والتعيين كفيدين بتجسيد هذا الأمر²، ويظهر أسلوب الانتخاب في اختيار ممثلي الهيئات اللامركزية الإقليمية، ونادرا ما يظهر في اللامركزية المصلحية بالنسبة لبعض الأنظمة التي تأخذ بهذه الطريقة، وذلك عندما يتم انتخاب العمداء، ورؤساء الجامعات.

ولقد اختلف الفقهاء بخصوص اشتراط الانتخاب كركن من أركان اللامركزية، حيث يرى الفقيه بنوا Benoit أن أسلوب الانتخاب هو ركن من أركان اللامركزية الإقليمية، وبدونه لا يمكن تصور هذه الأخيرة. في حين يرى آخرون أن الانتخاب ما هو إلا وسيلة أو أداة مثله مثل التعيين و أن هذا الأخير يهدف أيضا إلى تحقيق استقلالية الهيئات اللامركزية، وفي هذا الإطار يرى الأستاذان فوديل و دلفولفيه أن الانتخاب يعتبر أحسن وسيلة لتجسيد استقلالية الهيئات المحلية، و توجد أساليب أخرى يمكنها تحقيق هذا الهدف مثل تعيين

من النقد فاحتياج المرافق القومية إلى الكفاءات الفنية يرجع إلى أهمية المرفق، وما يشكله من مصالح استراتيجية لهذه الدولة ككل، ناهيك على أن هذا المعيار لا يستقيم و منطق الإدارة السليمة التي تحرص على توظيف الكفاءات سواء في المرافق القومية أو المحلية لأن كل منها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، كم هناك معيار آخر هو معيار الفائدة المباشرة من المرفق العام، ومؤداه أنه إذا كانت المنفعة تعود مباشرة على جميع المواطنين في الدولة على قدم المساواة يكون المرفق قوميا، أما إذا كانت المنفعة تقتصر على أبناء الوحدة الإدارية يكون المرفق محليا، و قد انتقد هذا المعيار لأنه لا يعتبر معيارا جامعا مانعا ذلك أن الأخذ به يؤدي إلى الإقرار بأن مرفق محلي نظرا للفائدة التي تعود على أبناء الوحدة المحلية وحدهم، وهو أمر ليس مطلقا في كل الحالات ، وهناك معيار أهداف المرفق العام، ومؤداه أن التفرقة بين المرافق القومية والمرافق المحلية يكون من خلال نطاق أهداف المرفق، فالمهام المتعلقة بالشؤون الخارجية وشؤون الدفاع.. إلخ هي مهام ذات طابع قومي لأنها تتعدى النطاق المحلي، وتم انتقاد هذا المعيار كون أنه يمكن أن يكون مرفقا عاما هدفه منحصر في وحدة إدارية ومع ذلك يعتبر مرفقا قوميا، أما المعيار الأخير فهو معيار أهمية نشاط المرفق العام بالنسبة للدولة ككل، وحسب هذا المعيار تكون المرافق العامة قومية إذا كانت تمس الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة، أما الإدارة المحلية فيسند إليها المرافق التي تتوفر فيها أحد الشروط التالية وهي كونها تهم الأقاليم لأنها تنصرف إلى شأن من شؤونها الخاصة، أو كونها تستلزم في إدارتها رقابة دائمة دقيقة لا يستلزم أن تديرها الحكومة المركزية، أو كونها من المرافق التي يضيرها أو يمسهما توحيد النمط في إدارتها دون مراعاة الظروف المحيطة بها، يراجع سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، مرجع سابق، ص 108 وما يليها.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 174.

² - خليفة صالح أحواس، الأسس القانونية في تنظيم اللامركزية الإدارية - دراسة تحليلية قانونية-، مجلة الجامعة الأسمرية، العدد 20، سنة 2011، ص 330، 331.

السلطات المركزية لبعض أعضاء الهيئات المحلية، أو الأعضاء ككل بما لا يمس استقلال تلك الهيئات، ولا ينفي ذلك عن تلك الهيئات صفة اللامركزية الإدارية¹.

ونظرا للأهمية البالغة للاستقلالية المحلية، فقد حظيت بالاهتمام الكبير والواسع من طرف الفقه، فقد عرفها البعض على "أنها حق الوحدات المحلية في القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة، وفي الحالة العكسية تفضيل وترجيح حقوقها واقتكاكها ولو ضد الدولة"، كما تم تعريفها على أنها "حق الجماعات الإقليمية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية لممارسة اختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين تحت إشراف السلطة الوصية"².

ويمثل الاستقلال القانوني للهيئات اللامركزية عنصرا مميزا للامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري، هذا الأخير الذي يعتبر صورة من صور نظام المركزية الإدارية، فإذا كان أسلوب عدم التركيز الإداري مبنيا على فكرة التفويض في الاختصاص، وذلك بالنظر لوجود علاقة تبعية بين المفوض والمفوض له على مستوى الإقليم في إطار ما يعرف بالسلطة الرئاسية (السلمية) وهو الأمر الذي ينفي عن المفوض له أي مظهر من مظاهر الاستقلالية، فإن اللامركزية الإدارية تختلف من حيث الجوهر عن هذا المعنى، بحيث أن نقل وتحويل السلطات والاختصاصات إلى الهيئات والأجهزة اللامركزية يكون بموجب نص القانون³.

ومن أهم العوامل التي تساهم في ضمان الاستقلالية للجماعات المحلية، هو منح هذه الأخيرة الشخصية المعنوية، والتي تضمن لها الاستقلال المالي والإداري، وبدون تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية فستكون بالنتيجة عبارة عن مجرد فرع للحكومة على مستوى الأقاليم.

وتحرص القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية على النص بصورة صريحة على تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية إدراكا منها لمدى أهميتها⁴. فنجد المشعر الجزائري مثلا قد نص على تمتع البلدية كهيئة من الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية بموجب الفانون 10/11 المتعلق بالبلدية، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"⁵، كما نص قانون الولاية

¹ - نجاة بخاري، تطبيق مفهوم اللامركزية في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2014/2015، ص 46.

² - محمد الصالح زروالية، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2014/2015، ص 79، 80.

³ - محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص 25.

⁴ الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ص 49، 50.

⁵ - المادة الأولى من القانون 10/11 الصادر في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 2011/07/03.

07/12 على تمتع الولاية بالشخصية الاعتبارية، وذلك في مادته الأولى، حيث نصت على أنه "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسة العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين....."¹.

وتظهر ملامح الاستقلالية كذلك من خلال وسيلة إنشاء الجماعات المحلية، فهي تنشأ بموجب قانون، بخلاف إنشاء الجماعات المحلية لدى بعض الدولة مثل الأردن، إذ أن قانونها يسمح لسكان المنطقة بإبداء رغبتهم في إنشاء بلدية جديدة، أو رغبتهم في انضمام بلديتين أو أكثر في بلدية واحدة، وذلك من خلال إرسال طلب إلى المحافظ، والذي يقوم بتقديم وإحالة هذا الطلب إلى الوزير المكلف بالبلديات، ليقوم هذا الأخير بطرحه على مجلس الوزراء قصد إبداء رأيه في هذا الطلب، وذلك بعد قيامه بتشكيل لجنة تقوم بدراسته².

ثالثا- خضوع الهيئات المحلية لوصاية السلطة المركزية

لقد سبقت الإشارة إلى أن الهيئات المحلية أو المصلحية تتمتع بالاستقلالية في تسيير شؤونها بنفسها دون التدخل من الجهات المركزية³ غير أن هذه الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية لها حدود وضوابط مبينة بموجب القوانين المنظمة لعملها، وبالتالي لا يجوز للسلطات المركزية الانتقاص من صلاحيات الهيئات المحلية، كما لا يجوز لهذه الأخيرة الخروج من المجال المرسوم لها بموجب القوانين، وتتم عملية التأكد من عدم تجاوز هذه الهيئات لصلاحياتها من خلال اعتماد وسيلة الرقابة التي تمارسها كل من السلطات المركزية، وكذلك الجهات القضائية بحسب صلاحياتهما المحددة والمقررة قانونا⁴، وتسمى الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية بالوصاية الإدارية، ويقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية

¹ - المادة الأولى من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

² - ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013/2012، ص ص 17، 18.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 176.

⁴ - أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ص 51، 52.

وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، وهي أداة قانونية يتم بموجبها ضمان وحدة الدولة من خلال إقامة علاقة قانونية تتميز بالاستقرار والاستمرار بين الهيئات المستقلة والسلطة المركزية¹.

وقد تم تعريفها أيضا على أنها عبارة عن ممارسة وظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية، يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على السلطات المحلية مثلما تنص عليه تلك التشريعات².

يتم ضمان استقلالية الهيئات المحلية عن السلطة المركزية بواسطة ضمانات قانونية وأخرى قضائية، وتبرز الضمانة القانونية بموجب نص صريح يسمح لها أي "السلطات المركزية" بممارسة عملية الرقابة، وذلك وفق قواعد وشكليات محددة، في حين تكمن الضمانة القضائية في السماح لأعضاء المجالس المحلية بمباشرة دعوى قضائية أمام جهات القضاء الإداري، وذلك من أجل إبطال القرارات الصادرة عن الجهات المركزية المكلفة بعملية الرقابة³.

وتسعى رقابة الوصاية إلى تغليب المصالح القومية على المصالح المحلية لا سيما إذا كان هناك تعارض بينهما، وذلك من خلال عملها على محاولة تحقيق التوازن بين المصلحة العامة القومية والمصلحة العامة المحلية، كما تهدف إلى الحفاظ على الكيان السياسي للدولة، فاستقلال الجهات اللامركزية لا ينبغي أن يؤدي إلى فوضى تهدد الدولة، إضافة إلى أنها تسعى إلى حماية سكان هذه الوحدات الإقليمية من تجاوزات السلطات المحلية، وذلك في حالة عدم قيام هذه الأخيرة بدورها⁴.

المطلب الثاني : اللامركزية الإقليمية إطار أساسي لممارسة الديمقراطية المحلية.

تعتبر الجماعات المحلية بمثابة مدرسة للديمقراطية، ذلك أن نمط التسيير الذاتي للشؤون المحلية من طرف المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وعملية إشراك المواطنين في ممارسة السلطة تعتبر من علامات الديمقراطية، فإذا كانت هذه الأخيرة تعني حكم الشعب، فإن الجماعات المحلية تعتبر تجسيدا لهذا المبدأ، ويقول في هذا الصدد دي كفيل "إن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة، واجتماعات هذه المجالس

¹ - بوضيف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 176، 177.

² - سامية رايس، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 09، العدد 12، جامعة تبسة، الجزائر، ديسمبر 2016، ص 253.

³ - فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 43.

⁴ - بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، الطبعة الأولى، دار الولاية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 81، 82.

تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية في قضية العلم، فهي تديقهم طعم الحرية عن كتب وتدرهم على التمتع بها وحسن استعمالها"¹.

وللتعمق أكثر وجب تحديد مفهوم الديمقراطية المحلية (الفرع الأول)، ثم تبيان العوامل التي تؤدي إلى نجاحها(الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الديمقراطية المحلية

تعتبر فكرة الديمقراطية من أكثر المسائل أو المجالات التي أسالت ولا تزال إلى وقتنا الحالي تسيل الكثير من الخبر والجدل الواسع حول وضع وإيجاد مفهوم محدد لها، وقد تم تقديم العديد من التعاريف لها على مر العصور، وكذلك في مجال الدراسات المختلفة سواء الفقهية والقانونية والسياسية، ونجد بأن الديمقراطية يتم استعمالها كشعار ضمن نطاق واسع وكبير مع وجود الاختلاف في وجهات النظر بشأنها، مما جعل فكرة الديمقراطية محاطة بنوع من الغموض في تحديد مقصودها أو معناها².

وسوف نتناول تعريف الديمقراطية المحلية (أولا)، ثم نقوم بتبيان أو إبراز مختلف الأهداف المرجوة منها (ثانيا).

أولا: تعريف الديمقراطية المحلية.

على اعتبار أن الديمقراطية المحلية ماهي إلا عبارة عن شكل مصغر للديمقراطية بمعناها العام، وجب التطرق لتعريف الديمقراطية من الناحية اللغوية، ثم نتطرق لتعريفها من الناحية الاصطلاحية.

1- التعريف اللغوي للديمقراطية : لفظ الديمقراطية يختلف من لغة إلى أخرى، إلا أنها في الأساس ترجع إلى اللغة اليونانية القديمة، وهي مكونة من كلمتين الأولى « Démos »، وتعني الشعب، أما الكلمة الثانية فهي « Kratos » وتعني حكم أو سلطة، وبذلك تصبح الكلمة « Démoskratos » أي بمعنى "حكم الشعب"، وقد ظهرت هذه الكلمة في مرحلة حكم الملك أكبر الأعظم سيادته الموقد العام أي بيت النار، بحيث يشرف على الموقد و يقوم بتقديم القران، كما يقوم بالدعاء وترأس الولايم الدينية، قبل أن يتحول مصطلح أو لفظ الديمقراطية إلى مذهب سياسي أو فكرة سياسية تعود إلى العصر اليوناني، ومن ثمة يمكن اعتبار أن أصل هذه الكلمة يوناني

¹ - عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 228، 229.

² - حوحو أحمد صابر، الديمقراطية والأحزاب السياسية في الوطن العربي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، بن يوسف بن خدة، جامعة الجزائر (1)، الجزائر، 2011/2012، ص 10.

ثم تم استعمالها في باقي اللغات المختلفة الأخرى، ومن بين هذه اللغات نجد اللغة العربية، ولذلك مصطلح ديمقراطية ليس مصطلحا عربيا، بل تم أخذه من اللغة اليونانية القديمة¹.

2- التعريف الاصطلاحي للديمقراطية:

يقصد بالديمقراطية بالمعنى العام من الناحية الاصطلاحية ذلك النظام السياسي أو نظام الحكم الذي يعطي السيادة أو السلطة للشعب أو لغالبية العظمى، بحيث يكون الشعب هو صاحب السلطة ومصدرها وممارستها بصورة فعلية.

ولقد تعددت تعريفات الديمقراطية، ومن ضمن هذه التعريفات تعريف دايسي Deicy الذي يرى بأنها "شكل الحكم الذي تكون فيه الهيئة الحاكمة جزءا كبيرا نسبيا من آلامه كلها" كما عرفها سيلبي Seely على أنها "الحكم الذي يملك فيه كل فرد نصيبا"، وعرفها الرئيس الأمريكي أبراهام لنكولن في عبارته الشهيرة "الديمقراطية هي حكم الشعب بواسطة الشعب ولأجل الشعب"².

وفي إحدى محاضرات لويس بلونديو بجامعة فرنسا كرر تعريف الديمقراطية الذي اقترحه روبرت دال، وحسب هذا الأخير "الديمقراطية تعرف على أنها الفرصة المتساوية لكل المواطنين في التأثير على الحكومة و القرار"³.

أما بالنسبة للديمقراطية المحلية فقد عرفتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA) بأنها "الحكم الذاتي للمدن والبلدات والقرى والأحياء بوسائل ديمقراطية تضم عادة دون أن تقتصر على رؤساء البلديات والمجالس البلدية وغيرهم من المسؤولين المحليين المنتخبين"، واعتبرت هذه المؤسسة الديمقراطية المحلية بأنها في الغالب تمثل أداة أو وسيلة للمشاركة العامة، وكذلك تحسين تقديم الخدمات العامة وتقوية المجتمعات، ووضع حد للتهميش، وتحسين النتائج المتعلقة بعملية التنمية، كما اعتبرت أن الديمقراطية المحلية بأنها تفويض السلطة والمسؤولية إلى مؤسسات ديمقراطية محلية (قرى، بلديات، بلدات، مدن، مقاطعات، وغيرها من المستويات

¹ - حوحو أحمد صابر، الديمقراطية والأحزاب السياسية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 11.

² - بن حمودة ليلي، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 11. والحقيقة أن الديمقراطية هي نظام مثالي لا يعمل مطلقا حسب ما تم تصوره، والممارسات اليومية لا تعكس تجمع المواطنين الصالحين في حكومة واحدة تسعى لخدمة الجميع، وفي هذا الصدد قال جون جاك روسو "إن الديمقراطية الحقيقية لا توجد إلا في شعب أفراده من آلهة..."، كما أن واقع الشعوب يثبت هذا الأمر، وذلك لتعسر أو لعدم وجود نظام ديمقراطي كامل، لأن الإنسان موزع بين الخير والشر، ورغم كل التجاوزات التي رافقت الديمقراطية، تبقى هذه الأخيرة عظمتها لكونها الأساس الذي يشغل الطبقة السياسية في هذا العصر، نفس هذا المرجع، ص 11، 12.

³ - Amadou abassi, démocratie participative et concertation publique :enjeux info-communicationnels et sociopolitiques autour du projet de la ligne b du métro à rennes ,thèse de doctorat ،université rennes 2 haute bretagne , ecole doctoral humanités et sciences de l'homme ,2018, P 22

المحلية)، ورأت أنه إذا تم تفويض السلطات لوحدة أكبر من المتوسط (أقاليم ، مناطق)، فحينئذ نكون في إطار الفيدرالية¹.

ونلاحظ أن هذه التعريف قد تم استعمال مصطلح "الحكم الذاتي" إلا أن الديمقراطية المحلية في الدول الموحدة لا تعني منح الحكم الذاتي لتلك الوحدات الإقليمية، وإنما وضع الوسائل المناسبة لحكم الشعب نفسه بنفسه من خلال اختياره لممثليه، والمشاركة معهم في عملية صنع القرار، وبالتالي تختلف النظرة للديمقراطية المحلية من دولة إلى دولة حسب طبيعة تكوينها ودستورها ونظامها السياسي.

ثانيا : أهداف الديمقراطية المحلية.

إن تطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي له أهداف عديدة ومتنوعة، وهذا ما يزيد من أهميتها كون أن ترسيخها يعود بالأثر الإيجابي على جميع الميادين والمجالات ذات الصلة والعلاقة مع المواطن، وهو ما يخدم في الأخير المصلحة العامة، و من هذه الأهداف ما يمكن اعتبارها أهدافا ذات طبيعة سياسية وفنية وقانونية، و أهداف أخرى ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية.

1- الأهداف السياسية والفنية و القانونية

تعتبر الديمقراطية بمثابة مدرسة لتكوين أفراد الشعب سياسيا، حيث يتعلم من خلالها المواطن المبادئ والقواعد الأساسية المتعلقة بالحكم، وذلك عن طريق مشاركته السياسية والإدارية في تسيير شؤونه المحلية، وذلك سواء بنفسه أو بواسطة جماعة يختارها بحرية، ويقول في هذا الصدد البروفيسور والتر وايتمان "لعل الديمقراطية أفضل وأشمل وسيلة لتدريب الملايين لا الشخصيات المادية الكبرى بالنفوس الخالدة"، ويكمن الهدف السياسي للديمقراطية في كونها نظام سياسي يقتسم من خلاله المواطنون السلطة، ويختارون حكاهم وممثليهم بحرية، كما يحتفظون لأنفسهم بحق الرقابة الدائمة على حكومتهم، وتتميز الديمقراطية في المجال السياسي بخصائص رئيسية منها مساواة الأفراد أمام القانون، وكذلك المساواة في الاقتراع، وانتخاب النواب الممثلين، ووضع البرامج السياسية وحرية العمل السياسي².

ولاشك أنه للوصول إلى هذا المسعى وجب تواجد مجموع من الآليات أو الوسائل التي تضمن تجسيد الديمقراطية بصورة عملية وحقيقية، وإلا سوف تكون فكرة الديمقراطية خالية من محتواها، فتصبح بذلك مجرد حبر على ورق لا يرجى منها أي فائدة عملية، ومن الوسائل أيضا ضرورة إيجاد نظام قانوني ودستوري وقضائي يضمن

¹- تقرير صادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA) بتاريخ جويلية 2015. تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2023/04/01،

على الساعة 18:02 <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/local-democracy-primer-AR.pdf>

² - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 47.

تجسيدها، وضمان القيام بمحاسبة كل من يريد انتهاكها، كما نجد من وسائل ضمانها تعزيز الحقوق المدنية والسياسية، الأمر الذي يوفر الحرية السياسية التي نخول للأفراد التعبير بكل حرية عن آرائهم وتصوراتهم، وتضمن لهم أيضا الحق في المعارضة والاختلاف دون أي خوف من عمليات القمع أو المصادرة لأفكارهم، بالإضافة إلى حرية رقابة الرأي العام، و هذه الوسائل كلها تساهم في ترسيخ وتجسيد ديمقراطية حقيقية، وتهدف إلى ضمان حسن استعمال السيادة الشعبية، وذلك عن طريق الانتخاب، أو الاستفتاء الشعبي، أو الاعتراض الشعبي وغيرها من الوسائل¹.

إن الديمقراطية تعتبر بمثابة مدرسة سياسية يتعلم منها الأفراد كيفية تسيير شؤونهم المحلية، بحيث تعزز فيهم روح المشاركة والتعاون والتضامن مع الآخرين، بالإضافة إلى أنها تضمن لهم حرية إبداء الرأي وانتقاد الأوضاع السلبية الموجودة التي ينجر عنها أضرار بالنسبة للمجتمع، ولعل من أهم الفوائد السياسية للديمقراطية أيضا زرع روح التنافس السياسي الشريف والحر بين الأحزاب والكتل السياسية المختلفة للوصول إلى تولى مقاليد الحكم والإدارة، الأمر الذي يؤدي إلى تكوين المواطن البسيط، ويبعث فيه مشاعر حب الوطن ويجعله يحس بالمسؤولية،

¹ - حوحو أحمد صابر، مبادئ ومقومات الديمقراطية، مجلة الفكر، المجلد 05، العدد 05، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص 326. ونقلنا عن صالح حسين علي العبد الله، الانتخابات كأسلوب ديمقراطي لتداول السلطة، دار الكتب القانونية، ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2011، ص ص 75، 76، 77، وتمثل مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة في الاستفتاء الشعبي، والذي يعتبر فرع من فروع الديمقراطية شبه المباشرة، ولذلك ينظر جانب من الفقه لنظام الاستفتاء الشعبي على أنه نظام ديمقراطي في حين يعد نظام الانتخاب نظاما يفترض أنه ديمقراطي، فالاستفتاء الشعبي يتطلب العودة إلى هيئة الناخبين للتعرف على اتجاهاتهم وأخذ رأيهم في موضوع معين يعرض عليهم، والاستفتاء له أنواع وذلك من خلال ميغاده إذ ينقسم إلى قسمين استفتاء سابق على القانون أي على القانون قبل وضع نصوصه، واستفتاء لاحق وهو الغالب، ويقصد به استفتاء الشعب في مشروع قانون كامل أقره البرلمان، وينقسم من حيث قوته الإلزامية إلى استفتاء ملزم واستفتاء استشاري، ويكون الأول ملزما للحكومة ومقيدا لها بينما الثاني لا يقيدها، كما هناك تقسيم للاستفتاء من حيث موضوعه وينقسم إلى استفتاء دستوري حول مسألة تتعلق بالاستفتاء على الدستور أو تعديله، واستفتاء تشريعي يتعلق بالاستفتاء حول تشريع عادي، واستفتاء سياسي وهو أخذ رأي الشعب في مسألة تتعلق بالمسائل المهمة التي ترتبط بالمسائل والمصالح العليا للبلاد، وهناك تقسيم آخر للاستفتاء وذلك من حيث ضرورة إجرائه، إذ ينقسم إلى استفتاء إجباري أي يتعين معه الرجوع إلى الشعب، واستفتاء اختياري يكون الرجوع فيه إلى الشعب اختياريًا، وهناك الاعتراض الشعبي أو ما يسمى بالفيتو الشعبي وهو حق عدد معين من الناخبين في الاعتراض على قانون سبق أن أقره البرلمان وصدور، ويكون ذلك من خلال فترة محددة من إصدار القانون، ويسقط هذا الحق إذا انتهت تلك المدة، وهناك أيضا الاقتراح الشعبي وهو حق بمقتضاه مجموعة من الناخبين في الغالب يحدد القانون أو الدستور سلفا باقتراح مشروع قانون إما يكون كاملا أو فكرة قانون، وتذهب بعض الدساتير إلى وضع شرط الاستفتاء على الاقتراح أو يتم اللجوء من البرلمان إلى تبني مشروع آخر، ومن ثم يعرض على الشعب كلا من المشروع المقترح والمشروع المضاد الخاص بالبرلمان، وقد يكون الاقتراح حول جزء من القانون أو القانون بأكمله، أي بمعنى حق الشعب في اقتراح مشروعات بقوانين أو في اقتراح ما يرى ضروره للمصلحة العامة، كما هناك أسلوب ديمقراطي ويتمثل في إقالة الناخبين لنايبيهم وهو موجود في بعض الولايات المتحدة الأمريكية، فمثلا يتم طلب إقالة أحد النواب على اعتبار أن سلوكه يقطع بعدم صلاحيته للاستمرار في تمثيل الناخبين، فإذا حاز هذا الطلب على أغلبية الناخبين يستلزم انسحاب النائب أما إذا حصل النائب على الأغلبية لمصلحته فإنه يعد منتخبا من جديد لمدة جديدة، كما هناك أسلوب آخر وهو الحل الشعبي ويقصد به حق عدد محدد من الناخبين في طلب حل المجلس المنتخب ثم موافقة هيئة الناخبين على ذلك الطلب، وتتطلب بعض الدساتير أغلبية الناخبين للموافقة على عملية الحل، بينما تكتفي البعض من الدساتير الأخرى بأغلبية المصوتين، وتأخذ بهذا الإجراء الآن بعض مقاطعات سويسرا.

بحيث تكون لديه قناعة بالرقابة الذاتية للحفاظ على المصلحة العامة، مما يساعده في مراقبة مسار الحكم والإدارة عن قرب، ويساعده في كشف كل المتلاعبين بالسلطة في جميع المستويات¹.

وأما عن المزايا القانونية للديمقراطية المحلية فإنها تكمن في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، وكذلك فكرة الشخصية المعنوية، فالتنظيم القانوني الجيد يؤدي إلى ارتباط المواطن بصفة مباشرة بالمجالس الشعبية المحلية، والتي تعتبر هيئات إدارية تمثل الشعب والدولة، لاسيما أن المجالس الشعبية المحلية أصبحت وحدات إقليمية وإدارية وسياسية، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وهو الأمر الذي يمكن الشعب في الجماعات المحلية أن يحكم نفسه بنفسه، و أن يقوم إدارة شؤونه المحلية بصورة مباشرة، فالسياسي والإداري من أفراد الوحدة المحلية، وكل نفع لهم و كل ضرر يعود إليهم، كون أهم هم من يخططون ويقررون اعتماد برامج التنمية المحلية الملائمة، وينفذونها بإمكانياتهم الذاتية، كما يراقبون عملية تنفيذ جميع البرامج الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمرائية على الصعيد المحلي².

2- الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للديمقراطية المحلية.

تهدف الديمقراطية إلى توطيد وتعزيز الروابط والعلاقات الفردية والجماعية من كل ما قد يعترض هذه الروابط من مختلف المعوقات سواء البشرية أو الإدارية أو القانونية في إطار المجالس المحلية، والتي تعتبر بمثابة خلايا اجتماعية بشرية تتألف من مجموعة من الأفراد الذين تربط بينهم مجموعة من الآمال والآلام، والذين قد يختلفون في كثيرا من الأفكار والأهواء والرغبات المتباعدة في نفس الوقت، وهذا ما يصعب من مسألة تحقيق الانسجام والتنسيق بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، و لعل ما يزيد في تفاقم هذا التعقيد أن تظهر في غالب الأحيان معوقات تتمثل في عدم التماسك والوحدة، وهو ما ينعكس سلبا على بعث النشاط والحيوية والتفاعل والاندماج الاجتماعي في إطار موحد.

إن وجود الروح الديمقراطية لدى السكان المحليين وهيئات الإدارة المحلية لتعتبر ضمانا حقيقية للسير الحسن للجماعات المحلية، إذ يمكن الاعتماد عليها لحل مثل هذه المسائل الاجتماعية المشتركة، ومن أهم القيم التي يمكن أن تساهم في القضاء على السلبيات المذكورة تفعيل الترشيد الإداري من خلال بعث الروح الديمقراطية الحقيقية لا

¹ - لخضر ميساوي، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 48.

² - المرجع نفسه، ص ص 48، 49.

الديمقراطية الشكلية، والتي ستؤدي إلى تشجيع الطاقات الشعبية وتجنيدتها حول مجالسها المنتخبة، وعدم تضييع طاقتها البشرية بمختلف مشاريعها العلمية والفنية والقانونية¹.

كما أن هناك أهداف اقتصادية للديمقراطية المحلية تتمثل على وجه الخصوص في تحقيق سياسة التوازن الجهوي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية بين المناطق الحضرية والريفية²، وسياسة التوازن الجهوي تساهم في احتواء مطالب السكان، وتوفير احتياجاتهم المتعددة، بحيث تعتبر عمليات تنمية أقاليم البلاد وتشجيع عملية الاستثمار فيها مكسبا رئيسيا بالنسبة للدولة، وذلك ما يؤدي إلى خلق وبناء اقتصاد قوي ومتطور من شأنه التصدي لمختلف الأزمات، ناهيك عن إضافة التجانس بواسطة السعي لتوفير ضروريات الحياة للمواطنين، والعمل على توفير العيش والحياة الكريمة لهم، وذلك من خلال قيام الدولة بتسخير مختلف الجهود قصد فك العزلة عن مناطق الظل، وتشجيع التنمية المحلية، والفكر المقاوِلي، والمشاريع المصغرة لدى فئة الشباب، من أجل إنعاش الأقاليم المختلفة على المستوى الوطني³.

ولعل من أهم الأسباب التي فرضت اللجوء إلى سياسة التوازن الجهوي وجود دواعي أمنية عاشتها الجزائر في مرحلة ما يسمى ب "العشرية السوداء"، والتي خلفت انعكاسات سلبية على المواطنين، إذ خلقت الشعور بعدم الاستقرار، وساهمت في انتشار الخوف، وكذلك البطالة، وغياب الأمن، كل هذا أدى إلى نزوح العديد من المواطنين إلى المناطق المعروفة بكثافتها السكانية الكبيرة، وذلك بحثا عن الأمن ولقمة العيش، كما أن هذا النزوح أدى إلى نتائج عكسية على هذه المدن حيث عقدت من عملية تسييرها، وذلك لصعوبة احتواء انشغالات واحتياجات المواطنين المختلفة⁴.

ومن الأسباب التي أدت أيضا إلى تبني سياسة التوازن الجهوي تركز قطاعات الدولة في العاصمة، وبقدر ما قربت المركزية التواصل بين القطاعات بقدر ما ساهمت في آثار سلبية بالنسبة لمختلف النواحي الأخرى، وذلك من ناحية متطلبات المواطنين، وأرباب العمل، إضافة إلى غياب التسهيلات الإدارية، وتفشي مظاهر البيروقراطية. كما أن تركز النشاطات الاقتصادية في مدن الشمال "وجود المصانع والمؤسسات متمركزة في الشمال بصورة كبيرة"

¹ -لخضر ميساوي، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 50.

² - المرجع نفسه ، ص 51.

³ - أسماء بوخروبة، سياسة التوازن الجهوي في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، المجلد 09 ، العدد 01، جامعة عباس لغور، خنشلة ، الجزائر، 2022، ص 604. و ينظر في نفس المرجع ص 605 يقصد بسياسة التوازن الجهوي " أنها عبارة عن تصور أو رؤية تهدف إلى دفع حركة الاستثمار في مختلف المجالات اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا، وسياسيا، مع مراعاة الخصائص التنموية لكل جهة أو مجال أو وحدة إقليمية، من حيث متطلبات المواطنين والموارد الطبيعية، الكثافة السكانية، المقومات الثقافية والسياحية، بالإضافة إلى الموارد المالية "

⁴ - المرجع نفسه، ص 607.

دفع إلى تقديم امتيازات لهذه المؤسسات في مناطق أخرى من أجل توسيع نشاطها من حيث الإنتاج والتوزيع، والعمل على تشجيع العمل الفلاحي وإنشاء المؤسسات المصغرة ومرافقة الشباب الطموح، بالإضافة إلى أن المركزية أدت إلى تهميش مناطق الريف، وهو الأمر الذي ترتب عنه غياب الهياكل الصحية والتربوية في هذه المناطق، وهذا التهميش مرده حسب البعض يرجع إلى عدم وجود رؤية واضحة للواقع الذي يعيشه سكان الوحدات المحلية، بالإضافة إلى غياب الأشخاص المؤهلين الذين لهم القدرة على تنمية أقاليمهم¹.

وتعتبر الجماعات المحلية من أهم الفاعلين في تجسيد سياسة التوازن الجهوي، حيث أنه يقع على عاتقها مسؤولية الاهتمام بشؤون مصالحها على مستوى أقاليمها².

ومن جهة أخرى تساهم الديمقراطية في تكوين المواطن وتدريبه على التكيف والتفاعل مع التطورات العلمية، و تكون الفاعلية بحسب مقدار تجاوبه مع هذه الأخيرة للوصول إلى تطبيق ذلك في المجالات الصناعية والزراعية، ليصبح في الأخير مواطنا منتجا وفعالا في مجتمعه المحلي، وفي حالة ما لم يكون هناك روح ديمقراطية في المجتمعات المحلية، فإنها ستبقى مجتمعات استهلاكية بدلا من كونها مجتمعات منتجة ومبدعة.

ومن الأهداف الاقتصادية أيضا للديمقراطية المحلية تحقيق الرفاهية الاقتصادية، وذلك من خلال توسيع آفاق وسبل التنمية المحلية من خلال توفير المساعدات المختلفة سواء ذات الطابع الفني أو العلمي أو الإداري للمتعاملين الاقتصاديين بغية تمكينهم من المساهمة في الدورة الاقتصادية³.

الفرع الثاني : عوامل نجاح الديمقراطية المحلية.

تعتبر الديمقراطية ظاهرة سياسية واقتصادية واجتماعية وفكرية، ولا يمكن أن يكون للديمقراطية تطبيق على أرض الواقع إذا لم تتوفر لها الأرضية الخصبة والبيئة السليمة المساعدة على تفعيلها وترسيخها، ويمكن تقسيم العوامل المؤدية لنجاح وتطبيق الديمقراطية المحلية إلى عوامل عضوية، وإلى عوامل أخرى موضوعية⁴.

وسوف نتعرض لهذه العوامل أو المبررات العضوية (أولا) ثم نتناول العوامل الموضوعية (ثانيا).

¹ - أسماء بوخروبة، سياسة التوازن الجهوي في الجزائر، مرجع سابق، ص 607.

² - المرجع نفسه، ص 610، كما هناك فاعلين آخرين ويمثلون في الدولة باعتبارها طرف أساسي و محوري في هذه السياسة و باعتبارها أيضا مسؤولة عن تحقيق احتياجات الشأن العام التي تصب في جل المخططات والبرامج التنموية المنتهجة، وكذلك القطاع الخاص الذي له دور أساسي في الاستثمار وإنشاء المقاولات وكذلك هناك المجتمع المدني بمختلف أطيافه ومكوناته، حيث يساهم من خلال توسيع دائرة النشاط الحزبي، ودعم الجمعيات وتشجيعها بما يخدم المجتمع، بالإضافة إلى المواطن الذي يشكل كذلك فاعل من الفواعل الرئيسية، وذلك من خلال تحليه بقيم حب الوطن وبناءه والتعاون والتحضر و محافظته على الطبيعة ومواردها وحسن استغلالها، المرجع نفسه ، ص 610.

³ - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 53.

⁴ - المرجع نفسه، مرجع سابق، ص 64.

أولاً: العوامل الشكلية (العضوية) لنجاح الديمقراطية المحلية

وستتناول القيادة الإدارية المثالية التي يتقوم بتسيير الجماعات المحلية، ثم نتناول التفاعل بين القيادة الإدارية والقاعدة الشعبية.

1- القيادة الإدارية المثالية في الجماعات المحلية.

تعتبر القيادة الادارية المثالية من المستلزمات المهمة لممارسة الديمقراطية في نظام المجالس الشعبية المحلية¹. وبما أن الجماعات المحلية تعتبر إدارة عامة لها طابعها الخاص والتميز في عملية التسيير، إذ أنها تدار بطريقة جماعية لا سيما البلديات، فإنه وجب أن تتمتع هذه القيادة بميزات عديدة تؤهلها لتولي هذه المهمة الصعبة. إن القيادة بمعناها العام كما عرفها أوردوي تيد (Ordey Tead) هي: "النشاط الذي يمارسه شخص للتأثير على الناس، وجعلهم يتعاونون لتحقيق هدف يرغبون في تحقيقه"، كما يعرفها باس (Bass) على أنها: "عملية يتم عن طريقها إثارة اهتمام الآخرين وإطلاق طاقاتهم وتوجيهها في الاتجاه المرغوب"، أو كما يعرفها جوليمباوسكي (Golembiewsky) بأنها "القدرة القومية للتأثير في الناس في النواحي المرغوبة". ومن خلال هذه التعاريف يلاحظ وجود ثلاثة شروط أساسية للقيادة:

- وجود مجموعة من الناس.
 - وجود شخص من بين أعضاء الجماعة قادر على عملية التأثير الإيجابي في سلوك الأعضاء الآخرين.
 - أن تستهدف عملية التأثير توجيه نشاط الجماعة وتعاونها لتحقيق الهدف المشترك الذي تسعى إلى تحقيقه².
- أما بالنسبة للقيادة الإدارية فقد عرفها كونتر وادونيل **Koontz et O'donnell** بأنها "عملية التأثير التي يقوم بها المدير في مؤوسية لإقناعهم وحثهم على المساهمة الفعالة بجهودهم في أداء النشاط التعاوني"، كما عرفها ففنز و برستوس بأنها "نوع من الروح المعنوية والمسؤولية التي تتجسد في المدير، والتي تعمل على توحيد جهود مؤوسيه لتحقيق الأهداف المطلوبة، والتي تتجاوز مصالحهم الآنية"³.
- وتعرفها الأستاذة سيكلر هيدسون (Ceckler- Hudson) بأنها " القيادة في التنظيمات الإدارية الكبيرة والواسعة تعني التأثير في الأفراد وتنشيطهم للعمل معا في جهود مشترك لتحقيق أهداف التنظيم الإداري".

¹ - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 66.

² - ينظر: كنعان نواف، القيادة الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 90، 91.

³ - ينظر: كنعان نواف، القيادة الإدارية، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999، ص 98، 99.

ويعرفها الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا على أنها "القدرة التي يستأثر بها المدير على مرؤوسيه وتوجيههم بطريقة يتسنى بها كسب طاعتهم واحترامهم وولائهم و شحذ همهم، وخلق التعاون بينهم في سبيل تحقيق هدف بذاته"¹.

ومن خلال هذه التعاريف يلاحظ أن هناك عناصر جوهرية وضرورية لوجود القيادة الإدارية والتي تتمثل فيما يلي:

- عملية التأثير التي يقوم بممارستها المدير على موظفيه، ووسائله في ذلك.
- ما تؤدي إليه عملية التأثير من توجيه المرؤوسين، و كذلك توحيد جهودهم وتنشيطهم.
- الأهداف الإدارية المبتغى تحقيقها².

وعلى اعتبار أن نظام الجماعات المحلية يتميز بطابع الجماعية في التسيير كأصل عام لا سيما في البلديات، حيث يتم تسيير هذه الأخيرة من طرف مجالس جماعية منتخبة من طرف الشعب والتي تتمثل في المجالس الشعبية البلدية، مع وجود هيئة تنفيذية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومن ثم فإن القيادة الإدارية المثالية تعتبر من أهم العوامل المساعدة على ترسيخ الديمقراطية في نظام المجالس الشعبية المحلية.

وقصد ضمان ديمقراطية حقيقية تظهر من خلالها الإرادة الحقيقية للمواطنين المحليين، وجب أن تتحلى القيادة الإدارية بالتححرر من عقدي الاستبداد والشخصنة، والتي تؤثر سلبا على المرؤوسين سواء تعلق الأمر بالأعوان أو بالكوادر لدى الإدارة المحلية بما فيهم معظم ممثلي الشعب على مستوى المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، كما أن القيادة الإدارية الجماعية تعني الهيئة التنفيذية التي تعتبر المرآة العاكسة لدور المنتخبين أمام السكان الذين قاموا بانتخابهم، وبهذا النمط التفاعلي في التسيير الإداري المحلي الناجم عن الحنكة والكفاءة السياسية والإدارية من شأنه توفير البيئة المناسبة التي تسود فيها الديمقراطية بأوسع وأسمى معانيها.

يتطلب أي نموذج إداري سليم بما فيه إدارة الجماعات المحلية وجود هذه القيادة الإدارية المثالية، حيث ينبغي على كل عضو من الأعضاء المنتخبين التحلي بالانضباط سواء في العمل أو في المعاملة، حتى يصبح عضوا فعالا ومثاليا في علاقته بالآخرين، ولا سيما مع مساعديه من الإداريين، وكذلك مع عموم المواطنين في إطار الوحدة المحلية.

كما تتجسد القيادة الإدارية المثالية من خلال أخذ زمام المبادرة والشجاعة اللازمة في مناقشة مرؤوسيه واشراكهم في تبني القرارات، والاهتمام بمشاكلهم والسماح لهم بتقديم اقتراحاتهم وحتى انتقاداتهم، ولن يتأتى ذلك

¹- كنعان نواف، القيادة الإدارية، الطبعة الأولى، 1999، مرجع سابق، ص 99.

²- المرجع نفسه، ص 99.

إلا من خلال الاعتماد على فعالية التخطيط والتنظيم والرقابة في كل العمليات الإدارية باعتبارها أسسا جوهرية وضرورية¹.

ومن بين أنجع أساليب القيادة الإدارية هناك أسلوب القيادة الديمقراطية، والذي يعتمد على العلاقات الإنسانية السليمة بين القائد ومرؤوسيه والقائمة على إشباعه لحاجاتهم، وكذلك خلق التعاون بينهم وحل مشكلاتهم، ويقوم أيضا على إشراك المرؤوسين في بعض المهام القيادية، كما يعتمد على تفويض السلطة للمرؤوسين الذين تتوفر فيهم مواصفات الكفاءة والخبرة، مما يمنح القائد الديمقراطي الوقت والجهد للاضطلاع بالمهام القيادية الهامة².

وعلى الرغم من المزايا الكبيرة والمتعددة لأسلوب القيادة الديمقراطية إلا أنه لا يلقي تجسيدا فعليا في واقع عمل ونشاط الجماعات المحلية، إذ من المفروض أن نظام الإدارة المحلية يقوم على فكرة القيادة الجماعية للمجالس الشعبية المحلية، هذه الأخيرة التي تمارس وتباشر مهامها باعتبارها هيئات منتخبة من طرف السكان المحليين، فهي الأجهزة المشرفة على تسيير الإدارة المحلية، لكن بالتعمق في دراسة المهام وتوزيعها في إطار نظام الإدارة المحلية، يلاحظ سيطرة الأجهزة التنفيذية واستئثارها بالقيادة، وذلك سواء على مستوى البلدية، حيث نجد سيطرة الجهاز التنفيذي متمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو على مستوى الولاية بحيث يقوم بمهمة التنفيذ شخص الوالي، وهذا ما يفرغ القيادة الإدارية الجماعية من محتواها وفعاليتها، وهو ما يؤثر بالنتيجة سلبا على مسألة تجسيد وترسيخ الديمقراطية المحلية³.

2- التفاعل بين القيادة الإدارية والقاعدة الشعبية

بداية وجب القول أنه قصد ضمان تجاوب وتواصل حقيقي بين القيادة الإدارية والقاعدة الشعبية بما يحقق الديمقراطية وتلبية الحاجيات المحلية، وجب أن تكون العلاقة بين القيادة الإدارية والقاعدة الشعبية مبنية على أساس الثقة المتبادلة.

إن التراخي في القيام بأداء الواجبات التي يفرضها القانون، وعدم تحقيق العهود والوعود التي يقدمها المترشحين لعضوية المجالس الشعبية المحلية، أثر كثيرا على العلاقة بين القيادة الإدارية والقاعدة الشعبية، كما انعكس

¹ - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 66، 67.

² - كنعان نواف، القيادة الإدارية، طبعة 2009، مرجع سابق، ص 182.

³ - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 68.

سلبا على مسألة التنمية، وذلك نظرا لتغليب المصالح الذاتية في تسيير المجالس الشعبية المحلية على المصلحة العامة للمواطنين¹.

إن هناك حاجة ملحة يقتضيها مفهوم الديمقراطية المحلية، حيث لا يمكن تصور وجودها إلا من خلال تفتح السلطات المحلية على محيطها الخارجي من المواطنين، مع ضرورة اعتماد مبدأ الشفافية في جميع الأعمال الصادرة عنها، وإن كانت مسألة الشفافية بعيدة نوعا ما عن المأمول، الأمر الذي يفرض البحث عن تقنيات للمشاركة في صنع القرار المحلي، مع ضرورة متابعة المواطن المحلي بصورة منتظمة ومستمرة لأعمال وتصرفات تلك السلطات، ثم الحكم على مدى نجاعة تلك التصرفات، وبالتالي تجديد الثقة حسب ما يراه المواطن مناسباً².

ولاشك أن دعم أواصر التواصل بين القيادة الشعبية والقيادة الإدارية في المجالس الشعبية المحلية يزيد من التلاحم والترابط المنشودين، وبذلك تتحقق وتتجسد التنمية المحلية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفكرية، بما يؤدي إلى ترقية الحياة المعيشية للسكان المحليين، ومن بين أهم الوسائل لتقليص الهوة بين الشعب والمنتخبين المحليين هو فتح باب الحوار، وإزاحة حواجز البيروقراطية المتفشية لدى نسبة كبيرة من الإداريين، كما يتطلب من المنتخبين النزول إلى الميدان، ومتابعة انشغالات واهتمامات السكان المحليين³.

ثانيا: العوامل الموضوعية لنجاح الديمقراطية المحلية.

ويمكن إرجاع وتقسيم هذه العوامل إلى عوامل قانونية وإدارية وفنية، وعوامل أخرى سياسية واقتصادية واجتماعية.

1-العوامل القانونية والادارية والفنية.

تعتبر الجوانب القانونية والإدارية من أهم العوامل والمرتكزات لبناء وممارسة ديمقراطية حقيقية في نظام الجماعات المحلية، إذ أن هذا العوامل توفر المناخ المناسب للنشاط الذي يقوم به الجهاز الإداري على مستوى هذه الجماعات. ونظرا لأهمية الجوانب الفنية والإدارية بالنسبة للتنظيم الإداري فإن عدم اشتغال هذا الأخير عليها سيؤدي حتما إلى الغموض في الرؤية، وكذلك الغموض في أي استراتيجية متوخاة من العمل الإداري، وبالرغم من وجود اختلاف بين منطري فكرة التنظيم الإداري حول مسألة الاستفادة من العنصر البشري ووسائل التنظيم المستعملة، حيث أن منهم من يري بأن التنظيم الإداري يتركز على مستوى تنفيذ العمل انطلاقا من القاعدة، وهذا الاتجاه

¹ - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 74.

² - بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، دار الحكمة للنشر، الجزائر، 2017، ص 177.

³ - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 77.

يتبناه الأستاذ فريدريك تايلور، في حين يرى اتجاه آخر أن التنظيم يجب أن ينطلق من القمة إلى القاعدة لأن القمة هي التي تقوم بالمبادلات وتنتقي أساليب العمل التي تتناسب مع كل المستويات¹. ويلخص هنري فيول متبني الاتجاه الثاني أهم الأساليب العملية الأساسية في جملة من المبادئ :

-تقسيم العمل يقصد بتقسيم العمل "عملية تجزئة العمل إلى أنشطة نوعية يتطلب كل منها التخصص الدقيق في كل جزئية من جزئياته بما يضمن القدرة على إنجازها بفعالية عالية".

فالأعمال متفاوتة، وتحتاج إلى قدرات، وإمكانيات، ومواهب، لذلك يجب تقسيم العمل حسب قدرات كل عامل مع مراعاة ميوله ورغباته، مما يؤدي إلى ممارسة عمله بارتياح، وبالتالي يزيد في الإنتاجية أو المردودية المرجوة².

- التلازم بين السلطة والمسؤولية.

إنما توضع السلطة في يد الرئيس الإداري بقصد تحقيق أهداف معينة مسبقا، ومن ثم فإنه يصبح مسؤولا عن تحقيق تلك الأهداف أو الغايات، وبالتالي يجب أن تسير السلطة مع المسؤولية معا، والتوظيف الأمثل لهذه القاعدة يقوم على جانبين:

- الجانب الأول : يجب أن يتم منح الموظف القدر اللازم والضروري من السلطة لتحسيد الأهداف المرجوة، بحيث يكون نجاحه أو فشله منسوبا إلى ما يقوم به من تصرفات بتلك الوسائل لا إلى نقصها.

- الجانب الثاني : أن يكون مدى المسؤولية مناسبا لما تم تزويد الموظف به من سلطة، فلا يجوز تحميله بمسؤوليات تفوق ما تم تحويله من سلطات، أو ما بين يديه من وسائل، بل على قدر السلطة تكون المسؤولية³.

- وحدة إصدار الأوامر.

ينبغي أن يتلقى العامل الأوامر والتعليمات والتوجيهات من مسؤول واحد، ذلك أن تعدد من يقومون بتوجيه الأوامر أمر من شأنه يؤدي إلى شعور العامل بالارتباك، وبالنتيجة التأثير على مردودية العمل بشكل سلبي⁴.

¹ - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 81، 82.

² - أحمد سليمان محمود خصاونة، التخصص وتقسيم العمل في الفكر الاقتصادي الإسلامي، مجلة علوم إنسانية، العدد 44، الأردن، 2010، ص 4.

³ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1989، ص ص 131، 132.

⁴ - غانم فنجان موسى، الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية، دار الكتب والوثائق، بغداد، العراق، 1995، ص 28.

- المركزية.

ويعرفها فيول بأنها" الدرجة التي تقل فيها أهمية الدور الذي يقوم به المرؤوسون، وتزيد فيها أهمية دور الرئيس"، وقد أقر بأن مسألة التوازن بين مهام الرؤساء والمرؤوسين تعتمد على ظروف متغيرة ومتنوعة، فهي تتعلق بشخصية الرئيس كما تعتمد على كفاءة المرؤوسين، وظروف العمل التي يوجد فيها المشروع.

- **النظام** : ويعني ترتيب العناصر المادية والبشرية في المشروع بطريقة منطقية ومناسبة، بحيث يقوم الرئيس الإداري فيما يتعلق بالعنصر البشري في المشروع بتحديد محتويات كل وظيفة مع تحديد علاقتها بغيرها من الوظائف.

- **وحدة التوجيه**: ويقصد بذلك أن كل مجموعة من الأنشطة المساهمة في تحقيق هدف معين يجب وضعها تحت سلطة رئيس واحد لتنفيذها وفقا لخطة واحدة.

- **التدرج الإداري**: ويقصد به أن الوظائف بالمنظمة الإدارية توضع في شكل تدرج أو سلم تصدر من خلاله الأوامر من أعلى إلى أسفل¹.

كما ينبغي مراعاة الجوانب الفنية والإدارية في عملية التسيير الإداري، أو ما يعرف ب "العمليات الإدارية"، والتي يقصد بها الوسائل العلمية والفنية التي تنجز وتحقق بواسطتها الإدارة الوظائف والالتزامات والأهداف بكفاية وفاعلية²، والمتمثلة في التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة.

- **التخطيط** يعرفه الأستاذ فيول بأنه "التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له".

كما يعرفه جورج تيري بأنه "الاختيار المرتبط بالحقائق، ووضع استخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عن تصوير وتكوين الأنشطة المقترحة التي يعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة".

ويعرفه الدكتور حسن توفيق بأنه "جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحديد الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج أو الأهداف المرغوب فيها"³.

¹ - شحات محمود، المدخل إلى العلوم الإدارية -أسس ومبادئ علم الإدارة العامة-، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2010، ص 46،47.

² - لبشري رميني حورية، مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، الجزائر، 2014/2015، ص 52.

³ - المرجع نفسه، ص 55.

وتضيف الدكتورة في نفس المرجع من الصفحة 59 إلى 61 عن أهمية التخطيط، حيث أن أهميته تكمن في توضيح الأهداف الخاصة بالمنظمة والتي تسعى إلى تحقيقها، كما أنه يساعد على رفع المستوى الاقتصادي لتلك المنظمة، ويحاول كشف الأبعاد الخاصة بالمستقبل وإعداد الترتيبات الضرورية لمواجهة الأحداث المتوقعة، كما يساعد على تكوين رؤية واضحة ومتكاملة عن نشاط المنظمة والبيئة التي يتم العمل في نطاقها، إضافة إلى أنه يساعد على التحديد الدقيق للموارد المختلفة التي تستعملها المنظمة، ويساعد أيضا على منع التداخل بين الأنشطة الرئيسية والفرعية للعمل، ويساعد على مهمة المدراء والمرؤوسين معا ويجعلهم يمنحون أنفسهم الثقة، وذلك نظرا لوضوح أساليب العمل وخطواته وإجراءاته، مما يجعلهم يشعرون بأنهم يشتغلون

فالقائد الإداري يلتزم بوضع خطة داخلية، أو برنامج عمل، يحتوي على الأهداف والمشاريع والإجراءات الضرورية لتنفيذها خلال فترة زمنية معينة، وعليه أيضا أن يقوم بشرح الأهداف للعمال في إطار الاجتماعات واللقاءات بهدف ضمان قبولهم لها¹.

– **التنظيم** قد عرف البعض التنظيم الإداري على أنه "تصميم هيكل المنظمة على الوجه الذي يؤدي إلى التحقيق الأمثل لأهدافها.

كما عرفه الدكتور حسن أحمد توفيق بأنه "تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة، بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة".

ويعرفه البعض الآخر بأنه "عمل اجتماعي مستمر يتم عن وعي وإدراك لتنسيق أوجه النشاط البشري في مجال معين من أجل تحقيق هدف متفق عليه"².

إن عملية التنظيم هي عملية بالغة الأهمية، ويكون فيها للقائد الإداري دور فعال في توزيع وتقسيم العمل الداخلي، وكذلك توزيع وحدات المنظمة، وفي نطاق آخر وجب على القائد الأخذ بعين الاعتبار ملائمة تنظيم العمل مع البيئة الاجتماعية الخارجية، لأن الإدارة العامة تلتزم بأداء الخدمات للأفراد، ومن ثم وجب عليها التكيف مع المحيط الاجتماعي³.

– **التنسيق** : إن التنسيق بمعناه العام هو التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك، وبث الانسجام بين أفرادها، بحيث يبذل كل منهم جهود في سبيل تحقيق الغاية المشتركة⁴.

ويعرفه البعض على أنه "ذلك الجهد المبذول لتأكيد سهولة العمل المشترك بين الوظائف والقوة المكونة للأجزاء المختلفة للمنظمة في سبيل تحقيق أهدافها بأقل قدر ممكن من الاحتكار، و أكبر قدر من الفعالية التعاونية".

كما يعرفه كل من الأستاذان موني و رايلي بأنه "تحقيق العمل الجماعي وتحقيق وحدة العمل والتصرف في اتجاه هدف محدد ومتفق عليه"⁵.

وفقا لبرنامج مدروس وهذا ما يزيد من رفع كفاءة الأداء، كما يسهل إجراءات عملية الرقابة، ويقلل من احتمالية الأخطاء، وبذلك يؤدي إلى عدم تعطيل العمل وضمان استمراريته.

¹ – شحماط محمود، المدخل إلى العلوم الإدارية – أسس ومبادئ علم الإدارة العامة-، مرجع سابق، ص 81، 82.

² – لبشري رميني حورية، مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 62، 63.

³ – شحماط محمود، المدخل إلى العلوم الإدارية – أسس ومبادئ علم الإدارة العامة-، مرجع سابق، ص 82.

⁴ – سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 188.

⁵ – لبشري رميني حورية، مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 68.

ويرى الأستاذ هويت أن التنسيق بالنسبة إلى الرئيس الإداري هو واجب عام ومعقد ولا ينتهي، والنشاط المتعلق بالتنسيق هو جزء لا يتجزأ من مقتضيات الإدارة العامة إذ يتم في جميع الاتجاهات، فهو ضروري بالنسبة إلى مختلف أوجه النشاط داخل الإدارة الواحدة، وأبين إدارة وإدارة أخرى تتساوى معها في المرتبة أو مع من تعلوها من إدارات، وهو ضروري كذلك في نطاق العلاقة بين الإدارة والسلطات السياسية¹.

- **الرقابة** : ينبغي على المدير أو الرئيس الإداري أن ينظر لنظام الرقابة على أداء الأفراد ليس بوصفه وسيلة لتعقب أداء العاملين، وفرض الرقابة الصارمة، بل وسيلة لتنمية أداء العاملين، وتصحيح الأخطاء الفنية والإدارية في المقام الأول، كما ينبغي أن يكون نظام الرقابة مقبولاً من طرف العاملين².

2- العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

لا تكفي الضوابط القانونية والفنية والإدارية وحدها لترسيخ وتطبيق الديمقراطية على مستوى المجالس الشعبية المحلية، بل يجب توفر عناصر أو عوامل أخرى مساعدة، والتي تكمن في عوامل سياسية و عوامل أخرى اجتماعية، بالإضافة إلى عوامل اقتصادية.

أ- العوامل السياسية.

لضمان الممارسة الحقيقية والفعالة للديمقراطية في المجالس الشعبية المحلية، وجب التحلي بأخلاقيات العمل والممارسة السياسية التي تفرضها الضمائر الحية، وذلك من خلال:

- **ضمان حرية الناخب في اختيار البرنامج السياسي.** فالأفراد لهم الحق في الاختيار الحر بمناسبة العملية الانتخابية للبرنامج السياسي، والذي كان متداولاً للنقاش في إطار الحملة الانتخابية، والذي يتجاوب مع طموح المواطنين، وينسجم مع القيم الوطنية نظراً لأن البرنامج السياسي يمثل وسيلة أو أداة لتحقيق آمال المواطن، وبالتالي فإن هذا الأخير له الحرية في اختيار من يمثله محلياً³.

- **ضرورة فتح آفاق الحوار والمشاركة للمواطن في صنع القرار المحلي.** وذلك من خلال ضمان حق المواطن في الحصول على المعلومة، ومتابعة وتقييم البرامج المنجزة.

وإتاحة هذه الحقوق مرهون بمدى وجود ثقافة الإنصات والتفاعل من طرف المنتخبين المحليين، كما تقتضي هذه العمليات اقتسام المسؤولية والمعرفة مع المواطن، والانفتاح على فواعل المجتمع كهيئات المجتمع المدني

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 187.

² - شحات محمد، المدخل إلى العلوم الإدارية - أسس ومبادئ علم الإدارة العامة-، مرجع سابق، ص 85.

³ - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 86، 87.

والقطاع الخاص، وإشراك كل الفاعلين من مجالس الأحياء والشباب والنوادي والجمعيات وغيرها، ذلك أن السير وفق هذه المعالم يؤدي إلى تعميق الديمقراطية، والابتعاد عن الانفراد بعملية صنع القرار¹.

– قوة النظام السياسي وتشعبه بالثقافة الديمقراطية.

يعتبر النظام الديمقراطي ذلك النظام السياسي الذي يجعل من الشعب مصدرا للسلطة، فالشعب هو صاحب السلطة والسيادة، و هو الذي له الحق في ممارستها بواسطة طرق وأشكال عديدة ومتنوعة، وبذلك تكون الحكومة الديمقراطية كنظام سياسي أو نظام للحكم لا تتوافق مع نمط الحكم الفردي².

وتكمن قوة النظام السياسي في الفكر الذي ينتهجه والذي يمنحه القدرة على الاستمرار والاستقرار السياسي، ويمنحه المرونة اللازمة التي تدفعه لمناصرة الحرية والديمقراطية، لا سيما عندما تتيح للمواطنين بشكل عام والمواطنين المحليين بشكل خاص في تسيير شؤونهم وإدارتها بأنفسهم، الأمر الذي يقوي ويرسخ الديمقراطية مما يؤدي إلى حماية نظام المجالس الشعبية المحلية من الانتكاسات، كما يوفر المناخ السياسي الملائم لنجاحها³.

ب- العوامل الاقتصادية والاجتماعية: وذلك من خلال الحوافز المادية والمعنوية والمساعدات التي تقدمها الدولة لضمان سير وتيرة الاقتصاد الوطني وانتظامه على المستوى المحلي، ويرى البعض في هذا الإطار أنه لتحقيق الأهداف الاقتصادية وجب إنشاء بنك للمعلومات على الأقل على مستوى كل ولاية، وذلك بهدف حصر كافة الدراسات والمعلومات الإحصائية ذات الطابع العلمي والأكاديمي، ومن تقع عليه مسؤولية ذلك المجلس الشعبي الولائي إذ هو الذي يقوم بوضع مخطط التهيئة العمرانية للولاية ويراقب تنفيذه، والذي يجب عليه القيام بكل إجراء لتنمية الولاية، وتشجيع المساهمات في التنمية المحلية حتى يساعد على ترقية الاستثمار، كما يلعب قطاع الخدمات والتجارة دورا في ضمان التموين العادي للمواطن على المستوى المحلي.

ويستلزم لنجاح الديمقراطية المحلية أيضا الاهتمام من طرف المنتخبين بالمشاكل الاجتماعية للمواطن المحلي، ووضع حلول للقضايا الاجتماعية، والأکید أن الديمقراطية تتقوى بمقدار مساهمة الهيئات المحلية في وضع الحلول لمختلف القضايا الاقتصادية والاجتماعية التي يعيشها المواطن المحلي، فإذا كانت مساهمة الهيئات المحلية مساهمات

¹ - بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، الطبعة الثانية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2018، ص 105.

² - بن حمودة ليلي، الديمقراطية ودولة القانون، مرجع سابق، ص 12.

³ - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 93.

واقعية بما يحقق الحرية والعدالة والمساواة في الانتفاع بالخدمات العامة، فإن ذلك يؤدي لا محالة إلى تعزيز ونجاح الديمقراطية المحلية¹.

المبحث الثاني: الاستقلال العضوي للجماعات المحلية كأساس لبناء الديمقراطية المحلية

من بين مظاهر الديمقراطية في اللامركزية الإقليمية أنها تقوم على قاعدة أساسية تتمثل في منح الاستقلالية للهيئات المحلية، وإلا أصبحت فكرة اللامركزية مفرغة من محتواها، وبدون معنى، وكما رأينا من قبل أن العنصر المميز لنظام اللامركزية عن فكرة عدم التركيز الإداري هو الاستقلالية المتمثلة في تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية، وأن هذه الأشخاص الإقليمية لها صلاحيات محددة بموجب القانون، وما يزيد في تجسيد استقلالية الجماعات المحلية تكريسها بموجب أسمى وثيقة قانونية والمتمثلة في الدستور، بالإضافة إلى قانون الجماعات المحلية.

و للتعلم أكثر في مسألة الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية سوف نتناول مدى التجسيد الدستوري والقانوني للجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري(المطلب الأول)، ثم نتناول مظاهر الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية(المطلب الثاني).

المطلب الأول: التكريس الدستوري والقانوني للجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري.

على غرار العديد من الدول في العالم عملت الجزائر على منح أهمية كبيرة للجماعات المحلية، وقد تجسدت هذه الأهمية من خلال المكانة الذي حظيت بها هذه الجماعات سواء من خلال تكريسها بموجب الدساتير المختلفة والمتعاقبة (الفرع الأول)، أو من خلال إصدار القوانين الخاصة بها والتي توضح صلاحياتها ومسائل تدخلها، و التي تضمن أيضا استقلاليتها تجسيدا للديمقراطية على المستوى المحلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول : التكريس الدستوري للجماعات المحلية

لقد حظيت الجماعات المحلية باهتمام كبير باعتبارها قاعدة اللامركزية، حيث تناولتها مختلف الدساتير الجزائرية وذلك منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وإن اختلفت النظرة إليها في ظل المتغيرات المختلفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي مرت عليها البلاد، حيث كانت الجزائر في المرحلة الأولى تتبنى نظام الحزب الواحد كحزب مسيطر على السلطة وذلك في ظل المرحلة الاشتراكية، أما المرحلة الثانية فقد كان التوجه نحو التعددية السياسية وذلك في إطار إعادة بناء المنظومة السياسية، واتباع نظم اقتصاد السوق كنظام اقتصادي، وقد عرفت هذه الفترة إصدار دساتير تتوافق مع طبيعة المرحلة رفقة بعض التعديلات دستورية الأخرى، وسنتطرق لكل دستور

¹ - ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 97،98.

من هذه الدساتير على حدى لنلمس مدى اهتمامه بالجماعات المحلية، ذلك أن الاهتمام الدستوري يشكل أكبر ضمانه لهذه الجماعات على اعتبار أن الدستور يشكل الوثيقة الأعلى في سلم تدرج القواعد القانونية. ومن هذا المنطلق سوف نتناول مكانة الجماعات المحلية في ظل الدستور 1963 (أولا)، ثم نتناول مكانة الجماعات المحلية في ظل دستور 1976 (ثانيا)، ثم نتناول مكانتها في ظل دستور 1989 (ثالثا)، ثم نتطرق إلى مكانتها في إطار دستور 1996 (رابعا)، ثم مكانتها في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 (خامسا)، ثم نتناول مكانة هذه الجماعات في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 (سادسا).

أولا- مكانة الجماعات المحلية في ظل دستور 1963.

لقد تبنت الجزائر فكرة اللامركزية الإدارية منذ صدور أول دستور وذلك عام 1963، والذي عرف عنه بأنه دستور قد عمل على بناء الدولة من القمة إلى القاعدة، وتم وصفه أيضا بأنه دستور برنامج وليس بدستور قانون، وذلك لتكريسه للنمط الاشتراكي الذي يتبناه الحزب الواحد.

وقد نظم هذا الدستور اللامركزية الإدارية في إطار المبادئ والأهداف الأساسية، إلا أن وضع معالمها و كذلك معالجتها لم تكن معالجة واضحة، بحيث أن هذا الدستور نص من خلال ديباجته على أن "السير المنسجم والفعال للمؤسسات السياسية تضمنه جبهة التحرير الوطني التي تقيم تنظيمها على قاعدة المركزية الديمقراطية" وهذا دلالة على المكانة الكبيرة التي كان يحظى بها الحزب الحاكم، والمتمثل في حزب جبهة التحرير الوطني، إذ أنه كان المعبر عن إرادة الأمة بدلا من الشعب نفسه¹.

وبالرجوع لمواد هذا الدستور نجد أن المادة التاسعة منه كانت النواة الأولى لتكريس الجماعات المحلية في الجزائر، وسماها بالمجموعات الإدارية، وجعل البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية².

و قد تضمن هذا الدستور النص على الوجود المادي للبلدية، وهذا أمر إيجابي كون أن الدستور هو من نص على حقها في الوجود.

¹ - بوقلمون صبرينة، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2016/2015، ص ص 09، 10.

² - دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 1963/12/08، حيث تنص المادة التاسعة منه على أنه "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية"

لكن بالمقابل قد أعاب البعض على هذا الدستور إغفاله لأهم مظاهر الاستقلالية للجماعات المحلية والمتمثلة في الانتخاب، وكذلك مسألة الاستقلالية المالية، وهذا ما يجعله حسبهم مجرد وثيقة شكلية مفرغة من محتواها، فعدم النص على الانتخاب يحرم السكان المحليين من المساهمة في تسيير شؤونهم المحلية. ويرجع البعض عدم وضوح الدستور في معالجة اللامركزية إلى عدم اهتمام الدولة آنذاك بفكرة اللامركزية وتركيزها على عملية بناء دولة قوية من خلال تعزيز النظام المركزي للوصول إلى مرحلة النضج¹. ومن وجهة نظرنا نؤيد هذا الطرح الأخير كون أن العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية آنذاك لم تكن تسمح بإقرار نظام لا مركزي حقيقي، لا سيما إن علمنا أن من المخاوف الكبرى التي تشغل الدول حتى في الوقت الحالي هي مسألة تجزئة الدولة، وبالتالي المساس بوحدة الدولة واستقرارها، وبطبيعة الحال وجب في تلك المرحلة تعزيز النظام المركزي إلى غاية الاكتمال منه، والشروع في بناء، وإضافة تنظيم إداري آخر يقوم على أساس التسيير اللامركزي.

ثانيا- مكانة الجماعات المحلية في ظل دستور 1976.

يلاحظ أن دستور 1976 قد تميز بالوضوح سواء من حيث تبيان المقصود بمصطلح المجموعات الإقليمية، أو من خلال تدعيم الاستقلالية لهذه الأخيرة، حيث نصت المادة 36 من هذا الدستور على اعتبار المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، وذلك على خلاف دستور 1963 الذي تحدث على المجموعات الإقليمية لكنه قام بذكر البلدية دون الولاية، كما عرفت هذه المادة البلدية على أنها "المجموعة الإقليمية و الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة"، وجعل التقسيم الجغرافي والإداري خاضع للقانون. ولعل من أهم ضمانات الاستقلالية التي تم تكريسها بموجب هذا الدستور هو جعل مسألة إلغاء المجموعات المحلية بيد المؤسس الدستوري فقط، إذ لم يترك هذا الأمر للقوانين العادية، كما جعل مسألة التقسيم الإقليمي من صلاحيات السلطة التشريعية، الأمر الذي يجعل السلطات المركزية غير قادرة على التأثير في هذه المسألة، لأن تحديد عدد الولايات والبلديات متروك للمشرع وحده².

وإعمالا لنظام اللامركزية نصت المادة السابعة منه على أنه "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية للمركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات".

¹ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص 37.

² - المرجع نفسه، ص 37، 38.

وتضيف المادة الثامنة على أنه "تمثل المجالس الشعبية المنتخبة، بحكم محتواها البشري القوى الاجتماعية للشورة.

تتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال و الفلاحين".

وتعزيزا لمبدأ اللامركزية نصت المادة 34 على أنه "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية".
وبهذا يكون المشرع تبنى صراحة مبدأ اللامركزية، وجعله قائما على مبادئ الديمقراطية، وكذا المشاركة الفعلية للشعب في تسيير الشؤون العمومية، وهذا بعدما كان دستور 1963 يجعل حزب جبهة التحرير الوطني كمثل وحيد لإرادة الأمة، كما منح هذا الدستور الوسائل البشرية والمادية لضمان قيام المجموعات الإقليمية بمهامها¹.

وقد سجل البعض العديد من الانتقادات لهذا الدستور والتي تتمثل فيما يلي:

- تم الاكتفاء بفتي العمال و الفلاحين و إقصاء الطاقات الحية في المجتمع.
- ربط مهام المجالس الشعبية المنتخبة بمجال التنمية، وذلك من خلال نصه بموجب المادة 22 على سياسة التوازن الجهوي، والتي تعتمد على تدخل الدولة لتوزيع المشاريع والمساعدات المالية، وهو الأمر الذي يقلل من حرية التسيير مما لا يخدم مفهوم اللامركزية.
- اعتماده في التعاريف التي قدمها على المشاركة الجماهيرية بدون أن يكرس هذه المشاركة في الواقع².

¹ - دستور الجزائر لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97/76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، وفي هذا الإطار نص المادة 35 منه على أنه "تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية، والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الأمة".

² - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا (دراسة نظرية تحليلية)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002/2001، ص 20.

لأكثر تفصيل يراجع برازة وهبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق ص 34، حيث يعد الميثاق الوطني دستور مادي صادر عن مجلس الثورة سنة 1976 وتضمن المحاور الكبرى للاشتراكية التي اعتبرت حركة حتمية لا رجعة فيها، كما تطرق للمركزية الإدارية في الباب المعنون "الحزب والدولة" وجاء فيه "يجب أن يعمل تنظيم الدولة على إزالة العراقيل الإدارية، وتقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار، وأن يعمل على تحرير مجموع الطاقات الخلاقة في كل المستويات، وتمكين الجماهير الشعبية من حل مشاكلها بنفسها، فالدولة الاشتراكية أخذت اللامركزية أساسا لتطورها وتنظيمها"، وبهذا يكون الميثاق أشار إلى الوجود المادي للجماعات الإقليمية من خلال تقسيم الدولة إلى جماعتين إقليميتين كخلايا قاعدية هما البلدية والولاية وهو ما يظهر من عبارة ".....وتساهم الولايات والبلديات بوصفها خلايا قاعدية للتخطيط....." وإن كان الميثاق نص على معظم مظاهر الاستقلالية، إلا أن تجسيدها على أرض الواقع تخللته العديد من العقبات تصل إلى استحالة تطبيق الاستقلالية، لأنه اتبع منهج يفرغ مظاهر الاستقلالية من محتواها، ويجعلها مجرد شعارات لا أقل ولا أكثر، ومن هذه القيود ما نص عليه الميثاق ".....إن التنمية السريعة وبناء المجتمع المنظور لا يتحققان من خلال الاعتماد على الأجهزة الإدارية وحدها، بل هما نتاج عمل واع تقوم به الجماهير تحت إشراف قيادة ثورية، بل سيضل

ثالثا- مكانة الجماعات المحلية في ظل دستور 1989

لقد لعبت جملة من العوامل والتطورات سواء في المشهد السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي بحيث كان لها الأثر المباشر على وضع دستور 1989، إذ تم وضع هذا الأخير تلبية واستجابة لمطالب عميقة جسدتها أحداث 05 أكتوبر 1988 العنيفة، والتي أتت كرد فعل جماهيري غاضب على ما آلت إليه الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية حيث كانت جد متردية.

وقد ساهمت في ذلك عدة أسباب و التي يمكن ردها إلى ما يلي:

- غياب سلطة سياسية قوية وموحدة تعمل على توجيه السياسة العامة للبلاد، وتوجيه الحكم.
- الفشل الذريع للحزب الحاكم المتمثل في (حزب جبهة التحرير الوطني) في مواجهة وحل مشاكله الداخلية، وعدم قدرته على تجاوز وتخطي الصراعات السياسية القائمة في إطاره.
- انتشار مظاهر الجهوية داخل هياكل الحزب و مؤسساته.
- غياب المشروع الاجتماعي التنموي في فترة الثمانينات، مما انعكس سلبا على فعالية الدولة¹.
- ولقد تميزت الإدارة الجزائرية بمظاهر سلبية آنذاك، وتتمثل هذه الأخيرة فيما يلي:
- تفشي ظاهرة الروتين الإداري، و مظاهر اللامبالاة، وانعدام المشاركة داخل الإدارة.
- انتشار مظاهر الوساطة و الجهوية والمحسوبية، وسوء معاملة المواطنين، مما أثر على الشخصية الجزائرية المبنية على قيم العروبة والاسلام.
- انتشار ظاهرة الرشوة داخل الإدارة الجزائرية، وذلك بسبب غياب قواعد وأشكال الرقابة.
- كثرة الإجراءات التنظيمية والقوانين لكنها تفتقر لقواعد سليمة تحدد أساليب العمل في الإدارة، مع بقاء قوانين مطبقة رغم إلغاؤها.
- وجود فراغ كبير بين التنظيم الإداري والمطالب الشعبية.
- انعدام المناهج والأساليب الحديثة في التنظيم الإداري.

هذا العمل علم الجدوى إذا لم ينظم بصورة محكمة ضمن حركة سياسية واسعة النطاق ينشطه حزب طلائعي هو جبهة التحرير الوطني، وعلى هذا الأخير أن يكون مؤثرا في الأداة الإدارية من الداخل، وذلك عن طريق موظفي الدولة المنخرطين في صفوفه" وإذا كان هذا الربط في مجال التنمية الوطنية مقترنا بحزب واحد وهو حزب التحرير الوطني، فكيف يكون الأمر على الصعيد المحلي؟

¹ - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا (دراسة نظرية تحليلية)، مرجع سابق، ص 21.

- انتشار ظاهرة الاصلاح الإداري الجزئي، واعتماد العامل التنظيمي والوظيفي، دون الاهتمام بمحتوى هذا التنظيم¹.

وقد تولدت أزمة ثقة بين الشعب والسلطة السياسية الحاكمة، واستجابة لمطالب الجماهير قرر رئيس الجمهورية آنذاك الاستجابة لهذه المطالب المنادية بالإصلاحات، وذلك من خلال الوعد بإقامة إصلاحات سياسية ودستورية جذرية².

وبالنسبة لأسلوب اللامركزية فقد أخذ مكانته الدستورية في هذا الدستور، بحيث تضمنته مجموعة من المواد وذلك ضمن الباب الأول بعنوان المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، حيث تنص المادة 14 منه " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"³، وبهذا تكون هذه المادة أقرت بالمبادئ التي تقوم عليها الدولة الجزائرية، حيث أكدت أن الشعب له أن يعبر عن إرادته وذلك بواسطة ممثليه على مستوى المجالس المنتخبة، والتي تعتبر الإطار القانوني لممارسة حرياته، فهي الوسيلة الأمثل لتحقيق حاجياته ورعاية شؤونه المختلفة⁴.

كما نصت المادة 15 منه على أنه "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".

و يلاحظ بأن المشرع في وصفه للجهات اللامركزية (الولاية والبلدية) استعمل مصطلح الجماعات الإقليمية « les Collectivités territoriales » بدلا من المصطلح الذي كان مستعملا في ظل دستور 1976 أو في ظل دستور 1963 وهو مصطلح "الجموعات الإقليمية"

ويرى البعض أنه كان من الأحسن استعمال مصطلح الجماعات المحلية « les collectivités locale »، على اعتبار أن هذا المصطلح الأخير يعتبر أكثر دقة و انسجاما مع مضمونه وفحواه من الناحية القانونية، وهو الأمر الذي تم اعتماده من طرف المشرع الفرنسي من خلال المواد 24، 72، 74، من الدستور الفرنسي بتكريسه

¹ - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا (دراسة نظرية تحليلية)، ص 21.

² - حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015/2014، ص 23.

³ - المادة 14 من دستور الجزائر 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

⁴ - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، مرجع سابق، ص 23.

كلا المصطلحين، إذ يقصد بالجماعات المحلية " البلديات والمحافظات " ويقصد ب " الجماعات الإقليمية " البلديات والمقاطعات والأقاليم في ما وراء البحار " وتنشأ أي جماعة بقانون¹.

و بالرغم من أن كلا المصطلحين يعبران عن التطبيق العملي لمفهوم اللامركزية إلا أن البعض يرى أنه كان من الأفضل استعمال المشرع الجزائري لمصطلح " محلية " لكي تعطى معنى للمادة 14 التي تهدف إلى تولى المجالس المنتخبة تقديم خدمات للسكان وذلك في منطقة جغرافية محددة.

كما اعتبرت المادة 16 من دستور 1989 أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا ما يظهر أن المجالس المحلية المنتخبة هي قاعدة اللامركزية وأن هذه المجالس تمكن السكان المحليين من إدارة شؤونهم بأنفسهم.

هذا وقد سجل البعض انتقادا للمصطلح الوارد في هذه المادة "الشؤون العمومية" إذ يرون أنه من الأفضل استعمال مصطلح "شؤون محلية" كون أن الجماعات المحلية تسعى إلى تحقيق وسد الحاجيات المحلية التي تهم سكان الإقليم، بينما تقوم الدولة بإشباع الحاجات العامة التي تهم سكان إقليم الدولة على المستوى الوطني. وعلى الرغم من وجود بعض الثغرات والنقائص التي اعترت وشابت هذا الدستور، والتي حالت دون وجود ترقية حقيقية للامركزية وذلك نتيجة الظروف الخاصة بطبيعة المرحلة التي نشأ فيها، إلا أنه قد عرف تطور ملحوظ في مجال توسيع الحقوق والحريات، إضافة إلى إفراغه من الجوانب الإيديولوجية، وتكريس الجوانب القانونية، ولذلك اعتبر هذا الدستور بأنه " دستور قانون²."

كما نلاحظ من جانبنا أنه تم ذكر البلدية على أنها الجماعة القاعدية بدون ذكر المهام التي كانت تضطلع بها في السابق حيث كانت تعتبر المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستوى القاعدي، ولعل سبب ذلك يعود إلى التحول العميق في التوجه السياسي الذي انتهجته الجزائر وذلك بالتخلي عن السياسة القائمة على الحزب الواحد، والتوجه إلى التعددية السياسية من خلال السماح لأحزاب واتجاهات سياسية بالتنافس على تولى السلطة، كما تم إحداث تغيير في التوجه الاقتصادي حيث تم انتهاج التوجه الليبرالي أو نظام اقتصاد السوق بدلا من الخيار الاشتراكي الذي أثبتت التجربة العملية محدوديته في التعامل مع التطورات الاجتماعية والاقتصادية للبلاد، وهذا ما جعل الدولة بصورة عامة والجماعات المحلية بصورة خاصة تتخلى على العديد من المهام.

¹ - بوقلمون صبرينة، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 21، 22.

² - المرجع نفسه، ص 23.

رابعاً- مكانة الجماعات المحلية في ظل دستور 1996

يلاحظ أن هذا الدستور لم يأتي بالشيء الجديد فيما يتعلق بنظام اللامركزية الإدارية، حيث أبقى على نفس النصوص المتعلقة بها، والتي كانت موجودة في إطار دستور 1989، وبالتالي فإن هذا الدستور لم يعرف ترقية الجماعات المحلية، ماعدا بعض نصوصه كنص المادة 101 والتي أعطت الحق بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية في انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع السري غير المباشر، وهذا ما يمثل نوع من إعادة الاعتبار لمكانة الجماعات المحلية، وتدعيم مركزها القانوني.

فالإصلاحات السياسية على مستوى هذا الدستور و إن كانت قليلة إلا أنها أعطت الجماعات المحلية بعدا جديدا، وذلك على المستوى الوطني، كون أن مجلس الأمة يشكل ثلثي أعضاء هذه المجالس، ومن ثم أصبحت الانتخابات المحلية إضافة إلى طابعها المحلي مدرسة سياسية توصل للمشاركة في المستويات العليا من التنظيم السياسي للدولة¹.

خامساً- مكانة الجماعات المحلية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

لقد تضمنت المواد 15،16،17 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مسألة الجماعات الإقليمية بشكل موجز، وذلك ضمن فصل الدولة في إطار المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وبالتالي لم يخصه المشرع بتقسيم خاص يتضمن الأحكام المتعلقة بها، و اعتبر البعض ذلك دلالة على وجود نوع من التردد والخوف اتجاهها، وذلك على الرغم من مرور فترة طويلة على الاستقلال، وهذا التصور بني على التوجس والخشية من تفتيت الدولة، والنظرة إلى هذه الجماعات بنظرة التبعية، وبالتالي عدم ترقية مكانتها الدستورية.

ولقد دفع هذا الغموض الذي اكتنف مركز الجماعات المحلية البعض إلى القول بشكالية أو صورية هذه الجماعات، واعتبار الاعتراف القانوني بها مجرد ضرورة فرضتها التزامات داخلية و أخرى خارجية².

وتجدر الإشارة إلى تناول مسألة الجماعات المحلية في النظم المحلية المختلفة يختلف من دولة إلى دولة أخرى، حيث تفضل بعض الدساتير النص عليها بشكل موجز ومقتضب، دون أن تقوم بالنص على أركانها والتعمق في شرح قواعدها تاركة الأمر للمشرع العادي، في حين تفضل بعض النظم المعالجة التفصيلية في صورة قواعد ضمن دساتيرها، وإذا كان الاتجاه الأول يمنح المشرع العادي مرونة وسلاسة في مواجهة تحديات الجماعات المحلية، ومعالجة التطورات والعقبات التي تطرأ عليها، إلا أنه يعرض النظام نفسه للاختيار، ويجعل مسألة بقاؤه

¹ - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، مرجع سابق، ص 26، 27.

² - فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2020/2019، ص 18، 19.

مرهونا بإرادة المشرع، ولذلك يفضل البعض الاتجاه الثاني، ولقد اتبعت الجزائر الاتجاه الأول الذي يمنح ويتترك تناول المسائل التفصيلية للجماعات المحلية للمشرع العادي، الأمر الذي جعل من نظام اللامركزية في الدولة نظاما هشاً وغير واضح المعالم، وهو ما أثر بالسلب على استقلالية الجماعات المحلية، وهذا على خلاف بعض الدول العربية التي قامت بالنص على جميع تفاصيل النظام اللامركزي في دساتيرها الأخيرة¹.

وبخصوص المواد التي تتحدث عن اللامركزية في هذا التعديل الدستوري هناك المادة 15 في فقرتها الثانية إذ تنص على أنه "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"²، وكان من الأفضل حسب وجهة نظر البعض لو تم استبدال عبارة "المجلس المنتخب" بعبارة "المجلس المنتخب المحلي" أي "المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي"، وذلك لتفادي التداخل مع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لكونهما يشتركان مع المجالس الشعبية البلدية والولائية في كونهم جميعاً مجالس منتخبة من طرف الشعب.

كما ينبغي الإشارة إلى أن البعض من الفقه قد انتقد استعمال المؤسس الدستوري لمصطلح الجماعات المحلية بموجب الفقرة الأخيرة من نص المادة 15 والتي تنص على أنه "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي" إذ يرون بأن ترك مجال تفسيره للتأويلات حيث يمكن أن ينصرف معنى المصطلح إلى الأجهزة التنفيذية العاملة على المستوى المحلي، والتي تمثل السلطات المركزية (الجهات غير الممركزة للدولة كالمصالح الخارجية للوزارة، وهذا بالإضافة إلى البلدية والولاية كجهات لامركزية)، و رأو بأنه يمكن استبعاد هذه المادة كونها لا تعالج فكرة اللامركزية الإقليمية وحدها بل جاءت لتوضيح المبادئ التي تقوم عليه الدولة، وخاطبت المجالس المنتخبة على مختلف أنواعها وأكدت على دور الدولة في تشجيع الديمقراطية التشاركية³.

وقد حددت المادة 16 الجماعات الإقليمية في كل من البلدية والولاية، بما يؤدي إلى عدم إمكانية إضافة وحدات إقليمية أخرى جديدة إلا بموجب تعديل دستوري إذا دعت الحاجة لذلك، وتتميز هذه المادة بأنها مادة جامدة حيث أنه بناء عليها لا يمكن إنشاء تصنيفات أخرى عن طريق القانون مثلما هو موجود في دول أخرى مثل فرنسا، لكن بالمقابل هناك من يرى أن إقرار الدستور بتكريس البلدية والولاية كجماعتين إقليميتين، واعتبار البلدية الجماعة القاعدية للبناء التنظيمي الإقليمي يشكل ضماناً كافية للاستقلالية المرتبطة بالوجود المادي

¹ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 39، 40.

² - المادة 15، الفقرة 2، من التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

³ - فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 19، 20.

للجماعات الإقليمية، وذلك حتى لا تبقى عرضة لتدخل الحكومات المختلفة في مسألة الزيادة أو النقصان خدمة لأهدافها السياسية في المقام الأول لا الأهداف التنموية، كما أن إسناد إنشائها للقانون يغلق الأبواب أمام السلطات المركزية للتدخل عن طريق التنظيم ويوفر بذلك حماية لهذه الجماعات¹.

سادسا- مكانة الجماعات المحلية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

لقد تبني المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 مصطلح الجماعات المحلية بدلا من الجماعات الإقليمية، واعتبر بموجب المادة 17 في فقرتها الأولى أن هذه الجماعات هي البلدية والولاية، وبخصوص وسيلة إنشائها فتكون بالقانون، وذلك طبقا للمادة 139 الفقرة 11، وبذلك السير على نفس خطى الدساتير السابقة، وكذلك التعديلات الدستورية اللاحقة لها².

الفرع الثاني : التكريس التشريعي الجماعات المحلية.

على اعتبار أن الدساتير تشكل الإطار العام الذي يشتمل على مجموعة المبادئ والخيارات الأساسية للمجتمع، فإنه يقوم بترك المجالات التي ينص عليها إلى القوانين والتنظيمات المختلفة قصد قيام هذه الأخيرة بتناولها بشكل مفصل بشرط أن تكون موافقة لأحكامه، وسنلقي الضوء على مختلف القوانين الخاصة بالجماعات المحلية لإبراز مدى الاهتمام الذي حظيت به في إطارها.

وسوف نتناول المكانة التي حظيت بها الجماعات المحلية في ظل الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية (أولا)، ثم نتطرق إلى مكانتها في ظل قانون الولاية الصادر بموجب الأمر 38/69 (ثانيا) ثم القانون 08/90 المتعلق بالبلدية والقانون 09/90 المتعلق بالولاية، (ثالثا) ثم مكانة هذه الجماعات في ظل القانون الحالي المتعلق بالبلدية رقم 10/11، والقانون 07/12 المتعلق بالولاية الحالي (رابعا).

أولا: مكانة الجماعات المحلية في ظل الأمر رقم 67 / 24 المتعلق بالبلدية.

تعتبر البلدية القاعدة الأساسية في النظام الإداري، كما تعتبر الوسيلة الفعالة للمواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، ولقد كان الأمر 24/ 67 أول قانون ينظم الإدارة المحلية ممثلة في البلدية، ومن بين الأسباب التي دفعت إلى إنشاء هذا القانون خضوع البلديات للقانون الفرنسي وفقا للأمر 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي ينص على مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية السائدة باستثناء ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية أو يشمل

¹ - فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 20، 21.

² - بن مهدي هادية، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2021/2020، ص 24، 25.

على قواعد التمييز العنصري، مما أجبر السلطات على إصلاح النظام القانوني المحلي حتى تكتمل السيادة الوطنية وذلك لأسباب مختلفة منها.

- عدم مسايرة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي انتهجت النهج الاشتراكي.
- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية.
- الدور الكبير الذي تلعبه البلدية مقارنة بالولاية بحكم قربها الكبير من الجمهور، وبحكم مهامها المتنوعة، لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولاً¹.

وقد اعتبرت أول مادة من هذا الأمر أن "البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية"²، وهي تشبه صياغة المادة 09 من دستور 1963، والتي تقابل المادة 96 من الدستور اليوغسلافي والتي تنص "المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية"³.
والواضح من تعريف المشرع الجزائري للبلدية أنه قام بالتركيز على الصلاحيات التي تمارسها البلدية وإغفال الحديث عن مسألة استقلالها، وهذا ما يعتبر حسب البعض ثغرة قانونية، لا سيما أن الاستقلال يشكل أحد مقومات اللامركزية، كما يجسد هذا التعريف الخيار الاشتراكي الذي انتهجته الدولة الجزائرية آنذاك، ولذلك تم توجيه عدة انتقادات لهاذا القانون لأنه استعمل البلدية بهدف نضالي، وظلت البلدية بذلك وسيلة أو أداة لخدمة الحزب الواحد⁴.

ويلاحظ أن الأمر 24/67 تضمن بيانا للأسباب وشرحا لرؤية ونظرة السلطة للبلدية ولللامركزية عموما، فالبلدية حسبما جاء في عرض الأسباب هي "الخلية الأساسية للأمة وهي بذلك وحدة مدمجة في الدولة ومن واجبها أن تكون في خدمتها، وهي مع ذلك وحدة لامركزية مكلفة بالقيام بمباشرة أعمال التنمية التي تخصها وحدها".

ومن هنا يظهر تجاهل البعد الديمقراطي للبلدية باعتبارها جماعة لامركزية، حيث لا يظهر في طيات هذا البيان أي إشارة للبلدية كإطار لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية⁵.

¹ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016/2017، ص 41.

² - المادة الأولى من الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06، المؤرخة في 1967/01/18.

³ - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، مرجع سابق، ص 63.

⁴ - بوقلمون صبرينة، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 46.

⁵ - جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائرية، بريطانيا، فرنسا، مرجع سابق، ص 81.

وينبغي الإشارة إلى أن هذا الأمر قد تأثر كثيرا بالنموذجين اليوغسلافي والفرنسي في تنظيم وتسيير البلدية، وتتجلى معالم التأثير بالنموذج اليوغسلافي فتكمن في اتباع نفس التوجه الاشتراكي، وكذلك اعتماده لنظام الحزب الواحد، وإعطاءه الأفضلية للعمال والفلاحين في مجال التسيير¹.

أما عن ملامح ومعالم تأثير الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية بالنموذج الفرنسي فيظهر من خلال إطلاق الاختصاصات للبلديات، وكذا بالنسبة لبعض المسائل التنظيمية الأخرى، وذلك بحكم العامل الاستعماري².

ثانيا- مكانة الجماعات المحلية في ظل الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية

لقد أعقب صدور الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية صدور القانون الخاص بالولاية، وذلك بتاريخ 1969/05/23 ، ولقد عرفت المادة الأولى من الأمر 38/69 الولاية على أنها "جماعة عمومية ذات شخصية

¹ - مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 33.

يراجع كذلك مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، مرجع سابق، ص 60، 61. لقد تبنت يوغسلافيا نظام ماركس الذي يدعو إلى الاشتراكية، ويرى أنه من الضروري العمل على نظام اللامركزية ووجود المجالس المنتخبة من العمال والفلاحين في كل المدن والقرى، على اعتبار أنها الوسيلة التي يمكن من خلالها لطبقة العمال من تحقيق الإصلاحات المختلفة، واشباع حاجات غالبية أفراد الشعب، وأنها الوسيلة الفعالة لمحاربة الفساد والبيروقراطية المنتشرة في سلطات الإدارة المركزية، وتعتبر اللامركزية حسب رؤية الفقه في يوغسلافيا في جميع صورها السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية الوسيلة التي تحقق مبدأ ذوبان الدولة وصولا إلى مرحلة الشيوعية النهائية، فسيادة الطبقة العاملة لا تتحقق إلا عن طريق الإدارة المحلية أو الإدارة الذاتية للعمال.

وقد تبنت يوغسلافيا نظاما يخص الدولة والإدارة يختلف عن باقي الدول الاشتراكية الأخرى، وذلك بهدف تجنب المركزية والبيروقراطية، حيث قام دستور 1963 بتعديل دستور 1953 وذلك من حيث البنى الموجودة في البلاد ليحل محلها لامركزية اقتصادية وسياسية إدارية قوية تركز هذه اللامركزية على البلدية التي تستلهم في حد ذاتها مبادئ أساسين: المبدأ الأول يتمثل في الملكية الاجتماعية أو سير المؤسسات الاقتصادية من طرف تجمعات المنتجين، والمبدأ الثاني يتمثل في الحكم الذاتي أو الإدارة الذاتية وهو مبدأ موجبه يعود فقط للأشخاص المعنيين حق المشاركة في صنع القرارات، ويقوم تنظيم البلدية اليوغسلافية على ثلاثة مبادئ: مبدأ التسيير الذاتي، المبدأ القائل بأن كل سلطة مصدره الشعب يجب أن تبقى موحدة في أيدي ممثليه، مبدأ الديمقراطية التمثيلية.

² - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 197.

يراجع أيضا مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، مرجع سابق ص 64. حيث يبدو وبشكل رئيسي في مجال التنظيم أي في طريقة عمل الأجهزة البلدية وتنظيمها وتقسيم المسؤولية وهذا من خلال:

-الازدواجية في مهام رئيس البلدية كمثلا للدولة تارة وكمثال للبلدية تارة أخرى.

- تخصيص نظام خاص للعاصمة.

-بالنسبة للإجراءات فيما يخص العزل والاستقالة والوفاء تتم بنفس الطريقة.

-الاختصاصات تقريبا متشابهة.

-وظائف المجلس هي نفسها وظائف المجلس البلدي الفرنسي.

معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة¹.

ويلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع قد عرف الولاية انطلاقا من العناصر المكونة للامركزية والمتمثلة في الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما منحها مفهوما واسعا من حيث اختصاصاتها، إذ جعلها تباشر اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، كما يلاحظ أن الفقرة الأخيرة من هذه المادة أنها اعتبرت الولاية منطقة إدارية للدولة، وهذا ما يجعلها تتصف باللامركزية النسبية وليس المطلقة مثل البلدية، حيث جمعت الولاية بين صفتين صفة عدم التركيز باعتبارها صورة من صور التنظيم الإداري المركزي، وصفة أنها جماعة إقليمية في آن واحد، وذلك ما أدى إلى غموض مفهوم اللامركزية وظهور الطابع المزدوج للولاية²، وهو ما أدى أيضا إلى تغليب الدور المركزي للوالي الذي يتم تعيينه، على الدور اللامركزي للمجلس الذي يتم انتخابه، وما يبرز مكانة الوالي في ظل هذا الأمر هو الصلاحيات المتعددة والكثيرة الممنوحة له حيث هناك 28 مادة خاصة به في هذا الأمر، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على الهيمنة الواسعة للوالي بما يخدم مصالح السلطة المركزية، وتبقى بذلك اللامركزية حسب البعض مجرد حيلة أو وسيلة يتم اللجوء إليها من طرف المشرع لتمثيل المصالح المحلية³.

كما يلاحظ من هذا التعريف أنه أغفل الاستقلال الإداري للولاية مكتفيا بذكر الاستقلال المالي، ويرجع البعض ذلك إلى السياسة المنتهجة من طرف الحزب الواحد، والتي كانت تتحيز في استعمال المصطلحات وانتقائها، لا سيما مصطلح الاستقلال نظرا لما يحمله من معني الحرية والانفراد باتخاذ القرار، وإن كان مصطلح الشخصية المعنوية يكفي للدلالة على الاستقلال الإداري على اعتبار أن هذا الأخير يعد أثرا من آثار اكتساب الشخصية المعنوية⁴.

وقد رأى البعض أنه كان يجب أن ترجح كفة التنظيم الإداري اللامركزي على التنظيم الإداري المركزي في الولاية، لا سيما أن هذه الأخيرة تعتبر همزة وصل بين الحكومة المركزية والبلدية، وكذلك دورها في إنعاش المنطقة والمساهمة في التنمية الوطنية.

¹ - المادة الأولى من الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 1969/05/23 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، المؤرخة في 1969/05/23.

² - بوقلمون صبرينة، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب)، مرجع سابق، ص 55، 56.

³ - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مرجع سابق، ص 66، 67.

⁴ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 46.

وهذا التعريف الذي أورده المشرع بموجب الفقرة الأولى ينسجم إلى حد كبير مع النهج السياسي والاقتصادي الذي كان سائدا في تلك الفترة، إذ كان يغلب عليها التسيير الأحادي من طرف حزب جبهة التحرير الوطني في ظل النهج الاشتراكي.

وما أدى إلى تسريع إصدار الأمر 38/69 المتعلق بالولاية هو بقاء التشريع الفرنسي سائدا بعد الحصول على الاستقلال، وتنافي ذلك التشريع مع المبادئ التي قامت عليها الثورة التحريرية، والتي دعت إلى ضرورة القضاء على كل أشكال الاستعمار، ومن هذا المنطلق سعت الدولة الجزائرية آنذاك إلى القضاء على التبعية وتحقيق الاستقلال القانوني في ما يتعلق بالشأن الإداري، وذلك من خلال إصدار هذا القانون في شكل أمر كون أن تلك المرحلة لم يكن فيها برلمان منتخب بل كان هناك مجلس للثورة يباشر مهام التشريع والتنفيذ في آن واحد¹.

ثالثا-مكانة الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية 08/90 و قانون الولاية 09/90

إن من انعكاسات إصدار دستور 1989 والذي أحدث تغييرا جذريا سواء بالنسبة للنظام السياسي أو الاقتصادي صدور قوانين متعلقة بالجماعات المحلية تماشيا مع هذه التطورات الكبيرة، حيث بعد سنة من هذا الدستور صدر كل من قانون البلدية بموجب القانون رقم 08/90، كما صدر أيضا قانون الولاية رقم 09/90، وستناول ملامح اهتمام المشرع بالجماعات المحلية من خلال إبراز طبيعة رؤيته لهذه الجماعات وفقا لتلك التغييرات الجوهرية في المجال السياسي و الاقتصادي.

1- بالنسبة لقانون البلدية رقم 08/90.

لقد كان لصدور دستور 1989 الأثر الواضح على المنظومة القانونية بما يتماشى مع هذا الدستور حيث كرس هذا الأخير التعددية السياسية، و اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، كما ألغى بذلك نظام الحزب الواحد الذي كان مسيطرا على الحياة السياسية منذ الاستقلال، وقام بتبني النهج الرأسمالي وقد جاء هذا القانون في ظل الإصلاحات المختلفة السياسية والإدارية والاجتماعية التي قامت بها الدولة الجزائرية، بعد مخلفات أحداث أكتوبر 1989، ويعتبر هذا القانون أول قانون محلي في مرحلة التعددية الذي جاء لتحقيق مجموعة من الأهداف والتي تتمثل فيما يلي:

-تكريس المسار الديمقراطي، وذلك من خلال فسخ المجال للمواطن في أن يختار ممثليه.

-توسيع صلاحيات المجالس الشعبية البلدية.

¹ - بن مهدي هادية، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 27.

-توضيح العلاقة بين المجالس المحلية والسلطات المركزية، ودعم الشفافية في التنظيم و التسيير¹.
ومن مظاهر انعكاس هذه التطورات على اللامركزية الإقليمية بشكل عام والبلدية بشكل خاص إعادة صياغة تعريف البلدية بشكل مغاير للتعريف الذي كان مستعملا في ظل الأمر 24/67 حيث عرف قانون البلدية رقم 08/90 من خلال المادة الأولى منه على أنها "الجماعة الإقليمية الأساسية وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون".

كما نصت المادة 84 من هذا القانون 08/90 على أنه "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار للتعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"².
ومن خلال المادة 84 يظهر الاعتراف الصريح من طرف المشرع بمبدأ اللامركزية، وأن المجلس الشعبي البلدي يمثل إطار الديمقراطية المحلية والمكان الأمثل لمشاركة المواطن في تسيير شؤونه.

2- بالنسبة لقانون 09/90 المتعلق بالولاية

لقد نصت المادة الأولى من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية على أنه "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.
و تشكل مقاطعة إدارية للدولة.
تنشأ بموجب قانون".

كما جعلت المادة الثالثة من هذا القانون للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي³.
لم يأتي قانون الولاية لسنة 1990 بالجديد في ما يخص تنظيم اللامركزية، حيث بقيت الولاية متمتعة بالشخصية المعنوية مثلما كان معمولا به في ظل الأمر 38/ 69 وما تستلزمه من استقلالية في تسيير شؤونها، لكن في المقابل تم تغيير في ما يتعلق بهيئات الولاية والتي أصبحت تتكون من المجلس الولائي والوالي فقط، بعدما كانت تتكون أيضا من المجلس التنفيذي.

يعتبر المجلس الشعبي الولائي طبقا لهذا القانون هيئة مداولة ومظهرا للتعبير عن اللامركزية الإقليمية يتم انتخابه لمدة 05 سنوات، وأصبحت دوراته أربعة دورات بعد ما كانت ثلاثة دورات في ظل الأمر 38/69.

¹ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 42.

² - المادتين 1 و 84 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

³ - المادتين 1، 3 من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

وحسب البعض ورغم إحداث هذا القانون لتغييرات معتبرة على المستوى الولائي إلا أنه لم يعمل على ترقية مبادئ اللامركزية بصورة كبيرة، ولم يمنح المجلس الشعبي الولائي الاستقلال الكافي واللازم لمزاولة مهامه، بل قام بتعزيز دور الوالي، وتمكينه من مختلف السلطات في الولاية¹.

رابعاً-مكانة الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12

بعد النداءات الكبيرة في أوساط الساحة السياسية، بالإضافة إلى التطورات الكبيرة الحاصلة في المشهد السياسي لا سيما ما عرفته المنطقة العربية بما يعرف بالربيع العربي، ما دفع السلطات إلى الإسراع في تبني إصلاحات عميقة على مختلف القوانين ذات الصلة بالحياة السياسية، ولقد كان من نتائج ذلك صدور القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية حيث صدر القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، ثم صدر القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

1- بالنسبة للقانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

بالرغم من اعتماد المشرع على الأسس والمبادئ الديمقراطية في تشكيل المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية لسنة 1990، إلا أنه بقي مجرد تصور نظري، وذلك نتيجة للعراقيل المتعددة والمختلفة، والتي من ضمنها التسيير العشوائي التي اتسمت به تلك الفترة وهو ما تسبب في طرح مشاكل كبيرة، كما أنه يعد أول تجربة في مجال التعددية الحزبية، ولذلك جاء محفوفاً بالنقائص و الاختلالات².

وقد صدر هذا القانون في مرحلة الإصلاحات السياسية، وذلك عقب الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية في 15/04/2011 والذي قال " في إطار لامركزية أوسع وأكثر نجاعة، وحتى يصبح المواطنون طرفاً في اتخاذ القرارات التي تخص حياتهم اليومية وبيئتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا بد من مضاعفة صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة، وتمكينها من الوسائل البشرية والمادية اللازمة لممارسة اختصاصاتها... " ولو أن الإصلاحات كانت تدور في وسط النقاشات السياسية قبل ذلك، وبات النقاش ينصب على الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية³.

¹ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 47، 48.

² - حول عبد القادر، دراسة تحليلية للامركزية الإدارية في التشريعات الجزائرية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 04، جامعة زيان بن عاشور، الحلقة، الجزائر، ديسمبر 2015، ص 9.

³ - فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، السنة الجامعية 2013/2014، ص 53.

وقد نصت المادة الأولى من القانون 10/11 على أنه "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية، وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون"¹، وبذلك اعتبر هذا القانون البلدية بمثابة الخلية القاعدية وأساس التنظيم الإداري اللامركزي، وهي تشكل إدارة جوارية وحجر الأساس في التنظيم الإداري اللامركزي².

2 - بالنسبة للقانون 07/12 المتعلق بالولاية

كنتيجة لعدم تحقيق النتائج اللازمة لنظام اللامركزية الإدارية، وعدم تمتع المجالس الولائية بالاستقلالية المطلوبة لمباشرة العمل المحلي في إطار القانون 09/90، وكذلك نتيجة للأوضاع السياسية التي عاشتها الجزائر في سنوات التسعينات، والتي أثرت على مهام الولاية من خلال تذبذب صلاحياتها، وعدم قدرتها على تجسيد التنمية المطلوبة في مختلف القطاعات جاء القانون 07/12 ليوضح أهمية الولاية باعتبارها امتداد للدولة يكرسها الدستور، وأنها جماعة إقليمية لا مركزية ومقاطعة إدارية لا مكرزة للدولة تعمل على التكفل بالمهام الإدارية والمرفق العام من جهة، وتنفيذ مختلف السياسات العمومية من جهة أخرى، وقد بينت المادة الأولى من القانون 07/12 ما لم يبينه القانون 09/90 على أن الولاية تعتبر جماعة إقليمية قاعدية للدولة، وهو ما يؤكد الارتباط العضوي بين الولاية والدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية بين الجماعات الإقليمية والدولة³.

المطلب الثاني : مظاهر الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية

تعتبر الاستقلالية عاملا أساسيا لقيام نظام اللامركزية الإدارية، ولا يمكن الحديث عن الديمقراطية المحلية أو عن تجسيدها دون وجود استقلالية للجماعات المحلية⁴.

ووجبت الإشارة إلى أن الاستقلالية لا ينبغي تحديدها في إطار واسع والمعبر عنها بالمصلح الفرنسي **Indépendance** بل أن استقلالية الجماعات المحلية يتم الحديث عنه في إطار العلاقة القانونية التي تجمع الجماعات الإقليمية مع السلطات المركزية الوصية سواء في المجال الإداري أو المالي، ولذلك يعبر عن الاستقلالية في إطار هذه العلاقة بمصطلح **Autonomie** للدلالة على العلاقة النسبية.

¹ - المادة الأولى من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 56، 57.

³ - لعمار زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 48، 49.

⁴ - دالي سعيد و لوصيف أحمد، استقلالية الجماعات الإقليمية، مجلة صوت القانون، المجلد 09، العدد 01، مخبر الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، الجزائر، نوفمبر 2022، ص 1491.

ولقد عرف البعض الاستقلالية المحلية بأنها "يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود مثل هذه الهيئة يعبر عن إرادتها، ويمارس الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، وإذا اكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصا، لأنها لا بد لكي يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية، ما يسمح لها القيام باختصاصاتها"¹.

إن من أهم المظاهر التي تبرز الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية هي تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية، وما يتبع ذلك من آثار في غاية الأهمية سواء كانت حريات وحقوق إدارية أو كانت ذات طبيعة مالية (الفرع الأول)، إضافة إلى التقسيم الإداري للدولة لتتشكل من خلاله مجموعة من الوحدات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية

يرى البعض من الفقهاء بأن الاستقلالية المحلية لا تتحقق إلا عندما تكون الوحدات المحلية متمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة، ولها إقليم جغرافي محدد ومستقل حتى على الأشخاص والعناصر المكونة له²، وبالتالي تعتبر الشخصية الاعتبارية نتيجة للاعتراف باستقلالية الجماعات الإقليمية³. وعلى هذا الأساس ونظرا لأهمية الشخصية المعنوية كعنصر من عناصر استقلالية الجماعات المحلية وديمقراطيتها سوف نتطرق إلى مفهوم الشخصية المعنوية (أولا)، ثم نتطرق إلى أهمية الشخصية المعنوية في تحقيق استقلالية الجماعات المحلية (ثانيا).

أولا : مفهوم الشخصية المعنوية.

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية له أهمية بالغة في مجال التنظيم الإداري في الدولة كون أن اللامركزية الإقليمية تستدعي وجود هيئات مستقلة تقوم بمباشرة الاختصاصات المحلية، وهذا الأمر لن يتأتى إلا من خلال منح الجماعات المحلية الشخصية المعنوية.

1-تعريف الشخصية المعنوية. لقد عرف الفقه الشخص المعنوي على أنه "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق هدف معين ومعترف لها بالشخصية القانونية"⁴.

¹ - دالي سعيد و لوصيف أحمد، استقلالية الجماعات الإقليمية، مرجع سابق، ص 1492، 1493.

² - شويح بن عثمان، حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018/2017، ص 11.

³ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، السنة الجامعية 2021/2020، ص 76.

⁴ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 141.

كما عرفها الأستاذ عمار عوابدي بأنها " كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مستقلة عن العناصر المالية للشخصية المعنوية، أي تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بحيث يكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد الجماعة"، وعرفها أيضاً الدكتور طعيمة الجرف على أنها "الأشخاص المعنوية العامة هي هيئات أو جماعات أو مجموعة أموال رخص لها المشرع في أن تحوز أهلية اكتساب الحقوق والتحمل بالواجبات، وهي بصدد ممارستها لمجموعة من مصالحها الذاتية المشروعة المستقلة".

ومن هذه التعاريف يتبين أن الشخصية المعنوية لها مجموعة من العناصر والتي تتمثل في ما يلي:

- **وجود مجموعة من الأموال أو الأشخاص:** وتنشأ هذه المجموعة قصد تحقيق غرض أو هدف محدد، ويعترف لها القانون بالشخصية القانونية، كما يكون لها كيانا مستقلاً عن الأشخاص المكونين لها، كما قد تخصص مجموعة من الأموال لغرض معين، و إذا تم الاعتراف لها بالشخصية القانونية فإنها تستقل عن الأشخاص الذين قاموا بتأسيسها، ويبقى المال متمتعاً بهذه الشخصية رغم زوال صاحبه.

- **السعي لتحقيق غرض مشترك:** فتكوين وإنشاء الشخص الاعتباري يكون لأجل تحقيق هدف محدد مستقل عن الأهداف الخاصة للأشخاص المكونين له، وباختلاف الهدف تختلف الأشخاص الاعتبارية، فإذا كان الهدف عاماً، كان الشخص المعنوي شخصاً من أشخاص القانون العام، أما إذا كان الهدف خاصاً فيعتبر شخصاً من أشخاص القانون الخاص.

- **اعتراف السلطة المختصة في الدولة بهذه الشخصية المعنوية:** ينبغي لقيام الشخص الاعتباري الاعتراف به من طرف السلطة المختصة في الدولة بها، فلا يكفي الشرطين السابقين لقيام الشخصية المعنوية، بل ينبغي أن تقر السلطة المختصة هذه الشخصية وتعترف بها¹.

ولقد نص الدستور في مادته الأولى على أن الجزائر وحدة لا تتجزأ، ونص أيضاً بموجب المادة 19 على أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ومن خلال ذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أسس لنظام لامركزي في إطار التنظيم الإداري الجزائري، وبالرغم من أن الجزائر هي وحدة لا تتجزأ كما أشار إلى ذلك الدستور، إلا أن ذلك لم يمنع من تقسيم البلاد إلى وحدات أو أقاليم لامركزية، ويشير البعض في هذا الإطار إلى أن مسألة الجمع بين كل من وحدة الدولة من جهة، واستقلالية

¹ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 23، 24.

الجماعات المحلية من جهة ثانية لا يعتبر جمع بين فكرتين متناقضتين، بل هما فكرتين تكملان بعضهما البعض، لأن الغاية من هذا التقسيم تتمثل في توزيع العمل الإداري والمهام بين السلطات المركزية والسلطات المحلية¹. إن التمتع بالشخصية القانونية يعد أحد الضوابط القانونية المحددة للفرق بين اللامركزية الإقليمية عن الإدارة المركزية، ذلك أن الشخصية الاعتبارية للجهات اللامركزية ناتج عن مصالح متميزة يتم تسييرها من طرف الهيئات المحلية. ويرى الفقيه هوريو (Hauriou) أن التنظيم اللامركزي يقوم على وجود شخصيات اعتبارية كالمديريات والبلديات والمؤسسات العامة، كما يرى الفقيه أندريه دولوبادير André Delaubadaire أنه حتى تتمكن الجماعات الإقليمية من القيام بشؤونها المحلية يجب أن تكون لها قدرا من المال وحرية في التصرف فيها في إطار ميزانيتها، كما يرى أن من حقها أن تكون محلا للوفاء بالتزامات والمطالبة بالحقوق، و أن تمثل أمام المحاكم.

ويرى الفقيه جورج فوديل (Georges Vedel) بأن الشخصية المعنوية هي نتيجة طبيعية للامركزية مادامت تهدف إلى الاعتراف بوجود مصالح يحميها القانون.

ويرى بيار لاروك ومجموعة من الفقهاء الآخرين أن أساس الإدارة المحلية يكمن في مدى استقلاليتها، إذ يكون للجماعات المحلية حق إصدار قرارات نافذة لا تخضع لسلطة الإدارة المركزية ووصايتها عليها لا سيما فيما يخص إدارة المرافق المحلية². والشخصية المعنوية تؤمن وجود كيان قانوني جديد يضمن له التمتع بجميع الحقوق كما يستطيع من خلال ذلك ممارسة حرياته على أساس من المساواة مع باقي الأشخاص الأخرى، كما من شأنه الحصول على استقلال إداري ومالي يمكنه من الاستمرارية في القيام بأنشطته، وكذا تبرير الأعمال الصادرة من الموظفين التابعين له و ممثله الذين يعملون باسمه ولصالحه، كما يبقى قائما لا ينتهي بزوال ممثليه، فوجود مجموعات بشرية تجمعها مصالح مشتركة على المستوى المحلي يحتاج إلى إرادة موحدة تنطق باسم هذه المجموعات، وعلى هذا الأساس قامت أشخاص معنوية عامة إقليمية تتولى هذه المصالح وتمارس اختصاصاتها إلى جانب الدولة في حدود جغرافية معينة³.

2- موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية : لقد اختلف الفقه حول نظرية الشخصية الاعتبارية، فهناك من يعترف بها على سبيل الافتراض (نظرية الافتراض أو المجاز)، وهناك من يعترف بها على أساس الوجود الحقيقي (نظرية الشخصية الحقيقية)، وهناك اتجاه آخر ينكر تماما فكرة الشخصية الاعتبارية.

¹ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 93.

² - شويح بن عثمان، حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، مرجع سابق، ص 122، 123.

³ - فرجيات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 52.

أ- النظريات المعترفة بوجود الشخصية المعنوية

نجد في هذا الإطار نظريتين تعترفان بفكرة الشخصية المعنوية وتتمثل النظرية الأولى هي نظرية المجاز أو الافتراض القانوني، أما النظرية الثانية فتكمن في نظرية الشخصية الحقيقية.

أ1- نظرية الافتراض أو المجاز

ومن أبرز أصحاب هذه النظرية الفقهاء سافيني وجيز وبونار، حيث يرون أن الشخصية الاعتبارية هي من قبيل المجاز أو الافتراض القانوني، فالإنسان وحده هو يملك الشخصية الحقيقية، وهو الوحيد من يتمتع بالحقوق وكذلك الإرادة التي تؤهله لاكتسابها، كما يتحمل بالمقابل الالتزامات، بينما الشخصية الاعتبارية تعد من قبيل الافتراض، فالمشرع له أن يضيف هذه الصفة على مجموعات الأشخاص والأموال متى رأى فيها مصلحة أو فائدة اجتماعية أو اقتصادية وذلك بقصد تحقيق المصلحة العامة¹.

- تقدير النظرية

لقد تعرضت هذه النظرية للعديد من الانتقادات، حيث انطلق أصحاب هذه النظرية من فكرة أن من لا إرادة له فلا حق له، في حين أننا نكون بصدد حق دون وجود إرادة كما هو الحال بالنسبة للمجنون والصغير المميز فهؤلاء رغم افتقارهم للإرادة إلا أن حقوقهم مقررّة وثابتة.

- يلاحظ من منطوق هذه النظرية أنها تخلط بين مفهوم الشخصية في علم القانون والشخصية في علوم أخرى كالفلسفة وعلم النفس.

- الافتراض عدم، والعدم لا يولد شخصا ولا ينشئ حقا.

- إن فكرة الشخصية المعنوية الافتراضية لا يمكن إعمالها وتطبيقها بشأن الدولة لأنه في حالة التسليم بأن الدولة هي التي تنشئ الأشخاص المعنوية ولو على سبيل الافتراض فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو من أوجد الشخصية المعنوية للدولة؟².

أ2- الشخصية المعنوية فكرة حقيقية

من رواد هذه النظرية نجد جيرك ويلتمان وموريس هوريو وسالي، وينطلقون من كون الشخصية المعنوية هي حقيقة موجودة، كما هي حقيقة تكوين الإنسان من خلايا تجتمع لتشكيل حركاته وسكناته، وكذلك الشخص المعنوي فهو عبارة عن مجموعة أشخاص وأموال مرصودة للعمل ولخدمة غرض معين.

¹ - عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 37.

² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 143، 144.

ويتزعم هذه النظرية في فرنسا الفقيه فرنسوا جيني Francois Gény، و قد رد البروفيسور Jeau claude soyer وهو أحد المدافعين على هذه النظرية على قول ليون ديجي الذي قال بأنه " لم أجلس يوما لتناول وجبة مع شخص معنوي ((je n ai jamais déjeuné avec une personne morale) بقوله (moi non plus mais je l'ai souvent vu payer l'addition)، أي بمعنى وإن لم أجلس لتناول وجبة فطور مع شخص اعتباري، فإنني شاهدته يدفع فواتير الأكل" وكان ذلك بمناسبة كلامه عن المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية¹.

هذا وقد اختلف أصحاب هذه النظرية في كيفية وجود الإرادة الخاصة بالشخص المعنوي، و انقسموا في ذلك إلى اتجاهين :

-النظرية العضوية ربط أصحاب هذه النظرية في مجال التكوين بين كل من الشخص الطبيعي والشخص المعنوي، حيث يرون أنه إذا كان هناك جسم للشخص الطبيعي ويتكون هذا الجسم من مجموعة خلايا هي التي تبعث فيه الحياة والحيوية والنشاط، وتمكنه من الحركة وممارسة باقي التصرفات، وخلايا الشخص المعنوي هم الأفراد المكونين له، فاجتماعهم واتحادهم هو الذي يظهر ويخرج الشخص المعنوي إلى حيز الوجود.

-نقد النظرية: هذه النظرية تعتمد على تصور خيالي ومعادلة لا أساس لها من الصحة، لا سيما و أن فكرة الخلايا المعتمد عليها كفكرة بديلة تتوافر عليها النباتات والحيوانات رغم عدم تمتعها بالشخصية القانونية.

-نظرية الإرادة: ويرى أصحابها أنه إذا كان الشخص المعنوي يتكون من مجموع إرادات مكونه له فإن هذا الاجتماع ينتج عنه وجود إرادة جديدة ومستقلة عن الأشخاص المكونين له، وهذا هو جوهر فكرة الشخصية المعنوية.

-نقد النظرية : إن نجح أصحاب هذه النظرية في تفسير الشخصية القانونية لجماعات الأفراد فإنهم عجزوا على تفسير تجمعات الأموال².

ب- النظريات المنكرة للشخصية المعنوية.

على عكس النظريات السابقة، والتي تعترف بفكرة الشخصية المعنوية هناك نظريات أخرى تنكر هذه الفكرة، وترى ضرورة الاستغناء عنها وتعويضها ببدائل أو أفكار أخرى، وتتمثل هذه النظريات في كل من نظرية الغرض، ونظرية الملكية المشتركة.

¹ - يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الإداري، مرجع سابق، ص 35،36.

² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 144،145.

ب)1-نظرية الغرض يرى رواد هذه النظرية بأن الإنسان هو الشخص الحقيقي الوحيد في نظر القانون وأن الشخص المعنوي يعتبر محل افتراض لا أساس له من الواقع، ولذلك يرون أنه يجب الاستغناء كلية عن فكرة الشخصية المعنوية واستبدالها بفكرة الغرض من تجمع الأشخاص أو الأموال، فوحدة الغرض التي يسعى إلى تحقيقها تجمع الأشخاص أو الأموال هي التي تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة عن ذمة مكونه، كما تفرض له مجموعة من الالتزامات والحقوق.

-نقد النظرية : إن أهم نقد تم توجيهه إلى هذه النظرية يتمثل في أن الحقوق والالتزامات والذمة المالية المستقلة لا تكون ولا تستند إلا لشخص يعترف به القانون.

ب)2-نظرية الملكية المشتركة قالوا بأن الشخصية القانونية هي حكر على الشخص الطبيعي دون سواه، لذلك يرى هؤلاء أن الشخص المعنوي ليس هو صاحب الحق، بل الأشخاص الطبيعيون الذين يكونونه ففي الجمعيات مثلا أصحاب الحق هم كل أعضاء الجمعية وفي المؤسسات المنتفعون منها...إلخ.

-نقد النظرية:

إن الأخذ بهذه النظرية يترتب عنه الرجوع بالفكر القانوني إلى الوراء خاصة وأن فكرة الملكية المشتركة عرفت انتشارا في الحضارات القديمة قبل أن تظهر فكرة الشخصية المعنوية¹.

ج- موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية.

تنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري على أنه " الأشخاص الاعتبارية هي :

الدولة ، الولاية ، البلدية.

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

الشركات المدنية والتجارية.

الجمعيات والمؤسسات.

الوقف.

كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون الشخصية قانونية"².

¹ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، صص 145، 146.

² - المادة 49 من الأمر 75 / 58 المؤرخ في 26 / 09 / 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 78، المؤرخة في 30 / 09 / 1975 بالقانون 05 / 10 المؤرخ في 20 / 06 / 2005، والمعدلة بموجب المادة 21، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 44، المؤرخة في 26 / 06 / 2005.

ونلاحظ من خلال هذه المادة بأن المشرع الجزائري قد اعترف صراحة للبلدية والولاية بالشخصية الاعتبارية والوجود القانوني، وبذلك لهما كيانهما المستقل عن الدولة، كما اعترف للعديد من الكيانات الأخرى بالشخصية القانونية، والواضح من هذه المادة أن الكيانات هذه قد أوردتها المشرع على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، وذلك لأنه استعمل العبارة الأخيرة في نص المادة المذكورة "كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون الشخصية القانونية"، إضافة إلى أن القوانين الأساسية للعديد من التنظيمات تمنحها القوانين الأساسية الخاصة بها الشخصية المعنوية.

وقد تحدثت هذه المادة على نوعين من الأشخاص المعنوية (أشخاص معنوية عامة) و(أشخاص معنوية خاصة)، أما الأشخاص المعنوية العامة فهي تلك الأشخاص التي تخضع لقواعد القانون العام، وتمثل في كل من الدولة والولاية والبلدية وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، أما الأشخاص المعنوية الخاصة فهي التي تحكمها قواعد القانون الخاص، وتمثل في كل من الشركات المدنية والتجارية، والجمعيات والمؤسسات، الوقف.

إن اعتراف المشرع للولايات والبلديات بالشخصية المعنوية هو أهم عامل لاستقلالية هذه الجماعات، فبالرغم من توفر الشروط اللازمة لقيام الجماعات المحلية والمتمثلة في الإقليم الجغرافي، والأفراد القاطنين لهذا الإقليم، وكذا المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، إلا أنه لا يمكن قيامها كجماعات إقليمية بذاتها دون أن تمتلك الشخصية القانونية من خلال اعتراف المشرع بها، وفي هذا الإطار يرى البعض على أن التمتع بالشخصية المعنوية يعد الشرط القانوني الوحيد لقيام الجماعة الإقليمية، بحيث تعتبر الإطار الرسمي المعبر عنه من طرف المشرع من خلال إقراره بأن مجموعة من المصالح المحلية المختلفة عن المصالح الوطنية، و التي تمم مجموعة بشرية مترابطة بروابط عدة بلغت درجة كبيرة من التطور والتميز مما استدعى الاعتراف بها، وبهذا الاعتراف تكون مختلفة عن القبائل التي لم تبلغ ذلك الحد من التطور، وكذلك عن هيئات عدم التركيز التي لا تقوم على المصالح الخاصة المتميزة عن مصالح السلطات المركزية والتي لا تعتبر أشخاصا قانونية، وبالتالي لا تعتبر صورة أو شكلا من أشكال اللامركزية الإدارية، والاعتراف بالشخصية القانونية للجماعات الإقليمية يمنع من ممارسة السلطة الرئاسية عليها، على عكس هيئات عدم التركيز¹.

ثانيا: أهمية الشخصية القانونية

تحتل الشخصية المعنوية مكانة كبيرة في نطاق القانون لا سيما في نطاق القانون الإداري، بالمقارنة مع القانون الخاص الذي يمنح جل عنايته واهتمامه بالأفراد في مجال المعاملات بالمقارنة مع الأشخاص المعنوية الخاصة،

¹ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ص 96، 97.

أما القانون العام والقانون الإداري فهما يهتمان بالأشخاص المعنوية العامة، فالإدارة العامة بأنواعها سواء كانت مركزية أو لا مركزية ليست سوى أجهزة للأشخاص المعنوية العامة.

وتظهر ملامح الأهمية الفنية لفكرة الشخصية المعنوية في عملية التقسيم بالنسبة للأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للتنظيم الإداري للدولة، وكذا توزيع الاختصاصات بالنسبة للسلطات الإدارية إقليميا ومصلحيا، وتوزيع الاختصاصات وتحديد العلاقة بينهما¹.

أما عن الأهمية القانونية للشخصية المعنوية فإنها تلعب دورا هاما في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية، حيث من خلالها يمكن القيام بالأعمال والوظائف الإدارية بواسطة أشخاص طبيعيين باسم الأشخاص المعنوية العامة (الإدارية) ولحسابها، فهؤلاء الأشخاص يقومون بالأعمال القانونية والمادية باسم ولحساب الدولة، وتعتبر هذه الأعمال أعمالا للأشخاص الإدارية بالرغم من أنها تحققت وأنجزت بواسطة أشخاص طبيعيين، وبهذا أمكن بواسطة هذه الفكرة القانونية تجنيد طاقات وتنظيم جهود أشخاص طبيعيين في خدمة الدولة، بحيث أصبحوا فكرها المفكر وسواعدها المنفذة باسمها ولحسابها كشخص معنوي عام مستقل عن أشخاصهم وذواتهم². كما أن الاعتراف بالشخصية القانونية له مجموعة من الآثار:

- الأهلية. حيث ينشأ بمقتضاها حق التعاقد والتقاضي عن طريق النائب القانوني الممثل للشخص المعنوي، ومن ثم يكون للشخص الاعتباري القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، فله أن يباشر جميع التصرفات التي تدخل في مجال نشاطه كإبرام العقود والصفقات.

- نائب يعبر عن إرادتها. فلكل شخص معنوي نائب يعبر عن إرادته في تولي شؤونه، إذ لا بد من نائب يمثل الشخص المعنوي أمام الغير و أمام القضاء، على اعتبار أن الشخص المعنوي هو عبارة عن تجمع أموال وأشخاص، فلا بد من شخص يعبر عن إرادة هذه الجماعة، ويتصرف باسم ولحساب هذا الشخص المعنوي³.

- ذمة مالية مستقلة. يتمتع الشخص الاعتباري بذمة مالية مستقلة عن الدولة من جهة، وعن الذمة المالية للأشخاص المكونين له من جهة أخرى.

- حق التقاضي. للشخص المعنوي أهلية التقاضي فيمكنه أن يكون مدعيا أو مدعى عليه، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص الاعتبارية بعضها البعض، ويباشر هذا الحق عن الأشخاص الاعتبارية شخص طبيعى أو ما يعرف

¹ - معيني عبد القادر، السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2021، ص ص، 24، 25.

² - المرجع نفسه، ص 25.

³ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 29.

بالممثل القانوني¹. وبالتالي تستطيع الجماعات المحلية الدفاع عن مصالحها أمام القضاء، والتصدي أيضا للدعوي التي ترفع ضدها، وما كان لها هذا الحق لولا امتلاكها لصفة التقاضي الناتجة عن التمتع بالشخصية الاعتبارية².

المطلب الثاني: التقسيم الإداري للدولة إلى وحدات إدارية.

تعتبر مسألة تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية أولى المراحل لتأسيس نظام الإدارة المحلية، ويتأثر هذا التقسيم بمجموعة من العوامل منها الطبيعة الجغرافية للإقليم، إضافة إلى اعتبارات أخرى تاريخية واجتماعية واقتصادية. ويبنى التقسيم الإداري في الغالب على مستويين بحيث يضم المستوى الأول وحدات إدارية صغيرة تشكل قاعدة النظام المحلي في الدولة، وتعلوها وحدات إدارية أكبر تشكل المستوى الثاني.

ويرى البعض أنه كلما قل عدد المستويات ودرجات التقسيم الإداري، كلما سهل العمل من ديناميكية وسيرورة النشاط الإداري، كما يساهم في الحد من البيروقراطية، وطول تعقيد الاجراءات الإدارية المتعلقة بعمل الوحدات المحلية.

إن مسألة التقسيم الإقليمي هي مسألة جوهرية، ولذلك ينبغي أن يكون تقسيما مبنيا على أسس منطقية وعلمية، لا أن ألا يكون هذا التقسيم تقسيما عشوائيا، وكذلك بأن يأخذ بعين الاعتبار مدى قدرة الوحدة الإدارية على القيام الموكلة إليها، ولذلك لضمان الفرص المتساوية والتكافؤ بين الوحدات المحلية³.

إن من أهم مزايا التقسيم الإقليمي للإقليم تجسيد مبدأ تقسيم وتوزيع العمل، وتخفيف العبء على السلطات المركزية، ذلك أن تولى الوحدات الإدارية مسؤولية تسيير وإدارة الشؤون المحلية يخفف إلى حد كبير من المهام التي كانت ستتولاها السلطات المركزية لولا وجود هذه الوحدات الإدارية المحلية الموجودة ضمن أقاليم مقسمة ومتماثلة في خصائصها الجغرافية والاجتماعية، وهذا ما يمنح المواطن المحلي الاستفادة من خدمات إدارية تتفق والحاجيات التي لها خصوصية تختلف عن باقي حاجات المواطنين في وحدة إقليمية أخرى، وأي تفاوت في حجم هذه الوحدات وعدم تنظيمها بناء على أسس سليمة وعلمية سيؤثر سلبا على إشباع الحاجيات العامة، كما يؤثر سلبا على التنمية في تلك الوحدات ومن ثم على التنمية على الدولة بشكل عام، كما أن هناك ارتباط وثيق بين تقسيم الإقليم إلى وحدات إدارية وبين الديمقراطية وفعالية ممارستها داخل هذه الوحدات المحلية، إذ كلما صغر حجم الوحدة وقل عدد السكان الذين يقطنون فيها كلما ارتفع سقف المشاركة الشعبية الفاعلة ومنح المواطن اهتماما أكبر للشأن المحلي⁴.

¹ - عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 40، 41.

² - حرير أحمد، الاستقلالية المالية والمحلية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 103.

³ - جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر، بريطانيا، فرنسا، مرجع سابق، ص 52.

⁴ - المرجع نفسه، ص 52، 53.

وسوف نتطرق في هذا الإطار إلى المقصود بالتقسيم الإقليمي (الفرع الأول)، ثم نبين المعايير أو الأسس المعتمدة في عملية التقسيم الإقليمي (الفرع الثاني).

الفرع الأول : مفهوم التقسيم الإقليمي سوف يتم التطرق إلى تعريف التقسيم الإقليمي (أولا) ثم يتم التطرق إلى نماذجه أو صوره (ثانيا).

أولا: تعريف التقسيم الإقليمي. يعرف التقسيم الإقليمي على أنه العملية التي بموجبها يتسنى إحداث الوحدات الإقليمية على المستوى المحلي وتنطوي هذه المهمة في الحقيقة على مجموعة الإجراءات أهمها:

- تحديد المسافة المتوسطة للوحدة المراد إنشاؤها.
- رسم الحدود الجغرافية للوحدة.
- اختيار التسمية التي تفرقها عن غيرها من الوحدات الإقليمية.

والهدف من استعمال مصطلح الوحدة الإقليمية هو الإشارة أو الدلالة على المناطق أو الأجزاء التي تمارس على مستواها العمليات والنشاطات الإدارية بصرف النظر عن طبيعتها القانونية، أي أن عملية التقسيم الإقليمي بمعناها الضيق تكمن في تشكيل الوحدات الإقليمية قصد ممارسة مجموعة من العمليات الإدارية تختلف بحسب درجة وظيفة هذه الوحدات، غير أن مسؤولية تمتع هذه الوحدات بالشخصية الاعتبارية قصد مباشرة مهامها في تسيير وإدارة الشؤون والقضايا المحلية فإنها تعود للمشرع وحده.

وللتمييز بين هذه الوحدات الإقليمية والوحدات الأخرى التي لا تتوفر على الشخصية المعنوية تم تسميتها بالوحدات الإقليمية أو المحلية¹.

ثانيا: صور التقسيم الإقليمي. هناك نموذجين للتقسيم الإداري النموذج الإنجليزي والنموذج الفرنسي، ويقوم النموذج الإنجليزي على تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات غير متماثلة في أهميتها بل تشكل طبقات متفاوتة في التنظيم الإداري للدولة بحيث تختلف طرق تشكيل هيئاتها واختصاصاتها، وكذلك طرق الرقابة عليها، وعلى هذا الأساس تعددت في إنجلترا الوحدات المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية.

وتقسم الوحدات المحلية في بريطانيا منذ 1974 إلى ما يلي :

- **المقاطعات** والتي تعد أكبر الوحدات المحلية بالنسبة لنظام الحكم المحلي في بريطانيا، وهناك نوعين من المقاطعات مقاطعات حضرية ومقاطعات أخرى غير حضرية.

¹ - زروالية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، مرجع سابق، ص 229، 230.

- **المراكز** تنقسم كل مقاطعة إلى عدد من المراكز، وهذه الأخيرة تعتبر النوع الثاني في النظام المحلي، وكذلك هي بدورها تنقسم إلى نوعين مراكز حضرية وأخرى غير حضرية.

- **الأبرشيات** وتمثل المستوى الثالث من الوحدات المحلية، وهي عبارة عن وحدات ريفية يكون لها مجلس محلي، وسلطة التقرير فيها تتمثل في الجمعية العمومية أي من جميع سكان الأبرشية.

وينبغي الإشارة إلى أن هذا النظام يتميز بالمساواة بين جميع الوحدات بمختلف مستوياتها، حيث لا تمارس الوحدات الأعلى أي نوع من الإشراف أو الرقابة على الوحدات الأدنى الأمر الذي يحقق استقلالية الهيئات في القيام بتسيير الشؤون المحلية¹.

أما بالنسبة للنموذج الفرنسي فإنه يتبع أسلوب وحدة النمط في تحديد الاختصاصات المحلية، حيث يكفي القانون بالنص على قاعدة عامة مقتضاها اختصاص الوحدات المحلية التي تمثلها، هذا وينص القانون الفرنسي على اختصاصات المجالس المحلية التي تنتمي إلى كل مستوى بنفس الاختصاصات دون أي تمييز بين الوحدة الصغيرة والوحدة الكبيرة، وكذلك دون تمييز بين الوحدات المحلية والوحدات الريفية.

إن وحدات الإدارة المحلية في فرنسا تتكون من ثلاثة مستويات:

الأقاليم. تعتبر الأقاليم وحدة إقليمية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتدار بواسطة مجلس منتخب، ويندرج تحت كل إقليم من الأقاليم مجموعة من المحافظات، كما يوجد في كل إقليم مسؤول كبير تابع للسلطة المركزية يسمى بمفوض الجمهورية، حيث يتم تعيينه بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء، ويمثل مفوض الجمهورية الوزير الأول والوزراء في نطاق الإقليم، ومهمته تكمن في تنفيذ السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات، وكذلك تنفيذ القوانين واللوائح والإشراف والرقابة على أجهزة الدولة التنفيذية العاملة في نطاق الإقليم، كما يقوم بالتنسيق بين المحافظات المختلفة التابعة لذلك الإقليم.

ويقوم المجلس المنتخب بممارسة الاختصاصات المحلية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية، مع احترام اختصاصات الحكومة المركزية².

المحافظات تحتل المحافظات مركزا وسطا بين كل من الأقاليم والبلديات، وتتكون كل محافظة من عدد من البلديات، وتسير المحافظة من طرف المحافظ، والذي يعين بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء، ويعتبر المحافظ المسؤول الأول في المحافظة كما يمثل الوزير الأول والوزراء في المحافظة، ويشرف على الخدمات التي تقدم فيها، ويتولى

¹ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 13، 14.

² - شويح بن عثمان، حقوق وحرية الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، مرجع سابق، ص 56، 57.

تنفيذ السياسات العامة، وكذلك رعاية المصالح القومية، والعمل على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الحكومية، كما يمثل المحافظة لدى المجلس العام، هذا الأخير الذي يعتبر جهازا منتخبا يتحدد عدد أعضائه حسب عدد السكان، ومدة عهده تقدر بستة (06 سنوات)، أما بالنسبة للجنة التقنية للمحافظة فهي لجنة تتشكل من بين أعضاء المجلس العام للمحافظة وتتكون من 4 إلى 7 أعضاء، ومدته عهدها تقدر بسنة، ومهمتها القيام بمناقشة الموضوعات التي يعرضها المجلس عليها لإبداء الرأي، كما تمارس أيضا أي صلاحية يفوضها إياها المجلس العام¹.

البلديات وتحتل البلديات المرتبة الثالثة في التنظيم اللامركزي المحلي بعد كل من الإقليم والمحافظة وتم إنشاء البلديات في فرنسا بموجب قانون 14 ديسمبر 1789، ويتميز التنظيم المحلي البلدي بالتماثل باستثناء بلدية باريس². كما تتميز البلديات عن باقي مستويات الإدارة المحلية (الأقاليم والمحافظات) بوحدة السلطة المحلية، والمثلة في المجلس البلدي ورئيسه المنتخب الذي يعتبر في الوقت ذاته رئيسا تنفيذيا للمدينة (العمدة)، وهذا ما يجعل من البلديات أكثر الوحدات تعبيرا على الديمقراطية، إذ لا محل فيها لازدواجية السلطة كما هو الشأن في كل من الإقليم والمحافظة³.

الفرع الثاني: المعايير المعتمدة في التقسيم الإقليمي.

يهدف التقسيم الإداري في الأساس إلى تقليص وتخفيض الفوارق الجهوية، والبحث عن أفضل توزيع جغرافي للأنشطة الاقتصادية، وذلك حسب عدد السكان وكذلك حسب الموارد والإمكانيات الاقتصادية. وبالنظر إلى أن محور التنمية يشكل أكثر المحاور اهتماما لدى أي دولة، إذ تسعى الدول إلى النهوض بعملية التنمية، فإن التقسيم الإداري المبني على أسس سليمة سيساهم لا محالة في نجاح الجهود التنموية والآفاق المرجوة والمسطرة، ولذلك تعتبر مسألة التقسيم الإداري في غاية الأهمية، حيث تتم بواسطة قواعد ومعايير مدروسة ومن أهم هذه المعايير:

أولاً- معيار مساحة الوحدة المحلية.

تعتبر مسألة تقسيم الوحدات المحلية مسألة غاية في الصعوبة، وذلك نظرا للاختلاف الموجود بين الدول في حجم مساحتها بين السعة والضيق، هذا بغض النظر عن الكثافة السكانية المختلفة بينها كذلك، ولذلك ينبغي أن تكون المساحة ذات حجم مناسب، فلا تكون مساحتها صغيرة لدرجة عدم استيعاب المشاريع والمرافق التي تقام عليها، ولا كبيرة جدا حتى لا يؤدي ذلك إلى ضعف مساهمة المواطنين في إدارة شؤونها⁴.

¹ - الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، مرجع سابق، ص 81.

² - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 16.

³ - شويح بن عثمان، حقوق وحرمان الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، مرجع سابق، ص 60.

⁴ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 14.

ثانيا- معيار عدد سكان الوحدة المحلية.

يقوم بإدارة المرافق المحلية سكان الوحدة المحلية وذلك عن طريق ممثليهم، وهم المستفيدين من الخدمات التي تقدمها هذه المرافق، ويعتبر معيار الكثافة السكانية من بين المعايير المعتمدة في التقسيم الإقليمي للوحدات الإدارية، لكنه يعتبر معيار كاف لوحده لقياس الحد الأدنى لقيام وحدة محلية في الدول المختلفة، بل حتى داخل الدولة الواحدة، وذلك للاختلاف في كثافتها السكانية من دولة إلى أخرى¹.

ثالثا- معيار الموارد المالية و الاقتصادية.

تعتبر الموارد المالية والاقتصادية للوحدة المحلية مؤشرا على وجود مساحة كافية من الأرض لإقامة البرامج التي تحقق دخلا للوحدة المحلية، ويدعم ذلك وجود تعداد سكاني كبير يمدّها باليد العاملة الفنية، ويوسع من وعاءها في الرسوم والضرائب وال إيرادات الأخرى التي تمنح الوحدة المحلية الأموال الكافية لإقامة المشروعات المحلية اللازمة، وبالتالي إشباع الحاجات المحلية في الوحدات، ونظرا لأهمية الموارد المالية وأثرها على التقسيم الإقليمي للوحدات المحلية فإنها تعتبر من العوامل المهمة التي تستند عليها الدولة في عملية إنشاء الوحدات المحلية².

المطلب الثالث :الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

إن فكرة الاستقلالية بشكل عام لن تكون لها أهمية كبيرة ما لم يتبعها وجود استقلالية مالية، ذلك أن المال هو عصب الحياة الإدارية، وتعتبر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية أثرا من آثار اكتسابها للشخصية المعنوية، وقصد ضمان هذا الاستقلال وتعزيزه وجب أن تكون للجماعات المحلية موارد تساعد على تسيير مختلف الجوانب أو المهام المسندة إليها بحرية، وتبعدها عن الاعتماد على الدولة، وتنقسم الموارد أو إيرادات الجماعات المحلية إلى نوعين :إيرادات ذاتية (الفرع الأول)، وإيرادات خارجية (الفرع الثاني).

الفرع الأول الإيرادات الذاتية للجماعات المحلية. تمتلك الجماعات المحلية العديد من الموارد الذاتية إذ هناك موارد متعلقة بممتلكاتها (أولا) ، وموارد أخرى جبائية (ثانيا).

أولا : إيرادات الأملاك.

يوجد تحت تصرف الجماعات المحلية، أملاك تجلب لها إيرادات خاصة، مثل تأجير عقارتها، وكذلك فوائد أموالها في المصارف، وإيرادات الأسهم والسندات في سوق الأوراق المالية، وأرباح المشاريع التي أقامتها، أو ما تحصل

¹ - الجبري فيصل علي، مقومات استقلالية هيئات الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية دراسة مقارنة بريطانيا - مصر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عدن، الجمهورية اليمنية، 2003، ص ص 66، 67.

² - المرجع نفسه، ص 67.

عليه هذه الجماعات في صورة إيجار لأصولها العقارية، أو هي الإيرادات التي تتأتى من عملية استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملاكها العمومية والخاصة بها كشخص اعتباري، أو ما تتحصل عليه نتيجة استغلال أملاكها من طرف الغير¹.

وقد نصت المادة 157 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أن للبلدية أملاك عمومية وخاصة. أما الأملاك العمومية فقد فصلتها المادة 158 بنصها على أنه "تشكل الأملاك العمومية للبلدية من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية طبقاً لأحكام القانون المنظم للأملاك الوطنية....". بينما الأملاك الخاصة فقد تحدثت عليها المادة 159 بنصها على أنه "تشتمل الأملاك الخاصة للبلدية، على الخصوص على ما يأتي:

- جميع البنايات والأراضي التي تملكها البلدية غير المصنفة ضمن أملاكها، والمخصصة للمصالح والهياكل الإدارية.
- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها المتبقية ضمن الأملاك الخاصة للبلدية، أو التي أنجزتها بأموالها الخاصة.
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها البلدية.
- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة.
- العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية وفق ما نص عليه القانون.

- المساكن الإلزامية أو الوظيفية كما هي معرفة قانوناً والتي نقلت ملكيتها إلى البلدية.
- الأملاك التي ألغى تصنيفها من الأملاك العمومية الوطنية والعائدة إليها.
- الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية، والتي تقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون.
- الأملاك الآتية من الأملاك الخاصة للدولة أو الولاية التي تم التنازل عنها للبلدية أو انتقلت ملكيتها التامة إليها.
- الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته أو أنجزته البلدية بأموالها الخاصة.
- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها البلدية بأموالها الخاصة.
- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها، والتي تمثل مقابل قيمة حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي".

وتستطيع البلديات الانتفاع من أملاكها الخاصة، وذلك من خلال تأجير عقارتها عن طريق إجراء المزايدة، كما تقوم الدولة بتحويل بعض ممتلكاتها المنتجة للمداخيل لصالح البلديات، وذلك قصد مساعدتها على توفير

¹ - حرير أحمد، الاستقلالية المالية والمحلية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 230.

مداخليل إضافية، كما تسمح للبلديات الساحلية من الحصول على ناتج الامتياز السياحي للشواطئ أثناء موسم الاصطياف.

كما يمكن للبلدية الحصول على مداخليل أخرى من خلال:

- حقوق الوقوف التي تتحصل عليه البلدية في حالة شغل لموقع من الطرقات العمومية، ولمدة محددة كعرض البضائع على الأرصفة، أو استخدام المقاهي للأرصفة من خلال وضع الطاولات والكراسي أمام المقاهي أو بجانبها، ووقوف السيارات على حافة الطريق وأماكن الوقوف المعدة لذلك.

- حقوق الموضع والوقوف في الأسواق العمومية والمعارض، والمتمثلة في إيجار مواقع الأسواق العمومية و المعارض.

- حقوق وضع اللافتات وعناوين المحلات التجارية و المهنية.

- أتاوى شغل الأملاك العامة للبلديات، حيث يمكن لهذه الأخيرة الترخيص للأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية شغل أملاكها العمومية مقابل دفع أتاوى مثل الترخيص المتعلق بإنشاء محطات لتوزيع مادة البنزين¹.

ثانيا: الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية. تعتبر الموارد الجبائية مصدرا هاما لتمويل الجماعات المحلية وحتى بالنسبة للدولة حيث تعتمد بشكل رئيسي في ميزانيتها على الجبائية بمختلف أشكالها، وهذه الضرائب منها ما تعود نسبها لصالح الجماعات المحلية بصورة كاملة، ومنها ما تشترك فيها مع هيئات أخرى.

1-الضرائب المحصلة بصفة كلية لفائدة الجماعات المحلية. و هي تلك الضرائب التي تعود عائداً للجماعات المحلية، وتتمثل في الرسم العقاري، ورسم الإقامة، ورسم السكن، ورسم التطهير، والرسم على اللحوم، ورسم الحفلات، والرسم على الإعلانات والصفائح المهنية، و الرسم على رخص العقارات.

أ- الرسم العقاري: هو ضريبة مباشرة سنوية عينية على الملكيات العقارية المبنية وغير المبنية، يتم فرضه على أساس القيمة الإيجارية الجبائية السنوية في البلدية التي توجد بها الأملاك الخاضعة للضريبة، كما يؤخذ بعين الاعتبار في فرضه نوعية المنطقة الموجودة فيها تلك الأملاك، ومن يتحمل هذه الضريبة هم الأشخاص التالية:

-صاحب حق الملكية أو حق مماثل على تلك العقارات المبنية وغير المبنية.

-المستفيد من الترخيص، أو صاحب حق الامتياز، وذلك في حالة وجود رخصة أو عقد خاص بالامتياز.

-المستفيد من السكن بالنسبة للسكنات بصيغة البيع بالإيجار.

- المستأجر وهذا متعلق بالسكنات العمومية الإيجارية التابعة للقطاع العام.

¹- كيلالي عواد، تمويل الجماعات المحلية، مذرة لنيل شهادة ماجستير، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2017، 2016، ص ص 116، 117.

- المفوض بالنسبة لعقود القرض التجاري المالي.

- المستفيد من حق الانتفاع أو المستأجر بالحكر أو مستأجر للبناء أو باسم كل واحد من أعضاء هيئة، وذلك بالنسبة للحصة التي تعود لكل عضو في العقارات الاجتماعية فيما يخص الهيئات العقارية المتعلقة بالملكيات المشتركة¹.

ويطبق هذا الرسم إما على الملكيات المبنية أو الملكيات غير المبنية.

أ) 1- الرسم العقاري على الملكيات المبنية

يطبق هذا الرسم على أساس المساحة الخاصة بالملكية بالمتر المربع والقيمة التجارية تكون بمعدل 3% وبالرغم من أن حاصل هذا الرسم يعود لفائدة البلديات بصفة كلية إلا أن عائداته المحصلة تعتبر ضئيلة جدا، ومرد ذلك صعوبة عملية التحصيل، والتي ساهمت فيها عدة عوامل منها عدم إحصاء ملاك العقارات وذلك بالنظر لعدم وجود عقود الملكية لبعض الأراضي، وكذلك لعدم استرجاع الأراضي التابعة للمؤسسات الاقتصادية الوطنية والمحلية بعد عملية خوصصتها.

ويشمل هذا الرسم جميع المنشآت الخاصة بإيواء الأشخاص أو المنتوجات، ويشمل أيضا المنشآت المرتبطة بمحطات النقل الجوي والبحري والبري والسكك الحديدية، وكذلك الأراضي الملحقة بها المستعملة لأغراض تجارية أو لإيداع البضائع سواء كان شغلها بمقابل أو بدون مقابل².

وكذلك أراضي بنايات بجميع أنواعها والقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها ولا يمكن الاستغناء عنها³. هذا، ويتم احتساب هذا الرسم بناء على الأساس الخاضع للضريبة ويكون بمعدل 03 % غير أن الملكيات ذات الاستعمال السكني المملوكة من طرف الأشخاص الطبيعيين، والتي تقع في مناطق محددة وغير مشغولة فإنها تخضع لمعدل مضاعف بنسبة 10% وتكون النسب على قدر مساحة الملكيات على النحو التالي:

05 % عندما تساوي مساحة الملكية 500 متر مربع أو يقل.

07 % عندما تفوق مساحة الملكية 500 م² وتقل أو تساوي 1000 م².

10 % عندما تفوق مساحتها 1000 م⁴.

¹ - عصام صيف، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الحاج لخضر، الجزائر، 2018/2017، ص ص 109، 110.

² - بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية " حالة البلديات"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، وهران، الجزائر، 2015/2014، ص 75.

³ - المادة 249 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

⁴ - المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

ويكون فرض الضريبة من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل م² في المساحة الخاضعة للضريبة، كما يحدد أساس فرض هذه الضريبة بعد تخفيض يساوي 2 % وذلك بمراعاة مدى قدم تلك الملكية المبنية بشرط ألا يتجاوز هذا التخفيض حد أقصى 25 %¹.

كما يؤسس هذا الرسم طبقاً للقيمة الإيجارية الجبائية المحددة حسب المتر المربع وحسب المنطقة والمناطق الفرعية². وتحدد القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع على النحو التالي³. بالنسبة للعقارات أو إيجار العقارات ذات الاستعمال السكني.

المنطقة الفرعية 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ: 890	أ: 816	أ: 742	أ: 668
ب: 816	ب: 742	ب: 668	ب: 594
ج: 742	ج: 668	ج: 594	ج: 520

بالنسبة للمحلات التجارية والصناعية:

تحدد القيمة الإيجارية الجبائية لهذه المحلات كما يلي⁴:

المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ: 1782	أ: 1632	أ: 1484	أ: 1338
ب: 1632	ب: 1484	ب: 1338	ب: 1188
ج: 1484	ج: 1338	ج: 1188	ج: 1038

بالنسبة للأراضي الملحقة بالملكيات المبنية:

تحدد القيمة الإيجارية الجبائية للأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية لكل متر مربع من المساحة كما يأتي:

ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في قطاعات عمرانية⁵.

المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
44	36	26	14

¹ - المادة 254 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

² - المادة 256 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

³ - المادة 257 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

⁴ - المادة 259 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

⁵ - المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في قطاعات قابلة للتعمير

المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
32	26	20	12

وتحدد مساحات الأراضي الخاضعة للضريبة والتي تشكل ملحقات الملكية المعينة بالفارق بين المساحة العقارية لتلك الملكية و المساحة التي تمتد على رقعتها المباني التي شيدت عليها¹.

وقد أورد المشرع مجموعة من الإعفاءات التي تتعلق بالملكيات المبنية، و تتمثل في الملكيات المخصصة لمرفق عام أو ذي منفعة عامة ولا تحقق دخلا، و العقارات التابعة للدولة و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و التي تمارس نشاط في مجال التعليم و البحث العلمي و الحماية الصحية و الاجتماعية و في ميدان الثقافة و الرياضة².

- كما تعفى كذلك من هذا الرسم البناءات المخصصة للقيام بشعائر دينية، وكذا الأملاك العمومية التابعة للوقف و المتكونة من ملكيات مبنية، وكذا العقارات التابعة للدول الأجنبية و المخصصة للرسمية للبعثات الدبلوماسية و القنصلية المعتمدة لدى الحكومة الجزائرية، وكذا العقارات التابعة للملكيات الدولية المعتمدة بالجزائر و تجهيزات المستثمرات الفلاحية³.

كما أن هناك إعفاءات مؤقتة نصت عليها المادة 252 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وتتمثل هذه الإعفاءات فيما يلي:

- العقارات أو أجزاء العقارات المصرح بأنها غير صحية، أو التي على وشك الانهيار والتي أبطل تخصيصها.
- الملكيات المبنية التي تشكل الملكية الوحيدة أو السكن الرئيسي للمالكين على أن يتجاوز المبلغ السنوي للضريبة 1.400 دج، و ألا يتجاوز الدخل الشهري للخاضعين للضريبة المعينين مرتين الأجر الوطني الأدنى المضمون.
- 3 البناءات الجديدة و إعادة البناءات و إضافة البناءات.
- 4 البناءات و إضافة البناءات المستعملة في النشاطات التي يمارسها الشباب ذوي المشاريع المؤهلين للاستفادة من إعانة الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، أو الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر، أو الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة لمدة 03 سنوات ابتداء من تاريخ إنجازها.

¹ - المادة 261 فقرة أ من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

² - المادة 250 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

³ - المادة 251 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

-مدة الاعفاء المؤقت لهذا الرسم:

06 سنوات عندما تكون هذه البنائيات و إضافة البنائيات مقامة في مناطق يجب ترقيتها وتمدد إلى 10 سنوات عندما تكون هذه البنائيات وإضافات البنائيات المستعملة في إطار الأنشطة الممارسة من طرف الشباب ذوي المشاريع المؤهلين من الاستفادة من اعانة الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب أو الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة أو الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر مقامة في مناطق تستفيد من إعانة الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب.

تمدد مدة الاعفاء إلى 06 سنوات عندما تكون هذه البنائيات و إضافات البنائيات المستعملة في إطار الأنشطة الممارسة من طرف الشباب ذوي المشاريع المؤهلين للاستفادة من إعانة الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، أو الصندوق الوطني للتأمين على دعم البطالة، أو الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر مقامة في مناطق تستفيد من إعانة الصندوق الخاص لتطوير الهضاب العليا.

السكن العمومي الإيجاري التابع للقطاع العام شريطة أن يستوفي المؤجر أو صاحب هذا المسكن الشرطين المحددين في النقطتين الثانية والثالثة المذكورة في هذه المادة¹.

أ)2- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

وهو عبارة عن رسم سنوي يفرض على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها إلا ما كانت معفاة صراحة من الضريبة ولقد حددتها المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021 وتمثل فيما يلي :

1 - الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير بما فيها الأراضي قيد التعمير غير خاضعة لحد الآن للرسم العقاري للملكيات المبنية .

2 - المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق.

3 - مناجم الملح الأراضي الفلاحية.

- أساس فرض الضريبة : يكون من خلال ناتج حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع أو المكتر الواحد حسب الحالة طبقا للمساحة الخاضعة للضريبة.

- الأراضي الموجودة في قطاعات عمرانية.

المنطقة الفرعية	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أراضي معدة للبناء	300	240	180	100

¹ - المادة 252 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

18	32	44	54	أراضي أخرى مستعملة كأراضي للنزهة و حدائق للترفيه وملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية
----	----	----	----	---

الأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المتوسط وقطاع التعمير المستقبلي

المنطقة الفرعية	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أراضي معدة للبناء	110	88	66	34
أراضي أخرى مستعملة كأراضي للنزهة وحدائق للترفيه وملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية	44	34	26	14

المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق ومناجم الملح والسيخات

منطقة 1	منطقة 2	منطقة 3	منطقة 4
110	88	66	34

الأراضي الفلاحية تحدد القيمة الايجارية حسب الهكتار وحسب المنطقة كالتالي

المنطقة	المسقية	اليابسة
أ	15.000	2.500
ب	11.250	1874
ج	5.962	994
د	750	

ويتم حساب الرسم على الملكيات غير المبنية بعد أن يطبق على أساس الضريبة بنسبة

05% بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية.

بالنسبة للأراضي العمرانية يتم تحديد نسبة الرسم كما يلي:

05% عندما تكون مساحة الأراضي أقل من 500 م² أو تساويها.

07% عندما تفوق مساحة الأراضي 2500م² وتقل أو تساوي 1.000م².

10% عندما تفوق مساحة الأراضي 1.000م².

03% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

غير أن الملكيات غير المبنية التي تتواجد في المناطق العمرانية أو الواجب تدميرها والتي لم تنشأ عليه بنايات منذ 03 سنوات ابتداء من تاريخ الحصول على رخصة البناء و صدور رخصة التجزئة فإن الحقوق المستحقة ترفع إلى أربعة أضعاف¹.

وتعفى الملكيات غير المبنية التالية من هذا الرسم :

- الملكيات التابعة للدولة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية أو العلمية أو التعليمية أو الإسعافية عندما تكون مخصصة لنشاط ذو منفعة عامة وغير مدرة لأرباح.

لا يطبق هذا الإعفاء على الملكيات التابعة لهيئات الدولة والولايات والبلديات التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا.

- الأراضي التي تشغلها السكن الحديدي.

- الأملاك التابعة للأوقاف العمومية والمتكونة من ملكيات غير مبنية.

- الأراضي والقطع الأرضية الخاضعة للرسم العقاري على الملكيات المبنية².

ب - رسم التطهير : لقد تم استحداث الرسم على التطهير أو كما يسمى بالرسم على رفع القمامات المنزلية بموجب المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19 جانفي 1993 وهو عبارة عن رسم سنوي يؤسس لفائدة البلديات التي تشغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية وذلك على كل الملكيات المبنية³. ويحدد هذا الرسم كالاتي :

ما بين 1500 دج و 2000 دج على كل محل ذي استعمال سكني.

ما بين 4000 دج و 14000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه.

ما بين 10.000 و 25.000 دج على كل أرض مهياة للتخميم والمقطورات.

¹ - المادة 261، فقرة - ز - ، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

² - المادة 261 الفقرة - ه - من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

³ - بلبشير عبد الكرم، التسيير المالي المحلي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجليلي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2018/2019، ص 49.

ما بين 22.000 دج و 132.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابه ينتج كميات من النفايات تفوق الأصناف المذكورة.

ويتم تحديد هذا الرسم في إطار هذه التعريفات بناء على مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي، وبعد أخذ رأي السلطة الوصية¹.

كما تعفى من هذا الرسم الملكيات المبنية التي لا تستفيد من خدمات رفع القمامات المنزلية².

ج- رسم الإقامة.

لقد تم استحداث هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1998، وتستفيد من هذا الرسم البلديات أو تجمع البلديات المصنفة في محطات سياحية أو مناخية أو هيدرو معدنية أو استحماميه أو مختلطة، ولا يفرض إلا على الأشخاص غير المقيمين في البلديات وليست لهم إقامة خاضعة للرسم العقاري³.

ونشير بأنه قد تم توسيع الاستفادة من هذا الرسم لفائدة جميع البلديات على المستوى الوطني، وذلك من خلال قانون المالية التكميلي لسنة 2008⁴، وينبغي على البلديات التصويت على رسم الإقامة بموجب مداولة، وتؤسس تعريفه هذا الرسم على الشخص الواحد، وعلى اليوم الواحد، وذلك في حدود 50 إلى 60 دج ولا تتجاوز 100 دج للعائلة الواحدة.

أما بالنسبة للفنادق ذات ثلاثة نجوم و أكثر تحدد، تعريفه هذا الرسم ب 200 دج للفنادق ذات ثلاث نجوم، و 400 دج بالنسبة للفنادق ذات أربع نجوم، و 600 دج، بالنسبة للفنادق ذات خمس نجوم⁵.

د- الرسم على السكن.

تم استحداث هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2003⁶، وهو عبارة عن رسم سنوي على السكن ويكون ذلك على المحلات ذات الطابع السكني أو ذات الطابع المهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة وكذا مجموع بلديات ولايات كل من الجزائر العاصمة وعنابة وقسنطينة ووهران.

¹ - المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

² - المادة 265 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

³ - المواد 62،59 من القانون رقم 02/97 المؤرخ في 1997/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية، العدد 89، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1997.

⁴ - المادة 26 من الأمر رقم 02/08 المؤرخ في 2008 /07/24، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 27/07/2008.

⁵ - المادة 26 من الأمر 02/08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

⁶ - القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 86، الصادرة بتاريخ 25/12/2002.

أما بالنسبة لتعريفه أو تحديد مبلغ هذا الرسم فإنه يكون ب 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، و 1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني.

ويجب أن نشير بأن طريقة تحصيل هذا الرسم لفائدة البلديات يكون عن طريق فواتير الكهرباء والغاز حسب دورية الدفع الصادرة عن مؤسسة توزيع الكهرباء والغاز (سونلغاز)، ليتم دفع ناتج أو حاصل هذا الرسم لفائدة البلديات المعنية¹.

ووجبت الإشارة إلى وجود تناقض بين نص المادة 67 والتي تشير بشكل صريح على أن عائدات هذا الرسم تعود إلى فائدة البلديات المعنية وبين نص المادة 123 من نفس القانون والتي تشير إلى تخصيص ناتج هذا الرسم لفائدة الصندوق الخاص لإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية، والموضوع تحت وصاية الوالي بصفته الأمر بالصرف للصندوق².

هـ- الرسم الصحي على اللحوم.

تم استحداث هذا الرسم بموجب الأمر رقم 104/76 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة³، وهو رسم يتم دفعه لفائدة البلديات، وذلك من طرف مالكي الحيوانات أثناء الذبح، وتمثل الحيوانات في الخيليات و الجمليات والبقرات والضأنيات و العنزيات⁴.

و- الرسم على الحفلات.

تم تأسيس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1966⁵، ويؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات وذلك في المناطق التي تنظم احتفالات الأفراس العائلية مع الموسيقى، ويكون من خلال الحصول على رخصة تقدمه مصالح الشرطة المعنية⁶.

ونشير بأنه قد تم تعديل هذا الرسم والتعريف المفروضة عليه بموجب قانون المالية لسنة 2001⁷. حيث أشارت المادة 36 منه على أنه يدفع هذا الرسم عن طريق تسليم سند قبض للطرف الذي قام بالدفع وذلك قبل بداية

¹ - المادة 67 من القانون 11/02 المتضمن قانون المالية.

² - دلالى عبد الجليل، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسمسيلت، 2021/2022، ص 196.

³ - الأمر رقم 104/76 المؤرخ في 09/12/1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

⁴ - المادة 446 من الأمر 104/76، المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

⁵ - الأمر 65 / 320 المؤرخ في 31/12/1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية، العدد 108، الصادرة في 31 /12/1965

⁶ - المادة 105 من الأمر 320/65، المتضمن قانون المالية لسنة 1966.

⁷ - القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية، العدد 80، الصادرة بتاريخ

24 ديسمبر 2000.

الحفل، كما حدد التعريف من 500 الى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة صباحا، ومن 1000 إلى 1500 دج عن كل يوم إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد السابعة ليلا، وتحدد هذه التعريفات بموجب قرار من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك بعد إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي وموافقة السلطة الوصية عليها¹.

ز-الرسم على الاعلانات والصفائح المهنية.

لقد تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2000، وهو رسم يطبق على الإعلانات والصفائح المهنية باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني حسب ما نصت عليه المادة 56 من القانون رقم 11/99 المضمن قانون المالية لسنة 2000².
ويؤسس هذا الرسم على :

- الإعلانات على الأوراق العادية، المطبوعة والمخطوطة باليد.
- الإعلانات التي تعرضت إلى تجهيز ما قصد إطالة بقائها، سواء تم تحويل هذا الورق وتثبيتته، أو كانت هذه الإعلانات مغطاة بزجاج، أو مادة أخرى، أو تم الصاقها قبل وضعها على قماش أو قطع معدنية ومسماة إعلانات على ورق مجهزة ومحمية.
- الإعلانات المدهونة أو بصفة عامة المعلقة في مكان عمومي حتى ولو كانت غير موجودة على بناية ولا على جدار، أي بعبارة أخرى الإعلانات الأخرى غير تلك المطبوعة أو المخطوطة على الورق.
- الإعلانات المضيئة المكونة من مجموعة حروف أو إشارات موضوعة بصفة خاصة فوق الهيكل المبني أو ركيزة ما لجعل الإعلان مرئيا في النهار والليل.
- الصفائح المهنية من كل المواد مخصصة للتعريف بالنشاط و مكان ممارسة العمل.
- جدول يوضح مبلغ الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة وحسب حجم هذه الأخيرة .

المبلغ (دج)	تعيين الإعلانات
-------------	-----------------

¹ - المادة 36 من القانون 06/2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001.

² - المادة 56 من القانون 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية، العدد 92، المؤرخة في 1999/12/25.

	1- الإعلانات على الورق العادي ، مطبوعة أو مخططة باليد :
20	-الحجم يقل أو يساوي واحد (1)متر مربع
30	-أكبر من واحد (1)متر مربع
	2-الإعلانات على ورق مجهزة أو محمية
40	-الحجم يقل أو يساوي واحد (1)متر مربع
80	-الحجم أكبر من واحد (1)متر مربع

– جدول يحدد مبلغ الرسم حسب الفترات السنوية وحسب حجم الإعلان، كما هي موضحة أدناه :

المبلغ (دج)	تعيين الإعلانات والصفائح المهنية
	1-إعلانات مدهونة :
100	-حجم يقل أو يساوي واحد (1)متر مربع
150	-حجم أكبر من واحد (1)متر مربع
	2-إعلانات مضاءة :
200	-حجم بالمتر المربع أو جزء من متر مربع
	3- صفائح مهنية :
500	-حجم يقل أو يساوي نصف (1/2)متر مربع
750	-مساحتها أكبر من نصف (1/2)متر مربع

ج- الرسم على رخص العقارات

تم إنشاء هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2000¹، وتم تعديل هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2018، وهو عبارة عن رسم يؤسس لفائدة البلديات يكون محله عقود التعمير وكل الرخص والشهادات المتعلقة بها، وتنقسم هذه الشهادات والرخص إلى سبعة أنواع².

-الرسم على رخصة البناء: ويحدد مبلغ بين 40 و 300 دج للمتر المربع إذا كانت البناءات ذات استعمال سكني، ومن 50 دج إلى 650 دج للمتر المربع إذا كانت البناءات في إطار الترقية العقارية، ومن 100.000

¹ - المادة 55 من القانون رقم 11/99 المتضمن قانون المالية لسنة 2000.

² - المادة 77 من القانون 11/17 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 1999/12/ 28.

دج إلى 650 دج، ومن 100.000 دج إلى 300.000 دج إذا كانت البنايات ذات استعمال تجاري أو صناعي.

– الرسم على رخصة التجزئة : يحدد مبلغ هذا الرسم من 3000 دج إلى 300.000 دج إذا كانت التجزئة ذات استعمال سكني، ومن 9.000 دج إلى 45.000 دج إذا كانت التجزئة ذات استعمال تجاري أو صناعي.

– الرسم على رخصة الهدم : ويكون عند تسليم الرخصة ب 300 دج للمساحة المبنية.

– الرسم على شهادة المطابقة ويحدد المبلغ من 05 دج إلى 75 دج للمتر المربع التي كانت البنايات ذات استعمال سكني، ومن 10 دج إلى 100 دج للمتر المربع إذا كانت البنايات في إطار الترقية العقارية، ومن 12.000 إلى 40.000 دج للمتر المربع إذا كانت البنايات ذات استعمال تجاري أو صناعي.

– الرسم على شهادة التقسيم : يحدد المبلغ عند تسليم الشهادة ب 3000 دج.

– الرسم على شهادة التعمير : ويحدد عند تسليم الشهادة ب 3000 دج.

– الرسم على شهادة قابلية الاستغلال : ويحدد من 500 دج إلى 45.000 دج للمتر المربع إذا كانت التجزئة ذات استعمال سكني، ومن 1500 دج إلى 6500 دج للمتر المربع إذا كانت التجزئة ذات استعمال تجاري أو صناعي.

2-الايادات الجبائية المحصلة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية.

وهذه الايرادات لا تعود عائداً بصفة كلية للجماعات المحلية، بل تكون لها جزء فقط منها وذلك مع الدولة أو صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أو بعض الصناديق الأخرى، وتتمثل هذه الايرادات في:

أ-الرسم على النشاط المهني:

لقد تم استحداث هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996¹، وجاء هذا الرسم كنتيجة للإصلاح الجبائي لسنة 1992 معوضاً بذلك الرسم على النشاط الصناعي والتجاري TUGP والرسم على النشاط غير التجاري TUGPS، وهو عبارة عن رسم يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذي يقومون بممارسة نشاط صناعي أو تجاري أو غير تجاري، ويفرض الرسم على رقم أعمال يحققه هؤلاء الأشخاص في الجزائر الذين يمارسون نشاطاً تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح المهنية أو للضريبة على أرباح الشركات².

¹ – المادة 21 من الأمر رقم 27/95 المؤرخ في 30 /12/ 1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 1995/12/30.

² – المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

وتقدر نسبة هذا الرسم ب 2 % ويرفع إلى نسبة 3% عندما يتعلق الأمر برقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب وتكون نسبة هذا الرسم موزعة على النحو التالي¹.

حصة البلدية 66%.

حصة الولاية 29%.

حصة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 5%.

ب-الضريبة الجزافية الوحيدة :

تم استحداثها بموجب قانون المالية لسنة 2007²، وتم إجراء تعديل عليها بموجب قانون المالية لسنة 2020³، وهي عبارة عن ضريبة جزافية تقوم بتغطية الضريبة على الدخل الإجمالي، الرسم على القيمة المضافة، والرسم على النشاط المهني.

وتخضع لهذه الضريبة الشركات المدنية ذات الطابع المهني، و الأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون نشاطا صناعيا وتجاريا، وغير تجاري وحرفي، وكذلك التعاونيات الحرفية والصناعات التقليدية التي لا يتجاوز رقم أعمالها السنوي أو إيراداتها المهنية السنوية خمسة عشر مليون دينار (15.000.000) ما عدا تلك التي اختارت نظام فرض الضريبة حسب الربح الحقيقي⁴، وتقسم حصص هذه الضريبة على النحو التالي⁵:

- ميزانية الدولة 49%.

- غرفة التجارة والصناعة 0.5%.

- الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.01%.

- غرف الصناعة التقليدية والمهن 0.24%.

- البلديات 40.25%.

- الولاية 5%.

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5%.

¹ - المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

² - الأمر رقم 24/06، المؤرخ في 26/12/2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادرة في 27/12/2006.

³ - الأمر رقم 14/19، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، المؤرخ في 11/12/2019، الجريدة الرسمية، العدد 81، الصادرة في 30/12/2019.

⁴ - المواد 282 مكرر، 282 مكرر 1، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

⁵ - المادة 282 مكرر 5 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

ج- الرسم على القيمة المضافة

تم استحداث هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1991¹، وذلك لتعويض الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج، والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات، ولم يدخل إلى حيز التنفيذ إلى غاية صدور قانون المالية لسنة 1992، وذلك تزامنا مع الاصلاحات الجبائية التي تم إحداثها آنذاك، ويفرض هذا الرسم على الإنفاق وعلى الاستهلاك الإجمالي، ويرد على المبيعات و كذلك التسليمات التي يقوم بها المنتجون، وتلك التي تكون حالتها الأصلية من المنتجات والبضائع المستوردة والمنجزة والمبيعات، وعمليات الإيجار، وكذلك مختلف الخدمات والأشغال العقارية وغيرها²، ويتم فرضه بمعدلين المعدل العادي المقدر بنسبة 19%³، والمعدل الثاني هو المعدل المنخفض بنسبة 9%⁴.

وبالنسبة لتوزيع عائدات هذا الرسم فإنه ينبغي التمييز بين العمليات المحققة في الداخل وبين العمليات المحققة عند الاستيراد، حيث تحصل البلدية على نسبة 10% بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل، على أن يتم التنازل على هذه النسبة لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية فيما يخص العمليات المنجزة من قبل المؤسسات التابعة لاختصاص مديريةية المؤسسات الكبرى، في حين تحصل البلدية على نسبة 15% من عائدات الرسم عندما يتعلق الأمر بالعمليات المحققة عند الاستيراد إذا تعلق الأمر بالبلديات مقر المكاتب الجمركية على الحدود البرية التي تنجز عملية الاستيراد⁵.

د- الضريبة على الثروة:

كانت تسمى من قبل بالضريبة على الأملاك، وتم استحداثها بموجب قانون المالية لسنة 1994، ثم تم تعديل تسميتها بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2020، بالتسمية الحالية وهي الضريبة على الأملاك⁶. ويخضع لهذه الضريبة كل من الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأموالهم الموجودة في الجزائر أو خارجها، وكذلك الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأموالهم

¹ - القانون رقم 36/90، المؤرخ في 1990/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية، العدد 57، الصادرة بتاريخ 1990/12/31.

² - دلالي عبد الجليل، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 199، 200.

³ - المادة 26 من القانون رقم 14/16، المؤرخ في 2016/12/28، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 2016/12/29.

⁴ - المادة 27 من القانون رقم ، 14/16 المتضمن قانون المالية لسنة 2017.

⁵ - المادة 161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال، ط 2020.

⁶ - المادة 13 من القانون رقم 07/20 المؤرخ في 2020/06/04، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 33، الصادرة بتاريخ 2020/06/04.

الموجودة في الجزائر، وكذلك الأشخاص الطبيعيون الذين يتواجد مقرهم الجبائي بالجزائر ولا يجوزون أملاكاً بحسب عناصر مستواهم المعيشي، والذين تختلف كيفية خضوعهم للضريبة بحسب وضعية مقرهم الجبائي والأملاك التي يجوزونها¹، وتحدد نسبة الضريبة حسب السلم التصاعدي وذلك من المبالغ 100.000.000 إلى ما يفوق 450.000.000 دج ومن نسب 0.15% إلى 1².

وتستفيد البلديات من نسبة 30% من هذه الضريبة³.

هـ- الضريبة على الدخل الإجمالي:

تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى بالضريبة على الدخل الإجمالي وتفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة، كما تفرض بنسبة وفق للسلم التصاعدي وبحسب قيمة الدخل الخاص بالمكلف بالضريبة من 120.000 دج إلى 1.440.000 دج⁴. وتعود نسبة 50% من هذه الضريبة على الدخل الإجمالي لفائدة البلديات⁵.

الفرع الثاني : الإيرادات المالية الخارجية للجماعات المحلية.

تعتبر الإعانات المالية الخارجية للدولة من أهم موارد الجماعات المحلية، حيث تشكل نسبة كبيرة في ميزانيتها بالمقارنة مع العائدات الأخرى، ذلك أن هذه الأخيرة و نظراً إلى للعديد من العوامل أصبحت لا تلي المبتغى منها في سد حاجيات هذه الجماعات، وهو ما يحتم على هذه الأخيرة الاستعانة بإيرادات أخرى وتمثل الإيرادات الخارجية فيما يلي القروض (أولاً) كما هناك الهبات والوصايا (ثانياً) ، وإعانات الدولة (ثالثاً)، وإعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (رابعاً)، والإعانات المقدمة في إطار المخططات البلدية للتنمية (خامساً) :

أولاً: القروض.

إن غالبية الجماعات المحلية في الغالب ما تعجز عن القيام بإنجاز المشاريع التنموية، ويعود السبب في ذلك إلى افتقار إلى افتقارها للأموال الكافية لذلك، الأمر الذي يدفعها إلى البحث عن مصادر مالية لإنجاز هذه المشاريع، وتمثل القروض إحدى هذه المصادر.

¹ - المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

² - المادة 281 مكرر 8 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

³ - المادة 281 مكرر 15، من القانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

⁴ - المادة 104 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

⁵ - المادة 02 من الأمر 02/08، المؤرخ في 2008/07/24، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 2008/07/27.

وتعرف القروض على أنها المبلغ المالي الذي تحصل عليه الدولة أو البلدية من طرف البنوك والمؤسسات المالية، مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفوع الفوائد طوال مدة القرض في إطار الشروط المتفق عليها¹.

وبالنسبة للقروض المحلية فهي تلك القروض التي تحصل عليه الجماعات الإقليمية عن طريق الالتجاء للبنوك والمؤسسات المالية بشرط إعادة تلك المبالغ للمؤسسة المقرضة وفق الشروط المحددة في عقد القرض².

والملاحظ أن كل من قانون البلدية وقانون الولاية قد قاما بربط سبب اللجوء إلى الاقتراض بإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل³، ما يفهم ضمنا أن هذه القروض مرتبطة بقسم التجهيز والاستثمار بميزانية الجماعات المحلية دون قسم التسيير مادامت نفقات هذا الأخيرة تتسم بالطابع الاستهلاكي لا بالطابع الإنتاجي.

وبالرغم من أن القروض تعتبر من بين الأشكال التي تؤثر على استقلالية الجماعات المحلية، وذلك لكونها تتضمن بعض الضوابط والشروط القاسية في شروط قبولها، إلا أنها تبقى وسيلة مهمة لسد العجز في ميزانيات الجماعات المحلية وتمويل استثماراتها، وهذا هو العنصر الإيجابي فيها، لا سيما أن هذه الاستثمارات تكون دائمة، وتسمح أيضا للجماعات المحلية بأن تقدم خدمات مستمرة لمختلف الأجيال سواء في الحاضر والمستقبل.

غير أن الاعتماد كثيرا على القروض يمكن أن يشكل خطرا حقيقيا على الوضعية المالية للجماعات المحلية، حيث أنها قد لا تستطيع إرجاعها، خاصة في ظل عدم امتلاك هذه الجماعات للإطارات التي تتقن التحكم في تسيير القروض، وعلى هذا الأساس تقوم الدولة بمراقبة القروض التي تقوم بطلبها الجماعات الإقليمية بصورة دقيقة، وتفرض عليها شروط صارمة وصعبة للاستفادة منها كاستشارة السلطة الوصية قبل الاقتراض، لتقوم هذه الأخيرة إما بالقبول عن طريق التصديق أو بالرفض، وكذلك النظر في مدى قدرة الجماعات المحلية على تسديد الأقساط في فترة زمنية محددة، وكذلك مدى إمكانية استخدامها في استخدام هذه القروض بشكل ناجع يجنبها الوقوع في عجز مالي يجعلها غير قادرة على تسديد أقساط القرض⁴.

ثانيا - الهبات والوصايا.

تعتبر الهبات والوصايا مصدرا من مصادر التمويل الخارجية لميزانية الجماعات المحلية، حيث نصت المادة 170 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية عليها، وهو نفس الأمر بالنسبة للولاية حيث نصت المادة 133 من القانون

¹ - حرير أحمد، الاستقلالية المالية والمحلية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 242.

² - برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 264.

³ - المادة 174 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والتي تقابلها المادة 156 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

⁴ - حرير أحمد، الاستقلالية المالية والمحلية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ص 243، 244.

07/12 على صلاحية المجلس الشعبي الولائي في النظر والبت في قبول أو رفض الهبات والوصايا، لكن هذه القوانين جعلت قبول هذه الهبات والوصايا مرهون بالموافقة المسبقة لوزير الداخلية¹.

وتتكون هذه الهبات والوصايا من التبرعات التي يقدمها المواطنين للجماعات المحلية إما مباشرة، أو عبر قيامهم بتمويل المشاريع التي تقوم بها هذه الجماعات، كما قد تكون وصايا يتركها أشخاص بعد وفاتهم، أو أن يقوم مغترب بتقديم هبة لصالح إحدى هذه الجماعات وتنقسم هذه التبرعات إلى:

- تبرعات مقيدة بشرط : وهذا النوع يشترط لقبولها موافقة السلطات المركزية.

- تبرعات أجنبية : وقد نصت المادة 171 من قانون البلدية، ويشترط لقبول مثل هذه التبرعات الموافقة المسبقة لوزير الداخلية.

- الهبات والوصايا : وتنقسم إلى هبات ووصايا لا يترتب عنها أعباء أو يشترط فيها شروط، أو تتطلب تخصيص عقار، وهبات ووصايا المنشئة لأعباء، أو مبنية على شروط، أو مستلزمة لتخصيص عقارات. ورغم إقرار المشرع للجماعات المحلية بقبول أو رفض الهبات، إلا أن الواقع العملي يشير إلى محدودية الهبات والوصايا حيث تعتبر قليلة للغاية، وهو ما يستلزم عدم الاعتماد عليها كمصدر من مصادر تمويلها².

ثالثا -إعانات الدولة : وهي عبارة عن المساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية دون إلزامها بردها، وتشكل هذه الإعانات أهم الموارد الخارجية لميزانية هذه الجماعات، وهي المورد الأساسي لدى الأغلبية منها، وتوجهه الإعانات للمساهمة في الأعباء المالية للجماعات المحلية، وكذلك بهدف تحقيق نوع من المساواة، وسد العجز المالي لميزانية هذه الجماعات³.

وتهدف هذه الإعانات أيضا إلى مايلي:

- تغطية الضعف الحاصل بالنسبة للإيرادات الذاتية للجماعات المحلية، خصوصا في عائداتها المتعلقة بالأموال والاستغلال والموارد الجبائية.

-تهدف إعانات الدولة إلى ضمان استقرار الميزانيات المحلية وإعادة توازنها من خلال سد العجز المالي المترتب على الاختلال الموجود بين ضعف تحصيل الإيرادات الجبائية وكثرة النفقات سواء في مجال التسيير أو في مجال التجهيز والاستثمار.

¹ - المادة 170 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والتي تقابلها المادة 133 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

² - كيلاي عواد، تمويل الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 146، 147.

³ - معيني عبد القادر، السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، مرجع سابق، ص 272.

- تمكين الجماعات المحلية من تغطية الأعباء الملقاة على عاتقها، وتلبية الاحتياجات والمتطلبات الضرورية للسكان المحليين.

-تهدف هذه الإعانات أيضا إلى التقليل من التفاوت الحاصل بين الجماعات المحلية الغنية والجماعات الأخرى الفقيرة من حيث الموارد المالية ومختلف الخدمات والبرامج التنموية.

- ضمان تمويل الجماعات المحلية تبعا لاحتياجاتها كل سنة مالية، وكذلك التكفل بالاحتياجات المحلية المتزايدة والتي تتطلب موارد مالية أكبر من مواردها.

- تهيئة الجماعات المحلية للانخراط في عمليات تجسيد البرامج و المخططات والسياسات التنموية، وكذا الأهداف المخطط لها في مختلف المجالات على المستوى الوطني.

- السماح بإنجاز المشاريع الاستثمارية على المستوى المحلي خاصة في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المحلية المستدامة، والمساهمة أيضا في تنشيط وتطوير الاقتصاد المحلي¹.

وتنقسم الإعانات التي تقدمها الدولة لفائدة الجماعات المحلية إلى قسمين :

1-إعانات موجهة لقسم التسيير.

وهي عبارة عن إعانات تمثل تخصيصات خاصة تدخل في ميزانية الجماعات المحلية سواء كانت هذه الأخيرة فقيرة أو غنية مراعية في ذلك خصوصية كل منطقة من المناطق، وتعتبر في نفس الوقت إجراء قامت به الدولة لتغطية العجز الذي عرفته الجماعات المحلية لا سيما بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 والذي خلف آثارا سلبية على مسألة التوزيع المالي وتأخر التنمية المحلية.

2- إعانات موجهة لقسم التجهيز.

على الرغم من أن هناك برامج تمويلها الجماعات المحلية من ميزانيتها، إلا أنها لا تلي الاحتياجات التنموية للسكان المحليين، ولذلك تلجأ الدولة إلى دعم ميزانية الجماعات المحلية بواسطة صيغ تمويلية في إطار ما يسمى بالمخططات البلدية للتنمية، وكذلك المخططات القطاعية للتنمية².

¹ - دلالي عبد الجليل، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، صص 213،214.

² - عساوي قدور، إصلاح نظام إعانات الدولة للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2016/2015، ص ص 61،62.

رابعاً: إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

لقد كان يسمى سابقاً هذا الصندوق ب (الصندوق المشترك للجماعات المحلية)، والذي تم إنشائه بموجب المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله¹، وأمام عجز هذا الأخير في النهوض بالتنمية المحلية على الصعيد المحلي تم إعادة النظر في نظامه القانوني والذي جاء بعد صدور قانون البلدية 2011 والولاية لسنة 2012، أين صدر المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، والذي يعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويوضع تحت وصاية وزير الداخلية ويحدد مقره بمدينة الجزائر العاصمة².

ولهذا الصندوق مجموعة من المهام والاختصاصات تتمثل في:

- يتولى مهمة تسيير صندوق التضامن للجماعات المحلية، كما يتولى مهمة تسيير صندوق الضمان للجماعات المحلية.

- يكلف بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية و توزيعها.

- يكلف بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص القيمة الجبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها.

- توزيع المخصصات المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.

- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية بصفة سنوية، وذلك لتغطية النفقات الإلزامية ذات الأولوية.

- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تواجه أحداث الكوارث أو الطوارئ وكذلك التي تواجه وضعيه مالية صعبة.

- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

- الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.

- منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تهيئة المرفق المحلي.

¹ - المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 45، الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 1986.

² - المواد 1، 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيهه، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة بتاريخ 02 أبريل 2014.

- القيام بالدراسات والتحقيقات والأبحاث المرتبطة بترقية الجماعات المحلية و إنجازها والعمل على نشرها.
- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين المحليين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم.
- المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لا سيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات.
- مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخول له صراحة بموجب القوانين و التنظيمات¹.

1- نطاق تدخل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية

ستتناول مجال تدخل الصندوق من خلال تبيان مسألة تمويله لقسم التسيير بميزانية الجماعات المحلية، ثم نبين نطاق تدخله لتمويل قسم التجهيز لميزانية هذه الجماعات.

أ- بالنسبة لنطاق تدخل الصندوق في قسم التسيير

يقوم الصندوق بدفع المخصصات المالية للتسيير بنسبة 60% من موارد الصندوق، وتوجه هذه النسبة حسب ما يلي:

أ) 1- منح معادلة التوزيع بالتساوي وهي عبارة عن منح توجه لتغطيات النفقات الإلزامية للجماعات المحلية² كمصاريف المستخدمين ومصاريف الكهرباء والغاز والماء والهاتف....إلخ.

وتبنى ضوابط أو أسس تقدير هذه الإعانة على عوامل جغرافية و أخرى مالية، كما يمكن لمجلس التوجيه والذي يعتبر جهازا يقوم بإدارة هذا الصندوق بأن يعتمد على معايير أخرى غير العوامل الجغرافية و المالية³.

أ) 2- تخصيصات الخدمة العمومية

حيث يمنح الصندوق هذه الإعانات المالية للولايات والبلديات التي يوجد لديها صعوبات في تغطية النفقات المتعلقة بتسيير المرافق العامة، وذلك ضمانا للسير الحسن لهذه الأخيرة، ويتم تحديد المعايير التي يتم الاعتماد عليها في تخصيص هذه الإعانة بموجب قرار من وزير الداخلية⁴.

¹ - المواد 5،4 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

² - المادة 7 من المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

³ - المادة 8 من المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

⁴ - المادة 9 من المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

أ)3- الإعانات الاستثنائية.

وتتميز هذه الإعانات بالطابع الاستثنائي، حيث يتم رصدہ وتخصيصها لمواجهة الكوارث والأحداث والظروف الطارئة أو الوضعيات المالية الصعبة، وتخضع المعايير المقررة لهذه الإعانات بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية¹.

أ)4- إعانات التكوين:

وهي إعانات تقدم لفائدة الجماعات المحلية، وذلك عند قيام هذه الأخيرة بأبحاث أو القيام بتكوين مستخدميه، حيث يساهم الصندوق في تغطية هذه النفقات².

ب- بالنسبة لنطاق تدخل الصندوق في قسم التجهيز والاستثمار.

تقدر النسبة الإجمالية المخصصة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية للتجهيز والاستثمار ب 40% طبقا للمادة السادسة من المرسوم التنفيذي 116/14، ويسمح هذا التخصيص المالي للجماعات المحلية بإنجاز برامج التجهيز و الاستثمار، وذلك بغية تطوير المناطق المختلفة الواجب ترقيةها لا سيما المناطق المعزولة كونها تحتاج أكثر من غيرها إلى عملية التنمية، وتنقسم هذه المخصصات المالية إلى نوعين النوع الأول يتمثل في اعانات التجهيز والنوع الثاني هو عبارة عن مساهمات مؤقتة موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.

ب)1- إعانات التجهيز :

يتم منح هذه الإعانة بالدرجة الأولى لفائدة البلديات والولايات المحرومة الواقعة في المناطق الواجب ترقيةها وتنميتها، والتي تفتقر للتجهيزات الجماعية الضرورية التي تتجاوز قيمتها القدرات والإمكانات المالية التي تتوفر عليها هذه الجماعات، وذلك بهدف التمويل سواء كان بصورة كلية أو كان بصفة جزئية لبرامج التجهيز الأساسية الخاصة بإنجاز الهياكل القاعدية ذات الصلة بالاحتياجات والمتطلبات الضرورية لمواطنيها³.

وتكون هذه الإعانات موجهة لتمويل برامج محددة، بحيث لا يمكن تغيير وجهتها أو تحويلها إلى مشاريع أخرى، وفي حالة عدم استهلاك هذه المخصصات المالية، أو تم إلغائها، فإنه يتم إعادتها لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

وتجدر الإشارة أن هناك معايير يتم اعتمادها من طرف مجلس التوجيه التابع للصندوق لتوزيع هذه الإعانات، وتتمثل هذه المعايير في ما يلي:

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

² - المادة 11 من المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

³ - دلالي عبد الجليل، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 223.

-الكثافة السكانية.

-الإيرادات الإجمالية.

-المساحة.

-عدد البلديات في كل ولاية من الولايات.

-المنطقة الجغرافية التي تنتمي لها الولاية وبلدياتها، بحيث يوجد لكل منطقة جغرافية معامل خاص بها يندرج من (01) إلى (06) بحسب طبيعتها، ليتم منح الولاية والبلديات التابعة لها قيمة المعامل التي تنتمي إليها، وتنقسم هذه المناطق إلى ستة (أصناف)، تتضمن منطقة المدن الكبرى، ومنطقة الهضاب العليا، المنطقة الجبلية، منطقة السهوب، منطقة الجنوب الكبير¹.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن هذه الإعانات يمكن أن تستفيد منها المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة².

ب) 2- مساهمات مؤقتة أو نهائية لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل:

يمكن للصندوق تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية، وذلك لدعم أو تمويل المشاريع المنتجة للمداخيل لفائدة الولايات والبلديات، وكذلك مؤسساتها العمومية وذلك في حدود الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض³. وتهدف هذه المساهمات التي يقدمها الصندوق إلى تمويل البرامج الاستثمارية التي تعود بالنفع على الجماعات المحلية، كما تساهم في دعم التنمية المستدامة على المستوى المحلي بوصفها آلية جديدة تهدف إلى ترقية الاستثمار المحلي كأحد البدائل التمويلية لتعزيز الموارد المالية لهذه الهيئات⁴.

2- دور الصندوق في تعويض مبلغ ناقص القيمة الجبائية.

تعتبر الموارد الجبائية مصدرا هاما من مصادر التمويل الذاتي في ميزانية الجماعات المحلية، حيث يجب وضع التقديرات الجبائية في ميزانية هذه الجماعات، وطبعا كل بلدية أو ولاية ومختلف مصادرها الضريبية التي تشكل مصدرا للضريبة لها سواء بصفة كلية أو بصفة جزئية، ويتم تقدير هذه الضرائب على أساس البطاقة الجبائية التي تقوم بإعدادها المصالح الضريبية المختصة.

¹ - دلالي عبد الجليل و عبد القادر باية، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة " صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أمودجا"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، جامعة حسنية بن بوعلي بالشلف، الجزائر، جوان 2021، ص 2375.

² - المادة 13 من المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسياره.

³ - المادة 15 من المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسياره.

⁴ - دلالي عبد الجليل، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 224.

تعتبر هذه المبالغ المتضمنة في البطاقة الحسابية مبالغ تقديرية يتم إعدادها قبل بداية السنة المالية، ومسألة تحصيلها من عدمها مرهونة بعدة اعتبارات، كالإعفاء أو التخفيض أو إلغاء الضريبة، ولذلك قد تكون النتائج إيجابية حيث يتم تحصيلها كاملة أو حتى التحصيل بالزيادة، كما أنه يمكن ألا يتم تحصيلها بشكل كامل، وفي هذه الحالة يتم تعويض الفارق غير المحصل لفائدة الجماعات المحلية حيث نصت المادة 05 من قانون البلدية 10/11 على أنه "يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل" كما نصت المادة الخامسة من القانون 07/12 المتعلق بالولاية في فقرتها الثالثة على أنه "يجب أن يعوض كل تخفيض في الموارد الجبائية للولاية ناجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بمورد يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل"

وأسند المشرع مهمة أو دور ضمان الفارق غير المحصل من التقديرات الجبائية لصندوق الضمان للجماعات المحلية حيث تنص المادة 213 من القانون 10/11 على أنه "يخصص صندوق الجماعات المحلية للضمان المنصوص عليه في المادة 211 أعلاه لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات"¹.

كما نصت على دور صندوق الضمان في ضمان تعويض فارق التقديرات الجبائية غير المحصلة المادة 18 من المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، بحيث تنص هذه الأخيرة على أنه "يوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة الجبائية في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات".

وتجدر الإشارة أن مسألة تحديد كفاءات تعويض ناقص القيمة الجبائية العائدة لفائدة الجماعات المحلية تتم بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية"².

إن إسناد مهمة تحديد كفاءات تعويض مبالغ ناقص القيمة الجبائية للسلطة المركزية متمثلة في وزير الداخلية ووزير المالية تتنافى تماما مع الاستقلالية الإدارية والمالية التي نصت عليه المادة 2 من المرسوم التنفيذي 116/14 والتي اعتبرت الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبالتالي يمكن

¹ - المادة 213 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، وتقابلها المادة 178 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية إذ تنص هذه الأخيرة "يخصص صندوق ضمان الجماعات المحلية المذكور في المادة 176 أعلاه لتعويض نواقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية في مجال الجباية المحلية المقيدة في ميزانية الولاية"

² - المادتين 18 و 21 من المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

القول أن استقلالية هذا الصندوق هي استقلالية شكلية فقط مادامت السلطات المركزية تتدخل في أبرز صلاحياته، مما قد يؤدي إلى التوزيع غير العادل لموارده على الجماعات المحلية.

خامسا-الإعانات المقدمة في إطار المخططات البلدية للتنمية.

لقد عرفت المخططات البلدية للتنمية تطورات قانونية كان الهدف منها اعتماد برامج تنموية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الذي خلفه الاستعمار الفرنسي، كبرنامج التنمية الصناعية وبرامج نفقات التجهيز المحلي وبرامج التشغيل الكامل، ليتم في الأخير توحيد برامج التنمية في إطار ما يسمى بالمخططات البلدية للتنمية¹ المنصوص عليه بموجب المرسوم رقم 136/73 المؤرخ في 1973/08/09 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية².

ويتم تقييد العمليات المعتمدة في إطار المخطط البلدي للتنمية في جدول بلدي للتجهيز والاستثمار، حيث تدرج هذه البرامج في شكل اقتراحات كل سنة في الجدول البلدي لكل قطاع وفصل جميع عمليات التجهيز والاستثمار المقيد في المخطط البلدي للتنمية، وبالنسبة لمبالغ المخصصة من طرف الدولة لتمويل هذه العمليات فإنها تضم أذون أو تراخيص البرامج المتعددة السنوات، وكذلك الأجزاء السنوية لاعتمادات الدفع، ويتم تسجيل الجدول البلدي بمجرد تبليغه من الوالي، كما يقوم هذا الأخير بتبليغ اعتمادات الدفع المخصصة لتمويل العمليات المقيدة في إطار المخطط البلدي للتنمية إلى كل من أمين خزانة الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي، والمحاسب المنفذ لدى البلدية، ليقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف بتصفية وصرف النفقات تبعا لتدرج أو تقدم الأشغال، وذلك في حدود الاعتمادات المخصصة له.

كما يجب أن نشير بأنه يجوز للوالي بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبعد أخذ رأي المجلس التنفيذي البلدي أن يعدل في رخص البرامج لكل عملية تجهيز أو استثمار وذلك في حدود إذن البرامج الإجمالي المقيد لفائدة كل فصل من البرنامج.

كما يجوز للوالي إصدار مقرر سحب الاعتمادات كليا أو جزئيا والتي تكون مخصصة لعملية قد تؤدي شروط تطبيقها أو إنجازها إلى عدم الانتفاع الكامل أو الجزئي بهذه الاعتمادات في نهاية السنة المالية³.

¹ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 262.

² - المرسوم 136/73 المؤرخ في 1973/08/09، المتضمن شروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية المتعلقة بالتنمية، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 1973/08/21.

³ - المواد من 3، 4، 5، 6، 10، 11 من المرسوم 136/73 المتضمن شروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية المتعلقة بالتنمية.

الفرع الثالث: أسباب ضعف التمويل المحلي وأثرها على استقلال الجماعات المحلية.

لقد كان للمسار الاقتصادي الذي انتهجته الجزائر بموجب دستور عام 1989، والقائم على الاقتصاد الحر بدلا من الاقتصاد الموجه الذي كان قائما من قبل، والذي أثبت فشله في مواكبة التطورات والتغيرات الاقتصادية، وذلك على المستويين الوطني والمحلي الأثر الكبير في فلسفة إدارة المالية العامة بشكل عام والمالية المحلية بشكل خاص.

ومواكبة للمبادئ التي يقوم عليها التوجه الاقتصادي الجديد والتي منها اعتماد الجماعات الإقليمية على الموارد المالية التي تتحصل عليها ذاتيا دون اللجوء إلى التمويل من طرف السلطات المركزية، استدعى ضرورة الاعتماد على موارد هذه الجماعات والمتمثلة في الجباية المحلية وكذلك إيرادات ممتلكاتها، بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها المشاريع الاقتصادية التي تنجزها.

على الرغم من أن النظام الاقتصادي الجديد والذي يهدف إلى تجسيد الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، لكن أمام الأزمة السياسية التي واجهتها الجزائر مع بداية فترة التسعينيات، إضافة إلى انتشار الفساد الذي أثر سلبا على النظام المالي، جعلت من مسألة احتواء هذا النظام الاقتصادي لهذه الأزمات والمشاكل غاية في الصعوبة، وكان من آثار ذلك عجز الجماعات الإقليمية إلى غاية يومنا هذا عدم تحقيق استقلالية لهذه الجماعات عن الدولة¹.

وحدير بالذكر أن نوه بأن هناك من الفقه من يرى بأن اعتماد الجماعات المحلية بشكل كبير و أساسي على إعانات الدولة كأحد مكونات ميزانيتها لا يمس بمسألة استقلاليتها على شرط أن لا تكون هذه الإعانات حجة أو ذريعة للتدخل في صلاحياتها وشؤونها المحلية².

وإن كنا نتفق مبدئيا مع هذا الطرح إلا أن واقع الممارسة وتنظيمها، وكيفية حصول الجماعات الإقليمية عليها يجعل هذه الفكرة جامدة وصعبة التطبيق، ذلك أن الإعانات التي تقدمها الدولة تكون في معظمها بتخصيص خاص، أي أنها توجه لغرض تحدده الجهات المركزية، إضافة إلى ممارسة هذه الأخيرة الرقابة على تنفيذ هذه الإعانات، ولا شك أن هذا يمس بشكل كبير بمسألة الاستقلالية، ويجعل من الجماعات الإقليمية أقرب إلى التبعية منها إلى الاستقلالية.

ولعل من أهم الأسباب التي ساهمت في اعتماد الجماعات الإقليمية على إعانات الدولة كمصدر له مكانته

الكبيرة في ماليتها بالمقارنة مع باقي الموارد التي تشكل مصدرا لميزانيتها مايلي:

¹ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 246.

² - غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2010/2009، ص 98.

أولاً- ضعف النظام الجبائي المحلي.

تعتبر الموارد أو الإيرادات الجبائية مصدرا من مصادر الميزانية العامة للدولة، كما تعتبر في نفس الوقت مصدرا من مصادر التمويل الذاتية لميزانية الجماعات المحلية، لكن ونظرا لعدم الاستقرار الذي يعرفه النظام الجبائي بسبب التعديلات العديدة التي ترد عليه في قوانين المالية المتعاقبة كل سنة، إضافة إلى تنوع وتعدد الضرائب وكذا معدلاتها ومواعيد تحصيلها، كلها أسباب تزيد من تعميق مشكلة الجباية المحلية¹.

إن ترك مسألة فرض الضرائب والرسوم المختلفة في يد السلطة التشريعية أمر ينعكس سلبا على تحصيل الجباية المحلية، حيث يقوم المشرع بتأسيس وعاء الضريبة وتحديد نسبها وكذا طرق تحصيلها، وتخضع هذه الضرائب إلى مجموعة من القواعد المحددة بموجب قوانين المالية التي تصدر بشكل سنوي، والتي تؤكد مشروعية الضريبة، لتتولى بعد ذلك القوانين الفرعية من خلال نصها بشكل صريح على تأسيس هذه الضريبة، ووعائها ونسبها، وطريقة دفعها أو تحصيلها، مما يحجب على الجماعات المحلية أي مساهمة أو دور في تأسيس هذه الضرائب أو قبضها².

كما أن غموض التشريع الضريبي وكثرة التعديلات التي تطرأ عليه تؤدي إلى الإحلال بمبدأ اليقين الأمر الذي ينجر عنه التأثير والحد من فعالية تجسيده في الواقع العملي، إضافة إلى ظهور بعض الثغرات التي تؤدي إلى الخطأ في كيفية إعماله وتطبيقه، وكذلك إلى انتشار ظاهرة التهرب الضريبي، مما ينعكس سلبا على تحصيل الموارد الجبائية لفائدة الجماعات المحلية، كما أن احتكار السلطات المركزية لكل القواعد القانونية على اختلاف أنواعها والمتعلقة بإحداث الضرائب والرسوم، وكذلك نسبها و مبالغها مع تهميش الجماعات المحلية وتحييدها من القيام بأي دور مؤثر في هذه العمليات أمر يؤدي إلى عدم فاعلية التحصيل الضريبي.

وتؤدي مشكلة غموض التشريعات الضريبية وعدم استقرارها إلى بروز ظاهرة الخطر الضريبي، والذي يقصد به عدم التأكد من الموقف الضريبي للمكلف، ما يؤدي في الأخير إلى خلق بيئة تفتقر إلى التنسيق والانسجام والشفافية اتجاه هذا التشريع المتعلق بالضريبة، وكذلك بروز نتائج ضريبية غير متوقعة³، ولعل من أهم وأخطر هذه النتائج هو التهرب الضريبي كدافع مترتب عن عدم فهم التقنيات المستحدثة في مجال الجباية، فالتعديلات السنوية

¹ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 247.

² - كيلاي عواد، تمويل الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 169، 170.

³ - عصام صيف، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 151، 152.

التي تنص عليها قوانين المالية ترتب مع مرور الزمن الكثير من المشاكل سواء من حيث فهم هذه التشريعات أو من حيث تجسيدها وتطبيقها¹.

كما أن السمة الظاهرة والبارزة لنظام الحماية في الجزائر هي عدم وجود العدالة الضريبية سواء بين الدولة والجماعات الإقليمية، أو بين هذه الجماعات فيما بينها، فالعدالة الجبائية الحقيقية تقتضي توزيع عادل وموضوعي للمداخيل الناتجة عن الحماية بين الدولة والجماعات الإقليمية وفقا لمقاييس وأطر سليمة ومنصفة، وذلك من أجل تحقيق التوازن بين مختلف الوحدات الإدارية وسد الاختلالات المالية الموجودة بينها، إلا أن احتكار الدولة وسيطرتها على أهم الموارد، وكذلك التفاوت الهائل والكبير بين النسب المحددة لفائدة الدولة من الحماية مقارنة بالنسب المحددة للجماعات المحلية يؤدي إلى شح وقلة الموارد الخاصة بالحماية، وبالمحصلة إضعاف ميزانية الجماعات المحلية.

من بين أهم الموارد الجبائية التي تشترك فيها الجماعات المحلية مع الدولة نجد الرسم على القيمة المضافة فمثلا تعود نسبة 75% لفائدة الدولة، و10% للبلديات، و 15% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، هذا بالنسبة للعمليات المحققة بالداخل، أما بالنسبة للعمليات المحققة بالخارج فإن نسبة 85% تعود لفائدة الدولة، و 15% تعود لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وهو ما يظهر التوزيع غير العادل لإيرادات هذا الرسم².

ويؤدي تعامل المشرع بهذا الأسلوب من حيث توزيع النسب، والذي يتجلى في العديد من الضرائب والرسوم الأخرى على غرار الرسم على الأملاك، والذي تخصص منه نسبة 60% لفائدة الدولة، و20% للبلديات، و 20% لفائدة الصندوق الوطني للسكن، وكذا الرسم المتعلق بالقسيمة على السيارات والتي تعود نسبة 50% منها لفائدة الدولة و20% لفائدة الصندوق الوطني للطرق السريعة، و30% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إلى خلق العديد من العوائق أمام ممارسة الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها³.

¹ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 117.

² - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 270، 271.

³ - المرجع نفسه، ص 271، 272.

ثانياً- مشكل التهرب الضريبي.

تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي ظاهرة مستشرية في الجزائر على غرار العديد من الدول الأخرى، ولعل من أهم الأسباب المولدة لهذه الظاهرة هي القصور الذي يتسم به النظام الجبائي، والذي لا يتناسب ومستوى المكلفين بتنفيذه وتطبيقه، الأمر الذي أدى إلى التحايل والغش والتهرب من دفع الضريبة من طرف المكلفين بها. ووجب الإشارة إلى أنه ينبغي التمييز بين ظاهرة التجنب الضريبي وظاهرة الغش أو التهرب الضريبي، حيث يختلفان في المعنى كما يختلفان في الآثار القانونية والاقتصادية والمالية، إذ يقصد بظاهرة التجنب الضريبي " تخلص المكلف قانوناً من دفع الضريبة دون مخالفة أحكام التشريع " أي تخلص المكلف بالضريبة من دفعها جزئياً أو كلياً دون أن ينعكس عبئها على الغير متفادياً في ذلك أي مخالفة للنصوص التشريعية المتعلقة بالجبائية ومستغلا الثغرات أو عدم الصياغة المناسبة لهذه النصوص ويقوم بتأويلها لصالحه¹.

أما بالنسبة للتهرب الضريبي فهو تهرب المكلف بالضريبة وذلك باتباع طرق غير مشروعة أي مخالفة التشريع الضريبي وهذا للتهرب من دفع الضريبة كلياً أو جزئياً وذلك باستعمال طرق الاحتيال والغش ويرتكب بذلك جرائم مالية، كما يعرف بأنه التخلص من الضريبة و إعطاء عرض خاطئ للواقع أو تفسير مظلّل ومن أجل ذلك يقوم المكلف بالضريبة باستعمال طرق تدليسية واحتيالية².

ويرجع البعض الأسباب التي أدت الى تفشي هذه الظاهرة إلى جملة من الأسباب :

- أسباب تشريعية : وتكمن فيما يلي :

-تعقد التشريعات الضريبية، وذلك نتيجة تعدد الضرائب واختلاف معدلاتها، الأمر الذي يجعل المكلف بالضريبة في حالة ضغط ضريبي يدفعه للتهرب وعدم دفعها، إضافة إلى ذلك نجد أن نصوص وأحكام التشريع الضريبي تفتقر للصياغة المحكمة والحيدة فهي تحتوي على العديد من الثغرات التي يمكن أن يتم استغلالها من طرف المكلفين بالضريبة.

- عدم الاستقرار الذي تعرفه التشريعات الضريبية، بحيث أن التطور المستمر لقانون الضرائب والتعديلات التي تطرأ عليه من شأنه المساهمة في تفشي هذه الظاهرة، وذلك بسبب عدم قدرة المكلف بها من متابعة هذه التغييرات وحتى أعوان الإدارة الجبائية في بعض الأحيان.

¹- كيلالي عواد، تمويل الجماعات المحلية ، مرجع سابق، ص 151.

²- المرجع نفسه، ص ص 151، 152.

- غموض التشريع الجبائي، وهو الأمر الذي يدفع بالمكلف بالضريبة إلى التملص منها وعدم القيام بأدائها¹.

- أسباب إدارية وتمثل هذه الأسباب فيما يلي :

- أسباب متعلقة بالإدارة الضريبية وهي التي تسهر على تنفيذ التشريع الضريبي، فنجاح أي إصلاح جبائي يتطلب توفير الظروف المناسبة للعمل من توفير الموارد البشرية والمادية، ومن بين الأسباب الإدارية المساهمة في هذه الظاهرة مايلي :

- محدودية وقلة الوسائل المادية والبشرية وهو ما يشكل عقبة كبيرة أمام التحصيل الجبائي الأمر الذي يزيد من فرص التهرب الضريبي من طرف المكلفين بها، وهو ما يزيد أيضا في كثرة الملفات الجبائية، وبالتالي يحدث عجزا لدى الإدارة الجبائية في القيام بمهامها، إضافة إلى ذلك وجود قليل للأعوان الإداريين المكلفين بعملية الرقابة.

- تعقيد الإجراءات الإدارية والتنظيمية، وهو ما يسبب البيروقراطية في التعامل مع الملتزمين بالضريبة، الأمر الذي يجعلهم يتهربون من دفعها أو تقديم تصريحات كاذبة².

أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة ويمكن رد هذه الأسباب إلى :

- ضعف المستوى الأخلاقي بالنسبة للمكلف بالضريبة، حيث أن هذا العامل يعد من العوامل الرئيسية لظاهرة التهرب الضريبي حيث أن الافتقار إلى الشعور الوطني والمصلحة العامة والشعور بالمسؤولية في تحمل الأعباء العامة كلها تساهم في تفشي هذه الظاهرة.

- ضعف الوعي الضريبي ويقصد بالوعي الضريبي " شعور المواطن بواجبه نحو وطنه وما يقتضيه ذلك من تضحيات مادية تعين الدولة على مواجهة ما يلقي عليها من أعباء " وفي هذا الإطار تلعب وسائل الإعلام المختلفة دورا هاما للتأثير على مستوى الوعي الضريبي، والأکید أن ضعف وعي هذا الأخير يشكل سببا للتهرب الضريبي، وذلك نظرا لوجود بعض الأفكار الخاطئة عن الضريبة والمتمثلة في :

- اعتبار الضريبة اقتطاع مالي دون مقابل وبالتالي أداة تعسف على أملاك الأفراد.

- الاعتقاد بأن المتهرب من الضرائب هو سارق شريف لأنه يسرق الدولة، وبالتالي لا يضر بالآخرين فهناك تذبذب لأموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة.

- الاعتقاد الديني حول عدم شرعية الضريبة لأنها لا تستند على منطلقات عقائدية.

¹ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص ص279،280.

² - المرجع نفسه، ص ص280،281.

- سوء تخصيص النفقات العامة الذي يدفع بالأفراد إلى الاعتقاد أن هناك تمييز لأموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة.

- الوضعية المالية السيئة للمكلف بالضريبة حيث تؤثر الحالة المالية للمكلف بالضريبة وتدفعه للتملص والتهرب من أدائها¹.

ثالثا: مشكلة عدم تشمين الممتلكات المنتجة للمداخيل.

تعتبر الأملاك المنتجة للمداخيل إحدى مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية، وتمتلك هذه الأخيرة الحرية في التصرف فيها (بالنسبة للأملاك الخاصة)، سواء من حيث استغلالها أو بيعها أو تأجيرها..... إلخ، وعلى الرغم من امتلاك الجماعات المحلية للعديد من الأملاك العقارية والمنقولة، إلا أن نسبة العوائد المالية لها تبقى ضعيفة جدا لا تحقق الاستقلالية المالية لها².

وإذا ما أردنا تسليط الضوء على العوامل أو الأسباب التي أسهمت في تعميق هذه المشكلة فإنه يمكن إجمالها فيما يلي :

- تأجير ممتلكات الجماعات المحلية بأسعار رمزية وزهيدة جدا لا تغطي حتى تكاليف صيانتها، بالإضافة إلى امتناع وتماطل المستأجرين لهذه الأملاك عن القيام بتسديد بدل الايجار³.

- عدم تحكم الجماعات المحلية في حظيرتها العقارية وممتلكاتها العقارية والمنقولة، وعدم قيامها بعملية جرد هذه الأملاك.

- سوء استغلال وتسيير هذه الأملاك، وهذا راجع لعوامل تاريخية وسياسات تم تبنيها في ظل الحقبة الاشتراكية، خاصة بعد تطبيق نظام الثورة الزراعية في بداية السبعينيات، والتي أدت إلى حرمان الجماعات المحلية من العديد من الأراضي الفلاحية كانت تمثل موردا معتبرا لميزانيتها، كما كان لصدور القانون 81/ 01 المتضمن التنازل على الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والأجهزة العمومية الأثر السلبي البالغ والواضح على ميزانية الجماعات المحلية وممتلكاتها، أين تم بموجبه التنازل النهائي من طرف الجماعات المحلية عن العديد من الأملاك العقارية والمنقولة

¹ ناصر مراد، أسباب التهرب الضريبي وأثاره على الاقتصاد الوطني، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 10، العدد 14، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2010، ص ص 10، 09.

² دلالي عبد الجليل، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 299.

³ خليفي وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، باتنة، الجزائر 2020/2019، ص 118.

التابعة لها مقابل أسعار رمزية، وهو ما أدى الى حرمان البلديات والولايات من جزء كبير من احتياطياتها العقارية التي كانت تمثل موردا ومصدرا معتبرا لتمويل ميزانيتها.

- عدم قيام الجماعات المحلية بالإحصاء الدقيق لمختلف الأملاك العقارية والمنقولة التابعة للجماعات المحلية، وذلك بسبب الصراعات السياسية داخل المجالس المنتخبة والتي تشغلها عن القيام بهذه العملية.

- نقص عمليات الصيانة الخاصة بهذه الأملاك، حيث يوجد إهمال كبير لهذه الممتلكات، وذلك نتيجة الافتقار إلى الوعي لدى المسؤولين المحليين¹.

ونود أن نشير إليه من جانبنا إلى أن العديد من هذه الأسباب يعود أساسا إلى الذهنية الموجودة لدى القائمين والمسيرين لهذه الأملاك على المستوى المحلي، فاللامبالاة والإهمال هي سلوكيات تنم عن افتقار روح المصلحة العامة، لأن التسيير هنا يرتبط بالمال العام، وكأن هذا الأخير يسوغ للمسؤولين المحليين التهاون في إدارته و تسييره بلا حسيب و لا رقيب في إطار ما يعرف ب (ملك الدولة) أو كما يسمى بالتسمية العثمانية سابقا (ملك البايلك)، وهذا أمر خطير جدا إذ يعود بالسلب على أملاك هذه الجماعات وميزانيتها، كما نود أن نشير أيضا أن حرص المنتخبين المحليين على كسب تعاطف المواطنين لا سيما في الأملاك المؤجرة لهم من أهم عوامل ضعف وعدم تحصيل العوائد الناتجة عن هذا الإيجار، وما يثبت ذلك هو عدم اتخاذ المنتخبين والمسيرين المحليين أي إجراءات بناءة لتحصيل تلك العوائد، خاصة إن علمنا أن القانون يمنح هذه الجماعات في القيام باتخاذ كل الاجراءات الإدارية (الإعذارات، الغرامات، فسخ العقود والتعاقد مع أشخاص آخرين واجراءات أخرى لتحصيل عوائد تلك الأملاك... إلخ)، أو اتباع الإجراءات القضائية في حالة فشل الإجراءات الإدارية، وهذا الإشكال نابع من نمط التسيير المنتهج من قبل المنتخب المحلي، والقائم على اعتبارات سياسية أكثر منها قانونية و إدارية، ناهيك عن تملص المحاسبون العموميون عن دورهم في تحصيل هذه العائدات في ظل غياب الرقابة المطلوبة.

رابعا- ضعف عائدات الاستغلال.

وهي تلك العائدات التي تحصل عليها الجماعات المحلية نظير تقديمها خدمات بالنسبة للغير كالوزن والقياس والكيل... إلخ، وتعتبر هذه العائدات مصدرا مهما من مصادر إيرادات هذه الجماعات، وتمتلك هذه الأخيرة كل أدوات التصرف فيها سواء من حيث تحديد أسعار هذه الخدمات، أو من حيث تحصيل عوائدها، لكن الواقع العملي يبين مدى ضآلة هذه العوائد وقلة نسبتها، و ضعف مساهمتها في ميزانية الجماعات المحلية، وهذا يعود إلى السلطة أو الحرية النسبية للجماعات المحلية بسبب تدخل السلطة الوصية وموافقتها على الأسعار

¹ - دلالي عبد الجليل، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 300.

المحددة لهذه الخدمات، وكذلك غياب تامين هذه الخدمات في العديد من الجماعات المحلية لا سيما البلديات بل حتى أنها قد تقدمه بالبحان، وذلك نتيجة اللامبالاة من طرف المسؤولين المحليين، ونقص الوعي وعدم الإلمام بالنصوص التي تنظم المالية المحلية الأمر الذي يساهم في فقدان الجماعات المحلية للعديد من مصادر التمويل الذاتي بما يضمن استقلاليتها المالية¹.

خامسا-عشوائية التقسيم الإداري.

يعتبر التقسيم الإداري لإقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية من العناصر الأساسية للاستقلالية الجماعات المحلية.

وتعتبر مسألة التحديد الأمثل والمناسب لحجم الوحدات المحلية وكذا مستوياتها وأنواعها من أعقد الاشكالات التي تواجهها سواء الدول المتقدمة أو النامية، ولا شك أن التحديد المناسب لحجم تلك الوحدات من حيث إمكانياتها المالية والبشرية أثر كبير في استقلالية الجماعات المحلية.

ويختلف حجم الوحدة المحلية باختلاف الهدف المراد تحقيقه وتجسيده من خلال التقسيم الإقليمي بحيث تكون الوحدات صغيرة حين يكون الهدف لتحقيق أهداف ديمقراطية، وكبيرة عندما يكون السعي لتحقيق أهداف إدارية².

وكان للتقسيم الإداري لسنة 1984 والذي كان بموجب المرسوم رقم 09/84 المؤرخ في 4 فيفري 1984 حيث جاء هذا التقسيم بإضافة بعض الولايات، وكذلك عدد من البلديات حيث ارتفع عدد الولايات من 31 ولاية إلى 48 ولاية والبلديات وصل عددها إلى 1541 بلدية³، ثم التقسيم الإداري الجديد الذي صدر بمقتضى القانون رقم 12/19 المعدل والمتمم للقانون رقم 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد حيث تم رفع عدد الولايات إلى 58 ولاية⁴.

وكان لهذه التطورات الأثر البالغ على التمويل المحلي، والملاحظ أن هذا التقسيم تم في وقت كان سعر البرميل من البترول مرتفعا آنذاك حيث وصل إلى عتبة 40 دولار ما دفع إلى الاعتقاد أن أي نقص الجباية المحلية يتم تعويضه عن طريق الجباية البترولية.

¹ - دلالي عبد الجليل، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 300، 301.

² - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 274، 275.

³ - كيلاي عواد، تمويل الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 163.

⁴ - القانون رقم 12/19، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المعدل والمتمم للقانون رقم 09/84، المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 78، المؤرخة في 18 ديسمبر 2019.

وعلى الرغم من أهداف هذا التقسيم هو تقريب الإدارة من المواطن، وكذلك تحسين الخدمة العمومية على اعتبار أن البلدية مؤسسة تعتبر مؤسسة خدمية بالدرجة الأولى، وكذلك تركز مبدأ اللامركزية الإدارية، إلا أنه تم إغفال الاعتبارات المالية والاقتصادية، فالآن بعض البلديات لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي أو تجاري يزيد من المداخيل الجبائية مما زاد من عدد البلديات العاجزة.

ومن أبرز السلبيات التي ترتبت على هذا التقسيم :

- ظهور العديد من البلديات القروية التي ليس لها أي نشاط اقتصادي أو مداخيل مالية حيث أن أكثر من ثلثي البلديات العاجزة هي بلديات ريفية.

- عدم قيام الدولة بعملية البحث عن الوسائل والطرق اللازمة لترقية الاستثمار في هذه البلديات.

- خلق البلديات الجديدة لوظائف جديدة وهو الأمر الذي أثقل ميزانيتها.

- تشتت الحصيلة الجبائية حيث أن الحصيلة ارتفعت لتقسم على جميع الوحدات القديمة منها والجديدة، ونفس الأمر يقال على إعانات الدولة حيث أن هذا الارتفاع يؤدي إلى التقليل من قيمة هذه الاعانات¹.

¹ - كيلالي عواد، تمويل الجماعات المحلية، مرجع سابق ص ص 164، 165.

الفصل الثاني : نظام انتخاب وتشكيل المجالس الشعبية المحلية.

تعتبر الانتخابات من أهم مظاهر المشاركة السياسية في الأنظمة الديمقراطية، وحتى يتسنى للشعب المشاركة في السلطة عليه القيام باختيار ممثليه من خلال الانتخابات التي تعد وسيلة لإسناد السلطة، حيث أنه يتم بموجبها منح الأشخاص الذين تم اختيارهم صلاحية اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة في الدولة، وينبغي الإشارة إلى أن الانتخابات ليست غاية في حد ذاتها، بل هي عبارة عن آلية أو وسيلة لإضفاء الطابع الديمقراطي على المجتمعات، وذلك من خلال منح الأفراد الحق في اختيار ممثليهم قصد تحقيق أهداف ونتائج حقيقية ملموسة¹.

و لضمان تجسيد الديمقراطية المحلية، وجب تأسيس نظام انتخابي سليم حتى يتم إسناد السلطة إلى ممثلين حقيقيين تم اختيارهم من طرف الناخبين.

ويعرف النظام الانتخابي على أنه الأسلوب أو الطريقة المستعملة لعرض المرشحين على الناخبين، وفرز النتائج وتحديدتها، كما يقصد به "كل القوانين التي تنظم العملية الانتخابية من قانون الأحزاب إلى ترجمة الأصوات إلى المقاعد النيابية وشكل بطاقة الاقتراع"، فالانتخاب بهذا المعنى لا يتمحور في عملية الانتخاب فقط أو ما يسبقها أو يعاصرها في إطار العملية الانتخابية، كإعداد القوائم الانتخابية وعملية التصويت وفرز النتائج، بل يشمل أيضا الأطراف أو الجهات الفاعلة الأخرى في العملية الانتخابية².

وقد وضع الفقه عدة اعتبارات أو ضوابط وجب مراعاتها عند وضع النظام الانتخابي، و تتمثل هذه الاعتبارات في كل من التمثيل والذي يعني ترجمة أصوات الناخبين إلى مقاعد تمثيلية منتخبة، وكذلك الشفافية والتي تعني الوضوح في إجراءات وجزئيات النظام الانتخابي سواء بالنسبة للناخبين أو المرشحين أو الأحزاب السياسية، وكذلك احترام مبدأ الشمولية وذلك من خلال فسح النظام الانتخابي المجال لأكثر عدد ممكن من المواطنين للإدلاء بأصواتهم من دون استثناء أو تهميش لأقليات أو فئات معينة من المجتمع مما يؤدي إلى زيادة شرعية الانتخاب وتشجيع الإقبال عليه³.

¹ - صالح ياسر وآخرون، تأثير العمليات الانتخابية في عملية التحول الديمقراطي، مؤسسة فريديش ايرت، عمان، الأردن، 2012، ص 13، 15.

² - دراغلة ليلي، عواشيه رقية، "النظام الانتخابي و أثره على مشاركة الأحزاب السياسية في الجزائر" مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، الجزائر، 2020، ص 29.

³ - المرجع نفسه، ص 30.

وتذهب بعض التشريعات إلى استبعاد الأجانب من ممارسة الحق في الانتخاب، وحثهم في ذلك تتمثل في أن الانتخاب هو عبارة عن أداة للتعبير عن إرادة الأمة، ومن ثم يرون أن المواطن هو الوحيد الذي يستطيع التعبير عن هذه الإرادة، ويرى البعض أن اشتراط الجنسية الأصلية يعتبر أمرا ضروريا بقصد للحفاظ على الوحدة الوطنية، نظرا لأن الأجانب قد تكون لهم ارتباطات خارجية تهدد المصلحة الوطنية¹.

وعلى اعتبار أن الانتخابات المحلية سوف تؤدي إلى إفراز مجالس محلية تتولى إدارة وتسيير الشؤون ذات الطابع المحلي، فإنه يجب أن يكون حجم هذه المجالس متناسبا مع حجم الوحدات المحلية، زيادة على ضرورة تحديد مدة العضوية والتمثيل في إطار هذه المجالس تعزيرا للمبادئ الديمقراطية والتي من بينها مبدأ التداول على السلطة، كما يجب وضع ضمانات فعالة لتشجيع الأعضاء المنتخبين على ممارسة مهامهم التمثيلية.

و سوف يتم التطرق بالدراسة لنظام انتخاب المجالس الشعبية المحلية (المبحث الأول)، ثم نتطرق إلى نظام تكوين و تشكيل هذه المجالس في إطار (المبحث الثاني).

المبحث الأول: نظام انتخاب أعضاء المجالس المحلية.

تمثل الانتخابات الأداة أو الآلية الديمقراطية لتشكيل المجالس المنتخبة وعملية إسناد السلطة، والملاحظ أن الدول على اختلاف مشاربها و إيديولوجياتها السياسية والاقتصادية تأخذ بهذه الآلية، وذلك نظرا لمزاياها الكبيرة والمتعددة، فالانتخابات تمثل فرصة حقيقية للمواطنين للتعبير عن إرادتهم، ذلك أن الشعب هو صاحب السلطة الأصلية في اختيار ممثليه الذي يقومون بمهام تسيير شؤونه².

وقصد ضمان استقلالية الجماعات المحلية، وتدعيمها لمرتكزات اللامركزية الإدارية، وتعزيزها لفكرة الديمقراطية وحب أن تكون الجهة التي تدير الشؤون المحلية منتخبة، ويقول في هذا الصدد الفقيه أندري هوريو "إن اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الانتخاب، ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين"³.

¹ - علي محمد، النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام المجالس المنتخبة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2016، ص 22 .

² - ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، سعيد حمدين، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 01، الجزائر، 2017/2018، ص 20.

³ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 175.

المطلب الأول: الانتخاب آلية ديمقراطية لإنشاء المجالس الشعبية المحلية

إن العضوية في المجالس الشعبية المحلية تقتضي المرور عبر مرحلة الانتخابات، والتي تعتبر أساس وجودها ومصدر شرعيتها، وما دام الأمر كذلك فإنه يمكن القول أن هناك ارتباطا وثيقا بين مسألة العضوية وفكرة الديمقراطية، ومن مقتضيات هذه الأخيرة أن يعهد لسكان الوحدات المحلية مهمة تسيير شؤونهم العامة المحلية بأنفسهم، وبذلك يعد الانتخاب أساس وجوهر الديمقراطية المحلية، كونه ينتج مجالس منتخبة تعبر عن إرادة مواطني الجماعات الإقليمية¹.

ويعرف البعض الانتخاب على أنه: "عملية الاختيار التي يمارسها الناخبون باعتبارهم مسؤولين سياسيا واجتماعيا في موعد انتخابي معين، تضبطهم في ذلك مجموعة من الأنظمة والقوانين الانتخابية التي يقوم المشرع بتحديددها، تماشيا مع الدستور والنظام السياسي، وتأخذ هذه العملية سلوكيات مختلفة من طرف الناخبين، سعيا إلى المشاركة في صنع القرار أو التأثير في من يصنعه"².

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للانتخاب

يقول الأستاذ ليون بردات في كتابه "القيم الإيديولوجية السياسية" بأنه لا يوجد شيء أهم في النظام الديمقراطي من الانتخاب، وإن كان فقهاء القانون الدستوري قد اتفقوا على أن الانتخاب يمثل الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة السياسية في النظام الديمقراطي، إلا أنهم اختلفوا في تكييف هذه الوسيلة الديمقراطية³.

وسيتم التطرق إلى مختلف الاتجاهات الفقهية التي حاولت تكييف الطبيعة القانونية للانتخاب، والتي يمكن حصرها في خمسة اتجاهات، الاتجاه الأول و الذي يرى بأن الانتخاب حق (أولا)، والاتجاه الثاني الذي يرى بأن الانتخاب يعد وظيفة (ثانيا)، ثم الاتجاه الثالث والذي يرى بأن الانتخاب يعتبر حقا ووظيفة (ثالثا)، ثم الاتجاه الرابع والذي يرى أن الانتخاب يمثل سلطة قانونية (رابعا)، ثم الاتجاه الخامس الذي يرى بأن الانتخاب يعتبر حقا سياسيا(خامسا).

¹ - بلغالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 01، الجزائر، 2019 / 2020، ص 20.

² - ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، مرجع سابق، ص 25.

³ - قاسمي عز الدين، الضمانات القانونية لحماية الحق في الانتخاب في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2014/2015، ص 13.

أولاً- الانتخاب حق.

1- مضمون النظرية : يرى أصحاب هذه النظرية أن الانتخاب عبارة عن حق شخصي، فهو حق لكل مواطن، ولا يمكن انتزاعه منه، وقد وصف جون جاك روسو هذا الحق بأنه حق لا يمكن سحبه من المواطنين¹، ويرون بأنه حق للإنسان لصفته الآدمية، و باعتباره جزءاً أو عضواً في الجماعة، وبأنه حق سابق على وجود الدولة، و يرون أيضاً بأنه يجوز للمشرع التدخل في هذا الحق بتنظيمه بقواعد قانونية².

ويرجع سبب هذا التصور الذي نادى به أصحاب هذه النظرية إلى اعتمادهم على نظرية سيادة الشعب، والتي ترى بأن كل فرد يملك جزءاً من السيادة الشعبية، وبالتالي له الحق في الانتخاب، فهو حق أصيل وليس مجرد وظيفة، و يترتب على هذا الأمر مجموعة من النتائج:

- تقرير حق الاقتراع لجميع المواطنين، وذلك على اعتبار أن كل فرد من الأفراد يملك جزءاً من سيادة الدولة، فيكون لهؤلاء المواطنين حق الانتخاب، ولا يجوز وفقاً لذلك حرمانهم منه، إلا على سبيل الاستثناء كوجود أسباب متعلقة بصغر في السن أو انعدام في الأهلية، أو تعلق الأمر بالمواطنين المحكوم عليهم في جرائم ماسة بالشرف.

ب- يؤدي تطبيق هذه النظرية إلى اعتماد مبدأ التصويت الاختياري، فما دام الانتخاب يمثل حقاً للمواطن فإن لهذا الأخير استخدامه أو الامتناع عن ممارسته، وبالتالي لا يجوز أن يفرض عليه نوع من الجزاء نتيجة لعدم قيامه بالانتخاب³.

- يكون النائب ممثلاً لمجموعة أجزاء من السيادة تخص المواطنين في دائرته الانتخابية فقط.

- الأخذ برأي الأغلبية من هيئة الناخبين في القضايا الآنية على حساب مصالح الشعب في تلك الفترة دون النظر لمصالح الأجيال القادمة⁴.

- يترتب على اعتباره حقاً من الحقوق الشخصية سموه على سلطة القوانين التشريعية، لأن الحق الطبيعي أو الشخصي سابق على وجود المشرع، بحيث تنحصر سلطة هذا الأخير في تنظيم كيفية ممارسته⁵.

¹ - صابر حوحو أحمد، الديمقراطية و الأحزاب السياسية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 166.

² - قاسمي عز الدين، الضمانات القانونية لحماية حق الانتخاب في الجزائر، مرجع سابق، ص 17.

³ - صابر حوحو أحمد، الديمقراطية و الأحزاب السياسية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 167.

⁴ - قاسمي عز الدين، الضمانات القانونية لحماية حق الانتخاب في الجزائر، مرجع سابق، ص 16.

⁵ - بن علي زهيرة، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية- دراسة مقارنة-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2014، ص 28.

- من خصائص الحق أن يكون لصاحبه حرية التصرف فيه، وكنتيجة لذلك يجوز أن تسري على الانتخاب جميع أعمال التصرف كالبيع والهبة والتنازل والترك.

2- تقدير النظرية.

لم يلقى هذا الرأي اجماعا فقهيا، حيث انتقده البعض من خلال النقاط والأوجه التالية:

- القول بأن الانتخاب يعتبر حقا تنتج عنه آثار معينة منها إمكانية بيعه أو التنازل عنه، وبالتالي فإن القائلين بهذه الفكرة قد أغفلوا أمرا في غاية الأهمية، وهو أنهم يعتبرون الانتخاب حقا من الحقوق اللصيقة بالفرد، والحقوق اللصيقة بالشخص غير قابلة للتوارث، أو البيع، أو التنازل، ومن ثم فإن حق الانتخاب لا يقبل التنازل، أو البيع، أو أي شكل من الأشكال التصرفات القانونية الأخرى، لما لها من آثار سلبية تهدد مصداقية الانتخابات¹.

- اعتبار حق الانتخاب حقا شخصيا يمنع المشرع من التدخل لتعديله أو تغييره، وهو الأمر الذي ينجر عنه العجز عن تعديل شروط الانتخاب، لكن عندما يتم اعتبار الانتخاب حقا من الحقوق السياسية فإن الفرد يستمد من التشريع، بحيث يكون كنتيجة لتمتعه بالحقوق السياسية والمدنية، وله جزء من السيادة يمارسه عن طريق الانتخاب².

- الأخذ بهذه النظرية التي تكيف الانتخاب على أنه حق شخصي وما ينتج عنه من إمكانية التصرف فيه، أو النزول عنه، يؤدي إلى المساس بالعملية الانتخابية، فيكون هذا الحق محلا للتصرفات القانونية المختلفة مثل كالبيع والشراء مما يجعل العملية الانتخابية تفقد معناها³.

ثانيا- الانتخاب وظيفه.

1-مضمون النظرية : يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الانتخاب يعد وظيفة اجتماعية، وبالتالي يكون مقتصرًا على فئة تتوفر فيها شروط معينة، ويستمد أصحاب هذه النظرية فكرتهم من نظرية سيادة الأمة، حيث يرون بأنه عندما يقوم الأفراد بممارسة العمل الانتخابي، فإنهم لا يمارسون حقا من حقوقهم، وإنما يقومون بمزاولة وظيفة أو خدمة عامة للأمة يتم من خلالها اختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم⁴.

ويترتب عن مسألة تكيف الانتخاب على أنه وظيفة جملة من النتائج:

¹ - صابر حوحو أحمد، الديمقراطية و الأحزاب السياسية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 252 .

² - رشاشي نسيم، المواطن والانتخابات المحلية - واقع و آفاق-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة محلية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، الجزائر، 2018/ 2019، ص 21 .

³ - المرجع نفسه، ص 21.

⁴ - قاسمي عز الدين، الضمانات القانونية لحماية حق الانتخاب في الجزائر، مرجع سابق، ص 17.

- يجوز للمشرع حسب هذه النظرية أن يقوم بوضع بعض الضوابط التي من شأنها تقييد ممارسة الحق في الانتخاب، فيجعله مقتصرًا على فئة معينة دون فئة أخرى، على اعتبار أن الانتخاب يعتبر وظيفة يتم بموجبها اختيار أصلح وأكفأ المرشحين لتولي السلطة، وبالتالي يستطيع المشرع أن يفرض شروطًا معينة في هيئة الناخبين، الأمر الذي قد يؤدي إلى الأخذ بنظام الاقتراع المقيد.

- ممارسة العمل الانتخابي يكون أمرًا إجباريًا لأنه لا يعتبر حقًا بل وظيفة¹، ومن ثم يكون هناك جزاء على كل من يتخلف عن ممارسة هذه الوظيفة، وقد أخذت بذلك العديد من دول العالم كالأرجنتين مثلاً، حيث يتم توقيع عقوبة الغرامة والمقدرة من 50 إلى 500 دولار على كل متخلف عن عملية التصويت، بالإضافة إلى حرمانه من تولي الوظائف العامة لمدة تقدر بثلاثة (03) سنوات متتالية، وفي أستراليا يتم توقيع عقوبة من 3 إلى 15 دولار على الممتنعين عن التصويت، وفي إيطاليا يتم إثبات التخلف عن التصويت في صحيفة الحالة الجنائية للمخالف لمدة 05 سنوات².

2- تقدير النظرية:

- الأخذ بهذه النظرية يجعل المشرع غير ملزم بتوسيع هيئة الناخبين، كما يمكنه القيام بحصر عدد الهيئة الناجبة من خلال تقييده لممارسة حق الانتخاب، ووضع شروط معينة لمباشرة الكفاءة العلمية مثلاً³.

- الأخذ بهذا الرأي يجعل حق الانتخاب حقًا إلزاميًا لكونه وظيفة واجبة الأداء، لا تمنع تدخل المشرع لتوسيعها، لتشمل أكبر عدد من الناخبين في إطار المصلحة العامة⁴.

ثالثاً- الانتخاب حق و وظيفة.

1-مضمون النظرية يرى اتجاه ثالث بفكرة الجمع بين الاتجاهين السابقين، حيث يرون أن الانتخاب لا يعد وظيفة اجتماعية خالصة، وإنما فيه شيء من صفة الحق الفردي، ذلك أنه لو كان وظيفة اجتماعية بحتة لما وقع الاعتراض من طرف المشرع عند قيامه بتقليص دائرة الناخبين، أو عندما يقوم باشتراط نصاب مالي في الناخب، كما يرون أن المنتخبين لا يعملون لحسابهم الخاص بل للمصلحة العامة⁵.

¹ - قاسمي عز الدين، الضمانات القانونية لحماية حق الانتخاب في الجزائر، مرجع سابق، ص 17، 18.

² - صابر حوحو أحمد، الديمقراطية و الأحزاب السياسية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 254.

³ - رشاشي نسيم، المواطن والانتخابات المحلية، مرجع سابق، ص 22.

⁴ - المرجع نفسه، ص 22، 23.

⁵ - قاسمي عز الدين، الضمانات القانونية لحماية حق الانتخاب في الجزائر، مرجع سابق، ص 18.

ويرى جانب من أصحاب هذا الاتجاه أن هذا لا يعني الجمع بين هاتين الصفتين المتعارضتين في آن واحد (أي أن الانتخاب يعد حقا ووظيفة)، وإنما يعتبر حقا ووظيفة على التابع، فعندما يقوم الناخب بتقييد اسمه في القوائم الانتخابية أولا فإن حينها يعد الانتخاب حقا شخصيا يحميه القانون، ثم يتحول إلى وظيفة عندما يقوم الناخب بممارسته لعملية التصويت¹.

2- تقدير النظرية:

- هذا الاتجاه قد جمع بين اتجاهين كان كل منهما محلا للنقد، وهذا ينتج عنه تكوين اتجاه جديد فيه مجموعة السلبيات².

- هذا الاتجاه يجمع بين صفتين متعارضتين لا يمكن أن تجتمعا³.

رابعا: الانتخاب سلطة قانونية.

1- مضمون النظرية : يرى اتجاه فقهي آخر أن الانتخاب هو عبارة عن سلطة قانونية مقررة للناخب، ومصدر هذه السلطة هو القانون، كما يرى كذلك بأنه ممكنة أو مزية قانونية تم تقريرها من طرف المشرع لفائدة الناخب ليكون في صالح الجماعة، ومادام مصدر هذه الممكنة هو القانون فإن هذا الأخير هو الذي يختص بتحديد مضمون هذه السلطة، وشروطها، وكيفية ممارستها، وكذلك الأشخاص الذين يتمتعون بها، حتى يتم إشراكهم في الحياة العامة بواسطة الممارسة الانتخابية، بوصف الانتخاب واجب اجتماعي، ويترتب على هذا القول جملة من النتائج منها:

1- حق الانتخاب لا يكون محلا للتعاقد.

2- إمكانية تعديل هذا الحق من طرف المشرع في كل وقت، لأنه لا يعتبر حسبهم حقا شخصيا، بل يعد سلطة قانونية يعترف بها لصالح الأفراد الذين يحدددهم القانون⁴.

¹ - قاسمي عز الدين، الضمانات القانونية لحماية حق الانتخاب في الجزائر، مرجع سابق، ص 18.

² - رشاشي نسيم، المواطن والانتخابات المحلية، مرجع سابق، ص 24.

³ - المرجع نفسه، ص 24.

⁴ - مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 62، 63.

2- تقدير النظرية:

- اعتبار الانتخاب سلطة قانونية يؤدي إلى نتيجة مفادها أن حرية ممارسته يترتب عنها بروز ظاهرة خطيرة، وهي ظاهرة الامتناع عن التصويت، والتي تفقد العملية الديمقراطية معناها، بحيث يصبح الانتخاب غير مجدي لتمثيل كافة أفراد الشعب¹.

- إلزامية تطبيق ما يقره القانون قد يؤدي إلى اشتغال القانون على شروط قانونية تتعارض مع المبادئ الديمقراطية².

خامسا: الانتخاب حق سياسي. يرى جانب من الفقه أن الانتخاب هو عبارة عن حق سياسي، وذلك بناء على الهدف المتوخى من ممارسته، والمتمثل في مصلحة المجتمع بأكمله، وللمشرع الحق في القيام بتعديل شروط ممارسة هذا الحق بما يواكب ويتماشى مع مصلحة المجتمع وظروفه، وتفرض الطبيعة السياسية لهذا الحق على من يستخدمه أن يكون اسمه مسجلا في القوائم الانتخابية، وما يثبت أيضا طبيعته السياسية هي الدعوى القضائية التي وضعت كضمانة لحمايته، فهي دعوى تستهدف الصالح العام للمجتمع، ولا تكون سببا في مسؤولية رافع الدعوى، ولا تكون محلا لدعوى التعويض³.

وما يبرز أيضا الطابع السياسي لهذا الحق أنه يستمد مصدره من دساتير وقوانين الدولة، كقانون الانتخابات الذي ينظم العملية الانتخابية بما فيها الأشخاص المستفيدين من حق الانتخاب دون اعتراض الأفراد، إضافة إلى أنه لا يمكن استخدامه إلا بمناسبة مواعيد يقوم بتحديدتها القانون الذي يستدعي الهيئة الناجبة⁴.

الفرع الثاني: التكريس الدستوري والقانوني للحق في انتخاب أعضاء المجالس المحلية

كما هو معلوم فإن الدستور يشكل القانون الأساسي الذي يضع القواعد والمبادئ التي يستند ويقوم عليها نظام الحكم في الدولة، كما يقوم بتحديد السلطات العامة فيها ويبين مهامها ووظائفها، ويقرر الحريات والحقوق العامة ويضع الضمانات الأساسية بقصد حمايتها⁵، ويعتبر الحق في الانتخاب من ضمن هذه الحقوق العامة والتي كرس في مختلف الدساتير الجزائرية، بالإضافة إلى صدور العديد من القوانين المتعلقة بالانتخابات و

¹ - رشاشي نسيم، المواطن والانتخابات المحلية، مرجع سابق، ص 24.

² - المرجع نفسه، ص 24.

³ - المرجع نفسه، ص 25.

⁴ - المرجع نفسه، ص 25.

⁵ - حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، الجمهورية العربية السورية، 2020، ص 02.

التي تنظم هذا الحق من مختلف جوانبه، ولذلك سوف نتناول التكريس الدستوري للحق في الانتخاب (أولاً) ثم نتطرق إلى التكريس القانوني لهذا الحق (ثانياً).

أولاً- التكريس الدستوري للحق في انتخاب أعضاء المجالس المحلية.

لقد تم إقرار الحق في الانتخاب في الدساتير التي تعاقبت على الجزائر منذ استقلالها، وذلك منذ أول دستور لها والصادر سنة 1963، حيث جعل هذه الأخير مبدأ الاقتراع العام مبدأ دستوريا يقوم على أساس المساواة بين جميع المواطنين في التمتع بهذا الحق بصفة عامة وبمجردة دون تقييده بأي شرط، ما عدا شرط المواطنة على اعتبار أن هذه الأخيرة صفة سابقة لحق الاقتراع، كما تعتبر شرطاً للتمتع به، وكذلك شرط السن، وقد سلك المؤسس الدستوري مبدأ الاقتراع العام، والذي يقتضي عدم وجود أي تمييز قائم على أساس المال أو الثروة أو الانتماء الاجتماعي، وذلك بخلاف الديمقراطيات الليبرالية التي قطعت شوطاً كبيراً حتى وصلت إلى ما هي عليه الآن فيما يتعلق بإقرارها لمبدأ الاقتراع العام، حيث كان الحق في الاقتراع في هذه الدول محلاً لصراعات مختلفة، تارة يتم توسيعه إلى كافة أفراد الشعب، وتارة أخرى يتم تضييقه وحصرة على فئة معينة دون باقي الفئات الأخرى مثلما كان سائداً في فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، أين كانت هناك العديد من المعايير والشروط التي يتم وضعها للسماح بممارسة هذا الحق، حيث يتم استعمال معيار الضريبة تارة، وفي أحيان أخرى يتم استعمال معيار الملكية العقارية، وغير ذلك من القيود التي كانت تقيد الحق في الاقتراع، وذلك حسب الطبقة التي تحكم البلاد، أي حسب ما إذا كانت الطبقة البرجوازية هي الحاكمة أم الطبقة الأرستقراطية¹.

ويرجع البعض إقرار المشرع الدستوري الجزائري الاعتراف بالاقتراع العام بعد الاستقلال مباشرة إلى تأثره بالدساتير الفرنسية من حيث صياغتها، على اعتبار أن القانون الفرنسي يعتبر مصدراً تاريخياً للقانون الجزائري، وقد تضمنت الدساتير الفرنسية هذا الحق في كل من دستور 1948، وكذلك دستور 1958 في مادته الثالثة، كما يرجع الأخذ بمبدأ الاقتراع العام التي تم انتهاجه من طرف المشرع إلى التوجه السياسي والاجتماعي التي اتبعته الجزائر منذ الاستقلال، والذي كان توجهها اشتراكياً، يجعل من الانتخاب آلية للتعبئة والدمج الاجتماعي، ولذلك كان من الواجب إزالة كل القيود على هذا الحق².

¹ - عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية - مقارنة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007/2006، ص ص 21، 22.

² - المرجع نفسه، ص 22.

كما اهتم دستور 1976 بالحق في الانتخاب، وكرسه بموجب المادة 58 منه، حيث تنص على أنه "يعد كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية ناخبا وقابلا للانتخاب"، كما أكدت المادة 42 من هذا الدستور على ضمان الدولة لمختلف الحقوق المقررة ومنها الحقوق السياسية للمرأة، و يعتبر الحق في الانتخاب من ضمنها إذ نصت هذه المادة على أنه "يضمن الدستور كل الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمرأة الجزائرية"¹.

هذا ونعتبر من جانبنا أنه بالرغم من التكريس الدستوري للحق في الانتخاب في ظل هذه المرحلة، إلا أن أثره في الحياة السياسية لا يرقى إلى مستوى الآمال والتطلعات التي يتغيها المواطن، كون أن هذه المرحلة كانت تتسم بالانغلاق السياسي، أين كان هناك حزب واحد مسيطر في الساحة السياسية، وهو حزب جبهة التحرير الوطني، ولا وجود لاتجاهات أو أحزاب منافسة له ما يفقد حق الانتخاب وزنه وقيمته.

وقد اهتم دستور 1996 أيضا بالحق في الانتخاب من خلال ديباجته، حيث أكد على أن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسساته الدستورية والتي يتمثل أساسها في مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد.

كما أكد على أن الدستور يمثل القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، وأنه يحمي حرية اختيار الشعب.

وأكد أيضا بموجب المادة الثامنة منه على أن الشعب يختار لنفسه مؤسسات غايتها المحافظة على الاستقلال الوطني ودعمه، والمحافظة على الهوية والوحدة الوطنية، وحماية الحريات الأساسية للمواطن، والقضاء على استغلال الانسان للإنسان، وحماية الاقتصاد الوطني.²

كما تضمنت المادة العاشرة منه حرية الشعب في اختيار ممثليه، وأنه لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات³، ونصت كذلك المادة 50 منه على أنه: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب أو ينتخب"⁴.

¹ - المادتين 42، 58 من دستور 1976 .

² - المادة 8 من دستور 1976.

³ - المادة العاشرة من دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

⁴ - المادة 50 من دستور 1996.

ومواصلة لنفس النهج ونفس المسعى حافظت التعديلات الدستورية على مكانة هذا الحق، حيث أكد التعديل الدستوري لسنة 2008 من خلال مادته العاشرة على أن "الشعب حر في اختيار ممثليه ولا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات"¹.

وقد أكدت المادة 50 منه على الحق لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية للانتخاب أن ينتخب أو ينتخب²، وهو الأمر الذي كرسه كل من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تضمنت الديباجة الخاصة به النص على أن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، كما تضمنت المادة 62 منه الحق بالنسبة لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية في أن ينتخب وأن ينتخب³، وعلى نفس المنوال سار كذلك التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، حيث أكدت المادة 56 منه على حق الانتخاب والترشح بالنسبة للمواطن الذي تتوفر فيه شروط الانتخاب⁴.

ثانيا - التكريس القانوني للحق في الانتخاب

لقد صدر أول قانون انتخابي في الجزائر بموجب المرسوم رقم 63/306 المؤرخ في 20 أوت 1963، والمتضمن قانون الانتخابات والذي تضمن 34 مادة موزعة على أربعة أبواب، غير أن هذا المرسوم عرف نقصا في تحديد كفاءات تنظيم مجمل العمليات الانتخابية، وبعد صدور الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية تولى هذا الأخير مسألة تنظيم عملية انتخاب المجالس الشعبية البلدية، وذلك بموجب الباب الثاني من القانون، والذي ضم 46 مادة تحت عنوان النظام الانتخابي، حيث تطرق لطريقة انتخاب النواب، وكذلك الشروط الواجب توفرها في شخص الناخب، وتطرق أيضا لعملية التصويت والمنازعات المرتبطة بها⁵. كما تضمن قانون الولاية لسنة 1969 الصادر في 23 ماي 1969 بموجب الأمر 39/69 مسألة اختيار المترشحين للمجلس الشعبي الولائي، وعدد الأعضاء، ومسألة التشكيل، ومدة نيابة المجلس⁶.

¹ - المادة 10 من التعديل الدستوري لسنة 2008، الصادر بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

² - المادة 50 من التعديل الدستوري لسنة 2008.

³ - المادة 62 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - المادة 56 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

⁵ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، بن يوسف بن خدة جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2019/2020، ص 29.

⁶ - المواد 12، 08، 07، من الأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية.

وبقي الأمر على حاله إلى غاية عام 1980 وهو تاريخ صدور القانون رقم 08/80 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات، والذي يعتبره البعض أول قانون انتخابي بمعنى الكلمة كونه نص شامل ينظم مجموع العمليات الانتخابية¹.

وبعد انقضاء فترة الأحادية الحزبية والانتقال إلى مرحلة التعددية وما أعقبها من تغييرات عميقة على الساحة السياسية صدر القانون 13/89 المؤرخ في 07 أوت 1989 والذي تكفل بإجراءات العملية الانتخابية، وبعد ذلك صدر الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، وأصبحت القوانين المنظمة للانتخابات تشرع بقوانين عضوية بدلا من القوانين العادية، ثم جاء قانون الانتخابات رقم 01/12 المؤرخ في 14 جانفي، 2012، وبعده قانون الانتخابات رقم 10/16 المؤرخ في 25 أوت 2016².

وعقب الأزمة السياسية التي عاشتها الجزائر منذ إلغاء إجراء الانتخابات الرئاسية التي كان مزعم إجراءاتها في يوم 18 أبريل 2019، وبغية الخروج من هذه الأزمة قام رئيس الدولة آنذاك بتشكيل هيئة حوار مهمتها التشاور مع مختلف أطراف المجتمع حول إجراء الانتخابات الرئاسية، ومن بين النقاط التي تم مناقشتها مسألة حماية مبدأ الاختيار الحر للمواطن، وذلك من خلال ضرورة إيجاد مؤسسات مستقلة لضمان نزاهة العملية الانتخابية، وتجسد هذا الأمر بإصدار القانون العضوي رقم 07/19 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وكذلك القانون العضوي 08/19 المعدل والمتمم للقانون 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات، اللذين يستندان إلى الإرادة الشعبية باعتبارها مطلبا شعبيا³.

ثم في الأخير صدر القانون رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021 والمعدل بموجب الأمر رقم 10/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، والذي أعطى مهمة إدارة العمليات الانتخابية ومراقبتها للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وبالتالي تقوم هذه الأخيرة بعمليات تحضير وتنظيم وتسيير والإشراف على كل العمليات الانتخابية والاستفتاءية، كما منحها الشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية، وهذا تطور ملحوظ، إذ يلاحظ من خلال هذا القانون أنه قام بإبعاد الإدارة عن العملية الانتخابية، كما نص بموجب الباب الثاني الفصل الأول على الحق في الانتخاب، وذلك بموجب المواد 50، 51، 52 منه.

¹ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 29.

² - المرجع نفسه، ص ص 30، 31.

³ - المرجع نفسه، ص ص 31، 32.

الفرع الثالث: الشروط الواجب توفرها في الناخب والمنتخب في عملية انتخاب المجالس المحلية.

يعتبر المواطن العنصر الأساسي في العملية الانتخابية، وقد يكون إما ناخبا عندما تتوفر فيه الشروط التي يحددها المشرع والمتعلقة بممارسة حق الانتخاب (أولاً)، كما يمكن أن يكون منتخبا أو مترشحا لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، ووجب أيضا أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط (ثانياً).

أولاً- شروط الناخب. يقصد بالناخب الشخص الذي تتوفر فيه شروط المشاركة السياسية في الانتخابات باختيار المترشح أو المترشحين من أجل الإدلاء بصوته تعبيرا عن إرادته في اختيار ممثليه الذين يرغب في تمثيلهم طبقا للقوانين المنظمة لعملية الانتخابات¹.

كما عرفت المادة 50 من قانون الانتخابات الناخب بنصها على أنه "يعد ناخبا كل جزائري بلغ من العمر ثمانية عشر سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع الساري المفعول، وكان مسجلا في القائمة الانتخابية"².

ولممارسة هذا الحق اشترط المشرع جملة من الشروط، وتنقسم هذه الشروط إلى شروط موضوعية، وأخرى شكلية.

1-الشروط الموضوعية: على غرار مختلف التشريعات الانتخابية في النظم المقارنة، والتي تضع بعض الشروط لممارسة المواطن لحقه في الانتخاب، قام المشرع الجزائري من خلال قانون المتعلق بالانتخابات رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021 بالنص على مجموعة من الشروط، والتي تتمثل فيما يلي:

أ- شرط الجنسية: ينظر إلى الجنسية في نطاق القانون الخاص على أنها رابطة أو صلة قانونية بين الفرد والدولة في حين ينظر إليها في إطار القانون العام من الزاوية السياسية المنظمة لعلاقة الفرد بالدولة³.

ويعتبر شرط الجنسية من الشروط الأساسية التي يتم من خلالها التمييز بين المواطن وغيره، ويلاحظ أن بعض الدول تفرق بين المواطنين الأصليين والمواطنين بالتجنس بالنسبة للحق في الانتخاب، حيث أن هذه الفئة

¹ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 33.

² - الأمر رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.

³ - قاسمي عز الدين، الضمانات القانونية لحماية حق الانتخاب في الجزائر، مرجع سابق، ص 5.

الأخيرة ليس لها الحق في الانتخاب أو الحقوق السياسية الأخرى إلا بعد مرور مدة زمنية معينة على اكتسابهم للجنسية، وذلك بغية إثبات ولائهم للدولة التي يريدون الارتباط بها¹.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يفرق بين الجنسية الجزائرية الأصلية والجنسية المكتسبة وفقا للمادة 50 من قانون الانتخابات²، كما لم يشترط الإقامة لممارسة الحق في الانتخاب، وذلك حتى يتمكن الجزائريون المقيمون بالخارج من مباشرة هذا الحق، وهذا خلافا لما ذهبت إليه بعض التشريعات العربية والأوروبية فيما يتعلق بالجنسية، حيث لم تقم باشتراطها، وعلى سبيل المثال المشرع اللبناني، وكذلك العديد من الدول الأوروبية، أين منحت الحق في التصويت في الانتخابات المحلية للأجانب، ومن هذه الدول السويد والنرويج والدنمارك³.

هذا وقد أصدرت اللجنة الاستشارية للبرلمان الأوروبي توصيات إلى الدول الأعضاء من أجل تنمية مشاركة المهاجرين، ورفعها إلى المستوى المحلي⁴.

ويرجع سبب استبعاد الأجانب في بعض الدول إلى أن الانتخاب يمثل أداة أو وسيلة للتعبير عن إرادة الأمة، فالمواطن هو الذي يستطيع التعبير عن هذه الإرادة، ويرى البعض أن اشتراط الجنسية الأصلية يعتبر أمرا ضروريا للحفاظ على الوحدة الوطنية، كون أن الأجانب قد تكون لهم ارتباطات خارجية تهدد المصلحة الوطنية⁵.

ب - شرط السن: لقد اشترط المشرع بموجب القانون العضوي المتعلق بالانتخابات بلوغ الناخب سن محددة بـ 18 سنة يوم الاقتراع مباشرة الحق في الانتخاب⁶، وذلك على خلاف سن الرشد المدني أين حدده ببلوغ الشخص 19 سنة كاملة، حيث نصت المادة 40 من القانون المدني الجزائري على أنه "كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية، ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية مباشرة حقوقه المدنية وسن الرشد 19 سنة كاملة"⁷.

ويرى البعض أن هذا التناقض التشريعي يؤدي إلى التشكيك في قدرات المواطن البالغ من العمر 18 سنة حول اختيار ممثليه بكل حرية، ويرون أن هذا المنطق يحتم استبعاد الأشخاص البالغين 18 سنة، وعدم منحهم حق الاختيار السياسي، لأنه إذا كان هؤلاء الأشخاص منعوا من إدارة أموالهم الخاصة، واعتبرت تصرفاتهم المدنية دائرة

¹ - يدر منال، "النظام الانتخابي في المجالس المحلية"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد 04، جامعة حسبية بن بوعلي بالشلف، الجزائر، نوفمبر 2017، ص 97.

² - المادة 50 من الأمر رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - على محمد، النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام المجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 20.

⁴ - المرجع نفسه، ص 22.

⁵ - المرجع نفسه، ص 22.

⁶ - المادة 50 من الأمر رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁷ - المادة 40 من الأمر رقم 58/75 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.

بين النفع والضرر وقابلة للإبطال، وذلك لعدم قدرتهم على ممارستها في هذه السن (أي 18 سنة)، فكيف تكون لهم القدرة على اختيار الحكام، ذلك أن التصويت ينعكس على مصلحة الدولة بأكملها، ويتطلب هذا الأمر الإدراك العميق، وفهم البرامج المقدمة من قبل الأحزاب والتيارات المتنافسة، وبالتالي فإن المشرع قام بحماية مصلحة الفرد في التشريع المدني على حساب مصالح الجماعة¹.

كما يرى البعض الآخر ضرورة توحيد سن الرشد المدني والسياسي، لكنهم يروا مسألة قيام المشرع بتخفيض سن الرشد السياسي إلى محاولته إتاحة الفرصة لمشاركة الشباب في الحياة السياسية بالنظر إلى رغبتهم في التجدد².

ويرى آخرون أن تخفيض سن التصويت إلى ثمانية عشر سنة هو مؤشر أو علامة على الديمقراطية، لأن رفع السن بشكل كبير يؤدي إلى إقصاء الكثير من أفراد المجتمع وحرمانهم من التعبير بأصواتهم، وبهذا أخذ المشرع الجزائري بما هو سائد في أغلب الديمقراطيات التمثيلية عبر العالم³.

ج- شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: يحتوي هذا الشرط على العديد من الأحكام التي تسقط حق الفرد الانتخابي، حيث يسقط الحق في الانتخاب على الأشخاص المحجور عليهم والمجانين، كما تسقط التشريعات الانتخابية الحق الانتخابي على من تم الحكم عليهم بارتكاب جرائم جنائية، وقد طرح الأستاذ سعيد بوشعير نقطة استفهام حول مفهوم الحكم الجنائي، الذي يمكن أن يستوعب في بعض النظم الشمولية كل ما يصنف ضمن المعارضة السياسية، وبهذا يصبح الحكم الجنائي سلاحا ذو حدين، له شق إيجابي متعلق بحماية المجتمع من الممارسات غير الأخلاقية، أما الشق السلبي فمتعلق بالجهة التي تصدر هذه الأحكام ومدى استقلاليتها⁴.

وقد اشترط المشرع في الشخص الممارس للانتخاب أن تكون له الأهلية الانتخابية، والأهلية تعني صلاحية الشخص بأن يكون له حقوق وعليه التزامات، وتشتمل الأهلية على الأهلية الأدبية (حاله الحرمان)، والأهلية العقلية والمالية، وبالنسبة للأهلية الأدبية تقتضي عدم إمكانية الأشخاص الذين صدرت في حقهم أحكام نتيجة لقيامهم بارتكاب جرائم تخل بالشرف، أو جرائم مسقطة للاعتبار كجرائم السرقة، وخيانة الأمانة، والرشوة،

¹ - تنهان ولد أحمد، أثر النظام الانتخابي على التحول الديمقراطي في الجزائر - دراسة مقارنة - أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2019، ص 77.

² - بن علي زهيرة، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية - دراسة مقارنة -، مرجع سابق، ص 41، 42.

³ - بدر منال، النظام الانتخابي في المجالس المحلية، مرجع سابق، ص 98.

⁴ - هو بوعلام، الممارسات السياسية والنظم الانتخابية في المغرب العربي الجزائر والمغرب نموذجا، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2 محمد بن أحمد، وهران، الجزائر، 2014 / 2015، ص 15، 16.

والتزوير، والإفلاس بالتدليس من مباشرة حقوقهم السياسية كحق الانتخاب، والذي يعتبر شرفا يستدعي أن يتحلى صاحبه بالإخلاص والأمانة¹.

أما بالنسبة للأهلية العقلية فإن جميع القوانين الانتخابية تشترط أن يكون الناخب متمتعا بقواه العقلية، وهذا شرط طبيعي، وتشترط القوانين عادة إثبات حالة عدم الأهلية العقلية بحكم قضائي منعا للتعسف، وذلك على غرار التشريع الانتخابي الفرنسي، حيث تنص المادة الثانية على أنه: "لا يكون ناخبا إلا الفرنسي والفرنسيات الذين بلغوا سن 18 سنة كاملة والمتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية، والذين ليسوا في حالة من حالات فقد الأهلية المنصوص عليها في القانون"، وبالنسبة للأهلية المالية فإنها تعني تمتع الشخص بأهلية إدارة أمواله والتصرف فيها بحرية، وبالتالي يترتب على وضعية الشخص الموجود في حالة إفلاس أو حجر الحرمان من الحق في الانتخاب².

2- الشروط الشكلية لاكتساب صفة الناخب: بالإضافة إلى هذه الشروط الموضوعية والتي تم التطرق إليها، وجب كذلك أن تتحقق جملة من الشروط الشكلية لممارسة الحق في الانتخاب، وتتمثل هذه الشروط في شرط التسجيل في القائمة الانتخابية، وكذلك شرط المواطن.

أ- التسجيل في القائمة الانتخابية: تعرف القائمة الانتخابية على أنها تلك القائمة التي تحصى بصورة رسمية كافة المواطنين المستوفين للشروط المطلوبة لعضوية هيئة الناخبين، ولممارسة الحق في التصويت والمرتبة ترتيبا أبجديا، والتي تحتوي على بيانات تتعلق بالاسم الشخصي والعائلي، وتاريخ الميلاد، ومكانة، ومحل الإقامة، أو السكن بالدائرة الانتخابية³.

وقد نصت المادة 51 من قانون الانتخابات الجديد على أنه "لا يصوت إلا من كان مسجلا في القائمة الانتخابية للبلدية التي بها موطنة بمفهوم المادة 36 من القانون المدني"⁴.

¹ - قاسمي عز الدين، الضمانات القانونية لحماية حق الانتخاب في الجزائر، مرجع سابق، ص 47.

² - المرجع نفسه، ص ص 48، 49.

³ - المرجع نفسه، ص ص 49، 50.

⁴ - المادة 51 من الأمر 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

كذلك تم تعريف القائمة الانتخابية على أنها الوثيقة التي تتضمن أسماء وألقاب الناخبين مرتبة ترتيبا هجائيا، وتتضمن جميع المعلومات المتعلقة بالاسم العائلي، وتاريخ الميلاد ومكانه، بالإضافة إلى الإشارة إلى محل الإقامة، أو السكن، أو الدائرة الانتخابية¹.

ونظرا للأهمية التي تكتسيها عملية التسجيل في القائمة الانتخابية، قام المشرع بالنص على إلزامية التسجيل فيها باعتباره واجبا، وذلك من خلال إلزامية طلب التسجيل في الجزائر بالنسبة الذين يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية غير المسجلين في القوائم الانتخابية².

وترتبط عملية التسجيل بمدى نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وكذلك بنتائج العملية الانتخابية، ويجسد التسجيل في القائمة الانتخابية مبدأ الاقتراع العام والمساواة في الاقتراع، بحيث أنه لكل ناخب صوت واحد ويمارس حقه في دائرة انتخابية واحدة، كما يضمن التسجيل في القوائم الانتخابية تقسيم الدوائر الانتخابية تقسيما متوازنا، وبطريقة منتظمة لتحقيق الديمقراطية والمساواة³.

وقد نصت المادة 53 من الأمر 01/ 21 على أن السلطة المستقلة للانتخابات تسهر على مراجعة القوائم الانتخابية بصفة دورية وكل استحقاق انتخابي أو استفتاءي، وبالنسبة لشرط الإلزامية فقد نصت عليه كل المادتين 54 و 55 من نفس الأمر⁴.

ب- الموطن:

نصت المادة 51 من قانون الانتخابات على أنه "لا يصوت إلا من كان مسجلا في القائمة الانتخابية للبلدية التي بها موطنه بمفهوم المادة 36 من القانون المدني"⁵. وبالرجوع الى نص المادة الأخيرة والتي نجد أنها عرفت المواطن على أنه "مواطن كل جزائري هو المحل الذي يوجد فيه سكناه الرئيسية، وعند عدم وجود سكن يحل محله مكان الإقامة العادي"⁶.

¹ - بن علي عبد الحميد، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2017/ 2018، ص 68.

² - علي محمد، النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام المجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 11.

³ - المرجع نفسه، ص 12.

⁴ - المواد 53، 54، 55 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁵ - المادة 51 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁶ - المادة 19 من القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20 يونيو 2005 المعدل والمتمم للأمر رقم 58/75 المتضمن القانون المدني.

وبالنسبة للمواطنين الجزائريين والجزائريين المقيمين بالخارج والمسجلين لدى الممثلة الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية، فإن عليهم أن يطلبوا تسجيلهم، وقد نظمت مسألة التسجيل المادة 57 من قانون الانتخابات الجديد على الشكل التالي:

1/ بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية، والمجالس الشعبية الولاية في قائمة انتخابية لإحدى البلديات الآتية:

بلدية مسقط رأس المعني.

بلدية آخر موطن للمعني.

بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني...¹.

أما بالنسبة لأفراد الجيش الوطني الشعبي، والأمن الوطني، والحماية المدنية، وموظفي الجمارك، ومصالح السجون الذين لا تتوفر فيهم شرط الموطن بموجب المادة 51 فإن لهم أن يطلبوا تسجيلهم في القائمة الانتخابية لإحدى البلديات المنصوص عليها بموجب المادة 57 وقد نظمت هذا الأمر المادة 58².

وفي حالة تغيير موطن الناخب المسجل بالقائمة الانتخابية، فإنه يجب عليه أن يطلب خلال الأشهر الثلاثة الموالية لهذا التغيير شطب اسمه من القائمة الانتخابية، وتسجيله في قائمة بلدية إقامته الجديدة³.

وفي حالة وفاة أحد الناخبين تطلع المصالح المعنية لبلدية الإقامة، والمصالح الدبلوماسية والقنصلية السلطة المستقلة بذلك، وهذه الأخيرة تقوم بشطبه في الحال من قائمة الناخبين، وفي حالة وفاته خارج إقليم بلديته تقوم بلدية الوفاة باطلاع بلدية الإقامة بكل الوسائل القانونية⁴.

ثانياً: شروط المنتخب

من متطلبات العملية الديمقراطية في تشكيل المجالس المنتخبة والوصول إلى السلطة إقرار المشرع لحرية الترشح لكل المواطنين على أساس المساواة في بينهم، ولما كان هذا الحق لا يمارس على إطلاقه فقد أحاطه المشرع بجملة من الشروط أو القيود بهدف تنظيم ممارسته⁵.

¹ - المادة 57 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - المادة 58 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - المادة 60 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁴ - المادة 61 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁵ - بن علي عبد الحميد، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 123.

وقد نص المشرع على هذه الشروط بموجب المادة 184 من الأمر 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021

المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات وتمثل هذه الشروط في ما يلي:

- أن يكون مستوفيا للشروط المنصوص عليها في المادة 50 (أي الشروط الواجب توافرها في شخص الناخب).
- أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.
- أن يكون ذو جنسية جزائرية.
- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو الإعفاء منها.
- أن لا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جنائية، أو جنحة ولم يرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمدية.
- أن يثبت وضعيته اتجاه الإدارة الضريبية.
- أن لا يكون معروفا لدي العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة¹.

ونلاحظ من خلال هذه الشروط مدى تركيز المشرع على الضوابط الأخلاقية المتعلقة بالمرشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية، وذلك على غرار شرط عدم الحكم عليه بعقوبة سالبة للحرية، وشرط عدم ارتباطه بأوساط المال المشبوهين، وهذا أمر منطقي للغاية، فمن غير المقبول أن يتولى مناصب المسؤولية أشخاص قد قاموا بارتكاب جرائم، حيث أن المنطق السليم يقتضي ترشح صفوة المجتمع المعروفين بالخلق والسيره الحسنة لتسيير الشؤون العامة، كما اشترط المشرع عدم ارتباط المرشح بأوساط المال، ولعل الدافع من وراء إدراج هذا الشرط هو إبعاد المال الفاسد عن السياسة، وذلك حتى لا يكون هناك أشخاص مشبوهين يقومون بالتسيير الفعلي للمجالس المحلية، الأمر الذي ينعكس بالسلب على مصالح السكان المحليين.

ويرى البعض أن تخفيض السن بالنسبة للمترشحين لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية، والمحدد بسن 23 سنة مقارنة مع السن القانونية للترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني والمحدد ب 25 سنة تعود إلى أن عضوية المجالس الشعبية المحلية تعتبر المرحلة التمهيديّة، كما أنها مدرسة لتكوين الأعضاء والمنتخبين على المهام لمهام أكبر في المستقبل ذات طابع وطني، وذلك بعد اكتسابهم لخبرات ومهارات وكفاءة في إدارة الشؤون والقضايا المحلية².

¹ - المادة 184 من الأمر رقم 01/ 21 المؤرخ في 10/ 03/ 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - صالحى عبد الناصر، الإطار التشريعي لتشكيل مجالس وحدات اللامركزية الإقليمية في الجزائر - البلدية والولاية -، مجلة القانون، المجلد 06، العدد 09، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانه، غليزان، الجزائر، ديسمبر 2017، ص 204.

وحتى يكون هناك تمثيل حقيقي يستجيب لرغبات واحتياجات السكان المحليين منع المشرع مجموعة من الأشخاص من تقلد العضوية في المجالس الشعبية البلدية والولائية، فبالنسبة للمجالس الشعبية البلدية منع المشرع بموجب المادة 188 من الأمر 01/ 21 الأشخاص التي يمارسون وظائف في الدائرة التي يقومون بمهامهم فيها، أو سبق لهم تولي هذه الوظائف ولم يمر عن فترة توقفهم مدة سنة واحدة، ويمثل هؤلاء الأشخاص في :
أعضاء السلطة المستقلة و أعضاء امتداداتها.

- الوالي.
- الأمين العام للولاية.
- الوالي المنتدب.
- رئيس الدائرة.
- المفتش العام للولاية.
- عضو مجلس الولاية.
- المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية.
- القضاة.
- أفراد الجيش الوطني الشعبي.
- موظفو أسلاك الأمن.
- أمين خزينة البلدية.
- المراقب المالي للبلدية.
- الأمين العام للبلدية.

أما بالنسبة للمجالس الولائية فالأشخاص المنوعون قد نصت عليهم المادة 190 من الأمر 01/21

وهم :

أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها.

- الوالي.
- الأمين العام للولاية.
- الوالي المنتدب.
- رئيس الدائرة.

- المفتش العام للولاية.
- عضو مجلس الولاية.
- المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية.
- القضاة.
- أفراد الجيش الوطني الشعبي.
- موظفو أسلاك الأمن.
- أمين خزينة الولاية.
- المراقب المالي للولاية.
- الأمين العام للبلدية¹.

ويرى البعض أن مرد هذا المنع الذي أورده المشرع هو حرصه على مصداقية العملية الانتخابية، وذلك لما يملكه هؤلاء من نفوذ قد يؤثر على مجرى الانتخابات من خلال توجيه إمكانياتهم قصد ربح المعركة الانتخابية². وإن كنا نتفهم أسباب منع هؤلاء الأشخاص من الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، إلا أننا نستغرب عدم منع أشخاص آخرين كالمدرء التنفيذيين للولاية مثل مدير الإدارة المحلية، ومدير التنظيم والشؤون العامة، وغيرهم إضافة إلى الأمين العام للدائرة وغيرهم، فكذلك هؤلاء الأشخاص يمتلكون النفوذ الذي يمكنهم من ربح الانتخابات في حال ترشحهم.

وتجدر الملاحظة إلى أن المشرع قد تحدث عن الأشخاص الممنوعين عن الترشح لعضوية المجالس المنتخبة سواء بالنسبة للذين هم في حالة مزاوله للمهام، أو الذين هم في حالة توقف عن ممارسة هذه المهام لمدة سنة، لكن السؤال المطروح يتعلق بالحالة الثانية، حيث أن المشرع لم يبين إذا ما توقفوا بإرادتهم عن العمل، وذلك بالاستقالة، أو التقاعد أو التخلي، أو أنه تم توقيفهم عن مباشرة مهامهم، وبالتالي فإن التوقف يعني كل من الحالتين، ما دامت نصوص هذه المواد تحدثت عن التوقف بشكل عام.

¹ - المادتين 188، 190 من الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 273.

المطلب الثاني : آليات انتخاب المجالس الشعبية المحلية

تمر عملية انتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية بمجموعة من المراحل والإجراءات التي قام المشرع بتنظيمها، وذلك ضمنا منه لشفافية ونزاهة العملية الانتخابية، وأيضا حتى يكون هناك تمثيل حقيقي لإرادة المواطنين.

وتسمى هذه الإجراءات التي تهدف لتشكيل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بالعملية الانتخابية والتي يقصد بها "مجموعة الإجراءات والأعمال القانونية والمادية التي تؤدي بصورة رئيسية إلى تعيين الحكام من قبل أفراد الشعب، وهي بهذه الصفة حق من الحقوق السياسية للمواطن وتدخل في إطار القوانين السياسية أو أكثر تحديدا من قانون الانتخاب الذي يتكون من جملة قواعد غايتها تحديد صفة المواطن واختيار صفة النظام الانتخابي المتبع ثم تنظيم مسار الاقتراع"¹.

ويمكن تقسيم هذه المراحل المتعلقة بالعملية الانتخابية إلى مراحل تسبق عملية الاقتراع (الفرع الأول)، وإلى مراحل معاصرة ولاحقة لعملية الاقتراع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العمليات السابقة لعملية الاقتراع

تسبق عملية الاقتراع جملة من الإجراءات أو العمليات التي يحددها المشرع، وتلعب هذه الإجراءات دورا بالغ الأهمية في ضمان شفافية ونزاهة العملية الانتخابية.

وتتمثل الإجراءات التي تسبق عملية الاقتراع في استدعاء الهيئة الناخبة (أولا)، وإعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها (ثانيا)، تحديد الدوائر الانتخابية (ثالثا)، و ايداع الترشيحات (رابعا)، ثم الحملة الانتخابية (خامسا).

أولا: استدعاء الهيئة الناخبة. تمنح صلاحية استدعاء الهيئة الناخبة في غالبية التشريعات إلى السلطة التنفيذية، وهو نفس المسار التي انتهجه المشرع الجزائري، حيث منحت هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية، وهذا ما تضمنته المادة 123 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، إذ تنص على أنه "مع مراعاة الأحكام الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، تستدعى الهيئة الانتخابية بموجب مرسوم رئاسي في غضون الأشهر الثلاثة (3) التي تسبق تاريخ الانتخابات"².

¹ - شرون حسينة، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية "المراحل التحضيرية"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 05، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، أبريل 2010، صفحة 125.

² - المادة 123 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

ويلاحظ أن المشرع قد استعمل عبارة "مع مراعاة الأحكام الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون العضوي"، وذلك في مستهل أو بداية المادة 123 والتي كانت تقابلها المادة 25 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات لسنة 2016، والمقصود بالأحكام الأخرى هي حالة الشغور الخاصة بمنصب رئيس الجمهورية، وذلك لوجود مانع دائم بسبب المرض الخطير والمزمن لرئيس الجمهورية، أو وجود أسباب أخرى كحالة الوفاة أو حالة الاستقالة، حيث في هذه الحالة (أي حالة شغور منصب رئيس الجمهورية) يقوم رئيس الدولة بإصدار قرار استدعاء الهيئة الناخبة، ويكون الاستدعاء في ظرف ثلاثة أشهر التي تسبق موعد أو تاريخ إجراء الانتخابات، إلا في حالة تأجيلها، حيث يتم تمديد العهدة الانتخابية بصورة آلية وتلقائية، وهذا تطبيقاً للأحكام المنصوص عليها دستورياً، وبموجب قرار استدعاء الهيئة الناخبة الفرصة للناخبين لاستعمال وممارسة حقوقهم السياسية، وذلك من خلال استخدام حق التصويت، أو من خلال حق الترشح¹.

ويتضمن المرسوم الخاص باستدعاء الهيئة الناخبة أمرين أساسيين، الأمر الأول يكمن في ميعاد إجراء الانتخابات، والمحدد بموجب المادة 131 من الأمر رقم 01/21، حيث تنص على أنه "تاريخ الاقتراع يحدده المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة"، أما الأمر الثاني فيتمثل في تحديد ميعاد المراجعة الاستثنائية للقوائم الانتخابية، حيث تنص المادة 62 من نفس القانون في فقرتها الثانية على أنه "يمكن مراجعة القوائم الانتخابية استثنائياً بموجب المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية، والذي يحدد فترة افتتاحها واختتامها"².

ثانياً: إعداد القوائم الانتخابية و مراجعتها. تعتبر عملية إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية من ضمن المراحل الأساسية التي تشتمل عليها العملية الانتخابية، ونجد أن المشرع قد نظمها بموجب القسم الثاني الذي يشتمل على عشرة مواد كاملة.

و بعدما تطرقنا لتعريف القائمة الانتخابية ضمن دراستنا للشروط الشكلية لاكتساب صفة الناخب، سوف نبين أهم النقاط الأخرى المتعلقة بها من خلال التطرق إلى الخصائص المتعلقة بالقائمة الانتخابية وأهميتها، واللجان المكلفة بإعدادها ومراجعتها، وحالات القيد والشطب منها، وآثار التسجيل فيها، والرقابة عليها.

1- خصائص القائمة الانتخابية:

تتميز القائمة الانتخابية بمجموعة من الخصائص، والتي تتمثل فيما يلي:

¹ - ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، مرجع سابق، ص 163.

² - المادتين 62، 131 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

أ - **خاصية العمومية** : ويقصد بها أن توضع قائمة انتخابية بالنسبة لجميع أنواع الاستشارات الانتخابية، فلا توضع قائمة خاصة بالانتخابات الرئاسية، وأخرى خاصة بالانتخابات المحلية¹.

ب - **خاصية الديمومة**: "LA PERMANENCE" : ويقصد بهذه الخاصية أن ما يتم إثباته بالقوائم الانتخابية من معلومات يستمر دائما، فلا يمكن إلغاؤه، إلا إذا ثبت غير ذلك، فلا يشطب من القائمة الانتخابية أو يسجل إلا إذا توافرت مجموعة من الشروط، أي أن الجهة التي تمسك القوائم الانتخابية لا يحق لها إجراء أي تعديل عليها دون أن يثبت لديها سبب التعديل، وذلك بقصد تسهيل إثبات صفة الناخب.

ويتم تسليم بطاقة الناخب للأشخاص المقيدون في القوائم الانتخابية لتسهيل إثبات صفتهم كناخبين، ومع ذلك فإن مبدأ الثبات لا يعني جمود القوائم الانتخابية، بل المنطق يقتضي القيام بعملية تحيين القوائم الانتخابية بشكل دائم، كون أن هناك تغييرات تطرأ على هيئة الناخبين فقد يبلغ المواطن سن الثمانية عشر سنة 18، الأمر الذي يستدعي أن يقوم بالتسجيل في القائمة الانتخابية، كما يمكن أن يكون هناك أشخاص مسجلون بالقائمة الانتخابية قد توفوا أو تم صدور أحكام نهائية في حقهم تمنعهم من ممارسة الانتخاب².

ج - **خاصية العلنية**: أي أنه يمكن القيام بالاطلاع على القائمة الانتخابية.

د - **خاصية الوحدة**: ويقصد بهذه الخاصية أنه يمنع القيام بالتسجيل في أكثر من قائمة واحدة، وذلك قصد منع أشكال التزيف والتلاعب³.

2- أهمية القائمة الانتخابية:

للقائمة الانتخابية أهمية كبيرة وبالغة في السير الحسن للعملية الانتخابية ونزاهتها، ويمكن تحديد عناصر أهميتها من خلال النقاط التالية:

- السماح بمعرفة عدد الناخبين المسجلين، إذ يتم على أساسها تقسيم الهيئة الناخبة إلى دوائر انتخابية عادلة، وبوجود هذه القوائم يمكن تفادي التصويت على مرتين من طرف شخص واحد، أو التصويت من طرف شخص لا يملك صفة الناخب، أو كذلك التصويت من ناخب آخر.

¹ - فاطمة بن سنوسي، النظام القانوني للانتخاب في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2016/ 2017، ص 105.

² - المرجع نفسه، ص 105، 106.

³ - بوخرزة ماجدة، آليات الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2014/ 2015، ص 12.

- يتم من خلالها حساب نسبة الممتنعين عن التصويت، ولهذا نجد أن المشرع قد خصها بحماية قانونية سواء أثناء عملية التسجيل أو المراجعة، فكلما كانت القوائم الانتخابية منظمة ودقيقة كلما زادت نزاهة الانتخاب وكان التمثيل أقرب للحقيقة¹.

- تكمن أهمية القوائم الانتخابية كذلك في كونها تمثل أداة لتمكين المواطنين من ممارسة حقهم في الانتخاب، وذلك متى توافرت فيهم الشروط اللازمة².

- تسهل الإجراءات الانتخابية، وتوفر الكثير من المعلومات الضرورية واللازمة، إذ بفضل المعلومات الممكن أخذها من الجدول يتم تحديد هيئة المشاركة، المعامل الانتخابي، وكذلك النسبة المئوية المطلوب تحقيقها للفوز بالمقاعد.

- تعتبر القائمة الانتخابية وسيلة مهمة بالنسبة لعملية توزيع الناخبين على مراكز الاقتراع.

- تتيح للأحزاب والقوائم السياسية استعمال المعلومات المتعلقة بتسجيل الناخبين، مما يمكنها في توجيه حملاتها الانتخابية وأنشطتها التعريفية، وذلك شريطة عدم التدخل في عملية التسجيل³.

3- اللجنة الإدارية المكلفة بإعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها: أسند المشرع مهمة إعداد القوائم الانتخابية إلى لجنة إدارية، وقام بتحديد تشكيلتها، وكذلك وظائفها.

أ- تشكيل اللجنة:

لقد نصت المادة 63 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على أنه "يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها الدورية أو بمناسبة كل استحقاق انتخابي أو استفتاءي في كل بلدية من طرف لجنة بلدية لمراجعة القوائم الانتخابية تعمل تحت إشراف السلطة المستقلة.

تتكون اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية من:

- قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً رئيساً.

- ثلاثة (3) مواطنين من البلدية تختارهم المنذوبية الولائية للسلطة المستقلة من بين الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية للبلدية المعنية".

¹ - بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006/ 2007، ص 29.

² - ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، مرجع سابق، ص 164

³ - ماجدة بوحزنة، آليات الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، مرجع سابق، ص 13

ونلاحظ من خلال القراءة الأولية لنص هذه المادة أن المشرع قد وضع تشكيلا مغايرا لما كان عليه الأمر من قبل في ظل القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات، حيث أن تشكيلة اللجنة السالفة الذكر طبقا للمادة 15 منه كانت تتشكل من:

-قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا رئيسا.

-رئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا.

-الأمين العام للبلدية عضوا.

-ناخبين اثنين 02 من البلدية يعينهما رئيس اللجنة عضوين.

وهي ذات التشكيلة التي كان منصوصا عليها في إطار القانون رقم 01/ 12 المتعلق بالانتخابات.

وحسنا فعل المشرع عندما قام بإبعاد بعض الأشخاص من عضوية اللجنة، والمتمثلون في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذلك الأمين العام للبلدية، وهذا من باب إبعاد الإدارة عن العملية الانتخابية، ومنعا لأي نوع من أنواع التأثير على هذه العملية، أو لاستعمالها لأغراض سياسية.

ولقد جاءت هذه التغييرات المذكورة، بالإضافة إلى تغييرات مست جوانب أخرى على إثر الاحتجاجات الشعبية التي عرفت الجزائر سنة 2019، وما تبعها من تعديلات دستورية وقانونية من أبرزها قانون الانتخابات، كما تم تعزيز هذه الأخيرة من خلال إحداث السلطة المستقلة للانتخابات، حيث أصبحت العملية الانتخابية تنظم من طرف هذه الأخيرة بدلا من الإدارة.

كما تم الرفع من عدد في الأعضاء في اللجنة بالنسبة للمواطنين الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية من 02 إلى 03 بموجب الأمر رقم 01/ 21، وجعل هذا الأخير مسألة اختيار هؤلاء المواطنين أمرا منوطا بالمدنيوية الولائية للسلطة المستقلة للانتخابات بدلا من رئيس اللجنة كما كان معمولا به في ظل قانون الانتخابات رقم 10/ 16.

ونلاحظ أيضا من خلال المادة 63 أن المشرع قد وضع تحت تصرف ورقابة اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية أمانة دائمة، يقوم بإدارتها موظف بلدي يتمتع بالخبرة، والكفاءة، والحياد، وهذا خلافا لما كان معمولا به سواء في إطار القانون 10/16 أو في ظل القانون 01/ 12، حيث كانت تدار أمانة اللجنة في ظلها من طرف الموظف المسؤول عن مصلحة الانتخابات على مستوى البلدية، ويوضع تحت تصرف اللجنة وتحت رقابة رئيسها¹.

¹ - المادة 15 من القانون العضوي رقم 10/ 16 المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 25 أوت 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016.

أما عن المستوى الخارجي فإنه يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل دائرة دبلوماسية أو قنصلية تحت مسؤولية السلطة المستقلة من قبل لجنة تقوم بمراجعة القوائم الانتخابية تتكون من:

- رئيس الممثلية الدبلوماسية أو رئيس المركز القنصلي أو ممثله رئيسا.
- ناخبين (02) اثنين مسجلين في القائمة الانتخابية للدائرة الدبلوماسية أو القنصلية تعينهما السلطة المستقلة عضوين.

- موظف قنصلي عضوا .
كما تعين اللجنة أمينا لها من بين أعضائها¹.
ونلاحظ من خلال هذه المادة أنها :

- جعلت صلاحية تعيين الناخبين (02) المسجلين في القائمة الانتخابية للدائرة الدبلوماسية أو القنصلية من اختصاص السلطة المستقلة للانتخابات، وهذا على خلاف ما كان معمول به في ظل القانون 10/16 أين كان تعيينهما من طرف رئيس اللجنة.

- جعلت رئاسة اللجنة لرئيس الممثلية الدبلوماسية، أو رئيس المركز القنصلي أو ممثله، لكنها لم تبين من يقوم بتعيينه، وذلك بخلاف القانون 10/ 16 في المادة 16 التي كانت تخول السفير حق تعيين رئيس اللجنة.

بخلاف القانون 10/ 16 حيث كان للجنة أمانة دائمة يقوم بإدارتها موظف قنصلي يعمل تحت رقابة رئيس اللجنة فإن الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات جعل تولى الأمانة لعضو من أعضاء اللجنة².

وتجدر الإشارة إلى أنه في فرنسا تسند هذه المهمة إلى لجنة إدارية مشكلة من :

- العمدة أو أحد ممثليه.
- أحد رجال الإدارة يقوم بتعيينه محافظ الإقليم أو مساعده.
- مندوب يقوم بتعيينه رئيس المحكمة الابتدائية.

وتقوم هذه اللجنة بعملها كل عام ابتداء من الفاتح من شهر سبتمبر إلى غاية تاريخ 31 ديسمبر، حيث تقوم بإضافة أسماء المواطنين الذين تتوفر فيهم شروط القيد في الجداول الانتخابية، كما تقوم بحذف أسماء الناخبين الذين فقدوا هذه الشروط، وتسمى هذه الجداول ب "الجدول العامة".

¹ - المادة 64 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

² - المادة 64 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

أما اختصاص المراجعة فيتم إسناده إلى اللجنة الإدارية والتي تتشكل من:

- عمدة البلدية أو ممثله.

- مندوب عن الإدارة، يعين من طرف محافظ الإقليم أو نائبه.

- مندوب يعين من طرف رئيس المحكمة الابتدائية.

ويسمى هذا الجدول الذي تعده هذه اللجنة ب "الجدول الخاص"¹.

ب- اختصاص اللجنة الإدارية المكلفة بإعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها:

نظرا لأهمية عملية إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها، فإن المشرع قد أوكل هذه المهمة أو الوظيفة إلى اللجنة الإدارية البلدية، فهي من تقوم بفحص الشروط الشكلية والموضوعية الخاصة بالمواطنين المنصوص عليها قانونا، وذلك مع مراعاة الآجال المتعلقة بعملية القيد في القوائم الانتخابية للتمتع بحق الاقتراع، ومنع التجاوزات أثناء التسجيل في القوائم الانتخابية ولحماية نزاهة العملية وشفافيتها.

وعلى الرغم من أن تركيبة هذه اللجنة تشمل على العنصر القضائي والممثل في رئيسها، إلا أن المشرع لم يضيف عليها الصبغة القضائية، بل اعتبرها لجنة إدارية، وبالتالي فإن كل ما يصدر عنها من قرارات تعتبر قرارات ذات طبيعة إدارية صادرة بإرادة منفردة².

وتتم مراجعة القوائم الانتخابية خلال الثلث الأخير من كل سنة، أي من الفاتح من شهر أكتوبر إلى غاية 31 من شهر ديسمبر، كما يمكنها مراجعة القوائم الانتخابية، وذلك بصفة استثنائية بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة، والذي يحدد فترة افتتاحها وكذلك فترة اختتامها، وهو ما تضمنته المادة 62 من الأمر رقم 01/21 المتعلق بنظام الانتخابات.

وبلاحظ بأن المشرع قد اتبع أسلوب السجل الدائم، وهو عبارة عن سجل يتم حفظه وتنقيحه بشكل مستمر، ما يتطلب حفظ اللائحة، وإضافة أسماء ومعلومات الأشخاص الذين يستوفون معايير القبول³.

4- حالات القيد والشطب في القوائم الانتخابية: لقد حدد المشرع كيفية القيد في القائمة الانتخابية حسب الحالة، كما وضع حالات معينة يتم بموجبها شطب الناخب من القائمة الانتخابية.

¹ - بوخزنة ماحدة، آليات الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، مرجع سابق، ص 16.

² - بوعمره إبراهيم، الإطار القانوني للجنة الإدارية الانتخابية، مجلة النبراس للدراسات القانونية، المجلد 06، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، ديسمبر 2021، ص 47.

³ - بولقواس يسرى، إجراءات التسجيل في القائمة الانتخابية في ظل الأمر 01/21، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، الجزائر، المجلد 04، العدد 01، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس، بركة، الجزائر، 2021، ص 358.

- حالات القيد في القوائم الانتخابية :

- التسجيل لأول مرة : لقد نصت على هذه الحالة كل من المادة 54 وكذلك المادة 55 من الأمر رقم 01/ 21

حيث أوجبت التسجيل في القوائم الانتخابية، وذلك شريطة أن تكون لديهم الحقوق المدنية والسياسية.

- التسجيل بالنسبة للذين استرجعوا الأهلية الانتخابية : فكل شخص تم رد اعتباره، أو تم رفع الحجر عنه، أو

الحجز عليه، أو بعد صدور عفو عنه، يحق له التسجيل في القوائم الانتخابية، وهذا ما نصت عليه المادة 59 من

الأمر رقم 01/ 21 المتعلق بالانتخابات.

- التسجيل عند تغيير الموطن : وهو ما أشارت إليه المادة 60 من الأمر رقم 01 21 حيث أنه في حالة تغيير

الموطن الخاص بالناخب يجب عليه أن يطلب شطب اسمه من القائمة التي كان مسجلا فيها، ويطلب تسجيله في

القائمة الانتخابية لبلدية إقامته الجديدة¹.

- حالات الشطب من القائمة الانتخابية :

- حالة الوفاة : وذلك عندما يتم اطلاع اللجنة الإدارية بالوفاة من طرف المصالح المعنية، حيث تقوم هذه اللجنة

بشطبه من قائمة الناخبين طبقا للمادة 61 من الأمر رقم 01/ 21 المتعلق بالانتخابات.

- حالة تغيير الموطن : هذه الحالة أشارت إليها المادة 60 من الأمر 01/ 21 حيث أنه عندما يتم تغيير موطن

الناخب، وقبل تسجيله بالقائمة الانتخابية لبلدية إقامته الجديدة، يجب شطبه من بلدية أو موطن إقامته القديم².

5- آثار التسجيل في القائمة الانتخابية:

إن التسجيل في القوائم الانتخابية تترتب عليه مجموعة من النتائج أو الآثار:

أ - اكتساب صفة الناخب: فالشخص الذي يتم تقييده اسمه بالقائمة الانتخابية يعتبر ناخبا، وذلك لأن التسجيل

في القائمة يعتبر قرينة على وجود الاشتراك في الانتخابات³، حيث اعتبرت المادة 50 أن الناخب هو من توافرت فيه

مجموعة من الشروط والمتمثلة في:

- بلوغ سن الثمانية عشر سنة كاملة يوم الاقتراع.

- التمتع بالحقوق المدنية و السياسية.

- أن لا يوجد في حالة فقدان الأهلية.

¹ - المواد 54،55،59،60 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - المواد 60، 61 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

³ - مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 110.

- أن يكون مسجلا في القائمة الانتخابية¹.

كما أن عدم التسجيل في القائمة الانتخابية يجرم الشخص من المشاركة في الانتخابات.

ب - بطاقة الناخب : تعتبر بطاقة الناخب دليلا على التسجيل في القوائم الانتخابية، وتحتوي هذه البطاقة على مجموعة من البيانات الشخصية للناخب، كما تبين مكتب التصويت الذي يدلي فيه هذا الأخير بصوته. وجدير بالذكر أن ننوه إلى أن البعض من الفقه قد تساءل حول مدى كفاية بطاقة الناخب لإثبات شخصية هذا الأخير عند التصويت؟ فبطاقة الناخب وحدها لا تعتبر دليلا كافيا لإثبات هوية الناخب حتى ولو كان مسجلا في القوائم الانتخابية، بل عليه تقديم أي وثيقة رسمية لإثبات هويته، وفي حالة فقدان الناخب لبطاقته الخاصة بالانتخاب وكان معه بطاقة شخصية تثبت هويته، وكان مسجلا بالقائمة الانتخابية، فإن على رئيس مكتب التصويت أن يتحقق من هويته، وأنه مسجل بالقائمة الانتخابية، حتى يتمكن من ممارسة حق التصويت، وذلك قصد تشجيع الناخبين على الإقبال، والتوجه إلى مكاتب الاقتراع والإدلاء بأصواتهم .

والتسجيل في القوائم الانتخابية لا يعتبر منشأ لحق الانتخاب، بل يعتبر قرينة على تمتع كل من تم إدراج اسمه في القائمة بالحق الانتخابي².

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن صلاحية إعداد بطاقة الناخب تعتبر من صلاحيات السلطة المستقلة للانتخابات، وتكون البطاقة صالحة لكل الاستشارات الانتخابية والاستفتاءية، وتقوم السلطة المستقلة بتسليمها لكل ناخب مسجل في القائمة الانتخابية، وهذا طبقا للمادة 72 من الأمر 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، وذلك على خلاف ما كان معمولا به من قبل أين كانت إدارة الولاية هي من تقوم بهذا العمل.

6- الرقابة على القوائم الانتخابية : بعد الانتهاء من عملية إعداد القوائم الانتخابية، وتمكين ممثلي الأحزاب المشاركة في الانتخابات وكذلك المترشحين الأحرار، يكون من حق كل ناخب في القيام بالاطلاع على القوائم الانتخابية، ويتم فتح مجال الاعتراض عليها ضمن آجال معينة³، وقد مكن المشرع من استعمال حق الطعن الإداري، وذلك أمام اللجنة الانتخابية، كما أعطى إمكانية الاعتراض والطعن على القوائم الانتخابية أمام القضاء.

وسوف نتعرض إلى نوعين من الرقابة: الرقابة الإدارية والرقابة قضائية.

¹ - المادة 50 من الأمر 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

² - مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 111.

³ - بولقواس يسرى، إجراءات التسجيل في القائمة الانتخابية في ظل الأمر 01/21، مرجع سابق، ص 360.

– الرقابة الإدارية (الاعتراض أمام اللجنة الانتخابية).

إن إعطاء الحق في إمكانية الاعتراض أمام اللجنة الانتخابية يعد شكلا من أشكال تعزيز الديمقراطية، فالتظلم أو الاعتراض يمكن الناخبين من ممارسة عملية الرقابة الشعبية على أعمال اللجنة الإدارية، وقد أتاح المشرع الحق بالنسبة للناخب للاعتراض على ما جاء في القائمة الانتخابية، وذلك ضمنا للمساواة في التسجيل، كما قام كذلك بتحديد الأطراف، وكذلك الحالات التي يمكن فيها التظلم أو الاعتراض بشأنها أمام اللجنة الإدارية الانتخابية والتي تتمثل في :

– كل مواطن تم إغفال تسجيله في القائمة الانتخابية له الحق في تقديم تظلم وذلك بطلب تسجيله.

– كل مواطن مسجل في إحدى القوائم الانتخابية له أن يطلب طلبا كتابيا ومعللا لشطب أو تسجيل شخص مغفل في نفس الدائرة.

وبالنسبة لمواعيد الاعتراض، والفصل في هذه الاعتراضات فقد حدد المشرع ميعاد الاعتراض أمام اللجنة الانتخابية خلال العشرة (10 أيام) الموالية لتعليق الإعلان الخاص باختتام عملية مراجعة القوائم الانتخابية، وتم تخفيض هذا الأجل في حالات المراجعة الاستثنائية إلى (05 أيام)، وتقوم اللجنة الانتخابية بالفصل في الاعتراض المقدم في أجل ثلاثة (03) أيام، وبعد صدور قرار اللجنة يقوم رئيسها بتبليغ الأطراف المعنية بكل الطرق القانونية طبقا للفقرة الأخيرة للمادة 68 من الأمر رقم 01/21¹.

الرقابة القضائية (الطعن القضائي): يكون الطعن القضائي أمام الهيئات القضائية المختصة ضد القرارات التي تصدرها اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية، ويتضمن الطعن طلب إلغاء أو تعديل هذا القرار الذي قامت بإصداره اللجنة المكلفة بمراجعة القوائم الانتخابية، ويلاحظ أن أجل هذا الطعن تعتبر قصيرة على اعتبار أن العملية الانتخابية تتميز بالسرعة².

وقد نصت على أجل الطعن القضائي والمحكمة المختصة بالنظر في الطعن المقدم المادة 69 من الأمر 01/21، حيث نصت على أنه "يمكن الأطراف المعنية تسجيل الطعن في ظرف خمسة (05 أيام) كاملة ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.

في حالة عدم التبليغ يمكن تسجيل الطعن في أجل ثمانية (08 أيام) كاملة ابتداء من تاريخ الاعتراض.

¹ – بولقواس يسرى، إجراءات التسجيل في القائمة الانتخابية في ظل الأمر 01/21، مرجع سابق، ص 360، 361.

² – بريك عبد الرحمان، الطعون الانتخابية المتعلقة بالتسجيل في القوائم الانتخابية في الجزائر في ظل الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 04، العدد 03، المركز الجامعي الشهيد سي الحواس، بركة، الجزائر، 2021، ص 979 .

يسجل هذا الطعن بمجرد تصريح لدى أمانة ضبط المحكمة التابعة للنظام القضائي العادي المختصة إقليميا أو المحكمة التابعة لنظام القضاء العادي بالجزائر العاصمة بالنسبة للحالية الجزائرية المقيمة بالخارج، والتي تبت فيه بحكم في أجل أقصاه خمسة (05) أيام دون مصاريف الإجراءات، وبدون إلزامية توكيل محام، وبناء على إشعار عادي يرسل إلى الأطراف المعنية قبل ثلاثة (03) أيام).

يكون حكم المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن¹.

وبلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع قد أسند الاختصاص بالنظر في الطعن إلى جهات القضاء العادي، وليس جهات القضاء الإداري مخالفا بذلك القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فاللجنة البلدية المكلفة بمراجعة القوائم الانتخابية هي لجنة ذات طبيعة إدارية، وهذا ما يظهر من طبيعة تشكيلتها وكذلك من صلاحياتها، وأيضا من المجال الذي تعمل فيه، وهو مجال القانون العام.

وكان حريا بالمشرع حسب البعض أن يعقد الاختصاص لجهات القضاء الإداري ممثلة في المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة التي تختص بالنظر في المنازعات ذات الصبغة الإدارية² طبقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08/09، المعدل والمتمم، وذلك نظرا للطابع الإداري لهذه اللجنة كما أسلفنا بالقول³.

و ينعقد الاختصاص للجهة القضائية العادية متمثلة في محكمة الدائرة الانتخابية المسجل بها ضمن القوائم الانتخابية، ولعل هذا الأمر هو بغرض تقريب القضاء من المواطن، أو أن الأمر يتعلق بحالة الأشخاص، وكذلك لتمييز هذا النوع من المنازعات المتعلقة بالانتخاب بطابع السرعة.

وتجدر الإشارة إلى أن حكم المحكمة العادية بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 69 المشار إليها لا يقبل أي شكل من أشكال الطعن، وهذا ما يمكن اعتباره مساسا صارخا بمبدأ أساسي من مبادئ التنظيم القضائي، وهو مبدأ التقاضي على درجتين، والمكرس في التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 165 حيث تنص: "يقوم القضاء على أساس مبادئ الشرعية والمساواة والقضاء متاح للجميع. يضمن القانون التقاضي على درجتين ويحدد شروطه وإجراءات تطبيقه".

¹ - المادة 69 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

² - بريك عبد الرحمان، الطعون الانتخابية المتعلقة بالتسجيل في القوائم الانتخابية في الجزائر في ظل الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص 979.

³ - المادة 800 من القانون رقم 13/22، الصادر في 2022/07/12 المعدل والمتمم للقانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 17 يوليو 2022.

وينعقد الاختصاص بالنسبة لهذه القضايا فيما يتعلق بأفراد الحالية الجزائرية المقيمة في الخارج للجهة القضائية العادية بالجزائر العاصمة¹.

أما بالنسبة لميعاد الطعن والفصل فيه أمام القضاء فيكون بعد تبليغ الأطراف المعنية بقرار اللجنة الانتخابية لمراجعة القوائم الانتخابية من طرف رئيسها، حيث تفتح أجال الطعن في ظرف (5 أيام) كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ بالقرار. وفي حالة عدم التبليغ يتأجل تسجيل الطعن، ويكون في أجل 8 أيام كاملة ابتداء من تاريخ الاعتراض، ويسجل الطعن بمجرد التصريح به لدى أمانة الضبط، ويقدم أمام المحكمة العادية المختصة إقليميا أو محكمة الجزائر، والتي تفصل في المنازعة في أجل لا يتعدى خمسة 05 أيام.

وفي نفس السياق وجبت الإشارة إلى أن المشرع قد قام بتخفيف بعض الإجراءات بموجب المادة 69 من الأمر 01/ 21 كعدم إلزامية توكيل محام، والإعفاء من المصاريف القضائية، وذلك تسهيلا للمواطن لمباشرة حق الطعن وكذلك لمراقبة القوائم الانتخابية².

ثالثا - تحديد الدوائر الانتخابية

تعتبر عملية تحديد الدوائر الانتخابية من الإجراءات السابقة للعملية الانتخابية، والدائرة هي منطقة جغرافية ناتجة عن تقسيم إقليم لأغراض التسيير الإداري (إقليم، مقاطعة، قسم، بلدية... إلخ، فهي تعتبر الإطار الجغرافي الذي ينتمي فيه الأفراد إلى إدارة أو إلى سلطة معينة، وتعتبر الدائرة الانتخابية جزءا صغيرا من الأراضي الوطنية التي تمثل إطار لانتخاب ممثلين.

وتعرف الدائرة الانتخابية على أنها "الوحدة الجغرافية القائمة بحد ذاتها، أين يسمح المشرع للأفراد المسجلين بجداولها الانتخابية داخل حدودها بمباشرة انتخاب ممثل لها أو أكثر في المجالس المنتخبة، وذلك طبقا للقواعد والإجراءات المعمول بها في قانون الانتخاب".

و يتم تقسيم الهيئة الناحبة إلى وحدات تسمى الدوائر الانتخابية، وذلك كمنطلق لتحسيد فكرة تعيين ممثلي الشعب في إطار هذه الدوائر، وكعنصر أساسي في ديمقراطية التمثيل.

¹ - بريك عبد الرحمان، الطعون الانتخابية المتعلقة بالتسجيل في القوائم الانتخابية في الجزائر في ظل الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص ص 979، 980.

² - بولقواس يسرى، إجراءات التسجيل في القائمة الانتخابية في ظل الأمر 01/21، مرجع سابق، ص 363.

والمقصود بتحديد الدوائر الانتخابية أو ترسيمها تلك العملية الفنية التي تستهدف تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية مستقلة عن بعضها البعض، بحيث تكون كل دائرة انتخابية ناتجة عن هذا التقسيم مجالا يسمح فيه للأفراد بممارسة حقوقهم السياسية فيها من ترشح أو تصويت.

والهدف من هذا التقسيم الإداري هو الحصول على نتائج دقيقة لاختيار الممثلين الذين تقع عليهم عاتق ومسؤولية تمثيل الدولة ككل، وذلك لأنهم يمثلون أفراد الشعب¹.

وإذا ما كان تقسيم الدوائر الانتخابية تقسيما عادلا، فإن ذلك من شأنه تمكين ومساعدة هيئة الناخبين على الاختيار السليم للمرشحين، كما أن عدالة التقسيم أمر تفضيه جدية الانتخابات، وكذلك ضرورة تعبيرها عن الرأي العام للشعب بأكمله، ولهذا يتطلب الأمر عند تقسيم الدوائر الانتخابية تحري الدقة في تحديدها، وذلك بمراعاة عدم المبالغة في صغر حجمها أو كبرها، لأن الإفراط في كبر الدائرة يؤدي إلى عدم تمكن الناخبين من التعرف بسهولة على المرشحين والمفاضلة بينهم، وكنتيجة لذلك يكون تصويتهم واختيارهم مبني على أساس غير سليم².

ولا تطرح مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية في الانتخابات المحلية أي إشكالات، حيث تم اعتماد معيار الكثافة السكانية من طرف المشرع، بحيث أن الدوائر الانتخابية قد تتشكل من بلدية أو شطر بلدية أو عدد بلديات، بناء على معيار الكثافة السكانية في ظل احترام التواصل الجغرافي، ويتم تحديد الدائرة الانتخابية بموجب نص القانون³، وهو ما نصت عليه المادة 124 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، حيث تنص على أنه "يمكن أن تتشكل الدائرة الانتخابية من شطر بلدية أو من بلدية أو من عدة بلديات

تحدد الدائرة الانتخابية بموجب قانون".

وقد استحسن البعض عدم ترك المشرع مسألة تحديد الدائرة الانتخابية للإدارة، حيث أن القانون هو الذي يتولى مسألة تحديد هذه الدائرة.

¹ - يعيش تمام شوقي و جغام محمد، نظام الدوائر الانتخابية كإجراء مهاد لعملية الاقتراع- دراسة مقارنة-، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 05، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي على كافي، تندوف، الجزائر، ديسمبر 2018، ص ص 175، 176.

² - بولقواس ابتسام، العوامل الموضوعية والمؤسسية المؤثرة في تشكيل المجالس المنتخبة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 06، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، جوان 2016، ص 246 .

³ - الوافي سامي، النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 09، العدد 15، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سبتمبر 2017، ص 353 .

ووجب أن نشير إلى الدائرة الانتخابية في انتخابات المجالس الشعبية البلدية هي البلدية، بينما تعد الولاية هي الدائرة الانتخابية في انتخابات المجالس الشعبية الولائية¹.

رابعاً: إيداع الترشيحات

يعتبر الانتخاب والترشح حقان متكاملان لا يمكن أن تجرى العملية الانتخابية في غياب أحدهما أو كلاهما، وبداية يمكن القول بأن الحق لا ينعقد ولا يكون نافذاً إذا ما لم تكن هناك حرية متوفرة ابتداءً، كما لا يمكن وصف دولة ما بأنها دولة ديمقراطية دون أن يكون مواطنيها متمتعين بالحق في الترشح والانتخاب في المجالس المحلية، وعلى هذا الأساس تحرص العديد من الدساتير في العالم على كفالة وضمان حرية الترشح وتمكين المواطنين من ممارسة الحرية.

ويعتبر الترشح أحد أهم وسائل المشاركة في العمل السياسي للمواطن، كما يعتبر من أهم المبادئ التي تسعى الدول إلى إرسائها، وتحرص على الالتزام بتحقيق مضمونها².

وانطلاقاً من أن البلدية تشكل القاعدة أو الخلية الأساسية لمؤسسات الدولة، فإن ممارسة الديمقراطية على المستوى الوطني عبر الانتخاب، أو الترشح للانتخابات البرلمانية يجب أن تبدأ على مستوى القاعدة أولاً، أين تتسم بالبساطة فيما يتعلق باختيار المرشحين، كما أنها الأكثر قرباً ومعرفة بالحاجيات اليومية للمواطنين.

1- مفهوم الترشح

يعتبر الترشح إجراء من بين إجراءات العملية الانتخابية، وهو أحد الأعمال التحضيرية التي تسبق مرحلة الاقتراع، فحتى يتمكن الناخبون من ممارسة حقهم الانتخابي في انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية، وجب أن يكون بالمقابل هناك مترشحين لتولي العضوية في المجالس المحلية لتمثيل المواطنين.

ويعرف الترشح على أنه عمل قانوني يعبر فيه الفرد صراحة وبصفة رسمية أمام الجهات المختصة عن إرادته في التقدم لشغل المنصب المطلوب شغله بالانتخاب، فهو إجراء من إجراءات العملية الانتخابية يتم بمقتضاه اكتساب المواطن الصفة والصلاحية المؤهلتين له لخوض المنافسة الانتخابية، والسعي للحصول على أصوات الناخبين من أجل الفوز بالمنصب المطلوب شغله بالانتخاب³.

¹ - فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 73.

² مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، الجزائر، 2019/2020، ص 46.

³ - المرجع نفسه، ص 47، 48.

فالترشح هو الآلية التي يقوم من خلالها الشخص بتسجيل اسمه في قوائم المرشحين المعدة إعلانا منه عن رغبته في المشاركة في الانتخابات، و يعتبر الترشح من أهم الحقوق السياسية للمواطن، وهو الحق الذي يعطى لكل فرد في الدولة في أن يرشح نفسه لتولي المناصب الرسمية التي نص الدستور أو القانون على إمكانية الوصول إليها عبر الانتخاب، ومنها عضوية المجالس النيابية¹.

وبالرجوع إلى دستور 1996 وبالضبط المادة 50 منه، حيث نصت على أنه: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب"، وكذلك بموجب التعديلات الدستورية الأخيرة في 2016 و 2020، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على مدى حرص الدستور على ضمان الحق في الترشح لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية، وهو ما أكدته مختلف القوانين العضوية المتعلقة بالانتخابات².

2- كفاءات الترشح

بعد نشر المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة يفتح باب الترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، وبداية يجب أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية أو الولائية عددا من المترشحين يزيد عن عدد المقاعد المطلوب شغلها بثلاثة مترشحين في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها فرديا، ومترشحين اثنين في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها زوجيا³.

ويلاحظ أن المشرع قد اشترط أن يكون عدد المرشحين في القائمة يزيد عن المقاعد المطلوب شغلها بثلاثة في الدوائر التي يكون عدد مقاعدها فرديا، فمثلا الدائرة الانتخابية التي يساوي عدد مقاعدها 19 مقعدا فإن القوائم الخاصة بالمترشحين يجب أن تتشكل من 22 مترشحا، أما بالنسبة للدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها زوجيا فينبغي إضافة مترشحين اثنين، فعلى سبيل المثال إذا كان عدد المقاعد في الدائرة الانتخابية يساوي 20 مقعدا فينبغي إضافة مترشحين اثنين فتصبح القائمة متكونة من 22 مترشحا، وهذا خلافا لما كان معمولا به في ظل القانون رقم 16 / 10 أين كان المشرع يشترط عددا من المترشحين يساوي عددا من المقاعد المطلوب شغلها، وعددا من المستخلفين لا يقل عددهم عن نسبة 30% من عدد المقاعد المطلوب شغلها⁴.

¹ - يعيش تمام شوقي، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي الجزائر تونس المغرب، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، قسم

الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013/ 2014، ص 146.

² - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 51، 52.

³ - المادة 176 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

⁴ - المادة 71 من القانون رقم 16 / 10 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

كما تجدر الإشارة إلى أن الجديد الآخر الذي جاء به الأمر 01/ 21 هو مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال في قائمة الترشح، وجعل الأثر المترتب على مخالفة هذا الإجراء هو رفض القائمة، ويلاحظ أن هذا الشرط لا يطبق إلا على البلديات التي يزيد عدد سكانها أو يساوي 20.000 نسمة¹.

ولعل المشرع أراد بهذه الخطوة تعزيز مكانة المرأة وذلك بإعطائها المكانة الموجودة عند الرجل في الحياة السياسية، وذلك حتى يكون مساواة بين الرجل والمرأة أمام القانون و تولي المناصب القيادية، لكن من وجه نظرنا نرى بأن مبدأ المناصفة لا يؤدي بالضرورة إلى التطبيق الأمثل لمبدأ المساواة أمام القانون، ذلك أن دواعي وأسباب اختيار المترشحين في قوائم الترشح من المفروض أن تكون خاضعة لمعايير يكون أساسها الاشتراك والتقارب في التوجهات والمبادئ والبرامج بصرف النظر عن طبيعة الجنس سواء كان ذكرا أو أنثى، ويؤدي شرط المناصفة إلى تواجد المرأة لدى الكثير من الأحزاب والقوائم لكنه يبقى ذو طابع شكلي، وذلك راجع إلى القيود التي وضعها المشرع على مسألة قائمة الترشيحات ضمانا منها لقبولها وعدم رفضها، وليس على أساس تحقيق الاستراتيجيات والبرامج التي تسعى هذه الأحزاب أو القوائم السياسية إلى تحقيقها.

كما نلاحظ أن هذا الشرط لا يطبق إلا على البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20.000 نسمة وهذا في حد ذاته يمثل تمييزا وإن كان حذف هذا الشرط بالنسبة إلى هذه البلديات ربما يعود إلى كونها بلديات ريفية في الغالب، حيث قد لا تجد الأحزاب أو الفئات المترشحة العدد الكافي المطلوب من المشرع في القائمة. وما يلاحظ أيضا في هذا الإطار إلزامية تواجد الشباب الذين تقل أعمارهم عن أربعين سنة ضمن القائمة، ويرجع البعض إدراج المشرع لهذا الشرط لكون الجزائر يطغى عليها عنصر الشباب في تركيبها البشرية، حيث أن تمثيلهم على مستوى المجالس فعليا قليل جدا، الأمر الذي أدى بالمشرع إلى فرض تواجدهم، وذلك بأن يكون تمثيلهم نصف قائمة الترشيح على الأقل، وهذا قصد إدماجهم في الحياة السياسية، لكن يبقى الإشكال في افتقارهم إلى الخبرة السياسية اللازمة والتجربة الإدارية، الأمر الذي يؤثر بالسلب على أدائهم ومردودهم داخل المجالس المنتخبة، كما أن إدراج هذا الشرط يرجع إلى أن الجماعات المحلية تعتبر مدرسة ابتدائية لتعلم الديمقراطية².

ومن جانبنا وإن كنا نؤيد ما ذهب إليه هؤلاء من أن المشرع ابتغى من هذه التعديلات تمكين الشباب من الدخول والولوج إلى عالم الحياة السياسية لاسيما في الجماعات المحلية، كون أن هذه الأخيرة تعتبر مدرسة

¹ - فرجات اسماعيل، قراءة في نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية على ضوء الأمر 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 12، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر بالوادي، الجزائر، سبتمبر 2021، ص 100.

² - المرجع نفسه، ص 100.

للمدعمراطية، إلا أننا نرى أن هناك أسباب أخرى ساهمت في فرض نسبة النصف في القوائم بالنسبة لهذه الفئة ذلك أن هذه النسبة ما كانت لتكون لولا الأحداث التي جرت قبل صدور الأمر 01/ 21 أي الأحداث التي جرت عام 2019 وما صاحبها من تطورات، وكذلك المشاركة الواسعة للشباب في هذه الاحتجاجات الأمر الذي أدى بالمشروع إلى التفكير بضرورة أن يكون للشباب مكانة في التسيير لا سيما على المستوى القاعدي.

ومن الملاحظات التي أبدت أيضا هي اشتراط المشروع لمستوى تعليمي لثلث القائمة على الأقل، حيث كان يتم رد عامل فشل المنتخبين في غالب الأحيان إلى تدني مستواهم التعليمي، إذ أن غالبيتهم كانوا يتقلدون مناصب لا تتناسب مع قدراتهم العلمية، هذا الأمر دفع بالمشروع إلى فرض نسبة الثلث في قائمة المترشحين، وذلك بأن يكون لهم مستوى تعليمي جامعي، وفي حالة إذا كان ناتج الثلث لا يعطي عددا صحيحا يصر إلى العدد الصحيح الأعلى منه¹.

وقد أوجب المشروع تقديم التصريحات بالترشح قبل خمسين يوما كاملة من تاريخ الاقتراع بموجب المادة 170 وبذلك يكون قد قام بتخفيض المدة التي كان منصوص عليها في القانون العضوي رقم 16/ 10 أين كان يشترط في إطار هذا القانون تقديم التصريح بالترشح قبل 60 يوما من تاريخ الاقتراع².

ويعتبر تصريحا بالترشح عند إيداع القائمة التي تتوفر فيها الشروط المطلوبة قانونا على مستوى المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، وهذا يمثل إصلاحا جديدا، كون أن المشروع في السابق كان يلزم بإيداع قوائم الترشح لدى الولاية، وحينها كانت وزارة الداخلية هي من تقوم بالإشراف على العملية الانتخابية.

ويقدم التصريح الجماعي بالترشح من طرف مترشح موكل من طرف الحزب، أو من طرف مترشح القائمة المستقلة³.

وقد اشترط المشروع أن يذكر في التصريح بالترشح المعلومات التالية الاسم واللقب، والكنية إن وجدت، والجنس، وتاريخ الميلاد ومكانه، والمهنة، والعنوان الشخصي، والمستوى التعليمي لكل مترشح.

- تسمية الحزب أو الأحزاب بالنسبة للقوائم المقدمة تحت رعاية حزب سياسي.

- عنوان القائمة بالنسبة للمترشحين الأحرار.

- الدائرة الانتخابية المعنية.

¹ - فريجات اسماعيل، قراءة في نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية على ضوء الأمر 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص 100 .

² - المادة 74 من القانون العضوي رقم 16/ 10 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

³ - المادة 177 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

كما اشترط المشرع أن يلحق بالقائمة برنامج الحملة الانتخابية، ويتم تسليم وصل إلى المصريح يبين فيه تاريخ وساعة الإيداع¹.

و بتفحص الشروط التي أوردها المشرع بمقتضى نص هذه المادة، ومقارنتها بالشروط المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 16/ 10 المتعلق بالانتخابات نلاحظ بعض مواطن الاختلاف.

- كان المشرع بمقتضى القانون العضوي رقم 16/ 10 يشترط ترتيب كل مترشح في القائمة، أما بمقتضى الأمر 01/21 فقد تنازل المشرع عن هذا الشرط، ما يفهم على أن الترتيب لم يعد له أهمية، والسبب في ذلك واضح، و هو انتهاج المشرع في إطار قانون الانتخاب الجديد لطريقة التصويت على القائمة المفتوحة بتصويت تفضيلي دون مزج، وبالتالي يختار الناخب الشخص أو الأشخاص المترشحين من القائمة، ولعل الغاية من هذا التعديل الابتعاد عن استخدام المال السياسي، وشراء المراكز الأولى لتقلد المسؤولية، حيث ترك مسألة الاختيار للمواطن، وذلك باختيار الشخص أو الأشخاص الذين يراهم الأنسب لتمثيله.

- الأمر الثاني هو اشتراط المشرع أن يتم إلحاق برنامج بقائمة المترشحين، سواء كانوا في إطار حزب أو في إطار قوائم مستقلة، وذلك خلافا للقانون 16/ 10 أين كانت المادة 72 منه تشترط فقط على المترشحين الأحرار إرفاق البرنامج الانتخابي.

وقد بين القرار رقم 08 المؤرخ في 30 أوت 2021 والمتعلق باستمارة التصريح بالترشح لقوائم المترشحين لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي شكل الاستمارة وجميع البيانات المتعلقة بها². إضافة الى هذه الشروط الواردة بموجب المادة 177 أضاف المشرع بموجب المادة 178 من الأمر 01/21 شرط آخر، وهو ضرورة ترقية القائمة الخاصة بالترشح سواء كانت مقدمة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية، أو كانت مقدمة بعنوان قائمة حرة حسب الصيغ التالية:

- إما الترقية من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من نسبة 04 % من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المترشح فيها.

- و إما الترقية من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على 10 منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.

¹ - المادة 177 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - القرار رقم 08 المؤرخ في 30 أوت 2021 يتعلق باستمارة التصريح بالترشح لقوائم المترشحين لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي.

وفي حالة تقديم قائمة المترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا تتوفر على أحد الشرطين المذكورين أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الانتخابات، أو في حالة تقديم قائمة حرة فإنه يجب أن يدعمها على الأقل ب 50 توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله.

وحرصاً على سلامة هذه التوقيعات قام المشرع بمنع الناخب من التوقيع على أكثر من قائمة، وإذا ما حدث ذلك فإن توقيعه لا يعتد به في احتساب مجموع التوقيعات، كما أخضعه للعقوبات المنصوص عليها بموجب المادة 301 وذلك بحبسه من ستة أشهر إلى سنة وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000¹.

ويتم التصديق على التوقيعات الخاصة بالناخبين لدى ضابط عمومي، مع وضع بصمة السبابة اليسرى، ويتم تقديم الاستمارات المستوفاة الشروط المطلوبة قانوناً مرفوقة ببطاقة معلومات من أجل اعتمادها من طرف رئيس اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية المختصة إقليمياً، ثم يقوم هذا الأخير بمراقبة التوقيعات والتأكد من صحتها ويعد محضراً بذلك².

ولا يجوز القيام بأية إضافة، أو إلغاء، أو تغيير بعد إيداع قوائم الترشيحات، ماعدا حالة الوفاة، أو حصول مانع شرعي، وإذا ما وقعت هذه الحالة فإنه يمنح أجل آخر لإيداع ترشيح جديد على أن لا يتجاوز الثلاثين يوماً السابقة لتاريخ الاقتراع.

وإذا تعلق الأمر بالترشح ضمن حزب سياسي أو قائمة حرة وفقاً لأحكام المادة 177 من هذا القانون فإن اكتتاب التوقيعات المعدة بالنسبة للقائمة يبقى صالحاً³.

وقد منعت المادة 178 المترشح من الترشح في أكثر من قائمة، كما منعت ترشحه في أكثر من دائرة انتخابية، وأخضعته للعقوبات الواردة بموجب المادة 278 في حالة مخالفة ذلك، حيث تنص هذه المادة على أنه «يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 4.000 دج إلى 40.000 دج كل من سجل نفسه في أكثر من قائمة انتخابية تحت أسماء أو صفات مزيفة، أو قام عند التسجيل بإخفاء حالة من حالات فقدان الأهلية التي ينص عليه القانون.

كما منع المشرع تسجيل أكثر من مترشحين في قائمة واحدة ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية.

¹ - المادة 301 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - المادة 178 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - المادة 180 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

وفي حالة رفض التصريح بالترشح، ألزم المشرع أن يكون القرار الصادر من المنسق الخاص بالمندوبية الولائية للسلطة المستقلة معللا، كما أوجب ضرورة تبليغه في أجل ثمانية (08 أيام) من تاريخ التصريح بالترشح، وفي حالة انقضاء هذا الأجل يعد الترشح مقبولا.

و يكون قرار الرفض قابلا للطعن فيه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة (03 أيام) كاملة من تاريخ التبليغ، وتفصل المحكمة في هذا الطعن خلال أربعة (04 أيام) كاملة من تاريخ إيداع الطعن.

كما يمكن الطعن في الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية للاستئناف المختصة إقليميا في أجل ثلاثة (03 أيام) كاملة من تاريخ تبليغ الحكم، وتفصل المحكمة الإدارية للاستئناف المختصة إقليميا في الطعن في غضون أربعة أيام كاملة من تاريخ إيداع الطعن، ويتم تبليغ الحكم الصادر فور صدوره إلى الأطراف المعنية، وإلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة قصد تنفيذه.

وباستقراء هذه المادة تظهر لنا بعض الملاحظات:

- كان المشرع سابقا يمنح صلاحية قبول أو رفض القائمة للوالي، أما بموجب الأمر رقم 01/21 فقد أعطى هذه الصلاحية للمنسق الخاص بالمندوبية الولائية للسلطة المستقلة.

- في إطار القانون 16/ 10 كان المشرع يلزم أن يتم تبليغ القرار في أجل (10 أيام) كاملة ابتداء من التصريح بالترشح، أما في إطار الأمر 01/ 21 فقد قلص المدة الخاصة بتبليغ القرار إلى (08 أيام) من تاريخ إيداع التصريح بالترشح.

- كل من القانون رقم 16/ 10 والأمر رقم 01/ 21 منحا الحق في الطعن في قرار الرفض أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة (03 أيام) كاملة من تاريخ تبليغ القرار، لكنهما يختلفان في المدة المقررة للنظر والفصل في الطعن المقدم، حيث أنه طبقا للقانون رقم 16/ 10 تفصل المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في الطعن في أجل (05 أيام) كاملة من تاريخ رفع الطعن، أما طبقا للأمر رقم 01/ 21 فقد خفض المدة الخاصة بالنظر في الطعن من طرف المحكمة الإدارية المختصة إلى أربعة (04 أيام).

- يلاحظ أيضا أن القانون رقم 16/ 10 جعل حكم المحكمة الإدارية غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، في حين أن الأمر 01/ 21 جعل إمكانية الطعن في حكم المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية للاستئناف المختصة إقليميا في (03 أيام) كاملة، من تاريخ تبليغ الحكم، لتقوم المحكمة الإدارية للاستئناف بالفصل في ظرف أربعة (04 أيام) من تاريخ إيداع الطعن، ويكون قرارها غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، ليتم تبليغ الأطراف المعنية بالقرار فور صدوره، وكذلك تبليغ منسق المندوبية لولائية للسلطة المستقلة قصد تنفيذه.

هذا ونستحسن من جانبنا ما ذهب إليه المشرع حين أتاح إمكانية الطعن في حكم المحكمة الإدارية، وذلك حماية وتعزيزا لحق المواطن في الترشح، وكذلك تكريسا لمبدأ التفاضلي على درجتين.

وتختلف الإجراءات الخاصة بتقديم الترشيحات في إطار القانون الجزائري مع الإجراءات التي تتبعها المشرع الفرنسي، حيث نجد أن هذا الأخير جعل نوعين من الاقتراع، ويكون ذلك حسب التعداد السكاني لكل بلدية، وبالتالي فإن تقديم ملف الترشح يختلف بحسب نوع الاقتراع بحيث أن البلديات التي يقل عدد سكانها عن 1000 نسمة يكون تقديم الترشح في هذا النوع إما في إطار ترشيح فردي، أو في شكل قائمة مفتوحة قابلة للزيادة والنقصان، وفي حالة تنظيم دور ثان للانتخاب فإنه يترشح فقط أولئك الذين تنافسوا في الدور الأول إلا إذا كان عدد المترشحين في الدور الأول أقل من عدد المقاعد المطلوبة، ويجب تقديم التصريح بالترشح في هذا النوع لجميع المترشحين في الدور الأول بصفة إجبارية.

أما بالنسبة للدور الثاني فإنه يكفي تقديم تصريح بالترشح فقط لأولئك الذين لم يترشحوا في الدور الأول مع عدم إمكانية الترشح في أكثر من قائمة انتخابية واحدة، وتودع هذه التصريحات لدى الولاية أو الدائرة يوم الخميس الثالث الذي يسبق تاريخ الدور الأول كحد أقصى على الساعة السادسة مساءً، أما بالنسبة للدور الثاني فإنه يتم إيداع التصريح بالترشح في يوم الثلاثاء الذي يسبق تاريخ الاقتراع على الساعة السادسة مساءً.

وجدير بالذكر أن نونه إلى أن المشرع الفرنسي لا يشترط قاعدة المناصفة بين الرجال والنساء بالنسبة لتشكيل القوائم، ويكون الاقتراع في الدور الثاني وفقا لنظام التصويت على القائمة مع المزج، أما بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 1000 نسمة فإنه يتم إعداد القوائم بحسب عدد المقاعد المطلوب شغلها مع مراعاة المناصفة بين الرجل والمرأة، ويكون تقديم التصريح بالترشح في كل دور من الاقتراع، وتؤدي التصريحات بالترشح لدى الولاية أو الدائرة في نفس الأجل المذكور.

كما يلاحظ أن المشرع الفرنسي قد قام بتخفيف الإجراءات المتعلقة بإيداع الملف الخاص بالترشح، حيث جعل إمكانية الترشح على أساس القائمة، و منح الحق في الترشح بصفة منفردة خاصة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 1000 نسمة، بخلاف المشرع الجزائري الذي وحد نظام الاقتراع النسبي بين جميع البلديات.

كذلك المشرع الفرنسي لم يشترط تزكية الحزب أو جمع التوقيعات لقبول الملف الخاص بالترشح لانتخاب المجالس البلدية¹.

¹ - العلواني نذير، نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري والفرنسي دراسة مقارنة، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 03، العدد العاشر، جامعة الجلفة، الجزائر، جانفي 2018، ص ص 136، 137.

خامسا: الحملة الانتخابية

بادئ ذي بدء يجب أن نشير إلى أن الحملة الانتخابية تعتبر من أهم المراحل التمهيديّة التي تسبق عملية الاقتراع، حيث أن لها الأثر الكبير في توجيه الرأي العام بمختلف مستوياته، فهي تتيح للمرشحين التعبير عن توجهاتهم وشرح أفكارهم وبرامجهم، وذلك قصد حصولهم على الدعم الشعبي اللازم من المواطنين لتقوية فرصهم في الفوز في الاستحقاقات الانتخابية.

ولما كانت الحملة الانتخابية من ضمن الحقوق المكفولة لجميع المترشحين بصفة متساوية، فإن لهم حق استغلال جميع الوسائل المسموح بها قانونا سواء كانت وسائل إعلامية، أو وسائل أخرى، قصد إيصال برامجهم وأفكارهم إلى الناخبين¹.

1- مفهوم الحملة الانتخابية

عرف البعض الحملة الانتخابية على أنها "مجموع الأنشطة التي تسبق عملية الانتخاب والتي يقوم بها المترشحون والأحزاب السياسية لنشر برامجهم عن طريق الصحف والإذاعات والإعلانات والنشرات والاجتماعات".

كما تم تعريفها على أنها "مجموعة من الأعمال التي يقوم بها الحزب أو المرشح بغرض إعطاء صورة حسنة للجماهير عن سياسته و أهدافه، ومحاولة التأثير فيهم بكل الوسائل المتاحة من خلال قنوات الاتصال الجماهيري قصد تحقيق الفوز في الانتخابات"².

وعرفها البعض الآخر على أنها "مجموعة من الأعمال التي تؤديها الأحزاب السياسية أو المرشحون الأحرار لإعطاء صورة حسنة لهيئة الناخبين من خلال برنامج انتخابي لتكوين رأي عام موحد يمثل اتجاهها سياسيا موحدًا للحزب بهدف الوصول إلى السلطة"³.

2- المبادئ التي تحكم الحملة الانتخابية. تحكم الحملة الانتخابية مجموعة من المبادئ التي تهدف إلى تعزيز مصداقية الانتخابات، وتمثل هذه المبادئ في مبدأ المساواة، ومبدأ الحياد.

¹ - بن علي عبد الحميد، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 140.

² - صولة ناصر، الدعاية الانتخابية وأحكامها على ضوء القانون العضوي رقم 16/10، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد 14، العدد 24، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، الجزائر، جوان 2017، ص 308.

³ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 120.

أ- مبدأ المساواة . لضمان نزاهة العملية الانتخابية وصدق تعبيرها عن إرادة المواطنين، وجب أن تكون هناك مساواة في استعمال الوسائل التي وضعها المشرع لإعلان الترشيحات سواء كانت في إطار قوائم حرة أو كانت في إطار الأحزاب السياسية، ومن أجل تحقيق هذا المسعى وجب إلغاء كل أشكال التمييز بين المترشحين، كما يجب أن تتم الحملة الانتخابية التي ينشطها المرشحون بشكل متساوي، وبناء على مجموعة من الضوابط التي تهدف إلى مراعاة الأسس التي يقوم عليها نظام الحكم والحفاظ على النظام العام وأمن الأفراد، فيتاح لجميع المترشحين سواء كانوا ضمن أحزاب سياسية أو قوائم حرة استعمال وسائل الإعلام أيا كانت مسموعة أو مرئية، وذلك بتخصيص أوقات محددة ومتساوية للمترشحين، حتى يتمكنوا من شرح برامجهم الانتخابية، وقد ضمن النظام الانتخابي المساواة في الوسائل التقليدية الأخرى لإعلام الرأي العام والمتمثلة في أماكن الإصاق العمومي، وكذلك تنظيم المهرجانات والتظاهرات العمومية، وعقد الاجتماعات العمومية¹.

ولحماية مبدأ المساواة تقوم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالإجراءات التالية:

- تحديد أماكن تعليق ملصقات المترشحين، وكل ما يتعلق بإشهار الحملة الانتخابية، وضمان توزيعها العادل والمنصف داخل كل دائرة انتخابية.

- توزيع القاعات الخاصة بالاجتماعات، والهياكل على المترشحين بعدالة وإنصاف، وبالقرعة عند الاقتضاء لاحتضان تجمعات الحملة الانتخابية.

- التوزيع العادل والمنصف للحيز الزمني المخصص للمترشحين في وسائل الإعلام الوطنية السمعية البصرية بالتنسيق مع سلطة الضبط المشرفة على السمع البصري².

وفي نفس الإطار وفر الأمر رقم 01/ 21 المتعلق بنظام الانتخابات ضمانات قانونية لحماية وتعزيز هذا المبدأ، حيث تنص المادة 77 منه على أنه "يستفيد كل مترشح للانتخابات المحلية أو التشريعية أو الرئاسية بشكل منصف من الوصول إلى وسائل الاعلام السمعية البصرية المرخص لها بالممارسة طبقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول.

وتكون مدة الحصص الممنوحة متساوية بين كل المترشحين للانتخابات الرئاسية، وتختلف بالنسبة للانتخابات المحلية والتشريعية، تبعا لأهمية عدد القوائم المترشحين الذين يرشحهم حزب سياسي أو مجموعة أحزاب سياسية.

¹ - بن علي عبد الحميد، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 141، 142 .

² - المادة 8 من القانون العضوي 07/ 19 المؤرخ في 14/ 09/ 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، الصادرة بتاريخ 2019/09/15.

وتستفيد قوائم المرشحين الأحرار المتكتلة بمبادرة منهم من نفس الترتيبات الواردة في هذه المادة وحسب الشروط نفسها.

كما تستفيد الأحزاب السياسية التي تقوم بالحملة الانتخابية في إطار الاستشارات الاستفتائية من مجال عادل في وسائل الاعلام السمعية البصرية المرخص لها بالممارسة طبقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول ..".
كما نلمس المساواة من خلال المادة 78 من نفس الأمر أين أُلزم المشرع جميع وسائل الإعلام السمعية البصرية المرخص لها بالممارسة والعمل والمشاركة في تغطية الحملة الانتخابية، وضمان التوزيع المنصف للحيز الزمني لاستعمال وسائل الإعلام من طرف المرشحين¹.

ب- مبدأ حياد الإدارة

لقد أثار مبدأ حياد الإدارة جدلا واسعا أدى بالظعن في نتائج الانتخابات التي نظمتها الجزائر عبر تاريخها السياسي، وسبب ذلك يعود لسيطرة الإدارة على العملية الانتخابية المتمثلة في مديرية التنظيم والشؤون العامة على مستوى الولاية، وإدارة البلدية على مستوى البلدية، ذلك أن الإدارة كانت تشرف على العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها بتنصيب المجالس المحلية².

ب1 - المقصود بالحياد : والمقصود بمصطلح الحياد في إدارة العملية الانتخابية أن لا تهتم الهيئة المكلفة بالعملية الانتخابية بنتيجة الانتخاب الذي تشرف عليه، وإنما يجب عليها فقط أن تعمل على توفير الجو المناسب للتنافس بين المرشحين، وتزويد مختلف أطراف العملية الانتخابية بالمعلومات الضرورية للوصول إلى انتخابات حرة ونزيهة³.

ب2-ضمانات الحياد

-استقلالية الإدارة الانتخابية وذلك سواء كان ذلك من الناحية العضوية، وذلك باستقلالها عن السلطة التنفيذية، و هو ما يعرف بالاستقلال القانوني، أو من الناحية الوظيفية، وذلك بأن تكون لها استقلالية في مجال عملها من خلال استقلالها في اتخاذ القرارات المتعلقة بالعملية الانتخابية، ومن خلال تجرد أعوان الإدارة الانتخابية اتجاه كل من الناخبين والمرشحين، والوقوف على مسافة واحدة منهم من دون التأثير بالأفكار الخاصة بالأحزاب

¹ - المادة 78 من الأمر رقم 01 /21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - بن علي عبد الحميد، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 143 .

³ - بولقواس ابتسام، ضمانات الحياد في إدارة العملية الانتخابية دراسة تحليلية لأحكام القانون العضوي رقم 16 /10، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 03، العدد التاسع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، جوان 2018 ، ص 175 .

السياسية، وتدخلات الجماعات الضاغطة من جهة، وإملاءات السلطة التنفيذية من جهة أخرى، وكذلك من دون التأثير في توجهات الناخبين والمساس باختيارهم.

كما يتطلب الحياد الشفافية، وقصد تدعيم هذه الأخيرة ألزم القانون السلطة الوطنية للانتخابات بنشر تقرير مفصل عن كل عملية انتخابية خلال أجل أقصاه (45 يوما) من تاريخ الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية. ومن مقتضيات الحياد أيضا الاحترافية، فالإدارة الانتخابية الناجحة تعمل على تعزيز ثقة الناخبين والأحزاب السياسية والمرشحين في العملية الانتخابية من خلال قدرتها وعملها على الجمع بين النزاهة والكفاءة والفاعلية، وذلك عن طريق اختيار الأعضاء والأعوان المتمتعين بالمهنية والخبرة المطلوبة لإدارة الانتخابات¹.

ولتكريس مبدأ الحياد نصت المادة 19 من القانون العضوي على الشروط الواجب توافرها في عضو

السلطة المستقلة للانتخابات وهي :

- أن يكون مسجلا في قائمة انتخابية.
- أن يعترف له بالكفاءة والنزاهة والحياد.
- عدم الانخراط في حزب سياسي لمدة خمس سنوات 5 على الأقل.
- أن لا يكون شاغلا لوظيفة عليا في الدولة.
- أن لا يكون عضوا في أحد المجالس الشعبية المحلية أو البرلمان.
- أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكابه جنائية أو جنحة بعقوبة سالبة للحرية، ولم يرد اعتباره باستثناء الجنح غير العمدية.

كما أكدت المادة 20 من نفس القانون على فكرة الحياد عندما ضمنت الاستقلالية لأعضاء السلطة

الوطنية المستقلة للانتخابات ووفرت لهم الحماية من كل أشكال الضغط والتهديد.

كما منعت المادة 21 ترشح عضو من أعضاء السلطة المستقلة خلال عهده².

وفي نفس السياق يظهر تكريس مبدأ الحياد في إلزام المشرع أعضاء السلطة المستقلة بأداء اليمين القانونية

أمام رئيس المجلس القضائي للجزائر العاصمة، وبالنسبة لأعضاء المندوبيات الولائية و المندوبيات البلدية للسلطة المستقلة بأن يؤدوا اليمين القانونية أمام الجهات القضائية المختصة إقليميا³.

¹ - سالم قينة وفصل أنسيغة، ضوابط الحملة الانتخابية في التشريع الجزائري، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد الأول،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، مارس 2021، ص ص 940، 941.

² - المواد 19، 20، 21 من القانون العضوي رقم 19/07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

³ - المادة 22 من القانون 19/07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات .

– صحة الوسائل المستعملة في الدعاية:

تعتمد الدعاية الانتخابية في وقتنا الراهن على استخدام وسائل الإجماع، وكذلك دراسة السلوك الاجتماعي للناخبين، وطرق تفكيرهم، ورغباتهم السياسية والاقتصادية، بقصد تكوين اتجاهاتهم والتأثير على رغباتهم من أجل اتباع مبادئ المرشح أو الحزب، لذلك أصبحت تعتمد وتتطلب الدعاية الانتخابية عمليات التوقع والتخطيط والتنظيم¹.

ومن وسائل الدعاية الحديثة نجد الإذاعة والتلفزيون والفضائيات، ومواقع التواصل الاجتماعي، فهي تحتل مرتبة الريادة ضمن وسائل الدعاية، وذلك لما تقدمه للمشاهد من صوت وصورة حول برامج المرشحين. كما تتم ممارسة وسائل الدعاية التقليدية، كاللافتات، والملصقات، والتجمعات، والزيارات الميدانية، وذلك لما تتميز به من سهولة في الاستخدام بالمقارنة مع الوسائل الحديثة، وكذلك للصعوبات التي تواجه المرشحين في الوصول إلى أجهزة الدعاية المسموعة والمرئية.

ونظرا لما تمثله وسائل الدعاية من تأثير على الناخبين، يلجأ بعض المرشحين إلى استعمال وسائل غير أخلاقية وغير شرعية من أجل الوصول إلى السلطة². وذلك من خلال استعمال الشائعات الانتخابية، والتي هي عبارة عن سلوك مدبر ومخطط له من قبل شخص أو جهة لنشر معلومات أو أفكار غير دقيقة، أو نقل أخبار مختلفة ومجهولة المصدر قابلة للتصديق لتضمنها جزءا من الحقيقة، قصد تشويه صورة أو للتأثير في رأي عام محلي أو إقليمي أو وطني تحقيقا للأهداف التي أصدرتها هذه الجهة، وتجد الإشاعة مكانتها في مختلف المجالات لا سيما في المجال السياسي، وفي الفترات الانتخابية، إذ تلجأ الأحزاب والمرشحون وكذلك مؤيديهم إلى إطلاق إشاعات بانسحاب المرشح الخضم من المنافسة الانتخابية، أو قد تم اعتقاله، أو طرده من قبل ناخبي الدائرة الانتخابية، وذلك بغرض إبعاد الناخبين عنه، وتوجيههم إلى تأييد حزب أو مرشح آخر، وتعتبر هذه الوسيلة غير مشروعة³.

ويلاحظ أن منع هذه التصرفات جاء عاما باعتبارها تصرفات غير أخلاقية حيث نصت المادة 85 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات على أنه "يجب على كل مترشح أن يمتنع عن أية حركة أو موقف أو عمل أو سلوك عنيف، غير مشروع أو مهين، أو شائن، أو غير قانوني، أو لا أخلاقي، وأن يسهر على حسن سير العملية الانتخابية⁴.

¹ – مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 126.

² – ناصر صولة، الدعاية الانتخابية وأحكامها على ضوء القانون العضوي رقم 16/ 10، مرجع سابق، ص 309.

³ – سالم قينة وفصل أنسيغة، ضوابط الحملة الانتخابية في التشريع الجزائري، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 943، 944.

⁴ – المادة 85 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

كذلك من الأساليب غير المشروعة تمزيق اللافتات والملصقات، وهي ظاهرة تنتشر بكثرة أثناء فترة الحملة الانتخابية، ويصدر هذا التصرف غالبا من أنصار مرشح معين ضد مرشح آخر أو أكثر من منافسيه في الانتخابات، وذلك لوجود تصور لديهم بأن عملية تمزيق صور المرشح أو شعار الحزب المنافس يمكن أن يحول دون قيام الناخبين بالتعرف على أشخاص وبرامج أولئك المترشحين أو الأحزاب المنافسة، كما يمكن أن يكون تمزيق لافتات الإشهار الانتخابي من طرف المعارضين عن الانتخابات، وذلك تعبيرا منهم عن رفض الانتخابات، وتمهيدا منهم لعدم الاعتراف بنتائجها، ومن المظاهر غير المشروعة أيضا قيام البعض بتعليق لافتات أحزابهم وصور مرشحيهم خارج الأوقات المخصصة للإلصاق، وخارج الأماكن المحددة لذلك أيضا¹. و يلاحظ أن هذه الأفعال قد جرمها المشرع بمقتضى الأمر رقم 01/ 21، حيث وضع عقوبة لمن يقوم بمثل هذه التصرفات، والتي تتمثل في غرامة مالية من 20.000 دج إلى 50.000 دج لكل من يقوم بوضع ملصقات خارج الأماكن المخصصة لذلك، أو خارج فترة الحملة الانتخابية، أو قام عمدا بالاعتداء على الملصقات المتضمنة معلومات وبيانات وصور المترشحين المنشورة في الأماكن المخصصة لها².

ومن بين الوسائل غير المشروعة أيضا التشويش على الاجتماعات، وذلك من خلال القيام باستعمال مكبرات الصوت خارج قاعات الاجتماعات الانتخابية، وإطلاق الأناشيد و كذلك الهتافات الانتخابية لأنصار مفتعلي التشويش، كما يمكن أن يصدر التشويش في شكل احتجاج يقوم به المواطنين الراضين للانتخابات. و يوجد أيضا من بين السلوكيات غير الأخلاقية في الحملة الانتخابية التشهير بالمنافسين، من خلال إبراز عيوبهم، واتهامهم بعدم النزاهة، أو العمالة والتبعية لصالح دول أجنبية. ومن ضمن الوسائل غير المشروعة أيضا استعمال وسائل الإدارة، أو المؤسسات التعليمية، و أماكن العبادة من طرف المترشحين أو الأحزاب في الحملة الانتخابية³.

وفي هذا الإطار نجد أن المشرع بموجب الأمر رقم 01/ 21 قد منع هذه التصرفات بموجب المادتين 83 و 84، حيث منع استعمال الممتلكات أو الوسائل التابعة لشخص معنوي عام أو خاص أو مؤسسة أو هيئة عمومية لأغراض الدعاية الانتخابية، كما تضمنت المادة 84 منع استعمال أماكن العبادة والمؤسسات، والإدارات العمومية، ومؤسسات التربية والتعليم والتكوين مهما كان نوعها أو انتمائها لأغراض الدعاية الانتخابية⁴.

¹ - سالم قنينة وفيصل أنسيغة، ضوابط الحملة الانتخابية في التشريع الجزائري، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 943.

² - المادة 290 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - سالم قنينة وفيصل أنسيغة، ضوابط الحملة الانتخابية في التشريع الجزائري، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 944.

⁴ - المادتين 83 ، 84 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

- وتجدر الإشارة إلى أن تمويل الحملات الانتخابية من أهم الوسائل التي تدار بها الحملة الانتخابية، لذلك أعطى المشرع اهتماما خاصا بتمويل الحملة الانتخابية، وقد حدد مصادر نفقات هذه الأخيرة بموجب المادة 87 من الأمر رقم 01/21 حيث نصت على أنه "تمول الحملة الانتخابية بواسطة موارد يكون مصدرها:
- مساهمة الأحزاب السياسية المشكلة من اشتراكات أعضائها والمداخيل الناتجة عن نشاط الحزب.
 - المساهمة الشخصية للمترشح.
 - الهبات النقدية أو العينية المقدمة من المواطنين كأشخاص طبيعية.
 - المساعدات المحتملة التي يمكن أن تمنحها الدولة للمترشحين الشباب في القوائم المستقلة بمناسبة الانتخابات التشريعية والمحلية.
 - إمكانية تعويض الدولة لجزء من نفقات الحملة الانتخابية"¹.

و تجدر الإشارة أيضا إلى أن المشرع منع كل شكل من أشكال التمويل الأجنبي، سواء كان مقدما من طرف الدول، أو من طرف الأشخاص الطبيعية أو المعنوية من جنسية أجنبية.

لكن يلاحظ أنه أجاز الهبات المقدمة من طرف شخص طبيعي في حدود 400.000 دج بالنسبة للانتخابات التشريعية، وفي حدود 600.000 دج فيما يخص الانتخابات الرئاسية، غير أنه لم يذكر الانتخابات المحلية، وهذا ما يفسر على أن الهبات المقدمة من الشخص الطبيعي في الانتخابات المحلية تجوز مهما كانت قيمتها، شريطة أن لا تكون من مقدمة من الأشخاص المحددة في المادة 88 من هذا الأمر.

و يلاحظ أنه قد حدد سقف الإنفاق بالنسبة للانتخابات الرئاسية في الدور الأول ب120.000.000 دج، وإذا ما تم إجراء دور ثان فإنه يرفع إلى 140.000.000 دج .

أما بالنسبة للانتخابات التشريعية فقد حدد سقف الإنفاق في الحملة الانتخابية ب 2.500.000 دج عن كل مترشح، حيث منع تجاوز هذا المبلغ.

والملاحظ أن المشرع هنا أيضا لم يتحدث عن المبلغ الأقصى الذي يمكن استعماله في الانتخابات المحلية، وكذلك غموض المعيار الذي تم اعتماده في تحديد سقف الحملة الانتخابية².

¹ - المادة 87 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - سالم قنينة، فيصل أنسيغة، ضوابط الحملة الانتخابية في التشريع الجزائري، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 955.

الفرع الثاني : العمليات المعاصرة واللاحقة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية

لا يتوقف نطاق تدخل المشرع عند العمليات التي تسبق عملية الاقتراع، ذلك أن هناك عمليات في غاية الأهمية تصاحب يوم الاقتراع، كما هناك عمليات تكون لاحقة له، ولذلك يتدخل المشرع بتنظيم هذه العمليات حرصا منه على نزاهة وشفافية العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها تجسيدا للديمقراطية، وذلك حماية لاختيارات الناخبين.

أولا : عملية الاقتراع : إن العملية الفعلية للاقتراع تتطلب اهتماما من نوع خاص، وذلك حتى يتمكن الناخبون من اختيار ممثليهم بكل حرية، ومن هذا المنطلق وجب أن تحاط هذه العملية بمجموعة من الضمانات التي تساعد على السير الحسن لعملية الاقتراع، والحفاظ على سلامتها بما يحقق في الأخير المصادقية للعملية الانتخابية¹.

و نظرا لما للاقتراع العام من نتائج إيجابية، وباعتباره الأكثر قربا من فكرة الديمقراطية، أصبح معمولا به في غالبية الأنظمة الديمقراطية المعاصرة. وسوف نتطرق لمفهوم الاقتراع العام، ثم نتعرض إلى تنظيم عملية الاقتراع أو التصويت.

1- مفهوم الاقتراع العام : على اعتبار أن العملية الانتخابية مجموعة من المراحل المترابطة التي تهدف إلى تمكين الناخب من ممارسة دوره في اختيار المترشح الذي يراه مناسبا لتمثيله في المجالس المحلية، فإنه تم إقرار مبدأ الاقتراع العام²، فما المقصود بمبدأ الاقتراع العام؟ وماهي خصائصه؟

أ- تعريف الاقتراع العام:

الاقتراع هو العملية التي يعبر فيها الأفراد الذين يتمتعون بأهلية الانتخاب على تفضيلاتهم السياسية، وبالرغم أن الاقتراع في العالم كله يتم بطرق مختلفة إلا أن أكثر الأساليب شيوعا في الاستخدام هو إلقاء بطاقة الاقتراع في صندوق الاقتراع، كما يعرف على أنه الإمكانية المادية لممارسة الناخب حقه في الانتخاب من خلال التأشير على بطاقة الناخب، وهو الأمر الذي يترتب عليه آثار قانونية محددة مسبقا.

كما تم تعريفه أيضا على أنه إعطاء اختيار ممثلي الشعب لجميع المواطنين ذكورا وإناثا البالغين سن معين، ولا يستثنى من هذا الحق أي شخص بسبب ولادته أو وضعه الاقتصادي أو التعليمي³.

¹ - فارس مزوزي، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص 79.

² - بن علي عبد الحميد، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 161.

³ - المرجع نفسه، ص 161، 162.

ويعرف أيضا بأنه الممارسة المادية لحق الانتخاب، والذي يبدأ بتوجه الناخب يوم الانتخاب إلى مكاتب التصويت لاختيار ممثليه، وينتهي بفرز الأصوات وإعلان النتائج ثم توزيع المقاعد على القوائم الفائزة¹.

ب- خصائص الاقتراع. يتميز الاقتراع بمجموعة من الخصائص أو الميزات، وتكمن هذه الأخيرة فيما يلي :

1- سرية التصويت: يعتبر هذا المبدأ من أهم الضمانات لتطبيق المشاركة الانتخابية، والمقصود بالسرية في التصويت قيام الناخب بالإدلاء بصوته، وذلك في جو من الحرية و بعيدا عن الأنظار دون أن يشعر أي شخص آخر بالموقف أو الرأي الذي قرره الناخب في الاقتراع.

وتهدف هذه الآلية إلى حماية الناخب من التخويف، وتؤكد هذا الأسلوب معظم دساتير دول العالم وقوانينها الانتخابية نظرا لكونه أحد الضمانات الأساسية للتعبير عن حرية الرأي².

ولقد قام المشرع بإرساء مجموعة من الضمانات تكريسا لسرية التصويت حيث نصت المادة 133 من الأمر رقم 01/21 المتعلق بالانتخابات على أنه "يكون التصويت شخويا وسريا" ولضمان هذه السرية جعل المشرع أوراق التصويت تكون ضمن أظرفة غير شفافة وغير مدغمة وعلى نموذج موحد تحت تصرف الناخبين يوم الاقتراع³.

كما ضمن مكتب التصويت بمعزل واحد أو عدة معازل لضمان سرية التصويت لكل ناخب⁴.

2- شخصية التصويت :

ويقصد بها قيام الناخب بنفسه بمباشرة العملية الانتخابية والإدلاء بصوته، ولا يقوم غيره بهذا العمل نيابة عنه، وهذا ما تضمنته المادة 133 المشار إليها، لكن استثناء على هذا المبدأ أجاز المشرع لبعض الأشخاص نظرا لتعذر التحاقهم بمكاتب التصويت أن يقوموا بتوكيل غيرهم وهؤلاء الأشخاص هم :

-المرضى الموجودون بالمستشفيات أو الذين يعالجون في منازلهم.

- ذو العطب الكبير أو العجزة.

- العمال والمستخدمون الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم، أو الذين هم في تنقل والذين يلزمون أماكن عملهم يوم الاقتراع.

- الطلبة الجامعيون، والطلبة في طور التكوين الذين يدرسون خارج ولاية إقامتهم.

¹ - بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مرجع سابق، ص 37 .

² - مزورزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 82.

³ - المادتين 133،135 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁴ - المادة 146 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

– المواطنون الموجودون مؤقتاً في الخارج.

– أفراد الجيش الوطني الشعبي، والأمن الوطني، والحماية المدنية، وموظفو الجمارك الجزائرية، ومصالح السجون، الذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع¹.

كما أجاز للناخبين المقيمين في الخارج ممارسة حق التصويت بالوكالة في انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية².

هذا وقد حدد المشرع ضوابط للوكالة، حيث أنها لا تمنح إلا لوكيل واحد يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وتكون الوكالات الصادرة عن الأشخاص المقيمين في الجزائر محررة بعقد أمام رئيس اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية، حيث يصادق أمين اللجنة على توقيع الموكل من خلال الذهاب إلى منزله بناء على طلب الأشخاص المعوقين أو المرضى الذين يتعذر عليهم التنقل.

وبالنسبة للمرضى في المستشفيات تعد الوكالات بعقد يحرر أمام مدير المستشفى.

أما بالنسبة لأفراد الجيش الوطني الشعبي، والأمن الوطني، والحماية المدنية وموظفي الجمارك ومصالح السجون الذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع تكون أمام قائد الوحدة، أو مدير المؤسسة حسب الحالة.

وتعد الوكالات الممنوحة من طرف الأشخاص الموجودين خارج التراب الوطني بعقد يحرر أمام المصالح القنصلية.

وقد أجاز المشرع للعمال والمستخدمين الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم، أو الذين هم حالة في تنقل، والذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع، وكذلك الطلبة الجامعيين، والطلبة الذين هم في طور التكوين، والذين يدرسون خارج ولاية إقامتهم، أن تعد الوكالة الخاصة بهم بواسطة عقد يحرر أمام رئيس اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية في أي بلدية من بلديات التراب الوطني³، كما جعل المشرع فترة زمنية تعد فيها الوكالات، إذ تكون خلال خمسة عشر يوماً الموالية لتاريخ استدعاء الهيئة الناخبة وتنتهي بثلاثة (03 أيام) قبل تاريخ الاقتراع⁴.

¹ – المادة 157 من الأمر رقم 21 / 01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² – المادة 158 فقرة 3 من الأمر رقم 21/01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ – المادتين 159، 161 من الأمر رقم 21 / 01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁴ – المادة 162 من الأمر رقم 21 / 01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

كما أجاز المشرع أيضا أن يقوم الموكل بإلغاء وكالته في أي وقت قبل التصويت، كما يجوز له القيام بالتصويت بنفسه إذا تقدم إلى مكتب التصويت إذا كان ذلك قبل قيام الوكيل بما أسند إليه¹، وتلغى الوكالة بقوة القانون عند وفاة الموكل أو حرمانه من حقوقه المدنية والسياسية².

و تعليقا من جانبنا على نص المادة 165 نرى أن المشرع قد أسقط سهوا حالة وفاة الوكيل على اعتبار أنه في هذه الحالة أيضا من المفروض إلغاء الوكالة بقوة القانون.

ب)3- خاصية العمومية :

ومعنى هذه الخاصية أن الاقتراع لا يقتصر على فئة دون فئات أخرى، كما لا يخص جنسا دون آخر، لأنه يحق لكل جزائري أو جزائرية بلغ سن ثمانية عشر سنة كاملة، ويكون متمتعا بالحقوق المدنية والسياسية، ولا يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية أن يتوجه إلى مكاتب الاقتراع ليقوم بالانتخاب³، وقد أشارت المادة الخامسة من الأمر رقم 01/ 21 على هذه الخاصية حيث نصت على أنه "يتم الانتخاب عن طريق الاقتراع العام السري الحر والمباشر أو غير المباشر".

ب)4- خاصية المباشرة.

يقصد بهذه الخاصية قيام الناخبين بأنفسهم باختيار من يمثلهم في المجالس الشعبية البلدية والولائية من بين المترشحين المتنافسين، وذلك دون وساطة، كما يكون ذلك على درجة واحدة⁴.

وخاصية المباشرة في التصويت هي أساس الديمقراطية المباشرة، كون أنه لا يمكن أن يتحقق الاستقلال بصورة واضحة وفعالة إلا إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب السري والمباشر، وذلك عكس الانتخاب على درجات الذي يبقى حسب البعض بعيدا عن الديمقراطية، حيث يقوم مندوبون عن الشعب بدور اختيار ممثلهم لهيئة معينة⁵.

2- تنظيم عملية التصويت إن عملية التصويت تمر عبر مجموعة من الإجراءات والخطوات المنتظمة والتي من خلالها يتمكن الناخب من التعبير عن إرادته الحرة وذلك من خلال الإدلاء بصوته، ولا شك أن هذه العملية

¹ - المادة 164 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - المادة 165 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 132.

⁴ - بلغالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 39.

⁵ - مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري المبدأ والتطبيق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014 / 2015، ص 49.

تتطلب تسخير إمكانيات ووسائل مادية وبشرية كبيرة لإنجاح هذه العملية، كما أن هناك أسباب أدت إلى إفراز ما يسمى بظاهرة الامتناع عن التصويت.

أ- كيفية التصويت.

عند دخول الناخب لمكتب الاقتراع يقوم بإثبات هويته أمام رئيس مكتب التصويت، وذلك بأي وثيقة رسمية، ويقوم بأخذ أوراق التصويت، مع أخذه لظرف، ثم يقوم بالتوجه مباشرة إلى المعزل حيث يضع ورقته في الظرف، وينبغي عليه أن لا يغادر القاعة، وبعد التأكد من أن الناخب لا يحمل سوى ظرف اقتراع واحد يسمح له بوضعه في صندوق الانتخاب، ليثبت تصويته بالتوقيع على قائمة التوقعات بوضعه لبصمة السبابة اليسرى بجر لا يحى اتجاه اسمه ولقبه، وذلك أمام أعضاء مكتب التصويت، وبعد ذلك يتم دمج بطاقة الناخب بواسطة ختم ندي ويثبت عليها تاريخ الاقتراع¹.

ب- الوسائل البشرية والمادية لعملية التصويت. حتى يتم القيام بعملية التصويت وجب أن يتم توفير إمكانيات ووسائل تساعد على هذا الأمر، وذلك قصد تأطير العملية الانتخابية، وتقسم هذه الوسائل إلى وسائل بشرية وأخرى مادية.

ب1- الوسائل البشرية. سوف نتعرض للتشكيلة التي يتألف منها مكتب التصويت ومهامها، إضافة إلى مهام رئيس مركز التصويت، ثم نتطرق إلى مسألة الاعتراض على تشكيلة مكتب التصويت.

- التشكيلة البشرية لمكتب التصويت :

يتشكل مكتب التصويت من خمسة أعضاء أساسيين، ويتمثل هؤلاء الأعضاء في كل من: الرئيس، نائب الرئيس، الكاتب، مساعدين اثنين، ويعين هؤلاء ويسخرون بموجب مقرر صادر من طرف المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ويكون هؤلاء الأعضاء من بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية، وذلك باستثناء المترشحين وأقاربهم وأصحابهم إلى غاية الدرجة الرابعة، والأفراد المنتمين إلى أحزابهم بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين، و قد ألزم المشرع بضرورة نشر قوائم أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين بمقر المندوبية الولائية، والمندوبية البلدية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ومقر الولاية والمقاطعات الإدارية، وكذلك الدوائر والبلديات المعنية خلال (15 يوما) على الأكثر بعد قفل قائمة المترشحين، كما تسلم إلى الممثلين المؤهلين قانونا

¹ - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 81.

للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات، والمرشحين الأحرار بطلب منهم في نفس الوقت وذلك مقابل وصل استلام¹.

- مهام أعضاء مكتب التصويت: يتشكل مكتب التصويت من خمسة أعضاء، وهم رئيس مكتب التصويت، ونائبه، وكاتب، ومساعدين، وكل عضو من هؤلاء الأعضاء له مهام معينة:

-رئيس مكتب التصويت: يتمتع رئيس مكتب التصويت بسلطة الأمن داخل المكتب، ويتعين عليه أن يتخذ كل التدابير الضرورية لضمان حسن سير الاقتراع، كما يمكنه طرد أي شخص يخل بالسير العادي لعملية التصويت، وتحرير محضر بذلك ويلحقه بمحضر الفرز، كما له صلاحية توزيع المهام بين أعضاء المكتب، وذلك حسب خصوصية مكتب التصويت.

كما يكلف الرئيس المساعد الأول بمراقبة مدخل مكتب التصويت، والسهر على تجنب أي تجمع داخل المكتب، ويقوم بتكليف المساعد الثاني بمساعدة نائبه في مهامه².

- يقوم بفتح صندوق الاقتراع، ويشهد الحاضرين في مكتب التصويت أن الصندوق شفاف ومقفل بقفلين 02مختلفين، ثم يقوم بتسليم أحد المفتاحين للمساعد الأكبر سنا، ويحتفظ بالمفتاح الآخر لديه، ثم يقوم بتشميع الصندوق³.

- يقوم بإعطاء الإذن للناخب بإدخال الظرف في الصندوق بعد أن يثبت الناخب أنه يحمل ظرفا واحدا فقط⁴.

- يصرح بصفة علنية بالنتيجة المسجلة فور تحرير محضر الفرز في مكتب التصويت، ويقوم بتعليق محضر الفرز في قاعة التصويت.

- يقوم بتسليم نسخة أصلية من محضر الفرز مع الملاحق إلى رئيس اللجنة الانتخابية البلدية، أو رئيس اللجنة الانتخابية الدبلوماسية أو القنصلية حسب الحالة مقابل وصل استلام.

- يقوم بتسليم نسخة أصلية من محضر الفرز إلى رئيس مركز التصويت⁵.

¹ - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 84.

² - المواد 7، 10، 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17/ 23 المؤرخ في 17/ 01/ 2017 المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرهما، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04، المؤرخة في 25 يناير 2017.

³ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 17/ 23 المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرهما.

⁴ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 17/ 23 المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرهما.

⁵ - المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 17/ 23 المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرهما.

- الاحتفاظ بأوراق التصويت في كيس مشمع ومعرف بملصقة تحمل تسمية مركز التصويت، ورقم مكتب التصويت عند اختتام الاقتراع، ويوضع هذا الكيس بداخل صندوق الاقتراع الذي يجب أن يتم تشميعة.
- إرسال النتائج الجزئية إلى رئيس مركز التصويت وفقا للأوقات المحددة مسبقا، ويجب أن يبلغه بنتائج الاقتراع بصفة أولية¹.

-نائب رئيس المكتب :

- يقوم نائب رئيس المكتب بمساعدة الرئيس في كل عمليات التصويت.
- يكلف بدمغ بطاقات الناخبين، وذلك بوضع الختم الندي "انتخب" أو "انتخب بالوكالة".
- يسهر على وضع الناخب بصمته، وغطس سبابته اليسرى في الحبر الفوسفوري عندما يصوت لنفسه، وسبابته اليمنى عندما يصوت بالوكالة وذلك للإشهاد على تصويته².

-الكاتب :

- يكلف الكاتب بالمهام التالية :
- التحقق من هوية الناخب.
- التعرف على اسم الناخب في قائمة التوقيعات.
- تسليم أوراق التصويت والظرف للناخب.
- حساب عدد المصوتين وتبليغ رئيس المكتب بذلك في أي وقت من أوقات عملية التصويت.

-المساعدين:

- يقوم المساعد الأول بمراقبة مدخل مكتب التصويت، والسهر على تجنب أي تجمع داخل المكتب ويقوم المساعد الثاني بمساعدة نائب رئيس المكتب في مهامه³.

- مهام رئيس مركز التصويت : يقوم رئيس مركز التصويت بالمهام التالية :

- ضمان اعلام الناخبين والتكفل بهم إداريا داخل مركز التصويت.
- مساعدة أعضاء مكتب التصويت في سير عملية التصويت.
- السهر على حسن النظام خارج مكتب التصويت، وذلك بتسخير القوة العمومية داخل مركز التصويت.

¹ - المادتين 26، 27 من المرسوم التنفيذي رقم 17 / 23 المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرهما.

² - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 17 / 23 المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرهما.

³ - المادتين 9، 10 من المرسوم التنفيذي رقم 17 / 23 المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرهما.

-السهر على حسن النظام في الضواحي القريبة من مراكز التصويت بالاستعانة عند الحاجة بالقوة العمومية¹.

-الاعتراض على قوائم مكتب التصويت :

أجاز المشرع إمكانية الاعتراض على القائمة الخاصة بأعضاء مكتب التصويت، ويقدم هذا الاعتراض كتابيا إلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، ويجب أن يتوفر الطعن على مجموعة من الشروط :

-أن يكون معللا.

-أن يتم في ظرف (05 أيام) الموالية لتاريخ التعليق والتسليم الأولي للقائمة.

وإن لم يذكر المشرع بشكل صريح الأشخاص الذين لهم الحق في تقديم الطعن إلا أن ذلك يظهر ضمنا من خلال الفقرة الخامسة من المادة 129 من الأمر رقم 01/ 21 "..... يمكن أن تكون هذه القائمة محل تعديل في حالة اعتراض مقبول، ويجب أن يقدم الاعتراض كتابيا إلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة على أن يكون معللا قانونا خلال الخمسة أيام الموالية لتاريخ التعليق والتسليم الأولي للقائمة..." و بهذا نلاحظ أن المشرع استعمل مصطلح التعليق ما يدل على أنه يمكن للأحزاب السياسية، و ممثلي القوائم، وكذلك المواطنين القيام بالطعن والاعتراض على قائمة مكتب التصويت.

وقد نصت الفقرة السادسة من نفس المادة على أنه "يبلغ قرار الرفض إلى الأطراف المعنية في أجل 03 أيام كاملة ابتداء من تاريخ الاعتراض، ويكون القرار قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 03 أيام كاملة ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.

وتفصل المحكمة الإدارية في الطعن في أجل خمسة أيام كاملة ابتداء من تاريخ ايداعه.

كما يمكن الطعن في حكم المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية للاستئناف في أجل (03 أيام) كاملة من تاريخ تبليغ الحكم.

لتفصل المحكمة الإدارية للاستئناف في الطعن في أجل خمسة (05 أيام) من تاريخ تسجيله، ويكون قرار المحكمة غير قابل لأي طعن، ليتم تبليغه حسب الحالة فور صدوره إلى الأطراف المعنية، وإلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة قصد تنفيذه .

ومن الملاحظات التي يمكن أن نبديها على نص المادة 129

أن المشرع من خلال الفقرة السادسة استعمل عبارة "يبلغ قرار الرفض إلى الأطراف المعنية في أجل (03 أيام) كاملة..." وكأن القرار الذي سوف يتم اتخاذه من طرف منسق المندوبية الولائية سوف يكون حتما

¹ - المادة 127 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

برفض الاعتراض، وهذا أمر غير منطقي، وإلا ما فائدة من القيام بتقديم الطعن إذا كان بالضرورة سوف يكون مآله الرفض، ومن الأفضل تعديل هذه العبارة لتصبح "في حالة رفض الاعتراض يبلغ القرار إلى الأطراف المعنية"

نلاحظ أيضا أن المشرع لم يبين حالة ما إذا لم يتم صدور قرار من طرف المنسق الخاص بالمندوبية الولائية للسلطة المستقلة، هل معنى ذلك يعتبر رفضا ضمينا للاعتراض أم لا؟ وما مصير الاعتراض المقدم في هذه الحالة؟ وكيف يتم التعامل معه؟

كذلك من الملاحظات التي يجب أن نبديها عدم النص على إمكانية الطعن في قائمة أعضاء مركز التصويت، بالرغم من أن هؤلاء الأعضاء لاسيما رئيس مركز التصويت، بإمكانهم التأثير بصورة كبيرة على مجريات العملية الانتخابية.

ب) 2 - الوسائل المادية :

و تتمثل هذه الوسائل في العتاد الانتخابي، والذي يقصد به مجموعة الوسائل المادية التي تضمن أداء حق التصويت على نحو يكفل تحقيق مبادئ الاقتراع والمتمثلة في السرية و الشخصية، وحماية العملية الانتخابية من التزوير وتتمثل هذه الوسائل فيما يلي:

- صندوق الاقتراع : وهو عبارة عن صندوق شفاف، له فتحة واحدة معدة لإدخال الظرف الخاص بالتصويت كما له قفلين مختلفين، وهذا حتى يضمن نزاهة الاقتراع¹.

- المعازل : وهي عبارة عن إطار محاط بستائر يتم وضعه لضمان سرية التصويت².

- الأظرفة : وتكون هذه الأظرفة غير شفافة، وغير مدمعة وعلى نموذج موحد يتم وضعها تحت تصرف الناخبين يوم الاقتراع.

- قائمة الناخبين : وهي قائمة تضم أسماء الناخبين الذين يباشرون حقهم الانتخابي، وتتضمن اسم ولقب الناخب، وعنوانه، والرقم الترتيبي الممنوح لكل ناخب، و توضع طيلة مدة العملية الانتخابية على الطاولة التي يجلس حولها أعضاء مكتب التصويت.

- أوراق التصويت : وهي عبارة عن أوراق موجود عليها قائمة المترشحين يتم وضعها تحت تصرف الناخب يوم الاقتراع³.

¹ - المادة 147 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - المادة 146 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - المادتين 134، 135 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

-لوازم المكتب : بالإضافة الى المعزل وصندوق الاقتراع، تتمثل لوازم المكتب في ما يلي:

- ختم ندي يحمل عبارة انتخب.
- ختم ندي واحد يحمل عبارة انتخب بالوكالة.
- طاولات بعدد كاف.
- سلة مهملات في كل معزل.
- علبة حبر لوضع بصمة الناخب.
- مادة تشميع قفلي صندوق الاقتراع.
- لوازم المكتب من سيالات و أقلام وختم مدادي و، مؤرخ ومسطرة.
- ختم ندي يحمل عبارة "مصادق على مطابقتها للأصل"، و مادة تلصيق أو حاشية تلصيق.
- مصاييح، و إن تعذر ذلك علبة من الشموع.
- الأكياس والحيط والشارات اللاصقة والأختام الندية التي تبين نوع الاقتراع و تاريخه¹.

ج-ظاهرة الامتناع عن التصويت : تتعدد أشكال الامتناع عن التصويت فقد تكون في شكل عدم الذهاب إلى مراكز الاقتراع، أو بالتوجه لمكاتب الاقتراع وترك البطاقة بيضاء، أو العمل على إتلافها، وتعتبر هذه الظاهرة خطيرة على نظام الانتخابات، ويمكن رد أسبابها إلى عوامل اجتماعية، وكذلك إلى عوامل سياسية مختلفة.

-الأسباب الاجتماعية : يتأثر مدى التصويت في الانتخابات أو الامتناع عنه بالمتغيرات الاجتماعية المختلفة مثل التعليم، والدخل، والمهنة، والجنس والسن وغيرها من العوامل، فعلى سبيل المثال يرتبط الدخل بصورة إيجابية مع حجم المشاركة في الانتخابات بحيث أن أصحاب الدخل المرتفع يكونون أكثر مشاركة من أصحاب الدخل المنخفض، كما ترتفع نسبة المشاركة بارتفاع مستوى التعليم، إذ تعتبر الأمية أحد المعوقات التي تحول دون مشاركة الفرد في الانتخابات، فالشخص المتعلم يكون أكثر وعياً ومعرفة بالقضايا السياسية، وأشد إحساساً بالقدرة على صنع القرار، والاشتراك في المناقشات السياسية، وتكوين آراء بخصوص الموضوعات والقضايا المختلفة، كما يقبل الأشخاص ذوي المركز المهني المرتفع على المشاركة أكثر من ذوي المراكز المهنية الأقل، بالإضافة إلى أن المشاركة

¹ - المادة 10 من القرار رقم 121 المؤرخ في 22 سبتمبر 2021 المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرهما.

تتأثر بعنصر الجنس حيث يلاحظ أن المرأة أقل ميلا إلى المشاركة من الرجل¹، كما تعود ظاهرة الامتناع عن التصويت لأسباب أخرى كالسفر، أو المرض أو العجز الدائم².

- الأسباب السياسية :

يلاحظ أن نسب التصويت تتغير من انتخابات إلى أخرى، فتكون في الانتخابات التشريعية والمحلية أقل من الانتخابات الرئاسية، ومرد ذلك يعود إلى وجود العديد من الأسباب منها :

- اهتمام المواطن بالشؤون الوطنية على حساب الشؤون المحلية.

- كذلك تتميز الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات بالوضوح حيث يتنافس في الانتخابات الرئاسية عدد قليل من المرشحين، و هو الأمر الذي يساعد المواطن على المعرفة الجيدة بالمرشح، وكذلك برنامجه الانتخابي، كما أن الاستفتاء يتمحور حول موضوع واحد يتم شرحه بالتفصيل، وتكون طريقة التصويت سهلة بالنسبة للناخب، فمثلا الاستفتاء حول دستور 1989 بلغت نسبة المشاركة 78,97% ودستور 1996 بلغت النسبة 79,78% والاستفتاء المتعلق بالوثائق المدني الذي أقيم عام 1999 بلغت نسبة المشاركة 85 %، واستفتاء 2005 المتعلق بميثاق المصالحة الوطنية بلغت نسبة 79,76%³.

وبالنسبة للانتخابات الرئاسية بلغت نسبة المشاركة في انتخابات 2009 نسبة 74,56% وانتخابات 1999 بلغت 60% .

أما الانتخابات المحلية فقد بلغت نسبة المشاركة في عام 2002 نسبة 54%، وانتخابات 2012 بلغت نسبة 44,26%، وانتخابات 2017 بلغت نسبة 46%⁴.

هذا وقد بلغت نسبة المشاركة في انتخابات المجالس الشعبية البلدية ليوم 27 نوفمبر 2021 نسبة 36,58%، و بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية الولائية نسبة 34,76% وذلك من أصل مجموع الهيئة الناخبة المقدرة ب 23.717.479، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على حجم الامتناع عن التصويت التي عرفته الانتخابات المحلية لسنة 2021، حيث أن نسبة الامتناع في الانتخابات الخاصة بالمجالس الشعبية البلدية تقدر بنسبة 63,42 بالمائة، وانتخابات المجالس الشعبية الولائية تقدر ب 65,24 بالمائة.

¹ - محمد خليفة جودة، ظاهرة الامتناع عن التصويت، دراسة حول الملامح و الأسباب، موقع مؤسسة الحوار المتمدن، تاريخ الاطلاع 09 / 04 / 2022 التوقيت 18 و 30 د. <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=420213>

² - مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 140 .

³ - دبوثة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 133، 134.

⁴ - المرجع نفسه، ص 134، 135.

ومن الأسباب السياسية أيضا لظاهرة الامتناع عن التصويت أيضا ضعف الأحزاب السياسية، وتحليلها عن وظائفها السياسية، والتي تكمن في استقطاب الناخبين من خلال وضع البرامج الانتخابية التي تخدم المصلحة العامة للمواطن، لكنها على العكس من ذلك حيث تقوم العديد منها بالسعي إلى تحقيق مصالح ضيقة لا ترتبط بالمصلحة العامة، ناهيك على أن نشاطها يتسم بالموسمية، إذ تظهر فقط وقت الانتخابات، وهو ما يترك انطباع وشعور لدى المواطن بأن هذه الأحزاب لا تعبر عن آماله وطموحاته، كما أن فشلها في استقطاب وتجنيد منخرطين جدد من شأنه التأثير على السلوك السياسي للمواطن، إذ يرى العديد من الباحثين على غرار باحثي مدرسة ميشغن الأمريكية إلى الدور الذي يلعبه الانتماء الحزبي في تحديد السلوك الانتخابي، ومدى إقبال الفرد على المشاركة السياسية¹.

كذلك من الأسباب التي تؤدي إلى الامتناع عن التصويت عدم نزاهة وشفافية الانتخابات، فمن المفروض تعتبر الانتخابات وسيلة ديمقراطية تؤدي إلى تحقيق المساواة بين المترشحين في الإمكانيات والوسائل، لكن عمليات التزييف في الدول التي لا تحترم أنظمتها السياسية أخلاقيات الممارسة الديمقراطية تفقد العملية الانتخابية والديمقراطية معناها، وتجعل المواطن يشعر بأنه لا جدوى من المشاركة في العملية السياسية إذا كانت نتائج الانتخابات محسومة بشكل مسبق، وهذا ما يؤدي به إلى العزوف والامتناع عن التصويت، وفي هذا الصدد يقول الكاتب الإنجليزي برتراند راسل "اللامبالاة السياسية هي رد فعل عقلائي لنظام لم يعد يمثل أو يسمع أو يخاطب الغالبية العظمى من الناس"².

ثانيا-عملية الفرز

تعتبر مرحلة الفرز من المراحل الحاسمة في العملية الانتخابية، ذلك أن أي خطأ في هذه العملية يمكن أن يغير من مجرى النتائج المتعلقة بالانتخابات، وبالتالي قد لا تكون هذه الأخيرة معبرة تعبيرا صادقا عن إرادة المواطنين، وسوف نستعرض للمبادئ التي تقوم عليها عملية الفرز، ثم نستعرض مختلف الإجراءات التي تتم في عملية الفرز .

¹ - جعفرورة مصعب، العوامل السياسية والقانونية وأثرها على المشاركة السياسية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد الخامس، العدد 02، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، الجزائر، جوان 2019، ص ص 185، 189.

² - المرجع نفسه، ص 189.

1- مبادئ عملية الفرز للفرز مجموعة من المبادئ والتي تتمثل في ما يلي :

أ- الشفافية : لتأمين شفافية الفرز يجب أن يتم منح الفرصة بالنسبة لممثلي الأحزاب السياسية التي شاركت في الانتخابات، وذلك من خلال حضور عملية الفرز، وتمكينهم من الحصول على نسخة من البيان المتعلق بنتائج (محضر الفرز).

ب- السلامة : يتطلب هذا المبدأ ضرورة السهر على تأمين بطاقات الاقتراع ، كذلك الصناديق ، وذلك منذ بدأ عملية التصويت إلى غاية نهاية عملية الفرز، وبالنسبة لسلامة أوراق التصويت أمر يقع على عاتق ومسؤولية رئيس المكتب، الذي يجب عليه الاحتفاظ بأوراق التصويت في كيس مشمع ومعرف بملصقة تحمل تسمية مركز ومكتب التصويت، ويتم وضع هذا الكيس داخل صندوق الاقتراع، والذي ينبغي أن يتم تشمعيه أيضا.

ج- السرعة : والمقصود بذلك قيام مؤطري المكتب مباشرة بعملية الفرز مباشرة بعد اكتمال عملية التصويت، ودون تأخير، وتستمر عملية الفرز وجوبا بمكتب التصويت دون انقطاع إلى حين انتهائه كليا، و الغاية من السرعة في عملية الفرز تكمن في الميزة والخصوصية التي تتميز بها العملية الانتخابية، كون أي أن أي تأخير لا يخدم هذه العملية، حيث قد يؤدي بالمعارضة بتفسيره على أنه تأخير مفتعل الغاية منه تزوير نتائج الانتخابات¹، وقد نصت المادة 152 الفقرة الأولى "يبدأ فرز الأصوات فور اختتام الاقتراع ويتواصل دون انقطاع إلى غاية انتهائه تماما"².

د- العلنية : يعتبر هذا المبدأ ميزة أو خاصية بارزة في عملية الفرز، حيث يتطلب مبدأ العلنية حضور الجمهور، لا سيما الناخبين الذين انتخبوا بالمكتب وذلك بمشاهدتهم عملية الفرز، وضمانا لتجسيد هذا المبدأ يتم إبقاء مكتب التصويت مفتوحا، كما يتم ترتيب الطاولة التي يجري فوقها الفرز بشكل يتيح للناخبين التجمع حولها.

و- الدقة : ويعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ المتعلقة بعملية الفرز، ذلك أن صحة النتائج الانتخابية مقترنة به، ولاشك أن عدم توحي الدقة يؤدي إلى وقوع أخطاء في عملية الفرز وعد الأصوات، ولذلك يجب أن توكل هذه المهمة إلى أشخاص أكفاء يحسنون التعامل مع هذه الاستحقاقات الانتخابية، أو على الأقل يتمتعون بقدر من المستوى الثقافي أو العلمي الذي يمكنهم من التحكم الجيد في العملية، مما يؤدي إلى تفادي الطعون في نتائج الانتخابات، وذلك بحجة وقوع أخطاء في محاضر فرز الأصوات³.

¹ - بن علي عبد الحميد، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 196، 197.

² - المادة 152 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - بن علي عبد الحميد، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 197، 198.

2- إجراءات عملية الفرز :

مرحلة الفرز مرحلة مهمة جدا، وذلك لسهولة أن يكتنفها التزوير، ولهذا قام المشرع بوضع قيود وإجراءات خاصة لتفادي الوقوع في أي شكل من أشكال التزوير، حيث يقوم أعضاء مكتب التصويت بالتوقيع على قائمة التوقيعات وذلك فور اختتام الاقتراع، وضرورة أن يتم الفرز بشكل علني وبدون انقطاع داخل مكتب التصويت كأصل عام على يد فارزين يتم اختيارهم من بين الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية، كما يمكن أن يشارك كل أعضاء مكتب التصويت في عملية الفرز في حالة عدم وجود عدد كاف من الفارزين¹.

ويتم ترتيب الأوراق الخاصة بالتصويت على شكل مجموعات بحسب الحزب أو القائمة، وبنفس الوقت يمكنهم فصل كافة الأوراق الصالحة لمختلف مترشي الأحزاب والقوائم، وتتم عملية الفرز على مرحلتين المرحلة الأولى يتم فيها فرز الأصوات الصحيحة للقوائم الخاصة بالأحزاب أو القوائم الحرة، ثم في المرحلة الثانية يتم فرز الأصوات الصحيحة لكل مترشح على حدى، وذلك تطبيقا لنظام التمثيل النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج، والذي أخذ به المشرع لأول مرة بموجب قانون الانتخابات الجديد طبقا للمادة 169 من الأمر رقم 01/21، وذلك خلاف ما كان متبعاً من قبل، حيث كانت انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولاية تأخذ بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة طبقا للمادة 65 من القانون العضوي للانتخابات رقم 10/16².

وعند الانتهاء من عملية التلاوة وعد النقاط يقوم الفائزون بتسليم أوراق عد الأصوات الموقعة من طرفهم إلى رئيس مكتب التصويت مصحوبة مع الأوراق التي يشكون في صحتها، وإذا لم توجد هذه الأخيرة ضمن الفئات المذكورة في المادة 156 تعتبر حينها أصوات معبر عنها، وتكمن هذه الفئات فيما يلي :

-الظرف المجرد من الورقة، أو الورقة من دون ظرف.

-عدة أوراق في ظرف واحد.

-الأظرفة أو الأوراق المشوهة أو الممزقة.

-الأوراق المشطوبة كلياً أو جزئياً، أو التي تحمل أي علامة إلا عندما تقتضي طريقة الاقتراع هذا الشكل وفي الحدود المضبوطة حسب الإجراء المنصوص عليه في المادتين 170 و 192 من هذا القانون.

-الأوراق أو الأظرفة غير النظامية³.

¹ - بلغا لم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 40 .

² - المادة 169 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - المادة 156 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

ثم يتم حفظ الأوراق الخاصة بالتصويت الصحيحة في أكياس مشمعة ومعرفة إلى غاية انقضاء آجال الطعن والإعلان النهائي عن نتائج الانتخابات¹.

ثم يتم تحرير محضر نتائج الفرز في ثلاث نسخ بجر لا يحصى، ويكون ذلك في مكتب التصويت وبحضور الناخبين، ويتم التوقيع في هذه المحاضر من طرف أعضاء مكتب التصويت، ويتم تعليق نسخة واحدة من هذه المحاضر داخل مكتب التصويت، في حين يتم تسليم النسخة الثانية إلى رئيس اللجنة الانتخابية البلدية مرفوقا بالملاحق مقابل وصل استلام.

يقوم بتسليم هذه النسخة رئيس المكتب، أو نائب رئيس المكتب مع الملاحق التالية:

-أوراق التصويت الملغاة.

-الوكالات.

-أوراق التصويت المتنازع في صحتها.

كما تسلم النسخة الثالثة إلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة أو ممثله.

وبالنسبة لممثلي قوائم المترشحين المؤهلين قانونا فإنه يتم تسليمهم نسخة من محضر الفرز مصادق على مطابقتها الأصل من طرف رئيس مكتب التصويت مقابل وصل استلام، وتدمغ النسخة المصادق عليها على جميع صفحاتها بختم ندي يحمل عبارة "نسخة مصادق على مطابقتها للأصل".

ويتم تسليم نسخة مصادق على صحتها من طرف رئيس مكتب التصويت إلى ممثل السلطة المستقلة مقابل وصل استلام².

ثالثا- تحديد النتائج

تعتبر مرحلة تحديد النتائج مرحلة في غاية الأهمية، ذلك أنه يتوقف عليها مدى صحتها صحة النتائج النهائية، وتتولى هذه العملية الجهات المختصة بالإحصاء وإعلان النتائج، والمتمثلة في كل من اللجنة الانتخابية البلدية واللجنة الانتخابية الولائية.

حيث تجتمع اللجنة الانتخابية البلدية بمقر البلدية، وعند الاقتضاء بمقر رسمي معلوم يقوم بتحديد المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ويتم تسليمها النتائج الانتخابية المسجلة على مستوى كل مكتب من مكاتب الاقتراع على مستوى البلدية.

¹ - المادة 154 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - المادة 155 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

يتم حفظ أوراق التصويت للقوائم الفائزة في أكياس معرفة ومشمعة، وذلك بمقر المندوبية البلدية للسلطة المستقلة للانتخابات، و يمنع منعاً باتاً تغيير النتائج المسجلة في كل مكتب تصويت والمستندات الملحقة بها، ثم تقوم اللجنة الانتخابية البلدية بإحصاء النتائج المسجلة وتسجيلها في محضر رسمي في ثلاثة نسخ، وذلك بحضور الممثلين المؤهلين قانوناً للمترشحين أو قوائم المترشحين، و يتضمن هذا المحضر إحصاء جميع الأصوات من طرف اللجنة المذكورة، ويتم توقيعه من كل أعضائها ويتم توزيع نسخ المحاضر على النحو التالي :

- نسخة يتم إرسالها على الفور إلى رئيس اللجنة الانتخابية البلدية الولائية.

- نسخة يقوم بتعليقها رئيس اللجنة الانتخابية البلدية بمقر البلدية التي جرت بها عملية الإحصاء البلدي للأصوات ليتم حفظها في أرشيف السلطة المستقلة¹.

- نسخة يتم تسليمها فوراً إلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة أو ممثله.

ومن خلال استقراء فقرات هذه المادة تبين لنا الملاحظات التالية:

الملاحظة الأولى أعطى المشرع الحق لممثلي القوائم المستقلة، وكذلك ممثلي الأحزاب الحق في حضور اجتماع اللجنة الانتخابية البلدية، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على حرص المشرع على أن تتم هذه العملية في جو تسوده الشفافية التامة، وذلك تفادياً لأي تلاعب أو تزوير للنتائج الحقيقية المسجلة.

الملاحظة الثانية نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أن أوراق التصويت للقوائم الفائزة يتم حفظها في أكياس مشمعة ومعرفة.

ونرى من جانبنا أنه من الأفضل تغيير العبارة التي استعملها المشرع وهي عبارة "القوائم الفائزة" واستبدالها بعبارة القوائم المصوت لها، ذلك أنه يمكن أن تكون هناك أوراق خاصة بالتصويت لقوائم غير فائزة، ولا يكون لها مقاعد في المجالس الشعبية البلدية تطبيقاً للفقرة الثانية من المادة 171 من هذا الأمر رقم 01/21 حيث أنه في حالة عدم بلوغ نسبة 5 بالمائة من الأصوات المعبر عنها بالنسبة للقوائم المستقلة للمترشحين، أو قوائم الأحزاب المشاركة فإنه يتم إقصائها، ولا تؤخذ أصواتها في الحسبان، لكن هذه الأصوات تبقى في الأكياس المشمعة لأي طارئ حيث يمكن الطعن في النتائج.

الملاحظة الثالثة هي منع المشرع تغيير النتائج المسجلة في كل مكتب من مكاتب التصويت، وهذا أمر جيد ضماناً لشفافية العملية الانتخابية، لكن التساؤل الذي يطرح في هذا الصدد هو حول ما إذا كان هناك خطأ في النتائج المسجلة على مستوى المكاتب الخاصة بالتصويت، وتم ملاحظتها من طرف اللجنة الانتخابية البلدية هل

¹ - المادة 265 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

لها الحق في تصحيح محاضر فرز الأصوات الخاصة بهذه المكاتب أم لا ؟ مع العلم أن عدم تصحيحها قد يؤثر على النتائج النهائية للعملية الانتخابية.

الملاحظة الرابعة يتم إرسال نسخة من محضر اللجنة الانتخابية البلدية إلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، وذلك على خلاف ما كان معمول به في إطار القانون العضوي رقم 16 / 10 المتعلق بالانتخابات. وتقوم اللجنة الانتخابية البلدية طبقا للمادة 265 من الأمر رقم 01 / 21 بتوزيع المقاعد طبقا للكميات والشروط المنصوص عليها في القانون العضوي، كما تسلم نسخة مطابقة للأصل مصادق عليها لمحضر إحصاء الأصوات إلى الممثلين المؤهلين قانونا للقوائم والأحزاب المترشحة مقابل وصل استلام في انتخابات المجالس الشعبية البلدية¹.

ثم تقوم اللجنة الولائية بتجميع النتائج التي أرسلتها اللجنة الانتخابية البلدية، وتنتهي أعمال اللجنة الولائية خلال (96 ساعة) من اختتام الاقتراع، على أنه يمكن لرئيس السلطة المستقلة عند الضرورة تمديد هذه المدة بشمائية وأربعين (48 ساعة) كحد أقصى، ثم تقوم بإرسال نسخة أصلية من المحضر الذي تعده إلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة أو ممثله، كما تسلم نسخة ثانية مصادق على مطابقتها للأصل من المحضر الذي تعده إلى الممثل المؤهل قانونا لكل قائمة مترشحين مقابل وصل استلام، وتدمج النسخة على كل صفحاتها بختم ندي يحمل عبارة نسخة مصادق على مطابقتها للأصل².

رابعا - عملية توزيع المقاعد

تعد عملية توزيع المقاعد عملية فنية و دقيقة، وقد أعطى المشرع سلطة ضبط وتوزيع المقاعد في الانتخابات المحلية لكل من اللجنة الانتخابية البلدية بالنسبة لانتخاب المجالس الشعبية البلدية، واللجنة الانتخابية الولائية بالنسبة لانتخاب المجالس الشعبية الولائية³.

ويتم توزيع المقاعد على أساس نظام التمثيل النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج⁴. بحيث أنه وفق هذا النظام تفوز كل قائمة مترشحة بنسبة من المقاعد موازي لنسبة الأصوات المتحصل عليها من طرفها

¹ - المادة 265 من الأمر رقم 01 / 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - المادتين 268، 270 من الأمر رقم 01 / 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 94 .

⁴ - المادة 169 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

شريطة تحصلها على النسبة المحددة من طرف المشرع¹، وقد حددت المادة 171 من الأمر رقم 01/21 بنسبة 5 % على الأقل من عدد الأصوات المعبر عنها، ويتم توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى².

و يكون المعامل الانتخابي هو ناتج قسمة الأصوات المعبر عنها عن كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية.

وتنتقص من عدد الأصوات المعبر عنها التي تؤخذ في الحسبان ضمن كل دائرة انتخابية عند الاقتضاء الأصوات التي تحصلت عليها القوائم التي لم تتحصل على نسبة 5 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها³.

وقد حددت المادة 173 من الأمر رقم 01/21 كفاءات توزيع المقاعد على الشكل التالي:

تتحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي بعد توزيع المقاعد على القوائم التي تحصلت على المعامل الانتخابي، ترتب الأصوات المتبقية التي حصلت عليها القائمة الفائزة بمقاعد، والأصوات التي حصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد حسب أهمية عدد الأصوات التي حصل عليها كل منها، و يتم يوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب.

وفي حالة تساوي الأصوات التي تحصلت عليها قائمتين أو أكثر يمنح المقعد الأخير المطلوب شغله للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر⁴.

ويتم توزيع المقاعد التي تحصلت عليها كل قائمة على مرشحها حسب عدد الأصوات التي تحصل عليها كل واحد منهم، فإذا حصلت على سبيل المثال قائمة على 04 مقاعد من ضمن 19 مقعد الواجب شغلها فإن الأربعة مقاعد تكون للأعضاء المترشحين الذين فازو بالنصيب الأكبر من الأصوات المحصل عليها من القائمة.

وفي حالة تساوي الأصوات بين مترشحين في القائمة يعود المقعد للمترشح الأصغر سنا.

وفي حالة تساوي بين مترشح ومترشحة في الأصوات في القائمة تفوز المترشحة بالمقعد الأخير المحصل عليه من طرف القائمة⁵.

¹ - يدر منال، مبدأ التمثيل في المجالس المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2013 / 2014، ص71.

² - المادة 171 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - المادة 172 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁴ - المادة 173 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁵ - المادة 174 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

هذا وقد أورد المشرع استثناء على النسبة الاقصائية والمحددة بنسبة (05 بالمائة) المنصوص عليها بموجب المادة 171 من الأمر رقم 01/21، ويتمثل هذا الاستثناء في حالة عدم حصول أي قائمة مترشحين على هذه النسبة فإنه تقبل جميع قوائم المترشحين لتوزيع المقاعد¹.

خامسا- عملية انتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية. بعد كل هذه المراحل تأتي عملية انتخاب داخلية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، وكذلك عملية انتخاب رؤساء المجالس الشعبية الولائية.

1- انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي :

لرئيس المجلس الشعبي البلدي مكانة هامة ومميزة ضمن التنظيم البلدي، ويكتسب هذه الصفة بجدارة كلما كانت بناء على رغبة الناخبين، وذلك بأن يتم انتخابه من طرف المواطنين سواء بشكل مباشر أو غير مباشر لتعزيز الديمقراطية واستقلالية البلدية، وتشجيعا للمواطن على المشاركة الواسعة في اختياره، إلا أن طرق اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي كانت سببا في العديد من الأحيان في انسداد المجالس الشعبية البلدية، وذلك نظرا لوجود للعديد من العوامل².

وبالنسبة لإجراءات عملية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يقوم بداية باستدعاء المنتخبين بغية تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال ثمانية (08 أيام) التي تلي إعلان النتائج النهائية للانتخابات³.

وبعد عملية تنصيب المجلس، يجتمع المجلس الشعبي البلدي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا، وذلك من أجل انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال خمسة أيام التي تلي تنصيب المجلس، ويقوم بمساعدة المنتخب الأكبر سنا منتخبين اثنين الأصغر سنا من ضمن أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويشترط فيهم أن لا يكونوا مترشحين لتولي رئاسة المجلس الشعبي البلدي.

ويتم الاجتماع في مكتب مؤقت يقوم باستقبال الترشيحات لانتخاب الرئيس، ويتم فيه إعداد قوائم المترشحين⁴.

وقد ميز المشرع بين ثلاث حالات لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

الحالة الأولى : يقدم المترشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

الحالة الثانية: في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمتين الحائزتين على نسبة 35 بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

¹ - المادة 175 من الأمر رقم 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² - فريجات اسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 166.

³ - المادة 2 من الأمر 13/21 المؤرخ في 2021/08/31 المعدل والمتمم للقانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة رسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 67، المؤرخة في 31 أوت 2021.

⁴ - المادة 3 مكرر من الأمر رقم 13/21 المعدل والمتمم للقانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

الحالة الثالثة : في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين في المائة على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها.

ويتم الانتخاب بصورة سرية، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة من أصوات أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

وفي حالة عدم تمكن أي مرشح من الحصول على الأغلبية المطلقة للأصوات يتم إجراء دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح على أغلبية الأصوات. وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا¹. وهناك مجموعة من الملاحظات التي يمكننا ذكرها بخصوص هذه المادة:

- أعطى المشرع القوائم الحائزة على المقاعد الحق في ترشيح مترشح عن كل منها، وذلك حسب الكيفيات الموضحة في المادة 4 التي تعدل المادة 65 من القانون 10/11 بدون ضوابط أو شروط، حيث يبقى اختيار المرشح رهنا لإرادة القائمة أو الحزب، ومن وجهة نظرنا نرى أنه من الأفضل أن يتم ترشيح العضو الذي تحصل على العدد الأكبر من الأصوات بنص القانون بدلا من ترك مسألة الترشيح للقائمة أو الحزب.

- ضرورة تعديل الفقرة 2 من المادة 65 حيث تنص على إمكانية قيام القائمتين الحائزتين على خمسة وثلاثين في المائة على الأقل من المقاعد من تقديم مترشح، والذي يقرأ النص على ظاهره يمكن أن يفهم بأن المشرع قد اشترط في هذه الحالة حصول قائمتين على هذه النسبة أي 35 بالمائة، في حين أنه يمكن أن تقوم قائمة واحدة بتقديم مترشح في حالة حصولها على هذه النسبة، لكن هذا التفسير يتم قراءته من خلال مفهوم المخالفة للفقرة الثالثة من هذه المادة، وبالتالي من الأفضل إعادة صياغة الفقرة 3 لتصبح "في حال عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمة الحائزة على خمسة وثلاثين بالمائة 35 على الأقل من المقاعد تقديم مترشح.

ولالإشارة فإن عملية تنصيب رئيس المجلس الشعبي في مهامه بمقر البلدية، وذلك في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال مدة (15 يوما) على الأكثر التي تعقب الانتخابات.

وفي حالة حدوث حالات استثنائية تعيق عملية التنصيب الخاصة برئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية تطبق أحكام المادة 19 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية².

¹ - المادة 4 من الأمر رقم 13/21 المعدل والمتمم للقانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 67 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

يتم إعداد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده، والرئيس الجديد خلال الثمانية (08 أيام) التي تلي تنصيبه، وترسل نسخة من المحضر إلى الوالي، ويتم إخطار المجلس الشعبي البلدي بذلك¹.

وقد بين المرسوم التنفيذي رقم 12/ 429 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المتعلق بمحضر تسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد الأحكام المتعلقة بمحضر التسليم المنصوص عليه بمقتضى المادة 68 من قانون البلدية، حيث قام هذا المرسوم بتحديد شكل المحضر، وكذلك أكدت المادة الثالثة منه على أن هذا المحضر يتم توقيعه بين كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد وذلك خلال احتفالية رسمية يتم تنظيمها بهذا الخصوص، ويكون هذا المحضر في شكل أربع نسخ².

وفي حالة حدوث مانع مؤكد لرئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده، يوقع المحضر بصفة صحيحة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الجديد، وذلك بحضور ممثل الوالي³.

ويتم إرفاق محضر تسليم المرفق بمذكرة تقييم للبلدية تتضمن على الخصوص:

-إدارة البلدية.

-الميزانية والمحاسبة.

-برامج التجهيز والاستثمار.

-آفاق التنمية.

-التهيئة والتعمير.

يتم إرسال محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي، كما يتم إصاقه بمقر البلدية، والملحقات الإدارية، و المندوبيات البلدية⁴.

2- انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

طبقا لنص المادة 58 من قانون الولاية رقم 07/12 فإنه يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا، وذلك قصد انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال أجل ثمانية (08 أيام) التي تعقب إعلان نتائج الانتخابات.

¹ - المادة 68 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 3 من المرسوم التنفيذي 429/12 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المتعلق بمحضر تسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 70، المؤرخة في 23 ديسمبر 2012.

³ - المادة 4 من المرسوم التنفيذي 429/12 المتعلق بمحضر تسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد.

⁴ - المادة 66 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

ويتم في هذا الخصوص وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخابات، يتشكل من المنتخب الأكبر سناً، ويقوم بمساعدته منتخبتين اثنين الأصغر سناً، ويشترط فيهم ألا يكونوا مترشحين لرئاسة المجلس الشعبي الولائي. يقوم المكتب باستقبال الترشيحات لانتخاب الرئيس كما يقوم بإعداد قائمة المترشحين، ويتم حل هذا المكتب بقوة القانون فور إعلان النتائج¹.

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة من المقاعد. في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين على نسبة خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مترشح. في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها.

ويكون الانتخاب سرياً، ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزاً المترشح الذي تحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن المترشح الأكبر سناً².

ويلاحظ أن المشرع قد وحد كل من عملية الترشح لرئاسة المجلس الشعبي وكيفية الانتخاب مع كيفية الترشح وانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي.

المبحث الثاني : نظام تكوين وتشكيل المجالس الشعبية المحلية

تختلف الوحدات المحلية داخل الدولة، ويعود هذا الأمر إلى عدة عوامل من أهمها مسألة اتباع وحدة النمط (التشابه في تشكيل وفي اختصاصات المجالس المحلية) أو تتبع نظام اختلاف النمط (الاختلاف في تشكيل وفي اختصاصات المجالس المحلية) فوحدة النمط من شأنها خلق نوع من التقارب أو حتى التطابق في حجم العضوية بين الهيئات المحلية في المستوى الواحد، أما الاختلاف في النمط فإنه يتطلب أن يكون لكل هيئة محلية حجم مناسب لظروفها ولخصائصها بغض النظر عن مدى التجانس مع غيرها من الهيئات المحلية حتى ولو كانت في نفس المستوى.

تعتبر مسألة حجم عضوية المجالس المحلية من أهم المسائل التي كانت ولا زالت تثير اختلافات في وجهات النظر بين الباحثين، فأنصار الكفاية الإدارية يرون بضرورة أن يكون حجم العضوية صغيراً، وذلك حتى تكون هناك نهاية للمناقشات التي يمكن أن تدور في المجالس المحلية، حيث يقترن حجم العضوية الصغير حسب هذا

¹ - المادة 58 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - المادة 59 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

الاتجاه بضالة حجم المعارضة مما يدفع نحو العمل والانجاز، في حين يرى اتجاه آخر أن النهج الديمقراطي لا يترسخ إلا باتساع رقعة التمثيل السياسي، وهذا ما يمكن أن يحققه كبر حجم العضوية الذي يتناسب طرديا مع نسبة التمثيل الشعبي، ويضمن كبر حجم العضوية تمثيل مختلف الاتجاهات في نطاق الوحدة المحلية، كما أنه يضمن للمعارضة إصدار قرارات مدروسة وغير متسرعة¹.

وتتأسس العضوية داخل المجالس الشعبية المحلية عن طريق إعلان النتائج الانتخابية الخاصة بانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية، وذلك من الأعضاء الفائزين بمقاعد انتخابية داخل هذه المجالس، فيصبح كل عضو من هؤلاء الأعضاء مشكلا للإطار العام للمجلس المنتخب، وتتأثر حجم عضوية المجالس المنتخبة بعوامل مختلفة، وتكون العضوية مترتبة بفترة زمنية محددة، يزاول فيها الأعضاء مهامهم المتعلقة بالعهد الانتخابية إلى حين نهايتها، كما تعتبر مسألة توسيع مجال العضوية ليشمل الجانب النسوي في المجالس المحلية من مؤشرات الديمقراطية، وحتى تكون هناك فعالية في مسألة التمثيل وجب إحاطة الأعضاء المنتخبين بمجموعة من الضمانات والحقوق وفي المقابل تحميلهم التزامات يقتضيها مبدأ التمثيل.

و سوف نتطرق إلى كل ما تثيره مسألة العضوية سواء من حيث حجمها أو مدتها أو مجالها (المطلب الأول)، ثم نتطرق إلى مختلف الضمانات والالتزامات المتعلقة بالعضوية في المجالس الشعبية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : العضوية في المجالس المحلية المنتخبة

لقد اعتمد المشرع الجزائري سواء في مرحلة التعددية أو ما قبلها على معيار الكثافة السكانية كأساس لتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها بالمجالس الشعبية البلدية والولائية، مع ربط تقسيم الدوائر الانتخابية بالتقسيم الإداري للدولة²، والأکید أن حجم العضوية له تأثير كبير في إرساء الديمقراطية في نظام المجالس الشعبية المحلية المنتخبة (الفرع الأول)، إضافة إلى مدة التمثيل أو العضوية وما لها من أثر أو انعكاسات سواء من حيث تنفيذ البرامج المحلية التي تهدف إلى تحقيقها المجالس المحلية المنتخبة (الفرع الثاني)، كما أن توسيع مجال العضوية بإشراك النساء في المجالس الشعبية المحلية مؤشر حقيقي على الديمقراطية المحلية (الفرع الثالث).

¹ - الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ص 88، 89.

² - ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة و أثره على عملها، مرجع سابق، ص 178.

الفرع الأول: حجم العضوية في المجالس الشعبية المحلية وتأثيرها على القيمة التمثيلية والممارسة الديمقراطية.

يختلف عدد الأعضاء في المجالس الشعبية البلدية من بلدية لأخرى، وذلك حسب الإحصاء السكاني في كل بلدية، وهناك بعض الأنظمة تتجه إلى جعل المجلس المحلي كبيرا، وغايتها في ذلك إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في اتخاذ مسؤولية القرارات، وعلى عكس هذه الأنظمة نجد بالمقابل أنظمة أخرى تتجه إلى تقليص وتخفيض عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية إلى أقصى درجة ممكنة، وذلك بغرض تمكينهم من الدراسة والمناقشة الوافية للمسائل المطروحة على المجلس المنتخب¹.

وقد اعتمد المشرع الجزائري على معيار الكثافة السكانية لتحديد حجم المجلس الشعبي البلدي، ولم يأخذ بمبدأ الأهمية أو التقارب في التطور، لأن تحقيق التنمية الشاملة يفترض عدم وجود تمييز بين المناطق على حسب أهميتها، بل إن المناطق الفقيرة تحتاج لمجلس لا يقل أهمية عن المناطق المتطورة للقيام بمهمة التنمية السريعة من جهة، ومن جهة أخرى تتطلب الديمقراطية وجود العدالة في تمثيل السكان بمعنى أن يقابل كل نسبة سكانية معينة ممثل، وبهذا يمثل المجلس الشعبي البلدي سكان البلدية من حيث توجهاتهم ومن حيث تعدادهم أيضا².

بالإضافة إلى ذلك لم يعتمد المشرع في التقسيم الإداري على خصوصية كل بلدية، وذلك من حيث الموارد الطبيعية والإمكانات الاقتصادية والظروف الاجتماعية، كما لم يرق المشرع بالتمييز بين البلديات الريفية، والبلديات الحضرية الثرية، وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى تشكيل مجالس بلدية غير قادرة على تحقيق وتلبية الحاجيات الخاصة بالمواطنين وتطلعاتهم المختلفة، كما لا يحقق التمثيل العادل والمتكافئ لمختلف المناطق الجغرافية والنشاطات الاقتصادية من جهة، ومن جهة أخرى لا يحقق التواصل بين الناخب والمنتخب في أداء الوظيفة المحلية بصورة جيدة³.

وللتعمق أكثر نتناول حجم العضوية في المجالس الشعبية المحلية (أولا)، ثم نتناول تأثير العضوية على القيمة التمثيلية والممارسة الديمقراطية (ثانيا).

¹ - ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة و أثره على عملها، مرجع سابق، ص 178.

² - نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مرجع سابق، ص 73.

³ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية - أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، بن يوسف بن خدة، جامعة الجزائر، 01 الجزائر، 2017/2018، ص 56.

أولاً: حجم العضوية في المجالس الشعبية المحلية وسوف نتطرق لقوانين المتعلقة بالانتخابات وكيف ضبقت تشكيلة المجالس الشعبية البلدية والولاية ابتداء من قانون الانتخابات 1997، ثم قانون الانتخابات لسنة 2012، ثم قانوني الانتخابات لسنة 2016 و 2021.

1- حجم عضوية المجالس الشعبية البلدية والولاية في ظل القانون العضوي للانتخابات لسنة 1997 :
بالرجوع إلى الأمر رقم 97/ 07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المعدل والمتمم المتضمن القانون العضوي للانتخابات وبموجب المادة 97 يتشكل المجلس الشعبي البلدي من :

7 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة .

9 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 200.000 نسمة .

11 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة .

15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة .

23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة .

33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.001 نسمة .

و يرى البعض أن الحد الأدنى الذي حدده المشرع والممثل في سبعة (07) أعضاء بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة هو حد قليل جدا ولا يتناسب مع مبدأ المشاركة الذي يعتبر من أهم مبادئ الحكم الراشد، فلو تشكل المجلس من سبعة (07) أعضاء مثلا وتم اختيار رئيسا منهم للمجلس الشعبي البلدي فإن الباقي هو 6 أعضاء، وهذا العدد لا يسمح بتشكيل ثلاثة لجان دائمة على مستوى المجلس الشعبي البلدي في حالة تطبيق قاعدة عدم جواز الجمع بين اللجان الأمر الذي يتعارض مع مبدأ التداول على السلطة¹.

وقد انتقد البعض اعتماد المشرع أسلوب الاقتراع النسبي على القائمة، دون إعطاء الأولوية للقائمة التي تحصل على الأغلبية النسبية للأصوات، وهو ما نتج عنه عدم حصول أي قائمة انتخابية على الأغلبية المطلقة من الأصوات والتي تمكنها من الحصول على أغلبية المقاعد، كما نتج عنه بروز العديد من المجالس التي ينعلم فيها التجانس بين أعضائها وهو ما أثار وصعب من مسألة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذلك تشكيل اللجان، الأمر الذي أدى بوزارة الداخلية آنذاك إلى التدخل و فض النزاعات التي تحدث بين أعضاء المجلس².

¹ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 363 .

² - حمدي مرهم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 65 .

وبالنسبة لتركيبية المجالس الشعبية الولائية فقد نصت عليها المادة 99 من الأمر 07/ 97 المذكور حيث يتشكل المجلس الشعبي الولائي من :

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة .
 - 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 250.001 و 650.000 نسمة .
 - 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 650.001 و 950.000 نسمة .
 - 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 950.001 و 1.150.000 نسمة .
 - 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.
 - 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة¹.
- 2- عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية في ظل قانون الانتخابات 01/12 .**

لقد نصت المادة 79 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 على العدد المطلوب لشغل المقاعد ضمن المجالس الشعبية البلدية، وقد استمر المشروع على نفس النمط المتبع من قبل في تحديد أعضاء المجالس الشعبية البلدية أي بناء على حجم الكثافة السكانية حيث يكون تشكيل المجالس البلدية كالاتي :

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة .
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة .
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة .
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة .
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوق .

أما بالنسبة لتعداد أعضاء المجالس الشعبية الولائية فقد احتفظ المشروع بنفس التعداد المنصوص عليه في إطار الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

ولعل السبب في ذلك يعود إلى أن العدد المنصوص عليه يتوافق ويتناسب مع العدد المطلوب لتشكيل اللجان الخاصة بالمجلس الشعبي الولائي وكذلك التناسب مع الكثافة السكانية.

¹ - المادة 99 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 06 مارس 1997.

3- عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية في ظل قانون الانتخابات لسنة 2016 و قانون الانتخابات لسنة 2021

يلاحظ من خلال القانون رقم 10/16 المتعلق بالانتخابات و الأمر 01/21 أنهما احتفظا بنفس التحديد الخاص بأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية المحدد بموجب القانون 01/12¹. وقد علق البعض على مسألة إبقاء نفس العدد الموجود في ظل قانون 10/16 المتعلق بالانتخابات والذي بقي نفسه في إطار الأمر رقم 01/21 كما أسلفنا بالذكر، مرجعين ذلك إلى منطقية النصوص القانونية الواردة ضمن قانون الانتخابات لسنة 2012، و هو الأمر الذي أكدته التجارب العملية في هذا الإطار، إضافة إلى أن حجم هذه المجالس يعتبر معقولا إذا ما تم مقارنته بحجم المحلية المحلية في الأنظمة الانتخابية المقارنة، كما أن هذا العدد المحدد من طرف المشرع من شأنه ضمان تمثيل أكبر ومشاركة أوسع للطبقة السياسية في تسيير شؤون الأقاليم المحلية، وهو الأمر الذي يتوافق مع نظام التعددية السياسية، إضافة إلى أن هذا العدد يسمح بتشكيل اللجان ضمن هذه المجالس.

لكن بالمقابل أعابوا على المشرع عدم توخي الدقة في تطبيق معيار الكثافة السكانية لا سيما في حالة ارتفاع عدد سكان البلدية التي يضم عدد سكانها 43 عضوا، وارتفاع عدد سكان الولاية التي يضم عدد أعضائها 55 عضوا، وهو الأمر الذي يؤدي إلى طرح تساؤلات حول إمكانية بقاء المجالس الشعبية البلدية والولاية بنفس التعداد في ظل متغير ارتفاع الكثافة السكانية؟، وفعلا فقد لوحظ عدم التناسب بين مجلس ومجلس سواء على المستوى الولائي أو البلدي إذ كان يبلغ عدد سكان ولاية وهران 1.454.078 نسمة، وسكان ولاية الجزائر 2.988.145 نسمة، وعدد المقاعد في كل المجلس الشعبي الولائي لولاية وهران والجزائر هو نفسه، أي 55 مقعدا، وكذلك الأمر للمجلس الشعبي البلدي فبلدية تيارت كان يبلغ عدد سكانها 201.263 نسمة، وبلدية قسنطينة 448.375 نسمة، لكن كل منهما له 43 مقعدا، وهذا ما يتعارض مع مبادئ الديمقراطية، وكذلك العدالة في تمثيل سكان الوحدات المحلية، مما أدى بالبعض إلى المناداة بضرورة زيادة عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية مقابل زيادة عدد السكان بنسبة معينة على اعتبار أن هذا الأمر يتماشى مع المبادئ الديمقراطية. ونادوا كذلك بضرورة الابتعاد على الحلول الأخرى المنصوص عليها بموجب المادتين 10 و 11 من قانون الولاية والمادتين 09 و 10 من قانون البلدية، ذلك أنه ليس من السهولة تقسيم بلدية أو ولاية عاش سكانها لعدة

¹ - المادتين 187، 189 من الأمر رقم 01/21، وتقابلهما المادتين 82، 80 من القانون رقم 10/16 .

سنوات في وحدة وانسجام، كما أن فصل أجزاء من ولاية أو بلدية من شأنه إضعاف إمكانيتها المادية والبشرية¹.

ثانيا- تأثير حجم العضوية في المجالس المحلية على القيمة التمثيلية والممارسة الديمقراطية.

يرى البعض أن زيادة عدد المقاعد في المجالس المحلية المنتخبة يمكن أكبر عدد ممكن من سكان الإقليم المحلي من التواجد ضمن المجلس المحلي لا سيما في ظل التعددية السياسية، أين تتعدد الأحزاب السياسية، ما يتطلب ضرورة استيعاب المجالس لها، الأمر الذي يتيح الفرصة لتمثيل أغلب تلك الاتجاهات، وهو ما يفتح المجال لأغلبية السكان المحليين في إبداء آرائهم بخصوص الخدمات المقدمة من المجالس المحلية، كما يؤدي حسبهم إلى دعم الديمقراطية، إضافة إلى أن توسيع مجال العضوية يساعد على توطيد الصلة بين المواطنين والمنتخبين ما ينتج عنه تعزيز احتمالات توفر كفاءات داخل المجلس المنتخب، ناهيك عن توفير عدد كاف لعضوية اللجان المختلفة، فحجم اللجان وعددها يتأثر بحسب تشكيل وعدد أعضاء المجالس، فكلما كان عدد الأعضاء أكثر كلما أدى ذلك بالنتيجة إلى توفير عدد كاف من اللجان².

في حين يرى البعض أن مسألة رفع حجم أعضاء المجالس الشعبية المحلية إلى حد كبير يترتب عنه نتائج ومساوئ عديدة، حيث أن المغالاة في رفع حجم هذه المجالس قد يخلق جو ينعدم فيه النقاش البناء و الانسجام والتناسق بين الأعضاء، الأمر الذي من شأنه إعاقة وعرقلة اتخاذ القرارات في الأوقات المناسبة، كما يصعب من عملية تناول جميع المواضيع المقترحة وتخصيص حيز لها للنقاش، حيث لا يمكن لكل الأعضاء أن يقوموا بمناقشة هذه المواضيع إلا إذا تم عقد جلسات عديدة الأمر الذي ينتج عنه البطء في اتخاذ القرارات المناسبة، بالإضافة إلى الفوضى التي تنجم داخل المجلس عند انعقاده مما يؤثر على جودة وفعالية وسرعة النشاط الإداري بالنسبة للإدارة المحلية، كما يفتح المجال للأعضاء بالتغيب دون عذر مقبول الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى إصدار قرارات تفتقر إلى الدقة والتشاور، وهذا ما لا يخدم تطلعات المواطنين على المستوى المحلي³، كما أن كبر حجم المجالس يؤدي إلى تضائل فرص الفرد في المساهمة والاشتراك في تسيير الشؤون المحلية، وبالمقابل فإن صغر حجم المجالس المحلية

¹ - بلغالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 79، 80.

² - متالي نادية، رئيس البلدية في ظل قوانين البلدية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2014/2013، ص 18، ويرى الدكتور محمد علي الخلايلة أن النهج الديمقراطي لا يتحقق إلا بكون حجم العضوية داخل المجالس المحلية الذي يناسب طرديا مع نسبة التمثيل الشعبي، ويرى أن كبر حجم المجلس لا يحقق الاعتبارات السياسية فقط بل من شأنه أن يحقق بعض اعتبارات الكفاية الإدارية، 89، مرجع سابق، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 89.

³ - بلال بلغالم، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية - مرجع سابق، ص 59، 60.

يزيد من إمكانية الاتصال بين المواطنين وممثليهم ويزيد من إمكانية المشاركة في صنع القرار المحلي، غير أن تصغير حجم المجالس المحلية قد يتعارض مع الأهداف الإدارية، فصغر الوحدات الإدارية يؤدي إلى التأثير على صلاحيات وإمكانات تلك المجالس حيث تصبح الديمقراطية دون أثر، فما الفائدة من ممارسة الديمقراطية إذا لم تكن هناك مسؤوليات يتم تحملها من طرف أعضاء المجالس المحلية¹.

كما أن صغر حجم المجالس أدى مساوئ عديدة، حيث أنه لا يوسع قاعدة الديمقراطية التمثيلية، وقد أظهرت التجربة العملية أن العديد من المجالس قد وصلت لحالة الانسداد، لا سيما في البلديات التي لا تتمتع بالأغلبية من حيث التمثيل إذ عجزت هذه البلديات في تحقيق الأهداف المسطرة والمنتظرة منها، وذلك نظرا لعدم وجود كفاءات في إدارة أجهزة البلدية لتجسيد شعاراتها المتمثلة في خدمة المواطن المحلي في جميع الميادين وفي كل الظروف.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض التشريعات العربية على غرار التشريع المصري لا يأخذ بمعيار الكثافة السكانية المتبع من طرف المشرع الجزائري في تحديد عدد أعضاء المجالس المحلية، إذ كرس المشرع المصري مبدأ المساواة على جميع أنحاء الوطن، في حين انتهجت بعض التشريعات العربية الأخرى نفس النهج المتبع من طرف المشرع الجزائري مع الاختلاف في العدد المشكل لعضوية المجالس المحلية المنتخبة².

ويلاحظ أن المشرع ابتعد عن الأخذ بمعيار التفاوت في مسألة الأهمية والتطور بالنسبة للبلديات والولايات المتواجدة على مستوى التراب الوطني، وذلك حتى لا يكون هناك تمييز بين مجالس الوحدات الغنية ومجالس الوحدات الفقيرة، بالإضافة إلى أن الوحدات الفقيرة قد تكون في حاجة إلى تنمية سريعة أكثر من الوحدات الغنية، وهو الأمر الذي يتطلب مجلسا منتخبا لا يقل أهمية للقيام بالتنمية، وعلى هذا اعتمد المشرع معيار الكثافة السكانية.

ولترسيخ الممارسة الديمقراطية وجب أن لا يكون حجم المجلس ضيقا إلى الحد الذي لا يسمح بالتمثيل الشعبي الواسع لمختلف فئات المجتمع المحلي، كما لا ينبغي أن يكون واسعا إلى الحد الذي يتعذر معه تحقيق الديمقراطية داخل المجالس المحلية المنتخبة³.

¹ - بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مرجع سابق، ص 78 .

² - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية، مرجع سابق، ص 60 ، 61.

³ - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 36، 37.

الفرع الثاني : مدة العضوية في المجالس الشعبية المحلية. إن من مقتضيات الديمقراطية أن تكون عهدة أو فترة التسيير بالنسبة للمجالس المحلية المنتخبة مؤقتة، حتى يتم التداول بشكل سلس على السلطة وحتى يتسنى للمواطن مراقبة مدى تنفيذ البرامج والوعود المقدمة من طرف المنتخبين المحليين (أولاً)، قصد تجديد الثقة فيهم أو منحها لمرشحين آخرين، ومسألة انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية يتم ضبطها من خلال القانون المتعلق بالانتخابات (ثانياً).

أولاً : مدة العضوية.

تتميز المهمة الخاصة بالتمثيل بأنها مهمة مؤقتة ومحددة بفترة زمنية معينة، و هذا الطابع المؤقت للعهد الانتخابية يتفق مع قواعد وأسس التمثيل النيابي كونه يضمن استمرارية ولاء المنتخبين لناخبيهم، كما يعتبر وسيلة من الوسائل الفعالة لفرض الرقابة على المنتخبين و كذلك تقييم نشاطهم¹.

و تختلف قواعد تحديد المدة الخاصة بالمجالس سواء الوطنية أو المحلية حسب طبيعة الأنظمة السياسية، وذلك من دولة إلى أخرى، وكذلك من حيث طبيعة الوحدة المحلية، ومن حيث عدد السكان أو الدرجة الحضارية، وغيرها من المتغيرات.

ويكون لقصر المدة العديد من الإيجابيات، فقصر المدة يتفق وينسجم مع الاعتبارات السياسية حيث يساهم في تجديد الأعضاء، وإعطاء نفس جديد للمهمة التمثيلية، كما يثير اهتمام الناخبين، ويحفزهم على متابعة أمورهم المحلية مما يرسخ النهج الديمقراطي، كما يساهم قصر المدة في منع تقوية مراكز القوى داخل المجالس المحلية ما يؤثر سلباً على مصلحة سكان الوحدة المحلية²، كما يجعل المنتخب أكثر اهتماماً بالمصالح المحلية ليضمن إمكانية إعادة انتخابه لعهدة أخرى.

و مثلما لقصر المدة إيجابيات فلها أيضاً مجموعة من السلبيات والتي تتمثل في:

- تعطيل أعمال المجلس في فترات الإعداد للانتخابات وإجرائها، وانشغال المنتخبين عن المصالح المحلية بسبب إجراء الانتخابات في فترات متقاربة.

- عدم إمكانية وضع وتنفيذ البرامج خلال فترة زمنية قصيرة، وهو الأمر الذي يؤدي إلى عدم استقرار سياسة المجالس المحلية.

وبالمقابل هناك مزايا وعيوب لطول المدة الخاصة بالعهد الانتخابية فتمثل مزاياها في:

¹ - بلغالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 81 .

² - الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ص 91.

- استقرار سياسة المجلس المحلي لمدة زمنية معينة حيث يسمح طول هذه المدة في إمكانية التخطيط الطويل المدى وتنفيذ مشاريع تتطلب سنوات عديدة لإنجازها.

- تفتح طول المدة المجال لاكتساب الخبرة وتوظيفها لتحقيق مصالح سكان الإقليم.

أما بالنسبة للعيوب الخاصة بطول المدة فإنها قد تجعل العلاقة بين الناخب والمنتخب غير متينة، لاسيما في الدول التي فيها رقابة للمواطن على ممثليه في المجالس المنتخبة، ويظهر ذلك بانتهاء العهدة ومسألة تجديد العهدة الانتخابية من عدمها¹.

وتحدد مدة العضوية بالنسبة للمجالس المحلية المنتخبة في الجزائر بفترة خمس (05 سنوات)، وهذه المدة حسب البعض هي مدة معقولة فهي ليست بالمدة الطويلة التي تجسد احتكار السلطة، وعدم إتاحة الفرصة للغير من المساهمة والمشاركة في تدبير وتسيير الشأن المحلي، ولا هي بالمدة القصيرة التي يترتب عنها تجديد المجالس المحلية المنتخبة في وقت وجيز، الأمر الذي يكلف خزينة الدولة مبالغ كبيرة².

كما أن فترة خمس سنوات كافية نسبيا لتنفيذ المنتخبين لبرامجهم المحلية المختلفة، ودراسة جميع المشاريع والمخططات المتعلقة بالشأن المحلي، وتفعيل مؤشرات الحكم الراشد والديمقراطية، فهي تضمن التداول على تسيير المرفق بما يتماشى مع الأهداف الإدارية والاقتصادية المسطرة من الدولة.

ثانيا- تجديد العضوية. أما بالنسبة لمسألة تجديد العضوية فإنه يلاحظ أن المشرع لم يتطرق لمسألة تجديد العضوية في المجالس الشعبية المحلية، وذلك على خلاف مجلس الأمة إذ أنه لا يحق لعضو مجلس الأمة الذي استغرق 06 سنوات أن يترشح لعضوية المجلس أو عضوية المجلس الدستوري، وهو الأمر الذي يكرس مبدأ التداول على السلطة³.

ويفهم من سكوت المشرع وعدم تطرقه لمسألة تجديد العضوية، على أنه يجيز إعادة الترشح وذلك لمرات غير محدودة، إذ يمكن انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية كلما ترشحوا للعضوية، وبهذا يكون المشرع قد انتهج أسلوب بعض الدول التي لا تضع قيودا على المنتخبين لهذه المجالس لتجديد العضوية.

¹ - ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، مرجع سابق، ص 189، 190.

² - بدر منال، مبدأ التمثيل في المجالس المحلية في التشريع الجزائري مرجع سابق، ص 20.

³ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية -، مرجع سابق، ص 61، 62.

واعتماد هذا النمط يؤدي حسب البعض إلى الحد من تعميق مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون البلدية والولائية للسكان المحليين، الأمر الذي يقيد من الممارسة الديمقراطية المحلية، ويحد من المنافسة لتولي العضوية الأمر الذي ينعكس سلبا على أداء المجالس المحلية.

وإن كان اتجاه المشرع إلى إمكانية تجديد العضوية في المجالس الشعبية البلدية والولائية بهدف تحقيق الاستقرار داخل هذه المجالس إلا أن ذلك حسب البعض يمس بمؤشر الممارسة الديمقراطية¹. وبناء على هذا نادى بعض الفقهاء بأن يتم تجديد العضوية في المجلس الشعبي البلدي بمرتين أو ثلاث مرات فقط، وذلك لتمكين وإعطاء الفرصة لعدد من مواطني البلدية للمشاركة في تسيير شؤونهم، وإحداث تغيير في التركيبة السياسية للمجلس المحلي، والسماح بظهور كفاءات أخرى².

الفرع الثالث: توسيع مجال العضوية.

إن الديمقراطية تقتضي مشاركة كل أفراد الشعب في تسيير الشؤون العامة وذلك دون أي تمييز بين الرجل والمرأة، ومع تطور الاهتمام بحقوق الإنسان على المستوى العالمي أصبح الاهتمام بالمشاركة السياسية للمرأة يحتل مكانة كبيرة جدا لدى دول العالم³، ولقد سار على هذا النهج المشرع الجزائري من خلال تدعيم مكانة المرأة في المجالس المحلية المنتخبة عبر النص على حقها في ذلك بموجب الدستور والقوانين المتعلقة بالانتخابات (أولا)، غير أن هناك بعض العقبات التي لا تزال تقف حاجزا أمام مستوى الآمال المرجوة في التمثيل النسوي بالمجالس المحلية المنتخبة (ثانيا).

أولا : مكانة المرأة ضمن المجالس المحلية المنتخبة.

تتضمن مختلف التشريعات الداخلية للعديد من دول العالم المبادئ التي التزمت بها دوليا في إطار الاتفاقيات الدولية، على اعتبار أن أحكام هذه الأخيرة تشكل جزءا لا يتجزأ من المنظومة القانونية من التشريع الداخلي للدولة، ومن قبيل هذه الالتزامات تلك القواعد المتعلقة بحقوق الإنسان، و التي من بينها منح الفرصة

¹ - بلغايم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 83

² - بلغايم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية، مرجع سابق، ص 62.

³ - مسراتي سليمة، المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة، مجلة المفكر، المجلد 07، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، نوفمبر 2012، ص 190.

للمرأة بالمشاركة في الحياة السياسية مثلها مثل الرجل دون تمييز، وهو الأمر الذي انتهجه المشرع في منظومته القانونية سواء في الدستور أو في القوانين المختلفة¹.

1 - الأساس الدستوري لحق المرأة في عضوية المجالس المحلية المنتخبة.

لقد منحت الدساتير المختلفة والمتعاقبة مكانة هامة للمرأة حيث اعتبرت أن الحريات الأساسية وحقوق الإنسان مضمونة سواء كانت حقوقا مدنية، أو سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، أو ثقافية، وذلك من خلال إقرار مبدأ المساواة بين جميع المواطنين، وبناء على هذا أكدت المادة 29 من دستور 1996 أن كل المواطنين سواسية أمام القانون، كما شدد هذا الدستور على أن المؤسسات تهدف إلى ضمان تحقيق المساواة بين المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات، ويكون ذلك من خلال إزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون عدم مشاركة الجميع في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية².

كما نص دستور 1996 ومن خلال المادة 50 على أنه "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط الشكلية والقانونية أن ينتخب أو ينتخب"³.

حيث أن المشرع لم يضع أي تفرقة بين الجنسين، إذ جعل مسألة الترشح لعضوية المجالس المنتخبة لكل مواطن تتوفر فيه الشروط اللازمة التي يطلبها القانون المتعلق بالانتخابات.

تبع ذلك تعديل دستوري في عام 2008 بموجب القانون رقم 08/19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن تعديل الدستور حيث نصت المادة 31 مكرر على أنه "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظها في المجالس المنتخبة"⁴.

وكان من مقاصد هذه المادة تمكين المرأة من ممارسة حقها في تسيير المجالس المنتخبة، وذلك من خلال إدماجها في قوائم المرشحين سواء المقدمة من الأحزاب السياسية أو من القوائم الحرة.

و جدير بالذكر أنه عند إبداء المجلس الدستوري (سابقا) رأيه حول هذه المادة في إطار مشروع التعديل الدستوري، وطبقا للصلاحيات المخولة له، وعملا بالقواعد المحددة لإجراء عمله، فقد اجتمع لدراسة مشروع التعديل

¹ - عمار عباس و بن طيفور نصر الدين، توسيع حظوظ مشاركة المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة أو تحقيق المساواة عن طريق التمييز الايجابي، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية، المجلد 05، العدد 10، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، جوان 2013، ص 87.

² - المرجع نفسه، ص 87.

³ - المادة 50 من دستور 1996 .

⁴ - المادة 31 مكرر المضافة بموجب المادة 02 من القانون رقم 08/19 المتضمن التعديل الدستوري.

الدستوري المعروف عليه، و أصدر رأيه في هذا الخصوص، وسنركز على موقفه المتعلق بالرأي الخاص بموضوع الحقوق السياسية للمرأة الواردة ضمن المادة 31 مكرر من مشروع الدستور حيث علق عليها وكان رأيه كالاتي:

- اعتبارا أن المادة 31 مكرر المدرجة في الفصل الرابع من الدستور بعنوان "الحقوق والواجبات" تهدف إلى إسناد عمل ترقية حقوق المرأة في الدولة بغرض توسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، وإحالة كفاءات تطبيق هذه المادة على القانون العضوي.

- اعتبارا أن توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة يستند إلى المطلب الديمقراطي المذكور في الفقرة 08 من ديباجة الدستور الذي يقتضي بأن تبنى المؤسسات حتما على مشاركة جميع المواطنين والمواطنات في تسيير الشؤون وحرية الفرد و الجماعة.

- واعتبارا أن المادة 31 مكرر تهدف في غايتها إلى توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وإزالة العقبات التي تعوق ازدهارها وتحول دون مشاركتها الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والثقافية مثلما تنص عليه أحكام المادة 31 من الدستور.

- واعتبارا بالنتيجة فإن المادة 31 مكرر من الدستور لا تمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري اعتبارا أن مشروع تعديل الدستور لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية"¹.

والملاحظ من هذا الرأي أن توسيع حظوظ المرأة يستمد قوته من المطلب الديمقراطي، والمذكور في الفقرة الثامنة من الديباجة الخاصة بالدستور، والذي يقتضي أن تبنى المؤسسات على مشاركة جميع المواطنين والمواطنات في تسيير الشؤون العمومية، وتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وحرية الفرد و الجماعة، وأن هذه المادة تسعى إلى تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وإزالة كل العوائق التي تمنع ازدهارها، وتمنع مشاركتها الفعلية في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية².

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة قد أسالت الكثير من الحبر، حيث شكلت انقساماً في وسط الفقه القانوني والسياسي وكذلك فئات المجتمع المدني.

محرز مبروكة، الإطار الدستوري والقانوني للحقوق السياسية للمرأة الجزائرية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 17، جانفي 2018، ص

ص 806، 807 .

¹

² - المرجع نفسه، ص 807.

حيث هناك من أيد الرأي الذي تبناه المجلس الدستوري حول مشروع المادة 31 مكرر على أساس أنها تعمل على ضمان وتعزيز التمثيل النسوي في المجالس المنتخبة، وتهدف أيضا إلى نبذ وإنهاء التفرقة بين المرأة والرجل في مجال المشاركة السياسية ولا سيما في المجالس المنتخبة، وأن هذا التعديل يظهر مدى اهتمام الدولة بتكريس المشاركة السياسية للمرأة وحماية حقوقها وحرمانها باعتبارها جزءا من الحريات والحقوق الأساسية للمواطن ككل، لا سيما الحقوق السياسية منها، والتي تسمح لها بولوج المجالس المنتخبة بقوة، كما يرون أن الانسجام بين هذه المادة والمواد الأخرى في الدستور إنما يدل على عزم الجزائر المضي قدما في ترسيخ أكبر للنهج الديمقراطي، وتعزيز مبادئ الحكم الرشيد، والتي تعتبر مشاركة المرأة في الحياة السياسية من ضمن معايير الديمقراطية¹.

بالمقابل هناك رأي ثان قد سجل انتقادات على هذه المادة حيث اعتبروها غير دستورية، كون أن المشرع بهذه المادة حسب رأيهم قد خرق مبدأ المساواة وحرية الاختيار، بالإضافة إلى تعارض نظام الحصص مع مبدأ عمومية الترشح، وقالوا بأنها تشكل تعارضا مع نصوص المواد 29 و 31 و 32 من الدستور والفقرة 8 من الديباجة، كونها تعادل وتساوي بين الجنسين، وأنها تشكل تمييز على أساس الجنس بتغليب العنصر النسوي، وهذا ما اعتبروه خرقا للمساواة بين المرأة والرجل، كما أن نظام الحصص لا يتماشى مع طبيعة المجتمع الجزائري و الذي يصطدم بعدة عوائق، وهذا ما يجعل من تلك المادة كالهيكل بدون روح².

وقد انتقد البعض هذه المادة عند إقرارها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008، وإن كانت تؤكد على حق تولي العضوية في المجالس المنتخبة، إلا أن المشرع استعمل فيها مصطلح "تعمل الدولة" حيث لا يظهر فيها صفة الإلزام، وهو ما فسره البعض على أنه إنكار للمساواة بين المرأة والرجل في الحقوق السياسية³. ورغم كل ما قيل على هذه المادة من تأييد أو انتقاد إلا أننا نرى أنها تشكل بداية التجسيد الحقيقي لمشاركة المرأة في المجالس المنتخبة بشكل عام ومنها المجالس الشعبية البلدية والولاية.

أما بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه لم يمس بالنصاب القانوني المخصص للمرأة، بل اكتفى بالنص على مبدأ المناصفة بين الرجل والمرأة في مجالات أخرى غير المجال السياسي⁴، وأكد على مكتسبات التعديل

¹ - محرز مبروكة، الإطار الدستوري والقانوني للحقوق السياسية للمرأة الجزائرية، مرجع سابق، ص ص 807، 808.

² - المرجع نفسه، ص ص 808، 809.

³ - دريسي عبد الله، المنظومة القانونية لحق التمثيل السياسي للمرأة الجزائرية في الجزائر دراسة بين النص والواقع، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 3، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، جوان 2019، ص 112.

⁴ - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 64.

الدستوري لسنة 2008 من خلال قيامه بالاعتراف بالحقوق السياسية للمرأة، وتعزيز حظوظها في المجالس المنتخبة، حيث أكدت المادة الخامسة والثلاثين من هذا التعديل الدستوري على تكريس هذا الحق بنصها على أنه "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة"، وبهذا فقد رسخ المشرع التمييز الإيجابي لفائدة المرأة والذي تم إقراره بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 .

وبدوره حافظ التعديل الدستوري لسنة 2020، والصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20/ 442 والمؤرخ في 30 ديسمبر 2020 على الحقوق والمزايا المكتسبة لصالح المرأة في ظل الدساتير السابقة، وفي هذا الإطار نصت المادة 59 منه على أنه "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظها في المجالس المنتخبة..."¹.

2- الأساس القانوني لحق المرأة في عضوية المجالس المنتخبة المحلية.

أ- التمثيل النسوي في المجالس المنتخبة في ظل القانون العضوي رقم 03/12.

لقد أقر القانون العضوي رقم 03/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 والذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وذلك بما يعرف بنظام الحصة أو نظام الكوتا (QUOTA) وهي في الأصل كلمة لاتينية وشاع استعمالها بلفظها الأصلي ومعناها لغة النصيب أو المقدار، أما في المفهوم السياسي فيستخدم هذا المصطلح للدلالة على توفير فرصة للفئات الأقل حظا في المجتمع كالسود و الأقليات والنساء للوصول إلى المؤسسات التمثيلية سواء البرلمان أو المجالس المحلية².

وقد أتى القانون 03/12 بتبيان وتوضيح مسألة توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة من خلال توفيره لمجموعة من الضمانات و التي تظهر من خلال ما يلي:

-يجب أن لا يقل عدد النساء المترشحات الذي تضمنته قوائم الترشيحات المقدمة من طرف حزب أو عدة أحزاب عن النسب المحددة ، بحسب عدد المقاعد المتنافس عليها :

وسوف تقتصر على انتخابات المجالس الشعبية الولائية والبلدية.

بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية الولائية.

30 % عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39 و 43 و 47 مقعدا.

¹ - مدافر فايزة، التمثيل السياسي للمرأة الجزائرية من نظام الكوتا الى مبدأ المناصفة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 58، العدد 05 كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، الجزائر، سنة 2021، ص 187.

² - ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، مرجع سابق، ص 124.

35 % عندما يكون عدد المقاعد 51 إلى 55 مقعدا.

بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية.

30% في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر وبالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف نسمة 20.000 نسمة.

-توزع المقاعد بين القوائم بحسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، وتخصص النسب المحددة في المادة 02 من القانون العضوي وجوبا للمترشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة.

- يجب أن يبين التصريح بالترشح المنصوص عليه في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات جنس المترشح.

ترفض كل قائمة ترشيحات مخالفة لأحكام المادة 02 من هذا القانون العضوي.

غير أنه يمنح أجل لتطابق قوائم الترشيحات مع أحكام المادة المذكورة في الفقرة أعلاه، على ألا يتجاوز هذا الأجل الشهر الذي يسبق تاريخ الاقتراع.

-يتم استخلاف المترشح أو المنتخب المترشح أو منتخب من نفس جنس المترشح في جميع حالات الاستخلاف

المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، والقوانين المتعلقة بالبلدية والولاية.

-استفادة الأحزاب السياسية من مساعدة مالية خاصة من الدولة، بحسب عدد مترشحاته المنتخب في المجلس الشعبي البلدي و الولائي في البرلمان¹.

ويلاحظ من هذه المواد أن هناك آليات وضعها المشرع بهدف تفعيل مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة

والمتمثلة فيما يلي :

- تحديد عدد المناصب التي يجب أن تشملها القوائم الخاصة بالترشيحات بالنسبة للنساء، وذلك من أجل الحفاظ

على النسبة الخاصة بمشاركة النساء على مستوى القوائم الخاصة بالترشح .

-رفض قوائم الترشيح التي لا تحتوي النسب المحددة.

- النسب المحددة لا تتعلق بالترشح فقط بل تتعلق بمرحلة إعلان النتائج أيضا، وذلك حسب ترتيب المترشحات في القوائم الانتخابية.

النص على استخلاف المرشحة أو المنتخبة بنفس الجنس، وذلك حتى لا يتم الاخلال بالنسبة المتضمنة وفقا للمادة 02.

¹ - المواد من 2 إلى 7 من القانون العضوي رقم 03/12 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد الأول، المؤرخة في 14 يناير 2012.

كما نص على منح الأحزاب السياسية التي فازت مرشحاتها على مستوى المجالس المنتخبة على مساعدة مالية¹.

وقد اختلف الفقه حول نظام الكوتا وانقسموا بشأنه إلى قسمين فئة تعارض هذا النظام وفئة أخرى تدعمه.

فالاتجاه المعارض للأخذ لنظام الكوتا يرى بأن هذا الأخير يدفع قطاعات وفئات أخرى للمطالبة بتطبيق هذا النظام عليهم مثل فئة الشباب والتجار وغيرهم، مما يفقد العملية الديمقراطية وزنها وجوهرها ويحولها إلى مجرد تقسيمات وحصص.

- يؤدي نظام الكوتا إلى إضعاف قيمة المرأة على الصعيد السياسي، وإقناع الرأي العام أنها لا تستطيع أن تدخل المجالس المنتخبة من خلال المنافسة، و إذا قبلت المرأة بنظام الكوتا فإنها بذلك تكون قد حكمت على نفسها بالفشل، وعليه إذا أرادت أن تبرز في الساحة السياسية و تتولى مناصب قيادية فإن عليها أن تقوم بإظهار قدراتها القيادية والسياسية².

- يرون كذلك أن نظام الكوتا يعطى فقط للأقليات الدينية أو العرقية، ولا يعطى للمرأة لأنها ليست أقلية.

- يرون بأنه نظام غير عادل، لأنه يكرس التمييز، وهذا يعتبر من الناحية القانونية خروجاً عن مبدأ المساواة بين الجنسين في الوصول إلى إمكانية الترشح³.

- نظام الكوتا لا يعبر عن أصوات الناخبين بشكل حقيقي، كما أنه يجد من خياراتهم .

- كذلك من عيوب نظام الكوتا أنه يحدد سقف المشاركة السياسية للنساء، فعادة ما تعلق نسبة المشاركة بين النساء التي يقوم بتحديد القانون أو الدستور، ووحدها الكوتا الطوعية أي بدون نسبة التي تجنب هذا الإشكال، لأنها لا تتقيد بالنسبة المتفق عليها في القانون الداخلي للحزب تبعاً لإرادة الحزب⁴.

¹- قروي محمد الصالح و نويري محمد الأمين، فعالية القانون العضوي رقم 12 / 03 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة في إرساء دولة القانون، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، جوان 2019، ص ص 394، 395 .

²- ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، مرجع سابق، ص 128.

³- بوالكور رفيقة، تعزيز المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية من خلال القانون العضوي رقم 12 / 03 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 01، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2016، ص 260.

⁴- بوحفص روميلة و شليغم غنية، دور نظام الكوتا في تكريس المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر دراسة تقييمية لانتخابات 2012-2017، مجلة الباحث في العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 12، العدد 04، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، سنة 2020، ص 313.

- أي قانون يسعى إلى معالجة مشكلة ما في المجتمع، وهنا لا يوجد مشكلة بين الذكر و الأنثى حتى يتم حلها، بالإضافة إلى ذلك لماذا يتم فرض السياسة على النساء؟ وهل بمجرد تخصيص حصص لها سيؤدي ذلك إلى حل مشاكلها؟

- يرون أيضا أن هذا النظام أتى ليسلب شريحة كبيرة من المجتمع حرية الاختيار، ولذلك نادوا بترك المرأة تختار ما تريد سواء بممارسة السياسة أو عدم ممارستها¹.

أما الاتجاه المؤيد لنظام الكوتا بالنسبة للعنصر النسوي، فقد استندوا في موقفهم المؤيد هذا على جملة من المبررات التي يرون أنها أسباب كافية لتطبيق وترسيخ هذا النظام في المجالس المنتخبة وتكمن هذه المبررات في:

- الكوتا لا تعتبر تمييزا بل هي نظام يعوض المرأة ايجابيا عن المعوقات الاجتماعية التي تمنعها من المشاركة المنصفة في العمل السياسي.

- يساهم نظام الحصة في تعزيز و ترسيخ دور المرأة في المجتمع، و في المجالس الشعبية المنتخبة.

- يساعد نظام الكوتا على إيجاد تمثيل صحيح للمرأة، حيث أنها تشكل نصف أفراد المجتمع، ولا تقل كفاءة عن الرجل، ولا يمكن تهميشها من قبل المجتمع الذكوري.

-نظام الكوتا يعطي الفرصة بالنسبة للمرأة المؤهلة للوصول إلى إثبات قدراتها وإقناع المجتمع، ويؤدي إلى فرض الأمر الواقع، وذلك بضرورة تواجد المرأة في العمل السياسي كمواطنة عادية متمتعة بحقوقها الدستورية وليس كمواطنة من الدرجة الثانية.

- بعث التنافس في الأحزاب السياسية لا سيما الصغيرة منها من خلال تنافسها على ترشيح النساء².

ب-التمثيل النسوي في المجالس المنتخبة في ظل الأمر 21/ 01 المتضمن القانون العضوي للانتخابات :

لقد فرض قانون الانتخابات الجديد مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء في الترشيحات لعضوية المجالس المنتخبة مسقطا بذلك نظام الكوتا أو نظام الحصص الإجبارية، حيث نص على ضرورة احترام مبدأ المناصفة بين

¹ - لحبيب بلية، نظام الكوتا السياسية النسائية في الجزائر بين حجج المؤيدين وانتقادات المتحفظين، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد الأول، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغام، الجزائر، ديسمبر 2017، ص 96.

² - اونيسي ليندة، نظام الكوتا النسائية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 01، العدد الثاني، جويلية 2014، ص ص 91، 92.

الرجال والنساء في إطار القوائم المتعلقة بالترشيحات¹، وذلك بعدما كان القانون 12/ 03 يضمن ثلث المقاعد للنساء في المجالس المنتخبة.

وبعكس نظام الكوتا فإن مبدأ المناصفة لا يقوم بضمان الفوز بالمقاعد الانتخابية، وإنما يضمن لها المشاركة في الانتخابات فحسب، كون أن القانون الجديد لم يضع أي أسس أو ضمانات للمشاركة الفعلية للمرأة في المجالس المنتخبة، إذ ترك الحرية للناخب في اختيار المرشح الذي يراه مناسباً في نظام انتخابي قائم على القائمة المفتوحة، الأمر الذي قلص بشكل كبير من حظوظ المرأة بالتواجد في عضوية المجالس المنتخبة.

ولما كان مبدأ المناصفة من شأنه إعاقة الكثير من الأحزاب السياسية في تشكيل قوائمها، وذلك بسبب صعوبة إيجاد نساء يقبلن الترشح نظراً للطابع المحافظ للمجتمع الجزائري، لا سيما في الولايات والبلديات الداخلية، فإن المادة 317 من الأمر رقم 21/ 01 قد أجازت التخلي عن شرط المناصفة فقط بالنسبة لانتخابات المجلس الشعبي الوطني دون الانتخابات المحلية، غير أنه تحت ضغط الأحزاب السياسية وقبل إجراء الانتخابات المحلية لسنة 2021 صدر أول تعديل للأمر 21/ 01 وذلك بموجب الأمر 10/21 المؤرخ في 25 أوت 2021 والذي قام بتعديل بعض أحكام القانون العضوي، حيث أجازت المادة 317 تعليق شرط المناصفة في القوائم الانتخابية للانتخابات المحلية كذلك، الأمر الذي أدى بالأحزاب السياسية والقوائم الحرة لا سيما في الولايات الداخلية التي لم تتمكن من الحصول على مرشحات إلى عدم إدراج العنصر النسوي في قوائم الترشيحات حيث كانت هذه القوائم شبه خالية².

ثانياً: معوقات تمثيل المرأة في تولي عضوية المجالس المحلية المنتخبة.

بالرغم من كل الضمانات الدستورية والتشريعية التي منحها إياها المشرع للمرأة بغرض تشجيعها على الولوج إلى الحياة السياسية، والظفر بمكانة ضمن المجالس الشعبية المنتخبة، إلا أن هناك جملة من العقبات التي تقف حائلاً يمنع من الرغبة في الترشح لعضوية هذه المجالس، وترجع هذه المعوقات إلى العديد من الأسباب والتي يمكن ردها إلى عوامل اجتماعية و ثقافية، وعوامل سياسية أخرى مختلفة.

¹ - تنص الفقرة الثانية من المادة 176 من الأمر رقم 21/ 01 على أنه "..... يتعين على القوائم المتقدمة للانتخابات، تحت طائلة رفض القائمة، مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال.....".

² - مدافر فايزة، التمثيل السياسي للمرأة الجزائرية من نظام الكوتا الى مبدأ المناصفة، مرجع سابق، ص ص، 194، 195.

1 - العوامل الاجتماعية والثقافية :

وتعود في الأساس إلى طبيعة الأسرة الجزائرية، أين يسيطر الآباء على العائلة، حيث تكون العلاقة في إطار الأسرة علاقة خضوع وتبعية للنساء تجاه الرجال، ويتجلى هذا التسلط الأبوي في حجب المرأة عن الحياة العامة فيتحكم الأب في دراستها وزواجها، كما أن الأب يملك في غالب الأحيان السلطة الاقتصادية كونه معيل للعائلة ويمتد هذا المنع إلى الشؤون العامة والحياة السياسية التي تتميز بخصوصية تتطلب من المرأة جهودا أكبر، و كذلك نوع من التحرر¹.

كما أن عامل التنشئة الاجتماعية التقليدية له الأثر البالغ على مستوى ترشح المرأة، ومن أبرز مؤسسات التنشئة الاجتماعية الأسرة، والمؤسسات التعليمية، والرسمية، ووسائل الإعلام الجماهيري، حيث تختلف عملية التنشئة الاجتماعية من مجتمع إلى آخر، كما تختلف داخل المجتمع العربي للذكور عن الإناث. ورغم كثرة المتعلمات والمتخرجات من المؤسسات الجامعية ومراكز التكوين المهني، إلا أن هذه الزيادة لم يتبعها تغير كبير في وعي المرأة ومشاركتها في الحياة الاجتماعية، وبالتالي ترتبط المشاركة السياسية للمرأة ارتباطا وثيقا بالتنشئة الاجتماعية، حيث تزيد بتقويتها وتتضاءل بضعفها.

لقد ترسم في الأذهان قديما بأن المرأة لا أهلية لها، حيث اعتبرت ناقصة القدرات الأمر الذي أدى بإبعادها عن المشاركة في الحياة العامة، وبالرغم من التطور الذي شهده العالم في عصرنا الحالي حيث أصبحت المرأة عنصرا فعالا في صنع القرار، وعنصرا لا يستهان به في الحياة السياسية، إلا أن الموروث الثقافي الذي تسوده بعض الأفكار التي تنقص من مكانة المرأة، وتتنظر إليها بأنها غير مؤهلة نتج عنها عدم إعطائها المكانة اللائقة بما والاكتفاء بإعطائها أدوار ثانوية في بعض الأحيان².

-الجمع بين العمل في البيت و خارج البيت يؤدي إلى إرهاق المرأة، مما يمنع فرص تنمية دورها في الحياة العامة.
-العلاقة الخاطئة بين الوافد الثقافي والموروث الثقافي لا سيما فيما يتعلق بالمشاركة السياسية للمرأة وحريتها حيث أن دعوات تحرير المرأة قد أدت إلى الإعجاب من طرف بعض الكتاب وكذلك دعاة حرية المرأة اقتداء بالنموذج الغربي، ومن ثم جلب مفاهيم ثقافية تحررية دخيلة على المرأة العربية تختلف كثيرا عن نمط وأسلوب عيشها ومبادئها، الأمر الذي أدى إلى استحضر الموروث الثقافي الغربي السليبي وزرعة في البيئة العربية، حيث نتج عنه

¹ مسراتي سليمة، المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة، مرجع سابق، ص198.

² - لمعني محمد، دور النظام الانتخابي في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر دراسة نظرية وقانونية، مجلة الفكر، بسكرة، الجزائر، المجلد 10، العدد 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص495، 496.

ردود أفعال أعاققت تفاعل المجتمع مع شقه الإيجابي كدعوة تحررية، لأنها تدعو الى حرية المرأة وضرورة مشاركتها في الحياة العامة.

2- المعوقات السياسية : وتتمثل هذه المعوقات فيما يلي :

- غياب الرؤية المنهجية لدى صانعي القرار السياسي في حل المشاكل المتعلقة المشاركة السياسية لدى المرأة.
- تميز العمل السياسي بسيطرة جنس الذكور على حساب جنس الإناث، حيث أن البنية السياسية تركز نمط العلاقات الذكورية المهيمنة تقليديا في المجتمع.
- انتشار ثقافة الفساد و التسلط، وغياب الثقافة الديمقراطية وحقوق الإنسان.
- ضعف القوى الديمقراطية الفاعلة، وتغييب دور المرأة فيها ما يساهم في إبعاد وتهميش مشاركتها السياسية.
- سيطرة العقلية القبلية والعشائرية في بنية المجتمع الجزائري، لا سيما في المناطق الداخلية من الوطن، ما يضفي عليه صبغة وطابع المجتمع الأهلي وليس المجتمع المدني.
- ضعف الأحزاب السياسية التي يمكن اعتبارها أحزابا ذكورية.
- ضعف مشاركة المرأة في الشأن العام، و كذلك ضعف انخراطها في الأحزاب السياسية يحرمها من التدريب والمشاركة في العمل السياسي¹.

وقد قام الأستاذ صابر بحري بدراسة حالة حول تأثير عامل السكن في الترشح لعضوية المجالس المنتخبة من خلال اختيار عينة عشوائية تشكل من 200 امرأة تمثل مختلف الفئات الاجتماعية، متعلمة غير متعلمة، عاملة غير عاملة، منخرطة في أحزاب وغير منخرطة، وعضو في مجالس منتخبة وليست عضوا فيها²، وكانت نتائج الدراسة كالاتي:

جدول رقم 1 يبين وصف العينة حسب متغير السكن.

السنة	المدينة	الريف	المجموع
25 - 30	27	23	50
30 - 35	22	26	48

¹ - بوعافية العيد وبلقاسم حاج، معوقات المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر و آليات الحد منها -دراسة تحليلية -مجلة المعيار، المجلد 25، العدد 62، كلية أصول الدين بجامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، الجزائر، 2021، ص 919.

² - بحري صابر، معوقات ترشح المرأة الجزائرية للانتخابات المحلية من وجهة نظرها وفق متغير مكان الإقامة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 01، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ص 128، 129، 130.

39	18	21	40 - 35
35	19	16	45 - 40
28	14	14	50 - 45
200	100	100	المجموع

جدول رقم (2) يبين وصف عينة سكان المدينة.

المجموع	الترشح للانتخابات		المستوى التعليمي			طبيعة العمل		السن
	غير مرشحة	مرشحة	جامعي	ثانوي	ابتدائي	عاملة	مأكنة في البيت	
27	19	8	12	9	6	17	10	30- 25
22	12	10	13	5	4	14	8	35-30
21	10	11	11	6	4	11	10	40- 35
16	10	6	8	5	3	10	6	45- 40
14	9	5	6	4	4	6	8	50- 45
100	60	40	50	29	21	58	42	المجموع

جدول رقم (3) يبين وصف العينة عينة سكان الريف.

المجموع	الترشح للانتخابات		المستوى التعليمي			طبيعة العمل		السن
	غير مرشحة	مرشحة	جامعي	ثانوي	ابتدائي	عاملة	مأكنة في البيت	
23	17	6	6	7	10	12	11	30- 25
26	16	10	11	6	9	14	12	35-30
18	11	7	8	4	6	7	11	40- 35
19	11	8	3	8	8	5	14	45- 40
14	8	6	3	4	7	3	11	50- 45
100	63	37	31	29	40	41	59	المجموع

كما قام الأستاذ بارة سمير بدراسة حالة للوقوف عند حالة تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة في الجزائر واستخدم في ذلك أسلوب الدراسة الميدانية، من خلال عملية الاستبيان كأداة لجمع البيانات، وكافة الأساليب الإحصائية المتعلقة بتحرير الاستمارة و تفسيرها.

ومن بين أبعاد الدراسة التي قام بمعالجتها البعد المرتبط بالعوامل الاجتماعية و الثقافية وتأثيرها على المشاركة المرأة بالمجالس المنتخبة¹.

جدول يوضح تأثير العوامل الاجتماعية والثقافية في مشاركة المرأة بالمجالس المنتخبة

درجة الموافقة	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	درجات المقياس						عبارات الاستبيان	الرقم
			غير موافق		لا أدري		موافق			
			النسبة %	التكرار	النسبة %	التكرار	النسبة %	التكرار		
مرتفعة	0,86	2,34	22,36	85	21,05	80	56,57	215	للرأة الجزائرية مكانتها الاجتماعية العالية في المجتمع الجزائري	1
فوق المتوسطة	0,89	2,15	32,89	125	18,42	70	48,68	185	لا يمكن للمرأة أن تمارس حقوقه السياسية لأن المجتمع الجزائري يرفض ذلك	2
متوسطة	0,87	1,94	34,21	130	21,05	80	39,74	151	تبعية المرأة للرجل في المجتمع الجزائري يقيدتها في منح صوتها لمن تشاء	3
منخفضة	0,85	1,65	56,57	215	13,15	50	26,31	100	تقتصر الحقوق السياسية في المجتمع الجزائري للرجال دون النساء	4

¹ - بارة سمير، التمثيل السياسي للمرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة، دراسة ميدانية لاتجاهات طالبات كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ورقلة حول مشاركة المرأة بعد تطبيق نظام الكوتا، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 07، العدد 13، الصادرة عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، جوان 2015، ص 239.

5	تقتصر أدوار المرأة على إدارة شؤون الأسرة وتربية الأطفال فقط	40	10,52	55	14,47	275	72,37	1,34	0,66	منخفضة
6	تعيق الأعراف الاجتماعية والعشائرية رغبة المرأة لترشيح نفسها للانتخابات	230	60,53	80	21,05	70	18,42	2,86	0,9	منخفضة

المطلب الثاني : الضمانات القانونية المرتبطة بالعضوية في المجالس المحلية المنتخبة.

بالنظر إلى المهام التي يتولاها أعضاء المجالس الشعبية المحلية وكذلك حجم الصلاحيات المسندة إليهم ، توجب إحاطتهم بضمانات كافية لممارسة هذه المهام بشكل يضمن النجاعة والفعالية اللازمة لخدمة مصلحة السكان المحليين، وتساعد هذه الضمانات في تحسين أداء الجماعات المحلية مما ينعكس بالنتيجة على تمثيل ينعكس إرادة الناخبين وتطلعاتهم المختلفة، ولذلك تكفل المشرع بضمان ووضع مجموعة من الحقوق و الامتيازات في صالح المنتخبين المحليين، وفي مقابل ذلك قام بوضع مجموعة من الالتزامات¹.

وبالرغم من أن المشرع قام بمعالجة العديد من المسائل التي تخص المنتخب المحلي في كل من قانون الولاية والبلدية وكذا المراسيم التنفيذية ذات العلاقة إلا أن هذه النصوص قد وردت مبثورة، وقد فسر البعض ذلك على أنه تعبير من المشرع على عدم اهتمامه بالمنتخب المحلي، وذلك من خلال عدم وضع نظام أساسي له، وبالرغم من التعديلات والتحسينات الواردة في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 المتعلق بالولاية إلا أنها لم تعتبر كافية ولم ترقى إلى المكانة القانونية اللازمة والمنشودة².

وسوف نتعرض للحقوق الممنوحة للأعضاء المنتخبين سواء في المجالس الشعبية البلدية أو الولائية (الفرع الأول)، ثم نستعرض الالتزامات التي تقع على عاتقهم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحقوق الممنوحة للمنتخبين المحليين. وتمثل هذه الحقوق المالية والتي تتعلق بالتعويضات والعلاوات على الوظيفة التي يقدمها أعضاء المجالس الشعبية المحلية (أولاً)، إضافة إلى حقهم في الضمان

¹ - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ص 142،143.

² - بلعالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 62.

الاجتماعي والتقاعد(ثانيا)، و الحق في العودة إلى المنصب(ثالثا)، والحق في الحماية(رابعا)، والحق في الغياب بالنسبة للأعضاء غير الدائمين في المجالس الشعبية المحلية(خامسا).

أولا : الحقوق المالية. الأصل في العهدة الانتخابية أنها تكون مجانية، وذلك كونها مبنية على التطوع لتمثيل السكان المحليين فهي تعتبر فرصة لتعلم الديمقراطية، ويقول في هذا الصدد أحد المؤلفين وهو المؤلف مونتان Montaigne "تبدو مهمة شيخ البلدية أكثر جمالا لما تخلو من أي أجرة أو ربح إلا شرف أدائها"، لكن المشرع ونظرا لاعتبارات عديدة، منها التفرغ لتحمل أعباء الجماعات المحلية، فقد قرر وضع مجموعة من الاستثناءات، حيث وضع مقابل مالي يشكل تعويضا عن العضوية والمهام المرتبطة بها، ويميز بين الأعضاء الذين يتفرغون بشكل كلي للعمل التمثيلي، و الأعضاء الذين يمارسون التمثيل في أوقات معينة في العهدة الانتخابية¹. والأعضاء الدائمين هم أعضاء المجلس المتفرغين لأداء وظيفة التمثيل، أي تركو منصب عملهم الأصلي خلال مدة العضوية، وتفرغوا لتمثيل المواطن، ويطلق على هذا الوضع بالانتداب².

ويقوم الأعضاء الدائمون بالمهام والأدوار المنصوص عليها قانونا، وذلك بصفة دورية ومستمرة، ويخضعون للانتداب، وبهذا المعنى ينقطعون بشكل تام عن الوظيفة الأصلية.

أما بالنسبة للأعضاء غير الدائمين فهم الأعضاء الذين يمارسون المهام المرتبطة بالتمثيل وذلك لفترة معينة، أو وقت معين وذلك على حسب الطبيعة الخاصة بالأعمال التي يقوم بها المجلس المحلي، بحيث بعد أدائهم لتلك الأعمال يعودون للقيام بمهامهم في مؤسساتهم الأصلية، وبهذا المعنى المذكور فإنهم لا يخضعون إلى حالة الانتداب، أو هم الأعضاء الذين لا ينقطعون عن عملهم الأصلي، إذ يستمرون بالعمل مع حضور جلسات المجلس واللجان التي هم أعضاء فيها³.

وقد حددت المادة 76 من قانون 11/ 10 المتعلق بالبلدية الأعضاء الدائمين والمتمثلين في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه والمندوبون البلديون وكذلك المتصرف المنصوص عليه بموجب المادة 48 من نفس القانون عند الاقتضاء، وأقرت حقهم في منح مرتبطة بوظائفهم التمثيلية، و أحالت تنظيم هذه المنح للتنظيم⁴.

¹ - يدر منال، مبدأ التمثيل في المجالس المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 120.

² - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 192.

³ - بلغالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية، مرجع سابق، ص ص 82، 83.

⁴ - المادة 48 من القانون 10/11 المضمن قانون البلدية، والتي تقابلها المادة 39 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

وقد صدر التنظيم الخاص بالمنح والتعويضات الخاصة بأعضاء المجالس الشعبية المحلية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91/13 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2013 والمحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم¹ كالآتي :

بالنسبة للعلوات الشهرية الممنوحة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية:
أ - رؤساء المجالس الشعبية البلدية :

المبلغ الاجمالي للتعويضات	التعويض الخاص الشهري للمنصب	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	التعويض الشهري القاعدي	البلديات
77.000 دج	7.000 دج	10.000 دج	60.000 دج	أقل من 10.000 نسمة
88.000 دج	8.000 دج	10.000 دج	70.000 دج	من 10.001 الى 20.000 نسمة
99.000 دج	9.000 دج	10.000 دج	80.000 دج	من 20.001 الى 50.000 نسمة
110.000 دج	10.000 دج	10.000 دج	90.000 دج	من 50.001 الى 100.00 نسمة
121.000 دج	11.000 دج	10.000 دج	100.000 دج	من 100.001 الى 200.000 نسمة
132.000 دج	12.000 دج	10.000 دج	110.000 دج	200.001 نسمة فأكثر

ب - نواب رؤساء المجالس الشعبية البلدية :

المبلغ الاجمالي للتعويضات	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	التعويض القاعدي	الشهري	البلديات
50.000 دج	10.000 دج	40.000 دج		أقل من 10.000 نسمة
60.000 دج	10.000 دج	50.000 دج		من 10.001 الى 20.000 نسمة
70.000 دج	10.000 دج	60.000 دج		من 20.001 الى 50.000 نسمة
80.000 دج	10.000 دج	70.000 دج		من 50.001 الى 100.00 نسمة
90.000 دج	10.000 دج	80.000 دج		من 100.001 الى 200.000 نسمة
100.000 دج	10.000 دج	90.000 دج		200.001 نسمة فأكثر

ج - رؤساء اللجان الدائمة :

المبلغ الاجمالي للتعويضات	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	التعويض القاعدي	الشهري	البلديات
40.000 دج	10.000 دج	30.000 دج		أقل من 10.000 نسمة

المواد 4،5،6 من المرسوم التنفيذي رقم 91/13 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2013 والمحدد لشروط انتداب

¹المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 27 فبراير 2013.-

من 10.001 الى 20.000 نسمة	دج 40.000	دج 10.000	دج 50.000
من 20.001 الى 50.000 نسمة	دج 50.000	دج 10.000	دج 60.000
من 50.001 الى 100.00 نسمة	دج 60.000	دج 10.000	دج 70.000
من 100.001 الى 200.000 نسمة	دج 70.000	دج 10.000	دج 80.000
من 200.001 نسمة فأكثر	دج 80.000	دج 10.000	دج 90.000

د- المندوبون البلديون الخاصون :

البلديات	التعويض القاعدي الشهري	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	المبلغ الاجمالي للتعويضات
أقل من 10.000 نسمة	دج 30.000	دج 10.000	دج 40.000
من 10.001 الى 20.000 نسمة	دج 40.000	دج 10.000	دج 50.000
من 20.001 الى 50.000 نسمة	دج 50.000	دج 10.000	دج 60.000
من 50.001 الى 100.00 نسمة	دج 60.000	دج 10.000	دج 70.000
من 100.001 الى 200.000 نسمة	دج 70.000	دج 10.000	دج 80.000
من 200.001 نسمة فأكثر	دج 80.000	دج 10.000	دج 90.000

2 - بالنسبة لعلاوات أعضاء المجالس الشعبية الولائية :

أ- رؤساء المجالس الشعبية الولائية :

فئة المجالس الشعبية الولائية	التعويض الشهري القاعدي	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	التعويض الشهري الخاص للمنتخب	المبلغ الاجمالي للتعويضات
35 عضوا	دج 70.000	دج 15.000	دج 8.000	دج 93.000
39 عضوا	دج 80.000	دج 20.000	دج 9.000	دج 109.000
43 عضوا	دج 90.000	دج 25.000	دج 10.000	دج 125.000
47 عضوا	دج 100.000	دج 30.000	دج 11.000	دج 141.000
من 51 الى 55 عضوا	دج 110.000	دج 40.000	دج 12.000	دج 162.000

ب - نواب رؤساء المجالس الشعبية البلدية :

فئة المجالس الشعبية الولائية	التعويض الشهري القاعدي	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	المبلغ الاجمالي للتعويضات

35 عضوا	60.000 دج	15.000 دج	75.000 دج
39 عضوا	70.000 دج	20.000 دج	90.000 دج
43 عضوا	80.000 دج	25.000 دج	105.000 دج
47 عضوا	90.000 دج	30.000 دج	120.000 دج
من 51 الى 55 عضوا	100.000 دج	40.000 دج	140.000 دج

ج - رؤساء اللجان الدائمة :

فئة المجالس الشعبية الولائية	التعويض الشهري القاعدي	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	المبلغ الاجمالي للتعويضات
35 عضوا	60.000 دج	15.000 دج	75.000 دج
39 عضوا	70.000 دج	20.000 دج	90.000 دج
43 عضوا	80.000 دج	25.000 دج	105.000 دج
47 عضوا	90.000 دج	30.000 دج	120.000 دج
من 51 الى 55 عضوا	100.000 دج	40.000 دج	140.000 دج

- جدول يتضمن تعويضات إضافية خاصة بالمنطقة للأعضاء الدائمين بالمجالس البلدية

تصنيف البلديات	رئيس المجلس الشعبي البلدي	نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي	المندوبون البلديون الخاصون
الجموعة أ الجموعة الفرعية أ-1	15.000 دج	10.000 دج	10.000 دج
الجموعة أ الجموعة الفرعية أ-2	13.000 دج	9.000 دج	9.000 دج
الجموعة أ الجموعة الفرعية أ-3	12.000 دج	8.000 دج	8.000 دج
الجموعة ب الجموعة الفرعية ب-1	11.000 دج	7.000 دج	7.000 دج
الجموعة ب الجموعة الفرعية ب-2	10.000 دج	6.000 دج	6.000 دج
الجموعة ب الجموعة الفرعية ب-3	9.000 دج	5.000 دج	5.000 دج

المجموعة ج المجموعة الفرعية ج-1	8.000 دج	4.000 دج	4.000 دج
المجموعة ج المجموعة الفرعية ج-2	7.000 دج	3.000 دج	3.000 دج
المجموعة ج المجموعة الفرعية ج-3	6.000 دج	2.000 دج	2.000 دج

ويرى البعض أن المشرع قد قام بمراعاة مجموعة من العوامل والمميزات بالنسبة لمنح وتعويزات المجالس الشعبية البلدية فهناك عوامل تتعلق بممارسة المهمة، وعوامل تتعلق بالموقع الاستراتيجي لكل بلديات الوطن، بحيث منح لهم مبلغ مالي إضافي وذلك من أجل ممارسة المهمة التمثيلية، ودفع هؤلاء المنتخبين لممارسة مهامهم المتعلقة بالتسيير، وهو شبيه بالنظام المتبع في الوظيفة العمومية بحيث تختلف المبالغ المالية التي تمنح للموظفين الذين يشتغلون في إدارة في الجنوب والهضاب العليا عن الموظفين الذين يشتغلون في المناطق الداخلية والمناطق الساحلية، وبشكل عام نظم المشرع الجانب المالي لأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية حسب ثلاثة نقاط :

1- طبيعة المنصب.

2- طبيعة عدد أعضاء المجالس المحلية.

3- طبيعة الموقع الاستراتيجي للمجالس المحلية¹.

وعندما تكون العلاوة الشهرية المقررة طبقا للمادتين 4 و 5 من المرسوم التنفيذي 91/13 أقل من الراتب أو الأجر الذي يتقاضاه المنتخب في منصب عمله الأصلي، فإن العلاوة المدفوعة ينبغي أن تكون موافقة للراتب الشهري الذي يتقاضاه في منصب عمله الأصلي قبل انتخابه².

ويلاحظ أن هذه التعويضات تعتبر من ضمن النفقات الإلزامية التي يستوجب على ميزانتي الولاية والبلدية التكفل بها طبقا للمادة 9 من المرسوم التنفيذي 91/13، وفي حالة عدم التمكن من تغطية النفقات الخاصة بنواب المجالس الشعبية البلدية والولاية أو رؤساء اللجان الدائمة، فإنه يتعين على الجماعة المحلية المعنية طلب إعانة من السلطة العليا لتغطية هذه النفقات.

¹ - بلغا بلال تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية، مرجع سابق، ص 83.

² - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 91/13 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2013 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم.

وينبغي إجراء مداولة المتعلقة بطلب الإعانة مرفقة برأي الوالي و إرسال ملف طلب الإعانة إلى الوزير المكلف بالداخلية لاتخاذ القرار، وفي حالة الموافقة تحصل الجماعة المعنية على هذه الإعانة، والتي تخصص لموازنة ميزانيتها، وهذا ما تضمنته المادة 10 من المرسوم 91/13¹.

والملاحظ من خلال المادة 10 أنها تحدثت فقط عن إمكانية طلب الإعانة الخاصة بالنواب الدائمين ورؤساء اللجان دون ذكر رئيس المجلس الشعبي البلدي والمندوبين رغم أنهم يتقاضون علاوات مرتفعة ولعل المشرع أسقطهم على سبيل السهو.

ويلاحظ أيضا أن المشرع قد استهدف من منح هذه العلاوات عدم تأثر المنتخبين المحليين من الناحية المالية، وفي نفس الوقت عدم جعل المهمة الانتخابية وسيلة للتربح، وقد استحسن البعض هذه الخطوة التي قام المشرع وذلك بجعل النظام التعويضي الخاص بالمنتخب المحلي يتلاءم مع منتخب غايته تمثيل المواطنين والسعي لخدمتهم، كما أن مقابل العضوية يجذب ذوي الكفاءات والخبرة لتولي العضوية ضمن المجالس الشعبية المحلية، ويحفزهم على العمل بها وهذا ما يؤدي الى تحقيق الكفاءة الإدارية².

وتقوم الهيئة المستخدمة بدفع أجر المنتخب غير الدائم مقابل الوقت المخصص لأداء العهدة ولا يمكن للتوقف عن العمل هذا أن يكون سببا في فسخ علاقة العمل من طرف الهيئة المستخدمة، كما يستفيد المنتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني طوال الفترة المخصصة لعهدته الانتخابية، وبالنسبة للمنتخب غير الدائم في المجلس الشعبي الولائي فإن الدولة هي من تقوم بدفع أجره³.

وبهذا يكون المشرع قد وسع من فئة المنتخبين الذين لهم حق التفرغ بصفة تامة لأداء التمثيل والمستفيدة من الانتداب من أجل القيام بمهامهم، وذلك على خلاف قانون البلدية رقم 08/90 والولاية 09/90 الأمر الذي يضاعف الجهود أكثر من أجل الانشغال و الاهتمام بالشؤون المحلية، كما أن المرسوم التنفيذي 91/ 13 قد رفع من قيمة التعويضات والعلاوات الممنوحة للمنتخبين المحليين، وهو أمر إيجابي من شأنه التحفيز على الالتحاق وتولي العضوية في المجالس الشعبية المحلية⁴. كما يستفيد رؤساء المجالس الشعبية البلدية ونوابهم والمندوبون

¹ - المادتين 9 و 10 من المرسوم التنفيذي 91/ 13 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم.

² - يدر منال، مبدأ لتمثيل في المجالس المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 122.

³ - المادة 38 الفقرة 3 من القانون 10/11، والتي تقابلها المادة 39 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

⁴ - بلغالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 65.

البلديون من تعويض يسمى بتعويض المنطقة، والمحدد على أساس التصنيف المتضمن في المرسوم التنفيذي 93/130 والخاص بضبط قائمة المناطق التي تخول الحق في تعويض المنطقة¹.

ثانيا: الضمان الاجتماعي والتقاعد

بالإضافة إلى الحقوق المالية المذكورة أعطى المشرع امتياز آخر للمنتخب المحلي يتمثل في حقه في الحصول على التأمين الاجتماعي، من خلال الضمان الاجتماعي له، وكذلك حقه في التقاعد، وهذا ما أشارت إليه المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91/13 حيث تنص "يظل المنتخبون المحليون المذكورون في المادتين 4 و5 من هذا المرسوم خاضعين في مجال الضمان الاجتماعي والتقاعد، لأحكام النظام الذي كانوا ينتسبون له عند تاريخ انتخابهم .

وفي هذه الحالة تكون الاشتراكات في مجال الضمان الاجتماعي والتقاعد التي تقع على عاتق كل من المنتخب والجماعة المحلية مساوية للاشتراكات المنجزة على أساس الراتب أو الأجر في منصب العمل الأصلي". وقد أقر المشرع هذا الحق إدراكا منه لأهميته، ومدى تأثيره على نشاط المنتخبين المحليين، وقيد ميز بين المنتخبين المحليين الدائمين الذي كانوا خاضعين لأحكام نظام الضمان الاجتماعي قبل انتخابهم حيث يخضعون للنظام الذي كانوا منتسبين له من قبل انتخابهم، أما الذين كانوا غير خاضعين للضمان الاجتماعي قبل انتخابهم فإنهم يخضعون للنظام العام الاجتماعي ومعاش التقاعد، وهذا ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم 91/13 حيث تنص على أنه "ينتسب المنتخبون المحليون المستفيدون من العلاوات المنصوص عليها في المادتين 4 و5 من هذا المرسوم، الذين لا يشملهم الضمان الاجتماعي عند مباشرة مهامهم إلى النظام العام للضمان الاجتماعي، ومعاش التقاعد المنصوص عليهما في القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل. وفي هذه الحالة تحتسب الاشتراكات على أساس العلاوة المذكورة أعلاه".

ويلاحظ أن المشرع قد أغفل ذكر المنتخب المحلي غير الدائم، والذي لم يخضع لأحكام الضمان الاجتماعي قبل انتخابه، لكنه سرعان ما تدارك هذه المسألة حيث صدرت التعليمات الوزارية المشتركة رقم 06 المحددة لكيفية تطبيق المرسوم التنفيذي 91/13 والتي ذكرت أن هذا الحق يكون للمنتخبين الذين لا يشملهم الضمان الاجتماعي حيث نصت "...يخضع المنتخبون المحليون الذين لا يشملهم الضمان الاجتماعي عند مباشرة

¹ - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 93/130 المؤرخ في 14 يونيو 1993 المتضمن ضبط قائمة المناطق التي تخول الحق في تعويض المنطقة المنصوص عليه في المرسوم رقم 82/183 المؤرخ في 15/05/1982 والمتعلق بكيفيات حساب تعويض المنطقة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 40. المؤرخة في 16/06/1993.

مهامهم، والمنتخبون المحليون غير الأجراء قبل انتخابهم (المهن الحرة ، التجار) للنظام العام للضمان الاجتماعي ومعاش التقاعد"¹.

وبالنسبة للمنتخبين المتواجدين في حالة تقاعد قبل انتخابهم يمكنهم الجمع بين منحة التقاعد والتعويضات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 91/13، حيث لا يمنع الأخير هذا الجمع، وفي هذه الحالة يخضع صرف هذه التعويضات إلى نفس القواعد المتعلقة بالاقتطاعات القانونية، والمتمثلة في اقتطاع الضمان الاجتماعي والضريبة على الدخل الإجمالي².

ثالثا: ضمان العودة إلى المنصب.

للمنتخبين الدائمين الحق في الرجوع إلى المنصب بعد نهاية فترة الانتداب والمرتبطة بالعهد الانتخابية، حيث يتم إعادة إدماجهم من طرف الهيئة المستخدمة الأصلية التي كانوا يزاولون نشاطهم فيها قبل انتخابهم حيث تنص المادة 138 من الأمر 03/06 المؤرخ في 03/06 على أنه "يعاد إدماج الموظف في سلكه الأصلي، عند انقضاء مدة انتدابه بقوة القانون ولو كان زائدا عن العدد" حيث يوجد المنتخبون الدائمون في وضعية انتداب بقوة القانون طبقا للمادة 134 من الأمر 03/06³.

رابعا: الحق في الحماية.

لقد أقر المشرع مسؤولية البلدية عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية وذلك أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة، وقد أعطى قانون البلدية الحق في رفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد من قام بارتكاب الخطأ الشخصي مطبقا بذلك النظام العام للمسؤولية الإدارية عن الخطأ الشخصي⁴.

وقد وفر هذا القانون أيضا الحماية للمنتخبين من التهديدات، أو الاهانات، أو القذف التي يمكن أن يتعرضوا لها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة⁵.

¹ - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 148، 149.

² - يدر منال، مبدأ لتمثيل في المجالس المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 124.

³ - المادتين 134، 138 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

⁴ - المادة 144 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، و التي تقابلها المادة 140 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

⁵ - المادة 146 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية، و التي تقابلها المادة 139 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

كما ضمن المشرع تغطية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تقع لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ونواب الرئيس والمندوبين البلديين، والمنتخبين أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة، وعندما يتعرض المنتخب إلى ضرر مادي ناجم عن ممارسة الوظيفة أو بمناسبة، تكون البلدية ملزمة بإجراء مداولة ليتم التعويض المستحق على أساس عادل ومنصف، وللبلدية الحق في الرجوع على المتسببين في وقوع هذه الأضرار¹.

وإن كان المشرع قد وفر الحماية المدنية للمنتخبين، إلا أنه لم يتطرق للحماية الجنائية، فمسألة الحصانة والتي تعني الإعفاء من شيء قد يقع فيه المستفيد منها فلا يظالمه، أو هي مجموعة الامتيازات الممنوحة لأعضاء بغرض تحقيق استقلاليتهم عند تأديتهم لمهامهم.

وعلى خلاف التشريع الجزائري ذهبت بعض التشريعات الأخرى على غرار القانون الإنجليزي إلى إعطاء بعض الحصانات لأعضاء المجالس المحلية بخصوص أعمالهم ومناقشتهم داخل المجلس، واستثنى مسؤوليتهم عن الجرائم المتعلقة بالسب، وإساءة السمعة.

كما أعطى التشريع المصري ضمانات كافية لممارسة واجبات العضوية، حيث قام بضمان عدم مساءلة عضو عن آرائه وأقواله، و ألزم بضرورة إخطار المجلس الشعبي المحلي قبل اتخاذ اجراءات جنائية أو تأديبية ضد أي عضو من أعضائه خلال الثمانية والأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ انعقادها.

ولالإشارة فإن البعض يعارض هذه الحصانة كونها تتنافى مع مبدأ المساواة أمام القانون، ويرون ضرورة أن يتوافق القانون الجنائي والإجراءات الخاصة بالمتابعة مع مبادئ العدالة، والضمانات القانونية والحقوقية لجميع المواطنين، وذلك حتى لا تمنح للمنتخب الحماية على الأعمال الناتجة عن عدم تبصره.

وبالمقابل هناك من يرى أن الحصانة القانونية للمنتخبين توفر لهم الحماية اللازمة والشاملة، كما تهدف إلى ترقية دورهم على اعتبار أنهم ممثلين للدولة على المستوى المحلي².

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي قام بوضع حماية قضائية خاصة بالمنتخبين المحليين في إطار ما يسمى بالحماية الوظيفية (protection fonctionnelle) للأعوان العموميين وذلك على ثلاث صور :

1- حالة أن يكون المنتخب المحلي ضحية حادث أثناء ممارسة وظائفه.

2 - عندما يتعرض المنتخب المحلي أو أقاربه إلى عمليات عنف بصفته منتخب محلي.

¹ - المادة 148 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، والتي تقابلها المادة 138 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

² - يدر منال، مبدأ لتمثيل في المجالس المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 125، 126.

3- عندما يكون المنتخب المحلي محل متابعة (مدنية أو جزائية) لقيامه بارتكاب أفعال مرتبطة بممارسة مهامه الانتخابية، أو عندما يكون التسيير المحلي مراقب من طرف الغرفة الجهوية للمحاسبة. و تركز الحماية القضائية لهذه الحالات على الأحكام الموجودة في القانون العام للجماعات الإقليمية، غير أنه ترك المسائل التفصيلية للقضاء.

فبالنسبة للصورة الأولى والمتمثلة في حالة أن يكون المنتخب المحلي ضحية حادث أثناء ممارسة وظائفه فإنه يقع على البلديات والجهات والمقاطعات مسؤولية تحمل الأخطار الناجمة عن الأحداث التي يتعرض لها المنتخبون المحليون، وذلك أثناء عهدتهم الانتخابية.

و قد قام المشرع الفرنسي بتحديد الوظائف التي تكون موضوع الحماية القضائية، فعلى سبيل المثال بالنسبة للمراكز على مستوى البلدية فإننا نجد كل من رئيس البلدية ونوابه، ورئيس المندوبية الخاصة، أما باقي أصناف الجماعات الإقليمية فيستفيد من تلك الحماية القضائية مجموع الأعضاء المنتخبين المحليين لكن هؤلاء الأعضاء يتم ضمان الحماية لهم بشروط سواء كان ذلك أثناء حضورهم الجلسات الخاصة بالمجالس المنتخبة، أو اجتماعات اللجان، أو اجتماعات مجالس الإدارة مثل المجالس المتعلقة بالنشاط الاجتماعي على مستوى البلديات على اعتبار عضويتهم فيها.

ونظرا لعدم تحديد القانون كل حالات الضمانات القضائية لهؤلاء الأعضاء، تولى القاضي الإداري عملية تفسير وبصفة واسعة تكييف الوظائف التي من شأنها أن تكون موضوع حماية قضائية نظرا لما يمتلكه من اختصاصات واسعة في هذا المجال¹.

وتلتزم الجماعات المحلية في فرنسا بمسؤولية تنفيذ الأحكام الصادرة في حق بعض المنتخبين المحليين التابعين لها، كحالات تعرضهم إلى إرهابات بدنية أو معنوية، تمنع قيامهم بالمهام والصلاحيات الانتخابية خلال فترة العهدة الانتخابية، أو أضرار مادية مست الأملاك الخاصة بهم.

أما الصورة الثانية والمتمثلة في الحماية القضائية للمنتخب المحلي و أقاربه من عمليات العنف فيتمثل الأشخاص الذين يكونون محلا للحماية في كل من رئيس البلدية، رئيس و أعضاء المجلس الجهوي والمنتخبين المحليين المعوضين من طرف رئيس البلدية، وكذا نواب رؤساء المجالس الجهوية، من أخطار العنف والتهديد بسبب قيامهم بالمهام المسندة والملقاة على عاتقهم، وتمتد هذه الحماية حتى لأزواجهم وأطفالهم وكذلك أقاربهم المباشرين.

¹ - شويح بن عثمان، حقوق وحرية الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، مرجع سابق، ص 318، 319.

وبالنسبة للصورة الثالثة والمتمثلة في حالة عندما يكون المنتخب المحلي محل متابعة قضائية سواء كانت مدنية أو جزائية بسبب الأعمال المتعلقة بعهدته الانتخابية أو كان تسييره مراقب من طرف الغرفة الجهوية للمحاسبة وهذا الأمر من اختصاص هذه الأخيرة، حيث تقوم بفحص الملفات الإدارية والمالية لهذه الجماعات ومؤسساتها المختلفة¹.

و تقوم أيضا بتقدير مدى صحة عقود الجماعات المحلية المتعلقة بالتسيير في المجال الاقتصادي، وتقييم نتائج التسيير، ومقارنتها مع الأهداف التي سطرها هذه المجالس، وفي هذه الحالة يجب على الأمر بالصرف تقديم كل الوثائق لتبرير سياسة تسييره لتلك الجماعة المحلية.

وقد وسع المشرع الفرنسي من نطاق هذا الضمان، ليصل إلى حد مساءلة مسؤولي الجماعات المحلية السابقين والذين أئتمروا بعهدتهم الانتخابية، وذلك لتبرير تسييرهم للجماعات المحلية سابقا، وهذه الغرف الجهوية تعتبر آلية قانونية لمراقبة الحسابات المالية للجماعات المحلية قبل إحالة الملفات للجهات القضائية المختصة².

خامسا : الحق في الغياب بالنسبة للأعضاء غير الدائمين في المجالس المحلية

لقد أقر المشرع لهذه الفئة ضمانات، حتى يتمكن من التوفيق بين وظيفته وممارسة العهدة الانتخابية، حيث ألزم الهيئات المستخدمة بالسماح لمستخدميها الأعضاء في المجالس المحلية بالغياب عن عملهم الأصلي، وذلك بغرض قيامهم بمهامهم التمثيلية وفي هذا الإطار تنص الفقرة الأولى من المادة 38 من القانون 10/11 على أنه "يجب على المستخدمين منح مستخدميهم الأعضاء في مجلس شعبي بلدي الوقت الضروري لممارسة عهدتهم الانتخابية.

يعتبر الاستدعاء لأشغال المجلس ودورات التكوين المنظمة لصالح المنتخبين مبررا للغياب مع مراعاة أحكام المادة 76 من هذا القانون

يدفع المستخدم أجر المنتخب غير الدائم مقابل الوقت المخصص لأداء العهدة، ولا يمكن أن يشكل التوقف عن العمل المنصوص عليه في هذه المادة سببا لفسخ عقد العمل من طرف المستخدم..."³، ونفس الأمر نصت عليه المادة 39 من قانون الولاية رقم 07/12 حيث منحت هذه الضمانات للأعضاء غير الدائمين للمجالس الشعبية الولائية .

¹ - شويح بن عثمان، حقوق وحرمان الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، مرجع سابق، ص ص 320،321.

² - المرجع نفسه، ص ص 321، 322.

³ - المادة 38 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، والتي تقابلها المادة 39 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

ونلاحظ من خلال الفقرة الأولى من المادة 38 من القانون 10/11 أن المشرع قد أعطي الحق بالنسبة للعضو غير الدائم في التغيب لأسباب تتعلق بمزاولة العهدة الانتخابية في المجالس الشعبية البلدية، واعتبر سبب ممارسة المهام التمثيلية مبررا مقبولا للغياب، بالإضافة إلى أنه جعل فترة غيابه مدفوعة الأجر، وهذا خلافا لأحكام قانون الوظيفة العمومية التي تجعل من الغياب المبرر غير مدفوع الأجر بالنسبة للموظف العام، ما يدل عن الاهتمام الذي يحظى به المنتخب المحلي.

وحسنا فعل المشرع، ذلك أن هذه الضمانات تجعل المنتخب المحلي يمارس عمله بالتوفيق مع مهامه الانتخابية، بشكل فيه أريحية ذلك أن القيام بالمهام الانتخابية تستدعي الوقت اللازم والضروري للقيام بها، كما أن منح العضو الترخيص بالغياب للممارسة هذه المهام احتفاظه بالأجر يحفز على الالتحاق بعضوية المجالس الشعبية المحلية بما يضمن توفير فغات لها خبرة في مجال التسيير الإداري بهذه المجالس، وإبداء آرائها وصنع السياسات والقرارات المحلية التي تعود بالنفع على المواطن المحلي.

الفرع الثاني: الالتزامات التي تقع على أعضاء المجالس الشعبية المحلية

إن كان المشرع قد وضع العديد من الامتيازات لأعضاء المجالس الشعبية المحلية كالحق في التعويضات المالية المرتبطة بالمهام التمثيلية، والحق في الضمان الاجتماعي، والتقاعد، وغيرها من الحقوق، في سبيل تقوية مكانة المنتخبين المحليين وتشجيعهم على الانخراط في عضوية المجالس الشعبية المنتخبة قصد التكفل الأمثل باحتياجات ومتطلبات المواطنين المحليين، لكنه في المقابل وضع مجموعة من الالتزامات على عاتق هؤلاء المنتخبين لضمان تمثيل حقيقي وفعال من شأنها الرفع من مستوى وأداء الجماعات المحلية، وتمثل هذه الالتزامات التي وضعها المشرع بالخصوص في التفرغ لأداء المهام المتعلقة بالتمثيل بالنسبة للأعضاء الدائمين (أولاً)، والالتزام بالتصريح بالامتلاكات (ثانياً) والالتزام بالتكوين وتحسين المستوى (ثالثاً)، والالتزام رئيس المجلس الشعبي البلدي على الإقامة بإقليم البلدية (رابعاً).

أولاً : تفرغ المنتخبين الدائمين بالمجالس المحلية للمهام التمثيلية

بالنظر إلى حجم المهام والمسؤوليات التي تلقى على عاتق المنتخبين المحليين، والتي تتطلب تكريس الوقت والجهد اللازمين لضمان أداء تمثيلي أفضل، واستبعاد كل ما يتعارض مع أداء مهامهم بشفافية ونزاهة، قد أدى بالمشرع إلى التدخل وضبط عمل المنتخبين المحليين حتى لا يتعارض مع طبيعة مهامهم الانتخابية، وذلك من

خلال إقرار التزام تفرغ المنتخب المحلي لوظائفه ومهامه التمثيلية، نظرا لأهميتها البالغة من جهة، ومن جهة ثانية تشكل المهمة الوحيدة التي يتحمل مسؤوليتها أمام ناخبيه والحزب السياسي الذي ينتمي له والمجلس في حد ذاته¹. ويجد هذا الالتزام الملقى على عاتق العضو الدائم في المجالس الشعبية البلدية أساسه القانوني في نص المادة 72 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، حيث أكدت الفقرة الأولى من هذه المادة على تفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي لممارسة عهده الانتخابية، كما نصت المادة 63 الفقرة الأولى من القانون 07/12 المتعلق بالولاية على تفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة لممارسة عهده².

كما تنص المادة 69 من القانون 07/12 على أنه "يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة بصفة تامة لعدتهم الانتخابية

يتم انتداب المنتخبين المذكورين أعلاه، بصفة دائمة من أجل أداء مهامهم....."³.

لكن لا يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي العضو الدائم الوحيد إنما هناك أعضاء دائمين آخرين في المجلس وهم نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي ورؤساء اللجان البلدية الدائمة والمندوبين البلديين، وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 91/13 في الفقرة الثانية والثالثة حيث تنص "...يعين النواب الذين يمكنهم مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة ورؤساء اللجان الدائمة كأعضاء دائمين بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار من الوالي..."

وبالنسبة للمجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي تنص الفقرة الثالثة من نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 91/13 على أنه " يعين النواب الذين يمكنهم مساعدة رئيس مجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة ورؤساء اللجان الدائمة كأعضاء دائمين بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية"⁴.

وما يلفت الانتباه في المادة الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي هو عدم ذكر المندوبين البلديين ضمن الأعضاء الدائمين رغم أنهم يمارسون مهام التمثيلية بشكل دائم ويتقاضون التعويضات المتعلقة بمهامهم التمثيلية ولعل المشرع قد أسقطهم سهوا بما أنه أقر لهم المنح والتعويضات التي يأخذها الأعضاء الدائمين الآخرين لا سيما رؤساء اللجان.

¹ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 203.

² - المادة 72 الفقرة الأولى من القانون 10/11، والتي تقابلها المادة 63 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - المادة 69 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

⁴ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 91/13 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم.

و إن كان الأعضاء الدائمون يتفرغون بشكل مستمر طيلة عهدتهم الانتخابية، فإن باقي الأعضاء غير الدائمين يبقون ممارسين لمهامهم الاعتيادية، بالإضافة إلى مهامهم الانتخابية، وذلك عبر تقرير ضمانات لهم كإلزام المشرع بمنحهم الوقت الضروري من طرف الهيئة المستخدمة التي ينتمون لها.

ونظرا لما يمثله التمثيل المحلي من أهمية بالغة، ووجوب التفرغ للمهام الانتخابية، ومن أجل ضمان استمرار سير المرفق ألزم المشرع استخلاف العضو عند فقدانه صفة العضوية، وذلك من أجل عدم إبقاء الدائرة الانتخابية بدون تمثيل¹.

وبالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية نصت المادة 41 على الاستخلاف وذلك في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، فإنه يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي².
وبالنسبة لنواب الرئيس يكون استخلافهم بنفس طريقة اختيارهم وذلك في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو المنع القانوني في أجل خمسة عشرة (15 يوما) على الأكثر³.

أما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى أو المستقيل أو المتخلى عن المنصب أو محل مانع قانوني يكون خلال عشرة (10 أيام) على الأكثر⁴.

وينبغي أن نشير من جانبنا إلى أن النصوص المذكورة هذه تحتاج إلى تعديل على اعتبار القانون المتعلق بانتخاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية، و الموضح في قانون البلدية قد تم تعديلها بموجب الأمر رقم 21/ 13 المؤرخ في 31 أوت 2021 المعدل والمتمم لبعض أحكام القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، فبالنسبة لمسألة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي لم تصبح مثل السابق متمثلة في اختيار متصدر القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات طبقا للمادة 65 من قانون البلدية قبل التعديل، إنما أصبحت طبقا 4 من القانون 13/21 المذكور، وذلك في أن مترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون من القائمة الحائزة على أغلبية المقاعد. وكذلك الأمر الثاني الذي يثير اشكالا بالنسبة للأعضاء العاديين بالمجلس حيث لم يصبح طبقا للقانون 01/21 المتعلق بالانتخابات ترتيب المقاعد بناء على الترتيب في القائمة بل الترتيب أصبح بناء على الأصوات التي حصل عليه المترشح طبقا لنظام التمثيل النسبي، وذلك بالتصويت على القائمة المفتوحة على أساس تفضيلي دون مزج.

¹ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية بالجزائر، مرجع سابق، ص ص 203، 204.

² - المادة 41 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، والتي تقابلها المادة 41 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - المادة 70 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

⁴ - المادة 71 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

هذه التعديلات تستوجب لزوما إعادة النظر في مواد قانون البلدية الحالي، حتى تتلائم مع نمط الانتخاب الحالي الذي اتبعه المشرع الجزائري.

وبالنسبة لاستخلاف أعضاء المجالس الشعبية الولائية نصت على ذلك المادة 41 من القانون 07/12 على أنه "في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة " وكذلك نرى من جانبنا ضرورة تعديل هذه المادة بما يتوافق مع النظام الخاص بانتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية، والقائم على نظام التمثيل النسبي بالتصويت التفضيلي على القائمة المفتوحة دون مزج المنصوص عليه بموجب الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

أما بالنسبة لاستخلاف رئيس المجلس الشعبي الولائي فقد نصت عليه المادة 66 من القانون 07/12 حيث نصت على أنه "يستخلف رئيس المجلس الشعبي الولائي المتوفى أو المستقيل أو المعفى أو الذي يكون محل مانع قانوني أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية في أجل ثلاثين 30 يوما حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59 أعلاه".

ثانيا : الالتزام بالتصريح بالامتلاكات.

قصد ضمان الشفافية المالية في الحياة السياسية بصورة عامة وشفافية العهدة الانتخابية المحلية بصورة خاصة، وحرصا على ضمان الامتلاكات العمومية وحماية للأعضاء المجالس الشعبية المحلية، أوجب المشرع هؤلاء بالتصريح بامتلاكاتهم خلال الشهر الذي يلي تاريخ بداية عهده الانتخابية، على أن يقوم بتحديد التصريح عند كل زيادة معتبرة في ذمته المالية وذلك بنفس الشكل والكيفية التي تم بها التصريح الأول¹.

ويقصد بالامتلاكات الموجودات بكل أنواعها، سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها². و يلاحظ أن هذا القانون وحرصا منه على حماية الامتلاكات العمومية، و تعزيزا للتدابير الوقائية المتعلقة بحماية هذه الأملاك قد وسع في مفهوم الموظف العام، حيث عرف الموظف العمومي على أنه :

¹ - المادة 4 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006.

² - المادة 2 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

"- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في حالة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
-موظف عمومي أجنبي : كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي سواء كان معينا أو منتخبا، وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية.

-موظف منظمة دولية عمومية : كل مستخدم دولي أو كل شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها¹.

فمن خلال هذه المادة اعتبر المشرع المنتخبين لدى المجالس الشعبية المحلية موظفين عموميين يسري عليهم هذا القانون، رغم أنهم جاءوا عن طريق الانتخاب، ومهامهم أو وظائفهم مؤقتة وغير دائمة ترتبط بفترة العهدة الانتخابية.

ويكون التصريح بممتلكات رؤساء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ويكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر².

وضمانا لمزاولة مهامه بشكل نزيه، ألزم المشرع الموظف العمومي بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة، أو كان من شأن ذلك التأثير على ممارسته لمهامه بشكل عادي³.

وقد أورد المشرع جزاءات على عدم التصريح أو التصريح الكاذب، حيث يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من 50.000 دج الى 50.000 دج كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح

¹ - المادة 2 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

² - المادة 6 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

³ - المادة 8 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

بممتلكاته، ولم يتم بذلك عمدا بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الالتزامات التي يفرضها عليه القانون¹. كما يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات، وبغرامة من 200.000 دج الى 1.000.000 دج، كل موظف لا يمكنه تقديم تبرير معقول على الزيادة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمدخيله المشروعة². كما تعاقب المادة 43 من القانون رقم 01/06 بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات، وبغرامة من 200.000 دج الى 1.000.000 دج، كل شخص أخفى عمدا كلا أو جزءا من العائدات المتحصل عليها من إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون³.

ثالثا: الالتزام بمتابعة التكوين وتحسين المستوى.

يتطلب تسيير المجالس الشعبية المحلية توفر مستوى مقبول من الثقافة السياسية، وإماما أكبر بالوظيفة الانتخابية، وهذا ما يمنح التمثيل الشعبي المعاني السامية، كما يزيد من فعالية المجالس المنتخبة في التكفل بانشغالات المواطنين في إطار من الالتزام بالقانون والشفافية.

وما يلاحظ في هذا الإطار هو افتقار المنتخبين المحليين لقدرة ولو مقبول من الكفاءة، بالإضافة إلى عدم معرفتهم الأهداف الحقيقية وراء تقلدهم للوظيفة الانتخابية، والمتمثلة في النهوض بالتنمية المحلية على قاعدة التوافق في اتخاذ القرارات، الأمر الذي انعكس سلبا على القرارات المتخذة على المستوى المحلي، إذ تفتقر للتنسيق اللازم وكذلك وجود أحادية في التسيير⁴.

ولقد أثبتت التجارب العملية بأن نسبة كبيرة من المنتخبين المحليين لا تتمتع بمستوى معرفي ورغم ذلك تقلدت المسؤولية مستغلة بذلك النصوص القانونية التي لم تشترط مستوى علمي معين⁵، و إدراكا من المشرع لأهمية التكوين وأثره على أداء المجالس الشعبية المحلية فقد ألزمت المادة 39 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية الأعضاء المنتخبين بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه⁶.

¹ - المادة 36 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

² - المادة 37 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

³ - المادة 43 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

⁴ - عيادي عبد الكريم، أثر تكوين المنتخبين المحليين في ترقية أداء الادارة الاقليمية في الجزائر -دراسة حالة بلدية ورقلة -، مذكرة لنيل شهادة ماجستير

، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015/ 2016، ص83.

⁵ - بلعالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 72.

⁶ - المادة 39 من القانون 10 /11 المتعلق بالبلدية.

ويعرف التكوين على أنه عملية إعداد وتحضير الفرد لمنصب تسيير و إشراف بحيث ينتج عن ذلك توفره على رصيد معرفي يؤهله للإبداع في أداء مهامه والعمل علة تطوير قدراته، على اعتبار أن عملية التعلم تحدث تغييرا على سلوك الفرد سواء تعلق الأمر بالممارسة أو الخبرة، وكذا تكييفه مع الوضع الجديد في ظروف جديدة قصد النهوض بالطاقات وتحسين الأداء وزيادة الفاعلية والاستمرارية.

1- أساليب تكوين المنتخبين المحليين :

تتعدد أساليب التكوين الخاصة بتكوين المنتخبين المحليين ويمكن إجمالها في ما يلي:

المحاضرة : هي عبارة عن حديث مكتوب أو غير مكتوب يقدمه فرد لمجموعة ما، وقد يتبع هذا الحديث نقاش وقد لا يتبعه، وتعتمد مسألة نجاح المحاضرة على شخص المحاضر ومقدار براعته في تنظيم أفكاره وآراءه وكيفية عرضها على مستمعيه.

المناقشة : وهي مجموع الأفكار والآراء وتفاعلها بين مجموعة من الأشخاص بقصد الكشف عن جوانب موضوع يهتم بدراسة أعضاء الجماعة، وتساعد على العمل الجماعي واحترام أفكار وآراء الغير.

العصف الذهني : يتم عن طريق تقديم موضوع أو مشكلة على المتكويين من أجل إيجاد حل مناسب لها، وذلك تشجيعا على توليد الأفكار وعلى الابتكار.

الندوة : ويتم فيها مناقشة موضوع واحد على عدة محاور من طرف أشخاص متخصصين، بحيث يكون هناك مشكلة معينة تمثل محور الندوة، ويتم عرض وجهة نظر كل متحدث على حدى.

دراسة حالة : وتتضمن اختبارا تفصيليا لوضع محدد قد يكون حقيقيا أو افتراضيا، ويقوم المتكويين في هذا الإطار بدراسة حالة ما تكون موزعة من القائد إذا كانت قصيرة، وإذا كانت طويلة فإن القائد يقوم بتقسيم المتكويين إلى مجموعات صغيرة.

المحاكاة : وذلك من خلال إيجاد جو تدريب قريب من الواقع، وهو أسلوب يسمح بتطبيق النظريات والمبادئ بشكل علمي ويستعمل لتدريب المتكويين على المهارات الحركية والتقنية.

الزيارات الميدانية : وهي تلك الجولات التي لها تخطيط لمكان خارج نطاق مكان التكوين الأساسي، وذلك قصد توفير المشاهدة المباشرة للعمليات والمواقف التي لا يمكن نقلها أو توفير مثلها في مكان التكوين¹.

¹ - حاجي نذير و درويش جمال، أثر تكوين المنتخبين المحليين على أداء التنموي للبلديات في الجزائر، مجلة صوت القانون، المجلد 07 ، العدد، 03، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2021، ص ص 1443،1444.

2 - أثر تكوين المنتخبين المحليين على أداء الجماعات المحلية .

إن مسألة تكوين المنتخبين المحليين هي مسألة في غاية الأهمية ذلك أن تفعيل اللامركزية الإدارية، والنهوض بمسألة التنمية، والتي تعتبر المطلب الأساسي للسكان المحليين، حيث لن تتأتى ولن تكتمل إلا من خلال إيجاد تكوين نوعي للأعضاء حيث يمكنهم من التعامل مع التحديات المحلية، وكذلك يمكنهم من التسيير الأمثل للموارد المحلية، فالتكوين السليم ينعكس إيجابا على إدارة العملية التنموية بنوع من الكفاءة¹.

وقد عملت وزارة الداخلية خلال سنة 2018 على تنظيم دورات تكوينية للمنتخبين المحليين تخص مجال الصفقات العمومية، وتسيير الموارد البشرية، الحالة المدنية، أدوات التعمير، النظافة، المالية المحلية، الاتصال، برامج التنمية المحلية، مخططات تنظيم التدخلات والإغاثة، التضامن بين البلديات، المنازعات الإدارية، الديمقراطية التشاركية، وكل المجالات المرتبطة بتسيير الجماعات المحلية، وذلك بغرض الرفع من قدرات و أداء المنتخب المحلي².

وقد نادى العديد بإدراج شرط الكفاءة والمستوى العلمي في قانون الانتخابات حتى يتم الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، وهناك من نادى بضرورة أن تكون هناك فئة معينة وليست منتخبة بقصد الرفع من كفاءة المجالس المحلية، غير أن المشرع احتفظ بمبدأ فسخ المجال لممارسة العمل التمثيلي، وعدم جعل الترشح لعضوية هذه المجالس مقتصرًا على فئة معينة، لكنه أدرج شرط والتزام متابعة التكوين على المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية³.

وبالمقابل نلاحظ من جانبنا إغفال المشرع لإلزامية التكوين بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية، وإن برر البعض ذلك على أساس افتراض المشرع لوجود مستوى علمي لهؤلاء الأعضاء الأمر الذي يمكنهم من ممارسة مهامهم بكفاءة، إلا أننا لا نرى أي مبرر لعدم وجود هذا الالتزام، فتولي الشؤون العامة المحلية أمر يتطلب عمليات تكوينية من شأنها تبصير العضو المنتخب بمهامه المختلفة، ومعرفة خبايا التسيير الإداري، الأمر الذي يساعد على بناء وإقامة تمثيل حقيقي في المجالس المنتخبة، إضافة إلى أن المشرع لم يشترط المستوى العلمي لتولي عضوية المجالس الشعبية الولائية تماما مثل المجالس الشعبية البلدية، ولذلك وجب أن يكون التكوين إلزامي لدى كل أعضاء المجالس الشعبية المحلية سواء كانت بلدية أو ولائية.

¹ - حاجي نذير و درويش جمال، أثر تكوين المنتخبين المحليين على أداء التنموي للبلديات في الجزائر، مرجع سابق، ص 1445.

² - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية بالجزائر، مرجع سابق، ص 207.

³ - المرجع نفسه، ص 206.

رابعاً -التزام رئيس المجلس الشعبي البلدي على الإقامة بإقليم البلدية

قصد ضمان التفرغ التام لممارسة العهدة الانتخابية وحتى يكون هناك اتصال دائم بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والمواطنين، وقصد التمثيل الحقيقي للمواطنين، كما أنه بالنظر الى أن مرفق البلدية، ولما له من خصوصية في تقديمه للخدمات المختلفة، وباعتبار أقرب المرافق من المواطن¹، فقد ألزم المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي بضرورة الإقامة على تراب البلدية، حيث نصت المادة 63 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقيم بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية، وفي الحالات الاستثنائية، يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك".

وقد انتقد البعض عدم توضيح الحالات الاستثنائية التي يمكن أن يرخص فيها الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالإقامة خارج تراب البلدية، وهو الأمر الذي أدى إلى عدم احترام هذا الالتزام².

¹ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية بالجزائر، مرجع سابق، ص 209.

² - المرجع نفسه، ص 209.

الباب الثاني

الإطار الوظيفي للديمقراطية المحلية

الباب الثاني: الإطار الوظيفي للديمقراطية المحلية

بالرغم من الأهمية التي تلعبها كل من الاستقلالية الإدارية والمالية، وكذلك الانتخابات في بناء الديمقراطية لدى الجماعات المحلية، إلا أنها لا تعتبر ضمانات كافية لترسيخ ديمقراطية محلية حقيقية، ولذلك يجب أن يكون لهذه الجماعات الحرية الكافية لممارسة الاختصاصات والصلاحيات المسنودة إليها، ولتحقيق الاستقلال الوظيفي وجب أن تواكب التشريعات المستجدة والتطورات المختلفة في شتى الميادين والمجالات التي تباشر الجماعات المحلية اختصاصاتها في إطارها، ومن المعلوم أن المشرع الجزائري يأخذ بالمعيار العام بالنسبة لاختصاصات هذه الجماعات، حيث لم يصر صلاحياتها، وهذا ما يتطلب التعمق في دراسة هذه الأخيرة، وتبيان مدى ممارستها لها بجرية كافية، وبالنظر لعدم كفاية نظام التمثيل في إطار الديمقراطية التمثيلية وعدم تحقيقه للأهداف المتوخاة منه والمتمثلة في محاولة تحقيق حاجيات المواطنين، وانشغال ممثلي الشعب على مستوى المجالس الشعبية المحلية بأهداف تتعد كل البعد عن المصلحة العامة، كان من الضروري البحث عن آليات مكملة لأسلوب التمثيل، والتي من ضمنها آلية الديمقراطية التشاركية، أين تتم ممارسة الجماعات المحلية لصلاحياتها في إطار تفاعلي مع العديد من شرائح المجتمع المدني.

لا يتأتى تسيير الشأن المحلي من خلال قيام الناخبين بتسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم والقيام بمراقبة المنتخبين في جميع الأوقات، كما أنه بالمقابل ليس من حق المنتخبين الاستئثار بسلطة القرار، بل ينبغي عليهم القيام بإشراك هؤلاء المواطنين في عملية صنع القرار، ولقد أصبحت الديمقراطية التشاركية مؤشرا يعتمد عليه لقياس مدى التقدم ووجود ديمقراطية حقيقية، والتي تستعمل غالبا لإضفاء مشروعية أكبر على العمل الإداري¹. وبروز الديمقراطية التشاركية لم يكن لإلغاء الديمقراطية التمثيلية بصورة كلية بل لتجاوز قصورها وعجزها على التجاوب مع الظروف والمعطيات الاجتماعية الجديدة، والتي تتمثل في ظهور العديد من الحركات التي تعرف اتساعا متزايدا (حركان نسائية ، بيئية وحقوقية... إلخ)، والتي لم تلقى في الديمقراطية التمثيلية الوسيلة الأمثل للتعبير عن مطالبها واحتياجاتها المختلفة، وعدم وجود حلول لها، مما دفعها للمطالبة بالمشاركة، كون أن الديمقراطية التشاركية تؤدي إلى حل المشاكل عن قرب وتضمن الخراط ومساهمة الجميع، وتطوير التدبير سواء المحلي أو الوطني عن طريق التكامل بين الديمقراطية التشاركية والتمثيلية، وتنمية الإرادة السياسية لدى المنتخبين، وتوفير الأمن الاجتماعي، والتربية على ثقافة التوافق ومراعاة حاجيات الجميع².

¹ - عيساوي عز الدين، الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، مرجع سابق، ص 220.

² - مولود عقوي، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، مجلة القانون، المجلد 05، العدد 06، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي، أحمد زبانة، غليزان، الجزائر، جوان 2016، ص 203.

وسوف نتعرض بالدراسة للكيفيات والطرق التي يتم بها تسيير الجماعات المحلية ضمن (الفصل الأول)، ثم نتطرق إلى الديمقراطية التشاركية كأداة لترسيخ الديمقراطية المحلية في إطار (الفصل الثاني).

الفصل الأول: نظام تسيير الجماعات المحلية

على خلاف النمط المعروف في التسيير لدى الأشخاص المعنوية الأخرى، فإنه ونظر لأهمية الجماعات المحلية باعتبارها خلاصا لمصغرة للدولة تقوم بمساعدتها في القيام بوظائفها، وقرىها من المواطن وانشغالاته وتطلعاته المختلفة، فإن المشرع الجزائري قد منحها نهجا أو نمطا مميزا فيما يخص عملية تسييرها على غرار ما ذهبت إليه غالبية التشريعات الأخرى، ذلك أن هذه الجماعات يتم تسييرها من طرف ممثلي السكان المحليين، وتكون بواسطة الأسلوب الجماعي في التسيير، وذلك حتى يكون للتمثيل معنى، وحتى لا يكون هناك انفراد بوضع القرار المحلي، وحتى يكون هذا الأخير أداة حقيقية معبرة عن طموحات وآمال السكان المحليين من خلال إشراك جميع ممثليهم في صناعته في وسط ديمقراطي تعددي، تحترم فيه توجهات التيارات السياسية الممثلة في المجالس المحلية المنتخبة.

يرتبط نجاح نظام الإدارة المحلية ارتباطا وثيقا بمسألة الاستقلالية التي تمتع بها هذه الجماعات، واستقلالية هذه الأخيرة يعبر عن وعي المواطنين، وعن وجود الديمقراطية، حيث يرى الفقه في غالبية دول العالم بأن الديمقراطية السياسية تعتبر نظاما أجوفًا إذا لم يسبقها ويصاحبها نظام سليم للإدارة المحلية، ولذلك تسعى تحرص الدساتير والقوانين على تدعيم استقلال الجماعات المحلية، وتوفير لها الضمانات الفعالة سواء السياسية أو القانونية أو القضائية¹.

غير أن الاستقلالية العضوية والمجسدة من خلال التقسيم الإقليمي للدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، مع تشكيل الهيئات المحلية عن طريق أسلوب الانتخاب تصبح بدون معنى إذا لم يتم منح هذه الجماعات اختصاصات محلية أو وجود هذه الاستقلالية وظيفية، والتي تتمثل في سلطة الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات المحلية، والتمتع باختصاصات أصلية وفعالية في إدارة وتسيير القضايا والشؤون المحلية، سواء تعلق الأمر بالاختصاصات التي تستقل بها الهيئات اللامركزية، أو تلك التي تخضع لتصديق السلطة الوصية، وفي هذا الإطار يقول الأستاذ فؤاد العطار " إن قاعدة تولى الاختصاصات بداءة لا تقتصر على الاختصاصات التي تستقل بها الهيئات اللامركزية، بل تتناول كذلك تلك التي تخضع لتصديق السلطة التنفيذية، ومن ثم فليس لهذه الأخيرة أن تتخذ قرارا ابتداء في مسألة تدخل في اختصاص الهيئات اللامركزية ما لم يوجد نص يقضي بذلك، والقول بغير ذلك يؤدي إلى انتفاء تحقيق النظام اللامركزي"².

¹ - صالح عبد الناصر، أثر الرقابة الوصائية على استقلال البلديات في قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الثاني، المركز الجامعي نور البشير، البيض، الجزائر، ديسمبر 2014، ص 168.

² - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 97، 98.

غير أن أسلوب التسيير الجماعي الذي ينعقد للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، والذي تمارس من خلاله هذه الهيئات أعمالها لا يكون بمعزل عن الرقابة من طرف السلطات المركزية، إذ تخضع هذه الهيئات وأعمالها لما يعرف بالرقابة الوصائية، ولا يزال المشرع يبدي محاولات للتوفيق بين كيفية تفعيل آليات ووسائل الرقابة الوصائية على تلك المجالس، وبين المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الصلاحيات الممنوحة لهذه المجالس المنتخبة، وبين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها من خلال هذه الآلية الرقابية¹.

وللتعمق أكثر ارتأينا تخصيص مبحثين في إطار هذا الفصل، (المبحث الأول) نقوم فيه بمعالجة أسلوب التسيير الجماعي كآلية ديمقراطية في نظام الجماعات المحلية، ثم نتطرق في إطار (المبحث الثاني) إلى معالجة مسألة الوصاية الإدارية على هذه الجماعات.

المبحث الأول: أسلوب التسيير الجماعي كآلية ديمقراطية في نظام الجماعات المحلية.

لا يمكن تجسيد ديمقراطية الجماعات المحلية عبر الاكتفاء بالانتخابات فحسب، بل يتطلب الأمر لاكتمالها أن تتجسد آثار الممارسة الانتخابية، وذلك بأن يتم إدارة هذه الجماعات بطريقة متميزة وديمقراطية، ولعل أفضل سبيل لتحقيق هذا المبتغى هو إعمال مبدأ الجماعية في تسيير الجماعات المحلية، وقد كرس المشرع هذا المبدأ من خلال إقراره للجماعية في نظام عملها، وذلك بالنسبة لدورات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وكذلك مداولاتها ولجانها المختلفة.

المطلب الأول: نظام سير وعمل المجالس الشعبية المحلية.

في إطار ممارسة الجماعات المحلية لنشاطاتها في مختلف الميادين والمجالات، ونظرا لكثرة وتعدد هذه الأخيرة، إذ تمتلك هذه الجماعات صلاحيات تؤهلها للتدخل في شتى الميادين سواء السياسية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية، أو الثقافية... إلخ، وبذلك تعتبر الجماعات المحلية بمثابة الهيئات أو الأجهزة القاعدية المساعدة للدولة على المستوى المحلي، وحتى تقوم بدورها في هذا الإطار قام المشرع بوضع إطار زمني يتم في إطاره ممارسة هذه المهام المتعلقة بالقضايا والشؤون العامة المحلية، وذلك بالنص على دورات يتم خلالها عقد جلسات للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وتنقسم هذه الدورات إلى دورات عادية، وأخرى استثنائية، وسوف نتحدث في هذا الإطار عن نظام الدورات في كل من المجالس الشعبية الولائية (الفرع الأول)، ثم نتناول نظام الدورات بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية (الفرع الثاني).

¹ - ملياني صليحة، عزري الزين، الإطار القانوني المقيد لعمل المجالس الشعبية البلدية في ضوء الوصاية الإدارية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، ديسمبر 2019، ص 146.

الفرع الأول: نظام دورات المجالس الشعبية الولائية.

تقوم المجالس الشعبية الولائية في إطار ممارسة مهامها بتنظيم وعقد جلسات لمعالجة الشؤون العامة المحلية المختلفة التي أسندها إياها المشرع، وذلك من خلال دورات يتم إجراؤها خلال السنة، وتنقسم هذه الدورات إلى قسمين دورات عادية (أولاً)، وأخرى استثنائية (ثانياً).

أولاً- الدورات العادية :

لقد منح المشرع المجلس الشعبي الولائي الحق في عقد أو إجراء أربع دورات عادية في السنة، مع العلم أن مدة كل دورة من هذه الدورات لا ينبغي أن تتجاوز خمسة عشر (15) يوماً، كما أن هذه الدورات تنعقد بصورة وجوبية، وذلك خلال كل من أشهر مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر، أي بمعدل مرة واحدة كل ثلاثة أشهر، كما لا يمكن جمع هذه الدورات¹.

وما يلاحظ في هذا الشأن أن أربع دورات في السنة هي فترة كافية لتلبية احتياجات ومطالب المواطن المحلي، لكن مدة 15 يوماً قد تكون فترة غير كافية لتحقيق انشغالات سكان الولاية، لا سيما الولايات التي لديها نسبة عالية من السكان.

كما يلاحظ أن المادة 14 في فقرتها الثانية قد أضافت المصلحات والعبارات الجديدة مثل مصطلح "وجوباً" بالإضافة إلى عبارة " لا يمكن جمعها".

بيد أن القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية السابق رغم ذكره بموجب المادة 11 على أن دورات المجلس الشعبي الولائي تعقد أربعة مرات في السنة وذلك في كل من أشهر مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر، إلا أنه لم ينص على وجوبية عقدها في هذه التواريخ، كما أن هذه المادة لم تكن تنص على عدم جواز جمع هذه الدورات في دورة واحدة، وهو الأمر الذي تم استغلاله من طرف المجالس الشعبية الولائية، حيث كانت تقوم بجمع هذه الدورات في دورة واحدة، وبدون أدنى شك فإن ذلك يؤدي إلى تعطل أو ضياع مصالح المواطن المحلية، وحسنا فعل المشرع عندما ألزم هذه المجالس بعقد دوراتها في التواريخ المحددة قانوناً ومنع بشكل صريح القيام بجمعها، وذلك حتى يتم التكفل بالانشغالات المتزايدة والكثيرة للمواطنين والقيام بجلتها في أقرب وقت ممكن، والابتعاد عن كل أشكال المماطلة والتهاون في حل هذه المشاكل المحلية المختلفة.

كما يلاحظ أيضاً أن مدة الدورة في ظل قانون الولاية 07/12 والمحددة بمدة 15 يوماً، والواردة بمقتضى نص المادة 14 منه لا يوجد فيها أي عبارة قد يفهم منها إمكانية تجديدها، وذلك بخلاف ما كان منصوص عليه في قانون

¹ - المادة 14 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الولاية السابق 09/90 التي كانت تسمح بالتجديد عند الضرورة من طرف أغلبية الأعضاء أو بطلب من الوالي بشرط أن لا تتجاوز فترة التمديد مدة سبعة أيام¹.

وحسنا فعل المشرع عندما ألغى ضمنا بموجب هذه المادة إمكانية التجديد، وذلك لأنه أتاح إمكانية عقد دورات غير عادية، وذلك كل ما دعت الضرورة التي تتطلب عدم انتظار حلول الدورة المقبلة، ويجتمع المجلس في الدورات غير عادية، إما من بطلب من طرف ثلث (3/1) أعضاء المجلس الشعبي الولائي، أو بطلب من الوالي، ويتم اختتام هذه الدورة فور اكتمال والانتهاء من جدول أعمالها.

ونستغرب من جانبنا عدم تحديد أجل الدورة غير العادية، واكتفاء المشرع بالنص على أن الدورة تحتتم باستنفاد جدول أعمالها، ذلك أن المدة التي يتم من خلالها جميع المسائل الواردة في جدول الأعمال قد تطول لا سيما إذا كانت تتضمن مسائل معقدة، وإذا كان المشرع قد حددها بمدة 15 يوما في الدورات العادية هذه الأخيرة التي يمكن اعتبارها القاعدة، فإنه من باب أولى أن تحدد أجل الدورة غير العادية كونها دورات استثنائية وتكون الفترة أقل.

ثانيا- الدورات غير العادية.

لقد نصت الفقرة الثالثة من المادة 15 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية على أنه "يجتمع مع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية"².

ووجب أن نشير بأن هذه الفقرة لم تكن موجودة في قانون الولاية السابق رقم 09/90، وقد لقيت هذه الحالة التي تم إضافتها من طرف المشرع استحسانا لدى البعض من الفقه، حيث يكون المشرع بذلك قد ألزم المجلس الشعبي الولائي بالانعقاد في الظروف الاستثنائية، والكوارث الطبيعية كالفيضانات، والحرائق وغيرها، وذلك حتى يستطيع المنتخبون المحليون مواكبة ومجاربة المستجدات والأحداث، وكذلك القيام بالتدخل وتقديم الحلول في الأوقات المناسبة، وهذا ما يولد انطبعا لدى السكان المحليين بأن المجلس الشعبي الولائي يقوم بمتابعة التطورات والمستجدات، وبالتالي يقوم بعرضها للتداول، كما يقوم بإصدار قرارات مناسبة يتم بمقتضاها تقديم وتوفير الحلول الممكنة لمواجهة هذه الظروف³.

لكن من زاوية ثانية تم انتقاد هذه الفقرة من هذه المادة، كون أن المشرع لم ينص على الأثر المترتب عن عدم اجتماع المجلس الشعبي الولائي في حالة الكارثة الطبيعية أو التكنولوجية، كما أنه لم يبين المقصود بهذه الأخيرة فإن كانت

¹ - بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 07/12 مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013/2012، ص 34 .

² - المادة 15، الفقرة 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

³ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 203 .

الكوارث الطبيعية معروفة، إلا أن الكوارث التكنولوجية غير معروفة، فمتى وكيف يمكن اعتبار حالة معينة أنها كارثة تكنولوجية؟¹.

ونرى أنه كان من الأنسب استعمال مصطلح "كارثة كبرى" لأن الكوارث قد تتعدد، فقد تكون هذه الكوارث تكنولوجية أو بيولوجية أو بيئية..... إلخ، و قد تكون بسبب الإنسان وقد تكون هذه الكوارث بفعل الطبيعية، مع العلم أن مصطلح "كارثة كبرى" قد تم النص عليها في قانون البلدية الحالي رقم 10/11.

وفي السياق نفسه نرى ضرورة تعديل هذه المادة في فقرتها الأخيرة، وتجنب استعمال عبارة انعقاد المجلس لحدوث الكارثة بل ينعقد حتى بمجرد ووجود ملامح أو مؤشرات على حدوث كارثة كبرى، وذلك قصد العمل على درء والوقاية من هذا الخطر أو الكارثة قبل حدوثها، لتصبح الفقرة الأخيرة على النحو التالي "يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة حدوث كارثة كبرى أو وجود خطر يهدد بوجود كارثة كبرى".

ويتم إرسال الاستدعاءات إلى هذه الدورات من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من طرف ممثله، وتدون هذه الاستدعاءات في سجل مداوات المجلس الشعبي الولائي، ويتم تحديد جدول أعمال الدورة، وكذا تاريخ انعقادها بمشاركة الوالي وذلك بعد مشاورة أعضاء المكتب، ويتم إرسال الاستدعاءات بصورة كتابية، كما يمكن إرسالها عبر البريد الإلكتروني، وتسلم لأعضاء المجلس في مقر سكنهم، وذلك مقابل وصل استلام قبل 10 أيام كاملة على الأقل من الاجتماع، وإذا ما كانت هناك ظروف أو حالات استعجالية يمكن تقليص أجل 10 أيام إلى يوم واحد كامل على الأقل، وفي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بالقيام بكل التدابير الضرورية لتسليم الاستدعاءات².

ويتم إلصاق جدول أعمال الدورة عند مدخل قاعة المداوات فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي، كما يتم الصاقه أيضا في الأماكن التي تم تخصيصها للإلصاق ولا سيما الإلكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها³.

الفرع الثاني: دورات المجالس الشعبية البلدية.

تمارس المجالس الشعبية البلدية مهامها في إطار دورات عادية (أولا) وأخرى غير عادية (ثانيا).

¹ - بلعالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 07/12، مرجع سابق، ص 35.

² - المادتين 16، 17 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - المادة 18 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

أولاً: الدورات العادية

بحسب المادة 16 من قانون البلدية 10/11 يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية، وذلك كل شهرين أي ما يعادل (06 دورات) في السنة، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام¹، وهذا على خلاف قانون البلدية السابق رقم 08/90، والذي كان يحدد 04 دورات في السنة وذلك في المادة 14 منه. ومن أبرز ما تم ملاحظته على المادة 16 ما يلي:

- أن المشرع قام برفع عدد الدورات بموجب القانون 10/11 المتعلق بالبلدية من دورة كل ثلاثة 03 أشهر إلى دورة كل شهرين 02، وذلك قصد تسهيل وتمكين المجلس الشعبي البلدي من معالجة الملفات المعروضة عليه بشكل سريع، ما يؤدي في الأخير إلى تلبية حاجيات وشؤون المواطنين.

- لم يتم أيضا بموجب قانون البلدية لسنة 1990 بذكر أجل أو مدة الدورة، بل قام بالنص على أن المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية كل ثلاثة 03 أشهر، أي بمعدل أربعة 04 دورات في السنة، بينما في القانون رقم 10/11 الجديد قد نص على مدة الدورة، والتي ينبغي أن لا تزيد عن 05 أيام، وبذلك يكون المشرع قد عالج وسد التقص أو الخلل الذي كان موجودا في القانون 08/90.

- في الدورة الأولى يقوم المجلس الشعبي البلدي بضبط نظامه الداخلي والمصادقة عليه أخذا بعين الاعتبار النظام الداخلي النموذجي، وذلك حتى لا تختلف الأنظمة الداخلية على مستوى المجالس الشعبية البلدية بصفة كبيرة، ويلاحظ أن قانون البلدية الجديد قد أتى بهذه النقطة، بخلاف قانون البلدية 08/90 الذي لم يضع من الأحكام التي يتم من خلالها ضبط النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي².

ثانياً: الدورات غير العادية

يمكن للمجلس الشعبي البلدي الاجتماع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية، وذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي، أو بطلب من ثلثي الأعضاء (3/2)، أو بواسطة طلب من الوالي³.

¹ - المادة 16 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 367، 368.

³ - المادة 17 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

وقد حددت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 بأن عقد الدورات غير العادية تكون لمعالجة قضايا غير متوقعة أو قضايا مرتبطة بأحداث مستجدة تؤثر على مالية البلدية، أو الممتلكات، أو سيرورة المرفق العام، والتي تتطلب السرعة، فهي لا تتحمل انتظار دورية عادية قادمة للقيام بحلها أو معالجتها¹.

كما يلزم المجلس الشعبي البلدي أن يعقد اجتماعا بقوة القانون في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، ويتم إخطار الوالي بذلك على الفور².

وإلزام المشرع المجلس الشعبي البلدي بالانعقاد في الظروف الاستثنائية كالحرائق، والفيضانات وغيرها أمر جد إيجابي، وهذا حتى يتماشى مع مختلف المستجدات، كما يجعل المجلس الشعبي البلدي يتدخل في الأوقات المناسبة، وهذا ما يولد الشعور لدى المواطن المحلي بأن المجلس الشعبي البلدي يتابع كل المستجدات والتطورات المختلفة³.

أما بالنسبة للمكان الذي يتم فيه إجراء دورات المجلس الشعبي البلدي، فقد نصت عليه المادة 19 من القانون 10/11 حيث تنص على أنه: "يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية إلا أنه في حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، كما يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي"⁴.

إن المشرع قد نص بشكل صريح على أن المجلس الشعبي البلدي يعقد دوراته بمقر البلدية، كما أنه إذا كانت هناك قوة القاهرة تحول دون إمكانية عقد الدورة بمقر البلدية له أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي بمكان آخر داخل إقليم البلدية، وقد استحسن البعض هذا الأمر كون أنه يمكن أن تواجه المجلس ظروفًا أو أمورًا تمنع من انعقاد جلساته بمقر البلدية، وبالتالي يقوم بعقد جلسة في مكان آخر داخل إقليم البلدية، وذلك حتى لا تتعطل شؤون البلدية، وفي نفس الوقت سجلوا تحفظًا على الفقرة الثالثة من المادة 19 حيث أنها أتاحت للمجلس أن يجتمع أيضًا في مكان آخر خارج إقليم البلدية يقوم بتعيينه الوالي بعد قيامه باستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي، والملاحظ أن هذه الفقرة لم تبين السبب الذي يفرض أن يكون اجتماع المجلس خارج المقر الرئيسي للبلدية، وخارج إقليم البلدية، وإن كان ذلك يعد إجراء جوازيًا، وذلك خلافاً للفقرة الثانية من هذه المادة التي ربطت انعقاد المجلس في إقليم آخر تابع للبلدية بحالة القوة القاهرة،

¹ - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 17 مارس سنة 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013.

² - المادة 18 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 368.

⁴ - المادة 19 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

مما يجعل الفقرة الثالثة تشير التساؤل حول الأسباب التي تؤدي إلى انعقاد المجلس الشعبي البلدي في إقليم آخر خارج المقر الرئيسي للبلدية، وخارج إقليمها¹.

وفي إطار التحضير لاجتماعات وجلسات المجلس الشعبي البلدي يقوم رئيس المجلس بتحديد تاريخ وكذا جدول أعمال دورات المجلس، وذلك بالتشاور والتنسيق مع الهيئة التنفيذية وبحضور الأمين العام للبلدية عند الضرورة مع رؤساء اللجان البلدية الدائمة المعنيين بموضوع المداولة طبقاً للمادة 20 من القانون 10/11².

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعرض جدول الأعمال على المجلس، وذلك خلال افتتاح الدورة بقصد المصادقة عليه، كما أجاز المشرع إمكانية إضافة نقاط أخرى لجدول الأعمال بواسطة طلب يكون إما من رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو عن طريق طلب يقدم من أغلبية أعضائه³.

وبالنسبة للاستدعاءات الخاصة بدورات المجلس الشعبي البلدي فإنه يتم إرسالها من طرف الرئيس، ويتم تدوينها بالسجل الخاص بالمداولات على أن تسلم هذه الاستدعاءات إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي مرفوقة بمشروع جدول الأعمال، وذلك عن طريق ظرف محمول يتم تسليمه إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكنهم قبل (10) أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام.

ويمكن تخفيض أجل العشرة (10 أيام)، وذلك في حالة الاستعجال بشرط ألا يقل عن يوم واحد كامل، وهنا ينبغي على الرئيس اتخاذ جميع التدابير اللازمة والضرورية لتسليم الاستدعاءات إلى الأعضاء⁴.

وما يلاحظ في هذا الإطار أن المشرع لم يتحدث عن إرسال الاستدعاءات مع جدول الأعمال بالطريقة الإلكترونية، بل اكتفى بالطريقة الكتابية، وذلك على عكس ما تم النص عليه بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، حيث يتم إرسال جدول الأعمال بصورة كتابية، وكذلك بصورة إلكترونية.

ويتم إصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند المدخل الخاص بقاعة المداولات، وكذلك في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي⁵.

¹ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 369 .

² - المادة 20 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادتين 6، 7 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

⁴ - المادة 22 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁵ - المادة 22 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

وقد أضافت نص المادة 08 - الفقرة 2 - من المرسوم التنفيذي 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي السابق ذكره أنه يمكن إرسال هذه الاستدعاءات بصفة إضافية عن طريق الوسيلة الإلكترونية، لكنها ربطت هذا الإجراء بطلب صريح من أعضاء المجلس¹.

الفرع الثاني: نظام مداوات المجالس الشعبية المحلية.

المداولة هي التصرف القانوني الذي بموجبه تصدر المجالس الشعبية البلدية والولائية قراراتها، وتتدخل لمعالجة الصلاحيات المستندة لها، كما تعتبر من الأدوات المجسدة لسير المجلس الشعبي البلدي والولائي، إذ يتم عن طريقها معالجة الشؤون المتعلقة بمجال اختصاص تلك المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، على اعتبار أنها تمثل التعبير عن الإرادة الجماعية لأعضاء المجلس المحلي في مسألة معينة بعد النقاش، وما يتخلل في إطار ذلك من تبادل وجهات النظر بينهم، فالتداول إذن هو عبارة عن فعل جماعي يشترط فيه إرادة أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي، ونظرا لأهميته فقد ضبطه المشرع بمجموعة من الضوابط².

و لقد نص المشرع على جملة من الإجراءات التي يجب على المجالس الشعبية المحلية المنتخبة اتباعها والتقيدها بها، سواء بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية أو المجالس الشعبية الولائية، وهناك شروط تتعلق بالنصاب الواجب توافره لصحة المداوات (أولا)، وشروط أخرى تتعلق بعملية التصويت عليها (ثانيا).

أولا- من حيث نصاب و لغة تحرير المداوات.

يلاحظ بأن المشرع قد اشترط بموجب المادة 19 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، وفي حالة أنه لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الاستدعاء الأول، وذلك لعدم اكتمال النصاب القانوني فإن المداوات التي يتم اتخاذها بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (05 أيام) كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد أعضاء المجلس الحاضرين³.

ويلاحظ أيضا في هذا الإطار بأن المشرع قد استعمل عبارة "الأغلبية المطلقة"، وهذه الأخيرة لا يمكن الحديث عنها إلا في حالة حضور بعض أعضاء المجلس الممارسين، وغياب بعضهم الآخر، وفي هذه الحالة وحتى يمكن اعتبار اجتماع المجلس الشعبي الولائي قد تم بطريقة صحيحة وقانونية يجب أن تكون أغلبية الأعضاء الممارسة حاضرة في

¹ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

² - بلعالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 99.

³ - المادة 19 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

الاجتماع، أي أن نسبة الأعضاء الحاضرين أكثر من نصف الأعضاء الممارسين على الأقل 50 % + 1، وهو الأمر الذي يمثل الأغلبية المطلقة¹.

وقد استحسن البعض هذه الخطوة التي قام بها المشرع حينما حدد هذه النسبة، كونها تساعد على تجسيد مبدأ التسيير الجماعي، وكذلك حتى لا يتم فتح المجال للأقلية وإعطائها الفرصة في اتخاذ القرارات والشؤون المحلية، كما أنه اشترط لهذه الأغلبية أن تكون ممارسة، والمقصود بعبارة العضو الممارس هو ذلك العضو الذي تم انتخابه لتمثيل سكان البلدية والولاية في المجالس الشعبية البلدية والولاية للعهد السارية، والذي لا تعزبه حالة من حالات التناهي أو عدم القابلية للانتخاب، وأنه غير مستقيل أو متخلي عن العهدة، ولا موقف عن ممارسة العضوية، أو مقصى من تلك المجالس"، وبالتالي يجب على الرئيس قبل بداية كل جلسة للمجلس الشعبي الولائي أن يتأكد من توفر النصاب القانوني الذي يسمح بإجراء المداولات، وذلك من خلال مناداته على الأعضاء الحاضرين، والقيام بتسجيل الأعضاء الغائبين، دون الأخذ بعين الاعتبار الوكالات التي يمنحها الأعضاء الغائبين لزملائهم عند احتساب النصاب القانوني، وإذا لاحظ الرئيس عدم اكتمال هذا النصاب لعقد الجلسة فعليه أن يرفع الجلسة فوراً، وذلك لتفادي إمكانية قيام الأعضاء بالظعن والمطالبة ببطالان تلك المداولات الصادرة عن المجلس، أما إذا تأكد من توفر النصاب فحينها يتم الانتقال إلى مناقشة النقاط أو المواضيع المدرجة ضمن جدول الأعمال، ونشير إلى أنه في حالة انسحاب عضو أو أعضاء من جلسة المجلس الشعبي الولائي بعد حضورهم فإن ذلك لا يؤثر في النصاب القانوني، ونفس الأمر يطبق بالنسبة للدورات غير العادية أو الاستثنائية سواء تعلق الأمر بالمجالس الشعبية الولائية أو المجالس الشعبية البلدية على حد سواء².

غير أنه وحرصاً من طرف المشرع من حدوث حالة الانسداد في المجالس الشعبية المحلية، وتعطل المصالح العامة للمواطنين أورد كل من قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 في المادة 19 الفقرة 02 منه، وكذلك المرسوم التنفيذي 105/13 في المادة 09 الفقرة 02 استثناء على قاعدة اشتراط نصاب قانوني معين واجب توفره حتى تتعقد جلسات المجلس الشعبي المحلي بصورة صحيحة، وذلك منعا للانسداد، وحتى لا تصبح أداة أو وسيلة يستعملها المنتخبون لتفادي الاجتماعات والتداول، ويكمن هذا الاستثناء في إقرار المشرع بأنه في حالة عدم توفر النصاب القانوني بعد الاستدعاء الأول، وذلك سواء بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي فإنهما يجتمعان بعد الاستدعاء الثاني وجوبا بعد (05 أيام) كاملة على الأقل، وتكون المداولات المتخذة صحيحة، وذلك مهما يكن عدد الأعضاء

¹ - بلغايم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 100.

² - المرجع نفسه، ص 100، 101.

الحاضرين. وهذا على خلاف ما كان ساريا في ظل قوانين البلدية والولاية لسنة 1990 أين كان يشترط توجيهه 03 استدعاءات حتى يتم عقد الدورة¹.

ونحن من جانبنا نستحسن هذا الإجراء أو الحل الذي أتى به المشرع، وذلك ضمنا لسيرورة نشاطات المجالس الشعبية المحلية، وبالتالي الحفاظ على مصالح المواطنين المحليين، إلا أننا نسجل تعقيبا وحيدا على العبارة الواردة في الفقرة الثانية من المادة 19 من القانون 07/12 والمتمثلة في: "..... فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (5 أيام) كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين"، وهنا نتساءل هل الاجتماع هو الذي يعتبر صحيحا، أم المداولة التي تم إجرائها من طرف المجلس؟ وإن كنا نعتقد بأن المشرع يقصد بذلك الاجتماع أو الإجراءات الشكلية الواجبة قبل التداول، وذلك لأن صحة المداولة ومطابقتها للقانون تتحدد بعد عملية المصادقة عليها من طرف الجهات الوصية المختصة والمكلفة بعملية الرقابة على هذه المداولات.

أما بالنسبة للغة المستعملة في المداولات، فلقد نص المشرع على اللغة الواجب استعمالها فيما يتعلق بتحرير المداولة، وذلك بالنص على استعمال اللغة الوطنية، وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية طبقا للمادة 25 من القانون 07/12²، ونفس الأمر بالنسبة لمداولات المجالس الشعبية البلدية، حيث نص المشرع بموجب المادة 53 من القانون 10/11 على وجوبية إجراء وتحرير مداولات المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية³.

وقد عقب البعض من الفقه في هذا الإطار على أن كل من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، وكذلك القانون 07/12 المتعلق بالولاية قد أكدا على ضرورة تحرير المداولات باللغة العربية، لكنهما لم يتفقا على اللغة التي تجرى بها أشغال المجلس الشعبي الولائي، حيث استعمل المشرع مصطلح لغة وطنية، وهو ما يفيد إمكانية إجراء أشغال المجلس الشعبي الولائي باللغة العربية، وكذلك اللغة الأمازيغية على اعتبار أن كل من اللغتين العربية والأمازيغية لغتين وطنيتين، بخلاف قانون البلدية الذي نص على المجلس الشعبي البلدي يجب أن يجرى مداولاته، وكذلك أشغاله باللغة العربية حصرا. ويرى البعض ضرورة إعادة النظر في هذه المسألة، والنص على إمكانية أن تجرى أشغال المجالس الشعبية البلدية باللغة الأمازيغية طالما اعتبرها الدستور لغة وطنية ورسمية وكذلك احتراماً لخصوصية كل منطقة⁴.

¹ - بلغايم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 101.

² - المادة 25 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - المادة 52 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - فارس مزوري، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 167.

ونحن نؤيد هذا الطرح، إذ ينبغي إتاحة الإمكانية لاستعمال اللغتين بالنسبة لأشغال والمناقشات داخل المجالس الشعبية البلدية لا سيما إن علمنا أن بعض ولايات الوطن يتحدث أغلبية مواطنيها باللغة الأمازيغية، وذلك حتى يكون النقاش بناء ومفهوما، ما ينعكس بشكل إيجابي على المداولات المتخذة.

كما أوجب المشرع أن تحرر المداولات، وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة المختصة إقليميا، ويتم التوقيع على هذه المداولات أثناء الجلسة من طرف جميع الأعضاء الحاضرين عن التصويت، ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل 08 أيام لدى الوالي مقابل وصل استلام¹. ونفس الأمر بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية طبقا للمادة 52 من قانون الولاية.

ثانيا- من حيث نظام التصويت على المداولات

بالإضافة إلى وجوب توافر النسبة المقررة من أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي، وذلك لبلوغ النصاب الذي حدده القانون لصحة الاجتماعات فإنه يجب أن تتوفر أغلبية معينة لحجية هذه المداولات التي تصدر في شكل قرارات واجبة التنفيذ، وذلك من خلال المادة 54 من قانون البلدية رقم 10/11 والمادة 51 من قانون الولاية 07/12 وقد اعتمد المشرع قاعدة عامة حتى يتم اعتبار مداولات المجلس صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية التي يتم التصويت عليها بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجالس المحلية الحاضرين أو الممثلين عند التصويت².

وتعني الأغلبية البسيطة هنا موافقة أكثر من نصف الأصوات، ولا يهم هذا المقدار عكس الأغلبية المطلقة التي تتطلب عادة الثلثين أو الثلاثة أرباع إلا ما تم استثناءه بنص.

ويرى البعض أنه من الأفضل أن ينص المشرع في المادتين 54 من قانون البلدية 10/11 والمادة 51 فقرة 2 من قانون الولاية 07/12 صراحة على مواضيع المداولات التي يشترط فيها الأغلبية المطلقة بصفة استثنائية، وذلك بمسايرة التشريعات والعمل مثلها كما هو الشأن لبعض الدول العربية كالشريعة المغربي³.

ويلاحظ أن هذه المواد اتسمت بالدقة والوضوح بالمقارنة مع قانون الولاية السابق رقم 09/90 إذ استعمل المشرع بموجب المادة 47 منه عبارة الأعضاء الممارسين بدل الحاضرين، وهي في غير محلها كون أن هناك أعضاء ممارسين لكنهم غائبين عن الجلسة، كما أنها لم تتعرض للأعضاء الممثلين عند التصويت، وكذلك عدم تحديدها الأغلبية المطلوبة لاعتبار المداولة صحيحة، ويرجع سبب اكتفاء المشرع باشتراط الأغلبية البسيطة في ظل قوانين البلدية والولاية الحالية إلى صعوبة

¹ - المادة 55 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 54 من القانون رقم 10 /11 المتعلق بالبلدية، والتي تقابلها المادة 51 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - بلعالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 102.

تحقيق التوافق بين الأحزاب السياسية خاصة في ظل التعددية السياسية، وهذا الأمر قد لقي استحسانا من طرف البعض من الفقه لا سيما أن القرارات التي تتخذها المجالس لا تكون في شكل سياسي، إنما هي قرارات تمس الوحدة المحلية في إدارتها وكذلك تسييرها، من أجل تسيير الشؤون المحلية من طرف المجالس المحلية بسرعة، وتفادي عرقلتها بسبب الأغلبية المطلقة، والتي قد لا يتم الوصول إليها في حالة وجود أحزاب يغلب عليها التنافر وعدم التفاهم فيما بينها¹.

ويلاحظ أيضا أن المشرع أتاح إمكانية أن يوكل أحد الأعضاء زميله من الأعضاء بموجبه وكالة قانونية إذا ما حصل له مانع يحول دون حضوره الجلسة، كما قام بوضع مجموعة من الشروط أو الضوابط لهذه الوكالة، وذلك بأن تكون مكتوبة، وأن تحدد بشكل صريح الجلسة أو الدورة التي حرر لأجلها، ولا يتم اعتماد الوكالة الشفوية ولا العرفية، كما أن هذه الوكالة صالحة لجلسة واحدة فقط أو دورة واحدة، وتكون فردية فلا ينبغي أن يحمل العضو أكثر من وكالة². وإذا تم التعادل في الأصوات أثناء المداولات بين الأصوات الموافقة والأصوات الراضية فإن الصوت المرجح هو

صوت الرئيس طبقا للمادة 54 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 في مادة 51 الفقرة 3³.

الفرع الثالث: لجان المجالس الشعبية المحلية

نظرا للكم الهائل من المهام الملقاة على عاتق المجالس الشعبية المحلية، أعطى المشرع لهذه الأخيرة إمكانية تشكيل لجان وذلك من بين أعضائه.

وسوف نتطرق بالدراسة إلى لجان المجلس الشعبي الولائي (أولا)، ثم نتطرق إلى لجان المجلس الشعبي البلدي (ثانيا).

أولاً: لجان المجلس الشعبي الولائي

تنص المادة 33 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنه: "يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة لمعالجة المسائل التابعة لمجال اختصاصه لا سيما المتعلقة:

-التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.

-الاقتصاد والمالية.

-الصحة والنظافة وحماية البيئة.

-الاتصال وتكنولوجيات الاعلام.

-تهيئة الإقليم و النقل.

¹ - بلعالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 102، 103.

² - المادتين 24، 25 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والتي تقابلها المواد 20، 21 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

³ - المادة 54 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والتي تقابلها المادة 51 الفقرة 2 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

- التعمير و السكن.

- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري و السياحة.

- الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة و الشباب.

-التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل".

وما يلاحظ من خلال القانون 07/12 فيما يتعلق باللجان أن المشرع قد رفع من عدد اللجان الدائمة والتفصيل كذلك بالنسبة للمواضيع التي تعالجها وتتدخل في مجال اختصاصاتها، وذلك بغرض تعزيز وزيادة فرص تحكم اللجنة في مجال معين أو مجالات معينة، والرفع من درجة أدائها لأعمالها¹.

ويتم تشكيل اللجان الدائمة عن طريق مداولة يتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، وذلك بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، ويجب أن يضمني تشكيل هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي، كما يرأس كل لجنة عضو في المجلس الشعبي الولائي منتخب من طرف اللجنة، كما تحدد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه².

ويلاحظ من خلال المادة 34 أن المشرع قد اشترط التناسب بين الكتل السياسية المشكلة والمكونة للجان المجالس الشعبية الولائية بهدف تجسيد المشاركة، وتفادي حرمان الأقلية من ممارسة دورها من خلال المساهمة في أجهزة المجلس الشعبي الولائي، ما يؤدي إلى تقوية و تكاثف الجهود بين جميع الأطياف السياسية في المجلس³.

ويرى البعض بأن هذا الأسلوب الذي وضعه المشرع في تشكيل اللجان الدائمة قد حاول من خلاله التوفيق والجمع بين المبادئ الديمقراطية، والتي تتطلب القيام بإشراك جميع المنتخبين في تسيير الشؤون العامة المحلية وبين المبادئ الإدارية والتي تستدعي أن يتم الاستفادة من خبرات الغير⁴.

وإلى جانب اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الولائي، هناك أيضا لجانا خاصة، حيث أعطى المشرع المجلس الشعبي الولائي الحق في إنشاء لجنة تحقيق بموجب المادة 35 من القانون 07/12، وذلك بناء على اقتراح يقدمه رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلث أعضائه الممارسين، ويتم انتخاب هذه اللجنة عن طريق الأغلبية المطلقة للأعضاء

¹ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 287.

² - المادة 34 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - فريجات إسماعيل، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، جانفي 2016، ص 213.

⁴ - مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري - المبدأ والتطبيق -، مرجع سابق، ص 123.

الحاضرين، ويتم تحديد موضوع نشاطها بموجب مداولة وكذلك الآجال التي تمارس فيها عملها، ويتم إعلام الوالي بذلك ووزير الداخلية من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي¹.

وقصد تمكين هذه اللجنة من ممارسة نشاطها وتسهيله نص المشرع بموجب المادة 35 من قانون 07/12 على ضرورة تقديم المساعدة إلى هذه اللجنة من طرف السلطات المحلية، وتقدم هذه اللجان الخاصة حصيلة أعمالها للمجلس الشعبي الولائي، وإن كان من النادر جدا اللجوء إلى إنشاء هذه اللجان الخاصة من طرف المجلس الشعبي الولائي، إلا أنها تقوم بدور كبير يتجلى في إبراز الحقائق والمعلومات الضرورية ذات الصلة بصلاحيات المجلس الشعبي الولائي².

ثانيا: لجان المجلس الشعبي البلدي

يلاحظ من خلال القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي بأن المشرع قسم اللجان البلدية إلى نوعين لجان دائمة ولجان خاصة يتم إنشائها لتنفيذه مهام معينة ومحددة، وتعتبر اللجان الدائمة لجانا إجبارية بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي يتم إنشائها مع بداية فترة العهدة الانتخابية للمجلس، وتستمر في القيام بنشاطها المحدد قانونا طالما استمر المجلس في ممارسة مهامه، ويتم إنشاء اللجان الدائمة بناء على اقتراح من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتم الموافقة على اقتراح الإنشاء لهذه اللجان بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، لتقوم هذه اللجان بإعداد نظامها الداخلي ثم تعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه طبقا للمادة 32 من القانون 10/11³.

وقد نص قانون البلدية الجديد بموجب المادة 31 منه على هذه اللجان حيث تنص هذه المادة : "يشكل المجلس

الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، ولا سيما تلك المتعلقة بما يأتي :

- الاقتصاد والمالية والاستثمار .
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب .

¹ - المادة 35 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - بوضيف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 288 .

³ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 176، 177.

ويلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع قد وسع في المجالات التي يمكن أن تشكل في إطارها لجان لمعالجتها وذلك بالمقارنة مع المجالات المنصوص عليها بموجب القانون 08/90 السابق.

ونشير إلى أن المشرع قد حدد المشرع وضبط عدد اللجان بالتناسب مع التعداد السكاني لكل بلدية كالتالي :

- ثلاثة لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عددها 20.000 نسمة أو أقل.
- أربع لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة.
- خمس لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة.
- ست لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة¹.

بالإضافة إلى اللجان الدائمة أعطى المشرع المجلس الشعبي البلدي الحق في إنشاء لجان خاصة، وذلك من خلال اتباع نفس الطريقة التي يتم بها إنشاء اللجان الدائمة، وهذا طبقا للمادة 33 من قانون البلدية 10/11، كما تحدثت المادة 34 على الضوابط المتعلقة بموضوع اللجنة وتاريخ انتهاء صلاحيتها، حيث نصت على أنه " يحدد موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والآجال الممنوحة للجنة الخاصة المنصوص عليها في المادة 33 أعلاه من أجل استكمال مهمتها بصفة صريحة في المداولة المحدثة لها"².

- كما تنتخب كل لجنة رئيسا لها من بين أعضائها وذلك طبقا للمادة 36 ، ويجب أن تضي تشكيل اللجان سواء كانت دائمة أو خاصة تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي وهذا طبقا للمادة 35 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية³.

وتجدر الإشارة إلى أن البعض من الفقه قد سجل نقدا بخصوص المادة 33 في فقرتها الأخيرة وذلك حينما نصت على أن اللجنة تقدم نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يرون أنه من الأفضل أن تقدم اللجنة حصيلة أو نتائج أعمالها للمجلس الشعبي البلدي وليس للرئيس، وذلك كونها تشكلت في البداية بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي، وتساءلوا عن قيمة عمل اللجنة بعدما يقوم المجلس الشعبي البلدي بإنشائها وتكليفها بمهمة محددة، ثم في الأخير لا تقدم أو تعرض هذه اللجنة نتائج عملها عليه⁴.

ونحن نؤيد من جانبنا هذا الطرح، ذلك أن هذه المهام التي توكل إلى اللجان تكون بموجب مداولة، وأن المجلس الشعبي البلدي هو الذي حدد مهمتها و آجالها، فيجب أن يتولى كذلك النظر في النتائج التي تم التوصل إليها من طرف

¹ - المادة 31 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

² - المادتين 33،34 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادتين 35،36 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 374.

هذه اللجان ترسيخا لأسلوب التسيير الجماعي، فمن غير المعقول أن يتم إنشاء لجنة وتحديد مهمتها من طرف جهة معينة، ويكون النظر في أعمال هذه اللجنة من طرف جهة ثانية.

المطلب الثاني: القيود الواردة على أسلوب التسيير الجماعي في نظام الجماعات المحلية

بالرغم من الأصل العام في تسيير شؤون المجالس الشعبية المحلية يكون بشكل جماعي كما رأينا، حيث أن أعمال هذه الجماعات تكون في إطار تداولي في وسط فضاء يسمح بالنقاش حول الشؤون والقضايا المحلية، والعمل على التكفل الأمثل بها وهو ما يكرس الديمقراطية داخلها، إلا أن هناك بعض القيود التي ترد على هذا الأصل تحول من إمكانية تطبيقه على إطلاقه.

وسوف نتحدث عن هذه القيود التي تخص الولاية كجماعة محلية (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى القيود المتعلقة

بالبلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: بالنسبة للولاية.

وتتمثل هذه القيود في الصلاحيات الكبيرة التي أسندها المشرع للوالي على حساب الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على وجود رغبة لدى المشرع في تقوية وتعزيز سيطرة أسلوب أو نهج المركزية الإدارية بدلا من أسلوب اللامركزية الإدارية، ويلتمس هذا النهج من خلال اعتبار الوالي الهيئة التنفيذية للولاية عوضا من رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهذا يعتبر سحبا لاختصاص أساسي ومهم للغاية من المجلس الشعبي الولائي، مادامت اللامركزية الإدارية الحقيقية تستوجب أن تكون المجالس الشعبية المنتخبة سيدة قراراتها، ومنح هذه السلطة لشخص الوالي لا يحقق هذه الغاية أو المسعى كونه يعتبر سلطة عدم التركيز، إضافة إلى أن السلطة تتنافى مع الاستقلالية الحقيقية في الجماعات المحلية كون أن الوالي لا يمارس نشاطاته وأعماله باستقلال عن الجهات المركزية¹.

ويرى البعض أن منح الوالي هذه الاختصاصات وذلك بتمثيل الجماعة المحلية إلى جانب تمثيل للدولة هو ازدواج في المهام الأمر الذي من شأنه أن يفضي إلى التراجع على التسيير اللامركزي، ويشجع بالمقابل التسيير غير الممركز للولاية، كما أنه وعلى الرغم من وجود العديد من النصوص القانونية التي أعطت للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات واسعة، إلا أن ممارستها تكون بإرادة الوالي، وما يزيد في تعقيد هذه الإشكالية عدم وجود آليات أو ضمانات قانونية من شأنها فرض الرقابة على مهمته التنفيذية، وكذلك غياب النصوص القانونية التي تمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو هيئة المجلس الشعبي الولائي الحق في القيام بمسائلة الوالي عن نتائج تنفيذ المداولات الخاصة بالمجلس أو متابعتها في حالة عدولة أو امتناعه عن تنفيذها، يضاف إلى ذلك مسألة اشتراك الوالي في عملية إعداد جدول أعمال الاجتماعات الخاصة

¹ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 191.

بالمجلس الشعبي الولائي تعزز من دوره حيث يستطيع من خلال ذلك التحكم في المسائل المراد دراستها، والتداول بشأنها و هو ما يؤدي إلى إقصاء والتقليل من دور المنتخبين المحليين في ضبط حاجيات وانشغالات المواطنين على المستوى المحلي¹.

ومن جانبنا نرى أن تقوية وتعزيز سلطات الوالي على حساب المجلس الشعبي الولائي يتناقض مع أسلوب اللامركزية الإدارية المكرسة بموجب النصوص الدستورية وأيضا بموجب قانون الولاية، ذلك أن الاستقلالية في التسيير تتطلب الاستقلالية في اتخاذ القرار من طرف الهيئات اللامركزية وصلاحيات تنفيذها، فمن غير المعقول أن يتم منح سلطة القرار لهيئة لا مركزية من جهة، ومن جهة ثانية سلطات تنفيذه لهيئة ثانية غير مكرزة (الوالي)، إضافة إلى أنها تؤدي إلى المساس بجوهر ديمقراطية في الهيئات اللامركزية، فعندما يتم اشراك الوالي في جداول الأعمال الخاصة باجتماعات المجلس واعطائه صلاحية مهمة جدا تمكن في تنفيذ المداولات، فمن يتم مسائلته من طرف المواطن المحلي عند عدم تلبية احتياجاته المحلية المختلفة سواء فيما تعلق بمسألة رفع انشغالاته، أو فيما يتعلق بعملية التنفيذ؟ و بذلك يصبح هذه المجلس ممارسا لدور شكلي إلى حد بعيد، بحيث لا يمكنه الوصول إلى تنفيذ برامجهِ وتصوراتهِ لتسيير الشأن المحلي.

وجدير بالذكر أن نشير بأن مشروع قانون الولاية الجديد لسنة 2012 قد واجه قبل إصداره العديد من الانتقادات أثناء مناقشته على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ولعل أبرز الأمور التي كانت محلا للانتقاد في مشروع هذا القانون، هي مسألة عدم وجود التوازن بين صلاحيات الوالي وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي، حيث رأى العديد من النواب وتساءلوا حول الأساس الذي يستند عليه لتحميل المجالس الشعبية الولائية مسؤولية الإخفاق في تجسيد مشاريع التنمية المحلية، وتلبية حاجيات السكان، حيث جاء في أحد التصريحات: ".....كيف يمكن لمنتخب محلي أو مجلس شعبي ولائي لا ترقى صلاحياته إلى عشر (10/1) من الصلاحيات الواسعة الممنوحة للولاية، والمكرسة كذلك في هذا المشروع، أن يتهم بالعجز والفشل في تطهير برامج التشغيل والتنمية، بل إن الإدارة المحلية الممثلة في الولاية هي التي عجزت، وتحمل مسؤولية فشل مختلف الآليات التي وضعتها الدولة لترقية التشغيل والتنمية"².

ومن هذا المنطلق يتبين مدى سعى الدولة وحرصها على فرض هيمنتها على الجماعات المحلية، وضمن تبعيتها للسلطة المركزية من خلال تقييد استقلالية المنتخبين على المستوى المحلي لا سيما بالنسبة لمسألة اتخاذ القرارات، وإسنادها صلاحيات فارغة المحتوى، يضاف إلى ذلك قصور دور المنتخبين وضعف أدائهم ساهم في هذه تعميق هذه المشكلة كون أن الانتخابات لا تبني في غالب الأحيان على الكفاءات بقدر ما تبني على معايير أخرى في غالب الأحيان تكون

¹ - فارس مزوري، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 263.

² - المرجع نفسه، ص 264.

سياسية وعشائرية، مما يدفع بالدولة إلى وضع هيئة تنفيذية مؤهلة تتميز بالكفاءة قادرة على سد عجز المجلس المنتخب، كل هذه العوامل أدت إلى تقليص دور الولاية كجماعة إقليمية حقيقية وفعالية، وتحولت إلى مجرد وحدة إدارية غير مرمزة هذا ما دفع بالعديد من الأصوات إلى المناذرة بضرورة تغيير هذا النهج المتبع، وذلك نظرا لما يحتويه من مساس كبير باستقلالية الجماعات المحلية أمام السلطات المركزية¹.

الفرع الثاني: بالنسبة للبلدية

أما بالنسبة للبلدية كجماعة إقليمية فإنه ترد بعض القيود على مبدأ جماعية التسيير، وتتعلق بعدم التوازن بين كل من هيئة التداول (المجلس الشعبي البلدي) وبين هيئة التنفيذ (رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه). الأصل أن صلاحية تسيير وإدارة الشؤون المحلية تعود للمجلس الشعبي البلدي باعتباره الهيئة المنتخبة بطريقة عامة ومباشرة من طرف المواطنين المحليين، وهذا ما يتماشى مع الديمقراطية، إلا أن الممارسة العملية تركز العديد من السلطات في يد رئيس الهيئة التنفيذية، يضاف إلى ذلك التناقض الواضح لنصوص القانون مع الواقع العملي الممارس، حيث أن تلك النصوص تقتضي هيمنة للجهاز التداولي على الهيئة التنفيذية بما يتماشى مع المبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية المحلية وكذا اللامركزية الإدارية².

فتفحص قانون البلدية نلاحظ مدى الصلاحيات التي تم إسنادها إلى المجلس الشعبي البلدي، حيث نجد أن العديد من النصوص تسند المجلس صلاحيات واسعة، ومن بين هذه النصوص المادة 107 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية حيث أتمح المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتنمية الحضرية في إعداد البرامج السنوية، وكذلك البرامج المتعددة السنوات، كما تمنح له صلاحية السهر على تنفيذها، كما أنه بموجب المادة 108 من نفس القانون تسمح للمجلس الشعبي البلدي بالمشاركة في عمليات إعداد وتحضير عمليات تهيئة الإقليم، كما أن المشرع ألزم بضرورة خضوع أي مشروع استثماري أو تجهيز على مستوى إقليم البلدية إلى الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي، وهذا ما نصت عليه المادة 109 من نفس القانون، ولا يخفى علينا الأهمية البالغة التي تلعبها هذه المسائل الحساسة لا سيما مسألة التنمية إذ تعتبر المطلب الجوهرية والأساسية للسكان المحليين، كما تعتبر التزاما على عاتق المنتخبين المحليين لضمان تحقيق الحاجيات الأساسية لسكان البلدية، ناهيك عن صلاحيات أخرى عديدة منحها المشرع للمجلس³، إلا أن ما أثبتته التجربة العملية في تسيير الشؤون البلدية هو وجود اختلاف كبير بينما تحتويه النصوص القانونية المتعلقة بصلاحيات

¹ - فارس مزوري، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 264 .

² - بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، دار الحكمة للنشر، الجزائر 2017، ص 179.

³ - المواد 107، 108، 109 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

المجلس المنتخب وبين الممارسة العملية لهذه الصلاحيات، وتكمن أهم مظاهر هيمنة المجالس المنتخبة البلدية من الناحية النظرية في ما يلي :

-أعضاء هذه المجالس الشعبية المحلية المنتخبة هم أعضاء منتخبون من طرف المواطنين عن طريق الاقتراع العام والمباشر بخلاف الأعضاء الذين يشكلون الهيئة التنفيذية حيث يستمد هؤلاء شرعيتهم التمثيلية كونهم أعضاء في هذه المجالس المنتخبة بصفة أولية، ليتم بعد ذلك تركيتهم في المرحلة الثانية من طرف زملائهم في المجلس ليصبحوا أعضاء في الهيئة التنفيذية¹.

- الدستور يشير بشكل واضح بأن تسيير الشؤون العامة المحلية هو مجال تتولاه المجالس الشعبية المحلية المنتخبة حيث تنص المادة 16 في فقرتها الثانية من الدستور " المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية " وكذلك المادة 19 " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "².

- قانون البلدية رقم 10/11 ينص أيضا على أن تسيير شؤون البلدية يتم بواسطة التداول³، حيث تنص المادة 52 منه "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات"⁴.

- رقابة المجلس الشعبي البلدي على نشاط رئيس المجلس الشعبي البلدي في ما يخص المحافظة على ممتلكات البلدية، حيث يلاحظ بأن نصوص قانون البلدية 10/11 تضع رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس التصرفات التي ترمي إلى المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها باسم البلدية تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي، والهدف من ذلك يكمن في محاولة إضفاء حماية خاصة للأملاك والحقوق المكونة للأملاك البلدية، ولذلك أخضعها لرقابة المجلس، حيث لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ أي قرار أو إبرام أي عقد بخصوص إدارة هذه الأملاك إلا بعد أخذه للموافقة من طرف المجلس عبر التداول⁵.

- بالنسبة لميزانية البلدية تتمثل صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في اقتراح مشروع الميزانية، أما حق التصويت عليها فهو من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، ويقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذها وذلك قصد التصويت عليها، ويقدم أيضا الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي

¹ - بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، مرجع سابق، ص 179.

² - المادتين 16، 19 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

³ - بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، مرجع سابق، ص 179، 188.

⁴ - المادة 52 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁵ - فريد دبوشة، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 265.

تنفذ فيها¹، كما يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بعرض الحساب الإداري للسنة المالية المنصرمة²، وذلك على المجلس الشعبي البلدي قبل الميزانية الإضافية حتى يتمكن المجلس من معرفة الإيرادات والنفقات التي تم إنجازها في تلك السنة، بعد ذلك يصوتون على الميزانية الإضافية، ويتم التصويت على هذه الأخيرة بابا بباب ومادة بمادة ويتناقشون الميزانية بالتفصيل³. ويعتبر حق التصويت بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي على الميزانية البلدية من أهم الحقوق وكذا الوسائل التي تسمح لهم بمراقبة عمل الهيئة التنفيذية، إلا أن هذه الوسيلة الرقابية تتطلب أن تقدم جميع المعلومات المتعلقة بالميزانية، وذلك حتى تكون هناك فرصة لجميع الأعضاء لأخذ فكرة شاملة حول ميزانية البلدية ما يجعل مساهمتهم تدخلاتهم بناءة ومثمرة، ويقترح البعض أن يتم إرفاق الاستدعاء المتعلق باجتماعات المجلس بالإضافة إلى جدول أعمال ملحق يبين المسائل التقنية حتى يزيل الغموض الذي قد يكتنف مسألة من المسائل المدرجة في جدول الأعمال، والتي سوف يتم عرضها للتداول، كما يرون بأنه ينبغي تخصيص الوقت الكافي لمناقشة الميزانية فاجتماع واحد لا يعتبر كافيا، ويرون أيضا بضرورة عقد اجتماعات تمهيدية تسبق الاجتماع الذي سوف يتم فيه عرض الميزانية للتصويت، وعلى العموم يعتبر التصويت على الميزانية من أهم أدوات التأثير بالنسبة للجهاز التداولي على الجهاز التنفيذي⁴.

إن هذا الاهتمام الذي أولاه المشرع للمجالس الشعبية البلدية المنتخبة إنما يعتبر تكريسا لمبدأ من المبادئ الديمقراطية المهمة، والمتمثل في أن تسيير الشؤون والقضايا المحلية ينبغي أن يتم بناء عن رأي المواطنين أو ممثليهم في المجالس المنتخبة.

وبالرغم من أن هناك اتجاه يطالب بضرورة إقرار التوزيع لتلك الصلاحيات، والتي كانت من قبل تتمتع بها سلطة الوصاية لكن تم إعادة النظر فيها في إطار ما يعرف بالإصلاحات السياسية والإدارية التي تبنتها الجزائر في الفترة الأخيرة، وتفعيل هذه الإصلاحات قد نتج عنه انقسام لدى الأوساط السياسية إلى اتجاهات منها من يطالب بإضافة و توسيع صلاحيات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وحثهم في ذلك أن نظام اللامركزية الإدارية مكرس بموجب الدستور، يضاف إلى ذلك الاعتبارات الديمقراطية المتمثلة في أن هذه المجالس تعتبر ممثلة للشعب أو السكان المحليين، فإن هناك من يرفض توسيع هذه الصلاحيات إذ يطالبون بضرورة التريث، وعدم التسرع في توسيع صلاحيات المنتخبين المحليين، وسندهم في ذلك هو افتقاد أعضاء المجالس المنتخبة للخبرة الكافية في إدارة وتسيير الشؤون المحلية⁵.

¹ - المادة 180، 181، من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 188 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 182 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 : أداة للديمقراطية : المبدأ والتطبيق ، مرجع سابق، ص 131.

⁵ - بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، مرجع سابق، ص 188، 189.

لكن بالمقابل يلاحظ أن هناك هيمنة وسيطرة للهيئة التنفيذية من الناحية العملية، ويتضح ذلك من خلال:

- عدم تطبيق الأغلبية المطلقة لانعقاد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، فبالرغم من أن المشرع بموجب قانون البلدية 10/11 قد نص على أن اجتماعات المجلس الشعبي البلدي لا تصح إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء الممارسين، وذلك تكريسا وتفعيلا لمبدأ الجماعية في التسيير، هذا الأخير الذي يتطلب بموجبه أن يشارك كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي في تسيير شؤون البلدية، وعدم السماح لأقلية معينة بالانفراد باتخاذ القرار، إلا أنه بالمقابل قد قيد من تطبيق هذا المبدأ، وذلك بوضعه استثناء يرد على قاعدة توفر النصاب القانوني، بغرض تفادي تعمد الغياب من طرف أعضاء المجلس الشعبي عن الجلسات قصد عدم التصويت على المداولات، بحيث أنه في حالة توجيه الاستدعاء الأول لحضور اجتماع المجلس الشعبي البلدي وتم رفض الحضور من طرف غالبية الأعضاء، فإنه يتم توجيه استدعاء ثان لهم بفارق (05 أيام) على الأقل من الاستدعاء الأول وفي هذه الحالة لا يؤخذ بعين الاعتبار النصاب القانوني، وبالتالي تعتبر مداولات المجلس صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وهنا تثار مسألة القيمة القانونية للمداولة التي لم يحضر لدراستها العدد الكافي من أعضاء المجلس الشعبي البلدي¹.

- التحلي على مبدأ الأغلبية المطلقة في اتخاذ القرار عند التصويت على مداولات المجلس، وذلك من خلال المادة 54 من القانون 10/11 حيث أكدت على أنه يتم اتخاذ مداولات المجلس الشعبية البلدية بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو والممثلين عملية عملي التصويت².

- كذلك بموجب نفس المادة تظهر المكانة التي أعطاها المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تساوي الأصوات ففي هذه الحالة يتم ترجيح صوت الرئيس، حيث يقوم هذا الأخير بالتصويت مع الأعضاء على المداولات بصفته عضوا بالمجلس، وفي حالة التساوي تغيير صوته مرجحا وهذا الأمر لا يتفق على مبادئ الديمقراطية لأن صوت الرئيس يكون صوتا مضاعفا، ويرى البعض أنه من الأفضل أن يكون دور الرئيس محايدا وينحصر تدخله في حالة تساوي الأصوات³.

- يلاحظ أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بصلاحيات واسعة، فهو من يقوم بتحضير جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي البلدي، كما له الحق في توجيه الاستدعاءات لأعضاء المجلس، وعرض جدول الأعمال للتصويت أو عدم القيام بعرضه، وله أن يقوم بافتتاح الجلسة وكذلك القيام باختتامها، ويعتبر المسؤول على تنفيذ المداولات والقرارات

¹ - فريد دبوشة، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 266، 267.

² - المادة 54 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - فريد دبوشة، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 269.

البلدية، كما أنه المسؤول المباشر على مستخدمي البلدية، كل هذه الصلاحيات تجعل لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة فعلية حقيقية ومحورية مهيمنة على حساب المجلس الشعبي البلدي، هذا الأمر الذي يستدعي ويتطلب ضرورة التفكير في إعادة النظر في مسألة الصلاحيات، وإعادة التوازن في السلطة المحلية بين الهيئة التنفيذية والمجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة¹.

المطلب الثالث: اختصاصات الجماعات المحلية

إن تحديد اختصاصات الجماعات المحلية أمر بالغ الأهمية حيث يمكن من خلاله الحكم على النظام المتعلق بالإدارة المحلية وذلك من حيث حصر هذه الاختصاصات أو من حيث المجالات المخول لها التدخل فيها، ويأخذ المشرع الجزائري بالمعيار العام في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية وذلك بإطلاق صلاحياتها²، كما أن تحديد الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية يظهر مدى استقلاليتها الوظيفية، ومدى وجود الديمقراطية المحلية، ولذلك سوف نتناول اختصاصات المحلية من خلال التطرق في (الفرع الأول) إلى اختصاصات الولاية، ثم نتناول اختصاصات البلدية في إطار (الفرع الثاني).

الفرع الأول : اختصاصات الولاية

للولاية صلاحيات كثيرة ومتعددة أسندها إياها القانون، وهذه الصلاحيات موزعة على كل هيئة من هيئاتها، بحيث هناك صلاحيات للمجلس الشعبي الولائي ورئيسه، وهناك صلاحيات يتمتع بها الولي. وسوف نتطرق بالتفصيل لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي (أولا) ، ثم نتناول صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي (ثانيا)، ثم نقوم بالتطرق لصلاحيات الولي (ثالثا).

أولا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

للمجلس الشعبي الولائي العديد من الاختصاصات والصلاحيات التي منحها إياه قانون الولاية، وتتسع هذه الاختصاصات لتشمل كافة المجالات على مستوى الإقليم الخاص بالولاية، وقد وسع المشرع من اختصاصات المجالس الشعبية الولائية بهدف تمكينها من معالجة جميع الشؤون الخاصة بالولاية، ولم يكتفي المشرع بذلك فحسب وإنما أضاف لهذه المجالس إمكانية التدخل في المجالات والميادين التابعة لاختصاصات الدولة³.

¹ - بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية، في ظل دولة القانون، مرجع سابق، ص ص 190، 191.

² - إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 114.

³ - فارس مزورزي، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 231.

و يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في مجالات مختلفة، بحيث أن له اختصاصات تشمل الميادين الاقتصادية والاجتماعية والمالية والثقافيةإلخ.

1-صلاحياته في مجال التنمية الاقتصادية: لقد مكن قانون الولاية المجلس الشعبي الولائي من الحق في المبادرة بالأعمال التي من شأنها المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك إنجاز المعالم التذكارية من خلال القيام بالتعاون مع البلديات، وذلك بتمويل يتم أخذه على عاتق ميزانية الولاية مع الأخذ بعين الاعتبار قدرات وإمكانات وخصوصيات كل ولاية، وفي هذا الإطار يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخطط للتنمية وذلك على المدى المتوسط يبين فيه الأهداف، وكذلك البرامج والوسائل المجهزة من طرف الدولة في إطار مشاريعها والبرامج البلدية للتنمية. ويعتبر هذا المخطط كآلية للترقية والنهوض بالمجالات التنموية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بمناقشة مخطط التنمية الولائي ويمكنه تقديم اقتراحات بخصوصه، وينشأ على مستوى كل ولاية بنك خاص بالمعلومات يتم من خلاله جمع كل الدراسات والمعلومات، وكذا الاحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية، وتقوم الولاية بوضع جدول سنوي يقوم بتوضيح النتائج المتوصل إليها في جميع القطاعات، وكذا معدلات النمو الخاصة بكل قطاع¹.

و في إطار المخطط الخاص بالتنمية على المستوى المتوسط قد نصت المادة 82 من القانون 07/12 على أنه "...يقوم المجلس الشعبي الولائي بما يلي:

- يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل وييدي رأيه في ذلك.
- يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.
- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ التدابير الضرورية، كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بتطوير أعمال التعاون، وكذا التواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار².

¹ - المواد 81،80،75 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - المادتين 83،82، من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

2- صلاحياته في مجال الفلاحة و الري.

يعد القطاع الفلاحي من أهم القطاعات التي بإمكانها أن تساهم في تنمية الجماعات المحلية نظرا للمقومات التي تمتلكها الدولة، والتي يمكن أن تشكل قطبا فلاحيا يساعد على تحقيق نتائج كبيرة ومتعددة، كتوفير حاجات و متطلبات السكان المحليين، وجذب الاستثمارات و تشجيعها. وقد ظهرت أهمية التنمية في المجال الفلاحي بشكل واضح بعد بروز أزمة الاقتصاد الريعي الذي يقوم على عائدات الجباية البترولية، هذه الأزمة دفعت بالدولة إلى التفكير والبحث عن مصادر تمويل جديدة، وفي مقدمتها تنمية الميدان الفلاحي الذي يمكن أن ينعكس بالإيجاب على مختلف القطاعات الأخرى¹.

ويبادر المجلس الشعبي الولائي بوضعه لحيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، بالإضافة إلى ذلك يقوم بتشجيع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، وبهذه الصفة يقوم بالمبادرة بكل الأعمال قصد محاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، كما يتخذ كل الإجراءات الرامية الى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية².

ويقوم المجلس بالمبادرة من خلال عملية التواصل مع المصالح المختصة بكل الأعمال التي يتم توجيهها إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، كما يقوم بالمساهمة والمشاركة وذلك بالاتصال مع المصالح المختصة في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية، كما يعمل المجلس الشعبي الولائي على تنمية الري المتوسط والصغير، و يساعد ماليا وتقنيا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية³.

3- صلاحياته في المجال الثقافي والسياسي والاجتماعي. يتولى المجلس العديد من المهام:

- يشجع المجلس الشعبي الولائي ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولا سيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.
- يتولى المجلس الشعبي الولائي في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية بإنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز التي لا تستطيع البلديات القيام بها نظرا لتجاوزها لإمكاناتها، كما يقوم بالسهر على تطبيق وتفعيل تدابير الوقاية

¹ - فارس مزورزي، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 233.

² - المادة 84 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - المواد 85،86،87 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

الصحية، كما يقوم باتخاذ كل التدابير لتشجيع انشاء هياكل تقوم بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية¹.

- يساهم بالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث و الآفات الطبيعية و الوقاية من الأوبئة و مكافحتها، كما يساهم المجلس بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديموغرافي.

- حماية الأم والطفل.

- مساعدة الطفولة.

- مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

- مساعدة المسنين والأشخاص الموجودين في وضع صعب والمحتاجين.

- التكفل بالمشردين والمختلين عقليا².

- يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب، وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه وذلك بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في هذا الميدان، كما يقدم مساعدته ومساهمته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية والخاصة بالشباب.

- يساهم في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه، وذلك بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة، وبالتنسيق مع البلديات وكل هيئة وجمعية معنية.

- يقوم بالعمل على تطوير كل عمل يرمي إلى ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالاتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية، ويقترح كل التدابير الضرورية لتنميته والحفاظ عليه.

- يسهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتنميتها، ويشجع كل استثمار متعلق بذلك³.

4-اختصاصه في المجال المالي:

- يقوم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على مشروع الميزانية المتعلقة بالولاية وذلك بعد عرضها من طرف الوالي.

- يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا⁴.

¹ - المادتين 93، 94 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - المادتين 95، 96 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

³ - المادتين 97، 98 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

⁴ - المادتين 160، 161 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

- يصوت على مشروع الميزانية بابا بابا، ويشمل ذلك توزيعا للنفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية و مواد¹.

- يصادق المجلس الشعبي الولائي على الميزانية، وفي حالة وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي يقوم الوالي استثناء باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم المصادقة يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي بدوره يتخذ التدابير الملائمة لضبطها، و في حالة وجود عجز في تنفيذ ميزانية الولاية يتخذ المجلس الشعبي الولائي جميع التدابير اللازمة لامتناع ذلك العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية².

5- اختصاصاته في مجال السكن وتهيئة إقليم الولاية.

- يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ويقوم الوالي بإعلامه بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة لتهيئة الإقليم، ويتم التداول قبل المصادقة على كل أداة مقرر في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية.

- يقوم المجلس الشعبي الولائي بتقديم الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، كما يمكنه أن يقدم الاقتراحات وإبداء الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص في أجل أقصاه ثلاثون 30 يوما³.

ويلاحظ في هذا الإطار أن قانون الولاية لسنة 2012 قد أزال التعارض الذي كان موجودا بين نص المادة 62 من قانون الولاية لسنة 1990 والتي كانت تعطي للمجلس الشعبي الولائي صلاحية تحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية. وبين نص المادة من 54 من القانون الخاص بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والتي كلفت الوالي بإعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية. وبالتالي طبقا لقانون الولاية الجديد فإن مهمة المجلس الشعبي الولائي بخصوص مخطط تهيئة إقليم الولاية تكمن في المصادقة عليه ومراقبة تنفيذه، وهو الأمر الذي يضعف مركز المجلس الشعبي الولائي كهيئة منتخبة أمام المركز الوالي المعين⁴.

- يقوم المجلس الشعبي الولائي بالمساهمة في إنجاز برامج السكن.

- يساهم المجلس الشعبي الولائي في عمليات تحديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المنتجة وكذا الحفاظ على الطابع المعماري، كما يساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه⁵.

¹ - المادة 162 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

² - المادتين 168، 169 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - المادتين 78، 79 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

⁴ - فارس مزوزي، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ص 239، 240.

⁵ - المادتين 100، 101 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

وإضافة إلى كل هذه الصلاحيات التي قام المشرع بمنحها لهيئة المجلس الشعبي الولائي، والمتعلقة بجميع مجالات و مناحي الحياة المختلفة على مستوى الولاية، فقد ألزمها أيضا بضرورة تقديم الآراء التي تتطلبها القوانين والتنظيمات ذات الصلة، كما أعطها الحق بأن تقدم الاقتراحات و الملاحظات بخصوص شؤون الولاية في مدة أقصاها ثلاثون يوما، غير أن المشرع قد أغفل مسألة تحديد بداية سريان هذه المدة التي يستطيع فيها المجلس الشعبي الولائي القيام بتقديم اقتراحاته للوزارة الوصية، وهو ما يترك المجال واسعا للتفسير، ويرى البعض أنه يجب النص على ضبط هذه المسألة كونها تتعلق بالاستشارة، وذلك بهدف اتخاذ القرارات اللازمة والمناسبة التي تتساير مع الواقع الفعلي للجماعات الإقليمية¹.

6- صلاحيته في مجال الاختصاصات العامة:

وقد تم النص عليها بموجب المادة 77 من القانون 07/12 وهي:

- الصحة العمومية وحماية الطفل والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

- السياحة.

- الإعلام و الاتصال.

- التربية و التعليم العالي و التكوين.

- الشباب و الرياضة و التشغيل.

- السكن و التعمير وتهيئة إقليم الولاية.

- الفلاحة و الري و الغابات.

- الهياكل القاعدية و الاقتصادية.

- التضامن بين البلديات.

- التراث الثقافي المادي و غير المادي والتاريخي.

- حماية البيئة.

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية.

- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

¹ - فارس مزور، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 240.

ثانيا :صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي

لقد منح المشرع رئيس المجلس الشعبي الولائي مجموعة من الصلاحيات، وقد وردت هذه الصلاحيات ضمن مواد متفرقة من قانون الولاية يمكن إجمالها فيما يلي:

- يقوم بإرسال الاستدعاءات الخاصة بدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس سواء بشكل كتابي أو عن طريق البريد الإلكتروني، وتكون هذه الاستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال مقابل وصل استلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من الاجتماع¹.

- يقوم برئاسة الجلسة وضبط المناقشات التي تجرى من طرف أعضاء المجلس، و بإمكانه أيضا طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يقوم بالإخلال بالسير الحسن للمناقشات وذلك بعد القيام بإنذاره، وهي صلاحية جديدة أتى بها المشرع بموجب القانون الجديد².

يستطيع أن يقوم بتقديم اقتراح حول إنشاء لجنة تحقيق، و التي يتم انتخابها عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين، ويتم تحديد موضوع و كذا الآجال الممنوحة لهذه اللجنة بهدف القيام إتمام نشاطها بموجب المداولة التي أنشأها³.

- يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بإرسال مستخلص أو مستخرج من المداولات في آجال ثمانية 08 أيام إلى الوالي وذلك مقابل وصل استلام⁴.

- يقوم باختيار موظف من أجل تولي المهام الخاصة بأمانة جلسة المجلس الشعبي الولائي، وذلك من بين الموظفين الملحقين بديوانه⁵.

-يقوم باقتراح انتخاب مكتب يتشكل من عضوين 02 إلى أربعة أعضاء لتسييره، وذلك خلال كل دورة وتقوم أمانة المجلس المشكلة من الملحقين بديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي بمساعدة هذا المكتب المنتخب⁶.

- يقوم باختيار نوابه خلال 08 أيام التي تلي تنصيبه، وذلك من بين الأعضاء ليقوم بعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، وقد حدد المشرع عدد النواب حسب تكوين كل مجلس شعبي ولائي كالآتي:

¹ - المادة 17 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

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

³ - المادة 35 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

⁴ - المادة 52 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

⁵ - المادة 30 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

⁶ - المادة 29 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

-اثنين " 02" بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا.

-ثلاثة 03 بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا.

-ثلاثة "06" بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا¹.

-له الحق في اختيار ديوان يتشكل من موظفي القطاعات الإدارية التابعة للولاية طبقا للمادة 68 من القانون 07/12.
-يقوم بتمثيل المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسم التشريعية و التظاهرات الرسمية طبقا للمادة 72 من القانون 07/12.

- يقوم بتبليغ المجلس الشعبي الولائي بالمسائل التابعة لاختصاصاته وكذا الوضعية العامة للولاية طبقا للمادة 71 من القانون 07/12.

- إطلاع الوالي باستقالة أي عضو قدم استقالته، كما يقوم بإثبات حالة التخلي عن العهدة، طبقا للمادتين 42، 43 من قانون 07/12.

وقد سجل البعض من الفقه العديد من الانتقادات بخصوص الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي الولائي، والتي حتى وإن ظهرت أنها صلاحيات كثيرة إلا أن لا تلي الآمال المرجوة، كما أنها لا تجسد أهداف الديمقراطية على المستوى المحلي، إذ أنها تنحصر في عقد الجلسات وتسييرها دون التأثير في تنفيذ هذه المداولات التي تعبر عن الانشغالات المحلية لسكان الولاية، كما أنه لا يمتلك الصلاحيات اللازمة في مجال التنمية المحلية على مستوى الولاية²، فالصلاحيات الفعلية والحقيقية على مستوى الولاية تم منحها إما للمجلس الشعبي الولائي بصفته هيئة تداولية، أو تم منحها للوالي باعتباره هيئة تنفيذية.

وينبغي الإشارة إلى أنه قد كان من ضمن المقترحات الخاصة بالتعديلات الجديدة على مشروع قانون الولاية والتي قدمت بطلب من الحكومة، إضافة مادة ترمي إلى إشراك الوالي في الاجتماعات الخاصة بمجلس الحكومة بهدف تمكينه من مناقشة الصفقات والمشاريع التي تخص الولاية التي يتأسسها، بالإضافة إلى الوزارات المعنية بهذه المشاريع، ويكون للولاية مسؤولية كبيرة في تحمل جزء كبير بخصوص مدى إنجاز هذه المشاريع ومتابعتها في الميدان العملي، كما يكونون ملزمين بتقديم التقارير حول هذه المشاريع إلى الحكومة فيما يخص إنجازها، وكذا المشاكل التي تعترضها ضمانا لسيرها بصورة حسنة، و ضمانا لمراقبة صرف الميزانية المخصصة لها، وكذا السهر على الالتزام بإنجازها في الآجال المرسومة لها، وبالرغم

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

² - علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري "مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011/2012، ص 140.

من أن هذا الاقتراح قد ألغى إلا أنه يظهر مدى اهتمام ورغبة السلطة المركزية في إعطاء وتعزيز أكثر لصلاحيات الوالي على حساب المجلس الشعبي الولائي وكذا رئيس للمجلس الشعبي الولائي¹.

يؤدي إضفاء النزعة المركزية وتقويتها على حساب اللامركزية من خلال إسناد صلاحية التنفيذ للوالي والتي تعتبر صلاحية مهمة جدا بدلا من إسنادها لرئيس المجلس الشعبي الولائي إلى إضعاف استقلالية الجماعات الإقليمية، ولاشك أن الوالي عندما يتولى تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي سيكون في وضع مقيد يجعله غير مستقل عن السلطة الرئاسية التي تمارس عليه من طرف الجهات المركزية، مما يجعل من منصبه وسيلة أو أداة لتنفيذ السياسات التي تملها الجهات المركزية على المستوى المحلي².

ويرى البعض أنه ينبغي أن يحظى منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي بالاهتمام والدعم اللازم من خلال توسيع صلاحياته وعدم حصرها في مجرد عمليات التنسيق وتنظيم الدورات، وكذا الأمور الفنية والإدارية، وذلك بقصد تفعيل وتعزيز دوره في عملية التنمية المحلية، كما طالبوا بضرورة إزالة الغموض فيما يخص العلاقة التي تربط بين كل من رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي، وكذا بين رئيس المجلس الشعبي الولائي وإدارة الولاية، والتي تخضع لسلطة الوالي، وذلك دعما وتحسيدا لفكرة استقلال الجماعات المحلية، ولا يمكن أن تتجسد هذه الأخيرة إلا من خلال تعزيز صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي، وذلك بمنحه صفة الأمر بالصرف لميزانية الولاية، ومنحه أيضا كل جوانب التسيير الإداري والمالي، وحق التمثيل سواء الإداري أو المدني على اعتباره ممثلا للسكان المحليين، كما يرون بالمقابل وجوب إعادة النظر في المركز القانوني للوالي، وذلك بالحد والتقليل من صلاحياته من خلال قصرها على وظائف تمثيل الدولة واعتباره كمندوب للحكومة فقط³.

في حين يرى البعض الآخر أبعد من ذلك إذ يرون أنه من الأنسب والأصلح أن يصبح الوالي منتخبا لا معينا، وبالتالي يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي هو الوالي مسaireة للنمط المعمول به على مستوى البلدية على اعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم اختياره من أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وذلك قصد تقوية التسيير اللامركزي ما يشكل دعما للديمقراطية المحلية⁴.

¹ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة، دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2015/2014، ص ص، 97، 98.

² - برازة وهيب، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 191.

³ - علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص ص، 143، 144.

⁴ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مرجع سابق، ص 98.

ونحن من جانبنا نميل إلى هذا الرأي ترسيخا لنظام اللامركزية الإدارية في إدارة وتسيير الشؤون المحلية، وتحسيدها أيضا لفكرة الديمقراطية المحلية، فحتى يكون لهذه الأخيرة معنى وحب أن يكون مسيري الجماعات المحلية هم من تم انتخابهم من قبل السكان المحليين، إضافة إلى أن مسألة انتخاب الوالي بدلا من تعيينه ليس من شأنها التأثير على وحدة الدولة وتماسكها مادامت هذه الجماعات أو الهيئات تعمل في إطار الدستور وقوانين الجمهورية، وتعمل على تمثيل وتحسيد الإرادة الحقيقية للمواطنين على المستوى المحلي في إطار ديمقراطي، و ذلك ترسيخا لفكرة الاستقلالية واللامركزية. ويقول في هذا الإطار الفقيه موريس هوريو "اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة عن أشخاصها بطريق الانتخاب ليس بهدف أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية و إنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين"¹.

و ضمنا للتسيير اللامركزي للشؤون المحلية نرى أنه من الأنسب إعمال هذا الحل تعزيزا وترسيخا للديمقراطية على المستوى المحلي

ثالثا: صلاحيات الوالي. يحظى الوالي بمكانة قانونية متميزة في التنظيم الإداري الجزائري ، حيث أنه يمثل الدولة على المستوى المحلي، ويعتبر الرئيس الإداري للولاية، كما يعتبر هيئة تنفيذية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، وسوف نتعرض لاختصاصات الوالي باعتباره ممثلا للدولة ، ثم نتناول اختصاصاته باعتباره ممثلا للولاية.

1-إختصاصات الوالي باعتباره ممثلا للدولة

لقد تضمن قانون الولاية رقم 07/12 ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني ، وذلك من المادة 110، إلى غاية المادة 123، صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة.

وفي هذا الإطار يعتبر الوالي ممثلا للدولة على مستوى الولاية ، وهو مفوض الحكومة². ويقوم بهذه الصفة بتنسيق أنشطة المصالح غير المركزة للدولة على المستوى المحلي و كذلك بمراقبتها، و يقوم بتنفيذ التعليمات الصادرة من الوزراء على المستوى المحلي³. إلا أن هناك بعض القطاعات التي استثناها المشرع من الخضوع للرقابة من طرف الوالي، وهي تلك القطاعات والأنشطة التي نصت عليها المادة 111 من قانون الولاية 07/12 والمتمثلة فيما يلي :

العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.

- وعاء الضرائب وتحصيلها.

- الرقابة المالية .

¹ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 175.

² - المادة 110، من القانون 07/12، المتعلق بالولاية .

³ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 306.

- إدارة الجمارك.

-مفتشية العمل .

- مفتشية الوظيفة العمومية .

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية¹.

وقد أضاف المشرع قطاع التعليم العالي من ضمن القطاعات التي لا تخضع لرقابة الوالي، وذلك بخلاف قانون الولاية السابق رقم 90/ 09 الذي لم يكن يستثني هذا القطاع، ولقد لقي هذا الاستثناء ترحيبا واستحسانا من طرف البعض من الفقه، كما يلاحظ أن المشرع قد بوضع هذه الاستثناءات بشكل دقيق، ما عاد الاستثناء الأخير الذي استعمل فيه الشمولية عندما نص " المصالح التي تتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته حدود الولاية "

ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات العامة الاقتصادية و القضاء...إلخ.

ويرجع البعض استثناء المشرع لهذه المصالح من رقابة الوالي إلى كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات وتوجيهات السلطات المركزية، إضافة غلى أنها تحمل قواعد واحدة على المستوى الوطني².

ويسهر كذلك على تنفيذ القوانين والتنظيمات المختلفة وعلى احترام رموز الدولة وشعارتها على مستوى إقليم الولاية³، كما يسهر في إطار قيامه بالمهام الموكلة إليه وفي حدود اختصاصه على حماية حقوق المواطنين وكذلك حرياتهم المختلفة، ويقوم بهذه الصفة بالسهر على احترام التشريعات من قوانين وأوامر، بعد نشرها في الجريدة الرسمية، ووصولها إلى مقر الدائرة، كما يسهر على تنفيذ قرارات الحكومة، ويقوم بتنفيذ القوانين عن طريق اتخاذ و اصدار القرارات الولائية⁴.

وللوالي صلاحيات متعلقة بالضبط الإداري، وذلك من خلال الحفاظ على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية⁵، حيث يعمل على اتخاذ كافة الإجراءات المناسبة لهذا الغرض، وقد يصل الحد إلى حلوله مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا تقاعس هذا الأخير في الحفاظ على النظام العام على مستوى بلديته⁶. وله أن يستعين بمصالح الأمن الموجودة على مستوى الولاية في تطبيق القرارات والمسائل المتعلقة بالضبط والمنصوص عليها في المواد 112،113،114 من قانون الولاية، و في حالة الظروف الاستثنائية يمكنه القيام بطلب تدخل الشرطة والدرك الوطني المتواجدين على مستوى إقليم

¹ - المادة 111 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 306،307.

³ - المادة 112، من قانون 07/12، المتعلق بالولاية.

⁴ - بالة زهرة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 07/12، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 13، العدد الأول، جامعة الخلفة، أبريل 2020، ص ص 297،298.

⁵ - المادة 114 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

⁶ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 307،308.

الولاية عن طرق التسخير¹، كم يقوم باتخاذ تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا، و يقوم أيضا بالسهر على إعداد المخططات المتعلقة بتنظيم الإسعافات في الولاية، وكذلك تنفيذها، وله في سبيل تحقيق هذا الهدف القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للقوانين المعمول بها، كما يسهر على حفظ أرشيف الدولة والولاية و البلديات، ويعتبر الوالي الأمر بالصرف بالنسبة لميزانية الدولة للتجهيز المخصصة لكل البرامج المقررة لتنمية الولاية².

2- اختصاصات الوالي باعتباره ممثلا للولاية.

وقد تحدثت عنها عن هذه الاختصاصات المواد من 102 إلى 109 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، حيث يسهر الوالي على نشر المداولات المتعلقة بالمجلس الشعبي الولائي و على عملية تنفيذها، كما يقدم تقريرا حول تنفيذ هذه المداولات عند افتتاح كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي، ويقوم باطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي أيضا خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس.

ويقوم الوالي بتمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية، كما يمثلها أمام الجهات القضائية³. كما يقوم بإعداد مشروع ميزانية الولاية حيث تنص المادة 107 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية " يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها".

ونرى ضرورة تعديل هذه المادة الأخيرة، كون أن مداولات المجلس الشعبي الولائي يتم تنفيذها من طرف الوالي بعد عملية المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية، وليس المجلس الشعبي الولائي، إذ أن وظيفة هذا الأخير تنحصر في التصويت على المداولات.

ويقوم الوالي بالسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها، كما يتولى مهمة تنشيط ومراقبة نشاطاتها، إضافة إلى أنه يقوم بتقديم بيان سنوي حول نشاطات الولاية ويتم مناقشته أمام المجلس الشعبي الولائي⁴.

الفرع الثاني: اختصاصات البلدية.

قد أسند المشرع للبلدية العديد من الصلاحيات و توزع على هذه الصلاحيات على هيئاتها الثلاثة حيث أن هناك صلاحيات لهيئة التداول والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي (أولا)، وصلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانيا)، مع الإشارة إلى أن هناك هيئة ثالثة نصت عليه المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والمتمثلة في الأمين العام للبلدية، والذي تتور حول م مسألة مركزه القانوني العديد من الإشكالات وذلك نظرا لوجود مواطن عديدة للتداخل بين

¹ - المادتين 116، 115، من القانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية.

² - المواد 117، 119، 120، 121. من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - المواد 102، 103، 104، 105، 106 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

⁴ - المواد 107، 108، 109 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

صلاحياته وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وكذلك بخصوص طبيعة علاقته بالمجلس الشعبي البلدي ، ولذلك سوف نسلط الضوء أيضا على تبيان مركزه القانوني(ثالثا).

أولا صلاحيات المجلس الشعبي البلدي. لقد منح المشرع صلاحيات عديدة للمجالس الشعبية البلدية مواكبة ومواصلة للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة، وذلك تعزيزا للديمقراطية المحلية وتجسيدا للامركزية الإقليمية.

و تتعدد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي حيث يمارس صلاحيات ذات طابع إداري، وصلاحيات ذات طابع رقابي، وصلاحيات أخرى تشمل المجالات المختلفة.

1-الصلاحيات الإدارية: لقد منح المشرع المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات ذات الطابع الإداري ومن أهم هذه الصلاحيات.

أ-اختصاصات متعلقة بالمصادقة والتعيين وتمثل فيما يلي:

- انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يقوم أعضاء المجلس بعملية انتخاب واختيار عضو من أعضاء المجلس لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

- انتخاب نواب لرئيس المجلس و استخلافهم وذلك طبقا للمواد 69 وذلك حسب عدد الأعضاء المشكلين لمجلس كل بلدية وذلك على النحو التالي:

نائبان (02) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (07) إلى تسعة (09) مقعدا.

- ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 11 مقعدا.

- أربعة (04) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 15 مقعدا.

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

- ستة (06) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة و ثلاثين (33) مقعدا.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعرض قائمة المنتخبين الذين تم اختيارهم لشغل وظيفة نائب للرئيس خلال مدة 15 يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه، وتكون المصادقة على القائمة المقترحة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويتم استخلاف نائب الرئيس سواء المتوفى أو المستقبل أو المقصى أو الممنوع قانونا حسب نفس الأشكال، أي بموجب مداولة يتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي².

¹ - المادة 04 من الأمر 13/21 المعدل والمتمم للقانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادتين 69، 70 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

- تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة للمجلس الشعبي البلدي¹.

- تعيين مستخلف لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة وجود تعارض مصالحه الشخصية مع مصالح البلدية، حيث تنص المادة 84 على أنه "عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية باسمه الشخصي أو باسم زوجته أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلا. يعين المجلس المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود....."².

- اقتراح تغيير اسم البلدية أو مقرها الرئيسي أو تحويله، ويتم ذلك من خلال إصدار بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك³.

- له الحق في طلب اجتماع وانعقاد المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية حسب نص المادة 17 من القانون رقم 10/11 والتي تنص "يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي "3/2" أعضائه أو بطلب من الوالي"⁴.

ب- صلاحيات ذات طابع رقابي: وفي هذا الإطار يقوم المجلس الشعبي البلدي بمباشرة اختصاصات ذات طبيعة رقابية وتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي :

- دراسة وضعية المنتخبين الانضباطية وذلك طبقا للمواد 44 و 45 من قانون البلدية حيث تنص المادة 44 "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43...."⁵. وهذه الأسباب تكمن فيما يلي:

- تعرض منتخب لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب محللة بالشرف.
- إذا كان المنتخب محل تدابير قضائية لا يمكنه من خلالها الاستمرار في ممارسة العهدة الانتخابية بطريقة صحيحة⁶.

بالإضافة إلى ذلك أعطت المادة 45 من القانون 10/11 المجلس الشعبي البلدي الحق في أن يعلن حالة الاستقالة التلقائية لأحد الأعضاء المنتخبين، وذلك بعد تغيبه دون وجود عذر مقبول لأكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة.

¹ - المادة 31 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 84 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 07 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 17 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁵ - المادة 44 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁶ - المادة 43 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

كما يمارس المجلس الشعبي البلدي الرقابة على نشاط رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك على اعتبار أنه هو من قام بانتخابه رئيسا للمجلس حيث تنص المادة 82 من القانون 10/11 على قيام رئيس المجلس باسم البلدية وتحت رقابة المجلس بجميع التصرفات الهادفة إلى المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها¹.

2- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجالات العامة وتمثل هذه المجالات التي يباشر في إطارها المجلس الشعبي البلدي مهامه في:

-في مجال التهيئة العمرانية والتنمية المحلية.

من أجل بلوغ المقصد الأساسي من تولى المجلس الشعبي البلدي لمهامه، والذي يتمثل في تحقيق التنمية المحلية، فإن ذلك يتطلب أن يتم رسم مخطط تنموي يبنى على أسس وقواعد سليمة تراعي حاجيات السكان التنموية². وبناء على هذا الأمر أعطى المشرع المجلس الشعبي البلدي الحق في إعداد برامجه التنموية السنوية وكذا المتعددة السنوات والتي تتوافق مع عهده الانتخابية ويصادق عليها، كما ويعمل ويسهر على تنفيذها وذلك في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية والقطاعية³. وبالنظر إلى أهمية التخطيط في مجال التنمية فإنه يجب أن تحتوي المخططات البلدية كل الأعمال التي تريد البلدية القيام بها في جميع ميادين التنمية⁴.

ويتم اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من طرف المجلس الشعبي البلدي⁵. كما تخضع إقامة أي مشروع استثماري أو مشروع تجهيز على مستوى إقليم البلدية أو أي مشروع في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي لا سيما التي تكون في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة⁶، كذلك نجد أن المادة 110 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية قد أكدت على ضرورة السهر من طرف المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي ذات الطابع الفلاحي، وكذا المساحات الخضراء خاصة عند إقامة مختلف المشاريع على مستوى الإقليم التابع للبلدية، كما يبادر المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل إجراء يمكن أن يؤدي إلى تحفيز

¹ - المادتين 82،45 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

² - فارس مزوزي، المركز القانوني للمجلس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 221.

³ - المادة 107 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 5- الفقرة-2- من المرسوم رقم 81 / 380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية الجريدة الرسمية العدد 52- المؤرخة في 29 ديسمبر 1981.

⁵ - المادة 107 الفقرة 2 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁶ - المادة 109 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

وبعث تنمية الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى وقدرات البلدية ومخططها التنموي¹، ويشترك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد العمليات الخاصة بتهيئة الإقليم وكذلك التنمية المستدامة والقيام بتنفيذها².

وتهدف كل هذه العمليات إلى وضع وبناء استراتيجية فعالة تساعد على تحقيق وتجسيد تنمية حقيقية لجميع أقاليم على المستوى الوطني، وذلك على أساس خصائص ومميزات كل فضاء جهوي لخلق فرص تتساوى وتتكافئ فيها الحظوظ لتحقيق الازدهار لهذه المناطق وترقيتها بما يعود بالمنفعة على سكانها، وتهدف أيضا إلى وضع مناخ مناسب لتنمية الثروات الوطنية ومجالات التشغيل، كما ترمي السياسة الوطنية المعتمدة لتهيئة الإقليم إلى محاولة إقامة التوزيع المناسب بين المناطق والأقاليم المختلفة لدعائم وركائز التنمية لتخفيف الضغط على المناطق الساحلية والمدن الكبرى وترقية المناطق الجبلية والهضاب العليا و المناطق الجنوبية، كما تسعى أيضا إلى تمكين الموارد الطبيعية والثقافية والتراثية وتوظيفها بشكل جيد وعقلاني لضمان المحافظة عليها للأجيال الأخرى القادمة³.

كما أن المشرع منح صلاحيات المجلس الشعبي البلدي تتعلق بالتهيئة العمرانية، وذلك حرصا منه للمحافظة على الأوعية العقارية، وكذا النسيج العمراني من خلال عملية الرقابة على كيفية استغلال الأراضي في مجال السكن والموجودة في مخطط شغل الأراضي، وكذا مراقبة مدى مطابقة عمليات البناء للقوانين المعمول بها عن طريق منح رخص البناء والتجزئة و الهدم... إلخ.

ويلاحظ أن المشرع قد أسند وظيفة جديدة للمجلس الشعبي البلدي تكمن في السماح له بتسمية كافة التجمعات السكانية والطرق الموجودة على مستوى الإقليم التابع للبلدية بأسماء المجاهدين وكذلك بأسماء الشخصيات الوطنية⁴، وقد قام البعض بإثارة وإبداء العديد من الملاحظات بشأن ما جاء به القانون رقم 10/11 حول الدور الذي يقوم به المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال، والتي تتمثل في:

- هذا القانون عند تعرضه لموضوع التهيئة قد أضاف إليها مهمة التنمية بخلاف ما كان يتضمنه القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية السابق، والذي نص على التنمية المحلية دون التهيئة، وهو الوضع الذي كان يطرح التساؤل لدى البعض عن باقي الصلاحيات حول ما إذا كانت تندرج في إطار مهام التنمية أم لا؟
- هذا القانون واصل الاعتماد على التخطيط كآلية لتنفيذ القرارات البلدية المرتبطة بالتنمية، وإن كان أساسها زمني كالمخطط السنوي والمخطط المتعدد السنوات.

¹ - المواد 110، 111 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 108 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - مزوزي فارس، المركز القانوني المجلس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 222.

⁴ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية-، مرجع سابق، ص 277.

- من الملاحظات المسجلة أيضا أن المشرع كان واضحا ودقيقا عند تنظيمه لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية والتهيئة بالمقارنة مع القانون رقم 08/90 والذي لم يكن يميز بالدقة اللازمة حيث أن المواد 86 و87 و88 منه كانت تتعلق بالتهيئة العمرانية والمادة 89 منه تتحدث عن مجالات أخرى غير التهيئة العمرانية مثل الصحة والشغل والسكن والتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة هذه المسائل التي كانت منظمة في فصول مستقلة في سياق حديثه عن اختصاصات البلدية في ذات القانون¹.

3- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الاجتماعي:

بالرجوع إلى نصوص قانون البلدية نجد أن المشرع أعطى صلاحيات كثيرة للمجلس الشعبي البلدي في الميدان الاجتماعي، وهذه النصوص تلزم المجلس بضرورة اتخاذ الإجراءات والتدابير الرامية إلى تجسيد البرامج والمخططات المرتبطة بالمجال الاجتماعي كالتعليم والسكن والصحة والشباب... إلخ، وذلك كونها مجالات وميادين مهمة وأساسية تساهم في تعزيز مسار السلم الاجتماعي للمواطن على المستوى المحلي²، ففي مجال التعليم نجد أن أحكام المادة 122 تلزم في فقرتها الأولى البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي فقط دون باقي الأطوار الدراسية، وكذا السهر على تسيير هذه المدارس و ضمان صيانتها وإنجاز المطاعم المدرسية، وكذا الحرص على تسييرها وكذا القيام بصيانتها، كما تحرص البلدية على توفير النقل المدرسي³، وهذه كلها صلاحيات الغرض منها توفير ظروف تعليمية لائقة ومناسبة، ولتحقيق هذا الهدف تساعد أيضا مديريات التربية كممثلة لوزارة التربية في هذا المجال⁴.

وفي مجال الحماية الاجتماعية للفئات السكانية المختلفة و هو الذي لم يكن موجودا في ظل قانون البلدية 08/90 السابق نجد أن هناك صلاحيات للمجلس الشعبي البلدي في هذا المجال إذ يقوم هذا الأخير بالتكفل بالجانب الثقافي والرياضي والصحي⁵، وقد أشارت المادة 122 من القانون 10/11 إلى ذلك، حيث نصت على العديد من الجوانب التي تساهم في ترقيتها وذلك من خلال :

- اتخاذ كل التدابير من أجل ترقية تفتح الطفولة الصغرى، و الرياضية، وكذلك حدائق الأطفال، و التعليم التحضيري، و التعليم الثقافي و الفني.

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية و الرقابة. الواقع والآفاق - أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014/2015، ص 114.

² - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية-، مرجع سابق، ص 274.

³ - المادة 122 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية"، مرجع سابق، ص 274.

⁵ - بلعالم علي، النظام القانوني المجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 180.

كذلك في إطار سياسة دعم الشباب المنتهجة من قبل الدولة تساهم البلدية في إنجاز الهياكل الرياضية الجوارية، وأيضا الهياكل الثقافية ومراكز التسلية، والتي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة، كما تقوم البلدية بتقديم أشكال المساعدة لهذه الهياكل والعمل على تطويرها¹.

كما يقوم المجلس الشعبي البلدي بتقديم المساعدات الاجتماعية، وذلك للفئات المحرومة والفقيرة من خلال توزيع قفة رمضان على الفئات المحتاجة خلال شهر رمضان المبارك، كما تقوم البلدية بصيانة المساحد المتواجدة على مستوى إقليم البلدية، وكذلك المدارس القرآنية والسهر على حفظ الممتلكات الخاصة بالعبادة تلبية وتحقيقا للانفعالات الخاصة بالمواطن على المستوى المحلي².

4- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الاقتصادي و المالي.

لقد قام المشرع بإحداث العديد من الإصلاحات في إطار دعم الأنشطة الاقتصادية على مستوى البلدية، فبعدما كانت هذه الأخيرة سابقا هي من تقوم بها من خلال ما يسمى بالشركات القابضة أو المقاولات أصبح دورها الآن يتمثل في:

- إنشاء المرافق العمومية الاقتصادية وفقا لمتطلبات واحتياجات السكان المحليين، وتقوم البلدية بإدارتها بوسائل متعددة (مباشرة، مؤسسة عمومية، الامتياز)، كما تقوم البلدية إضافة إلى ذلك بتشجيع الاستثمار كونه الأداة المثلى لتحقيق التنمية في المجال الاقتصادي، وكذلك العمل على تشجيع القطاع الخاص قصد إنجاز المشاريع ذات الطابع التنموي على مستوى إقليمها، وهذا أمر مهم جدا خاصة بالنسبة للبلديات الفقيرة التي تتطلب فسخ المجال للاستثمار لإيجاد عائدات جديدة لها، ولتحسين المستوى المعيشي لسكانها، هذا وقد أكدت المادة 111 من القانون الخاص بالبلدية على ذلك حيث نصت على ضرورة اتخاذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير اللازمة لتشجيع الاستثمار و ترفيته، وهو ما يتناسب مع مكانة البلدية على أساس قربها الكبير من المواطن ومعرفتها لاحتياجاته، كما يعكس أهمية ودور القطاع الخاص في مسألة التنمية³.

¹ - المادة 122 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر-نظام البلدية-، مرجع سابق، ص 277، 278.

³ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة بن يوسف بن حدة، الجزائر، 2013/2012، ص 138، 139.

كما تعمل البلدية على المحافظة على وعائها العقاري وإعطاء الأولوية والأسبقية في تخصيص هذا الوعاء لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، وتسهر كذلك على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة¹.

وقد أعاب البعض على هذه الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي البلدي في الميدان الاقتصادي، ومن بين هذه الانتقادات:

- تعتبر الصلاحيات الممنوحة للمجالس الشعبية البلدية في المجال الاقتصادي صلاحيات شكلية لا يمكن تجسيدها في الواقع العملي، كون أن البلدية تباشر اختصاصاتها في إطار مبدأ وحدة الدولة من جهة، ومن جهة ثانية فإن المشرع قد تبنى الاختصاص العام بدلا من المقيد أو الحصري الأمر الذي ينتج عنه عدم وضوح في تلك الصلاحيات الممنوحة.

- قصد تطبيق هذه المواد ذات الصلة بالمجلس في الميدان الاقتصادي يقوم المشرع بإحالتها إلى التنظيم والذي يصدر عن السلطات المركزية، مما يجعل هذه الأخيرة تتمسك بالاختصاصات الممنوحة للمجلس الشعبي البلدي تطبيقا لمبدأ وحدة الدولة. الأمر الذي يترتب عنه تغليب صلاحيات السلطة المركزية على اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في المجال الاقتصادي، ومن جهة أخرى قد لا يصدر هذا التنظيم، وبالتالي يكون مصير هذه النصوص التعطيل وعدم التطبيق بحجة الحفاظ على السلطة السياسية ووحدة الدولة، وليس منح استقلال حقيقي للهيئات المحلية، مما يؤدي إلى إضعاف الديمقراطية في نظام المجالس الشعبية المحلية .

- لا يوجد نصوص قانونية تحصر الأعمال ذات الطابع التجاري والصناعي والفلاحي والتي يمتلك المجلس الشعبي البلدي حق ممارستها لوحده²، وهذا على عكس ما هو معمول به في بريطانيا، إذ يلاحظ أن القانون قام به بتحديد الأعمال التجارية والصناعية التي يحق للمجالس المحلية ممارستها³.

- أخذ المشرع بنظام الاقتصاد الحر أو ما يعرف بالنظام الرأسمالي بأفكار هذا النظام، كما أثرت التحولات السياسية على توجهات وأنماط تسيير المرافق العمومية سواء الوطنية منها أو المحلية، حيث تركز حصر مهام المرفق العمومي على تقديم خدمات عمومية جيدة للمواطنين، كما تقوم بمهام الأمن والدفاع والقضاء دون أن تشمل المجال الاقتصادي باعتبار أنه حكر على القطاع الخاص.

¹ - المادة 117 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية..

² - بلال بلغام، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية-، مرجع سابق، ص 279، 280.

³ - علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 189.

- تبنى سياسة حوصصة النشاط الاقتصادي، ويضاف إلى ذلك وجود نصوص تنظيمية مختلفة تشمل مجالات التجارة والفلاحة والصناعة، مما يؤدي إلى تضيق صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ذات الصبغة الاقتصادية.

- سحب العديد من الصلاحيات الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي، فعلى سبيل المثال العقار تتكلف به الوكالة العقارية، والاستثمار تتكلف به الوكالة الوطنية لدعم الاستثمار، مما أدى إلى نقص وقلة التنسيق والتعاون بين أجهزة الدولة والبلدية، الأمر الذي يترتب عنه فقدان البلدية لسلطة التقرير والتخطيط في الميدان الاقتصادي.

كل هذه العوامل حالت دون إيجاد مناخ استثماري محلي يلبي حاجيات المواطنين المحلية، يضاف إلى ذلك وجود نصوص قانونية عامة وخاصة تشجع النزعة المركزية في عملية التسيير بدلا من النزعة اللامركزية، الأمر الذي أدى إلى تغييب التنمية المحلية، كما أنه لا توجد نصوص قانونية تعطي اهتماما وعناية بتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة¹.

أما في المجال المالي فكذلك يتمتع المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الاختصاصات، حيث له صلاحية التصويت على ميزانية البلدية وقد عرفت المادة 176 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية "ميزانية البلدية على أنها "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار....." ².

ويتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدأ السنة المالية، كما تتم عملية التصويت عليها قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، وبالنسبة للميزانية الإضافية يتم التصويت عليها قبل تاريخ 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها³.

و يتضح من خلال هذه المواد أن المجلس الشعبي البلدي له صلاحية التصويت على مشروع ميزانية البلدية في حالتين:

- **الحالة الأولى:** هي التصويت على الميزانية الأولية التي تمثل الوثيقة الأصلية التي يمكن أن تكفي لتغطية النفقات والإيرادات المتعلقة بالسنة التي وضعت من أجلها، حيث يتم التصويت عليها قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذها، وذلك بعد عرضها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على المجلس قصد عملية التصويت عليها، وهي تمثل أو تشكل ملخصا عاما عن وضعيته الاقتصادية والاجتماعية والمالية للبلدية⁴.

¹ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية -، مرجع سابق، ص 280، 281.

² - المادة 176 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 181 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - بلعالم علي، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 175.

- **الحالة الثانية:** وهي التصويت على الميزانية الإضافية، حيث يتم تعديل الاعتمادات المتعلقة بالميزانية الأولية سواء بالنسبة للإيرادات أو بالنسبة للنفقات، وتعد في السنة التي تنفذ فيها، كما تتضمن بواقى الإنجاز حسابات الميزانيات السابقة، والتي تظهر في الحساب الإداري للسنة المنصرمة، وتحتوي الميزانية الإضافية على الإيرادات المحصل عليها، والنفقات المستجدة غير المقيدة في الميزانية الأولية¹.

ويصوت المجلس الشعبي البلدي أيضا على الاعتمادات التي تأتي قبل الميزانية الإضافية أو تأتي بعدها بموجب مداولة، وتسمى الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة اعتمادات مفتوحة مسبقا إذا جاءت قبل الميزانية الإضافية، وتسمى ترخيصا خاصا إذا جاءت بعدها، و يشترط لفتح هذه الاعتمادات سواء كانت اعتمادات مفتوحة مسبقا أو ترخيصا خاصا أن تتوفر إيرادات جديدة، أي بمعنى إيرادات متعلقة بتلك السنة، كما يشترط أن لا تكون قد تم تقديرها بموجب الميزانية الأولية لتلك السنة².

و تنقسم ميزانية البلدية إلى قسمين قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم من هذين القسمين إلى إيرادات و نفقات متوازنة وجوبا طبقا للمادة 179 من قانون 10/11.

ويتم إعداد مشروع الميزانية من طرف الأمين العام للبلدية، وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ليقوم هذا الأخير باقتراحها وعرضها على المجلس الشعبي البلدي قصد المصادقة عليها، ويصوت المجلس على الاعتمادات المدرجة ضمن ميزانية البلدية بابا ومادة مادة، ويمكن للمجلس إجراء تحويل اعتماد مالي من باب إلى باب آخر داخل نفس القسم بموجب مداولة، غير أنه لا يمكنه القيام بتحويل الاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتحويل اعتمادات مالية من مادة إلى مادة داخل نفس الباب، ويعلم المجلس بذلك فور انعقاد دورة جديدة³.

ونلاحظ أن المشرع أحيانا يستعمل مصطلح المصادقة من طرف المجلس الشعبي البلدي سواء في الأمور المتعلقة بمالية البلدية مثل المصادقة على مشروع الميزانية بموجب المادة 180 من القانون 10/11، وتارة أخرى يستعمل مصطلح التصويت مثل المادة 181 يستعمل مصطلح التصويت على ميزانية البلدية ومن الأفضل حسب وجهة نظرنا استعمال مصطلح "التصويت" لأن وظيفة المجلس هي التصويت وليست المصادقة التي هي من اختصاص سلطة الوصاية فهذه الأخيرة هي من تمتلك حق المصادقة على المداولة أو رفضها.

¹ - بوزار مريم، "ميزانية البلدية بين الاستقلالية وتقييد السلطة الوصية" مجلة الدراسات القانونية، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الأول، جامعة يحي فارس بالبلدية، الجزائر، جانفي 2019، صص، 165، 166.

² - المادتين 177، 178 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادتين 180، 182 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

كما نلاحظ أن الفقرة الثانية من المادة 182 أجازت لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتحويل الاعتمادات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار تحويل اعتماد مالي صادر من طرفه دون موافقة المجلس بل يكفي قيامه بإعلام المجلس عند أول دورة تأتي بعد القيام بهذه التحويلات، وهو ما نعتبره تقليل من دور المجلس الشعبي البلدي، فالاعتمادات التي صوت عليها المجلس مادة بمادة و وافق عليها كان من الضروري أن تخضع لقاعدة توازي الأشكال، أي عند تعديل اعتمادات الميزانية ينبغي أن يتم ذلك بموجب مداولة خاصة إن علمنا أن المجلس الشعبي البلدي يمكنه الاجتماع في دورات غير عادية وينظر في المسائل التي تدخل في اختصاصه، وبالتالي فإن عرض هذه التحويلات المالية على المجلس لا يعطل العمليات المالية بالنسبة لتنفيذ ميزانية البلدية، كما أن هناك نفقات ضرورية قد تمسها عمليات التحويل إذا ما ترك الأمر لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية التحويل دون المجلس.

ولا يمكن المصادقة على ميزانية البلدية إذا لم تكن متوازنة، أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية، وفي حالة إذا تم التصويت على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يقوم بردها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر يوما (15) التي تلي استلامها وذلك إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي بدوره يقوم بعرضها على المجلس من جديد بعد موازنتها وأخذ تلك الملاحظات التي أبداها الوالي بعين الاعتبار، ويجب أن يجتمع المجلس خلال العشرة (10) أيام من تاريخ استلامها من الوالي، ويتم إعداد المجلس الشعبي البلدي مجددا إذا لم يقوم بموازنتها، أو لم تنص على النفقات الإجبارية، وإذا لم يتم التصويت عليها خلال أجل الثمانية (08) أيام من تاريخ الإعداد الذي قدمه الوالي فإن هذا الأخير هو من يقوم بضبطها تلقائيا¹.

وإذا ترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان توازن الميزانية الإضافية، وإذا تقاعس المجلس في اتخاذ هذه التدابير والإجراءات الضرورية لامتناع العجز فإن الوالي بإمكانه أن يأذن بامتناع العجز لسنتين ماليتين أو أكثر².

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية بإعداد الحساب الإداري للبلدية، ويقوم بعرضه على المجلس الشعبي البلدي، ويبين هذا الحساب الحصيلة الحقيقية للسنة المالية المعنية وفقا لما تم إنجازه سواء من حيث تحصيل الإيرادات أو تسديد النفقات³.

¹ - المادة 183 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 184 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 188 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

ونلاحظ أن المشرع جعل مسألة إعداد الحساب الإداري من وظيفة رئيس المجلس الشعبي البلدي بدلا من الأمين العام للبلدية علما أن هذا الأخير قد أعطاه القانون صلاحيته إعداد الميزانية بموجب المادة 180، ولا ندرى من جانبنا ما السبب في ذلك، كون أن هذا العمل من المفروض يعتبر عملا إداريا خالصا، ويفترض فيه أن يشرف على إعداده وتحضيره شخص تتوفر فيه الكفاءة اللازمة، وذلك من حيث الإلمام بالمعرفة بالإجراءات الإدارية والمحاسبية، ومن ثم نرى أنه من الأفضل إسناد هذه المهمة للأمين العام بدلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

5- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال البيئي

إن الجهود التي يتم إعمالها في إطار تهيئة الإقليم على جميع المستويات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية ينبغي أن تراعي الأبعاد البيئية، كون أن هذه الأخيرة عامل مهم جدا في التنمية، و بالتالي ضرورة تقييم مدى مساهمة هذه الجهود في حمايتها، فحماية البيئة تحتل مكانة مرموقة لدى الكثير من دول العالم وذلك في ظل التوجهات الدولية المتعلقة بحماية البيئة في إطار مفهوم التنمية المستدامة، ومسألة حماية البيئة هي مهام تشترك في ممارستها السلطات المركزية وكذلك السلطات المحلية، وينبغي أن تكون الهيئات و الأجهزة المنوط بها حماية البيئة قريبة من الميدان بقصد تسهيل الحلول وطرق مواجهتها، والقيام بالتدابير الضرورية المناسبة لذلك، خاصة مع اختلاف الفضاء المتعلق بالبيئة، فالبلدية الموجودة على الساحل توجد لديها مشاكل مرتبطة بتلوث المياه و الهواء، وبالنسبة للبلديات الصحراوية تعاني من مشاكل قلة الموارد المائية، ومشكلة زحف الرمال، والمناطق أو البلديات السهلية تعاني من تدهور الغطاء النباتي وانتشار الأوبئة و الأمراض المختلفة، فمسألة حماية البيئة هي قضية محلية أكثر منها مركزية¹.

وقد أخضع المشرع أي مشروع متعلق بعمليات الاستثمار أو التجهيز، أو أي مشروع يخص في إطار البرامج القطاعية للتنمية لا سيما إذا كان يندرج في إطار حماية البيئة أو الأراضي الفلاحية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي².

كما هناك صلاحيات تم منحها للبلدية في هذا الإطار، إذ تقوم البلدية بحماية الموارد الطبيعية، والتربة، والموارد المائية، والسهر على عملية استغلالها بطريقة جيدة و فعالة، كما يساهم في احترام تخصيصات الأراضي، والمراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ومكافحة السكنات الهشة غير القانونية³.

كما تسهر البلدية على حفظ الصحة والنظافة العمومية من خلال:

¹ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية، البلدية في إطار القانون 10/11، مرجع سابق، ص 140.

² - المادة 109 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 112 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة و معالجتها.
- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.
- الحفاظ على صحة الأغذية، و الأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- صيانة طرق البلدية.
- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها¹.

وفي مجال الصحة العمومية إضافة إلى المادة 107 من قانون البلدية، هناك القانون رقم 05/85 المؤرخ في فيفري 1985 والخاص بحماية الصحة وترقيتها حيث أن المادة 29 منه قد ألزمت أجهزة الدولة والجماعات المحلية بتطبيق تدابير النظافة والنقاوة، ومحاربة الأمراض الوبائية، ومكافحة تلوث المحيط، وتطهير ظروف العمل والنقاوة العامة². كما تساهم وتشارك البلدية في تمويل برامج الوقاية والنظافة والتربية الصحية، ويمكن أيضا أن يطلب منها أن تساهم في تمويل الإنجازات ذات الطابع الصحي³.

كما تلعب البلدية دورا هاما في مجال المحافظة على الثروة الغابية واستغلالها بصورة جيدة، وكذا وقايتها من الحرائق، ومن كل الأسباب التي يمكن أن تؤدي إلى الضرر بها، وفي هذا الإطار يضمن القانون 12/84 المتضمن النظام العام للغابات الحق للجماعات المحلية بأن لا يتم مباشرة أي عمل مرتبط بالغابات إلا بعد استشارتها حيث تنص المادة 18 من هذا القانون على أنه "لا يجوز القيام بتعرية الأراضي دون رخصة مسبقة من الوزير المكلف بالغابات إلا بعد أخذ رأي المجموعات المحلية المعنية ومعاينة وضعية الأماكن"⁴.

ولقد تم النص بموجب المرسوم التنفيذي 334/11 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية على شعبة جديدة تضم أسلاك مفتشي ومراقبي النظافة والنقاوة العمومية والبيئة للإدارة العمومية هذه الشعبة التي لم تكن من قبل⁵.

¹ - المادة 123 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 29 من القانون رقم 05/85 المؤرخ في 16 فبراير 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل والمتمم بالقانون 13/08 المؤرخ في 20/07/2008، الجريدة الرسمية، العدد 08، المؤرخة في 17/02/1985.

³ - المادتين 230، 233 من القانون رقم 05/85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل والمتمم.

⁴ - المادة 18 من القانون رقم 12/84 المؤرخ في 23/06/1984 المتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 26/06/1984.

⁵ - المادتين 279، 280 من المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخة في 28/09/2011.

وإن كان هناك العديد من النصوص التي تبرز دور البلدية في مجال حماية البيئة على اعتبار قريبا من الواقع المحلي، إلا أنه يلاحظ في أن مستوى البلديات يشهد تدهورا كبيرا، وذلك لأسباب عدة قد تكون لقلّة اهتمام المسيرين على مستوى البلدية بهذه المرافق الحساسة أو قلة الوسائل المالية، أو لقلّة ونقص الثقافة البيئية لدى الوسط الشعبي المحلي، وذلك في ظل غياب الإعلام البيئي في الأوساط الشعبية المحلية¹.

ثانيا- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

بالرجوع إلى المادة 15 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية نجد أن المشرع قد منح صلاحية تسيير البلدية لهيئتين هيئة تداولية والتي تتجسد في المجلس الشعبي البلدي والتي قمنا بعرض صلاحياته سابقا، بالإضافة إلى هيئة تنفيذية والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يعتبر هذا الأخير الجهة المكلفة بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي، كما يشكل قمة هرم السلطة السلمية على مستوى البلدية، و الجهة التي تقوم بتنفيذ سياستها ومخططاتها التنموية، وقد نظم قانون البلدية صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وقسمها إلى قسمين: صلاحيات باعتباره ممثلا للبلدية، وصلاحياته باعتباره ممثلا للدولة.

1 - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية.

لقد نظمت هذه الصلاحيات المواد من 77 إلى 84 من القانون 10 /11 المتعلق بالبلدية، حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بما يلي:

- تمثيل البلدية في جميع المراسم التشريعية والتظاهرات الرسمية، وهذا على عكس رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يقوم بتمثيل المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسم التشريعية والتظاهرات الرسمية ولا يمثل الولاية².
- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع المعمول بهما³.
- ويرتدي رئيس المجلس الشعبي البلدي الوشاح بالألوان في التظاهرات الرسمية والمراسم التشريعية ويقوم بترأسها، وفي حالة وجود مانع مؤكد يمنع الرئيس من تمثيل البلدية يتم استخلافه من طرف عضو آخر يقوم هو باختياره أو يتم اختياره من طرف المجلس الشعبي البلدي وذلك لضمان تمثيل البلدية في المراسم والتظاهرات الرسمية⁴.

¹ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 10/11، مرجع سابق، ص ص، 145، 146.

² - المادة 77 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والتي تقابلها المادة 72 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - المادة 78 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

وفي مجال التسيير يقوم بترأس المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، كما يقوم بتوجيه الاستدعاءات إلى أعضاء المجلس مرفقة بمجدول الأعمال، ويعرض عليه المسائل التابعة لاختصاصه¹.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 61 الفقرة 3 من قانون البلدية السابق رقم 08/90 كانت تلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي على تقديم تقرير منظم حول الوضعية العامة للبلدية، ومدى تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، وذلك حرصا على تسهيل عملية التنسيق بين الهيئتين التداولية والتنفيذية، حيث يمكن للمجلس من خلال ذلك القيام بمتابعة الأعمال والشؤون المتداول عليها بشكل دقيق، لكن على عكس هذا الأمر نلاحظ بأن القانون رقم 10/11 قد نص بموجب المادة 80 على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على تنفيذ المداولات وهو في الأصل اختصاصه، وبأنه يقوم باطلاع المجلس على ذلك لكن دون أن يبين كيفية ذلك²، إضافة إلى أنه يطلع المجلس فقط بتنفيذ المداولات دون الوضعية العامة للبلدية، ويساعده في مهامه بصفته هيئة تنفيذية للبلدية نوابه الذي تم اختيارهم والمصادقة على اختياره بموجب مداولة³.

و الملاحظ أيضا أن قانون البلدية الجديد رقم 10/11 نص في مادة رقم 69 على أنه "يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائب أو أكثر..."، كما نص على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الممثل الوحيد للبلدية وبأنه هيئة قائمة بذاتها، هذه المسألة الأخيرة تتوافق مع ما كان منصوص عليه بموجب القانون 08/90 كون أن القانون لم يسند مهام محددة للنواب بل جعل دورهم يتمثل في تقديم المساعدة للرئيس، وبهذا يكون هو المشرف على سير المجلس الشعبي البلدي ويقوم في هذا الصدد بما يلي:

- تحضير جدول الأعمال المتعلقة بدورات المجلس الشعبي البلدي بالتعاون مع الأمين العام للبلدية، ويقوم بتوجيه الاستدعاءات مرفقة بمجدول الأعمال قبل (10 أيام) كاملة من تاريخ انعقاد الدورات إلى مقر سكن أعضاء المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 21 من القانون 10/11.

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالحفاظ على النظام العام داخل الجلسات الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي، ومن خلال هذا الاختصاص الممنوح له يمكنه القيام باتخاذ كل التدابير الضرورية لضمان حسن سير الجلسة حيث يستطيع طرد كل شخص غير منتخب بالمجلس يحاول أن يخل بسير الجلسة واستقرارها، وذلك بعد القيام بإنذاره طبقا للمواد 79 و 29 من القانون 10/11⁴.

¹ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

² - المادة 80 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، والتي تقابلها المادة 61 من قانون البلدية 08/90.

³ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

⁴ - بلعالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 188، 189.

- يقوم الرئيس بتنفيذ ميزانية البلدية، ويعتبر الأمر بالصرف، و إعمالا لنص المادة 82 من قانون البلدية رقم 10/11 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بتمثيل البلدية أمام الجهات القضائية سواء العادية أو الإدارية، وذلك على اعتبار أن البلدية هي أحد الأشخاص المعنوية العامة المذكورة بموجب المادة 49 من القانون المدني، و التي لها الحق في التقاضي نظرا لاملاكها الشخصية المعنوية¹.

وفي نفس السياق تنص المادة 828 من القانون 13/22، المعدل والمتمم للقانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على هذا الحق الذي يتمتع به رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تنص "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية او الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية طرفا في الدعوى بصفة مدع أو مدعى عليه تمثل على التوالي ، بواسطة الوزير المعني أو الوالي ، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي...."².

وقد سجل البعض نقدا بخصوص إدراج مسألة تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن المادة 82 من قانون البلدية، وذلك بسبب أن هذه المادة تتناول أحكام العقود الإدارية و أمور أخرى، و يرون بأنه يجب أن تكون هناك مادة مستقلة تعطي هذه الصلاحية لرئيس المجلس الشعبي البلدي لتمثيل البلدية أمام القضاء.

وحرصا من المشرع على عدم وقوع حالة تعارض المصالح بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بين مصالحه الخاصة ومصالح البلدية، فقد وضع حلا لهذه الإشكالية من خلال المادة 84 من قانون البلدية حيث بينت أنه في حالة تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية والتي يمثلها سواء باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعه إلى غاية الدرجة الرابعة، وفي هذه الحالة يمنع رئيس المجلس الشعبي البلدي من حق تمثيل البلدية أمام القضاء بل يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد أعضائه بموجب مداولة ليقوم بهذا الدور، لكن المادة 84 من قانون البلدية لم تحدد العضو المنتخب الذي له أحقية في تولي رئاسة المجلس الشعبي البلدي مع العلم أنه يمكن أن تكون عدة أحزاب مشكلة للمجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى اختلاف توجهاتهم السياسية الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى انسداد المجلس الشعبي البلدي، وكان من الأنسب أن يقوم المشرع بتوضيح العضو المنتخب الذي يقوم بتولي رئاسة المجلس وعدم ترك الأمر غامضا، كتعيين المنتخب الأكبر سنا منه مثلا³.

¹ - المادة 82 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 828 من القانون رقم 13/22 المؤرخ في 2022/07/12 المعدل والمتمم لقانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية ، العدد 48، المؤرخة 2022/07/17.

³ - بلال بلعالم، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر- نظام البلدية-، مرجع سابق، ص 294، 295.

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإبرام العقود الإدارية طبقا لما نصت عليه المادة 82 من قانون البلدية، و المادة 04 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حيث أن الصفقات العمومية لا تكون نهائية، إلا إذا وقفت عليها السلطة المختصة، والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للصفقات المبرمة من طرف البلدية.

-يقوم بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها ومن هذه الاختصاصات

-إدارة مداخيل البلدية وتسديد النفقات، وهذا في إطار اختصاصه كأمر بالصرف، وحتى يتم تحصيل إيرادات البلدية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار سندات تحصيل حسب مداخيل تلك البلدية التي ترد من ممتلكاتها المختلفة كالمداخيل التي تدفع من قبل مستأجري العقارات كالسكنات، أو المحلات ذات الطابع المهني، أو ذات الطابع التجاري... إلخ، وكذلك الأسواق الأسبوعية، وإيداع هذه السندات المتعلقة بالتحصيل لدى أمين الخزينة البلدي الذي يقوم بدوره بتحصيل هذه المداخيل¹.

ويتم تنفيذ ميزانية البلدية وتحصيل إيراداتها عن طريق ثلاثة مراحل أساسية والمرتبة كالاتي:

- 1 - الاثبات:** وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.
 - 2- التصفية:** وهي عبارة عن إجراء يتم بمقتضاه تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة البلدية والأمر بتحصيلها، ويصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي سندات تحصيلها، كما يقوم هذا الأخير بإعداد جدول الرسوم والتوزيعات الفرعية وكشوف الخدمات لأمين خزينة البلدية لتحصيلها.
 - 3- التحصيل:** وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين، ويعتبر التحصيل عملية محاسبية يقوم بها المحاسب العمومي، و عليه قبل التكفل بهذه السندات الخاصة بالتحصيل التحقق من أن الأمر بالصرف مرخص له بذلك، كما يقوم بمراقبة صحة إلغاء السندات الخاصة بالإيرادات والتسويات، وكذا عناصر الخصم التي تتوفر عليها.
- وبالنسبة لصرف النفقات فإنها تتم عبر أربعة عمليات مرتبة كالاتي:

- 1- الالتزام:** وهو إثبات نشوء الدين وينقسم إلى قسمين : التزام قانوني و التزام محاسبي، فالالتزام القانوني ينشأ عن عمل إداري صادر من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد مفوضيه، كما قد ينشأ عن عمل غير إداري، بينما الالتزام المحاسبي هو عبارة عن عملية تخصيص المبلغ المالية الكافية من أجل التكفل بالالتزام القانوني، ولا يمكن تجاوز الاعتماد المالي المرصود ضمن الميزانية الخاصة بالبلدية.

¹ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 243.

2 - **التصفية:** وذلك من خلال عملية التحقيق على أساس الوثائق المحاسبية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.

3- **الآمر بالصرف أو تحرير الحوالات:** وهو الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية.

4- **الدفع** وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، وعلى المحاسب العمومي قبل القيام بصرف النفقة¹ أن يتحقق من العناصر، وكذلك البيانات الواردة في المادة 36 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والمتمثلة فيما يلي:

- مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها.

- شرعية عملية تصفية النفقة.

- توفر الاعتمادات.

- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.

- الطابع الإبرائي للدفع.

- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والتنظيمات المعمول بها.

- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي².

2- **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة**

لقد نص المشرع على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة في العديد من القوانين، حيث نجد نصوص تتحدث عن هذه الصلاحيات في إطار قانون البلدية، ونصوص أخرى موجودة في إطار قانون الحالة المدنية، ونصوص ضمن قانون الإجراءات الجزائية، ويمكن تقسيم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى ثلاثة أقسام: اختصاصاته كضابط للحالة المدنية، واختصاصات في مجال ضبط الإداري، واختصاصاته بصفته ضابط شرطة قضائية.

أ- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط للحالة المدنية

بالرجوع لأحكام المادة 86 من قانون البلدية 10/11 نجد أنها تمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط

الحالة المدنية، ويقوم بهذه الصفة بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً³.

¹ - بوزار مریم، ميزانية البلدية بين الاستقلالية و تقييد السلطة الوصية، مرجع سابق، ص ص 269، 270.

² - المادة 36 من القانون رقم 21 /90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، المؤرخة في 15 أوت 1990.

³ - المادة 86 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

وقد عرفت المادة الأولى من الأمر رقم 20/70 المؤرخ في 19 فيري 1970 المتعلق بالحالة المدنية ضابط الحالة المدنية "إن ضباط الحالة المدنية هم رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، وفي الخارج رؤساء البعثات الدبلوماسية المشرفون على دائرة قنصلية ورؤساء المراكز القنصلية"

ويلاحظ بأن هذه المادة قد حولت هذه الصفة (ضابط الحالة المدنية) حسب مستويين داخلي وخارجي:

- بالنسبة للمستوى الداخلي: يتمثل ضباط الحالة المدنية في :

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية ونوابهم بمجرد تنصيبهم كنواب في أعمالهم ومهامهم الجديدة، ويتم تفويض هؤلاء النواب بموجب قرار تفويض صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويمارسون مهامهم في حالة غيابه أو وجود مانع لديه.

- بالنسبة للمستوى الخارجي: يتمثل ضباط الحالة المدنية في :

- رؤساء البعثات الدبلوماسية (السفراء) و نوابهم.

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن حسب المادة الثانية من الأمر رقم 20/70 تفويض مهام ضابط الحالة المدنية إلى أعوان معتمدين للحالة المدنية يتحلون بأخلاق عالية ومستوى تعليمي مناسب، و يقومون بممارسة مهامهم تحت رقابة ومسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، و يتم التفويض بموجب قرار يتم إرسال نسخة منه إلى الوالي للمصادقة عليه، ونسخة أخرى موجهة للإعلام يتم إرسالها إلى النائب العام بالمجلس القضائي الذي توجد البلدية المعنية في دائرة اختصاصه، ويرجع هذا التفويض إلى جملة من الأسباب، منها كثرة المسؤوليات والمهام التي يباشرها رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما قد لا يكون رئيس المجلس ذو مستوى علمي كبير الأمر الذي يدفعه إلى تفويض مهامه إلى موظف بلدي أو مجموعة الموظفين الذين تتوفر فيهم شروط معينة.

وبسبب التناقض الواضح بين المادة 86 من قانون البلدية رقم 10/11 و التي تجعل رئيس المجلس الشعبي

البلدي هو ضابط الحالة المدنية الوحيد في البلدية الذي يتمتع بهذه الصفة وبين المادة الأولى من الأمر رقم 20/70 التي منحت هذه الصفة لرئيس المجلس الشعبي البلدي كما منحها إلى نوابه، أيضا قام المشرع بتعديل الأمر رقم 20/70 بموجب القانون رقم 08/14 المؤرخ في 09 أوت 2014 المعدل و المتمم للأمر رقم 20/70¹، حيث أصبحت المادة الأولى من هذا القانون تنص "إن ضابط الحالة المدنية هم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي الخارج رؤساء البعثات الدبلوماسية المشرفون على دائرة قنصلية و رؤساء المراكز القنصلية "و بالتالي لم تعطي صفة ضابط الحالة المدنية للنواب إلا أنه يمكن تفويضهم لممارسة مهام ضابط الحالة المدنية طبقا للمادة -2- من هذا القانون.

ويكلف ضابط الحالة المدنية بما يأتي:

¹ - بلغالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية، مرجع سابق، ص ص 327، 328.

- تلقي التصريح بالولادات وتحرير العقود المتعلقة بها.
- تحرير عقود الزواج.
- تلقي التصريحات بالوفيات وتحرير العقود المتعلقة بها.
- مسك سجلات الحالة المدنية من حيث:
- تسجيل وتقييد بها كافة العقود التي يتلقاها.
- تقييد بها منطوق الأحكام القضائية المتعلقة بالطلاق و تصحيح الوثائق.
- توضع بها البيانات على هامش عقود الحالة المدنية التي سبق قيدها أو تسجيلها.
- السهر على حفظ ورعاية السجلات الجاري استعمالها، و سجلات السنوات السابقة الاستعمال المودعة بمحفوظات البلدية، وتسليم نسخ أو ملخصات العقود المدرجة في السجلات إلى من لهم الحق في ذلك.
- تلقي أذن الزواج الخاصة بالقصر مع موثقي العقود¹.
- و تجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية رقم 10/11 كان أكثر دقة في المصطلحات المستعملة في مواده و مضامينها بحيث أن المادة 86 منه قد أعطت صفة ضابط الحالة المدنية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و المادة 87 منه سمحت له بتفويض بعض المهام المتعلقة بالحالة المدنية إلى الموظفين التابعين للبلدية بخلاف قانون 08/90 المتعلق بالبلدية السابق أين كانت المادة 68 منه تعطى رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية و صفة ضابط الشرطة القضائية وهو ما يعتبر في نظر البعض خطأ منهجيا كون أن هاتين الصفتين تختلفان عن بعضهما البعض².
- كما تجدر الإشارة إلى أن المواد 86 و 87 من قانون البلدية رقم 10/11 والمادتين 01 و 02 من قانون الحالة المدنية رقم 20/70 المعدل و المتمم قد ترتبت عنها جملة من النتائج والتي تتمثل فيما يلي:
- كل من أحكام القانونين تتفقان على مسألة واحدة، والمتمثلة في أن الشخص الوحيد الذي له صفة ضابط الحالة المدنية على مستوى البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- كل من أحكام القانونين تمنحان بشكل صريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية القيام بتفويض بعض مهامه، وصلاحيات أخرى مرتبطة بتنظيم الحالة المدنية، وهذا تطبيقا للقاعدة المعروفة (لا تفويض إلا بنص قانوني صريح).

¹ - المواد من 1 إلى 3 من القانون رقم 08/14 المعدل و المتمم للأمر 20/70 المتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 49، المؤرخة في 20 أوت 2014.

² - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر- نظام البلدية-، مرجع سابق، ص 326، 327.

- كل من أحكام القانونين تحدد فئات الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة المهام والصلاحيات المتعلقة بالحالة المدنية، وذلك من خلال تفويض رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته الخاصة بالحالة المدنية إلى نوابه أو إلى المندوبين البلديين أو إلى أي موظف من موظفي البلدية مؤهل لذلك، ويلاحظ أن المشرع قد استعمل عبارة أي موظف بلدي مؤهل طبقا للمادة 02 من قانون الحالة المدنية 20/70 مما يوحي أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة التقديرية في اختيار الموظف الإداري المناسب.

ونشير إلى أن البعض من الفقه قد انتقد استعمال المشرع لعبارة موظف بلدي مؤهل، ولم يفرق بين الموظف الدائم والعامل، حيث يرون أن ذلك يتنافى مع أحكام المادة السادسة من القانون الأساسي للوظيفة العمومية والتي تعتبر بأن الشخص الذي يخضع لهذا النظام القانوني المتميز ويكون محلا للتفويض هو الموظف العام الذي يمارس مهامه بصفة دائمة وليس الموظف المتعاقد¹.

لكن من جانب لا نرى أي تناقض في هذه المسألة كون أن الموظف الذي تصدق عليه الصفة الوظيفية هو الشخص الذي عين في وظيفة عمومية دائمة، و رسم في رتبته في السلم الإداري و ذلك حسب المادة - 04- من الأمر رقم 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية، وبالتالي الشخص الذي يمارس مهامه بشكل مؤقت يعتبر عاملا تسري عليه نصوص قانون العمل، مما يؤدي بنا إلى القول بأن الموظف البلدي المشار إليه بموجب المادة 2- من الأمر رقم 20/70 هو الموظف المعين في وظيفة دائمة.

ومن خلال استقراء المادة 87 من قانون البلدية وأحكام المادة 02 من قانون الحالة المدنية رقم 20/70 المعدل و المتمم يلاحظ أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع للرقابة، حيث أنه ملزم بإرسال قرار التفويض فورا مهما كانت طبيعته أي سواء بالتوقيع أو تفويضا بالاختصاص إلى الوالي، وهو الأمر الذي يعزز من صلاحيات السلطة المركزية ممثلة في شخص الوالي على المستوى المحلي، بالإضافة إلى ذلك يرسل نسخة من قرار التفويض إلى النائب العام بالمجلس القضائي الذي توجد في دائرة اختصاصه البلدية، وهذا ما يؤدي بالجهات القضائية إلى فرض ممارسة رقابتها من خلال معاينة مدى احترام الشروط القانونية في عملية التفويض، وكذا إقرار مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي على المخالفات في مجال وثائق الحالة المدنية سواء كانت صادرة عنه، أو كانت صادرة عن الشخص المفوض له.

- لم يتم المشرع بتوضيح المقصود بالتفويض في كل من القانونين 10/11 والقانون 20/70 هل هو تفويض التوقيع أم تفويض الاختصاص؟².

¹ - بلغام بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية-، مرجع سابق، ص 328.

² - المرجع نفسه، ص 329.

و بالرغم أن هناك فرق كبير بينهما، إلا أن هناك نقاط تشابه تجمعهما:

- كلاهما لا يمكن استخدامهما إلا بموجب نص قانوني صريح يحيز ذلك "لا تفويض إلا بنص قانوني".

- كلاهما يتعلقان بالمهام الثانوية وليس المهام الرئيسية¹.

أما بالنسبة لأوجه الاختلاف بينهما فتتمثل فيما يلي :

- تفويض الاختصاص تصرف حاجز حيث يمنع الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض بخلاف تفويض التوقيع الذي لا يمنع الأصيل من مشاركة شخص المفوض له في الإمضاء²، ولا يستطيع شخص المفوض في تفويض الاختصاص من ممارسة تلك الاختصاصات المفوضة إلا اذا انتهت المدة المتعلقة بالتفويض، أو توفي المفوض له، أو قام بتقديم استقالته أو تم عزله³.

- يقوم تفويض الاختصاص على أسس موضوعية وليس بناء على أسباب شخصية، وينتج عن ذلك بقاء التفويض ساري المفعول حتى ولو تم تغيير الشخص المفوض له لأن هذا التفويض مقترن بالمنصب وليس بشاغل ذلك المنصب، في حين أن تفويض التوقيع هو تفويض قائم على علاقة شخصية بين المفوض والمفوض له ينتهي بتغيير المفوض أو المفوض له⁴.

- يعتبر المفوض له في تفويض الاختصاص صاحب القرار، وبالتالي هو من يتحمل المسؤولية عن جميع تلك التصرفات التي تم تفويضها له، في حين أن المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تمس الغير بسبب الأعمال الموقع عليها بناء على تفويض التوقيع تعود على شخص الأصيل أي الشخص المفوض، وكأن تلك القرارات التي أصدرها شخص المفوض له قد صدرت عن شخص المفوض باعتبار أن المفوض له يتصرف باسم المفوض ولحسابه، كما يعمل تحت رقابته و مسؤوليته، ونشير أنه بالنسبة للمسؤولية الجزائية فإنه يتحملها الشخص المفوض له وحده على أساس مبدأ شخصيته العقوبة⁵.

¹ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر- نظام البلدية-، مرجع سابق، ص 329.

² - محمد علي الشباطات وميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث ، المجلد 09، العدد 27، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، جوان 2017، ص 08.

³ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر- نظام البلدية-، مرجع سابق، ص 330.

⁴ - محمد علي الشباطات و ميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مرجع سابق، ص 8.

⁵ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر- نظام البلدية-، مرجع سابق، ص 331.

- بالنسبة لتفويض التوقيع لا ينقل الاختصاص لشخص آخر، إنما فقط ينتج عنه التقليل أو التخفيف عن شخص الأصيل وبالتالي القرار يتم اتخاذه باسم صاحب الاختصاص (الأصيل)، وذلك على خلاف تفويض الاختصاص الذي يتم بموجبه نقل الاختصاصات التي لدى الأصيل إلى شخص المفوض له¹.

ب- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري

لم يتعرض المشرع الجزائري لتعريف الضبط الإداري، و إنما قام بتحديد أهدافه بصورة عامة، ويرجع الفقهاء ذلك إلى ما تتميز به فكرة النظام العام والتي تعتبر هدفا من أهدافه، وما تتميز به هذه الفكرة من مرونة بحيث أن مضمونها ليس مستقرا وثابتا بل يتغير بتغير الزمان والمكان، وهذا ما أدى إلى عزوف و امتناع المشرع عن القيام بتعريف الضبط الإداري².

وقد ركز معظم الفقهاء في تعريفهم للضبط الإداري على معيارين : معيار شكلي ومن خلاله قاموا بتعريف الضبط الإداري على أنه "مجموع الأجهزة و الهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات و الإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام"، و معيار موضوعي عرفوا من خلاله الضبط الإداري على أنه "مجموعة الإجراءات و التدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام، أو "النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام".

ويعتبر الضبط الإداري ظاهرة قانونية معروفة منذ القدم وذلك لارتباطها بوجود الدولة، فلا يتصور وجود هذه الأخيرة دون وجود ممارسة لتلك الدولة لسيادتها على إقليمها والتحكم في سلوكيات مواطنيها، حيث تقوم الدولة باستخدام وسائل الضبط الإداري بهدف تجسيد نظام معين، وكذلك لحفظ الأمن والاستقرار، وفكرة الضبط هي فكرة منتشرة في كل الدول بغض النظر عن توجهها ونظامها السياسي أو تركيبة الأفراد المنتمين إليها، إذ أن كل دولة تسعى و تهدف إلى المحافظة على نظامها العام³.

ولابد من الإشارة إلى أن نصوص قانون البلدية قد منحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية الضبط الإداري من خلال قيامه بالمحافظة على النظام العام من كل زواياها المختلفة "الأمن العام، الصحة العامة، و السكنية العامة"

ف نجد المادة 88 من القانون 10/11 تنص على أنه "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

¹ - محمد علي الشباطات و ميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مرجع سابق، ص 08.

² - سعيد بوعلي، نسرين شريفي، مريم عمارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 138.

³ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 478، 479.

-تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

-السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.

-السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية، والتدخل في مجال الإسعاف، ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما"¹.

ومن خلال هذه المادة نلاحظ أن هناك صلاحيات عديدة منحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري، غير أنه يلاحظ أنها تبقى مقيدة مادامت عملية ممارستها تكون تحت إشراف الوالي، و السبب في ذلك واضح حيث يعود إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس هذه الاختصاصات الضبطية كمثل للدولة، مما يجعله دائما تحت رقابة السلطة المركزية ممثلة في شخص الوالي على المستوى المحلي.

وحفاظا على الأمن العام والذي يعتبر عنصرا جوهريا من عناصر النظام العام يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كل الاحتياطات اللازمة، وكذا تدابير الوقاية وذلك قصد ضمان سلامة الأشخاص و حمايتهم، وحماية ممتلكاتهم في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها الكوارث أو الحوادث المختلفة، وإذا كان هناك خطر وشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تتطلبها تلك الظروف، ويقوم بإخطار الوالي بذلك على الفور.

وللمحافظة على أمن المواطنين وسلامتهم يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرارات هدم الجدران و العمارات والبنيات الآيلة للسقوط².

وقصد ضمان المحافظة على الحقوق و الحريات الخاصة بالمواطنين يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالوظائف

التالية:

- السهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات.

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، كما يمكنه معاينة كل من يمس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

- القيام بتنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية.

- القيام بتوفير الحماية للتراث التاريخي و الثقافي و رموز الثورة التحريرية.

- كذلك يقوم بالحرص على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار و السكن، وكذلك التعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.

¹ - المادة 88 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 89 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية،.

- يسهر على نظافة العمارات، وضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات و الطرق العمومية.
- يسهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها.
- يقوم باتخاذ الاحتياطات و التدابير اللازمة لمكافحة الامراض المتنقلة أو المعدية و الوقاية منها.
- يعمل على منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- يسهر على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة.
- يحرص على ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية والعمل فورا على دفن كل شخص متوفي بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة لممارسة هذه الصلاحيات المخولة له¹.

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم رخص البناء ورخص الهدم والتجزئة حسب الشروط المحددة في القانون وحسب التنظيم المعمول به².

ولرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يمارس هذه الصلاحيات الضبطية بصورة مستقلة عن هيئة المجلس الشعبي البلدي، وهذا كون نشاط الضبط الإداري هو نشاط ذو بعد وطني، و للإشارة فإن هذا النمط معمول به أيضا في فرنسا حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصلاحيات دون مشاركة المجلس الشعبي البلدي، وقد نصت صراحة المادة 88 على استقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المجلس، حيث ينفرد بهذه الصلاحيات، ونظرا للمهام الكثيرة في مجال تحقيق الضبط الإداري فقد أتاح المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بجميع الإمكانيات سواء المادية منها والبشرية المتوفرة، وذلك بقصد درء المخاطر و مواجهة الوضع، حيث له أن يلجأ إلى سلك الشرطة البلدية وقت الحادثة. ونشير إلى أنه تم إنشاء سلك الشرطة البلدية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 207/93 المتضمن إنشاء سلك الشرطة البلدية ثم تم إلغاء هذا المرسوم ليصدر المرسوم التنفيذي رقم 265/96 والمتضمن إنشاء سلك الجرس البلدي، والذي تم وضعه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي³.

3-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ضابط للشرطة القضائية

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط للشرطة القضائية وذلك طبقا للمادة 15 من الامر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، وفي هذا الإطار يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي

¹ - المادة 94 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 95 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - بلعالم علي، النظام القانوني في المجالس المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 202.

بالعمل في إطار الملاحظات والتوجيهات التي يقدمها النائب العام لضباط الشرطة القضائية، ومن بين هذه الصلاحيات التي يقوم بها هناك صلاحية البحث والتحري عن الجرائم المقررة في القانون الخاص بالعقوبات، والتي تقع على مستوى إقليم البلدية التي يتأسسها، ويقوم أيضا بمهمة جمع الأدلة الكافية عن هذه الجرائم، والبحث عن مرتكبيها وذلك قبل بدأ فتح التحقيق القضائي فيها¹.

ووجبت الإشارة إلى أن المادة 92 من قانون البلدية قد أعطت أيضا هذه الصفة لرئيس المجلس الشعبي البلدي غير أنها لم تبين كيفية ممارستها، بينما أتاحت أحكام المادة 93 من هذا القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار ممارسته لهذه الصلاحيات أن يستعين بالشرطة البلدية، كما منحت له إمكانية تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصين إقليميا².

ويلاحظ في هذا الإطار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع وجوبا إلى رقابة وكيل الجمهورية والنائب العام مثله مثل ضباط الشرطة القضائية الآخرين، كما أن المحاضر التي يقوم بتحريها تكون على سبيل الاستئناس والاستدلال، فهي لا تقيّد وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق أو قاضي الحكم³.

ثالثا :المركز القانوني للأمين العام للبلدية.

بالعودة إلى نص المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية نجد أنها نصت على ثلاثة هيئات للبلدية بالإضافة لوجود هيئتين متعلقتين بالمجلس الشعبي البلدي (هيئة تداولية متمثلة في المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية متمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي و نوابه)، أضاف المشرع هيئة ثالثة، وهي إدارة يقوم بتنشيطها الأمين العام للبلدية وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ونظرا لأهمية منصب الأمين العام للبلدية في تسيير إدارة البلدية وعلاقته بالمجلس الشعبي البلدي و رئيسه، رأينا ضرورة التطرق لمركز الأمين العام للبلدية، مع القيام بتوضيح و تحديد علاقته مع المجلس الشعبي البلدي، و مع رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1-الطبيعة القانونية لمنصب الأمين العام للبلدية.

يعد منصب الأمين العام للبلدية منصبا حساسا ومهما للغاية في مجال تسيير الإدارة البلدية، ورغم ذلك فإنه لم يحظى بالمكانة اللازمة، ولعل ذلك يستخلص من قلة النصوص القانونية التي تنظمه، مما أثار جدلا كبيرا حول صلاحياته، وعلاقته بالهيئات المنتخبة، سواء علاقته بالهيئة التداولية والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي أو الهيئة التنفيذية المتمثلة في

¹ - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 248.

² - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم و تسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 247.

³ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية -، مرجع سابق، ص 333.

رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، بالإضافة إلى إشكالية تعيينه، حيث تكون صلاحية التعيين في هذا المنصب للسلطة المركزية¹.

و يلاحظ من خلال النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بهذا المنصب أن هناك مرحلتين مختلفتين بخصوص الاهتمام بالمركز القانوني للأمين العام للبلدية، المرحلة الأولى مرحلة ما قبل صدور القانون رقم 10/11، والمرحلة الثانية ما بعد صدور القانون رقم 10/11.

أ- مرحلة ما قبل صدور قانون البلدية 10/11 "وضعية الغموض"

لقد كان هناك فراغ واضح في المناصب الإدارية بالدولة بعد الاستقلال وذلك نظرا لمغادرة الموظفين الذين كانوا يشغلون هذه المناصب، ونفس الأمر بالنسبة بالمناصب العليا في البلدية، ويلاحظ أن أول قانون متعلق بالبلدية لسنة 1967 لم يرقم بالإشارة لمنصب الأمين العام للبلدية، لكن بعد ذلك صدر كل من المرسومين المرسوم الأول رقم 214/68 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على موظفي البلدية، والمرسوم الثاني 215/68 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالكتاب العام للبلديات المؤرخين في 03 ماي 1968 واللذان نصا على وجود الكتاب العام للبلدية بالنسبة للبلديات التي تزيد كثافتها السكانية عن 60.000 نسمة، ويضاف كتاب عام مساعد بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 نسمة، وبالنسبة للبلديات التي تقل عن 60.000 نسمة فقد خضعت لمرسومين آخرين: المرسوم رقم 173/69 المتضمن إحداث سلك الكتاب لإدارة البلدية، و هذا بالنسبة لوظيفة الكتاب العام للبلديات التي يتراوح سكانها ما بين 10.000 إلى 30.000 نسمة.

المرسوم رقم 172/69 المتضمن إحداث سلك للملحقي إدارة البلدية، والمؤرخ في 14 سبتمبر 1969، وهذا بالنسبة لوظيفة الأمين العام للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 30.000 إلى 60.000 نسمة².

وبالرغم لكل من المرسومين رقم 215/68 وكذا المرسوم 243/71 المتضمن تحديد كيفية تسيير سلك الكتاب العام للبلديات والتي يزيد عدد سكانها عن 6000 نسمة، فإن مسألة تعيين و كذلك عزل الكتاب العام للبلدية هي صلاحية تعقد لوزير الداخلية، أما بالنسبة لعملية تقييمه و توقيفه بصورة مؤقتة فهي من صلاحية الوالي، و بالنسبة للعلاقة التي تربط الكتاب العام مع رئيس المجلس الشعبي البلدي فقد كانت تتمحور في تسيير العطل السنوية، و كذلك صلاحية توقيع العقوبات من الدرجة الأولى، مع الإشارة بأنه لم تحدد تلك المراسيم علاقة الكتاب العام بالمجلس

¹ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 270.

² - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية : البلدية في إطار القانون 10/11، مرجع سابق، ص 72، 73.

الشعبي البلدي، سواء فيما يخص دوره في تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، أو فيما يخص تنفيذ المداولات مع عدم ذكرها لحقوقه وواجباته ماعدا الحق في الراتب.

ثم صدر المرسوم رقم 277/81 المتضمن إحداث سلك المتصرفين في مصالح البلدية بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 60.000 نسمة، لكن قد تم إلغاء هذا المرسوم ليصدر المرسوم 127/83 والذي يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في إدارة البلدية وتنظيمها العام.

ومن أبرز الملاحظات على هذا المرسوم توسيع صلاحية الكاتب العام، بالإضافة إلى أن طريقة تعيين هذا الأخير أصبحت تتم من طرف وزير الداخلية وذلك بناء على اقتراح من الوالي، لكن هذا المرسوم لم يوضح حقوقه أيضا ماعدا الحق في الراتب¹.

و بالنسبة للمصالح فقد ذكرتها المادة -2- من هذا المرسوم حيث نصت على أنه " يتولى الكاتب العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي حيث :

- يسهر على أن يضمن سير مجموع المصالح الإدارية والتقنية في البلدية واستمرارية العمل الإداري المحلي.
- ينظم وينشط ويراقب المصالح الإدارية والتقنية في البلدية، ويسهر في هذا الإطار على احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- يسهر على إنجاز مجموع برامج التجهيز و الاستثمار.
- يعد التقارير اللازم تقديمها بخصوص مداولات المجلس البلدي ، ويتابع تنفيذ المداولات.
- يقدم مداولات المجلس البلدي أو المجلس الشعبي البلدي لتصادق عليها السلطة الوصية ويتلقى كل رأي أو تأشيرة أو ترخيص أو موافقة ينص عليها التنظيم الجاري به العمل.
- يتولى تحضير اجتماعات المجلس البلدي أو المجلس الشعبي البلدي.
- يعد مشاريع التنظيمات أو المقررات البلدية.
- يمارس السلمية على الموظفين البلديين².

ثم جاءت مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 حيث صدر قانون 08/90 المتعلق بالبلدية، وقد لوحظ على هذا القانون أنه لم يتحدث على منصب الأمين العام للبلدية، ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 26/91 المؤرخ في

¹ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص273،274.

² - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 127/83 المؤرخ في 12/02/1983 المتضمن ضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في إدارة البلدية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، الجريدة الرسمية، العدد07، المؤرخة في 15/02/1983.

1991/02/21 المحدد لقائمة المناصب العليا بإدارة البلدية حيث اعتبر هذا الأخير بأن منصب الأمين العام للبلدية يعتبر من المناصب العليا في إدارة البلدية، ثم صدر المرسوم التنفيذي رقم 27/91 والذي كيف منصب الأمين العام للبلدية التي يفوق عدد سكانها عن 10.000 نسمة على أساس وظيفة عليا في إدارة البلدية، وبالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 فيكون تعيينه من طرف وزير الداخلية دون توضيح الأحكام الواجبة التطبيق عليه ما عدا منحة الراتب¹.

وبالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة فإن تعيين الأمين العام يكون من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 12 منه حيث تنص "يوظف رئيس المجلس الشعبي البلدي المستخدمين البلديين و يعينهم و يسيرهم ويخضع قراراته للمراقبة القانونية المنصوص عليها في التنظيم الجاري العمل به"².

ولقد رأى البعض أن إسناد الصلاحيات المتعلقة بتعيين وعزل وتسيير الحياة المهنية للأمين العام للبلدية في يد رئيس المجلس الشعبي البلدي هو انتصار لنظام اللامركزية الإدارية، لكنهم أعابوا على مسألة خضوع قرارات التعيين الخاصة بالأمناء العامون للسلطة الوصاية³.

وما لا يلاحظ كذلك على المرسوم رقم 26/91 أنه عزز من صلاحيات الأمين العام حيث نصت 119 من هذا المرسوم على هذه الصلاحيات كالاتي:

- جميع مسائل الإدارة العامة.

- القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

- القيام بتنفيذ المداولات.

- القيام بتبليغ مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات للسلطات الوصية إما على سبيل الإخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والمراقبة.

- تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينهما ومراقبتها.

- ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية⁴.

¹ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية : البلدية في إطار القانون 10/11، مرجع سابق، ص 75.

² - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 27/91 المتضمن تحديد قائمة المناصب العليا بإدارة البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06، المؤرخة في 1991/02/21.

³ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية : البلدية في إطار القانون 10/11، المرجع نفسه، ص 75.

⁴ - المادة 119 من المرسوم التنفيذي رقم 26/91 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية، العدد 06، المؤرخة في 1991/02/21.

و يلاحظ أيضا أنه تم منحه جميع الصلاحيات في المسائل المرتبطة بالإدارة العامة، وكذلك مسألة مهمة وهي تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي، وذلك بعدما كان يقوم فقط برفع المداوات إلى السلطة الوصية قصد المصادقة عليها.

كما يلاحظ أن لم يتم النص على الحقوق الخاصة بالأمين العام للبلدية، مما يجعله يتمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها موظفي البلدية، وكذلك الأمر بالنسبة لمسألة الواجبات.

إن كل هذه المسائل تؤثر على المركز القانوني للأمين العام للبلدية، كما أنها تؤدي إلى تشابك صلاحياته مع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو الأمر الذي يؤثر على السير الحسن لمهامه، وهذه العوامل أدت إلى عدم وضوح المركز القانوني للأمين العام للبلدية¹.

ب- وضوح وضعية الأمين العام في إطار القانون 10/11 والنصوص المنظمة له:

على خلاف القوانين السابقة المتعلقة بالبلدية، والتي كان تتميز بنوع من الضبابية والإبهام بالنسبة لمنصب الأمين العام للبلدية سواء من حيث إقرار وتوضيح حقوقه، أو مهامه وصلاحياته، جاء القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية وكذلك التنظيمات اللاحقة له لتزيل إلى حد كبير هذا الغموض.

ب1- بالنسبة لمسألة تعيين الأمين العام للبلدية

بالرجوع للمادة 127 من قانون البلدية 10/11، والتي أحالت مسألة كيفية تعيين الأمين العام للبلدية إلى التنظيم حيث نصت على أنه "تحدد كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية عن طريق التنظيم" وقد تأخر صدور النص المنظم لهذه المادة إلى غاية سنة 2016 أين صدر المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المؤرخ في 2016/12/13 والذي يعتبره البعض إطارا مرجعيا وتنظيميا لمختلف الجوانب المتعلقة بالحياة المهنية للأمناء العاميين للبلديات.

و يلاحظ أن هذا المرسوم قد اعتبر وظيفة الأمين العام للبلدية وظيفه عليا للدولة بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، ومنصب عال بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل².

وقد تضمنت المواد 20 و 21 من هذا المرسوم كيفية تعيين الأمناء العامون للبلديات التي توجد بمقر الولاية، والأمناء العامون للبلديات، بحيث تناولت المادة 20 مسألة تعيين الأمناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها عن

¹ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية : البلدية في إطار القانون 10/11، مرجع سابق، ص 77، 78.

² - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المؤرخ في 2016/12/12 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 73، المؤرخة في 15 ديسمبر 2016 .

100.000 نسمة، وكذلك الأمناء العامون لبلديات مقر الولاية، والأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر، حيث يتم تعيينهم بموجب مرسوم، وذلك بناء على اقتراح من طرف الوزير المكلف بالجماعات المحلية، كما نصت نفس المادة على أنه يتم إنهاء مهامهم بنفس الأشكال التي يتم بها التعيين وذلك تطبيقا لقاعدة توازي للأشكال¹.

أما بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل، فيكون تعيين الأمين العام للبلدية بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا، وذلك بناء على اقتراح يتم تقديمه من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يتم إنهاء مهام الأمين العام بنفس الأشكال².

و ينبغي الإشارة إلى بعض الملاحظات حول كيفية تعيين الأمين العام للبلدية وفقا لهاتين المادتين من المرسوم التنفيذي رقم 320/16.

- يلاحظ أيضا أن نص المادة 20 من المرسوم التنفيذي 320/16 قد وضحت بعض الجوانب، نصت على طريقتين وهما كالآتي :

- بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، وبلديات مقر الولاية، وكذلك بلدية الجزائر يتم فيها تعيين الأمين العام بموجب مرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية لكنها لم توضح طبيعة هذا المرسوم، هل هو مرسوم رئاسي أم مرسوم تنفيذي؟³، و بالتالي إذا كان المقصود هو مرسوم رئاسي فإن تعيين الأمين العام لهذه البلديات المذكورة في المادة 20 يكون من طرف رئيس الجمهورية، وإذا كان المقصود هو المرسوم التنفيذي فإن صلاحية التعيين تكون للوزير الأول.

ويرى البعض أن النص بحرفيته يمكن أن يفسر على أن الوزير الأول هو من يقوم بتعيين هؤلاء الأمناء العامين، نظرا لأن المرسوم 320/16 هو مرسوم تنفيذي وليس مرسوم رئاسي، لكن بالتعمق في محتوى النص يظهر أن رئيس الجمهورية هو من له الحق في تعيين الأمناء العامون وذلك لأن الوظيفة المتعلقة بالأمين العام حسب أحكام المادة 20 هي وظيفة عليا، ورئيس الجمهورية هو الشخص المؤهل قانونا للتعيين في هذه الوظائف، كما أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، وهو الذي يتأسس مجلس الوزراء⁴.

- يلاحظ أن هناك تعارض قانوني بين أحكام المادة 20 من المرسوم 320/16 وأحكام المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 1999/10/27، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، فهذه المادة الأخيرة

¹ - المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

² - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

³ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية، مرجع سابق، ص 231.

⁴ - المرجع نفسه، ص 232.

التي تعطي صلاحية تعيين الكتاب العامون للبلديات بموجب أحكام المرسوم الرئاسي باقتراح من رئيس الحكومة وليس باقتراح من وزير الداخلية، وبالتالي يثور إشكال حول أيا من المرسومين يتم تطبيقه، هل تطبق أحكام المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 أم أحكام المرسوم الرئاسي 240/99 ، ويرون أنه في هذه الحالة بأنه تطبق أحكام المرسوم الرئاسي رقم 240/99 لأنه أعلى درجة من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 وذلك تطبيقاً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية¹.

- يلاحظ أن هذا المرسوم كان أكثر دقة بخلاف المرسوم 26/91 الذي لم يحدد بدقة الهيئة المختصة بتعيين الأمين العام للبلدية بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة، كما أن مسألة تحديد المناصب العليا بموجب المرسوم التنفيذي 26/91 كانت تحدد بقرار من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي، وهي المسألة التي أحدثت العديد من المشاكل، إذ كان منصب الأمين العام رهينة لضغوطات رئيس المجلس الشعبي البلدي والتهديد بإنهاء مهامه، الأمر الذي أدى إلى عدم قدرة الأمناء العامين على القيام بمهامهم وواجباتهم بصورة جيدة، ناهيك على أنه كان يشترط الأقدمية لتولي هذا المنصب، وهو الأمر الذي أدى إلى عزوف الكثير من الموظفين على قبول شغل هذا المنصب².

يلاحظ أيضاً أنه بموجب المنشور الوزاري رقم 6400 المؤرخ في 30 جويلية 2017 قد بين هذا الأخير أن البلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة فإنه مسألة تعيين الأمين العام بالنسبة لها يكون بموجب قرار صادر من الوالي المختص إقليمياً، وذلك بناء على اقتراح يقدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتم إرفاق الاقتراح مدعم بتقرير تقييمي يبين كفاءة وقدرات الشخص المقترح لتولي هذا المنصب، وذلك مع التعليل والذي يكون محل دراسة، وتقييم من طرف الوالي والذي بدوره يختار الإطار المناسب لتولي هذا المنصب³.

- يلاحظ عدم وجود مساواة بين البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والتي يساوي عدد سكانها أو يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة، فبالنسبة للأولى يكون تعيين الأمين العام للبلدية بموجب مرسوم رئاسي، والثانية بموجب قرار من الوالي، وبالتالي كرس هذا المرسوم استقلالية الأمناء العامون لفئة معينة دون فئة أخرى⁴.

¹ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية، مرجع سابق، ص 232.

² - مختاش رزيقة، الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الرابع، العدد الأول، الصادرة عن جامعة زيان عاشور بالجللفة، الجزائر، مارس 2019، ص 162.

³ - المرجع نفسه، ص ص 162، 163.

⁴ - المرجع نفسه، ص 163.

- يلاحظ أن صدور المرسوم التنفيذي رقم 320/16 قد تأخر بمدة 05 سنوات عن صدور القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، ويرجع البعض ذلك إلى أن فترة 2011 كان الاهتمام يتركز على المنتخبين، وذلك بتقوية سلطة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وتعزيز صلاحياتهم أمام الأمناء العامين، وذلك بغية تحقيق وتجسيد الديمقراطية التشاركية والحكامة المحلية، ومسايرة للوضع الداخلي والخارجي لاسيما موجات الربيع العربي التي اندلعت في تلك الفترة الزمنية، ولكن بعد انتكاسة هذه الأخيرة في العديد من الدول تزامنا مع ظهور أزمة انهيار النفط، كلها عوامل دفعت إلى التوسيع من سلطات عدم التركيز واعتماد سياسة ترشيد النفقات، وذلك بخلق إدارة محلية مستقرة تجسد سياسات الدولة في التعامل مع الأزمة كان من آثار ذلك الاهتمام بمنصب الأمين العام للبلدية¹.

ب) 2- شروط التعيين في منصب الأمين العام للبلدية:

باستقراء نصوص المواد 22، 23، 24، 25 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 نلاحظ أن المشرع قد وضع

شروط خاصة ومحددة لتولي منصب أمين عام للبلدية وذلك حسب عدد النسمة لكل بلدية على النحو التالي:

بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل وجب توفر شروط:

- أن يكون الموظف لديه رتبة متصرف إقليمي رئيسي أو مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها.

- أن يتم إثبات خدمة لمدة 03 سنوات فعلية بصفة موظف .

ومراعاة لعدم وجود إشارات متحصلة على هذه الرتب المذكورة تم تمكين الموظفين الذين لديهم رتبة متصرف

إقليمي، أو مهندس دولة للإدارة الإقليمية، أو رتبة معادلة لها، وذلك بإثبات خمس سنوات فعلية في الخدمة الفعلية بهذه

الصفة، من الحق في شغل هذا المنصب².

بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.001 إلى 50.000 نسمة من بين :

- أن يكون موظفا ينتمي إلى رتبة متصرف إقليمي رئيسي أو مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها.

- أن يتم إثبات 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة أي يشبتون 03 سنوات خدمة في هذه الرتب.

كما يمكن للموظفين الذين يجوزون على رتبة متصرف إقليمي أو مهندس دولة للإدارة الإقليمية، أو رتبة معادلة لها والذين

يشبتون ستة سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة "الرتبة" أن يتولوا منصب أمين عام للبلدية.

¹ - سمير بن عياش، تقييم الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية في الجزائر 2011 - 2017، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 17، جانفي 2018، ص 160.

² - المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

- بالنسبة للبلديات التي بلغ عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000 نسمة الموظفين المرشحين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي رئيسي، أو مهندس دولة رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

كما يمكن للموظفين الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي ، مهندس دولة للإدارة الإقليمية، أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون 07 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة أن يتولوا منصب أمين عام للبلدية¹.

كما أقر المشرع استثناءات على هذه المواد وردت بموجب المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 لتولي منصب أمين عام للبلدية. لكن لفترة 5 سنوات من تاريخ نشر المرسوم في الجريدة الرسمية وذلك كالتالي :

- فبالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل والبلديات التي يتراوح عدد سكانها من 2.0001 إلى 50.000 نسمة من بين الموظفين المرشحين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي، أو مهندس دولة للإدارة الإقليمية، أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

- وبالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000 نسمة من بين الموظفين المرشحين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي أو مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة².

والملاحظ أن المرسوم التنفيذي قد تحدث عن شروط تعيين الأمناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو أقل و أعطاهم صفة منصب عال، لكنه لم يتحدث عن شروط تعيين الأمناء العامون بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة³، في حين أن الأمر رقم 03/06 قد أحال شروط التعيين بالنسبة للوظائف العليا للمرسوم التنفيذي رقم 90/226 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم حيث وضعت المادة 21 من جملة من الشروط لتولي هذه الوظيفة العليا وهي شروط الكفاءة والنزاهة واستيفاء الشروط العامة للالتحاق بالوظيفة العامة، وإثبات تكوين عالي أو مستوى تأهيل مساوي لذلك، وشرط ممارسة العمل لمدة خمس سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية، كما أحال بعض الشروط النوعية الأخرى إلى تحديده بمرسوم⁴.

¹ - المادتين 23، 24، من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

² - المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

³ - مخناش رزيقة، الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة قانونية)، مرجع سابق، ص 163.

⁴ - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90/226، المؤرخ في 1990/07/25، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، الجريدة الرسمية، العدد 31، المؤرخة في 1990/07/28.

ويلاحظ بأنه تم تكريس شروط أكثر مرونة من خلال هذا المرسوم يتم تطبيقها خلال فترة انتقالية لمدة خمس سنوات ابتداء من تاريخ نشر المرسوم التنفيذي رقم 320/16 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وذلك تلبية لمطالب واحتياجات بعض البلديات في مجال التأطير حيث يتم تعيين الأمناء العامون للبلديات إلى غاية 14 ديسمبر 2021 حسب الشروط المحددة في المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16¹.

كما يلاحظ أيضا أن الشروط التي وضعها المشرع لتولي منصب الأمين العام للبلدية قد راعت الجوانب التقنية والعلمية وبعض الخبرة التي تعتبر قليلة مقارنة بأهمية المنصب، كما أن المشرع لم يدرج سن معينة ولم يشترط مسابقة أو امتحان مهني أو داخلي².

ب) 3- مهام الأمين العام للبلدية. لقد أسند المشرع مجموعة من المهام وذلك سواء في إطار علاقته مع المجلس الشعبي البلدي أو في إطار تنشيط المصالح الإدارية والتقنية، وتتمثل هذه المهام أو الصلاحيات فيما يلي :

-تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي: يعتبر المجلس الشعبي البلدي الهيئة الأولى للبلدية، حيث يعتبر جهاز تداولي، ويجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، كما يمكنه أن يجتمع في دورات غير عادية، وفي هذا الصدد يتكفل الأمين العام للبلدية بتحضير الوثائق الضرورية لأشغال المجلس، وتتنوع هذه الوثائق بتنوع مجالات اختصاصات البلدية " التعمير و البناء، الصحة العمومية، النظافة العمومية...إلخ، وفي نفس السياق يلزم الأمين العام بتوفير النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمداولات³.

ويلاحظ في هذا الإطار بأن المشرع قد قام بإضافة مهام جديدة إلى الأمين العام للبلدية، فلم تصبح مهامه المرتبطة بعملية التحضير مقتصرة على أشغال المجلس الشعبي البلدي فقط، بل امتدت إلى تحضير الوثائق المتعلقة بأشغال لجان المجلس الشعبي البلدي، ولنا أن نتصور حجم الملفات التي يحضرها إذا أخذنا بعين الاعتبار أن هذه اللجان تتعدد حسب التعداد السكاني لكل بلدية و ذلك من ثلاثة (03) لجان إلى ستة (06) لجان دائمة، كما أنها يمكن أن تعقد اجتماعاتها كل شهرين في دورات عادية، بالإضافة إلى الدورات غير العادية، زيادة على المجالات التي تسيرها وتنظمها، فهناك لجان تعنى بمسائل الاقتصاد والمالية والاستثمار، وهناك لجان تختص بالنظافة والصحة وحماية البيئة، وهناك لجان تعنى بتهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية...إلخ⁴.

¹ - مخرناش رزيقة، الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة قانونية)، مرجع سابق، ص 164.

² - بليامنة حسان، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي 320/16، مجلة رؤى في الآداب والعلوم الإنسانية، العدد 01، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سبتمبر 2020، ص 189.

³ - مخرناش رزيقة، الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة قانونية)، مرجع سابق، ص 167، 168.

⁴ - المرجع نفسه، ص 168.

- ضمان أمانة الجلسة والحفاظ على سجل المداولات:

حيث يقوم الأمين العام بالحفاظ على سجل المداولات الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي، مع العلم بأن هذا السجل يخضع للرقابة من طرف كل من الوالي، أو رئيس الدائرة، أو من طرف مدير التنظيم والشؤون العامة، أو مدير الإدارة المحلية، أو من المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، وكذلك من رئيس المحكمة المختصة إقليميا، ويتم ترقيم هذا السجل، كما يتم تسجيل الأعضاء الحاضرين في المداولة، وعنوان المداولة، ونتائج التصويت وتاريخ المداولة¹.

كما يقوم الأمين العام بضمان أمانة الجلسة الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي، وذلك تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما نصت عليه المادة 29 من قانون البلدية رقم 10/11 "يضمن الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي"² كما نصت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 على هذه المهمة، وفي هذا الإطار يقوم الأمين العام للبلدية بالآتي :

- القيام بتحضير جميع الوثائق الضرورية لأشغال المجلس الشعبي البلدي وكذلك لجانه.
- السهر على القيام بوضع كافة الوسائل الممكنة سواء المادية منها أو البشرية اللازمة تحت تصرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

- السهر على ضمان أمانة الجلسات الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي، وذلك تحت إشراف رئيس المجلس.

- العمل على تعيين موظف يكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس ولجانه المختلفة.

- السهر على المحافظة على سجلات المداولات³.

ونشير في هذا الإطار إلى أنه قد صدر المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية بحيث أن المادة 92 من هذا القانون نصت على منصب منسق أشغال دورات المجلس، وكذلك اللجان، واعتبر القانون هذا المنصب من ضمن المناصب العليا في الإدارة العامة للجماعات الإقليمية، وحسب المادة 95 منه فإنه يكلف منسق أشغال دورات المجلس بالمهام التالية :

- تحضير اجتماعات المجلس المنتخب ولجانه بالتنسيق مع المصالح المعنية.

- إعداد وتبليغ الاستدعاءات الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي ولجانه.

- ضمان أمانة المجلس و اللجان.

¹ - بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية -، مرجع سابق، ص 250.

² - المادة 29 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

-ترتيب وحفظ السجلات الخاصة بمداولات المجلس الشعبي البلدي و لجانته¹.

والملاحظ بأن هذه الصلاحيات تشبه إلى حد كبير الصلاحيات الممنوحة الأمين العام للبلدية، الأمر الذي يشكل تعارض وتداخل في الصلاحيات بين كل منسق دورات المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية، وقد نصت المادة 362 من المرسوم 334/11 على بقاء أحكام الباب الرابع المطبقة على المناصب العليا في الإدارة البلدية إلى غاية صدور المراسيم المنظمة لها².

وفي نفس السياق رأى البعض بأن المرسوم التنفيذي رقم 105/13 قد حاول إزالة ذلك الغموض إذ أن المادة 20 قد بينت بأنه في حالة تعذر تولي الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعيين موظف يتولى أمانة الجلسة، وهذا الأمر يمكن أن يفهم منه بأن أمانة الجلسة يتزأسها الأمين العام واستثناء موظف والمسمى بمنسق أشغال دورات المجالس المنتخبة³.

- المساهمة في تحديد تواريخ دورات المجلس و جداول الأعمال:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد جدول الأعمال المتعلق بالدورة و كذلك تاريخها، وذلك بعد القيام بالتشاور مع أعضاء الهيئة التنفيذية، وبحضور الأمين العام للبلدية، ورؤساء اللجان عند الاقتضاء⁴.

ويلاحظ بأن المشرع قد كرس العمل التشاوري بين رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه والأمين العام للبلدية ورؤساء اللجان طبقا للمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، وهذا على عكس ما ورد في المادة 20 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية إذ أنها تشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتشاور مع الهيئة التنفيذية فقط أي مع نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولقد انتقد البعض هذا التعارض كون أن الأمين العام هو من يسهر على تجميع نقاط جدول الأعمال، وعلى احتساب الآجال، وتحضير الوثائق الضرورية للملفات موضوع الدراسة، زيادة على هذا الأمر قد جسدت المادة 79 من القانون 10/11 الطابع الإنفرادي، وذلك فيما يخص إعداد جدول الأعمال من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يؤدي ذلك إلى تهميش الهيئات الدائمة الأخرى على مستوى البلدية⁵.

¹ - المادة 92 من المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.

² - عباس راضية، المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد التاسع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيبي علي، البلدة 02، الجزائر، ص ص 85.

³ - المرجع نفسه، ص 86.

⁴ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

⁵ - مختاش رزيقة، الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة قانونية)، مرجع سابق، ص ص 169، 170.

- في مجال متابعة تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي : كذلك حول المشرع الأمين العام للبلدية جملة من الصلاحيات في مجال تنفيذ المداوالات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي، وتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

- إرسال مداوالات المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الوصية:

بعد التوقيع على المداوالات أثناء الجلسة من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، يقوم الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال المداوالات خلال 08 أيام من تاريخ الجلسة إلى والي الولاية مقابل وصل استلام طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13¹، لكن من الناحية التطبيقية يتم إسناد وظيفة الرقابة على المداوالات لمساعديه المباشرين على مستوى الولاية، لاسيما رئيس الدائرة الذي يقوم بالدور الأكبر في عملية الرقابة على المداوالات المتخذة من طرف المجلس الشعبي البلدي².

- ضمان نشر مداوالات المجلس الشعبي البلدي.

لقد نصت المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 "يعلق مستخرج المداولة في المواقع المخصصة للإلصاق ولإعلام الجمهور على مستوى البلدية والملحقات الإدارية و المندوبيات البلدية خلال 08 أيام التي تلي دخول المداولة حيز التنفيذ إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة، ويمكن للمجلس نشرها بصفة إضافية بوسيلة رقمية..."³، كما تؤكد المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 190/16 على ضرورة اتخاذ كل التدابير التي ترمي إلى تسهيل إعلام المواطنين من طرف المجلس الشعبي البلدي حول تسيير الشؤون المحلية، غير أن المشرع وضع جملة من الاستثناءات فيما يخص نشر المداوالات والاطلاع عليها بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 190/16 وهي الحالات التأديبية، والمسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، القرارات البلدية ذات الطابع الفردي، وسير الإجراءات القضائية⁴.

وبالنسبة لنشر و تعليق المداوالات نصت المادة 33 من المرسوم التنفيذي 105/13 عل أنه :

- يجب أن يكون المكان الذي تعلق فيه مستخرجات مداوالات المجلس الشعبي البلدي محفوظا بواسطة واجهات زجاجية أو شبك معدني.

¹ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

² - عبروس حميد، طيبي سعاد عمروش، دور الأمين العام للبلدية في متابعة تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي حسب المرسوم التنفيذي رقم 320/16، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، ديسمبر 2019، ص 1961

³ - المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

⁴ - المادتين 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 190/16 المؤرخ في 30 جوان 2016 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوالات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادرة بتاريخ 12 جويلية 2016.

- إبقاء تعليقها لمدة لا تقل عن شهر واحد، أو حتى نفاذ أجل الطعن على الأقل.

- يجب أن يكون مكان التعليق في متناول الجمهور وسهل الاطلاع¹.

و نشير إلى أنه وإن كانت هذه النصوص تسند هذه الصلاحيات للمجلس الشعبي البلدي إلا أن من يقوم بها من الناحية العملية هو شخص الأمين العام للبلدية.

- **صلاحية الأمين العام في مجال تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية:** بالإضافة إلى صلاحيات الأمين العام السابق ذكرها في إطار علاقته مع المجلس الشعبي البلدي، هناك مجموعة من الصلاحيات المرتبطة بتسيير المصالح الإدارية والتقنية بالبلدية، وتتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

- **إسناد عملية إعداد ميزانية البلدية للأمين العام للبلدية:** ويظهر ذلك من خلال نص المادة 180 من القانون 10/11، حيث نجد أن المشرع قد أتاح للأمين العام للبلدية مهمة إعداد مشروع ميزانية البلدية، وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك نظرا لدراية الأمين العام بإيرادات البلدية وكذا نفقاتها، ودرايته بمراحل تحضير الميزانية والتي تتطلب معلومات ومعطيات لإعدادها، وهذا ما لا يمكن القيام به من طرف المنتخبين، كما أن المادة 191 جعلت الأمين العام عضوا في اللجنة البلدية للمناقصات، وهذه الصلاحية لم تكن موجودة من قبل.

- **تحويل صلاحية ممارسة السلطة السلمية على المستخدمين للأمين العام للبلدية:** وذلك من خلال المرسوم التنفيذي رقم 320/16 الذي نص على صلاحية الأمين العام في ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما أعطى له حق اقتراح التعيينات في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية بالإضافة على ضمان احترام القوانين في تسيير الموارد البشرية².

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.

لمعرفة حجم حرية الجماعات المحلية وجب أن يكون هناك مساحة أو هامش للحرية تستطيع مباشرة الصلاحيات والمهام التي يقرها القانون إياها، فيكون لها الحق في القيام بالمبادرات والاقتراحات، بحيث تبتعد السلطة الوصية عن التدخل في مهام الجماعات الإقليمية إلا في الحدود التي يتطلبها مبدأ المشروعية، وإلا اعتبرت مجرد فروع إدارية تابعة للسلطة المركزية غير مستقلة، وهذا التداخل أصبح يطرح إشكالية تحديد مفهوم الرقابة الإدارية المفروضة على

¹ - عبوس حميد، طيبي سعاد عمروش، دور الأمين العام للبلدية في متابعة تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي حسب المرسوم التنفيذي رقم 320/16 مرجع سابق، ص ص1965، 1964.

² - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 291، 292.

الجماعات المحلية في ظل المهام الموكلة إليها، وما ينبغي أن يتم توفيره من ضمانات تحد من تجاوز السلطات الوصية لصلاحياتها المقررة قانونا و بضرورة بناء دعامة قوية تدعم الاستقلالية للجماعات الإقليمية وتعزز دولة القانون¹.

وسوف نتناول في إطار هذا المبحث إلى مفهوم الوصاية الإدارية (المطلب الأول)، ثم نتناول مظاهر الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية. بما أن هذا النظام يشتمل على توزيع الصلاحيات فيما يتعلق بالوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية، في إطار تقسيم فني الغاية منه بالأساس تقسيم العمل الإداري في إطار يضمن الوحدة السياسية للدولة، وذلك من خلال ضمان الوحدة الدستورية والتشريعية لها، كان لزاما أن يتم إعمال آلية تحقق هذا الغرض وهذه الآلية تتمثل في الوصاية الإدارية²، فما هو المقصود بالوصاية الإدارية (الفرع الأول)، وما هي أهميتها وأهدافها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية و خصائصها. نظرا لما تمثله الوصاية الإدارية من أهمية بالغة في نظام اللامركزية الإدارية باعتبارها ركن من أركانها، وجب التطرق لتحديد معناها (أولا)، ثم تبيان أهم الخصائص أو الميزات التي تتميز بها (ثانيا)، وتمييزها عن بعض المصطلحات المشابه لها (ثالثا).

أولا : تعريف الوصاية الإدارية : لقد أعطيت عدة تعاريف للوصاية الإدارية حيث نجد أن الفقيه فالين قد عرفها على أنها "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر من الشخصيات المشمولة بالرقابة"، كما عرفها Charles Debbash بأنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ من سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا وحماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة".

كما قام بتعريفها Dambour بأنها "مجموعة السلطات المحددة والمخولة بقانون أو طبقا له سلطة عليا قصد تحقيق المشروعية وحماية المصلحة العامة في مواجهة المضار أو التجاوز أو التعدي أو إساءة الأشخاص اللامركزية لسلطاتها"³.

¹ - طواهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أحمد درارية، أدرار، الجزائر، 2020/2019، ص 204.

² - المرجع نفسه، ص 12.

³ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - الواقع والآفاق-، مرجع سابق، ص 180، 181.

وعرفها الفقيهان ماسبيسيول ولاروك Maspétiol et Laroque على أنها "عبارة عن مجموعة سلطات محدودة الممنوحة بموجب القانون لسلطة عليا على أشخاص لا مركزيين وعلى أعمالهم لتحقيق المصلحة العامة".

أما الفقيه دليون Delion فيعرفها على أنها "طريقة تلزم الهيئات اللامركزية على احترام الإطار القانوني الذي يحدد مجال عملها، كما تهدف إلى التوفيق بين الاستقلال الذي ينبغي أن يكون للمرافق العامة، وضرورة توفر وحدة الإدارة العامة، كما ترمي بوسائل قانونية محددة لمراقبة الأعمال، والأشخاص الذين يعملون في هذه المرافق بغرض حماية المنفعة العامة"¹، كما عرفها البعض الآخر بأنها "تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على الجهات اللامركزية الإقليمية أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية، بما لها من سلطات في هذا الشأن".

وقام بتعريفها آخرون بأنها "الحفاظ على الصالح العام، وتحقيق مبدأ المشروعية والملائمة، أو هي جملة الآليات القانونية التي أقرها المشرع للجهات الإدارية المركزية للإشراف والرقابة على أعمال وتصرفات الجهات الإدارية اللامركزية والإقليمية"².

ثانيا :خصائص الوصاية الإدارية.

تتميز الوصاية الإدارية بجملة من الميزات أو الخصائص، وتعود هذه الأخيرة لفكرة استقلال الجهات اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية، وذلك بالحد من فكرة الاستقلال وإحاطتها ببعض القيود، وتمثل هذه الخصائص في أنها رقابة إدارية و قانونية، وأنها ركن من أركان نظام اللامركزية الإدارية، وأنها رقابة استثنائية.

1-أنها رقابة إدارية وقانونية.

وهذه الميزة تقوم على أن هذه الرقابة تصدر من جانب جهة الوصاية أو بناء على طلب ذوي الشأن، كما أن هذه الرقابة تباشر على جميع الهيئات والمؤسسات (العمومية) مهما كانت طبيعتها، سواء تلك الهيئات اللامركزية المنتخبة، والتي تعتمد أسلوب الانتخاب لاختيار الأعضاء الذين يسيرونها، أو تلك التي يلجأ إليها كأسلوب لامركزي في التسيير الإداري من خلال وضع قوانين تمنح قدرا من الاستقلال الذي يكفل التخصص للشخص اللامركزي، وتختلف القوانين المنظمة للاستقلال بحسب طبيعة كل هيئة من تلك الهيئات.

ولقد قام المشرع الجزائري بإخضاع كل من الجماعات الإقليمية والجهات اللامركزية المصلحية إلى هذا النوع من الرقابة، وأعطاهها هيئات إدارية تعلوها وأناطها بممارسة هذه المهام الإشرافية³.

¹ - جرادي يوسف، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2015/ 2016، ص 16.

² - بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، الطبعة الأولى، دار الراجحة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 79.

³ - جرادي يوسف، الوصاية الادارية على المؤسسات العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2016/2015، ص ص 26، 27.

كما يقصد بهذه الخاصية أنها رقابة إدارية وليست سياسية أو قضائية، وتكون بموجب قرارات إدارية، وتمارس على الأعضاء والمجالس الشعبية المحلية، وكذلك على الأعمال الصادرة عن الهيئات الإدارية المحلية عن طريق عملية المصادقة، أو عدم المصادقة، ولا تملك السلطات المركزية حق تعديل هذه الأعمال الصادرة عن الجهات اللامركزية، وذلك على خلاف السلطة الرئاسية التي يجوز بمقتضاها للرئيس الإداري القيام بتعديل أعمال وقرارات المرؤوسين، وكذلك على خلاف الرقابة القضائية التي تصدر عن الجهات القضائية عن طريق الأحكام القضائية، والتي تقتصر على رقابة الشرعية، وذلك بناء على طلب يقوم بتقديمه ذوي الشأن¹.

2- الوصاية الإدارية ركن من أركان نظام اللامركزية الإدارية. حيث لا يمكن التصور بأن يقوم المشرع بمنح الصلاحيات الواسعة لجهات إدارية تتمتع بالاستقلال الوظيفي وتكون مشاركة للدولة جنباً إلى جنب في ممارسة واستخدام أساليب السلطة العامة، دون منح الدولة و أجهزتها المختلفة سلطات وصلاحيات فعلية تمكنها من فرض الرقابة و كذا التدخل لمنع الأعمال المخالفة للمشروعية التي قد تقوم بها هذه الهيئات، والتي تتعارض مع المصلحة العامة².

3- أنها رقابة استثنائية:

تتميز الرقابة الوصائية بأنها رقابة ذات طابع استثنائي، ولعل ذلك يعود لفكرة الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية، ولتجسيد الاستقلالية وجب ترك الحرية لهذه الهيئات في مباشرة وممارسة اختصاصاتها التي منحها إياها المشرع، لكن نظراً للاعتبارات المتعلقة بوحدة الدولة، و خشية خروج هذه الهيئات عن المشروعية يقوم المشرع بفرض هذا النوع من الرقابة على هذه الهيئات رغم تمتعها بالاستقلال العضوي والوظيفي، وطالما كان الأمر كذلك فإن إقرار ممارستها يكون في إطار ضيق وبموجب محددات معينة، وهذا على خلاف الرقابة الرئاسية الموجودة في نظام المركزية الإدارية، والتي تعتبر رقابة مفترضة كونها من متطلبات ومقتضيات النظام الإداري المركزي.

و هذه الخاصية التي تتميز بها الرقابة الوصائية تترتب عنها مجموعة من النتائج:

- أن هذه الرقابة لا تتم مباشرتها إلا بوجود نص صريح يقرها، وفي الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون، أي أن هذه الرقابة ذات الطابع الإشرافي لا يمكن ممارستها إلا إذا وجد النص القانوني الذين يبين الجهة التي لها الحق في الإشراف والوصاية، كما يبين عناصرها وكيفية ممارستها وفقاً لمبدأ "لا وصاية دون نص"³، فعلى سبيل المثال إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من الأعمال الصادرة عن الجهات اللامركزية لوصاية الإلغاء فإن الجهة المكلفة بالوصاية لا

¹ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 141.

² - المرجع نفسه، ص 141.

³ - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 38.

تستطيع أن تقوم بإلغاء ذلك العمل وإنما يتبقى لها الحق في اللجوء إلى الجهات القضائية وطلب إلغاء ذلك العمل اللامركزي غير المشروع، كما أنه إذا نص القانون على منح جهة الوصاية الإدارية حق اتخاذ إجراء معين فإنه لا يجوز لها أن تستخدم إجراء آخر كبديل للإجراء المخول قانوناً¹.

- يترتب على الصفة الاستثنائية للرقابة الوصائية وجوب تفسير النصوص المتعلقة بالرقابة تفسيراً ضيقاً، أي عدم التوسع في تفسير النصوص المرتبطة بالوصاية، كون أن هذه الأخيرة تعتبر استثناء عن الأصل والمتمثل في الاستقلالية كما أشرنا إلى ذلك من قبل، ولذلك ينبغي أن يكون تفسيراً يجسد فكرة الاستقلالية للجهات اللامركزية، كما يترتب عن ذلك عدم جواز التدخل من طرف السلطات المركزية في قضايا الجهات اللامركزية، إضافة إلى أن القرارات الصادرة عن الجهات المحلية تعتبر نافذة من تاريخ صدورهما وليس من تاريخ المصادقة عليها من الجهات الوصائية².

- أنه لا تحل إرادة الجهة المركزية محل إرادة الجهة اللامركزية بموجب إجراء المصادقة على قرارات وأعمال هذه الأخيرة، وإنما يعتبر إجراء لنهاج القرار أو العمل فحسب الصادر عن الشخص اللامركزي، حيث يعتبر العمل منسوباً له بعد عملية المصادقة لا إلى جهة الوصاية، ويترتب على ذلك حق الهيئات اللامركزية في العدول والتراجع على قراراتها رغم المصادقة عليها، كما لا تملك الجهات الوصية الحق في تعديل القرارات الصادرة على الجهات اللامركزية وقت التصديق عليها، فهي تمتلك حق التصديق لكن دون الحق في أي تعديل.

- الرقابة الوصائية هي رقابة خارجية يكون تطبيقها بين شخصين معنويين مستقلين يتمثلان في السلطة المركزية الوصية والسلطة اللامركزية التي تخضع لهذه الوصاية، فهي رقابة تقع بين نظامين يتميز كل منهما بخصائص متميزة، ولا تمارس في إطار شخص معنوي واحد³.

ثالثاً- تمييز الوصاية الإدارية عن بعض المصلحات الأخرى: عند تناول مسألة الوصاية الإدارية تظهر بعض المصطلحات المشابهة لها، مثل الوصاية المدنية، والرقابة الرئاسية، إلا أن الفروق بينها كبيرة.

- تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية.

على الرغم من أن مصطلح "الوصاية" هو مصطلح يعود نشأته إلى القانون المدني إلا أن الفرق بين الوصاية في مجال قانون المدني كبير مع الوصاية المعروفة في المجال الإداري وذلك من خلال النقاط التالية:

¹ - جرادي يوسف، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مرجع سابق، ص 28.

² - عمير ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مرجع سابق ص 63.

³ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 141، 142.

- الوصاية المدنية يتم إقرارها لناقص الأهلية في إطار القانون الخاص بخلاف الوصاية في المجال الإداري، إذ لا يعود إقرارها لنقص في أهلية الشخص اللامركزي، فهذه الهيئات اللامركزية تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم المتمثل في الدولة¹.

ووجبت الإشارة إلى أن جانب من الفقه قد انتقد مصطلح "الوصاية الإدارية"، حيث يرون ضرورة القيام باستبداله بمصطلح "الرقابة الإدارية"، وذلك نظرا لاختلاف المقصود بالوصاية الإدارية في إطار القانون العام عن الوصاية في القانون الخاص².

- يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل ويرتب آثار قانونية إذا تم طبقا للقانون في المجال المدني، ويكون هذا التصرف كما لو قام به الشخص القاصر، وكان كامل الأهلية، ونحن هنا أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف وإن كان من خلال الشكل يرى شخصين، بينما في المجال الإداري نكون أمام شخصين مستقلين، يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه وحسابه.

- تهدف الوصاية الإدارية إلى حماية المال العام بينما تهدف الوصاية في المجال المدني إلى حماية المال الخاص لمن كانت أهليته مفقودة³.

- **تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية:** سنبين أهم العناصر التي تميز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية، باعتبارهما آليتين للرقابة على الجهات اللامركزية من خلال المسائل التالية:

من حيث أداة ممارسة الرقابة: نجد أن الرقابة الرئاسية هي فكرة سياسية تمارس بطريقة تلقائية دون الحاجة إلى النص عليها قانونا، لأن هذا الأمر تمليه طبيعة النظام الإداري⁴، وذلك خلافا لسلطة الوصاية في إطار الوصاية الإدارية، فإنها تحدث بموجب قانون الذي يحدد شروط عملها، فهي لا تمارس إلا وفقا للحالات والأشكال التي ينص عليها القانون⁵.

من حيث طبيعة الرقابة: تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بأنها رقابة استثنائية وضيقة تتم ممارستها في حدود نص القانون فقط، وهذا لأن الوحدات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية وذلك لتمتعها بالشخصية الاعتبارية، وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية، وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصاتها، وترتب عن هذه الميزة عدة نتائج :

¹ - بوضيف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ص 177 .

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 57.

³ - بوضيف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 37 .

⁴ - بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 85 .

⁵ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر،

2006، ص 115.

— عدم جواز التوسع في تغيير النصوص القانونية المنظمة لنظام الرقابة الوصائية.

— عدم جواز تدخل السلطات المركزية الوصية في شؤون الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية.

— عدم جواز حلول السلطات الإدارية المركزية الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها، إذ لا يجوز لها التعديل بالزيادة أو بالنقصان في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها في الحالات التي يشترط فيها القانون ضرورة الحصول على مصادقة السلطات الإدارية المركزية الوصية، فالسلطات المركزية الوصية إما تصادق أو لا تصادق على التصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية المركزية دون أي تعديل، لأن أي محاولة للتعديل يعتبر حلولا¹. وهذا بخلاف السلطة الرئاسية التي يمكن فيه للرئيس الإداري القيام بتعديل أعمال المرؤوسين لتكون أكثر مسايرة للقانون، و ذلك سواء بالنسبة للأعمال المشروعة أو غير المشروعة، كما يمكنه الحلول².

من حيث الطعن: في إطار نظام المركزية الإدارية لا يحق لشخص المرؤوس أن يطعن في قرارات رئيسة الإداري، وذلك لوجود السلطة الرئاسية، ذلك أنه من غير الممكن الاعتراف للرؤساء الإداريين بإصدار الأوامر والتوجيهات المرؤوسين، ثم يتم إعطاء المرؤوسين حق الطعن في قرارات رؤسائهم، ومساثلتهم أمام الجهات القضائية³.

في حين أنه يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

من حيث قواعد المسؤولية: من متطلبات السلطة الرئاسية أن يسأل فيها الرئيس عن أعمال المرؤوس، لأنه يفترض منه أنه مصدر القرار، وله حق الرقابة والإشراف والتوجيه، في حين لا تحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهات اللامركزية⁴.

الفرع الثاني: أهمية الوصاية الإدارية و أهدافها. كأصل عام تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال سواء الإداري أو المالي، وذلك وترسيخا لاستقلالية الجماعات المحلية وإعمالا للمبادئ الديمقراطية، لكن نظرا لوجود دواعي و اعتبارات سياسية فرضت على الدولة القيام بالتدخل وفرض رقابتها على هذه الجماعات من خلال استخدام هذا النوع من الرقابة (الرقابة الوصائية)، ولا شك أن اللجوء إلى هذه الآلية لم يأتي من فراغ، وإنما جاء نظرا لما تلعبه هذه الوسيلة من أهمية بالغة (أولا)، وكذلك الأهداف الكبيرة المرجوة من خلال تطبيقها(ثانيا).

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، صص 245، 246.

² - عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، صص 164، 166.

³ - المرجع نفسه، ص 179.

⁴ - سعيد بوعللي، نسرین شریفی، مرم عمارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 54.

أولاً - أهمية الوصاية الإدارية

للرقابة الوصائية أهمية كبيرة لاسيما بعد بروز المتغير الجديد وذلك من خلال تطور مهام الدولة من القيام بالمهام التقليدية في ظل ما يسمى بـ "الدولة الحارسة" إلى زيادة هذه المهام وذلك بالتدخل في كل المجالات التي تتعلق بشؤون المواطنين في إطار ما يسمى بـ "الدولة المتدخلة".

وقد فرض هذا المتغير الجديد على الدولة توفير الأجهزة الضرورية و اللازمة لأن تقوم بهذه الأعمال بكفاءة وفعالية، ولضمان ذلك تم فرض هذا النموذج الرقابي على الأجهزة المحلية للتحقق من أدائها لأعمالها بشكل سليم، وضمان عدم انحرافها أو إهمالها أو تقصيرها في أداء وظائفها بسرعة وفعالية، والبحث عن أنجع السبل والطرق لرفع كفاءة الجهاز الإداري من خلال إبراز الجوانب الايجابية، وتصحيح الأخطاء، وضمانا لعدم خروج الجماعات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وبذلك تلعب الرقابة الوصائية دورا وقائيا.

كما أن تنوع المجالات التي تتدخل فيها الإدارة العامة و تعدد التنظيمات الإدارية أدى إلى منح الوصاية الإدارية أهمية خاصة بغية إنجاز الأعمال الإدارية بأسرع وقت ممكن، كما تساعد الوصاية الإدارية في تأكيد السلطات المركزية من مدى تجسيد الاهداف المخطط لها¹.

ثانيا :أهداف الوصاية الإدارية الأصل العام يقتضي تمتع الجماعات المحلية بالاستقلال في مباشره اختصاصاتها، غير أن عملها دائما يبقى تحت إشراف ورقابة السلطات المركزية من خلال أعمال آلية الوصاية الإدارية ودون أن تتعارض مع البناء الفقهي لنظرية الإدارة المحلية، ذلك أن هذه الوصاية لها مجموعة من الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وتعدد هذه الأهداف حيث أن هناك أهداف ذات طبيعة إدارية، وأهداف ذات طبيعة سياسية، وأهداف أخرى ذات طبيعة مالية.

1-الأهداف الإدارية . تتمثل الأهداف الإدارية للوصاية الإدارية فيما يلي:

- ضمان وحدة النسق الإداري العام في الدولة إذ أنه من الواجب على السلطة المركزية السعي إلى المحافظة على المبادئ المشتركة للنسق الإداري العام على جميع الهيئات الإدارية سواء المركزية منها أو اللامركزية، وذلك بإعمال كل من الرقابة الرئاسية على الأجهزة المركزية في إطار نمط التسيير المركزي، أو ممارسة السلطة الوصائية على الوحدات اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مرفقية، وبهذا تتمكن الدولة من فرض النسق و الاتجاه الإداري العام على جميع الهيئات المحلية².

¹ - عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مرجع سابق، ص ص 71،72.

² - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية، الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - الواقع والآفاق-، مرجع سابق، ص 188.

-تقوية وتوطيد العمل بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، مما يوفر ويحقق الانسجام والتوافق بين الأنشطة الإدارية للدولة، وهذا في حد ذاته تأكيد على وحدة الدولة سياسيا وقانونيا وإداريا¹.

- التأكد من حسن إدارة المرافق المحلية إذ أن الهدف الأساسي للوصاية الإدارية يتعلق بضمان حسن إدارة المرافق العامة المحلية، وتنمية قدرتها على تقديم الخدمات الواجب عليها تأديتها بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة، وضمان تقديم هذه الخدمات للمواطن في أحسن صورة، وهذا يرتبط بشكل أساسي بحسن إدارة تلك المرافق، وهو الأمر الذي قد لا تستطيع الجماعات المحلية أن تقوم به نظرا لقلّة الكفاءات الفنية ونقص الوسائل المادية، ولذلك تتدخل السلطة المركزية لتقديم الدعم المادي والفكري، كما تقوم بمتابعة إدارة هذه المرافق عن طريق آلية الوصاية الإدارية.

2-الأهداف السياسية. تتمثل الأهداف السياسية للوصاية الإدارية فيما يلي :

- تغليب المصالح القومية على المصالح المحلية لا سيما في حالة التعارض بينهما، وتزداد أهمية هذه الغاية في ظل الاستقلال العضوي والوظيفي للجماعات الإقليمية، فهي رقابة تسعى إلى تحقيق التوازن الفعال بين المصلحة الوطنية القومية والمصالح العامة الجهوية والمحلية.

- تسعى الرقابة الوصائية إلى حماية الكيان السياسي للدولة، وذلك لأن الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال هذا الأخير الذي يؤهلها لممارسة جملة من الصلاحيات دون الرجوع للجهات المركزية، غير أن هذا الاستقلال ورغم إيجابياته إلا أنه لا يتعدى الاستقلال الإداري الذي يمكنها من إدارة وتسيير الشؤون المحلية المتصلة مباشرة بالمصالح المباشرة للمواطنين، وتكييفها مع المصالح العليا للدولة وهذا ضمانا لوحدة الدولة دستوريا وسياسيا، وضمانا لولاء الهيئات اللامركزية للسلطات المركزية فيما يتعلق بالكيان السياسي والسيادي للدولة².

- آلية الوصاية الإدارية تساهم في تدعيم وتعزيز الارتباط الموجود في إطار العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات الإقليمية مما يؤدي إلى المحافظة على الوحدة السياسية للدولة من جهة، ومن جهة أخرى تمنع الوحدات المحلية من الخروج على السياسة العامة للدولة، مما يجعلها تشكل بحق أداة فعالة لضمان الوحدة السياسية للدولة.

- ضمان وحدة تفسير القانون ذلك أن هذا الأخير يرتبط بسيادة الدولة، والخروج عنه يعني الخروج عن المشروعية وعلى سلطة الدولة، وبما أن نظام تسيير الجماعات الإقليمية يكون بموجب القانون الخاص بها فإن تفسير هذا القانون يجب أن

¹ - كحيل حياة، تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السادس، العدد الثاني، جامعة زيان بن عاشور، الخلفة، الجزائر، جوان 2021، ص 681.

² - بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 81، 82.

يكون موحدًا بين جميع الوحدات الإقليمية، وذلك من خلال آلية أو وسيلة الوصاية الإدارية التي تمكنها من فرض التفسير الصحيح للقانون على جميع الهيئات.

-تمكن الوصاية الإدارية البرلمان من القيام بمساءلة السلطة التنفيذية على أعمال الجماعات الإقليمية باعتبارها جزء لا يتجزأ من الجهاز الإداري للدولة، وكون أن الحكومة تتحمل مسؤولية نشاطها أمام البرلمان، فإنه وجب أن تكون هناك علاقة بين الهيئات اللامركزية والحكومة من خلال آلية الوصاية الإدارية مما يسهل من عملية المساءلة التي يقوم بها البرلمان على أعمال الحكومة¹.

-تهدف الوصاية الإدارية المفروضة على الجماعات المحلية إلى حماية سكان الوحدات المحلية من التجاوزات التي قد تبدر من السلطات المحلية، لاسيما في حالة تنصل هذه الأخيرة عن القيام بواجباتها، أو عدم قيامها بواجباتها على النحو المرغوب فيها، وبذلك تلعب الرقابة الوصائية دورا فعالا في ضمان حياد السلطات المحلية والزامها على التقيد بالقوانين والتشريعات التي يقتضيها مبدأ المشروعية.

-حماية الغير المتعامل مع السلطات المحلية إذ تتدخل الجهات الوصية وتجبر السلطات المحلية على الوفاء بالتزاماتها المختلفة، فتتدخل الجهات المركزية وتقدم يد العون والمساعدة من أجل القيام بالوفاء بتلك الالتزامات².

3- الأهداف المالية.

يعتبر المال العام عصب الحياة الإدارية، إذ أن النشاط الإداري لا يمكن أن تقوم له قائمة دون وجود وسائل مالية يتم الاعتماد عليها في ممارسة مهام الإدارة بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص.

وكما هو معروف فإن الجماعات المحلية تضطر لقلة مواردها المالية إلى طلب إعانات مالية من الدولة لتلبية احتياجاتها المختلفة، وبالنظر لوجود إمكانية التضييق من الإنفاق المحلي فإن الدولة ملزمة بالحفاظ على التنسيق المالي بين جميع الوحدات الإقليمية التابعة لها، ومن أهم الأهداف المالية للوصاية الإدارية نذكر :

أ- ضمان وحدة النسق المالي العام في الدولة. حيث تعتمد الدولة المعاصرة في إطار تجسيد برامجها على سياسة مالية، وتحديد هذه الأخيرة يعتبر مهمه تضطلع بها السلطات المركزية، وفي المقابل تلتزم الهيئات المحلية بمراعاة تلك السياسة المالية المرسومة، وذلك في سياق ممارسة مهامها المختلفة بغية ضمان وحدة الاتجاه والنسق المالي العام داخل الدولة

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - الواقع والآفاق - مرجع سابق، ص 187.

² - بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 82.

وكذلك لدوره أي تضارب أو تعارض قد يتسبب في الإخلال والمساس بالمصلحة العامة، ولذلك يتم إعمال آلية الوصاية الإدارية من طرف الجهات المركزية التي تساعد في تبيان السياسة المالية العامة للجماعات المحلية ووسائل تجسيدها¹.

ب- التنسيق المالي والاقتصادي بين الجماعات المحلية وبين السلطة المركزية.

تقوم السلطات المركزية بالتدخل في المجالات الاقتصادية بهدف التنسيق بين سياسة الدولة العامة والسياسات المحلية، وذلك عبر الوصاية الإدارية المخولة للسلطة المركزية بموجب القانون.

ج- الحفاظ على أموال الجماعات المحلية تعتبر أموال هذه الأخيرة جزء من المال العام للدولة ككل، ولذلك يناط بالسلطة المركزية المحافظة على تلك الأموال التي تحوزها وتتصرف فيها الجماعات المحلية من خلال عملية التأكد من أوجه صرف النفقات التي تقوم بها هذه الجماعات، وكيفية تسييرها واستخدامها للأموال العامة، كما تتأكد من صرف الإعانات المالية المقدمة إلى الجماعات المحلية في الأوجه المقررة لها، فهذه الإعانات تقدمها الدولة قصد مساعدة الهيئات المحلية في تلبية الحاجيات المختلفة المحلية، وهنا يكون من حق السلطة المركزية مراقبة صرف تلك الإعانات في الأوجه المخصصة لها من خلال الوصاية الإدارية.

د- العمل على إنجاح المخططات الوطنية و المحلية. تقوم الدولة غالبا بإعداد مخططاتها الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، و بناء على ذلك يتحدد دور الجماعات المحلية في تحقيق تلك الأهداف المتعلقة بهذه المخططات، وهو ما يستلزم تظافر إمكانيات الدولة ومواردها و كذلك موارد تلك الجماعات في سبيل تحقيق ذلك المسعى، كما يتوجب على الجماعات المحلية مساندة الدولة في تلك الخطة، إذ يمكن للسلطة المركزية من خلال آلية الوصاية القيام بإلزام الجماعات المحلية بذلك النهج أو الخطط التي تم وضعها. وذلك من خلال الموافقة على المشروعات التي تدخل في إطار المخططات الوطنية، وعدم الموافقة على ما يتعارض معها، أو عن طريق منح الإعانات التي تكون مشروطة بصرفها على البرامج التي تتناسب وتتلاءم مع المخططات الوطنية².

المطلب الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية مثلما هناك ما يعرف بالرقابة الرئاسية في إطار نظام المركزية الإدارية، حيث يخول هذا النظام الرئيس الإداري الحق في القيام بممارسة الرقابة على مرؤوسيه وعلى أعمالهم، فلكذلك الأمر بالنسبة لنظام اللامركزية الإدارية إذ يمارس الشخص المركزي رقابة وصائية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية (الفرع الأول)، كما أن السلطات المركزية تمتلك أيضا الحق في الرقابة على أعمال الجماعات المحلية (الفرع الثاني).

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - الواقع والآفاق -، مرجع سابق، ص ص 189، 190.

² - المرجع نفسه، ص ص 190، 191.

الفرع الأول : الوصاية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية. إن كانت الرقابة على المعينين لا تطرح إشكالا كبيرا على المستوى العملي كون أن المرؤوس تربطه رابطة التبعية والخضوع لشخص الرئيس الإداري، فإن الرقابة من طرف السلطات المركزية على الأشخاص المنتخبين تثير بعض الصعوبات كونهم غير معينين، ولا تربطهم رابطة الخضوع والتبعية لأي جهة إدارية، وبالتالي تمارس الوصاية الإدارية عليهم في إطار ضيق وفقا لما يقتضيه القانون¹، وتمارس السلطات المركزية الوصاية على أعضاء المجلس الشعبية المحلية من خلال مجموعة من الإجراءات، و التي تتمثل في كل من إجراء الحل (أولا)، والإقصاء (ثانياً)، والإيقاف (ثالثاً)، والاستقالة (رابعاً).

أولاً- الحل.

ويقصد بهذا الإجراء إنهاء حياة المجلس إتهام قانونيا، وهذا لا يعني إنهاء الشخصية المعنوية للبلدية، وإنما تبقى هذه الأخيرة محتفظة بها وقائمة رغم إعمال هذا الإجراء، وذلك على أساس أن الشخصية المعنوية مستقلة عن هيئة المجلس الشعبي البلدي.

وإجراء الحل يمارس على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بشكل جماعي، أي أنه يمارس على هيئة المجلس الشعبي البلدي بمرته، ولذلك فإنه يعد من أخطر السلطات التي تستأثر بها الجهات المركزية كونه يمس بفكرة استقلالية الجماعات المحلية، ولهذا الأسباب نجد بأن المشرع قد قيده بحالات محددة لا يجوز استعماله إلا في إطارها، و تكون هذه الحالات في الغالب حالات استثنائية تؤدي إلى عرقلة وشل عمل الجماعات المحلية، مما يصعب مهام هذه الأخيرة، ويرجع السبب المتمثل في عدم جواز حل المجالس الشعبية المنتخبة إلا في حالات محددة على سبيل الحصر إلى الحفاظ على استقلالية الجماعات الإقليمية، ولذلك لم يتم يترك المشرع هذا الإجراء في يد جهات أو هيئات إدارية عادية كالوالي أو الوزير من خلال قرارات إدارية، و إنما جعلها المشرع بيد رئيس الجمهورية من خلال مرسوم رئاسي².

و سوف نتطرق بالدراسة إلى هذا الإجراء بالنسبة للبلدية، ثم نتطرق للولاية.

1- بالنسبة للبلدية.

ويكون حل المجلس الشعبي البلدي مرتبطا بأحد الأسباب التي ذكرتها المادة 46 من قانون البلدية رقم 10/11

وتتمثل هذه الحالات فيما يلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.

- في حالة إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس.

¹ - عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الاقاليم، مرجع سابق، ص 88.

² - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 272، 273.

- في استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

- عندما يكون الإبقاء المجلس على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41.

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب¹.

و لقد سجل البعض جملة من الانتقادات بخصوص هذه المادة وتتمثل في:

-عدم الصياغة الجيدة للمصطلحات ففيما يتعلق بالنقطة الأولى والتي تعتبر سببا من أسباب حل المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في "خرق أحكام الدستور" يلاحظ أنها تثير الغموض والالتباس حول مضمونها ومدلولها، فهل انصرفت إرادة المشرع باستعماله لهذه العبارة إلى معنى خرق المجلس الشعبي البلدي لأحكام الدستور في إطار المداولات الصادرة عنه لأنه في هذه الحالة يكون قد أحدث التباس وتداخل مع نص المادة 59 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والتي تنص "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات..." والإشكال هنا هل تعتبر خرق الأحكام الدستورية من طرف المجلس الشعبي البلدي سببا في بطلان المداولات و المنصوص عليها في إطار المادة 59 أم سببا لحل المجلس مثلما جاء في نص المادة 46؟

-النقطة المتعلقة بحالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجالس المحلية يلاحظ بأن هذه الحالة قد جاءت عامة حيث لم توضح بشكل تفصيلي الحالات والأوضاع التي يتم فيها إلغاء انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، وهو ما قد يؤدي إلى منح يمنح الجهات المركزية السلطة التقديرية الواسعة لتقرير حالة الحل.

النقطة المتعلقة بالحالة التي يكون فيها الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم حيث اعتبر البعض أن هذه الصياغة يكتنفها نوع من الغموض، ذلك أنها لم تبين كيفية إثبات هذه الاختلالات الخطيرة، وهو الأمر الذي يترك المجال واسعا للسلطات المركزية بأن تستخدم سلطتها التقديرية، وقد يترتب على إثر ذلك سهولة استعمال هذا الإجراء رغم خطورته، وإمكانية استغلاله

¹ - المادة 47 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

لتحقيق مكاسب سياسية أكثر منها قانونية، وذلك من خلال قيام السلطة المركزية بجل المجالس الشعبية البلدية التي تحوز على أغلبية مقاعدها أحزاب سياسية لا تنتمي إلى أحزاب السلطة والتي تعارض توجهاته السياسية¹.

2- بالنسبة للولاية.

لقد نصت المادة 48 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية على الحالات التي تكون سببا في حل المجلس الشعبي الولائي وهي تقريبا نفس الحالات المتعلقة بالمجلس الشعبي البلدي تقريبا ما عدا الحالة السادسة المنصوص عليه في المادة 46 من قانون البلدية، والمتعلقة بحالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس، والتي لم ترد ضمن المادة 48 من قانون الولاية، وقد نصت هذه الأخيرة على مايلي:

" يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد الكلي :

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس.
- في استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة تم اثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

يتم إجراء الحل بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية بموجب مرسوم رئاسي، وذلك بعدما يتم تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية بهذا الخصوص²، وهنا نجد بأن المشرع قد قام بضبط نوع المرسوم (رئاسي أو تنفيذي) حيث أشار صراحة إلى أنه مرسوم رئاسي، وذلك على خلاف قانون الولاية لسنة 1990 إذ لم يحدد حينها المشرع طبيعة المرسوم الذي تتم به عملية الحل، إذ اشترط فقط أن يتم إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء.

وعند حل المجلس الشعبي الولائي يقوم وزير الداخلية بتعيين مندوبية ولائية، وذلك بناء على اقتراح يقدم من الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، وتقوم هذه المندوبية بممارسة صلاحياتها إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي

¹ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ص275، 276.

² - المادة 47 من قانون الولاية رقم 07/12.

مهمتها بمجرد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد¹، وتجري إجراءات انتخاب المجلس الجديد خلال فترة ثلاثة (03 أشهر) ابتداء من تاريخ الحل، إلا إذا كانت الأوضاع والظروف لا تسمح بذلك وذلك لمساسها بالنظام العام، كما أنه لا يمكن إجراء هذه الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية للمجلس².

ويلاحظ في هذا الإطار أن الفرق الموجود بين إجراء الحل في كل من المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية يكمن في الهيئة التي تقوم بإدارة كل هيئة بعد عملية الحل، حيث أنه في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يقوم الوالي بتعيين متصرف ومساعدين اثنين، ليقوم هؤلاء بتسيير شؤون البلدية إلى حين القيام بانتخاب مجلس شعبي بلدي جديد، في حين أنه في حالة حل المجلس الشعبي الولائي فإن وزير الداخلية يقوم بتعيين مندوبية ولائية، وذلك بعد تقديم اقتراح من طرف الوالي في غضون عشرة (10 أيام) التي تلي عملية حل المجلس الشعبي الولائي، وتقوم هذه المندوبية بعملها إلى حين انتخاب مجلس شعبي ولائي جديد.

كما يلاحظ أيضا أن قانون الولاية وبموجب المادة 49 قد أسند إلى هذه المندوبية القيام بممارسة الصلاحيات المخولة إليها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب مجلس جديد³، وهو ما طرح لدى البعض العديد من الاستفهامات، و التي منها إشكالية تحديد مضمون هذه المهام التي يقصدها المشرع، فهل هي نفس المهام المسندة إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي ومساعديه؟ أم أنه يقصد مهام أخرى؟ يضاف إلى ذلك عدم قيام المشرع بتحديد أعضاء هذه المندوبية ومراكزهم، وترك الأمر إلى التنظيم والذي صدر بعد أربعة (04 سنوات) من صدور قانون الولاية 07/12 حيث صدر المرسوم التنفيذي 16/104 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المنحلة، والذي أشار إلى أن المندوبية الولائية تتكون من (05) أعضاء دون تحديد صفتهم، وأشار إلى أن مهام المندوبية هي نفس مهام المجلس الشعبي الولائي المحددة بموجب قانون الولاية.

ووجبت الإشارة أيضا إلى أن البعض من الفقه قد انتقد هذه الحل (أي إنشاء مندوبية ولائية) كونها تضل تابعة إلى السلطات المركزية تبعية رئاسية، وهذا ما يؤثر تأثيرا مباشرا وبشكل كبير على استقلالها⁴.

وإذا ما حاولنا إلقاء نظرة على تشريعات بعض الدول العربية المجاورة بخصوص كيفية هذا إعمال هذا الاجراء(الحل) مثل تونس على سبيل المثال، فإنه يمكن حل المجلس البلدي في تونس مؤقتا عن النشاط لمدة لا تتجاوز شهرين بواسطة قرار من وزير الداخلية، وذلك بعد تقرير معلل يقدم من طرف الوالي، حيث يشير الفصل 204 من القانون الأساسي المتعلق

¹ - المادة 49 من قانون الولاية رقم 07/12.

² - المادة 50 من قانون الولاية رقم 07/12.

³ - المادة 49 من قانون الولاية رقم 07/12.

⁴ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 283.

بالجماعات المحلية على إمكانية حل المجلس البلدي عندما يستحيل اعتماد حلول أخرى، وبعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا، ولأسباب تتعلق بإخلال خطير بالقانون أو بتعطيل واضح لمصالح السكان، كما ينبغي الاستماع إلى أعضاء المجلس البلدي وإعطائهم حق الدفاع¹.

وفي هذا الإطار يمكن لرئيس الجماعة القيام بالطعن في قرار الحل أمام المحمة الإدارية الابتدائية المختصة، وكذلك لهم الحق في طلب توقيف قرار الحل في أجل خمسة أيام من تاريخ تبليغهم بالقرار، ويتم النظر من طرف رئيس المحكمة الإدارية المختصة في طلب توقيف القرار في أجل خمسة أيام من تاريخ تقديم الطلب.

ولا يكون قرار الحل ساري النفاذ إلا بعد صدور قرار نهائي برفض رئيس المحكمة الإدارية المختصة لطلب توقيف التنفيذ أو بانقضاء أجل تقديمه².

ويتم إنشاء لجنة مؤقتة لتقوم بعملية تسيير البلدية، ويتم النص على رئيسها بموجب أمر حكومي، وذلك بعد اقتراح يقدم من طرف وزير الجماعات المحلية، وبعد استشارة رئيس المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وتتكون هذه اللجنة من أعضاء لا يقل عددهم عن عشرة (10) بحسب تعداد سكان لبلدية، ووفقا لجدول يتم وضعه بأمر حكومي بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وبناء على رأي المحكمة الإدارية، ويتم مراعاة مبدأ المناصفة وتمثيل الشباب في تركيبة اللجنة المذكورة، ويمارس أعضاء اللجنة مهامهم بصفة مجانية، وتكفل البلدية بإرجاع مصاريفهم طبق للفصل السادس من القانون.

ويمارس رئيس اللجنة مهام رئيس البلدية، ويقوم المجلس البلدي المنحل بتسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب اللجنة المذكورة، وفي حالة رفض المجلس يقوم الكاتب العام بهذه المهمة³.
هذا بالنسبة للمجالس البلدية ونفس الأمر يقال على المجالس الجهوية، حيث أن حل هذه المجالس يتم بنفس الطريقة التي تحل بها المجالس البلدية⁴.

كذلك مجلس الجهة بالمغرب حيث يخضع هذا الأخير لعملية الرقابة، والتي تحتوي على هذا الإجراء (الحل)، وقد نظمها القانون التنظيمي رقم 113/14 المتعلق بالجهات، وذلك من خلال المواد 72 إلى 78 منه، حيث يجوز طبقا لهذا القانون حل المجلس بشرط أن تكون المصلحة العامة للجهة أو المنطقة مهددة لأسباب تؤثر على حسن سير مجلس الجماعة، ففي هذه الحالة يمكن لعامل العمالة أو الإقليم إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس، وتعود

¹ - الفصل 204 من القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية التونسي، العدد 29 لسنة 2018، المؤرخ في 09 ماي 2018.

² - الفصل 204، فقرة 4، 3، من القانون الأساسي للجماعات المحلية التونسي.

³ - الفصول 207، 208، 209 من القانون الأساسي للجماعات المحلية التونسي.

⁴ - الفصول 302، 306، 307 من القانون الأساسي للجماعات المحلية التونسي.

أسباب الحل في هذا القانون لرفض المجلس القيام بالمهام الموكلة إليه سواء بمقتضى القانون التنظيمي المذكور، أو القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أو رفض التداول، أو اتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية، أو بتدبير المرافق العمومية التابعة للجهة، أو إذا وقع اختلال في سير مجلس الجماعة، وحينها يتعين على الرئيس القيام بتقديم طلب إلى عامل العمالة أو الإقليم يطلب فيه توجيه إعدار إلى المجلس قصد الاضطلاع بمهامه، وفي حالة رفض المجلس الاستجابة لهذا الإعدار أو استمر هذا الاختلال بعد مرور شهر بداية من تاريخ توجيه الإعدار يمكن لوزارة الداخلية إحالة هذه المسألة إلى المحكمة الإدارية من أجل المطالبة بحل المجلس¹.

وإذا وقع حل المجلس أو استقال نصف أعضائه المزاولين مهامهم أو تعذر انتخاب أعضاء المجلس يتم تعيين لجنة خاصة بقرار من السلطة المكلفة بالداخلية في أجل لا يتعدى 15 يوما الموالية للحل، ويجدد عدد أعضاء اللجنة ب05 أعضاء من بينهم المدير العام للمصالح، ويتأسس اللجنة عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، ويمارس بهذه الصفة المهام المخولة لرئيس مجلس الجماعة، وتقوم اللجنة بتصريف الأعمال الجارية وينتهي عملها فور انتخاب مجلس جديد².

و من خلال ما تقدم ذكره في هذا الصدد نلاحظ أن هناك بعض الفوارق بين التشريع الجزائري والتشريعي التونسي والمغربي بخصوص إجراء الحل، وذلك سواء من حيث مضمونه، أو من حيث آلية إصداره، أو من خلال الأسباب المتعلقة بتطبيقه وإعماله.

- **بالنسبة للمضمون :** عند الحديث عن الحل من المفروض أن يؤدي هذا الإجراء إلى إنهاء كامل الحياة المجالس المنتخبة، وهذا ما نجده مطبق في التشريع الجزائري، في حين أن المشرع التونسي يتمثل الحل في توقيف مؤقت لنشاط المجلس لمدة لا تتجاوز شهرين، كما أن هذا التوقيف المؤقت يتم من طرف وزير الداخلية، في حين أن التشريع المغربي يكون إجراء الحل بموجب حكم من المحكمة الإدارية.

- **بالنسبة لأسباب الحل** إذا كان المشرع الجزائري قد حدد أسباب الحل مثله مثل المشرع المغربي، فإن المشرع التونسي ترك المجال واسعاً للسلطات المركزية، واكتفى بأن يكون إجراء الحل مسبباً، وهو الأمر قد يؤدي إلى التساهل في إعمال هذا الإجراء، و بالتالي المساس الخطير باستقلالية الهيئات المحلية.

¹ - المادتين 72،73 من القانون رقم 1/15/85، الصادر في 07 جويلية 2015 المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113/14 المتعلق بالجماعات المغربية.

² - المادة 74 من القانون رقم 1/15/85 المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113/14 المتعلق بالجماعات المغربية.

ثانيا- الإقصاء.

الإقصاء هو إسقاط كلي أو نهائي للعضوية على العضو الذي تعرض لإدانة جزائية نهائية، ويعتبر إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، ويأتي الإقصاء بعد قرار التوقيف¹.

وللتفصيل أكثر في هذا الإجراء نتناول تطبيقه على الولاية، ثم نتناول البلدية.

1- بالنسبة للولاية.

وجب أن نشير ابتداء إلى أن الإقصاء يختلف عن إجراء التوقيف ذلك أن الإقصاء يمثل نوعا من الإجراءات العقابية وهو إسقاط كلي ونهائي من عضوية المجلس المنتخب، وذلك إما بسبب عدم القابلية للانتخاب (أي أن العضو الذي تم انتخابه لا تتوفر فيه الأهلية الانتخابية، وليس لديه الحقوق التي تؤهله لكي يترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، أو أنه ضمن حالات التنافي المنصوص عليها بموجب القانون، أو أنه محل إدانة جزائية².

لقد نصت المادة 44 من قانون الولاية على أنه "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا.

ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار...."³.

وسبب إقصاء العضو المنتخب عن المجلس يتمثل في عدم توفر هذا العضو على الشروط التي تسمح له بالترشح، أو أنه يشغل وظيفة تتعارض مع حق الترشح، وقد أتاح قانون الولاية للعضو الذي تم إقصاؤه الحق في أن يطعن في القرار المتعلق بالإقصاء أمام مجلس الدولة، الأمر الذي يبرز مدى رعاية المشرع لحقوق العضو المنتخب⁴. مع العلم أن قانون الولاية السابق 1990 لم يشير إلى هذه الضمانة، وهذا ما نعتبره من جانبنا تطورا ملحوظا وخطوة كبيرة في إطار بناء وإرساء دولة القانون، وذلك بتمكين المنتخب المحلي من الحق في رفع دعوى قضائية ضد القرار الصادر في حقه إذا كان يتنافى ومبدأ المشروعية.

¹ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 268.

² - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 181.

³ - المادة 44 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

⁴ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 326.

لكن من جانب آخر يلاحظ أن المادة 44 لم تلزم الجهة الوصية بتسيب القرار الخاص بالإقصاء وهو الأمر الذي يعقد من مهمة القاضي الإداري في مراقبته لمشروعية قرار الإقصاء، لا سيما أن الجزائر لا تتوفر على قضاة إداريين متخصصين في المادة الإدارية¹.

وجدير بالذكر أن المادة 40 من قانون الولاية لسنة 1990 قد اعتبرت عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي من ضمن حالات الاستقالة، وذلك على خلاف الفقرة الأولى من المادة 44 من قانون الولاية 07/12 و التي اعتبرت عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي التي تم النص عليها بموجب القانون من ضمن حالات الإقصاء، مع العلم أن هذا الإجراء الأخير أقصى عقوبة من الاستقالة، و بذلك يكون قانون الولاية الجديد قد شدد أكثر الرقابة الوصائية في هذا المسألة².

كما وجبت الإشارة إلى أنه إذا كان أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي محل إدانة جزائية نهائية بسبب ارتكابه لجنحة أو جناية مرتبطة بالمال العام أو لأسباب ماسة بالشرف، فإنه يتم إقصاء العضو المنتخب بقوة القانون، ويتم إثبات هذا الإقصاء بموجب قرار صادر من وزير الداخلية بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي طبقا المادة 46 من القانون 07/12³. وقد استعمل المشرع بموجب هذه المادة عبارة "إدانة جزائية نهائية"، وهو ما يشكل حماية وضمانة قانونية للعضو المعني بعملية الإقصاء، كما أنها ترسخ مبدأ التقاضي على درجتين، بحيث اشترط أن يكون حكم المحكمة بالإدانة نهائي، ومن النقاط الإيجابية أيضا أن يكون قرار الإقصاء الذي يصدره وزير الداخلية بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي، وهذا معناه أن قرار الإقصاء لا يتم اتخاذه بصورة منفردة⁴.

وعند إقصاء العضو المنتخب، وجب أن يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز الشهر الواحد بالمرشح الذي يليه مباشرة من نفس القائمة طبقا للمادة 41 من قانون الولاية⁵.

2- بالنسبة للبلدية

أما بالنسبة لقانون البلدية فقد تم النص على هذا الإجراء بموجب المادة 44 من القانون 10/11 حيث نصت على أنه "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43

¹ - بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 07/12، مرجع سابق، ص 97.

² - المرجع نفسه، ص 97.

³ - المادة 46 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

⁴ - بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 07/12 - مرجع سابق، ص 98.

⁵ - المادة 41 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار¹.

ولذلك فكل عضو صدر بحقه إدانة جزائية يتم إقصاؤه بقوة القانون، ويتم إثبات هذا الإقصاء بموجب قرار من الوالي، وبناء على ذلك فإن الإقصاء لا يتوقف على قرار الوالي بل يكون بمجرد ثبوت الإدانة الجزائية النهائية لعضو المجلس الشعبي البلدي المنتخب، لأن هذا الأخير يقصى بقوة القانون، ويكون تبعا لذلك قرار الوالي كاشفا لحكم مقرر قانونا، والغاية من ذلك هي المحافظة على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، وحتى لا يقوم العضو المنتخب بمواصلة مهامه في تمثيل المواطنين وهو مدان جزائيا.

ويكمن السبب في إقصاء عضو المجلس الشعبي البلدي المدان بحكم جزائي نهائي في أن هذا العضو قد فقد الأهلية الانتخابية، ومن يفقد الأهلية يفقد صفة الناخب، فقانون الانتخابات يشترط أن يكون المترشح مسجلا في القوائم الانتخابية، وأن يكون ناخبا، وألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب ارتكابه لجناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يتم رد اعتباره².

إن الطريقة التي تتجسد من خلالها عملية الإقصاء كانت محل نقد من طرف البعض، حيث يرى جانب من الفقه أنه مادام إجراء الإقصاء هو عبارة عن إسقاط كلي ونهائي للعضوية التي كان يتمتع بها العضو المنتخب، فكان حريا بالمشرع أن يجعل للمجلس الشعبي البلدي دورا في هذه المسألة، وذلك من خلال إعلام أعضاء المجلس المنتخب بأسباب الإقصاء، ومنحهم أيضا صلاحية القيام بإجراء مداولة بخصوص هذا الشأن وإرسالها إلى الوالي مع إلزامية الأخذ بها، تماشيا مع ما كان معمول به من قبل في إطار القانون 08/90 المتعلق بالبلدية حيث كان دور الوالي ينحصر في إثبات هذا الإقصاء، أما في إطار القانون الحالي فإن المشرع حصر سلطة تقرير الإقصاء في يد الوالي، وتجاهل سلطة المجلس الشعبي البلدي في ذلك، وهذا أمر يزيد من صلاحيات الوالي على حساب المجالس الشعبية المحلية، وهو ما يمس باستقلالية الجماعات الإقليمية، ووجبت الإشارة أن المطالبة بهذا الإصلاح ليس الغرض منها إعطاء المجلس الشعبي البلدي صلاحية النظر في مدى إمكانية توقيع الإقصاء من عدمه، وذلك لأن عملية الإقصاء ستقع في كل الحالات، و إنما الغرض من ذلك يتمثل في إضفاء نوع من الاستقلالية للجماعات الإقليمية على اعتبار أن العضو الذي تم إقصائه هو عضو من أعضاء المجلس³.

ثالثا : الإيقاف. الإيقاف هو تجميد مؤقت للعضوية وذلك لسبب من الأسباب التي حددها القانون.

¹ - المادة 44 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

² - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 269، 270.

³ - المرجع نفسه، ص 270.

وسوف نتناول مسألة الإيقاف بالنسبة للولاية، ثم نتناول مسألة الإيقاف بالنسبة للبلدية.

1- بالنسبة للولاية .

لقد تطرقت إلى هذا الإجراء المادة 45 من قانون الولاية، إذ يمكن حسب هذه المادة توقيف كل عضو في المجلس تعرض لمتابعة جزائية بسبب جنائية، أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف تمنعه من مواصلة عهده الانتخابية بصفة سليمة، و تتم إجراءات توقيف عضو المجلس الشعبي المنتخب عن طريق مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، ويتم إعلان حالة التوقيف بموجب قرار من وزير الداخلية، و يستمر أثر هذا القرار إلى غاية صدور حكم من الجهة القضائية المختصة، وهنا نكون بصدد إحدى الحالتين : الحالة الأولى إما صدور حكم بالبراءة من الجهة القضائية المختصة، و في هذه الحالة يستطيع العضو المنتخب الذي تم توقيفه أن يزاول مهامه من جديد كعضو منتخب، والحالة الثانية هي الإدانة، وهنا يتوجب القيام بإنهاء عضويته تماما بواسطة إجراء الإقصاء¹.

وقد سجل البعض انتقادا لهذه المادة حيث أن المشرع جعل الإيقاف متعلقا بمتابعة جزائية سواء بجنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، كما أورد مصطلح (يمكن) حيث يرون بأن المشرع ما كان له أن يترك مسألة الإيقاف جوازا، فطالما ثبتت المتابعة من الجهات القضائية المختصة، وحصل المانع الذي يمنع العضو من الحضور لأشغال المجلس، فإنه يجب توقيفه والإعلان عن ذلك بمقتضى قرار معلل من وزير الداخلية.

كما يلاحظ أن المشرع من خلال هذه المادة قد استبعد " المخالفة " من نطاق المتابعة الجزائية، وهذا من خلال ذكره لعبارة " بسبب جنائية أو جنحة " وبمقارنة هذه العبارة بالمادة 41 من قانون الولاية رقم 09/90 نجد أن هذه الأخيرة وسعت من أسباب الإيقاف إذ جعلته مرتبطا بالمتابعة الجزائية، وهو الأمر الذي كان يعتبره البعض خطرا حقيقيا على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، إذ كانت هذه المادة تمنح السلطة التقديرية الواسعة للجهة الوصية بخصوص إجراء التوقيف مما يتسبب في المساس باستقلالية الولاية كجماعة إقليمية.

مما يلاحظ أيضا في هذا الإطار أنه إذا صدر حكم قضائي نهائي من طرف المجلس القضائي يقضي ببراءة المنتخب، فإن هذا الأخير يقوم باستئناف مهامه فوراً، وهذا ما نصت عليه المادة 45 في فقرتها الثالثة، وهذا أمر جديد أتى به القانون رقم 07/12 إذ لم يكن منصوصا عليه في ظل قانون الولاية السابق رقم 09/90.

وينعقد الاختصاص فيما يتعلق بتوقيف عضو المجلس الشعبي الولائي لوزير الداخلية إذ نصت المادة 45 من القانون 07/12 بصورة صريحة على هذا الأمر وهو ما كان معمولا به أيضا في ظل قانون الولاية رقم 09/90².

¹ - المادة 45 من قانون الولاية رقم 07/12.

² - بلعالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 07/12، مرجع سابق، ص 99، 100.

وتتم عملية إيقاف عضو المجلس الشعب الولائي عبر إجراءين أساسيين نصت عليهما المادة 45 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية وهما :

الإجراء الأول يكمن في وجوب توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة من طرف المجلس. أما الإجراء الثاني فيتمثل في أن يتم إثبات قرار التوقيف بموجب قرار من وزير الداخلية¹.

2- بالنسبة للبلدية.

بالنسبة للبلدية نصت المادة 43 بينما "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية"².

و على ضوء هذه المادة يتبين بأن المشرع قد أسند الاختصاص المتعلق بإيقاف عضو المجلس الشعبي البلدي المنتخب للوالي، حيث يقوم هذا الأخير بإيقاف عضو المجلس الذي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية، أو جنحة تتعلق بالمال العام، أو بسبب ارتكاب هذا العضو لأفعال مخلة أو ماسة بالشرف، أو أنه أصبح في وضع لا يمكنه معه الاستمرار في متابعة أشغال المجلس، كتدبير الحبس الاحتياطي مثلا، الأمر الذي لا يتصور معه بقاء الصفة الانتخابية لعضو المجلس الشعبي البلدي.

كما وجب أن نشير إلى أن هذا العضو يستأنف ممارسة العضوية الانتخابية عند حصوله على الحكم النهائي بالبراءة بقوة القانون، ويرى البعض أن المشرع يرمي من خلال هذا الإجراء إلى محاربة الفساد على جميع المستويات مما يؤدي إلى العزوف و الامتناع عن نهب المال العام خشية التعرض للتوقيف، و كذلك يهدف إلى المحافظة على نظافة اليد لأعضاء المجالس الشعبية البلدية.

ويتم التوقيف بواسطة قرار صادر عن الوالي، ولا يشترط تسببه، ويلاحظ أن المادة 43 قد قيدت الوالي بإجراء التوقيف، وذلك عندما تتوفر الشروط المنصوص عليها في هذه المادة، وهذا بخلاف المادة 32 من القانون 08/90 التي جعلت من التوقيف إجراء جوازي كما أنها حددت الحالات التي يتدخل فيها الوالي ولم تعطي له السلطة التقديرية³.

ولكي تقوم حالة التوقيف وجب توفر مجموعة من الشروط وهي كالآتي :

¹ - المادة 45 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - المادة 43 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 158.

- أن تكون المتابعة الجزائية هي السبب القانوني الوحيد لتوقيف عضو المجلس المنتخب، والتي تقف حاجزا دون إمكانية مواصلة هذا العضو لمهامه.

- أن يصدر قرار توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي من طرف الشخص المختص، والذي أعطاه القانون صلاحية القيام بإجراء التوقيف هو شخص الوالي كونه يمثل الجهة التي تمارس الوصاية على البلدية.

- في حالة إيقاف عضو المجلس الشعبي البلدي فلا يجوز له ممارسة مهامه الانتخابية بصورة مؤقتة تمتد ابتداء من تاريخ صدور قرار الوالي بالإيقاف إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية المختصة حول الجريمة المتابع بها.

- ينبغي أن يكون قرار الإيقاف معللا، وذلك من خلال تضمينه سبب التوقيف و الذي يكمن في المتابعة الجزائية¹.

وإن كان المشرع قد حدد الجرائم التي تكون سببا في توقيف العضو المحلي، وهي تلك الجرائم المتعلقة بالمال العام، أو بالشرف، إلا أنه لم يبين لنا مصير المنتخب المحلي الذي يقوم بارتكاب جرائم من طبيعة أخرى².

ومن جانبنا لا نرى أي سبب وجيه تم اعتماده في تحديد هذه الجرائم دون سواها كأسباب مؤدية للمتابعة القضائية، وكأن الجرائم الأخرى التي قد يرتكبها المنتخب المحلي لا تؤثر على الثقة التي تم وضعها فيه.

ويلاحظ أيضا أن المشرع الجزائري قد حدد نوع المتابعة القضائية بموجب قانون البلدية 10/11 وذلك على خلاف قانون البلدية السابق رقم 08/90 الذي لم يحددها و ترك المجال مفتوحا، وهو الأمر الذي جعل المنتخب أو العضو المحلي يعاني من هاجس الإبعاد من المجلس في أي وقت دون أن يتمكن من القيام بشئ، الأمر الذي يشكل مساسا بحقوق العضو المنتخب البلدي.

كما يلاحظ أن المشرع في إطار القانون 10/11 وعلى خلاف القانون 08/90 منح السلطة التقديرية الواسعة في إصدار قرار التوقيف من دون استشارة المجلس الشعبي البلدي، وبدون إلزامه بتعليل قرار التوقيف، وهذا ما اعتبره البعض تراجعا على الاستقلالية، وتأكيدا على دور ومكانة الوالي مقابل تهميش لدور المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يمثل تراجعا للضمانات التي تجعل المجلس الشعبي البلدي يتصدى بها لسلطة الوصاية³.

وإذا ما حاولنا تسليط الضوء على بعض التشريعات العربية بخصوص إجراء إيقاف أعضاء المجالس البلدية فإننا نجدها تنتهج نهج آخر في هذه المسألة، فعلى سبيل المثال نجد في التشريع التونسي وذلك حسب الفصل 253 من القانون الأساسي للبلديات التونسي فإنه يجب أن يصدر قرار الإيقاف معللا من وزير الداخلية، وذلك بعد سماع العضو

¹ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 267، 268.

² - حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 209.

³ - المرجع نفسه، ص 209.

المنتخب، أو مطالبته بتقديم بيانات كتابية عما قد ينسب له من أخطاء جسيمة تنطوي على مخالفة القانون و أحدثت ضررا فادحا بالمصلحة العامة، وذلك لمدة أقصاها ثلاثة أشهر، و بعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية، ويمكن إعفاء العضو الذي تم توقيفه بأمر حكومي معلل بعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبعد ثبوت مسؤولية العضو.

و يقوم المجلس الأعلى للجماعات المحلية بتقديم رأيه المعلل في أجل عشرة أيام من تاريخ تسلمه للاستشارة من رئاسة الحكومة.

ويمكن للعضو الذي تم توقيفه الطعن في قرار الإيقاف أو الإعفاء أمام المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة، كما يمكن للمعني طلب توقيف قرار الإيقاف في أجل 05 أيام من تاريخ إعلامه بالقرار، وبيت رئيس المحكمة الإدارية المختصة بالنظر في توقيف التنفيذ في أجل لا يتعدى عشرة أيام من تاريخ تقديم الطلب.

ولا تصبح قرارات الإيقاف نافذة إلا بعد صدور القرار برفض رئيس المحكمة الإدارية المختصة لطلب وقف النفاذ أو بانقضاء أجل تقديمه، و يترتب على الإعفاء عدم إمكانية انتخاب العضو لباقي المدة إلا في حالة إلغاء أمر الإعفاء من طرف المحكمة الإدارية¹.

كما نجد أن المشرع المغربي أيضا نص على التوقيف من خلال المادة 64 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية، وجعل أسباب التوقيف مرتبطة بالأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة المعمول بها، ولأخلاقيات المرفق العام، وتضر بمصالح الجماعة، ويتم توقيف العضو المنتخب إلى حين فصل المحكمة الإدارية في طلب العزل إذا عرض عليها هذا الأمر، والتي تفصل فيه خلال شهر واحد، وفي حالة الاستعجال يفصل في الطلب قضاء الأمور المستعجلة في ظرف 48 ساعة من تاريخ تبليغه بالطلب².

ومن خلال ما تقدم بيانه يمكن القول أن هناك من أوجه الاختلاف في مسألة الإيقاف بين كل من المشرع الجزائري والمشرعين التونسي والمغربي والتي يمكن ذكرها على النحو التالي:

- هناك فرق بين كل من القانون الجزائري و القانونين التونسي والمغربي، وذلك من حيث أسباب التوقيف، حيث نجد أن المشرع الجزائري يرجع أسباب التوقيف إلى متابعة عضو المجلس الشعبي البلدي قضائيا بسبب جنائية أو جنحة، في حين ربط المشرع التونسي التوقيف بارتكاب عضو المجلس البلدي لتصرفات دون أن يقوم بضبط وتحديد هذه التصرفات،

¹ - الفصل 253 من القانون الأساسي للجماعات المحلية التونسي، ويقابله الفصل 366 المتعلق بمجلس الإقليم من نفس القانون.

² - المادة 64 من القانون رقم 1/15/15 التنظيمي المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113/14 المتعلق بالجماعات المغربية.

أما بالنسبة للمشرع المغربي فقد قام بذكر أسباب التوقيف حيث جعل من ارتكاب عضو المجلس البلدي لأعمال أو أفعال مخالفة للقانون، وكذلك لأخلاقيات المرفق العام سببا للتوقيف.

- أوجب القانون التونسي أن يتم الإيقاف بواسطة قرار معلل صادر من طرف وزير الداخلية بينما نجد القانونين المغربي والجزائري لم يشيرا إلى ذلك إذ اكتفيا بأن يتم الإيقاف بواسطة قرار صادر عن الوالي، ونشير بأن النص القلم لقانون البلدية الجزائري لسنة 1990 كان يشترط في قرار الوالي المتعلق بالإيقاف لعضو المجلس الشعبي البلدي أن يتم تعليله، وذلك لما يشكله التعليق من ضمانة للمنتخب المحل¹.

ومن وجهة نظرنا فإن التشريع الجزائري فيما يخص مسألة الإيقاف أفضل نسبيا من التشريعين التونسي والمغربي باستثناء الميزة الإيجابية في التشريع التونسي، والمتمثلة في وجوب أن يكون قرار التعليق مسببا، وهذا ما يمنح نوع من الضمانة للمنتخب المحلي، وإضافة إلى ذلك صدوره عن وزير الداخلية وليس الوالي، لكن نجد أن المشرعين التونسي والمغربي لم يقوموا بضبط الأعمال أو التصرفات التي تكون سببا في التوقيف، وهذا يشكل خطرا كبيرا على استقلالية المجالس البلدية، ويؤثر على بشكل مباشر على الديمقراطية ذلك أن ترك مسألة الإيقاف إلى ما يصدر من تصرفات من أعضاء المجلس البلدي بالنسبة للمشرع التونسي، أو ارتكاب أفعال مخالفة للقوانين ولأخلاقيات المرفق العام بالنسبة للمشرع المغربي دون تبيان طبيعة هذه التصرفات، وكذلك الأفعال المخالفة للقانون أو لأخلاقيات المرفق العام، يزيد من فرص الإيقاف نظرا لأن هذين التشريعين منحا السلطة التقديرية الواسعة للسلطات الوصية في القيام بإجراء التوقيف، فمن غير المعقول أن تكون أي مخالفة للقوانين والتنظيمات سببا للإيقاف، بل وجب أن تحدد على سبيل الحصر حتى يكون المنتخب المحلي على دراية بخطورة هذه الأفعال مما يساعده ذلك في تجنبها.

رابعا: الاستقالة وسوف يتم التعرض لمسألة الاستقالة بالنسبة للولاية، ثم نتناول هذه الوسيلة على البلدية.

1- بالنسبة للولاية. تنص المادة 42 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية على أنه " ترسل استقالة عضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ الوالي بذلك فوراً"². وبالتالي تكون استقالة عضو المجلس الشعبي الولائي سارية من تاريخ إقرار المجلس ذلك بموجب مداولة، وهذا على خلاف ما كان معمولا به في ظل قانون الولاية رقم 09/90 أين كانت تسري الاستقالة من تاريخ استلامها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو بعد شهر من تاريخ إرسالها إليه، كما تحدثت المادة 43 من القانون

¹ - بوقلمون صبرينة، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العرب (الجزائر ، تونس ، المغرب)، مرجع سابق، ص ص، 213، 214.

² - المادة 42 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

07/12 على أن عضو المجلس الشعبي الولائي المتغيب عن ثلاثة دورات عادية في السنة يعتبر مستقيلا، وإن سماها
المشروع بالتخلي عن العهدة، ويتم إثبات هذه الأخيرة من طرف المجالس الشعبية الولائي¹.

2- بالنسبة للبلدية. وبالنسبة للبلدية نص المشروع على هذه الحالة بموجب المادة 45 من القانون رقم 10/11 حيث
تعلن حالة الاستقالة التلقائية لعضو المجلس الشعبي البلدي، والذي يغيب عن جلسات المجلس الشعبي البلدي بدون عذر
مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة²، والهدف من هذا الأمر هو رغبة المشروع في إضفاء الأهمية
لدورات المجلس المنتخب، ودفع الأعضاء إلى حضور جلسات المجلس، كما نشير إلى أن المشروع قد منح للعضو المتغيب
ضمانة تتمثل في ضرورة سماعه من قبل المجلس لتبرير الغياب، لكن إذا تغيب هذا العضو عن جلسة الاستماع فإنه
يصدر قرار المجلس ويعتبر حضوريا، ويتم إخطار الوالي بذلك القرار³.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن هناك فرق بين طريقة الاستقالة المتعلقة برئيس المجلس الشعبي البلدي، وطريقة
الاستقالة المتعلقة بأعضاء المجلس الشعبي البلدي، بحيث تنص المادة 73 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه
" يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته، وتثبت هذه الاستقالة عن
طريق مداولة ترسل إلى الوالي.

تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي.
يتم إصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية⁴ و يلاحظ أن المشروع لم يشترط
قبول الاستقالة من طرف الوالي، وإنما اشترط إعلامه بها فقط، وهذا ما يعتبره البعض تكريسا لاستقلالية البلدية عن
سلطة الوالي، حيث أنه لو ربط استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بموافقة الوالي فإن من شأن ذلك التأثير المباشر على
استقلالية البلدية، بحيث تصبح الرقابة الممارسة من طرف الوالي في هذه الحالة رقابة رئاسية لا رقابة وصائية⁵.

وفي حالة ما لم يقرر رئيس المجلس الشعبي البلدي بجمع المجلس المنتخب ليقوم بتقديم استقالته أمامه فإن ذلك
يضعه في حالة تخلي عن المنصب حسب نص المادة 74 إذ تنص هذه المادة " يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس
الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 أعلاه لتقديم استقالته أمامه، كما هو محدد في هذا
القانون.

¹ - المادة 43 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - المادة 45 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 399

⁴ - المادة 73 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁵ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 271.

يتم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله.

ويستخلف في مهامه طبقا لأحكام المادة 65 أعلاه.

تلصق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية¹.

ونشير بأن المادة 65 من القانون 10/11 والمشار إليها من طرف المادة 74 من نفس القانون قد تم تعديلها بموجب الأمر رقم 13/21 المؤرخ 31 أوت سنة 2021 المعدل والمتمم لأحكام القانون 10/11.

وبالنسبة للقانون التونسي حسب الفصل 206 فإن كل عضو من أعضاء المجلس البلدي يتمتع دون عذر شرعي بالقيام بمهامه فإن رئيس البلدية يقوم بتبنيها كتابيا، وإذا لم يستجب فإن يمكنه للمجلس إعفائه من مهامه بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه وذلك بعد سماعه، وللمعني الحق في القيام بالطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة.

أما بالنسبة للمشروع المغربي فقد أشار من خلال المادة 67 من القانون التنظيمي للجماعات إلى أن كل عضو لم يلبي الاستدعاء لحضور ثلاثة دورات متتالية أو خمس دورات بصفة متقطعة دون سبب يقبله المجلس يعتبر مقالا بحكم القانون².

وأبرز ما يثار حول مواطن التوافق والاختلاف بين كل من التشريع الجزائري و التشريع التونسي والمغربي:

-يسمح كل من القانونين الجزائري والتونسي دون المغربي للمنتخب المعني بتقديم إيضاحات قبل القيام بإقالته.

-يصدر قرار الإقالة طبقا للقانون التونسي من قبل الوالي، بينما القانون الجزائري أشار إلى أن قرار الإقالة يصدره المجلس وبحضور الوالي ويخطر هذا الأخير بذلك، وهو نفس الأمر الذي أقره القانون المغربي حيث يصدر المجلس قرار الإقالة ويقوم رئيس المجلس بإخطار عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوبه³.

الفرع الثاني الرقابة على أعمال المجالس المحلية:

تعتبر الوصاية الإدارية التي تقوم بمباشرتها السلطة المركزية على أعمال الجماعات المحلية من أخطر أنواع الوصاية لأنها تتعلق بالأعمال التي تدار بها الشؤون المحلية، وتؤدي إلى الحد من استقلالية الجماعات المحلية، و ذلك في حالة ما تم استعمالها بدون ضوابط، لكن هذا لا يعني ترك المجال للجماعات المحلية للتصرف وتجاوز حدودها والامتناع على أداء المسؤوليات المنوطة بها، والتنصل عن ما يصدر عنها من أعمال، فالوصاية الإدارية تكون لمنع تجاوز المجالس المحلية حدود

¹ - المادة 74 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - بوقلمون صبرينة، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العرب (الجزائر ، تونس ، المغرب)، مرجع سابق، ص ص 214، 215.

³ - المرجع نفسه ، ص 215.

اختصاصاتها أو الاضرار بالمصلحة العامة، وذلك حتى يبقى نشاطها وعملها في حدود السياسة العامة للدولة، وتتعدد أشكال الرقابة الوصاية على الجماعات المحلية، فتكون في بعض الحالات بواسطة الإذن المسبق أو التصريح، وفي بعض الحالات من خلال عملية التصديق أو الإجازة حتى يكون العمل الذي قامت به الجماعات المحلية نافذا¹. كما يمكن للجهات الوصية إلغاء ذلك العمل، ويمكن أيضا للشخص المركزي في بعض الحالات الحلول مكان الشخص اللامركزي في إطار ما يسمى بالحلول.

وستعرض لألية التصريح أو الإذن المسبق (أولا)، ثم نتناول التصديق (ثانيا)، ثم نتناول الإلغاء (ثالثا)، ثم

الحلول (رابعا).

أولا: التصريح (الإذن المسبق).

الأصل أن الجماعات المحلية في إطار تسييرها للشؤون والقضايا المحلية تمارس مهامها باستقلالية، وتقوم باتخاذ قراراتها بحرية بالنسبة لهذه الشؤون لأنها تعتبر من صميم اختصاصها وذلك لمعرفتها بها وقربها منها، إلا أنه في بعض الحالات الاستثنائية يتطلب الأمر ألا تتخذ هذه الأعمال والقرارات إلا بعد إذن مسبق أو تصريح من طرف جهات عليا ويكون ذلك بواسطة نص قانوني.

1- مفهوم التصريح.

يقصد بالتصريح " الإجراء الذي يمكن الجهات الوصية، بأن تقرر مقدما أن المشروع، أو القرار الذي تزعم الجهات اللامركزية اتخاذه، لا يخالف القواعد القانونية ولا يمس المصالح العامة، مما يوجب عدم صدور القرار أو المشروع إلى غاية صدور التصريح ويعد التصريح بمثابة الاستئذان من السلطات المركزية"، ويعتبر في الأصل بمثابة شهادة من السلطات الوصية تبدي بموجبها موافقتها على الأعمال أو القرارات التي تصدر عن الجهات اللامركزية، مما يجعله بمثابة رقابة سابقة على أعمال الجهات المحلية، وهي رقابة تكون تلقائية لأنها الجهات المركزية تقوم بها من تلقاء نفسها². ويعرف البعض الآخر التصريح على أنه " إفصاح عن إرادة تهدف إلى حماية مصلحة معينة يحددها القانون وهي بذلك شرط تتوقف عليه الفاعلية القانونية لإرادة أخرى وهي رغبة الشخص الإداري اللامركزي"³.

¹ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 186 .

² - بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات - دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 90.

³ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 289.

كما يعرف على أنه "الاستطلاع المسبق لرأي السلطة الوصية بمقتضاه تعطي السلطة المركزية موافقتها المسبقة على اتخاذ إجراء معين أي أن سلطة الرقابة تعلن بموجب هذا الإذن أو الترخيص للسلطة المحلية بأن قرارها المعروض عليها كمشروع قرار هو مطابق للقانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة"¹.

ويعرف أيضا على أنه "الإجراء الذي يجوز بمقتضاه لجهة الوصاية أن تقرر مقدما بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا بأن مشروع القرار الذي تود الجهة اللامركزية اتخاذه لا يخالف أية قاعدة قانونية، ولا يمس المصلحة العامة وهو ما يوجب بحسب الأصل عدم صدور القرار المذكور قبل التصريح، أي قبل استئذان جهة الوصاية كما هو الحال في فرنسا و إنجلترا"².

2- الطبيعة القانونية للتصريح

يعتبر التصريح بحسب الأصل شهادة من جهة الوصاية تبدي فيه بالموافقة على مشاريع الأعمال الصادرة عن الجهات المحلية بأنها غير مخالفة للقانون والمصلحة العامة، وهو الأمر الذي يجعل من وصاية التصريح رقابة سابقة نظرا لأنها تتم قبل اتخاذ وإصدار القرار المشمول بهذه الوصاية من جانب الجهة اللامركزية.

وفكرة التصريح تتميز ببعض الميزات التي يمكن ذكرها على النحو التالي:

- تعتبر وصاية التصريح إجبارية و كذلك تلقائية إذ تلتزم الجهة الوصية بشكل تلقائي بفحص الأعمال الصادرة عن الأشخاص المحلية المطروحة، وذلك من حيث مشروعيتها وملاءمتها.

- تتميز وصاية التصريح بأنها وصاية خاصة باعتبار أنها لا تمارس إلا على الأعمال التي يحددها القانون على سبيل الحصر.

- تتميز وصاية التصريح بأنها وصاية مسبقة إذ أنها تمارس على مشروعات القرارات أو الأعمال الخاصة بالجهات المحلية قبل صدورها³.

ويتخذ التصريح ثلاثة أشكال أو صور :

- **الموافقة المسبقة:** تقوم الجهات المحلية في إطار ممارسة أنشطتها المختلفة بوضع مخططات أو تنظيمات تساعد على ذلك، لكن هذه الأخيرة يجب أن تحظى بالموافقة المسبقة من طرف الجهات أو السلطات المركزية.

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة - الواقع والأفاق - مرجع سابق، ص 244، 245.

² - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا (دراسة نظرية تحليلية)، مرجع سابق، ص 195.

³ - المرجع نفسه، ص 195.

- الإذن المسبق (الترخيص) : ويقصد به " الإجراء الذي يجوز من خلاله لجهة الوصاية أن تقرر مقدما بأن مشروع القرار المزمع اتخاذه من الجهة اللامركزية، هو إجراء غير مخالف لأي قاعدة قانونية، ولا يمس بالمصلحة العامة". ففي بعض الحالات لا تستطيع السلطات المحلية إصدار بعض القرارات أو القيام ببعض الإجراءات ما لم تتمكن من الحصول على إذن مسبق من السلطات المركزية، إذ أن القانون يلزم الجهات المحلية بضرورة الحصول على الإذن المسبق قبل الشروع في عمل معين، وذلك حتى يكون هذا الأخير متطابقا مع مقتضيات المصلحة العامة.

- الاستشارة : إن الغاية التي تسعى إلى تحقيقها الجماعات المحلية في المقام الأول هي تحقيق التنمية على المستوى المحلي ضمن إطار السياسة العامة للدولة وتوجهاتها، وبالرغم من أن هذه الجماعات تحوز على صلاحيات كثيرة في شتى الميادين والمجالات، إلا أنه لا ينبغي أن تقوم باستخدامها بشكل منفرد ومنعزل عن الدولة بل يجب أن يتم التنسيق اللازم بينها وبين الهيئات المركزية، وهذا التنسيق يتم من خلال طلب السلطات المحلي للمشورة أو الرأي من السلطة الوصية بغية الحصول على إرشادات أو توجيهات قد تستفيد منها في إطار قيامها بأعمالها¹.

وبالرجوع لقانون الولاية 07/12 نلاحظ من خلال المادة 134 أنه اشترط لقبول الهبات والوصايا الخارجية التي يراد منحها للولاية أن يوافق عليه بشكل مسبق الوزير المكلف بالداخلية، ونفس الأمر نصت عيه المادة 171 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية حيث تخضع الهبات والوصايا الأجنبية إلى الموافقة المسبقة من طرف وزير الداخلية².

ثانيا- رقابة التصديق

تعرف المصادقة على أنها "تقنية بمقتضاها تتولي السلطة العليا التي تعمل بحسب سلطات محددة عهدت إليها بموجب القانون الإعلان عن القرار الصادر عن هيكل مستقل يمكن أن يرتب آثاره لأنه لم يخرق أي قاعدة قانونية ولن ينل من الصالح العام"، كما تعرف على أنها "وسيلة كلاسيكية التي تمكن بواسطتها إدارة الإشراف والتحكم في الاختصاص التقريبي للبلديات"³.

1-الطبيعة القانونية للتصديق. لقد ثار جدل فقهي حول الطبيعة القانونية لإجراء التصديق، وانقسم بذلك الفقه إلى اتجاهين رئيسيين:

أ-الاتجاه الأول: يرى أنصار هذا الاتجاه أن عملية التصديق هي عبارة عن مجرد إجراء لاحق لقرار سابق، وهو منفصل عنه وصادر عن إرادة مستقلة ومنفصلة، فالقرارات الصادرة عن الجهات اللامركزية قبل عملية المصادقة عليها من طرف

¹ - ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، دار الراجعية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016، ص 313، 314.

² - المادة 134 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، والتي تقابلها المادة 171 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 105.

الجهات الوصية تكون قابلة للتنفيذ بذاتها، وليس بسبب التصديق، إذ أن هذا الأخير يقوم برفع وإزالة العوائق التي يمكن أن تواجه عملية التنفيذ، وبالتالي فإن أنصار هذا الاتجاه لا يعتبرون التصديق إجراء مكملا للعمل أو القرار، وأن هذا الأخير يعتبر عملا خالصا من أعمال الهيئات المحلية، ويقتصر دور الهيئة الوصية في عدم اعتراضها عليه فقط.

ب-الاتجاه الثاني: يرى أنصار هذا الاتجاه عكس ما يراه أنصار الاتجاه الأول، فهم يرون أن التصديق هو إجراء أساسي، حيث أن ممارسته تؤدي إلى بناء عمل إداري موحد، فضلا على أن التصديق يتم بمقتضاه إشراك الجهات الوصاية بشكل فعلي في عملية بناء العمل الإداري¹.

ومن جهتنا نميل إلى الطرح الذي قدمه الاتجاه الأول، ذلك أن دور الجهات الوصية ينحصر في تبيان مدى سلامة العمل الصادر عن الجهات اللامركزية من عدمه، فإذا لم تبدي تحفظات على ذلك العمل قامت بالمصادقة عليه وإجازته، وإذا لاحظت أنه مخالف للقانون قامت بعدم المصادقة عليه، مع العلم أنها لا تمتلك حق تعديله، وبالتالي فإن الجهة الوصية لم تشارك في بناء هذا العمل كونه عملا أصيلا من أعمال الجهات اللامركزية، وإنما تمارس الرقابة عليه من حيث مدى مشروعيته فقط دون التدخل في بناءه وصناعته، و ما يزيد في دعم التوجه هو نظام المسؤولية حيث لا تتحمل السلطات الوصية أي مسؤولية بالنسبة لما يخلفه العمل أو القرار الصادر عن الجهات المحلية، بل تقع المسؤولية بكاملها على الجهة المصدرة للعمل و المتثلة في الجهات اللامركزية، لأنه ينسب إليها بأكمله على الرغم من مصادقة السلطة الوصية عليه.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين التصديق والتصريح، فبالرغم أن لهما هدف واحد، و الذي يتمثل أن كلا الإجراءين الغاية منهما الحصول على موافقة السلطة المركزية الوصية، إلا أنهما يختلفان من حيث وقت صدورها، فالتصريح إجراء يتم بصورة مسبقة لصدور القرار من طرف الجهات الادارية اللامركزية، أما التصديق قد يكون بعد اتخاذ القرار من هذه طرف هذه الهيئات، وبالتالي يترتب على ذلك أن يكون التصريح صريحا وليس ضمنيا، بخلاف التصديق إذ يمكن أن يكون صريحا ويمكن أن يكون ضمنيا، وذلك من خلال انتهاء الآجال القانونية لممارسة الجهات الوصية لسلطاتها بقبولها التصديق، وذلك حتى لا تتعطل أعمال الجهات اللامركزية وبقاءها رهن إشارة الإدارة المركزية².

و قد أثير الجدل حول مسألة التصديق وذلك بخصوص إمكانية فرض السلطة الوصية لشروط معينة على قرارات السلطة المحلية حتى تقوم بعملية المصادقة.

¹ - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 106.

² - سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، مرجع سابق، ص 164.

ومن قواعد التصديق ومميزاته أنه يمثل وسيلة استثنائية، ومادام الأمر على هذا النحو فإن هذه الوسيلة لا تقرر إلا بنص، كما يجب أن يكون التصديق شاملا للعمل بصورة كلية و إلا أعتبر ذلك تعديلا للقرار أو للعمل، وهو الأمر الذي لا تملكه الجهات الوصية، كما أن التصديق لا يمكن أن يعلق على شرط واقف أو فاسخ، كما أن له أثر رجعي يمتد إلى تاريخ صدور القرار.

ويؤدي عدم إعمال هذه الضوابط أو الشروط يؤدي إلى انتفاء سلطة التصديق، فخرق هذه الضوابط يؤدي إلى هدم مبدأ "لا وصاية بدون نص" ويسوقنا إلى تبني إجراء آخر وهو الحلول والذي لا يكون إلا بنص أيضا¹.
و يوجد للتصديق مجموعة من الآثار:

- لا يجوز للجهات اللامركزية القيام بتنفيذ قراراتها قبل عملية التصديق، باعتبار أن عملها يكون موقوفا إلى حين المصادقة عليه من طرف الجهات اللامركزية، كما يجوز للجهات اللامركزية الرجوع عن قراراتها أو القيام بتعديلها بعد التصديق عليها.

- إذا كان العمل الصادر عن الجهات اللامركزية معيبا فإن التصديق لا يصححه، بل يبقى معيبا، ويجوز الطعن فيه بالإلغاء².

- التصديق يكون بأثر رجعي لتاريخ صدور قرار الجهات اللامركزية هذا من جهة، ومن جهة ثانية تاريخ التصديق يعد هو التاريخ الذي يبدأ سريان أجل الطعن في عمل الجهات اللامركزية.

- التصديق لا ينسب من خلاله العمل المصادق عليه إلى السلطة الوصية، فالعمل يبقى منسوباً إلى الشخص اللامركزي، ويترب على ذلك أن الجهات اللامركزية هي من تتحمل مسؤولية القرار التي تنشأ بسبب تنفيذ تلك الأعمال أو القرارات مما يجعلها ملزمة بالتعويض³.

2- أنواع التصديق: يتخذ التصديق صورتين أساسيتين، وذلك إما باتخاذ صورة التصديق الضمني، وإما صورة التصديق الصريح.

أ- التصديق الضمني:

يكون التصديق ضمنيا إذا اعتبر القانون أن قرارات الجماعات الإقليمية تكون نافذة وسارية بانقضاء فترة معينة دون إقرارها، فعندما تلتزم السلطة المركزية الوصية الصمت في غضون تلك الفترة فإن من شأن ذلك أن يعتبر بمثابة قرار

¹ - ملياني صليحة الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 285.

² - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا (دراسة نظرية تحليلية)، مرجع سابق، ص 200.

³ - ملياني صليحة الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 286.

ضميني بالتصديق على تلك القرارات التي أصدرتها الجهات اللامركزية، كما يمكن أن يعتبر صمت السلطة الوصية رفضاً ضمنياً منها للتصديق بشرط نص القانون على ذلك¹.

وقد قرر المشرع بموجب المادة 56 من قانون الولاية 17/12 على مبدأ التنفيذ بقوة القانون لمداوات المجلس الشعبي الولائي، وذلك بعد انقضاء فترة قدرها 21 يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعها بالولاية، لكنه قرر عدم نفاذ بعض المداوات المرتبطة بمسائل محددة إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من طرف وزير الداخلية وذلك في غضون مدة أقصاه شهرين وهذه المداوات تتعلق بما يلي:

- الميزانيات و الحسابات.

- التنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبادله.

- اتفاقية التوأمة.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية².

وقد سجل البعض جملة من الملاحظات على هذه المادة إذ أن المشرع لم يبين مصدر هذه المداوات في حالة مرور الشهرين ولم يتم المصادقة عليها، واستعمل المشرع عبارة "لا تنفذ" فهل يسري التصديق الضمني بالقبول أم بالرفض؟ وقد رأى البعض من الفقه أن المشرع ترك المجال للسلطة التقديرية للجهات المركزية الوصية، إذ أنه حتى لو انقضت فترة الشهرين المنصوص عليها قانوناً، ولم يبدي وزير الداخلية أي موقف تبقى هذه المداوات مجمدة وغير قابلة للتنفيذ كون أن المشرع جعلها مرهونة بمصادقة وزير الداخلية³.

كما أثار البعض إشكالية عدم نص المشرع على مسألة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية هذه الحالة التي كانت منصوص عليها في قانون الولاية لسنة 1990 بموجب المادة 50 منه، وهل هذا الترك هو أمر مقصود أم سقط على سبيل السهو؟⁴.

وقد أضاف المشرع إضافة جديدة بموجب قانون 07/12 إذ تضمن للمرة الأولى خضوع المجالس الشعبية الولائية للرقابة القضائية، فإذا ظهر أن إحدى المداوات غير مطابقة للدستور والقوانين والتنظيمات، أو التي تمس برموز الدولة وشعارتها، أو تلك المداوات غير المحررة باللغة العربية، أو أنها تتناول موضوعاً يعتبر من ضمن الموضوعات الخارجة عن

¹ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 189 .

² - المادة 55 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 192 .

⁴ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 334.

اختصاصات المجلس الشعبي الولائي أو خارج الاجتماعات القانونية له، أو خارج مقره، فيكون للوالي الحق في القيام برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار إبطالها¹.

- وبالنسبة لقانون البلدية فقد تم النص بموجب المادة 56 على أن المداولات التي تتخذها المجلس الشعبي البلدي تصبح نافذة وسارية المفعول بقوة القانون إذا لم يبدي الوالي رأيه فيها خلال 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، إذ أنها تصبح مصادق عليها ضمنيا².

كما نص المشرع أيضا على التصديق الضمني بموجب قانون البلدية 10/11، وذلك بموجب المادة 57 حيث أن المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، وكذلك المداولات المتعلقة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية، ومداولات المتضمنة اتفاقيات التوأمة، وتلك المتعلقة بالتنازل عن الأملاك العقارية البلدية إذا ما أودعت لدى الولاية قصد المصادقة ولم يعلن الوالي قراره خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها بالولاية اعتبرت مصادقا عليها³.

و تجدر الإشارة أن المشرع أعطى لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في أن يرفع تظلما إداريا، أو أن يرفع دعوى قضائية أمام الجهات القضائية المختصة بعد صدور قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة.

ونستحسن من جانبنا هذه الإمكانية التي خولها المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك حماية لمبدأ المشروعية وسلامة الأعمال والقرارات الإدارية من كل تضيق أو ممانعة من طرف السلطة الوصية " الوالي " بهذا الخصوص⁴.

ب- المصادقة الصريحة.

يكون التصديق صريحا إذا قام المشرع بالنص بشكل صريح بوجوب تصديق السلطات المركزية الوصية على قرارات الجماعات المحلية، وذلك حتى تصبح نافذة، وتكون غالبا غير مرتبطة بأي مهلة، فالتصديق شرط أساسي لنفاذها، وهذا التصديق يعتبر استثناء من الأصل العام لأن الأصل هو التصديق الضمني التي يترك لكل مداولات المجالس المحلية إمكانية التنفيذ بعد مرور مدة معينة، أما التصديق الصريح ينص عليه المشرع في بعض المداولات والتي تحتاج إلى تعبير فيه السلطات الوصية موقفها صراحة⁵.

¹ - المادتين 53، 54 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - المادة 56 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادتين 57، 58 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 61 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁵ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق ص 193.

و لقد أشرنا إلى هذه المداولات عند تناولنا مسألة التصديق الضمني، وهي المذكورة بموجب نص المادة 55 من قانون الولاية 12-07 بحيث أن تلك المداولات تستوجب المصادقة الصريحة¹.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 55 قد بينت الجهة المخولة قانونا بالمصادقة على المداولات المتعلقة بالمجلس الشعبي الولايتي والمتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية، وذلك بعدما كانت هذه المسألة تطرح إشكالا بالنسبة للاختصاص في ظل قانون الولاية لسنة 1990، حيث أن نص المادة 50 من هذا الأخير لم تحدد الجهة الوصية المخولة بعملية المصادقة الأمر الذي يفتح مجالا واسعا للتأويل وقد يؤدي إلى التنازع في الاختصاص².

أما بالنسبة للبلدية فإن المادة 57 من القانون 11/10 فقد نصت على وجوبية المصادقة الصريحة من طرف الوالي وهي المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، و المداولات المتعلقة بقبول الهبات والوصايا، وأيضا اتفاقيات التوأمة والتنازل على الأملاك العقارية للبلدية³.

وقد اشترط المشرع المصادقة الصريحة نظرا لارتباط هذه المسائل بالمال العام وسعيه لمنع الفساد المالي.

وقد حددت المادة 58 من هذا القانون المدة الممنوحة للوالي لكي يصادق عليها بثلاثون (30 يوما)، وإذا انقضت هذه المدة أمكن للمجالس الشعبية البلدية تنفيذ مداولاتها، وهذا حفاظا على السير الحسن لأعمال المجالس الشعبية البلدية، لكن الواقع العملي قد أثبت أن المسؤولين المحليين لا يمارسون هذا الحق وبالتالي لا يقومون بتنفيذ المداولات إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من قبل الوالي، كما أن المصادقة الصريحة قد تعرقل بعض الأنشطة الإدارية فبعض البلديات في الجنوب تبعد كثيرا عن مقر الولاية، ولعل الأسباب التي تدفع البلديات إلى الامتناع عن تنفيذ المداولات بعد انتهاء آجال المصادقة حسب البعض تعود إلى تجنب الصراعات التي قد تحول دون تنفيذ مخططاتها المرسومة، والتي تسعى إلى تحقيقها⁴.

وبالرغم من نص قانون البلدية بشكل صريح على آجال المصادقة إلا أن رؤساء المجالس الشعبية البلدية دائما ينتظرون المصادقة الصريحة ولا يعتمدون على المصادقة الضمنية.

¹ - المادة 55 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - بلعالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولايتي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، المجلد 01، العدد 01، جامعة خميس مليانة، الجزائر، أبريل 2014، ص 134.

³ - المادة 57 من قانون البلدية رقم 11 / 10.

⁴ - بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات - دراسة حالة الجزائر-، مرجع سابق، ص 119، 120.

- وقد نص المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المحدد للإدارة العامة في الولاية وهيكلها على مسألة المصادقة على المداولات، إذا نصت المادة 10 من هذا المرسوم على أنه " يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها وتحت وصاية الوالي وبتفويض منه على الخصوص مالي:
- ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية و تنفيذها.
 - يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي موضوعها ما يأتي:
 - الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.
 - تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات.
 - شروط الإيجار لا تتعدى مدتها 09 سنوات.
 - يعتبر تخصيص الملكية العمومية والمحاضر والإجراءات.
 - يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة بحركات النقل وإنهاء المهام¹.
- ويلاحظ البعض بأن رؤساء الدوائر عادة ما يمتنعون ولا يرغبون في تحمل المسؤولية المتعلقة بالمداولات، إذ يقومون بإحالتها للولاية، وهذا من شأنه أن يفتح التساؤل عن جدوى منح هذه الصلاحيات لرؤساء الدوائر إذا لم يكونوا قادرين على التصدي لها وتحملهم المسؤولية².
- ثالثا- البطلان "الإلغاء".**

يرى البعض أن تسمية البطلان لا تتناسب مع المصطلحات المستعملة في مجال القانون الإداري، لأنها مستعملة أكثر في مجال القانون المدني، وأن التسمية الصحيحة هي الإلغاء (**lannulation**) بدليل أن الدعوى التي يتم رفعها ضد القرارات الإدارية قصد إزالة آثارها القانونية في مجال القانون الإداري تسمى بدعوى الإلغاء، أما الدعوى التي يتم رفعها في مجال القانون المدني هي دعوى البطلان.

و يعرف الإلغاء على أنه العمل القانوني الصادر من سلطة الرقابة الذي يتم بموجبه تقوم بإزالة آثار العمل الصادر من الهيئة المحلية اللامركزية بسبب إما لمخالفته لقاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة.

ويعرف أيضا بأنه ذلك القرار الإداري الصادر من طرف السلطة الإدارية المركزية صاحبة الرقابة، والذي يلغى بموجبه قرارا صادرا من إحدى الهيئات المحلية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة، أو أنه الإجراء الذي بمقتضاه

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 215/94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، المؤرخ في 23 جويلية 1994، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة بتاريخ 27 جويلية 1994.

² - بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات، مرجع سابق، ص 123.

تستطيع السلطة المركزية أن تزيل فاعلية قرار للسلطة المحلية بسبب أن هذا القرار قد قضى بكونه غير مناسب¹. ويعتبر البطلان وسيلة لاحقة، لأن سلطة الوصاية لا تقوم بالتدخل إلا بعدما يصدر القرار من الجهة اللامركزية لكون ذلك القرار يعتبر مخالفا للقوانين، أو أنه يتعارض مع المصلحة العامة، ويشترط في قرار الإلغاء جملة من الشروط :

- أن يكون بسيطا ومجردا.
- أن لا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو واقف.
- أن لا يعدل من قرار الهيئة المركزية².
- كما يجب أن يكون الإلغاء للعمل بصفة كاملة وليس جزئيا، وإلا سوف نكون أمام التعديل، وإذا كان القرار المعرض للإلغاء متضمن عدة قرارات، فيجوز إلغاء القرار المشوب بعدم المشروعية وترك القرارات الصحيحة³.

وبالتالي فإن السلطات الوصية تمتلك في إطار ممارسة وصايتها إما إصدار قرارها بإلغاء القرار الصادر عن الهيئة المحلية، وإما الامتناع عن إصداره، و الإلغاء هو من الوسائل الوقائية التي تؤدي إتهاء آثار القرارات الصادره عن الهيئات اللامركزية لمخالفتها القانون⁴.

وبالرجوع لقانوني البلدية والولاية نجد أن المشرع قد أشار إلى نوعين من البطلان أو الإلغاء أحدهما يتم بقوة القانون "البطلان المطلق" والثاني بناء على السلطة التقديرية "البطلان النسبي"، ووسيلة البطلان تؤدي إلى إعدام مداوات المجلس رغم ارتباط مواضيع هذه المداوات بالشؤون والقضايا المحلية⁵.

وسوف نتطرق إلى كل نوع على حدى البطلان، بحيث نتناول حالة البطلان المطلق، ثم نتناول حالة البطلان النسبي.

1-البطلان المطلق

لقد نص المشرع على الحالات التي تتكون فيه المداوات باطله بطلان مطلقا وهي كالاتي :

-المداوات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات: فالمداولة التي تتعارض مع القوانين أو التنظيمات تفقد شرعيتها، ولا يجوز أن يتم تنفيذها أو أن يصادق عليها، ولذلك ينبغي أن تكون مداوات المجلس الشعبي الولائي مستندة ومبنية على قانون، و أي خروج على هذا النهج، فإن الأثر الناجم عن ذلك هو البطلان⁶.

¹ - حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص،306.

² - ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مرجع سابق، ص 105، 106.

³ - ملباني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، مرجع سابق، ص 295.

⁴ - ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مرجع سابق، ص 105، 106.

⁵ - حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 216.

⁶ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 329 .

- المداولات تمس برموز الدولة وشعاراتها : وتعتبر حالة جديدة جاء بها قانون البلدية الجديد من خلال المادة 59 وكذلك المادة 53 من قانون الولاية، وتتمثل رموز الدولة في العلم الوطني وختمها، وكذلك النشيد الوطني، أما شعارها فهو "بالشعب وللشعب"، وعندما يتم المساس بهذه الرموز والشعارات في إطار مداولات المجالس الشعبية المحلية يجعلها غير مشروعة¹.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية : وهذه الحالة لم تذكر بشكل صريح وواضح في المادة 51 من قانون الولاية لسنة 1990، وذلك أن الدستور جعل من اللغة العربية لغة وطنية ورسمية، كما أوجبت المادة 25 من قانون الولاية أن تجري المداولات بلغة وطنية و أن تحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية².

ولقد نصت المادة 59 من قانون البلدية على هذه الحالة وجعلتها أيضا سببا من أسباب البطلان، كما أوجبت المادة 53 من نفس القانون على وجوب إجراء وتحرير مداولات المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية³.

- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاص المجلس :

وذلك بتداول موضوع من اختصاص قطاع آخر أو هيئات أخرى وهذه الحالة بعض نص عليها قانون الولاية بموجب المادة 53 لكن لا توجد هذه الحالة في قانون البلدية رقم 10/11، و يرى البعض أن سبب ذلك قد يكون مقصودا من طرف المشرع، أو أنه لم يقصد ذلك، و إذا كان مقصودا يرون أن مرد ذلك يرجع إلى الاختصاصات الكثيرة التي منحها للمجالس الشعبية البلدية حيث أن اختصاصه يكون بكل ما يتعلق بالشؤون المحلية على مستوى البلدية⁴.

- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس :

وهذه الحالة نصت عليها المادة 53 من قانون الولاية، ولقد ضبط المشرع مسألة الانعقاد، وفترات الدورات، و أيضا الاستدعاءات، والمكان والآجال وجدول الأعمال والنصاب المطلوب لصحة انعقاد الجلسة، وكذلك حالة الغياب والوكالات، وهذا حتى تكون الإجراءات والشكليات المتبعة سليمة، ومخالفتها تؤدي إلى البطلان، ولم يشر إلى هذه الحالة قانون البلدية الجديد.

- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس : وقد أشارت إليها المادة 53 من قانون الولاية، كما أن المادة 22 من نفس القانون أوجبت ضرورة إجراء المداولة في مقر المجلس الشعبي الولائي، وكذلك حتى أشغال لجان المجلس تكون بمقر

¹ - حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 217.

² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 329، 330.

³ - المادتين 53، 59 من قانون البلدية رقم 10/11.

⁴ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 200.

المجلس إلا في حالة القوة القاهرة التي تحول دون انعقاده بمقر المجلس فيجوز حينئذ عقده في مكان آخر من تراب الولاية وذلك بعد التشاور مع الوالي¹.

وقد جاءت المادة 53 من قانون الولاية بحكم جديد بالنسبة لحالة البطالان بقوة القانون، وتمثل في أنه يتعين على الوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل إقرار بطالان المداولة، وهذا ما يثير إشكالا من الناحية القانونية بما أن المجلس الشعبي الولائي يصبح مدعى عليه، وهذا الأخير ليس له الشخصية الاعتبارية وليس له حق التقاضي². كما نلاحظ مسألة أخرى بخصوص البطالان، وهي كيف يمكن رفع دعوى البطالان على مداوات المجلس الشعبي الولائي ولم يتم المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية؟

وبالنسبة لقانون البلدية تتمثل أداة البطالان في قرار صادر عن الوالي، ويلاحظ أن المادة 59 لم تلزم الوالي بتسبب قرار البطالان، وذلك خلافا لقانون البلدية القديم رقم 08/90 أينما كان يشترط تعليل قرار البطالان، ويرى البعض أنه كان على المشرع أن يفرض على الوالي تعليل القرار البطالان المتعلق بالمداولة، لأن ذلك يمكن من معرفة سبب الذي أدى إلى بطالان المداولة، كما من شأن ذلك التسبب أن يؤدي إلى فرض القضاء الإداري رقابته على قرارات الوالي.

مع الإشارة أن تسبب قرار البطالان كان منصوص عليها في مشروع تعديل قانون 10/11 بموجب المادة 62. كما أن المادة 59 لم تحدد مدة معينة للإلغاء لكن المادة 99 من قانون البلدية وضعت مبدأ بمقتضاه تعدد القرارات البلدية قابلة للتنفيذ بعد انقضاء مهلة شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، وذلك حفاظا على استقرار المراكز القانونية³. وقد أعطى قانون البلدية بموجب المادة 61 منه الحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي في تقديم طعن إداري لمخاصمة قرار الإلغاء، كما بإمكانه رفع طعن قضائي، وذلك أمام الجهات القضائية المختصة⁴، و الهدف من هذا الأمر هو التخفيف من الرقابة الإدارية حتى تتمكن المجالس الشعبية البلدية من القيام بأنشطتها وتنفيذ برامجها المختلفة⁵.

ووجبت الإشارة من جانبنا أن المشرع قام برفع حالات البطالان بالنسبة للمداوات المتعلقة بالمجالس الشعبية الولائية، وذلك على عكس مداوات المجالس الشعبية البلدية؟ فلا وجود لأي سبب معتبرا للتمييز بينهما، ومن ثم كان من

¹ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 330.

² - المرجع نفسه، ص 331.

³ - لعربي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2012/2013، صص 216، 217.

⁴ - المادة 61 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁵ - لعربي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مرجع سابق، ص 218.

الأفضل من وجهة نظرنا أن يتم توحيد مسألة بطلان المداولات سواء بالنسبة لمداولات المجالس الشعبي الولائي أو مداولات على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

2-البطلان النسبي. يهدف البطلان النسبي إلى المحافظة على مصداقية وشفافية أعمال المجالس الشعبية المحلية، وذلك بإبعاد كل شبهة¹، ويحدث هذا البطلان في المداولات الخاصة بالمجلس الشعبي الولائي و التي يشارك أي عضو تعنيه المداولة أو كوكلاء، وهذا ما نص عليه المشرع بموجب المادة 56 من قانون الولاية 07/12 حيث نصت على أنه :

"لا يمكن 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 أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة".

كما ألزم بموجب الفقرة الثانية من هذه المادة أي عضو في المجلس الشعبي الولائي يكون في وضعية تعارض المصالح بأن يبلغ ويصرح بذلك أمام المجلس الشعبي الولائي.

أما إذا كان رئيس المجلس في حد ذاته في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية فإنه يصرح بذلك أمام المجلس الشعبي الولائي².

ولقد أعطت المادة 57 من قانون الولاية للوالي الحق في إثارة بطلان المداولة، وذلك بسبب تعارض المصالح المنصوص عليها في المادة 56 خلال فترة خمسة عشر 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي، كما أعطت الفقرة الثانية من نفس المادة هذا الحق لكل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة ضمن ذلك، وهذا في أجل 15 خمسة عشر يوما بعد إصاق المداولة، وذلك بموجب رسالة موصى عليها مقابل وصل استلام، و أعطت أيضا للوالي الحق في رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولة، لكن هذه المادة تثير إشكالا من الناحية القانونية ذلك أن المجلس الشعبي الولائي ليس بشخص معنوي، وبالتالي كيف ترفع الدعوى على هيئة لا تتمتع بالشخصية المعنوية³.

وهذه الإجراءات المنصوص عليها بموجب المادة 56 لم يكن معمولاً بها في ظل القانون 09/90 المتعلق بالولاية، حيث كانت المادة 53 من هذا القانون تعطي وزير الداخلية الحق بالفصل في الطلب الخاص بالبطلان المثار من

¹ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية : البلدية في إطار القانون 10/11، ص 197.

² - المادة 56 من قانون الولاية رقم 07/12 .

³ - المادة 57 من قانون الولاية رقم 07/12.

الوالي أو من دافع الضريبة وذلك خلال مدة شهر واحد، كما كان يحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى مجلس الدولة للمطالبة بإلغاء قرار وزير الداخلية الذي ألغى المداولة¹.

كما نص قانون البلدية الجديد رقم 10/11 على حالة البطالان النسبي للمداولات، وهي نفس الحالات المتعلقة بتعارض المصالح الخاصة بالمجلس الشعبي الولائي، وذلك بموجب المادة 60 منه، ويثبت البطالان بقرار من الوالي. كما أعطت المادة 61 رئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في الطعن الإداري بقرار الوالي يرفع تظلم أو التوجه للقضاء ومخاصمة قرار الوالي الخاص بالإلغاء².

رابعا -الحلول يعرف الحلول على أنه "قيام الإدارة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بما يقصد أو لعجز أو الإهمال أو لعدم احترام الشرعية والمصلحة العامة".

كما تم تعريفه على أنه "السلطة الاستثنائية التي يتم بموجبها تنال سلطة التقدير إلى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزاء على امتناعه رغم تنبيهه وإنذاره، وهي أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية و أشدها تأثير في واستقلالية الأشخاص العامة اللامركزية"³.

فالحلول يؤدي قيام السلطة المركزية بتسيير وإدارة الشؤون المحلية بنفسها، فهو وسيلة تمارسها السلطة المركزية، وذلك عندما تتمتع أو تتعاضد الهيئة اللامركزية، وهي وسيلة استثنائية ويترتب عن الحلول أمرين:

- أنه يؤدي إلى انتزاع حق الهيئات اللامركزية في إصدار القرار بنفسها.

- يجعل الهيئات اللامركزية تتحمل كل النتائج المترتبة عنه.

وللحلول مجموعة من الشروط:

- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بأداء ذلك العمل بموجب نص قانوني صريح.

- أن تتمتع الهيئة اللامركزية عن أداء ذلك العمل سواء برفضها القيام بتأديته أو عجزها أو إهمالها.

- أن يتم توجيه إنذار من طرف السلطة الوصية إلى الهيئات المحلية حول ضرورة القيام بالعمل الواقع على عاتقها.

- أن يتوفر النص القانوني الذي يسمح للسلطة الوصية بممارسة الحلول "لا حلول بدون نص".

- أن يتعلق الحلول بالشؤون التي تدخل في نطاق السلطة المقيدة للجماعات المحلية.

¹ - هاشمي مولاي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، مرجع سابق، ص 203.

² - المادتين 60، 61 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 207.

ومن صور الحلول هناك الإجراء المباشر حيث تقوم سلطة الوصاية بأداء العمل الذي امتنعت عن أداءه الجهة اللامركزية وذلك بعد إنذارها، أو الحلول عن طريق إرسال مندوب خاص، وذلك بأن تفوض مندوب خاص من قبلها لإدارة المرفق، وتضع تحت تصرفه كل الوسائل تملكها الجهة اللامركزية، ولهذا المندوب أن يتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتسيير المرفق¹.

وبالنسبة للولاية فإنه يمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يجلس محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير اتخاذ القرارات الملزمة قانوناً، وهذا الحلول يتناول الجانب المالي ذلك أن أوجه الحلول الأخرى تتم بفعل الرقابة الرئاسية على ممثلها داخل الولاية، وهذا ما ورد بموجب المادة 163 حيث ألزمت السلطة المكلفة بضبط الميزانية الولاية تلقائياً للنفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي، كما أنه إذا لم يصوت المجلس على الميزانية بسبب اختلال داخله بالرغم من قيام الوالي باستدعاء أعضائه في دورة استثنائية المصادقة عليها، يتخذ الوزير المكلف بالداخلية التدابير الملائمة لضبطها المادة 168، وكذلك نصت المادة 169 بإمكانية تتدخل هيئة الوصاية إذا عجز المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير الصحيحة لاستدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية².

أما بالنسبة للبلدية فإن الوالي يجلس محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم قيام الأخير بفرض الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، وذلك بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار والذي قام بتقديمه الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولقد سجل البعض بعض الملاحظات على المادة 100 ذلك أن المشرع استعمل فيها عبارة "الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن" الأمر الذي قد يوسع من مجال الرقابة بالنسبة للوالي حيث تترك له الحق في أن يقدر الإجراءات الخاصة بالمحافظة على الأمن، وبالتالي قد يتخذ هذه الأخيرة كذريعة أو حجة للحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي مما يؤثر على استقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كذلك المادة 183 من قانون البلدية رقم 10/11 أعطت الوالي الحق في الحلول محل المجلس الشعبي البلدي لضبط الميزانية، أو التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية في حالة ما قام المجلس الشعبي البلدي بالتصويت عليها غير متوازنة أو امتنع عن تسجيل النفقات الإجبارية³.

¹ - زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص ص 207، 208.

² - إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 174.

³ - ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، مرجع سابق، ص ص 308، 309.

الفصل الثاني: الديمقراطية التشاركية كأداة لتعميق الديمقراطية المحلية

بالنظر لحجم التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة التي تشهدها المجتمعات، وما تفرضه من ضرورة مواكبتها ومسايرتها، وذلك في ظل الفشل الواضح لمبدأ التمثيل، وعدم قدرته على الاستجابة لمتطلبات المواطنين وانشغالهم المختلفة، الأمر الذي أدى إلى خلق هوة كبيرة بين المواطنين المحليين وممثليهم في المجالس المحلية المنتخبة، كما فرض ضرورة البحث عن حلول لسد هذا الفراغ، وذلك من خلال خلق آليات أو وسائل تهدف إلى تحسين العلاقة بين المواطنين وممثليهم بما ينعكس إيجاباً على القرارات المتخذة في إطار تسيير الشؤون المحلية، ومن بين أبرز هذه الآليات نجد المقاربة التشاركية كوسيلة ديمقراطية تهدف للوصول إلى هذا الغرض، وإلى الحد من المساوئ التي خلفتها الديمقراطية التمثيلية، وبذلك لم يعد دور المواطن مقتصرًا على عملية التصويت أو انتخاب ممثليه بل تعدى ذلك إلى عملية المشاركة والمساهمة في صنع القرار، بما يؤدي إلى ضمان الشفافية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة، وتعزيز الديمقراطية على المستوى المحلي.

وهذا النوع من الديمقراطية يوجد في الدول التي تأخذ بالتعددية السياسية وبنظام اللامركزية الإدارية، باعتباره أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، إذ يحتل المواطن في هذه الدول مكانة متميزة في جميع العمليات الاجتماعية تمكنه من المشاركة في القضايا والمسائل الهامة، سواء كان ذلك على المستوى المحلي أو على المستوى المركزي¹.

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية سبقة إلى هذه تبني هذه المقاربة أو هذا النوع من الديمقراطية، حيث قام اليسار الأمريكي ممثلاً في الحزب الاجتماعي الأمريكي في ستينيات القرن الماضي بالدعوة إلى ضرورة القيام بوضع إصلاحات في النظام الديمقراطي في الولايات المتحدة الأمريكية، لا سيما بعد سيطرة بعض القوى على العملية الديمقراطية، وبالتالي تمكنها من التحكم في اتخاذ القرار بعيداً عن الإرادة الحقيقية للمواطنين الأمريكيين، وذلك من خلال إيجاد أطر وأشكال جديدة للمشاركة السياسية، دون إهمال العملية الانتخابية، وما تقرره أو تفرزه من نتائج².

وفي نفس الإطار تنامت الدعوات إلى الأخذ بالديمقراطية التشاركية وضرورة إعطائها المكانة اللازمة، حيث انعقد مؤتمر الاتحاد الأوروبي حول الديمقراطية التشاركية ببلجيكا بتاريخ 8 و 9 مارس 2004، وقد تم التأكيد من

¹ - محمد حشمون، الديمقراطية المحلية والتنمية، نموذج المجالس المحلية في الجزائر، مجلة الأحياء، المجلد 12، العدد الرابع عشر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010، ص 410.

² - أحمد أمين فورار، الديمقراطية التشاركية وأدواتها الرقمية، نظرية وتطبيقات عملية، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 08، العدد 12، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، جوان 2018، ص 308.

طرف المشاركين في هذا المؤتمر على أن حل الأزمة الأوروبية يكمن في الأخذ بالديمقراطية التشاركية، كون أنها تعد قيمة مضافة لدول الاتحاد، وأنه يجب على الديمقراطية التشاركية أن تضخ دما جديدا للديمقراطية حتى تكمل بذلك الديمقراطية التمثيلية، وتنمي التعاون مع باقي الشركاء الاجتماعيين، والأخذ بهذه الفكرة في الحياة السياسية إنما هو تعبير عن الطابع المتطور لفكرة الديمقراطية، حيث يرى الفقيه ديوى أن الديمقراطية ليست بعدالة مطلقة، و اعتبر الكمال الديمقراطي هو ذلك المثل الأعلى والمنهج أو الأداة التي ستمكن العدالة من الانبعاث دون انقطاع عبر تصحيح الاختلالات ومواطن القصور التي تترتب عن العملية الديمقراطية، ولا يمكن أن يحدث هذا الانبعاث دون مشاركة كبيرة ومتزايدة لعموم المواطنين والمجتمع المدني باعتبارهم الأكثر ارتباطا بشؤونهم والأكثر معرفة بها، وهم الأجدر بإيجاد حلول لها¹.

ولتسليط الضوء أكثر على الدور الذي تلعبه الديمقراطية التشاركية في بناء وتعزيز الديمقراطية المحلية سوف نتناول ماهية الديمقراطية التشاركية وآليات تفعيلها (المبحث الأول)، ثم نتطرق لمختلف فواعلها، وكذا عقباؤها، وسبل تعزيزها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ماهية الديمقراطية التشاركية و آليات تفعيلها.

لقد ظهرت فكرة الديمقراطية التشاركية نتيجة لما خلفته تطبيقات الديمقراطية التمثيلية من آثار سلبية، حيث لم تعد هذه الأخيرة تواكب المتطلبات والمتغيرات الكبيرة والمختلفة التي تشهدها المجتمعات، وبذلك أثبتت قصورها الأمر الذي استدعى ضرورة البحث عن آليات لإصلاح هذه المعضلات أو العقبات، وذلك من خلال توسيع فكرة الديمقراطية، وعدم قصرها على عملية الانتخابات وصناديق الاقتراع، بل امتد الأمر إلى المشاركة والمساهمة الفعالة في صنع القرار، أو ما يسمى بالديمقراطية التشاركية.

وسوف نتناول في إطار هذا المبحث مفهوم الديمقراطية التشاركية (المطلب الأول)، ثم نتطرق إلى مختلف آليات تجسيدها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الديمقراطية التشاركية

يعتبر البعض أن الديمقراطية التشاركية من أرقى صور الديمقراطية بمختلف أنواعها، ذلك أن تجعل الفرد في أعلى سلم اهتماماتها، وهذا الأمر ناتج تنامي المطالب باحترام بحقوق الإنسان، وصدور القوانين المتعلقة بهذا

¹ - باديس بن حدة، آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 06، العدد العاشر، جامعة باتنة 1، جانفي 2017، صص 284، 285.

الشأن، ومن ضمن هذه من الحقوق حق الفرد في المشاركة¹، فما هو المقصود بالديمقراطية التشاركية (الفرع الأول)، وماهي أسباب ظهورها وأهدافها (الفرع الثاني)، وماهي مظاهر تجسيدها في الدساتير والقوانين الجزائرية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الديمقراطية التشاركية.

تعتبر المشاركة من الحقوق الأصلية التي نصت عليها المواثيق الدولية والإقليمية، ولا تزال المشاركة من حيث كونها فكرة وكيفية تطبيقها، ومدى تجسيدها محل اهتمام كبير ومتزايد من طرف الباحثين في هذا المجال بغية التحديد الدقيق للجوانب التي تحكمها وتنظمها، ولتحديد المقصود بالديمقراطية التشاركية نتناول التعريف اللغوي لها (أولا)، ثم نقوم بتحديد معناها الاصطلاحي (ثانيا).

أولا: التعريف اللغوي.

مصطلح المشاركة مأخوذ من فعل شارك يشارك مشاركة بمعنى ساهم واقتسم ببذل مجهود وتقديم المساعدة لإنجاز عمل ما، وهذا يدل على أن المشاركة فعل طوعي يقوم به الأفراد أو الجماعات، والذي يعبر عن علو درجات الاستعداد وأيضا الموافقة على تحمل التبعات وأعباء إنجاز عمل معين، وأيضا المضي فيه استجابة لحاجة أو خدمة لمنفعة، وهو يظهر أيضا معاني التكافل والتعاقد وروح التعاون بين أجزاء المكون الاجتماعي الواحد².

ثانيا: التعريف الاصطلاحي.

لقد تعرض الفقه لفكرة الديمقراطية التشاركية ووضع لها العديد من التعريفات، والبعض منهم قام بتعريف المشاركة، في حين أن البعض الآخر قام بتناول مفهوم الديمقراطية التشاركية، فلقد أشار أرسطو في مؤلفه "السياسة" إلى فكرة المشاركة وجعلها الصفة الحقيقية للمواطن، و أكد على ضرورة أن تكون العلامة أو الميزة التي تميزه حقيقة، وأن لا يقتصر دوره الاقتراع كحق من حقوقه، بل ينبغي أن يساهم في ممارسة السلطة العامة في بلده، ولا يكون الفرد متمتعاً بصفة المواطنة من خلال إقامته فقط بهذا البلد، بل من خلال مشاركته بالمساواة مع

¹ - الهادي دوش، آليات تطبيق الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 21، العدد 01، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021، ص 228.

² - قصير أمال، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، الجزائر، 2020/2019، ص 113، 114.

غيره في تلك الوظائف، والمهام التي تظهر عبرها السلطة العامة كاملة، بحيث أن مشاركة المواطن في الشؤون المحلية الإدارية للجماعات الإقليمية تعد أول المراحل وبداية لمشاركة الفرد في المجتمع¹.

وقد عرفها يحيى البوافي على أنها: "عرض مؤسساتي للمشاركة، موجه للمواطنين يركز على إشراكهم بطريقة غير مباشرة في مناقشة الاختيارات الجماعية، تستهدف ضمان رقابة فعالة للمواطن، وصيانة مشاركته في اتخاذ القرار ضمن المجالات التي تعنيه مباشرة، وتمس حياته اليومية عبر ترسانة من الإجراءات العملية"².

كما عرفها الدكتور صالح زيانبي بأنها: "مفهوم مرتبط بالمجتمع المفتوح الديمقراطي، الذي هو مكون أساسي من مكونات التنمية البشرية يسعى من أجل تحقيقها برنامج الأمم المتحدة الانمائي، إنها تعني بشكل مبسط أن يكون للمواطنين دوراً ورأياً في صناعة القرارات التي تؤثر في حياتهم، سواء بشكل مباشر، أو من خلال مؤسسات شرعية وبسيطة تمثل مصالحهم، ويقوم هذا النوع من المشاركة الواسعة على حرية التنظيم وحرية التعبير، وأيضاً على قدرات المشاركة البناءة"³.

وتم تعريفها أيضاً على أنها "مجموعة الإجراءات والأدوات والأجهزة التي تعزز المشاركة المباشرة للمواطنين في تسيير الشؤون العامة" ويرى البعض الآخر أن الديمقراطية التشاركية تتلخص في جميع الأجهزة والإجراءات التي تسمح بزيادة مشاركة المواطنين في صنع القرار، وبأنه قد تم بناءها على عيوب الديمقراطية التمثيلية والتي حدود في إشراك المواطنين في صنع القرار والتنفيذ والرقابة⁴.

ويعرفها البعض بأنها: "مشاركة المواطنين في القرارات والسياسات التي لها تأثير مباشر على حياتهم بدل الاعتماد الكلي في هذه القضايا على الأعضاء المنتخبين، وبالتالي فإن هذه المشاركة من جانب المواطنين تتسم بالتفاعل المباشر والنشط، وتتم في إطار مجتمعات صغيرة بحيث تكون فرص التواصل بين الجماهير أكبر"⁵.

وعرفها البعض الآخر على أنها: "نموذج سياسي يستهدف توزيع الخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي في اتخاذ القرار السياسي، حتى لا ينحصر دوره فقط في التصويت والترشح والولوج في المجالس المنتخبة

¹ - خليفى وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 198، 199.

² - باديس بن حدة، دور الديمقراطية التشاركية في تطوير تسيير الجماعات المحلية : دراسة في المفهوم والآليات، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 10، العدد 13، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، المجلد 10، العدد 13، ص 145.

³ - خليفى وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 199، 200.

⁴ - Zerarka aissa et Ouldamar Tayeb، le droit au développement et sa Relation avec Le principe de La Démocratie Participative، Revue la voix du droit، Volume 07، Numéro 02، Université De djilali Bounaama Khemis Miliana، Algérie، Novembre 2020، p555.

⁵ - مولود عقوبي، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، مجلة القانون، المجلد 05، العدد 06، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة، غليزان، الجزائر، جوان 2016، ص 204.

محليا ووطنيا ليشمل الحق في الإخبار والاستشارة وفي وضع وتتبع وتقييم السياسات العمومية"، كما يعرفها البعض الآخر على أنها: "نموذج بديل عن الديمقراطية التمثيلية يستهدف تعزيز دور المواطنين في اتخاذ القرار السياسي والاقتصادي وتمديد حدود حق المواطنين في هيكلة مؤسسات الدولة"¹.

ويراها بعض المفكرين على أنها: "تلك العملية التي تعتمد على المشاركة الواسعة للمواطنين في توجيه وإدارة النظام السياسي، وهي كذلك حق المواطنين في النظم الديمقراطية في المشاركة في صناعة القرارات التي يقدمها نوابهم، والتي تكون على صلة مباشرة بحياة المواطنين"².

كما يقول البعض بأنها: "منهجية عمل مرتبطة بتدبير الشأن العام المحلي، ومسلسل تواصل يمكن الأفراد المعنية من التعبير عن احتياجاتهم، وتحديد أهدافهم، وإقرار التزاماتهم ومسؤولياتهم، ويؤدي إلى اتخاذ قرارات مشتركة تجسد آراء وتطلعات ومطالب الأطراف المعنية، كما أنها تعتبر وسيلة أو أداة تمكن المواطنين من التحمل المباشر لمسؤولية مصالحهم، وممارسة رقابة دائمة على ممثليهم الذين تم انتخابهم".

وعرفها آخرون على أنها: "شكل من أشكال التدبير المشترك للشأن العام المحلي يتأسس على تقوية مشاركة السكان في اتخاذ القرار السياسي، أي عندما يتم استدعاء الأفراد للقيام باستشارات كبرى تم مشاريع محلية أو قرارات عمومية تعنيهم بشكل مباشر مع التحمل الجماعي للمسؤولية المترتبة عن ذلك، كما أنها تعزز دور المواطن في ممارسة كفاءة الذاتية في مجتمعه المحلي"³.

وقد عرفها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في تقرير حول التنمية البشرية سنة 2013 على أنها: "تأتي مسارات التنمية البشرية على الصعيد الوطني بالنتائج المنشودة، ولن تتحقق الاستدامة ما لم يشارك الأفراد مشاركة حقيقية في الأحداث والإجراءات التي تؤثر في حياتهم، ويجب أن تكون للأفراد القدرة على توجيه عملية صنع السياسة العامة، والتأثير على نتائجها"، بالتالي فمشاركة المواطنين هي لازمة وضرورية، ولا تقف فقط عند المناسبات لأن الاحتجاجات تندلع عندما يشعر المواطنون أنهم مستبعدون عن دائرة التأثير السياسي، وعندما يشعرون أيضا بأنه لم يعد لديهم ما يخسرونه إذا دخلوا في هذه الحركات في ظل تدهور الحالة الاقتصادية، وقد

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2016/2017، ص 37.

² - مولود عقوي، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، مرجع سابق، ص 204.

³ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 38.

جاء في إطار تقرير التنمية البشرية لسنة 2002 بأن الديمقراطية التشاركية هي إعلاء صوت الناس الذي يتطلب تقوية مؤسسات الحكم المحلي، وتحجير منظمات المجتمع المدني، وتشجيع إعلام حر ومسؤول اجتماعياً¹. وفي سبيل تعزيز الديمقراطية التشاركية طالبت الدول المنخرطة في الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بموجب القرار رقم 96/55 تحت عنوان "تعزيز الديمقراطية وتوطيدها"، بضرورة تشجيع التعددية، وحماية واحترام جميع حقوق الانسان وسيادة القانون، وضرورة إقامة نظام انتخابي يكفل حرية حقيقية للتعبير من طرف الشعوب، وتحسين الإطار القانوني والآليات اللازمة لتمكين جميع أعضاء المجتمع المدني من المشاركة في تعزيز الديمقراطية بواسطة الحكم الصالح أو الراشد وتعزيز الديمقراطية عن طريق تحقيق التنمية المستدامة، وتدعيم التضامن الاجتماعي.

كما جاء في إعلان الأمم المتحدة في عام 2005 ضرورة إنشاء صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية UNDEF، ويؤكد هذا الإعلان ضرورة الأخذ بالديمقراطية التشاركية بقوله: "إننا نؤكد مجدداً إن الديمقراطية قيمة عالمية تستند إلى إرادة الشعوب المعبر عنها بجرية في تحديد النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخاصة بها، ومشاركتها الكاملة في جميع نواحي حياتها... ونشدد على أن الديمقراطية والتنمية واحترام جميع حقوق الإنسان و الحريات الأساسية أمور مترابطة ومتآزرة"². وتتميز الديمقراطية التشاركية بجملة من الخصائص :

- تتبنى الديمقراطية التشاركية مفهوم الديمقراطية من الأسفل ، بحيث تهدف إلى مشاركة المواطن في صناعة القرار الذي سوف يتأثر به³.

- تتميز الديمقراطية كذلك بالتفاعل المباشر بين المواطنين وممثلهم وبين المواطنين ومشاكلهم، وذلك بغية الوصول إلى حلول بناءة لتلك المشاكل والصعوبات المحلية⁴.

- الديمقراطية التشاركية طرحت لأجل أن تكون مكملة للديمقراطية التمثيلية، ولم يتم طرحها كبديل عنها.

¹ - قاضي خير الدين، الديمقراطية التشاركية وتفعيل الحوكمة المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران2، الجزائر، 2018 / 2019، ص 20.

² - سعيدة كحال، الديمقراطية التشاركية والتنمية الإنسانية المستدامة - دراسة حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه، جامعة صالح بونيندر، قسنطينة3، الجزائر، 2016 / 2017، ص.ص 161، 162.

³ - خليفى وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 201.

⁴ - غالم عبدالله ورداس مسعودة، فواعل تسيير الإدارة المحلية في ظل الديمقراطية التشاركية مجلة الناقد للدراسات، المجلد3، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، أفريل 2019، ص59.

- تلعب المجالس المحلية دورا كبيرا في تنفيذ الديمقراطية التشاركية.
- المشاركة في بناء المناقشات المفتوحة لمعالجة القرارات على مستوى النطاق المحلي عبر استعراض جملة من المقترحات البناءة من خلال التنظيم الديمقراطي والاستشاري¹.

الفرع الثاني: أسباب ظهورها و أهدافها.

في السابق لم تكن هناك ما يعرف حاليا بالديمقراطية التشاركية، لكن أمام المخلفات والمعضلات التي تركتها الديمقراطية التمثيلية تم التأسيس لهذه الوسيلة، وذلك بهدف إصلاح الخلل وسد النقص التي عجزت عن تحقيقه ديمقراطية التمثيل، وللتعمق أكثر في هذا الجانب سوف نتطرق لمختلف الأسباب التي أدت إلى بروز الديمقراطية التشاركية (أولا)، ثم نتطرق إلى الأهداف المتوخاة من تطبيقها (ثانيا).

أولا: أسباب ظهورها.

لقد أسهمت مجموعة من العوامل في ظهور وبروز الديمقراطية التشاركية، وتتمثل هذه الأسباب في مشكلة الديمقراطية، والمصادرة الانتخابية، والمصادرة التيقنوقراطية، وأزمة المشاركة السياسية.

1 - مشكلة الديمقراطية: يقول الكاتب أغناس رامونيه: "تم الإعلان عن نهاية التاريخ، ولم يعد هناك ما يحول دون أن تتحقق دول العالم الميزتين الحسنتين وهما: اقتصاد السوق الحر، وحكم التمثيل الديمقراطي، ولكن تلك الأهداف تحولت إلى حتميات لا تقبل الجدل حولها، ومن مشكلات التعامل مع الديمقراطية اختزالها في أحد جوانبها²، مثل الانتخابات فهي آلية من الآليات الأساسية للديمقراطية، وعلاقتها ببعضها البعض علاقة متلازمة، ووثيقة، ولا يتحقق كل منهما إلا بدعم الآخر، فلا يمكن فصل المبدأ الديمقراطي عن الانتخابات كوسيلة للتعبير عن إرادة المجتمع، وكذا إسناد السلطة الشرعية، فالديمقراطية هي منظومة متكاملة، فهي محور اهتمام السياسيين

¹ - خليف وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 202 .

² - حرحوز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر لدراسة حالة ولاية المسيلة، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2019/2020، ص 30 .

والقانونين والاقتصاديين... إلخ، كما أن الديمقراطية هي ممارسة يومية وجب أن تتوفر على مجموعة من الشروط، حتى تكون فعالة بما يضمن تحقيق الحرية والعدالة والمشاركة المجتمعية في اتخاذ القرارات السياسية فالديمقراطية تسعى إلى تحقيق ما يسمى بالمواطنة¹.

إن المواطنة تعتبر الرابط الاجتماعي والسياسي بين الفرد ودولته، التي تمكنه من مباشرة التزاماته وحياته المختلفة، ولا يتم الاكتفاء بالقواعد القانونية لإقامة علاقة المواطنة، بل أيضا من خلال عمليات فعلية يقوم بممارستها المواطنون، ويلاحظ البعض بأن المواطنة في إطار الديمقراطية التمثيلية يتم ممارستها بشكل سلمي، وذلك من خلال القبول بالقواعد والوفاء بالالتزامات والمشاركة في العملية السياسية من خلال عملية التصويت، وهذا خلافا لما تذهب إليه وتعتمد عليه المواطنة في إطار الديمقراطية التشاركية، إذ تعتمد على العمل بشكل نشيط بالنسبة للمواطنين، بحيث يكون لهم فضاء يعبرون فيه عن آرائهم وتصوراتهم بخصوص القرارات الخاصة بالسياسة المحلية، كما أن التزام المواطن أمر بالغ الأهمية في إطار الديمقراطية التشاركية، ويرتبط هذا الالتزام بالواقع السياسي وكذلك بالدوافع الشخصية، ويمكن للمواطنين أن يقوموا بالمشاركة في إطار منظم، أو ما يعرف بالمجتمع المدني للدفاع عن مصالحهم².

ومن الأسباب التي ساهمت في أزمة الديمقراطية التمثيلية فقدان ثقة بين الناخبين وممثلهم في المجالس المنتخبة، وعدم وجود علاقة متينة بينهم، ويرى في هذا الإطار الأستاذ الأمين شريط بأن هناك إجماع سواء في الوسط العلمي أو السياسي على أن الديمقراطية التمثيلية تعيش أزمة عميقة بدأت منذ عقد الستينيات من القرن الماضي، وأن ثمة العديد من المساوئ والنقائص التي شهدتها الديمقراطية التمثيلية في العقود الأخيرة، يضاف إلى

¹ - حرحوز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر لدراسة حالة ولاية المسيلة، مرجع سابق، ص 31 .
² - بختي بوبكر، تحديات تفعيل الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 05، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، المجلد 05، العدد 01، 2020، ص 72.

ذلك وجود مجموعة من العوامل الخارجية، والتي أسهمت في تنامي فقدان الثقة بين المواطنين وممثليهم، الأمر الذي انعكس بالسلب على الدور النيابي للمجالس المنتخبة¹.

2- المصادر الانتخابية: من المعروف أن الانتخابات تمثل وسيلة بالنسبة للمواطنين لاختيار ممثليهم، وكذا تفويض السلطة إليهم، وهذا الدور تشوبه بعض العوائق منها أن الممثلين في حقيقة الأمر ليسوا منتخبتين من طرف المواطنين ولكن معينين، ذلك أن المواطن لا يختار بأتم معنى الكلمة نائبه أو ممثليه إنما يقتصر دوره على وضع ورقة التصويت، ويعبر فيها عن اختيار شخص أو مجموعة من الأشخاص تم وضعهم في قائمة معينة، وهو قد لا يعرف الجهة التي وضعت أولئك الأشخاص الذين صوت عليهم أصلا، حيث يتم وضعهم من جهة غير منتخبة.

كما يرى العديد من الباحثين أن المنظومة السياسية أصبحت تشكل طبقة نبلأ سياسيين تقوم بتعيين بعضها من بعض وتنجح بعضها ببعض، وبالتالي هي تقوم بإنتاج نفسها بنفسها².

وقلة نسبة المشاركة في التصويت تشكل دلالة على مدى القطيعة والهوة الكبيرة بين المواطنين وممثليهم، وأن الانتخابات لم تعد كافية لوحدها لتحقيق تطلعاتهم وانشغالهم المختلفة.

ولقد سبق وأن أشار إلى هذه الجزئية الفيلسوف جون لوك، حيث تحدث عن قصور الديمقراطية التمثيلية، حينما اعتبر أنه لا أحد يستطيع أن يضفي الشرعية الديمقراطية على سلطة سياسية إلا المواطنين، ولا يكفي لهؤلاء التعبير عن اختياراتهم وآرائهم عبر التصويت لفائدة ممثلين، وأنه يجب أن تكون لهم القدرة على مراقبة نشاط الممثلين، كما يرى جون جاك روسو أن ما ذهب إليه الانجليز من خلال اتباعهم لنموذجهم التمثيلي، وذلك بتخليهم عن حرية المشاركة السياسية عبر اكتفائهم بالتصويت فقط، حيث يقول "يعتقد الشعب الإنجليزي أنه حر فهو مخطئ كثيرا، فهو ليس حرا إلا فترة انتخاب أعضاء البرلمان فما إن ينتخب حتى يصير عبدا"، ويرى أن الديمقراطية التمثيلية قد مكنت الأقليات من السيطرة على المجالات العامة، في حين حل التهميش بالأغلبية، وأصبحوا لا يتحكمون في خيارات الوسط الاجتماعي³.

3- المصادر التيقنوقراطية: يرى موريس دوفريجي أن السلطة السياسية في الدولة قد بدأت تتحول بشكل تدريجي من السياسيين إلى التيقنوقراطيين "أصحاب الاختصاص الفني"، ويرى أن السياسيين لم يعودوا قادرين

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص ص 47، 48.

² - المرجع نفسه، ص ص 48، 49.

³ - رحمان جهاد وعزوي بن عزوز، الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر واقع وأفاق، مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية، المجلد 03، العدد التاسع، جامعة زيان بن عاشور، الحلقة، الجزائر، مارس 2018، ص 226.

على ممارسة نشاطهم نظرا للتحويلات الكبيرة التي تعرفها مختلف مناحي الحياة وانتشار التكنولوجيا، وهو الأمر الذي سبب أزمة بالنسبة لنظام التمثيل، حيث تحولت المجالس المنتخبة إلى مجرد غرف تسجيل لقرارات أجهزة تيقتوقراطية غير منتخبة، وأدى هذا الأمر إلى إلغاء وتجاوز مبدأ الفصل بين السلطات، كون أن الحكومة أصبحت تتبنى نهج وأفكار وقرارات التيقنوقراطيين، وتقوم بعملية صياغتها، وتقديمها للبرلمان للمصادقة عليها¹.

لقد أدت هذه العوامل والمتغيرات إلى أن أصبح ممثلي الشعب، ومسؤولي السلطة السياسية مجرد شكل خارجي فقط كون أن مهامهم الأصلية قد تم مصادرتها، وهذا ما انعكس على قضية الديمقراطية، وعلى رغبة وطموحات الشعب.

كما أن أزمة النظام النيابي أو التمثيلي لم تعد مطروحة على مستوى البرلمان فقط، بل امتدت إلى المستوى المحلي، وهذا من خلال:

- وجود نوع من الالتباس والتداخل بين صلاحيات الهيئة التنفيذية مع الجهاز التداولي، مما أدى إلى تركيز وحصر السلطة في يد رئيس البلدية.

- خضوع رئيس البلدية والمجلس المنتخب إلى رقابة وتعليمات الجهات الوصية بشكل كبير، الأمر الذي أدى إلى إلغاء استقلال البلدية.

- عدم وجود رقابة شعبية على أعمال وأنشطة الجماعات المحلية، ناهيك عن ضعف المعارضة داخل هيئات هذه الجماعات.

- انعدام النقاش والحوار بين المواطن والمنتخبين، الأمر الذي أدى إلى انعدام الثقة بينهما².

والأكيد أن هذه العوامل كان لها التأثير البالغ على الديمقراطية التمثيلية، فمصادره سلطات واختصاصات الجماعات المحلية، والغموض والتداخل في صلاحيات هذه الجهات المنتخبة له انعكاسات وآثار مباشرة على مسألة الديمقراطية، والتمثيل الحقيقي للمواطنين.

4- أزمة المشاركة السياسية:

تلعب المشاركة السياسية دورا هاما في بناء الديمقراطية، كما أنها تعتبر مؤشر حقيقي من بين المؤشرات التي توضح مدى تفاعل الجماهير مع القضايا الوطنية والمحلية، بالإضافة إلى أنها تساهم في وضع السياسات العامة

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 49.

² - المرجع نفسه، ص ص 49، 50.

والقرارات الضرورية في مختلف مجالات التنمية، وتظهر من خلال الجهود التطوعية ذات الطبيعة السياسية والاجتماعية بهدف التأثير على المسار العام للمجتمع¹.

وتلعب مسألة التفاعل مع القضايا المختلفة التي تهم شؤون المواطنين دورا بالغ الأهمية، حيث أنها تقوم برسم وتوضيح معالم ومدى وجود الانسجام بين ما يتم وصفه وتسطيره من برامج، وبين ما يريده الرأي العام بما يعود بالأثر الإيجابي على رسم السياسات العامة، فتكون بذلك سياسات رشيدة تراعي المتطلبات الأساسية للمواطنين والمصلحة العامة.

وتتخذ المشاركة العامة مجموعة من الصور أو المستويات، فالمستوى الأول يشمل من لهم ثلاثة شروط من أصل ستة، العضوية أو الانخراط في منظمة سياسية، والتبرع لمنظمة أو مرشح، وحضور الاجتماعات بشكل متكرر، والمشاركة في الحملات الانتخابية، وتوجيه رسائل بشأن قضايا سياسية للمجلس النيابي ولذوي المناصب السياسية أو للصحافة، والحديث مع الأشخاص في السياسة².

أما المستوى الثاني فيتمثل في الذين يوجد لديهم اهتمام بالنشاط السياسي، والذين يقومون بالتصويت في الانتخابات، ويتابعون بشكل عام ما يحدث في الساحة السياسية³.

في حين أن المستوى الثالث فهم الممتنعون والذين لا يعيرون أي اهتمام للأنشطة السياسية و يسمون بالامبالون. ولقد قام مجموعة من الباحثين "فيربا verba، وناي nie وكيم kim" بوضع نماذج ومستويات المشاركة، وذلك في دراستهم بعنوان participation and political equality وذلك عام 1978 بصورة دقيقة وقسموا الهيئة الخاصة للبحث إلى ستة مجموعات:

- 1- السليبيون كلية : يمثلون نسبة 22%، وهؤلاء لا يهتمون نهائيا بالقضايا السياسية.
- 2- من يقومون فقط بعملية التصويت على الانتخابات، وتمثل نسبتهم 21%.
- 3- المحليون، وهم الأشخاص الذين يهتمون بالقضايا المحلية، ونسبتهم تقدر ب 20% .
- 4- محدودي الأفق وهم أصحاب المصلحة الخاصة، ويمثلون نسبة 04%.
- 5- المشاركون في الحملات السياسية فقط بنسبة 15%.

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 51، 52.

² - المرجع نفسه، ص 53.

³ - المرجع نفسه، ص 53.

6- المشاركون الفعالون، وهم الذين يشاركون ويساهمون في العديد من المجالات السياسية، وتقدر نسبتهم ب 18%¹.

أما المستوى الرابع فهم المتطرفون سياسيا، و هم الذي يعملون خارج الضوابط القانونية، ويقومون باستخدام صور من المشاركة تتميز بالعنف².

وعن مظاهر المشاركة السياسية، فلقد لخصها الدكتور إبراهيم براش فيما يلي:

- مشاركة مؤسساتية "مشاركة رسمية" وتتم هذه المشاركة عن طريق المؤسسات الرسمية للدولة، وهي بذلك تشمل القادة والمسؤولين السياسيين الذين يقومون بوظيفتهم السياسية مثل "رئيس الدولة، والوزراء، والبرلمانيين، والأعوان التنفيذيين المسؤولين عن وسائل الإعلام، وهناك مشاركة منظمة وتتم هذه الأخيرة في إطار مؤسسات أو تنظيمات قائمة، وهي الأجهزة التي تقوم بمهمة إحصاء المطالب الفردية المختلفة وتحويلها إلى خيارات سياسية في إطار برامج محددة، كالأحزاب السياسية والنقابات وجماعات الضغط، وهناك مشاركة مستقلة و تتمثل في مشاركة المواطن بشكل فردي بحكم تمتعه بحرية مطلقة في تحديد نوع مشاركته و كذلك درجتها³.

كما يقسم البعض الآخر من الباحثين المشاركة السياسية إلى نمطين:

النمط الأول: ويتمثل ذلك في مجموع النشاطات الكلاسيكية، والتي تتمثل في عملية التصويت و متابعة الأمور السياسية، والدخول في مناقشات ذات طابع سياسي مع الغير، وكذا حضور الندوات والمؤتمرات العامة، وأيضا المساهمة والمشاركة في الحملات الانتخابية سواء بالدعاية أو بالمال، وتقلد المناصب السياسية والترشح للمناصب العامة، والدخول في العمل الحزبي.

أما النمط الثاني فيتمثل في الأنشطة الحديثة، كعمليات التظاهر والإضراب، وغير ذلك من الأعمال.

وقد قام الفقيه أولسن بوضع ستة أبعاد للمشاركة وهي:

- المشاركة المعرفية : والمتمثلة في اكتساب المعلومات الحديثة أو رفض معلومات سابقة، بالإضافة إلى صناعة آراء وأفكار جديدة حول المشاكل والقضايا.

- المشاركة التعبيرية وقسمها إلى مستويات :

¹ - حريزي زكرياء، المشاركة السياسية للمرأة العربية ودورها في محاولة تكريس الديمقراطية التشاركية - الجزائر نموذجا، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010 / 2011، ص 20.

² - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 53.

³ - بن قفة سعاد، المشاركة السياسية في الجزائر آليات التقنين الأسري نموذجا: (1962-2005)، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011 / 2012، ص 91.

- المستوى الذاتي من خلال درجة ومدى الاهتمام بالمسائل السياسية.
 - المستوى الشخصي من خلال درجة ومدى مناقشة السياسة مع الغير.
 - المشاركة الانتخابية وذلك من خلال القيام بالتسجيل في الجداول الخاصة بالناخبين، والقيام بالتصويت الفعلي في العمليات الانتخابية.
 - المشاركة عبر المنظمات، وذلك من خلال ممارستها عبر الجمعيات التطوعية أو المنظمات ذات الطابع السياسي بخلاف الأحزاب السياسية.
 - المشاركة الحزبية وذلك من خلال الدخول ضمن حزب سياسي.
 - المشاركة الحكومية وذلك بالتفاعل أو الدخول في إطار الحكومة سواء على المستوى المركزي أو المحلي¹.
- و قد أدت مشكلة انخفاض نسب المشاركة من طرف المواطنين في الحياة السياسية بسبب لجوء الصفوة إلى وضع معوقات أمام المنادين إلى تفعيل المشاركة، بالإضافة إلى انتشار عوامل أخرى كالفقر والجهل في صفوف الشعب إلى إضعاف المشاركة السياسية، حيث أصبحت هذه الأخيرة عبارة عن أزمة من أزمات التنمية السياسية، وذلك عندما تنادي جماعة جديدة بضرورة القيام بإشراكها في الحكم، بالإضافة إلى أنها تمثل أزمة شرعية بالنسبة للجماعات التي تدير مقاليد الحكم ، ومن بين أهم مظاهر هذه الأزمة نجد:
- غياب وسائل الإعلام التي تشتغل بجمادية وموضوعية، حيث تحتكر السلطات الحاكمة وسائل الإعلام.
 - احتكار فئة قليلة من المجتمع لقضايا التنمية.
 - وجود تباين كبير بين المبادئ الفكرية والنصوص القانونية مع الممارسات التي تقوم بها السلطة السياسية، و التي أنتجت ما يعرف بظاهرة الفساد السياسي والإداري.
 - عدم رغبة الفئات الشبانية في الولوج والانضمام للأحزاب السياسية².

ثانيا: أهداف الديمقراطية التشاركية.

للمشاركة الديمقراطية أهداف كثيرة ومتنوعة، وهي على العموم أهداف ترمي إلى بيئة سليمة تضمن التكفل برغبات وانشغالات المواطنين المختلفة في كنف دولة تحترم فيها حريات وحقوق مواطنيها، وتتمثل هذه الأهداف فيما يلي:

¹ -بن قفة سعاد، المشاركة السياسية في الجزائر آليات التقنين الأسري نموذجاً: (1962-2005)، مرجع سابق، ص ص 92، 93.

² - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص ص 54، 55.

1- أهداف وظيفية: انطلاقاً من المبدأ القائل: إدارة أفضل هي إدارة أقرب، فهي تسعى لتحسين عملية التسيير الإداري للشؤون الإقليمية، وذلك بتحسين طرق وكيفيات اتخاذ القرارات، واتخاذ تدابير وقائية لنشوب النزاعات، والعمل على تقديم الحلول بشكل بناء¹.

2- تجديد العلاقات الاجتماعية: وترمي إلى إعادة بعث العلاقة بين المنتخبين والمواطنين، وهذا من خلال تنشيط الأحياء والقرى والمشاركة، حتى يتم تكوين مواطنين حقيقيين، كما أنها ترسخ فكرة الحوار والنقاش العام، وتسهل دخول بعض فئات المجتمع في الشأن السياسي، إضافة إلى أنها تساهم في توسيع الوعاء الانتخابي². ويمكن القول أن الوعي الشعبي بضرورة ولوج عالم السياسة من مختلف أبوابه وإمامه بكيفية إدارة الشأن المحلي سوف يكون له أثر على كيفية تسيير المنتخبين للشؤون العامة من خلال مشاركتهم في وضع القرارات، وستقوي عامل الثقة بين المواطن وممثليه الأمر الذي ينعكس إيجاباً من خلال صدور قرارات تراعي المصلحة العامة للمواطن.

كما ترسخ الديمقراطية التشاركية فكرة العدالة الاجتماعية حيث تسمح للمواطن بالتقرب من السلطات، وتمكينه من المعلومة، كما تساهم في خلق الاهتمام بالانشغالات الخاصة بالطبقات الضعيفة³.

وتلعب التنشئة الاجتماعية سواء على مستوى الأسرة أو المدرسة الدور الكبير في تجسيد القيم الخاصة بالمشاركة و قيم الحوار، وعدم الخضوع، و قيم الثقافة السياسية، وذلك عن طريق تبني هذه المؤسسات الاجتماعية أسلوب الحوار و المناقشة، و احترام الرأي الآخر⁴، فالديمقراطية التشاركية تؤدي إلى بناء التماسك الاجتماعي وذلك من خلال عملية إشراك المواطن وتمكينه من تعلم المسؤولية الجماعية⁵.

3- إيجاد حل لأزمة الديمقراطية التمثيلية :

تعتبر الديمقراطية التشاركية وسيلة لإصلاح البناء الديمقراطي، فبفضلها يمكن ترميم وتحسين العلاقة بين السلطة السياسية والمجتمع المدني، ولقد كتب شوفاليه حول هذه المسألة بقوله "ترقية إيديولوجية المشاركة هدفها معالجة ضياع المشروع الناتجة عن أزمة التمثيل، ويتعلق الأمر بتأسيس الأنظمة للسلطة الموجودة..... على أساس مبدأ ديمقراطي، فالمشروع لا تأتي من الأعلى أو من الهيئة بل من القاعدة من الأعضاء". ونتيجة لانعدام

¹ - خليفي وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 202.

² - عيساوي عز الدين، الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، مرجع سابق، ص 223.

³ - المرجع نفسه، ص 223.

⁴ - بن قفة سعاد، المشاركة السياسية في الجزائر آليات التقنين الأسري نموذجاً: (1966-2005)، مرجع سابق، ص 82.

⁵ - غالم عبد الله ورداس مسعودة، فواعل تسيير الإدارة المحلية في ظل الديمقراطية التشاركية، مرجع سابق، ص 60.

أو نقص الثقة بين المنتخبين والمواطنين لم يتبقى إلا فكرة الديمقراطية التشاركية كأداة لملاؤ سد هذا الفراغ، وذلك من خلال استخدام أدوات المشاركة المختلفة¹.

- كما تهدف الديمقراطية التشاركية إلى تعريف المواطن وإطلاعه على وجهة نظر الحكومة، وعلى الإمكانيات المتوفرة لديها، وعلى فلسفة العمل الحكومي ما يشكل إضافة لحسن سير المرافق العمومية².

- تسمح الديمقراطية التشاركية بمحاربة أفكار التعصب، والحد من الانطواء على الهوية، وذلك بمنح المجموعات المناوئة للسلطة، والتي تتبنى الاحتجاج كأسلوب لإيصال المطالب المختلفة حيزاً للنقاش، والذي قد يمكن من احتواءه³.

وإن كان يؤدي إشراك المواطن في تسيير الشؤون والقضايا المحلية إلى الصعوبة في اتخاذ وتنفيذ القرارات المحلية، إلا أن ذلك لا يمنع من بروز نقاط إيجابية عديدة منها تجسيد الديمقراطية، وكذلك تنمية الإحساس بالمسؤولية السياسية لدى المواطنين، وذلك من خلال مشاركتهم الفعالة في صنع القرارات العامة، وبالتالي فإن الديمقراطية التشاركية تعبر عن دعم للحقوق المدنية والسياسية، إضافة إلى أن أي نجاح للمرافق العامة مرتبط بمدى تعاون المواطنين، حيث أنه من المبادئ المقررة في علم الإدارة العامة أن يجب لنجاح أي مرفق تتولاه سلطة حكومية أن يلقى تجاوباً وتفاعلاً من الشعب الذي يخدمه هذا المرفق، وأن تعاون الجهود الحكومية مع الجهود الشعبية أمر أساسي لتطوير المرفق، وتيسير أداؤه ونشاطه⁴.

الفرع الثالث: التجسيد الدستوري و القانوني للديمقراطية التشاركية

تتمثل أول خطوة يمكن من خلالها تحقيق الديمقراطية التشاركية في تكريسها بموجب النصوص القانونية، ولذلك تسعى الدول إلى النص عليها في إطار دساتيرها وقوانينها المختلفة، ومن هذا المنطلق سوف نتعرض في هذا الإطار إلى مكانة الديمقراطية التشاركية من خلال مدى تكريسها في الدساتير الجزائرية (أولاً)، ثم نتعرض إلى المكانة المتعلقة بالديمقراطية التشاركية من خلال مدى تكريسها في ظل القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية (ثانياً).

أولاً: التجسيد الدستوري للديمقراطية التشاركية

سوف نتطرق في إطار هذا الفرع إلى مختلف الدساتير الصادرة منذ مرحلة الاستقلال إلى يومنا هذا، وموقفها من فكرة الديمقراطية التشاركية، وعلى اعتبار أن الجزائر قد مرت على مستوى النظام السياسي بمرحلتين

¹ - عيساوي عز الدين، الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، مرجع سابق، ص 223، 224.

² - خليف وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 203.

³ - غالم عبد الله، رداً مسعوداً، فواعل تسيير الإدارة المحلية في ظل الديمقراطية التشاركية، مرجع سابق، ص 60.

⁴ - عبد الله نوح - مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائرية -، مجلة بحوث، العدد 12، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2018، ص 14.

مرحلة عرفت بسيطرة حزب واحد على السلطة، ومرحلة أخرى عرفت انفتاحا سياسيا، بحيث كانت هناك ما يسمى بالتعددية السياسية، سوف نتطرق لفكرة الديمقراطية التشاركية في ظل الدساتير الصادرة في مرحلة الأحادية الحزبية، ثم نتطرق إلى تجسيد الديمقراطية التشاركية في ظل الدساتير الصادرة في مرحلة التعددية السياسية.

1- فكرة الديمقراطية التشاركية في إطار الدساتير الصادرة في مرحلة الأحادية الحزبية.

باعتبار أن الدستور يشكل أسمى وثيقة قانونية في الدولة، حيث يشتمل على مجموعة الأحكام والمبادئ الأساسية للمجتمع، وكذلك تنظيم السلطات العامة، إضافة إلى تناوله لحقوق الأفراد وحررياتهم المختلفة، وعلى هذا الأساس فإن أي مسألة يخصها الدستور بنصوص تحدد إطارها العام فإن ذلك يرفع من أهميتها، ومن ثم سوف نتطرق تناول للديمقراطية التشاركية في ظل الدساتير الصادرة في مرحلة الأحادية الحزبية والتي تميزت بالانغلاق السياسي من خلال سيطرة حزب واحد على جميع دواليب الحكم، بالإضافة إلى تبني النظام الاشتراكي كخيار اقتصادي، وسوف نتناول في هذا الإطار الديمقراطية التشاركية في ظل دستور 1963، ثم نتناول الديمقراطية التشاركية في ظل دستور 1976.

أ- فكرة الديمقراطية التشاركية في ظل دستور 1963

لقد تميز دستور 1963 بالطابع الأيديولوجي الاشتراكي فهو دستور قام بتكريس فكرة الاشتراكية وكل الوسائل التي تهدف إلى تحقيق هذه الفكرة على المستوى العملي، ولقد أسند الرئيس الراحل أحمد بن بلة مهمة مناقشة وتقويم مشروع الدستور في جولية 1963 إلى حزب جبهة التحرير الوطني، ثم قام بعرضه على المجلس التأسيسي قصد القيام بالتصويت عليه، وبعد ذلك تم طرحه للاستفتاء الشعبي في شهر سبتمبر 1963، وتم إصداره بتاريخ 08 سبتمبر 1963، ويعزو البعض أسباب عدم صياغة المجلس التأسيسي لهذا الدستور، لوجود بعض الخلافات بين المجلس والمكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني¹.

ورغم التقييد الذي شهده العمل السياسي في تلك الفترة، وذلك من خلال حظر التعددية السياسية من خلال اعتماد الحزب الواحد فقط بداعي الحفاظ على وحدة الدولة، إلا أن ذلك لم يمنع من تبني المقاربة التشاركية في إدارة وتسيير الشؤون العمومية، وذلك وفقا لمبدأ استمرارية الثورة الشعبية في معركة البناء والتشييد بعدما

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 128.

اكتملت معركة التحرير، لا سيما وأن الجماعات المحلية بقيت كمؤسسة دستورية وحيدة قائمة بعد نيل الاستقلال¹.

وقد بدت بعض ملامح الديمقراطية التشاركية من خلال نصوص هذا الدستور فنلاحظ ضمانه لحرية الصحافة والإعلام، وكذا حرية تأسيس الجمعيات، وذلك من خلال المادة 19 وهذا في إطار تشجيع حركة المجتمع المدني، كما اعترف بموجب المادة 20 بالحق النقابي وجعل من أهدافه صياغة ديمقراطية اشتراكية وفقا للمادة 10. وقد كرس هذا الدستور نظام اللامركزية الإدارية حينما اعتبر الدولة متكونة من مجموعات إدارية، يقوم القانون بتوضيح صلاحياتها، كما أنه اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية، والاقتصادية، والاجتماعية، غير أن دياجة هذا الدستور جعلت من حزب جبهة التحرير الوطني الضامن لتفعيل النظم السياسية المكرسة في الدستور، وأنه يقيم وينظم قواعده بناء على أساس مبدأ المركزية الديمقراطية التي تعتبر بمثابة الدافع والمحرك الذي يستقي الشعب منه قوته، ناهيك عن استئثار هذا الحزب بمهام التسيير والإصلاح دون القيام بإشراك الفواعل الأخرى في هذه المهام، وهو ما جعل من فكرة اللامركزية الإدارية غير واضحة المعالم².

ونتيجة لتكريس فكرة الأحادية و استئثار رئيس الدولة بكافة السلطات حيث كان يعتبر رئيسا للوزراء و رئيسا للحزب، وهو الأمر الذي أدى إلى بروز توترات بين قادة الثورة وساهم أيضا في إنهاء حياة هذا الدستور مبكرا، بحيث لم يستمر أكثر من مدة ثلاثة وعشرون(23) يوما، وتم تجميده من طرف الرئيس الراحل أحمد بن بلة بتاريخ 09 أكتوبر 1963، وذلك استنادا على المادة 59 منه التي تمكنه من اتخاذ التدابير الاستثنائية لحماية استقلال الأمة و المؤسسات الجمهورية في حالة الخطر الوشيك، و ألغى رسميا بموجب الأمر 182/65 الصادر في 10 جولية 1965 إثر الانقلاب الذي قاده الرئيس الراحل هواري بومدين بتاريخ 19 جوان 1965³.

ب- فكرة الديمقراطية التشاركية في ظل دستور 1976.

لقد تم إعداد دستور 1976 في أكتوبر من تلك السنة، وذلك من طرف لجنة خاصة تم تكوينها لهذا الغرض تتألف من أشخاص متخصصين في مجال السياسة والقانون منتمين إلى حزب جبهة التحرير الوطني، وتم مناقشة مشروع هذا الدستور من خلال تنظيم ندوة وطنية، وتم الموافقة عليه يوم 06 نوفمبر 1976، ليتم طرحه

¹ - عزيز محمد الطاهر، الديمقراطية المحلية كمدخل لإصلاح الجماعات الإقليمية من منظور عقلنة تدخل الدولة، دفاتر السياسة و القانون، المجلد 13، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2021، ص 64.

² - بن شناف منال، التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، شعبة الحقوق، كلية الحقوق والعلوم والسياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، الجزائر، 2019/2020، ص ص 75، 76.

³ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 129.

في الأخير للاستفتاء الشعبي وذلك بتاريخ 19 نوفمبر 1976، ويصدر رسميا بتاريخ 22 أكتوبر 1976، ويلاحظ أن هذا الدستور قد واصل في تبني الخيار الاشتراكي، كما خصص فصلا للحزب الواحد، حيث تنص المادة 94 منه على أن النظام السياسي الجزائري يقوم على الحزب الواحد، ويستوحي مبادئه من الميثاق الوطني، وقسمت المادة السادسة منه السلطات إلى وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية وليست سلطات مستقلة¹.

ولقد جاء في ديباجة هذا الدستور على أنه "تقوم دعائم الدولة على الجزائرية على مشاركة الجماهير في تسيير الشؤون العمومية"، كما أكدت المادة 34 من هذا الدستور على أنه "يستند تنظيم الدولة الى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير في تسيير الشؤون العمومية"، وبهذا يكون هذا الدستور قد ساهم في وضع الأسس الأولى للديمقراطية التشاركية².

وفي نفس الإطار أكدت المادة السابعة منه على هذا المعنى حيث نص على أن "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات" وبالرغم من أن دستور 1976 قد أعطى أهمية لمبدأ المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، إلا أن سيطرة الحزب الواحد آنذاك على مقاليد الحكم، وكذا وجوده كهزمة وصل بين الإدارة والمواطن أدى إلى تجميد هذه الديمقراطية على أرض الواقع³.

2- الديمقراطية التشاركية في ظل الدساتير الصادرة في مرحلة التعددية السياسية.

بعدها تطرقنا لفكرة الديمقراطية التشاركية في ظل مرحلة الأحادية الحزبية، سوف نتطرق لمختلف الدساتير الصادرة بعد دخول مرحلة جديدة سواء على مستوى النظام السياسي أو الاقتصادي، وذلك بعد انتهاء الدولة الجزائرية لنظام ديمقراطي تعددي، وانتهاج نظام اقتصاد السوق أو الحر كخيار بديل عن الخيار الاشتراكي الذي كان سائدا من قبل.

وسوف نتناول تكريس الديمقراطية التشاركية في ظل دستور 1989، ثم نتناول الديمقراطية التشاركية في ظل دستور 1996، ثم نتناول الديمقراطية التشاركية في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 134، 135.

² - أوكيل محمد أمين، إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، المجلد 05، العدد 02، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسينية بن بوعلوي بالشلف، الجزائر، 2019، ص 191.

³ - دبوشة فريد، الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في ظل الدستور لسنة 2011 و التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، حوليات جامعة الجزائر، العدد 33، جامعة الجزائر 1، الجزائر، سبتمبر 2019، ص 36.

أ- الديمقراطية التشاركية في ظل دستور 1989.

لقد كان لأحداث 05 من شهر أكتوبر عام 1988 بالغ الأثر في إحداث جملة من الإصلاحات على مستوى المشهدين السياسي والاقتصادي، حيث كانت سبب في ميلاد دستور جديد هو دستور 28 فبراير 1989 أين تم الانتقال إلى نظام سياسي تعددي، مع العلم أن هذا الدستور لم يرقم بالإشارة إلى الديمقراطية التشاركية سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وقام بالنص على أسلوب الديمقراطية التمثيلية، وضرورة إعادة صياغتها بشكل جديد على اعتبار أنها تحتوي في مضمونها كل الحريات السياسية للمواطن بحيث نص في ديباجته على أنه "إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية¹، غير أن هذا الدستور في بعض مواده قد أشار إلى فكرة المشاركة مثل المادة 16 حيث على أنه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

كما تنص المادة 39 منه "حريات التعبير و إنشاء الجمعيات و الاجتماع مضمونة للمواطن"².

ب- الديمقراطية التشاركية في ظل دستور 1996

لقد أشار هذا الدستور من خلال ديباجته على أن الشعب ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، وهو يعتزم من خلال هذا الدستور إنشاء مؤسسات دستورية أساسها مشاركة لكل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، وقد ضمن هذا الدستور كذلك حرية إنشاء الجمعيات، كما نصت المادة 43 منه على أن الدولة تشجع ازدهار الحركة الجهوية، ويلاحظ البعض أن هذا الدستور أبقى فكرة تكريس المشاركة مثلما كان منصوص عليها في دستور 1989 مع إضافة القطاع الخاص في التسيير من خلال تكريسه مبدأ حرية التجارة والصناعة³.

كما اعتبر هذا الدستور المجالس المحلية البلدية والولائية إطارا يعبر فيه الناخبون عن إرادتهم وأنها إطار لممارسة الديمقراطية، ومدرسة لتدريب المواطن على المشاركة في الحياة السياسية، حيث يتم ذلك من خلال تدريب المواطنين وكيانات المجتمع على العمل السياسي والتنظيمي، وتوعيتهم بالقضايا المحلية، وأيضا تفعيل الرقابة الشعبية

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 162، 163.

² - المادتين 16، 39 من دستور 1989.

³ - بن شناف منال، التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 80.

على نشاطات الإدارة من خلال فتح مجال المشاركة أمام المواطنين، والانتقال بذلك من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية¹.

وقد أعقب هذا الدستور تعديلات دستورية سنة 2002 ثم 2008 ثم 2016 ثم التعديل الأخير 2020.

كما وسع المؤسس الدستوري من مجال الاستشارة في قطاعات حساسة في الدولة بموجب تعديل 2016، واعترف لفئات المجتمع بحقها في نقل انشغالاتها عبر العديد من المجالس مثل المجلس الأعلى للشباب والمجلس الأعلى للغة العربية، وكذا المجلس الاقتصادي والاجتماعي، كما أن هذا التعديل الدستوري اعترف بشكل رسمي بالديمقراطية التشاركية حيث تم دستورها بموجب المادة 16 منه والتي نصت على أنه "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية" هذا وقد تم نقد المصطلح الوارد ضمن نص المادة 16 المتمثل في "تشجع" حيث يرى البعض أنه مصطلح واسع وفضفاض لا يفي بالغرض القانوني المقصود، وهو ما قد يفتح المجال للتأويلات والتفسيرات حول مدى إلزامية تلك القاعدة، لا سيما أن هذه المادة جاءت في سياق التنظيم والتشريع لشكل من أشكال الديمقراطية، والتي تتعلق بالنظام السياسي للدولة، و تندرج ضمن مظلة النظام العام، وهذا على خلاف تناول بعض الدساتير في النظم المقارنة كاللستور المغربي على سبيل المثال الذي اعتبر الديمقراطية التشاركية من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الدستوري للملكة حيث نص الفصل الأول من دستور 2011 "يقوم النظام الدستوري للملكة على أساس فصل السلطة و توازنها و تعاونها و الديمقراطية و المواطنة و التشاركية و على مبادئ الحكامة الجيدة و ربط المسؤولية بالمحاسبة"².

كما أن هناك غياب صريح في نصوص تعديل 2016 لمواد توضح لنا العلاقة بين المجتمع المدني والسلطات أو الجهات المحلية في تسيير الشؤون العمومية على الرغم من انتقاله الإيديولوجي والاقتصادي من التوجه الاشتراكي إلى التوجه الرأسمالي هذا الأخير الذي يقوم أساسا على الشراكة بين الفواعل الاجتماعية ومؤسسات الدولة³.

ج- الديمقراطية التشاركية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

لقد واصل التعديل الدستوري لسنة 2020 الاهتمام بالديمقراطية التشاركية خاصة أنه جاء بعد انتفاضة شعبية نادت بإصلاحات عميقة على جميع المستويات لاسيما المستوى السياسي، حيث نصت المادة 16 على أنه

¹ - حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 39.

² - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 166، 167.

³ - فريد دبوشة، الأسس الديمقراطية في تنظيم و تسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 301.

"تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما من خلال المجتمع المدني"، وهذا بخلاف نص المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي لم تذكر الفاعل الأساسي للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية، كما نصت المادة 19 على أن المجلس المنتخب يعتبر قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

كما أضفى هذا التعديل الدستوري تسهيلات كبيرة بشأن الحق في القيام بإنشاء الجمعيات، إذ يتم ممارسة هذا الحق بمجرد التصريح به طبقا للمادة 56 منه.

ثانيا- التكريس القانوني للديمقراطية التشاركية

سوف يتم التطرق في إطار هذا الفرع لنظرة المشرع عبر مختلف القوانين الصادرة والمتعلقة بالجماعات المحلية و مدى تكريسها لفكرة الديمقراطية التشاركية.

وستتناول تكريس الديمقراطية التشاركية في ظل الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية، والأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية، ثم نتناول تجسيد الديمقراطية التشاركية في ظل القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، والقانون 09/90 المتعلق بالولاية، ثم نتناول التكريس القانوني للديمقراطية التشاركية في ظل القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، والقانون 07/12 المتعلق بالولاية.

1- الديمقراطية التشاركية في ظل الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية والأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية.

إن كل من الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية، والأمر الآخر 38/69 المتعلق بالولاية لم يبيديا اهتماما كبيرا بموضوع الديمقراطية التشاركية، لكن هذا لم يمنع من النص في بعض موادها على مجموعة من النقاط المتعلقة بالمشاركة وإن لم تصل إلى مستوى السلوك التشاركي الصحيح، حيث نجد أن المادة 87 من القانون 24/67 المتعلق بالبلدية قد نصت على علنية الجلسات الخاصة بمداومات المجلس الشعبي البلدي، كما نصت المادة 89 من نفس القانون على حق المواطن في الاطلاع على المداومات و القرارات أو الحصول على نسخة منها، كما أقر حق السكان المحليين في المشاركة بصورة استشارية في أشغال لجان البلدية عندما يتم استدعائهم لذلك بموجب المادة 198¹، كما أن الأمر 38/69 المتعلق بالولاية نص بموجب المادة 34 على علنية جلسات المجلس الشعبي الولايتي، إضافة إلى المادة 48 منه والتي سمحت بسماع رأي المواطن من طرف لجان المجلس الشعبي الولايتي².

¹ - المواد 87، 89، 98 من الأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية.

² - المادتين 34، 48 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية.

2- الديمقراطية التشاركية في ظل قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 (القانون رقم 08/90، القانون رقم 09/90).

على الرغم من تضمين دستور 1989 لبعض النصوص المتعلقة بتكريس مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية سواء من خلال الديباجة أو من خلال النصوص إلا أن القوانين المتمخضة عن هذا الدستور لم ترقى إلى مستوى الآمال والطموحات التي كانت منتظرة منها، حيث لم تتضمن قوانين الجماعات المحلية تكريس حقيقي لتلك المبادئ الدستورية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية، إذ اقتصر فقط على نهج أسلوب المشاركة غير المباشرة، والتي تجعل من المنتخبين المحليين أساس العمل التشاركي، مما أفقد المواطنين معظم الحقوق المتعلقة بالمشاركة¹.

ومن خلال استقراء نصوص قانون البلدية رقم 08/90 نجد بعض النصوص التي تتحدث على المشاركة ولو كان ذلك بشكل غير مباشر، مثل المادة 26 والتي تعطي الحق لرئيس اللجنة البلدية الحق في الاستعانة بأي شخص مختص ليقوم بتقديم المساعدة من خلال المساهمة بطرح أفكاره أو معلوماته على اللجنة، كما تناولت المادة 16 من نفس القانون مسألة إعلام الجمهور بجدول أعمال المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت الفقرة الرابعة من هذه المادة على أنه "يعلق جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن التعليق المخصصة لإعلام الجمهور"، وفي السياق ذاته أوجبت المادة 21 تعليق محضر مداولة المجلس الشعبي البلدي في المكان المخصص للجمهور بمقر البلدية خلال ثمانية (08) أيام التي تلي انعقاد الجلسة، و هو ما يكرس الحق في الإعلام كأثر أو حق من الحقوق المتعلقة بعملية المشاركة، كما نصت المادة 19 على علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي².

ونفس الأمر بالنسبة لقانون الولاية رقم 09/90 حيث تضمنت المادة 14 منه مسألة إعلام الجمهور بجدول الأعمال المتعلقة بمداولات المجلس الشعبي الولائي من خلال إصاقه بمدخل قاعة المداولات، وفي أماكن الإشهار، كما نصت المادة 17 على أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون بصفة علنية ماعدا حالتين، الحالة الأولى تتعلق بدراسة الحالة التأديبية للمنتخبين، والحالة الثانية تتعلق بالمسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام العام، و أوجبت أيضا المادة 20 تعليق مستخلص المداولات بالمكان المخصص للجمهور بمقر الولاية، ودائما في نفس الإطار المتعلق بالإعلام أعطت المادة 21 الحق لكل شخص في الاطلاع على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي، والحق أيضا في أن يأخذ نسخة منها على نفقته الخاصة، مع أخذ الإدارة البلدية بعين الاعتبار

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 172.

² - المواد 16، 19، 21، 26، من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية.

الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بسرية الإعلام ، كما أعطت المادة 24 للجان المجلس الشعبي الولائي الحق في الاستعانة بأي شخص يمكنه أن يفيد اللجنة بمعلومات¹.

3-الديمقراطية التشاركية في ظل قانوني البلدية والولاية (10/11 و 07/12).

ونظرا للاختلالات التي شابت قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 باشرت الجزائر جملة من الإصلاحات حيث تم الدعوة إلى هذه الإصلاحات من قبل رئيس الجمهورية الراحل، وكان ذلك في الخطاب الذي ألقاه في 26 جويلية 2008 أمام رؤساء البلديات والدوائر حيث جاء في نص الخطاب " إن المواطنين الجزائريين عموما، وفتة الشباب خصوصا ينتظرون منكم الاستجابة لتطلعاتهم المتعددة، إنهم ينتظرون منكم تحسين المحيط ونوعية المعيشة، والتكفل الناجح بالخدمة العمومية، وكذا المزيد من الشفافية في القرارات التي تعنيهم من خلال إعلام منظم، والمزيد من الاستماع والإشراك في الخيارات المتصلة بتنمية بلدياتهم...". فهذا الخطاب دعوة مباشرة للسماح للمواطن بمعرفة نتائج عمليات إنجاز البرامج التنموية، وبعد ذلك وتحديد عام 2011 قام بإطلاق مبادرة ضمن خطابه الذي ألقاه للشعب في 15 أفريل 2011 حيث ركز فيه على ضرورة منح الحرية للمواطنين في التعبير عن آرائهم وأفكارهم².

ويلاحظ من خلال قانون البلدية لسنة 2011 أن المشرع قد اعتبر البلدية القاعدة الإقليمية للمركزية، وقام أيضا بالإشارة إلى أنها تعتبر مكان أو فضاء لممارسة المواطنة، كما أنها تشكل إطارا لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية، وذلك من خلال المجلس الشعبي البلدي المنتخب، فالبلدية تعتبر مؤسسة أو مدرسة حقيقية لترسيخ الديمقراطية، بالإضافة إلى أنها الأقرب لتحسيد آمال وتطلعات المواطنين³.

ويعتبر البعض أن بوادر الإصلاحات المتضمنة في إطار قانون البلدية 10/11 واتجاه هذا الأخير إلى الاهتمام بما يسمى الديمقراطية التشاركية إنما فرضته طبيعة المرحلة التي تم إصداره فيها، حيث عاشت المنطقة العربية لحظات تتميز بالتوتر في إطار ما يسمى بثورات الربيع العربي، حيث كان لهذه المستجدات الأثر البالغ والكبير في قيام السلطة آنذاك بالعديد من الإصلاحات، إذ تم تعديل العديد من التشريعات بهدف تعزيز الديمقراطية، ومن القوانين التي تم تعديلها القانون المتعلق بالانتخابات، والقانون المتعلق بالجمعيات، وقانوني البلدية والولاية⁴.

¹ - المواد 14،17،20،21،24 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية.

² - حرحوز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر دراسة حالة ولاية المسيلة"، مرجع سابق، ص 113.

³ - حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 42.

⁴ - أوكيل محمد أمين، إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، مرجع سابق، ص 192،193.

وبالرجوع لنصوص القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية نلاحظ بأن المشرع قد خصص بابا عنوانه "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على مدى الاهتمام الذي أصبحت تحظى به الديمقراطية التشاركية، وقد احتوى هذا الباب على أربعة مواد حيث اعتبرت المادة 11 منه على أن البلدية تعتبر الإطار المؤسسي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، كما أكدت على ضرورة السعي من طرف المجلس الشعبي البلدي على اتخاذ جميع الاجراءات الممكنة قصد تبليغ وإعلام المواطنين بشؤونهم وكذا استشارتهم حول المسائل الأساسية المتعلقة بالتهيئة والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، كما أعطت إمكانية عرض محصلة نشاط المجلس الشعبي البلدي عقب نهاية كل سنة أمام المواطنين، وفي إطار التسيير الجوّاري الذي يضمن تعزيز وتحقيق أهداف الديمقراطية المحلية قد أكدت المادة 12 منه على ضرورة حرص المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار مناسب وملائم لتشجيع المبادرات ذات الطابع المحلي، وذلك بهدف تشجيع المواطن على المشاركة في تقديم الحلول لمشاكله وتحسين ظروف معيشته، وتعزيزا لفكرة المشاركة في صناعة القرار أتاحت المادة 13 منه إمكانية في أن يتم الاستعانة على أساس الاستشارة بكل شخصية محلية أو خبير أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة بصفة قانونية، والتي يمكنها الإسهام في إثراء أو تقديم الإضافة، سواء بالنسبة لأشغال المجلس أو لجانه، وحرصا على إضفاء الشفافية أعطت المادة 14 الحق لكل شخص الحق في الاطلاع على مداوات المجلس الشعبي البلدي، وكذا القرارات البلدية¹.

ووجب الإشارة إلى أن البعض من الباحثين قد انتقد هذه النصوص كونها لم تتضمن بشكل صريح الديمقراطية التشاركية، وإن كانت قد نصت على إعطاء الحق للمواطن في الحضور لجلسات المجالس الشعبية البلدية كنوع من أنواع الرقابة، إلا أنها تعتبر عديمة الأهمية كونها غير ملزمة للمجالس الشعبية البلدية، فالمواطن لا يملك إلا الحق في الحضور و الاطلاع على بعض الوثائق والقرارات، لكنه لا يملك أي حق في الرفض أو تقديم آراء بجولها². أما بالنسبة للديمقراطية التشاركية على مستوى الولاية فإن النصوص التي تضمنها قانون الولاية رقم 07/12 نصوص قليلة بمقارنتها مع النصوص الموجودة في قانون البلدية، وذلك يعود حسب تصور البعض إلى النظام المختلف في طريقة تسييرها، زيادة على أنها أقل من عدد البلديات، مما يجعلها أقل تعاملًا مع المواطنين³.

وبالرجوع للنصوص القانونية التي أتت بها هذا القانون نجد أن البعض منها قد تضمنت المشاركة، وإن كانت في غالبها تتناول هذه المقاربة بصفة غير مباشرة، فنجد على سبيل المثال نص المادة 26 تنص على علانية

¹ - المواد من 11 الى 14 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

² - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 175.

³ - حرحوز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر دراسة حالة ولاية المسيلة، مرجع سابق، ص 119.

جلسات المجلس الشعبي الولائي، والعلنية تفيد إمكانية حضور المواطنين لهذه الجلسات، وفي نفس السياق نصت المادة 27 من هذا القانون على إمكانية قيام رئيس الجلسة الخاصة بمداوات المجلس الشعبي الولائي بطرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير هذه المناقشات بعد القيام بإنذاره¹.

المطلب الثاني: آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية وتطبيقاتها العملية

لممارسة عملية المشاركة في صنع القرار تعتمد العديد من الدول على جملة من الآليات المتعددة والمختلفة، والتي ترمي جميعها إلى إشراك الفاعلين الرئيسيين في عملية اتخاذ القرار المرتبط بالقضايا أو الشؤون العامة (الفرع الأول)، كما هناك تجارب وتطبيقات عملية للمقاربة التشاركية لدى بعض الدول (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية.

سوف نقوم بعرض مختلف الآليات المعمول بها في إطار العملية التشاركية بالرغم من أن البعض منها تطبقها محدود اعلى المستوى الدولي، إلا أن إعمالها وتجسيدها بدون شك أمر بالغ الأهمية لبناء دولة ديمقراطية تحترم فيها الحقوق والحريات المختلفة لمواطنيها، وتمثل هذه الآليات في آلية الاستفتاء الشعبي (أولاً)، وآلية المبادرة الشعبية (ثانياً)، وآلية الاستشارة العمومية (ثالثاً)، وآلية مشاركة المواطنين في إجراء التحقيق العمومي (رابعاً)، وآلية الميزانية التشاركية (خامساً).

أولاً - آلية الاستفتاء الشعبي.

هو عبارة عن أسلوب تلجأ الإدارة من خلاله للمواطنين قصد أخذ مواقفهم واستطلاع الرأي بشأن عمل إداري حساس، ونجد بأن هذه الآلية معمول بها بكثرة لدى الدول الغربية، وذلك بسبب الثقافة الواسعة والكبيرة لدى هذه الدول سواء في مجال اللامركزية أو في مجال الديمقراطية².

ويعرف الاستفتاء الشعبي أو المحلي بأنه التقنية الديمقراطية المرتكزة على أخذ رأي المواطنين في مسألة تهم متساكني جماعة محلية، فهذا الاستفتاء محدد من حيث الرقعة الجغرافية ولا يعني إقليم البلاد كلية.

وقد أخذت بهذا النموذج التشاركي العديد من الدول مثل فرنسا حيث نص عليه القانون العضوي رقم 705/2003 وبموجب هذا القانون يمكن للمجلس الشعبي البلدي القيام بإجراء استفتاء على مستوى البلدية للفصل في قضية معينة بأسلوب ديمقراطي، ويشارك في هذا الاستفتاء المواطنون الذين يتمتعون بحق التصويت في العمليات الانتخابية، وبالرغم من أن هذا الاستفتاء هو إجراء استشاري إلا أن المجلس دائماً يحترم نتائج

¹ - المادتين 26، 27 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 10/11، مرجع سابق، ص 56.

الاستفتاء¹. وطبقا لنص المادة 01/72 بموجب تعديله في 28 مارس 2003 يكون اقتراح هذا الاستفتاء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما موضوعه يجب أن يكون في إطار اختصاصات البلدية وإلا تصدى له القاضي الإداري بالاشريعة².

لكن يبقى هذا الأسلوب مكلف للغاية للدولة من الناحية التنظيمية، ولهذا السبب لا يتم اللجوء إلى إعماله إلا في قضايا مهمة جدا ومصيرية، كما أنه يفتقر للتفاعل اللازم، كون أن المواطن يقوم بالإدلاء بصوته بواسطة التعبير عن إراداته بنعم أو لا³.

كذلك من بين الدول المعتمدة على هذا الأسلوب بريطانيا، وذلك عن طريق أسلوب الورقة البيضاء بغية معرفة رأي الجمهور حول موضوع معين، كما تبنته الولايات المتحدة الأمريكية⁴.

وبالنسبة للتشريعات العربية فقد نص المشرع التونسي على آلية الاستفتاء المحلي في قانون الجماعات المحلية، بحيث وضع الإطار القانوني لتطبيق الاستفتاء المحلي فنص بموجب الفصل 31 من هذا القانون أن لمجلس الجماعة المحلية وبناء على مبادرة من رئيس الجماعة المحلية، أو من ثلث أعضاء المجلس، أن يقرر استفتاء السكان حول إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وتكون المبادرة للاستفتاء المحلي في هذه الحالة من قبل الجماعة المحلية، كما يضيف الفصل 31 في فقرته الثانية بأنه يمكن لعشر الناخبين المحليين بالجماعة المحلية المبادرة باقتراح تنظيم استفتاء، وفي هذه الحالة يمكن إجراء الاستفتاء في صورة موافقة أغلبية ثلث أعضاء المجلس المحلي في أجل لا يتجاوز شهرين، وبالتالي يمكن أيضا لسكان الجماعة المحلية تقديم مبادرة حول إجراء هذا الاستفتاء الذي يخضع لحملة من الضوابط نص عليها قانون الجماعات المحلية، لا سيما ما تعلق بإمكانية الاعتراض عليه، والذي يكون أمام المحكمة الإدارية، وكذلك ما تعلق بتمويله، إذ تتحمله ميزانية الجماعة المحلية المعنية.

وتجدر الإشارة أن نونه بأن الاستفتاء المحلي في تونس هو استفتاء تقريبي ملزم وليس إجراء استشاري، وأن نتائجه ملزمة شرط ألا تقل نسبة المشاركة فيه عن ثلث الناخبين المسجلين، وهو يعني كل مستويات الجماعة المحلية

¹ - سويلم محمد، الإطار القانوني لتطبيق مقارنة الديمقراطية التشاركية المحلية في الدول المغاربية دراسة مقارنة بين الجزائر، تونس، والمغرب، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 14، العدد 02، جامعة غرداية، الجزائر، المجلد 14، نوفمبر 2021، ص ص 341، 342.

² - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 10/11، مرجع سابق، ص 56.

³ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 56.

⁴ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 10/11، مرجع سابق، ص ص 56، 57.

في تونس من بلديات وجهات وأقاليم، وبالتالي يمكن للقرارات المهمة أن تصدر بموافقة حقيقية من طرف السكان المحليين¹.

ثانيا: آلية المبادرة الشعبية

وهي عبارة عن أسلوب يتيح لأي مواطن الوصول بمقترحه إلى الاستفتاء، وذلك من خلال جمع عدد معين من التوقيعات، وتم إعمال هذه الوسيلة في سويسرا منذ عام 1891 وهي آلية تجسد روح المبادرة لدى المواطنين².

وقد نصت المادة 12 من قانون البلدية رقم 10/11 على آلية المبادرة المحلية، إذ يجب على المجلس الشعبي البلدي وضع الإطار الملائم لها، ويهدف المشرع من خلال هذه الآلية إلى تحفيز المواطنين و تشجيعهم على المساهمة والمشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروفهم المعيشية، وهي تمثل أسلوبا هاما في ممارسة التدخل المباشر للمواطنين في تسيير الشؤون المحلية، إلا أن هذه الآلية يكتنفها غموض كبير كون أن التنظيم الخاص بها مازال لم يصدر بعد.

وفي نفس السياق يرى البعض أن المبادرة المحلية التي نص عليها المشرع الجزائري يمكن ربطها بالمبادرات الشعبية المرتكزة على طلب الاستفتاء بخصوص مسألة معينة، أو تقديم طلب موقع من طرف مجموعة من المواطنين قصد تأسيس المجلس الشعبي البلدي لمسألة من المسائل المهمة، أو غير ذلك من الآليات الأخرى التي تعبر عن التدخل المباشر للمواطنين في تسيير الشؤون المحلية، ويضلل المجلس له السلطة التقديرية الواسعة في اعتماد وتوفير الظروف المناسبة لتجسيد هذه المبادرات³.

ثالثا: آلية الاستشارة العمومية

الاستشارة العمومية هي عبارة عن إجراء يتيح للشعب إقامة نوع من الحوار المفيد مع الجهاز المسؤول عن اتخاذ القرارات والذي يكون له صيغة توضيحية اختيارية، ولا يفرض التزاما قانونيا على عاتق هذا المسؤول باعتناق أو تبني النتائج المستخلصة من هذا الحوار.

¹ - سويلم محمد، الإطار القانوني لتطبيق الديمقراطية التشاركية المحلية في الدول المغاربية دراسة مقارنة بين الجزائر، تونس، والمغرب، مرجع سابق، ص 342.

² - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 56، 57.

³ - سويلم محمد، الإطار القانوني لتطبيق الديمقراطية التشاركية المحلية في الدول المغاربية دراسة مقارنة بين الجزائر، تونس، والمغرب، مرجع سابق، ص 343.

وهذا الإجراء عبارة عن عمل من الأعمال التحضيرية التي يتم العمل به في إطار مسار القرار، بحيث يضمن مصلحة حقيقية لطرفي الحوار، فهو يمكن المواطنين أو السكان المحليين من التعرف بشكل مسبق غايات ومشروعات الإدارة المسؤولة بالنسبة لمسألة من المسائل أو مشكلة معينة، كما يمنح المواطن الحرية في التعبير عن وجهة نظره ورغباته و اقتراحاته بخصوص تلك المسائل¹.

ولتحسيد الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس الشعبية المحلية وجب تفعيل هذا الإجراء باعتباره آلية تنتج للمواطن المساهمة في عملية صنع القرارات الخاصة بتسيير الشأن المحلي، الأمر الذي يضيفي الشرعية الشعبية على نشاط الجماعات المحلية، وتهدف الاستشارة أيضا إلى اتخاذ القرارات بشكل صحيح وسليم، مع العلم أنه يمكن طلب الاستشارة في أي مرحلة من مراحل التي يكون فيها المشروع أو القرار، لكن يبقى الرأي الاستشاري المقدم مجرد رأي ليس له طابع الإلزامية للجهة التي قامت بطلبه، وبالنسبة لتطبيقه على أرض الواقع يكون حسب رغبة وإرادة الطرف المستشير².

ونشير في هذا الصدد بأنه قد تم تكريس الاستشارة العمومية من طرف المشرع الجزائري بموجب نصوص قانون البلدية 2011، لكن الملاحظ أن هذه النصوص قد اكتنفها البعض من الغموض³. فقد نص المشرع بموجب المادة 11 من القانون 10/11 في الفقرة الثانية على أنه " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون"، كما هناك نوع ثان أشار إليه المشرع في المادة 13 من نفس القانون " يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير. ممثل جمعية محلية معتمد قانون الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعته نشاطاتهم"⁴.

وتقتصر هذه الآلية على أصحاب الخبرة وذلك بسبب طبيعة عملهم أو نشاطهم، وذلك بخلاف ما تضمنته بعض التشريعات الأخرى كالتشريع المغربي على سبيل المثال الذي أكد أنه لا وجود له لأي مشروع يتم إقامته فوق إقليم الجماعة دون الاستشارة المسبقة لكل السكان والفاعلين المعنيين⁵.

¹ - حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 135.

² - فارس مزوزي، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 189.

³ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم و تسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 326.

⁴ - المادتين 11، 13 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁵ - دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم و تسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 328.

وقد سجل البعض من الفقه تحفظا وانتقادا على نص المادة 13 من القانون 10/11 عندما جعلت مسألة تقدير الاستشارة من عدمها منوط برئيس المجلس الشعبي البلدي وبذلك تركت أمامه المجال واسعا جدا في تحديد مقتضيات شؤون البلدية، حيث يرون أنه من الأفضل أنه ينص على وجوبية الاستشارة والآثار المترتبة عنها، ومن أحسن الوسائل لتفعيل الاستشارة المحلية هو إشراك لجان أو مجالس الأحياء التي تمثل إحدى الدعائم أو أدوات الديمقراطية التشاركية، كما تعتبر وسيلة لتكوين المواطنين قصد تسهيل عملية التواصل مع المجلس الشعبي البلدي المنتخب بحيث تجتمع هذه المجالس مع السلطات على المستوى المحلي، وطرح الأفكار للحوار والنقاش والاقتراح وكذا إعداد البرامج والمشاركة في اتخاذ القرارات¹.

وتسعى لجان الأحياء إلى العديد من الأهداف والتي تتمثل في :

- المساهمة والمشاركة في التنشئة الاجتماعية للأفراد.

- تحقيق الوحدة والتفاعل الاجتماعي.

- تحقيق الانضباط الاجتماعي.

- تحسين وتوطيد العلاقة بين السكان المحليين والمجلس الشعبي البلدي المنتخب.

- تفعيل كافة الموارد البشرية والمتوفرة لمصلحة الحي.

وهناك العديد من التجارب الدولية في مجال لجان الأحياء والتي تطورت إلى مجالس الأحياء، هذه الأخيرة التي تحوز على سلطات متميزة عن سلطة البلديات مثل القانون الإيطالي لسنة 1990 حيث ألزم بإنشاء مجالس منتخبة للأحياء في المدن التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 نسمة، في حين أن المجالس المنتخبة التي يزيد عدد سكانها عن 30000 نسمة يكون الأمر اختياريا بالنسبة لها، وبالنسبة لفرنسا قد أصبحت مجالس الأحياء مسألة وجوبية بمقتضى قانون 27 فيفري 2002، وذلك داخل البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 80.000 نسمة، ويجدد المجلس البلدي تشكيلتها، ومنهجية عملها، كما يمكن لرئيس البلدية القيام باستشارة مجلس الحي حول أي مسألة تتعلق بالحي أو المدينة، بالإضافة إلى أنه يمكن إشراكه في صياغة وتنفيذ وتقييم الأنشطة المختلفة المتعلقة بهذا الحي، ويمكن تخصيص ورصد اعتمادات مالية له ضمن ميزانية البلدية². وهذه المجالس تمثل حلقة وصل بين البلدية والمواطن، وتتمثل مهامها أساسا في معالجة القضايا المطروحة عليه من السكان بصفة دائمة،

¹ - دبوثة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 328.

² - لبنى جصاص، دور لجان الأحياء في التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 03، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 03، العدد 01، أبريل 2019، ص 119.

ويتكون مجلس الحي من ممثلي سكان الحي، وممثلي الجمعيات المحلية، وأصحاب الكفاءات بالإضافة الى منتخبي بلديين، وعلى سبيل المثال تتكون تشكيلة مجلس الأحياء في مدينة ترامبلي Tremblay في فرنسا من :

-15 عضوا من ممثلي سكان الحي.

- 05 أعضاء من ممثلي الجمعيات المحلية.

- 05 أعضاء من ممثلي الأشخاص الذين تتوفر لديهم الكفاءة المطلوبة.

05 أعضاء من منتخبي المجلس البلدي.

بالإضافة إلى ذلك هناك نظام Parlons Franchement والذي يعني إطلاق عملية حوار مباشر بين مواطني الأحياء مع المنتخبين المحليين، بحيث يتمكن من خلاله السكان من طرح قضاياهم وانشغالهم بصورة مباشرة عليهم، ويتراوح عدد المتدخلين في كل اجتماع بين 40 و 120 بحسب كل حي، على أن يحدد المتدخل المسجل في القائمة الخاصة بالمتدخلين سؤاله والشخص الموجه له السؤال مباشرة.

وفي الدنمارك نجد تجربة مشابهة لهذا الأمر، حيث يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقوم بعقد اجتماعاته بشكل دوري وذلك في أحياء المدينة، وبعيدا عن مقر البلدية، وذلك بقصد تمكين المواطنين المحليين من الانخراط في المداولات ومشاورتهم حول رغباتهم، كما يتم الاستعانة بلجان بلدية لا حدود لها لتمثيل مناطق أو أحياء معينة وزيادة الحوار مع المواطنين بخصوص الشؤون المحلية.

وللإشارة فإن هذا النوع من المجالس المتعلقة بالأحياء غير معمول به في الجزائر، لكن هناك جمعيات لجان الأحياء، والتي تلعب نفس الدور على مستوى الأحياء، إذ أنها تشكل همزة وصل بين الأحياء السكنية والبلدية، كما هناك لجان المدن والتي من خلال يتم نقل انشغالات المواطنين إلى السلطات المحلية، ومناقشة المشاريع التنموية ومعرفة مدى تقدم الاشغال فيها¹.

رابعا: مشاركة المواطنين في إجراء التحقيق العمومي.

يعتبر هذا الإجراء أبرز وسيلة لاستشارة المجالس المحلية للمواطنين على المستوى المحلي، حيث يتيح للأشخاص الذين يهمهم موضوع التحقيق أن يقوموا بتسجيل ملاحظاتهم في سجل مخصص لهذا الغرض، أو إبداء الملاحظات الشفهية للمحقق المعين لهذه العملية، لكن بالرغم من أن هذا الإجراء يفسح المجال لمشاركة المواطنين، إلا أن نظامه ضيق جدا، فهو يقتصر على بعض القرارات في مجال التهيئة العمرانية وعلى حماية البيئة

¹ - البرج محمد، المشاركة المجتمعية كآلية لتكريس الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 14، العدد 01، جامعة غرداية، الجزائر، جوان 2021، ص 967.

فمن خلال القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة قد ألزم المشرع إدارة البلدية بفتح تحقيق لمعرفة رأي المواطنين حول مشروع معين ولمن يهمله الموضوع الحق في إبداء موقفه وملاحظاته ومقترحاته¹.

وقد نصت المادة 35 على إمكانية مساهمة الجمعيات المعتمدة قانونا التي تقوم بأدوار وأنشطة في المجال البيئي أن تساهم في إبداء الرأي للهيئات العمومية، ولقد أعطاه المشرع الحق في أن ترفع دعوى أمام الجهات القضائية عند كل مساس بالبيئة².

كما نصت المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي رقم 07/ 145 المؤرخ في 19 ماي 2007 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة على ضرورة أن يتم إعلام الجمهور بالقرار المتضمن فتح التحقيق العمومي، وذلك بإصاقه بمقر الولاية، والبلديات المعنية، وفي أماكن موقع المشروع، كما أوجب أن يتم نشره في يوميتين وطنيتين ووجب أن يحدد ما يلي:

- موضوع التحقيق العمومي بالتفصيل.

- مدة التحقيق، و التي يجب ألا تتجاوز شهرا واحدا (1) ابتداء من تاريخ التعليق.

- الأوقات والأماكن التي يمكن فيها للجمهور أن يقوم بالإدلاء بملاحظاته على سجل مرقم ومؤشر عليه مفتوح لهذا الغرض³.

وترسل الطلبات المحتملة لفحص دراسة أو موجز التأثير إلى الوالي المختص إقليميا، حيث يقوم هذا الأخير بدعوة الشخص المعني للاطلاع على دراسة أو موجز التأثير في مكان يعينه له، ويمنحه مدة 15 يوما لأبداء رأيه وملاحظاته⁴.

كما يعين الوالي في إطار عملية التحقيق العمومي محافظ محقق يتم تكليفه بالسهر على احترام التعليمات المحددة في المادة 10 من هذا المرسوم، ويتم إعلام الجمهور بالقرار المتضمن فتح التحقيق العمومي بواسطة تعليقه في مقر الولاية والبلدية المعنية، و في أماكن موقع المشروع، ونشره في يوميتين وطنيتين، وكذلك سجل جمع الآراء⁵،

¹ - حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 140.

² - المادتين 35، 36 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 20 جويلية 2003.

³ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07/145 المؤرخ في 19 ماي 2007، المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 34، المؤرخة في 22 ماي 2007.

⁴ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 07/145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

⁵ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 07/145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

وهذا إن دل إنما يدل على حرص المشرع على منح الشفافية اللازمة في هذا المجال، وإعطاء المواطنين فرص المشاركة في هذه القرارات الهامة لما لها علاقة بالبيئة.

كما يكلف المحافظ المحقق بإجراء تحقيقات تكميلية ترمي إلى توضيح العواقب أو النتائج المحتملة لذلك المشروع على البيئة، ليقوم في الأخير بتحرير محضر ثم يقوم بإرساله إلى الوالي يتضمن تفاصيل تحقيقاته، ثم يقوم الوالي بتحرير نسخة من مختلف الآراء، وعند الاقتضاء استنتاجات المحافظ المحقق، ويدعو صاحب المشروع في آجال معقولة لتقديم مذكرة جوابية¹.

وعند نهاية التحقيق العمومي يرسل ملف الدراسة أو موجز التأثير والذي يتضمن:

- آراء المصالح.

- نتائج التحقيق العمومي مرفقا بمحضر المحافظ.

- المذكرة الجوابية لصاحب المشروع.

ثم يقوم بإرسال هذا الملف حسب الحالة إلى كل من :

- الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة لدراسة التأثير.

- المصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا بالنسبة لموجز التأثير والتي تقوم بفحص دراسة او موجز التأثير وكذلك الوثائق المرفقة، ويمكن لهذه المصالح الاتصال بالقطاعات الوزارية المعنية والاستعانة بكل خبرة وتحديد فترة فحص الملف الدراسة أو موجز التأثير².

وبالنسبة لمدة فحص ملف الدراسة أو التأثير يجب ألا تتجاوز مدة أربعة أشهر ابتداء من تاريخ إقبال التحقيق، ثم يقوم وزير البيئة بالموافقة على دراسة التأثير، ويقوم الوالي المختص إقليميا بالموافقة على موجز التأثير، وفي حالة الرفض يجب أن يكون رفض الدراسة أو موجز التأثير مبررا، ويرسل قرار وزير البيئة المتضمن سواء الموافقة أو رفض دراسة التأثير إلى الوالي المختص قصد تبليغها لصاحب المشروع³.

وقد مكن المشرع صاحب المشروع في حالة تم رفض دراسة أو موجز التأثير من وسيلة الطعن الإداري، وينبغي أن يكون هذا الأخير مؤسسا ومبررا من أجل المطالبة بدراسة جديدة، إضافة إلى تمكينه من الطعن القضائي⁴.

¹ - المواد 13،14،15 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

² - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

³ - المادتين 17،18، من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

⁴ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

وكذلك الأمر بالنسبة لإجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العامة فقد أخضعها المشرع للتحقيق، حيث يتم إعلام الجمهور وخاصة المعنيين بالعملية بغية إشراكهم في تقديم الآراء والمعلومات للإدارة، وبالتالي إضفاء الشفافية على هذه العملية، ويعود الاختصاص بإصدار قرار التحقيق المسبق للوالي الذي يقع في دائرة اختصاصه الممتلكات أو الحقوق المعنية المزمع نزعها وذلك طبقا للمادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 186/93، وطبقا لنفس المادة من هذا المرسوم فإن فتح التحقيق يحتوي على إجراءات عمل اللجنة، وتاريخ فتح التحقيق، وتاريخ انتهائه، والهدف منه، كما أوجبت شهر هذا القرار بمركز البلدية المعنية، وكذلك شهره في يومين وطنيين، وكذا في مجموع القرارات الإدارية للولاية¹.

وهذا بخلاف المشرع الفرنسي الذي حدد ضوابط التحقيق المسبق وذلك من خلال تبيان وتوضيح الهدف منه وتاريخه ومدته التي لا يمكن أن تقل عن خمسة عشر يوما، كما يتم تحديد الساعات و كذا المكان الذي يمكن للجمهور القيام بالاطلاع على الملف وإبداء ملاحظاتهم في السجل المفتوح لهذا الغرض، والذي يكون مرقما وموقعا عليه من طرف المحافظ المحقق، أو من طرف رئيس لجنة التحقيق، أو أحد أعضاء اللجنة، ويتم أيضا تعيين الموطن أو المكان الذي يزاول فيه المحقق نشاطه، مع ضرورة الإشارة إلى الموقع الإلكتروني الذي يمكن الاطلاع فيه على المعلومات المتعلقة بالتحقيق، ويمكن توفير الوسائل للأشخاص الذين يهمهم الأمر لبيدوا ملاحظاتهم بالطريقة الإلكترونية².

وهناك مجموعة من الضوابط متعلقة بمكان سير التحقيق، وضوابط أخرى متعلقة بسير عملية التحقيق المسبق :

1- شروط تتعلق بمكان سير وفتح التحقيق:

طبقا للمادة الثامنة من المرسوم التنفيذي 186/93 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، فإن لجنة التحقيق تقوم بمزاولة عملها بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني، أو بالمجالس الشعبية البلدية المعنية، أو في أي مكان عمومي آخر يحدده قرار فتح التحقيق المنصوص عليه في المادة 6 منه، وقد انتقد البعض منح هذه المادة الأخيرة السلطة التقديرية للوالي في تحديد مكان إجراء التحقيق، حيث يرون أنه من الأنسب أن يكون تحديد المكان الخاص بإجراء التحقيق يتناسب مع المشروع المراد إنجازه فإذا كان المشروع المراد إنجازه فوق

¹ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي 186/93 المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، المؤرخة في 1993/08/01.

² - حمدان جيلالي، الإجراءات الإدارية لنزع الملكية للمنفعة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية 19 مارس 1962، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2018/2017، ص 36.

إقليم البلدية كان لا بد من الإشارة في طلب النص على إجبارية وإلزامية فتح إجراء التحقيق في مقر البلدية المعنية، وكذلك بالنسبة للمشاريع التي تعني أكثر من بلدية وذلك بإلزام الجهة الإدارية نازعة الملكية بأن تضع مثلاً نسخة مطابقة للأصل لملف التحقيق في مقرات هذه البلديات كلها، مع النص كذلك على وضع ملفات التحقيق في نفس الوقت في جهات أخرى كمقرات الدوائر و ذلك قصد تسهيل عملية الحصول على المعلومات وتسهيل سير عملية التحقيق على الأشخاص المعنيين بها¹.

وقد نص المرسوم التنفيذي رقم 186/93 بموجب المادة السادسة منه على أنه "يحدد تاريخ بدأ التحقيق وتاريخ انتهائه"

وباستقراء هذه المادة نلاحظ أن مسألة تحديد وضبط الميعاد الخاص بإجراء عملية التحقيق العمومي تترك للسلطة التقديرية للوالي.

وبالنسبة لساعات وزمن إجراء التحقيق العمومي يخضع لنفس الأوقات الخاصة بعمل تلك الإدارات، وهذا خلال أيام الأسبوع، غير أنه يمكن تضمين قرار إعلان التحقيق في ساعات عمل إضافية تخص العطل الرسمية والأعياد والمناسبات إذا استدعت ظروف التحقيق هذا الأمر، ويوضع ملف التحقيق تحت مسؤولية الرئيس الإداري للجهة الإدارية التي وضع على مستواها ملف التحقيق (رئيس البلدية على مستوى بلدية، رئيس الدائرة والوالي... إلخ) وذلك حتى يتمكن أي شخص من أن يطلب الاطلاع على هذا الملف في أي وقت و في الميعاد المحدد لإجراء التحقيق، و في حدود أيام وساعات عمل الإدارة التي تم وضع ملف التحقيق على مستواها².

2- شروط المتعلقة بكيفية سير التحقيق:

بداية وجب أن يشتمل ملف التحقيق على قرار من الوالي والمنصوص عليه بموجب المادة 06 من المرسوم التنفيذي 186/ 93 وكذلك دفتر مرقم موقع من الوالي أو ممثله تسجل فيه التظلمات، ومخطط الوضعية الذي يبين طبيعة الأشغال المراد إنجازها و موقعها إضافة إلى تصريح توضيحي للهدف من العملية، ويتم وضع هذا الملف تحت تصرف الجمهور³.

¹ - وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2006، ص 37، 38.

² - المرجع نفسه، ص 38، 39.

³ - المادة 7 من المرسوم 186/93، المؤرخ في 1993/07/27 المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 11/91 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

وبالنسبة لكيفية عمل لجنة التحقيق يتم تسجيل مختلف الملاحظات الخاصة بالجمهور وكل المسائل الحساسة التي لها صلة مباشرة بمصادقية عملية التحقيق، حيث أنه يمكن للمواطنين مقابلة أعضاء لجنة التحقيق، و حول مدى إلزامية الآراء التي يقدمها المواطنون، وكذلك الأثار القانونية الناتجة عن الرأي المقدم من طرف لجنة التحقيق على مسار عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العامة فإن مختلف القوانين المتعلقة بنزع الملكية لم تقم بالإشارة إلى الكيفيات التي من خلالها يتم تدوين أو تسجيل الملاحظات التي يديها الجمهور، ويرى البعض أنه يجب تسجيل جميع الاقتراحات، و كذا الملاحظات المقدمة من المواطنين، سواء كانت اقتراحات في شكل مكتوب وذلك بإرسالها إلى اللجنة والتي تقوم بدورها بتسجيلها على مستوى دفتر التحقيق، أو قدمت بطريقة شفوية، حيث تكلف اللجنة بتدوين تلك الملاحظات على مستوى الدفتر، ويرون بوجوب قبول كل الملاحظات التي أبداها المواطنين، والتي تتعلق بالمنفعة العامة للمشروع¹.

و يرون أيضا بأنه يمكن النص في إطار تحسين عمل لجنة التحقيق على إمكانية تسيير عملية التحقيق بطريقة تمكن المواطنين من معرفة كاملة بهذا المشروع وذلك من خلال:

- القيام بزيارة الأماكن بعد إبلاغ المالكين والشاغلين الأصليين لتلك الملكية.
- استدعاء اللجنة لأي شخص ترى في سماعه مصلحة للمشروع، وكذلك القيام باستدعاء صاحب المشروع والإدارات المعنية.

- القيام بتنظيم اجتماعات عامة، وذلك بحضور صاحب ذلك المشروع بعد موافقة الإدارة.
- إمكانية طلب اللجنة من صاحب المشروع تقديم أي وثيقة ترى فيها فائدة أكيدة لإعلام الجمهور، وإذا امتنع عن ذلك وجب على اللجنة إدراج هذا الرفض في الملف.

وعند انتهاء اللجنة من وضع تقريرها الخاص حول ثبوت المنفعة العامة في الآجال المحددة قانونا، والمقدرة بخمسة عشر (15 يوما) من غلق ملف التحقيق، يتم إرسال هذا الملف كاملا مرفقا بتقرير اللجنة إلى السلطة الإدارية المختصة، والتي صدر عنها قرار تعيين اللجنة، وكذلك يجب عليها أن تبلغ نسخة من نتائج التحقيق بصفة وجوبية إلى الأشخاص المعنيين بناء على طلب خاص منهم².

ويلاحظ بأن مصير رأي لجنة التحقيق قد سكت عنه المشرع الجزائري، ويرى مجلس الدولة في هذا الصدد أن مسألة تقدير المنفعة العمومية هي من قبيل صلاحيات الإدارة فقط، والتحقيق المسبق هو من قبيل الأعمال

¹- وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ص 39،40.

²- المرجع نفسه، ص 40.

التحضيرية الاستشارية التي تساعد الإدارة في اتخاذ القرار، لكن دون أن يقع على عاتقها الالتزام بتلك النتائج التي يتم التوصل إليها، ذلك أن الإدارة غير مجبرة على الالتزام الحر وباستنتاجات لجنة التحقيق، وقد أشار البعض على أنها تعتبر من قبيل الأعمال التحضيرية مثل التوصيات، والاقتراحات، ومحاضر المناقشات، والتحقيقات، وإعداد مشاريع القرارات الإدارية كأعمال تمهد لصياغة القرار الإداري، والإدارة وحدها من تتحمل مسؤولية ذلك القرار. لكن من جهة أخرى يمكنها الأخذ بتلك النتائج إذا كانت تمثل رأي مقنعا وذلك تجنباً لإلغائه من طرف الجهات القضائية.

ويرى البعض أن مسألة عدم إلزامية نتائج التحقيق بالنسبة للإدارة لا يعني أنها رفضته تماماً، فالإدارة عادة ما تأخذ به لأنها قد قامت بإنفاق أموال في تحضير المشروع مثل الدراسات وغيرها، ويؤدي ذلك في الكثير من الأحيان إلى أنها تقبل بالمشروع مع إبداء بعض التحفظات أحياناً، ويبقى احتمال عدم موافقتها ضئيلاً¹.

خامساً: آلية الميزانية التشاركية

الميزانية التشاركية عملية تشاورية ديمقراطية، يتم من خلالها إشراك الأشخاص في عملية تخصيص جزء من الميزانية سواء البلدية أو العامة، وقد تم إعمال هذه الآلية لأول مرة في مدينة بورتو أليغري بالبرازيل وذلك عام 1989، ثم انتشرت في مدن أمريكا اللاتينية، وكذلك في العديد من مدن أوروبا وآسيا وإفريقيا ومدن أمريكا الشمالية².

1- تعريف الميزانية التشاركية

تعددت تعريفات الميزانية التشاركية، ومن بين التعريفات التي أعطيت لها نجد تعريف مشروع الموازنة التشاركية في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يعرفها على أنها " طريقة مختلفة لإدارة المال العام، وإشراك الشعب مع الحكومة، إنها عملية ديمقراطية في المجتمع، حيث يقرر أعضائه مباشرة كيفية إنفاق جزء من الميزانية العامة، وهي تمكن دافعي الضرائب للعمل مع الحكومة من أجل اتخاذ قرارات الميزانية التي تؤثر على حياتهم". كما يعرفها البنك الدولي على أنها "أداة لتثقيف المواطنين وإشراكهم وتمكينهم، وتعزيز الطلب على الحكم الرشيد، يمكن أن تساعد الميزانية التشاركية من خلال الشفافية والمساءلة التي تخلقها في الحد من عدم كفاءة الحكومة، وكبح المحاباة ورعاية العملاء والفساد".

¹ - حمدان جيلالي، الإجراءات الإدارية لنزع الملكية العامة، مرجع سابق، ص 55، 56.

² - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 57.

كما عرفتها وحدة المعلومات للحكومة المحلية في (المملكة المتحدة) بأنها "عملية للجمع بين المجتمعات المحلية وعملية صنع القرار حول الميزانيات العامة التي تربط بين المواطنين والممثلين السياسيين والمسؤولين الحكوميين المحليين".

وعرفها البعض الآخر مثل سنتومير Sintomer و آخرون وفق خمسة ضوابط:

- تناول المسائل المالية أو تلك المسائل المتعلقة بالميزانية.

- وجوب إشراك الهيئات المنتخبة مع السلطات الإدارية على المستوى اللامركزي.

- يجب أن تتم عملية الميزانية التشاركية بشكل متكرر.

- يجب أن تكون على شكل مداولات عامة.

- يجب أن تكون هناك مساءلة على مخرجاتها¹.

وتعرف الميزانية التشاركية أيضا بأنها " آلية يقرر بواسطتها السكان تخصيص كل أو بعض الموارد العمومية المتوفرة أو يتم إشراكهم في القرارات المتعلقة بهذا التخصيص " .

كما عرفتها الأمم المتحدة في تقريرها لسنة 2008 بأنها " عملية مبتكرة في صنع القرار، حيث يشارك المواطنون مباشرة في سياسة القرار واتخاذها، وتعد اللقاءات على مدار السنة لمنح المواطنين الفرصة لتخصيص الموارد وتحديد أولويات السياسة الاجتماعية ورصد الإنفاق العام"².

2- أنواع الميزانية التشاركية.

تختلف وتنوع الميزانية التشاركية بحسب طبيعة النموذج التشاركي المراد اتباعه، وكذلك الأهداف المبتغى تحقيقها، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية والاجتماعية، ويمكن أن تأخذ ثلاثة أبعاد، بعد مالي وبعد تشاركي، وبعد محلي أو مكاني، فقد جاء في دليل القرار المشترك كنموذج آلية الميزانية التشاركية للمغرب الصادر بالشراكة مع الهيئة الألمانية للحكامة لسنة 2017 " كل أنواع الميزانية التشاركية لا تعدو أن تنبثق عن إحدى المقاربات الثلاث المقاربة الموضوعاتية، الترابية (المحلية) والاجتماعية.

أ- الميزانية التشاركية الإقليمية (المحلية). وتتركز هذه الأخيرة على العمل التشاوري بالنسبة للمناطق ذات الأولوية التنموية، حيث يتم اعتماد مبدأ الموضوعية في عملية تسجيل المشاريع دون أن يشمل باقي تراب الجماعة

¹ - إنزان عادل، الميزانية التشاركية كآلية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2019، ص ص 434، 435.

² - بوجلاب صالح، فارس فضيل، الميزانية التشاركية آلية لتحسين أداء المالية المحلية في الجزائر - بين حتمية التفعيل وآليات التجسيد - مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، جوان 2021، ص ص 331.

المحلية ويتم اعتماد مشاريع خاصة بها، وتسمح الميزانية التشاركية المحلية بتوجيه الأموال العمومية للمناطق ذات الأولوية مثل المدن العتيقة والأسواق والمناطق ذات الكثافة السكانية إلخ.

ب- الميزانية التشاركية الموضوعية. وهذه الميزانية ترتبط بقضايا محددة من قبل، والتي يجب أن تحتوي على المشاريع المقترحة من طرف المشاركين، مع مراعاة الأولويات التي يحتاجها الإقليم كالبينة والطرق... إلخ.

ج- الميزانية التشاركية الاجتماعية. وترمي هذه المقاربة الأخيرة إلى محاولة دمج فئات محددة من السكان المحليين في العملية الديمقراطية لاسيما من فئات الشباب والنساء، وكذلك الأشخاص المسنين، وذوي الاحتياجات الخاصة، ويتم من خلالها السماع للمقترحات والتصورات التي يقدمونها¹.

وتعتبر تجربة بورتو أليغري من أنجح التجارب في مجال التسيير التشاركي، ويعود الفضل فيها بالدرجة الأولى لحزب العمال التقدمي الذي فاز بالانتخابات المحلية، والذي ضمن حملته ببرنامج يستند فيه على المشاركة المدنية والديمقراطية التشاركية، بحيث تم وضع ميزانية تشاركية يمكن من خلالها للمواطنين من غير المنتخبين القيام بالمساعدة في صنع واتخاذ القرار حول مسألة تخصيص المال العام، وقد كان لهذه الفكرة الأثر الكبير والبالغ في تقوية الفعل التشاركي من خلال تمكين المواطنين من المشاركة في القرارات المحلية، والمشاركة في بناء سياسات المدينة، وقد صادقت البلدية على الميزانيات التي تم التصويت عليها، و القيام بمتابعة عملية تنفيذ المشاريع بالتعاون مع المواطنين²، وتكون عملية المشاركة هذه مرتبطة بالتخطيط لميزانية التجهيز والاستثمار السنوية للبلدية، أين يتم التفاوض والتشاور وطرح الأفكار وتبادلها مع مواطني البلدية، وذلك من خلال المنتديات الشعبية التي تخص المناطق المعنية والتي يبلغ عددها 16 مدينة، ويتم فيها معالجة المواضيع ذات الأهمية البالغة في الميزانية³.

3- أهمية الميزانية التشاركية.

تلعب الميزانية التشاركية دورا هاما في ترجمة السياسات إلى أفعال، فقد أصبحت الميزانية من أهم الآليات العملية لتجسيد المشاركة المجتمعية، إذ يتم من خلالها إعطاء المواطن والمجتمع حق المساهمة في ترشيح السياسة العامة المالية من خلال حضور جميع مراحل الميزانية، كما أنها تعطي مجموعة من الحوافز للمواطنين.

¹ - بوجلاب صالح، فارس فضيل، الميزانية التشاركية آلية لتحسين أداء المالية المحلية في الجزائر - بين حتمية التفعيل وآليات التجسيد -، مرجع سابق، ص 332.

² - بلقاضي بلقاسم، دويدي خديجة هاجر، بلقاضي طاهر مين، الديمقراطية التشاركية كآلية أخلاقية لتسيير الجماعات المحلية دراسة نموذج الميزانية التشاركية لتجارب بعض الدول، المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 05، العدد 02، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، أبريل 2022، ص 757.

³ - سويلم محمد، الإطار القانوني لتطبيق الديمقراطية التشاركية المحلية في الدول المغاربية دراسة مقارنة بين الجزائر، تونس، المغرب، مرجع سابق، ص 345، 346.

- تزيد الميزانية التشاركية من وصول المواطنين إلى أنشطة صنع السياسات والقرارات العامة، كما يضمن حضور المواطن للقاءات والاجتماعات العامة وتوزيع الخدمات بأساليب تتميز بالشفافية، وبالتالي المساعدة على القضاء على المحسوبية¹.

- تسمح الميزانية التشاركية للسكان المحليين بالمشاركة في تطوير الميزانية المحلية وتخصيصها وفقا للمطالب أو الاحتياجات التي يحددها².

- تظهر أهميتها أيضا في أنها تمكن المواطن من الوصول إلى المعلومة، فالاجتماعات الإعلامية التي تعقد في هذا الإطار تجعل المواطنين ملمين بكيفية صنع ووضع السياسات، إذا ساد الاعتقاد سابقا بأن الميزانيات العامة وصنع السياسات العامة بأنها مجالات لا تكون معروفة إلا لقلة من المسؤولين الحكوميين فقط، وبذلك تشكل مشاريع الميزانية التشاركية وسيلة هامة للمواطنين للحصول على المعلومات اللازمة، وبالتالي تمكينهم من معرفة بنيتهم السياسية والإدارية، والوصول إلى معلومات فنية حول المواضيع المتعلقة بقضاياهم وانشغالهم المختلفة.

- تمكن المواطنين من اختيار البرامج والمشاريع العامة بشكل مباشر، وذلك من خلال مشاركتهم في وضع الخطط الفنية لتلك البرامج والإشراف عليها ومراقبة تنفيذها.

- تعتبر برامج الميزانية التشاركية بمثابة مدرسة لتعلم المواطنة، حيث تسمح للمواطن بمعرفة حقوقه وواجباته كمواطن بشكل أفضل، وتساعد المواطن أيضا على تعلم وطرق وأساليب التفاوض مع الحكومة حول توزيع الموارد وأولويات السياسات العامة³.

كما تساعد الميزانية التشاركية في تحقيق بعض الأهداف والتي نذكر منها :

- ضمان تخصيص ميزانية المدينة من هذه الميزانية وفقا لاحتياجات وانشغالات المواطنين.
- فهم واستيعاب أفضل لأولويات مطالب المواطنين، وكيفية قياس ومقارنة المقترحات المختلفة.
- تسمح للمواطنين من مناقشة احتياجاتهم المختلفة مما يقوي ويعزز قيم التسامح و التعاطف⁴.
- ضمان التأييد الشعبي للمشاريع المنجزة، وذلك لمشاركة وقرب المواطن من مراكز صنع القرار، مما ينعكس إيجابا على الرضا العام للسكان المحليين من خلال دعمهم للمشاريع التنموية.

¹ -إنازان عادل، الميزانية التشاركية كآلية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة، مرجع سابق، ص 436،437.

² -Habiba Naili ، La Démocratie Participative et Le Financement Du Développement Local ،Dirassat et Abhath ، ، volume 12 ، numéro 03 ، Université zayan achour ،djelfa Algérie، p20.

³ -إنازان عادل، الميزانية التشاركية كآلية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة، مرجع سابق، ص 437.

⁴ - عقون سعاد، الميزانية التشاركية : عقلانية اختيار المشاريع التنموية وفعالية تخصيص الموارد المحلية حالة أربع بلديات تونسية، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 07، العدد 03، جامعة حسبية بن بوعللي الشلف، الجزائر، جوان 2021، ص 280.

- تحقيق النجاعة الاقتصادية من خلال ترشيد القرارات المتخذة بما يحقق نجاعة في الاستخدام السليم والأنسب للموارد المتاحة .

- تساهم الميزانية التشاركية في تجسيد قيم المساءلة الاجتماعية، من خلال تكريس مبدأ الشفافية في مختلف تعاملات السلطات العمومية، وهو ما يبني جسور الثقة بين المواطن والسلطات حول طريقة صرف المال العام، كما يحفز المواطنين على أداء واجباتهم الضريبية، مما يزيد في إيرادات الميزانية والتي تخصص حتما لتحسين ظروف عيش المواطنين¹.

4- مراحل تنفيذ الميزانية التشاركية : تمر عملية تنفيذ الميزانية التشاركية عبر مجموعة من المراحل:

أ- المرحلة الأولى : إطلاق عملية الميزانية التشاركية.

لإطلاق هذه العملية يجب أن تتوفر الإرادة السياسية لدى المجلس الجماعي حول مدى ضرورة هذه العملية، كما يجب أن يقوم المجلس بتشكيل فريق من بين أعضائه خاص بالميزانية، ويقوم بالسهر على إنجازها وتنفيذها، كما يتعين عليه إخبار السكان المحليين بها، وأن يكونوا مستعدين للمشاركة فيها وسيم التطرق إلى الخطوات الأساسية في هذه المرحلة :

-الالتزام الرسمي للجماعة يملك رئيس مجلس الجماعة الحق في إطلاق عملية المبادرة، والذي يقرر ذلك بعد استشارة المجلس تنفيذ عمليات الميزانية التشاركية، وعند إطلاق هذه العملية يلتزم المجلس بتخصيص مبلغ مالي من ميزانية التجهيز لمشاركة المواطنين.

- تكوين فرقة الميزانية التشاركية. حيث يشكل المجلس الجماعي فريقا من بين أعضائه المنتخبين، وكذلك من إطارات وموظفي الجماعة لمتابعة هذه العملية، ويمكن أن يضم هذا الفريق مختلف اللجان (لجنة الميزانية ، لجنة العمل الاجتماعي أو كل الهيئات الدائمة ...إلخ)، ويتمثل دور هذا الفريق في وضع مخطط محكم متعلق بسرطان هذه العمليات، والتي يتعين المصادقة عليها من طرف المجلس الجماعي، كما يقوم بعد ذلك بمباشرة حملة إخبارية واعلامية حول المنهجية المعتمدة، وذلك من خلال كل وسائل الإخبار والإعلام (الاجتماعات العمومية في الأحياء ، الصحافة المحلية، الإذاعة، تعليق الإعلانات، الكتيبات، الموقع الإلكتروني للجماعة، سيارات مجهزة بأبواق...إلخ.

¹ - بوعلام الله يوسف و عمار محمد عامر، آلية الميزانية التشاركية ومساهمتها في الحفاظ على البيئة من خلال تكريس الديمقراطية التشاركية، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 11، العدد 01، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، 2021، ص ص350،351.

- إخبار المواطنين. وتقوم الجماعة المحلية في هذه الخطوة بتوجيه دعوة إلى المواطنين لحضور اجتماع عمومي إخباري، يتم من خلاله تقديم المنهجية التي تجرى بها عملية المشاركة ومشروع الجماعة، وكذلك تحديد الإطار أو الجدول الزمني للميزانية التشاركية وكذلك مراحلها، كما عليها أن تقوم باتخاذ أي وسيلة من أجل وضع كل المعلومات الأساسية المتعلقة بميزانية الجماعة المحلية رهن إشارة الجمهور (موارد الجماعة المحلية، تقديم ميزانية التجهيز والتسيير، الشراكات الجارية، الاستثمارات العمومية، توجهات الميزانية، الديون... إلخ)¹.

ب- المرحلة الثانية : المناقشة والتصويت على الميزانية وتتم هذه المرحلة عبر مجموعة من الخطوات :

أ-منتديات الدراسة والتشخيص : وذلك عبر لقاءات لدراسة المقترحات، ومناقشتها وتشخيص الحلول بصفة جماعية تشاركية مع السكان، ووضع المواطن ومثله أمام الأمر الواقع من خلال اطلاعهم على موارد الجماعة وكذلك الحلول الممكنة، وذلك لن يكون إلا من خلال البرمجة السليمة لهذه اللقاءات، والشفافية والوضوح في عملية الطرح، الإخبار المسبق بالعملية، عدم حصرها في مناطق دون غيرها، وتمكين لجان الأحياء من انتخاب ممثليهم... إلخ، وتنبثق عنها قرارات مهمة بالشراكة مع لجنة المالية وفرق الميزانية التشاركية².

تجرى هذه المنتديات على كل مستوى تشاركي أساسي (الدواوير، الأحياء، المقاطعات وغيرها)، ويتم تحديد القواعد التي يتم صياغتها، ويمكن أن يتم إجرائها في فضاءات معينة، كقاعة اجتماعات المجالس المحلية، أو في أي مكان عمومي آخر (مدرسة، ساحة عمومية... إلخ).

وتعتبر المنتديات خطوة مهمة جدا في المسار التشاركي، إذ أنها تمنح المواطنين فرصة للتعبير عن آرائهم أو تقديم وطرح مطالبهم وانشغالهم المختلفة، وهي مهمة أيضا في المسار الخاص بإعداد كل تخطيط جماعي، فهذه المرحلة تعتبر نقطة تحول من العمل الأولي للتشخيص إلى الاختيارات السياسية للتنمية التي سيقوم بها المنتخبون (عملية التخطيط)، أو من العمل الأولي للتشخيص إلى عملية التخطيط.

وتؤدي المطالب المختلفة التي يطالب بها المواطن إلى طرح حلول ملموسة، وذلك بطريقة تتسم بالتشاركية والتمثيلية للسكان وتسمح بإعطاء الإجابات لمختلف النقائص الموجودة، والاستفادة من الفرص التي تصبح متوفرة للجماعة.

¹ - بلقاضي بلقاسم، دويدي خديجة هاجر، بلقاضي طاهر لمن، الديمقراطية التشاركية كآلية أخلاقية لتسيير الجماعات المحلية دراسة نموذج الميزانية التشاركية لتجارب بعض الدول، مرجع سابق، ص ص760،761.

² - بوجلاب صالح، فارس فضيل، الميزانية التشاركية آلية لتحسين أداء المالية المحلية في الجزائر - بين حتمية التفعيل وآليات التجسيد-، مرجع سابق، ص 335.

وتنتهي هذه المنتديات بعملية انتخاب أو تعيين مندوب أو عدة مندوبين للحي، والذين يمارسون مهمة تمثيل السكان لدى الجماعة خلال المراحل الأخرى المسار الميزانية التشاركية، ويناط بمؤلاء الممثلين القيام بتقديم اقتراحات المشاريع لمجلس الجماعة، والمشاركة في اختيار المشاريع المهمة وذات الأولوية، والمشاركة في متابعة تنفيذ المشاريع وتقييم المسار برمته، وإخبار السكان بمختلف مستجدات و تطورات مراحل المسار التشاركي¹.

ب - تكوين لجنة الميزانية التشاركية

مسألة تكوين الجهاز الذي يقوم باختيار المشاريع (لجنة الميزانية التشاركية) تكون محددًا سلفًا في قواعد الميزانية التشاركية، ويضم هذا الجهاز على الأقل مندوبو الأحياء، فريق الميزانية التشاركية للجماعة، المصالح التقنية والمالية للجماعة، الهيئات الدائمة، مجلس الشباب، هيئة المساواة وتكافؤ الفرص، وإشراك الفاعلين الآخرين كالجسميات والخبراء... إلخ².

ج- التصويت على المشاريع : يتم عرض القائمة النهائية للمشاريع التي يتم وضعها على تصويت المواطنين والمواطنات، كما يتم إدراج المشروع أو المشاريع التي وقع عليها الاختيار نهائيًا ضمن ميزانية الجماعات المحلية برسم السنة الموالية، وهكذا يسمح تصويت المشاركين بالمساهمة الملموسة في تدبير الشؤون الجماعية، ويمكن للجماعة المحلية أن تستعمل لوائح المشاركين التي تم وضعها من قبل لإخبارهم بكل الوسائل الممكنة (الهاتف، البريد الإلكتروني... إلخ) وكذلك بتاريخ إجراء التصويت³.

د- التصويت على الميزانية : يتم في هذه المرحلة التصويت من طرف مجلس الجماعة على الميزانية، ويتم إدراج المشاريع التي تم الاتفاق عليها و اختيارها والتي سوف يتم إنجازها في السنوات الموالية، ولا شك أن احترام المجلس للمسار التشاركي فيما يتعلق بالميزانية التشاركية يعزز بشكل كبير ثقة المواطنين المحليين⁴.

و- إنجاز الأشغال والتقييم : تعتبر مرحلة إنجاز الأشغال مرحلة يتم فيها التجسيد الفعلي والحقيقي للميزانية التشاركية كما يتم بها اختتام العمل أو المسار التشاركي، وهي أيضا مرحلة حاسمة لكونها تسمح للسكان بقياس أثر مشاركتهم في هذه العمليات، كما تشجعهم على تجديد انخراطهم فيها.

¹ - عقون سعاد، الميزانية التشاركية : عقلانية اختيار المشاريع التنموية وفعالية تخصيص الموارد المحلية حالة أربع بلديات تونسية، مرجع سابق، ص 285.

² - المرجع نفسه، ص، 285.

³ - بلقاضي بلقاسم، دويدي خديجة هاجر، بلقاضي طاهر لمين، الديمقراطية التشاركية كآلية أخلاقية لتسيير الجماعات المحلية دراسة نموذج الميزانية التشاركية لتجارب بعض الدول، مرجع سابق، ص 764.

⁴ - عقون سعاد، الميزانية التشاركية : عقلانية اختيار المشاريع التنموية وفعالية تخصيص الموارد المحلية حالة أربع بلديات تونسية، مرجع سابق، ص 286.

وتختلف طرق وكيفيات إنجاز الأشغال بحسب القيمة المالية للمشروع، وكذلك من حيث طبيعته وأهميته، وفي بعض الأحيان يمكن إشراك السكان المحليين في عملية إنجاز الأشغال، وذلك من خلال المساهمة بالموارد البشرية (العمال) والموارد المادية، وتقوم اللجنة الخاصة بالميزانية التشاركية بالتأكد من مدى مطابقة الأشغال للمشاريع المقترحة وكذلك مراقبة أجل إنجازها، كما يقوم مجلس الجماعة بالتواصل مع المواطنين المحليين، وتبيان العمليات التي تم الالتزام بها في إطار الميزانية التشاركية¹.

الفرع الثاني: التطبيقات العملية الدولية والوطنية للمقاربة التشاركية

لضمان نجاح أي مقاربة وحب أن يكون لها ممارسة عملية على أرض الواقع، حتى يتم تبيان مدى واقعية الفكرة أو الطرح المتعلق بتلك المسألة، ويظهر ذلك من خلال النتائج المتوصل إليها ومدى إيجابيتها، ذلك أن هناك العديد من التجارب الرائدة في مجال الديمقراطية التشاركية، وقمنا بتقسيم هذه التجارب أو النماذج إلى قسمين القسم الأول نتناول فيه التجارب الدولية الرائدة في مجال الديمقراطية التشاركية (أولا) ، والقسم الثاني نتناول فيه التجارب الوطنية فيما يتعلق بالديمقراطية التشاركية (ثانيا)

أولا : التجارب الدولية

هناك العديد من التجارب الرائدة في مجال تطبيق المقاربة التشاركية، والتي تعتبر كنموذج عملي وحقيقي الذي يبرز أهمية انتهاز العمل التشاركي في إطار تسيير الشؤون والقضايا المحلية، وسوف نستعرض هذه التجارب ونتناولها بالتفصيل وأول هذه التجارب هي التجربة الفرنسية والكندية، ثم نتناول التجربة الألمانية، ثم نتطرق إلى التجربة السويسرية.

1- التجربة الفرنسية والكندية في الميزانية التشاركية. وهي تجربتين تم تطبيقهما في كل من مدينة غرونبل بفرنسا، ومدينة تورينتو بكندا وتعلق هاتين التجربتين بالميزانية التشاركية، ثم نبين موقف المشرع الجزائري من الميزانية التشاركية.

أ- التجربة الفرنسية.

لقد تم السماح لسكان مدينة غرونبل الفرنسية بالمشاركة في إعداد الميزانية التشاركية لسنة 2019 في مجالات كثيرة (الاقتصاد، الشباب والطفولة، التضامن، الطبيعة في المدينة، الراحة والاسترخاء، الثقافة، الرياضة... إلخ، حيث تم السماح لهم بطرح أفكارهم بخصوص هذه الميادين واحتياجاتهم ومطالبهم المختلفة والمتنوعة، وتم تخصيص

¹ - عقون سعاد، الميزانية التشاركية : عقلانية اختيار المشاريع التنموية وفعالية تخصيص الموارد المحلية حالة أربع بلديات تونسية، مرجع سابق، ص 286.

800000 يورو لهذا الأمر من ميزانية الاستثمار التي يحددها السكان مباشرة، ولقد طرحت 620 فكرة منذ سنة 2015 وتم أخذ منها 38 فكرة سنة 2018.

لقد أطلقت مدينة غرونوبل في شهر جانفي 2020 الطبعة السادسة من الميزانية التشاركية، ومن بين المشاريع التي حققت نجحاً مجال الاسترخاء من خلال مشروع (سنة عشر كرسي ثابتة في شوارع المشاة)، حيث تم تنصيب ووضع حوالي عشرين كرسي ثابت في شوارع المشاة الواقعة في الظل، وذلك قصد السماح لمواطنين المشاة بالجلوس لبعض الوقت وسط المدينة، وهناك ثلاثة مجموعات، والتي تتمثل في كل من شوارع Saint-Jacque، و Sault، وFélix Poulat وفي ساحات Claveyson و saint-André¹

ب- التجربة الكندية (مدينة تورينتو) تطبق مدينة تورنتو الكندية المقاربة التشاركية أيضاً من خلال الميزانية، بحيث يقوم سكان هذه المدينة بالتصويت على المشاريع المتعلقة بالاستثمار الممولة من خلال نسبة محددة من ميزانية البلدية، ولقد تم تطبيق نموذج الميزانية التشاركية في ثلاثة مناطق في مدينة تورينتو وهي منطقة Rustic ومنطقة Oakridge ومنطقة Ward أين يتم دعوة موجه للسكان قصد مساهمتهم في اقتراح البرامج أو المشاريع والتصويت عليها من أجل تحسين أحيائهم المختلفة، ويمكن لأي شخص ولو لم يكن كندياً بالغ من العمر 14 عاماً أو أكثر و يعيش في هذه المناطق التصويت لعدد يقدر بثلاثة مشاريع.

وقد وافق مجلس المدينة مسبقاً على تخصيص اعتماد قدره 150000 دولار لكل منطقة تجريبية في سنة 2015، وفي سنتي 2016 و2017 تم تخصيص مبلغ يقدر 250.000 لكل منطقة، وقد قام قرابة 1700 من السكان بالإدلاء بأصواتهم ليتم اختيار 37 مشروعاً بقيمة تقدر 1,870.000 دولار، و قد قام المقيمون بتبادل الآراء و الأفكار في تلك الاجتماعات المحلية، وعبر الإنترنت، ثم مراجعة الأفكار بحيث يجب أن تقع على الممتلكات المملوكة للمدينة، و أن يكون المشروع رأسمالي، وتقع في واحدة من المناطق التجريبية، وبعدها تم تحديد الأفكار المؤهلة والقابلة للتمويل المحتمل اختار سكان في كل منطقة تجريبية 10 أفكاراً لاقتراح الميزانية التشاركية المتعلقة بهم، ويتم التصويت على أكثر ثلاثة مشاريع يريدونها، و بعد ذلك يتم خصم تكلفة المشروع الأول من الأموال المتاحة، ثم اختيار المشروع التالي الأكثر شعبية الذي يمكن تمويله بالأموال المتبقية، وتبقى المشاريع التي لم تختار، ليتم إعادة النظر فيها في المستقبل².

¹ - بلقاضي بلقاسم، دويدي خديجة هاجر، بلقاضي طاهر لمن، الديمقراطية التشاركية كآلية أخلاقية لتسيير الجماعات المحلية دراسة نموذج الميزانية التشاركية لتجارب بعض الدول، مرجع سابق، ص 765.

² - المرجع نفسه، ص 766.

ج-موقف المشرع الجزائري من الميزانية التشاركية

بالرجوع إلى قانون الجماعات المحلية لا نجد أي نص يشير صراحة إلى تبني الميزانية التشاركية كوسيلة وأداة لترسيخ العمل التشاركي، لكن يلاحظ من التعليمات رقم 21 الصادرة بتاريخ 10 أكتوبر 2020 والتي تحدد كيفية تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للبلديات والولايات للسنة المالية 2020 أنها تحدثت عن إعداد البرامج، وذلك وفقا للمقاربة التشاركية مع المواطنين عندما يتعلق الأمر ببرامج التجهيز بهدف اختيار البرامج التنموية المحلية، كما دعت الوحدات المحلية لتسجيل برامج بقسم التجهيز والاستثمار تحت تسمية التنمية المحلية في إطار الديمقراطية التشاركية¹.

ويرجع عدم تنظيم المشرع لآلية الميزانية التشاركية في إطار قانوني البلدية والولاية رغم أنها من أبرز آليات المشاركة لما لها من أثر ملموس على واقع التنمية المحلية حسب وجهة نظرنا لاعتبارات تتعلق بمحدثة تجربة الديمقراطية التشاركية، ولعل استدراك التعليمات رقم 21 المذكورة وتطرقها إلى المقاربة التنموية تمثل إشارة إلى رغبة السلطات في تعزيز العملية التشاركية إلا أنها تعتبر غير كافية، كون أنه ينبغي وضع إطار تفصيلي لعملية المشاركة في الميزانية وشرح كل الخطوات التي تمر عليها، مع تبيان كيفية المشاركة وموضوعها و حدودها ضمن إطار يسمح لجميع المواطنين والفاعلين من الاطلاع عليها، ومعرفة حقوقهم المتعلقة بهذه العملية المهمة.

وعلى خلاف المشرع الجزائري هناك بعض التشريعات الأخرى كالتشريعات المغاربية تبنت آلية الميزانية التشاركية كآلية من ضمن آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية، فعلى سبيل المثال المشرع التونسي نص صراحة بموجب الفصل 130 من قانون الجماعات المحلية (القانون الأساسي العدد 29 ، 2018) على التزام الجماعات باعتماد الشفافية والتشاركية في إعداد ميزانيتها السنوية، كما جاء أيضا في الفصل 29 على اعتماد التشاركية في إعداد المشاريع التنموية والتهيئة الترابية لا سيما ما تعلق ببرنامج البلديات في مجال الاستثمار والتجهيز، كما يتيح الفصل 165 من قانون الجماعات المحلية للسكان وفعاليات المجتمع المدني وكل من لديه مصلحة أن يقدم طلب توضيح حول موارد ونفقات معينة وإلا فإنه يمكن اللجوء إلى المحكمة الإدارية المختصة إقليميا للحصول على الوثائق المطلوبة في حالة عدم تلقي الجواب على الطلب خلال شهر واحد من تاريخ تقديمه.

كما أن قانون الجماعات الترابية المغربي لم يتبنى صراحة اعتماد الميزانية التشاركية، وإنما جاءت الإشارة إليها في إطار القسم الخاص بالحكامة، والمتعلق بحسن تطبيق مبدأ التسيير الحر، حيث يتوجب أن يتم إعداد البرامج

¹ - سويلم محمد، الإطار القانوني لتطبيق الديمقراطية التشاركية المحلية في الدول المغاربية دراسة مقارنة بين الجزائر، تونس ، المغرب، مرجع سابق، ص 346.

التنموية المحلية وفق لمنهج المقاربة التشاركية، إذ يعتمد على آليات الحوار والتشاور في عملية إعدادها ومتابعتها وتقييمها وتحسينها، هذا ويتم تفعيل الميزانية التشاركية في عدد من الجماعات الترابية والتي تقوم باتباع مجموعة من المراحل في إعدادها إذ يتدخل المواطنون والجمعيات من خلال عملية انتخاب مندوبي الأحياء أو ما يعرف بمبادرات المواطنين، حيث يتم اشراك السكان في تحديد الأولويات بخصوص البرامج المتعلقة بالتجهيز المحلية¹.

2- التجربة الألمانية

قصد تشجيع الديمقراطية بادرت مؤسسة علمية ألمانية تسمى (Fondation Bertelsann) بوضع جائزة الديمقراطية والفعالية في الإدارة المحلية، وكذا الجودة في تقديم الخدمات المختلفة، حيث كلفت هذه المؤسسة المذكورة تشكيلة تضم علماء وباحثين متخصصين في الإدارة المحلية والتنمية الإدارية بإجراء عملية تحقيق من أجل اقتراح 10 مدن من بين 09 دول، وذلك للمنافسة على الجائزة الأولى، وقد تم وضع مجموعة من المعايير والأسس التي يتم بناء عليها اختيار أفضل تجربة من بين تجارب هذه الدول وهي:

- الأداء وسير العمل في ظل رقابة تتميز بالديمقراطية.
- التوجه إلى المواطن.
- التعاون بين السياسين والإدارة .
- الإدارة اللامركزية وذلك من خلال نقل تحمل المسؤولية والموارد المالية إلى المستوى الأدنى الذي يتعامل معه المواطن المحلي.
- الرقابة ورفع التقارير.
- أن يكون لدى السلطة المحلية نمط إداري تعاوني، ونظام مسار وظيفي يركز على الأداء والإنجاز الجيدين.
- القدرة على الابتكار والتطور في ظل المنافسة².

وتم اختيار المدن التي ستنافس على الجائزة باعتبارها مدنا نموذجية توجد على مستوى أو قدر كبير من الحداثة في بلدانها فيما يخص إدارتها المحلية، وقد فازت بالجائزة مدينتان هما مدينة فينكس بولاية أريزونا الأمريكية، ومدينة كريست تشارس السويسرية، وبعد مرور سنتين من تسليم الجائزة تأسس بالعاصمة الألمانية برلين مشروع بحث تناول بالدراسة تجربة المدن المرشحة للجائزة، وذلك بغية إبراز وتبيان الإصلاحات الجديدة التي جاءت بها المدن، وكذلك النتائج التي حققتها تلك الإصلاحات بقصد الاستفادة منها لتطوير وعصرنة الإدارة المحلية الألمانية،

¹ - سوليم محمد، الإطار القانوني لتطبيق الديمقراطية التشاركية المحلية في الدول المغاربية دراسة مقارنة بين الجزائر، تونس ، المغرب، مرجع سابق، ص 347، 348.

² - سي محمد بن زرق، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 62.

وانتهى هذا البحث بنشر تقريرين: التقرير الأول صدر سنة 1997 في حين صدر الثاني سنة 1998، و قد خلص ذلك البحث إلى أنه بالرغم من الاختلافات التي توجد بين المدن إلا أنها اتحدت في منهجية وطريقة معالجة القضايا المحلية، فقد أدركت تلك المدن قيمة أهمية إشراك المواطنين في تحديد السياسات والخدمات التي تدخل ضمن نطاق اختصاصاتها، ومن ثم ظهرت الحاجة لضرورة تصحيح المفهوم التقليدي للديمقراطية التمثيلية، وحثمية ترك الأفكار التقليدية التي كانت تبناها الإدارات المحلية، والانتقال إلى مفهوم جديد لطريقة ومنهجية التسيير و ذلك بتبني خيار التسيير التساهمي أو التشاركي، والذي هدفه إسهام ومشاركة جميع المعنيين بعملية التنمية سواء من خلال طرق التخطيط لها ووضعها أو من حيث إنجازها، ومن ثم أصبحت هذه العملية أكثر تقنية تهتم على وجه الخصوص بآليات إجراء عملية المشاركة وتجسيد فعاليتها¹.

وعلى الرغم من أن ألمانيا تعد من قبيل الدول المتطورة في شتى الميادين، إلا أنها تسعى لتطوير أدائها للحفاظ على مكانتها ضمن دول العالم و المحافظة على تقدمها، إذ أنها قامت بمراجعة أساليب ومناهج التسيير، كما بحثت عن حلول للمشاكل التي تعترضها، وذلك في من خلال التأثير بتجارب المدن الأجنبية الأخرى، معتمدة في ذلك على البحث العلمي.

وتمثل هذه الدراسة التي تم إسنادها للمفكرين والمنظرين والتي دامت لمدة تقدر بثلاثة سنوات نموذجا رائدا يجتدى به في مجال التعاون الذي ينبغي أن يكون موجودا بين مؤسسات البحث العلمي والمؤسسات المرتبطة بها في شتى المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية، وذلك للتمكن من تجسيد التنمية الشاملة².

3- التجربة السويسرية تعتبر سويسرا دولة فيدرالية تتألف من 26 ولاية، وقد تشكلت هذه الولايات على مدى عدة قرون، وقد حرصت من القرن الثالث عشر للميلاد بأن تلتزم الحياد، إذ أنها تعتبر من الدول المحايدة، كما تتميز بتنوعها اللغوي والديني وتمسكها بممارسة الديمقراطية المباشرة.

وقد قامت هذه الدولة على أساس احترام الأقليات، وكذلك تبني المنهج التشاركي والذي أدى إلى القيام بنظام اتحادي يظم أكثر من 20 مقاطعة تلتقي على أفكار التضامن فيما بينها بالرغم من وجود اختلافات في الهوية بينها، لكن جمعيتها المصلحة المشتركة فهي المثل الأعلى والعنصر الجامع للاتحاد الفيدرالي، وبالرغم أن سويسرا الحديثة تشكلت عام 1848 إلا أن قادة أوروبا لم يكن أمامهم أفضل من النموذج السويسري في استقاء مقومات الدولة الفيدرالية، ومحاولة تجسيدها في بناء خريطة الاتحاد الأوروبي.

¹ - بن شناف منال، التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 71.

² - المرجع نفسه، ص 71.

وعلى الرغم من التعدد اللغوي والديني والتعدد في العادات، إلا أن ذلك لم يمنع المجتمع السويسري من الشعور بالانتماء إلى بلده الذي تأسس على خلفية تاريخية، وقيم مشتركة يجمعها النمط الفيدرالي والديمقراطية المباشرة والتي مكنت هذا البلد من تحقيق العديد من النجاحات الكبيرة في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وتأخذ سويسرا بالنظام المجلسي، والذي يمنح مكانة كبيرة للسلطة التشريعية أو البرلمان حيث يسيطر هذا الأخير على جميع السلطات الأخرى، وذلك نظرا لكون مؤسسة منتخبة، ما يشكل ركيزة كبيرة وهامة لقيام علاقة متميزة بين الديمقراطية المباشرة ومؤسسات النظام الاتحادي السويسري، و قد نتج على إثر ذلك وجود حقوق واسعة ومتنوعة للمواطنين في إدارة الشأن المحلي و كذا الوطني والفيدرالي للدولة، بحيث له الحق في الاستفتاء العام والمبادرات الشعبية، كما له الحق في تعديل القوانين التي تقرها الجمعية الوطنية الاتحادية (البرلمان السويسري)، وذلك من خلال استفتاء عام إذا ما نجح في جمع 50 ألف توقيع خلال 100 يوم، كما يستطيع المواطن تعديل الدستور من خلال استفتاء عام إذا ما نجح في جمع 100 ألف توقيع خلال 18 شهرا.

وبالرغم من التنوع العرقي لمكونات المجتمع السويسري إلا أن هذا النموذج الديمقراطي قد نجح في بعث الاستقرار و المحافظة على التوازن الاجتماعي، ما يشكل بحق نموذجا ديمقراطيا فريدا بحق يمكن إعماله وتصديره إلى دول العالم قصد تطبيقه¹.

ثانيا: التجربة الوطنية في المقاربة التشاركية.

لقد وضع الاتحاد الأوروبي في نهاية العقد الأخير من القرن الماضي سياسة جديدة تهدف إلى تقوية وتوطيد الشراكة والتعاون الدولي، ومن بين هذه البرامج نجد برنامج كابديل Capdel أو برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية، وهو ما يقابله باللغة الفرنسية « Programme de Renforcement des Capacités des acteurs du Développement Local » وهو برنامج أطلقته الحكومة الجزائرية ابتداء من سنة 2017 بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، ومفوضية الاتحاد الأوروبي بالجزائر، وتمويله مشترك بين كل الحكومة الجزائرية 2970.000 دولار والاتحاد الأوروبي 7.700.000 أورو (8.532.000 دولار وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي ب 200.000 دولار².

تعتبر هذه الشراكة بمثابة السند التقني والمتمثل في جلب الخبرة وتسيير المشاريع بحيث :

¹ - سي محمد بن زرقة: الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 64.

² - صالح بن صالح، نور الدين حارش، (كابديل) كبرنامج نموذجي لتحسيد الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، ص 1370، 1371.

- تقوم وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية باسم الحكومة الجزائرية بتنفيذ الإصلاحات الكبرى للجماعات المحلية من حيث الحكامة، وكذلك التنمية الاقتصادية المحلية.

- تنظم وزارة الشؤون الخارجية إلى البرنامج كمشريك لإفادة الجزائر و الجماعات المحلية التابعة لها من خلال التجارب الناجحة لبعض الدول عبر العالم في مجال التنمية المحلية التشاورية، وذلك من أجل بناء نموذج جزائري فعال ومن ثم الترويج له عالميا.

- يقوم الاتحاد الأوروبي بالمساهمة من خلال تجاربه ودعمه المالي بصفته مطورا للتنمية الإقليمية كأداة للحكامة الراشدة وكذلك بتجارب أقاليم الدول الأعضاء فيه في تنفيذ السياسات الإقليمية.

- يساهم برنامج الأمم المتحدة للتنمية بخبرته كذلك في دعم التنمية المحلية عبر جميع أنحاء العالم، وكذلك في تنفيذ السياسات العمومية في الجزائر¹.

يقوم مشروع كابدال على مقارنة نموذجية متعلقة بالتنمية المحلية يتم تنفيذها على مستوى عشرة

10 بلديات نموذجية موزعة عبر التراب الوطني بهدف تهيئة الظروف الملائمة لتحقيق الحكامة والتنمية في إطار المشاركة والشفافية، وتمثل البلديات التي تم اختيارها في الغزوات (تلمسان)، أولاد بن عبد القادر (الشلف)، تيزيرت (تيزي وزو)، جميلة (سطيف)، بني معوش (بجاية)، الخروب (قسنطينة)، بابر (خنشلة)، مسعد (الجلوفة)، تيميمون (أدرار)، جانت (إليزي).

ويمكن رد أسس الاختيار لهذه البلديات إلى عوامل متعلقة بجغرافية هذه البلديات وطبيعتها (ساحلية، ريفية، جبلية، زراعية، رعوية... إلخ وعوامل مناخية، و أيضا إلى الكثافة السكانية بهذه البلديات، وكذلك مدى قابليتها للتطوير، و إلى تاريخها وثقافتها²، حيث تم اختيار بلديات ساحلية ومناطق أخرى جبلية، ومناطق أخرى من الهضاب العليا والسهوب، ومناطق أخرى صحراوية، وبهذا تشكل البلديات العشر بفعل مواقعها ومقوماتها المتباينة وخصوصيتها حقل أو أرض خصبة للتجربة لتنفيذ مقارنة كابدال³.

¹ - بجمينة ياسين و بوهلال الطيب، آفاق الحكامة في الجزائر ضمن برامج دعم التنمية المحلية السوسيو اقتصادية المحلية وبرنامج كابدال في إطار التعاون الدولي - دراسة مقارنة - المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية، المجلد 11، العدد 14، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، جوان 2020، صص 213، 214.

² - KHENCHOUL Toufik ، ORGANISATION ET STRUCTURATION DES ESPACES URBAINS AU SEIN DU DEVELOPPEMENT LOCAL ET LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE CAP-DEL DEFINITION ، DES OBJECTIFS ET PERSPECTIVES CAS D'ETUDE EL -KHROUB - CONSTANTINE ، JOURNAL DE SCIENCES HUMAINES ، volume 08 ، NUMEROU 03 ، UNIVERSITE LARBI BEN MHIDI ، OUM EL BOUAGHI ، Algérie ، p2082.

³ - بلفكرات رشيد، "إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية وآليات تفعيل الحوكمة المحلية في الإدارة المحلية الجزائرية: تجربة "كابدال" نموذجاً"، مجلة الراصد العلمي، المجلد 06، العدد 10، جامعة أحمد بن بلة، جامعة وهران، الجزائر، ماي 2019، صص 119، 120.

وللإشارة فإن هذا الاختيار الذي وقع على هذه البلديات العشر من أصل 1541 قد لقي انتقادا لدى البعض، ذلك أن اختيار 10 بلديات فقط يمثل نسبة ضئيلة جدا من هذه البلديات، حيث يرون أن ذلك يخلق جوا من اللامساواة بين البلديات.

وعلى الرغم من أن إدارة مشروع كابدال بررت اختيارها لهذه البلديات العشر بصورة تتضمن التنوع الذي يعرفه التراب الوطني من حيث موقع كل بلدية وإمكانياتها البشرية والمادية، إلا أن كل البلديات لا سيما النائية منها تحتاج إلى هذا الدعم المالي، لكن ومع ذلك فقد عازمت الحكومة على تعميم هذه المبادرة في حالة نجاحها، كما يعد اختيار البلديات عينات صغيرة يمكن التحكم فيها وتركيز الجهود عليها كأول تجربة لتصبح هذه العينات في المستقبل نماذج يتم الاحتذاء بها في مجال الديمقراطية التشاركية، وكذلك في مجال التنمية المستدامة¹.

1-أهمية برنامج كابدال.

يعتبر برنامج كابدال من ضمن النشاطات المتعلقة بالتعاون الدولي، والتي ترمي إلى دعم أسس المقاربة التشاركية من خلال تشجيع التنمية على المستوى المحلي، وتحسين الحوكمة المحلية، إذ أنه يقوم على دعم السلطات المحلية والمجتمع المدني تقنيا وماليا بهدف الاستجابة لانشغالاتهم وأولوياتهم، وذلك من حيث تحسين الفرص الاقتصادية، والاستفادة من الخدمات الإدارية والاجتماعية ذات النوعية لتحقيق تنمية مستدامة للجماعات الإقليمية من خلال إرساء أسس الحوكمة المحلية التشاركية².

ويساهم برنامج كابدال في تجسيد العديد من المقاربات ناهيك عن الديمقراطية التشاركية فهو يساهم في دعم التنمية المحلية وتحقيق الحوكمة المحلية.

2- دور برنامج كابدال في تجسيد التنمية المحلية بالإضافة إلى أن برنامج كابدال برنامج تتجلى فيه مظاهر الديمقراطية التشاركية فهو برنامج يسعى في أهدافه إلى النهوض بالتنمية المحلية.

أ - تعريف التنمية المحلية.

يعرف البعض التنمية المحلية على أنها "القيام بمجموعة من العمليات، والنشاطات الوظيفية، التي تهدف إلى النهوض في كافة المجالات المكونة للمجتمع المحلي".

¹ - أمينة طواولة، برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين (كابدال)، نحو الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد الثاني، العدد 3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، جوان 2018، ص 118، 119.

² - حمادي مورا، فوج الله أحلام، آليات تطبيق برنامج كابدال 2017-2020 في مجال التنمية المحلية بالجزائر، حويليات جامعة الجزائر 1، المجلد 35، العدد 04، جامعة الجزائر 1، الجزائر، ديسمبر 2021، ص 385.

ويعرفها البعض الآخر بأنها "دعم سلوك الأفراد، وصقل مهاراتهم حتى يتمكنوا من تطوير أنفسهم، بما ينعكس إيجابيا على مجتمعهم، ويؤدي إلى نموه في العديد من القطاعات المحلية المؤسسية والتعليمية وغيرها"¹.

ويعرفها GREFFE Xavier على أنها "عملية تنويع وإثراء الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في إقليم قائم على تعبئة وتنسيق مواردها وطاقاتها، ولذلك سيكون نتاج جهود سكانها وجود مشروع إنمائي مكوناته اقتصادية واجتماعية وثقافية، وسيجعل مساحة التواصل مساحة للتضامن"²

ويذهب تعريف آخر إلى أن التنمية المحلية هي "عملية التغيير في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدات المحلية، وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية واقتناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي، وصولا إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات في الدولة".

كما يرى آخرون بأنها "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا، من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة"، ويرى الدكتور عبد المطلب عبد الحميد بأن التنمية المحلية وفقا لهذا التعريف تعتمد على عنصرين أساسيين :

العنصر الأول: يتعلق بالمشاركة الشعبية والتي تدعم الجهود المتعلقة بالتنمية المحلية، مما يسمح بمشاركة السكان المحليين أنفسهم في جميع الجهود التي ترمي إلى تحسين مستواهم المعيشي، معتمدين في ذلك على مبادراتهم الذاتية.

أما العنصر الثاني: فيتمثل في توفير مختلف الخدمات والمشروعات المتعلقة بالتنمية المحلية بطريقة تشجع هذه المبادرة والاعتماد على النفس³.

¹ - حمر العين ربيع، عبد العالي عبد القادر، برنامج كابدال للشراكة الدولية لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر، مجلة آفاق علمية، المجلد 14، العدد 01، المركز الجامعي تامنغست، الجزائر، مارس 2022، ص 714.

² - Serir Abdallah Amina ، MECANISMES D APPLICATION DE L APPROCHE PARTICIPATIVE POUR REALISER LE DEVELOPPEMENT LOCAL EN ALGZRIE، volume 06 ، Numéro 03 ، faculté de droit et de science politique ، universite de al oued ، algérie ، p p480 481،

³ - فزاحي محمد، برنامج كابدال (CAPDEL) كآلية لإرساء التعاون الدولي من أجل تجسيد الديمقراطية التشاركية، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 03، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، جوان 2019، ص 137، 138.

ب- خصائص التنمية المحلية: تتميز التنمية المحلية بجملة من الخصائص:

- تعتبر التنمية المحلية عملية شاملة لجميع فئات المجتمع، إذ أنها تعتمد على عدة استراتيجيات و خطط تهدف إلى تحسين وتطوير الأوضاع المعيشية وكذا التعليمية في المجتمع.

- تهدف لتقديم جميع الخدمات العامة الضرورية للمواطنين، كوسائل النقل، والمؤسسات التعليمية، والقطاعات العامة... إلخ.

- تهدف التنمية المحلية إلى الاستفادة من كل الموارد المتاحة، بحيث أنها تهدف لجعل الموارد الأولية أداة من الأدوات التي توفر الاكتفاء الذاتي بالنسبة لأفراد المجتمع، وتحول جزءا من هذه الموارد حتى يصبح جزءا أو عنصرا من عناصر التجارة المحلية والخارجية، ما يعود بالفائدة على المجتمع بأكمله¹.

ومن التعريفات الأخرى للتنمية المحلية أنها مساهمة منطقة صغيرة في الحركة العامة للتنمية، من حيث القيمة المضافة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمكانية، وهي إنتاج ذو طبيعة شاملة تم تطويره بواسطة مشروع إقليمي، يتمحور حول مبادرات اقتصادية وبيئية.

وقد أحاط هذا التعريف بجميع الجوانب المتعلقة بالتنمية، لأنه أخذ بعين الاعتبار كل العوامل الملموسة وغير الملموسة لها، لأن "المساهمة" مصطلح يمكن أن يشير إلى التعاون، الشراكة، التخطيط والتضامن، و"المنطقة الصغيرة" المستخدمة في هذا التعريف تمثل عنصر داخلي تصاعدي للتنمية الشاملة، وبعبارة أخرى سيكون من الصعب تحيل تنمية شاملة ومستمرة دون الأخذ بعين الاعتبار المناطق الصغيرة ومساهمتها.

وبالتالي فإن التنمية المحلية هي عملية يتم التعبير عنها من خلال المشاريع التي يجب أن يشارك فيها الفاعلون المحليون الرئيسيون².

3- أهداف برنامج كابدال:

إن الهدف الرئيسي الذي يسعى إلى تحقيقه برنامج كابدال يكمن في تعزيز ودعم قدرات الفاعلين على المستوى المحلي لا سيما فتي الشباب والنساء، وكذلك ذوي الاحتياجات الخاصة بغرض ترقية مشاركة المواطن في

¹ - حمر العين ربيع، عبد العالي عبد القادر، برنامج كابدال للشراكة الدولية لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر، مرجع سابق، ص 715.
² Kamal el batal, la gouvernance synergique : une stratégie de développement local cas des municipalités de comté québécoises, thèse de doctorat, université du québec à trois rivières, département des sciences de la gestion, 2012, PP-96 97

عمليات التخطيط المحلي، وتسهيل التفاعل بين مختلف الأطراف في إقليم البلدية من خلال الأهداف الموضوعية والمسطرة¹.

أ- إشراك الفاعلين المحليين (الديمقراطية القائمة على المشاركة). ويتمثل هؤلاء الفاعلين في المنتخبين المحليين وذلك باعتبارهم ممثلي الإدارة المحلية، والذين يقع عاتقهم مسؤولية فتح مجال المشاركة أمام الفواعل الأخرى، وكذلك يعتبر المجتمع المدني ممثلا في الجمعيات والنقابات ولجان الأحياء أحد الفاعلين المحليين في هذا الإطار، بالإضافة إلى القطاع الخاص متمثلا في رجال المال، وأصحاب المؤسسات، والحرفيين، والفلاحين، والصيادين، كما يعتبر المواطن أحد الفاعلين المحليين لا سيما الشباب منهم والنساء².

وعلى هذا الأساس قام الفاعلون المحليون من خلال لجنة تضم المجالس البلدية، والمجتمع المدني، الفاعلين الاقتصاديين.. إلخ بصياغة ميثاق بلدي للمشاركة المواطنة، وي طرح هذا الميثاق مجموعة من المبادئ التي يجب الالتزام بها من قبل الجميع، وكذلك آليات أو وسائل المشاركة وكيفية عمل الهيئات أو الأطراف المعنية بعملية المشاركة.

لقد قامت البلديات المعنية بالمصادقة على هذه الميثاق عن طريق مداولة، وبناء على هذا الميثاق تم إنشاء مجالس استشارية بلدية والتي تضم:

-المجالس الشعبية البلدية و الإدارة.

-المواطنين مع التركيز على فئتي الشباب والنساء والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

-الجمعيات لا سيما منها لجان الأحياء.

-الفاعلين الاقتصاديين (المتعاملين الاقتصاديين الخواص والتنظيمات المهنية).

وكذلك إدخال المؤسسات الجامعية كطرف فاعل وليس كطرف لإجراء عمليات الحوار وتقديم الاستشارة والخبرة، من خلال القيام بإشراك أساتذة الجامعات المنتمين لتلك البلدية المعنية، والذي يمارسون مهامهم في جامعات إقليمية، بحيث يعتبرون حلقة وصل بين المطالب التنموية لسكان البلدية وما يمكن أن تقدمه الجامعة في هذا الشأن.

¹ - محمد فراحي ومليكة بوجيت، الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة كأداة لدعم قدرات الفاعلين المحليين " الميثاق البلدي لبلدية أولاد بن عبد القادر انمودجا، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 05، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2021، ص 113.

² - المرجع نفسه، ص 113.

كما تم وضع برامج لدعم وتعزيز القدرات لدى الفاعلين من خلال إجراء دورات تكوينية لهم، وذلك من أجل تكوين الفاعلين بالاعتماد على الخبرات الدولية والوطنية، وهذا ما يسمح للجزائر من الاعتماد على هذه البرامج التكوينية، ومحاولة تكييفها وربطها مع الواقع والاستفادة منها، والعمل على ضمان استمراريتها، ولقد تم الاعتماد على أشخاص مكونين تلقوا تكوينهم ضمن المؤسسات أو في إطار تنظيمات المجتمع المدني الأخرى لتكوين (المنتخبين، الإدارة المحلية، المجتمع المدني)، كما تم وضع قاعدة معلومات تضم وثائق ومراجع للاستعمال من طرف الفاعلين، واستفاد من هذه العملية التكوينية 400 فاعل محلي من بينهم 128 امرأة حيث تم تخصيص دورة خاصة بالنساء المنتخبات لتدريبهن على إدماج انشغالات النوع الاجتماعي في إطار الحكامة. وبالإضافة إلى إجراء هذه الدورات التكوينية تم وضع حاضنات للمشاريع الجموعية، وقد سمحت هذه الأخيرة بعد تكوين خاص دام ثلاثة أسابيع بتمويل 11 برنامج عبر تلك البلديات النموذجية الستة، تهتم بقطاعات ذات أولوية على المستوى المحلي، كما تخدم التنمية الاقتصادية وتعلق بالشباب والنساء في ميادين الحرف، الثقافة والتراث، والفلاحة¹.

ب-عصرنة وتسهيل تقديم الخدمة العمومية: ويتأتى ذلك من خلال تقديم التسهيلات اللازمة للمواطن في الاستفادة من الخدمة العمومية بأقل التكاليف وبأسرع وقت ممكن، ويظهر ذلك من خلال إنشاء الشباك الموحد للخدمة العمومية البلدية، وكذلك تطوير استخدام التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال بغية تبسيط الإجراءات الإدارية، وترقية التعاون ما بين البلديات لتطوير أوجه التكامل في أداء الخدمة العمومية على الصعيد الإقليمي².

و في نفس الإطار هناك مجهودات تبذلها الدولة ممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والساعية لتبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب المواطنين من الإدارة، وتحسين الخدمة الإدارية، ويدعم برنامج كابدال أنشطة التكوين الموجهة لفائدة الأعوان الإداريين، كما يسعى إلى تطوير وسائل جديدة لتسيير وتقديم الخدمة العمومية لا سيما الإلكترونية منها، وكذلك النشاطات الخاصة بالإعلام والتوعية الموجهة لصالح المواطنين، وفي إطار الخدمات العمومية الاجتماعية والتقنية الجوارية يدعم برنامج كابدال جهود التنسيق بين السياسات القطاعية (المياه، الصرف

¹ - كنزة مغيش، تقرير حول مداخلة السيد : محمد دهماني (مدير برنامج كابدال)، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية، المجلد 11، العدد 15، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، ديسمبر 2020، ص 339، 340.

² - بجمينة ياسين و بوهلال الطيب، آفاق الحكامة في الجزائر ضمن برامج دعم التنمية المحلية السوسيو اقتصادية المحلية وبرنامج كابدال في إطار التعاون الدولي دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 218.

الصحي، التربية، الصحة... إلخ) على مستوى البلدية، من خلال تنشيط الدعم الذي توفره المصالح غير المركزية للدولة في مختلف المجالات القطاعية على مستوى البلدية¹.

ج- التنمية الاقتصادية المحلية وتنويع الاقتصاد وتهدف هذه العملية إلى المساهمة في خلق اقتصاد محلي تضامني ومتنوع، من خلال تعزيز وظيفة التخطيط الاستراتيجي المحلي (تفعيل قاعدة جاذبية الإقليم، والتأكيد على مبدأ التسويق المحلي)، ويتجسد هذا الهدف من خلال عملية إشراك كل الفاعلين في هذا المجال على المستوى المحلي².

د- تعزيز التخطيط الاستراتيجي. وذلك من أجل تحقيق فرص العمل، وتحقيق التنمية المستدامة (التنمية الاقتصادية المحلية)، وهذا البرنامج يجمع بين كل من الديمقراطية التشاركية والتنمية الاقتصادية على الصعيد المحلي، والتي يتم العمل والإعداد لها بصفة تشاركية بما يخدم التنمية المحلية من خلال خلق موارد اقتصادية دائمة، والتخفيف من الاعتماد على إعانات الدولة، ولا شك أن هذا سيرفع ويعزز الاقتصاد المحلي، كما يعزز ثقة المواطن بالإدارة، وبالتالي تجسيد الحكامة الرشيدة³.

ويتم مسار التخطيط عبر مجموعة من المراحل والتي تتمثل في :

-التشخيص الإقليمي التشاركي بمشاركة الفاعلين.

-إعداد رؤية استراتيجية.

- التنفيذ.

-التقييم.

و يتم التخطيط البعدي على أساس التقييم البعدي للبرنامج الذي يليه، و عملية التخطيط تتم من خلال تنظيم دورات متتالية، وذلك طيلة مدة خمس(05) سنوات لتحقيق التنمية المستدامة المحلية، ويتم الاعتماد في متابعة سيرورة هذه البرامج على لوحة مؤشرات رقمية يتم إعدادها للمساعدة في اتخاذ عملية القرار، ويتم تهيئتها من خلال لوغريميات تتضمن الآفاق و الرهانات الخمسين للتنمية، و المستقاة من ضمن أهداف التنمية المستدامة التي تسعى إلى تجسيدها منظمة الأمم المتحدة من خلال ستة أبعاد تتعلق بحياة المواطنين، وهي أبعاد تشمل قطاعات متعددة مثل (الصحة ، التعليم... إلخ).

¹ - كززة مغيش، تقرير حول مداخلة السيد : محمد دحماني (مدير برنامج كابدال)، مرجع سابق، ص 341.

² - بجقينة ياسين و بوهلال الطيب، آفاق الحكامة في الجزائر ضمن برامج دعم التنمية المحلية السوسيو اقتصادية المحلية وبرنامج كابدال - في إطار التعاون الدولي - دراسة مقارنة، مرجع سابق ، ص 218.

³ - محمد فراحي ومليكة بوجيت، الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة كأداة لدعم قدرات الفاعلين المحليين " الميثاق البلدي لبلدية أولاد بن عبد القادر انموذجا، مرجع سابق ، ص 114.

ونشير إلى أنه تم وضع دليل منهجي يوضح كيفية تطوير هذه البرامج المعتمدة على عملية التخطيط الاستراتيجي، وستة دلائل أخرى موضوعة لكل فاعل من أنواع الفواعل المختلفة (الإدارة، القطاع الخاص، الجمعيات. إلخ)¹.

و-تحسين الإدارة متعددة القطاعات والمخاطر الرئيسية متعددة المستويات

وذلك من خلال اعتماد النماذج الجديدة للحد من المخاطر المتعلقة بالكوارث، وتعزيز مشاركة المواطنين وكذلك الفاعلين الآخرين من المجتمع المدني والسلطة المحلية، وهذا للوقاية من هذه المخاطر، والاستجابة الفورية للحد أو التخفيف من آثارها، وتوفير وسائل الإنذار المبكر².

ومن أجل تحقيق الأهداف الخاصة بهذا البرنامج تم إنشاء لجان محلية منتدبة تتكون من 23 عضوا على الأقل يمثلون مختلف شرائح المجتمع بالبلديات النموذجية، وتتكون هذه اللجان من المنتخبين المحليين، المواطنين، موظفي الإدارة لجان الأحياء والفاعلين الاقتصاديين.

أما عن مهام هذه اللجان فتتمثل في العمل على إثراء التشخيص الإقليمي لمكونات كل بلدية، وتبيان مختلف النقائص والاختلالات التي تعاني منها، ويقوم بعملية التشخيص الخبراء، وهذا بهدف تحديد الأولويات، والمساهمة في وضع برنامج دقيق حول التنمية في شتى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... إلخ.

ويساهم هذا المناخ التشاركي في إتاحة الفرصة لممثلي فئات المجتمع المدني على المستوى المحلي للعمل سويا مع المجلس المنتخب، والتمكن من رسم رؤية مشتركة على المدى المتوسط لمستقبل البلدية، وهذا ما يعزز أكثر الثقة بين كل الفاعلين المحليين، ويساهم في تقوية وتوطيد التماسك الاجتماعي، كما أن ذلك يوصل انشغالات المواطنين للسلطات المحلية، بالإضافة إلى أنه للمجتمع المدني من معرفة كيفية إدارة و تسيير القضايا المحلية³.

4- الخطوات العملية لبرنامج كابدال قصد تحقيق النتائج المرجوة من هذا البرنامج فإنه يتم اتباع خطوات متسلسلة وهي كالتالي :

¹ - كززة مغيث، تقرير حول مداخلة السيد : محمد دحماني (مدير برنامج كابدال)، مرجع سابق، ص ص 340،341.

² - محمد فراحي ومليكة بوجيت، الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة كآلية لدعم قدرات الفاعلين المحليين " الميثاق البلدي لبلدية أولاد بن عبد القادر انموذجا، مرجع سابق، ص 114.

³ - بجقينة ياسين و بوهلال الطيب، آفاق الحكامة في الجزائر ضمن برامج دعم التنمية المحلية السوسيو اقتصادية المحلية وبرنامج كابدال - في إطار التعاون الدولي - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ص 218، 219.

أ- التشخيص الإقليمي التشاركي :

يعتبر التشخيص الإقليمي أول خطوة يتم إعمالها لتنفيذ برنامج كابدال، ويقصد به "وصف للحالة الراهنة للبلديات النموذجية ودراسة حالة الحكامة وتسيير الخدمات العمومية والتنمية الاقتصادية وتسيير المخاطر البيئية"، و يسهر على هذه العملية مجموعة من الخبراء من المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل السكان والتنمية، وذلك تحت إشراف الوحدة المكلفة بتسيير برنامج كابدال.

ولعملية التشخيص الإقليمي فوائد عديدة منها :

- تقديم معلومات موضوعة متعلقة بواقع البلدية و إقليمها.

- يشكل التشخيص الإقليمي حالة مرجعية تساعد في عملية قياس التقدم الذي وصلت إليه البلديات بصفة عملية وملموسة.

- تكوين رؤية عملية ومشاركة للواقع الذي تعيشه البلدية، الأمر الذي يسمح بمعرفة مواطن القوة والضعف لمناطق البلدية، وهو ما يساعد في رسم وتحديد التوجهات الجديدة، وبناء خطط واستراتيجيات التنمية.

وفي هذا الإطار قام المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل السكان والتنمية بعملية تشخيص بلدية تميمون والتي تعتبر أحد البلديات العشر النموذجية، وكان من نتائج هذا التشخيص أن هذه البلدية لها إمكانيات اقتصادية كبيرة تساهم في خلق الثروة، وتنمية المنطقة، بحيث أنها تحتوى على إمكانيات سياحية، وأراضي فلاحية صالحة، بالإضافة إلى إمكانية استغلال الطاقات المتجددة في هذه البلدية كون أن موقعها الجغرافي يؤهلها لذلك فهي أكثر عرضة للرياح وأشعة الشمس، كما يوجد بهذه البلدية الصناعات التقليدية، هذه الإمكانيات كلها تساعد إذا ما تم استغلالها أحسن استغلال لتكون بلدية غنية¹.

ب- صياغة الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة. وتعتبر خطوة مهمة في إطار هذا البرنامج، ويعتبر الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة عقد اجتماعي أخلاقي وتوافقي يتم صياغته من قبل الفاعلين المحليين في إطار البلدية بحيث يضمن هذا الميثاق للمواطنين الحق في إدارة شؤون بلديتهم، وكذلك تطوير إقليمهم، كما يساهم في وضع الآليات الأساسية والضرورية بصورة تشاركية وتشاورية بين الفاعلين، وبعد إعداد هذا الميثاق، يتم اقتراحه للتصويت

¹ - أمانة طاولولة، برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين (كابدال) : خطوة نحو الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة، مرجع سابق، ص ص، 124،

على المجلس الشعبي البلدي، ليتم إقراره بمداولة، وهذا خاص بالبلديات العشر النموذجية التي صادقت كلها سنة 2019 على المواثيق الخاصة بها للمشاركة المواطنة¹.

5-تقييم برنامج كابدال :

بالرغم من أهمية مشروع كابدال والذي يحمل في أبعاده آفاقا ورهانات كبيرة ترمي إلى خلق مناخ ملائم لترسيخ حكاما محلية رشيدة، وذلك من خلال تسخير جميع الإمكانيات والوسائل المتوفرة على المستوى المحلي للوصول في الأخير إلى تحقيق التنمية المحلية والتي تعتبر محورا يقع في صلب اهتمامات الجماعات المحلية وهدفا رئيسيا تسعى إلى تجسيده، إلا أن هناك العديد من العقبات أو المعوقات التي حالت دون بلوغ الأهداف والآمال المرجوة من هذا البرنامج، و تتمثل هذه العقبات في ما يلي :

أ-المعوقات الاجتماعية والثقافية :

من ضمن الرهانات أو التحديات الأساسية التي ينبغي للجماعات الإقليمية أن تضعها في صلب اهتماماتها هو الرهان الثقافي، حيث تعتبر المعوقات الثقافية من أبرز العقبات التي تقف حائلا دون تحقيق تنمية محلية حقيقية، إذ يمكن اعتبار مشكلة الوعي لدى المواطن المحلي وضعف مستواه التعليمي والثقافي في الغالب سببا رئيسيا في فشل البرامج التنموية، لاسيما في البلديات النائية والفقيرة، وهذا في ظل ازدياد التعداد السكاني، وما يترتب عن ذلك من نتائج سلبية ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية، كظهور مشكل البطالة، و السكن، والتعليم، والغذاء، والعمل...إلخ.

وتشكل مسألة إشراك المجتمع المحلي في ظل هذه الظروف الصعبة تحديا حقيقيا وخطوة مهمة نحو تفعيل دور المجتمع المحلي وإشراكه في رسم السياسة العامة واتخاذ القرار.

ب-عقبات ذات طبيعة سياسية:

تتميز المجتمعات المحلية في الجزائر ببعض الخصائص والمميزات السياسية التي لا تساعد كثيرا في عملية تنمية المشاركة الشعبية، وذلك نظرا لعدم وجود محيط أو بيئة ديمقراطية سليمة وصحيحة، وكذلك ضعف مستوى أعضاء المجالس المنتخبة، إضافة إلى سيطرة الروابط التقليدية والأفكار القبلية على القرارات المحلية المتخذة بدلا من الاعتماد على الموضوعية والمصلحة العامة في عملية اتخاذ هذه القرارات، كما أن التجاذبات و الصراعات الحزبية

¹ - محمد أمين أوكيل، رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين : (كابدال)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 02(عدد خاص)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2019، ص 37.

الضيقة داخل المجالس المنتخبة أدت إلى انعدام الثقة بين المجتمع المحلي والمجالس المحلية، الأمر الذي يتطلب تكاتف وتضامن الجهود بين المجتمع المدني والقطاع العمومي قصد ضمان تجسيد مشاركة فعلية لتحقيق التنمية المحلية¹.

ج- عقبات متعلقة بالتواصل بين المواطن و الإدارة.

لقد كان لظهور شبكة الانترنت ومواقع التواصل الاجتماعي، وكذا وسائل الاتصال الحديثة، الأثر الكبير في بناء جسور التواصل بين الإدارة والمواطن لضمان تجسيد ديمقراطية تعتمد على المشاركة في صنع القرار، ولا شك أن استعمال الانترنت سواء في الدول المتقدمة أو في الدول النامية مرتفع جدا، وهو ما يمكن من السماح أو إتاحة الفرصة لأي شخص يرغب في الإدلاء برأيه من أي مكان يريده².

وللمضي قدما في توطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن والتي عرفت فتورا أثر بالسلب على جودة ونوعية الخدمات العامة، أصبح من الضروري الاستثمار في فضاء التكنولوجيا الحديثة، بالإضافة إلى العمل على عصنة الإدارة العامة، وكذا تعزيز دور وسائل إعلام حتى تمارس وظيفتها في نقل المعلومات، وممارسة الرقابة على أداء ونشاط القطاع العام، الأمر الذي يتيح للمجتمع المدني إمكانية فرض الرقابة والمسائلة.

د- إشكالية العجز في الميزانية.

تمثل إشكالية العجز في ميزانية الجماعات المحلية عقبة حقيقية أمام الرهانات و التطلعات التي تواجهها هذه الجماعات والتي تتمحور بالأساس على خلق أو إحداث تنمية محلية حقيقية، وهذا ما يفضي إلى طرح العديد من التساؤلات حول الدور الذي يمكن أن يقوم به المجتمع المدني باعتباره فاعلا من الفواعل الرئيسية في ترقية الديمقراطية التشاركية، وذلك في ظل قلة الموارد المالية المحلية، إذ أن غالبية البلديات في الجزائر تعاني من ندرة وقلة الإمكانيات المالية وهو الأمر الذي أدى إلى ظهور عجز بميزانيتها، لا سيما التزايد المستمر الذي يشهده الإنفاق العمومي والنمو المتزايد للسكان³.

المبحث الثاني : فواعل وعقبات الديمقراطية التشاركية وسبل تعزيزها.

لا تكفي آليات المشاركة لوحدها لترسيخ الديمقراطية التشاركية، بل يجب أن يكون هناك فاعلين حقيقيين يقومون بالعمل التشاركي، فهم طرف رئيسي في العملية التشاركية، إذ لا يمكن الحديث بدون هذه الفواعل عن

¹ - بلفكرات رشيد، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية وآليات تفعيل الحوكمة المحلية في الإدارة المحلية الجزائرية : تجربة "كابدال" نموذجاً"، مرجع سابق، ص ص124،125.

² - باديس بن حدة ، آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 291.

³ - بلفكرات رشيد، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية وآليات تفعيل الحوكمة المحلية في الإدارة المحلية الجزائرية : تجربة "كابدال" نموذجاً، مرجع سابق ، ص ص125،126.

الديمقراطية التشاركية. (المطلب الأول)، كما أن هناك العديد من الإشكالات أو العقبات التي تقف دون تجسيد حقيقي للديمقراطية التشاركية، و أمام مختلف التحديات وكذا العقبات وجب البحث عن سبل لتعزيز الديمقراطية التشاركية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : فواعل الديمقراطية التشاركية.

ينظر البعض من الباحثين إلى العمل التشاركي إلى كونه جسم أو بنية متكون من مجموعة من الفاعلين والذي يقومون بممارسة عملهم بشكل مترابط، بحيث تؤثر أنشطتهم على كل جوانب الحياة السياسية¹. وسوف نتعرض لهؤلاء الفاعلين، فبالإضافة إلى الجماعات المحلية والتي تعتبر أحد هذه الفواعل ، ونظرا لأنها تشكل محور الدراسة، فإننا سوف نقتصر في الدراسة في إطار هذا المطلب على الفواعل أخرى والمتمثلة في: المواطن (الفرع الأول)، المجتمع المدني (الفرع الثاني)، القطاع الخاص (الفرع الثالث)، والأحزاب السياسية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: المواطن.

يقترن نجاح أي تجربة تنموية بمدى إشراك العنصر البشري المعني بتلك العملية، ذلك أن المواطن هو أساس النشاط التنموي، ومن ثم وجب إشراكه بصورة فعلية في جميع السياسات العمومية²، و الديمقراطية التشاركية تتبنى مفهوما جوهريا يجعل من المواطن فاعلا أساسيا ومساهما حقيقيا في صناعة القرار السياسي، كما تتميز بالتفاعل بين المواطنين والحكومات أو المستشارين المحليين، ومن ثم كان الطرح الذي تتأسس عليه الديمقراطية التشاركية قائما على تفعيل مساهمة المواطنين في عملية صنع القرار كأداة أو كوسيلة للتواصل بين السلطة والمواطن، بحيث يتم من خلالها طرح و إيصال احتياجات وتطلعات المواطن إلى السلطة، كما تعمل هذه الصيغة على تعريف المواطن بوجهة النظر الحكومية ورؤيتها، والإمكانيات والوسائل المتوفرة لديها على عكس الديمقراطية التمثيلية التي تعمل في اتجاه واحد فقط بين السلطة والنائب، ويكون فيها دور المواطن مقتصرًا على مرحلة الانتخابات فقط³.

ولا يمكن أن تتجسد الديمقراطية المحلية إلا إذا انبثقت من داخل المجتمعات المحلية نفسها أين يكون للمواطن دور رئيسي فيها، وحتى يكون التسيير المحلي ناجحا ينبغي أن يتم السماح للمواطن بمشاركة أكبر ما يمكن من

¹ - حميداني سليم، بوقنور اسماعيل، دلالة الفعل التشاركي في الممارسة السياسية الحديثة، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 03، العدد 02، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، أكتوبر 2019، ص 49.

² - لصلح نوال، الديمقراطية التشاركية رافعة التنمية المحلية قراءة في قانون البلدية 10/11، مجلة الحقيقة، المجلد 17، العدد 03، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، سبتمبر 2018، ص 204.

³ - حميداني سليم، بوقنور اسماعيل، دلالة الفعل التشاركي في الممارسة السياسية الحديثة، مرجع سابق، ص 49.

اتخاذ القرارات من خلال المجالس المحلية في المستوى الأقرب، كما يتيح التسيير الهادف مشاركة شرائح أوسع من المواطنين، ويساهم في تفويض السلطة، وذلك ما يمكن هؤلاء المواطنين من مساءلة المسؤولين المحليين، كما يبرز دوره في تجسيد لا مركزية القرارات بعيدا عن الوصاية المفروضة من طرف الجهات المركزية على الجماعات المحلية، وبذلك يتم الانتقال من المركزية المهيمنة أو المغلقة إلى فضاءات أكبر من التسيير، وهو ما يسمح بالمشاركة في عملية اتخاذ القرار سواء بالمبادرة أو بالمشاركة أو بالتمويل¹.

الفرع الثاني : المجتمع المدني.

المجتمع المدني هو مفهوم مرتبط بالدول الغربية، حيث جاء نتيجة أفكار مدارس فكرية في إطار الحضارة الغربية، ويعكس المجتمع المدني في مفهومه الواسع فضاء للحرية، حيث يتلاقى فيه الناس بإرادتهم الحرة من أجل تحقيق أهداف ومصالح معينة، أو تعبيرا عن مشاعر وآمال مشتركة الأمر الذي يجعل له آثار كبيرة على الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وسوف نتطرق إلى التعريف بالمجتمع المدني (أولا)، ثم نبين دورة في تفعيل الديمقراطية التشاركية (ثانيا).

أولا :تعريف المجتمع المدني.

لقد عرفه ستيفن ديلو بأنه عبارة عن أشكال عديدة ومختلفة من الجمعيات غالبا ما يطلق عليها مجموعات طوعية أو مؤسسات ثانوية، هذه التنظيمات التي توجد خارج الهياكل الرسمية لسلطة الدولة تشير إلى حيز مستقل يتوفر للأفراد فيه عدد متنوع من خبرات الحياة التي تتيحها تجمعات متنوعة يستطيع الأفراد الانضمام إليها، وأخذ الجوانب المهمة في المجتمع المدني كحيز مستقل يعمل كعازل ضد السلطة الحكومية المركزية، و بدوره هذا يشجع على وجود مناخ لجماعات مختلفة التي تنبع مساراتها الخاصة بها دون خوف من تدخلات الحكومة².

وهناك علاقة وطيدة بين الديمقراطية والمجتمع المدني، بحيث أنه كل ما ترسخت أسس الديمقراطية كلما تدعمت مؤسسات المجتمع المدني، ولا وجود لممارسة ديمقراطية فعالة بغير مجتمع مدني فاعل ونشيط، ولضمان فاعلية هذا الأخير وجب توفر جملة من الضوابط :

- تعديل القوانين ذات الصلة، وذلك لكي تمنح هذه الأخيرة المجتمع المدني استقلالية حقيقية في ممارسة نشاطاته.

¹ - غالم عبد الله، رداً مسعوداً ، فواعل تسيير الإدارة المحلية في ظل الديمقراطية التشاركية ، مرجع سابق، ص ص64،65.

² - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 197.

- تطوير التعاون بين منظمات المجتمع المدني، وتنسيق مهامها لكي تتمكن من طرح تصوراتها و قضاياها وانشغالاتها على الرأي العام، مما يوفر لها الدعم والمساندة الضرورية لكي تقوم بدور حقيقي في التنمية السياسية والتطور الديمقراطي.

- توفير المناخ الملائم والمناسب لمؤسسات المجتمع المدني حتى تتمكن من القيام بدور فعال وحقيقي، وذلك من خلال التمكين للقيم الثقافية من المساعدة على التحول الديمقراطي وانعكاساتها على سلوكيات المواطنين.

- تعزيز العلاقة بينها وبين الدولة، والتأكيد على أن علاقتهما علاقة متبادلة تركز على التأثير المتبادل والمتطور بحسب الظروف الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية والثقافية، والتأكيد على التكامل بينهما، ولتحقيق هذا التكامل وجب أن يكون هناك تعاون في تحديد الأطر والآليات التي تكفل صياغة العلاقة بينهما، وذلك بناء على أسس وقواعد موضوعية ومؤسسية مما ينعكس بشكل إيجابي على المجتمع.

- ترسيخ وتعميق الطابع المؤسسي لمنظمات المجتمع المدني، وذلك من خلال توفير البيئة الحقوقية المناسبة والملائمة، والتي تمكنها من تحديد وضعها القانوني في المجتمع، كما تكسبها الشرعية والاعتراف والحرص على ترسيخ الديمقراطية داخل هذه المنظمات، وكذا تأكيد مبدأ الشفافية بالنسبة لبرامج النشاط والتمويل.

- العمل على إضفاء الاستقلالية لمؤسسات المجتمع المدني، لاسيما النقابات والجمعيات، والاتحادات المهنية والصحافة، ولجان حقوق الإنسان، وأجهزة الإعلام عن سيطرة وهيمنة السلطة¹.

وإن كان المجتمع المدني في الدول الغربية له أهمية كبيرة في ترسيخ العمل التشاركي إلا أنه في الجزائر يعيش العديد من الأزمات والمشاكل، وذلك لوجود اعتبارات وأسباب عديدة كقلة موارده المالية و البشرية المؤهلة لتسيير هذه التنظيمات الاجتماعية، وإعطائها القوة اللازمة لممارسة عملها².

هذا ولم يتم النص في مختلف قوانين البلدية السابقة سواء قانون 67/24 أو قانون 08/90 على العلاقة بين الجمعيات والمجالس المحلية، أما قانون البلدية الجديد رقم 10/11 فقد عمل على إعطاء المواطنين والمجتمع المدني دور في ما يخص تسيير المجالس المحلية، و ذلك نظرا لأن البلدية تعتبر الإطار القاعدي المؤسس لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي وكذا التسيير الجوّاري، وقد نص على ذلك ضمن القسم الأول الباب الثالث وذلك بتوضيح العلاقة التي تبين كفاءات المشاركة من طرف المواطنين والمجتمع المدني في تسيير شؤون البلدية، حيث يقوم المجلس

¹ - هشام عبد الكريم، دور المجتمع المدني في تعزيز وتعميق الممارسة الديمقراطية في الوطن العربي، مجلة المفكر، المجلد 06، العدد 07، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، نوفمبر 2011، ص 333.

² - عمر بوجلال، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر 1989.2014 الواقع و آليات التفعيل، مذكرة ماجستير، قسم التنظيم السياسي و الإداري، كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2015/2014، ص 166.

الشعبي البلدي بالعمل على وضع إطار ملائم للمبادرات ذات الطابع المحلي، و التي ترمي وتهدف إلى تشجيع المواطنين و مؤسسات المجتمع المدني على الدخول والمشاركة و الإسهام في إدارة وحل مشاكلهم، و تحسين ظروفهم المعيشية، وأعطى القانون الحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي في الاستعانة بكل شخصية محلية وكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا قصد تقديم آراءها للمجلس الشعبي البلدي من باب الاستشارة و المساهمة الفعالة في عملية تسيير المجالس الشعبية البلدية وذلك من خلال حضور المداولات التي يعقدها المجلس¹، وقد نصت المواد 11، 12، 13 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على هذا الأمر كما نصت المادة 14 على إمكانية أي شخص من الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذلك القرارات البلدية، كما أعطت لكل شخص ذي مصلحة الحق في الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته مع مراعاة الأحكام الواردة في المادة 56 من نفس القانون².

كما نصت المادة 36 من قانون الولاية على إعطاء الحق للجان المجلس الشعبي الولائي في دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته³، وهذا ما يدل على رغبة المشرع في إشراك المواطن و المجتمع المدني في عملية تسيير المجالس الشعبية الولائية، و ذلك من خلال السماح لهؤلاء الأشخاص بحضور أعمال جلسات اللجان الخاصة بالمجلس⁴.

ويلاحظ في هذا الصدد ازدياد الاهتمام بدور المجتمع المدني على المستوى المحلي من خلال قانون البلدية 10/11، وذلك بخلاف القوانين السابقة حيث كان الاعتقاد السائد في تلك المراحل أن العمل التنموي يقع على الدولة وكذا الإدارة المحلية وكذا الجمعيات الجماهيرية التي تم إنشاؤها آنذاك في ظل الخيار الاشتراكي الذي انتهجته الدولة الجزائرية وقامت ببناء نظامها الاقتصادي عليه، بحيث لم يكن هناك أي دور أو تأثير للمجتمع المدني في المخططات ذات الطابع التنموي إلى أن حدثت الأزمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي عاشتها الجزائر، والتي كان من ضمن أسبابها الانغلاق السياسي الذي كانت تعيشه البلاد آنذاك، حيث كان عمليات الإعداد والتخطيط للمشاريع التنموية وتنفيذها متوقفة على إرادة اللجان المركزية، والمشاريع التي تم إنجازها على المستوى المحلي كانت لا تتوافق مع متطلبات السكان المحليين، وبعد صدور دستور 1989 تغير الأمر إذ أعقب هذا الدستور انفتاح على مختلف الفواعل الاجتماعية من أحزاب ونقابات و جمعيات، حيث تم إنشاء العديد من

¹ - بوطيب بن ناصر، المجالس المنتخبة و المجتمع المدني في الدول المغاربية، تونس، الجزائر، المغرب، مرجع سابق، ص 207.

² - المواد من 11، 12، 13، 14- من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

³ - المادة 36 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

⁴ - بوطيب بن ناصر، المجالس المنتخبة و المجتمع المدني في الدول المغاربية ، تونس، الجزائر، المغرب، مرجع سابق، ص 208.

الجمعيات على المستويين الوطني والمحلي الأمر الذي مكنها من أن تصبح فاعلا في الحياة اليومية للمواطنين، وهي تسعى إلى تحقيق العديد من الأهداف:

- مساعدة الحكومة في تقديم المبادرات وكذا البرامج التنموية.
 - تقديم الحلول بالنسبة للمشاكل التي يعاني منها المواطن المحلي.
 - تقديم الحلول وكذا المساعدات التقنية والنماذج لإمكانية تطبيقها من طرف الجماعات المحلية.
 - إمكانية الاستفادة من الخبرات المتوفرة لدى مختلف الفواعل على المستوى الجهوي¹.
- وقد أكدت مختلف التجارب أن نجاح الجماعات الإقليمية في تسيير إدارة الشؤون المحلية والنهوض بالعملية التنموية مرتبط بالشراكة بين المجتمع المدني والجماعات الإقليمية، وتظهر هذه الشراكة من خلال حضور ممثلي المواطنين في مداورات المجالس المنتخبة والمتعلقة بالمنفعة العامة لطرح انشغالاتهم واقتراح حلول لها باعتبارهم الأقرب إلى المواطن، كما يتم تسجيل وكتابة ما جرى في هذه اللقاءات في وثائق رسمية².

ثانيا: دور المجتمع المدني في إطار المقاربة التشاركية

وللمجتمع المدني أهمية بالغة في تسيير الشأن المحلي، وذلك من خلال:

- للمجتمع المدني القدرة و الإمكانية على ممارسة نوع من الضغط على المؤسسات الرسمية سواء من خلال النقد أو الرقابة، وذلك حرصا على ضمان الشفافية في تسيير الشؤون المحلية، حيث يقول في هذا الإطار أليكسيس توكفيل "لابد من عين فاحصة ومستقلة، هذه العين الفاحصة ليست سوى مجموعة متعددة من الجمعيات المدنية الدائمة اليقظة والقائمة على التنظيم الذاتي".
- المجتمع المدني يمثل الإطار المناسب والملائم لتمثيل فئات كبيرة من المواطنين الذين يتقاسمون نفس الاهتمامات والاحتياجات المتعلقة بحياتهم اليومية، كما أنه يساهم من خلال عملية المشاركة في صياغة القرارات التي تخص الشأن المحلي وكذا تنفيذها.
- تقوية وتفعيل دور المجتمع المدني يسمح للسلطات المحلية بأن تكون إطارا مناسباً لعملية الحوار وكذا حل المشاكل اليومية للمواطن، الأمر الذي يؤدي إلى دعم وتعزيز الثقة بين فئات المجتمع المدني والمواطن³.

¹ - بوطيب بن ناصر، المجالس المنتخبة والمجتمع المدني في الدول المغاربية، تونس، الجزائر، المغرب، مرجع سابق، ص ص 210، 211.

² - خليفني وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 221.

³ - غالم عبد الله، رداً مسعوداً، فواعل تسيير الإدارة المحلية في ظل الديمقراطية التشاركية، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 03، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، أبريل 2019، ص 64.

- تمكن مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام من خلال العمل الجماعي في تبادل الآراء المختلفة والمتنوعة، وتجميع القوى والطاقات بغية الوصول إلى الحلول المناسبة لاحتياجاتهم المختلفة، وتبليغها للجهات الرسمية للتكفل بها وتجسيدها في مشاريعها ومخططاتها التنموية¹.

- للمجتمع المدني دور في التنشئة الاجتماعية والسياسية، بحيث يلعب دورا فعالا في مجال تنمية الوعي والتثقيف الاجتماعي والسياسي، و يعمل على نشر وبناء الثقافة السياسية، الأمر الذي يؤدي إلى انتشار الوعي داخل المجتمع و يجذبهم إلى ساحة العمل السياسي، لكي لا تكون ممارسة السياسة حكرا على السلطة الحاكمة فقط، وتقوم منظمات المجتمع المدني بتزويد أعضائها بالفنيات والمهارات التنظيمية، و ذلك من خلال الحرية في تنظيم اجتماعات و الحوار والمنافسة لاختيار أعضائها، فالانتماء إلى هذه المنظمات يتيح للفرد شعورا بانتمائه إلى الجماعة، الأمر الذي يشجعه على المشاركة مع الآخرين في إطارها، والاستعداد للتضحية والالتزام بالموضوعية، كما أن مشاركة الأفراد داخل هذه المنظمات وممارسة حقوقه الديمقراطية مثل الحوار مع الأعضاء الآخرين و التنافس على المراكز القيادية والترشيح وعملية التصويت في الانتخابات المنظمة من طرفها كلها عوامل تؤدي إلى جعل هذه المنظمات الخاصة بالمجتمع المدني مدرسة يتعلم فيها المواطن السلوك الديمقراطي على مستوى الجماعة الصغيرة، الأمر الذي يجعله يمارس هذا السلوك بحماس وإيجابية على مستوى المجتمع ككل، وهذه المنظمات تقوم أيضا بتفعيل ومشاركة الأفراد لتقرير مصيرهم السياسي فباستطاعتها مواجهة التحولات السياسية التي تؤثر في مستوى حياتهم ومعيشتهم².

كما يساهم المجتمع المدني في ترقية وتعزيز النمو أو التطور الديمقراطي، وكذلك توفير الشروط الضرورية لترسيخ وتعميق الممارسة الديمقراطية، والتأكيد على قيمها الرئيسية النابعة من طبيعة المجتمع المدني، وما تقوم به تنظيماته المختلفة من أنشطة ووظائف، حيث تمثل المجال أو الإطار الأمثل للقيام بدورها كمدارس للتنشئة الديمقراطية والتدريب بصورة عملية على ممارستها، ولا يمكن تحقيق الديمقراطية السياسية ما لم تكن منظمات المجتمع المدني في حد ذاتها ديمقراطية بشكل فعلي على اعتبار أنها تمثل البنية التحتية للديمقراطية، إذ تتيح فئات المجتمع المدني فرص كبيرة لتربية المواطنين بشكل ديمقراطي، كما تمكنهم من اكتساب الخبرة اللازمة للممارسة الديمقراطية في المجتمع بما توفره عضويتها من مجالات واسعة للتربية الديمقراطية³.

¹ - خليفي وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 220.

² - حرجوز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر "دراسة حالة ولاية المسيلة"، مرجع سابق، ص 78، 79.

³ - هشام عبد الكريم، دور المجتمع المدني في تعزيز وتعميق الممارسة الديمقراطية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 334.

- للمجتمع المدني دور في عملية إصلاح الخدمة العمومية، وذلك من خلال دوره في مجال الرقابة والمحاسبة وحتى المساءلة، فهو يستطيع أن يكون مراقبا على أداء ونشاط المؤسسات الرسمية عند إعدادها للسياسة العامة، والتي تعتمد في كل مجالاتها على إضفاء الشفافية، إضافة إلى ذلك يضطلع بأدوار رقابية مهمة في تسيير الشأن المحلي، وذلك من خلال مساهمته في اتخاذ القرار، كما يساهم في مكافحة الفساد والوقاية منه، وهذا من خلال مشاركته للهيئات الرسمية في عملية صنع القرار، وكذلك إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وإشراكهم في تحمل المسؤولية، وتمكينهم من الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالميزانية، ومعرفة كيفية إنفاق المال العام.

- يقوم بعملية التحسيس حيث تقوم فكرة المجتمع المدني على مفهوم المواطنة والتي تقوم على إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية، لهذا وجب على المجتمع المدني أن يقوم بعمليات التحسيس، وتبيان مخاطر جرائم الفساد، وأثرها الخطيرة على التنمية، والقيام بأنشطة إعلامية تساهم في عدم القطيعة مع الفساد وعدم التساهل أو التسامح معه ومع الأشخاص الذين تورطوا فيه، والقيام بالتحسيس من خلال وسائل مختلفة كالإعلام والبرامج التربوية والتعليمية.

- الحصول على المعلومات وذلك بغية إضفاء الشفافية على تسيير الشؤون العمومية، ومن هذا المنطلق وجب على منظمات المجتمع المدني الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد والقيام بنشرها¹.

الفرع الثالث: القطاع الخاص

يعود سبب ارتفاع مستوى التفاعل بين القطاعين العام والخاص إلى التغيرات والتحويلات الواضحة لدى غالبية دول العالم، حيث ساهم في تطوير وبلورة الاتجاهات الحديثة على مستوى الدولة، وبذلك أصبح القطاع الخاص شريك وفاعل أساسي للجماعات الإقليمية في تنفيذ البرامج التنموية².

وتجسيدا للديمقراطية من جهة، وتحقيقا للأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة من جهة ثانية تقوم الدولة بإبرام عقود شراكة مع القطاع الخاص في إطار ما يعرف بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وسوف نبين طبيعة علاقة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص (أولا)، ثم نبين دور القطاع الخاص في تطوير الاقتصاد المحلي والتنمية المحلية (ثانيا).

¹ - بن شناف منال، التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 194، 195.

² - حرحوز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية المسيلة)، مرجع سابق، ص 88.

أولاً : طبيعة علاقة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

لتوضيح طبيعة هذه العلاقة وجب إبراز مفهوم هذه العقود، إذ قام بعض من الفقهاء بإعطائها مجموعة من التعريفات، فنجد كل من عبد الله القهيوي وبلال محمود الوادي يعرفانها بأنها "اتفاق تعاقدى بين القطاعين العام والخاص، يكون واضح الأهداف، ويتعلق بمساهمة القطاع الخاص على شكل تقديم أصول أو خدمات والتي كانت الحكومة تقدمها مباشرة".

كما عرفها البعض الآخر بأنها "أوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتها البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على أساس المشاركة، الالتزام بالأهداف، حرية الاختيار، المسؤولية المشتركة، والمساءلة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تمم العدد الأكبر من أفراد المجتمع ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتها حتى يتكمن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل".

كما عرفها صندوق النقد الدولي على أنها "الترتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة أن تقدمها الحكومة"¹.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يتعرض إلى تنظيم خاص بهذا النوع من العقود، بل قام بالتطرق إلى العلاقة بين القطاعين في قوانين وتنظيمات مختلفة ومتفرقة مثل عقود تفويضات المرفق العام، وعقود الامتياز... إلخ، وهذا على خلاف التشريعات العربية والغربية، فعلى سبيل المثال المشرع المغربي قام بتعريف العلاقة وعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك بموجب القانون رقم 86/12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنه "عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص عقد محدد المدة يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي أو البناء أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي"².

ولجوء السلطات المحلية إلى أسلوب الشراكة والتعاقد مع الغير أملتته مجموعة من العوامل، فوفقاً لنموذج هيرش Hirsh تتمثل العوامل التي فرضت على الإدارة المحلية في إسنادها أو منحها خدمة إلى الغير في المساءلة والإنتاج والكفاءة والتكلفة، إضافة إلى عوامل سياسية ودستورية وقانونية، وكذلك وجود ضغوط مالية.

¹ - عمران عائشة، بوحوية أمال، الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السابع، العدد الأول، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، مارس 2022، ص ص 827.

² - المرجع نفسه، ص ص 829، 828.

فبالنسبة للمساءلة فإن الخدمات التي تكون موضع مساءلة كبيرة من قبل المجتمع تكون احتمالية إسنادها للغير قليلة ومنخفضة، في حين تكون احتمالية إسناد الخدمات التي تكون موضع مساءلة أقل تكون كبيرة. كما تلعب عوامل كل من التكلفة والكفاءة وكذلك الإنتاج دورا هاما حول مدى إمكانية اللجوء إلى الغير أو القطاع الخاص، بالإضافة إلى ذلك هناك أيضا العوامل السياسية والمؤسسية والقانونية، ويركز هيرش على علاقات العمل، ويقول بأنه كلما زادت درجة الانضمام إلى النقابات العمالية قل حدوث التعاقد الخارجي، وإلى حد كبير فإن ذلك يعود إلى الضغوط السياسية للنقابات على الموظفين التابعين للإدارة المحلية، كما أن هناك أسباب مالية تدفع إلى التعاقد أو الشراكة مع الغير، بحيث تلجأ الإدارة المحلية إلى التعاقد مع الغير نتيجة الضغوط المالية أو زيادة عجز ميزانيتها¹.

ثانيا: دور القطاع الخاص في تطوير الاقتصاد المحلي والتنمية المحلية.

لقد شهدت الجزائر تحولات سياسية واقتصادية عميقة بموجب دستور 1989، حيث تم وضع اصلاحات على مستوى بنية النظام الاقتصادي من خلال انتهاج النظام الرأسمالي كخيار بديل عن النظام الاشتراكي. إن الاختلالات الكبيرة التي عرفها التسيير العمومي للمرافق العامة، وعجز الدولة على توفير خدمات نوعية، أدى بها إلى الاستعانة بالقطاع الخاص كشريك فاعل في قضايا التنمية.

ويلاحظ أن كل من قانون البلدية السابق رقم 08/90، و قانون البلدية الجديد رقم 10/11 لم يقوما بإعطاء الاهتمام اللازم بمشاركة القطاع الخاص في التنمية باستثناء ما نصت عليه بعض النصوص مثل نص المادة 138 من القانون 08/90، وكذلك المادة 155 من القانون 10/11 وذلك فيما يتعلق بمنح عقد الامتياز كحل يتم اللجوء إليه من طرف البلدية عند عدم قدرتها على إنشاء مؤسسات عمومية تقدم خدمات للمواطنين ، كما اتبع المشرع نفس المسار بالنسبة لقانون الولاية 07/12، وكانت أول تجربة لعقد الامتياز تعود إلى المرسوم رقم 17/83 المتضمن قانون المياه.

وبالرغم من التحولات العميقة التي شهدتها القطاع الخاص في النظم المقارنة إلا أن المشرع الجزائري من خلال قانوني الولاية والبلدية الجديدين لم يواكب هذه التطورات، إذ لم تختلف نظرة المشرع عن النظرة التي كانت للبلدية في ظل التوجه الاشتراكي بالنسبة للقطاع الخاص، حيث أنه بالرجوع لقانون البلدية 24/67 يلاحظ أن عقد الامتياز يشكل استثناء على الأصل، ويكون ذلك في حالة تعذر الاستغلال المباشر للمرفق العام، أو اللجوء

¹ - باديس بن حدة، ديناميات المقاربة التشاركية داخل الادارة المحلية في ظل الشراكة مع القطاع الخاص، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، جوان 2018، ص ص433، 434.

إلى المؤسسة العمومية طبقا لما نصت عليه المادة 220 منه، لأن أسلوب النظام الاشتراكي فرض على البلدية أن تقوم بالتركيز على القطاع العام، ويرى البعض أن فلسفة أو أفكار النظام الاشتراكي مازالت مرسخة ومجسدة في الكثير من النصوص التشريعية الحالية¹.

وفي نفس السياق أثار البعض مستوى الممارسة الفعلية للقطاع الخاص في التنمية المحلية، حيث أن الديمقراطية التشاركية كمقاربة عصرية ترتبط ارتباطا وثيقا بموضوع التنمية ولاسيما التنمية المحلية، وذلك باعتبار القطاع الخاص طرفا فعالا في وضع أسس البناء الاستراتيجي لإنجاح المقاربة التنموية في المجتمع المحلي، وأنها لا تعكس الواقع التنموي المنشود.

وأمام هذا الواقع اقترح البعض مجموعة من التصورات كحلول لهذا الوضع من خلال :

- ضرورة إعادة النظر في التشريع المخصص للقطاع الخاص كشريك تنموي، وذلك لأن النصوص الموجودة في قانوني البلدية والولاية محدودة، وهي لا تعكس المكانة الخاصة بالقطاع الخاص في مفهوم المقاربة التشاركية التنموية، وبالتالي ضرورة إيجاد نصوص تشريعية جديدة تجسد الشراكة الحقيقية بين كل من القطاع العام والقطاع الخاص بما يتلائم و يتناسب مع دسترة الديمقراطية التشاركية.

- استحداث نماذج أو صيغ أخرى من العقود على غرار عقود الامتياز من أجل تشجيع وتوسيع حظوظ القطاع الخاص في مجال التنمية وخلق مناصب عمل.

- تفعيل القانون الخاص بالاستثمار بما يعزز ويعكس تطلعات ومطالب الخواص في ترقية التنمية المحلية، وربط جميع المبادرات في هذا المجال بأهداف الديمقراطية التشاركية².

الفرع الرابع: الأحزاب السياسية

بداية وجب التنويه إلى أن هناك اختلاف فقهي حول موقع الأحزاب السياسية من ضمن تشكيلات المجتمع المدني، فهناك من قام باستبعادها من تركيبة المجتمع المدني على غرار المفكر لاري دايموند "larry diamond"، وفي المقابل هناك اتجاه آخر يتبنى نظره مغايرة إذ يدخل الأحزاب السياسية ضمن بنية المجتمع المدني وذلك عندما تكون خارج السلطة³، ويبرر البعض التصور الذي يميل إليه أصحاب الاتجاه الثاني لما للأحزاب السياسية من أثر مهم في تفعيل الديمقراطية التشاركية، فهي تقوم بمراقبة العمل الحكومي، كما أنها تقوم بتقديم الانتقادات والاقتراحات بما

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 227.

² - المرجع نفسه، ص ص 229، 230.

³ - ابتسام قرقاح، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (2009، 1989)، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010/2011، ص ص 47، 48.

يخدم مصلحة الوطن، وفي نفس السياق يرى الفيلسوف غرامشي ومعالجته لجدلية الصلة بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي، فإنه لا يضع مسافة بينهما ويعتبرهما ركيزتين أساسيتين لقيام الدولة، وذلك سواء كانت هذه الأحزاب شريكا في السلطة السياسية أو كانت خارجها أي في المعارضة، لأن الهدف يكمن في طبيعة الفعل التواصلي الذي يقوم به المواطن، وفي نفس الإطار يطرح عالم الاجتماع الألماني هابرماس تصورا جديدا للفعل الاجتماعي سماه بـ "الفعل التواصلي" والذي يعني تحقيق التفاهم عن طريق الحوار والاعتراف بالآخر، وهو ما يؤدي إلى تجاوز الديمقراطية التقليدية، وفسح المجال أمام صعود مؤسسات المجتمع المدني بما فيها الأحزاب السياسية، وذلك للانتقال من الأسلوب التمثيلي إلى الأسلوب التشاركي بهدف رفع القيود والعوائق بين السلطة السياسية والمعارضة والمجتمع المدني¹.

وللتعمق أكثر نتناول مفهوم الحزب السياسي (أولا)، ثم نبين دوره في ترسيخ الديمقراطية التشاركية (ثانيا).

أولا : مفهوم الحزب السياسي. وسوف نتطرق إلى كل من التعريف اللغوي للحزب السياسي، ثم نتطرق إلى التعريف الاصطلاحي.

1- لغة : هو " جماعة من الناس شكلت أهوائهم تنظيم سياسي له مذهب عقائدي واحد يدعو إليه، ومنهج يلتزم به لتحقيق أهدافه ".

وتقبل المعاجم الغربية إلى إعطاء نفس التعريف، إذ تعرفه على أنه " جماعة من الناس تعتنق وجهة نظر وتسعى إلى هدف ".

تتفق تقريبا التعاريف اللغوية للحزب بين مختلف المعاجم حيث لا يوجد بينها اختلاف كبير حول مفهوم الحزب، فهي تتفق على كون الحزب جماعة ذات وجهة تسعى نحو هدف مأمول، أو أن الحزب هو بمثابة اتجاه يجمع الأفراد حول أفكار معينة، ويسعى إلى بلوغ وتحقيق هدف كان مسطرا.

2-إصطلاحا: بداية وجب القول بأن التعريف الاصطلاحي للحزب السياسي قد تخلله تباين واختلاف في وجهات نظر الباحثين، إذ هناك من ينظر إلى الحزب السياسي كحامل مشروع أو فكرة، بحيث يركزون في تعاريفهم على الجانب الإيديولوجي أو الفكري في الحزب فيرى إيدموند بورك " Edmund Burk" الحزب على أنه " هيئة من أفراد متحدين يسعون من خلال جهودهم المشتركة إلى العمل على ما فيه المصلحة القومية وفقا لمبدأ معين يتفقون عليه جميعا"، كما يعرفه جورج بيردو "Georges Burdeau" على أنه " كل تجمع من

¹ - سي محمد بن زرقة ، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص ص206، 207.

الأشخاص يؤمنون ببعض الأفكار الأساسية ويعملون على انتصارها وتحقيقها، وذلك بجمع أكبر عدد ممكن من المواطنين حولها وبجنا عن امتلاك السلطة، أو على الأقل التأثير في قرارات السلطة الحاكمة"¹.

وإن كانت هذه التعاريف تركز على الجوانب الإيديولوجية أو الفكرية في تعريفها للحزب السياسي، فإن هناك اتجاه آخر يركز في تعريفه للحزب على أسس تنظيمية حيث يعرف ديفرجي الحزب السياسي على أنه " ليس مجموعة فحسب، وإنما عددا من المجموعات أي تجمع مجموعات صغيرة منتشرة على مستوى البلد (فروع، لجان، جمعيات محلية) ومرتبطة بمؤسسات تنسيقية".

كما يرى أنديريه هوريو بأن "الأحزاب السياسية عبارة عن تنظيمات دائمة تتحرك على مستوى وطني ومحلي من أجل الحصول على الدعم الشعبي بهدف الوصول إلى ممارسة السلطة بغية تحقيق سياسة معينة"².
وخلاف للاتجاهين السابقين هناك اتجاه ثالث يعرف الأحزاب السياسية بناء على النشاط أو العمل الذي يقوم به في الحياة السياسية إذ يعرف "ريمون أرون" الحزب على أنه "تجمع دائم أو مستمر لمجموعة من الأفراد يعملون معا من أجل ممارسة السلطة، أي محاولة الوصول إليها أو الاحتفاظ بها".

وهناك اتجاه آخر يعرف الحزب بالنظر إلى جوانبه المختلفة، حيث يرى صامويل إيدر رسفالد بأن الحزب " هو جماعات اجتماعية تعمل في نشاط منسق يأخذ شكل جهاز اجتماعي يلعب فيه الأفراد أدوارا في نطاق وحدة اجتماعية تسعى إلى تحقيق أهداف محددة"³.

وإن كانت هذه التعاريف تركز على جانب معين مهمة في ذلك الجوانب الأخرى، فإن هناك تعريف أحدث شبه إجماع لدى دارسي موضوع الأحزاب السياسية، فقد قاما باحثين هما جوزيف لابلومبارا، و وفينر في كتابهما المعنون ب "الأحزاب السياسية والنمو السياسي" حيث يرى هذين الباحثين حسب تصورهما أن الحزب يقوم على أربعة عناصر :

- تنظيم دائم أي أنه تنظيم عمره السياسي المأمول يفوق عمر قادته القائمين عليه.
- تنظيم محلي متكامل و كذلك دائم، ويقوم على روابط منتظمة ومتنوعة على المستوى الوطني، أي أنه تنظيم وطني بامتداد محلي.

¹- توازي خالد، الظاهرة الحزبية في الجزائر، مذكرة ماجستير، قسم العلاقات السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006/2005، ص ص 40، 41.

²- المرجع نفسه، ص 41.

³- المرجع نفسه، ص ص 41، 42.

- الإرادة المعتمدة لدى قادة التنظيم سواء المحلي أو الوطني لأخذ السلطة وممارستها لوحدهم أو باقتسامها مع آخرين، وليس مجرد التأثير فيها فقط.

- الاهتمام بالبحث عن الدعم الشعبي عبر الانتخابات أو بطرق أخرى¹.

ثانيا: دور الأحزاب السياسية في ترسيخ الديمقراطية التشاركية.

تشكل الأحزاب السياسية إحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن، كما أنها تمثل إحدى قنوات الاتصال السياسي، ويكاد الفقه السياسي المعاصر يجمع على أنه لا وجود للديمقراطية بدون أحزاب سياسية، ذلك أن وجوده سواء في الحياة بصورة عامة أو الحياة السياسية بصفة خاصة أصبح ضرورة ملحة لا يمكن تجاهلها أو الاستغناء عنها، فالأحزاب السياسية لها وظائف مهمة حيث أنها تعمل على تجميع المصالح والتعبير عنها، والمساهمة في صناعة القرارات والسياسات المختلفة، ومراقبة تنفيذها طبقا لمقتضيات للحكم الرشيد، وتجنيد الإطارات السياسية للوظائف الحكومية، وتنظيم العلاقة الموجودة بين الحكام والمحكومين، كما تمارس دورا هاما في مجال التنشئة والتربية السياسية للمواطن، فهي تساهم في بناء الثقافة السياسية للمواطن، وزرع القيم وبناء جسور التواصل مع النظام السياسي الحاكم، وذلك من خلال مشاركة الناخب في الاهتمام بمشاكل التي يعاني منها الشعب، ونجاح أي الحزب مرهون بمشاركة التنظيمات الجماهيرية كالنقابات والنوادي، والاشتراك في تربية المواطن، كما يمارس الحزب دوره لشرح أفكاره وفلسفته التي يقوم عليها ويدافع عنها، هذا وتقوم الأحزاب السياسية على تكوين الرأي العام وتنويره، فهي تساعد المواطنين على بلورة وتطوير أفكارهم، حتى يتم صناعة رأي عام قوي، وذلك من خلال النقاشات التي يتم إثارتها، فتقدم للشعب مختلف المعلومات، وفي كل مجالات الحياة المختلفة، سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية بطرق سهلة وواضحة التي توظف فيه الوعي السياسي، وتبين مشاكل المواطنين وأسبابها، وكذلك تقوم بتقديم واقتراح الحلول المناسبة لهذه المشاكل، مما يؤدي إلى التأثير على أصحاب القرار، فهي تمثل همزة وصل بين الجماعات السياسية وأعضاء الهيئة الانتخابية، وذلك في محاولة لتجسيد العمل السياسي المنظم².

كما تلعب النقاشات العامة للأحزاب والتواصل فيما بينها أثناء النشاط السياسي في تبادل وجهات النظر والآراء حول قضايا واهتمامات المجتمع عبر آلية أو وسيلة الحوار، سواء كان الأمر فيما بين الأحزاب أو فيما بينها وبين السلطة، حيث يتم من خلالها إيصال مطالب المواطنين لدى صانعي القرار، وهذه الخطوة يعتبرها البعض أول

¹ - توازي خالد، الظاهرة الحزبية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 42،43.

² - زاير إلهام، دور الأحزاب السياسية في التأثير على صنع السياسة العامة في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد الثالث، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط، الجزائر، سبتمبر 2019، ص ص 308،309.

مراحل التحول السياسي والديمقراطي كونها تعتبر همزة وصل أو جسر يربط بين المواطنين كحزب سياسي من جهة، والنظام السياسي القائم من جهة أخرى.

كما يلعب التسويق السياسي لدى الأحزاب السياسية دورا مهما وأساسيا في إبراز وتعميق الممارسة التشاركية، وذلك من خلال فتح قنوات الاتصال وإنشاء المنابر الاعلامية العامة بهدف استقطاب المواطنين وتشجيعهم على ضرورة الاطلاع على مختلف البرامج والسياسات العمومية، وكذلك التفاعل مع الأفكار المختلفة المتنافسة، سواء في إطار الحملة الانتخابية، أو في إطار العلاقة مع السلطة السياسية، وذلك بالنظر لكون آلية الاتصال والتسويق السياسي تمثل أداة أو تقنية دبلوماسية يشكل المواطن فيها المحور الرئيسي، حيث أنها تعد بمثابة الرابط أو الصلة بين الأحزاب السياسية والجمهور، ومن خلالها يتم نقل الانشغالات والاقتراحات الخاصة به من أجل صناعة السياسة العامة، وكذلك انتقاد البرامج الفاشلة التي وضعتها الحكومة¹.

ويعمل الحزب السياسي على ترجمة الديمقراطية التشاركية إلى واقع حقيقي، من خلال تنفيذ ممثلي الحزب المنتخبين للبرنامج السياسي الذي لا يستثني البعد التشاركي من الممارسة، وفي هذه الحالة يزداد امثال الأعضاء المنتخبين لتوجيهات وأوامر قيادة الحزب أكثر من امثالهم للمرجعية القانونية للجماعات الإقليمية حتى وإن كانت هذه المرجعية تلزم بتطبيق الديمقراطية التشاركية، كما أن الحزب السياسي يمارس العمل التشاركي وذلك بفضل وعاءه الانتخابي المتشكل من مختلف المناضلين والمتعاطفين الذين يقومون بالتصويت له في الاستحقاقات السياسية، فوعاء الحزب هو عبارة عن مزيج من الذهنيات والأفكار التي تتوزع على مكونات الساحة الاجتماعية، فالبعض منهم يقوم بالانضمام إلى جمعية محلية، أو نقابة عمالية، والبعض الآخر يحل في إطار الرأي العام الحر، وبهذا يتفق الجميع حول مفهوم مشترك يتمثل في حق للمواطن في تقاسم السلطة مع مثليه المنتخبين، وبهذه المقاربة تجعل الحزب السياسي فاعلا أساسيا و مهما في قلب الديمقراطية التشاركية، مما يؤهله لممارسة الضغط على الإدارة المحلية لقبول النمط أو النهج التشاركي الجديد في التسيير المحلي، وعلى الرغم من صعوبة تطبيق هذه الفكرة أو التصور وذلك نظرا لعدم توفر الإمكانيات الكافية واللازمة إلا أنه يمكن تطبيقها إذا ما كان هناك قيم إنسانية موجودة لدى المرشح للقيادة المحلية، وهذه مسؤولية تقع على عاتق الأحزاب السياسية التي ينتمون إليها، ما يؤدي إلى نشوء إرادتين متصالحتين، والتفاعل بينهما يؤدي إلى تعميق الضمير الجمعي، إرادة يعمل على قيادتها الجهاز

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 208.

المنتخب، وإرادة يمثلها المناضلون من الأحزاب فالديمقراطية التشاركية قبل أن تكون ممارسة سياسية يجب أن تكون ثقافة تزرع في الفكر لأنها ظاهرة مجتمعية، ثم يأتي التشريع بعد ذلك لينظمها¹.

المطلب الثاني : عقبات وسبل تعزيز الديمقراطية التشاركية. مسألة تجسيد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي لا تتم بمجرد تضمينها بموجب النصوص القانونية المختلفة، حتى ولو كانت هذه النصوص تشكل خطوة أساسية لبناء و دعم الديمقراطية التشاركية، و ورغم هذه النصوص إلا أن هناك عوائق عديدة تعترض التجسيد الحقيقي والفعلي لهذه المشاركة (الفرع الأول)، وأمام هذه العقبات والتحديات وجب البحث عن سبل لتعزيز الديمقراطية التشاركية (الفرع الثاني).

الفرع الأول :عقبات الديمقراطية التشاركية

على الرغم من دسترة مقارنة الديمقراطية التشاركية، وكذلك بعض الآليات الخاصة بها، إلا أنه من زاوية أخرى نجد أن هناك العديد من العقبات التي تعترض تطبيق العمل التشاركي ضمن نظام الجماعات المحلية، وتتعدد هذه العقبات وتنقسم إلى عقبات ذات طابع قانوني(أولاً)، و أخرى ذات طابع سياسي (ثانياً) كما هناك عقبات إدارية وثقافية(ثالثاً).

أولاً :العقبات القانونية. وتبرز هذه العقبات فيما يلي :

1-القانون المتعلق بالجمعيات :

بالرجوع إلى قانون الجمعيات رقم 06/12 يلاحظ أن هناك مجموعة من القيود والتعقيدات التي تقلل من حرية ممارسة العمل الجمعي أو إنشاء الجمعيات، وذلك على الرغم من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 قد ضمن حرية إنشائها، وأنه يمكن أن تمارس عملها بمجرد التصريح، كما نصت المادة السابعة من القانون 06/12على أنه "يخضع تأسيس الجمعية إلى تصريح تأسيسي و إلى تسليم وصل تسجيل

يودع التصريح التأسيسي لدى :

-المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للجمعيات البلدية

- الولاية بالنسبة للجمعيات الولائية.

- الوزارة المكلفة بالداخلية بالنسبة للجمعيات الوطنية أو ما بين الولايات"².

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص ص212، 213 .

² - المادة 07 من القانون 06 /12 المؤرخ في 2012/01/12، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة في 15 يناير 2012.

إلا أن الفقرة الرابعة من المادة 2 قيدت هذا الحق حيث مكنت السلطات من رفض تسجيل جمعية إذا قررت أن محتوى وأهداف أنشطة الجمعية التي قدمت التسجيل تتعارض مع الثوابت الوطنية والنظام العام والآداب العامة وأحكام القوانين المعمول بها¹، ونتيجة لذلك يظهر مدى اتساع هامش حرية السلطات في تقييد العمل الجماعي والاعتراف به كشريك هام يساهم في تجسيد المقاربة التشاركية، وكل تصدي للمبادرات الخاصة بإنشاء الجمعيات من شأنه تعطيل تجسيد الديمقراطية التشاركية.

ويضاف إلى هذا القيد قيد آخر جاء به قانون الجمعيات 06/12 والمتمثل في عدم إلزام الإدارة في الطعن القضائي أمام المحاكم الإدارية للبت والفصل في حالة عدم شرعية تأسيس جمعية، وهذا على خلاف ما كان عليه العمل سابقا، بحيث أعطى هذا القانون الإدارة الحق في رفض تسجيل الجمعية بصورة انفرادية بشرط إدراج سبب الرفض، وللجمعية الحق في ممارسة الطعن أمام المحكمة الإدارية، هذا الأمر الذي يقوي ويعزز من سلطات الإدارة في مجال تحديد مصير إنشاء الجمعيات، كما تعطي المادة 39 من نفس القانون الإدارة الحق في تعليق نشاط كل جمعية أو حلها في حالة التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد أو المساس بالسيادة الوطنية².

كما ألزمت المادة 70 من القانون 06/12 الجمعيات التي تم تسجيلها بموجب القانون القديم بإيداع قوانين أساسية جديدة مطابقة للقانون الجديد في أجل أقصاه سنتين تحت طائلة الحل في حالة تجاوز هذه الآجال³، وتبعا لذلك واجهت العديد من المنظمات المستقلة عراقيل إدارية كرفض السلطات تمكينهم من قاعات عامة لعقد جمعية عامة، أو عدم تسليمها وصلا لتسليم وثائقها⁴.

2- تقييد حق المواطن في الإعلام الإداري. وتمثل هذه القيود فيما يلي :

أ- قيود متعلقة بالنظام العام

بالعودة إلى المادة 26 من قانون البلدية 10/11 فإننا نجد أنها قد منعت الجمهور من الحضور في الجلسات الخاصة بالحالات التأديبية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وكذلك الحالات المرتبطة بالنظام العام⁵. وإذا كانت حالة منع الجمهور من الحضور في المسائل المرتبطة بالحالات التأديبية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي مفهومة ومبررة كون أنها لا ترتبط أصلا بمشاركة الجمهور في تسيير الشأن المحلي، لكن إدراج المشرع للقيود

¹ - المادة 2 الفقرة 4 من القانون 06/12 المتعلق بالجمعيات.

² - لاطرش إسماعيل و قزير محمد الطاهر، عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، مجلة آفاق الأبحاث السياسية والقانونية، المجلد 04، العدد 02، قسم العلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، الجزائر، نوفمبر 2021، ص 42.

³ - المادة 70 من القانون رقم 06/12 المتعلق بالجمعيات.

⁴ - لاطرش إسماعيل و قزير محمد الطاهر، عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، مرجع سابق، ص 42، 43.

⁵ - المادة 26 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

المتعلق بالنظام العام يعتبر مانعا يحول دون وصول المعلومة على مستوى البلدية، فمقتضيات النظام العام وحالاته المختلفة التي تتعلق بها تبقى مسألة تقريرها من صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي وحده، مما يجعل العديد من هذه المسائل العامة لا يعلم بها جمهور المواطنين، هذا ويوجد هذا القيد في المرسوم التنفيذي رقم 190/16 والمتعلق بكيفيات الاطلاع على مستخرجات المداولات والقرارات البلدية، حيث قيد المواطنين من الاطلاع والحصول على الوثائق في المجالات المرتبطة بالنظام العام¹.

ب- محدودية وسائل إعلام المواطنين بموضوع المداولات.

لقد كرس المشرع مبدأ علانية الجلسات الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي من خلال نصوص قانون البلدية 10/11 إذ أكدت المادة 22 على ضرورة إعلام المواطنين بموضوع المداولة بشكل مسبق بقولها " يلصق جدول الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي ..."².

وقد لقي مبدأ الإعلام في إجراء سير مداولات المجلس الشعبي البلدي استحسانا من البعض، غير أنهم أبدوا تحفظا بخصوص حصر مسألة الإعلام في مدخل قاعة المداولات، وفي الأماكن المخصصة للإعلام، معتبرين أن ذلك لا يتماشى مع التطورات السريعة التي يعيشها العالم اليوم من استعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة في الإعلام، والتي أثبتت فعاليتها في هذا المجال (كالإنترنت، ومواقع التواصل الاجتماعي... إلخ " و طالبوا بإضافة عبارة " إعلام المواطنين بكل الوسائل الممكنة " لهذه المادة³.

ج- عدم فعالية آليات المشاركة: ويظهر ذلك من خلال:

- تأخر صدور النصوص التطبيقية وعدم ضبط صيغ الديمقراطية في التشريع.

باستثناء المادة 15 من الدستور والتي نصت على استعمال مصطلح الديمقراطية التشاركية، يلاحظ بأن المشرع لم يستقر في إطار النصوص القانونية الأخرى المنظمة لهذا المجال على مصطلح موحد، فأحيانا يستعمل عبارة مبدأ المشاركة، وأحيانا أخرى يستعمل مصطلح الشراكة، كما يستعمل عبارة "مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم"، بالإضافة إلى أنه يخلط في بعض الأحيان بين الديمقراطية التشاركية وبين آليات أو وسائل تجسيدها،

¹ - أوكيل محمد أمين، الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة، البلدية نموذجاً، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 34، جامعة الجزائر 1، الجزائر، سبتمبر 2020، ص 252.

² - المادة 22 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - علام لياس، الديمقراطية التشاركية في الجزائر بين النص والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 02 (عدد خاص)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2019، ص 98.

فينص على مبدأ التشاور دلالة على الديمقراطية التشاركية، كما أن الصيغ الموجودة في القوانين المتعلقة بالديمقراطية التشاركية تشترك جميعها في عدم النص بشكل صريح على الفواعل الأساسية لعملية المشاركة ومجالات وطرق تجسيدها في سياسة التسيير المحلية إلا بصفة استثنائية، حيث قام المشرع بالتفرقة بين اعتماد آلية الاستشارة العمومية التي تخص عموم الجمهور بموجب المادة 11 فقرة 2 والاستشارة الخاصة والواردة في المادة 13 منه، والمتعلقة ببعض الخبراء ومثلي الجمعيات، وبالتالي لا توجد معايير واضحة ودقيقة تبين لنا المعنيين بتفعيل أساليب وأدوات المشاركة، حيث يطغى على المصطلحات المستعملة المفردات العامة التي لا تحدد بالضبط أطراف المشاركة أو فواعلها كالمواطنين أو باقي تنظيمات المجتمع المدني، الأمر الذي يقف حائلا أمام تفعيل حقيقي لآليات المشاركة¹.

- تأخر النصوص التطبيقية المتعلقة بالمشاركة.

إن الصيغ المختلفة التي أوردها المشرع كالتشاور والتعاون والتنسيق والاستشارة بشكل عام تنقصها ضوابط وكيفيات التطبيق وإجراءات وأدوات التفعيل، حيث تشترك غالبية آليات المشاركة الراهنة في الإحالة على النصوص التنظيمية والتطبيقية الموضحة لكيفيات هذه المشاركة، وذلك باستثناء بعض الآليات المحدودة مثل دراسة التأثير وآلية التحقيق العمومي التي جاء تفصيلها وتطبيقها واضحا بعد صدور النصوص التطبيقية الخاصة بها، وتبقى الآليات الأخرى المتعلقة بمشاركة المواطنين أو قوى المجتمع المدني في حاجة إلى صدور نصوص تطبيقية توضح كيفيات تفعيل عملية المشاركة، وفي انتظار صدور هذه النصوص تبقى المشاركة من طرف الجمهور في تسيير الشؤون العمومية المحلية معطلة².

- الإفراط في استعمال مبدأ السرية.

الأصل العام أن العمل الإداري يكون في شكل علني والاستثناء على ذلك السرية لكن نجد أن هناك نصوص تثبت عكس ذلك، حيث أن المشرع أعطى لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية القيام بطرد أي مواطن بحجة الإخلال بنظام الجلسة، وهذا فيه مساس بمبدأ العلنية، كما أن المرسوم التنفيذي رقم 190/16 قد حدد الحالات التي لا يمكن للمواطن فيها الاطلاع على قرارات البلدية، إلا أنه نص في نفس الوقت على إمكانية رفض

¹ - أوكيل محمد أمين، إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 05، العدد 02، جامعة حسيبية بن بوعلي الشلف، الجزائر، ديسمبر 2019، ص ص193، 194.

² - المرجع نفسه، ص 194.

تسليم نسخة من هذه القرارات إذا كان من شأن إعادة نسخها يتسبب في إتلاف الوثائق، وهذه الحجة التي أدرجها المشرع يمكن لها أن تؤثر على مبدأ العلانية¹.

ثانيا: العقبات السياسية

بالإضافة إلى وجود عقبات قانونية تقف أمام التطبيق أو الممارسة الفعلية للديمقراطية التشاركية نجد عقبات أخرى ذات طبيعة سياسية ومن بين هذه العقبات :

1- ضعف التنشئة والثقافة السياسية للأفراد.

تمثل الثقافة السياسية المنهجية التي تنظم تفكير الفرد، ومن خلالها يتم دمج الفرد و تمكينه من تحقيق التفاعل بينه وبين النظام السياسي، فهي تنظم أفكار الإنسان تجاه المؤسسات، كما تدل على التوجهات السياسية للأفراد تجاه النظام السياسي، وتدلل أيضا على النشاط الذي يقوم به الفرد في ظل النظام السياسي القائم، ولضمان مشاركة سياسية فعالة ومنتجة وجب عدم الاكتفاء بالنصوص القانونية فقط، لأن المشاركة تأتي من قناعة المواطنين بأهمية وجدوى مشاركتهم في الحياة السياسية، والتي تتوفر لديهم من خلال تنشئتهم السياسية، وكذلك من خلال الثقافة السياسية السائدة والموجودة في المجتمع مع ضرورة إيجاد قنوات المشاركة للتعبير من خلالها عن مطالبهم و آمالهم المختلفة، ذلك أن الديمقراطية هي في الحقيقة ثقافة عصر إنساني بأكمله يمكن أن توجد وتتطور، فهي فعل يأتي من قناعة المواطنين بجدوى مشاركتهم في الحياة السياسية على أساس أنه فعلا يمكنهم التأثير في مجرى الأمور السياسية².

كما تتطلب الثقافة التشاركية توفر معارف ومؤهلات خاصة في المشاركين، لكن غالبية الأفراد لا يملكون أي معرفة بالقواعد والقوانين السائدة في البلاد، كما أنهم يشعرون بوجود ديمقراطية شكلية وانتخابات غير نزيهة وإحساسهم بأن الفرد مهمش وليس له دور في المشاركة نظرا لعدم الاهتمام بانشغالاته، كما أن تدني المستوى التعليمي وارتفاع نسبة الأمية من أهم وأكبر معوقات التي تحول دون تفعيل الديمقراطية التشاركية في الجزائر، فقد بلغت نسبة الأمية في الجزائر معدلات مرتفعة، فحسب الديوان الوطني للإحصائيات لسنة 1998 قدرت نسبة الأمية ب 31,66 % وسنة 2008 بلغت 22,3 %³.

¹ - ميساوي حنان، مشاركة المواطن كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية بين التكريس القانوني واشكالات التطبيق، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الخامس، العدد الثاني، جامعة زيان عاشور بالحلفة، الجزائر، جوان 2020، صص 592، 593.

² - حموم فريدة، الميقات السياسية أمام تحقيق ديمقراطية تشاركية فعلية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 03، العدد 07، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ديسمبر 2018، ص 95.

³ - لاطرش إسماعيل، فريز محمد الطاهر، عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، مرجع سابق، صص 48، 49.

2- العزوف السياسي لدى المواطن

من بين أهم الأسباب التي تؤدي بالمواطن إلى الامتناع عن القيام بالعمل التشاركي عدم وعيه بأهمية النشاط السياسي، ودوره في تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، إضافة إلى غياب وعدم وجود الحوافز السياسية المشجعة على ذلك، مما يؤدي به إلى عدم الاهتمام بممارسة حقوقه المكفولة له، سواء في إطار الاستحقاقات المختلفة، أو بمناسبة تقديم الرأي والمشورة بالتشارك مع الجهات المحلية، حيث يتجه على إثر ذلك إلى اتخاذ مواقف سلبية بسبب الأداء السيئ الذي تقدمه المؤسسات السياسية، وتجعله يرى أنه لا طائل من التعبير عن آرائه أو تقديم المشورة أو المشاركة في صياغة وصناعة القرارات المختلفة.

كما أن لظاهرة العزوف السياسي أسباب أخرى منها:

- نتائج ممارسة العمل السياسي غير مضمونة، مما يفقد المواطن الرغبة في ولوج الحياة السياسية.
- غياب أو نقص وسائل وفضاءات الحوار السياسية و المرتبطة بشكل كبير بوسائل الإعلام، و عدم القيام بدورها الحقيقي في المجتمع وكذلك في الحياة السياسية.
- عدم ملائمة البيئة السياسية العامة، حيث أنها لا تخلق وسط يساعد على العمل التشاركي، وذلك لكونها ترتبط وتتأثر بالتنظيمات السياسية الموجودة، وكذلك المؤسسات القائمة.
- انتشار أفكار سلبية لدى البعض بأن عملية المشاركة يمكن أن تهدد حياتهم الخاصة، أو أنها قد تؤثر سلبا على مراكزهم الاجتماعية.
- ضعف الثقة بين المواطن والسلطة السياسية بسبب الوعود التي تقدمها هذه الأخيرة ولا تتمكن من الالتزام و الوفاء بها.
- عدم توفيق المواطن بين واجباته وحقوقه المختلفة، بحيث يبالغ في المطالبة بحقوقه، و في المقابل يقوم بالتقصير في واجباته الملقاة على عاتقه اتجاه المجتمع، وذلك عندما يمتنع عن المشاركة في تلبية متطلبات هذا المجتمع و العمل على محاولة تطويره¹.

3- موقف الطبقة السياسية من الديمقراطية التشاركية.

هناك اتجاه يتبناه مجموعة من نواب البرلمان يرى أنه لا جدوى من إعمال الديمقراطية التشاركية، ويرون بأن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تحسن من العلاقة بين المواطن والسلطة السياسية، كما يرون أن الديمقراطية التشاركية تقلل من شأنهم هم أنفسهم على اعتبار أنهم مختارون من طرف الشعب وممثلين له، والديمقراطية التشاركية من

¹ - لاطرش إسماعيل، فريز محمد الطاهر، عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، مرجع سابق، ص 48.

خلال فواعلها هدفها مشاركتهم السلطة، يضاف إلى ذلك أن بعض المنتخبين المحليين وبعض النقابات ترى بأن الديمقراطية التشاركية هي منافسة لها ومعركة لأنشطتها، لكن بالمقابل هناك اتجاه آخر يتبناه الأغلبية يرى بأن الديمقراطية التشاركية ضرورة لا بد منها لبقاء و استمرار النظام النيابي نفسه، حيث أصبحت الديمقراطية التشاركية حقيقة عملية بدأت الدول بمحاولة تفعيلها بشكل تدريجي، من أجل ضمان بقائها، وكذلك التحسين من أدائها الإداري والسياسي¹.

4- ضعف المجتمع المدني

يعتبر المجتمع المدني من أهم الفواعل في ترسيخ الديمقراطية التشاركية كونه الطرف الذي باستطاعته القيام بتنظيم وتأطير عملية المشاركة الشعبية في ممارسة السلطة، وتوفير الوسائل الضرورية واللازمة لهذا الغرض، وهذا المسعى لا يمكن أن يترسخ دون تمتعه بالاستقلال عن المؤسسات السياسية الرسمية، كما يجب أن يكون تمثيلا كذلك، غير أن هذين الشرطين لا يتوفران غالبا كون أن أكثر الجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني هي من إنشاء السلطة، وهي ممثلة لكافة شرائح المجتمع، كما أنها تعبر عن آراء رؤسائها غير المنتخبين أو الذين يعانون من أزمة شرعية، كما أن الكثير منها يعبر عن مصالح خاصة لا تتعلق بالمصلحة العامة، مما يجعلها في الأخير لا تخدم الصالح العام².

وينعكس غياب الاستقلالية بشكل سلبي على دور فئات المجتمع المدني في الحياة السياسية، مما يفقد المواطن ثقته بالمؤسسات والإدارات المحلية، خاصة وأن ثقة المواطن بالإدارة عامل مهم جدا لتحقيق الهدف من الديمقراطية التشاركية، فكلما كانت مؤسسات المجتمع المدني قوية كلما قلت قدرة الدولة على ممارسة التسلسل ضد المواطنين، لأنها تقوم بدور الرقيب على سياسات الدولة وعلاقتها بمواطنيها، وبدور الوسيط بين الدولة والمواطنين، حيث لا تتعامل معهم كأفراد بل كمواطنين ينتمون إلى جماعات أو مؤسسات أكبر توفر لهم قدرا من الحماية، وهذا ما يتطلب ويستوجب إعادة بناء الثقافة السياسية بالشكل الذي من شأنه تكريس المشاركة³.

والحديث عن المجتمع المدني يفرض بالضرورة التأسيس لولاء مجتمعي بدلا من الولاء الإثني والقبلي أو حتى الطائفي، وهو الأمر الذي يلاحظ تفشيته لدى الكثير من الدول العربية، فدول العالم العربي متهمه بتغليب العلاقات العشائرية، فهي لم تعد قادرة على تحديد غايتها، فالغاية تتحدد وفق منظومة وقناعات فكرية أصيلة قادرة

¹ - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 120.

² - بختي بوبكر، تحديات تفعيل الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مرجع سابق، ص 69.

³ - حوم فريدة، المعوقات السياسية أمام تحقيق ديمقراطية تشاركية فعلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 97، 98.

على استيعاب مواطنيها كافة مما يحفزهم على الولاء لها من خلال الاقتناع، لأنها تجسد وتفعل مصالحهم الحقيقية، وهو ما نتج عنه في الغالب من الأحيان الاصطدام بين السلطة والمجتمع المدني الذي تمثله.

و يعود هذا الصدام في واقع الأمر إلى التقسيمات المصطنعة، والتي ولدت نفسية خاصة لعدم الولاء، ولهذا أظهرت الدول العربية حيويتها من الديمقراطية، وحتى من التعددية السياسية ذاتها، الأمر الذي نتج عنه ازدياد الأقليات، ومظاهر الجهوية داخل الدولة نفسها¹.

5- ضعف الأحزاب السياسية.

لقد أدى اختلاف التوجهات السياسية داخل المجتمع، واختلاف المصالح بين الأفراد والجماعات إلى خلق تعددية حزبية، ولهذا السبب تسعى الأحزاب السياسية إلى أقصى حد ممكن لاستقطاب الجماهير أو الأوعية الانتخابية، وكسب المزيد من التأييد في وساط الرأي العام، وذلك من خلال إعداد البرامج السياسية والتعريف بها بغية الوصول إلى السلطة، وتعتبر الأحزاب السياسية مدارس حقيقية تساهم في تثقيف المواطنين، كما تعتبر إحدى الآليات الأساسية والضرورية لعملية المشاركة السياسية، وكذا تجسيد الديمقراطية التشاركية.

ولعل الأسباب التي أسهمت في ظاهرة ضعف الأحزاب السياسية هو أن غالبيتها تعمل بشكل موسمي، حيث أنها لا تظهر إلا في الأوقات الخاصة بالاستحقاقات الانتخابية، في حين أنه من المفروض يتجاوز دورها الانتخابات، فعليها أن تكون حاضرة بشكل دائم من خلال قيامها بنشر الوعي بأهمية عملية المشاركة السياسية والديمقراطية التشاركية، ومن بين الأسباب التي أدت أيضا إلى ضعف الأحزاب السياسية عزوف وامتناع المواطنين عن الانخراط ضمن الأحزاب السياسية أو العمل السياسي بشكل عام بسبب فقدانهم الثقة في جدية عملها وفعاليتها، يضاف إلى كل ذلك وجود عوامل داخلية تمنع هذه الأحزاب من القيام بدورها على أتم وجه نذكر منها:

- غياب التسيير الديمقراطي داخل هذه الأحزاب " أزمة قيادة داخل الحزب، احتكار والاستئثار في عملية صنع القرار الداخلي".

- عدم وجود استقرار الداخلي " الصراعات والانشقاقات الداخلية".

- ضعف ممارسة العضوية، و عدم القدرة على الاحتكاك داخل القاعدة الشعبية.

¹ - بن حمادي عبد القادر، المجتمع المدني كآلية لتنفيذ وتجسيد الديمقراطية في المغرب العربي، مجلة الحوار المتوسطي، المجلد 05، العدد 06، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، مارس 2014، صص 118، 119.

- قلة المنتج الفكري داخل هذه الأحزاب، وعدم تقديم مبادرات فعالة لتقديم حلول لمختلف المشاكل الاجتماعية والاقتصادية.

- وجود قيود سياسية وإدارية تمنع من استقلاليتها¹.

6- غياب الثقافة الديمقراطية لدى الأحزاب السياسية

يمكننا القول أن أي حزب سياسي يفترض فيه من أجل بلوغ غايته الرئيسية، والمتمثلة في الوصول إلى السلطة، وتولي مقاليد الحكم، أن يعمل بأساليب ديمقراطية تعكس ثقافته وأفكاره، قبل أن ينادى بها عبر المنابر الإعلامية، أو السياسية، أو أمام وساط مناصريه، أو فئات المجتمع الأخرى التي يرغب في كسبها و استمالتها، لكن نلاحظ من خلال التأمل في واقع وتجارب الأحزاب السياسية في الجزائر أن تلك المواصفات والسمات المفترض أن تتحلى بها الأحزاب السياسية مفقودة في غالبيتها، ويعزو البعض ذلك إلى وجود مجموعة من العوامل من أهمها :

أ-عدم قدرة الأحزاب السياسية على احتواء التيارات السياسية داخل الحزب.

يؤدي عدم اعتراف الأحزاب السياسية بالتيارات السياسية في إطار بنائها الحزبي، والتي تمثل حسب البعض (تعددية سياسية في إطار الحزب) إلى نتائج سلبية على تلك الأحزاب التي تنظر إلى هذا الأمر وكأنه يمس بوحدها ويقوتها.

و يمكن الحديث عن التيارات السياسية داخل الحزب عندما تتوفر ثلاثة شروط:

- عندما يتناول التيار السياسي أفكارا تنافس الأفكار المنتهجة من طرف الجهات الرسمية، مع ضرورة قدرتها على القيام بالتعبئة والحشد الأمر الذي يمكن من تغيير موازين القوى لصالحها، وهذا بناء على قوة الفكرة التي يقدمها هذا التيار السياسي.

- لا يمكن التحدث عن تيار سياسي ما لم توجد لديه القدرة على التعبئة الداخلية في إطار الحزب ذاته ، بمعنى أن تلقى تلك الأفكار قبولا من شريحة أو فئة واسعة في إطار الحزب الذي ينتمي إليه هذا التيار السياسي، فإذا لم يتمكن هذا التيار من استقطاب مناضلي الحزب فلا يمكن تمريرها خارج الحزب².

- نكون بصدد تيار سياسي عندما تكون هناك نقاط اختلاف على المستوى السياسي والتنظيمي لا على مستوى التوجه الفكري، أي أن هذا الاختلاف لا يمس الثوابت الرئيسية، لأنها تعد بمثابة الهوية الأساسية للحزب،

¹ - حموم فريدة ، المعوقات السياسية أمام تحقيق ديمقراطية تشاركية فعلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 98،99.

² - خروبي بزاره عمر، إشكالية ترسيخ الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في الوطن العربي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، جوان 2018، ص 829،830.

فالاختلاف على مستوى الثوابت من شأنه خلق أحزاب جديدة، وهذا ما يشكل خطر حقيقي على استقرار وبقائه على مستوى الساحة السياسية.

وتعتبر معالجة الأفكار المطروحة من طرف التيارات السياسية في إطار الحزب السياسي إقرارا من طرف هذه الأحزاب بوجود ديمقراطية حقيقية داخل الحزب، لأن إدارة هذا الاختلاف يؤدي إلى خلق تنوع أو ثراء في الأفكار والآراء التي تساعد وتساهم في بناء وصناعة القرارات التي يتخذها ويعتمدها الحزب، والتي تفترض إلى حد كبير السلامة مادامت تعبر عن مختلف التوجهات الداخلية في إطار الحزب.

و الملاحظ أن هذه الظاهرة لا ترتبط بالأحزاب الجزائرية فقط بل تشمل الأحزاب في الوطن العربي، و يرجع البعض على غرار المفكر العربي محمد ظريف عدم اعتراف الأحزاب السياسية في الوطن العربي بالتيارات السياسية داخلها إلى عاملين رئيسيين :

- غياب آليات ديمقراطية لإدارة الاختلاف وفي مقدمتها الاستخدام السيء لمبدأ المركزية الديمقراطية.
- عدم القدرة على التفرقة أو التمييز بين الهوية الإيديولوجية كثابت من الثوابت و الخط السياسي كمتغير، وهكذا يؤدي الاختلاف حول المتغيرات إلى حدوث انشقاقات على المستوى الحزب¹.
ولعل أهم الأسباب التي ساهمت في عدم قدرة هذه الأحزاب في التمييز بين الثابت والمتغير في منظومة الفكرية للحزب هي :

-ضعف أهلية القيادات لهذه الأحزاب، حيث يغلب عليها الرغبة من طرف قادتها في الاحتفاظ بمناصبها ومواقعها القيادية، وذلك نظرا لنظرتها الضيقة للحزب حيث تعتبره ملكا شخصيا²، وهذا يؤدي إلى نتائج وآثار سلبية، و إلى هيمنة الأقلية من الأعضاء المنضوية فيه و المسيطرة على مقاليدته، وقد تعدل برامجه دون الرجوع إلى أنصاره ومؤيديه، وحتى الأصوات التي تم اكتسابها لا تعبر حقيقة على إرادة المواطنين، كون أنها تكون إما بفضل الإعجاب بإحدى فقرات برنامج الحزب دون سواها، أو بسبب قرب الناخب من قيادة الحزب، وهذا يهدم ويحطم الممارسة السياسية ويعيدها للوراء بدلا من التقدم نحو الديمقراطية³.

¹ - خروبي بزرارة عمر، إشكالية ترسيخ الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 830.

² - بلخير آسية، الأحزاب السياسية المغاربية والديمقراطية : أزمة ديمقراطية الحزب أم ديمقراطية النظام، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 06، العدد 10، جامعة باتنة 1، الجزائر، جانفي 2017، ص 429.

³ - حسن عبد الرزاق، الأحزاب السياسية وإشكاليات الدور والوظائف في النظم السياسية المقارنة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 07، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، جوان 2022، ص 307.

ب- غياب الحوار الداخلي.

وهذا يعتبر كذلك أثرا من آثار عدم التمييز بين الثوابت والمتغيرات التي يقوم عليها الحزب، حيث يصبح الحوار الداخلي مبني على توجه سابق الذي تتبناه قيادة الحزب، وهذا التوجه يطغى على كل الاجتماعات التي ينظمها الحزب، مما يجعل الحوار مجرد مظهر شكلي أو صوري لا فائدة مرجوه منه ، فالقيادة هي من تقرر المواضيع التي يمكن طرحها للحوار وتسييرها على أساس توجهاتها ونظرتها الخاصة لها لا على أساس الحوار الداخلي البناء، وبالتالي أصبح هذا الأخير هو حوار قيادات أو نخب تقوم باحتكار عملية صناعة القرار لوحدها¹.

ج- ظاهرة الانشقاقات الحزبية.

تعتبر ظاهرة الانشقاقات عاملا رئيسيا من عوامل ضعف الأحزاب السياسية، مما يؤدي إلى عدم تمكنها من ممارسة أدوارها ووظائفها التي أنشئت من أجلها، وهو الأمر الذي ينعكس سلبا على تحقيق أهدافها وطموحاتها. ويعرف الانشقاق الحزبي على أنه أحد أوجه الصراع السياسي على المستوى الداخلي للحزب يظهر من خلال إحداث شرح داخل الحزب الأمر الذي يؤدي إلى ظهور حزب أو عدة أحزاب. وهذه الظاهرة حسب موريس دوفرجه لا تعتبر مؤشرا يعبر عن حرية المنخرطين وضعف على مستوى سلطة القيادة و إنما يعبر عن الاختلاف في الآراء داخل الطبقة التي تقوم بقيادة الحزب، بحيث تصبح كل مجموعة من هذه المجموعات هيئة سلطوية تتشكل عن طريق التفاف مجموعة من المؤيدين حول بعض القادة، فيخضعون لانضباط لا يقل عن الانضباط الموجود داخل الحزب مما يشكل تأثيرا بالغا على البنية الداخلية للأحزاب². وتكمن مسببات هذه الظاهرة فيما يلي:

- غياب الثقافة الديمقراطية داخل الأحزاب، وهو الأمر الذي تحدثنا عنه في الجزئية السابقة حيث يسهم تغييب التيارات السياسية داخل الحزب في خلق نوع من التوتر الذي قد يفضي إلى حدوث انقسامات وانشقاقات داخل الحزب.

كما يرجع البعض أسباب الانشقاق إلى عوامل تاريخية وعوامل شخصية وأخرى تنظيمية، فأما بالنسبة للعوامل التاريخية والثقافية فتتمثل في تركيبة المجتمع الجزائري، حيث أنه مجتمع مبني على معايير قبلية وعشائرية لها آثار واضحة على السلوك السياسي، وتظهر هذه العوامل على وجه الخصوص في مسألة الانتماء الحزبي وكذلك الترشيح والتصويت الانتخابي، كما أن العامل التاريخي له أثر في ظاهرة الانشقاقات الحزبية ففي مرحلة الحركة

¹ - خروبي بزارة عمر، إشكالية ترسيخ الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 831.

² - سويقات الأمين، الانشقاقات الحزبية في الجزائر والمغرب، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 08 ، العدد 15، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر ، جوان 2016، ص 198.

الوطنية عندما كان العمل الحزبي أحد آليات مقاومة الاستعمار الفرنسي، حيث أن حزب شمال إفريقيا تأسس عام 1929 برئاسة مصالي الحاج وعرف انشقاقات وتصدعات كثيرة بعد أن تحول إلى حزب الشعب، ثم حركة الانتصار للحريات الديمقراطية، والتي عرفت أيضا صراعات نتج عنها انقسام الحزب إلى جناحين هما المصاليون والمركزيون.

كما تعتبر العوامل الشخصية أحد أسباب تفشي ظاهرة التعددية الحزبية وقد أرجع البعض هذه الدوافع الشخصية إلى وجود عاملين :

- **شخصنة السلطة** وهي تولي شخص واحد يمثل الشخصية المحورية في الحزب السياسي، فهو القائد الملهم الذي لا تناقش أفكاره بحيث يشكل نوع من القدسية التي تحصنه من المحاسبة، والتي تؤدي إلى استمرارته في منصبه. **البحث عن المناصب والنفوذ** بحيث يسعى مناضلو الحزب إلى تولي مناصب قيادية في الحزب والترشح والتعيين بواسطته في مناصب تنفيذية، وتمثل لهم أهداف رئيسية، وعندما لا تتحقق هذه الأهداف التي كانوا يسعون لها يبحثون عن تأسيس أحزاب جديدة¹.

د- مشكل تمويل الأحزاب السياسية

يعتبر مشكل التمويل عائقا حقيقيا أمام ممارسة الأحزاب السياسية لمهامها، بحيث يؤدي إلى إضعافها وتقليص فعاليتها في المشاركة السياسية، فعالية الأحزاب تفتقد للقدرة على التمويل الذاتي، وذلك نتيجة ضعف قاعدتها الشعبية، كما أن هناك قيود تحد من حرية جمع التبرعات والهبات والمساعدات المالية الأخرى، سواء من الداخل أو من الخارج².

و يؤدي ضعف إمكانيات وموارد الأحزاب المالية، واعتمادها بشكل كبير على الدولة، واللجوء لها، والطمع في الحصول على امتيازات لديها، والبحث على تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، والمبادئ التي تأسست عليها، إلى فقدانها الاستقلالية المطلوبة التي من المفترض أن تكون سمة أو علامة مميزة للأحزاب السياسية³.

¹ - سويقات الأمين، الانشقاقات الحزبية في الجزائر والمغرب، مرجع سابق، ص، 199.

² - بلخير آسية، الأحزاب السياسية المغاربية والديمقراطية : أزمة ديمقراطية الحزب أم ديمقراطية النظام، مرجع سابق، ص 429.

³ - بن شعبان محمد الصالح، نظام الأحزاب السياسية والتجربة الجزائرية في التعددية الحزبية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2014/2013، ص 149.

و- حداثة الأحزاب السياسية.

تعتبر الأحزاب السياسية في الجزائر أحزابا حديثة نشأت من خلال دستور عام 1989 أين تم إقرار التعددية السياسية بعدما كان حزب واحد مهيم على الساحة السياسية وهو حزب جبهة التحرير الوطني.

ه- طبيعة النظام السياسي القائم

تؤثر سلبا الممارسات التسلطية وغير الديمقراطية التي مازالت تمارس على هذه الأحزاب من طرف السلطة السياسية ، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار فارق الإمكانيات بينهما، فإن السيطرة ستعود حتما للدولة، يضاف إلى ذلك عدم ثقة النظام السياسي في المنظمات الحزبية، فهو لا يعتبر إنشاء الأحزاب السياسية حقا من الحقوق المكفولة المواطن بل يعتبره هبة يستطيع منحها لمن يشاء، كما يمكن له القيام بحضرها إذا ما توفر له الاعتقاد بأن هذه الأحزاب ستجلب له أضرارا أو متاعب معينة¹.

ثالثا: العقبات الإدارية والثقافية. وتتمثل أهم هذه العقبات في ما يلي :

- إفراط الإدارة في أعمال مبدأ السرية، وصورية مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي، ذلك أن الحق في الإعلام يعتبر أحد أهم المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها الديمقراطية، إذ أن هذا الحق يعطي للمواطن إمكانية الوصول إلى المعلومة والوثائق الإدارية بطريقة شفافة، كما تمكنه من المشاركة بصفة فعلية وحقيقية، ولذلك يؤكد الباحثون على ضرورة إعطاء تعريف أو توصيف دقيق لمبدأ السرية الإدارية²، يضاف إلى ذلك مشكلة أخرى تتمثل في عدم أخذ الإدارة بنتائج المشاركة كون أنها غير ملزمة لها³.

- انعدام الحس الشعبي وضعف ثقافة مشاركة المواطن، فهذا الأخير من خلال تعاملاته المختلفة مع الإدارة فإنه بذلك يسعى إلى أن تقدم له الخدمة العمومية بجودة عالية، و إن لم يتحقق له ها المبتغى فإنه يصاب بالاستياء وفقدان الثقة في الإدارة كما يشعر بعدم وجود أي فائدة من المشاركة، ما يؤدي في الأخير إلى امتناعه وابتعاده عن أي عمل يعزز عملية المشاركة⁴.

¹ - بلخير آسية، الأحزاب السياسية المغاربية والديمقراطية : أزمة ديمقراطية الحزب أم ديمقراطية النظام، مرجع سابق، ص 430.

² - بلطرش مياسة، عراقيل الديمقراطية التشاركية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، أبريل 2022، ص 1731.

³ - رحمانى جهاد، عزوز بن عزوز ، الديمقراطية التشاركية، في المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر واقع و آفاق، مرجع سابق، ص 232، 233.

⁴ - بلطرش مياسة، عراقيل الديمقراطية التشاركية ، ص 1731.

- ضعف التواصل بين المجالس الشعبية المحلية والمواطنين، وكذا وجود مشكلة الثقة بينهما بحيث يرفض المواطن التقييد بالقرارات الصادرة عن المجلس الشعبية المحلية، يضاف إلى ذلك غياب آليات محددة مثل الاجتماعات أو الاستبيانات، مما يؤدي إلى عرقلة بناء مشاركة حقيقية¹.

- عدم قيام الطبقة المثقفة بواجباتها بحيث أنها تمتنع عن تقديم الآراء والأفكار للهيئات المنتخبة في مختلف الفعاليات والمبادرات، ما يؤدي في الأخير إلى تلاشي ثقافة المشاركة.

- استغراق الاستشارة لنظام المساهمة بحيث لا يتعدى دور الفواعل المحلية الاستشارة، وهي مجرد تعبير عن الرأي و إبداءه في جلسات عامة، و أمام السلطات المحلية، ولا يملك المواطن إرغام رئيس المجلس الشعبي البلدي على إظهار مدى تنفيذ مخرجات العمل التشاركي .

- الأناية في نظام المشاركة حيث لا ينبغي أن تكون المشاركة مستقرة عند حدود تحقيق المصلحة العامة للبلدية، بل يجب أن يتم من خلالها تحقيق المساواة في الاستفادة من المشاريع، إذ أن هناك مصالح فردية تهدف إلى فرض استفادة مناطق بعينها، وبالتالي حرمان المناطق الأخرى تابعة للبلدية من الاستفادة².

الفرع الثاني: سبل تعزيز الديمقراطية التشاركية. على الرغم من أهمية أدوات المشاركة في تجسيد الديمقراطية التشاركية، إلا أن هناك سبل تساعد كثيرا على ترسيخها على أرض الواقع ومن هذه الطرق حوكمة الجماعات المحلية (أولا)، وتماشيا مع متطلبات المرحلة وما تعرفه من تطورات واسعة وجب الاستعانة بالفضاء الرقمي لتعزيز عملية المشاركة(ثانيا).

أولا :حوكمة الجماعات الإقليمية كآلية لترسيخ الديمقراطية التشاركية

لقد ظهر مفهوم الحوكمة المحلية كأثر للتغيرات التي شهدها العالم بالنسبة لمهام الحكومة، حيث أدى التداخل في عملية رسم السياسة العامة، وكذلك تأثير فواعل جديدة على أداء القطاع الحكومي، إذ لم تعد عملية اتخاذ القرار مقتصرة على القطاع الحكومي و المؤسسات الرسمية بل ظهرت فواعل أخرى أجبرت الدولة على إشراكها في عملية اتخاذ وصنع القرار، وعلى الصعيد المحلي انتقل النظام من نظام تسيطر عليه المجالس المنتخبة إلى نظام يقوم

¹ - رحامي جهاد، عزوز بن عزوز، الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر واقع و آفاق، مرجع سابق، ص 233.

² - حاج عمارة محمد، زروق العربي، معالم التسيير الديمقراطي في نظام المجالس الشعبية البلدية بالجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، جوان 2021 ، صص396،397.

على أساس المشاركة، وقد ساهمت العديد من الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ظهور الحوكمة منها ظهور العولمة، وتزايد المنظمات غير الحكومية التي كانت تدعو إلى تفعيل دور المجتمع في عملية اتخاذ القرار¹. وفي حقيقة الأمر يمكننا اعتبار كل من الحوكمة والديمقراطية التشاركية عنصرا مكملان لبعضهما البعض، فالحكم الرشيد من متطلباته وجود عنصر المشاركة الذي يعتبر عنصرا من العناصر الرئيسية التي يقوم عليها، وفي نفس الوقت تجسيد فكرة الحكم الرشيد ضمانا حقيقية لترسيخ الديمقراطية التشاركية والديمقراطية بصفة عامة.

1- تعريف الحوكمة:

تشير العديد من الدراسات إلى عدم وجود اتفاق أو إجماع من طرف الباحثين على تعريف محدد أو ترجمة مصطلح corporate governance، والذي تم ترجمته إلى الفرنسية *gouvernement d entreprise*، حيث يسميها البعض حوكمة، في حين يفضل البعض الآخر تسميتها بالإدارة الرشيدة أو الإدارة الحكيمة، ويسميها آخرون بالإجراءات الحاكمة².

ويرى حسن كريم أن مصطلح الحوكمة هو مصطلح قديم يشير إلى مجموعة من العمليات المتعلقة باتخاذ القرار ووضعه حيز التنفيذ، كما يعني ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده وتنميته الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فإن الحوكمة في مفهومها تتجاوز مفهوم الحكومة لأنها تشمل بالإضافة إلى عمل الأجهزة الرسمية في الدولة سواء الأجهزة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية، لتشمل مؤسسات أخرى غير رسمية كمنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص³.

ويعرفها كل من كارلوس بيرزوزا و أونسو مارتينيز (Carlos BERZOSA ET Alonso MARTINEZ) على أنها " فن أو طريقة للحكم التي تهدف إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية المستدامة وتعزيز التوازن الصحي بين الدولة والمجتمع المدني واقتصاد السوق"⁴

وقد عرفها البعض بأنها: "مجموع قواعد اللعبة" التي تستخدم لإدارة الشركة من الداخل، ولقيام مجلس الإدارة بالإشراف عليها لحماية المصالح والحقوق المالية للمساهمين " أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف

¹ - بلفكرات رشيد، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية وآليات تفعيل الحوكمة المحلية في الإدارة المحلية الجزائرية : تجربة "كابدال" نموذجاً، مرجع سابق، صص 112، 113.

² - حرجوز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية المسيلة، مرجع سابق، ص ص 142، 143.

³ - Ramdan Khatout ، Establishing Principles Of Good Governance To Combat Corruption ، El Mesbah Journal ، volume 3 ، Number 1 ، University Mohammed Boudif Of M sila ، March 2023 ، p79.

⁴ - Djamel TELAJDIA ، Gouvernance Des Territoires et développement local ، Cas de la wilaya d Annaba (Extrême nord –est algérien) ، THESE DU doctorat ، Département d aménagement ، Faculté des sciences de la terre ، Université Badj Mokhtar- Annaba ، A lgerie ، Année 2016 ، p58.

الأساسية التي تؤثر في الأداء، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد كل من المسؤول والمسؤولية¹.

وتم تعريفها أيضا بأنها: "الإدارة الشفافة والقابلة للمحاسبة للموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية والمالية لغرض التنمية المنصفة والمستمرة، وذلك ضمن نطاق بيئة سياسية ومؤسسية تحترم حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية وحكم القانون".

كما يعرفها البعض الآخر على أنها: "نسق من المؤسسات المجتمعية، المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، تربط بينهم شبكة متينة من علاقات الضبط والمسائلة، تستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع". ويعرفها الأستاذ عوابدي عمار على أنها "الحكم الديمقراطي القائم على أسس ومبادئ دولة القانون والحقوق والرشادة والكفاءة، في قيادة المجتمع وتسيير دواليب ومؤسسات الدولة، والمقرون بوجود رضا عام وطني ودولي على إنجازات الأداء العام للحكم والإدارة وتفاعل وتجاوب حركية المواطنة الصالحة معه².

كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة المستويات، يركز على آليات و ميكانيزمات وعمليات ومؤسسات تسمح للمواطنين والجماعات بالتعبير عن المصالح وتسوية النزاعات، وكذا الحصول على حقوق والقيام بالتزامات". ومن خلال هذا التعريف الذي أعطاه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يلاحظ أن الحكم الراشد يستند في قيامه على مجموعة من الأسس أو الركائز والمتمثلة في ما يلي :

- الركيزة السياسية وتحتوي على عمليات صناعة القرارات ذات العلاقة بصياغة وتنفيذ السياسات.
- الركيزة الاقتصادية وتحتوي على عمليات صناعة القرارات ذات العلاقة بالشؤون الاقتصادية، والتي لها تأثير على النشاطات ذات الطابع الاقتصادي للدولة، ولها علاقة أيضا بالاقتصاديات الدولية الأخرى.
- الركيزة الإدارية والتي ترتبط بالنظام الإداري الخاص والذي له علاقة بتنفيذ السياسات المعمول بها³.

2- مقومات الحكم الراشد تستند فكرة الحكم الراشد على مجموعة من العناصر أو المقومات والتي تتمثل فيما يلي :

¹ - نين عمارة، عدنان محيرق، الحوكمة كخيار استراتيجي لتحسين الإدارة المحلية الجزائرية، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، المجلد 03، العدد 04، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمة لخضر الوادي، الجزائر، جوان 2018، ص 169.

² - بن السحيمو محمد المهدي، النظام التمثيلي في ظل التعددية كآلية لتحسيد الحكم الراشد في الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2015، ص ص 113، 114.

³ - لوشن محمد، مولحسان آيات الله، الحكم الراشد وتطوير القدرات الإبداعية للإدارة المحلية الجزائرية مع عرض للتجربة الألمانية، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد التاسع، جامعة أم البواقي، الجزائر، جوان 2018، ص ص 470، 471.

أ- المشاركة : Partcipation : تعتبر المشاركة أساسا للحكم الراشد سواء كانت من طرف الرجال أو من النساء، و سواء كانت أيضا من خلال مؤسسات شرعية تلعب دور الوساطة أو كانت من خلال ممثليهم¹.

وتقتضي عملية المشاركة التحول من نموذج اللامركزية العمودية التي تقوم على أساس توزيع الاختصاصات بين الجهات المركزية والجهات المحلية إلى نموذج اللامركزية الأفقية، وذلك من خلال توفير المناخ الملائم وفسح المجال للمواطنين المحليين بأن يقوموا بالمشاركة في عمليات الإعداد والتخطيط لبرامج التنمية ذات الطابع المحلي ما يعزز دورهم في صناعة القرارات، ونظرا للأهمية البالغة التي تحققها مشاركة المواطنين على مستوى الجماعات الإقليمية فإن بعض الدول تقوم بإنشاء لجان تسمى بلجان التنمية المحلية، يتم من خلال هذه الأخيرة السماح للمواطنين بأن يقوموا بتقديم انشغالهم ومطالبهم قصد تضمينها عند إعداد عملية التخطيط، ولا شك أن هذه الآلية تزيد وترفع الفعالية والكفاءة لنشاط المجالس الشعبية المحلية كونها تستجيب لاحتياجات المواطنين المحلية².

ب- الكفاءة والفعالية : ويعني قدرة الأجهزة الحكومية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع يتم من خلالها تحقيق مطالب المواطنين المختلفة³.

ج- المساءلة : ويقصد بذلك خضوع صنع القرار على المستوى المحلي للمساءلة من طرف المواطنين والأطراف لها صلة أو علاقة بتلك القرارات المتخذة⁴.

د - الشرعية : ويقصد بها قبول المواطنين المحليين لسلطة من يمتلكون القوة داخل المجتمع، ويمارسونها من خلال عمليات وإجراءات موافقة للقانون والعدالة، وذلك بتقديم فرص متساوية للجميع قصد الحفاظ على مستوى حياتهم وكذلك السعي إلى الوصول لمستوى أفضل⁵.

هـ- الرؤية الاستراتيجية : يؤدي تعدد الفواعل الاجتماعية إلى التعدد في الآراء ووجهات النظر، وذلك يستدعي القيام بالتوفيق بين المصالح المتعددة بغرض بناء قاعدة للتوافق بين مختلف الآراء، بما يؤدي إلى تحقيق المنفعة العامة

¹ - لوشن محمد ،مولحسان آيات الله، الحكم الراشد وتطوير القدرات الإبداعية للإدارة المحلية الجزائرية مع عرض للتجربة الألمانية، مرجع سابق، ص 471.

² - طوبال فهيمة، حوكمة لامركزية المجالس المحلية في الجزائر من خلال القانون 10/11 والقانون 07/12، مجلة المعيار، المجلد 24، العدد 49، كلية أصول الدين، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، الجزائر، سنة 2020، ص 676.

³ - قصار الليل جلال، و ناجي عبد النور، نحو تجسيد الحكامة المحلية التشاركية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث، المجلد 03، العدد 05، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، أفريل 2018، ص 471.

⁴ - عروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية : دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012/2011، ص 49.

⁵ - مرزوق عنتر، وسي حمدي عبد المؤمن، الانتقال إلى الحوكمة المحلية في الجزائر، دراسة في التحديات والآليات، مجلة التراث، المجلد 08، العدد 28، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، جوان 2018، ص 218.

للمجتمع، وهذا يستدعي توفر رؤية استراتيجية ثابتة وواضحة وبعيدة المدى تساعد على تجسيد مستلزمات التنمية الإنسانية المستدامة مع مراعاة وإدراك المعطيات التاريخية والثقافية والاجتماعية التي يتميز بها المجتمع¹.

و- الشفافية: ويقصد بالشفافية أنه ينبغي تقديم المعلومات بأشكال أو طرق يسهل من خلالها فهمها، و يجب أن تكون هذه المعلومات متاحة و بصورة مجانية ويمكن الوصول إليها بشكل مباشر من طرف الأشخاص الذين سوف يتأثرون بسياسات الحكومة، ونتائجها، و أن أي قرارات يتم اتخاذها وتنفيذه تتفق مع التنظيمات المعمول بها²، وتعتبر الشفافية من أهم الضمانات التي تساهم في سلامة وصحة العمل الإداري، بحيث يتم من خلالها تنفيذ البرامج وإصدار القرارات وذلك على مرأى المواطنين، كما أنها من جهة أخرى تسمح بتوفير المعلومات وتسهيل الحصول عليها بالنسبة للمواطنين المحليين وفئات المجتمع المدني والقطاع الخاص، بالإضافة إلى أنها تعد ضمانة حقيقية لمكافحة الفساد الإداري، وتزيد من الثقة لدى المواطنين، ولتفعيل الشفافية وجب أن يتم إتاحة وتوفير جميع المعلومات و الوثائق المتعلقة بالوحدات المحلية وتقديمها أمام المواطنين المحليين بكل الوسائل الممكنة للإعلام³.

ووجبت الإشارة إلى أن هناك علاقة تبادلية بين مفهومي الشفافية والمساءلة بحيث يكملان بعضهما البعض، فالشفافية تؤدي إلى التمكن من الوصول إلى المعلومة، وذلك من خلال رفع جميع القيود على وصولها، وبدونها يصعب مساءلة القطاع الحكومي، وتتضاءل قيمة الشفافية إذا لم توجد المساءلة، ولذلك وجب أن يتم إعمال كل منهما لضمان الوصول إلى إدارة متميزة بالكفاءة والفعالية⁴.

وللشفافية عدة أبعاد أو أهداف:

البعد الأول ويتمثل في الإعلان أو الإفصاح عن المعلومة لا سيما ما يتعلق منها بالمشايخ ذات الطابع التنموي المحلي وكذلك الميزانيات المحلية.

البعد الثاني ويتمثل في تبسيط وتسهيل تلك المعلومات المقدمة، وذلك بأن تكون واضحة وغير غامضة حتى يسهل على المواطن المحلي الاطلاع عليها وفهمها.

¹ - لوشن محمد، مولحسان آيات الله، الحكم الراشد وتطوير القدرات الإبداعية للإدارة المحلية الجزائرية مع عرض للتجربة الألمانية، مرجع سابق، ص 472.

² - Husain Abed Alqader، Administrative Reform In The Palestinian Authority's Institutions And Its Relationship To Good Governance، Journal Of financial Accounting And Administrative Studies، Volum 4، The Seventh issue، Larbi Ben Mhidi University، Oum El Bouaghi، June 2017، Algeria، The Page 22

³ - طوبال فهمة، حوكمة لامركزية المجالس المحلية في الجزائر من خلال القانون 10/11 والقانون 07/12، مرجع سابق، ص 677.

⁴ - قادم عبد المجيد، الحوكمة الجيدة وسيلة لتحقيق التنمية بالجماعات المحلية في الجزائر، دراسة حالة بلديات أم البواقي، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2014/2015، ص 08.

البعد الثالث ويتمثل في ضرورة قيام الإدارة بنشر تلك المعلومات ضمن نطاق واسع، وذلك حتى يتمكن جميع المواطنين المحليين من العلم بها، مع ضرورة سن و إصدار تشريعات تضمن حرية تداول تلك المعلومات¹. وبالرجوع لقانون البلدية الحالي رقم 10/11 نلاحظ أن المشرع قد كرس الشفافية في نظام نمط تسيير شؤون البلدية حيث أوجبت المادة 11 المجلس الشعبي البلدي بضرورة إعلام المواطنين بشؤونهم، وكذا القيام باستشارتهم حول قضايا التنمية المحلية عن طريق استخدام جميع الوسائل والأدوات الممكنة لا سيما الإعلامية منها لهذا الغرض، وكذلك المادة 14 من نفس القانون التي أتاحت للأشخاص إمكانية الاطلاع على مداوات المجلس الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي، ومكنتهم أيضا من الحصول على نسخ من هذه المداوات على نفقتهم الخاصة².
ز- الاستجابة : وذلك من خلال سعي الوحدات المحلية إلى خدمة الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبها وانشغالاتها جون أي تحيز³.

ثانيا- الديمقراطية الرقمية كخيار جديد لتعزيز الديمقراطية التشاركية

إذا ما سلمنا بأن معنى الديمقراطية هو حكم الشعب الذي يركز على المساواة بين الأفراد، فإن ذلك يستلزم بالضرورة توفير البيئة الملائمة والظروف المساعدة لهم حتى يتمكنوا من ممارسة هذا الحكم، ولعل من أهم الجوانب المساعدة على ذلك ضمان حرية الرأي والتعبير، وكذلك إنشاء وسائل إعلام حرة، الأمر الذي يساهم في تمكين المواطنين من التعبير عن أفكارهم و آرائهم المختلفة⁴.

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن حرية الرأي والتعبير مكفولة دستوريا ذلك ما يشكل بحق ضمانة حقيقية وامتيازاً كبيراً تترسخ من خلاله المعالم الحقيقية لنظام ديمقراطي قوي تحترم في إطاره الحريات والحقوق المختلفة للمواطنين، وبإطالة على الفصل الرابع من دستور 1996 والمتعلق بالحقوق والواجبات نلاحظ مدى الأهمية التي أولها المؤسس الدستوري لحرية الرأي والتعبير فنجد المادة 36 منه تمنع المساس بحرية الرأي، ونجد أيضا المادة 41 منه تضمن حرية التعبير بالإضافة إلى حريات أخرى انشاء جمعيات والاجتماع.

ولعل التعديل الدستوري لسنة 2020 كان أكثر ترسيخا لهذه الحريات فبالإضافة إلى تكريسه لحرية الرأي بموجب المادة 51 حيث تنص " لا مساس بحرمة حرية الرأي..."، وكذلك نص المادة 52 بنصها على حرية

¹ - إسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 411.

² - المادتين 11، 14 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - يحيى أحمد، حتمية الانتقال من الإدارة المحلية إلى الحوكمة المحلية، مجلة معارف، العدد 22، قسم العلوم القانونية، جامعة أكلي محمد أولحاج، البويرة، الجزائر، جوان 2017، ص 378.

⁴ - بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، مرجع سابق، ص 43.

التعبير " حرية التعبير مضمونة ..."، كما نجد أن هذا التعديل الدستوري أعطى مكانة خاصة لحرية الإعلام والصحافة سواء المكتوبة أو المسموعة أو المرئية، وقد نصت المادة 54 منه على أنه " حرية الصحافة، المكتوبة والسمعية البصرية والإلكترونية مضمونة

تتضمن حرية الصحافة على وجه الخصوص ما يأتي :

- حرية تعبير وإبداع الصحفيين ومتعاوني الصحافة.
- حق الصحفي في الوصول إلى مصادر المعلومات في إطار احترام القانون.
- الحق في حماية استقلالية الصحفي والسر المهني.
- الحق في إنشاء الصحف و النشريات بمجرد التصريح بذلك .
- الحق في إنشاء قنوات تلفزيونية و إذاعية و مواقع و صحف إلكترونية ضمن شروط يحددها القانون.
- الحق في نشر الأخبار والأفكار والصور و الآراء في إطار القانون واحترام ثوابت الأمة وقيمها الدينية والأخلاقية والثقافية.

- لا يمكن أن تستعمل حرية الصحافة للمساس بكرامة الغير وحررياتهم و حقوقهم.

- يخطر نشر خطاب التمييز والكراهية.

- لا يمكن أن تخضع جنحة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية.

- لا يمكن توقيف نشاط الصحف و النشريات والقنوات التلفزيونية والإذاعية والمواقع والصحف الإلكترونية إلا بمقتضى قرار قضائي¹.

ويمكن القول بأن هذه الضمانات الدستورية تشكل إطار حماية من كل التجاوزات التي قد تقع على القائمين على ميدان الإعلام والصحافة، ولعل تجسيد هذه الضمانات أتى بعد جهد جهيد ومناشدة من الأوساط الإعلامية والسياسية ومختلف الفاعلين الآخرين كفتات المجتمع المدني، وذلك بضرورة فتح مجال الإعلام و تعزيزه بضمانات حقيقية حتى يشتغل في وسط أو بيئة سليمة وديمقراطية .

1- مفهوم الديمقراطية الرقمية : لقد عرف البعض الديمقراطية الرقمية على أنها " توظيف أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الرقمية في توليد وجمع وتصنيف وتحليل وتداول كل المعلومات والبيانات والمعارف المتعلقة

¹ - المادة 54 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

بممارسة قيم الديمقراطية وآلياتها المختلفة، بغض النظر عن الديمقراطية وقالبها الفكري ومدى انتشارها وسلامة مقصدها وفعاليتها في تحقيق أهدافها¹.

وتعرف أيضا على أنها " العملية التي يتم من خلالها توظيف الأدوات التكنولوجية إما بغرض تجديد مضمون الممارسة الديمقراطية، أو بغية توسيع فضاءها ومجال فعلها، أو على خلفية من ضرورة إعادة تشكيل القواعد القائمة عليها، ما يجعلها ترتبط بتكنولوجيا الإعلام والمعلومات والاتصال"، كما تعرف على أنها " العملية التي يتم من خلالها توظيف منتجات الثورة التكنولوجية الرقمية، إما بغرض تجديد مضمون الممارسة الديمقراطية، أو لتوسيع فضاءها ومجال عملها، أو على خلفية من ضرورة إعادة تشكيل قواعد اللعبة القائمة عليها، ما يجعلها ترتبط بتكنولوجيا الإعلام والمعلومات والاتصال على مستوى الأجهزة والأدوات باعتبارها البيئة الحاملة، وعلى البيانات والمعطيات والمعلومات لكونها المادة الخام التي تعتمد على ذات البنية بغية الراج والشيوخ والانتقال من الجهة المنتجة على الجهة المتلقية المعيدة للإنتاج أو المستهلكة له².

لقد سجل العديد من الباحثين مآخذ وانتقادات تتمحور حول عدم استطاعة الديمقراطية التساهمية على تجسيد وتفعيل مبدأ المشاركة بشكل حقيقي في ظل العصر الحديث ، ولذلك حاولت الثورة التكنولوجية الرقمية في مجال المعلومات الحد من هذه الانتقادات أو تخفيفها من خلال توفير فضاء رقمي متاح لجميع الفواعل ومساعدتها في عملية صنع القرار³. فالديمقراطية الرقمية أتت بطرق وأساليب للتعبير عن الرأي لم تكن موجودة من قبل، و لعل من أهم هذه الأساليب نجد الحوار والتشاور الأمر الذي أسهم في إثراء النقاشات والحوارات من خلال طرح وتبادل وجهات النظر المختلفة، كما أن الأدوات والتقنيات الجديدة في إطار الديمقراطية الرقمية أو الفضاء التكنولوجي تمكنت من تقريب المسافات وتجاوز حدود المكان والزمان⁴.

2- أهداف الديمقراطية الرقمية: على العموم تسعى الديمقراطية الإلكترونية إلى تحقيق نفس الغايات التي تسعى إلى تحقيقها الديمقراطية بمفهومها السياسي، و من أهم هذه الغايات :

¹ - غيطاس جمال محمد، الديمقراطية الرقمية، دار نضرة مصر ، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2006، ص 3.

² - رمضان عبد المجيد، الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية (حالة الجزائر)، دفاثر السياسة والقانون، العدد 16، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، جانفي 2017، ص 80.

³ - بن بزة يوسف، سغيري وهيبية، إسهام البيئة الرقمية في دعم الديمقراطية التشاركية أدوات المشاركة عن بعد نموذجاً، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية ، المجلد 20 ، العدد 01، جامعة باتنة 1، الجزائر، جوان 2019، ص ص260، 261.

⁴ - لطفي دهينة، سارة بخوش، الإعلام الجديد والديمقراطية : قراءة في التحولات والتحديات، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 03، العدد 02، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، أكتوبر 2019، ص 134.

- إعطاء إمكانية الحصول على المعلومات الخاصة بالعملية السياسية، وعن الخدمات المقدمة، وكذا الفرص المتاحة للمواطنين.

- تمكين المواطن من المشاركة الفعالة، وذلك من خلال تمكينه من الاطلاع على المعلومات، واستشارته في جميع الميادين سواء السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية.

- تمكين المواطن من المشاركة في الحياة السياسية.

- تحسين العملية الديمقراطية من خلال الاستعمال الأمثل لوسائل التكنولوجيا، والتي تساعد بشكل كبير على إرساء وترسيخ الديمقراطية.

- ضمان الشفافية في التعامل ما يضمن ويمنح الثقة اللازمة¹، وبذلك تضمن المحاسبة على كل ما يقدم من خدمات فالشفافية هي "الجسر الذي يربط بين المواطن ومؤسسات المجتمع المدني من جهة والسلطات المسؤولة عن مهام الخدمة العامة من جهة أخرى فهي تتيح مشاركة المجتمع بأكمله في الرؤية".

- تبسيط وتسهيل الإجراءات ولذلك تعمل غالبية الإدارات على إدخال نظام معلوماتي على مستوى مصالحها وذلك لما تتوفر على قدرات هائلة فتضمن تلبية حاجيات الأفراد بشكل سريع وبسيط.

- الانتقال من أسلوب الإدارة التقليدية إلى أسلوب الإدارة الرقمية، وذلك من خلال التحول من نمط الإدارة التقليدي والذي يتميز بالجمود في الهيكل التنظيمي وكذلك الجانب الروتيني للمهام والأعمال والذي تسبب في ظهور ما يعرف بالبيروقراطية إلى النمط العصري في الإدارة المتمثل في الإدارة الإلكترونية².

- ضمان تقديم أحسن الخدمات بالنسبة للمواطنين، وهو الأمر الذي يستوجب خلق مناخ عمل يبرز فيه التنوع الكفاءات المهنية مهنيًا لاستخدام التكنولوجيا الحديثة بشكل يمكن من معرفة المشاكل وتشخيصها والقيام بإعطاء المعلومات حول المسألة، وكذلك التحليلات الدقيقة والصادقة، واستخلاص النتائج، وتقديم الحلول المناسبة لهذه المشاكل المعروضة³.

3- أدوات المشاركة الإلكترونية : لقد ساهمت الثورة التكنولوجية في استحداث العديد من الأساليب أو الأدوات المؤثرة في صنع القرار السياسي، وإن كانت هذه الأدوات تلقى رواجًا واستعمالًا واسعًا ومكثفًا في الدول

¹ - قوقة وداد، دور الحكومات الإلكترونية في تفعيل الديمقراطية الإلكترونية، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 27، العدد 46، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، ديسمبر 2016، ص 106.

² - غريسي عابد عبد الكريم، و شريف محمد ، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد وتحسين الخدمة العمومية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 03 ، العدد 03، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان ، الجزائر، ديسمبر 2013، ص 85.

³ - المرجع نفسه، ص 82، 83.

الغربية، فإنه على عكس ذلك الدول النامية ومنها الجزائر و التي مازالت لم تفتح على هذه الفضاءات أو التقنيات المساعدة على ترسيخ المشاركة في صنع واتخاذ القرارات على المستوى المحلي.

أ- التصويت الإلكتروني : وهو تقنية تسمح للناخب بالتصويت مرة واحدة في نفس الاستحقاق الانتخابي، وهي تقنية سهلة وبسيطة سواء من حيث الوصول أو من حيث الاستعمال، ومن خلالها يتم تجنب عناء التوجه إلى مراكز التصويت¹.

كما يتيح لكل المشاركين في العملية الانتخابية الإمكانية لممارسة الرقابة بصورة مباشرة على جميع إجراءات التصويت فهو عبارة عن وسيلة أو أداة تمكن من الاطلاع على النسب المتعلقة بعملية المشاركة في الاستحقاقات الانتخابية، كما تساعد على معرفة الملاحظات المقدمة من طرف المراقبين في العملية الانتخابية، ونتائجها². كما أن التصويت الإلكتروني يساهم في توسيع المشاركة في الانتخابات بحيث أنه يشجع بعض الفئات من المجتمع و التي تعزف عن المشاركة في العملية الانتخابية، ناهيك على أنها تعتبر من الخطوات المهمة لترسيخ فكرة الحكم الراشد، ولذلك نجد العديد من الدول تتبنى هذا النظام مثل الولايات المتحدة الأمريكية، أستراليا، النمسا، بلجيكا ، البرازيل، كندا، إستونيا، فرنسا، ألمانيا... إلخ³.

ويمثل التصويت الإلكتروني أحد النماذج أو الأدوات الأكثر شعبية للمشاركة السياسية، كما أن تنفيذ هذه الأداة كآلية للمشاركة في العملية الانتخابية وقياس مدى شرعيتها تعتبر من المسائل التي أخذت حيزا كبيرا من الاهتمام سواء على المستوى الوطني أو العالمي، كون أن التصويت الرقمي يعتبر من أهم أشكال وتطبيقات الديمقراطية الرقمية، كما أن هذه الأداة أصبحت محور اهتمام المؤسسات العامة، وكذلك الطبقة السياسية من أحزاب و كذلك الشاغلين في الحقل السياسي⁴.

وقصد ضمان نجاعة التصويت الإلكتروني وجب الأخذ بأنظمة رقمية موثوقة وآمنة، تتيح للناخبين القيام بممارسة حقهم الانتخابي لمرة واحدة فقط، قصد تفادي التكرار الذي يؤدي إلى التأثير على نتائج العملية الانتخابية وبالتالي تفقد هذه الأخيرة مصداقيتها، ويجب أيضا أن تتميز المنظومة الإلكترونية المعمول بها بالبساطة سواء من حيث السهولة في الوصول إليها، أو من حيث طريقة استعمالها من طرف الناخبين والأحزاب السياسية المختلفة

¹ - بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، مرجع سابق ، ص 55.

² - فورار أحمد أمين، الديمقراطية التشاركية، وأدواتها الرقمية، منطلقات نظرية، وتطبيقات عملية، مجلة الباحث في العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 08 ، العدد 12، كلية العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، جوان 2018، ص 311

³ - دهينة لطفي، بخوش سارة، الإعلام الجديد والديمقراطية ، قراءة في التحولات والتحديات، مرجع سابق، ص 136، 137.

⁴ - بن بزة يوسف، سغيري وهيبية ، إسهام البيئة الرقمية في دعم الديمقراطية التشاركية أدوات المشاركة عن بعد نموذجاً، مرجع سابق ، ص 265.

الأمر الذي يسهم في تطوير العلاقة بين المواطن والدولة¹، وعلى العموم هناك ثلاثة معايير يتم الاعتماد عليها لقياس مدى نجاعة التصويت الإلكتروني وفاعليته وتمثل في :

-الخصوصية : ويقصد بها أنه ينبغي التحقق من أن نظام التصويت الرقمي يحمي خصوصية الناخب وتوجهه الانتخابي بحيث لا يسمح بمعرفة أو إثبات كيف صوت الناخب .

-إمكانية الوصول : ويقصد بذلك أن تتيح هذه التقنية أو الأداة المتمثلة في التصويت الإلكتروني حصول الناخبين المعنيين على وصول متساو، سواء من خلال الوصول للتصويت الإلكتروني أو من حيث سهولة استعماله.

-الدقة : ومفاد ذلك أن تضمن هذه الآلية الحساب الدقيق لجميع بطاقات الاقتراع، كما تضمن وجود تصويت لمرة واحدة.

هذا وتعدد أساليب التصويت الإلكتروني، فهناك أسلوب البطاقة الإلكترونية الذكية، كما هناك أسلوب التصويت عبر الشبكة العنكبوتية، ويتم ذلك عبر خلق بوابة لضمان الاتصال بين البنية المعلوماتية للانتخابات من جهة ومن جهة ثانية شبكة الانترنت، وهذا الأمر يستدعي من الناخب القيام بكتابة معلوماته، ولذلك وجب أن تكون هذه العملية مؤمنة جدا، وذلك من خلال ضرورة إيجاد نظام حمائي خاص تفاديا لما قد يقع من تلاعبات أو عمليات التزوير والقرصنة للمعلومات².

ب-شبكات التواصل الاجتماعي: تعرف شبكات التواصل الاجتماعي على أنها " منظومة من الشبكات الإلكترونية التي تسمح للمشارك فيها بإنشاء موقع خاص به ، ومن ثم ربطه عن طريق نظام اجتماعي إلكتروني مع أعضاء آخرين لديهم الاهتمامات والهويات نفسها"³.

وهي عبارة عن مواقع متاحة على الشبكة العنكبوتية تمكن الأشخاص من التواصل فيما بينهم وذلك من خلال إنشاء صفحات مجانية، ومن أهم هذه الوسائل هناك الفيس بوك facebook وهناك موقع تويتر Twitter، الواتساب WhatsApp.

لقد مكنت هذه الوسائط من توفير مناخ مساعد على التعبير، وتكوين رأي عام مستقل عن المؤسسات القائمة بهدف تجاوز أزمات العقبات التي عانت منها الديمقراطية ، كما أن استخدام هذه الوسائل أسهم في زيادة

¹ - نزيهة عمران، الديمقراطية الرقمية : نحو تعزيز المشاركة من خلال تكنولوجيا المعلومات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، سبتمبر 2022، ص 348.

² - بن بزة يوسف، سغيري وهيبية، إسهام البيئة الرقمية في دعم الديمقراطية التشاركية أدوات المشاركة عن بعد نموذجا، مرجع سابق، ص 266.

³ - دراجي السعيد، دور شبكات التواصل الاجتماعي في تعزيز أبعاد المواطنة الرقمية لدى الشباب الجامعي - دراسة ميدانية بجامعة قسنطينة 3- مجلة الشهاب، المجلد 08، العدد 01، معهد العلوم الإسلامية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي ، الجزائر، مارس 2022، ص 645.

انخراط المواطنين في الحياة السياسية، وامتد استعمالها حتى بالنسبة للطبقة السياسية حيث تستعمل من طرف الأحزاب السياسية وذلك بغية لحصول على مزايا انتخابية¹. كما أن مؤسسات المجتمع المدني أصبحت تتخذ هذه المنصات أو الوسائل كقنوات اتصال مباشر مع المواطنين، كما تعتبر فضاء للتعبير من عن طبقة أو نخبة جديدة من المؤثرين الذين يساهمون في صناعة القرار سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة من خلال التعليقات والنقاشات والآراء والاحتجاجات... إلخ².

ووجبت الإشارة إلى أن هذه المواقع وانطلاقا من كونها تشكل فضاء عموميا قد تناولتها العديد من الدراسات لا سيما بعد بروز ما يسمى بثورات الربيع العربي، وهذه المواقع تستقطب شرائح واسعة خاصة الفئات المهمشة والتي تواجه عقبات فيما يتعلق بإبداء الرأي والتعبير في الواقع، ولذلك فهي تعد فضاءات للديمقراطية³.

وتقدم شبكات التواصل الاجتماعي تسهيلات كبيرة جدا تتوافق مع مبادئ الديمقراطية، فالفاعل المباشر بين المواطنين و الذي تتيحه هذه الوسائل تساعد على نشر قضايا الفساد، وتسمح أيضا بنشر المشاكل الخاصة بمؤلاء المواطنين، وكذلك الاتصال مع ممثليهم السياسيين، ورفع انشغالهم ومشاكلهم والمطالبة بضرورة تقديم حلول مناسبة لها والمطالبة بأن يقوموا بتحقيق التعهدات التي قطعوها أمامهم⁴.

ج-العرائض الالكترونية : ويسمى البعض بالالتماسات عبر الانترنت أو عريضة الانترنت، وهي شكل من أشكال العرائض تشتمل على بيانات، وذلك من خلال كتابة المعلومات الخاصة للمستخدم مثل الاسم والبريد الالكتروني، كما يتم التوقيع عليها، ليتم إرسالها بواسطة البريد الرقمي إلى الجهة المعنية، وذلك بلوغ عدد معين أو نسبة معينة⁵، وتعد هذه الأداة "العريضة الالكترونية" وسيلة رقمية تعزز من العمل أو الفعل التشاركي، وذلك من خلال استخدام التقنيات الإلكترونية، فهي تجذب المزيد من التوقيعات، وذلك من خلال استخدام أجهزة الكمبيوتر أو الهواتف الذكية⁶.

¹ - نزيهة عمران، الديمقراطية الرقمية : نحو تعزيز المشاركة من خلال تكنولوجيا المعلومات، مرجع سابق، ص 348.

² - بن يزة يوسف، سغيري وهيبية، إسهام البيئة الرقمية في دعم الديمقراطية التشاركية أدوات المشاركة عن بعد نموذجا، مرجع سابق، ص 267.

³ - كشرود فاطمة الزهراء، و بوعمامة العربي، تجليات الديمقراطية الإلكترونية في الفضاء العمومي الافتراضي دراسة وصفية تحليلية لصفحة الحوار التبسي على الفايس بوك انموذجا، مجلة الاتصال والصحافة، المجلد 09، العدد 02، المدرسة الوطنية العليا بالصحافة وعلوم الإعلام، الجزائر، سنة 2022، ص 54.

⁴ - سعو مصطفى، وسهام بولوداني، استخدام شبكات التواصل الاجتماعي كآلية لتحفيز الفعل الديمقراطي التشاركي، دراسة نظرية في الدور والمحددات، مجلة الإعلام والمجتمع، المجلد 05، العدد 02، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، ديسمبر 2021، ص 496.

⁵ - فورار أحمد أمين، الديمقراطية التشاركية، وأدواتها الرقمية، منطلقات نظرية، وتطبيقات عملية، مرجع سابق، ص 312.

⁶ - نزيهة عمران، الديمقراطية الرقمية : نحو تعزيز المشاركة من خلال تكنولوجيا المعلومات، مرجع سابق، ص 349.

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن إنشاء هذه الالتماسات أو العرائض الإلكترونية لا يرتبط بوجود سبب معين ، ذلك أن غالبية المواقع الرقمية تتيح لكل فرد أو منظمة إمكانية أو الحق في إنشاء هذه العرائض، وفي هذا الصدد وجب أن نميز بين العرائض التي تنشأ عن طريق الولوج إلى منصات حكومية رسمية والتي تنظمها مجموعة من القواعد القانونية فهي مواقع تتميز بالرسمية، بخلاف المواقع التي تنشأ من خلال الدخول لدى مواقع أو منصات خاصة والتي لا ترتبط بالحكومات، والتي لها غايات أو أهداف تختلف عن الأهداف التي تسطرها الحكومات فقط، وتشابه كل من العرائض المنشأة من مواقع حكومية والعرائض المنشأة من مواقع خاصة في أن كل منهما يتطلب عدد معين من الموقعين، وهو الأمر الذي يمنحها قوة ملزمة معينة، وبالإضافة إلى أن العرائض الإلكترونية تمثل ابتكار جديد في المجال الرقمي إلا أن ما يفوق ذلك من حيث الأهمية هو الغايات والأهداف التي تحققها، حيث تمكن المواطن من التعبير عن آرائه وقناعاته وتصوراتيه بشأن قضاياها المختلفة وإيصالها إلى الجهات المسؤولة، وبذلك تعتبر قوة إلزامية معنوية مرتبطة بعدد من وقع عليها¹.

د- المنتديات وتشمل موقعا إلكترونيا يتيح لمستخدميه الفرصة للتعليق على المسائل الموضوعية للنقاش، وتعتبر هذه المنتديات من قبيل الوسائل البالغة الانتشار والاستعمال في مجال المشاركة الرقمية، هذا وتدار هذه المنتديات من الحكومة كما قدر تدار من جهة تهتم بالموضوع وتكون مستقلة عن الحكومة، أو تدار من مؤسسات ذات طابع غير ربحي تهدف لمعرفة مستوى الديمقراطية في الدولة².

وتعتبر هذه المنتديات فضاء لطرح الأفكار من الأفراد الذي تجمعهم انشغالات مشتركة، ووسيلة تمنح المستخدمين فرص للحوار وتبادل الأفكار والنقاشات، وقد يكون منتدى واحد يشتمل على عدة موضوعات أو مسائل مطروحة للنقاش، ما يسمح بتجسيد حوار بناء في إطار ديمقراطي³.

و جدير بالذكر أيضا أن ننوه بأن هذه المنتديات أصبحت لها أهمية بالغة، وذلك لكونها تمكنت من الحصول على اهتمام الكثير من المواطنين، وكذلك المؤسسات المختلفة، وذلك بسبب عدة عوامل تتميز بها هذه التقنية في المجال الإلكتروني، والمتمثلة فيما يلي :

-إمكانية الوصول إلى المحركات المتعلقة بالبحث بسرعة فائقة.

- السرعة التي تمتاز بها في تناقل الأخبار، وتأثر الأفراد بالمواضيع والمحتوى المعروض للنقاش.

¹ - فورار أحمد أمين، الديمقراطية التشاركية وأدواتها الرقمية منطلقات نظرية وتطبيقات عملية، مرجع سابق، ص 312، 313.

² - هبال عبد العالي، الديمقراطية الإلكترونية : المفهوم ، الآليات والتحديات دروس مستخلصة من تجارب دولية ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 09، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، الجزائر، سنة 2022، ص 454.

³ - نزيهة عمران، الديمقراطية الرقمية : نحو تعزيز المشاركة من خلال تكنولوجيا المعلومات، مرجع سابق، ص 348.

- منح المجال للإعلانات الجانبية على الصفحات الخاصة بهذه المنتديات، وكذلك التجاوب والتفاعل الذي تمنحه مع وسائل الإعلام.

-تزايد شعبية المنتديات خاصة بالنسبة للشباب كون هذه الفئة تعد الأكثر استخداما لفضاء الانترنت¹.

هـ- **استطلاعات الرأي**: وتتميز هذه الأداة بالمقارنة مع المنتديات أنها الأقل حوارا، كما أن التفاعل أو التواصل فيها يكون لمرة واحدة من طرف الأشخاص المشاركين في استطلاع الرأي، وهذه الآلية تكون إما باستعمال أسلوب الاستمارات أو عن طريق طرح خيارات، ويتم الاستجابة لها بانتقاء خيارات محددة متاحة، وهذه الوسيلة تعتبر أقل تكلفة، وهي تقنية تستعمل من طرف القنوات الفضائية لصبر واستطلاع الآراء إلكترونيا في موضوع يتم عرضه على الهواء مباشرة².

و- **البوابات الحكومية** وهي تقنية تهدف إلى تقوية و تعزيز العلاقات بين الحكومة والشركاء وذلك بغية ترسيخ و إضفاء الشفافية من خلال الاتصال الفعال بينهما، فهي تقنية تضمن التواصل وكذلك المشاركة بين الحكومة و المواطنين وشرائح أو فئات المجتمع المدني الأخرى.

بحسب تقرير للإسكو الصادر سنة 2013 (الأمم المتحدة) يتمثل الهدف الرئيسي للبوابة الحكومية هو تفعيل المشاركة الرقمية للمواطنين والمجتمع المدني والقطاع الخاص، بحيث تمنح المواطن من خلال تطبيقات تمكنه من التعبير وإبراز جميع ملاحظاته، وذلك من خلال منحه الفرصة في القيام بالتعليقات حول الخدمات المقدمة للمواطنين، و من أهم هذه التطبيقات حسب هذا التقرير :

-استخدام نظام من متابعة تقييم المعنيين بمستوى تقديم الخدمات الحكومية.

-استطلاع الرأي على البوابة من خلال القيام بإحصاء وجمع الآراء الخاصة بالمواطنين، لاتخاذ القرارات المناسبة وخدمة المواطنين.

- استعمال وسيلة التراسل الفوري، البريد الإلكتروني، الهاتف وكل الوسائل الممكنة للتواصل بصورة مباشرة³.

ز- **الاستشارة الإلكترونية** وتشكل هذه التقنية علاقة ثنائية بين الجهات الحكومية والمواطنين، من خلالها يتمكن المواطن من تقديم ملاحظاته حول المسائل التي تعرضها الحكومة للنقاش⁴.

¹ - هبال عبد العالي، الديمقراطية الإلكترونية : المفهوم ، الآليات والتحديات دروس مستخلصة من تجارب دولية، مرجع سابق، ص ص،454، 455.

² - قوقة وداد، دور الحكومات الإلكترونية في تفعيل الديمقراطية الإلكترونية، مرجع سابق، ص ص،107.

³ - فورار أحمد أمين، الديمقراطية التشاركية، وأدواتها الرقمية، منطلقات نظرية، وتطبيقات عملية ، مرجع سابق، ص ص،313،314.

⁴ - نزيهة عمران، الديمقراطية الرقمية : نحو تعزيز المشاركة من خلال تكنولوجيا المعلومات، مرجع سابق، ص ص،345.

و لتفعيلها تستخدم وسائل الاتصال الإلكترونية مثل الأنترنت والهاتف وشاشات العرض... إلخ، وتعمل الاستشارة الإلكترونية أيضا على تشجيع وتعزيز المشاركة السياسية، وضمان إشراك المواطن في صناعة القرار كون أن الاستشارة تمنح فضاء تفاعلي بين المواطنين والادارة¹.

لقد أسهمت شبكة الإنترنت في خلق مناخ أو بيئة تسمح بالتعبير عن الأفكار والاتجاهات الفكرية والسياسية و الثقافية، وذلك من خلال الكم الهائل من المعلومات التي تقدمها، وكذا البرامج التي تسمح لكل فرد بالاتصال مع الآخرين، فالمواقع الإلكترونية المختلفة تسمح له بالتفاعل والتجاوب مع بقية المستخدمين، كما تعتبر المنشورات أقوى وسائل التعبير عن الرأي، وذلك من خلال تفعيلها عبر المنتديات و شبكات التواصل الاجتماعي²، كما أعطت شبكة الإنترنت آفاقا جديدة تجاوزت المفهوم التقليدي للحق في الاتصال، وذلك من حيث نقل المعلومات المختلفة، والبحث عنها، وكذلك الأمر بالنسبة لحرية التعبير، كما أن هذه الشبكة أعطت بعدا آخر لمفهوم الحق في الاتصال بحيث أنها:

- تمنح شبكة الانترنت السهولة في إرسال وكذا استقبال أو استلام المعلومات والآراء بشكل لم يسبق له مثيل في كل ما يخص الاتصال ونوعيته وضوابطه، كما تمنح للمستخدمين لهذا الفضاء إمكانيات كبيرة لاستعمال حقهم في طلب المعلومات والأفكار ونشرها دون إطار إقليمي محدد، حيث أصبح العالم مثل القرية الصغيرة .

- تمكن شبكة الإنترنت من تسهيل تداول الأفكار والآراء، حيث يمكن توزيعها للملايين من المستخدمين في لحظة واحدة، كما تسمح لهؤلاء المستخدمين بالتجاوب معها وتداولها، كما تسهل عمليات الحفظ والتخزين لهذه المعلومات وكذا استرجاعها وإعادة انتاجها من جديد³.

3- تحديات الديمقراطية الرقمية.

بالرغم من أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قد مكنت من إيجاد سبل جديدة للعمل السياسي وممارسة الديمقراطية في إطار ما يسمى بالديمقراطية الإلكترونية والتي تعتبر تحصيلا للترابط بين قيم الديمقراطية من منظور سياسي واجتماعي وبين تكنولوجيا المعلومات كوسيلة لتجسيدها، حيث تمكنت هذه الأخيرة من الظفر بمكانة هامة وبارزة وذلك لمساهمتها في تعزيز الديمقراطية، إلا أن هناك العديد من التحديات أمام الديمقراطية الرقمية لا سيما في البلدان النامية نذكر منها :

¹ - فورار أحمد أمين، الديمقراطية التشاركية، وأدواتها الرقمية، منطلقات نظرية، وتطبيقات عملية، مرجع سابق، ص 315.

² - بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، مرجع سابق، ص 52.

³ - المرجع نفسه، ص 20.

– الفجوة الرقمية والتي تعتبر من أبرز العقبات والتحديات الذي تحول دون تجسيد حقيقي للديمقراطية الإلكترونية في الدول النامية هو وجود ما يعرف بالفجوة الرقمية، والتي تعتبر مشكلة حقيقية في غاية الخطورة أمام بناء ديمقراطية رقمية حقيقية، وذلك لوجود نسبة كبيرة من أفراد هذه الدول لا يحسنون استعمال التكنولوجيا، وبالتالي توفر المعلومة لدى فئة قليلة التي تستطيع الدخول إلى المواقع الإلكترونية وتستطيع أيضا التعامل مع التكنولوجيا¹، ويرى البعض بأنها فجوة جاءت نتيجة للصراعات والاختلافات القائمة بين الدول الصناعية والدول النامية، وبين من يملك وسائل وأدوات المعرفة وكيفية استغلالها وبين من لا يملكها².

– القرصنة الإلكترونية وذلك من خلال نشر الفيروسات عبر البريد الإلكتروني بهدف أو بقصد تخريب شبكات محددة³، وبالرغم الدور الكبير الذي تلعبه تكنولوجيا الإعلام والاتصال في المجتمعات الديمقراطية وتوفرها على وسائل رقابة، ووجود تعميم للأفكار والمعلومات، وتوفير منتديات النقاش حول مسائل مرتبطة بالمصلحة العامة ما يوفر مناخ يساعد على حرية التعبير إلا أن ذلك كله لا يعتبر حصنا منيعا أمام عمليات اختراق هذه النظم الإلكترونية، مما يخرجها عن مسارها كأداة لتعميق الممارسة الديمقراطية⁴.

– عدم ملاءمة ومواكبة التشريعات لهذه الثورة التكنولوجية، وكذلك غياب سياسة علمية واضحة تتماشى مع الخطط التنموية، ما يؤثر في بناء مجتمع معلومات⁵.

– تحديات المجتمع الشبكي بحيث تطرح هذه المسألة إشكالية احتواء أزمة المشاركة من خلال التكنولوجيا الرقمية، فالنسب التي يتم تحقيقها من طرف المجتمع الرقمي قد تبقى مجرد إحصائيات لا تؤثر بصفة فعلية في عملية صناعة القرارات، وهو ما يقلل من أهميتها⁶.

¹ – بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، مرجع سابق، ص 55، 56.

² – نزيهة عمران، الديمقراطية الرقمية: نحو تعزيز المشاركة من خلال تكنولوجيا المعلومات، مرجع سابق، ص 351.

³ – هبال عبد العالي، الديمقراطية الإلكترونية: المفهوم، الآليات والتحديات دروس مستخلصة من تجارب دولية، مرجع سابق، ص 461.

⁴ – بن زيرة يوسف، سغيري وهيبة، إسهام البيئة الرقمية في دعم الديمقراطية التشاركية أدوات المشاركة عن بعد نموذجا، مرجع سابق، ص 271.

⁵ – هبال عبد العالي، الديمقراطية الإلكترونية: المفهوم، الآليات والتحديات دروس مستخلصة من تجارب دولية، مرجع سابق، ص 461.

⁶ – بن زيرة يوسف، سغيري وهيبة، إسهام البيئة الرقمية في دعم الديمقراطية التشاركية أدوات المشاركة عن بعد نموذجا، مرجع سابق، ص 272.

خاتمة

خاتمة

مما تقدم ذكره يتبين مدى الدور الذي تمارسه الجماعات المحلية في ترسيخ الديمقراطية، وما ساعدها في ذلك الاختصاصات الأصيلة التي منحها إياها المشرع من خلال المجالات الواسعة التي أسندت لها في تسيير الشؤون المحلية، وسعيها لتحقيق التنمية والرفاهية للمواطن على المستوى المحلي، إضافة إلى تدخلها في جميع الجوانب والميادين المختلفة التي تتقاسمها مع الدولة، بالإضافة إلى قربها من المواطن ومعرفتها باهتماماته وانشغالاته المختلفة، ومنحها مكانة متميزة من طرف المشرع في التنظيم الإداري.

ومن خلال هذه الدراسة يمكن استنباط عدة نتائج حول الدور الذي تلعبه اللامركزية الإقليمية في ترسيخ الديمقراطية ويمكن إجمال هذه النتائج فيما يلي :

- تكريس المشرع للجماعات المحلية في مختلف الدساتير المتعاقبة وذلك منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وكذلك تنظيمها بمقتضى النصوص التشريعية في إطار قوانين الإدارة المحلية ومختلف القوانين الأخرى ذات الصلة، مثل قانون البيئة، وقوانين المالية بالنسبة لإيرادات الجباية التي تشكل إحدى موارد الولايات والبلديات، كما وضع نظاما خاصا في ما يخص قيادة وتسيير هذه المجالس.

- اعتماد السلطة الوطنية للانتخابات واعطائها كامل الحق في الاشراف، وكذلك تسيير ومراقبة العملية الانتخابية وإعلان نتائجها وإبعاد الإدارة عن الانتخابات، ما يعد تطورا ايجابيا كبيرا في هذا الإطار، بما يزيد في تقوية وتعزيز مصداقية الممارسة الانتخابية، وما هو ما يؤدي في الأخير إلى نتائج ايجابية، وتحقيق إرادة الناخبين المحليين بما يضمن تمثيلهم تمثيلا حقيقيا، وبالتالي تحقيق وقضاء انشغالاتهم مشاكلهم المختلفة في مختلف المجالات، حيث كانت الإدارة على تشرف على مجمل خطوات ومراحل العملية الانتخابية وذلك من بدايتها إلى نهايتها، وهو الأمر الذي كانت تتحفظ عليه مختلف أحزاب المعارضة، حيث كانت ترى عدم وجود الحياد ن طرف الإدارة وانحيازها لأحزاب دون أخرى، وترى أن ذلك يؤثر بشكل مباشر على نتائج العملية الانتخابية، ويفقد بذلك نزاهة الانتخابات وكذلك مصداقيتها، وما يزيد في نزاهة ومصداقيه السلطة المستقلة للانتخابات هو الشروط المحددة من طرف المشرع لعضويتها، والتي يجب توافرها للالتحاق بها، كما أنها المشرع قد قام بإصدار نصوص لحماية هؤلاء الأعضاء من كل أشكال التهديد، غير أنه تبقى جملة من النقائص و المتعلقة سواء بالتسيير أو المتعلقة بالهيكل والتجهيزات للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، بحيث لا زالت تعتمد في مجال تسيير العملية الانتخابية ولو

نسبة معينة على الإدارة المحلية وبالإضافة إلى اعتمادها على التجهيزات المتعلقة بالجماعات المحلية على اعتبار حداثة هذه السلطة.

- مواصلة للنهج الديمقراطي قام المشرع بالزيادة في عدد أعضاء في المجالس الشعبية البلدية والولائية، كما قام بالنص على مدة كافية بالنسبة لهذه المجالس حتى تقوم بعملها، إذ جعل عهدة هذه المجالس تقدر بخمسة سنوات، تضمن قيام المجلس بالمهام الموكلة له وتنفيذ برامجه ومخططاته التنموية، كما تسمح من جهة أخرى بتداول السلطة عبر القيام بتنظيم انتخابات أخرى ما يسمح من بعث روح جديدة لهذه المجالس وفقا للاختيارات الشعبية المعبر عنها، إضافة إلى المكانة الخاصة التي منحها المشرع لفئات الشباب والنساء في المجالس المحلية المنتخبة، لا سيما في ظل الأمر رقم 01/21 المتعلق بالانتخابات، حيث لا يوجد تمييز بين الرجال والنساء بالنسبة للترشح أو الانتخاب واشترط أن تكون القائمة مشتملة على نسبة معينة من فئة الشباب وكذلك النساء حيث اشترط أن يحترم مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء بالنسبة لعملية الترشح، غير أن الواقع العملي فرض على المشرع القيام بتعديل الأمر رقم 01/21، إذ قام بتعليق العمل بشرط المناصفة لوجود عقبات اجتماعية وثقافية كثيرة تمنع من تطبيقه.

- بهدف ضمان تفرغ أعضاء المجالس الشعبية المحلية للقيام بمهام الانتخابية قام المشرع بمنحهم حقوقا مختلفة منها حقوق مالية، سواء ما تعلق بالمنح والتعويضات على الوظيفة لهؤلاء الأعضاء، أو بالنسبة للضمان الاجتماعي والتقاعد، إضافة إلى العديد من الحقوق الأخرى، كالحق في العودة إلى المنصب الأصلي بالنسبة للأعضاء الدائمين في المجالس الشعبية المحلية والحق في الحماية وغير ذلك، ولعل هذه الضمانات تؤدي إلى التشجيع على الدخول والترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، كما أن تسمح بتفرغ العضو المنتخب لممارسة مهامه التمثيلية في إطار العهدة الانتخابية، وبالمقابل وحرصا من المشرع على أن يكون هناك تشيل حقيقي للأعضاء المنتخبين فقد رتب عليهم التزامات معينة، كالتفرغ للوظيفة الانتخابية والتصريح بالممتلكات وكذلك الالتزام بعملية التكوين، وهذا كله قصد ضمان الشفافية في التسيير وتحسين أداء الجماعات الإقليمية.

- أحاط المشرع مبدأ الانتخاب بالعديد من الضمانات، سواء فيما يتعلق بشروط الترشح لعضوية هذه المجالس، أو الشروط المتعلقة بالناخب، إضافة إلى الضمانات المتعلقة بمراحل العملية الانتخابية، سواء قبل مرحلة الاقتراع، أو بعدها وصولا إلى انتخاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية، غير أنه يبقى الخلل في مسألة اختيار رؤساء المجالس المحلية إذ بالرغم انتقال المشرع إلى أسلوب ونمط انتخابي جديد وهو أسلوب الانتخاب على القائمة

المفتوحة بتصويت تفضيلي، والذي كان الغرض منه الابتعاد عن عملية شراء المراتب الأولى في القائمة المترشحة والذي كان سائدا من قبل، إلا أنه في الأخير جعل مسألة اختيار المترشح لرئاسة المجالس المحلية متروكا لإرادة أعضاء الفائزين بالمقاعد بدلا من ترشح الشخص الفائز بالعدد الأكبر من الأصوات.

- قصد ضمان استقلالية هذه الجماعات فإن المشرع قد قام بمنحها الشخصية المعنوية بما يضمن لها القيام بممارسة اختصاصاتها ومهامها المحددة بموجب القانون، وأعطى لها في مجالي التسيير الإداري والمالي وذلك دعما لاستقلاليتها وممارسة أعمالها بحرية، غير أن غالب البلديات والولايات تعتمد في ميزانيتها على الموارد الخارجية من إعانات تقدمها الدولة، وهذا يشكل رهانا وتحديا حقيقيا ينبغي للجماعات المحلية العمل عليه من خلال البحث عن حلول للاعتماد أكثر على نفسها في مجال التمويل ضمانا للاستقلالية المالية عن الدولة.

- تكريس الجماعية في التسيير كآلية ديمقراطية في تسيير المجالس الشعبية الولائية والبلدية، بحيث أن هذه المجالس تعتمد أسلوب التداول مباشرة مهامها المختلفة والسماح للمثلي الشعب بطرح أفكارهم وبعملية المناقشة والحوار داخل المجلس، كما يظهر ذلك في نظام اللجان المتعلقة بالمجالس، حيث يتم اختيار أعضاء هذه اللجان من بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية لتولي مهام في بعض المسائل الممنوحة للجماعات الإقليمية، ولاشك أن تسيير الشؤون المحلية بطريقة جماعية يمنع التفرد باتخاذ القرار بحيث يكون هذا الأخير قرارا جماعيا يحقق مصالح المواطنين المختلفة ما دام صادر عن ممثليهم في هذه المجالس، غير أن هناك بعض القيود التي تحد من تطبيق مبدأ الجماعية في التسيير، ويستشف ذلك من استئثار الوالي بالصلاحيات التنفيذية بالنسبة للولاية بدلا من رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يعتبر عضوا منتخبا، إضافة إلى استحواذ الوالي على العديد من الاختصاصات ما يفقد بالتالي المجلس الشعبي الولائي الاستقلالية في ممارسة مهامها، كما أن ذلك يعد مساسا بالديمقراطية المحلية، كما هناك بعض القيود أيضا التي ترد على الجماعية في التسيير بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية، إذ يلاحظ في بعض الحالات أن المشرع يغلب الهيئة التنفيذية على هيئة التداول، إذ قام بإعطاء رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات واسعة جدا سواء بالنسبة فيما يتعلق بالتحضير للمداولات، أو بالنسبة لتنفيذها.

- تعتبر الوصاية الإدارية ركنا من أركان نظام اللامركزية الإدارية وعلى الرغم من أهميتها في الحفاظ على وحدة الدولة و ضمانها لعدم خروج الجماعات المحلية عن مبدأ المشروعية، وسعيها أيضا للمحافظة على النسق الإداري العام في الدولة، إلا أن سوء استغلالها والتعسف فيها من طرف السلطات المركزية قد يهدم الديمقراطية، ذلك أن ممارسة الوصاية بشكل سلبي يتعارض مع المصلحة العامة، كما أنه يحد من إرادة المجالس المنتخبة، وبالتالي تصبح

الديمقراطية المنشودة مجرد صورة شكلية لا قيمة ولا وزن لها، إضافة إلى هناك نوع من الغموض في النصوص المتعلقة بالوصاية تحتاج إلى توضيح وكذلك إلى إعادة الصياغة لا سيما منها ما يتعلق بإجراء الحل والذي يعتبر أخطر إجراء يمارس في إطار الرقابة على المجالس الشعبية المحلية بحيث أنه ينهي الوجود القانوني لهذه المجالس.

- نظرا لما شكله مبدأ التمثيل من عقبات على مستوى الواقع العملي فيما يخص العلاقة التي تجمع بين المنتخبين و الناخبين، والتي بينت بأن أن الانتخاب لم يعد كافيا لوحده لضمان ممارسة الديمقراطية على مستوى المجالس الشعبية البلدية والولائية، وماساهم في هذا الأمر تغليب المنتخبين المصالح الضيقة على المصلحة العامة للمواطنين، وكذلك وجود عقبات تتعلق بالنظام الانتخابي، وكذلك عوامل فكرية أو ثقافية تتصل وتعلق بممارسة الواجب الانتخابي وحسن اختيار الأشخاص المؤهلين لتسيير الشؤون المحلية. كل هذه العقبات وغيرها دفعت بالمشرع إلى اعتماد آلية أخرى في إطار ما يعرف بالديمقراطية التشاركية، وذلك من خلال السعي لإيجاد آليات يتم من خلالها صنع القرار المحلي في إطار تشاركي ديمقراطي مع كل الفاعلين على المستوى المحلي، سواء الأحزاب أو المواطن أو فئات المجتمع المدني، لا سيما الجمعيات، نظرا لما تمثله من ثقل وأهمية تساعد على إيصال الانشغالات والاهتمامات التي يأمل المواطن في تحقيقها. ولعل دسترة الديمقراطية التشاركية، وكذلك تكريسها بموجب قانون الجماعات الإقليمية يشكل خطوة عملاقة، حتى وإن كانت تقف أمام تجسيدها العديد من العقبات تقف أمام تكريسها ما يتطلب تظافر الجهود بالنسبة لجميع الفاعلين، سواء الجماعات الإقليمية أو الفئات الأخرى وذلك من أجل المضي قدما في تبني الخيار التشاركي كأساس لإدارة وتسيير الشؤون المحلية، و على الرغم من اعتماد النهج التشاركي، إلا أن المشرع قد نص على بعض الآليات فقط كآلية الاستشارة وآلية التحقيق العمومي، وهذا يعتبر غير كافي إضافة إلى عدم وجود الطابع الإلزامي لآليات المشاركة، ما يمثل عقبة حقيقية أمام ترسيخ الديمقراطية التشاركية.

وبالرغم من كل المساعي المبذولة من طرف المشرع في ضمان تجسيد ديمقراطية محلية حقيقية، إلا أن تبقى دون الآمال المرجوة، وعليه يمكن تقديم بعض الاقتراحات.

- الاهتمام أكثر بالجماعات المحلية، وذلك من خلال إعطاء صلاحيات حقيقية وواسعة لهذه الهيئات، حتى تتمكن من تلبية رغبات وآمال المواطنين على المستوى المحلي.

- القيام بتعديل قوانين الجماعات المحلية بما يتماشى مع المستجدات الراهنة، ومواكبة كذلك للخيار التشاركي المنتهج من طرف المشرع، وذلك من خلال تضمين هذه القوانين بمواد تدعم الديمقراطية التشاركية، وتبين كيفية إعمالها.

- التأكيد على مسألة الاستقلالية للجماعات المحلية سواء على مستوى الدستور أو على مستوى القانون، باعتبار أن عنصر الاستقلالية يشكل الضمانة الأساسية لتجسيد الديمقراطية المحلية.

- إعادة النظر في النظام الجبائي المحلي، وذلك نظرا لعدم وجود عدالة جبائية إذ أن قوانين المالية وقوانين الضرائب مجحفة إلى حد كبير في حق هذه الجماعات، إذ أن النسبة الكبيرة من عائدات هذه الضرائب تعود لفائدة الدولة على حساب الجماعات المحلية، ما يؤثر سلبا على تجسيد الاستقلالية المالية لها، وبالتالي عدم تمكنها من تولى مهامها بحرية.

- إعادة النظر في اختصاصات الوالي، حيث أن اختصاصات واسعة بالمقارنة مع الاختصاصات الممنوحة للمجالس الشعبية الولائية، وكذلك مع اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي والبلدي، ما يهدد الديمقراطية والاستقلالية، حيث أنه من غير المعقول تغليب النزعة المركزية بمنح اختصاصات واسعة للوالي على حساب هذه الجماعات أو القيام بإسناد مهام الوالي لشخص رئيس المجلس الشعبي الولائي.

- انتهاج آليات أخرى في سبيل ترسيخ الديمقراطية التشاركية كآلية الميزانية التشاركية وتضمينها في نصوص قوانين الجماعات المحلية وذلك لما هذا الأمر من أهمية بالغة.

- العمل على إضفاء الطابع الإلزامي بإتباع الآليات التشاركية ولو من خلال إلزامية اللجوء لها دون نتائجها، حتى تبقى في إطارها حفاظا على دور المنتخبين وقيامهم بمهامهم، ولا شك أن عدم الأخذ بنتائج المشاركة ستكون نتائجه السياسية باهضة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية

1- النصوص القانونية

أ- الدساتير

- دستور الجزائر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
- دستور الجزائر لسنة 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.
- دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ 28 فبراير سنة 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.
- دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.
- التعديل الدستوري لسنة 2008، الصادر بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008.
- التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.
- التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

ب- النصوص التشريعية

- القانون العضوي رقم 10/16، المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016.
- القانون العضوي رقم 03/12 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد الأول، المؤرخة في 14 يناير 2012.
- القانون العضوي 07/19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 55، الصادرة بتاريخ 15 سبتمبر 2019.
- الأمر 320/65 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965، المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 108، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1965.
- الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 18 جانفي 1967.
- الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969.
- الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 78، الصادرة بتاريخ 26 سبتمبر 1975.
- الأمر رقم 101/76 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 102، الصادرة في 22 ديسمبر 1976.
- القانون رقم 12/84 المؤرخ في 23 جوان 1984، المتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 26 جوان 1984.
- القانون رقم 05/85 المؤرخ في 16 فبراير 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم بالقانون 13/08 المؤرخ في 20 جويلية 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 08، الصادرة بتاريخ 17 فيفري 1985.

قائمة المصادر والمراجع

- القانون 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.
- القانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.
- القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 35، الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.
- القانون رقم 36/90، المؤرخ في 31 ديسمبر 1990، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 57، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1990.
- الأمر رقم 27/95 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 1995.
- القانون رقم 02/97 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 89، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1997.
- الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 0606 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997.
- القانون رقم 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 92، الصادرة بتاريخ 23 ديسمبر 1999.
- القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 80، الصادرة بتاريخ 24 ديسمبر 2000.
- القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 86، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 2002.
- القانون رقم 10/03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2003.

قائمة المصادر والمراجع

- القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005، المعدل والمتمم للأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 26 جوان 2005.
- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006.
- الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006.
- الأمر رقم 24/06، المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 85، الصادرة في 27 ديسمبر 2006.
- الأمر 02/08 المؤرخ في 24 جويلية 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 27 جويلية 2008.
- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أفريل 2008.
- القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.
- القانون 06/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 15 جانفي 2012.
- القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.
- القانون رقم 08/14 المؤرخ في 09 أوت 2014، المعدل والمتمم للأمر رقم 20/70 المؤرخ في 19 فيفري 1970، المتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 20 أوت 2014.

قائمة المصادر والمراجع

- القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات المغربي، الجريدة الرسمية، العدد 6380، المؤرخة في 23 جويلية 2015.
- القانون رقم 14/16، المؤرخ في 28 جوان 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2016.
- القانون 11/17 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 1999.
- القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية التونسي، العدد 29 لسنة 2018، المؤرخ في 09 ماي 2018.
- القانون رقم 12/19، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المعدل والمتمم للقانون رقم 09/84، المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 78، الصادرة بتاريخ 18 ديسمبر 2019.
- الأمر رقم 14/19، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 81، الصادرة في 30 ديسمبر 2019.
- قانون الرسوم على رقم الأعمال، طبعة 2020.
- القانون رقم 07/20 المؤرخ في 04 جوان 2020، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 33، الصادرة بتاريخ 04 جوان 2020.
- الأمر رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021.
- الأمر 13/21 المؤرخ في 31 أوت 2021، المعدل والمتمم للقانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 31 أوت 2021.
- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، طبعة 2021.

- القانون رقم 13/22 المؤرخ في 12 جويلية 2022، المعدل والمتمم للقانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادرة بتاريخ 17 جويلية 2022.

- القانون رقم 1/15/85، الصادر في 07 جويلية 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113/14، المتعلق بالجماعات.

ج- النصوص التنظيمية

- المرسوم رقم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973، المتضمن شروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية المتعلقة بالتنمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 21 أوت 1973.

- المرسوم رقم 380/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981.

- المرسوم التنفيذي رقم 127/83 المؤرخ في 12 فيفري 1983، المتضمن ضبط مهام بعض الاجهزة والهياكل في إدارة البلدية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 07، الصادرة بتاريخ 12 فيفري 1983.

- المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر 2011.

- المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45، الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 1986.

- المرسوم التنفيذي رقم 27/91 المؤرخ في 02 فيفري 1991، المتضمن تحديد قائمة المناصب العليا للإدارة البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، سنة 1991، الصادرة بتاريخ 06 فيفري 1991.

قائمة المصادر والمراجع

- المرسوم التنفيذي رقم 130/93 المؤرخ في 14 جوان 1993، المتضمن قائمة المناطق التي تخول الحق في تعويض المنطقة المنصوص عليه في المرسوم رقم 183/82 المؤرخ في 15 ماي 1982، المتعلق بكيفيات حساب تعويض المنطقة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 40، الصادرة بتاريخ 16 جوان 1983.

- المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 51، الصادرة بتاريخ 01 أوت 1993.

- المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، المؤرخ في 23 جويلية 1994، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة بتاريخ 27 جويلية 1994.

- المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المؤرخ في 19 ماي 2007، المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 34، الصادرة بتاريخ 22 ماي 2007.

- المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر 2011.

- المرسوم التنفيذي رقم 429/12 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المتعلق بمحضر تسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 70، الصادرة بتاريخ 23 ديسمبر 2012.

- المرسوم التنفيذي رقم 91/13 المؤرخ في 25 فيفري 2013، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 27 فيفري 2013.

- المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013.

- المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 19، الصادرة بتاريخ 02 أبريل 2014.

- المرسوم التنفيذي رقم 190/16 المؤرخ في 30 جوان 2016، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، الصادرة بتاريخ 12 جويلية 2016.

- المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المؤرخ في 12 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 73، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

- المرسوم التنفيذي رقم 23/17 المؤرخ في 17 جانفي 2017، المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرهما، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 04، الصادرة بتاريخ 25 جانفي 2017.

- القرار رقم 08 المؤرخ في 30 أوت 2021 يتعلق باستمارة التصريح بالترشح لقوائم المترشحين لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي.

- القرار رقم 121 المؤرخ في 22 سبتمبر 2021 المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرهما.

- تقرير صادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA) بتاريخ جويلية 2015.

2- الكتب

- أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، 2013.

قائمة المصادر والمراجع

- البحري حسن مصطفى، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، الجمهورية العربية السورية، 2020.
- الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- الهاشمي أحمد حسن، الحكم المحلي في الجزائر دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، العراق، 2019.
- الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري النشاط الإداري -، طبعة 2009، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- بعلي محمد صغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
- بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، دار الحكمة للنشر، الجزائر، 2017.
- بن حمودة ليلي، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2014.
- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2013.
- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2012.
- بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، الطبعة الأولى، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- بوعلي سعيد، شريفي نسرين، عمارة مريم، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2019.

قائمة المصادر والمراجع

- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائرية، بريطانيا، فرنسا، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1989.
- شحماط محمود، المدخل إلى العلوم الإدارية - أسس ومبادئ علم الإدارة العامة -، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2010.
- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- صالح ياسر وآخرون، تأثير العمليات الانتخابية في عملية التحول الديمقراطي، مؤسسة فرديديش ايرت، عمان، الأردن، 2012.
- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012.
- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.
- غانم فنجان موسى، الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية، دار الكتب والوثائق، بغداد، العراق، 1995.
- فريجة حسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة -، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- قوي بوحنية، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، الطبعة الثانية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2018.
- كنعان نواف، القيادة الإدارية، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999.

- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2006.
- ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016.
- مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الاداري، الجزء الأول مدخل للقانون الاداري- أسس التنظيم الاداري-، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.

3- الأطروحات والرسائل الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراه

- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017.
- بلقيل نور الدين، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية - دراسة ميدانية بولاية المسيلة وباتنة -، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2018/2019.
- بلعالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية - أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 01، الجزائر، 2017/2018.
- بلعالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 01، الجزائر، 2019 / 2020.
- بن السحيمو محمد المهدي، النظام التمثيلي في ظل التعددية كآلية لتجسيد الحكم الراشد في الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2016.

قائمة المصادر والمراجع

- بن الشعبان محمد الصالح، نظام الأحزاب السياسية والتجربة الجزائرية في التعددية الحزبية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، الجزائر، 2014/2013.
- بن سنوسي فاطمة، النظام القانوني للانتخاب في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2017/ 2016.
- بن شناف منال، التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، شعبة الحقوق، كلية الحقوق والعلوم والسياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02، الجزائر، 2020 / 2019.
- بن ففة سعاد، المشاركة السياسية في الجزائر آليات التقنين الأسري نموذجاً: (1962-2005)، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012 / 2011.
- بن علي زهيرة، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية- دراسة مقارنة-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2014.
- بن علي عبد الحميد، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018 / 2017.
- بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية "حالة البلديات"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 02، الجزائر، 2015/2014.
- بن مهدي هادية، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2021/2020.
- تنهان ولد أحمد، أثر النظام الانتخابي على التحول الديمقراطي في الجزائر -دراسة مقارنة - أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2019.
- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والآفاق- أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2014.

قائمة المصادر والمراجع

- حرحوز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر لدراسة حالة ولاية المسيلة، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2019 / 2020.
- حرير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2020/2021.
- حمدان جيلالي، الإجراءات الإدارية لنزع الملكية للمنفعة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2017/2018.
- حمو بوعلام، الممارسات السياسية والنظم الانتخابية في المغرب العربي الجزائر والمغرب نموذجا، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 02، الجزائر، 2014 / 2015.
- حوحو أحمد صابر، الديمقراطية والأحزاب السياسية في الوطن العربي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، بن يوسف بن خدة، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2011/2012.
- خليفني وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، الجزائر 2019/2020..
- دبوشة فريد، الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، بن يوسف بن خدة، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2019 / 2020.
- دلالي عبد الجليل، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، 2021/2022.
- ذبيح عادل، تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، سعيد حمدين، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 01، الجزائر، 2017/2018.

قائمة المصادر والمراجع

- رشاشي نسيم، المواطن والانتخابات المحلية - واقع و آفاق-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة محلية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، الجزائر، 2019/2018.
- زروالية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2015/2014.
- شويح بن عثمان، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018/2017.
- فريجات اسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2020/2019.
- قادم عبد المجيد، الحوكمة الجيدة وسيلة لتحقيق التنمية بالجماعات المحلية في الجزائر، دراسة حالة بلديات أم البواقي، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2015/2014.
- قاضي خير الدين، الديمقراطية التشاركية وتفعيل الحوكمة المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 02، الجزائر، 2019 / 2018.
- قصير أمال، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، الجزائر، 2020/2019.
- صياف عصام، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، الجزائر، 2018/2017.
- طواهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أحمد درارية، أدرار، الجزائر، 2020/2019.

قائمة المصادر والمراجع

- علي محمد، النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام المجالس المنتخبة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2015.
- كحال سعيدة، الديمقراطية التشاركية والتنمية الإنسانية المستدامة - دراسة حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه، جامعة صالح بوبنيدر، قسنطينة 3، الجزائر، 2017 / 2016.
- لبشري رميني حورية، مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2015/2014.
- مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005.
- معيني عبد القادر، السلطة التشريعية للمجالس المحلية المنتخبة، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2021.
- مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، الجزائر، 2020/2019.
- مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري المبدأ والتطبيق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015 / 2014.
- يعيش تمام شوقي، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي (الجزائر تونس المغرب)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014 / 2013.

ب- رسائل الماجستير

- الجبري فيصل علي، مقومات استقلالية هيئات الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية دراسة مقارنة بريطانيا - مصر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عدن، الجمهورية اليمنية، 2003.

قائمة المصادر والمراجع

- بوقلمون صبرينة، اللامركزية الادارية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016/2015.
- بلشير عبد الكريم، التسيير المالي المحلي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجليلي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2019/2018.
- بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 07/12 مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 01، الجزائر، 2013/2012.
- بوجلال عمر، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر 1989-2014 الواقع وآليات التفعيل، مذكرة ماجستير، قسم التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2015/2014.
- بوخزنة ماجدة، آليات الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، 2015/2014.
- بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007/2006.
- توازي خالد، الظاهرة الحزبية في الجزائر، مذكرة ماجستير، قسم العلاقات السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 01، الجزائر، 2006/2005.
- حريزي زكرياء، المشاركة السياسية للمرأة العربية ودورها في محاولة تكريس الديمقراطية التشاركية - الجزائر نموذجا، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011/2010.

قائمة المصادر والمراجع

- حمدي مریم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2015/2014.
- حمور أسية، استقلالية البلدية في الجزائر بين الطرح القانوني والممارسة العملية، دراسة حالة بلديتي وادي السمار وبوروية 2005-2011، مذكرة ماجستير، قسم التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2012/2013.
- جرادى يوسف، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2015/2016.
- روجي نور الهدى، اصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في اطار القانون 10/11، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 01، الجزائر، 2012/2013.
- سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2016/2017.
- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، الجزائر، 2012/2013.
- عساوي قدور، إصلاح نظام إعانات الدولة للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2015/2016.
- عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية - مقارنة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري -، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006/2007.
- عروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011/2012.

قائمة المصادر والمراجع

- علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012/2011.
- عيادي عبد الكريم، أثر تكوين المنتخبين المحليين في ترقية أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر -دراسة حالة بلدية ورقلة -، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2016/2015.
- غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2010/2009.
- فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2014/2013.
- قرقاح ابتسام، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2009)، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011/2010.
- قاسمي عز الدين، الضمانات القانونية لحماية الحق في الانتخاب في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2015/2014.
- كيلاي عواد، تمويل الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، الجزائر، 2017/2016.
- لعربي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2013 /2012.
- لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2017/ 2016.

قائمة المصادر والمراجع

- متالي نادية، رئيس البلدية في ظل قوانين البلدية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2014/2013.
- مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا (دراسة نظرية تحليلية)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002/2001.
- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2015/2014.
- ميساوي لخضر، الديمقراطية ونظام المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2006/2005.
- نجة بخاري، تطبيق مفهوم اللامركزية في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2015/2014.
- وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم العلوم القانونية كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2006.
- يدر منال، مبدأ التمثيل في المجالس المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2014/2013.

4- المقالات

- أحواس خليفة صالح، الأسس القانونية في تنظيم اللامركزية الإدارية - دراسة تحليلية قانونية-، مجلة الجامعة الأسمرية، العدد 20، مركز البحوث والدراسات العلمية، ليبيا، 2011.
- البرج محمد، المشاركة المجتمعية كآلية لتكريس الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 14، العدد 01، جامعة غرداية، الجزائر، جوان 2021.

- العلواني نذير، نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري والفرنسي دراسة مقارنة، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 03، العدد 10، جامعة الخلفة، الجزائر، جانفي 2018.
- الوافي سامي، النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 09، العدد 15، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سبتمبر 2017.
- إنزان عادل، الميزانية التشاركية كآلية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، الجزائر، 2019.
- أوكيل محمد أمين، إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 05، العدد 02، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، ديسمبر 2019.
- أوكيل محمد أمين، الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة، البلدية نموذجاً، حوليات جامعة الجزائر 01، الجزء 03، العدد 34، جامعة الجزائر 01، الجزائر، سبتمبر 2020.
- أوكيل محمد أمين، رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين: (كابدال)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 02 (عدد خاص)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2019.
- أونيسي ليندة، نظام الكوتا النسائية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 01، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، الجزائر، جويلية 2014.
- بارة سمير، التمثيل السياسي للمرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة، دراسة ميدانية لاتجاهات طالبات كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ورقلة حول مشاركة المرأة بعد تطبيق نظام الكوتا، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 07، العدد 13، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، جوان 2015.
- بالة زهرة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 07/12، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 13، العدد الأول، جامعة الخلفة، أبريل 2020.

قائمة المصادر والمراجع

- بجمينة ياسين، بوهلال الطيب، آفاق الحكامة في الجزائر ضمن برامج دعم التنمية المحلية السوسيو اقتصادية المحلية وبرنامج كابدال في إطار التعاون الدولي - دراسة مقارنة - المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية، المجلد 11، العدد 14، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، جوان 2020.
- بحري صابر، معيقات ترشح المرأة الجزائرية للانتخابات المحلية من وجهة نظرها وفق متغير مكان الإقامة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 01، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، جوان 2016.
- بحتي بوبكر، تحديات تفعيل الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 05، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2020.
- بريك عبد الرحمان، الطعون الانتخابية المتعلقة بالتسجيل في القوائم الانتخابية في الجزائر في ظل الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 04 العدد 03، المركز الجامعي الشهيد سي الحواس، بركة، الجزائر، 2021.
- بلخير آسية، الأحزاب السياسية المغاربية والديمقراطية: أزمة ديمقراطية الحزب أم ديمقراطية النظام، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 06، العدد 10، جامعة باتنة 01، الجزائر، جانفي 2017.
- بلطرش مياسة، عراقيل الديمقراطية التشاركية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، أفريل 2022.
- بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، المجلد 01، العدد 01، جامعة خميس مليانة، الجزائر، أفريل 2014.
- بلفكرات رشيد، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية وآليات تفعيل الحوكمة المحلية في الإدارة المحلية الجزائرية: تجربة "كابدال" نموذجاً، مجلة الراصد العلمي، المجلد 06، العدد 10، جامعة أحمد بن بلة، وهران، الجزائر، ماي 2019.

- بلقاضي بلقاسم، دويدي خديجة هاجر، بلقاضي طاهر مين، الديمقراطية التشاركية كآلية أخلاقية لتسيير الجماعات المحلية دراسة نموذج الميزانية التشاركية لتجارب بعض الدول، المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 05، العدد 02، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، أفريل 2022.
- بليامنة حسان، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي 320/16، مجلة رؤى في الآداب والعلوم الإنسانية، العدد 01، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سبتمبر 2020.
- بن حدة باديس، آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 06، العدد 10، جامعة باتنة 01، الجزائر، جانفي 2017.
- بن حدة باديس، دور الديمقراطية التشاركية في تطوير تسيير الجماعات المحلية: دراسة في المفهوم والآليات، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 10، العدد 13، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، جوان 2017.
- بن حدة باديس، ديناميات المقاربة التشاركية داخل الإدارة المحلية في ظل الشراكة مع القطاع الخاص، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، جوان 2018.
- بن حمادي عبد القادر، المجتمع المدني كآلية لتفعيل وتجسيد الديمقراطية في المغرب العربي، مجلة الحوار المتوسطي، المجلد 05، العدد 06، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، مارس 2014.
- بن عياش سمير، تقييم الاطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 09، العدد 17، جانفي 2018.
- بن يزة يوسف، سغيري وهيبية، إسهام البيئة الرقمية في دعم الديمقراطية التشاركية أدوات المشاركة عن بعد نموذجا، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 20، العدد 01، جامعة باتنة 01، الجزائر، جوان 2019.
- بوالكور رفيقة، تعزيز المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية من خلال القانون العضوي رقم 12 / 03 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 01، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2016.

قائمة المصادر والمراجع

- بوجلاب صالح، فارس فضيل، الميزانية التشاركية آلية لتحسين أداء المالية المحلية في الجزائر - بين حتمية التفعيل وآليات التجسيد - مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، جوان 2021.
- بوحفص روميلة، شليغم غنية، دور نظام الكوتا في تكريس المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر دراسة تقييمية لانتخابات 2012-2017، مجلة الباحث في العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 12، العدد 04، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2020.
- بوخروبة أسماء، سياسة التوازن الجهوي في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 09، العدد 01، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، 2022.
- بوزار مريم، ميزانية البلدية بين الاستقلالية وتقييد السلطة الوصية، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 05، العدد الأول، جامعة يحي فارس، المدية، الجزائر، جانفي 2019.
- بوغافية العيد، بلقاسم حاج، معوقات المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر وآليات الحد منها -دراسة تحليلية -، مجلة المعيار، المجلد 25، العدد 62، كلية أصول الدين بجامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، الجزائر، 2021.
- بوعلام الله يوسف، عمار محمد عامر، آلية الميزانية التشاركية ومساهمتها في الحفاظ على البيئة من خلال تكريس الديمقراطية التشاركية، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 11، العدد 01، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، 2021.
- بوعمره إبراهيم، الاطار القانوني للجنة الادارية الانتخابية، مجلة النبراس للدراسات القانونية، المجلد 06، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، ديسمبر 2021.
- بولقواس ابتسام، العوامل الموضوعية والمؤسسية المؤثرة في تشكيل المجالس المنتخبة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 06، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، جوان 2016.

قائمة المصادر والمراجع

- بولقواس ابتسام، ضمانات الحياد في إدارة العملية الانتخابية دراسة تحليلية لأحكام القانون العضوي رقم 10/16، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 03، العدد 09، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، جوان 2018.
- بولقواس يسرى، إجراءات التسجيل في القائمة الانتخابية في ظل الأمر 01/21، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، الجزائر، المجلد 04، العدد 01، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس، بركة، الجزائر، 2021.
- جصاص لبنى، دور لجان الأحياء في التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 03، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، أفريل 2019.
- جعفرورة مصعب، العوامل السياسية والقانونية وأثرها على المشاركة السياسية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، الجزائر، جوان 2019.
- حاج عمارة محمد، زروق العربي، معالم التسيير الديمقراطي في نظام المجالس الشعبية البلدية بالجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، جوان 2021.
- حاجي نذير، درويش جمال، أثر تكوين المنتخبين المحليين على أداء التنموي للبلديات في الجزائر، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 03، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2021.
- حسن عبد الرزاق، الأحزاب السياسية وإشكاليات الدور والوظائف في النظم السياسية المقارنة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 07، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، بالمسيلة، الجزائر، جوان 2022.
- حمادي موراد، فرج الله أحلام، آليات تطبيق برنامج كابدال 2017-2020 في مجال التنمية المحلية بالجزائر، حوليات جامعة الجزائر 01، المجلد 35، العدد 04، جامعة الجزائر 01، الجزائر، ديسمبر 2021.
- حمير العين ربيع، عبد العالي عبد القادر، برنامج كابدال للشراكة الدولية لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر، مجلة آفاق علمية، المجلد 14، العدد 01، المركز الجامعي تامنغست، الجزائر، مارس 2022.

قائمة المصادر والمراجع

- حموم فريدة، المعوقات السياسية أمام تحقيق ديمقراطية تشاركية فعلية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 03، العدد 07، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ديسمبر 2018.
- حميداني سليم، بوقنور اسماعيل، دلالة الفعل التشاركي في الممارسة السياسية الحديثة، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 03، العدد 02، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، أكتوبر 2019.
- حوحو أحمد صابر، مبادئ ومقومات الديمقراطية، مجلة المفكر، المجلد 05، العدد 05، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، مارس 2010.
- خروبي بزارة عمر، إشكالية ترسيخ الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في الوطن العربي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، جوان 2018.
- خشمون محمد، الديمقراطية المحلية والتنمية، نموذج المجالس المحلية في الجزائر، مجلة الإحياء، المجلد 12، العدد 14، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010.
- خصاونة أحمد سليمان محمود، التخصص وتقسيم العمل في الفكر الاقتصادي الإسلامي، مجلة علوم إنسانية، العدد 44، الأردن، 2010.
- دالي سعيد، لوصيف أحمد، استقلالية الجماعات الإقليمية، مجلة صوت القانون، المجلد 09، العدد 01، جامعة خميس مليانة، الجزائر، نوفمبر 2022.
- دبوشة فريد، الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في ظل الدستور لسنة 2011 والتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، حوليات جامعة الجزائر 01، الجزء 03، العدد 33، جامعة الجزائر 01، الجزائر، سبتمبر 2019.
- دراجي السعيد، دور شبكات التواصل الاجتماعي في تعزيز أبعاد المواطنة الرقمية لدى الشباب الجامعي - دراسة ميدانية بجامعة قسنطينة 03- مجلة الشهاب، المجلد 08، العدد 01، معهد العلوم الإسلامية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، مارس 2022.

قائمة المصادر والمراجع

- دراغلة ليلي، عواشيه رقية، "النظام الانتخابي وأثره على مشاركة الأحزاب السياسية في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، الجزائر، 2020.
- دريسي عبد الله، المنظومة القانونية لحق التمثيل السياسي للمرأة الجزائرية في الجزائر دراسة بين النص والواقع، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 03، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، جوان 2019.
- دلاي عبد الجليل، عبد القادر باية، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أمودجا"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، جوان 2021.
- دوش الهادي، آليات تطبيق الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 21، العدد 01، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021.
- ريس سامية، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 09، العدد 12، جامعة تبسة، الجزائر، ديسمبر 2016.
- رحماني جهاد، عزوزي بن عزوز، الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر واقع وأفاق، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 03، العدد 09، جامعة زيان بن عاشور، الجلفة، الجزائر، مارس 2018.
- رمضان عبد الحميد، الديمقراطية الرقمية كآلية لتنفيذ الديمقراطية التشاركية (حالة الجزائر)، دفا تر السياسة والقانون، العدد 16، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، جانفي 2017.
- زاير إلهام، دور الأحزاب السياسية في التأثير على صنع السياسة العامة في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، الجزائر، سبتمبر 2019.

قائمة المصادر والمراجع

- سالم قنينة، فيصل أنسيغة، ضوابط الحملة الانتخابية في التشريع الجزائري، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، مارس 2021.
- سعو مصطفى، سهام بولوداني، استخدام شبكات التواصل الاجتماعي كآلية لتحفيز الفعل الديمقراطي التشاركي - دراسة نظرية في الدور والمحددات - مجلة الإعلام والمجتمع، المجلد 05، العدد 02، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، ديسمبر 2021.
- سويقات الأمين، الانشغاقات الحزبية في الجزائر والمغرب، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 08، العدد 15، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، جوان 2016.
- سويلم محمد، الاطار القانوني لتطبيق مقارنة الديمقراطية التشاركية المحلية في الدول المغاربية دراسة مقارنة بين الجزائر، تونس، والمغرب، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 14، العدد 02، جامعة غرداية، الجزائر، نوفمبر 2021.
- شرون حسينة، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية "المراحل التحضيرية"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 05، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، أبريل 2010.
- صالح بن صالح، نور الدين حاروش، (كابدال) كبرنامج نموذجي لتجسيد الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، أبريل 2019.
- صالح بن عبد الناصر، الإطار التشريعي لتشكيل مجالس وحدات اللامركزية الإقليمية في الجزائر - البلدية والولاية-، مجلة القانون، المجلد 06، العدد 09، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة، غليزان، الجزائر، ديسمبر 2017.
- صاولة ناصر، الدعاية الانتخابية وأحكامها على ضوء القانون العضوي رقم 16 / 10، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد 14، العدد 24، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02، الجزائر، جوان 2017.

- طواولة أمينة، برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين (كابدال)، نحو الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 02، العدد 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، جوان 2018.
- طوبال فهيمة، حوكمة لامركزية المجالس المحلية في الجزائر من خلال القانون 10/11 والقانون 07/12، مجلة المعيار، المجلد 24، العدد 49، كلية أصول الدين، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية بقسنطينة، الجزائر، 2020.
- عباس راضية، المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 09، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيسسي علي، البليدة 02، الجزائر، أوت 2016.
- عبد الله نوح، مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائرية، مجلة بحوث، الجزء الأول، العدد 12، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2018.
- عبوس حميد، طيبي سعاد عمروش، دور الأمين العام للبلدية في متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي حسب المرسوم التنفيذي رقم 320/16، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، ديسمبر 2019.
- علاء عبد الحسن كريم العنزي، عامر إبراهيم أحمد الشمري، أثار اللامركزية الإدارية الإقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد 05، العدد 02، جامعة بابل، العراق، ديسمبر 2015.
- عمار عباس، بن طيفور نصر الدين، توسيع حظوظ مشاركة المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة أو تحقيق المساواة عن طريق التمييز الايجابي، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 05، العدد 10، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، جوان 2013.
- عقوي مولود، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، مجلة القانون، المجلد 05، العدد 06، معهد العلوم القانونية والإدارية بالمركز الجامعي أحمد زبانة، غليزان، الجزائر، جوان 2016.

قائمة المصادر والمراجع

- عقون سعاد، الميزانية التشاركية: عقلانية اختيار المشاريع التنموية وفعالية تخصيص الموارد المحلية حالة أربع بلديات تونسية، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 07، العدد 03، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، جوان 2021.
- علام لياس، الديمقراطية التشاركية في الجزائر بين النص والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 02 (عدد خاص)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2019.
- عمران عائشة، بوحوية أمال، الطبعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 07، العدد الأول، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، مارس 2022.
- عمران نزيهة، الديمقراطية الرقمية نحو تعزيز المشاركة من خلال تكنولوجيا المعلومات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، سبتمبر 2022.
- عيساوي عز الدين، الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2015.
- غالم عبد الله، رداً مسعودة، فواعل تسيير الإدارة المحلية في ظل الديمقراطية التشاركية، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 03 العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، أبريل 2019.
- غريسي عابد عبد الكريم، شريف محمد، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد وتحسين الخدمة العمومية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 03، العدد 03، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، ديسمبر 2013.
- غزير محمد الطاهر، الديمقراطية المحلية كمدخل لإصلاح الجماعات الإقليمية من منظور عقلنه تدخل الدولة، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 13، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2021.

قائمة المصادر والمراجع

- فراحي محمد، برنامج كابديل (CAPDEL) كآلية لإرساء التعاون الدولي من أجل تجسيد الديمقراطية التشاركية، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 03، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، جوان 2019.
- فراحي محمد، بوجيت مليكة، الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة كأداة لدعم قدرات الفاعلين المحليين "الميثاق البلدي لبلدية أولاد بن عبد القادر أمودجا"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 05، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2021.
- فريجات إسماعيل، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، جانفي 2016.
- فريجات إسماعيل، قراءة في نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية على ضوء الأمر 01/ 21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 12، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر، الوادي، الجزائر، سبتمبر 2021.
- فورار أحمد أمين، الديمقراطية التشاركية وأدواتها الرقمية، منطلقات نظرية وتطبيقات عملية، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 08، العدد 12، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، جوان 2018.
- قوقة وداد، دور الحكومات الإلكترونية في تفعيل الديمقراطية الإلكترونية، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 27، العدد 46، جامعة قسنطينة 01، الجزائر، ديسمبر 2016.
- قروي محمد الصالح، نويري محمد الأمين، فعالية القانون العضوي رقم 12/ 03 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة في إرساء دولة القانون، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، جوان 2019.
- قصار الليل جلال، ناجي عبد النور، نحو تجسيد الحكامة المحلية التشاركية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث، المجلد 03، العدد 05، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، أبريل 2018.

قائمة المصادر والمراجع

- كحيل حياة، تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، جامعة زيان بن عاشور، الجلفة، الجزائر، جوان 2021.
- كشورود فاطمة الزهراء، بوعمامة العربي، تجليات الديمقراطية الالكترونية في الفضاء العمومي الافتراضي دراسة وصفية تحليلية لصفحة الحوار التبسي على الفيس بوك أمودجا، مجلة الاتصال والصحافة، المجلد 09، العدد 02، المدرسة الوطنية العليا بالصحافة وعلوم الإعلام، الجزائر، 2022.
- لاطرش إسماعيل، قزيز محمد الطاهر، عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، مجلة آفاق الأبحاث السياسية والقانونية، المجلد 04، العدد 02، قسم العلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، الجزائر، نوفمبر 2021.
- لحبيب بلية، نظام الكوتا السياسية النسائية في الجزائر بين حجج المؤيدين وانتقادات المتحفظين، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد الأول، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، ديسمبر 2017.
- لحول عبد القادر، دراسة تحليلية لامركزية الإدارية في التشريعات الجزائرية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 04، جامعة زيان بن عاشور، الجلفة، الجزائر، ديسمبر 2015.
- لصلح نوال، الديمقراطية التشاركية رافعة التنمية المحلية قراءة في قانون البلدية 10/11، مجلة الحقيقة، المجلد 17، العدد 03، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، سبتمبر 2018.
- لطفي دهيبة، بخوش سارة، الإعلام الجديد والديمقراطية قراءة في التحولات والتحديات، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 03، العدد 02، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، أكتوبر 2019.
- لمعيني محمد، دور النظام الانتخابي في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر دراسة نظرية وقانونية، مجلة المفكر، المجلد 10، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، مارس 2015.
- لوشن محمد، مولحسان آيات الله، الحكم الراشد وتطوير القدرات الإبداعية للإدارة المحلية الجزائرية مع عرض لتجربة الألمانية، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد 09، جامعة أم البواقي، الجزائر، جوان 2018.

قائمة المصادر والمراجع

- محرز مبروكة، الإطار الدستوري والقانوني للحقوق السياسية للمرأة الجزائرية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، جانفي 2018.
- محمد علي الشباطات، ميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 09، العدد 27، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، جوان 2017.
- مخناش رزيقة، الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 04، العدد الأول، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، مارس 2019.
- مدافر فايقة، التمثيل السياسي للمرأة الجزائرية من نظام الكوتا الى مبدأ المناصفة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 58، العدد 05، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 01، سنة 2021.
- مرزوق عنتر، سي حمدي عبد المؤمن، الإنتقال إلى الحوكمة المحلية في الجزائر، دراسة في التحديات والآليات، مجلة التراث، المجلد 08، العدد 28، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، جوان 2018.
- مسراتي سليمة، المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة، مجلة المفكر، المجلد 07، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، نوفمبر 2012.
- مغيث كنزة، تقرير حول مداخل السيد: محمد دحماني (مدير برنامج كابدال)، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية، المجلد 11، العدد 15، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، ديسمبر 2020.
- ميساوي حنان، مشاركة المواطن كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية بين التكريس القانوني وإشكالات التطبيق، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 02، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، جوان 2020.

قائمة المصادر والمراجع

- ناصر مراد، أسباب التهرب الضريبي وأثاره على الاقتصاد الوطني، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 10، العدد 14، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2010.
- نعم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005، الواقع والطموح، مجلة دراسات دولية، العدد 41، 2009.
- نين عمارة، عدنان محيرق، الحوكمة كخيار استراتيجي لتحسين الإدارة المحلية الجزائرية، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، المجلد 03، العدد 04، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمّة لخضر، الوادي، الجزائر، جوان 2018.
- هبال عبد العالي، الديمقراطية الالكترونية: المفهوم، الآليات والتحديات دروس مستخلصة من تجارب دولية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 09، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، الجزائر، 2022.
- هشام عبد الكريم، دور المجتمع المدني في تعزيز وتعميق الممارسة الديمقراطية في الوطن العربي، مجلة المفكر، المجلد 06، العدد 07، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، نوفمبر 2011.
- يحيوي أحمد، حتمية الانتقال من الإدارة المحلية إلى الحوكمة المحلية، مجلة معارف، العدد 22، قسم العلوم القانونية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، الجزائر، جوان 2017.
- يدر منال، النظام الانتخابي في المجالس المحلية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد 04، جامعة حسبية بن بوعلي، الشلف، الجزائر، نوفمبر 2017.
- يعيش تمام شوقي، جغام محمد، نظام الدوائر الانتخابية كإجراء ممهّد لعملية الاقتراع- دراسة مقارنة-، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 05، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي علي كافي، تندوف، الجزائر، ديسمبر 2018.

5- المواقع الإلكترونية

– محمد خليفة جودة، ظاهرة الامتناع عن التصويت، دراسة حول الملامح و الأسباب، موقع مؤسسة الحوار المتمدن، تاريخ الاطلاع 09 أفريل 2022 التوقيت: 18 سا و30د.
[.https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=420213](https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=420213)

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

1- Thésés et Mimoires:

- Amadou abassi ,démocratie participative et concertation publique :enjeux info-communicationnels et sociopolitiques autour du projet de la ligne b du métro à rennes ,université rennes 2 haute bretagne , ecole doctoral humanités et sciences de l’homme , France, 2018.
- CHABROT Christophe, LA CENTRALISATION TERRITORIALE, thèse de doctorat, FACULTE DE DROIT, UNIVERSITE DE MONTPELLIER , France, 1997.
- El batal Kamal ,la gouvernance synergique : une stratégie de développement local cas des municipalités de comté québécoises ,thèse de doctorat , université du québec à trois rivières, département des sciences de la gestion ,2012.
- TELAIDJIA Djamel, Gouvernance Des Territoires et développement local, Cas de la wilaya d Annaba (Extrême nord –est algérien), THESE DU doctorat, Département d aménagement, Faculté des sciences de la terre ‘Université Badj Mokhtar- Annaba, Algéri , 2016.

2- Articles:

- Husain Abed alqader, Administrative Reform In The Palestinian Authority’s Institutions And Its Relationship To Good Governance, Journal Of financial Accounting And Administrative Studies, Volum 04, Number 07, Larbi Ben Mhidi University, Oum El Bouaghi, Algérie, june 2017.
- KHENCHOUL Toufik, ORGANISATION ET STRUCTURATION DES ESPACES URBAINS AU SEIN DU DEVELOPPEMENT LOCAL ET LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE CAP-DEL DEFINITION, DES OBJECTIFS ET PERSPECTIVES CAS D’ETUDE EL –KHROUB – CONSTANTINE, JOURNAL DE SCIENCES HUMAINES, voulume 08, NUMEROU 03, UNIVERSITE LARBI BEN MHIDI, OUM EL BOUAGHI, Algérie.

- Naili Habiba, La Démocratie Participative et Le Financement Du Développement Local, Dirassat et Abhath, volume 12, numéro 03, Université zayan achour, djelfa, Algérie, 2020.
- Ramdan Khatout ‘Establishing Principles Of Good Governance To Combat Corruption, El Mesbah Journal, volume 03, Number 01, University Mohammed Boudif Of M’sila, March 2023.
- Serir Abdallah Amina, MECANISMES D’APPLICATION DE L’APPROCHE PARTICIPATIVE POUR REALISER LE DEVELOPPEMENT LOCAL EN ALGERIE – Mechanisms for applying the participatory approach to achieve local development in Algeria -, volume 06, Numéro 03, faculté de droit et de science politque, universite de al oued, Algérie, 2022.
- Zerarka aissa, Ouldamar Tayeb, le droit au développement et sa Relation avec Le principe de La Démocratie Participative ‘Revue la voix du droit, Volume 07, Numéro 02, Université De djilali Bounaama Khemis Miliana, Algérie, Novembre 2020.

الفهرس

- الباب الأول: الإطار القاعدي للديمقراطية المحلية.....9.
- الفصل الأول: اللامركزية الإقليمية بين المبادئ الديمقراطية ومتطلبات التنظيم الإداري.....11.
- المبحث الأول: الإطار القانوني والمفاهيمي لنظام اللامركزية الإقليمية.....11.
- المطلب الأول: ماهية اللامركزية الإقليمية.....12.
- الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإقليمية.....13.
- أولا: تعريف اللامركزية الإقليمية.....13.
- ثانيا: التمييز بين اللامركزية الإقليمية وبعض الصور المشابهة لها.....17.
- الفرع الثاني: أهمية اللامركزية الإقليمية.....21.
- أولا- الأهمية السياسية.....21.
- ثانيا: الأهمية الإدارية.....23.
- ثالثا : الأهمية الاقتصادية.....24.
- رابعا : الأهمية الاجتماعية.....25.
- الفرع الثالث :أركان اللامركزية الإقليمية.....26.
- أولا: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.....26.
- ثانيا- الاعتراف بوجود هيئات محلية مستقلة.....28.
- ثالثا- خضوع الهيئات المحلية لوصاية السلطة المركزية.....30.
- المطلب الثاني : اللامركزية الإقليمية إطار أساسي لممارسة الديمقراطية المحلية.....31.
- الفرع الأول: مفهوم الديمقراطية المحلية.....32.
- أولا: تعريف الديمقراطية المحلية.....32.
- ثانيا : أهداف الديمقراطية المحلية.....34.
- الفرع الثاني : عوامل نجاح الديمقراطية المحلية.....38.
- أولا: العوامل الشكلية (العضوية) لنجاح الديمقراطية المحلية.....39.
- ثانيا: العوامل الموضوعية لنجاح الديمقراطية المحلية.....42.

- المبحث الثاني: الاستقلال العضوي للجماعات المحلية كأساس لبناء الديمقراطية المحلية.....48.
- المطلب الأول: التكريس الدستوري والقانوني للجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري.....48.
- الفرع الأول: التكريس الدستوري للجماعات المحلية.....48.
- أولاً- مكانة الجماعات المحلية في ظل دستور 1963.....49.
- ثانياً- مكانة الجماعات المحلية في ظل دستور 1976.....50.
- ثالثاً- مكانة الجماعات المحلية في ظل دستور 1989.....52.
- رابعاً- مكانة الجماعات المحلية في ظل دستور 1996.....55.
- خامساً- مكانة الجماعات المحلية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.....55.
- سادساً- مكانة الجماعات المحلية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.....57.
- الفرع الثاني: التكريس التشريعي للجماعات المحلية.....57.
- أولاً: مكانة الجماعات المحلية في ظل الأمر رقم 67 / 24 المتعلق بالبلدية.....57.
- ثانياً- مكانة الجماعات المحلية في ظل الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية.....59.
- ثالثاً- مكانة الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية 08 / 90 و قانون الولاية 09 / 90.....61.
- رابعاً- مكانة الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07 / 12.....63.
- المطلب الثاني: مظاهر الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية.....64.
- الفرع الأول: تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية.....65.
- أولاً: مفهوم الشخصية المعنوية.....65.
- ثانياً: أهمية الشخصية القانونية.....71.
- المطلب الثاني: التقسيم الإداري للدولة إلى وحدات إدارية.....73.
- الفرع الأول مفهوم التقسيم الإقليمي.....74.
- أولاً: تعريف التقسيم الإقليمي.....74.
- ثانياً: صور التقسيم الإقليمي.....74.
- الفرع الثاني: المعايير المعتمدة في التقسيم الإقليمي.....76.
- أولاً- معيار مساحة الوحدة المحلية.....76.

77	ثانيا- معيار عدد سكان الوحدة المحلية.....
77	ثالثا- معيار الموارد المالية و الاقتصادية.....
77	المطلب الثالث :الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.....
77	الفرع الأول الإيرادات الذاتية للجماعات المحلية.....
77	أولا : إيرادات الأملاك.....
79	ثانيا :الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية.....
93	الفرع الثاني : الإيرادات المالية الخارجية للجماعات المحلية.....
93	أولا -القروض.....
94	ثانيا - الهبات والوصايا.....
95	ثالثا - إعانات الدولة.....
97	رابعا :إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.....
102	خامسا-الإعانات المقدمة في إطار المخططات البلدية للتنمية.....
103	الفرع الثالث-أسباب ضعف التمويل المحلي وأثرها على استقلال الجماعات المحلية.....
104	أولا- ضعف النظام الجبائي المحلي.....
106	ثانيا-مشكل التهرب الضريبي.....
108	ثالثا :مشكلة عدم تسمين الممتلكات المنتجة للمداخيل.....
109	رابعا- ضعف عائدات الاستغلال.....
110	خامسا- عشوائية التقسيم الإداري.....
113	الفصل الثاني : نظام انتخاب وتشكيل المجالس الشعبية المحلية.....
114	المبحث الأول: نظام انتخاب أعضاء المجالس المحلية.....
115	المطلب الأول: الانتخاب آلية ديمقراطية لإنشاء المجالس الشعبية المحلية.....
115	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للانتخاب.....
116	أولا- الانتخاب حق.....
117	ثانيا- الانتخاب وظيفه.....

- 118.....ثالثا- الانتخاب حق ووظيفة.
- 119.....رابعا :الانتخاب سلطة قانونية.
- 120..... . الانتخاب حق سياسي.
- 120.....الفرع الثاني: التكريس الدستوري والقانوني للحق في انتخاب أعضاء المجالس المحلية.
- 121.....أولا- التكريس الدستوري للحق في انتخاب أعضاء المجالس المحلية.
- 123.....ثانيا -التكريس القانوني للحق في الانتخاب.
- 125.....الفرع الثالث :الشروط الواجب توفرها في الناخب والمنتخب في عملية انتخاب المجالس المحلية.
- 125.....أولا- شروط الناخب.
- 130.....ثانيا :شروط المنتخب.
- 134.....المطلب الثاني : آليات انتخاب المجالس الشعبية المحلية.
- 134.....الفرع الأول: العمليات السابقة لعملية الاقتراع.
- 134.....أولا: استدعاء الهيئة الناخبة.
- 135.....ثانيا: إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها.
- 145.....ثالثا -تحديد الدوائر الانتخابية.
- 147.....رابعا: إيداع الترشيحات.
- 155.....خامسا :الحملة الانتخابية.
- 162.....الفرع الثاني : العمليات المعاصرة واللاحقة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية.
- 162.....أولا -عملية الاقتراع.
- 173.....ثانيا- عملية الفرز.
- 176.....ثالثا-تحديد النتائج.
- 178.....رابعا -عملية توزيع المقاعد.
- 180.....خامسا- عملية انتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية.
- 183.....المبحث الثاني : نظام تكوين وتشكيل المجالس الشعبية المحلية.
- 184.....المطلب الأول : العضوية في المجالس المحلية المنتخبة.

- الفرع الأول: حجم العضوية في المجالس الشعبية المحلية وتأثيرها على القيمة التمثيلية والممارسة الديمقراطية.....185.
- أولا حجم العضوية في المجالس الشعبية المحلية.....186.
- ثانيا- تأثير حجم العضوية في المجالس المحلية على القيمة التمثيلية والممارسة الديمقراطية....189.
- الفرع الثاني : مدة العضوية في المجالس الشعبية المحلية.....191.
- أولا : مدة العضوية.....191.
- ثانيا تجديد العضوية.....192 .
- الفرع الثالث: توسيع مجال العضوية.....193.
- أولا : مكانة المرأة ضمن المجالس المحلية المنتخبة.....193.
- ثانيا : معوقات تمثيل المرأة في تولي عضوية المجالس المحلية المنتخبة.....201.
- المطلب الثاني : الضمانات القانونية المرتبطة بالعضوية في المجالس المحلية المنتخبة.....206.
- الفرع الأول : الحقوق الممنوحة للمنتخبين المحليين206.
- أولا : الحقوق المالية.....207.
- ثانيا : الضمان الاجتماعي والتقاعد.....213.
- ثالثا : ضمان العودة إلى المنصب.....214.
- رابعا : الحق في الحماية.....214.
- خامسا : الحق في الغياب بالنسبة للأعضاء غير الدائمين في المجالس المحلية.....217.
- الفرع الثاني : الالتزامات التي تقع على أعضاء المجالس الشعبية المحلية.....218.
- أولا : تفرغ المنتخبين الدائمين بالمجالس المحلية للمهام التمثيلية218.
- ثانيا : الالتزام بالتصريح بالممتلكات.....221.
- ثالثا : الالتزام بمتابعة التكوين وتحسين المستوى.....223.
- رابعا -التزام رئيس المجلس الشعبي البلدي على الإقامة بإقليم البلدية.....226.
- الباب الثاني: الإطار الوظيفي للديمقراطية المحلية.....227.
- الفصل الأول: نظام تسيير الجماعات المحلية.....228.

- المبحث الأول: أسلوب التسيير الجماعي كآلية ديمقراطية في نظام الجماعات المحلية.....229
- المطلب الأول: نظام سير وعمل المجالس الشعبية المحلية.....229
- الفرع الأول: نظام دورات المجالس الشعبية الولائية.....230
- أولا- الدورات العادية.....230
- ثانيا- الدورات غير العادية.....231
- الفرع الثاني: دورات المجالس الشعبية البلدية.....232
- أولا: الدورات العادية.....233
- ثانيا: الدورات غير العادية.....233
- الفرع الثاني: نظام مداورات المجالس الشعبية المحلية.....236
- أولا- من حيث نصاب و لغة تحرير المداورات.....236
- ثانيا- من حيث نظام التصويت على المداورات.....239
- الفرع الثالث: لجان المجالس الشعبية المحلية.....240
- أولا: لجان المجلس الشعبي الولائي.....240
- ثانيا: لجان المجلس الشعبي البلدي.....242
- المطلب الثاني: القيود الواردة على أسلوب التسيير الجماعي في نظام الجماعات المحلية.....244
- الفرع الأول: بالنسبة للولاية.....244
- الفرع الثاني: بالنسبة للبلدية.....246
- المطلب الثالث: اختصاصات الجماعات المحلية.....250
- الفرع الأول: اختصاصات الولاية.....250
- أولا-صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.....250
- ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي.....256
- ثالثا : صلاحيات الوالي.....259
- الفرع الثاني: اختصاصات البلدية.....261
- أولا: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.....262

- 274.....ثانيا- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- 286.....ثالثا -المركز القانوني للأمين العام للبلدية.
- 299.....المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.
- 300.....المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.
- 300.....الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية وخصائصها.
- 300.....أولا : تعريف الوصاية الإدارية.
- 301.....ثانيا : خصائص الوصاية الإدارية.
- 303.....ثالثا : تمييز الوصاية الإدارية عن بعض المصلحات الأخرى.
- 305.....الفرع الثاني : أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها.
- 306.....أولا- أهمية الوصاية الإدارية.
- 306.....ثانيا : أهداف الوصاية الإدارية.
- 309.....المطلب الثاني : مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.
- 310.....الفرع الأول : الوصاية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية.
- 310.....أولا- الحل.
- 316.....ثانيا-الإقصاء.
- 318.....ثالثا : الإيقاف.
- 323.....رابعا :الاستقالة.
- 325.....الفرع الثاني الرقابة على أعمال المجالس المحلية.
- 326.....أولا :التصريح (الإذن المسبق)
- 328.....ثانيا- رقابة التصديق.
- 334.....ثالثا- البطلان " الإلغاء "
- 339.....رابعا -الحلول.
- 342.....الفصل الثاني: الديمقراطية التشاركية كأداة لتعميق الديمقراطية المحلية.
- 343.....المبحث الأول: ماهية الديمقراطية التشاركية و آليات تفعيلها.

- المطلب الأول: مفهوم الديمقراطية التشاركية.....343.
- الفرع الأول: تعريف الديمقراطية التشاركية.....344.
- أولا: التعريف اللغوي.....344.
- ثانيا: التعريف الاصطلاحي.....344.
- الفرع الثاني: أسباب ظهورها و أهدافها.....348.
- أولا: أسباب ظهورها.....348.
- ثانيا: أهداف الديمقراطية التشاركية.....354.
- الفرع الثالث: التجسيد الدستوري و القانوني للديمقراطية التشاركية.....356.
- أولا: التجسيد الدستوري للديمقراطية التشاركية.....356.
- ثانيا-التكريس القانوني للديمقراطية التشاركية.....362.
- المطلب الثاني: آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية وتطبيقاتها العملية.....366.
- الفرع الأول: آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية.....366.
- أولا - آلية الاستفتاء الشعبي.....366.
- ثانيا: آلية المبادرة الشعبية.....368.
- ثالثا: آلية الاستشارة العمومية.....368.
- رابعا: مشاركة المواطنين في إجراء التحقيق العمومي.....371.
- خامسا: آلية الميزانية التشاركية.....377.
- الفرع الثاني: التطبيقات العملية الدولية والوطنية للمقاربة التشاركية.....384.
- أولا : التجارب الدولية.....384.
- ثانيا: التجربة الوطنية في المقاربة التشاركية.....389.
- المبحث الثاني : فواعل وعقبات الديمقراطية التشاركية وسبل تعزيزها.....400.
- المطلب الأول : فواعل الديمقراطية التشاركية.....401.
- الفرع الأول: المواطن.....401.
- الفرع الثاني : المجتمع المدني.....402.

أولا :تعريف المجتمع المدني.....	402
ثانيا: دور المجتمع المدني في إطار المقاربة التشاركية.....	405
الفرع الثالث :القطاع الخاص.....	407
أولا : طبيعة علاقة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.....	408
ثانيا :دور القطاع الخاص في تطوير الاقتصاد المحلي والتنمية المحلية.....	409
الفرع الرابع :الأحزاب السياسية.....	410
أولا : مفهوم الحزب السياسي.....	411
ثانيا :دور الأحزاب السياسية في ترسيخ الديمقراطية التشاركية.....	413
المطلب الثاني : عقبات وسبل تعزيز الديمقراطية التشاركية.....	415
الفرع الأول :عقبات الديمقراطية التشاركية.....	415
أولا :العقبات القانونية.....	415
ثانيا :العقبات السياسية.....	419
ثالثا :العقبات الإدارية والثقافية.....	427
الفرع الثاني : سبل تعزيز الديمقراطية التشاركية.....	428
أولا :حوكمة الجماعات الإقليمية كآلية لترسيخ الديمقراطية التشاركية.....	428
ثانيا- الديمقراطية الرقمية كخيار جديد لتعزيز الديمقراطية التشاركية.....	433
خاتمة.....	445
قائمة المصادر و المراجع.....	451

