تاريخ الاستلام: 2023/05/22 تاريخ القبول: 2023/08/08

تفوق الأجهزة المعينة على الهيئات التداولية
"إضعاف لاستقلالية الجماعات الاقليمية"

Appointed organs are superior to deliberative bodies
"Weakening the autonomy of regional groups"

صديقي نبيلة

جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان –الجزائر-

nabila.seddiki@univ-tlemcen.dz

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تبيان أسس العلاقة بين المجالس المحلية المنتخبة والأجهزة المركزية المتمركزة على المستوى المحلي، حيث يركز مجال الدراسة على وسائل التأثير المتاحة للأجهزة المعينة مركزيا على الهيئات التداولية من جهة، ومظاهر الرقابة المتبادلة بين هذه الهيئات من جهة أخرى، وبحث مدى تأثير ذلك على الدعامة الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية المتمثلة في "إستقلالية الهيئات المحلية".

فعلى الرغم من تبني الجزائر للنظام الإداري اللامركزي، إلا أن تدخل السلطة المركزية بتعيين بعض الأجهزة على المستوى المحلي، ومنحها اختصاصات واسعة، وإن كان لا ينفي عن الجماعات الإقليمية صفة اللامركزية، إلا أنه يمس باستقلاليتها، وهو ما يعكسه الاختلال الجلي في التأثير المتبادل بينهما.

كلمات مفتاحية: مجالس منتخبة، بلدية، ولاية، تأثير، استقلالية، أجهزة مركزية.

Abstract:

This study deals with the foundations of the relationship between the elected local councils and the central agencies stationed at the local level. On which the local administration is based, represented in the independence of local bodies.

Despite Algeria's adoption of a decentralized administrative system, the intervention of the central authority by appointing some agencies at the local level and granting them wide powers, although it does not negate the decentralization of regional groups, but it affects their independence, which is reflected in the clear imbalance in the mutual influence between them.

Keywords: *Elected councils, municipality, state, influence, autonomy, central organs.*

مقدمة:

يعد التنظيم الإداري المحلي أسلوب من أساليب الإدارة، الذي يتم بمقتضاه توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة على أساس إقليمي بين الحكومة المركزية، وبين هيئات محلية منتخبة ومستقلة تباشر سلطتها في حدود النطاق المرسوم لها، وتحت رقابة الدولة. وعليه فإن الادارة المحلية بهذا المفهوم تستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية (مظاهر النشاط الإداري) إلى أشخاص إدارية أخرى غير سلطة الدولة، تملك سلطة اتخاذ القرار وتتمتع باستقلالية تجاه السلطة المركزية في المجال الإداري[1].

بناء عليه، تبرز إرادة الدولة في تفعيل اللامركزية الادارية الاقليمية من خلال قياس تدعيمها لاستقلالية الهيئات المحلية أو تضييقها لها، فهو مبدأ نسبي يزداد اتساع مداه ونطاقه كلما كان النظام الإداري المتبع في الدولة أقرب منه إلى اللامركزية من عدم التركيز الإداري.

وعلى الرغم من تبني الجزائر للنظام الإداري اللامركزي، ومنح المشرع جماعات إقليمية ممثلة في الولاية والبلدية اختصاصات واسعة تمارسها عن طريق مجالسها الشعبية المنتخبة، وهو ما شكل تدعيما لاستقلاليتها عن السلطة المركزية[2]، إلا أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة[3]، فهذه الأخيرة تصنف في خانة المساس بوحدة الدولة. فمهما اتسع نطاق المصالح المحلية فليس من شأن ذلك أن يقطع الصلة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، مما أسهم في هيمنة نسبية لهيئات وأجهزة لاتركيزية على الهيئات التداولية المنتخبة، وهو ما يعكسه الاختلال الجلي في التأثير المتبادل بينهما. يبدو ذلك واضحا من خلال تكريس المشرع الجزائري لتبعية إدارية للجماعات الإقليمية للسلطة المركزية، بمنحه اختصاصات محلية لصالح هيئات لاتركيزية معينة من جهة، وفرضه رقابة إدارية مشددة على الهيئات التداولية من جهة أخرى .

من هذا المنطلق، تبرز أهمية هذه الدراسة التي سنلقي من خلالها الضوء على طبيعة العلاقة بين الأجهزة التداولية المنتخبة، والأجهزة المعينة على المستوى المحلي في النظام الإداري الجزائري، من خلال طرح الإشكالية التالية: **ما هي أسس العلاقة بين المجالس المحلية المنتخبة والأجهزة المعينة على المستوى المحلي المجسدة لصورة عدم التركيز الإداري ؟ وأين يكمن التأثير المتبادل بينها ؟**

لغرض الإجابة على هذه الإشكالية، يتم عرض الموضوع وفق منهج تحليلي، بالاعتماد على خطة ذات تقسيم ثلاثي، بحيث يتم التطرق بداية إلى أهم الأجهزة المعينة مركزيا على اعتبار أن التعيين يتعارض مع أسس التنظيم الإداري المحلي، ومن ثم يتم التعرض إلى وسائل التأثير المتاحة للأجهزة المعينة على الهيئات التداولية، وفي الأخير نتناول مظاهر الرقابة المتبادلة بين هذه الهيئات .

المبحث الأول: التعيين عائق للاستقلالية

يعد التعيين من أهم المقومات والبديهيات التي يقوم عليها النظام المركزي[4]، أما الإنتخاب فيشكل أهم دعائم النظام اللامركزي وركنه الركين حسب رأي غالبية الفقه[5]. ولا شك أن الاختلاف بين الآليتين يتعلق في جوهره بالمفاضلة بين اعتبارين أحدهما إداري يتعلق بالكفاءة الادارية، والثاني سياسي يتعلق بالديمقراطية والتمثيل.

وإذا كان أسلوب الانتخاب يولي أهمية للاعتبارات السياسية وضرورة الحفاظ على استقلال الهيئات المحلية كشرط أساسي لوجودها، فإن أسلوب التعيين يعطي أهمية لاعتبارات الكفاية الإدارية على حساب الاعتبارات السياسية، ويؤدي بالتالي إلى الحرمان من حق ممارسة الحياة الديمقراطية[6]، بحيث تكون الهيئات المحلية محكومة بفئة تابعة للسلطة المركزية. لاسيما وأن العضو المعين يسعى لخدمة السلطة صاحبة التعيين وإرضائها بدل خدمة الجماعة المحلية المتواجد بها، خاصة وأنها تملك حق عزله متى شاءت إضافة إلى خضوعه للسلطة الرئاسية، ما يجعل الاستقلالية تتعارض مع أسلوب التعيين [7].

وبالرجوع إلى مجموع النصوص القانونية[8] والدستورية[9] المتعلقة بالجماعات الاقليمية في الجزائر، يتضح أن المشرع الجزائري اعتمد كليا على آلية الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية البلدية والولائية، إلى جانب اعتماده على أسلوب التعيين في اختيار هيئات أخرى على المستوى المحلي، خاصة على مستوى الولاية ومنحها صلاحيات واسعة، هي في الأصل من صميم الاختصاصات المحلية التي من المفروض

يجب أن تتولاها الهيئات التداولية المنتخبة[10]، وهو ما يبرز امتداد السلطة المركزية وتدخلها في شؤون المجالس المحلية المنتخبة وبسط هيمنتها ونفوذها عليها، وهو ما لا يتفق مع مبدأ الاستقلالية.

بناء عليه، يتواجد على المستوى المحلي إضافة إلى الهيئات التداولية المنتخبة أجهزة معينة من قبل السلطة المركزية، تمارس مجموعة من الصلاحيات الفاعلة التي تعكس الدور المهيمن لهذه الأخيرة، وتبعية المجالس المحلية المنتخبة لها إداريا بسبب استحواذها على أهم الاختصاصات المحلية، وتتمثل أهم هذه الأجهزة في كل من: الوالي باعتباره الرائد في تمثيل الدولة على المستوى المحلي وكذا رئيس الدائرة، هذه الهيئة التي تجسد نظام عدم التركيز الإداري بامتياز لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وأخيرا الأمين العام الذي أصبح يلعب دور المنسق والمسير الإداري الوحيد على المستوى المحلي.

المطلب الأول: الوالي

تسير الولاية أساسا بواسطة هيئتين، جهاز تداولي يتمثل في المجلس الشعبي الولائي، وجهاز تنفيذي يمثله الوالي والذي يعتبر في نفس الوقت سلطة إدارية وسياسية، حيث يلعب هذا الأخير دورا هاما وحساسا على المستوى المحلي، إذ يكتسي دوره صبغة خاصة بحكم تمتعه بصفة وظيفية مزدوجة مما يجعله في مركز متفوق، ليس فقط في جانب تسير شؤون الدولة على المستوى الإقليمي بل حتى في اتخاذ القرارات على مستوى الولاية باعتباره الجهاز التنفيذي لها، إضافة إلى تدخله في سير عمل المجالس المحلية المنتخبة[11].

ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس في النظام الإداري الجزائري، فقد تأكد الاختصاص الأصلي غير القابل للتفويض لرئيس الجمهورية بتعيين الولاة بالنص عليه صراحة في صلب الدستور بموجب المادة 92[12].

تجدر الإشارة أن الإدارة المركزية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة بخصوص هذا المنصب الهام في التنظيم الإداري، وهو ما يؤثر بصفة آلية على التنظيم اللامركزي ذاته. وذلك من خلال التحكم في وظيفة الوالي من جهة ، وإخضاعه للسلطة الرئاسية المباشرة من جهة أخرى، وهذا ما يؤثر سلبا على استقلالية الجماعات الاقليمية.

المطلب الثاني: رئيس الدائرة

تعتبر الدائرة في النظام القانوني الجزائري مقاطعة إدارية تابعة للولاية، تحدد حدودها الجغرافية وتعدل بموجب قانون، لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي فقط جزء أو فرع إداري تابع ومساعد للدولة، فهي تمثل تطبيقا لفكرة عدم التركيز الإداري باعتبارها حلقة وصل بين الولاية والبلديات[13].

تسير الدائرة طبقا للمرسوم التنفيذي 94-215[14] من طرف رئيس يعمل تحت سلطة الوالي، معين من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، وتنهى مهامه بنفس الطريقة، وبهذه الصفة يمثل رؤساء الدوائر في التجربة الجزائرية امتدادا للسلطة المركزية وتشكل عملية تعيينهم انتقاصا مباشرا لاستقلالية الهيئات التداولية المنتخبة، وذلك بالنظر إلى الاختصاصات والصلاحيات المنعقدة لهم والتي ما فتئت تتزايد وتتعاظم على حساب سلطات وصلاحيات المجالس المنتخبة[15].

المطلب الثالث: الأمين العام للبلدية

إضافة إلى الأجهزة السابقة، تعمل الإدارة المركزية على تدعيم تواجدها على المستوى المحلي بإدخال عنصر التعيين في الهيكل الداخلي للبلدية _وبالتالي ترجيح كفة الأجهزة المعينة_ عن طريق منصب الأمين العام للبلدية، هذا الأخير يسهر على تمثيل الدولة بكل نواحيها داخل البلدية فهو بمثابة الرئيس الثاني والدائم[16]، بتمكينه صلاحيات فاعلة تجاه المجلس المنتخب وكذا اتجاه المصالح الإدارية والتقنية وتسيير مصالح المواطنين وتحسين الإطار المعيشي لهم.

إن الملاحظ بهذا الخصوص، أن المشرع الجزائري مكن الأمين العام للبلدية من صلاحيات بخصوص مداولات المجلس الشعبي البلدي، بدءا من تحضيرها إلى متابعة تنفيذها وإعلام المواطنين بها ورفعها إلى السلطة الوصية للموافقة عليها، وكان من الأولى إسناد ما يخص المجلس لأحد أعضائه ومنتخبيه .

وباعتبار أن منصب الأمين العام للبلدية وظيفة عليا ومنصب عالي في الدولة فإنه يكتسي أهمية بالغة في كيفية تعيينه، فلم يكتف المشرع بإحالة ذلك على الأمر06-03 المتعلق بالوظيفة العامة[17] ، بل أفرده بأحكام خاصة [18]، وبناء عليه يعين الأمناء العامون للبلديات حسب التعداد السكاني للبلديات إما بمرسوم رئاسي أو بقرار من الوالي:

- بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة والبلديات مقر الولايات وبلديات ولاية الجزائر .
- بقرار من الوالي بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100000 نسمة أو يقل عنه .

وأيا كانت جهة التعيين فإنها جهة مركزية، ومن شأن ذلك أن يؤثر على استقلالية البلدية كجماعة إقليمية، لاسيما وأن الأمين العام للبلدية يتولى صلاحيات تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بعضها من صميم الاختصاصات المحلية[19].

المبحث الثاني: مظاهر تأثير الأجهزة المعينة على الهيئات التداولية

يقر أغلب الفقهاء أن الاستقلال الوظيفي من العناصر الأساسية التي تحقق استقلال الجماعات الإقليمية، أي أن يكون للمجلس المحلي المنتخب دور رئيسي وسلطات فعلية في إدارة المرافق العامة التابعة له، أي أن تختص الهيئات التداولية بإدارة شؤون الوحدات المحلية التي تمثلها، وأن يكون اختصاصها في هذا الشأن اختصاصا أصيلا، كما يعني أيضا أن يكون للهيئة المحلية سلطة البت واتخاذ القرارات في المسائل المحلية دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية[20]. وهو ما أقره المشرع الجزائري من خلال قوانين الإدارة المحلية، التي تضمنت الإقرار باختصاصات محلية واسعة للبلديات والولايات و تشمل ميادين متعددة. إلا أنه بالموازاة مع ذلك منح المشرع كذلك سلطة تسيير وإدارة شؤون ذات طبيعة محلية خاصة على مستوى الولاية لأجهزة معينة أبرزها الوالي، كان من الأولى أن تتولاها (الصلاحيات) الهيئات التداولية المنتخبة، إضافة إلى الاختصاصات الممنوحة للأجهزة اللاتركيزية الأخرى ممثلة في الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للبلدية ... الخ ، وسنحاول فيما يلي تبيان هذه الصلاحيات بالتمييز بين الوالي والأجهزة المساعدة له.

المطلب الأول: إختصاصات الوالي

يعتبر الوالي ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية، فهو يتواجد في قمة الإدارة الإقليمية ويمثل كل وزير على المستوى المحلي[21]، وبهذه الصفة يتمتع بمجموعة من الصلاحيات والسلطات الهامة، لا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها، بل إلى جانب ذلك هناك قوانين أخرى كقانون البلدية، قانون الانتخابات، قانون الإجراءات الجزائية ...، التي تدعم مكانته على المستوى الإقليمي وتجعل كل السلطات الموجودة في تراب الوحدة الإقليمية في مستوى متدن عنه. وتتلخص صلاحيات الوالي أساسا في المجال الإداري، السياسي، والضبط القضائي. ولن تتعرض في هذه الدراسة لكل اختصاصات الوالي، وإنما سنقتصر على بعض الاختصاصات التي تتجلى من خلالها وسائل التأثير المتاحة له كجهة معينة من السلطة المركزية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية .

من هذا المنطلق وباستقراء النصوص القانونية الناظمة لسير عمل المجلس الشعبي الولائي، نلحظ تدخل الوالي في مختلف أشغال المجلس المنتخب ويتجلى ذلك من خلال :

- المشاركة في تنظيم دورات المجلس الشعبي الولائي وفقا لنص المادة 15 قانون الولاية[22]، حيث يمكن للوالي أن يطلب انعقاد المجلس في دورة غير عادية.
- حضور الدورات والمشاركة فيها وفقا لنص المادة 24 من نفس القانون .
- يتولى تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي عن طريق إصداره قرارات باعتباره الهيئة التنفيذية في الولاية [23].
- يتولى إعداد مشروع الميزانية ويقوم بتنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وفقا لنص المادة 107 من قانون الولاية.
- علاوة على ذلك يقوم الوالي بمساعدة المجلس الشعبي الولائي في تأدية مهامه، من خلال الإعداد المسبق لكل القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي للولاية وكذا المشاركة في إعداد جدول أعمال الدورة [24].
- كما أنه يعد الآمر بالصرف على مستوى الولاية لجميع الاعتمادات سواء كانت اعتمادات الولاية أو اعتمادات الدولة في الولاية [25].

مما تقدم يمكن القول أن المشرع الجزائري لم يكتف بمنح الوالي اختصاصات واسعة كممثل للدولة فحسب، بل قام كذلك بجعل الوالي الهيئة التنفيذية للولاية بدلا من رئيس مجلسها المنتخب، بما يفيد أن المشرع رجح كفة سلطة معينة من طرف الإدارة المركزية على حساب رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهو ما يعزز دور الوالي على المستوى المحلي، ويبرز تفوقه على الهيئة التداولية، وبالنتيجة إضعاف استقلاليتها.

المطلب الثاني: اختصاصات الأجهزة المساعدة للوالي

يتجلى المركز المتفوق للوالي كذلك من خلال دعمه بمجموعة من الأجهزة المعينة المساعدة له، منحها المشرع اختصاصات واسعة على حساب الهيئات التداولية المنتخبة، من شأن هذه الأجهزة أن تحد من استقلالية الجماعات الاقليمية، تتمثل أهمها في رؤساء الدوائر والأمناء العامون للبلديات.

يتولى رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي كممثل للدولة اختصاصات متعددة، بعضها يعتبر من الاختصاصات المحلية التي يتطلب التنظيم الإداري اللامركزي إسنادها إلى الهيئات المنتخبة على مستوى البلديات. وبالرجوع إلى أحكام المادتين 9 و 10 من المرسوم التنفيذي 94-215 يمكن تحديد هذه الاختصاصات كما يلي:

- تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة، وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذا قرارات مجلس الولاية .
- ينشط ويراقب أعمال البلديات الملحقة به.
- تنسيق عملية تحضير المخططات البلدية للتنمية وإعدادها وتنفيذها .
- كما يتصرف في معظم مهامه الموكلة إليه بموجب المرسوم التنفيذي 94-215 وأي مهمة يوكلها إليه الوالي بتفويض من هذا الأخير، من ذلك المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون [26].
- يطلع الوالي على الحالة العامة في البلديات التي ينشطها.

أما الأمين العام للبلدية فيضطلع هو الآخر بمجموعة من الصلاحيات تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تتمثل في[27]:

- التحضير لاجتماعات وجلسات المجلس الشعبي البلدي، من خلال إعداد جدول أعمال الدورة والإستدعاءات وتحضير كافة الملفات والوثائق الضرورية.
- متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي من خلال إرسال المداولات إلى السلطة الوصية للرقابة والموافقة عليها ومن ثم نشرها.

- السهر على حسن سير المصالح الإدارية والتقنية بالبلدية وينسق بين مختلف هذه المصالح، وفي هذا الإطار يمكنه اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء مصالح البلدية واتخاذه.

بفحص هذه الصلاحيات تتجلى نية المشرع الجزائري في تعزيز مكانة الأجهزة المعينة وتفوقها على المجالس المنتخبة في النظام الإداري الجزائري، ما يؤكد هذا التوجه انتهاج المشرع الجزائري لسياسة تجريد البلدية والولاية من بعض الاختصاصات التي تدخل في صميم الصلاحيات المحلية وإسنادها لهذه الأجهزة ما يشكل طعنا صارخا في استقلالية الجماعات الاقليمية[28].

المبحث الثالث: مظاهر الرقابة المتبادلة بين الأجهزة المعينة والهيئات التداولية

تعتبر الرقابة آلية قانونية تهدف لصيانة مبدأ المشروعية وتضمن سلامة التصرفات، فالادارة الرشيدة مرهونة بوجود رقابة حازمة عامة ودقيقة لذلك تعمم هذه الأخيرة على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية وهياكلها المنتخبة[29].

وإن كان الأصل أن تتمتع الجماعات المحلية باستقلال في آدائها لمهامها ، فإن حاجتها للرقابة استثناء لا غنى عنه، بحكم أن منح المجالس المحلية المنتخبة اختصاصات واسعة ومستقلة لا يجب أن يؤخذ على إطلاقه، بل تبقى هذه الأخيرة خاضعة لإشراف ورقابة الإدارة المركزية ضمانا لوحدة النظام القانوني في الدولة، والحفاظ على قدر معين من الانسجام بين السلطة المركزية والهيئات المحلية. وقد نظم المشرع العلاقة بين الأجهزة اللاتركيزية المعينة على رأسها الوالي والهيئات التداولية المنتخبة في شكل نوع من الرقابة المتبادلة على النحو التالي:

المطلب الأول: رقابة الوالي على المجالس الشعبية المحلية

يضطلع الوالي بمقتضى ما خولته النصوص القانونية لقانون الجماعات المحلية، بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة على الهيئات التداولية المنتخبة لعل أقل ما يقال عنها أنها رقابة صارمة ومشددة، جعلت المجالس المنتخبة في تبعية تجاه السلطة المركزية، هذه الرقابة طالت أعضاء وأعمال المجالس الشعبية المحلية والهيئات ككل. وفي ما يلي سنميز بين كل من المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي.

بالنسبة **للمجلس الشعبي البلدي** تتجلى مظاهر هذه الرقابة في ما يملكه الوالي كجهة وصية من سلطات تتعلق بالرقابة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية، من خلال اتخاذه لآليات توقيف وإقصاء الأعضاء المنتخبين إذا ما تحققت أسبابه وفقا لما ورد في نص المواد 43 و 44 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية[30]. كما تنصب هذه الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية، حيث يمكن للوالي أن يتخذ مجموعة من الإجراءات المتاحة له قانونا في مواجهة القرارات الصادرة عن الهيئة التداولية قصد التأكد من مشروعيتها وضمان اتفاقها مع المصلحة العامة، هذه الإجراءات قد تأخذ صورة التصديق[31] أو الإلغاء[32]، كما يمكن أن تأخذ صورة الحلول[33]، إذا ما أهملت وتقاعست هذه الهيئات عن أداء مهامها.

تجدر الإشارة في هذا السياق أن رقابة سلطة الوصاية لا تقف عند اتخاذ إجراءات محددة على أعمال الهيئات التداولية، بل قد تمتد إلى حل المجلس المنتخب وإنهاء وجوده القانوني، وقد حدد القانون الحالات التي تنجا فيها السلطة الوصية (رئيس الجمهورية) إلى الحل وكذا إجراءاته وحالاته[34].

أما بالنسبة **للمجلس الشعبي الولائي** فتتبدى مظاهر الرقابة فيما يملكه الوالي من سلطات حيال أعمال الهيئة التداولية على مستوى الولاية، حيث مكنه القانون من إبطال المداولات المتخذة من المجلس الشعبي الولائي وفقا لما ورد في نص المادة 53 من قانون الولاية، كما يمكنه إثارة بطلان المداولات المتخذة خرقا لأحكام المادة 56 من نفس القانون، على أن يتم هذا الإبطال عن طريق رفع

دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة. هذا فضلا عن مظاهر أخرى لرقابة السلطة المركزية مقررة على أعمال المجالس الشعبية الولائية وأعضائها والتي يعود الاختصاص فيها للوزير المكلف بالداخلية.

المطلب الثاني: رقابة رئيس الدائرة على البلديات

فتح المشرع الجزائري المجال لرؤساء الدوائر بموجب المرسوم التنفيذي 94-215 للتدخل في مداولات المجلس الشعبي البلدي من خلال منحه صلاحية التصديق على أعمال الجهاز التداولي البلدي بتفويض من الوالي، يظهر ذلك من خلال نص المادة 10 التي جاء نصها كالتالي: " يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي ويتفويض منه على الخصوص ما يأتي...يصادق على مداولات المجلس الشعبي البلدي حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.
- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات.
- شروط الايجار التي لا تتعدى مدتها 9 سنوات.
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.
- المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات .
- الهبات والوصايا.
- يوافق على المداولات و قرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام...".

الملاحظ من خلال هذا النص أن المشرع الجزائري لم يكتف بتقوية مركز الوالي كجهاز معين على مستوى الولاية بإسناده مهام رقابية تجاه الهيئات التداولية، بل مدد ذلك إلى رئيس الدائرة رغبة منه في تدعيم مركز الأجهزة الممركزة المعينة على المستوى المحلي، تكريسا للنزعة المركزية على حساب اللامركزية.

المطلب الثالث: رقابة المجلس الشعبي الولائي

وضع قانون الولاية 12-07 على عاتق الوالي التزام إطلاع المجلس الشعبي الولائي في كل دورة حول وضعية المداولات، وذلك بتقديم تقرير حول حالة تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، وكذا متابعة تنفيذ الآراء المقترحة التي أبداها المجلس الشعبي الولائي خلال الفترات الفاصلة بين الدورات وهو ما يعطي ضمانة أكثر للمجلس لتنفيذ مداولاته .

هذا وقد أكدت المادة 103 من قانون الولاية في فقرتها الثانية على ضرورة إطلاع الوالي للمجلس المنتخب سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية ، وذلك بتقديم كل المعلومات والأخبار الدقيقة حول واقع الولاية ومصالحها المختلفة، وذلك من باب تنوير المجلس وتوضيح رؤيته بخصوص عمل هذه المصالح، ومدى إضطلاعها بالمهام المنوطة بها والبرامج الوطنية المكلفة بها، باعتبار الوالي هو المسؤول الأساسي المكلف بتنشيط وتنسيق مراقبة عمل مصالح الدولة في الولاية[35]، فهذه الوسيلة هي بمثابة جسر تواصل بين الهيئات التداولية المنتخبة والهيئات اللاتركيزية المعينة على صعيد الولاية.

علاوة على ذلك، يلتزم الوالي كذلك وفقا لما ورد في نص المادة 109 من قانون الولاية 12-07 بتقديم بيان سنوي للمجلس الشعبي الولائي، وهو شبيه بتقرير سنوي مفصل عن نشاط الولاية للمجلس، على أن يتبع هذا التقرير بمناقشة ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع للوزير المكلف بالداخلية.

يرى بعض الفقه بهذا الخصوص أن هذا التقرير لا يعدو أن يكون مجرد وسيلة إعلامية غير مكملة بصيغ المراقبة الحقيقية[36].

كما لايفوتنا أن ننوه في هذا الإطار، إلى عدم امتلاك المجلس الشعبي البلدي كهيئة تداولية منتخبة أية صلاحية في مواجهة الوالي، باستثناء إمكانية التظلم ضد قراراته التي تثبت بطلان المداولات أو رفض التصديق عليها، أو حتى الطعن قضائيا أمام الجهات المختصة[37]، مع أن الوسيلة الأخيرة تتسم بعدم الفعالية نتيجة عدم لجوء رئيس المجلس الشعبي البلدي لممارستها[38].

خلاصة القول، أنه على الرغم من منح المشرع الجزائري الأجهزة التداولية المنتخبة بعض السلطات تجاه الأجهزة المعينة إلا أنها تظل ضئيلة وضعيفة مقارنة بالسلطات التي تتمتع بها الثانية في مجال الرقابة، فهي لا تعدو أن تمثل وسائل تأثير رمزية مقارنة مع تتمتع به الهيئات المعينة من امتياز.

خاتمة:

في ختام هذه الدراسة، التي أردنا من خلالها بحث العلاقة بين المجالس المحلية المنتخبة _الولائية والبلدية والأجهزة المعينة مركزيا على المستوى المحلي من خلال إبراز مظاهر التأثير المتبادل بين هذه الأجهزة والهيئات، لا يمكن إنكار مسعى المشرع الجزائري نحو رسم صورة مؤسسات ديمقراطية تشكيلا وتسيرا على المستوى المحلي، تحوز على الاختصاص الكامل في الشؤون المحلية، وتقوم على أساس استقلالية الهيئات المحلية عن السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون مع البقاء في إطار الدولة الموحدة .

واعتبارا أن مقومات نجاح التنظيم الإداري المحلي تقوم على وضوح العلاقة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، كان على المشرع ضبط هذه العلاقة على نحو يضمن تحقيق التوازن والتعاون بين الأجهزة التداولية والهيئات المركزية الممركزة على المستوى المحلي، وهو ذاته ما سعى إليه المشرع الجزائري من خلال منحه صلاحيات لكلا الهيئتين. إلا أن المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) كشفت عن تفوق الهيئات الممركزة المعينة على المستوى المحلي على الهيئات التداولية المنتخبة، بل وسيطرة الأولى على الثانية في بعض الأحيان.

فتدخل السلطة المركزية بتعيين بعض الأجهزة على المستوى المحلي، ومنحها اختصاصات واسعة، وإن كان لا ينفي عن الهيئات المحلية صفة اللامركزية، إلا أنه يمس باستقلاليتها. هذا فضلا عن استحواذ الهيئات الإدارية المركزية المتمركزة على المستوى المحلي على أهم الاختصاصات المحلية على حساب الهيئات التداولية، من خلال ترأس الجهاز التنفيذي للولاية، وكذا الإدارة العامة للبلدية، والدائرة التي تلعب دور المنسق بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية. ناهيك عن الرقابة المشددة الممارسة من طرف هذه الأجهزة على الهيئات التداولية.

بناء عليه، ومن خلال ما تم التوصل إليه يمكن تقديم بعض المقترحات التي قد تشكل تحولا في مكانة الهيئات المنتخبة محليا وذلك على النحو التالي:

- إعادة الاعتبار للهيئات التداولية من خلال معالجة الاختلال الجلي المتبادل بينها وبين الأجهزة المركزية على المستوى المحلي، وذلك عن طريق إعادة النظر في مسألة توزيع الاختصاصات بين هذه الهيئات، قصد إحداث التوازن بينها خاصة على مستوى الولاية.
- التخلي عن النزعة المركزية في توزيع الصلاحيات بين الأجهزة المعينة الممركزة والهيئات التداولية، وذلك عن طريق إلغاء الازدواجية الوظيفية للوالي وتحويل اختصاصاته المحلية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، بجعل هذا الأخير هيئة تنفيذية للولاية على غرار رئيس المجلس الشعبي البلدي في البلدية.
- إعادة النظر في وسائل التأثير المتاحة للأجهزة المساعدة للوالي على الهيئات التداولية، بتخفيفها لاسيما بالنسبة لرؤساء الدوائر.
- أثبتت الدراسة أن الرقابة الممارسة على الوالي من طرف الهيئات التداولية ضعيفة في حالات، ومنعدمة في أغلبها، وهو ما يستدعي ضرورة إعادة النظر في مسألة الرقابة المتبادلة بينه وبين المجالس المحلية المنتخبة.

- التخفيف من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على الهيئات التداولية واستبدالها برقابة قضائية، لما في ذلك من تجسيد أكبر لاستقلالية الجماعات الإقليمية.

قائمة المراجع:

[1] بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، **مجلة الإدارة**، عدد 22، 2003، ص. 6.

[2] رمضان تيسمبال، **استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة ؟**، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص. 66.

[3] سامي حسين نجم عبد الله، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة**، الطبعة الأولى، المركز القومي الإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص. 143.

[4] ثابتي بوحانة، **الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة**، رسالة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2014-2015، ص. 39.

[5] بن طيفور نصر الدين، مرجع سبق ذكره، ص. 9.

[6] محمد على الخلايلة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص. 64 .

[7] رمضان تيسمبال، مرجع سبق ذكره، ص. 66.

[8] المادة 169 من الأمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية**، عدد 17، صادرة بتاريخ 10 مارس 2021.

[9] المادة 16 من دستور سنة 2020، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مورخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية**، عدد 82، صادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

[10] رمضان تيسمبال، مرجع سبق ذكره، ص.67.

[11] برازة وهبية، **استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري**، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017 - 2018، ص. 185.

[12] التعديل الدستوري لسنة 2020، سابق الإشارة إليه.

[13] ميمونة سعاد، **محاضرات في مقياس قانون الجماعات المحلية**، موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص قانون عام، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2020-2021، ص. 91.

[14] مرسوم تنفيذي رقم 94-2015 مؤرخ في 23 جويلية 1994، المتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية**، عدد 48، صادرة بتاريخ 27 جويلية 1994.

[15] برازة وهيبة، مرجع سبق ذكره، ص. 197.

[16] بليامنة حسان، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي 16-320، **رؤى في الآداب والعلوم الإنسانية**، عدد 1، سنة 2021، ص. 184؛ ناصر لباد، دور الأمين العام للبلدية، مقاربة من منظور التسيير العمومي، **مجلة الإدارة**، عدد 50، سنة 2019 ، ص. 22.

[17] الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية**، عدد 46 ، صادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.

[18] المادتين 20، 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية**، عدد 73 ، صادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

[19] المواد 13، 14، 15 من المرسوم التنفيذي رقم 16 -320 ، سابق الإشارة إليه.

[20] صالحي عبد الناصر، **الجماعات الإقليمية بين التبعية والإستقلالية**، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2009-2010، ص . 42.

[21] برازة وهيبة، مرجع سبق ذكره، ص. 187.

[22] قانون رقم 12- 07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، متضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية**، عدد 12، صادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.

[23] المادة 102 من قانون الولاية، سابق الإشارة إليه .

[24] المادتين 76 و 16 من قانون الولاية، سابق الإشارة إليه.

[25] المادة 121 من قانون الولاية، سابق الإشارة إليه

[26] المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215، سابق الإشارة إليه .

[27] المواد 13، 14، 15 من المرسوم التنفيدي 16-320، سابق الإشارة إليه .

[28] برازة وهيبة، مرجع سبق ذكره، ص.197.

[29] روبحي نور الهدى، **إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار قانون 11-10**، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، بن عكنون، الجزائر، 2012-2013، ص. 186.

[30] قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 ، متضمن قانون البلدية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية**، عدد 37 ، صادرة بتاريخ 7 جويلية 2011.

[31] المادة 57 من قانون البلدية، سابق الإشارة إليه .

[32] المادتين 59 و 60 من قانون البلدية، سابق الإشارة إليه.

[33] المادة 100 من قانون البلدية، سابق الإشارة إليه.

[34] المواد 46، 47، و 48 من قانون البلدية، سابق الإشارة إليه.

[35] المادة 111 من قانون الولاية، سابق الإشارة إليه.

[36] مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، **مجلة الفكر البرلماني**، عدد 2، سنة 2003، ص ص. 22-23.

[37] المادة 61 من قانون البلدية، سابق الإشارة إليه .

[38] سي يوسف أحمد، **تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012- 2013، ص. 42.