

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية

قسم السياسات العامة و النظم المقارنة

مستوى السنة الثانية تحضيري

مقياس إدارة الجماعات المحلية

المحور الخامس: نظام الجماعات المحلية في الجزائر:

المحاضرة الحادي عشر: أشكال الجماعات المحلية في الجزائر

أولا الولاية:

حددت المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 12 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، تعريف الولاية بالنص على انها جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية بالإضافة الى الاستقلال المالي والقانوني، و تشكل الدائرة غير المركزة للدولة بحيث تساهم مع هذه الأخيرة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة وترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين.

وتضيف المادة 09 من القانون ذاته ان الولاية اسم خاص بها وإقليم ومقر رئيسي يتم تحديدها بموجب مرسوم رئاسي.

الولاية هي "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية تنشأ بقانون ، و يعرفها القانون 90-09 و المتعلق بالجماعات المحلية بأنها "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة الإدارة " ¹ ولعل ما يعبر عن الإرادة الشعبية للمواطن في تسيير شؤون الولاية هو تسييرها من طرف الممثلين المنتخبين لسكان الولاية إضافة إلى الوالي والجهاز التنفيذي المعين من طرف الإدارة المركزية .

تنشأ الولاية بقانون تصدره الهيئات الإدارية المركزية يحدد فيه اسم الولاية ومركزها الإداري وحدودها الإقليمية، ولا يتم تعديل هذه الأخيرة إلا بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية وباقتراح من المجلس الشعبي الولائي.

تتكون الولاية حسب نص المادة 02 من القانون رقم 12-07² المتضمن لقانون الولاية من هيتان هما: هيئة منتخبة وتتمثل في المجلس الشعبي الولائي، وهيئة معينة وتتمثل في الهيئة التنفيذية تحت رئاسة الوالي .

¹ - سعيد بوعلي آخرون، القانون الإداري، سلسلة مباحث في القانون، دار بلقيس للنشر و التوزيع، دار البيضاء، الجزائر، ط 2، 2016، ص 73

² - نفس المرجع، ص 74

فالولاية كوحدة إدارية تتوفر فيها جميع الشروط السابقة الذكر للامركزية الإدارية، حيث أنها تمتاز بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن باقي الهيئات الإدارية وهي كالتالي:

- الولاية عبارة عن مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وليست مصلحة فنية أو مرفقيه فقد منحت الاستقلال والشخصية المعنوية، ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي وليس على أساس فني موضوعي.

- تعد الولاية همزة وصل بين ما تحتاج إليه الهيئات الإدارية المحلية من جهة المركزية وبين الهيئات الإدارية من جهة أخرى ، فهي بذلك تعبر عن صورة النظام اللامركزي الإداري النسبي لا صورة اللامركزية المطلقة مثل البلدية.

- تعبر الولاية عن اللامركزية النسبية بصورة أوضح وتتجسد هذه الصورة التي تمتاز بها الولاية في كونها تتكون من جهازين جهاز منتخب من طرف المواطنين. ويتجسد ذلك في المجلس الشعبي الولائي وجهاز يعين من طرف الإدارة المركزية ويتمثل في الوالي والجهاز التنفيذي للولاية.

ثانيا اختصاصات الولاية:

يعرف المجلس الشعبي الولائي على أنه هيئة إقليمية منتخبة من طرف الشعب، وهو الهيئة المداولة و المراقبة طبقا للمادتين 12 و 51 من القانون رقم 07-12 و المعبر الرئيسي على مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية كما يعد المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الاتجاهات والتيارات التي يحملها وله دور فعال في مناحي الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و العمرانية.

تكوين المجلس: يختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي حسب الولايات من 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة الى 55 عضو في الولايات التي يتعدى عدد سكانها 1.250000 نسمة ، و هذا حسب نص المادة 32 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بالانتخابات، كما ينتخب أعضائه لمدة خمس سنوات من قوائم المترشحين الذين تقدمهم الأحزاب المعتمدة او من قوائم المترشحين الاحرار، من قبل جميع سكان الولاية عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري وفق ما نصت عليه المادة 65 في الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات³.

للمجلس الشعبي الولائي عدة اختصاصات تتوزع بين إختصاصات عامة وإختصاصات متعلقة بالجوانب الاقتصادية على مستوى الولاية، وهي على النحو التالي:

³ - ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، ج1، ط3، مطبعة قالمة، الجزائر، 2007، ص 237

- الاختصاصات العامة: تتميز هذه الاختصاصات بكونها تشتمل على جميع المهام التي بفضلها تمارس الولاية لمهامها مثل التداول في الأمور المتصلة بالحياة العامة للولاية. لذا فمن واجبات المجلس الشعبي الولائي متابعة هذه الأمور عن قرب وإسداء النصح والإرشاد

للسلطات الإدارية المركزية ومراعاة تنفيذها. إضافة إلى مشاركته مع الأجهزة الإدارية الأخرى ، خاصة في المسائل السابقة الذكر للولاية المتمثلة في الهيئة التنفيذية الولائية بما فيها الوالي في إدارة وتسيير شؤون الولاية بما فيها الشؤون القانونية والإدارية وتنظيم وحماية أملاك الدولة على مستوى الولاية.

ولكي يتسنى للمجلس الشعبي الولائي القيام بهذه المهام على أحسن وجه يقوم بإنشاء لجان متخصصة تابعة له ومكاتب دراسة متمكنة تسدي له المشورة في المسائل المختلفة بتقديمها للتقارير والتوصيات حول هذه المسائل .

- اختصاصات التجهيز والإنعاش الاقتصادي : يدخل تحت غطاء هذا التخصص جميع العمليات التي يقوم بها المجلس الشعبي الولائي من أجل تحقيق عملية التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي مثل وضع الخطط والبرامج التنموية على المستوى الولائي والمشاركة في أداء وتحضير وتنفيذ البرامج والسياسات العامة الوطنية في المجال الاقتصادي.

وبهذا يقوم بانجاز العمليات الاقتصادية اللازمة وتشجيع الاستثمارات على المستوى الولائي دون الخروج عن نطاق الخطط التنموية على المستوى الوطني. ويناط بالمجلس الشعبي الولائي مهمة الاستشارة في بعض المسائل المتعلقة بالنشاطات الاقتصادية كالاستشارة في إعداد وتحضير الخطط العامة الوطنية وذلك عن طريق تقديم الآراء والاقتراحات التي يراها أجدر بالمساهمة وبطريقة فعالة في تحقيق النهضة التنموية على المستوى الولائي لكونه الأقرب للواقع والأعرف بخباياه من الهيئات والسلطات الإدارية المركزية. وبهذا تكون الخطط التنموية المبرمجة على المستوى الوطني أكثر شمولية وقربا من الواقع المعيشي.

إضافة إلى استشاره في إعداد وتنفيذ الميزانيات واعتمادات التجهيز والاستثمارات المخصصة للولاية، يقوم المجلس بدور المشاركة في تنسيق النشاط الاقتصادي الذي تقوم به المؤسسات والهيئات العامة الوطنية لممارسة نشاطها في نطاق الحدود الإدارية والجغرافية للولاية

- الاختصاصات المتعلقة بالتنمية الزراعية: يقوم المجلس في إطار اختصاصه بكافة أوجه النشاطات الاقتصادية المتعلقة بالجانب الزراعي التي تهدف إلى تحقيق التنمية الفلاحية على المستوى الولائي. لذا يقوم بتشجيع كافة الاستثمارات الرامية إلى إحداث تطور في المجال الفلاحي وإعداد وتهيئة المساحات والأراضي الزراعية واتخاذ كل الإجراءات التي

تساعد في تحقيق ذلك، واتخاذ جميع التدابير الوقائية ، التي من شأنها المحافظة على الغطاء النباتي من كافة الإخطار المحدقة به من تصحر وانجراف إضافة إلى البحث عن الحلول المناسبة لإيجاد مصادر بديلة لسقي المحاصيل الزراعية في حالة تعرضها إلى الجفاف، كما يساهم المجلس في اتخاذ التدابير والإجراءات التي تساعد في زيادة الثروة الحيوانية .

- اختصاص متعلق بالتنمية السياحية: وذلك بالعمل على ازدهار السياحة في الولاية بكل الوسائل حتى ولو استدعى ذلك تسيير وإدارة بعض المرافق السياحية التي عجزت بعض البلديات عن إدارتها نتيجة لضعف الإمكانيات المالية لديها والمخصصة لهذا الجانب .

ثانيا البلدية: لقد حدد القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية في المواد 01،02،06،07 تعريف البلدية بحيث اعتبرتها بالجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و القاعدة الإقليمية اللامركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، لها اسم و إقليم و مقر رئيسي يمكن تعديله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني و اخطار المجلس الشعبي الولائي.

يبلغ عدد بلديات التراب الوطني حسب القانون رقم 84 -09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ب 1541 بلدية وهو العدد الحالي .

تتكون البلدية طبقا لنص المادة 15 من القانون رق 10-11 المؤرخ في 22 فبراير 2011 المتعلق بالبلدية من هيئتين هما⁴:

هيئة مداولة: متكونة من المجلس الشعبي البلدي

هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

"البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولها إقليم واسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية. وبالتالي تتمتع بنوع من الاستقلال في جميع المجالات. كما لا تضع بنفسها نظاما خاصا بها إذن فهي بذلك محدودة فهي لامركزية إدارية مقيدة نوعا ما، فالميثاق البلدي في الجزائر ينص على أن البلدية ليست أبدا نوعا من الجمهورية المستقلة التي تتمتع بسلطة التشريع في بعض

الميادين المحفوظة أو المشطوبة من اختصاص السلطة المركزية. وهناك من يعرفها بأنها عبارة عن شخص حكومي له حق التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة، وهي مكلفة بالإعمال العمرانية والصحية وتأمين الحاجات المدنية في المدن والقصبات. وقيامها بإنشاء المنزهات والساحات والمذابح والمجاري وإنارة البلدة وخصوصا أسواقها وشوارعها. أما الأعمال الصحية فتشمل الخدمات المتعلقة بالحاجات المدنية مثل إنشاء الأسواق البلدية وتجهيزها إضافة إلى تأمين النظافة العامة

بأنها": الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون، وللبلدية إقليم واسم ومركز" ⁵.

تستمد البلدية في النظام الإداري الجزائري سماتها من النموذجين الفرنسي واليوغوسلافي حيث نجدها إضافة إلى مبدأ إقرار النظام الخاص الموحد والمطبق على كل البلديات، أخذت من الأسلوب الفرنسي استمدت منه مبدأ الوصاية الإدارية أي أن جميع البلديات تخضع إلى الرقابة المركزية والتي تمارسها السلطة المركزية، أما من الأسلوب اليوغوسلافي فإنها استمدت منه مبدأ تولي العمال بنفسهم مهمة تسيير وتولي جميع الأمور التي تصب في الصالح العام سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية.

رابعا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

يعرف المجلس الشعبي البلدي انه هيئة منتخبة وجهاز للمداولة و الجهاز الأساسي للبلدية، بحيث جعل منه دستور 1996 المعدل، الاطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته وقاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

ويتمثل الاطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية لاسيما الفصل الأول من الباب الثاني من المواد 15 الى غاية المادة 61 منه بحيث نظم كيفية عمل المجلس ولجانه ووضعية المنتخب فيه و نظام مداولاته وترك مسالة تكوينه وانتخابه لقانون الانتخابات الصادر بموجب القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات .

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح حسب عدد البلديات بين 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة الى 43 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 وهو ما نصت عليه المادة 79 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات، وتدوم هذه العضوية لمدة خمسة سنوات من قوائم المنتخبين التي تقدمها الأحزاب من قبل جميع سكان البلدية⁶.

⁵ - عبيد غمري، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010-2011، صص 97-98

⁶ - سعيد بوعلي وآخرون، مرجع سابق الذكر، ص 95

تتمثل اختصاصات المجلس الشعبي البلدي المصادقة على الميزانية التي يتم إعدادها من طرف الجهاز التنفيذي للبلدية وتشمل الميزانية الأولية والميزانية الإضافية. ويشرف المجلس الشعبي البلدي إدارة الأعمال الإدارية المتعلقة بأعمال البلدية.

- التخطيط والتنظيم: وذلك بإعداد المخططات الهندسية التي تنظم الشوارع والمباني والطرق وتنظيم تلك المباني بالشكل الذي يضمن جمالية على ، والأسواق والساحات العامة والحدائق والمنتزهات البلدية.

- القيام بإعمال الرقابة والإشراف: على المحلات التجارية والنوادي والمقاهي والفنادق وجميع المنشآت التي تقع ضمن حدودها الجغرافية. وذلك لضمان أدائها الدور المحدد لها قانونا والذي أنشئت من أجله.

- تقديم الخدمات العامة: حيث يكلف المجلس البلدي بتوفير الخدمات الأساسية مثل إيصال الكهرباء والماء وقنوات الصرف الصحية صيانة المدارس وتهيئة المقابر.

- القيام بحملات التنظيف والإشراف على الحدائق والغابات

- قبول الهبات والتبرعات وإعادة الحقوق لأصحابها وإقرار الصفقات الخاصة بالبلدية

- مساعدة الحماية المدنية بجميع الوسائل المساعدة لها على مزاولة نشاطها، إضافة إلى تسيير وضبط الجنائز والمقابر.

ومن بين الاختصاصات التي تقوم بها البلدية النشاطات التي تحمل الصبغة الاقتصادية والاجتماعية. مثل إمكانية إقامة المشاريع الضرورية خاصة في المجال الصناعي و التجاري وخصص لها القانون 90-08 حيث تنص المادة 135 على "أن المجلس الشعبي البلدي يعد ضمن حدود ثرواته والوسائل الموجودة تحت تصرفه برنامجا للتجهيز المحلي ويضع تصورا ، يحدد وفقا لخطة التنمية الوطنية الأعمال الاقتصادية القادرة على تأمين التطور البلدي لسبيل تحقيقها".

وفي هذا الصدد يجب الاعتراف بأن عدداً قليلاً من البلديات لها القدرة الكافية على القيام بهذه المهام، وذلك راجع أساساً إلى ضعف القدرات المالية لها إضافة إلى قلة أو غياب الوسائل والتجهيزات والكفاءات المهنية الكفيلة بتحقيق ذلك، مما يستدعي تدخل الدولة بمساعدة المجالس الشعبية لتأمين إعداد وتنفيذ الخطط التنموية المبرمجة على مستواها، إضافة إلى منحها إعانات مالية.

وتقوم البلدية إضافة إلى مهمة التسيير بمهمة إيجاد الأموال اللازمة للقيام بخدمة المواطنين سواء بقيامها بمشاريع منتجة تعود عليها بمداخل مالية، أو بتكليف هيئات أخرى بتسيير هذه المرافق لصالح البلدية، وفي هذا الصدد يحدد القانون ستة قطاعات للنشاطات الممكنة للبلدية، وهي على النحو التالي:

في المجال الصناعي والحرف اليدوية : يمكن للمجلس أن يقيم مشروعا أو أن يشارك في مشاريع خاصة تحمل الصبغة العامة أو النفع العام.

في المجال الزراعي: يمكن أن يشجع المجلس على إقامة مشاريع زراعية مثل إقامة التعاونية الزراعية والاستهلاكية.

في مجال التوزيع و النقل : يمكن للبلدية أن تدير المرافق الموجودة ضمن حدودها وأن تشارك في كل مشروع من هذا النوع بالبلدية .وفي حالة تسويق المنتجات تعمل البلدية وبعده طرق منها، السماح بإقامة مخازن للبيع العامة أو إقامة تعاونيات استهلاكية ومؤسسات مكلفة بتسويق المنتجات التي تكون غالبا من احتكار الدولة كتسويق السلع الضرورية مثل السكر القهوة والزيت.

المجال السياحي: ويتمثل دور البلدية في هذا المجال في تشجيعها لكافة الأنشطة التي من شأنها دعم قطاع السياحة وتنميته على المستوى المحلي.