



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

1985



جامعة محمد بوضياف - المسيلة
Université Mohamed Boudiaf - M'sila

قسم: الحقوق

رقم:

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر LMD في تخصص القانون الإداري

تحت عنوان:

الجماعات الإقليمية وترقية مناخ الأعمال في الجزائر

تحت إشراف الأستاذ

د. عبد المجيد صغير ببيرم

من إعداد الطالب

عبد العزيز بن يطو

لجنة التحكيم

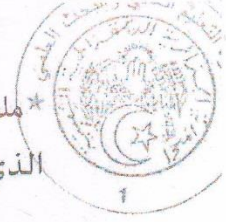
رئيسًا	جامعة المسيلة	أستاذ مساعد	السعيد قاوي
مشرفًا ومقرًا	جامعة المسيلة	أستاذ محاضر (أ)	د. عبد المجيد صغير ببيرم
ممتحنًا	جامعة المسيلة	أستاذ محاضر (أ)	د. النذير قمر

السنة الجامعية

2022-2021

27 ديسمبر 2020

* ملحق بالقرار رقم 10821... المؤرخ في
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي: جامعة محمد بن بوفاريق - الطاسيلا -

نموذج التصريح الشرقي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله.

السيد(ة): بن بطو عبد العزيز الصفة: طالب، استاذ، باحث
الحامل (ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 1014760 والصادرة بتاريخ: 2016/10/18 دائرة المساء
المسجل (ة) بكلية / معهد العلوم والآداب قسم العلوم
والمكلف (ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).
عنوانها: الخصائص الفيزيائية من أجل أعمال بالجزائر

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2020/04/10

توقيع المعني (ة)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
People's Democratic Republic of Algeria
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministry of Higher Education and Scientific Research
جامعة محمد بوضياف - المسيلة
Mohammed Boudiaf University - M'sila
كلية الحقوق والعلوم السياسية
Political Science

القسم: الحقوق

استمارة معلومات

المعلومات الشخصية:

اللقب والاسم: بن عبد العزيز

Nom et prénom: BENYETTOU Abdelaziz

تاريخ الأيداع: 1963/06/27

مكان الأيداع: المسيلة

اسم الأب: علي

اسم ولقب الأم: طاب الله عليها

الحالة العائلية: متزوج

العنوان الشخصي: تعاونية كرم بلطاج الجزائر المسيلة

الهاتف: 0773661618

البريد الإلكتروني: Abdelaziz.BENYETTOU@gmail.com

رقم التسجيل: 20846709

سنة أول تسجيل: 2020

سنة نهاية الدراسة: 2022

شهادة البكالوريا:

المعدل: 10.00

الشعبة / التخصص: علوم قانونية وإدارة

سنة: 1984

شهادة الليسانس:

التخصص: علوم قانونية وإدارة

سنة التخرج: 1988

شهادة الماستر:

التخصص: إدارة

سنة التخرج: 2022

الوضعية المهنية:

موظف/ عامل

موظف عمومي

قطاع خاص

عاطل عن العمل

الهيئة المستخدمة: لجنة المسيلة

اسم المؤسسة: لجنة المسيلة

الرتبة في العمل: منسق إدارة

صيغة العمل: دائم

في إطار العقود

نوع العقد

إمضاء الطالب (5)



شكْرٌ وعِرفان

بدايةً أشكُرُ اللهَ الكريمَ المَنَّانَ على فضله أنْ وقَّني لإنجازِ هذا العملِ بفضلِهِ ومَنِّهِ وعونه، فله الحمدُ أولاً وآخراً.

قال رسول الله (صلى الله عليه وسلم): ” مَنْ صَنَعَ إِلَيْكُمْ مَعْرُوفًا فَكَافِئُوهُ، فَإِنْ لَمْ تَجِدُوا مَا تُكَافِئُونَهُ فَادْعُوا لَهُ حَتَّى تَرَوْا أَنَّكُمْ قَدْ كَافَأْتُمُوهُ ”

(رواه أبو داوود)

ومصادقاً لمعنى الحديث؛ فالشُّكْرُ موصولٌ لأولئك الأَخيارِ الذين مدَّوا لي يدَ المساعدة، خلال هذه الفترة، وفي مقدِّمتهم أستاذي المشرف على المذكِّرة فضيلة الأستاذ الدكتور « عبد المجيد صغير بيرم » الذي لم يدَّخر جهداً في مساعدتي، وظلَّ يحثُّني على البحث، ويرغِّبني فيه، ويقوِّي عزمي عليه، فلهُ من الله الأجر، ومَنِّي كلُّ الشكرِ والتَّقديرِ والعِرفانِ، حفظه الله ومَتَّعهُ بالصِّحَّةِ والعافية ونفعَ بعلمه.

كما أشكُرُ القائمين على الجامعة وخاصةً أساتذة كليتنا ومؤطِّريها، وبالأخصَّ الذين أشرفوا على تعليمي طوالَ مشوارِ الدِّراسة الجامعية.

إهداء

أهدي هذا المجهود إلى شهداء الوطن الذين دفعوا ضريبة الدِّم في ساحة الشرف؛ إلى شهداء الواجب الوطني، والصادقين والمخلصين لمؤسَّسات الدولة والشَّعب والوطن؛ إلى روح أمي التي حملتني وهنَّأ على وهن، وعلمتني كيف أعيش الحياة؛ إلى روح أبي الذي علَّمني كيف أكون جزائرياً حرّاً وأخدم الغير بدون مقابل؛ إلى كلِّ معلِّمي وأساتذتي من الابتدائية إلى الجامعة، الذين اكتسبْتُ منهم شخصيَّة العلم؛ إلى كلِّ من يناضلُ من أجلِ الحرِّيَّةِ والعدْلِ والمساواة ودولة القانونِ والحقوقِ والمؤسَّسات.

الطالب: عبد العزيز بن يطو

مقدمة:

إن جميع القوانين باختلاف أنواعها، وعلى تنوع ميادينها وتعدد تخصصاتها واختصاصاتها ومرافقها ومؤسساتها تُطبّق في إقليم الجماعات الإقليمية ولايةً وبلديةً؛ باعتبار وجود المرفق العامّ والمواطنين والمؤسسات بمختلف اختصاصاتها كامتداد لمؤسسات الدولة من حيث التنشيط والمراقبة. فهل مناخها السياسي الاجتماعي والاقتصادي مدرّوس ليسهل تنمية الإقليم المحليّ؟

ومن بين المقومات والأسس التي تُوفّر السكينة العامّة والطّمانينة للمستثمر والمستثمر له، سواءً أكان خاصّاً أو عمومياً أو لصالح مرفق عامّ أو خاصّ، والإطار المعيشي والخدمات والاقتصادي كمناخ عامّ.

وهل التّظيم الإداري للدولة في إطار الجماعات المحليّة الإقليمية - ولايةً وبلديةً - له من التّقنين والتّظيم الإداري والعلمي والتّقني بوسائل حديثة، ما يوفّر للإقليم جذب الاستثمار من خلال توفير الهياكل القاعدية كشبكات المياه، وشبكات الصّرف الصّحي، والطّرق سواءً أكانت بلديةً أو ولائيةً أو وطنية، وأنظمة التّواصل والاتّصالات، وشبكات الغاز الطّبيعي، والنّشاط التجاري للسلع، وتوفير النّقل وخطوط السّكك الحديدية، والطّيران وتوفّر المطارات كهياكل لجلب الاستثمار وتوفير مناخ الأعمال؟

وهل المشاريع وتركيباتها المالية التي تُبرم عن طريق العقود الإدارية أو الصّفقات العمومية، كطرق إبرام وتنفيذ، تعكس ميزانية البلدية أو ميزانية الولاية أو ميزانية الدولة في المشاريع القطاعية المخصّصة كاستثمار للجماعات المحليّة أو مشاريع استثمارية تقوم بها هيئات عمومية وطنية أو أجنبية؟

وهل توفّر الإطار البشري المختصّ محلياً قادرٌ على النهوض بوسائل وأطر تقنيّة وإدارية وعلمية لمرافقة المشاريع ومراقبة إنجازها؟

وهل عقلية توفّر الوعاء العقاري له قابلية اجتماعية لاستثمار محلي أو وطني، فانعكاسات التّكوين العلمي له الآلية العلمية لإنجاز مشاريع مدرّوسة كمخطّطات وفق قوانين جمهورية، باعتبار المركزية لها فاعليتها بالنّظر لتفاوتات في تشكيل المجالس المحليّة أو الولائية حسب نمط وطبيعة الإقليم وما يصلح في ذلك الإقليم لا يصلح في آخر، لاعتبارات

تضاريسية مناخية بيئية. فطبيعة الاستثمار في أقاليم الجمهورية يجب أن تكون وفق معايير مخططات حكومة كسلطات عمومية لما تقتضيه تنمية دولة من حيث الإمكانيات والوسائل؟ وهل للنشاط الإداري تنظيم هيكلي للمسؤولية بأجهزة فعالة إدارياً وتقنياً وعلمياً، محدّد الاختصاصات والتخصّصات بتوزيع جهد وطني بمسؤولية، ويحدّد لها بنشاط اختصاص إداري له آثاره المجتمعية والاقتصادية ويتميز بالسرعة في الإنجاز، بمتعاملين اقتصاديين عموميين وخواص، وفق قوانين جمهورية توفر التعامل كمتعاملين متكاملين مكملين، وتضع تحت تصرفهم أموالاً عامّة، بتنفيذ دفاتر شروط صفقات عمومية أو عقود إدارية سواء أكانت الموارد المالية بلدية أو ولائية؟

وهل ميزانيات البلديات والولايات كافية لتنفيذ مخططات تنمية مدروسة تقنياً ومالياً ومادياً؟

وهل الرقابة فعالة، سواء أكانت محاسبية أو سياسية أو إدارية أو رئاسية أو وصائية؟ وهل هناك بنك معلوماتي للتنمية بوسائل رقمية حديثة تؤدي إلى معرفة مكن الخلل، بأنماط تسييرية ناجحة أم هي عاجزة عن التكلّف بالتنمية مستدامة؟ ماهي أسباب تعطل المشاريع التنموية هل مرّدها إلى فساد إداري أم تخلف تقني أم نقص مالي؟

وهل مستوى الأقاليم الجغرافية التي تقام عليها المشاريع متفاوت؟ وما هي الوسائل والسبل لإعادة المستوى للجماعات المحلية *Mise à niveau des collectivités locales* وما هو مدى وصلاحيات تدخّل هيئات برلمانية رقابية وطنية؟

وهل هناك دقّة وتحكّم في الإحصاء السكاني يمكن من وضع مؤشرات كدليل تُبنى عليه استراتيجية محلية أو وطنية للتنمية المتكاملة بتكامل مركزي ولا مركزي؟ وهل قيمة العامل والعمل بتحفيّزات من شأنه دفع وتيرة التنمية حسب عقلية وذهنية محلية - وطنية بشرية كطرق للنهوض بتنمية حقيقية؟

فتغيير الذهنية يكون بتحسين السلوك والأسلوب، والتصرّف بالعلم والأخلاق والكفاءة المتخصصة المتشعبة بالروح الوطنية كإتباع تشكّل فيه نواة المبادرة، ويؤزل فيه التخوف والبيروقراطية، لينعكس على سير المرافق العامة كسلطة إقليم بنظام واضطراد.

فموضوع دراستنا المتواضعة هذه سبق وأن كان محلّ دراسات تكون مُحَيَّنة دوماً، باعتبار أنّ الجماعات الإقليمية المحلية مؤسسات حياة، موجّهة دوماً لطلبات ومتطلّبات

المواطنين، وتتطور حسب كلِّ عصر، وهي قابلةٌ للتطور في كلِّ مرحلة، كموضوع له علاقةٌ بحياة المواطنِ والحياة المجتمعية والاقتصادية، للتكفلِ بحاجياتِ ومتطلباتِ المواطنين وتطورها. ولكثرةٍ وتشعبِ المفاهيم، سندرسُ كمحاور المركزية واللامركزية، وأجهزةً ووسائلَ الجماعاتِ المحليّة، وصلاحيّاتها واختصاصاتها، وتقييمَ التسييرِ الجماعي المتنوعِ الفهم، والمستوى الفكري والتّصوري لتطبيقِ القوانينِ في محيطِ شعبي ديمقراطي، كرؤيةٍ مؤسّسة لمناخ الأعمال كعلاقةٍ وحتميةٍ ونتيجة.

الفصل الأول: الجماعات الإقليمية – الولاية والبلدية

المركزية واللامركزية: للسلطة التنفيذية وظيفتان:

- الأعمال الخاصة، معاملاتها التي تتصل بالسلطة القضائية والتشريعية.
- الأعمال التي تتصل بالمرافق العامة والقرارات التي تتخذها في مجال الضبط الإداري وما يميزه من عقود.

وما يهم موضوع دراستنا هو الإدارة العامة وتنظيمها، أي الإدارة المركزية وما يقوم بالتبعية لها ونيابة عنها من تنظيمات لامركزية، بلدية، ولاية، وهيئات ومؤسسات عامة.

المبحث الأول: اللامركزية كجماعات محلية إقليمية وبلدية

وهي تطبيق للامركزية الإقليمية التي يتحدد فيها الاختصاص على أساس إقليمي، فلا يتعدى اختصاصها هذا النطاق الجغرافي المحدد. وهو ما يكون للمواطنين في البلدية من حق إدارة شؤونهم بوصايا محلية تتمثل في الولاية كجماعة محلية.

والدولة هي التي تمنح الولايات والبلديات شخصيتها المعنوية، والشخصية المعنوية تكون للوحدة الإدارية المحلية البلدية أو الولاية، وليس للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي الذي يدير شؤونها، إذ المجلس أو الهيئة ليس إلا الأداة المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي الولاية أو البلدية.¹

فالبلدية والولاية بمفهوم المرافق العامة ليست مرفقا عاما؛ فالمرفق العام يستعمل ليدل على نشاط معين تكون إدارته لصالح الأفراد كمفهوم موضوعي، والهيئة التي تقوم بهذا النشاط كمفهوم عضوي.

فالولاية أو البلدية هي التي تنشئ المرافق العامة ضمن مناخ الأعمال، والنشاط تسيره قوانين ومراسيم لتنظيم المعاملات.

¹ صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، 1983، ص 90.

فالإدارة المركزية تتكوّن من بنیانٍ متماسكٍ على شكلٍ هرمي، تحتلُّ الفئات الصّغرى من العاملين في الدّولة قاعدته السّفلى، ويشكّلُ رئيسُ الجمهورية رأسَ الهرم (هرم السّلطة). ويحقّقُ العملُ الإداري بوحدةِ الفكرِ والأسلوبِ للحفاظ على الجهازِ المركزي عن طريقِ السّلطة الرّئاسية، فتبرر الوظيفةُ الإدارية في يدِ الحكومة المركزية، أي السّلطة التّنفيذية تتبع السّلم الإداري رئيس ومروّوس، فتمارس السّلطة الرّئاسية كوحدة مركزية خاصة بالحكومة وأعضائها. أمّا الإدارة اللامركزية فتقوم على أساسِ توزيعِ الوظيفةِ الإدارية من الإدارة المركزية إلى هيئاتٍ إداريةٍ مستقلة.

المطلب الأول: الأشخاص المعنوية العامّة واستقلال الأشخاص اللامركزية

الأشخاص اللامركزية تنقسم إلى قسمين كبيرين:

- الأشخاص اللامركزية الإقليمية؛

- الأشخاص اللامركزية المرفقية.¹

والذي يخصّ موضوعَ دراستنا هذه هو القسم الأول، أي الأشخاص اللامركزية الإقليمية. انطلاقاً من التّشريع، تنشأ البلديات والولايات بقانون، فمدلول اللامركزية يفرض وجودَ ركنين، هما:

أولاً: ظهور أشخاصٍ معنوية عامّة داخل الدّولة.

ثانياً: استقلال هذه الأشخاص المعنوية العامّة، ويتجلّى ذلك الاستقلال في ناحيتين:

- كيفية اختيار الهيئات التي تعبّر عن الشّخص اللامركزي.

- عدم خضوع الشّخص اللامركزي للسّلطة الرّئاسية وخضوعه للسّلطة الوصائية.

الركن الأول - ظهور أشخاصٍ معنوية عامّة داخل الدّولة:

تطبيق اللامركزية يعني خلق شخصٍ معنوي جديد يتمتّع بالاستقلالية المالية

وبالشّخصية القانونية بكلّ مقوماتها وعناصرها. كما يتمتّع بالآتي:

- له الأهلية لاكتساب حقوق والتزامات.

- له ذمّة مالية خاصة ومستقلة عن الذمّة المالية للدّولة.

- له حقّ التقاضي كمدّعي ومدّعى عليه.

¹ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 91.

- له هيئة معبرة عن الإرادة، منشأة بقانونٍ حقّ التصرف وإصدار القرارات باسم الشخص المعنوي وليس باسم الدولة.

- قراراته إدارية يكون تنفيذها جبراً على الأفراد دون حاجة إلى حكم قضائي.

- خضوع العقود لقانون الصفقات العامة واستقلالها بالمسؤولية التعاقدية.

- الأموال المخصصة تُعتبر أموالاً عامة.

- الاستفادة من امتيازات السلطة العامة (نزع الملكية، الاستيلاء المؤقت)؛

- نشاطه يخضع للقواعد التي تحكم سير المرفق العام.¹

فنرى أنه لا يوجد في ظلّ التنظيم الإداري قياماً للمركزية وحدها، فالدولة متعدّدة الأشخاص عند الأخذ بتنظيم الإدارة اللامركزية، وتمنح الشخصية المعنوية العامة لاعتبارات إقليمية، أو لاعتبارات مرفقية، والاستقلال في اللامركزية الإقليمية ينصبّ على رقعة جغرافية، ويخضع لرقابة الإدارة التي تباشرها السلطة المركزية.

فاللامركزية الإقليمية اعترافاً بوجود مصالح محلية متميّزة للقاطنين في الإقليم الجغرافي، كما أنّ الشخص الإقليمي يمارس أنشطة متعدّدة متصلة بحياة الأفراد اليومية. واللامركزية الإقليمية يُنظمها قانون واحد، وتسري عليها أحكام موحّدة، سواءً في تحديد اختصاصاتها أو في كيفية تمثيل الهيئات التي تعبّر عن إرادتها، ومدى الرقابة التي تمارسها عليها الإدارة المركزية، وتظهر عادةً في أسباب سياسية تقوم لتطبيق الديمقراطية السياسية في النطاق المحلي.

الركن الثاني - استقلال الأشخاص اللامركزية:

لا تكفي الشخصية المعنوية لإضفاء صفة اللامركزية؛ بل يجب أن يكون هناك استقلالاً عن الإدارة المركزية، ويتمثّل في اختيار الهيئات التي تعبّر عن الشخص اللامركزي، وعدم خضوع الشخص اللامركزي للسلطة الرئاسية وخضوعه للسلطة الوصائية.² كيفية اختيار الهيئة التي تعبّر عن إرادة الشخصية الإقليمية اللامركزية:

فضرورة إنشاء مجالس تمتلك قدرة التعبير عن إرادة هذه الأشخاص، تمرّ عبر طريق الانتخاب من جانب المواطنين كهيئة ناخبة لكلّ بلدية وولاية.

¹ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 93.

² صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 97.

- فقهيًا سياسيًا، اللامركزية الإقليمية لا تقوم إلا على أساس انتخاب أعضاء الهيئة المحلية، فاللامركزية الإقليمية هي امتداد للفكرة الديمقراطية في القطاع الإداري، تُفرض بطريق الانتخاب الذي يُعد من مقومات اللامركزية الإقليمية، وهو ركن أساسي لتحقيق استقلال الشخص اللامركزي.

- عدم خضوع الشخص اللامركزي الإقليمي للسلطة الرئاسية وخضوعه للوصاية الإدارية.

- يتطلب استقلال الشخص اللامركزي الإقليمي عدم ارتباطه بالسلطة المركزية برابطة التبعية الإدارية، والخضوع إلى السلطة الوصائية، وإلا تحولت اللامركزية الإقليمية إلى فرع من فروع الحكومة المركزية. ومن جهة أخرى لا يقبل أن تتمتع اللامركزية الإقليمية باستقلال تام مطلق، ولا تخضع للرقابة المركزية، فيفقد الجهاز الإداري في الدولة وحدته بقيام وحدات إدارية مستقلة متعددة، أو تكون هذه الهيئات المحلية بمثابة دول داخل الدولة، تصدر عنها اتجاهات متباينة ومتعارضة يتجاوز فيها الشخص المعنوي اللامركزي حدود اختصاصه وتتصرف على وجه غير مشروع، مما يتسبب في الإضرار بمصالح المواطنين.

لذا، لابد من الرقابة كضرورة تمارسها السلطة على الجهة التي يتبعها الشخص المعنوي الإقليمي اللامركزي، حرصًا على حماية المصلحة العامة وحماية المصالح المحلية، وهو ما نسميه الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية ووسائلها

تتمثل فيما تملكه السلطة الوصائية المختصة بالرقابة من سلطات محددة قانونًا، تمارسها على اللامركزية الإقليمية وعلى أعمالها المتمثلة في القرارات الصادرة عنها.¹

أ- مبررات الوصاية الإدارية:

- احترام المشروعية التي تستهدفها الوصاية الإدارية ضمانًا لمبدأ المشروعية الذي تلتزم به السلطات اللامركزية في ممارسة أعمالها وتصرفاتها كسلطات عامة، الأمر الذي يوجب على السلطة اللامركزية احترام القانون الشامل بمعناه الواسع المتمثل في القواعد القانونية، أيًا كان مصدرها وشكلها، وأهمها قاعدة التخصص في مشروعية عمل الشخص المعنوي الإقليمي

¹ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 100.

اللامركزي، والتخصّص هو التزمّ دائرة الغرض المحدد لها قانوناً مع الامتناع عن تجاوز نطاق هذه الأغراض.

وتخصّص الشخصيّة اللامركزية الإقليمية محلي، فلا يمكن لها أن تتجاوز نطاق المسائل التي تدخل في اختصاصها، أو اقتحام المسائل التي تدخل في صلاحيات الدولة، كما لا تتدخل في اختصاص هيئة إدارية إقليمية أخرى.

1- حماية المصلحة العامة:

المصلحة العامة مجموعة المصالح القومية والمصالح الإقليمية والمصالح الفردية، والوصاية الإدارية حماية للمصلحة العامة.

2- مصلحة الدولة:

وجود السلطة الوصائية ضماناً وحمايةً لوحدة الدولة، التي تظهر مصلحتها من الناحية الإدارية في الرقابة الوصائية لحسن سير الإدارة وتسيير اللامركزية الإقليمية، ووحدة الاتجاه الإداري الذي يمنع تغليب المصلحة المحلية على المصالح العليا للدولة.

3- مصلحة الهيئات اللامركزية:

تتمثل في مواجهة الانحراف والإهمال والتقصير والعجز، وحماية مصالح وأموال الشخص اللامركزي.¹

4- مصلحة المواطن:

وهي تعني حماية مصلحة المواطن من سوء تسيير الإدارة اللامركزية الإقليمية، أو عدم التزام الحياد والإنصاف، أو التعسف في الاستبداد واستعمال الحق.

ومن خصائص الوصاية الإدارية سواءً أكانت تلقائيةً أو بطلبٍ من ذوي الشأن ما يلي:
- هي رقابة استثنائية، أي أنها غير مفروضة (بعكس الرقابة الرئاسية التي تُفرض بقوة القانون)؛ فلا تمارس إلا بوجود نصّ قانوني يبيّن الحدود والوسائل، فجهة الوصاية لا تملك إلغاء سوى الإجراءات الوقائي المسموح به قانوناً.

- لا يجوز للشخص اللامركزي أن يغفل أو يفرط في حرّيته المقررة قانوناً على أساس التنازل للسلطة الوصية عن حقّ قانوني مخالف للقانون، لتحقيق مصلحة الدولة. فلا يجوز

¹ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 102، 103.

ممارسة وصاية إدارية إلا استنادًا إلى وعلى نصوص صريحة صادرة عن المشرع الذي يختص وحده بتقييد حرية الهيئات اللامركزية الإقليمية.

- هي رقابة خارجية تتم على أساس استقلال اللامركزية الإقليمية المشمولة بالوصايا الإدارية من جهة الرقابة عليها، عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية تتم من طرفين تابعين لشخصية معنوية واحدة.

ب- وسائل الوصاية الإدارية:

- الرقابة على أعضاء المجالس والوصاية الإدارية على الأعمال: وتشمل الرقابة على القرارات التي تُصدرها الهيئات اللامركزية الإقليمية، وذلك بالتصريح أو التصديق أو الإلغاء أو الإيقاف والحل.

- التصريح: يخضع للتصريح ما هو محدد قانونًا بشأن الأعمال، على سبيل الحصر، ويكون بنص محدد قانونًا كالتوامة وقبول الهبات والوصايا...¹

- التصديق: تخضع الأعمال الإدارية اللامركزية الإقليمية في شكل قرار وصاية، للتصديق، بسبب أهمية القرارات، سواء للآثار المالية كالميزانية والقروض أو للاحتياجات العقارية كتنقل الملكية والمبادلات العقارية، وتكون محددة على سبيل الحصر على الأعمال التي حددها القانون.

وصاية التصديق لائحة على وصاية التصريح، التي تكون سابقة على مشروعية القرارات الإدارية؛ ومبدأ شرعية الوصاية يقوم على ضرورة وجود نصٍ لشرعية رقابة التصديق.

- التصديق والتصديق الضمني

- التصديق الصريح: إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحًا، فلا تنفذ القرارات اللامركزية الإقليمية حتى تصير قرارات نهائية، ولا تنفذ هذه القرارات مهما كانت مدة توقيف نفاذ التصرف على إجراء التصديق.

- التصديق الضمني: تُعتبر القرارات الصادرة عن اللامركزية الإقليمية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها، باعتبار تحديد هذه المدة اعتبر أن تكون الجهة الوصائية بمثابة تصديق ضمني على العمل اللامركزي الإقليمي، وهذا ما يجب على المشرع تقديره احترامًا لاستقلال

¹ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 106 إلى 108.

الجهات اللامركزية الإقليمية، وإلا أصبح لجهة الوصاية تعليقٌ يقيد هذه الهيئات إلى مالا نهاية، ويُنقص استقلالية الهيئة اللامركزية الإقليمية.

- الطبيعة القانونية للتصديق:

يُعتبر التصديق على أعمال اللامركزية الإقليمية مجرد أمر بالتنفيذ، وإذا رفضت التصديق يجب أن يستند إلى عدم مشروعية القرارات والأعمال الإدارية وليس لعدم ملاءمة، لأننا في مجال هيئات مستقلة أصلاً.¹

فقرار سلطة الوصاية لا يملك سوى منح التصديق أو رفضه، وللهيئة اللامركزية الإقليمية حق المبادأة وذلك بحكم استقلالها؛ مما يجعل التصديق المقترن بقيود أو شروط غير مشروع، إذ يُعتبر حلاً أو تعديلاً للعمل الإداري، وهو مالا تملكه سلطة الوصاية حسب الأصل.

- **النتائج القانونية:** لا يجوز للجهة اللامركزية الإقليمية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها من قبل السلطة الوصائية من جانب المشروعية، مما يجوز معه الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

- يُنسب القرار إلى الشخص اللامركزي حتى بعد التصديق عليه من قبل السلطة الوصائية، فالتصديق ليس عنصراً من عناصر القرار، وما هو إلا شرط واقف خارج عن القرار، يؤثر في نفاذه ولا يؤثر في وجوده.

- يمكن للجماعة الإقليمية الرجوع أو العدول عن قرارها أو تعديله بعد التصديق عليه من السلطة الوصائية بعد إجراء التعيين عليه مرة ثانية.

- الجماعة الإقليمية هي وحدها من تتحمل المسؤولية عن الأضرار التي قد تنشأ بسبب القرار الذي صودق عليه.²

- تملك الجماعة الإقليمية - حتى في حالة رفض التصديق على القرار - أن تمضي في تنفيذه على مسؤولية الجماعة الإقليمية، فتتمسك بالقرار رغم رفض التصديق؛ وللسلطة الوصائية حق مخاصمتها قضائياً كلما كان الخروج عن القوانين واللوائح، والتعسف في استعمال الحق.

¹ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 110.

² صالح فؤاد، المرجع نفسه، ص 111-112.

- التصديق لا يغطي عيوب القرار المصادق عليه، لأن الطعن في القرار بالإلغاء لا يترك أثراً لواقعة التصديق، فسحب أثر التصديق إلى تاريخ صدور قرار الجماعة الإقليمية كهيئة لا مركزية، لأن التصديق يؤكد بأثر رجعي تصرفاً صحيحاً قام من قبل.

الإلغاء: هو إجراء إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لا مركزية، لمخالفته لقاعدة قانونية (مخالفة للمشروعية)، ولا بد أن يستند الإلغاء إلى نص قانوني يخول للسلطة الوصية، خلال مواعيد محددة استقرار الأوضاع القانونية المشروعة. ومن الضروري حصر الإلغاء في مجال المشروعية لا مبدأ الملائمة، باعتبار أن الجماعات الإقليمية تملك الاستقلالية الأصلية الملائمة وأصلية القرار ثلاثاً استقلالاً.

- كما أن الإلغاء الوصائي لا ينصرف إلى البطلان، لأن البطلان يكون بقوة القانون، فالقرار الذي يصدر من الجماعة الإقليمية كهيئة لا مركزية خارج اختصاصها باطل، وللجهة الوصائية سلطة تقديرية في تقرير البطلان.

- كما أن الإلغاء الوصائي للقرار الإداري من قبل الجماعة الإقليمية يؤدي إلى زوال آثاره بأثر رجعي أي يمتد منذ صدوره.

- كما أن قرار الإلغاء يمكن الطعن فيه قضائياً.

- وإلغاء القرار الإداري يُشترط فيه ألا يكون جزئياً لكي لا يكون بمثابة تعديل قرار الهيئة اللامركزية وهو ما لا تملكه الوصاية الإدارية. وفي حالة تجاوز المواعيد فإن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية يصبح نهائياً ولو لم يكن في الأصل مشروعاً.

الإيقاف: هو إرجاء تنفيذ قرار صادر عن هيئة لا مركزية لمدة معينة، والإيقاف واق من الأضرار في حالة التنفيذ المعجل، والاستفادة من الإيقاف لبحث إجراء الإلغاء، إذا اقتضى الأمر ذلك.¹

الحلول: تقتضي السلطة الاستثنائية المحددة قانوناً الجهة الوصية لتحل محل الجهة اللامركزية الإقليمية لتنفيذ الالتزامات القانونية التي لم تقم بها بقصد أو عجز أو إهمال.

ويُعتبر حق الحلول من أخطر صور الرقابة، وتتمثل خطورته في الاعتداء على

استقلال الشخص اللامركزي الإقليمي، وبالتالي فإن القيام به يستند إلى شرطين أساسيين:

¹ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 115.

- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانوناً، وامتناعها عنه عملٌ غير مشروع، أي رفض القيام بالعمل الذي تلتزم به قانوناً أو إهمال ذلك العمل.

- أن تقوم السلطة الوصائية بإنذار الهيئة اللامركزية الإقليمية بضرورة التصرف وتنفيذ التزاماتها القانونية قبل الحل محلها في إجراءاته.

وتختلف وصاية الحل عن وصاية التصديق أو الإلغاء أو التصريح، لأن صدور القرار في حالة الحل يكون من جانب السلطة الوصائية باسم الهيئة اللامركزية الإقليمية، ولحسابها. فالمسؤولية التي تنشأ عن الأضرار بالنسبة للغير، من أعمال سلطة الحل، تقع على عاتق اللامركزية الإقليمية، بالرغم من أن سبب هذه المسؤولية هو تصرفات جهة الوصاية التي قامت بعملية الحل.

- تقدير المركزية واللامركزية:

للتنظيم الإداري أسلوبان مختلفان؛ الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي. والدولة لا تأخذ بأسلوب واحد على الإطلاق أو بالأسلوبين،¹ إنما بقدر الظروف الخاصة التي تمتزج فيهما حمايةً لديمقراطية الإدارة وحفاظاً على الوحدة القانونية والسياسية للدولة، والتي تناسب تاريخها وجغرافيتها وسياستها واقتصادها ومجتمعها. وتلتقي المركزية واللامركزية في بعض الأسس والاعتبارات:

- تُدار بالأسلوب المركزي الموضوعات الأساسية التي تهم الدولة كوحدة متجانسة، لتحفظ بطابعها الوحدوي القومي.

- ترك للهيئات اللامركزية القيام بالاحتياجات التي تهم سكان الإقليم كولاية وبلدياتها، وتجمع رابطة التضامن المحلي.

- هناك مرافق تقتضي أسلوب التسيير العام أي بوحدة التفكير والانسجام والتجانس في إدارتها في جميع أجزاء الدولة، فتدار بالأسلوب المركزي.

- ترك للهيئات اللامركزية إدارة مرافقها بتنوع الأساليب، والتخصصات، لأداء ما تتطلب احتياجات كل إقليم على أكمل وجه.

¹ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 128.

ومن مزايا المركزية تثبيتُ سلطةِ الدولةِ بأداءِ الخدماتِ بخبرةٍ وكفاءةٍ، وبأقلِّ نفقةٍ، كجهازٍ بشريٍّ حكوميٍّ مركزيٍّ، لتحقيقِ وحدةِ الأسلوبِ في كلِّ إقليمِ الدولةِ بالخبراتِ الفنيَّةِ وبالإمكانياتِ الضَّخمةِ المتوفِّرةِ لدى الدولة.¹

ومن مزايا اللامركزية تخفيفُ العبءِ عن المركزية، باعتبارِ أنَّ الدولةَ أصبحت لها وظائفُ وخدمات، ولم تعد مجردَ دولةٍ حارسة.

كما أنَّ اللامركزية تسمح بتجريبِ كلِّ ما هو جديد كأسلوبٍ يمكنُ تعميمه إذا كان ناجحًا، وقصرُ خسارته على إقليمٍ بأقلِّ ضرر. كما أنَّ للامركزية أكبرُ قدرٍ في تحقيقِ العدالةِ الاجتماعية في توزيعِ المواردِ العامَّة، بإشراكها للمواطنِ في إدارةِ شؤونه المحليَّة. كما أنَّها من الناحيةِ السياسيَّة تطبِّقُ للديمقراطية، فدمقرطةُ الإدارةِ المحليَّة بأُسُسٍ لامركزيةٍ محليَّة، مدرسةٌ لإعطاءِ المجالسِ المحليَّةِ القدرةَ سياسيًا على ممارسةِ الديمقراطية.

فديمقراطية الأجهزةِ المحليَّة لا تتحقَّقُ بمجردِ الانتخاب، بل تسعى إلى أن تتكفَّلَ بمبدأِ الجماعة في التسيير، ممَّا يتطلَّبُ دراسةَ كيفيةِ عملِ الأجهزةِ المحليَّة واختصاصاتها وصلاحياتها وتقييمِ مبدأِ الجماعة.

المبحث الثاني: هيئات الجماعات الإقليمية وصلاحياتها واختصاصاتها

تنصُّ المادَّة 15 من الدِّستور على أن تقومَ الدولةُ على مبدأِ التنظيمِ الديمقراطيِّ والفصلِ بين السُّلطاتِ والعدالةِ الاجتماعية.²

المجلسُ المنتخبُ هو الإطارُ الذي يعبِّرُ عن إرادةِ الشعب، ويراقبُ عملَ السُّلطاتِ العمومية.

تضعُ الدولةُ الديمقراطيةُ التشاركيةَ على مستوى الجماعاتِ المحليَّة، وتكتسي النُّصوصُ القانونية الطابعَ الديمقراطي التشاركي للمواطنين في إصدارِ القرارات.

ويشكِّلُ كلُّ من القانون 11-10 المتعلِّق بالبلدية، والقانون 12-07 المتعلِّق بالولاية، الإطارَ القانونيَّ العامَّ التشريعي الذي يحكمُ الجماعاتِ المحليَّة.

¹ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 129.

² دستور الجزائر 2016.

حيث أنّ مبدأ التمييز بين الجماعات المحلية والجماعات الإقليمية يكمن في أنّ الجماعات المحلية هي المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية، أما الجماعات الإقليمية فهي الإدارة المحلية، اعتباراً وعرفاناً بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية المركزية، ويدلّ على ذلك قانون البلدية وقانون الولاية.

ففي المادة الأولى من قانون البلدية 10-11، فإنّ البلدية "هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتُحدّث بموجب القانون".¹

كما تنصّ المادة الأولى من القانون 07-12 المتعلّق بالولاية، على أنّ "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".²

فالولاية تعتبر الدائرة الممركزة للدولة كفضاء بين الجماعات الإقليمية والدولة، لتنفيذ سياسات عمومية تضامنية تشاورية متعلّقة بإدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وحماية وترقية الإطار المعيشي للمواطنين.

المطلب الأول: هيئات الجماعات الإقليمية - بلدية و ولاية

أ- هيئات البلدية وهيكلها:

توجد بالجزائر 1541 بلدية، إطارها التشريعي القانوني هو القانون رقم 10-11 المتعلّق بالبلدية، والقوانين الخاصة ذات الصلة.

وقد نصّت المادة 2 من القانون 10-11 على أنّ "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكّل إطاراً لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

وحسب نصّ المادة 15 من قانون البلدية، فإنّ هيكل أو أجهزة أو هيئات البلدية هي:

- هيئة مداولة المجلس الشعبي البلدي؛
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

¹ قانون الولاية 07/12 كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، ص 06.

² قانون البلدية 10/11.

- المجلس الشعبي البلدي:

المجلس الشعبي البلدي هو هيئة مداولة للشؤون التي تدخل في إطار اختصاصاته، وتتخذ المداولة القرار بالأغلبية البسيطة حسب الحضور أو الأعضاء الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.

- سير المجلس الشعبي البلدي: يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة الدورة خمسة أيام، ويصادق المجلس الشعبي البلدي على نظامه الداخلي في دورته الأولى.

- رئاسة المجلس:

يرأس المجلس رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويمارس سلطاته كممثّل للبلدية، فيقوم باستدعاء المجلس ويرأس دوراته، ويطلع على تنفيذ المداولات، ويساعده في ذلك نواب بصفة هيئة تنفيذية، يختارهم ويعرضهم على المجلس للمصادقة بالأغلبية المطلقة.

- دورات المجلس: تتعدّد دورات المجلس الشعبي البلدي بمعدل دورة عادية كل شهرين، ويمكن عقد دورات غير عادية كلما استلزم الأمر أو دعت الحاجة لذلك، كأمر تتعلق بالمالية أو بأحداث مستجدة، أو سير المرفق العام، بحيث لا يمكن تأخير مداولتها إلى دورة عادية مقبلة للتداول فيها، بشرط أن يتم إخطار الوالي بانعقاد هذه الدورة غير العادية. وتجري جميع جلسات المداولات بمقر البلدية وجوباً، باستثناء القوة القاهرة المعلنة، والتي تحول دون الدخول إلى مقر البلدية.

ويمكن أن يجتمع المجلس في مكان آخر من إقليم البلدية، أو أن يعين الوالي مكاناً آخر خارج إقليم البلدية بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وجلسات المجلس الشعبي علنية، يمكن أن يحضرها المواطنون - باستثناء الجلسات المغلقة-؛ إذ يحق حضورها لكل مواطن معني بموضوع المداولة المبرمجة.¹

- نشر مستخرج المداولة وتبليغها: خلال الثمانية أيام من دخول المداولة حيز التنفيذ، تُعلّق نسخة أو مستخرج منها في المواقع المخصصة للجمهور وفي الملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية إذا كان محتواها عاماً، أي تتضمن أحكاماً عامة.

¹ كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، ص 13-14.

وإذا تَضَمَّنَ محتوى المداولة أحكامًا فردية، فإنَّها تُبَلَّغُ للمعني أو المعنيين. ولا تُنشرُ المداولاتُ المتَّخذة خلال الجلسة المغلقة. ويجبُ إبقاءُ تعليقِ مستخرجاتِ المداولاتِ لمدَّةٍ لا تقلُّ عن شهرٍ واحدٍ إلى غاية نفاذِ آجالِ الطَّعن على الأقلِّ.

والغرضُ من ذلك هو إطلاعُ الجمهور أو المعنيين بموضوعِ المداولة حتَّى يتسنى اتِّخاذُ الإجراءاتِ والتَّظلماتِ من قِبَلِ أصحابِ الصِّفَةِ والمصلحة، لتمكينهم من اللجوءِ إلى المحاكم الإدارية في حالة عدم استجابة رئيس المجلس الشعبي البلدي للتظلمات الإدارية.

قانونياً، وتطبيقاً لذلك، مَكَّنَ المرسومُ التَّنفيذي رقم 16-190 المحدِّدِ لكيفية الإطلاع على مستخرجاتِ مداولاتِ المجلس الشعبي البلدي وقراراتِ البلدية، لكلِّ شخصٍ معني، تقديم طلبٍ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي للحصولِ على نسخة من مداولاتِ وقراراتِ البلدية.

ب- هيئات الولاية وهيئاتها:

نصَّت المادَّة الثانية من القانون رقم 12-07 المتعلِّق بالولاية على أنَّ "الولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي". وفيما يلي تفصيلٌ لكلِّ من هيئة المجلس الشعبي الولائي والوالي:

1- المجلس الشعبي الولائي:

يُمثِّلُ المجلسُ الشعبي الولائي هيئةَ المداولة في الولاية، وهو مجلسٌ منتخبٌ عن طريقِ الاقتراع العامِّ.¹ ومن خلال الفقرات الموالية، نتناولُ سيرَ المجلس ولجانه والمركز القانوني للمنتخب الولائي.

أولاً- سيرُ المجلس الشعبي الولائي

يعقدُ المجلسُ الشعبي الولائي أربعَ دوراتٍ عادية في السنة، مدَّة كلِّ دورةٍ منها 15 يوماً على الأكثر، وتتعدَّدُ هذه الدوراتُ وجوباً خلال شهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر، ولا يمكن جمعها.

كما يمكنُ للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمعَ في دورةٍ غيرِ عادية بطلبٍ من رئيسه أو ثلث 3/1 أعضائه أو بطلبٍ من الوالي، وتُختتمُ الدَّورةُ غيرِ العاديةِ باستفادِ جدولِ الأعمال. أمَّا في الحالات الطَّارئةِ كحالاتِ حدوثِ الكوارثِ الطَّبيعيةِ أو التَّكنولوجية، فيجتمعُ المجلسُ الشعبي الولائي وجوباً.

¹ كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، مرجع سابق، ص 20.

كما تجري مداوالتُ وأشغالُ المجلسِ الشعبيِّ الولائيِّ وجوبًا في المقرّاتِ المخصّصةِ للمجلسِ، وفي حالةِ القوّةِ القاهرةِ المؤكّدةِ التي تحوّلُ دونَ الدّخولِ إلى مقرِّ المجلسِ الشعبيِّ الولائيِّ، يمكنُ عقدُ مداوالتِ المجلسِ في مكانٍ آخرَ من إقليمِ الولايةِ بعدَ التّشاورِ مع الواليِ. وتجرى جلساتُ المجلسِ الشعبيِّ الولائيِّ بصورةٍ علنيّةٍ كأصلٍ عامٍّ، ويمكنُ أن يقرّرَ المجلسُ التّداولَ في جلسةٍ مغلّقةٍ في حالةِ الكوارثِ الطّبيعيّةِ أو التّكنولوجيا أو دراسةِ الحالاتِ التّأديبيّةِ للمنتخبين المحليين.

ثانيًا - لجانُ المجلسِ الشعبيِّ الولائيِّ

يُشكّلُ المجلسُ الشعبيِّ الولائيِّ عن طريقِ المداولةِ المصادقِ عليها بالأغلبيةِ المطلقةِ لأعضاء، لجانًا دائمةً للمسائلِ التّابعةِ لمجالِ اختصاصِهِ، لاسيما المتعلّقة بما يلي:

- التّربية والتّعليم العالِي.
 - التّكوينُ المهني.
 - الاقتصاُ والماليّة.
 - الصّحّة والنّظافة وحماية البيئّة.
 - الاتّصالُ وتكنولوجيا الإعلام.
 - تهيئةُ الإقليم والنّقل.
 - التّعميرُ والسّكن.
 - الرّيّ والفلاحة والغابات والصّيْد البحري والسّياحة.¹
 - الشّؤونُ الاجتماعيّة والثقافيّة والشّؤونُ الدّينيّة والوقف.
 - الرّيضة والشّباب.
 - التّنمية المحليّة والتّجهيزُ والاستثمارُ والتّشغيل.
- كما يمكنه أيضًا تشكيلُ لجانٍ خاصّةٍ لدراسةِ كلّ المسائلِ الأخرى التي تهّمُ الولاية.

ثالثًا - المركزُ القانونيُّ للمنتخبِ الولائيِّ

1- زوالُ صفةِ المنتخبِ الولائيِّ:

تزولُ صفةُ المنتخبِ بالمجلسِ الشعبيِّ الولائيِّ في حالةِ الوفاةِ أو الاستقالةِ أو الاقصاءِ أو حصولِ مانعٍ قانونيِّ، ويتمُّ تقريرُ ذلكِ بموجبِ مداولةٍ بعدَ إخطارِ الواليِ.

¹ كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، مرجع سابق، ص 21.

ويُثبتُ فقدانُ صفةِ المنتخَبِ بموجبِ قرارٍ من الوزيرِ المكلفِ بالداخلية، كما يُمكن أن يكونَ قرارُ الوزيرِ المكلفِ بالداخلية المثبتُ لفقدانِ صفةِ المنتخَبِ محلَّ طعنٍ أمامَ مجلسِ الدولة.

2- الاستقالة:

تُرسلُ استقالةُ المنتخَبِ الولائي إلى رئيسه بواسطةِ ظرفٍ محمولٍ مقابلَ وصلٍ استلام، ويتمُّ تقريرُ ذلك عن طريقِ المداولةِ على أن تُبلَّغَ للوالي فوراً.

3- الإقصاء:

يُقَصَى بقوةِ القانونِ كلُّ منتخَبٍ بالمجلسِ الشعبي الولائي، يثبتُ أنه يوجدُ تحت طائلةِ عدمِ القابليةِ للانتخاب، أو في حالةِ تنافيٍ منصوصٍ عليه قانوناً، ويتمُّ تقريرُ ذلك بموجبِ مداولةٍ تثبتُ بموجبِ قرارٍ صادرٍ من وزيرِ الداخلية يتضمَّنُ إقصاءَ أحدِ الأعضاء بسببِ عدمِ القابليةِ للانتخابِ أو التنافيِ محلَّ طعنٍ أمامَ مجلسِ الدولة.¹

4- توقيفُ المنتخَبِ الولائي:

يوقَّفُ بموجبِ مداولةٍ للمجلسِ الشعبي الولائي، كلُّ منتخَبٍ يكونُ محلَّ متابعةٍ قضائيةٍ بسببِ جنائيةٍ أو جنحةٍ لها صلةٌ بالمالِ العامِّ أو لأسبابٍ مخلَّةٍ بالشرف، ولا يمكنه متابعةُ عهدته الانتخابية بصفةٍ صحيحة.

ويتمُّ إعلانُ التوقيفِ بموجبِ قرارٍ معلَّلٍ من الوزيرِ المكلفِ بالداخلية إلى غايةِ صدورِ الحكمِ النهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالةِ صدورِ الحكمِ بالبراءة يستأنفُ المنتخَبُ تلقائياً وفورياً ممارسةَ مهامِّه الانتخابية.

الوالي: يمثِّلُ الوالي الدولةَ على مستوى الولاية، كما يُعتبرُ مفوضاً للحكومة، ويُعيَّنُ بموجبِ مرسومٍ رئاسي صادرٍ عن رئيسِ الجمهورية طبقاً للصلاحياتِ المخوَّلةِ له بنصِّ المادةِ 92 من الدستورِ الجزائري لسنة 1996، المعدَّلِ والمتمم.

ويسهرُ الوالي على تطبيقِ التشريعاتِ والتنظيماتِ وضمنانِ تنفيذِ قراراتِ المجلسِ الشعبي الولائي، كما يسهرُ على الحفاظِ على النظامِ العامِّ على مستوى الولاية، ويمثِّلها في جميعِ نواحي الحياة المدنية والإدارية.

¹ كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، مرجع سابق، ص 22.

غير أنّ الملاحظ هو غياب قانونٍ أساسي يحكمُ سلكَ الولاية، فقد نصّت المادة 123 من القانون رقم 07-12 على أنه "يُحدّد القانونُ الأساسي لسلكِ الولاية بموجب مرسوم". وفي انتظار صدور المرسوم، يبقى الوالي يتمتّع بصلاحياتٍ واختصاصاتٍ واسعة في جميع المجالات والميادين الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعمرانية والبيئية...
3- إدارة الولاية وهيكلها:

تشتمل الإدارة العامة في الولاية والموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يلي:
- الكتابة العامة (الأمانة العامة)؛ - المفتشية العامة؛ - الديوان؛ - رئيس الدائرة؛ - مجلس الولاية؛ - المقاطعة الإدارية.

وفيما يلي تفصيل لهذه الهياكل ومهامها:

أولاً- الأمانة العامة

تُسيّر الأمانة العامة من طرف أمين عام مكلف بتنشيط إدارة ومصالح الولاية، ومتابعة التنمية، كما يسهّر على العمل الإداري وضمان استمراريته، والتنسيق بين أعمال المدراء في الولاية.¹

ثانياً- المفتشية العامة

توضع تحت سلطة الوالي، وتكلف بمهمة تقييم نشاطات الأجهزة والهياكل، للتنبؤ بالاختلالات، وتقرّح الحلول الضرورية لمعالجة هذه الاختلالات، كما تسهر على ضمان احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما.

ثالثاً- الديوان

يتشكّل ديوان الوالي من رئيس يُعيّن بموجب مرسومٍ رئاسي، وهو جهازٌ مساعدٌ مباشر للوالي، يضمن تحضير نشاطات الوالي ويُنسّق علاقاته مع المجتمع المدني والمواطنين والإعلام، كما يتابع تنفيذ قرارات وتعليمات الوالي.

رابعاً- رئيس الدائرة

الدائرة هي امتداد إداري للولاية، لا تتمتّع بالشخصية المعنوية ولا الاستقلال المالي. كما تُعدّ الدائرة جهازاً مساعداً للوالي في تنفيذ التشريع والتنظيم المعمول بهما، وقرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ومجلس الولاية.

¹ كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، مرجع سابق، ص 23-24.

يُعيّن رئيسُ الدائرة بموجب مرسومٍ رئاسي، ويكلفُ بالسهرِ على التنسيقِ ومراقبة أعمال البلديات الملحقة به، كما يتصرفُ في جميع الميادين وفي أية مهمة يفوضها له الوالي.

خامسًا - مجلسُ الولاية

يتشكّل مجلسُ الولاية من المدراء التنفيذيين ومدراء المصالح الخارجية لقطاعات الدولة. ويكلفُ المجلسُ تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة، ومندوب الحكومة بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي.

سادسًا - المقاطعة الإدارية

نصّت المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 27 مايو 2015، المتضمن إحدات مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات، وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، بأنّه: «حدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يُسيرها ولاة منتدبون...»¹ ويسهرُ الوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية، تحت سلطة والي الولاية، على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية، وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي.

كما يكلفُ الوالي المنتدب، تحت سلطة والي الولاية بما يلي:

- تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها ومتابعتها؛
- السهرُ على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، وتنشيط ومراقبة أنشطتها طبقًا للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛
- السهرُ على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير؛
- السهرُ على الحفاظ والعناية بالتدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها؛
- تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العمومية؛
- ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والشبابية؛
- السهرُ على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية؛
- المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والإدماج المهني والاجتماعي؛
- المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية؛
- ترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.

¹ كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، مرجع سابق، ص 25.

أما عن أجهزة وهيكل المقاطعة الإدارية، فقد فصلها المرسوم التنفيذي رقم 15-141، المؤرخ في 28 مايو 2015، المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها؛ حيث نصت المادة 2 منه على أنه «تتضمن المقاطعة الإدارية، تحت سلطة الوالي المنتدب، على الأجهزة والهيكل التالية:

- هيكل الإدارة العامة.
- المديرية المنتدبة.
- مجلس المقاطعة الإدارية»¹.

المطلب الثاني: صلاحيات واختصاصات الجماعات الإقليمية

بعد أن تطرقنا لهيئات وهيكل البلدية والولاية، ندرس من خلال ما يلي صلاحيات واختصاصات الهيئات التنفيذية، على مستوى البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ والولاية ممثلة في شخص الوالي. كما سنبحث صلاحيات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، بدءًا بالمجلس الشعبي البلدي وانتهاءً بالمجلس الشعبي الولائي.

أ- صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

لرئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات وصلاحيات في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والعمرانية، كما يمثّل سلطة الضبط الإداري على مستوى البلدية. وفيما يلي تفصيل لصلاحيات واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية

يُمثّل رئيس المجلس الشعبي البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية وكل أعمال الحياة المدنية والإدارية، وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

كما يرأس المجلس الشعبي البلدي ويستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، ويُعدّ مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها ويسهر على تنفيذ المداولات.

¹ كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، مرجع سابق، ص 26.

وفيما يلي تلخيص لأهم اختصاصات وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارها ممثلاً للبلدية:

- ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بصرفها.
- التقاضي باسم البلدية ولحسابها.
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات، وقبول الهبات والوصايا.
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.
- السهر على حسن سير المصالح والمؤسسات العمومية البلدية.¹

2- صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة:

يُمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، ويكلف بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما. كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية، وعليه يمكنه القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً. وفيما يلي تلخيص لأهم اختصاصات وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة...

أولاً- الحفاظ على النظام العام: يُمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الضبط الإداري، وبهذه الصفة يخول له القانون صلاحية إصدار القرارات الإدارية للحفاظ على النظام العام بعناصره وأبعاده التقليدية أو الحديثة.

ففي النص القانوني، قضت المادة 94 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، بأنه في إطار احترام حقوق وحرّيات المواطنين، يُكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كلّ الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاينة كلّ مساس بالسكينة العمومية وكلّ الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- كما يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على الحفاظ على النظام العام العمراني والجمالي للمدينة، من خلال الصلاحيات الممنوحة له، استناداً إلى القانون رقم 90-29،

¹ قانون البلدية 10/11.

المتعلّق بالتهيئة والتّعمير، المعدّل والمتمّم بالقانون رقم 04-05 ومراسيمه التّطبيقية، لاسيّما المرسوم التّفيذي رقم 15-19، المؤرّخ في 25 يناير 2015، المحدّد لكيفيات تحضير عقود التّعمير وتسليمها.¹

ففي مجال البناءات الآيلة للانهيّار، يقرر رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار الصّلاحيات المخوّلة له استنادًا إلى نصّ المادة 89 من قانون البلدية رقم 11-10، بهدم الجدران أو المباني الآيلة للانهيّار، عند الاقتضاء، والأمر بترميمها في إطار إجراءات الأمن التي تقتضيها الظروف، كما يمكنه القيام بكلّ زيارة أو مراقبة ضرورية للتّحقّق من سلامة المباني.

أمّا بالنّسبة للمباني الخاضعة للتّشريع والتنظيم الجاري العملُ بهما في مجال حماية الآثار والأماكن التّاريخية، فلا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي الأمرُ بهدمها أو ترميمها إلّا بالتنسيق مع السّلطات الإدارية المكلفة بحماية الآثار والأماكن التّاريخية.

كما يختصّ رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح قرارات التّرخيص بالبناء لمن له الصّفة والمصلحة (المالك أو من له السّيطرة القانونية على العقار) بعد استكمال الشّروط الشخصية لطالب التّرخيص، والشّروط الموضوعية المتعلّقة بملفّ الطلب، والمتضمّن الملفّ الإداري والتّقني واستكمال استخراج شهادة التّعمير والتّجزئة.

وفي حالة تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بمهامّه والتّزامه نحو كفالة وحفظ النّظام العامّ العمراني، يحلّ محلّه الوالي، باعتبار هذا الأخير مفوّض الحكومة، ويتمتّع بالسّلطة السّلمية على رئيس البلدية عند ممارسته لمهامّه بصفته ممثّلًا للدولة.

وفي نفس الإطار، يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالحفاظ على النّظام العامّ البيئي من خلال الإجراءات والتّدابير التي يتّخذها للحفاظ على البيئة على مستوى البلدية، لاسيّما ما تعلّق منها بإعداد المخطّط البلدي لتسيير النّفايات ومراقبتها وإزالتها.

كما يختصّ رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح التّراخيص والتّصاريح لاستغلال المنشآت والمؤسّسات المصنّعة، طبقًا لأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 03-10، المتعلّق بحماية البيئة في إطار التّنمية المستدامة، والرسوم التّفيذي رقم 06-198، المتعلّق بالتنظيم المطبّق على المؤسّسات المصنّعة.

¹ قانون البلدية 10/11.

ثانياً - صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطاً للشرطة القضائية

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية،¹ وبهذه الصفة يتمتع بصلاحيات واختصاص البحث والتحرّي عن الجرائم والمخالفات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما. كما يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي - قصد ممارسة صلاحياته - على الشرطة البلدية، ويُمكنه عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً حسب الكيفيات التي يحددها التنظيم المعمول به.

ب - صلاحيات واختصاصات الوالي

يمارس الوالي صلاحياته واختصاصاته بالاستناد إلى قانون الولاية رقم 07-12، والقوانين الخاصة ذات الصلة (قوانين البناء والتعمير، البيئة، السياحة...)، بصفته ممثلاً للولاية أو ممثلاً للدولة باعتباره مفوضاً ومندوباً الحكومة. وفيما يلي تفصيل لهذه الاختصاصات:

1 - صلاحيات واختصاصات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية

- تتلخص صلاحيات واختصاصات الوالي، باعتباره ممثلاً للولاية، في المهام التالية:
- يسهر على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.
 - تقديم تقرير عند افتتاح كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي عن تنفيذ المداورات السابقة.
 - إطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي.
 - تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - يؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكوّن منها الولاية.
 - تمثيل الولاية أمام القضاء.
 - إعداد مشروع الميزانية الأولية ويتولّى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بصرفها.

¹ قانون البلدية 10/11.

- السهر على حسن سير المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية، وتنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

- تقديم البيان السنوي أمام المجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية.¹

2- صلاحيات واختصاصات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة

بالإضافة إلى الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للوالي بصفته ممثلاً للولاية وللنظام اللامركزي في الدولة، يمارس أيضاً صلاحيات واختصاصات باعتباره جهازاً عدم التركيز الإداري في الدولة وممثلاً بتفويض من الحكومة.

وفيما يلي تفصيل لأهم اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للدولة:

- مراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، باستثناء القطاعات المتعلقة بالعمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وما تعلق بالوعاء الضريبي وتحصيل الضرائب والرقابة المالية وإدارة الجمارك ومفتشية العمل ومفتشية الوظيفة العمومية.

- السهر على حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم الأساسية.

- السهر على الحفاظ على النظام العامّ وبعناصره وأبعاده التقليدية والحديثة، بحيث يتمتع الوالي بسلطة الضبط الإداري، مما يخول له صلاحية القيام بالتدابير والإجراءات للحفاظ على النظام العامّ.

ففي مجال التعمير والبناء، يسهر الوالي على الحفاظ على النظام العامّ العمراني عن طريق الإجراءات والتدابير التي تهدف إلى تنظيم حركة البناء والتعمير، عبر الآليات والأدوات الممنوحة وأهمها رخصة البناء، بحيث يختص الوالي بتسليم رخص البناء المتعلقة بالتجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة المحلية، ومشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكاناتها 200 ويقل عن 600 وحدة سكنية.

كما يمارس سلطة الحلول، المخولة له قانوناً عند تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بهدم المباني الآيلة للانهار.

أما في المجال البيئي، فيسهر الوالي للحفاظ على النظام العامّ البيئي استناداً إلى الصلاحيات والاختصاصات المخولة له في القانون رقم 03-10، المتعلق بحماية البيئة في

¹ قانون الولاية 07/12.

إطار التنمية المستدامة ومراسيمه التطبيقية، لاسيما ما تعلق بمنح تراخيص استغلال المنشآت المصنفة ومراقبة نشاطها.¹

- يتمتع الوالي بصفة الضبطية القضائية، وعليه، يتولى تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، ويلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العام على مستوى الولاية. " كما يمكن للوالي أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير".

- الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لتنمية الولاية.²

ج- صلاحيات المجالس الشعبية المحلية

تمارس المجالس الشعبية المحلية باعتبارها هيئات مداولة، مجموعة من الصلاحيات المخولة لها بموجب نصوص أحكام قانون الجماعات الإقليمية، وبتناول فيما يلي كلاً من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

1- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

يشكل المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وبهذه الصفة يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته بموجب المداولات في المجالات التالية:

يعد المجلس الشعبي البلدي برامج سنوية والمتعددة خلال مدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

- يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، وتنفيذها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

- السهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، لاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية.³

¹ قانون الولاية 07/12.

² قانون الولاية 07/12.

³ قانون البلدية 10/11.

- مبادرة المجلس الشعبي البلدي بكلّ عملية أو اتخاذ أيّ إجراء من شأنهما التّحفيزُ وبعثُ تنمية نشاطاتٍ اقتصاديةٍ تتماشى مع طاقات البلدية ومخطّطها التّثموي، ولهذا الغرض يتّخذ المجلسُ الشعبيُّ البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته.

- **التعمير والبناء والتجهيز:** يصادق المجلس الشعبي البلدي على أدوات التهيئة والتعمير، المتمثلة في المخطّط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطّط شغل الأراضي، استنادًا لأحكام المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29 المعدل والمتمم. أمّا عن أدوات التهيئة والتعمير فقد قضت المادة 11 من قانون التهيئة والتعمير المذكور أعلاه بأنه " تُحدّد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية، كما تضبط توقّعات التعمير وقواعده، وتحدّد على وجه الخصوص الشّروط التي تسمح من جهة بترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر؛ ومن جهة أخرى تعيين الأراضي المخصّصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العامّة والبنائات المرصودة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية المتعلقة بالخدمة والنشاطات والمساكن، وتحدّد أيضًا شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعيّة".

إنّ المشرّع الجزائري، ومن ورائه السّلطة التنظيمية، حدّد من خلال قانون التهيئة والتعمير ومراسيمه التنفيذية، المفهوم التقني والقانوني لكلّ من المخطّط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطّط شغل الأراضي. فلأوّل طابع التنبؤ، وللثاني طابع قانوني صرف تُصدّر على أساسه تراخيص أعمال البناء لاحقًا.¹

وهو الأمر الذي ندرّكه من خلال الرّجوع إلى المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 1519 المذكور أعلاه: " يتناول تحضير الطلب مدى مطابقت مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات مخطّط شغل الأراضي، أو، في حال انعدام ذلك، لتعليمات المخطّط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو التعليمات التي تحدّد القواعد العامّة للتهيئة والتعمير على النّحو الذي يحدّده التنظيم الجاري العمل به ". الأمر الذي دعتّه المادة 46 من ذات المرسوم بقولها: "يتناول تحضير الطلب مدى مطابقت مشروع البناء لتوجيهات مخطّط شغل الأراضي، أو، في حالة انعدام ذلك، لتعليمات المخطّط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو لتعليمات المنصوص عليها تطبيقًا للأحكام المتعلقة بالقواعد العامّة للتهيئة والتعمير".

¹ قانون البلدية 10/11.

ولهذا الغرض، ينبغي أن يراعي التّحضيرُ موقعَ البنايةِ أو البناياتِ المبرمجةِ ونوعها ومحلَّ إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العامّ، وتتأسقها مع المكان، مع الأخذ بعين الاعتبارِ توجّهاتِ التّعميرِ والارتفاقاتِ الإداريةِ المطبّقةِ على الموقعِ المعني، وكذا التّجهيزاتِ العموميةِ والخاصّةِ الموجودةِ أو المبرمجةِ.

كما يجبُ أن يراعي التّحضيرُ مدى احترامِ الأحكامِ التّشريعيةِ والتّنظيميةِ الجاريةِ العملُ بها في ميدانِ الأمنِ والنّظافةِ والبناءِ والفنِّ الجمالي، وفي مجالِ حمايةِ البيئةِ والمحافظةِ على الاقتصادِ الفلاحي".

- موافقةُ المجلسِ الشّعبيّ البلديّ المسبقةِ على التّرخيصِ بإنشاءِ أيّ مشروعٍ يُحتملُ تأثيره على البيئةِ والصّحةِ العموميةِ على مستوى إقليمِ البلدية، باستثناءِ المشاريعِ ذاتِ المنفعةِ الوطنية، التي تخضعُ للقانون رقم 03-10، المتعلّقِ بحمايةِ البيئةِ في إطار التّنميةِ المستدامة، ومراسيمه التّطبيقية، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المتعلّقِ بالتّنظيمِ المطبّقِ على المنشآتِ المصنّعة، والرسوم التّنفيذية رقم 07-145، المتعلّقِ بدراسةِ مدى التّأثير على البيئة.

- التّأكد من احترامِ تخصيصِ الأراضي وقواعد استعمالها ومراقبة مطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التّجهيز والسكن طبقا للأحكام المنصوص عليها في التشريع والتّنظيم بالمجال العمراني، ومكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

- المحافظة على التّراثِ الثّقافي وحمايته والسهرُ -إلى جانبِ المصالحِ التّقنيةِ المؤهّلة- على المحافظة على الأملاكِ العقاريةِ الثّقافية وحمايتها والحفاظ على الانسجامِ الهندسي للتّجمّعاتِ السّكنية (النّظام العامّ الجمالي للمدينة).

- السهرُ للحفاظِ على الوعاءِ العقاري، ومنحُ الأولوية في تخصيصها لبرامج التّجهيزاتِ العمومية والاستثمار الاقتصادي.¹

- المبادرة بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتّجهيزات الخاصة بالشبكات التّابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلّقة بتسييرها وصيانتها.

- توفيرُ الشّروطِ التّحفيزيةِ للتّرقيةِ العقارية استنادًا للتّشريع والتّنظيم المنظم لنشاط التّرقية العقارية، والمبادرة بترقية برامج السكن.

¹ القانون رقم 03-10 المتعلّق بحماية البيئة.

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وضمان صيانتها، والإشراف على المطاعم المدرسية وتمويلها والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ.
- مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة والمعوزة والتكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية.
- تشجيع مؤسسات المجتمع المدني وترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة.

- السهر بمعية ومساهمة المصالح التقنية للدولة، على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالحفاظ على الصحة والنظافة العمومية.

- إعداد مخطط محلي لتسيير النفايات على مستوى إقليم البلدية استناداً للأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

2- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

يمارس المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة المداولة صلاحيات يمكن تلخيصها من خلال النقاط الموالية:

- يقدم المجلس الشعبي الولائي المساعدة للبلديات في إطار التكامل والانسجام التي ينبغي القيام بها، ويمكنه المبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز التجهيزات التي تتجاوز قدرات البلديات نظراً لحجمها وأهميتها أو استعمالها.

- يبادر المجلس الشعبي الولائي، على عاتق ميزانية الولاية، بكل الأعمال التي من شأنها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالتعاون مع البلديات.

- ترقية الاستثمار بتشجيع كل مبادرة ترمي إلى النهوض بالتنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليم الولاية.¹

- يعالج المجلس الشعبي الولائي صلاحياته واختصاصاته عن طريق المداولات في المجالات التالية:

- الصحة العمومية.
- حماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السياحة.

¹ قانون الولاية 07/12.

- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.
- يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- يُقدّم المجلس الشعبي الولائي اقتراحات وآراء ويبيدي ملاحظات في كلِّ ما يخصُّ شؤونَ الولاية إلى الوزير المختصّ وذلك في أجلٍ أقصاه ثلاثين يوماً.¹
- إعدادُ مخطّطِ التّنمية على المدى المتوسّط يبيّن الأهداف والبرامج والوسائل المعبّأة من الدّولة في إطار مشاريع الدّولة والبرامج البلدية للتّنمية. ويعتمدُ هذا المخطّطُ كإطارٍ التّرقية والعمل من أجلِ النهوضِ بالتّنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.
- يبادرُ المجلسُ الشعبي الولائي بكلِّ عملٍ من شأنه حمايةً وتوسيعُ وترقيةً الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، وتشجيعُ أعمالِ الوقاية من المخاطر، وتسييرُ الكوارث الكبرى (الفيضانات، الجفاف...)
- يبادرُ المجلس الشعبي الولائي بأشغال تهيئة الطّرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظِ عليها، وترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات، وتشجيع التنمية الريفية.

¹ قانون الولاية 07/12.

- إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، ويتكفل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجهيزها على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حساب الولاية.
- تشجيع والمساهمة في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.
- يساهم مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والمخاطر الكبرى والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.
- المساهمة في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي وحماية الأسرة ومساعدة الفئات الخاصة (ذوي الاحتياجات الخاصة، المسنين، المحتاجين والمشردين).
- المساهمة في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب، وحماية التراث التاريخي والمحافظة عليه، بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في هذا المجال.
- يسهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها وتشجيع كل استثمار متعلق بذلك.¹
- المساهمة في إنجاز برامج السكن وعمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية، والحفاظ على الطابع المعماري للمدينة، والقضاء على السكن الهش وغير الصحي بالتنسيق مع البلديات.

فَمَا هُوَ أَثْرُ الْمَحِيطِ الشَّعْبِيِّ وَالسِّيَاسِيِّ؟

المحيط الشعبي، هو علاقة المجالس المنتخبة بهيئة الناخبين من حيث مدى هذه العلاقة وطبيعتها. أما المحيط السياسي، فلقد تطوّر النمط السياسي من الحزب الواحد الذي كان يملك سياسة التوجيه والإدارة وسياسة التنفيذ إلى نمط التعددية الحزبية السياسية، وإلى قانون الجمعيات، وإلى دستور 2020 والذي بموجبه لابدّ من أن تتغير جميع القوانين بناءً على المبادئ الدستورية الجديدة، باعتبار أن الحراك الشعبي كان دافعاً ووسيلة في وجوده. ولا بدّ أن تتوافق النظرة الشعبية مع النظرة الهيكلية والإصلاحية للأجهزة المحلية المرفقية واختصاصات المجالس الشعبية البلدية والولائية كجماعات إقليمية والإدارة المحلية كأسس تنظيمية تنفيذية. كما أنّ إعادة النمط الانتخابي المجدد المتجدد لم يرق إلى التفكير الهيكلي

¹ قانون الولاية 07/12.

المحلي وإضفاء طابع ديمقراطي بمرونة سياسية وعدلية، حيث شكّل الأمر رقم 21 المؤرخ في 10/03/2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، إشكالية في التنفيذ والتفسير، وخير دليل ما وقع في تنصيب المجالس ورئيس المجلس الشعبي البلدي من حيث من له الأحقية في رئاسة المجالس الشعبية البلدية، وسُجّلت عدّة طعون إدارية تظلمية وعدّة منازعات وقضايا في المحاكم الإدارية ومجلس الدولة للفصل القانوني لمن له الشرعية بالمشروعية القانونية. فهل تحقّق المشروعية القانونية المشروعية السياسية ما دامت القضايا مطروحة بأشكالها القانونية؟.

وهل بعد ما زاد عدد الولايات في ظلّ التقسيم الإداري الجديد بـ10 ولايات ليصبح العدد الإجمالي 58 ولاية، بالإضافة إلى الولايات المنتدبة الموجودة، والتي سننشأ مستقبلاً؛ فهل يصبح للدائرة كجهاز تابع للولاية معنى؟ وحتىّ هذا التساؤل يؤدي بنا إلى سؤال: هل انتهت صلاحية الدائرة كمرفق عامّ أم مازالت ظروف تواجدها مستمرة؟ في سنة 1977 في خطاب الراحل بومدين « باعتبار البلدية الخلية القاعدية للأمة ومتمتعة باستقلال واسع، وتقوم بنفسها بالتنمية الخاصة بها، فقد كان هدفنا عند وضع قانون الولاية تركّ التجربة والتطبيق يفصلان في مستقبل الدائرة، ولذلك وضعناها بين قوسين ». وبعد سنة 1977 إلى غاية 2022، هل تمت الإجابة على هذا التساؤل؟ وما هي مبررات استمرارية هذا المرفق (الدائرة)؟ خاصة بعد ازدياد عدد الولايات والولايات المنتدبة التي سترقى حتماً ذات يوم إلى ولايات.

ومن وجهة نظرنا، فإنه مادام عدد الولايات قد زاد، فقد نقترح تحويل هذه الدوائر إلى ولايات منتدبة أو إدارة للتنمية غير ممرّكة، لتكون البلديات كهيئات إقليمية تتعامل مع أشخاص معنوية عامّة لها ذمّة واستقلال مالي، وتمارس سلطاتها الوصائية بقرارات تخفّف من عبء البلديات، ولمعرفة عن قرب إيجاد الحلول للتنمية المحلية.

كما أنّ أية مراجعة للتنظيم الإقليمي للبلديات يجب أن تهدف إلى قضيتين أساسيتين

وهما:

- التخفّف الإداري كون الكثير من القرى والمداشر ملحقة ببلديات لا يمكن الاتصال والتواصل بها. كما أنّ التبادل الاقتصادي المحلي وطبيعته له نمط تعامل عيش محلي.
- انعدام التوازن في توزع السكان من حيث التفاوت الملحوظ في كل بلدية.

فتقييم مبدأ جماعية التسيير هو طريقة عمل أجهزة البلدية والولاية، وصلاحياتها واختصاصاتها يقتضي مفهوماً واسعاً لمنتخبها، فهل يكون التكوين السياسي الديمقراطي والتكوين الإداري من طرف الإدارة؟

فاختيار المنتخبين يكون بانتخاب الهيئة الناخبة كمواطنين وليس من الأحزاب السياسية ولا من الإدارة المحلية، فلا بد من وجود آلية الدولة كمركية ولا مركزية لتوحيد أنماط التسيير، ليس بالفكر التقليدي بل الفكر التعددي السياسي المواطنين بقوانين تدوب فيها ذاتية الأغلبية التي تساند الحكومة، وتسمى الدولة كنظام هيكلي بمقوماته ومحتوياته ومكوناته الشعبية. فالنظام التشريعي للدولة يكون كرقابة موحدة بسلطات ضبطية إدارية، وبآليات شعبية رقابية بتطبيق له جدوى سياسية للبيئة والطبيعة الشعبية بآليات حكم وتسيير محلي يأخذ في حسابه مدنية وريفية قوانين دولة تكون مدروسة بجدية لوحد القانون، تحمل كل ما منه كاقترحات لتسهيل تجاوب عقلية الفهم والتنفيذ ومرونة التسيير وتجاوب المواطنين مع المجالس الإقليمية والإدارة المحلية كوصاية تكون سنداً في إيجاد الحلول لا بسلطة الحل محل الهيئات الإقليمية في التفكير بمبدأ الملاءمة، بل في مشروعية تطبيق القانون.

كما يلاحظ أنه حتى الصلاحيات والاختصاصات الموجودة والمقننة التي تتمتع بها البلدية والولاية كأجهزة لا مركزية إقليمية وكوصاية وبالشخصية المعنوية القانونية والذمة المالية لم تستطع أن ترقى لتجسيدها ولا مواكبتها ولا معرفة مدى بُعد أهدافها.

والحقيقة أن الهيئات الجماعية كجماعات محلية إقليمية مجالس شعبية وإدارة محلية إقليمية، بالرغم من طابعها الديمقراطي القانوني، لا تصلح لما استقر عليه علم الإدارة للقيام بمهام التجسيد الفعلي للتنمية في مجال تسيير الحكم المحلي، إن لم نقل يجب أن تكون كهيئات استشارية أو سياسية أو كهيئات قيادة وهيئات مداولة يحقّ التشاور الديمقراطي في رسم السياسة العامة، أما تنفيذ هذه السياسة فيتطلب التقنية والاختصاص وتخصّص المسؤولية لا جماعيتها في التسيير.

فهل محيط مناخ عمل الجماعات الإقليمية- ولاية وبلدية يساعد في إيجاد نموذج أو نماذج محلية لمناخ أعمال يتجاوب مع الحركة الاقتصادية التنموية المستدامة كمشاريع مرمكة ولا مركزية، محلية ووطنية شاملة؟ وما هي العوامل المساعدة لتحقيق ذلك؟

هذا ما نتناوله في الفصل الثاني كمناخ أعمال له علاقةً وطيدةً بالجماعات الإقليمية من مجالس محلية وإدارة محلية.¹

¹ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، ص. ص 84، 98، 103.

الفصل الثاني: مقومات مناخ الأعمال وعلاقته بالجماعات الإقليمية

بعد التطرق للامركزية الجماعات الإقليمية ولاية وبلدية، وتعاملها بمسؤولية في ممارسة صلاحياتها كشخصية معنوية، ومع الوصاية الإدارية كعلاقة قانونية بأجهزتها كإدارة محلية؛ وباعتبار أن أهمية الجماعات الإقليمية تكمن في مدى صلاحيات مجالسها الشعبية، ولأية أو بلدية، وأسس إدارتها المحلية كأجهزة إدارية، والتي تُعتبر جميعها كمنافس أعمال للتعامل مع محيط شعبي ومقاولاتي وتجاري واقتصادي وتنموي واستثمار محلي ووطني، بجهاز بشري جماعي، إقليمي وإداري محلي، فهل له القدرة على أن يوفّر منافس أعمال للفاعلين من موارد بشرية ومادية ومالية وآليات قانونية للتصرف بشفافية والمحافظة على المال العام والشأن العام، من أجل خلق مشاريع تنمية لها جدوى اقتصادية بأبعاد اجتماعية وسياسية واقتصادية، لخلق الثروة والاكتفاء بالتمويل الذاتي؛ أم أن الوصاية دائماً ما تسد العجز المالي والفشل في التسيير وتجتهد لإيجاد الحلول الكافية الشافية لتتمكّن الجماعات الإقليمية، ولاية أو بلدية، بالاعتماد على مواردها الذاتية أم تنتظر مساعدة الدولة في مخططاتها التنموية الوطنية؟ هذا ما سنوضحه كمنافس أعمال مقوماته الإطار البشري والمادي والمالي والقانوني والسياسي، الذي يفرز جماعات إقليمية بديمقراطية، أساسه الهيئة الناخبة والمنتخبون، كإطار للتنمية المحلية المستدامة ومقوماتها الأساسية، لإبراز دور الجماعات الإقليمية ومدى استطاعتها وقدرتها على تحقيق ذلك.

المبحث الأول: ميزانية الجماعات الإقليمية ومؤشرات التنمية المحلية المستدامة

المطلب الأول: الميزانية

الميزانية وثيقة محاسبية تعكس مخطط عمل في المجال المالي، وتحضيرها يقتضي تقدير مبالغ مستقبلية لإيرادات ونفقات هيئة عمومية، فمجال تطبيقها بالنسبة للجماعات

الإقليمية يشمل برنامجًا اقتصاديًا واجتماعيًا للجماعة الإقليمية سواء أكانت ميزانيةً بلديةً أو ولائية.

كما أنّ مبادئها محاسبيةً قانونية لها علاقة بالخزينة العمومية والمراقبة المالية، كضبط الحساب الإداري وحساب التسيير، ولا تخرج أية ميزانية عن المبادئ الأساسية كمبدأ السنوية ومبدأ الوحدة ومبدأ العمومية والشمولية ومبدأ التخطيط، فالتصويت على ميزانية البلديات والولايات يكمن في مدى قدرة المجالس الشعبية البلدية والولائية على فهم استراتيجية التنمية بالتطور السياسي، بتكوين سياسي وفهم الإدارة المحلية لمفهوم التسيير الإداري لميزانية التسيير وميزانية التجهيز. كما أنّ البلديات تختلف وتتنوع بالتنوع التضاريسي والبيئي والمقومات المالية والطبيعية من بلدية إلى أخرى، ومن ولاية إلى أخرى، وهذا ما يؤكد عجز معظم البلديات في المجال المالي باعتبار أنّ مواردها المحلية لا تكفي لسدّ حاجيات مواطنيها وصرف رواتب عمّالها وموظفيها، فما بالك باستطاعتها مواكبتها الرقي الاقتصادي والاجتماعي لتطوير مستوى معيشة المواطن.

فبالنسبة لميزانية التجهيز فالبرنامج القطاعي اللامركزي يحضّره الولاية بملء استثمارات خاصة بالمخطط القطاعي PSD والبرنامج البلدي للتنمية PCD، وتقوم مديرية التخطيط على مستوى كل ولاية بإعداده باعتبارها مصلحة خارجية لوزارة المالية، بالتنسيق مع المديرية، ويصوّت على المخطط في مجلس الولاية، كشكل من اقتراحات للبرنامج القطاعي اللامركزي للتنمية. وأثناء تنفيذ الميزانية تخضع للقواعد المحاسبية العمومية لقانون 90-21 للمحاسبة العمومية، ولقواعد تقنية كعمليات مالية وكيفيات تسجيلها وعرض الحسابات المختلفة فيها.

فمجال المحاسبة العمومية يمتدّ إلى الجماعات الإقليمية حسب المادة 01 من القانون 90-21، في جانبه العضوي والموضوعي، كمجال العمليات المالية والمحاسبية الناتجة عن تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ومن الأهداف الأساسية للمالية العمومية:

- حماية الأموال العامّة.
- ضمان احترام تراخيص الميزانية.

- حسن تسيير الجماعات الإقليمية.¹

إنّ إضفاء القدرة على تحديد ورسم الأهداف هو ممارسة جد حسّاسة، ناهيك عن تحديد الأولويات ورؤوس الأموال المحدودة، فالجماعات المحلية يمكن أن تنفق على سياساتها وعلى متابعتها، ويمكن أن تفضل رؤية مراقبة التسيير في المتابعة، والقياس لأنشطتها المختلفة بكيفية المتابعة، والإشراف على مشاريع في طور الإنجاز، وتحديد المؤشر الذي يعتمد على عدد المهتمين، كاستثمار بمسؤولين منتخبين أو كجهاز بشري للإدارة المحلية، فالمؤشرات القياسية لا يمكن تجسيدها كتنمية محلية نتيجة عدم القدرة على تحقيق الأهداف، وكطابع إلزامي مسؤول لترجمة النتائج كحقيقة في الميدان.

المطلب الثاني: مؤشرات التنمية المستدامة²

هي محاولة الربط بين البيئة والتنمية الاقتصادية كمحاولة للحد من التعارض الذي يؤدي إلى تدهور البيئة بإيجاد وسائل لإحداث تكامل ما بين البيئة والاقتصاد. كما يمكن تعريفها بضرورة إنجاز الحق في التنمية بكيفية متساوية لتحقيق الحاجات التنموية والبيئية لأجيال الحاضر والمستقبل. ولا يمكن تحقيق التنمية المستدامة دون أن يمثل مبدأ حماية البيئة جزءاً لا يتجزأ من عملية التنمية، ولا يمكن التفكير في أي تنمية بمعزل عن حماية البيئة، ومن أسسها:

أ- الأساس الاقتصادي: بتحسين الرفاهية للإنسان، من خلال اكتفائه من السلع والخدمات الضرورية، بعناصر الإنتاج كالاستقرار والتنظيم والمعرفة ورأس المال ورفع مستوى الكفاءة والفعالية للأفراد والمؤسسات، بتنفيذ البرامج والسياسات التنموية، بزيادة معدلات النمو في مختلف مجالات الإنتاج لتحسين أو زيادة الدخل الفردي والجماعي.

ب- الأساس البيئي: ويركز على سلامة وحماية النظم الإيكولوجية وحسن التعامل مع الموارد الطبيعية وتوظيفها لصالح الإنسان، دون إحداث خلل في البيئة، ويتطلب ذلك الاهتمام بالآتي:

¹ فواز لجلط، محاضرات السنة الثانية ماستر، مقياس قانون الميزانية والمحاسبة العمومية.

² محاد عريوة، تطبيق أدوات مراقبة التسيير الحديثة في إطار الحوكمة لقياس تقييم الأداء، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه،

- التنوع البيولوجي الذي يشمل: البشر، النباتات، الحيوانات، والغابات.
- الثروات والموارد المكتشفة والكامنة، كالطاقة بمختلف أشكالها ومصادرها، الناضبة والقبالة للتجدد.

- التلوث الذي تتعرض له البيئة بكل مكوناتها، خاصة المياه والهواء والأراضي وكل ما يحيط بالإنسان.

ج - الأساس الاجتماعي: ويشمل المكونات والأنساق البشرية والعلاقات الفردية والجماعية وما تساهم به من جهود جماعية أو تسببه من إشكاليات، ومطالبها، والضغوط التي تشكلها على النظم الاقتصادية والسياسية والأمنية، ويتضمن هذا البعد العناصر التالية:

- الحكم الراشد والمتمثل في نمط السياسات والقواعد ومدى التفاعل بين القطاعات الرئيسية، وهي الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

- التمكين، ويُقصد به توعية الأفراد والجماعات وتعبئة طاقاتهم للمساهمة في البناء وصناعة المستقبل.

- الاندماج والشراكة لإقامة المجتمع الموحد في أهدافه والمتضامن في مسؤولياته وفي نطاق الحقوق والحريات الداعية للعدل والمساواة.

- تطوير المؤسسات الاجتماعية القائمة، وإيجاد مؤسسات جديدة تخدم التنمية وتضمن ديمومتها.

د- الأساس المؤسسي: تمثل الإدارات والمؤسسات العامة الأداة التنفيذية للدولة التي بواسطتها وعبرها ترسم وتطبق سياساتها التنموية الاجتماعية والاقتصادية البيئية.

توفر الدولة الخدمات والمنافع لرعاياها ومواطنيها، ومن ثم فإن تحقيق التنمية المستدامة والرقي المطرد للجماعات، ورفع مستوى ونوعية حياة الأفراد وتأمين حقوقهم الإنسانية، وتوفير الإطار الصالح للالتزاماتهم وواجباتهم تجاه المجتمع والدولة؛ تتوقف جميعها على مدى نجاح مؤسساتها وإرادتها في أداء وظائفها ومهامها.¹

مؤشرات التنمية المستدامة للقطاع العمومي المحلي:

على الرغم من انتشار مفهوم التنمية المستدامة، إلا أن المعضلة الرئيسية فيه ظلت الحاجة الماسة إلى تحديد المؤشرات التي يمكن من خلالها قياس مدى التقدم نحو تحقيق

¹ محاد عريوة، مرجع سابق.

التنمية المستدامة، والتي يجب تكييف مختلف مصالح ومستويات القطاع العمومي وفق مؤشرات التنمية لتقييم النتائج التي تحققت. من بين الاقتراحات هناك مجموعة 20 مؤشراً من الخبرة والبحث تم اشتقاقها في قطاع الجماعات الإقليمية المحلية تتمثل في:

رقم	الموضوع	المؤشر
الجانب البيئي		
1	النفائيات	إنتاج النفائيات البلدية بالكيلوغرام بالنسبة لكل مواطن من البلدية وبالنسبة للسنة.
2	الأرض	جميع المساحات الأرضية تحضر وتحلل بنسبة مئوية من الأرض.
3	الماء	استهلاك الماء الشروب من طرف المواطنين والشركات بالتر لكل مواطن وفي اليوم الواحد.
4	الاقتصاد في الطاقة	استهلاك الكهرباء بالكيلو واط الساعي للفرد في السنة بالنسبة للأسر والمؤسسات الصغيرة والمرافق البلدية وإنارة الشوارع.
5	الطاقة المتجددة	قدرة الطاقة المتجددة المركبة (الضوئية، الكتلة الحيوية، طاقة الرياح والطاقة المائية في الكيلو واط للفرد)، ومساحة التركيبات الشمسية والحرارية (تجميع الطاقة الشمسية بالمتري المربع للفرد الواحد).
6	التنقل	عدد السيارات لكل 1000 نسمة.
7	النظم والتنوع الإيكولوجية	مناطق المحميات الطبيعية (المحميات الطبيعية والمتنزهات الوطنية) نسبة إلى المساحة الكلية، ويمكن أن تكمل هذه البيانات مع عدد من المعالم الأثرية والمناطق الطبيعية المتوفرة.
الجانب الاقتصادي		
8	التشغيل	معدل البطالة، وإذا كان ذلك ممكنا وفقا لنوع الجنس والسن من العاطلين عن العمل ومدة بطالتهم.
9	التكوين	عدد عقود التدريب المهني لكل 1000 موظف المنخرطين في الضمان الاجتماعي.
10	الضمان الاجتماعي	الهيكل الاقتصادي من خلال حصة العاملين المنخرطين في الضمان الاجتماعي وفق فروع النشاطات.
11	الموازنة العامة	الديون البلدية (الميزانية الرئيسية، ميزانية الإدارات المستقلة) للفرد الواحد.

12	حماية البيئة في المؤسسات	عدد المؤسسات الحاصلة على أنظمة إدارة بيئية موثقة ومعترف بها من طرف الهيئات المختصة.
13	الزراعة العضوية	الحصة من مساحة الأراضي الزراعية المستغلة في الزراعة العضوية بالنسبة إلى إجمالي المساحة الزراعية في البلدية.
الجانب الاجتماعي		
14	الدخل ورأس المال	عدد المستفيدين من الرعاية الاجتماعية لكل 1000 نسمة.
15	التطور الديموغرافي	عدد القادمين والمغادرين بالنسبة لكل 1000 نسمة والهجرة الصافية والتحضر.
16	المساواة بين الجنسين	نسبة الذكور والإناث في المجلس البلدي والمناصب التنفيذية وإدارة البلدية.
17	التضامن الدولي	نفقات البلدية المدرجة في الميزانية للحصول على مساعدات التنمية في المئة من ميزانية البلدية للفرد الواحد.
18	الأمن	عدد الجرائم المبلغ عنها لكل 1000 من السكان وفقا لفئات مختلفة من الجرائم.
19	الخدمات المقدمة للأسر	عدد الأماكن لرعاية الأطفال من قبل الفئات العمرية 0-3 سنوات و3-6 سنوات و6-12 سنة مقارنة مع إجمالي عدد الأطفال من هذه الأعمار.
20	الإدماج	حصة الشباب الذين انقطعوا عن الدراسة دون شهادة تعليم بمختلف أطواره تثبت الانتهاء من التعليم الإلزامي، نسبة إلى مجموع هؤلاء الشباب الذين تركوا المدرسة مع شهادة مغادرة المدرسة.

- الدور التنموي للجماعات الإقليمية والمعوقات التي تحدّ من فعاليتها في تحقيق تنمية محلية مستدامة

أولاً- الدور التنموي للجماعات الإقليمية:

باعتبار الجماعات الإقليمية لها دورٌ كخليفةٍ أساسية في الدولة في تحقيق التنمية القاعدية، في إطار طبيعة هذا الدور، وفق الصّلاحيات المخوّلة للجماعات الإقليمية، والتي سبق ذكرها في الفصل الأول للجماعات الإقليمية وفق القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ووفق القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

ثانياً - المعوقات التي تحد من فعالية الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المستدامة:

1- معوقات سياسية: وتتمثل في:

- محدودية استقلالية الجماعات الإقليمية.

- ضعف المشاركة الشعبية.

- ضعف دور المجالس الشعبية البلدية المنتخبة.

2- معوقات مالية: وتتمثل في:

- العجز المالي للجماعات الإقليمية.

- مركزية النظام الجبائي وضعف الجباية المحلية.

- التهرب الضريبي.

- ازدياد أعباء الجماعات الإقليمية الناتجة عن اتساع مجال التنمية.

3- معوقات إدارية تنظيمية: وتتمثل في:

- التقسيم الإقليمي للبلديات.

- سوء التخطيط المحلي وعدم فعاليته.

- عدم تطبيق مبادئ التسيير الإداري.

- الإخفاق في حماية البيئة.¹

بالنظر إلى الميزانية والمؤشرات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية ومجال صلاحيات الجماعات الإقليمية، يلاحظ العجز في التسيير، لانعدام التكوين السياسي للمنتخبين وهشاشة الفكر الاقتصادي للوعاء البشري كإدارة محلية، وعدم التوازن بين البلديات من خلال مقومات التنمية الاقتصادية والتجارية والموارد الطبيعية المحلية، إذ يتنوع مناخ الأعمال من بلدية إلى أخرى ومن ولاية إلى أخرى، وحسب الوعاء الجبائي الذي من خلاله يكون كمورد أساسي في تعزيز قدرة البلدية في وضع مخططاتها التنموية، وحسب النشاط البشري للسكان ومدى ارتباطه كمجموعة لخلق الثروة، ولذلك فهناك جماعات إقليمية متفاوتة من حيث التنمية المحلية الإقليمية كالطرق البلدية والولائية، وهذا ما تبينه الآليات القانونية المحصورة في إجراءات تنفيذ الصفقات العمومية وأشكال تفويض المرفق العام وتقييم مناخ الأعمال.

¹ هادية بن مهدي، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مقال في مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، الجزائر، مجلد 7، عدد 1، جانفي 2020.

المبحث الثاني: الإطار التشريعي والتنظيمي لتفويض المرافق العمومية وتقييم مناخ الأعمال

ينبغي أن تساهم الجماعات المحلية والإقليمية - إلى جانب السلطات المركزية - في ضمان سير وإدارة المرفق العام، ويتطلب ذلك وجود إدارة محلية فعّالة تعمل على السعي دوماً على إشباع الحاجات العامة للمواطن على المستوى المحلي وبشكلٍ منتظم؛ إلا أنّ أغلب البلديات حالياً تعاني من العجز المالي، ممّا أثقلَ كاهلَ الدولة الجزائرية، ويرجعُ سببُ ذلك إلى نقص الموارد البشرية والمادية، وغياب الكفاءة في التسيير.

وعليه تدخلت السلطات العمومية في الدولة لإعادة النظر في سياسة إدارة المرافق العامة المحلية، والتوجه نحو إيجاد أنجع الطرق لتسييرها، بهدف ترشيد الخدمات العامة وتتميتها، وإسناد تسيير بعض المرافق إلى المتعاملين الخواص، من أجل تمكين الجماعات المحلية والإقليمية من القيام بدورها الاقتصادي التتموي المحلي.

وفي هذا الإطار، أصدرت السلطة التنظيمية المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والذي استحدث نمط التفويض لتسيير المرفق العام المحلي عن طريق الامتياز أو الإيجار أو التسيير أو الوكالة المحفزة.¹ وتطبيقاً لذلك، تمّ إصدار المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، الذي فصل في إجراءات وشروط اللجوء إلى تفويض المرافق العامة، كما سنوضحه من خلال الصّفقة العمومية وأشكال تفويض المرفق العام.

المطلب الأول: الصّفقة العمومية وأشكال تفويض المرفق العام

الصّفقة العمومية: نصت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 15/247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، على أنّها عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تُبرمُ بمقابل مع متعاملين اقتصاديين، وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات. ونصّت المادة 06 من نفس المرسوم على أنه

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

"لا تُطبّق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محلّ نفقات الدولة، الجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية التي لا تخضع لتشريع النشاط التجاري". ونصت المادة 02 كميّار شكلي على أنها عقود مكتوبة، فالصفقات العمومية أداة لتنفيذ مخطّط التنمية الوطنية، وأداة تنفيذ لمختلف البرامج الاستثمارية، تتحمّل أعباءها المالية الخزينة العامّة. فالمبالغ بعنوان الصفقات العمومية مركزية أو محلية أو مرفقية تتحمّلها الخزينة العمومية، كما أنه من الجانب المالي فالإنفاق العمومي يخضع للصفقة العمومية لإجراءات المحاسبة بمقابل مالي، كسعر الصفقة الذي تدفعه الجماعات الإقليمية للمصلحة المتعاقدة وفق الكيفيات المنصوص عليها قانوناً، ونصّت المادة 13 من نفس المرسوم " كلّ صفقة عمومية يساوي فيها المبلغ التقديري لحاجات المصلحة المتعاقدة اثنتا عشر مليون دينار (12 000 000) دج أو يقلّ عنه للأشغال أو اللوازم، وستّة ملايين دينار (6 000 000) دج للدراسات أو الخدمات؛ لا تقتضي وجوباً إبرام صفقة عمومية وفق الإجراءات الشكلية.¹

طرق إبرام الصفقات العمومية:

الهدف الأساسي من طرق إبرام الصفقة العمومية هو شفافية وفاعلية التعامل مواكبة للعصر، لترشيد النفقات العمومية وحماية المال العام، وتتم عن طريق طلب العروض كقاعدة عامة أو عن طريق التراضي كاستثناء.

طريقة إبرام الصفقة العمومية عن طريق العروض:

مفهوم طلب العروض:

بعدما كان طلب العروض يسمّى "مناقصة" سابقاً، فلقد عرفته المادة 40 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمّن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام " طلب العروض هو إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدّة متعهدين متنافسين، مع تخصيص الصفقة دون مفاوضات للمتعهّد الذي يقدّم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استناداً إلى معايير اختيار موضوعية، تُعدّ قبل إطلاق الإجراء".

أمّا حالة عدم القبول فتحصل عندما لا يتمّ استلام أيّ عرض أو عند عدم مطابقتها أيّ عرض لموضوع الصفقة أو لمحتوى دفتر الشروط.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-247. مرجع سابق.

عند عدم ضمان تمويل الحاجات وطريقة طلب العروض، تتم وفق المنافسة بين عدة عارضين، فيُراعى أحسن وأفضل عرض.

أشكال طلب العروض:

نصت المادة 42 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 أنه « يُمكن أن يكون طلب العروض وطنياً أو دولياً، ويمكن أن يتم حسب أحد الأشكال الآتية:

- طلب العروض المفتوح؛

- طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا؛

- طلب العروض المحدود؛

- المنافسة».

1- طلب العروض المفتوح: على كل مترشح مؤهل أن يقدم تعهداً، حسب المادة 43 من المرسوم الرئاسي 15-247 التي نصت في فحواها على هذا الشكل، بأكبر عدد من المشاركة، الشفافية، حرية المنافسة، سهولة المشاركة، وهذا بسبب عدم محدوديته.¹

2- طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا: وهو إجراء يُسمح فيه لكل المترشحين الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الدنيا المؤهلة التي تحددها المصلحة المتعاقدة مسبقاً قبل إطلاق الإجراء بتقديم التعهد، المادة 44 من المرسوم الرئاسي 15-247.

3- طلب العروض المحدود: في العمليات المعقدة تلجأ الإدارة للاستشارة الانتقائية، وهذا ما نصت عليه المادة 45 من المرسوم الرئاسي 15-247، الانتقاء أولوي، ويقتصر على تقديم التعهدات على من تتوفر فيه الشروط بمواصفات محددة تضعها المصلحة المتعاقدة مسبقاً.

4- المنافسة: نصت المادة 47 من المرسوم الرئاسي 15-247 على أنه « إجراء يضع رجال الفن في منافسة لاختيار - بعد رأي لجنة التحكيم المذكورة في المادة 48- مخطط أو مشروع تصميم، استجابةً لبرنامج أعدّه صاحب المشروع لإنجاز عملية، كمشروع به جوانب تقنية أو اقتصادية أو جمالية أو فنية، قبل منح الصفقة لأحد الفائزين بالمسابقة».

طريقة إبرام الصفقة العمومية عن طريق التراضي:

القاعدة العامة في إبرام الصفقة هي أسلوب طلب العروض، ولأسباب موضوعية تلجأ الإدارة لاختيار متعاقد في حالات محددة مبيّنة في النص دون إجراء الإشهار والنشر.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-247. مرجع سابق.

التّراضي كما جاءت به المادّة 41 من المرسوم الرّئاسي رقم 15-247 « إجراء تخصيص الصّفقة لمتعاملٍ متعاقدٍ واحد دون الدّعوة الشّكلية إلى المنافسة، ويُمكن أن يكتسي التّراضي شكل التّراضي البسيط وشكل التّراضي بعد الاستشارة»؛ أي الاستشارة بكلّ الوسائل المكتوبة الملائمة.

أنواع التّراضي:

التّراضي نوعان أو شكلان، التّراضي البسيط والتّراضي بعد الاستشارة، حسب المادّة 41 من المرسوم الرّئاسي رقم 15-247.¹

أولاً- التّراضي البسيط: نصّت المادّة 49 من المرسوم الرّئاسي رقم 15-247 أنه « يشكّل التّراضي البسيط طريقاً استثنائياً لإبرام الصّفقات العمومية حينما تكون مراعاة مبدأ المنافسة غير مجدية ولا طائل من ورائها وغير متعارضة مع مقتضيات المصلحة العامّة التي يجب أن تبرّر سبب لجوئها لهذا الإجراء لإبرام صفقاتها العمومية بالتّراضي البسيط»، وحدّدت المادّة 49 من المرسوم الرّئاسي رقم 15-247 حصرياً في حالات:

أ- حالة الاحتكار.

ب- الخطر الدّاهم أو الاستعجال الملحّ.

ت- التّموين المستعجل.

ث- أهميّة المشروع وطنياً.

ج- ترقية الإنتاج الوطني.

ثانياً- التّراضي بعد الاستشارة: حسب المادّة 51 من المرسوم الرّئاسي رقم 15-247، تلجأ المصلحة المتعاقدة إلى التّراضي بعد الاستشارة في حالات:

1- عند عدم جدوى طلب العروض للمرّة الثّانية.

2- طبيعة الدّراسات واللوازم والخدمات لا تستلزم اللجوء إلى طلب العروض، ما عدا عملية إنجاز الأشغال.

3- صفقات الأشغال تابعة مباشرة لمؤسسة عمومية ذات سيادة في الدّولة، حيث يسمح بإبرام صفقات الأشغال دون غيرها.

¹ المرسوم الرّئاسي رقم 15-247. مرجع سابق.

كل هذه الترتيبات جاءت في ظل التطور الاقتصادي والسرعة في الإنجاز والتنفيذ، وإجراءات المحافظة على المال العام، وفرض ضوابط عادلة وشفافة؛ مما يسمح للمتعهدين في نظام الأعمال بالاطلاع على مشاريع وأشغال، واقتناء عقود في الإدارات العمومية كمتعاملين اقتصاديين¹.

نظراً لتعقيدات الصفقة العمومية وتمويلها من قبل الخزينة العمومية، حرص المشرع الجزائري على وضع تنظيم يحتوي على جميع الأحكام والإجراءات الخاصة بإبرام الصفقات العمومية، وألزم به الإدارة المتعاقدة في حال اللجوء إلى التعاقد، لبيان الحالات التي يجب أن تلجأ فيها الإدارة للتعاقد من عدمها. كما قام بسنّ طريقتين لإبرام الصفقة هما: أسلوب المناقصة، وأسلوب التراضي. وبغرض الحماية من الفساد، سنّ المشرع مجموعة من القوانين منح من خلالها للإدارة المتعاقدة السلطة التي تسمح لها بالرقابة القبليّة، الآنية، والبعديّة، كما فرض جزاءات في حالة مخالفة بنود العقد.

أشكال تفويض المرفق العام:

النظام القانوني للمرفق العام الحديث مقرون بتعدد وظائف ومهام ونشاطات المرافق العامة وحجم أعمالها ومدى تلبية حاجيات المرتفقين، لذلك نجد من التقنيات القانونية المباشرة للعصر، تفويض السلطة المفوضة تسيير بعض مرافقها العامة لأشخاص القانون الخاص، وذلك في إطار القانون، على نفقته ومسؤوليته، مقابل الحصول على موارد مالية من المرتفقين في شكل إتاوات.

إن التطور الاقتصادي والحياتي والمجتمعي لا بد أن يواكبه تطوّر الخدمات العمومية بأهداف متزايدة لتلبية حاجات المرتفقين كما وكيفا، فأصبحت بذلك الأنماط التقليدية في التسيير لا تتلاءم والتطور السريع لوظائف المرافق العامة.

فتفويضات المرفق العام وسيلة ناجعة اقتصادياً، تجارياً وخدماتياً، بتفويض إدارته وتسييره لأشخاص القانون الخاص، فمسؤولية المرفق العام مسيرة على حُسن الإدارة بمسؤولية سيره لا تسييره، وفقاً للشكلية والإجراءات القانونية.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-247. مرجع سابق.

كما أنّ طرقَ تسييره متنوّعةٌ حسبَ طبيعةِ المرفقِ العامِّ وطبيعةِ الخدماتِ ونوعيتها، وهو وسيلةٌ للاستغلالِ من التسييرِ المباشرِ إلى التسييرِ غيرِ المباشرِ لتقليصِ الأعباءِ الماليةِ على الميزانيةِ العامّةِ للمرفقِ العامِّ.

في إطار ذلك صدرَ المرسومُ الرئاسي 15-247، المؤرّخ في 06 سبتمبر 2015، المتضمّن تنظيمَ الصّفاتِ العموميةِ وتقيّضاتِ المرفقِ العامِّ،¹ والمرسومُ التّنفيذي رقم 18-199 المؤرّخ في 02 أوت 2018.

نجاة أشخاص القانون الخاص في تسيير واستغلال المرافق العامة:

من حيث مفهوم المرفق العام وعناصره القانونية وأشكال التقيّض هو:

- الانتقال من التسيير المباشر إلى التسيير غير المباشر؛
- عقد إداري يسمح بتقيّض غير سيادي لتسيير المرفق.

العناصر:

من حيث موضوع التقيّض:

- علاقة تعاقدية بين المفوض والمفوض له؛
- وجود علاقة تعاقدية؛
- رضا الطرفين ملزم، يرتب حقوقًا والتزامات؛
- مبدأ الشفافية؛
- حرّية المنافسة؛
- استغلال المرفق بالمقابل المالي واستغلال تحمّل مخاطر إدارة المرفق العام، ومعيّار التميّز بين عقد تقيّض المرفق العام والصّفقة العمومية في شكل المقابل المالي للمفوض له للخدمات المؤدّة دون أن يتحمّل المفوض أيّة مخاطر (صفقة عمومية وليس عقد تقيّض)؛
- المدّة الزّمنية محدّدة غير ممدودة "مدّة واحدة 30 سنة لعقد الامتياز والتّمديد 4 سنوات".

أشكال أو أنماط تقيّض المرفق العام:

- حالات: تحمّل المخاطر - بدون تحمّل المخاطر - تحمّل جزء من المخاطر.
- لذلك أحدثت المادّة 52 من المرسوم 18-199 الامتياز - الإيجار - الوكالة المحفزة -

التسيير.¹

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-247. مرجع سابق.

الامتياز: لشراكة القطاع الخاص والعام كنموذج لتسيير المرافق الاقتصادية والتجارية والصناعية لإنجاز، اقتناء، استغلال، لمدة 30 سنة على شكل عقد إداري.

الإيجار: هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير وصيانة المرفق العام مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها على حسابها وعلى عاتقه، وبرقابة جزئية من المفوض 15 سنة تُجدد مرة واحدة كل 3 سنوات.

الوكالة المحفزة: هي الشكل الذي تعهد به السلطة الوصية المفوضة للمفوض له بسير المرفق أو تسييره وصيانته، وتمول نفسها المرفق العام وتحفظ بإدارته والرقابة الكلية عليه، بأن تدفع للمفوض له أجراً مباشراً تُحدد نسبته المئوية حسب رقم الأعمال زائد منحة إنتاجية زائد حصة الأرباح لمدة 10 سنوات وتمديد سنتين (2).

التسيير: حددت المادة 56 الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة التي تمول نفسها المرفق العام وتحفظ برقابته الكلية، بدفع أجر للمفوض له على شكل منحة تُحدد بنسبة رقم الأعمال زائد منحة الإنتاجية (الإتاوات حسب تحديد دفتر الشروط) وتحفظ السلطة المفوضة بالأرباح، وفي حالة العجز تعوض الميسر جزافياً، المدة 5 سنوات تُمدد لسنة واحدة.

وفي عقد التسيير بالعقد الإداري فإن السلطة المفوضة تكلف المفوض له باستغلال المرفق العام على حسابها.²

من خلال دراسة المرفق العام وتفويضاته، نلاحظ أن السياسة الاجتماعية للدولة مازالت قائمة، حيث أنها بتفويضها لا تنتظر مقابلاً بل أداء للخدمات وتحسيناً للإطار المعيشي والخدمات للمواطن، وهو يقع على المرافق غير السيادية للدولة، للبلدية والولاية والمؤسسات العمومية، ويسير بأشكال الامتياز والإيجار والوكالة المحفزة والتسيير.

المطلب الثاني: تقييم مناخ الأعمال

تصنف مؤشرات تقييم مناخ الأعمال إلى صنفين هما:

الأول: يختص بتقييم مدى ملاءمة الأوضاع الاقتصادية في بلد ما بغض النظر عن توفر أو عدم توفر حرية اقتصادية وشفافية، ووجود مخاطر قد تتعرض لها الاستثمارات.

¹ كمال محمد الأمين، مرجع سابق، ص 43.

² المرسوم التنفيذي رقم 199/18، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

الثاني: يختص بتقييم حجم الفساد، والأخطار التي قد تتعرض لها الاستثمارات المحلية، وكذا مقدار الحرية الاقتصادية.

1- تقييم مناخ الأعمال وفق مؤشرات قياس مدى ملاءمة بيئة الأعمال وتنافسيتها:

هي تلك المؤشرات التي تقيس مدى ملاءمة الأوضاع الاقتصادية في بلد ما، بغض النظر عن توفر أو عدم توفر حرية اقتصادية وشفافية، ووجود مخاطر قد تتعرض لها الاستثمارات.

1/1 - تقييم مناخ الأعمال في الجزائر حسب مؤشر سهولة أداء الأعمال:

يكن في مدى تأثير القوانين والإجراءات الحكومية على الأوضاع الاقتصادية، حيث احتلت الجزائر خلال سنة 2011 على المرتبة 143 عالمياً من بين اقتصاديات 183 دولة، وحافظت على المرتبة 154 عالمياً من أصل 190 دولة سنة 2015، ثم تفهقت إلى المرتبة 163 سنة 2016، وتراجعت إلى المرتبة 166 سنة 2018، وكسبت تسع مراتب سنة 2019. فنلاحظ أنها لم تحقق تغييراً إيجابياً بالرغم من الإصلاحات الاقتصادية المتخذة، لعدم توفر مناخ جاذب للاستثمار، نظراً للإجراءات المعقدة والطابع المركزي والبيروقراطي للإدارة، ولعدم فاعلية بعض الهيئات والمؤسسات التي تساهم في كثرة وتعقد الإجراءات والتدابير والوثائق الخاصة لتأسيس المشاريع.¹

2/1 - تقييم مناخ الأعمال في الجزائر حسب مؤشر ضمان جاذبية الاستثمار:

هو مؤشر من المؤشرات المركبة المرجعية على المستويين الإقليمي والدولي، حيث تبوأ الجزائر من 2015 إلى 2019 مراتب متأخرة ضمن مؤشر ضمان جاذبية الاستثمار، بحيث حلت في 2019 في المرتبة 84 من بين 109 دولة.

3/1 - تقييم مناخ الأعمال في الجزائر حسب تقرير التنافسية العالمية:

يُعتبر تقرير التنافسية العالمية الذي يُصدره المنتدى الاقتصادي العالمي مؤشراً فعالاً لقياس وتقييم القدرة التنافسية لمناخ الأعمال في مختلف البلدان، فخلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2019، انتقلت الجزائر من المرتبة 100 من أصل 148 إلى المرتبة 79 من أصل 144 دولة، ثم تراجعت إلى المرتبة 87 من أصل 144 دولة.

¹ هشام دغموم، تقييم مناخ الأعمال في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، ص 343، ص 365.

2- تقييم مناخ الأعمال وفق مؤشرات قياس مدى سلامة وحرية بيئة الأعمال من الأخطار والفساد:

1/2 - تقييم مناخ الأعمال في الجزائر عن طريق مؤشر تقييم المخاطر السياسية:

ومن متغيراته:

- المراقبة السياسية الملائمة لمدى تدخّل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية والمساءلة الديمقراطية.
- الاستقرار السياسي وغياب العنف: مدى استقرار الحكومة، الصراعات الداخلية والخارجية.
- فعالية الحكومة: وهو مستوى البيروقراطية.
- القدرة التنظيمية: وهو مستوى الاستثمار.
- المنظومة القانونية: وهو مدى تطبيق القوانين والأنظمة.
- مكافحة الفساد: وهو درجة تفشي الفساد.¹

2/2 - تقييم مناخ الأعمال في الجزائر حسب مؤشر الحرية الاقتصادية:

وهو مؤشر من معهد Héritage Fondation، ويتمثل في تأثير تدخّل الحكومة في الأنشطة الاقتصادية على كافة مناحي الحرية الاقتصادية والسياسية بعوامل رئيسية، تتمثل في السياسة التجارية، نظام الإدارة المالية لموازنة الدولة، حجم الاستثمار الخاص الوطني، الأداء المصرفي والتمويلي، ملاءمة التشريعات القانونية ونوعية الإجراءات الإدارية والبيروقراطية، الوزن النسبي للقطاع العام في الاقتصاد، السياسات النقدية، وضوح احترام حقوق الملكية الفكرية، مستوى الأجور والأسعار ونشاط السوق الموازية.

3/2 - تقييم مناخ الأعمال في الجزائر حسب مؤشر مدركات الفساد:

هو مؤشر سنوي تُصدره منظمة الشفافية الدولية، يهدف إلى فحص واقع الفساد في القطاع العام، حيث أثقل الفساد كاهل الدولة الجزائرية بسبب انتشاره وتفشيهِ على مستوى كافة قطاعات الدولة وأسلاكها، بالرغم من انخراط الجزائر في جملة الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 بموجب القرار 04/58، والاتفاقية الإفريقية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته المعتمدة بتاريخ 2003/07/11،

¹ هشام دغموم، تقييم مناخ الأعمال في الجزائر، مرجع سابق.

وتمّ ادماجها في التشريع الداخلي في القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدّل والمتمّم بالأمر 05/10 المؤرخ في 26/08/2010، وبالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 02/08/2011، وما لحقّه من مراسيم، كالمرسوم رقم 414/06، المحدّد لنموذج التصريح بالامتلاكات، والمرسوم 415/06 المتعلّق بكيفية التصريح، والقرار المؤرخ في 02/04/2007 المحدّد لقيمة الأعوان الملزّمين بالتصريح، والأمر رقم 01/07 المؤرخ في 14/03/2007 المتعلّق بتضارب المصالح والالتزامات الخاصّة ببعض الوظائف والمناصب. وهي أحكام وموجبات تهدف بالأساس إلى حفظ المال العامّ والمرفق العامّ من جرائم الرشوة واستغلال الوظيفة. كما أنشئت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، والديوان المركزي لقمع الفساد، الذي تم تعويضه بقطب جزائي مالي، ونصّ عليه الدّستور ضمن التّعديل الدستوري في صورة سلطةٍ عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كهيئة دستورية رقابية بعد ما كانت استشارية. وبالرغم من ذلك، أصبح الفساد ظاهرة قائمة بحدّ ذاتها، ونتج عنه انفجار شعبي في صورة حراكٍ وطني خصّصت له الدولة يوماً وطنياً.¹ ما يستخلص من نتائج، أنّ مناخ الأعمال في الجزائر لم تتغيّر صورته إيجاباً رغم الإصلاحات الاقتصادية المتّخذة.

تتبوأ الجزائر مراتب متأخرة ضمن مؤشّر ضمان جاذبية الاستثمار، ورغم توفّر العديد من المزايا كمؤشّر حجم السوق ومؤشّر الصّحة والتّعليم الابتدائي فإنّ ذلك لم يسمح باحتلال مراتب متقدمة، حسب تقرير التنافسية العالمي. كما أنّ درجة المخاطر السياسية في الجزائر عرفت ارتفاعاً كبيراً، ومردّد ذلك إلى انكشاف أحداث الفساد المالي والسياسي، والتي عانت منها الدولة كبيئة ضعيفة من حيث الاستقرار الأمني والحريّات. كما أنّ الحرّية الاقتصادية في الجزائر مازالت ضعيفة، ومناخ أعمالها بعيداً عن تطلّعات المستثمرين المحليين والأجانب، وعليه فإنّ الاقتصاد الجزائري عرف مساراً تنازلياً في مجال الحرّية الاقتصادية. وقد باشرت الجزائر بدايةً من سنة 2020 برنامجاً يُنتظر من وراء تجسيده ضمان نتائج في فائدة بيئة سياسية واقتصادية آمنة، وتحقيق استقرار تشريعي، القضاء على الفساد الإداري والمالي، تنمية قدرات ومهارات الموارد البشرية، تكليف وساطة الجمهورية بمتابعة المشاريع... في انتظار تعديل قانون البلدية والولاية.

¹ أحمد هلتالي، محاضرات السنة الثانية ماستر، مقياس الفساد وأخلاقيات العمل.

خاتمة

ليس هناك إقليمٌ بدون حياة، بل هناك إقليمٌ بدون تنمية، فالإنسان والبيئة من أهم المقومات لترقية الإنسان والإقليم كمناخ أعمال.

فليس العجزُ عجزًا ماليًا، بل عجزُ الإنسان في ميادين العلم والأخلاق، من خلال وجوب الإبداع في كل إقليم، للمساهمة في خلق الثروة، بالمحافظة على الموجود، والإبداع من عدم الموجود. فلا سياسة بدون حرية مسؤولية، وحرية السلطة تؤثر على أسس الدولة كمؤسسات، إذا لم تكن مراقبةً من قبل نظام دولة مؤسسات، كمقومات ومكونات ومحتويات الدولة. فالقانون الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والعدلي لابد أن يكون ملائمًا ومناسبًا للمجتمع المحلي، لتنمية محلية وتنمية وطنية مستدامة. فالمقومات القانونية والمعنوية والمادية للجماعات الإقليمية (ولاية وبلدية) متوفرة، وهناك تفاوت وتوُّع في المقومات الطبيعية من ساحلٍ وصحراءٍ وتلٍ وجبال. والتنمية مرهونة بمشاركة المحليين، كمسؤولين وكسُكَّان، وتبقى خريطة التنمية تعتمد وتتوقف على كفاءة وترقية منتخبي المجالس المحلية وكذا موظفي الإدارة المحلية.

وردَ بجريدة الوطن ليوم 07 سبتمبر 2021 مقالٌ صحفي تحت عنوان « ما أهمية المنتخبين المحليين »، سردَ فيه الكاتبُ أهمية الانتخابات المحلية وكيفية اختيار المنتخبين، وأشار إلى مسألة عدم إمكانية تسيير المجالس المحلية بسلطة مركزية ممثلة في الوالي، وإلى فشل العنصر البشري في تصوُّر التنمية المحلية المستدامة. فالجزائر بحاجة إلى إصلاحات دستورية تكون في مستوى إرادة الجماعات المحلية الإقليمية، وليس الاكتفاء بديمقراطية شكلية. فلامركزية تسيير مؤسسات الدولة بالحكم الراشد المحلي، وتحويل كفاءات من مسؤوليات إلى عناصر مسؤولية على تنمية الإقليم، أين تكمن الاستقلالية المالية واستقلالية القرار بالإمكانيات المحلية، لأنَّ الجزائر العميقة تطمح للانتقال من نظام تسييري للجماعات المحلية ممرِّكز إلى لامركزية حقيقية، تكون فيها الولاية ولايةً والبلدية بلديةً.

فالديمقراطية الحقيقية تكمن في قدرة المجالس المحلية والإدارة المحلية، يفضل فيها أن تكون المجالس استشارية، تحكم ولا تسيّر، وأسس الإدارة المحلية ضبئية بوصاية قانون

وتضامن الجماعات الإقليمية لخدمة التنمية المحلية والوطنية، بتضامن الإمكانيات البشرية والمادية في نفس الجماعة المحلية كالولاية. ومن بين المبادرات التي تُعطي للعلم قيمةً مساهمة، مبادرة جامعة محمد بوضياف بالمسيلة - كلية الحقوق والعلوم السياسية- التي دعت إلى المشاركة في مؤلّف جماعي بعنوان «أثر القانون على الاستثمار في الجزائر»، من بين أهدافه تمكين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية من وثيقة بحثية في مجال الجوانب القانونية للاستثمار، من خلال محاور عدة تستفيد منها المؤسسات في التنمية المحلية والوطنية، موجهة لجميع مؤسسات الدولة، كالتنوع القانوني لكل قطاع وتنميته حسب خصوصيته واختصاصه، لأن القانون له أثر تنظيمي في ممارسة الصلاحيات بتنمية بشرية كفؤة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- المصادر:

- 1- دستور الجزائر 2016.
- 2- قانون البلدية 10/11.
- 3- قانون الولاية 07/12.
- 4- القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 أوت 2018.
- 6- المرسوم الرئاسي 15-247، المؤرخ في 06 سبتمبر 2015.

ثانياً- المراجع:

أ- كتب:

- كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، دار بلقيس، الجزائر، 2018.
- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1983.

ب- مقالات:

- هادية بن مهدي، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مقال في مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، الجزائر، مجلد 7، عدد 1، جانفي 2020.
- هشام دغموم، تقييم مناخ الأعمال في الجزائر 2010-2019، مقال في مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، مجلد 23، عدد 2، ديسمبر 2020.

ت- رسائل جامعية:

- مُحَاد عريوة، تطبيق أدوات مراقبة التسيير الحديثة في إطار الحوكمة لقياس تقييم الأداء، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، 2014-2015.

ث- مطبوعات جامعية:

- أحمد هلتالي، محاضرات السنة الثانية ماستر، مقياس الفساد وأخلاقيات العمل.
- فواز لجلط، محاضرات السنة الثانية ماستر، مقياس قانون الميزانية والمحاسبة العمومية.
- نادية ظريفي، محاضرات السنة الثانية ماستر، مقياس أعمال الإدارة- العقود الإدارية.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
04	الفصل الأول: الجماعات الإقليمية - الولاية والبلدية
04	المبحث الأول: اللامركزية كجماعات محلية إقليمية وبلدية
05	المطلب الأول: الأشخاص المعنوية العامة واستقلالية الأشخاص اللامركزية
07	المطلب الثاني: الوصاية الإدارية ووسائلها
13	المبحث الثاني: هيئات الجماعات الإقليمية وصلاحياتها واختصاصاتها
14	المطلب الأول: هيئات الجماعات الإقليمية - الولائية والبلدية
21	المطلب الثاني: صلاحيات واختصاصات الجماعات الإقليمية
35	الفصل الثاني: مقومات مناخ الأعمال وعلاقته بالجماعات الإقليمية
35	المبحث الأول: ميزانية الجماعات الإقليمية ومؤشرات التنمية المحلية المستدامة
35	المطلب الأول: الميزانية
37	المطلب الثاني: مؤشرات التنمية المستدامة
42	المبحث الثاني: الإطار التشريعي والتنظيمي لتفويض المرافق العمومية وتقييم مناخ الأعمال
42	المطلب الأول: الصنف العمومية وأشكال تفويض المرفق العام
48	المطلب الثاني: تقييم مناخ الأعمال
52	خاتمة
54	قائمة المصادر والمراجع
56	الفهرس
57	ملخص بالعربية
57	ملخص باللغة الأجنبية

ملخص

ليس هناك إقليم بدون حياة، إنما هناك إقليم بدون تنمية؛ فالإنسان كمورد بشري هو أساس كل تنمية، والتنمية المحلية المستدامة أساسها الإدارة المحلية والكفاءة والقوية، وليست البيروقراطية. وصلاحيات واختصاصات المجالس المحلية من المفروض أن تكون استشارية، لأنها لم ترقى ولن ترتقي لأن تكون للتسيير وتكون للحكم؛ بتكوين سياسي قادر على فهم المواطن واحتياجاتها اليومية والمستقبلية.

ومناخ الأعمال ليس هو الاستثمار بذاته، بل هو بيئة تُوفّر موارد طبيعية ومالية ومادية، وقانوناً له أثر تحكيم وسلطة، وتسيير إدارة. والمناخ مؤشرات بيئية واقتصادية واجتماعية وسياسية للتنمية المستدامة، ومعوّقات التنمية للجماعات الإقليمية ماهي إلا معوّقات بشرية عاجزة على أن تُسيّر، وعاجزة أن تحكّم.

Abstract

The Territorial Collectivities and the Promotion of the Business Climate in Algeria

There is no territory without life, but a territory without development; The powers and competences of local councils are supposed to be consultative, as they have not been promoted and will not rise to be in power and governed by a political formation capable of understanding citizenship and its daily and future needs.

The business climate is not investment itself, but an environment that provides natural, financial and material resources, a law with an arbitration and authority effect, and management. Climate is environmental, economic, social and political indicators of sustainable development, and the development constraints of territorial collectivities, in Algeria, are human constraints that are unable to manage and unable to govern.