جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

النظام التكويني للمنتخبين في الإدارة المحلية الجزائرية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

في مسار الحقوق تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبين:

- جلول غادة
- فاطمة الزهراء قرباتي

إشراف الأستاذ:

د. لشقر مبروك

لجنة المناقشة

اسم ولقب الأستاذ	الرتبة	الجامعة	الصفة
نسيل عمر	مساعد _ب_	غرداية	رئيسا
مبروك مبروك	محاضر _ب_	غرداية	مقررا ومشرفا
أنور خنان	محاضر _ب_	غرداية	مناقشا

السنة الجامعية:

1439هـ-1440هـ/2018 م- 2019م

بسم الله الرحمن الرحيم

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

(قل إعملوا فسيرى الله عملكم و رسوله و المؤمنون)

صدق الله العظيم

قبل كل شيء أحمد الله عز و جل الذي لولا فضله علي لما وفقت في إنجاز هذا العمل.

اهدي ثمرة هذا العمل الى أحلى ثلاث حروف نطقها لساني الى منبع الحنان و القرب منها أمان أمي حفظها الله و أطال في عمرها

إلى الذي وهبني كل ما يملك حتى أحقق له آماله ،إلى من كان يدفعني قدما نحو الأمام لنيل المبتغى، الذي سهر على تعليمي بتضحيات جسام مترجمة في تقديسه للعلم ، أبي الغالي على قلبي أطال الله في عمره

إلى من أتقاسم معهم المحبة الاسرية إخوتي و أخواتي

الى من رعوني بمحبتهم و شاركوني نجاحي و أفراحي عائلتي الكبيرة

إلى كل من علمني حرفا طيلة مشواري الدراسي من المدرسة القرانية الى الجامعة أساتذتي و شيوخي الكرام

إلى من أشرف على هذا العمل الاستاذ الدكتور "لشقر مبروك".

إلى كل أصدقائي و زملائي فرداً فرداً

جلول غادة

الإهداء

أهدي ثمرة عملي إلى روح والدي الطاهرة

إلى منار دربي التي أضاءت لي سبيل الحياة وأنارت بداخلي معاني النجاح

وا لإحترام أمي حفظهما الله

ورعاها وأطال عمرها.

كما أهديه إلى إخوتي الأعزاء

عماد، نبيل، مروى، موسى أكرم، أيمن

الكتكوت محمد عبد السلام

و بالخصوص إلى زميلي في إنجاز هذه المذكرة

عادة جلول

إلى كل أساتذتي وزملائي في الدراسة ،كل من دعمني من قريب أو بعيد

فاطمة الزهراء قرباتي

كلمة شكر وعرفان

الحمد لله رب العالمين، و الصلاة و السلام على اشرف المرسلين، نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين أما بعد:

نشكر الله عز و جل الذي أعاننا على إتمام هذه المذكرة، فهو سبحانه أحق بالشكر والثناء

كما إننا نتوجه بجزيل الشكر والعرفان والإمتنان للأستاذ المشرف" :لشقر مبروك "على دعمه العلمي وتوجيهاته القيمة.

و نتوجه بخالص الشكر والتقدير وإلى رئيس قسم الحقوق و لكل الأساتذة الكرام على ما بذلوه من جهود مشكورة و تشجيعهم الدائم لنا

قائمة المختصرات :

أولا : بالغة العربية:

ج ر ج ج د ش : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

د ط: دون طبعة

د س ط: دون سنة طبع

د س ن : دون سنة نشر

ص : الصفحة

ص ،ص : من الصفحة ...إلى الصفحة

ط: طبعة

ثانياً: باللغة الفرنسية :

P : page.

P .p : de la page .....à la page.

ملخص الدارسة

تناولت هذه الدراسة تفعيل عمل الإدارة المحلية من خلال مراجعة النظام التكويني المعتمد على المنتخبين المحليين ، و تحليل وضعيته ضمن مخطط الإصلاحات التي عرفها قطاع الجماعات الإقليمية على إعتبار أن مسألة التكوين تشغل نطاقا واسعاً على الصعيدين الدولي و المحلي ، إذ محليا و في خضم التحديات التي أولتها التغيرات السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية و حتى التكنولوجية على تسيير هيئات و مؤسسات الإدارة المحلية المتمثلة في الولاية و البلدية و ضرورة مواكبتها لمحيطها، أصبح من اللازم التكفل و تدعيم و تنظيم البرامج التكوينية دورية و مستمرة لأعضاء المجالس المنتخبة وفقاً لتحديد الإحتياجات التكوينية في إطار تنسيقي بين السلطات المركزية و مختلف الفاعلين المحليين ، و ذلك لتشديد التطبيق الفعلي لمخطط التكوين و صياغته عن طريق آليات تتكيف مع متطلبات الوضع الراهن لتوسيع صلاحيات المنتخب المحلي و كفاءته و من تم ترقية التسيير الجواري لمؤسسات الدولة .

الكلمات المفتاحية: نظام التكوين،المنتخبين المحليين ،الإدارة المحلية، المجالس المنتخبة، الجماعات الاقليمية ، البلدية ، الولاية .

Abstract :

This study dealt with operationalizing the local administration through revising the training system of local elected officials, and analysing its situation in the light of the reforms in the sector of regional groups; on the understanding that the issue of training concerns a wide range internationally and locally. In the midst of the challenges caused by political, economic, social and even technological changes on running the bodies and institutions of the local administration represented in the municipality and the province, and the importance of keeping pace with its surroundings, it had become imperative to ensure, reinforce and organize regular and continuing training programmes for the elected councillors. In accordance with identifying the training needs within the framework of coordination between the central authorities and the various local actors. That is to emphasize the actual application of the training plan, and formulating it through mechanisms that adapt to the requirements

of the present situation to extend the powers of local electorate and his competence and then promoting the proximate management of state institutions.

مقدمة

تعد الإدارة الاقليمية أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري التي تتبعها الدول عادة في آداء وظائفها ، إذ تعتبر الأهمية الداعية للاعتماد على هذا الاسلوب موحدة تقريبا في كل دول العالم ، والتي يمكن حصرها في تزايد مهام الدولة واستحالة قيام السلطة المركزية بجميع المهام على المستوى الوطني، والتفاوت والإختلاف في الإحتياجات والإمكانيات والأولويات بين أجزاء الاقليم.

والجزائر على غرار الدول إعتمدت أسلوب اللامركزية كأحد أساليب التنظيم الإداري ، وهي وسيلة لتوزيع النشاط الإداري بينها وبين مختلف الهيئات الإدارية ،بهدف تلبية حاجيات المواطن من جهة، و تخفيف العبء على السلطة المركزية من جهة أخرى تعزيزاً لمبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي فهي تعبر عن التسيير الذاتي الذي يعتبر وسيلة فعالة لإشراك المواطنين .

من هذا المنطلق تمثل الجماعات الإقليمية جزء من الدولة، حيث تتكون من وحدتين الولاية والبلدية "[1] وتتولى مهمة تسيير الشؤون المحلية ، والتي تم نص عليهما في القوانين المنظمة للجماعات المحلية ، أولها البلدية ، حيث تنص المادة الثانية من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية على أن :"البلدية تعد القاعدة الإقليمية ومكان للممارسة المواطنة ،وتشكل إطار المواطن في تسيير الشؤون العمومية "[2]، وثانيها الولاية ، فتنص المادة الأولى من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية على أن :"الولاية هي وحدة إدارية غير ممركزة للدولة ،وتشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات المحلية للدولة"[3] .

ومن أجل قيام الجماعات الاقليمية بدور المنوطة بها، يتطلب الأمر تسييرها عن طرق مجالس محلية منتخبة، تتمثل في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، مع خضوعها لوصاية ورقابة السلطة المركزية لضمان عدم المساس بتمسك الدولة ووحدتها.

وعليه هذه الأخيرة لا يمكنها القيام بمهامها دون التكفل بالمورد البشري المشكل للمجالس المنتخبة، لذا سطرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ،برنامجاً وطنياً لتكوين المنتخبين المحليين ولتحسين أدائهم في التسيير ، وتقديم خدمة نوعية للمواطنين، من أجل تزويد الجماعات المحلية بالإطارات التقنية المتخصصة لتعزيز أكثر صلاحيات المجالس الشعبية البلدية و والولائية ، وهذا ما جاء في تعليمة الوزير الاول المتعلقة بالتفعيل الإجباري لتكوين المنتخبين

[1] - المادة 16 من القانون العضوي 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن تعديل دستور 1996، ج ر ج ج د ش ، العدد 14، المؤرخ في 07 مارس 2016.

[2] - المادة 02 من القانون رقم 11-10 ، المؤرخ في 22 رجب عام 1432الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية ،ج ر ج ج د ش ، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

[3] - المادة 11من القانون رقم 12-07 ، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية ، ج ر ج ج د ش ، العدد 12 ، الصادر في 29 فيفري 2012.

المحليين ، بمناسبة إفتتاح الدورة التكوينية لفائدة المنتخبين المحليين بالمدرسة الوطنية للإدارة ،موضحاً أن الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية البلدية والولائية ،ستتكرس من خلال مشروع قانون الجماعات الإقليمية الذي سيدعم أكثر وبدقة صلاحيات المنتخب في مجالات أوسع .

وقد جاء الاهتمام بتكوين المنتخبين المحليين ناتج من مخططات الدولة وجملة الاصلاحات التي أولتها لقطاع الادارة المحلية من خلال قانوني البلدية و قانون الولاية لتفعيل دور المنتخب المحلي بصفة عامة ، حيث تجسد في قانون البلدية 11-10 في مادته 39:" يلتزم المنتخب المحلي البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبط بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه"[1] إذ تتمحور الدورات التكوينية المبرمجة في المجالات المرتبطة بالصلاحيات والاهتمامات المشتركة للجماعات المحلية على غرار المالية والتنمية ، على أن تتبع في المستقبل بدورات في محاور أخرى.

لذا فإن أهمية موضوع الدراسة تكمن في البعد الذي يحضى به موضوع التكوين كنظام قانوني وتنظيمي لتطوير تسيير الهيئات المحلية المنتخبة ، وإعتباره وظيفة تمكن المنتخبين المحليين من التكيف مع متطلبات الواقع عن طريق برامج مخططة من طرف السلطات المركزية.

في حين يتجلى اختيارنا لهذا الموضوع إلى مجموعة من الأسباب الشخصية والموضوعية، تتمثل الاسباب الشخصية في عامل الرغبة الذاتية في دراسة هذا النوع من المواضيع المتعلقة بالإدارة المحلية والمنتخب المحلي والتعرف أكثر على سبل تطوير المجالس المنتخبة، بإعتبار أنها من مجال تخصصنا وهو القانون الإداري ، أما عن الأسباب الموضوعية فتتعلق أساسا بالقيمة العلمية للموضوع والأهمية البالغة التي يكتسيها تكوين المنتخبين المحليين ، و محاولة تحليل مضمون التعليمة التي جاء بها الوزير الاول المتعلقة بتكوين المنتخبين المحليين في 11 مارس 2018 في إطار إفتتاحه لدورة التكوينية بالمدرسة الوطنية للإدارة ،إضافة إلى عدم وجود قانون أساسي يحدد مسار تنظيم تكوين المنتخب المحلي .

وقد إقتصرت أهداف الدارسة على تكريس دور الجماعات المحلية والهيئات اللامركزية ،على بيان واقع تكوين المنتخبين المحليين في ظل قانوني الولاية والبلدية ، وبيان انعكاس هذا التكوين على أعضاء وأعمال المجالس المحلية من خلال الإلمام بكل جوانب المتعلقة ببرامج التكوين.

أما عن الدراسات السابقة التي تم إعتمادها في موضوع دراستنا تتمثل في :

[1]- المادة 39 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

- مذكرة ماجستير للطالب عيادي عبد الكريم ، بعنوان أثر تكوين المنتخبين المحليين في ترقية اداء الادارة الاقليمية في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص إدارة الجماعات المحلية والاقليمية ، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة ،2016/2015.

حيث تتقاطع دراسة عيادي عبد الكريم مع دراستنا في بعد تكوين المنتخبين المحليين كإصلاح جديد لتفعيل الأدوار التي تؤديها المجالس المنتخبة من أجل المشاركة في خدمة المواطنين .

- إضافة للكتب فتم الإستعانة بثلاث كتب للمؤلف عمار بوضياف : الوجيز في القانون الاداري في طبعته الرابعة ،و شرح قانون البلدية في طبعته الاولى ، إضافة إلى شرح قانون الولاية 12-07 في طبعته الاولى، التي تطرق فيهم إلى الإدارة المحلية في التنظيم الإداري الجزائري بالخصوص اللامركزية الإدارية ،وصلاحيات المنتخب المحلي الولائي و البلدي ، و كذا واقع الرقابة المطبقة عليهما.

ونشير إلى أن من بين الصعوبات التي واجهتنا أثناء إعداد هذا البحث نقص القوانين والتنظيمات المتعلقة بتكوين الناخب المحلي، وكذلك الكتب المتخصصة التي تتطرق إلى موضوع تكوين الجماعات المحلية في ظل القوانين والاصلاحات الجديدة .

وعلى ضوء ما قدمناه في المدخل فإننا نطرح الإشكالية التالية :

إلى أي مدى تمكن المشرع الجزائري من تنظيم نظام تكويني للمنتخبين في الإدارة المحلية الجزائرية ؟

و تتفرع عن الإشكالية مجموعة من التساؤولات كالتالي:

- هل توفير تكوين فعال للمنتخبين المحليين يساهم في تفعيل دور المجالس المنتخبة وتوسيع صلاحياتها؟.
- فيما تتحدد المؤسسات المكلفة بتكوين ؟ و ماهي البرامج التكوينية التي كرسها المشرع في تكوين المنتخبين المحليين؟

كما أنه كان لزاماً علينا إتباع المنهج الوصفي التحليلي كونه الانسب لمعالجة مثل هذه المواضيع بالاعتماد أساسا على قراءة تحليلية لمضمون نصوص المواد المتعلقة بالتنظيم الاداري المحلي ، ولتوضيح مقاصد موضوعنا تم الاستعانة بالمنهج التاريخي لإبراز مراحل تطور الإدارة المحلية في الجزائر ،وكذا تحليل النصوص القانونية

المتعلقة بتطور النظام التكوين في الجزائر ، ومنه استطعنا أن نقرب وجهة نظرنا قدر الامكان والدفاع عن ما كنا بصدد إبرازه.

وللإجابة عن الإشكالية السابقة وسعيا منا للخوض أكثر في تفاصيل الموضوع قسمنا دراستنا بعد التقديم إلى فصلين يتضمن **الفصل الاول المنتخبين في الادارة المحلية** ، والذي بدوره يشتمل على مبحثين الأول بعنوان : الطبيعة القانونية للإدارة المحلية ،تطرقنا في المطلب الاول لمفهوم الادارة المحلية ،أما المطلب الثاني تناولنا فيه تطور الادارة المحلية في الجزائر ،في حين خصص المبحث الثاني لصلاحيات المنتخب المحلي ،تحدثنا عن صلاحيات المجالس الشعبية البلدية في المطلب الاول ، والمطلب الثاني صلاحيات المجالس الشعبية البلدية .

أما بخصوص الفصل الثاني :**الإطار المفاهيمي لنظام تكوين المنتخبين المحليين**، قسمناه إلى مبحثين المبحث الاول التأسيس القانوني لتكوين المنتخبين المحليين ،حيث يتفرع إلى مطلبين الاول خصصناه لمشروعية تكوين المنتخبين المحليين، والمطلب الثاني لخضوع المنتخبين المحليين للرقابة الوصائية ،أما المبحث الثاني بعنوان : نظام التكوين الإداري في الجزائر ،قسمناه إلى مطلبين ،المطلب الأول مفهوم التكوين الاداري ،أما المطلب الثاني إجراءات تكوين المنتخبين المحليين ، وفي الأخير خاتمة عامة للموضوع تتضمن أهم الإستنتاجات ، إضافة إلى إقتراحات وحلول.

الفصل الأول

نظام المنتخبين في الإدارة المحلية

إن الصفة التي تميز الدولة المعاصرة هو اعترافها لبعض الهيئات الادارية بالشخصية المعنوية وعليه فقد تبنت كل الدول الحديثة النظام اللامركزي باعتباره وسيلة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الهيئات والاجهزة الإدارية ، حيث تتمثل الهيئات اللامركزية للدولة في البلدية والولاية ،ونظرا للمكانة الهامة التي تحتلها كل الجماعات الاقليمية ، فإن الأعباء والمسؤوليات الخدماتية والادارية تقع عليها ما يلزمها إيجاد سبل تسيير تسهل لها اداء المهام المنوطة إليها، لدى ارتئينا في هذا الفصل أن نتطرق لطبيعة القانونية للإدارة المحلية (المبحث الاول)، حيث تقوم بإنجاز مهماتها الادارة المركزية وتكون تحت إشرافها ومراقبتها ومن هذا أصبح للإدارة المحلية أهمية كبيرة في نظام حكم الدولة، باعتبارها أسلوب يتم من خلاله توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية و وحدات إدارية تتجسد في جملة من صلاحيات لأعضاء الهيئة البلدية أو الهيئة الولائية (المبحث الثاني)

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للإدارة المحلية

أصبح التنظيم الإداري ضروري في الدول الحديثة ،لتتمكن من القيام بواجباتها ومع تطور حياة الإنسان والتزايد الكبير في عدد السكان ، زاد من مهمات الدولة فاضطرت هذه الاخيرة إلى تقسيم جزء من مسؤولياتها على الهيئات المحلية المنتخبة وما يجب معرفته في بحثنا كنقطة جوهرية هو مفهوم إدارة الجماعات المحلية (المطلب الاول) ، لهذا نجد المشرع الجزائري عبر كل النظم السياسية والقانونية التي تبناها في تسييره للإدارة المحلية حاول مواكبة التطورات الحاصلة وحدد آليات التي بموجبها تظفر الهيئات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية بتطورات تسييرية تماشيا ومستجدات الواقع (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية:

هناك من يعتبر الإدارة المحلية واحدة من أساليب التنظيم المحلي حيث يتضمن هذا الأسلوب الوظيفة الإدارية وتوزيعها بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس مالها من إختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية"[1]، وقد ظهرت الحكومة المحلية كواقع تنظيمي قانوني منذ زمن بعيد ولكنها أصبحت واقعا معروفا بظهور النظم الديمقراطية الحديثة.

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية:

تعددت التعريفات للإدارة المحلية من خلال وجهات نظر الفقهاء والمفكرين ربما يرجع ذلك إلى أن كل مفكر ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة ويرجع ذلك إلى الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها .

أولاً- عرفها الكاتب البريطاني (modiegrame):"أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضه للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة".[2]

[1] – ناجي عبد النور، دورة الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، تجربة البلديات الجزائرية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 1، الجزائر جامعة قاصدي مرباح، 2009.

[2]– محمد محمود الطعامنة، النظم الإدارية المحلية المفهوم والفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، صلالة، سلطنة عمان، 18و20اغسطس2003، ص8.

ثانياً- وعرفها الفقيه الفرنسي أندريه دولوبادير: "أنها اصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها " [1]، ويبين هذا أنه دون تدخل أي جهة من الجهات أي أن الإدارة مستقلة في التصرف في شؤونها ، كما يضيف أحد المؤلفين ويعرفها "بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر إختصاصها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"[2]، من هذا التعريف يتبين لنا أن السلطة المحلية تمارس إختصاصها في ضل رقابة وإشراف السلطة المركزية.

ثالثاً- وعرفها جورج بيلر: "أية منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة أو حكومة معينة مع درجة كبيرة من الإستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية في جزء على الاقل من إيراداتها".[3]

رابعاً- أما محمد علي الخلايلة ، فيرى أن موضوع الإدارة المحلية يندرج ضمن مظلة اللامركزية الإقليمية والتي تعني تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على نحو أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي ، وذلك بأن يتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز إداري يكون أكثر إتصالا بالجمهور ، وفي أغلب الأحيان منتخبا من قبل الأفراد أنفسهم ، ويتمتع بنوع من الإستقلال الإداري والمالي مع خضوعه لإشراف و رقابة الحكومة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية"[4].

خامسا- وعرفها مسعود شيهوب: بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية (مصلحية) مستقلة نسبيا وتخضع لرقابة السلطة المركزية"[5] .

[1] - مزياني فريدة، المجالس المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق ،جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2004-2005، ص8.

[3] - سليمان بطارسة، الادارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية، مجلة الادارة العامة، عدد 12، عمان الأردن، 1991، ص 8

[4] -George .S.Blair.government at the grass roots. California palisades. Publisher. 1977. P14.

[4] - محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا و فرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،ط 1 ،عمان الأردن ،2009،ص 40.

[5] - مسعود شيهوب، أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،د ط ، الجزائر، دس ط، ص4.

سادسا- وعرفها سليمان محمد الطماوي: بأنها "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية او مصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[1].

و من خلال هذه التعريفات يمكن لنا أن نقترح تعريفا للإدارة المحلية بأنها: "عملية توزيع وظائف إدارية من قبل السلطة المركزية على هيئات محلية إدارية وتقوم بمراقبتها والإشراف عليها في تأدية هذه المهام والوظائف، عن طريق أجهزة ومجالس المحلية التي تمكن المنتخبين على مستوى الولاية والبلدية من المشاركة في صنع القرار تجسيداً لفكرة الديمقراطية.

الفرع الثاني: شكل و أهمية الإدارة المحلية:

أولا: شكل الإدارة المحلية:

كما سبق الإشارة أن الإدارة المحلية أصبحت ضرورة من ضروريات التنظيم الإداري للدولة ولقد إنقسم الفقهاء في تكوين الإدارة المحلية إلى إتجاهين الأول يرى أنها تتكون من منتخبين والآخر من معينين.

أ- رأي الإتجاه الأول

رأى جانب من الفقهاء أن الانتخاب يعد عنصرا أساسيا من عناصر الإدارة المحلية سواء كانت في شكل ولاية أم بلدية أو أي تقسيم إقليمي آخر فغياب الانتخاب في الإدارة المحلية مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإدارة المحلية وهو ما يفقدها استقلالها ويجعلها تابعة لسلطة الوصاية، هذا فضلا أن الانتخاب يحقق الديمقراطية ويجسد حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه كما أنه فئة المنتخبين من التدرب على العمل الاداري "[2].

حيث يقول الدكتور جعفر القاسم: "ان المجالس المحلية تعمل على تنمية القدرات والمهارات بالنسبة لمواطني المنطقة وتدربهم على تحمل المسؤولية والاهتمام بالشؤون العامة وتساهم على الارتقاء للمهام القيادية"، ولهذا تجعل بعض الدول من شروط الترشح للبرلمان ممارسة العمل المحلي لفترة زمنية.[3]

[1] - سليمان بطارسة ، مرجع سابق، ص 9

[2] - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، ط1 ، الجزائر، 2012، ص59

[3] - محمد انس قاسم جعفر، ديمقراطية الادارة المحلية اللبرالية الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، د ط ، الجزائر، د س ط. ص 50.

ب- **رأي الإتجاه الثاني**

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الادارية فليس ثمة ضرر أن يعين أعضاء المجالس المحلية من سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم الاستقلال، واستدل هؤلاء أن السلطة القضائية مستقلة رغم أن القضاة معينون في أغلب النظم القانونية، ولعل السند القوي الذي اعتمد عليه أصحاب هذا الاتجاه هو أن ظاهرة الانتخاب قد تجر للإدارة المحلية أشخاصا غير أكفاء، خاصة بالنسبة للدول النامية، وذلك بالنظر لدرجة وعي أفرادها، واعتماد على بعض الممارسات السلبية التي لجأ إليها بعض المنتخبين، وفي كثير من الدول، كتوظيف العشائرية والقرابة والمصلحة والتأثر بأهواء القاعدة الانتخابية للحد من هذه الظاهرة السلبية، كما أن ضعف المنتخبين يفتح المجال واسعا أمام السلطة المركزية للتدخل في الادارة المحلية."[1]

ج- **رأي الإتجاه الثالث**

يرى الدكتور عمار بوضياف في هذا الإتجاه أنه: "نتيجة لعيوب أسلوب الإنتخاب، السابق الإشارة إليها، ونظرا لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية رأى البعض أنه لا مفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبين ومعينين على أن تكون الغلبة في المجلس للمنتخبين".

وتزداد أهمية العمل بهذا الأسلوب خاصة في الدول النامية التي تفتقر إلى الإطارات المؤهلة. وفي هذا المجال يقول محمد عبد الله العربي: "لا شك أن الدول النامية في حصرها على تمكين مجالسها المحلية من حسن القيام برسالتها تفتقر أكثر من افتقار كثير من الدول المتطورة إلى تطعيم العنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيما جزئيا بكفاءات فنية".

وما شجعنا أكثر على التمسك بهذا الرأي هو التركيبة المختلطة لمجلس الأمة حيث يضم منتخبين ومعينين. ولقد أثبت الواقع أن المعينين لعبو دورا كبيرا ووظفوا كفاءتهم في شتى المجالات القانونية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي جميع لجان المجلس ونأمل أن تطعم المجالس المحلية بكفاءات معينة لتلعب هي الأخرى دورها في التنمية المحلية على أن تكون الغلبة في التمثيل للمنتخبين."[2]

[1]- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص60.

[2]- نفس المرجع، ص61.

ثانيا: أهمية الادارة المحلية:

هناك أسباب كثيرة تدعو الدول لإعتماد نظام الإدارة المحلية نذكر أهمها:

أ- **تزايد مهام الدولة:**

عندما كان نشاط الدولة محدودا كان من اليسير على الحكومة أداء خدمتها في جميع أرجاء الدولة الحارسة التي عهد إليها فقط الاهتمام بقطاع الأمن والدفاع والقضاء، غير أن الانتقال من مرحلة الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة فرض الاهتمام بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، وأن هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام استلزم إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها وعلى رأسها تأتي الإدارة المحلية.

ب- **التفاوت بين إقليم الدولة الواحدة:**

إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أنه مهما تماثلت مختلف أجزاء إقليم الدولة الواحدة في مسألة معينة أو مجموعة مسائل، فإنها تظل تختلف في مسائل أخرى كثيرة وهذه الظاهرة مست كل الدول، فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية فهناك المناطق الساحلية، وهناك المناطق القريبة من العاصمة، وهناك المناطق البعيدة عن العاصمة، كما تختلف من حيث التعدد السكاني، فهناك المدن المكتظة بالسكان، وهناك المدن قليلة السكان، وهناك مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي والسكاني والعامل المادي يفرض بالضرورة الإستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك أنه لا يمكن أن نتصور تسيير كل المناطق على إختلاف عواملها وإمكاناتها وموقعها ومشاكلها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة.

ج- **تجسيد الديمقراطية:**

تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور التسيير الذاتي ووسيلة فعالة لاشتراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، حتى أن أحد الفقهاء قال كلما إستعانت السلطة بالإدارة المحلية

ومجالسها المنتخبة كلما تعني حكم الشعب لنفسه، فإن الإدارة المحلية تجسد هذا المبدأ، وقال دي كفيل: "أن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة و اجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ".[1]

المطلب الثاني: تطور الإدارة المحلية في الجزائر:

الفرع الأول: في ظل الأحادية الحزبية

أولا :البلدية:

أ- العوامل التي أدت إلى إنشاء قانون البلدية :

ما نصت عليه المادة 9 من دستور1963بإعتبار أن :"تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مهامها و اختصاصها وتعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية الاقتصادية و الاجتماعية"[2]، نستنتج من خلال ما جاء في هذه المادة أن الدستور قد حدد توجهه للنظام اللامركزي وتفكيره في انشاء قانون للبلدية ومن أهم العوامل والأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع والتفكير في إنشاء قانون خاص بالبلدية وإصداره ما يلي:

1. رغبة الدولة في عدم إطالة الفترة الانتقالية؛
2. خضوع البلديات إبان الاستعمار للنظام الفرنسي، مما جعل السلطة تسرع في إصلاح مؤسساتها منها البلدية باعتبارها قاعدة للنظام اللامركزي؛
3. عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية ضرورة بدأ الإصلاح من البلدية لأن دورها أعظم من دور الولاية لاقترابها و احتكاكها بالجمهور وبحكم مهامها المتنوعة[3]

ب- صدور أول قانون للبلدية:

ذكر الدكتور عمار بوضياف أن صدور قانون البلدية وهو الأمر 67-24 المؤرخ في 18جانفي1967 تأثر بالنموذج الفرنسي واليوغوسلافي "فكان التأثير بالنموذج الفرنسي خاصة في إطلاق الاختصاص للبلديات، وكان في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري، أما التأثير بالنموذج اليوغوسلافي فيعود إلى وحدة المصدر

[1]- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص ص 57، 58.

[2] - المادة 09 دستور الجزائر لسنة 1963 المؤرخ في 10سبتمبر 1963، ج ر ج ج د ش ،العدد 64الصادر في تاريخ 10 سبتمبر 1963 .

[3] - عمار بوضياف ،**الوجيز في القانون الاداري** ، جسور للنشر والتوزيع، ط 2، 2004 ،الجزائر ص272

الأيديولوجي أي النظام الاشتراكي و اعتماد الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال الفلاحين[1]، وهو ما جاء به الأمر 67-24 في المادة 1 التي تقول: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والادارية، و الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية السياسية"، والمادة 34 حيث جاء فيها: "ينتخب النواب البلديون من قائمة وحيدة للمترشحين، يقدمها الحزب حيث يكون عدد المرشحين مساويا لضعف عدد المقاعد المطلوب شغلها"[2]، وقد لعب حزب جبهة التحرير الوطني في ظل نظام تأسيسي قائم منذ البداية على مبدأ الحزب الواحد دورا معتبرا في تشكيل وتوجيه ومراقبة هيئة البلدية، كما أكد ميثاق الجزائر حقيقة الاختيار الاشتراكي وسير العمل المنسجم والتسيير الذاتي وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات حقيقية.[3]

ثانيا: الولاية

أ- التفكير في إنشاء قانون للولاية:

كما أنه كان هناك عوامل أدت إلى صدور قانون للبلدية نجد أنه هناك أيضا دوافع وعوامل أخرى شجعت على التفكير في إنشاء قانون للولاية منها:

1. صدور قانون للبلدية رقم: 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967[4]، وهذا لتكملة النظام القانوني للإدارة المحلية؛
2. ومن الناحية الأخرى وهي الناحية السياسية، إتضح المنحى الأيديولوجي للبلاد، وهو ما فرض القيام بإصلاح في مجال قانون الولاية يكون متماشيا ومسايرا لطموح الدولة المستقلة ونهجها السياسي؛
3. الفراغ الذي تعرضت له الولاية من حيث المنظومة القانونية، رغم صدور نصوص بين الفترة والأخرى، وهو الدافع الذي فرض على المشرع أن يعجل بالإصلاح، وهذا للحد من النصوص التي ميزت المرحلة الانتقالية، وكذلك بعد أن ثبت عدم تطبيق النصوص الانتقالية المتعلقة للولاية في كثير من المناطق ".

[1] – نفس المرجع، ص 274.

[2]– المادة 01و34من الامر67-24المتضمن القانون البلدي، المؤرخ في 18جانفي1967، ج ر ج ج د ش، عدد02، االصادرة في تاريخ 18جانفي 1967.

[3] – عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الاداري** ، مرجع سابق، ص275.

[4] – القانون رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967المتضمن قانون البلدية، .ج ر ج ج د ش، العدد 6 الصادرة في تاريخ 20 جانفي1967.

إن صدور قانون للولاية يمثل مظهرا من مظاهر الاستقلال القانوني، حيث أن فكرة الدولة المستقلة فرضت مسألة الانفصال القانوني عن فرنسا، وهذا بعد ثبوت وتعزيز فكرة الانفصال السياسي، فلا يصح من هذا المنظور الافتخار بوجود دولة مستقلة، ثم القول فيما بعد أن لها تبعية لتشريع المستعمر.

ب- صدور أول قانون للولاية:

بعد هذه الدوافع والعوامل التي سبق ذكرها صدر الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 1969/05/23 المتضمن قانون الولاية[1]، حيث جاء في المادة الأولى منه "أن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي، وذات لاختصاصات سياسية و اقتصادية، و اجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا مقاطعة ادارية للدولة"[2]،إضافة إلى هذا فإن ميثاق الولاية الذي تضمنه الأمر 38/69، جاء مبينا لأسباب الأخذ بنظام الولاية وتنظيمها، حيث أن نظام الولاية في الفترة الإستعمارية، تميز بعدم الإستقرار وخدمة الإدارة الإستعمارية، وتعقيد الأجهزة الادارية وثقلها، بالإضافة الى إنعدام التنسيق واعترف كذلك ميثاق الولاية بأن النظام الإداري للولاية الموروث من الإحتلال الفرنسي هو في جميع الأحوال، لا يلائم الخيار الإشتراكي للدولة، وأن السلطة الثورية المنبثقة عن حركة19جوان،تعهدت إنطلاقا من أول بيان لها على تجديد جميع مؤسسات الدولة، حيث جاء في تصريح رئيس مجلس الثورة في أول نوفمبر 1965ما يلي: "أن تأصيل هياكلنا الإدارية لإختيار أفضل للوضع الحقيقي لبلادنا، تقتضي اللامركزية وتوزيع السلطات، وهكذا فإن الهياكل الإدارية للولايات، سوف تعزز لتصحيح نواقص تخلف الادارة".

الفرع الثاني: في ظل التعددية:

أولا:البلدية:

أ- قانون البلدية لسنة 1990:

إنتهجت الجزائر بعد دستور 1989 نظام قانوني جديد يقوم على التعددية الحزبية التي تفرض أكثر من حزبين يتنافسان على السلطة وبالتالي كان على الدولة إصدار قانون بلدي يتماشى مع هذا النظام القانوني والذي هو القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07أفريل1990[3]، ولقد تضمن هذا القانون 158 مادة واستند في مقتضياته إلى

[1] - الأمر رقم 38/69، المؤرخ في 22ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ،ج ر ج ج د ش ، ،العدد44، اللصادرة في تاريخ 23ماي 1969

[2] - المادة 1 من نفس الأمر.

[3] - القانون 90-08 المؤرخ في 07أفريل1990، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج د ش، العدد15، الصادر في تاريخ 11افريل1990.

الدستور و12 نصا بين أمر وقانون، وحاول هذا القانون أن يحفظ إستقرار المجالس البلدية ويراعي الإنتماء السياسي للمنتخبين إذ فرضت المادة 24 منه عند تشكيلا للجان الدائمة للمجلس مراعاة التمثيل السياسي بما يعكس المكونات السياسية للمجلس.

غير أن قانون البلدية لسنة 1990، وإن حاول المحافظة على التوازن السياسي للمجلس البلدي في مرحلة التعددية الحزبية، غير أنه تسبب من جهة أخرى في فتح مجال للصراع السياسي داخل المجلس البلدي خاصة من خلال تطبيق المادة 55 منه والتي سنت آلية لخلع الصفة الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي سميت بسحب الثقة، واشترطت المادة المذكورة لممارسة هذه الآلية فقط توافر نصاب داخل المجلس قدرته بثلثي أعضاءه وأن يكون الإقتراع علنياً دون تبيان حالات سحب الثقة، وهو ما خلف عمليا دخول عديد البلديات في جو من الصراع الداخلي بين أعضاء المجلس بسبب سحب الثقة، وأثر ذلك سلبا على أداء البلديات ودورها التنموي.

وخضع قانون البلدية لسنة 1990 لتعديل واحد حمله الأمر 05-03 المؤرخ في 18يوليو 2005، وتم بموجبه تتمة المادة 34 والخاصة بمجالات حل المجلس الشعبي البلدي، خاصة أمام ما عرفته بعض المجالس من اضطرابات ومقاطعات للدورة.

ومهما يكن من الأمر فقانون البلدية لسنة 1990 يظل تجربة أولى في مجال التعددية الحزبية. فتركيبة المجالس في مرحلة نفاذ هذا القانون كانت تتشكل من أحزاب متعددة وكذلك من ترشيحات حرة. وهو ما أفرز على مستوى رئاسة المجالس البلدية ظهور رؤساء للبلديات يتبعون أحزاب مختلفة في آرائها وبرامجها وأطروحاتها بل وحتى تمثيلها الشعبي.[1]

ب- الجديد في قانون البلدية 2011:

1- بخصوص مكان انعقاد المجلس:[2]

من الأحكام الجديدة التي حملها هذا القانون أنه نص صراحة أن المجلس الشعبي البلدي يعقد مختلف دوراته في مقر البلدية، وهذا ما نصت عليه المادة 19، وفي حال وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقر البلدية يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر داخل إقليم البلدية، وهذا حكم نباركه، إذ قد يواجه المجلس البلدي موانع تحول دون عقد

[1] - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص ص111-112.

[2] - نفس المرجع ، ص ص 189،190.

جلساته في المقر العادي فلا إشكال في عقد الدورة في مكان آخر داخل تراب البلدية حتى لا تتعطل الشؤون العامة للسبب المذكور.

غير أن الفقرة الثالثة من المادة 19 جاء فيها أن المجلس البلدي يمكن أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

والحقيقة أن هذه الفقرة لم تبين لنا بوضوح سبب اجتماع المجلس البلدي خارج المقر الرئيس له وخارج إقليم البلدية، وإن كان اجراءاً جوازياً ، خلافا للفقرة الثانية من نفس المادة والتي نصت صراحة أن سبب انعقاد الدورة خارج مقر البلدية هو القوة القاهرة وهذا سبب وجيه، لذا يحق التساؤل عن سبب الانعقاد خارج المقر وخارج تراب البلدية موضوع الفقرة الثالثة من المادة 19،إن هذه الفقرة أي الثالثة من المادة 19 تحتاج إلى إعادة ضبط على نحو يبين فيه سبب انعقاد المجلس البلدي خارج إقليم البلدية.

2- بخصوص اللجان:

I. اللجان الدائمة:

جاء قانون البلدية الجديد أكثر ضبطا وتنظيما للجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي إذ ورد في المادة 31 ما يلي: "يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاءه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة:

- الاقتصاد والمالية؛
- الصحة والنظافة وحماية البيئة؛
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية؛
- الري والفلاحة والصيد البحري؛
- الشؤون الاجتماعية والثقافية الرياضية والشباب...".

وبينت المادة عدد اللجان حسب التعداد السكاني للبلدية.

أداة تشكيل اللجان الدائمة"[1]بينت المادة 32 من قانون البلدية لسنة 2011 تشكيل اللجان الدائمة بأنها تتشكل بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي ومداولة من المجلس الشعبي البلدي، وبعد تشكيلها تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة عليه.

ولقد شدد المشرع في المادة 35 من القانون 10-11 على ضرورة مراعاة التركيبة السياسية للمجلس البلدي عند تشكيل اللجان الدائمة أو اللجان الخاصة، وهذا طبعا بهدف المحافظة على استقرار المجلس البلدي من جهة وتعميم مبدأ المشاركة من جهة أخرى، والتداول على مستوى هياكل المجلس البلدي، وهذا ما يتماشى وديمقراطية الإدارة البلدية.

II. اللجان الخاصة:[2]

إلى جانب اللجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي، أجازت المادة 33 من قانون البلدية للمجلس البلدي انشاء لجان خاصة بذات الكيفية بالنسبة للجان الدائمة، أي أنها هي الأخرى تتشكل عن طريق مداولة بناءا على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 33، وكان أفضل من وجهة نظرنا أن تقدم اللجنة الخاصة تقريرها أو نتائج أعمالها للمجلس الشعبي البلدي وليس لرئيس المجلس طالما تم تشكيلها بموجب مداولة، ثم أنه ما الفائدة أن يصادق المجلس البلدي بموجب مداولة على تشكيل لجنة خاصة ويكلفها بمهمة واضحة محددة، ثم لا تلزم اللجنة قانونيا بعرض نتائج أعمالها على المجلس، بل لرئيس المجلس، لا شك أن هذه المادة تتنافى والطابع التشاركي في تسيير شؤون البلدية.

والحقيقة أن اللجان الخاصة وإن كانت أمرا عارضا في حياة المجلس البلدي، ولا تنشأ إلا قليلا، إلا أنه رغم ذلك تمارس دورا كبيرا في الكشف عن حقائق، أو معلومات لها وثيق الصلة باختصاصات المجلس الشعبي البلدي.

وانطلاقا من مضمون المادة 34 من قانون البلدية فإن المجلس الشعبي البلدي هو الذي يحدد للجنة مهمتها والآجال الممنوحة لها وهذا عن طريق المداولة، وهنا يبرز تناقض المشرع فمن جهة جعل للمجلس البلدي كامل الاختصاص والصلاحية سواء في انشاء اللجنة الخاصة أو تحديد مهامها أو ضبطها من حيث الزمن، إلا أنه أقر قاعدة أن اللجنة تتعامل فيما يخص نتائج أعمالها مع رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما نصت عليه المادة 33 في فقرتها، وهذا ما

[1] – عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ،مرجع سابق، ص 195.

[2] – نفس المرجع، ص 195-196.

يقلل من شأن المجلس البلدي ويضعف من مجال الرقابة الشعبية، وقد يكون مجالا للتستر عن بعض التجاوزات التي كشف عنها تحقيق اللجنة الخاصة، وبالتالي إنتشار الفساد.

2 بخصوص رئيس المجلس الشعبي البلدي:[1]

نصت المادة 65 من قانون البلدية: "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا".

وعند الربط مع قانون البلدية لسنة 1990 نستنتج أن قانون 2011 جاء أكثر دقة بذكر عبارة متصدر القائمة بينما لم يورد قانون 1990 هذه العبارة واكتفى بذكر يختار من بين القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد.

ثانيا– الولاية:

أ– مرحلة قانون الولاية لسنة 1990[2]

لقد صدر القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90-09 بتاريخ 07 أبريل 1990 في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990، واستند النص الجديد من حيث المقتضيات 12 نصا بين أمر وقانون، وصدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه، وهو ما يعني أن التركيبة السياسية للمجالس الشعبية الولائية اختلفت عن المرحلة السابقة ودخلت البلاد نوعيا في مرحلة جديدة، كما جاء الدستور الجديد لسنة 1989 منوها أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية وهو ما أشارت إليه بوضوح المادة 14 منه، وذات المادة أبرزت أن المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب على إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

أما المادة 15 منه فجاءت لتعلن عن التقسيم المزدوج بالقول أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية وأضفت المادة 16 طابعا خاصا للمجلس المنتخب معتبرة إياه مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

[1] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ،مرجع سابق، ص 206

[2] – عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، ط 1، الجزائر، 2012، ص ص 123،124.

و بخصوص قانون 90-09 فقد تضمن 158 مادة وجاء معلنا عن إلغاء أمر 69-38 ويمكن حصر أهم ما جاء به فيما يلي:

1. حصر قانون 1990 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي، بينما أشار الأمر 69 للمجلس التنفيذي إلى جانب المجلس الشعبي الولائي والوالي؛
2. لم يشر قانون 1990 لأي حكم يتعلق بإنتخابات المجلس الشعبي الولائي خلافا لأمر 1969 وصار وضع وتنظيم هذه الأحكام من إختصاص قانون الإنتخابات لا قانون الولاية وهو توجه نثني عليه ونؤيده؛
3. صار بإمكان الأحزاب السياسية المعتمدة حق تقديم مرشحيها لكافة الإستحقاقات الإنتخابية ولم يعد الأمر مقتصرا على الحزب الواحد في مرحلة 1969؛
4. عدد دورات المجلس الشعبي الولائي أصبحت أربعة بعد أن كانت ثلاثة.

ب- **الجديد في قانون الولاية لسنة 2012**:

ولعل من أهم الأحكام الجديدة التي تضمنها قانون الولاية لسنة 2012 ما يلي:

1. استند القانون الجديد للولاية لسنة 2012 في مقتضياته إلى جانب الدستور ل88 نصا تشريعيا بين أمر وقانون، بينما اكتفى سابقه لسنة 1990 بالإشارة ل12 نصا بين قانون وأمر، ومن هنا سعى القانون الجديد للكشف تفصيلا عن النصوص ذات العلاقة كتنظيم إداري سواء كانت هذه النصوص ذات طابع مالي أو عقاري أو الجانب الثقافي أو الاجتماعي أو المهني أو علاقات العمل أو علاقات الوظيفة أو نصوص تتعلق بقطاع الفلاحة أو التأمينات أو الغابات أو الصحة العمومية أو الصناعات التقليدية والحرف وغيرها من المجالات والقطاعات الكثيرة، وهو ما يبرهن على تنوع الإختصاصات المنوطة بالولاية كتنظيم إداري؛
2. بين القانون الجديد للولاية في المادة الأولى منه أن الولاية جماعة إقليمية للدولة بها يؤكد الارتباط العضوي بين الولاية والدولة، ولم تشر المادة الأولى من قانون 1990 لمثل هذا الارتباط؛

3. اعتبرت المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 2012 الولاية بأنها الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاءا لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، ولم يرد في القانون السابق أحكاما مماثلة؛

4. تضمن القانون الجديد للولاية شعار الولاية في المادة الأولى منه وهو "بالشعب وللشعب"، ولم يتضمن قانون 1990 حكما مماثلا؛

5. أشار قانون 12-07 لآثار تعديل الحدود الإقليمية للولاية وأحال على التنظيم، ولا إشارة في القانون السابق لحكم مماثل في الموضوع؛

6. حاول القانون الجديد أن يكرس فكرة توحيد الأنظمة الداخلية عبر الوطن للهيئات المنتخبة، فجاءت المادة 13 من القانون 12-07 صريحة بالإحالة للنظام الداخلي النموذجي الذي سيتكفل التنظيم ببيانه وتحديده، ولا وجود لحكم مماثل في القانون السابق لسنة 1990؛

7. تضمن القانون 12-07 حالة جديدة تتعلق بدورات المجلس الشعبي الولائي ويتعلق الأمر بحالة الكارثة الطبيعية أو التكنولوجية إذ أوجب المشرع عقد الدورة بقوة القانون في مثل هذه الحالات، وهو ما يبرهن على حرص المشرع دعوة المنتخبين للاجتماع في الظروف القاهرة لمتابعة الوضع وإتخاذ ما يلزم، ولا إشارة في قانون 1990 لمثل هذا الحكم؛

8. تضمنت المادة 17 من القانون الجديد للولاية شكلا جديدا من أشكال إرسال الاستدعاءات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ويتعلق الأمر بالإرسال الإلكتروني، وهذا يدل على حرص المشرع على مواكبة التطور التكنولوجي، ولم يشر القانون السابق إطلاقا للإرسال الالكتروني؛

9. فرضت المادة 22 من القانون الجديد للولاية حكما عاما أن دورات المجلس الشعبي الولائي وأشغال لجانه تجرى في مقره، وهذا حكم جديد؛

10. أوردت المادة 23 من القانون 12-07 استثناءا يتعلق بإمكانية تغيير مكان إنعقاد المجلس الشعبي الولائي في حالة القوة القاهرة وهذا بعد التشاور مع الوالي، ولم يشر القانون السابق لذلك؛

11. أجازت المادة 24 للوالي أن يمثل في دورات المجلس الشعبي الولائي في حالة وجود مانع بشخص آخر؛[1]

12. تضمن القانون الجديد للولاية إضافة فيما تعلق بلغة المداولة فنصت المادة 25 على أن تجرى باللغة الوطنية، وهذا تطبيقا للمادة 3 مكرر من الدستور والتي إعتبرت الأمازيغية لغة وطنية إلى جانب اللغة العربية، على أن تحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية؛

13. أضاف المشرع في قانون الولاية 12-07 حالة جديدة من حالات عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي الولائي حملتها المادة 26 منه ويتعلق الأمر بحالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية؛

14. أدخل قانون الولاية لسنة 2012 هيكلا جديدا من هياكل المجلس أطلق عليه مكتب المجلس الشعبي الولائي أعلنت المادة 28 عن تشكيلته وأحالت للتنظيم فيما خص مهامه؛

15. رفع المشرع في القانون الجديد للولاية بموجب المادة 33 من عدد اللجان الدائمة فوصل إلى 9 لجان، وكان في ظل قانون 1990 ثلاثة لجان؛

16. أوجب قانون الولاية الجديد فيما خص الأحكام المتعلقة بالإطلاع على محاضر المجلس الشعبي الولائي بإحترام الحياة الخاصة، وهذه حكم جديد أشارت إليه المادة 32، ولم يتضمنه القانون القديم لسنة 1990؛

17. من باب توحيد الأحكام على مستوى اللجان الدائمة للمجالس الشعبية الولائية جاءت المادة 34 من القانون 12-07 صريحة واضحة وأحالت للتنظيم بخصوص قانون داخلي نموذجي للجان الدائمة وهذه خطوة نباركها لما لها من أثر إيجابي؛

18. جاء القانون 12-07 أكثر تفصيلا بخصوص الأحكام المتعلقة بلجان التحقيق المشكلة من منتخبين تابعين للمجلس الشعبي الولائي، إذ ورد في المادة 35 أن لجنة التحقيق تشكل بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث الأعضاء، واكتفى قانون 1990 بالإشارة للجان المؤقتة موضوع المادة 22 منه؛

19. اعترف قانون الولاية الجديد ولأول مرة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة في مختلف قطاعات النشاط وعلى مستوى

[1] - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 141 .

تراب الولاية، وتعتبر هذه النقطة بالذات من أهم معالم الإصلاح الإداري الجديد لما لها من أثر إيجابي في توسيع نطاق الرقابة الشعبية، وإعادة الاعتبار للمنتخبين المحليين؛

20. تضمن القانون الجديد للولاية عناوين مميزة لم ترد في القانون السابق من ذلك عنوان "القانون الأساسي بمنتخب موضوع المواد من 38 إلى 46"؛

21. أعلنت المادة 43 من القانون 12-07 عن تخلي المنتخب الولائي عن عهدته إذا تغيب ثلاثة دورات عادية متتالية خلال السنة ودون عذر مقبول، وهذا الحكم لا شك سيضفي قدرا من الصرامة بالنسبة للمجالس المنتخبة ويلزم العضو بحضور دورات المجلس؛

22. جاءت المادة 45 من القانون 12-07 أكثر وضوحا بخصوص سبب توقيف العضو المنتخب المتمثل في إرتكابه جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف.[1]

المبحث الثاني: صلاحيات المنتخب المحلي

يقوم المنتخب المحلي في تسيير شؤون الجماعات الإقليمية وفق القانون، فالمشرع الجزائري إعتمد مبدأ الإختصاص الواسع في توزيع هذه الصلاحيات حيث أتاح للمجالس المحلية المنتخبة التدخل في تنمية مختلف الميادين التي تخص حياة الفرد، لهذا نجد المشرع الجزائري قد حدد صلاحيات التي بموجبها تسير البلدية (المطلب الأول) ،وكذا الولاية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: صلاحيات أعضاء المجالس الشعبية البلدية

خص المشرع العضو المنتخب بممارسة الوظائف التي تعود إليه نظرا لدور الذي يلعبه بصفة خاصة في إدارة شؤون ومصالح المواطنين حيث منح له القانون صلاحيات عديدة في شتى المجالات سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي البلدي (الفرع الاول) أو رئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

[1] – عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص ص143 145.

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص "Dédoublement de fonction"، حيث يمثل البلدية تارة، ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

أولا: تمثيل البلدية:[1]

لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد اسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

أ- **التمثيل**: يمثل رئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية.

كما يمثلها أمام الجهات القضائية، وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية، يقوم المجلس بتعيين الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد، كما تشير المادة 84 من القانون البلدية.

1 - **رئاسة المجلس**: يتولى الرئيس إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي، من حيث: التحضير للدورات، والدعوة للإنعقاد، كما هو وارد بالمادة 79 من القانون البلدية.

2 - **إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها**: حيث يتكفل الرئيس، تحت مراقبة المجلس خاصة بما يلي:

- _ تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق؛[2]
- _ القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأملاك البلدية: من حيث إكتسابها وإستعمالها وإستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها؛
- _ إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها، طبقا للمادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في يوليو 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم؛
- _ توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم، وممارسة السلطة الرئاسية عليهم، حيث تنص المادة 125 من القانون البلدي؛
- _ إعداد وإقتراح ميزانية البلدية على المجلس، ثم القيام بمتابعة تنفيذها؛
- _ السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية بمتابعتها ومراقبتها وممارسة الوصاية عليها.

[1] - المادة 79 الى 84 من القانون البلدي 11-10.

[2] - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنضر والتوزيع، د ط ، عنابة، الجزائر، 2013، ص 180.

ثانيا: تمثيل الدولة:

بإعتباره ممثلا للدولة في إقليم البلدية، يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة، واردة بالقانون البلدي والعديد من النصوص القانونية الأخرى، وتتعلق بمجالات شتى، منها خاصة:

أ- **الحالة المدنية:**

بناء على المادة 86 من القانون البلدي، للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه، أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية:

- إستلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات؛
- تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وهو ما أكده الأمر رقم 70-20 المتضمن قانون الحالة المدنية.

ب- الشرطة القضائية (الضبط القضائي):

بناء على المادة 92 من القانون البلدي، يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية، طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية، وذلك تحت سلطة النيابة العامة.

ت- الشرطة الإدارية (الضبط الإداري):

في إطار تمثيله للدولة، وبإعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام.[1]

ويقصد بالضبط الإداري "Police administrative" المحافظة على النظام العام "Ordre public" والمتمثل أساسا فيما يلي:

- **_الحفاظ على الأمن العام "Sécurité publique"**: والذي يعني إتخاذ الإجراءات والقرارات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم مثل: تنظيم عمليات المرور؛

[1] ، المواد من 88 الى 95 القانون البلدية، وكذا المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10أكتوبر 1981 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنظافة والسكينة العامة ،ج ر ج ج د ش ، العدد 41 الصادرة في تاريخ 13 أكتوبر 1981.

- **_ الحفاظ على الصحة العامة "Salubrité publique"**: وهو إتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع إنتشار الأوبئة والأمراض المعدية مثل: السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، وتطهير مياه الشرب، وحماية البيئة من التلوث؛
- **_ الحفاظ على السكينة العامة "Tranquillité publique"**: ويقصد بذلك إتخاذ الإجراءات والقرارات التي توفر للسكان والجمهور الطمأنينة والراحة والهدوء مثل: تنظيم استعمال مكبرات الصوت خاصة بالليل، وتنظيم المظاهرات العمومية.

وفي ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الإداري: يكون الرئيس تحت السلطة الرئاسية للوالي.

كما خوله القانون البلدي أن يستعين في ذلك بهيئة الشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته، أو يطلب تدخل كل من قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا.

- **– تنفيذ القوانين والتنظيمات:** بإعتباره ممثلا للدولة، يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات (المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية).

وللتمييز بين صلاحيات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للبلدية وتلك التي يقوم بها تمثيلا للدولة فوائد نذكر منها:

- **– من حيث المسؤولية:**

تتحمل البلدية ما قد يترتب عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا لها، بينما تتحمل الدولة المسؤولية عما قد ينجم من أضرار عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للدولة ولحسابها.

- **– من حيث الرقابة:**

حينما يمثل البلدية، يخضع الرئيس الى رقابة أو وصاية إداري "Tutelle" من طرف الوالي.

أما حينما يمارس الرئيس الصلاحيات المنوطة به كممثل للدولة، فإنه يخضع للسلطة الرئاسي للوالي " Pouvoir hiérarchique"، بكل ما يترتب من نتائج عن التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية.[1]

[1] – محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ،مرجع سابق ص 182-183.

الفرع الثاني: صلاحيات أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يمارس أعضاء المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم لعل أهمها:

أولا_ في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط:[1]

طبقا للمادة 107 و108 يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع برامج تنموية سنوية ومتعددة السنوات الموافقة لعهدته في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، وينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد هذه البرامج آخذا بعين الإعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية، وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الإجتماعية والعملية المتعلقة بالولاية.

ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية، وعلى هذا الأساس إعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون، وأوجب المشرع ساعة وضع ومناقشة مخطط البلدية ونسيجها العمراني مراعاة المساحات المخصصة للفلاحة وكذلك تجانس المجموعات السكانية والطابع الجمالي للبلدية.

وبهدف المحافظة على البيئة والصحة أوجب القانون إستصدار موافقة المجلس الشعبي كلما تعلق الأمر بمشروع ينطوي على مخاطر، بإستثناء المشاريع الوطنية.

وعلى صعيد آخر وطبقا للمادة 116 من القانون 11-10 حمل المشرع البلدية حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية، وكذلك المحافظة على الوعاء العقاري، وتبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لإختصاصها، ويناط بالبلدية أيضا القيام أو

[1]- 90 الى 96 من قانون البلدية لسنة 1990.

المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لإحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية، وفي مجال الضبط أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي لا تعود الى هيئات أخرى (مصالح الأمن).

و يعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية والطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية.[1]

ثانيا_في المجال الاجتماعي:[2]

أعطى المشرع بموجب المادة 122 من القانون 11-10 للبلدية حل المبادرة بإتباع كل إجراء قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية وكذا ضمان صيانتها، وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل النقل للتلاميذ، وهذه لا شك مهمة ثقيلة ملقاة على عاتق البلدية، وتربط وثاق الصلة بينها وبين مواطني الإقليم اعتبارا لما تلعبه من دور فعال في مجال العلم والمعرفة، فكل بيت هو في أمس الحاجة إلى خدماتها.

وفي حدود الإمكانات المتوفرة لديها يناط بالبلدية اتخاذ كل التدابير من أجل ترقية وتوفير مرافق للطفولة من حدائق ومرافق للتعليم التحضيري، وتساهم البلدية أيضا في إنجاز مرافق للرياضة والشباب ومرافق للثقافة كالمكتبات ومرافق التسلية وأخرى للفن، وهذا أيضا يثقل مسؤوليتها، ذلك أن النشاط المطلوب إنجاز مرافقه يتبع من حيث الأصل وصايات أخرى كوزارة التربية ووزارة الثقافة ووزارة الشباب والرياضة ومع ذلك تكلف البلدية بالإنجاز وهذا أيضا بعطيها قدرا كبيرا من الأهمية والتواصل مع الجمهور ورعاية مصالحه وتحقيق انشغالاته، ويمكن أن تحصل في هذا الإطار على دعم من الدولة، وتساهم البلدية في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها، من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن، وألزم البلدية بإنجاز مراكز صحية وقاعات للعلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية، كما ألزمها بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات و اتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي.

وفي مجال السكن تكلف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية، وأجاز لها المشرع الإشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

[1]- المادة 107 و108 من قانون 90-08 ،المتضمن قانون البلدية.

[2]- المادة 100 الى 106 من قانون البلدية 11-10والمادة 89 من قانون 90-08 ، المتضمن قانون البلدية.

ثالثا_ في المجال المالي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 180 سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة وبابا بباب.

وغني عن البيان أن الدولة هي من تدعم البلديات ماليا[1]، وما يلاحظ في المدة الأخيرة أن عددا كبيرا من البلديات تعاني من ظاهرة الديون، مما فرض على الدولة ضرورة التدخل من أجل التكفل بهذا الملف حيث بادرت وزارة الداخلية إلى إحصاء البلديات وجرد ديونها حسب طبيعتها ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات.

رابعا_ المجال الإقتصادي:[2]

طبقا للمادة 109 من القانون 11-10 يخضع إقامة أي مشروع إستثمار أو تجهيز على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي وفي مجال حماية البيئة والأراضي الفلاحية يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الإقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الإقتصاديين، وترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين في هذا المجال، وأجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع إقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية وإن كنا نلاحظ في المدة الأخيرة تقلص مثل هذا النوع من المؤسسات بحكم التوجه الاقتصادي الجديد للدولة وتطبيق إجراءات الخوصصة.

ومن جميع ما تقدم يتضح لنا أن البلدية كقاعدة للامركزية مهامها كبيرة ومتنوعة وذات صلة وثيقة بالجمهور، من أجل ذلك أولتها السلطات العمومية كل الدعم وهذا بتخصيص مبالغ مالية رصدت لإقامة الهياكل المذكورة.

المطلب الثاني: صلاحيات أعضاء المجالس الشعبية الولائية

إن إختصاصات المجلس الشعبي الولائي واسعة وتشمل جميع نواحي الحياة العامة للمواطن وتتعلق هذه الصلاحيات برئيس المجلس الشعبي الولائي (الفرع الاول) و أعضاء المجلس الشعبي الولائي(الفرع الثاني).

[1] – المادة 109 قانون 11-10، المتضمن قانون البلدية.

[2] – Said Ben aissa. L'aide de L'État aux collectivités locales OPU Alger 1983. P 138.

الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي

يمارس رئيس المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية صلاحيات عديدة أهمها:

أولا_طبقا للمادة 17 يتولى رئيس المجلس إرسال الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكناهم مقابل وصل استلام وهذا قبل 10 أيام من الاجتماع.

ثانيا_ يتولى إدارة المناقشات وضبط الجلسة طبقا للمادة 27 من القانون 12-07، ويمكنه بهذه الصفة طرد كل شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير أعماله.

ثالثا_ يختار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة طبقا للمادة 30.

رابعا_ يقترح اللجان الدائمة طبقا للمادة 34.

خامسا_ بإمكانه طلب إنشاء لجنة تحقيق حسب مقتضيات المادة 35.

سادسا_ يطلع الوالي بإستقالة المنتخب الولائي حسب المادة 42.

سابعا_يتولى طبقا للمادة 52 الفقرة 2 إيداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل إستلام.

ثامنا _يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي نوابه طبقا للمادة 62 بالكيفية المشار إليها.

تاسعا _يعين أحد نوابه لإستخلافه وهذا ما نصت عليه المادة 63 الفقرة 2.

عاشراً _يختار رئيس المجلس موظفي الديوان من بين أعوان الدولة التابعين للولاية طبقا للمادة 68 الفقرة 2.[1]

وبهدف القيام بمهامه على أفضل وجه فرض المشرع بموجب المادة 63 من قانون الولاية أن يتفرغ رئيس المجلس ولا يباشر أي مهمة أخرى، ومكنه بالمقابل أن يتلقى تعويضا عن ذلك وهذا ما نصت عليه المادة 70، كما فرض القانون على الوالي بموجب المادة 67 أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس كل الوسائل المادية والوثائق لأداء مهامه.

[1] - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ،ص ص 211،212 ،213.

ويجوز لرئيس المجلس قانونا أن يقدم إستقالته ويفصح عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس وهذا أمام هيئة المداولة (رئيس المجلس الشعبي الولائي)، وفي هذه الحالة يختار المجلس رئيسا جديدا له حسب الطريقة المذكورة.

يتمتع الوالي بالإزدواجية في الإختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلا للولاية، كما يمارس سلطات أخرى بإعتباره ممثلا للدولة.

أولا: الوالي ممثل للدولة:

وبهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

أ- **تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي:** وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية بإعتباره جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز المداولة الجلس الشعبي الولائي، من مداولات وتوصيات، تطبيقا للمادة 102 منه، التي تنص على أن: "يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها".[1]

وتنص المادة 124 منه على أن: "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب".[2]

ب- **الإعلام:** يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، وذلك عن طريق:

- إطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي، بين الدورات، بإنتظام عن مدى تنفيذ مداولات المجلس؛
- تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداولات عند كل دورة عادة؛
- تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة ونشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى والذي يمكن أن ينتج عن مناقشته رفع توصيات إلى وزير الداخلية والقطاعات المعنية.

ت- **تمثيل الولاية:** خلاف للوضع بالبلدية، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي، وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.

[1] - المادة 102 من قانون 12-07 المتضمن قانون الولاية.
[2] - المادة 124 من نفس القانون .

ومن ثم، فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء بموجب المادة 106 منه التي تنص على أن: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء".[1]

ث- **ممارسة السلطة الرئاسية:** على موظفي الولاية كما تشير المادة 127 من قانون الولاية أن:

"تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك".[2]

ثانيا: الوالي ممثل للدولة:

يعتبر الوالي ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة على مستوى لإقليم الولاية وهذا ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولاية، وبهذه الصفة ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة خارج دائرة الإستثناءات التي سنشير إليها، ولذا يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليمه، كما يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية، ولقد استثنى المشرع بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي:

1. العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي؛
2. وعاء الضرائب وتحصيلها ؛
3. الرقابة المالية ؛
4. الجمارك ؛
5. مفتشية العمل وقد ورد ذكرها في المادة 93؛
6. مفتشية الوظيف العمومي ؛
7. المصالح التي يتجاوز نشاطاتها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته حدود الولاية.

[1] - المادة 106 من قانون 12-07 المتضمن قانون الولاية.
[2] - المادة 127 من نفس القانون.

وما يمكن ملاحظته أن المادة 111 من قانون الولاية لسنة 2012 بعد ذكرت على سبيل الدقة والتحليل مجموعة من القطاعات، إتبعت أسلوبا الإطلاق والشمولية إذ ورد فيها عبارة "المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية"[1]، ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات الاقتصادية العامة والقضاء.

والهدف من استثناء هذه القطاعات يعود لكونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني وهيكلة واحدة.

و بإعتباره ممثلا للدولة على مستوى إقليم الولاية فقد عهد إليه المشرع المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية طبقا للمادة 114، ويلزم قانونا بإتخاذ كل الإجراءات التي يراها مناسبة لتحقيق هذا الهدف، وبغرض الوصول إلى ذات المقصد أجاز القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بقانون البلدية بموجب المادة 100 و101 للوالي أن يمارس سلطة الحلول فيحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ عوضا عنه كل إجراء يراه مناسبا للمحافظة على النظام على مستوى تراب البلدية وهذا إذا لم يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي لإتخاذ الإجراءات اللازمة وبع إعذاره.

ويسهر الوالي بإعتباره ممثلا للسلطات العمومية وهو يمارس سائر إختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وهذا ما نصت عليه المادة 112 من القانون 12-07، كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى إحترام رموز الدولة وشعاراتها في كامل تراب الولاية.

وإذا أصدر الوالي قرارات تتعلق بحريات الأفراد والأمن العام والسكينة العامة تعين عليه التنسيق بين مختلف مصالح الأمن لضمان حسن تنفيذ هذه القرارات، وتلزم مصالح الأمن طبقا للمادة 115 من قانون الولاية بإعلام الوالي بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية، ويعد الوالي مسؤولا عن وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا ويشرف على تنفيذها حسب مضمون المادة 117 من قانون الولاية، ويسهر الوالي على تنفيذ مخططات تنفيذ الإسعافات وتحيينها ويملك بهذه الصفة تسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع الجاري به العمل.

[1] - المادة 111 من قانون 12-07 المتضمن قانون الولاية.

وعليه إن صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة تتوسع أكثر في الظروف غير العادية كحالة إقرار الطوارئ أو الحصار من قبل رئيس الجمهورية، إذ يمارس الولاة صلاحيات أوسع من تلك المقررة في الوضع العادي، وهو ما أكدته نصوص كثيرة منها على سبيل المثال المرسوم المتعلق بإقرار حالة الطوارئ أو الحصار.

ويسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية والبلديات، ويعد الوالي هو الآمر بالصرف فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز والخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية.

الفرع الثاني: صلاحيات أعضاء المجلس الشعبي الولائي

أولا: في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية:

يمارس المجلس الصلاحيات التالية:

أ- يعد مخطط للتنمية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادية[1]، تحدد فيه الأهداف المسطرة ويبين فيه وسائل الدولة المسخرة وبرامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية، ويقدم المجلس ما يراه مناسبا من اقتراحات في الموضوع، وبهدف تفعيل مخططات التنمية المحلية نصت المادة 81 من قانون الولاية على إنشاء بنك معلومات يجمع فيه كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تخص الولاية لتكون بمثابة مرتكز لكل مخطط تنموي محلي، وألزمت ذات المادة الولاية من وضع جدول سنوي يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات وحساب معدلات نمو كل قطاع وهذا لا شك يخدم قواعد التسيير الاقتصادي.[2]

وضمن اطار مخطط التنمية وطبقا للمادة 82 و83 من قانون الولاية يقوم المجلس بتحديد المناطق الصناعية المراد انشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ويقدم ما يراه مناسبا من اقتراحات، كما يعمل المجلس على تقديم التسهيلات اللازمة للمتعاملين للحصول على العقار الصناعي، ويشجع تمويل الاستثمارات، ويساهم في إنعاش المؤسسات العمومية ويقدم لها المساعدات من أجل النهوض بدورها التنموي، ويطور أواصر التعاون بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي من أجل ترقية الإبداع والاستفادة من كل القدرات المحلية بشرية

[2] - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 303

كانت أم مادية، كما يعمل المجلس على دعم أطر التشاور بين المتعاملين الاقتصاديين بما يعود بالنفع على مستوى الإقليم.

ب- يبادر المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد من 88 الى 91 من قانون الولاية بالأعمال المرتبطة بأشغال وتهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها، ويقوم بتصنيف الطرق حسب القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل ويسعى المجلس للإتصال بالمصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل إستقبال الاستثمارات، ويبادر بكل عمل يهدف إلى تشجيع التنمية الريفية ولا سيما في مجال الكهرباء وفك العزلة.[1]

ثانيا: في مجال الفلاحة والري: يمارس المجلس الصلاحيات التالية:

يبادر المجلس الشعبي الولائي لوضع كل مشروع يهدف الى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، ويعمل على تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية، ويضع مخططات لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية.

وقد أناط قانون الولاية بالمجلس الشعبي الولائي بموجب المواد من 84 إلى 87 الإتصال بمصالح الدولة المعنية بغرض حماية وتنمية الأملاك الغابية وحماية التربة وإصلاحها، بما يبرز وثيق الصلة بين المجلس كسلطة شعبية وجهاز مداولة وهيئة منتخبة وبين مصالح الدولة في قطاعات مختلفة، وضمن إطار الوقاية أناط قانون الولاية بالمجلس الشعبي الولائي الاتصال بمصالح الدولة المختصة من أجل المساهمة في تطوير كل عمل يهدف إلى الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية، ويعمل المجلس على تطوير وتنمية الري المتوسط والصغير، ويساعد تقنيا ويدعم ماليا بلديات الولاية بخصوص مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب وإعادة إستعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية[2].

ويبدو من خلال مجالات إختصاص المجلس الشعبي الولائي أنها تدخل في صميم الشأن المحلي بما يؤدي إلى توثيق الصلة بين الناخب أو المواطن من جهة والمنتخب المحلي من جهة أخرى هذا الأخير الذي يتعين عليه أن يصرف جهده الكامل للإهتمام بالشؤون المحلية التي تستوجبها صفته الإنتخابية.

[1] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، 304.
[2] - نفس المرجع ،ص ص 305 ،306.

ثالثا: في المجال الإجتماعي والثقافي والسياحي: يمارس المجلس مهاما كثيرة ذات طابع إجتماعي وثقافي طبقا للمواد من 93 إلى 99 نذكر منها:

أ _يساهم المجلس الشعبي الولائي في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الإقتصاديين ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها؛

ب _يتولى المجلس انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات مع الأخذ بعين الإعتبار المعايير الوطنية، ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية؛

ت_يساهم المجلس في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها؛

_يساهم المجلس بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية على مستوى تراب الولاية في كل نشاط إجتماعي بهدف تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي وحماية الأم والطفل ومساعدة الطفولة وذوي الإحتياجات الخاصة والمسنين وممن هم في وضعية صعبة والمحتاجين والتكفل بالمشردين والمرضى عقليا، وهنا يكمن بحق البعد الاجتماعي للمجلس وإهتمام المنتخبين بالجوانب الاجتماعية بما يقوي العلاقة بين سكان المنطقة أي الولاية والمنتخبين داخل المجلس الشعبي الولائي؛

ج_يساهم المجلس في ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي وينسق في ذات الموضوع مع البلديات ومصالح الدولة المعنية والجمعيات ويقترح كل التدابير لتحقيق هذا الغرض؛

د_يسهر المجلس على حماية القدرات السياحية على مستوى الولاية ويساعد المستثمرين في هذا المجال.[1]

رابعا: في مجال السكن:

خصص قانون الولاية لسنة 2012 مادتين لصلاحيان المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن هما المادة 100 و101 وخصص قانون الولاية لسنة 1990 للسكن مادة واحدة هي المادة 82.

[1] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، 306.

وبدأت المادة 100 بعبارة "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يساهم في إنجاز برامج السكن"، بما يعني أن الأمر جوازي وليس وجوبي، ومن منطلق أن أزمة السكن طالت كل الولايات فإنه من مصلحة المجلس المساهمة في وضع برامج السكن على مستوى الولاية كخطوة للتعبير عن الاهتمام بإنشغالات المواطنين ومحاولة الإستجابة إليها، كما يساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية في وضع برامج للقضاء على السكن الهش وغي الصحي ومحاربته، ويساهم المجلس في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية والمحافظة على الطابع المعماري[1].

خامسا: في مجال الهبات والوصايا:

يبث المجلس الشعبي الولائي طبقا للمادة 133 من قانون الولاية في قبول أو رفض الهبات والوصايا سواء كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات أخرى"[2].

سادسا: في مجال طرق تسيير المصالح العمومية الولائية:

يملك المجلس الشعبي الولائي قانون طبقا للمواد من 142 إلى 149 أن يقرر إستغلال مصالح عمومية ولائي إما بالأسلوب المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية أو عن طريق الإمتياز.

سابعا: في المجال المالي:

يتولى الوالي طبقا للمادة 160 من قانون الولاية اعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يمارس سلطة المصادقة على الميزانية بعد المناقشة، هذا وفرض قانون الولاية المصادقة على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، ويجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية الجارية ، و عند ظهور إختلال في الميزانية ساعة التنفيذ يتعين على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 169 من قانون الولاية."[3]

[1] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، 306.

[2] – المادة 133 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

[3] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ، ص ص 306 307.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما تضمنه هذا الفصل يمكن القول بأن الإدارة المحلية الإدارة المحلية عبارة عن توزيع للوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، حيث تكون هذه الهيئات مستقلة نسبيا مع مراقبة الحكومة لمهامها.

لقد عرفت الجزائر منذ الإستقلال إلى غاية صدور دستور 1989 نظام حكم قائم على مبدأ الحزب الواحد ،بالرغم من وجود هيئات محلية منتخبة لكنها لم تكن في حقيقة الأمر إلا هياكل قانونية وجدت لتخدم مصالح الحزب الواحد حيث هنا غياب كلمة الشعب وسياسة فرض الإختيار التي لا تتماشى مع أسس الديمقراطية ، أما بعد التعديلات تلت الإصلاحات الدستورية مع التعددية ، إكتسبت الجزائر خبرة في الميدان الديمقراطي فعملت على تطوير النصوص القانونية للإدارة المحلية المتمثلة في البلدية والولاية من خلال صدور قانون البلدية 90-08، وقانون الولاية 90-90 وكذا الإصلاحات الجديدة مع قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، وقانون 12-07 المتعلق بالولاية هذا لسد بعض النقائص المتعلقة بالمصلحة العامة المحلية للمواطن .

والتي تترجم من خلال المنتخب المحلي الذي إنتخب من طرف الشعب للإهتمام بشؤونه ومتطلباته، حيث خول المشرع الجزائري للمجالس المنتخبة جملة من الصلاحيات يتمتع بها كل من رؤساء و أعضاء المجالس المنتخبة المحلية لتحقيق متطلبات المواطن و الإهتمام بإنشغالاته.

الفصل الثاني

الإطار المفاهيمي لنظام تكوين المنتخبين المحليين

تشغل مسألة التكوين نطاقاً واسعاً في سياسة الدول المتطورة ،على غرار الدول النامية التي تسعى إلى تبني إستراتيجيات وخطط للإهتمام بالمورد البشري باعتباره عنصر أساسي في عملية التكوينية ،لذا يعتبر التكوين من أهم مقومات التسيير التي تعتمدها الإدارات المحلية في بناء هياكلها ،وهنا لا يجب أن يكون التكوين شاهداً فقط على منطق شغل المراكز، لكن كذلك و هو الأهم أن يكون مانحاً الكفاءة، ويعني ذلك أن تزويد الاشخاص ببعض المعارف والمؤهلات ، للقيام بأعمال تمكنهم من رفع التحديات التي تواجه الادارة المحلية .

ولا يمكن أن نتصور في أي حال من الأحوال ،تكيف المنتخب المحلي مع المسؤوليات المنوطة إليه إلا من خلال إهتمام الهيئات الوصية بالتكوين على المستويين ،التكوين الاساسي و التكوين المستمر ، بإعتبار أن المدة الذي يستغرقها في تكوينه الأساسي لا يمكن أن تنمي قدارته الوظيفية إلى أقصاها ، بل هو في حاجة دائمة إلى التكوين طوال ممارسته لعهدته الانتخابية ،وذلك لتقديم خدمات للمواطن بفاعلية ،بحيث تبرز أهمية تكوين المنتخبين المحليين ،إلى السعي الدائم والبحث المعمق عن الوسائل الفعالة التي تمكن المنتخبين المحليين من مواجهة التحديات التي يصطدم بها الواقع المحلي. من خلال هذا الفصل سنتعرف على التأسيس القانوني للمنتخبين المحليين (المبحث الأول)،و كذا نظام التكوين الإداري في الجزائر (المبحث الثاني) .

المبحث الاول: التأسيس القانوني لتكوين المنتخبين المحليين:

سنتطرق في هذا المبحث للتأسيس القانوني لسياسة تكوين المنتخبين المحليين عن طريق تحديد مشروعية الاهتمام بتكوين المنتخبين المحليين و استقراء القوانين المتعلقة بهذا الاطار (مطلب الاول)، إضافة إلى ذلك تبيان طرق اخضاع المنتخبين المحليين للرقابة المركزي (مطلب الثاني).

المطلب الاول: مشروعية الاهتمام بتكوين المنتخبين المحليين:

الفرع الأول : الاهتمام بالتكوين على المستوى الدولي:

إنصب الإهتمام بتكوين المورد البشري منذ ما بعد الحرب العالمية الثانية، حيث تحول من مسألة فرعية إلى مسألة رئيسية ،فنقص اليد العاملة المؤهلة خاصة في مناصب المسؤولية والقيادة حتم على المؤسسات الرفع من مدى كفاءة موظفيها للدخول على خط منافسة مع باقي الشركاء هذا على الصعيد الاقتصادي أما على مستوى الإداري وبعد انسحاب الدولة من القطاعات ذات الصبغة الإقتصادية وفتح المجال أمام الفاعلين الاقتصاديين الخاضعين لقوانين خاصة واحتفاظ الدولة بالقطاعات السيادية ما استلزم عليها تكوين نخبة ادارية قادرة على التكيف مع متغيرات البيئة الداخلية والخارجية الدولية ،ولن يتأتى هذا إلا بتطبيق سياسات نوعية وفعالة لتدارك النقص الحاصل على مستوى القطاع العام"[1].

كما أكدت لجنة تدريب العاملين في الخدمة العامة سنة 1941 في تقرير لها أن الاهمية المعطاة من طرف المنظمات لتعليم مستخدميها كيفية القيام بأعمالهم بصورة فعالة غير مجدية ،و لم تقم المنظمات الإدارية بالإجراءات التنظيمية اللازمة"[2]

غير أنه في بريطانيا اعلنت لجنة اشتون سنة 1944 أن الإدارة العامة لا تقوم بتنظيم دورات التكوين المتواصل لموظفيها سواء اثناء الخدمة او قبلها ،وعلى اثر تقرير هذه اللجنة قامت الحكومة البريطانية باستحداث مديرية للتدرب والتعلم تحت وصاية وزارة المالية ،وازدهر التكوين بشكل رئيسي وفعال متزامنة مع اعمال البناء الاقتصادي

[1] - عيادي عبد الكريم ،أثر تكوين المنتخبين المحليين في ترقية آداء الادارة الإقليمية في الجزائر ، مذكرة ماجستر تخصص إدارة الجماعات الاقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2016/2015 ، ص ص 56،57.

[2] – حسن الحلبي ، تدريب الموظف ، منشورات عويدات ، ط 2 ،بيروت ، 1982، ص 22.

الذي شهدته عقب فترة الحرب العالمية الثانية ،لهذا تعتبر رائدة على المستوى العالمي من حيث اقرار برامج التكوين على نطاق واسع وشامل"[1].

أما في فرنسا فقد تم انشاء المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1946 التي عملت على تزويد مختلف اجهزة الادارة بتنفيذ مختلف برامج التكوين ،،ثم تلا هذه الفترة اقرار اكثر من 12 دولة برامج تكوينية لموظفيها الذي مرحلة غير منتظمة طابع التكوين المستمر والمتخصص ،واصبح مجالا ثريا لإجراء الابحاث والدراسات .

وفي سنة 1949 اعلنت لجنة هوفر الاولى في الولايات المتحدة الامريكية أن هناك بعض التقصير في تطبيق المظاهر الايجابية المتعلقة بالموظفين...كالتكوين مثلا، اعلنت لجنة الامم المتحدة خاصة بمسائل الادارة العامة سنة 1951 ان أي نظام اداري هو انعكاس للمورد البشري المشكل له، و جعلت من بين توصياتها الدراسات المعمقة للموارد البشرية على مستوى القطاع العمومي ،كما أن لجنة هوفر الثانية سنة 1956 التي اكدت على دور التكوين المتخصص والمستمر الموجه للموارد البشرية في المنظمة.

غير أنه لوحظ أن أول تغيير عندما أقر الكونغرس الامريكي سنة 1958 قانونا متعلقا بالتكوين وهو ما شجع ظهور الدراسات والبحوث المركزة على نشاطات التدريب والتكوين.

الفرع الثاني: القوانين الداخلية:

بعد الإستقلال شهدت الجزائر فراغا تشريعيا ،وتنظيميا في مختلف المجالات وتفاديا لتعطيل وتجميد الحياة الاجتماعية والاقتصادية وفي إنتظار وضع القوانين والتنظيمات القانونية بادرت الدولة في الاشهر الأولى للاستقلال إلى إصدار قانون قاضي بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية ،وذلك بمقتضى القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن تمديد العمل بالتشريعات النافدة ، وعليه فإن هذه المرحلة عرفت توسع في إنشاء المؤسسات والإدارات العمومية ما أجبر هذه الاخيرة على أن تتولى بنفسها إعداد القوانين الاساسية الخاصة بموظفيها ،مع سعي كل منها إلى جلب موظفين أكفاء بوضع نظام تحفيزي من الناحية المالية ، الامر الذي جعل الوظيفة العمومية تتسم بعدم الاستقرار الوظيفي والحقوقي"[2] ومن جراء هذه

[1] - عيادي عبد الكريم ، مرجع سابق، ص 58.

[2] – رشيد حباني ،دليل الموظف و الوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الامر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ،دار النجاح ، د ط ، الجزائر ، ،2012،ص 11.

الممارسات سعت الجزائر إلى عملية إصلاحات جذرية تجسدت في إقامة هياكل إدارية صحيحة ، وضمان تكوين كامل للإطارات المكلفة بتسييرها. وهذا ما سنتطرق إليه من خلال مرحلة التسيير الاشتراكي ومرحلة التعددية.

اولا: واقع التكوين في ظل التسيير الاشتراكي:

عرفت هذه المرحلة وكما سبق الذكر بغياب الأطر القانونية والمؤسساتية لتنظيم سير الإدارات والتنظيمات ، مما إستدعى إصدار نصوص قانونية متكيفة ووضع البلاد ، وهو ما تكرس في إجبار المؤسسات على إحداث مصلحة للتكوين المهني وتأهيل العمال ، وهذا مع صدور المرسوم 14-214 المؤرخ في 3 اوت 1964، وبمقتضى الامر رقم 62-67 المؤرخ في 25 اوت 1962 تم إحداث مندوبية للتكوين المهني و تعبئة الاطارات ، حيث جاء في نص مادته الاولى على إجبار المؤسسات العمومية وشبه العمومية التي تستخدم على الاقل مئة شخص أن تكون مجهزة بمصلحة التكوين المهني وتعبئة العمال ، وفي المؤسسات التي تستخدم أكثر من عشرين وأقل من مئة عامل أن تؤسس منظمة بين المؤسسات أو بين مهنية للتكوين المهني والتعبئة العمالية بشرط موافقة مندوبية التكوين المهني ، على أن تتحمل المؤسسات المعنية نفقات التسيير وتطبيق برامج التكوين ،كما ورد في الفقرة الثالثة من مادة الثالثة التي تمنح للمندوبية صلاحية إقتراح كل التدابير التشريعية والتنظيمية لتنفيذ خطة الحكومة المتعلقة بالتكوين المهني وتعبئة الإطارات .

و عليه فإن مرحلة التسيير الاشتراكي عرفت ترسانة قانونية من أجل تكريس التكوين كنقطة جوهرية للتسيير و تتمثل هذه القوانين في ما يلي:

أ- التكوين في ظل المرسوم 66-133 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية:

تجسد أول تحول عرفته الإدارة الجزائرية ،في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الامر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 "[1] ونظراً لعدم وجود أطر قانونية تحكم المسار المهني للإطارات الفتية وغياب التأهيل اللازم وكثرة الإنتدابات بين الإدارات ،جاء هذا الأخير كوليد لجهود أفرزتها تجارب الماضي ،إذ كانت من أولوياته إختيار نظام قانوني ،والإهتمام بمنظومة التكوين الإداري للموظفين، والتصدي

[1]- الامر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966،يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر ج ج ش د ، عدد 46،الصادرة في تاريخ 07 جوان 1966.

لظاهرة عدم الإستقرار الوظيفي وذلك عن طريق مراجعة الأجور"[1]، وفي هذا الإطار يندرج المنتخبون المحليون ضمن فئة الموظفين العموميين الذي تطبق عليهم أحكام هذا القانون.

وأرجع هذا القانون مسؤولية التكوين للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وألزم هذا الأمر الدولة على إقامة تكوين تخصصي لكل مترشح قبل الإنتساب إلى سلك الوظيف العمومي ، على أن تمنح صفة الموظف المتمرن للذين يتابعون دورة تكوينية ،مع منحهم تعويضا ماديا ، و التعهد بالبقاء في خدمة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية ،ويشترط لترسيم الموظف في عمله القيام بدورة تكوينية لا تقل عن سنة"[2].

ويتضح من خلال هذا القانون انه رغم محاولته للإعطاء مسألة التكوين الأهمية اللازمة ،إلا أنه فشل إلى حد بعيد في ذلك أنه خصص المادتين 22 و 23 وكذا الفقرة الاولى من المادة 29،و يرجع ذلك لوجود إختلالات من ناحية القانونية تتمثل في عدم صدور النصوص القانونية المنظمة لمختلف الاسلاك والرتب.

ب- التكوين في ظل المرسوم 69-52 المتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والاتقان للموظفين وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية[3]:

حسب المادة الأولى من المرسوم 52/69 و بناءاً على المادة 22 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية يجب على الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية بتنظيم دورات التكوين والإتقان لفائدة مواردها البشرية بغرض تحسين أداء مصالحها العمومية .

وتتم عملية تنظيم التكوين بموجب قرار مشترك صادر عن الوزير المكلف بالوظيفة العمومية والسلطة المختصة بالتعيين على أن يحدد في القرار جملة الإجراءات التنظيمية من المدة وشروط القبول وبرنامج الدورة التكوينية ...ويهدف التكوين إما إلى الترقية أو زيادة كفاءة ومؤهلات المورد البشري للمنظمة"[4].

يلاحظ من هذا القانون أنه أغفل جملة الإجراءات التنظيمية المتعلقة بتحديد أصناف الموظفين وكيفية تقييم التكوين.

---

[1] – سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 2،الجزائر ،2013،ص 125.

[2] - عيادي عبد الكريم، مرجع سابق ،ص 60

[3] - المرسوم رقم 69-52 المؤرخ في 12ماي 1969 المتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والإتقان للموظفين وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، ج ر ج ج د ش ،العدد 12 الصادر في تاريخ 20ماي 1969.

[4] - عيادي عبد الكريم ،مرجع سابق، ص 60.

وما تجدر الإشارة إليه أن قانون الولاية 38/69 تجاهل تماما مسألة التكوين ،غير أن الأمر تم تداركه ميثاق الولاية ففي مجال المورد البشري تحت عنوان الطاقات البشرية نجد أنه يجب أن يكون المستخدمون خاضعين لدورات التكوين إتقان بصورة تدريجية وعلى مراحل ، كما يجب أن يكون التكوين ضمن الإهتمامات الوطنية الملحة وكذا تنظيم فترات الإتقان ،كما يجب أن يكون التكوين وتأهيل الاطارات ضمن صلب عملية التخطيط الاستراتيجي للمنظمة لتواكب تسيير التنظيم الجديد للولاية"[1].

جاء في الباب الخامس من الميثاق الوطني تحت عنوان الترقية والحماية الاجتماعية في الفصل الأول المتعلق بالتكوين أن العمل التكويني هو أحد العوامل الترقية الإجتماعية والمهنية للعمال ،وضمان للتنمية الإقتصادية للبلاد ،ويلزم هذا القانون أي مؤسسة مستخدمة بالتعاون مع ممثلي العمال تنظم التكوين قصد ترقية نشاط التكوين والتحسين الضروري لإحتياجات المؤسسة ،وإنجازه وتأمين التكوين المستمر لجميع مستخدمين بغية تطورهم وتفتحهم ،وأثناء إعداد التكوين يجب مراعاة التطور العام لتلك المؤسسات مع غيرها من المؤسسات الأخرى التي تنشط في نفس المجال على المستويين المحلي وكذا الوطني".[2]

أما في الباب السادس من الميثاق الوطني المعنون بالاتجاهات الرئيسية لسياسة التمية في الشق المتعلق بالتشغيل الكامل الذي يلزم إنتهاج سياسة ثابتة لتكوين العمال ، و رفع مستوى إنتاجيتهم "إن التشغيل الكامل يستلزم إنتهاج سياسة ثابتة لتكوين العمال ،ورفع مستوى إنتاجيتهم.. ولهذا يجب بدل جهد جهيد في مجالات التنظيم والتوجيه والتكوين ...ذلك أن المشكل الذي بدأت تواجهه الجزائر ليس هو القضاء على البطالة ، و لكنه الإستخدام الكامل للقادرين على العمل في البلاد .. إستجابة لمقتضيات الإنتاجية التي يؤدي إرتفاعها إلى توفير فائض من السواعد يجب إعادة تشغيلها ، و إستعمالها من جديد بصفة أنجع."[3] ، ومما جاء في الباب الثاني المتعلق بالحزب والدولة في الشق المتعلق بالنضال الايديولوجي للحزب ، يجب أن يسعى العمال والفلاحون والشباب الواعي وكذلك كل العناصر الوطنية لرفع مستواهم الثقافي والايديولوجي والسياسي ،إذا بهذا فقط يستطيعون القيام بدورهم كاملا في مجال التقدم الاقتصادي والاجتماعي للبلاد وفي دعم الاقتصاد الوطني وضمان نجاح البناء الاشتراكي "[4] من هذا المنطلق يتعين على المناضلين أن يكتسبوا تكوينا مزدوجا على الصعيدين النظري والتطبيقي ، ومن هنا يصبح إنشاء مدرسة عليا للإطارات ضرورة

[1] -عيادي عبد الكريم، المرجع سابق ،ص 61.
[2] -نفس المرجع ،ص 61.
[3] - الامر رقم 76-57 المؤرخ في 5جويلية 1976 المتضمن الميثاق الوطني ، المواد من 171إلى 179، ج ر ج ج د ش .،العدد 61 الصادرة في تاريخ 30جويلية 1976.
[4] - عيادي عبد الكريم، مرجع سابق ، ص 59.

حتمية ،وهذا يستلزم التدقيق في اختيار المكونين من الذين تمرسوا العمل النضالي وبرهنوا على تأييدهم التام لتوجيهات الميثاق ،ويتمتعون بمستوى فكري رفيع ،ويستطيعون أن يربطوا ربطا سليما بين النظرية والتطبيق"[1]

ت- التكوين في ظل القانون 78-12 المتعلق بالقانون الاساسي العام للعامل[2]:

أما القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78، والذي جاء لتوحيد عالم الشغل بما فيه الوظيفة العمومية ،وطبقا لنص المادة 171 منه على أن العمل التكويني هو أحد عوامل الترقية الاجتماعية والمهنية للعمال وهو ضمان كذلك لتنمية البلاد إقتصاديا ،ويجب إعداد برنامج التكوين بمشاركة ممثلي العمال، و يعتبر التكوين إلتزاما ذا فائدة وطنية يتعين على العامل والمؤسسة المستخدمة والدولة تنظيمه ، ويهدف التكوين حسب المادة 177 إلى تنمية الموارد البشرية ضمن المنظمة وذلك من خلال :

1-العمل على الرفع من كفاءة المورد البشري وفقا لتطور المؤسسة المستخدمة .

2-ضمان التكوين الدائم الذي يمكن العمال من تنمية مداركهم النظرية و التطبيقية ، و تمكينهم من الإرتقاء في السلم الوظيفي للمنظمة.

3-تعليم اللغة الوطنية للمورد البشري المحلي وكذا الأجنبي ، والتمكين من إتقان لغات أخرى.

وما تجدر الإشارة إليه هو إيلاء الاهتمام الكافي لمسألة التكوين ،مع فرضها وجعلها ذات فائدة وطنية للفرد والمستخدم و أيضا الدولة ،والتأكيد مع الحرص على رفع من مستوى العمال العام ، وتوضيح العائد المالي من عملية التكوين .[3]

ث- التكوين في ظل المرسوم 58-59 المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية[4]:

جاء في المادة 16 الفقرة 5 أنه من بين الحقوق التي يتمتع بها العمال الحق في التكوين وتحسين المستوى ،وتنص المادة 52 أنه عملا بالمادة 172 من القانون رقم 78-12 المؤرخ في 5 أوت 1978،يتعين على

[1] - نفس المرجع، ص 60.

[2] - القانون رقم 78-12 المؤرخ في 8 اوت 1978،المتعلق بالقانون الاساسي العام للعامل ،ج ر ج ج د ش ،عدد 32 الصادرة في تاريخ 10 أوت 1978.

[3] - عيادي عبد الكريم ،مرجع سابق ،ص 63.

[4] - المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985،المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ،ج ر ج ج د ش، العدد 13،الصادرة ب 26 مارس 1985.

المؤسسات والإدارات العمومية ،بغية تحسين مردود المصالح العمومية وضمان الترقية الداخلية للموظفين ،أن تقوم بما يأتي :

1-تتولى أعمال التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات لتحسين تأهيل العمال تحسينا دائما وذلك بالتناسق مع متطلبات التنمية ؛

2-تضمن ترقية العمال حسب استعدادتهم و الجهود التي يبذلونها؛

3-تنجز أو تشارك في إنجاز الاعمال المخصصة لضمان تكييف المترشحين مع الوظيفة العمومية .

ما يلاحظ على هذا القانون أنه خصص ثلاث مواد فقط تناولت التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات دون التفصيل في اجراءات تنظيم ومختلف أشكال التكوين ، وقد تدارك المشرع هذا النقص واللبس عن طريق المرسوم رقم 85-60 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن اجراءات التطبيق الفوري للمرسوم 85-59 المتعلق بالقانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية[1].

ثانيا :نظام القانوني للتكوين في مرحلة التعددية:

جاء صدور دستور 23 فيفري 1989 كمرحلة انتعاش للحقوق السياسية واقر التعددية السياسية والحزبية ،حيث صدرت القوانين العضوية المتعلقة بالاحزاب السياسية وقانون الانتخابات التي أعطت للمنتخبين صفة قانونية مستقلة ، وكذا صدور قانوني الولاية والبلدية الذي أعطى الصفة التنظيمية لنشاط المنتخبين إن كان على المستوى المحلي كجهاز لتقرير وتنفيذ السياسات العمومية أو على مستوى العلاقة مع السلطة المركزية كمرافق من أجل إقرار الديمقراطية المحلية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة ،وهو ما توضح فيما يلي:

أ – التكوين في ظل قانون 90-11 المؤرخ في 21 افريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل:

يعتبر قانون 90-11 كقانون فاصل بين مجموع القوانين السابقة التي كانت تصنف المنتخبين المحليين ضمن فئة العمال أو الموظفين في الإدارات والمؤسسات العمومية ، إلا أنه استثنى المستخدمين المدنيين التابعين للدفاع الوطني والقضاة والموظفين المتعاقدين في الهيئات و الإدارات العمومية في الدولة والولايات والبلديات ،و مستخدموا المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري ،لأحكام تشريعية وتنظيمية خاصة ،ونص في المادة السادسة أن التكوين والترقية في العمل من حقوق العمال وهذا في إطار علاقة العمل وليس كحق أساسي "[2]

[1] -عيادي عبد الكريم ،مرجع سابق ،ص 65.
[2] - نفس المرجع ،ص ص 65،66.

وتضيف المادة السابعة الفقرة السادسة من القانون أنه من واجبات العمال في إطار علاقات العمل المشاركة في أعمال التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعارف التي يقوم بها المستخدم في إطار تحسين التسيير أو فعالية الهيئة المستخدمة أو من أجل تحسين الوقاية الصحية والامن"[1].

وتنص المادة 129 من قانون البلدية 90-08 على أن يستفيد مستخدموا المصالح والمؤسسات البلدية من أنشطة التكوين ،غير أن المادة لم توضح إن كان الامر يتعلق بالمنتخبين المحليين أو بموظفي المصالح البلدية فقط[2].

ب- التكوين في ظل المرسوم 96-92 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم"[3]

حدد المرسوم الشروط المتعلقة بأعمال التكوين المتخصص التحضيرية للإلتحاق بالوظائف العمومية ، وكذا تحسين مستوى موظفي المؤسسات والإدارات العمومية مع تحديد أشكال التكوين ومختلف الإجراءات المنظمة لعملية التكوين ،كما يعني كذلك المنتخبين المحليين.

وللإشارة فقد تم تعديل المرسوم التنفيدي رقم 96-92 بموجب المرسوم التنفيدي رقم 04-17 المؤرخ في 22 جانفي 2004،حيث جاء في النص المعدل مايلي:

1-السلطة المالكة لصلاحية التعيين هي المخول لها تنظيم دورات تكوينية.

2-عمليات التكوين وتحسين المستوى بالخارج تم إضافتها في مخطط التكوين ضمن النص المعدل ، حيث لم تكن خاضعة لنص المرسوم 96-92.[4]

في حين أن لاوجود لنصوص أو قانون خاص بالإدارة الإقليمية ينص سواء على برمجة دورات تكوينية للمنتخبين على المستوى المحلي ،باستثناء مادة وحيدة من قانون البلدية يلزم المنتخبين المحليين أعضاء المجالس

[1] -قانون رقم 90-11 المؤرخ في 21أفريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل ، ج ر ج ج د ش، العدد 17،صادرة بتاريخ 27 افريل 1990.

[2] – عيادي عبد الكريم ، مرجع سابق، ص 66.

[3] – المرسوم التنفيدي رقم 96-92 المؤرخ في 3مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم ، ج ر ج ج د ش، العدد 16 ، الصادرة بتاريخ 6 مارس 1996.

[4] – المرسوم التنفيذي رقم 04-17 المؤرخ في 22 جانفي 2004، ج ر ج ج د ش ،العدد 6، صادرة في تاريخ 25جانفي .2004

المحلية المنتخبة بضرورة متابعة دورات تكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه ،كما يستفيد المنتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني خلال كل الفترة المخصصة لعهدته الانتخابية".[1]

ت- التكوين في ظل الامر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية:

تماشيا مع أحكام المادة الثالثة من القانون رقم 90-11 والمادة 122 من دستور سنة 1996 صدر الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية"[2]، والذي يشكل إطارا قانونيا شاملا يسمح بتكريس مرجعيات وأسس تأخذ بعين الاعتبار الحقائق الجديدة السائدة في الإدارة العمومية من جهة، والتحولات العميقة التي ميزت النظامين السياسي والإقتصادي للبلاد من جهة ثانية، كما أن أحكامه تضمنت مبادئ إدارة عصرية مؤهلة ومتكيفة مع محيطها السياسي والاقتصادي والاجتماعي بما يكفل إعادة الاعتبار للوظيفة العمومية ودورها في المجتمع، ويضمن بالتالي مواكبة المسار الشامل لإصلاح هياكل ومهام الدولة، بغية تكريس مبادئ وقواعد الحكم الراشد، الذي تبنته السلطات العمومية.

أما فيما يتعلق بالتكوين فقد تطرق الأمر رقم 06-03 للتكوين بإعتباره حقا من حقوق الموظف في الباب الثاني المعنون الضمانات وحقوق الموظف وواجباته، إذ نص في مادته 38 على أن:" للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية "، وما يمكن ملاحظته للوهلة الأولى هو أن المشرع ربط الحق في التكوين بالحق في الترقية.

وإذا كانت المادة 38 من الأمر رقم 06-03 قد جعلت التكوين حقا من حقوق الموظف، فإنه بالمقابل من ذلك ألزمت المادة 104 من نفس الأمر الإدارة بتجسيد هذا الحق، حيث نصت على أنه:" يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة، قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية، وتأهيله لمهام جديدة".

إن أحكام المادة 104 تفرض على المؤسسة القيام بعمليات التكوين وتحسين المستوى لفائدة موظفيها بصورة مستمرة ودائمة لتحقيق ثلاث فوائد، هي:

1- الرفع من مؤهلات الموظفين،

2- الترقية المهنية للموظفين،

[1] - المادة 22 من القانون 11-10المتعلق بالبلدية.

[2] - الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر ج ج د ش ،العدد 46،الصادرة في تاريخ 16 جويلية 2006.

3- تأهيل وتحضير الموظفين للقيام بمهام جديدة.

وقد ترك المشرع للتنظيم تحديد الكيفيات والتدابير المتعلقة بتنظيم دورات التكوين، حيث جاء في المادة 105:" تحدد شروط الالتحاق بالتكوين وتحسين المستوى وكيفيات تنظيمه ومدته وواجبات الموظف وحقوقه المترتبة على ذلك، عن طريق التنظيم".

المطلب الثاني: خضوع المنتخبين المحليين للرقابة الوصائية:

تكتسي الوصاية الادارية أهمية بالغة في النظام اللامركزي نظرا لدورها في التأكد من إحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، وعليه فمن الضرورة إخضاع الهيئات اللامركزية لرقابة وصائية تمارسها جهات إدارية محددة ، وضمن إطار قانوني تحدد فيه إجراءاتها وضماناتها ، حيث تمارس هذه الرقابة على المجالس المحلية بغرض التأكد من مشروعية أعمالها. وسنبين في هذا المطلب خضوع المنتخبين المحليين للرقابة الوصائية ، وماذا يقصد بالرقابة الوصائية أو الوصاية الادارية (الفرع الاول) ثم مظاهرها على المنتخبين المحليين (الفرع الثاني).

الفرع الاول : تعريف الرقابة الوصائية :

تعمدنا أن نسبق عنوان هذا الفرع بتوضيح وجيز فيما يتعلق بالتمييز بين التسميتين " الوصاية الادارية"، و " الرقابة الادارية " ، إذ هناك إختلاف ملحوظ بين الفقهاء في إستخدام التسميتين .

فمصطلح الوصاية الإدارية هو ترجمة حرفية للاصطلاح الفرنسي la tutelle administrative ، ويكمن معناها في أن مجالها يكون في القانون المدني إذا يختلف بذلك على نظام الوصاية المدنية في القانون الخاص لحماية ناقصي الأهلية وهم مشمولين بالوصاية ، بهدف حمايته من قبل الوصي لإدارة مصالحه وشؤونه المالية ، بينما الرقابة الإدارية فهي تتعلق بهيئات محلية ، ليست بالأشخاص بل تخضع لرقابة و إشراف السلطة المركزية لتحقيق المصلحة العامة والحفاظ على وحدة الدولة ، والحد من تجاوزات السلطات اللامركزية ، لهذا هناك فريق من الفقه يتجه لإستعمال مصطلح الرقابة الإدارية على الوصاية الإدارية ،رغم إستقرار هذا المصطلح في التشريع الفرنسي.

وهناك فريق آخر من الفقهاء يرجح إستخدام الوصاية الإدارية ، لأن ذلك هو الترجمة الصحيحة للإصطلاح الفرنسي السابق الذكر ، ويدل دلالة خاصة بعيدة في مغزاها عن الوصاية في القانون الخاص، بإعتبار أن إصطلاح الرقابة متعلق بالسلطة الرئاسية.

وهذا ما تبناه النظام الاداري الجزائري حيث نلاحظ ان جل القوانين ، والمواثيق، والدساتير الوطنية، تأخذ بفكرة الرقابة على حساب فكرة الوصاية ، فأحيانا يستعمل مصطلح الرقابة ،وأحيانا يستعمل مصطلح الوصاية ، وذلك لإعتبار أن مضمونها واحد.

أولا : التعريف التشريعي للوصاية الادارية:

كما سبق الذكر أن كل دساتير والمواثيق الوطنية والقوانين الجزائرية تكلمت عن فكرة "المراقبة "على حساب " الوصاية الإدارية" ،فنجد على سبيل المثال الدستور الجزائري لسنة 1976 تحدث بشكل واضح على فكرة الرقابة لا والوصاية في مادته 184، والتي تنص :"تستهدف المراقبة ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق إحترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد"[1].

كما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 15 والتي تنص:"....المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"[2]

أما فيما يخص المواثيق الوطنية ، فنجد على سبيل المثال الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص على فكرة الرقابة ، وهذا ما هو مجسد في إحدى فقراته والتي تنص : يجب أن تمتد المراقبة الى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة تعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على إحترام أصول الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الاداري.

ومنه نستنتج أن المشرع الجزائري لم يعطي تعريفا شاملا للوصاية (الرقابة) وإنما إكتفى بالاشارة إليها في مختلف الدساتير والمواثيق القوانيين التي اشرنا إليها.

ثانيا: التعريف الفقهي للوصاية الادارية:

تتعدد التعاريف لمفهوم الرقابة الوصائية ،وإن كانت في مجملها تدور حول الصلة التي تربط الجهات الادارية المركزية بالهيئات والجهات اللامركزية

أ- تعرف الرقابة الوصائية ،بأنها سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء شخص لا مركزي."[3]

[1] - دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج د ش ، العدد 94 لسنة 1976.

[2]- القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، ج ر ج ج ش ذ،العدد 14 في تاريخ 07 مارس 2016.

[3] - علي خطار الشنطاوي ،الادارة المحلية ، دار الوائل للنشر، د ط ،الاردن ،2008،ص 225.

تلك الرقابة التي تمارسها الدولة ، على الجهات والهيئات اللامركزية ،أو هي سلطة رقابية تمارسها الجهات المركزية ،على الإدارات اللامركزية .

ب- كما عرفت الرقابة الوصائية بأنها تلك الرقابة التي تمس المؤسسات الادارية وتحدد نوع الرقابة التي تمارسها من قبل السلطات المركزية"[1]

ت- وعرفها "ماسبيتول و لاروك "على أنها :مجموعة السلطات المحددة والمقررة بموجب القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية ولا على اعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة [2]"

يقصد أيضا بالرقابة الوصائية مجموع السلطات المقررة قانونا للسلطة المركزية ،للرقابة على هيئات إدارية لا مركزية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة ،وتستهدف هذه الوصاية الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة ".[3]

ث- وحسب الاستاذ ناصر لباد :" فالرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها ،فهي لا تمارس إلا في حالات و وفقا للأشكال التي ينص عليها القانون ، وأضاف أن الوصاية الادارية ترمي إلى حمل الاشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ المشروعية ،إذ أن تصرفات هؤلاء الاشخاص يجب أن تجرى في ظل القواعد القانونية وضمن حدودها."[4]

ج- أما الاستاذ أحمد عيد الحسان فيرى أنها:" عبارة عن الاختصاص القانوني الممنوح للهيئات المركزية أو الهيئات لامركزية من أجل إلزام هيئات لامركزية أخرى بالالتزام بالمنظومة القانونية لتحقيق المصلحة العامة للدولة ، من خلال عدم الخروج على قواعد توزيع الاختصاص وعدم الاضرار بمصالح المنتفعين بخدمات الهيئات اللامركزية محل الرقابة."[5]

وعليه ومن خلال مجموعة التعاريف الفقهية السالفة الذكر يتضح أن الرقابة الوصائية تعد بمثابة الاداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية ، وبتالي هي نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على

---

[1] -marie-christine rouault,Droit Administrative ,4 edition :gualino editeur,paris2007,p92.

[2] -Patrice Garant, Droit administratif : Structures, actes et contrôles, vol 1, les éditions Yvon BlaisINC, canada, 4ème édition,: 1996 ,p607.

[3] -محمد جمال مطلق ذنيبات ،الوجيز في القانون الاداري ، ،الدار العلمية للنشر والتوزيع، ط1 ،2003،ص 92.

[4] – ناصر لباد ،سلسلة القانون الاساسي في القانون الاداري ،دار المجد د للقانون الاداري ، ط 1، الجزائر ، د س ط ،ص 52.

[5] – احمد عيد الحسان، حدود الوصاية الادارية على المجالس المحلية ،دارسة مقارنة ،مجلة دراسات علوم الشريعة والقانونية ،المجلد 34،العدد 2،الاردن ،2007،ص 421.

سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص "،وتأتي هذه الرقابة مقابل الاستقلال التي تتمتع به الجهات المحلية.

الفرع الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية على المنتخبين المحليين:

تتخذ الرقابة الوصائية مظاهر عدة تتجلى في مجالات ثلاث: رقابة على الاعمال التي تصدرها للجهات اللامركزية ،كما تمارس حتى على أشخاص الجهات اللامركزية، و كذا الاجهزة في حد ذاتها :

أولا : الرقابة على الاعمال:

إنطلاقا من كون أن الرقابة الوصائية دورها يكمن في تأمين شرعية وملائمة قرارات السلطات اللامركزية ،فإنه لا يمكن الوصول إليها إلا عن طريق مراقبة الاعمال ،وتمارس السلطة المركزية وصايتها على أعمال المجالس المحلية المنتخبة ،وذلك بهدف فحص مشروعية هذه الاعمال والتأكد من مدى مطابقتها للنصوص والقوانين بما هو معمول بيه قانونا، و تتمثل هذه الرقابة في الآليات التالية:

أ- **المصادقة (التصديق):**

هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معينا صادرا من جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلا للتنفيذ على أساس المصلحة عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة "[1]. وبتالي هو صيغة تنفيذية أو الشرط اللازم لنفاذ قرار الجماعات الاقليمية. وعليه فإن وصاية التصديق على أعمال المجلس الشعبي البلدي حسب قانون 11-10 حيث جاء نص المادة 56 المتعلق بالتصديق الضمني كما يلي: "تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة وسارية المفعول بقوة القانون ،إذ لم يبدي الوالي رأيه فيها خلال مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية ،فبعد مرور هذه المدة تصبح المداولة مصادق عليها ضمنيا ،أما إذا رفض الوالي هذه المداولات فيجب أن يكون قراره بذلك مسببا ،وأن يبلغ الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا"[2]

كما تخضع القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة لوصاية التصديق الضمني، إذ أدرجها المشرع من بين القرارات التي يمكن أن تصبح قابلة للتنفيذ وسارية المفعول بعد مرور شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، إلا أن

[1] – عبد الصديق الشيخ ،الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية ،أطروحة دكتوراه في القانون العام ،جامعة الجزائر 1،يوسف بن خدة ،2011/2010،ص 234.

[2] –المادة 56 من قانون البلدية 11-10.

المشرع أعطى البلدية في حالة الاستعجال أن تنفذ عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي وعلى الفور هذه القرارات بعد إعلام الوالي بذلك[1].

أما المادة 58 نصت على:" أنه إذا لم يقيم الوالي في غضون 30 يوم من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية بالمصادقة على المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات ،وقبول الهبات والوصايا الاجنبية ،و اتفاقيات التوأمة ،وتنازل عن الأملاك العقارية البلدية تكون قابلة لتنفيذ "[2] وهذه الامور جعلها المشرع تتعلق بالتصديق الصريح ،أي ينقلب التصديق الصريح إلى تصديق ضمني ،وذلك حتى يسمح بتمييز المصالح المحلية وعدم تعطيلها، و عدم جعلها معلقة تحت إدارة السلطة المركزية. و يمكن القول ان هذه الزيادة راجعة إلى ما تحمله هذه المداولات في موضوعها من خطورة لهذا جعلها المشرع تخضع للمصادقة الصريحة للوالي ،فالميزانية تتعلق بإيرادات ونفقات البلدية لذا وجب الاطلاع على مداولاتها و دراستها ،حتى يتم التدقيق في الارقام والحسابات.

أما بالنسبة لوصاية التصديق على أعضاء المجلس الولائي حسب قانون 12-07 تأخذ هي كذلك شكلين حيث أورد قانون الولاية رقم 12-07 حسب المادة 54 منه المتعلقة بالتصديق الضمني نصت على ما يلي: "تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية ".ومع ذلك فإن للوالي اللجوء للقضاء الاداري (المحكمة الادارية)لإلغاء المداولة على الرغم من أنها تفتقد إلى خصائص القرار الاداري، و بالذات –الطابع التنفيذي- مما يجعلها غير صالحة لأن تكون محل لدعوى الالغاء "[3]

أما عن المصادقة الصريحة ونظرا لأهمية بعض المداولات ،تشترط المادة 55 من قانون الولاية ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها لتنفيذها ،وتتعلق هذه المداولات بالمواضيع الآتية الميزانيات و الحسابات ،التنازل عن العقار و إقتناءه أو تبادله ،إتفاقيات التوأمة ، الهبات والوصايا الأجنبية"[4] فقد عمد المشرع حسب هذه المادة إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري ،وذلك حينما ألزم الوالي بالتصديق عليها خلال شهرين من تاريخ إيداعها بالولاية. و بالتالي المشرع في هذا الشأن اتبع مساراً واحداً فيما تعلق بالمصادقة الصريحة على مستوى الولاية والبلدية.

---

[1] - المادة 99 من قانون البلدية 11-10.

[2] – المادة 58 من قانون البلدية 11-10.

[3] – طاهري حسين، القانون الاداري والمؤسسات الادارية(التنظيم الاداري،النشاط الاداري ،دارسة مقارنة) ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع، د ط ، دب، 2012،ص 223.

[4] - المادة 55 من قانون الولاية 12-07.

ب- الإلغاء:

هو الإجراء الذي يسمح بمقتضاه لجهة الوصاية الإدارية وفق سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا أن تزيل وتنهي آثار قرار صادر عن جهة لامركزية لمخالفته القواعد القانونية ،ولمساسه بالمصلحة العامة ،على أن يستند الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يخول السلطة المركزية الحق في مباشرته ،وأن يكون خلال مواعيد محددة ، وذلك من أجل ضمان إستقرار الأوضاع القانونية".[1] وهذا النوع من الوصاية يأخذ صورتان تتمثل الأولى في البطلان المطلق وحسب قانون البلدية الأخير فإن المشرع رتب البطلان المطلق لأي مداولات المجالس المحلية إذا ما ثبت توفر أحد الأسباب التالية:

1. المداولات المتخدة خرقا للدستور وغير مطابقة لقوانين والتنظيمات بهدف المحافظة على مبدأ المشروعية .
2. المداولات التي تمس برموز الدولة وشعارتها وهي حالة يتم ذكرها لأول مرة في قانون الجماعات المحلية ،وخاصة أن المجالس الشعبية تضم تركيبة متنوعة من المنتخبين ينتمون إلى تيارات حزبية متعددة ،وقد تتخذ من حرية التعبير ذريعة للمساس برموز الدولة وهي ثوابت وطنية لا يمكن المساس بها.
3. المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس ،إذ أن عقد المداولات خارج أطرها الرسمية هو سبب يؤدي إلى إلغائها بصفة مطلقة "[2].

وتجد الإشارة أن المشرع في المادة 59 من قانون 11-10 لم يدرج في إطار البطلان ،المداولات التي يتخذها المجلس خارج اختصاصه ،وربما يعود هذا للاختصاصات الكبيرة والمتنوعة التي منحها للمجالس الشعبية البلدية، حيث أن مجالها واسع يشمل كل ما تعلق بالشأن المحلي.

وبالرجوع إلى نص المادة 60 من قانون 11-10 تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس المصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي البلدي بما فيهم رئيس المجلس ،وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري ودعما لنزاهة التمثيل، و قد سمحت المادة 61 للمجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي طبقا لقانون الاجراءات المدنية والادارية وتكون جهة الاختصاص هي

[1] – عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة ،اطروحة دكتوراه في القانون ،كلية الحقوق ،جامعة طنطا مصر، د س ن، ص ص 177.178

[2] - عمار بوضياف ،شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ،ص 292.

المحاكم الادارية بحيث تتولى المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها والحكم الصادر من طرفها يكون قابل للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة."[1]

ونفس حالات بطلان مداولات المجلس البلدي ،تبطل مداولات المجلس الولائي ، وحملت المادة 53 من قانون الولاية الحالي حكما جديد مفاده ،أنه في حالات البطلان بقوة القانون يتعين على الوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل إقرار بطلا المداولات ".[2]

ت- الحلول:

إن إجراء الحلول يعد من أخطر مظاهر الرقابة الوصائية التي تلجأ إليها سلطة الوصاية اتجاه كل من المجلسين الشعبين البلدي و الولائي وقد عرف " على أنه سلطة استثنائية يعمل بها في نظام الوصاية الادارية ،وذلك بحلول جهة الوصاية للقيام بالتزامات امتنعت عن أدائها الهيئة المحلية اللامركزية ،وهذا احتراما لمبدأ المشروعية والمصلحة العامة."[3] ولقد نص المشرع الجزائري على سلطة الحلول في قانون البلدية 11-10 في نص المادة 101 حيث جاء فيها :" عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات ،يمكن للولي بعد إعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقاء الآجال المحددة بموجب الإعذار ". لكن عند التمعن في نص المادة يتضح لنا أن المشرع لم يحدد ماهي القرارت التي يمتنع لرئيس المجلس البلدي عن اتخاذها حتى يتيح تدخل سلطة الوصاية من خلال صلاحيات الوالي ،لأجل ممارسة سلطة الحلول محل رئيس المجلس في اتخاذ هذه القرارات.

أما الصورة الثانية لسلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي هو ماجاء في نص المادة 102 من نفس القانون حيث نصت على ما يلي: في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي ،يحول دون تصويت على الميزانية ،فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون.

ونستنتج أن الحلول على المجلس البلدي يساهم في تكريس التعاون في اطار واحد من أجل تحقيق المصلحة العامة .

ثانيا: الرقابة على أعضاء

أ- التوقيف

[1] - نفس المرجع ،ص 293.

[2] - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 332.

[3] – محمد صغير بعلي: قانون الادارة المحلية الجزائرية ،دار العلوم لنشر والتوزيع ، د ط ،الجزائر ،د س ط، ص 105.

هو تجميد عضوية أحد الاعضاء نتيجة [1]تعرض هذا الاخير إلى متابعات جزائية تحول دون ممارسته لمهامه الانتخابية" وعليه هو التجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي ،ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصداقية المجالس المحلية".[2]

وفي هذا الاطار تشير المادة 43 من قانون البلدية إلى أسباب التوقيف والتي حدد المشرع وصفها لكونها تتعلق بجنحة لها علاقة بالمال العام أو لإسباب مخلة بالشرف أو كان المنتخب محل تدابير قضائية لا تسمح له أن يستمر في القيام بمهامه الإنتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة والذي قد يقضي ببراءته وفي هذه الحالة يستأنف مهامه الإنتخابية مباشرة دون أي تأخير".[3]

وهي ذات الاسباب المذكورة في المادة 45 من قانون الولاية الحالي مستثنى منها حالة التعرض لتدابير القضائية.

وما هو ملاحظ من خلال إجراء التوقيف أن المشرع حصر الاسباب المؤدية إليه وهنا يمكننا القول أنه تم إزالة الغموض التي كان يتعرى هذه الحالة في ظل قانون البلدية والولاية السابقين. وهذا الحصر جاء في إطار التوافق مع النصوص القانونية الهادفة لمكافحة كل سبل الاستغلال غير المشروع لمنصب العضوية في المجالس المحلية.

ب- الاقصاء:

هو إجراء تأديبي يقترن بعقوبة جزائية ،يؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية ، وتتولى السلطات المركزية مهمة إقصاء هذا العضو وفق شروط والاجراءات المنصوص عليها قانونا"[4]،الامر الذي يجعل المنتخب في المجلس سواء كان الولائي أو البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة.

وعلى هذا الاساس تنص المادة 44 من قانون 11-10" يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس الشعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 ،ويثبت الوالي هذا الاقصاء بموجب قرار .

[1] - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، ،جسور للنشر والتوزيع ، د ط ، الجزائر ،2007،ص 301.
[2] - بعلي محمد الصغير ،، قانون الاداري، مرجع سابق، ص 101.
[3] - عمار بوضياف ،شرح قانون البلدية، مرجع سابق ،ص 284.
[4] - بن ناصر بوطيب ، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ،مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،2010-2011، ص 49.

أما عضو المجلس الشعبي الولائي وحسب المادة 46 من قانون الولاية الحالي لا يكون قرار إقصائه إلا بموجب مداولة كإجراء وجوبي يجب على وزير الداخلية إحترامه قبل إصداره لقرار الاقصاء.

ت- الاقالة:

من أهم الآليات الرقابية التي تمارس على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين هو إجراء الإقالة و يرجع سببها حسب نص المادة 45 من قانون البلدية ونص المادة 43 من قانون الولاية إلى التغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث 03 دورات عادية خلال نفس السنة.

بالرغم من أن التغيب عن ثلاث دورات هو السبب المشترك بين أعضاء المجلس البلدي و الولائي لإقالتهم لكن الاجراءات تختلف حيث المنتخب البلدي يتم استدعاءه إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضوريا كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به، على عكس المنتخب الولائي إذ اكتفى المشرع بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي دون باقي الاجراءات المطبقة على اعضاء المجلس البلدي ، و دون تحديد الجهة التي يجب إخطارها مما يطرح التساؤول عن سبب حرمان أعضاء المجالس الولائية من نفس ضمانات المكرسة في قانون البلدية.

ويتضح من خلال النصين المذكورين أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المنتخبة على هذا الاساس وللحد منها أقر لها عقوبة الاقالة كجزاء ، وبتالي منح لجهة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى إنضباط المنتخبين .

ثالثا: الرقابة على الهيئات:

إن الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على المجالس المنتخبة لا تتوقف عند حدوث الرقابة على الاشخاص المنتخبين فقط، بل تتعداه إلى رقابة على الهيئة ككل حيث أجاز القانون لسلطة الوصائية وفي حالات معينة ومحددة وفقا للشروط وطبقا للقانون ،حيث تخضع الجهات اللامركزية في حد ذاتها لرقابة الجهات المركزية إذ تتمثل هذه الرقابة في صورة الحل:

أ- الحل:

يقصد بالحل "الاعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين"[1] ولخطورة هذا الاجراء ،المشرع أعطى الحق للسلطات المركزية بإمكانية حل الهيئات اللامركزية أو إيقافها تماما على ضوء ما جاء به قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 من التشريع الجزائري لأن رقابة السلطات المركزية

[1] - بوعمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، د ط ، عين مليلة الجزائر ،2010،ص 116.

تختلف من دولة إلى أخرى ،وتتمثل الرقابة الإدارية على المجلس ككل في إجراء الحل أي الايقاف الكلي أو المؤقت ويعني القضاء على المجلس المنتخب و إنهاء مهامه بإزالته قانونيا ،مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة ،وقد جاء النص على ذلك في المادة 46 من القانون 11-10المتعلق بالبلدية "أنه يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي ..."،ونفس الشئ ينطبق على المجلس الشعبي الولائي في المادة 47 من قانون الولاية رقم 12-07.

المبحث الثاني: نظام التكوين الإداري في الجزائر :

سنتناول في هذا المبحث تطرق لمفهوم التكوين (المطلب الاول) وتوضيح الاجراءات التي تتخذها الوصاية من خلال مؤسساتها و برامجها في تفعيل العمل التكويني في الجزائر (المطلب الثاني).

المطلب الاول: مفهوم التكوين الإداري :

أصبح التكوين يشكل بالنسبة لقطاع الإدارة المحلية عملية إستراتيجية متناسقة ،والذي لم يعد ينظر إليه تلك النظرة التي تلازم التكوين التقليدي، لذا سنحاول من خلال هذا المطلب التعرض لتعريف التكوين (الفرع الأول)،ومن خطوات التكوين (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تعريف التكوين

لغة :من الفعل كون يكون تكوينا أي جمع الشيء وكونه ،قياسا مجموع الخبرات والمهارات المكتسبة في فترة زمنية محددة ،وحسب اللغة الفرنسية فينظر للتكوين على أنه "تطوير وتعديل وتنمية المنظمات بما يجعل الفرد قادرا على تقديم أحسن أداء".

أما في اللغة الإنجليزية فيقصد به" التطوير والتحسين المستمر من خلال تلقي التعليمات بشكل متواصل ومن خلال الممارسة كذلك .

ويقصد كذلك بالتكوين العمل على زيادة قدرات الافراد العاملين ومهاراتهم ،رفع مستوى قيامهم بمهامهم وأدائهم لوظائفهم الحالية لغرض إكتساب قدرة على تولي مسؤوليات أكبر."[1]

كما عرفه lanfer :" بأنه حق لكل العمال ويخص أكثر تطورهم وترقيتهم الإجتماعية والتكوين قبل كل شيء هو وسيلة للمؤسسة من أجل تكييف الموارد البشرية مع التطور التقني والمهني"[2]

[1]- إسماعيل قيرة ، تنمية الموارد البشرية ،دار الفجر للنشر والتوزيع ، د ط ، د ب ،2007،ص 88

[2] -wearther J.R ,**la gestion des ressource humaines** ,canada,1990,p 108.

أما sekioli يعرفه :" بأنه مجموع العمليات والوسائل والطرق التي يستند عليها العمال لتحسين معارفهم وسلوكهم ومواقفهم وكذا قدراتهم الذهنية الضرورية للوصول إلى أهداف المؤسسة"[1].

كما يعرف التكوين :" على انه عملية إعداد الفرد لمنصب تسيير وإشراف ، حيث يكتسب رصيدا معرفيا جديدا وذلك قصد النهوض بالطاقات وتحسين الاداء و زيادة الفاعلية والاستمرارية"[2]

كما يذهب أخرون إلى إعتبار أن التكوين يتمثل في مجموعة من الوظائف المخططة مسبقا والتي تستهدف تزويد العمال بالمعارف ،والمهارات ،المواقف والتصرفات التي تمكن من تسهيل إندماجهم في المنظمة ومن تحقيق أهداف الفاعلية فيها"[3]

من خلال جملة التعاريف السابقة يمكننا القول أن التكوين عملية منظمة ومستمرة ،محورها الفرد في مجمله عن طريق مجموعة العمليات المنظمة وبطرق وأساليب تهدف إلى اكتساب المعارف ومهارات كوسيلة لتحسين أدائهم.

الفرع الثاني: خطوات التكوين:

تحتوي وظيفة التكوين على ثلاثة قرارات رئيسية تتمثل في: تحديد الحاجة إلى التكوين ثم اختيار و تصميم وسيلة التكوين المناسب، وصولا إلى تقييم برامج التكوين و تعد القرارات الثلاث بمثابة المحاور الرئيسية لبحوث التكوين،و سيتم التطرق لها بإيجاز

أولا: تحديد الحاجات إلى التكوين :

إن تحديد الحاجة إلى التكوين هي الأساس لتقرير من موارد البشرية في الهيئة التنظيمة بحاجة إلى التكوين حيث تحدد هذه الاخيرة من خلال معرفة مستوى الاداء الحالي ومستوى الاداء المطلوب وتحديد سياسات تكونية ،ورسم البرامج لتحقيق هذه السياسات"[4] وتتم هذه العملية من خلال مراعات المؤشرات التالية:

أ- مؤشرات الآداء التنظيمي

حيث أن نشاط التكوين ليس هدفا لهد ذاته ، بقدر ما هو وسيلة لزيادة فاعلية الآداء التنظيمي، لذلك فإن نقطة البدء في تقدير احتياجات التكوين تتمثل في دراسة مؤشرات الآداء التنظيمي، و التي يمكن حصرها في مجموعتين من المؤشرات:

---

[1] – عبد الباري إبراهيم درة ، إدارة الموارد البشرية ،ب ط ، دار الوائل للطباعة ونشر ،2008،ص 308.

[2] – محمد مسلم ، مدخل إلى علم النفس العمل ،قرطبة للنشر والتوزيع ،ط 1 ، تونس ، ص ص 90-91.

[3] – حمداوي وسيلة ،إدارة الموارد البشرية ، مديرية النشر لجامعة قالمة ، د ط،2004،ص 99.

[4] – السيد عليوة ، تحديد الاحتياجات التدريبية ، سلسلة تنمية المهارات ،إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع ،د ط ،القاهرة ،2001، ص 23.

1. مؤشرات كفاءة الإنجاز: من ذلك مثلا معدلات الإنتاجية،الربحية، تكلفة المواد ، استغلال الأدوات و الآلات ، و تكلفة التوزيع ... إلخ
2. مؤشرات استثمار الموارد البشرية : و تدخل ضمن هذه المجموعة سبيل المثال احتياجات الموارد البشرية و احتياجات التكوين المنبثقة منها و المبنية على دراسة قوة المؤسسة من حيث تكوينها و حركتها من و إلى و من إلى الأعمال مختلفة و بدراية المؤشرات السابقة في الوحدات التنظيمية من حيث الإتجاهات ، و علاقاتها ببعضها البعض و علاقاتها بأهداف المؤسسة ، يمكن إستخلاص استنتاجات عن مدى الإحتياج إلى تنمية الآداء التنظيمي.

- **مؤشرات آداء العاملين:** حقيقة الأمر أن تحديد مجالات تحسين الآداء التنظيمي لا تكفي لوحدها لتقرير بأن التكوين هو الوسيلة لتحقيق ذلك، إذ أن الآداء التنظيمي قد يكون منخفضا لأسباب لا تكمن في القوى العاملة بقدر ما تكمن في عوامل أخرى مثل الظروف الاقتصادية أو سياسات المؤسسة في الإنتاج و لذلك فإن تحليل آداء العاملين و دراسة مكوناته يعتبر خطوة نحو التحقق من أن تحسين الآداء التنظيمي يكون من خلال القوى العاملة ،و يقتضي ذلك دراسة المؤشرات التالية:

3. مقاييس فعالية آداء الأفراد : حيث أن دراسة مثل هذه الإتجاهات تبرز جوانب القوة و الضعف في آداء الأفراد . وأيضا التغييرات التي طرأت على مستويات الآداء في جوانبه المختلفة.
4. مكونات و متطلبات الاداء : حيث تتم دراسة مكونات الآداء بهدف التعرف على العمليات التي يحتويها الأداء ، و أية تغييرات تكون قد طرأت على مكوناته بفعل تغير طرق و أساليب العمل ،أو لأي سبب آخر، ووفق هذا يحدد أيضا التغيير في متطلبات الأعمال من قدرات أو خبرات أو معرفة ، كما تحدد متطلبات تلك الأعمال التي إتسم فيها آداء الأفراد بالإنخفاض من واقع دراسة مقاييس الفاعلية.

- **مؤشرات احتياج الإدارة للتكوين** :تعتبر هذه الخطوة من أدق خطوات إحتياجات التكوين . يتم فيها تحديد الأفراد الذين يحتاجون إلى تنمية قدراتهم بالتكوين ، و أيضا مجالات تلك التنمية و في هذه الخطوة يتم قياس إستعدادات الأفراد و قدراتهم الحالية في مجال القدرات المطلوبة للعمل ، و مقارنة مستويات الآداء الحالي بالقدرات و الإستعدادات في مختلف مهام العمل .

ثانيا: تصميم البرامج التكوينية :

بعد تحديد الحاجة للتكوين بدقة في صورة أفراد يحتاجون إلى جهد تكويني محدد لتحقيق النتائج التي يريدها التنظيم، وتبدأ عملية تحقيق الأهداف المطلوبة من سياسة التكوين"[1] ،و تأتي المرحلة الثانية والمتعلقة بتصميم البرنامج التكويني لمعالجة تلك الحاجة، ويتضمن هذا الاخير خطوات أهمها تحديد الهدف من البرنامج التكويني ، وتحديد محتوى وأساليب التكوين، فأساليب وأدوات التكوين المساعدة وتحديد المكونين والمتكونين ، وكذا مكان و زمان إجراء عملية التكوين ثم تحديد ميزانية العملية التكوينية.

ثالثا: تنفيذ وتقييم برنامج التكويني:

أ- تنفيذ البرنامج التكويني: وهي مرحلة إدارة البرنامج وتجسيده ميدانياً ،و حتى ينفذ البرنامج بنجاح يعتمد على عدة عوامل كقدرة الادارة المشرفة على تنفيذ البرامج والتحكم في جميع العوامل المحيطة بالدورة التكوينية ،نوعية المكونين ونوع ومحتوى برامج التكوين ...الخ

ب- أما عن تقييم التكوين في المرحلة الاخيرة من مراحل التكوين تهدف إلى قياس مدى كفاءة وفعالية العملية التكوينية ورصد مناطق القوة والضعف فيها وذلك من أجل تطوير العمل التكويني و الإرتقاء به ،وتحسين خطة التكوين وتطويرها، وذلك بمراعاة مجموعة من الأسس نذكر منها :أن يتم التقييم بشكل موضوعي ؛ أن يعتمد التقييم على المنهج العلمي ؛أن يكون التقييم عملية مستمرة وشاملا؛ مع إعادة النظر في برنامج التكوين من حين لآخر في ضوء التغييرات ؛أن يكون التقييم إقتصادياً في الوقت والجهد والنفقات بقدر الإمكان"[2]

المطلب الثاني :إجراءات تكوين المنتخبين المحليين

من أجل الارتقاء بالخدمة العمومية حاولت الجزائر على غرار الدول تجسيد فكرة التنسيق بين الادارات المركزية المتمثلة بوزارة الداخلية والجماعات المحلية ، ومختلف الهيئات التابعة لها والتي تقع تحت وصايتها المتمثلة في المدرسة الوطنية للإدارة ،وكذا استحداث مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الادارة المحلية ورفع مستواهم وتجديد معلوماتهم ،هذا بالتعاون مع مختلف الوزارات بما فيها التعليم العالي ،و المالية ،و التكوين المهني، ناهيك مؤسسات الاحزاب السياسية والمجتمع المدني

[1] – كمال بربر، إدارة الموارد البشرية وكفاءة الاداء التنظيمي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،د ط، بيروت ،1997،ص 166.

[2] – مدحت محمد أبو النصر، إدارة العلمية التدريبية النظرية والتطبيق ، دار الفجر للنشر والتوزيع ،ط 1، مصر ،2008،ص 207.

الفرع الاول: المؤسسات والاجهزة الوصائية المساهمة في تكوين :

تدعم عملية التكوين المجالس المنتخبة مؤسسات الاحزاب السياسية ،كونها المنتج الرئيسي للمنتخبين المحليين وكذا السلطات المركزية الممثلة في وزارة الداخلية من خلال أجهزة الوصاية التابعة لها ،إضافة إلى وزارات أخرى كالتعليم العالي والبحث العلمي ،والتكوين وتعليم المهنيين .و لتوضيح نركز في هذا الجانب على المديريات تابعة للادارة المحلية ،المرتبطة بموضوع بحثنا وهو تكوين المنتخبين المحليين وتتمثل فيمايلي:

- المديريات العامة للحريات والشؤون القانونية :والتي تتضمن خمس مديريات:

1- مديرية العمليات الانتخابية والمنتخبين :والتي تضم المديريات الفرعية التالية:

-المديرية الفرعية للعمليات الانتخابية ؛

-المديرية الفرعية للمنتخبين ومراقبة القرارات المحلية ؛

- المديرية الفرعية للدراسات والتنظيم المتعلقة بالانتخابات والمنتخبين.

2- مديرية حالة الاشخاص والاملاك وتنقلهم؛

3- مديرية الحياة الجمعوية؛

4- مديرية التظيم والشؤون العامة؛

5- مديرية المنازعات .

- :المديريات العامة للموارد البشرية والتكوين والقوانين الأساسية :وهي تتضمن ثلاث مديريات:

1- مديرية تسيير الموارد البشرية؛

2- مديرية التكوين والتي تتضمن أربع مديريات فرعية وهي:

المديرية الفرعية للدراسات والبرمجة؛

المديرية الفرعية للتكوين المتواصل للمستخدمين؛

المديرية الفرعية لتكوين المنتخبين والادارات ؛

المديرية الفرعية للوصاية على المؤسسات وشبكات التكوين؛

3- مديرية القوانيين الاساسية للمستخدمي الادارة المحلية والتقييس.

4- مديرية التعاون:و تتضمن أربع مديريات فرعية وهي :

المديرية الفرعية للتعاون والتبادل الثنائي ؛

المديرية الفرعية للتعاون المتعدد الاطراف ؛

الفرعية لتعاون والتبادل مع دول الجوار ؛

المديرية الفرعية للتعاون والتبادل اللامركزي.

وعليه وبعد تطرق لوزارة الداخلية والجماعات المحلية كأعلى سلطة مركزية مكلفة بالجماعات الاقليمية وتبيان تنظيمها والمديريات التابعة لها المختصة في تكوين المنتخبين المحليين ،ننتقل لأجهزة الوصاية التابعة لها كهياكل مكلفة بالتكوين وهي :

أولا: المدرسة الوطنية الإدارة

تم إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة ،بموجب المرسوم رقم 64-155 المؤرخ في 1964/06/08[1]،وهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي توضع تحت وصاية وزارة الداخلية والجمعات المحلية"[2] ويشرف عليها مجلس إدارة يجتمع مرتين في السنة يديرها مدير عام يعين بموجب مرسوم رئاسي بناءا على إقتراح من وزير الداخلية وتتولى المدرسة المهام التالية:

أ- تكوين الموظفين من ذوي الابتكار في الادارات المركزية وفي المصالح الخارجية؛

ب- ضمان تكوين الإطارات لتطور تلبية إحتياجات إدارة الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ؛

ت- تنظيم أعمال تحسين المستوى وتجديد المعارف لفائدة مستخدمي التأطير التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية؛

ث- تطوير نشاطات الدراسات والبحث الإداري والتدقيق والاستشارة لفائدة المؤسسات والادارات العمومية .

وتشكل اليوم الاطارات المتخرجة من المدرسة حصة معتبرة من تعداد الاجمالي لموظفي التأطير والتنشيط لدى مصالح الدولة وتفرعاتها التقنية والمحلية ،ونظرا لتواجد هاته الإطارات في قطاعات عديدة ،فإنها تتقلد في أغلب الأحيان وظائف المسؤولية.

[1] -المرسوم رقم 64-155 المؤرخ في 08 جوان 1964، المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية الإدارة ،ج ر ج ج د ش، العدد48.

[2] - بموجب المرسوم 66-306 المؤرخ في 4 اكتوبر 1966،أصبحت تحت وصاية وزارة الداخلية، وبعدها وزارة التعليم العالي بموجب المرسوم 87-270 المؤرخ في 15 ديسمبر 1987،وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 05-440 المؤرخ في 12 نوفمبر 2005 وضعت تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

وتساهم اهذه الاخيرة إضافة إلى التكوين الاولي ،لتكوين مستمر لصالح الإطارات العاملة ،وهذا بشكل مكثف ومهني استجابة لطلبات تعبر عنها الادارة ،وذلك حرصا منها على تطوير كفاءات إطاراتها أو إعدادها لتقلد وظائف جديدة "[1]

وبهذا الجانب تساهم المدرسة الوطنية للإدارة في المشاركة في البرامج والشبكات الوطنية في التكوين والبحث.

ثانيا: مراكز التكوين:

أنشئت بموجب المرسوم رقم 75-27 المؤرخ في 22جانفي 1975[2].وهي مؤسسة عمومية ،يشرف عليها مدير يعين بقرار من وزير الداخلية ،ويساعده في ذلك مدير للدراسات والتدريب وكاتب عام ، ومجلس إدارة ، ويتولى المركز المهام التالية :

أ- تكوين مستخدمي الادارات والهيئات العمومية وتحسين مستواهم؛

ب- تنظيم دورات التكوين التحضيري ،وإجراء الامتحانات والمسابقات ؛

ت- تنظيم دورات تحسين المستوى.

وقد تم إنشاء مراكز تكوين:

1- مراكز التكوين الإداري بالجزائر بموجب المرسوم رقم 63-434 المؤرخ في 08 نوفمبر 1963

2- مراكز التكوين الإداري بورقلة بمقتضى المرسوم 66-274 المؤرخ في 08 نوفمبر 1966

3- مراكز التكوين الإداري ببشار بمقتضى المرسوم 69-170 المؤرخ في 31 اكتوبر 1969."[3]

ثالثا: المراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم:

تم إنشاء هذا المركز بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-58 بعد حل مركزي التكوين الاداري بمدينتي الجزائر و ورقلة والمعهدين الوطنيين المتخصصين في التكوين المهني في بشار ووهران وتحويل أملاكها وحقوقها والتزاماتها ومستخدميها الى المراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم و تجديد معلوماتهم ."[4]

---

[1] -Hocine cherhabli ,l'école nationale d'administration :quaranteans au service de l'etat,revue idara,v14,n 27,2004 ,p28.

[2] - المرسوم رقم 75-27 المؤرخ في 22جانفي 1975، والمتعلق بتنظيم مراكز التكوين الاداري وعملها ،المعدل و المتمم بالمرسوم رقم 81-12 المؤرخ في 31 جانفي 1981،ج ر ج ج د ش، العدد 5.

[3] - عيادي عبد الكريم ،مرجع سابق،ص 74.

[4] - نفس المرجع ،ص 74.

وإضافة إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية تدخل في شراكة تطبيق برامج التكوين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ممثلة في جامعات التكوين المتواصل والجامعات ،حيث تم إنشاء جامعات التكوين المتواصل بموجب المرسوم رقم 90-149 المؤرخ في 26 ماي 1990،وهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ،توضع تحت وصاية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وحسب مادتها الرابعة تتولى المهام الاتية: تطوير التكوين المتواصل بالتعاون مع المؤسسات والقطاعات المستخدمة؛ تنظيم دورات تكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات ؛تطوير برامج التكوين في القطاعات المستخدمة ؛وضع وتطوير كل وسائل التكوين ."[1]

أما الجامعات فتكفل توفير الهياكل الكفيلة بتقديم برامج تكوينية بهدف مرافقة تطبيق مختلف السياسات العمومية والمحلية والوطنية من طرف الجماعات الاقليمية من أجل الرفع من مستوى مواردها البشرية وتأهيلها .

الفرع الثاني :البرامج التكونية الخاصة بالمجالس المحلية المنتخبة:

أولا :دورات التكوين الخاصة برؤساء المجلس الشعبي البلدي:

نظمت السلطة المركزية دورتين تكوينية لفائدة أعضاء المجلس الشعبي البلدي تتمثل الأولى في دورة تكوينية سنة 2008 قصيرة المدى تم إجراءها بعد سنة من إجراء الانتخابات المحلية في سنة 2007والتي مست 1541 رئيس بلدية على مستوى الوطني وهي عدد بلديات التي تمثل نظام الجماعات الاقليمية على مستوى الوطني من أجل تسيير محلي فعال يضمن خدمة جوارية تتكفل باحتياجات المواطن وتستجيب لانشغالاته ،حيث انطلقت بتاريخ 21 مارس 2008 على أن تستمر مدة ثلاثة أشهر وقد اختتمت بتاريخ 12 جوان 2008 ،ونظمت في ثمانية مراكز جامعية للتكوين المتواصل وهي باتنة ،تيارت ،سطيف ،الجزائر ،عنابة ،المدية، ورقلة ،ووهران ،حيث تم توزيع رؤساء المجالس الشعبية البلدية على 64 فوج بيداغوجي يشرف على تأطيرهم 250 خبير وأستاذ جامعي، وبعد اختتام الدورة تم برمجة دورة أخرى مست رؤساء بلديات المدن الكبرى في المدرسة الوطنية للإدارة.

أما الدورة الثانية تم تنظيمها بعد مرور سنتين من الانتخابات المحلية لسنة التي اجريت في 29 أكتوبر 2012، وأشرف على تنشيطها مدراء مركزيون من مختلف الوزارات وخبراء مختصون وأساتذة جامعيون بالاضافة إلى مدراء التنظيم والشؤون العامة ومدراء الادارة المحلية على مستوى الولاية "[2].

[1] – نفس المرجع، ص 75.

[2] عيادي عبد الكريم، مرجع سابق ا ،ص 85.

ثانيا: دورة تكوين خاصة برؤساء المجالس الشعبية الولائية:

نظمت لأول مرة منذ الاستقلال دورة تكوينية رؤساء المجالس الشعبية الولائية لولايات الجمهورية 48 ،وانعقدت أشغال الدورة بمقر المجلس الشعبي الولائي لولاية سطيف، ودامت مدة ثلاثة أيام، وقد نظمت هذه الدورة في سياق الجهود التي تبذلها الحكومة لتحسين ورفع مستوى تأهيل وتكوين المستخدمين والمنتخبين بتقديم خدمة نوعية وشفافة وفعالة لصالح المواطن.

وقد كان محور الدورة قد تناول مواضيع ذات الصلة بتنظيم الولاية وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي ضمن نطاق المالية والجباية ،وتسيير المخاطر والأزمات واستشراف الاقليم والاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة ومواضيع التنمية المستدامة ،و سياسات تهيئة الاقليم ،كما تناول المتدخلون وهم من الإطارات المركزية من وزارة الداخلية ووزارة البيئة ووزارات أخرى ...الخ وأساتذة من المدرسة الوطنية للإدارة وأساتذة جامعيون الإشكاليات التي تواجه المنتخبين و قرارت التعمير وفعالية هيئات الولاية وعلاقتها بباقي الهيئات المركزية واللامركزية. في سبيل تحقيق التنمية المستدامة والديمقراطية المحلية.

خلاصة الفصل الثاني:

ومما سبق وكنتيجة لمعرفة الجانب القانوني للعملية التكوينية في الإدارة المحلية ،خصصنا الفصل الثاني كمحاولة لتبيان الإطار المفاهيمي لتكوين المنتخبين المحليين، من خلال الإهتمام الدولي ثم التطورات القانونية التي كرستها السلطة المركزية على منظومة الجماعات الاقليمية (البلدية والولاية)،عملا منها على تقوية صلاحيات المجالس المنتخبة التي تضلع بمهمة التسيير المحلي وتحقيق الديمقراطية المحلية ، دون إغفال الإدارة الوصية عن مهمة المراقبة و المعاينة، ومن تم التنسيق لعمل تشاركي يهدف إلى صياغة برامج تكوينية من خلال مؤسسات مختصة.

خاتمة

خاتمة

من خلال دراستنا خلصنا إلى أن الدور الجديد ومنوط بالدولة والجماعات الإقليمية في خضم التحديات الجديدة هو إصلاح وعصرنة مؤسسات الدولة، حيث أخذت المنظومة القانونية للجماعات المحلية على عاتقها مهمة تحسين الخدمات المقدمة إلى المواطنين، عن طريق سعيها المتواصل لتحقيق جودة الخدمة العمومية ، ومن هذا المنطلق و في ظل ترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن إعتمدت السلطة المركزية جملة من الأساليب العصرية للإرتقاء بآداء الجماعات المحلية من خلال دعم قدرات الفاعلين بشكل عام والمنتخبين بشكل خاص لاسيما فيما يتعلق بتكوينهم، وجعل هذا الأخير أداة إستراتيجية لتسيير الفعال .

فتكوين المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية والولائية ،يعد فرصة سانحة لهم للإحتكاك ببعضهم البعض وتبادل التجارب فيما بينهم من خلال الدورات التكوينية التي تأطرها إطارات مختصة ، عن طريق مراكز تكوينية على غرار المدرسة الوطنية الإدارة وكذا الجامعات ...إلخ ، بالإضافة إلى تحسين معلوماتهم المتعلقة بالتسيير المحلي وفقاً لما تنص عليه المنظومة القانونية المرتبطة بالجماعات المحلية كقانون الولاية والبلدية ، التي تندرج في سياق الأهداف المسطرة من قبل السلطة الوصية.

وعليه توصلنا في دراستنا إلى النتائج والملاحظات التالية :

- غياب نظام تكويني فعال.
- التكوين عامل رئيسي يسهم في دعم قدرات المنتخبين المحليين وتطوير إمكانياتهم وتجديد معلوماتهم من أجل القيام بدورهم بصفة فاعلة ،ومن تم تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية.
- يمكن تكوين المنتخبين من الإلمام بإختصاصات الجماعات المحلية والتحكم الجيد في أساليب وتقنيات التسيير المحلي، قصد تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطن.
- تحسين الآداء وترقية العمل عبر المجالس المنتخبة يتكرس بإتباع تكوين دوري.
- تحديد إطار عام لعمل المنتخبين المحليين تحكمه معايير المسؤولية والشفافية و العقلانية لتدير الشأن المحلي.
- تتكفل الإدارة المركزية دون غيرها بتنظيم المبادرات التكوينية .
- نقص البرامج التكوينية الخاصة بالمنتخبين المحليين، مع عدم شمولية التكوين لكافة المنتخبين المحليين ما يعيق تحقيق الديمقراطية المحلية.

- إعداد البرامج التكوينية يكون من صلاحيات السلطة المركزية ،فالمنتخبين المحليين ليس بإمكانهم لا الإطلاع ولا المساهمة في صياغتها.
- تخفيف الرقابة على أعمال المجالس المحلية حتى تتمكن من إتخاذ قرراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.
- عدم وجود إطار قانوني واضح يحدد إجراءات تكوين المنتخبين المحليين.

وعلى ضوء ما سبق سجلنا الإقتراحات الآتية:

- برمجة دورات تكوينية للمكوينين على المستوى الوطني ، ترمي إلى تكوين المنتخبين في مجالات تتمحور أساسا حول المواضيع المتعلقة بالصلاحيات والاهتمامات المشتركة للجماعات المحلية فيما يخص المالية والتنمية ،و ضرورة إلحاقها بدورات في محاور أخرى.
- برمجة دورات تكوينية دورية تساعد المنتخبين في المجالس المحلية على الفهم والتكيف مع متطلبات الواقع الإجتماعي ،و تأهيلهم في مختلف مجالات التسيير (الموارد البشرية ، المالية المحلية ، التنمية....إلخ).
- محاولة تعميم العملية التكوينية على كافة منتخبي المجالس المحلية البلدية والولائية ،من رؤساء المجالس و نوابهم ، و رؤساء اللجان ، وممثلي المندوبيات دون إستثناء.
- تخصيص ميزانية لتجسيد المخططات التكوينية ، مع توفير الوسائل والإمكانيات المادية والبشرية .
- وضع برامج شاملة لتكوين المستمر على المدى البعيد لتسهيل عملية التكفل بالجوانب المعقدة من تسيير المجالس المحلية لتمكين من تحقيق الترقية المحلية.
- لابد من إعادة النظر في النظام الإنتخابي ، بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي و أداء المهام بفعالية ، عن طريق ترشيح النخب و الأطر ذات المستوى التعليمي العالي ، والتي تتمتع بالخبرة و الكفاءة ، الأمر الذي يسمح لها بالتمييز بين صلاحيات و إختصاصات المجالس المنتخبة ومن تم تسيير المصالح العمومية بقدر المسؤولية الملقاة على عاتقهم.
- التوجه نحو تبني تجارب الدول الأجنبية فيما يخص تسيير المجالس المنتخبة، وكيفية تنظيم عملها و معرفة البرامج التكوينية المخصصة لها وطرق تجسيدها ونتائجها.

قائمة المصادر والمراجع

- **قائمة المصادر :**

أولاً: المصادر القانونية

الدساتير

1- دستور الجزائر لسنة 1963 المؤرخ في 10سبتمبر 1963، ج ر ج ج د ش ،العدد 64االصادر في تاريخ 10 سبتمبر 1963.
2- دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج د ش ، العدد 94 لسنة 1976
3- القانون العضوي 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن تعديل دستور 1996، ج ر ج ج د ش ، العدد 14، الصادرة في تاريخ 07 مارس 2016.

القوانين التنظيمية

1- القانون رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967المتضمن قانون البلدية، .ج ر ج ج د ش، العدد 6 الصادرة في تاريخ 20 جانفي1967.
2- القانون رقم 78-12 المؤرخ في 8 اوت 1978،المتعلق بالقانون الاساسي العام للعامل ،ج ر ج ج د ش ،عدد 32 الصادرة في تاريخ 10 أوت 1978.
3- القانون 90-08 المؤرخ في 07أفريل1990، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج د ش، العدد15، الصادر في تاريخ 11افريل1990.
4- قانون رقم 90-11 المؤرخ في 21أفريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل ، ج ر ج ج د ش، العدد 17،صادرة بتاريخ 27 افريل 1990
5- القانون رقم 11-10 ، المؤرخ في 22 رجب عام 1432الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية ،ج ر ج ج د ش ، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.
6- القانون رقم 12-07 ، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية ، ج ر ج ج د ش ، العدد 12 ، الصادر في 29 فيفري 2012.

المراسيم:

1- المرسوم رقم 69-52 المؤرخ في 12ماي 1969 المتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والإتقان للموظفين وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، ج ر ج ج د ش ،العدد 12 الصادر في تاريخ 20ماي 1969.

2- المرسوم رقم 64-155 المؤرخ في 08 جوان 1964، المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية الإدارة ،ج ر ج ج د ش، العدد48 .

3- المرسوم رقم 75-27 المؤرخ في 22جانفي 1975، والمتعلق بتنظيم مراكز التكوين الاداري وعملها ،المعدل و المتمم بالمرسوم رقم 81-12 المؤرخ في 31 جانفي 1981،ج ر ج ج د ش، العدد 5.

4- المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10أكتوبر 1981 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنظافة والسكينة العامة ،ج ر ج ج د ش ، العدد 41 الصادرة في تاريخ 13 أكتوبر 1981.

5- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985،المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ،ج ر ج ج د ش، العدد 13،الصادرة ب 26 مارس 1985.

6- المرسوم التنفيدي رقم 96-92 المؤرخ في 3مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم ، ج ر ج ج د ش، العدد 16 ، الصادرة بتاريخ 6 مارس 1996.

7- المرسوم التنفيذي رقم 04-17 المؤرخ في 22 جانفي 2004، ج ر ج ج د ش ،العدد 6، صادرة في تاريخ 25جانفي .2004.

الاوامر:

1- الأمر رقم 38/69، المؤرخ في 22ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ،ج ر ج ج د ش ، ،العدد44، اللصادرة في تاريخ 23ماي 1969

2- الأمر67-24ا ، المؤرخ في 18جانفي1967،لمتضمن القانون البلدي، ج ر ج ج د ش، عدد02، االصادرة في تاريخ 18جانفي 1967.

3- الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966،يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر ج ج ش د ، عدد 46،الصادرة في تاريخ 07 جوان 1966.

4- الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 5جويلية 1976 المتضمن الميثاق الوطني ، المواد من 171إلى 179، ج ر ج ج د ش .،العدد 61 الصادرة في تاريخ 30جويلية 1976.

5- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر ج ج د ش ،العدد 46،الصادرة في تاريخ 16 جويلية 2006.

- قائمة المراجع

أولا: باللغة العربية:

الكتب

1- إسماعيل قيرة ، تنمية الموارد البشرية ،دار الفجر للنشر والتوزيع ، د ط ، د ب ،2007.

2- السيد عليوة ، تحديد الاحتياجات التدريبية ، سلسلة تنمية المهارات ،إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع ،د ط ،القاهرة ،2001.

3- بوعمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، د ط ، عين مليلة الجزائر ،2010.

4- حسن الحلبي ، تدريب الموظف ، منشورات عويدات ، ط 2 ،بيروت ، 1982.

5- حمداوي وسيلة ،إدارة الموارد البشرية ، مديرية النشر لجامعة قالمة ، د ط ،قالمة ،2004.

6- رشيد حباني ،دليل الموظف و الوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الامر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ،دار النجاح ، د ط ، الجزائر ، ،2012.

7- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 2،الجزائر ،2013

8- طاهري حسين، القانون الاداري والمؤسسات الادارية(التنظيم الاداري،النشاط الاداري ،دارسة مقارنة) ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع، د ط ، دب، 2012.

9- عبد الباري إبراهيم درة ، إدارة الموارد البشرية ، ، دار الوائل للطباعة ونشر ، ب ط ،2008.

10- علي خطار الشنطاوي ،الادارة المحلية ، دار الوائل للنشر، د ط ،الاردن ،2008.

11- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، ،جسور للنشر والتوزيع ، د ط ، الجزائر ،2007.

12- عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الاداري ، جسور للنشر والتوزيع، ط 2 ،الجزائر ،2004.

13- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، ط1 ، الجزائر، 2012.

14- كمال بربر، إدارة الموارد البشرية وكفاءة الاداء التنظيمي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،د ط، بيروت ،1997.

15- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنضر والتوزيع، د ط ، عنابة، الجزائر، 2013.

16- محمد انس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، د ط ، الجزائر، د س ط.

17- محمد جمال مطلق ذنيبات ،الوجيز في القانون الاداري ، ،الدار العلمية للنشر والتوزيع، ط1 ،2003.

18- محمد صغير بعلي: قانون الادارة المحلية الجزائرية ،دار العلوم لنشر والتوزيع ، د ط ،الجزائر ،د س ط.

19- محمد علي الخلابلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا و فرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،ط 1 ،عمان الأردن ،2009.

20- محمد مسلم ، مدخل إلى علم النفس العمل ،قرطبة للنشر والتوزيع ،ط 1 ، تونس، د س ط.

21- مدحت محمد أبو النصر، إدارة العلمية التدريبية النظرية والتطبيق ، دار الفجر للنشر والتوزيع ،ط 1، مصر ،2008

22- مسعود شيهوب، أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،د ط ، الجزائر، دس ط.

23- ناصر لباد ،سلسلة القانون الاساسي في القانون الاداري ،دار المجد د للقانون الاداري ، ط 1، الجزائر ، د س ط.

الرسائل الجامعية:

1- بن ناصر بوطيب ، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ،مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،2010-2011

2- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة ،اطروحة دكتوراه في القانون ،كلية الحقوق ،جامعة طنطا مصر، د س ن.

3- عبد الصديق الشيخ ،الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية ،أطروحة دكتوراه في القانون العام ،جامعة الجزائر 1،يوسف بن خدة ،2011/2010.

4- عيادي عبد الكريم ،أثر تكوين المنتخبين المحليين في ترقية آداء الادارة الإقليمية في الجزائر ، مذكرة ماجستر تخصص إدارة الجماعات الاقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2016/2015 .

5- مزياني فريدة، المجالس المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2004-2005 .

مجلات:

1- أحمد عيد الحسان، حدود الوصاية الادارية على المجالس المحلية ،دارسة مقارنة ،مجلة دراسات علوم الشريعة والقانونية ،المجلد 34،العدد 2،الاردن ،2007

2- سليمان بطارسة، الادارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية، مجلة الادارة العامة، عدد 12، عمان الأردن، 1991.

3- ناجي عبد النور، دورة الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، تجربة البلديات الجزائرية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 1، الجزائر جامعة قاصدي مرباح، 2009.

ملتقيات :

1- محمد محمود الطعامنة، النظم الإدارية المحلية المفهوم والفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، صلالة، سلطنة عمان، 18و20اغسطس2003.

ثانياً: باللغة الأجنبية :

1- Hocine cherhabli ,l'école nationale d'administration :quaranteans au service de l'etat,revue idara,v14,n 27,2004 .
2- George .S.Blair.government at the grass roots. California palisades. Publisher. 1977.
3- marie-christine rouault,Droit Administrative ,4 edition :gualino editeur,paris2007.
4- Patrice Garant, Droit administratif : Structures, actes et contrôles, vol 1, les éditions Yvon BlaisINC, canada, 4ème édition, 1996 .
5- Said Ben aissa. L'aide de L'État aux collectivités locales OPU Alger 1983.
6- wearther J.R ,la gestion des ressource humaines ,canada,1990.

فهرس المحتويات

الفهرس

الإهداء
الشكر
قائمة المختصرات
الملخص
مقدمة ..... أ
المبحث الأول: الطبيعة القانونية للإدارة المحلية 7
المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية: 7
الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية: 7
الفرع الثاني: شكل و أهمية الإدارة المحلية: 9
المطلب الثاني: تطور الإدارة المحلية في الجزائر: 12
الفرع الثاني: في ظل التعددية: 14
المبحث الثاني: صلاحيات المنتخب المحلي 22
المطلب الأول: صلاحيات أعضاء المجالس الشعبية البلدية 22
الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي 22
الفرع الثاني: صلاحيات أعضاء المجلس الشعبي البلدي 26
المطلب الثاني: صلاحيات أعضاء المجالس الشعبية الولائية 28
الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي 29
الفرع الثاني: صلاحيات أعضاء المجلس الشعبي الولائي 33
خلاصة الفصل الأول: 37
المبحث الاول: التأسيس القانوني لتكوين المنتخبين المحليين: 40

المطلب الاول: مشروعية الاهتمام بتكوين المنتخبين المحليين: 40
الفرع الأول : الاهتمام بالتكوين على المستوى الدولي: 40
الفرع الثاني: القوانين الداخلية: 41
المطلب الثاني: خضوع المنتخبين المحليين للرقابة الوصائية: 48
الفرع الاول : تعريف الرقابة الوصائية : 49
الفرع الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية على المنتخبين المحليين: 51
المبحث الثاني: نظام التكوين الإداري في الجزائر : 57
المطلب الاول: مفهوم التكوين الإداري : 57
الفرع الأول : تعريف التكوين 57
الفرع الثاني: خطوات التكوين: 58
المطلب الثاني :إجراءات تكوين المنتخبين المحليين 61
الفرع الاول: المؤسسات والاجهزة الوصائية المساهمة في تكوين :..... 61
خلاصة الفصل الثاني:..... 66
خاتمة..... 68
قائمة المصادر والمراجع
قائمة المحتويات