جامعة زيان عاشور- الجلفة-

قسم العلوم السياسية

مقياس إدارة الجماعات المحلية

الأستاذ: قوادرية بورحلة

إدارة الجماعات المحلية

2021-2020

إن الهدف من وجود الإدارة على المستوى المحلي هو تقريب الإدارة من المواطن والعمل على اشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية، مع العمل على احترام الخصوصيات المحلية للجماعات المحلية دون الاخلال بالمبادئ التي تقوم عليها الدولة البسيطة، فهذا النمط من التقسيم اللامركزي يعد تقسيما إداريا وليس سياسيا، وعلى هذا النحو فإن الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية ترتبط بالنشاط الإداري والتنمية المحلية ولا يرتبط بالوظائف السيادية.

إن الوصول إلى تحديد نمط إدارة الجماعات المحلية يكون عبر تحديد الأسس التي تقوم عليها هذه الجماعات المحلية، ومعرفة طبيعة التركيبة البشرية ومن ثمة تحديد الصلاحيات المخولة لها والوسائل المادية والتنظيمية المخولة لها لتحقيق الغرض من وجودها.

المبحث الأول: الأسس القانونية للجماعات المحلية:

تختلف أنظمة الإدارة بين الإدارة المركزية والإدارة على المستوى المحلي، بما يضمن احترام الخصوصية المحلية للجماعات المحلية، على أن تبقى ضمن الأطر الدستورية والقانونية التي تنظم تسيير الدولة البسيطة، وقد حدد النظام القانوني في الجزائري هذه الأطر، بما ينعكس على أساليب التكوين والإدارة في الإدارة المحلية.

المطلب الأول: الأساس الدستوري

حدد المؤسس الجزائري الجماعات المحلية من خلال المادة 17 من التعديل الدستوري 2020 والتي تنص: **(الجماعات المحلية للدّولة هي البلديّة والولاية. البلديّة هي الجماعة القاعديّة. بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة.**

وعلى هذا الأساس نجد أن المؤسس قد حدد معيار التنمية المحلية كأساس للتشريع فيما يتعلق بالبلدية،

أما المادة المادة 18 من الدستور فقد حددت أن العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز.

المادة 139 : يشرع البرلمان في الميادين الّتي يخصّصها له الدّستور، وكذلك في المجالات الآتية :

1 -

-

11- التّقسيم الإقليميّ للبلاد،

-

كما نصت المادة 144 من الدستور تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة. باستثناء الحالات المبيّنة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

إن الجهة المختصة باستقبال مشاريع القوانين هي مكتب مجلس الأمة وهذا استثناء على مشاريع القوانين التي تقدم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبالرجوع إلى طبيعة تكوين مجلس الأمة نجد أنه يراعي التقسيم الاقليمي، بحيث يمثل على مستوى كل ولاية بعضوين منتخبين من بين ومن طرف أعضاء المجالس المنتخبة لذات الولاية.

المطلب الثاني: الأسس التشريعية

نصت المادة الأولى القانون 10/11 المتعلق بالبلدية : البلديـة هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصيـة المعنوية والذمة الماليـة

المستقلة. وتحدث بموجب القانون.

كما نصت المادة الأولى من القانون 07/12 المتعلق بالولاية : الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية، والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة و حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون . شعارها هو بالشعب وللشعب. وتحدث بموجب القانون.

المبحث الثاني: وسائل تشكيل الجماعات المحلية

إن إدارة الجماعات المحلية تتطلب توفر عنصر بشري، يراعي مبادئ الديمقراطية القائمة على الاختيار الشعبي لممثليه والكفاءة لضمان حسن سير المرافق العامة، وضمان انسجام البرامج الوطنية والمحلية.

تتكون الجماعات المحلية سواء كانت الولاية أو البلدية من هيئة مداولة وهيئة تنفيذ

المطلب الأول : الانتخاب أساس تشكيل هيئة المداولة

نصت المادة 19 من الدستور يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ويعتمد الانتخاب على المستوى المحلي على الانتخاب العام المباشر والسري وفق نمط القائمة المغلقة، وعند حساب النتائج يعتمد التمثيل النسبي مع اعتماد الباقي الأقوى.

- يعتبر الانتخاب عاما عندما يعتبر التصويت حقا لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية، دون اعتماد أي قيد يستند إلى المعيار المالي أو العلمي.

- الانتخاب المباشر هو انتفاء وجود واسطة بين إرادة الناخب والمترشح أما الانتخاب غير المباشر فهو وجود واسطة يختارها الناخب لتقرر بدلا عنه ، وتصوت لمترشح معين.
- الانتخاب السري هو ضمان عدم إطلاع الغير سواء كان من المواطنين أو من الإدارة على اختيار الناخب الذي يعبر عنه.
- القائمة المغلقة يتم الترشيح الحزبي أو من طرف الاحرار، بتعداد مرشحين يلائم عدد المقاعد المتنافس حولها مع عدد من الاحتياطين، ويراعى عند الفرز الترتيب المقدم عند الترشيح، ويختار الناخب أحد القوائم المرشحة بصورة اجمالية دون أن يتدخل في ترتيب المرشحين فيها.
- إن اعتماد نمط التمثيل النسبي يستند على حساب المعامل الانتخابي الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها على عدد المقاعد المطلوب شغلها. ويعتد بالباقي الأقوى عند استفاء الأصوات التي تحصلت على قيمة المعامل الانتخابي.

تعتمد الجزائر كقاعدة على الانتخاب المباشر في كل من الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، إلا أنها تعتمد استثناءً الانتخاب غير المباشر عند انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة من طرف ومن بين المنتخبين في المجالس المحلية المنتخبة.

لقد اعتمد المشرع الجزائري في تحديد عدد المقاعد لكل مجلس منتخب على المستوى المحلي على معيار التعداد السكاني.

كما اعتمد على نظام المحاصصة السياسية لترقية مشاركة المرأة في المجال السياسي. إن تجسيد هذه الترقية كان بالقانون العضوي 12_03 المتضمن كفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة

المادة 2 بينت أن هذه الترقية تكون من خلال إلزامية إدراج نسب معينة من النساء في قوائم المترشحين تبعا للتعداد السكاني والطبيعة القانونية للمجلس المنتخب.

في المجالس الولائية 30% عندما يكون عدد المقاعد المطلوب شغلها من 35 الى 47

و 35% عندما يكون عدد المقاعد من 51 الى 55 مقعد.

المجالس البلدية: 30% في البلديات مقر الدوائر والبلديات التي يزيد تعداد سكانها عن 20 ألف نسمة، توزع المقاعد بين المترشحات بحسب ترتبهن في القوائم، ويتم الاستخلاف من نفس الجنس.

تدوم العهدة الانتخابية على المستوى المحلية لمدة 5 سنوات.

تتميز البلدية عن الولاية في كون كل من هيئة المداولة وهيئة التنفيذ تستند على الانتخاب، حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. ويعتبر ممثلا للدولة على المستوى المحلي وممثلا للبدلية في ذات الوقت.

المطلب الثاني: التعيين في الهيئة التنفيذية

نصت المادة 15 من القانون 11/ المتعلق بالبلدية على أن الهيئة التنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما بالنسبة للولاية فإن الوالي يعين بمرسوم رئاسي. يعتبر ممثلا للدولة وممثلا للولاية، ويسهر على تنفيذ المداولات.

إن اعتماد التعيين على المستوى المحلي يعتمد لضمان مبدأ الكفاءة في التسيير وحسن سير والتنسيق بين القطاعات في الدولة.

المبحث الرابع: صلاحيات الجماعات المحلية

حدد المشرع من خلال القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 المتعلق بالولاية، الصلاحيات المتعلقة بالجماعات المحلية والتي تمس الجانب التنموي أساسا، وقد وردت هذه الصلاحيات على سبيل الحصر بحيث لا يمكن للجماعات المحلية التدخل خارج المجالات المحددة لها.

المطلب الأول: صلاحيات الولاية

تتفرع صلاحيات الولاية بين صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، وصلاحيات الوالي

الفرع الأول صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

حدد المشرع من خلال القانون 07/12 صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ومن أهما المساهم على عاتق ميزانية الولاية في الأعمال التي من طبيعتها التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما يدخل ضمن صلاحيته الصحة العمومية وحماية الطفولة وذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة، الاعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب

والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير وتهيئة الاقليم، الفلاحة والري والغابات التجارة والاسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن ما بين البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها، التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

وعلى هذا الأساس فهناك مجالات متعددة يختص بها المجلس الشعبي الولائي، وهي تتطلب وسائل إدارية للتمكن من تفعيلها.

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي

يعتبر الوالي ممثلا للدولة وممثلا للولاية ولهذا الغرض تنقسم صلاحياته إلى:

أولا: الوالي ممثل للولاية

حددت المواد من 102 إلى 109 هذه الصلاحيات وتتمثل في اشراف الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق، ويمثل الولاية أمام القضاء، كما يعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس عليها، وتعد الميزانية أحد أهم وسائل التسيير المالي الذي يمكن من خلاله تطبيق البرامج وتجسيد المخططات.

ثانيا: الوالي ممثل الدولة

الوالي ممثل الدولة على المستوى الولاية وهو مفوض الحكومة . ويسهر على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، والوالي هو الآمر بالصرف على مستوى الولاية.

المطلب الثاني: صلاحيات البلدية

تنقسم صلاحيات البلدية بين صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وصلاحيات المجلس.

الفرع الأول: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

تتكفل البلدية تبعا للقانون10/11 المتعلق بالبلدية بالتهيئة والتنمية في اطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للاقليم وكذا المخططات القطاعية التوجيهية، وكذلك في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، والنشاطات المتعلقة بالتربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسلية والسياحة، والنظافة وحفظ الصحة والطرقات البلدية.

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

تنقسم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى صلاحيات بصفته ممثلا للبلدية وأخرى بصفته ممثلا للدولة.

أولا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية

يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية، ويمثل البلدية في كافة أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويرأس المجلس الشعبي البلدي وينظم جدول اعماله، ويسهر على تنفيذ مداولات المجلس، ويتقاضا باسم البلدية ولحسابها، ويدير مداخيل البلدية وهو الآمر بالصرف ويبرم عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات.

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل الدولة

يتمتع بصفة ضابط الحالة المدنية ويقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص اقليميا. ويقوم بتبليغ القوانين والتنظيمات على اقليم البلدية، والسهر على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية، له صفة ضابط الشرطة القضائية.

المبحث الخامس: وسائل إدارة الجماعات المحلية

تتمتع الجماعات المحلية بمجموعة من الوسائل لإدارة المرافق المتعلقة بها وتتمثل هذه الوسائل أساسا في

المطلب الأول: الوسائل المالية

تتمتع الجماعات المحلية بذمة مالية تمكنه من امتلاك عقارات ومنقولات، وامساك حسابات لتسير ذمتها المالية، وترصد لغرض تسييرها ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة لها موارد ونفقات، تحقق من خلالها البرامج المقررة على أن تنسجم مع المخططات الوطنية

المطلب الثاني: الوسائل البشرية

تمتع الجماعات المحلية بأجهزة إدارية تحدد عن طريق التنظيم، تتماشى وحجم والتعداد السكاني للبلدية، وتتماشى هذه الهياكل الإدارية مع الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية، وتنظم علاقة المستخدمين ضمن نظام الوظيفة العمومية.

المطلب الثالث :الوسائل القانونية والتنظيمية

تعتمد الجماعات المحلية على وسيلتين أساسيتين لتحقيق النشاط الاداري وهما العقود والقرارات الإدارية،

ويمكن للبلدية أن تقوم أن تستغل مصالحها عن طريق الاستغلال المباشر، أو عن طريق المؤسسة العمومية البلدية، أو عن طريق الامتياز وتفويض المصالح.

المطلب الخامس: مبادئ التسيير المحلي

إن العمل الإداري يستند إلى مبادئ يمكن استخلاصها من النصوص القانونية

أولا: الديمقراطية

إن اعتماد الانتخاب في تكوين الهيئة التداولية أساسا، وفي الهيئة التنفيذية البلدية يعد اعمالا لمبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي المستندة إلى اللامركزية الإدارية

ثانيا: المشاركة

تنطلق الجماعات المحلية والبلدية خصوصا من مبدأ مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية، وتعمل على ترسيخ الاطار المؤسساتي للعمل الديمقراطي على المستوى المحلي والتسيير الجواري، وعلى هذا الاساس تتخذ البلدية كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثالثا: المبادرة

كما تعمل على تنمية المبادرات المحلية وتحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

رابعا: الاستشارة

يمكن رئيس البلدية استشارة كل شخصية محلية وكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا .

خامسا: الشفافية

يمكن كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية.

إن تحقيق الغرض من وجود الجماعات المحلية يكون من خلال توفير الإطار القانوني والتنظيمي الذي يوفر الوسائل المادية والبشرية والتنظيمية تبعا للصلاحيات والسلطات المخولة لهذه الجماعات الإقليمية، فاتباع النظم الإدارية في التسيير لا ينفي امكانية الاستفادة من العمل الجواري واشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية تبعا لخصوصية الجماعة المحلية وللوسائل المتاحة والممكنة لها.

إن تفعيل الإدارة المحلية وتثمين الدور الذي تؤديه لخدمة المواطن يجب ان ينطلق من تشخيص واقع الإدارة المحلية وتحديد أهم الاختلالات الهيكلية ، والعمل على تصحيحها بما يتلائم والخصوصية المحلية.

ويكون ذلك من خلال توفر تقسيم اقليمي يراعي التناسب بين التعداد السكاني والموارد الاقتصادية المتاحة لتمكين الجماعات المحلية من تجاوز العجز المالي، تنمية العنصر البشري من خلال التكوين المتخصص المرتبط بالجماعات المحلية بما يقدم كفاءة نوعية للجماعات المحلية تمكنها من آداء الدور المنوط بها، تفعيل وسئل الرقابة وربط الصلاحية بالمسؤولية.