

الذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة بين البعد الديمقراطي والفعالية التنموية

The legal autonomy of elected local councils between the democratic dimension and development effectiveness

فيرم فطيمة الزهرة*، جامعة زيان عاشور - الجلفة -

f.firem@univ-djelfa.dz

تاريخ إرسال المقال: 2022/03/28 تاريخ قبول المقال: 2022/05/01 تاريخ نشر المقال: 2022/05/12

الملخص:

تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة، ونقتض أن الهيئة التي تتخذ القرار على المستوى المحلي تكون لها ذاتية قانونية تعكس وجود قيمة ديمقراطية لها. وبهذه الذاتية يكون لهذه الهيئات اختصاصات تقوم بها بشكل مستقل فالمجالس المحلية المنتخبة يعهد لها باختصاصات واسعة لتحقيق التنمية المحلية وهنا نتساءل عن انعكاسات هذه الذاتية على فعالية التنمية المحلية. الملاحظ هو أنه على الرغم من الذاتية القانونية التي تتمتع بها المجالس المحلية المنتخبة فإن التنمية المحلية مازالت متعثرة وتعاني من مشاكل عديدة تقتضي تعزيز البعد الديمقراطي للمجالس المحلية المنتخبة بما يمكن هذه الأخيرة من القيام بدورها في تحقيق التنمية الشاملة.

الكلمات المفتاحية: الذاتية القانونية - اللامركزية الإدارية - المجالس المحلية المنتخبة - التنمية المحلية

Abstract:

Administrative décentralisation is based on the distribution of administrative fonctions between the central government in the capital and between independent local bodies, It assumes that the decision-making body at the local level has a legal subjectivity that reflects the existence of a democratic value for it, With this autonomy, these bodies shall have powers to perform independently, The elected local councils are entrusted with broad competencies to achieve local development, Here, we wonder about the repercussions of this subjectivity on the effectiveness of local development.

It is noticeable that despite the legal autonomy that the elected local councils enjoy, local development is still stumbling and suffering from many problems.

It requires strengthening the democratic dimension of the elected local councils so that the latter can play its role in achieving comprehensive development.

Key words: The legal autonomy - administrative decentralization - elected local councils - Community Development.

المقدمة:

ظهر التنظيم الإداري نتيجة لتغير وتطور وظيفة الدولة، وجاء بهدف تمكين هذه الأخيرة من تنظيم الشؤون المختلفة لإقليمها ولتحقيق أهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية من جهة. ولكي تقوم بوظائفها واجباتها بالشكل الذي يمكنها من تحقيق متطلبات التنمية من جهة أخرى.

والتنظيم الإداري عموما وفي أي دولة يقوم على أسس وأساليب فنية تتمثل أساسا في المركزية واللامركزية هذه الأخيرة تأكدت نتيجة للتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، بعدما اتسعت وتعددت وظائفها بشكل صعب على الإدارة المركزية التكفل بجميع انشغالات وشؤون المواطنين، والمتفق عليه لدى عدد كبير من الفقهاء أن الاعتراف باللامركزية الإدارية فكرة متعلقة بالذاتية القانونية أو كما يشاع تداوله الاستقلالية القانونية للأجهزة اللامركزية تجاه الهيئة المركزية.

فاللامركزية تخول قيادة الشؤون إلى سلطات وهيئات محلية أو إلى أجهزة متخصصة مستقلة عن السلطة المركزية، ولا تفترض فقط أن يكون القرار متخذا على المستوى المحلي، بل تفترض أن الهيئة التي تتخذ تكون لها ذاتية قانونية بمعنى أن يكون لهذه السلطات اختصاصات إدارية تباشرها أو تقوم بها بشكل مستقل، فيكون لها حق البت فيها وإصدار القرارات المناسبة بشأنها بمحض إرادتها.

ولعل أهم الاختصاصات التي تقوم بها الهيئات المحلية هي مساهمتها في تحقيق التنمية الخاصة بجميع مجالات حياة المجتمع المحلي، وذلك من خلال تظافر الجهود المحلية والجهود الحكومية لتحسين الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع المحلي، حتى يكون له دورا فعالا في التقدم على المستوى الوطني. ومن هنا فإن أهمية موضوع الذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة وانعكاساتها على التنمية المحلية تتمثل في أنه من المواضيع الهامة التي حظيت ولا زالت تحظى بأهمية بالغة في الدراسات القانونية والسياسية والاقتصادية على حد سواء، وذلك بالنظر الى الدور الذي الكبر الذي يفترض ان تلعبه المجالس المحلية المنتخبة في جميع المجالات الادارية والاقتصادية وحتى السياسية.

كما أنه من المواضيع التي تتأثر بالتحولات السياسية والاقتصادية في الدولة، والتي تجعل من مراجعة واصلاح وتكييف النظام القانوني للجماعات المحلية عموما والمجالس المنتخبة على وجه الخصوص ضرورة ملحة لأن تطور الدولة يتوقف على نجاح المجتمع المحلي في أدائه للمهام المنوطة به، والتي هي في حقيقتها مناط الذاتية القانونية التي يتمتع بها.

على ضوء ما سبق فإن الهدف من هذه الورقة البحثية هو تحديد المقصود بالذاتية القانونية للأجهزة المركزية تجاه الهيئة المركزية، و إبراز القيمة الديمقراطية للذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة بالإضافة الى تقييم الدور الذي تلعبه الذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة في تحقيق التنمية المحلية. والوقوف على التحديات التي تواجه المجالس المنتخبة في تفعيل التنمية المحلية وإبراز أفاق إصلاح المجالس المنتخبة لتفعيل التنمية المحلية.

وهذه الأهداف تجعلنا أمام مجموعة من التساؤلات تتمحور في الاشكالية التالية هل الذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة في الجزائر تعكس وجود قيمة ديمقراطية لها؟ وماهي آثارها على التنمية المحلية ؟ لمعالجة جزئيات هذه الاشكالية سنعتمد المنهج الوصفي التحليلي لتحديد المقصود بالذاتية القانونية كأحد أهم عناصر اللامركزية الادارية والتي من خلالها سنحاول الوقوف على الدور الذي تلعبه الذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة على التنمية في المجتمع المحلي وتحليل النصوص القانونية التي لها علاقة بالموضوع.

وللإجابة على الاشكالية المطروحة سنتناول الموضوع وفق العناصر التالية:

أولاً: الذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة اداة لتجسيد اللامركزية الإدارية

- 1- الذاتية القانونية مفهوم ايجابي للاستقلالية
 - 2- الذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة ومدى تجسيدها لديمقراطية الحكم
- ثانياً: اثار الذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة على التنمية المحلية
- 1- اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة في مجال التنمية
 - 2- تقييم دور المجالس المحلية المنتخبة في عملية التنمية

أولاً: الذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة اداة لتجسيد اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الادارية على فكرة نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح أشخاص إدارية أخرى، وبالتالي هي تسمح بنشوء سلطات أخرى غير سلطة الدولة تتمثل في الجماعات المحلية التي تملك سلطة اتخاذ القرار وتتمتع بذاتية قانونية تجعلها مستقلة عن السلطة المركزية. والذاتية التي تتمتع بها تعتبر عنصراً مهماً من عناصر اللامركزية الادارية التي ومن خلالها تكون للجماعات المحلية ذاتية في تسيير شؤونها. وعليه سنقف على جوهر مفهوم الذاتية القانونية كعنصر من عناصر اللامركزية الادارية واداة لديمقراطية الحكم .

1- الذاتية القانونية مفهوم ايجابي للاستقلالية

1-1 الذاتية القانونية في النظرية التقليدية للامركزية الادارية

اللامركزية الادارية فكرة متعلقة بالذاتية القانونية، ويستعمل مصطلح الاستقلالية كمرادف لها من طرف أغلبية الفقهاء الذين كتبوا في عناصر اللامركزية الادارية، لكن هناك اختلاف بين المصطلحين. في اللغة القانونية مصطلح الذاتية له معنى مزدوج ففي القانون المدني الذاتية القانونية تعني ذاتية الارادة ويقصد بها أهلية القيام بأعمال قانونية أي سلطان الإرادة. وفي القانون العام الذاتية القانونية هي أهلية إنشاء قواعد القانون الموضوعي¹.

وعليه الجماعات المحلية تكون لها ذاتية قانونية إذا كان لها الحق في تنظيم شؤونها الخاصة بإصدار القواعد القانونية، في حين تكون جماعة مستقلة إذا هي لم تكن خاضعة لجماعة أخرى وبهذا تكون الذاتية مفهوما إيجابيا والاستقلالية مفهوما سلبيا. والاستقلالية تكون مرتبطة ارتباطا وثيقا بالذاتية وتكون هذه الأخيرة مفهوما إيجابيا للاستقلالية، وهي الوجه الخارجي للذاتية، وبدون ذاتية لن توجد استقلالية وبالتالي فإن اللامركزية تعرف بفكرة ايجابية وهي الذاتية وليس بفكرة سلبية والمتمثلة في الاستقلالية لأن اللامركزية هي مفهوم ذوا محتوى إيجابي².

بعد التمييز بين المصطلحين وتحديد الأنسب منهما كعنصر من عناصر اللامركزية الإدارية فالعلاقة بين القاعدتين الذاتية والاستقلالية تقتضي أن اللامركزية تبقى دائما نسبية فهي تقوم على الاستقلالية النسبية للهيئات اللامركزية تجاه الهيئة المركزية.

فالنظرية التقليدية للامركزية ترى أن اللامركزية كفكرة مرتبطة بالوصاية الأكثر أو الأقل دفعا للسلطة المركزية³ والملاحظ عمليا أن هذه الاستقلالية يستدل عليها من واقعة أن عمال الإدارات المحلية بدلا من أن يكونوا معينين بمعرفة السلطة المركزية يكونوا منتخبين بواسطة أصحاب الشأن المحلي⁴.

ويرى العميد Georges Vedel أن اللامركزية تقوم على أساس إيداع بعض سلطات التصرف لدى أجهزة أخرى غير العمال العاديين التابعين للسلطة المركزية وهذه الأجهزة تكون منتخبة غالبا عن طريق ذوي الشأن من المواطنين ولا يكونوا خاضعين لواجب الطاعة الرئاسية⁵. كما أن الانتخاب يكون اجراء ممتازا يكفل ذاتية الأجهزة المكلفة بتسيير المصالح المحلية ويمكن للسلطة المركزية أن تتدخل من أجل الاختيار من بين الأشخاص المقدمين بمعرفة الناخبين أو أنها تعين بنفسها الأجهزة القيادية للمؤسسة اللامركزية⁶.

أما الفقيه Roger Bonnard يرى أن "اللامركزية تتضمن ذاتية معينة للأجهزة الإدارية المحلية وهي تفترض وجود هيئات إدارية محلية حقيقية"⁷

فالذاتية القانونية تقتضي حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية، ومنحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها و تعتبر من أسس ومرتكزات اللامركزية الإدارية، لكن هذه الذاتية نسبية لأنها تتعلق بالوظيفة التنفيذية بينما الوظائف التشريعية والقضائية في ظل اللامركزية الإقليمية مركزة في العاصمة و تخضع في ممارستها للرقابة.

عموما يترتب على استقلال الجماعات المحلية النتائج التالية⁸:

- تتمتع الجماعات المحلية بحرية المبادرة، فهي حرة في التصرف، وليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة تصرف ما إلا في الحالات المبينة في القانون.
- انتقاء حق تعديل قرارات الجماعات المحلية من طرف السلطة المركزية؛ فلجماعات المحلية حق إصدار القرارات وتنفيذها بصفة مستقلة، ولها أن تعدل عن تنفيذها، أو أن تسحبها وتصدر قرارات أخرى جديدة.

- حق الجماعات المحلية في مخاصمة الدولة أمام القضاء، أو الأشخاص الإدارية الأخرى؛ كما يكون لها حق طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية، ولها حق رفع الدعاوى على الغير.

1-2 معايير الذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة

الذاتية القانونية للهيئات اللامركزية تجاه الهيئة المركزية تقتضي الذاتية في اتخاذ القرار والذاتية في التسيير، كما أن تحديد اختصاصات الجماعات المحلية وانعدام رقابة الملائمة⁹ معايير من شأنها التأكيد على وجود الذاتية القانونية للجماعات المحلية.

ف فكرة الذاتية العضوية والوظيفية تشكل عنصرا مهما في النظرية التقليدية للامركزية وتقتضي ذاتية التسيير وذاتية اتخاذ القرار، والتي تعني أن الهيئات اللامركزية تتمتع بسلطة اتخاذ القرار المتعلقة بالشؤون المحلية وتنفيذ سياسة المخططات والبرامج التنموية. فالهيئات المحلية يكون لها الحق في إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، كما تعني هذه الاستقلالية أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة بشأنها ويكون لها الحرية في اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية، كما تمنحها حرية المبادأة والتي تعني مباشرة الشخص اللامركزي اختصاصاته بمحض إرادته دون أن تقوم السلطة المركزية بهذه الاختصاصات¹⁰.

هذا وقد أقر معظم الفقهاء على اعتبار الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية مظهر لا يقل عن غيره من مظاهر استقلال الوحدات المحلية، فالاستقلال الذي يكرس وجودا حقيقيا للجماعات المحلية هو استقلالا عضويا يمنح هذه الأخيرة شخصية قانونية وحق التمثيل القانوني لها عن طريق مجلس منتخب محليا. وفكرة اللامركزية لا تقتض فقط أن يكون القرار متخذا على المستوى المحلي بل هي تقتض أن الهيئة التي تتخذ تكون مستقلة. بمعنى أن يكون لهذه السلطات المستقلة اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها على وجه الاستقلال أي أن يكون لها حق البت فيها وإصدار القرارات المناسبة بشأنها بمحض إرادتها¹¹.

أما ذاتية التسيير فتعني أن الجهات اللامركزية تجاه الأجهزة المركزية تتطلب أن تقوم بممارسة اختصاصات خاصة بها وتعمل على وضع حلول للمشاكل التي تواجهها وفق ما يقتضيه القانون¹² وذاتية التسيير هذه تكون مخففة بواسطة رقابة الهيئات المركزية كما يرى فقهاء القانون الإداري¹³. فاتخاذ القرارات يحقق ذاتية معينة للجماعات المحلية، لكن لكي تكتمل هذه الذاتية يجب أن تكون هناك اختصاصات وصلاحيات و مهام تمارسها هذه الجماعات لتكون لها دورا رئيسيا و سلطات فعلية في إدارة المرافق العامة والمصالح المحلية.

بالرجوع الى الهيئات المحلية المنتخبة في الجزائر نجد أنها تتمتع بذاتية عضوية تظهر من خلال منح الجماعات المحلية شخصية قانونية وحق التمثيل القانوني لها، عن طريق مجالس منتخبة محليا بالإضافة

الى ذاتية وظيفية تظهر من خلال الاختصاصات و الصلاحيات و المهام التي تمارسها هذه الجماعات لتكون لها سلطات فعلية في إدارة المصالح المحلية.

2- الذاتية القانونية للمجالس المحلية المنتخبة ومدى تجسيدها لديمقراطية الحكم

المتعارف عليه فقها أن اللامركزية طريقة ديمقراطية لممارسة الحكم، حيث يمنح حق الانتخاب للهيئات المحلية المنتخبة سلطة اتخاذ القرارات وتنفيذها مع تحمل المسؤولية، وكثيرا ما أكد الفقهاء على هذه العلاقة المبدئية الموجودة بين اللامركزية والحرية ، فاللامركزية هي تمهيد لمرحلة تربصية نحو تعميم ممارسة الحكم على المستوى الوطني، وفي هذا السياق يرى الفقهاء أن اللامركزية هي مدرسة الديمقراطية السؤال الذي يطرح هل مفهوم اللامركزية في الجزائر يتطابق مع هذا المضمون الفلسفي والسياسي أم يختلف عنه ؟

ان تحليل كل النصوص المتعلقة بالجماعات المحلية خاصة البلدية تظهر موقفا غير حياديا تجاه المفهوم التقليدي للامركزية، فهناك ارادة صريحة لحصر الجماعات المحلية إما بتقليص عنصر الحرية تقليصا صريحا وإما بانعدامه ضمنا، كما ساهمت النصوص وحتى التي صدرت في عهد التفتح والحرية في تكريس وترسيخ الهيمنة من خلال تنظيم وصاية صارمة تظهر من خلال الصلاحيات التي تمارسها المجالس المنتخبة. فهناك مساس بمفهوم الحرية يظهر ذلك من خلال التعريف المأخوذ به وسبب اختيار اللامركزية وحصر أهداف الحرية. والمساس بمرتكزات اللامركزية. يظهر من خلال عمومية الاختصاص¹⁴.

2-1 المساس بمفهوم الحرية

بالرجوع الى الدساتير والقوانين الجزائرية نجد هناك مساس بمفهوم الحرية من خلال التعريف المأخوذ به فتعريف اللامركزية يبقى في إطار الدولة الموحدة وهذا اثبات نهائي لا رجعة فيه. ومن خلال التعاريف الموجودة في الدساتير نجد انعدام فكرة الحرية بحصر الادارة اللامركزية في معناها الحيادي المحض وهذا يدل على ارادة تقليص المفهوم الديمقراطي للامركزية وحصره في جانبه المادي، باستثناء ما جاء في قانون البلدية "تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون"¹⁵ وهذا يعتبر ترقية للجماعات الاقليمية لكن لم يتم تدعيمه بالأليات التي تجسد هذه الديمقراطية.

وهناك مساس بمفهوم الحرية يظهر من خلال سبب اختيار اللامركزية فهو مجرد وسيلة علاجية لحدّة وسلبية النظام المركزي فهي تليين للدولة المركزية، وهي تعريف مشتق وثانوي انطلاقا من المركزية وعليه هي نظام ممنوح من طرف الدولة.

بالإضافة الى المساس بمضمون الحرية من خلال أهداف اللامركزية فهناك دائما التركيز على أهداف الفعالية والعقلنة في إطار التنمية الوطنية إذن مضمون اللامركزية هو مجرد وسيلة فنية قانونية إدارية إقليمية لتوزيع بعض الوظائف الادارية فاللامركزية في الجزائر تلعب الوظائف التالية¹⁶:

- تحقيق التلاحم السياسي والاجتماعي للدولة.

- سد الثغرات التي تضعف من النظام السياسي.

- تمثل قناة للحوار بين الحاكم والمجتمع .

2-2 المساس بمرتكزات اللامركزية الادارية

يظهر المساس بمرتكزات اللامركزية من خلال عمومية الاختصاص و انعدام حرية اتخاذ القرار على مستوى المجالس المنتخبة.

بالنسبة لعمومية الاختصاص الملاحظ هناك صلاحيات مخولة للمجالس المنتخبة كثيرة ومتشعبة لكنها في معظمها التزامات واجبة التنفيذ ولا تعكس حقيقة مبدأ عمومية الاختصاص، حتى أن قانون البلدية الحالي حافظ على كل الصلاحيات الممنوحة للمجلس إلا أنه صاغها ببعض التفصيل فقط. فهذه الاختصاصات تبقى شكلية لا تمارسها المجالس فعلا وذلك بسبب الاختصاص العام الذي تبناه المشرع الجزائري هذا نتج عنه غموض الصلاحيات وبالتالي هذا يتطلب صدور تنظيمات توضح كيفية ممارستها فمعيار الاختصاص الذي تبناه المشرع الجزائري يثير عدة مشاكل منها :

- عدم وجود معيار مادي للتمييز بين ما هو وطني وما هو محلي .

- الجزائر أخذت بالنموذج الفرنسي وهو عدم حصر الصلاحيات ،فهي تمارس العديد من الاختصاصات لكن الملاحظ هو عدم وجود تكريس لفكرة الاستقلال ومبدأ تفريع السلطة ، فحتى الدساتير لم تكرر مبدأ توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية والتأكيد على اختصاصاتها واستقلاليتها وهذا يعني أن الدولة تتدخل بشتى الطرق في صلاحيات الجماعات المحلية لعدم وجود ضمانات دستورية وقانونية¹⁷. على الرغم من أن قانون البلدية أكد على:

- اعادة التنظيم القانوني لمختلف هيئات وهياكل البلدية من خلال تقنية الانتخاب.

- تكريس دور المرأة في الحياة السياسية.

- تنظيم وضبط طريقة سير ومداورات المجلس.

-عالج حالة الانسداد وعزز منصب الأمين العام

الملاحظ أن هذه الصلاحيات واسعة لكنها عامة وغير محددة ولم يتضمن القانون الآليات القانونية لتعزيز الاستقلال الوظيفي للمجالس المنتخبة فهامش الحرية قلص والوصاية توسعت ولم يعطي حولا للتمويل المالي للجماعات الاقليمية. فضعف التجربة الديمقراطية والانتهازية التي تسيطر على العمل الحزبي جعل الجزائر بعيدة عن التكريس الحقيقي للمركزية الادارية فعلى الرغم من الاعتراف باختصاصات البلدية فهذا لا

يكفي بل يجب تخصيص الوسائل الكفيلة بممارسة هذه الاختصاصات والا تبقى مجرد أسلوب شكلي أو رغبة نظرية لم تجد سبيلا للتحقيق الفعلي.

في فرنسا تم الأخذ بمبدأ بتفريع السلطة وهذا يعني أن الجماعات الاقليمية لها امكانية اتخاذ قرارات بالنسبة لمجمل الاختصاصات التي يمكن أن تنفذ بطريقة جيدة على مستواها. فما يمكن تنفيذه بطريقة أحسن من طرفها هو من اختصاصها ماعدا المجالات التابعة للاختصاص الحصري للدولة. يعطيها حق المبادرة في تحديد هذه الاختصاصات تحت رقابة السلطة المركزية. فاللامركزية تعني " البدء بالبلدية ومنحها كل ما تستطيع القيام به ثم هيئة الولاية ومنحها كل ما تستطيع القيام به ولا يترك للدولة إلا ما تستطيع القيام به أحسن من الآخرين إذن القانون الفرنسي كرس الاختصاص الأصيل لها عن طريق مبدأ تفريع السلطة¹⁸.

اما انعدام حرية اتخاذ القرار على مستوى المجالس المنتخبة يظهر من خلال التنظيم الصارم للصاية الادارية فالمشروع الجزائري أخذ بالنموذج التقليدي الفرنسي في الصاية الادارية فهي مشددة وتعتبر أداة لهيمنة السلطة المركزية على المجالس المنتخبة لذلك يبقى مصطلح الصاية هو الأنسب والأكثر ملائمة مع الرقابة الخائفة المعروفة في الجزائر ومظاهر هذه الصاية تظهر في :

- الوالي يمكنه الغاء القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي وهو غير ملزم بتسبب قراراته

- الوالي يمارس الرقابة على الأعضاء والأعمال والمجلس كهيئة.

- التصديق المسبق على المداولات وهذا فيه مساس بالاستقلالية لأن المجالات المنصوص عليها في هذه المادة حيوية وتؤثر على نشاط البلديات " الميزانيات والحسابات ، الهبات والصايا الاجنبية اتفاقية التوأمة التنازل عن الأملاك العقارية البلدية¹⁹ " في فرنسا تمت مراجعة نظام الرقابة من الصاية الادارية إلى الرقابة اللاحقة سنة 1982 والتعديل الدستوري 2003 أكد على حرية اتخاذ القرار وحرية التسيير والادارة وهذه ضمانات حقيقية وخطوة فعالة لتجسيد الاستقلالية القانونية ومبادئ اللامركزية بمفهومها الصحيح²⁰.

أما المجلس الشعبي الولائي فهو يظهر كهيئة اقتراح استشارية أكثر منه صاحب قرار وصفه الوالي كهيئة تنفيذية إلى جانب كونه ممثلا للدولة أدى ذلك إلى تغييب الولاية كجماعة محلية فعلية وتحويلها إلى وحدة ادارية غير ممرضة. كما أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي لا يتمتعون بالوسائل والصلاحيات اللازمة لتأدية مهامهم كممثلين للسكان المحليين بالإضافة الى ضعف الاستقلالية. فصلاحيات المجلس الشعبي الولائي لا تتعدى مجال التشجيع والمساهمة فهو لا يملك سلطة في توزيع واختيار وتسجيل المشاريع القطاعية من طرف الدولة، لا يتمتع بأية سلطة قرار حقيقية وبالتالي تهيمن عليه مراقبة الوالي.

وعلى مستوى المجلس الشعبي الولائي نلاحظ :

- تكريس الطابع غير الممرز للولاية : فالوالي هيئة تنفيذية للمجلس وممثل للدولة ومفوضا للحكومة وتوضع تحت سلطته إدارة الولاية بما فيها المصالح الخارجية حيث يقوم ب" التنشيط التنسيق ، المراقبة " فالمشروع لم يتراجع عن كون الولاية جماعة اقليمية غير ممرضة واحتفظ له بصلاحياته وكرس قيادته للتنمية .

- الرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي فقانون الولاية وسع من المداولات الباطلة بقوة القانون "المادة 53 والمداولات نافذة بعد 21 يوم "المادة 54" التوسع في المداولات التي تخضع لموافقة وزير الداخلية "المادة 55" وتشمل التنازل عن العقار اتفاقية التوأمة، الهبات والوصايا الاجنبية الميزانيات والحسابات.²¹

- انتزع قانون الولاية صلاحية رئيس المجلس الشعبي الولائي التي تمكنه من الطعن لدى القضاء في كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة أو الغائها أو يرفض المصادقة عليها وهذا يعني أنه لا يمكنه مواجهة تعسف الوزير .فالمادة 168 تنص على أن وزير الداخلية يتخذ الاجراءات الملائمة لضبط ميزانية الولاية اذا لم يصادق عليها المجلس الولائي .

-رقابة المجلس على الوالي قلصت في موضعين : الوالي غير ملزم في تقريره الذي يقدمه في افتتاح كل دورة عادية للمجلس بمتابعة الآراء والمقترحات التي أبدأها المجلس بل يكتفي بوضعية تنفيذ المداولات فقط ويؤدي الوالي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية دون الخضوع لرقابة المجلس الولائي بل يبلغه فقط.

- صلاحيات المجلس واسعة متشعبة تشمل كل المجالات " التخطيط، التنمية، الفلاحة، الري الهياكل القاعدية الاقتصادية، التجهيزات التربوية، التكوين المهني، النشاط الاجتماعي والثقافي والسكن "²² لكن مظاهر عدم تكريس اللامركزية تظهر في سمو المركز القانوني للوالي والوصاية المشددة لممثل الدولة على المجلس الشعبي الولائي ومن ثم هيمنة الوالي على المجلس الولائي.

بالإضافة الى التراجع في مجال التدخل وعدم فعالية اليات الممارسة اي تراجع في ظل التعميم فصلاحيات رئيس المجلس الولائي تداولية دون تحكم في التنفيذ . وهذا تكريس للتبعية للمركز وكذلك محدودية الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية. وهنا بظهر تأثير الازدواج الوظيفي للوالي على الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلي فعمله يجسد صورة عدم التركيز الإداري بشكل كبير لا يسمح بتحقيق استقلال وظيفي للجماعات المحلية خاصة على مستوى الولاية بالشكل المطلوب.

ثانيا: المجالس المحلية المنتخبة كأداة لتفعيل التنمية المحلية

تستقر معظم الدراسات الاقتصادية والقانونية والأكاديمية، عندما تتناول موضوع التنمية المحلية أن هذه الأخيرة لها بعد زمني ومكاني مرتبط بصفة دائمة ومستمرة بحياة الإنسان، عبر مختلف مراحل تطوره لتلبية احتياجاته المحلية، وبتزايد هذه الاحتياجات في شتى المجالات مع الموازة في اتساع مفهوم الدولة وبسط سيادتها الإقليمية من خلال تعزيز صلاحيات ، البلدية والولاية أدركت بأنها معنية بإشباع حاجات مواطنيها من خلال البلدية، حتى وصفت في بعض الأحيان بدولة التنمية²³.

وتعرف هذه الأخير على أنها "مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية، وأن يكون ذلك الوعي

قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية في كل المستويات عمليا وإداريا²⁴. وعليه سنقف عند الأجهزة المكلفة بالتنمية المحلية ونحاول تقييمها من خلال الاختصاصات التنموية للمجالس المحلية المنتخبة .

1- اختصاصات المجالس المحلية في مجال التنمية

يقصد بالتنمية المحلية في الجزائر تكفل الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة بترقية وتطوير مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذات الصلة المباشرة بالمواطن المحلي وذلك ضمن برنامج منسجم ومستدام ذو أمد قصير ومتوسط وبعيد. هذا وتعتبر المجالس المحلية المنتخبة من أهم الآليات التي تتجسد من خلالها مشاركة أفراد المجتمع المحلي في عملية التنمية لأنهم الأدرى بحاجيات منطقتهم ومشاكل سكانها.

1-1 الاختصاصات التنموية للمجلس الشعبي البلدي

البلدية هي نقطة انطلاق التنمية المحلية ويعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الدورية صلاحيات كثيرة في مجالات متعددة نوجزها على النحو التالي:

- في مجال التهيئة والتنمية²⁵: يقوم المجلس الشعبي البلدي ب:
 - إعداد برامج سنوية أو متعددة السنوات للتهيئة والتنمية المستدامة لكامل إقليم البلدية وكذا المخططات التوجيهية القطاعية واختيار العمليات الملائمة لإنجاز المخططات البلدية للتنمية.
 - المشاركة في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة .
 - السهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء لاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على مستوى إقليم البلدية، حيث تخضع تلك المشاريع أو الاستثمارات أو مختلف التجهيزات البلدية للرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي وهو رأي استشاري فقط.
 - المبادرة باتخاذ كل العمليات، الاجراءات والتدابير التي من شأنها التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية وكذا بعث الاستثمار وترقيته.
 - المساهمة في حماية التربة و الموارد المائية والسهر على الاستغلال الأفضل لهما.
- في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز²⁶ يقوم المجلس الشعبي البلدي ب:
 - السهر على مراقبة مدى احترام التشريعات والتنظيمات المعمول بها في مجال السكن والنسيج العمراني من خلال مراقبة كيفية استغلال الأراضي في المجال السكني، والمراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء المتعلقة بالسكن والتجهيز للمعايير والقوانين الساري العمل بها في هذا المجال.
 - السهر على المحافظة على التراث الثقافي و حمايته.
 - المحافظة على الوعاء العقاري البلدي وتخصيصه لبرامج التجهيز العمومي والاستثمار الاقتصادي بالإضافة الى المحافظة على الأملاك العقارية البلدية التابعة للأملاك العمومية للدولة.

- ترقية برامج السكن وتوفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية مع تشجيع وتنظيم عمل الجمعيات الهادفة الى حماية وصيانة وترميم المباني والأحياء.
- المبادرة بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها والعمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها.
- في مجال التربية والحماية الاجتماعية، الرياضة، الثقافة، التسلية والسياحة²⁷: يتمتع المجلس الشعبي بصلاحيات عديدة تتمثل في:
 - انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي والمطاعم والسهر على ضمان النقل المدرسي للتلاميذ.
 - انجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية .
 - المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية المتعلقة بنشر الفن والقراءة العمومية وكذا التنشيط الثقافي والحفاظ عليها.
 - اتخاذ كل التدابير الضرورية التي تهدف الى توسيع القدرات السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.
 - تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب شغل.
 - حصر الفئات الهشة المحرومة والمعوزة والتكفل بها.
 - المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة عبر كامل ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.
 - تشجيع وترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية والصحة وثقافة النظافة.
 - في مجال النظافة والصحة والطرق البلدية²⁸ اقر القانون صلاحيات واسعة للمجلس الشعبي البلدي في هذا المجال وتتمثل في:
 - توزيع المياه الصالحة للشرب.
 - صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
 - جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
 - مكافحة الأمراض المتنقلة والحفاظ على الثروة الحيوانية والنباتية.
 - الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
 - صيانة الطرق البلدية.

2-1 الاختصاصات التنموية للمجلس الشعبي الولائي

- في المجال الاقتصادي²⁹ يتمتع المجلس الشعبي الولائي باختصاصات مهمة في التنمية الاقتصادية تتمثل في:
 - يعد مخطط للتنمية على المدى المتوسط للولاية من أجل ضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.

- يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط.
- يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.
- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- يساهم في انعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية.
- يطور أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والادارات المحلية وترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين لضمان محيط ملائم للاستثمار.
- في المجال الفلاحي³⁰ يلعب المجلس الشعبي الولائي دورا أساسيا وهاما يتمثل في:
 - حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.
 - يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية ويحارب مخاطر الفيضانات والجفاف.
 - تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة واصلاحها.
 - المساهمة في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.
 - يعمل على تنمية الري المتوسط والصغير.
- في مجال تهيئة الهياكل القاعدية الاقتصادية³¹ يقوم المجلس الشعبي الولائي ب:
 - الاعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات.
 - يبادر بكل عمل يرمي الى تشجيع التنمية الريفية لاسيما في مجال الكهرباء تفك العزلة.
 - في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي³² يقوم المجلس الشعبي الولائي ب:
 - المساهمة في برامج ترقية تشغيل الشباب بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين .
 - إنجاز المؤسسات الصحية التي تتجاوز قدرات البلدية.
 - يساهم بالتنسيق مع المجالس البلدية في الأنشطة الاجتماعية التي تهدف إلى مساعدة الطفولة والمعوقين والمعوزين والتكفل بالمرضى والمتشردين عقليا.
 - يقوم بالأعمال المتعلقة بالوقاية من الأوبئة.
 - يشجع على إنشاء الهياكل المختصة بحفظ الصحة.
 - إنشاء منشأة ثقافية ورياضية وترفيهية لضمان وتطوير وسائل الحياة الاجتماعية والثقافية في الولاية والقيام بالأعمال التي تخص مجال ترقية التراث الثقافي والمحافظة عليه كإحياء التراث الوطني ونشره والمحافظة عليه.
 - العمل على تدعيم البلديات في مجال تطبيق برامج الإسكان، إذ يساهم في إحداث وبناء المؤسسات وشركات البناء العقاري.
 - في مجال السكن يعمل المجلس الشعبي الولائي على :
 - المساهمة في إنجاز برامج السكن.

- المساهمة في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية
- القضاء على السكن الهش غير الصحي ومحاربه.

2- تقييم دور المجالس المحلية المنتخبة في عملية التنمية

التنمية هدف أساسي تسعى إليه الدولة والجماعات المحلية على حد سواء، وذلك لرفع المستوى المعيشي للمواطنين في مختلف المجالات، لكنها عملية معقدة تتطلب تضافر جهود جميع الجهات من إدارات مركزية، جماعات محلية، ومن المواطنين والمجتمع المدني.

إن معوقات التنمية المحلية كثيرة وجد متشعبة يصعب حصرها، لارتباطها بمختلف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هذا بالإضافة إلى تغيرها وتجديدها باستمرار وتأثرها بالظروف الدولية التي أصبحت فيها العولمة تفرض نمودجا تنمويا واحدا وشاملا لكافة الدول محاولة بذلك إقصاء كل الخصوصيات والثقافات المحلية بسبب هيمنتها على الاقتصاد العالمي.

نلاحظ انه وعلى الرغم من أن قانوني الولاية والبلدية أقرّا بالدور الكبير الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية والاستجابة لمختلف متطلبات المواطن فإن الوصاية الإدارية انعكست سلبا على التنمية المحلية فالمواطن غير راض على واقعه وهذا ما يؤدي به الى العزوف عن المشاركة وبالتالي البعد عن المجالس المنتخبة وهذا عامل سلبي من شأنه التأثير على التنمية المحلية³³.

فمشاركة المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية مازالت محدودة ولا تستجيب لتطلعات المواطنين وتعاني من مشاكل عديدة وهذا راجع لأسباب كثيرة لعل أهمها:

- ضعف الموارد البشرية ففعالية التنمية المحلية تتوقف على كفاءة ونوعية الموارد البشرية المتواجدة على مستوى المجالس المحلية المنتخبة، لاسيما نوعية ومستوى كفاءة المنتخبين المحليين، فنجاح المشاريع والمخططات التنموية على المستوى المحلي متوقف على مدى كفاءة المنتخبين والإداريين على حد سواء³⁴
- ضعف الموارد المالية الناجمة عن ضعف الإيرادات الجبائية مما يزيد الفارق بين نفقات الجماعات المحلية ومواردها، فالموارد الجبائية في العديد من البلديات قليلة لا تساهم حتى في تغطية مصاريف التسيير وهذا يحد من النهوض بالتنمية المحلية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية. وبسبب هذا واجهت الهيئات المحلية صعوبات مادية لكثرة الاعباء الملقة على عاتقها مقارنة بالموارد المالية المتوفرة وعدم كفاية الاعتمادات المخصصة لتنفيذ المشاريع الضرورية والحيوية.

- ضعف التمويل المحلي وانخفاض نسب عائدات الموارد الذاتية في ميزانيات الجماعات المحلية فهي في الغالب ترتبط بعدم تركيز مالي أكثر منها ذاتية حقيقية، فالذاتية المالية تعتبر كأحد وسائل الحركة وليست عنصرا يدخل في التكوين القانوني للأشخاص الطبيعية أو المعنوية³⁵

- ضعف الجانب التنظيمي والإداري ويظهر من التقسيمات الإدارية العشوائية التي تؤثر على الجانب التمويلي الخاص بها مما ينعكس سلبا على دورها في التنمية المحلية، بالإضافة الى البطيء البيروقراطي

وعدم الاستمرار واحجام الكفاءات عن الأداء والتراكمات المحلية والمتمثلة في التأخر في انجاز الصفقات وانعدام التخطيط والبرمجة والدراسة المستقبلية لمختلف البرامج التنموية.

على الرغم من المشاكل التي تواجه المجالس المحلية المنتخبة في عملية التنمية إلا أنه يمكن تجاوزها وذلك بالحرص على تفعيل الاليات اللازمة لذلك وتمثل اساسا في:

-اصلاح الجماعات المحلية بشكل يؤدي الى إعادة توزيع التنمية الرئيسية بين الجهات المركزية والوحدات اللامركزية مع ضرورة تفعيل المشاركة الشعبية في صنع السياسة التنموية المحلية حتى تكون لدينا مجالس محلية على درجة عالية من الكفاءة والفاعلية ويترك للجماعات المحلية مسؤولية اتخاذ المبادرات الاقتصادية وتشجيع الاستثمار المحلي لأن هذا الأخير لم يتطور بسبب نقص الخبرة. بالإضافة الى ادراك الحاجات العامة المحلية والقدرات الذاتية المحلية وهذا يعني اتاحة الفرصة للسكان بالاشتراك في وضع خطط التنمية و بجب أن تكون هناك عدالة في توزيع الأعباء والمنافع ومن ثم تكريس التقاهم والتعاون والتضحية والعقلانية في الأداء لتحقيق تنمية شاملة.

- تدعيم التعاون اللامركزي وذلك بتشجيع ابرام اتفاقيات التعاون والصداقة والشراكة في مجال التنمية القدرات والمواهب ونقل الخبرات والمعارف بين الدول وذلك بالنظر الى الدور الذي يلعبه هذا التعاون في النهوض بأعباء التنمية المحلية.

- ضرورة إصلاح المنظومة الاقتصادية وذلك من خلال تشجيع وترقية القطاع الخاص لأنه من الاليات التي تلعب دورا مهما في تفعيل التنمية نظرا للدور الذي تلعبه في الحد من الفقر والبطالة وجلب رؤوس الأموال والرفع من الانتاجية. وتشجيع الاستثمار المحلي لأنه من أهم الركائز التي تقوم عليها المخططات التنموية فهو يساهم في إعداد البرامج والمشاريع التنموية.

الخاتمة:

تعتبر الذاتية القانونية جوهر اللامركزية الادارية التي تقتضي التوازن بين الاستقلالية الممنوحة للهيئات المحلية المنتخبة والرقابة المفروضة عليها لتحقيق الانسجام في تنفيذ السياسة العامة للدولة، ونجاح المجالس المحلية في أداء المهام المنوطة بها لاسيما في مجال التنمية تقتضي هذه الذاتية التي تكفل اتخاذ وتسيير الشؤون المحلية. وأهم ما يمكن استخلاصه من نتائج أن:

- المشرع الجزائري ورغم التعديلات التي عرفها قانون الجماعات المحلية لم يوفق في ايجاد اليات لتكريس اللامركزية الحقيقية، والذاتية القانونية لا تعكس قيمة ديمقراطية حقيقية وذلك بالنظر الى الرقابة الوصائية الخائفة التي تمارسها الوصاية على الجهات المحلية المنتخبة والتي انعكست على الدور المنتظر منها في مجال التنمية.

-خوّل المشرع جملة من الصلاحيات والاختصاصات للمجالس المحلية المنتخبة لتحقيق التنمية لكنها عامة وغير محددة بسبب تطبيقه لمبدأ الاختصاص العام ولم يكرس الآليات القانونية التي تعزز استقلالية المجالس المحلية، فهامش الحرية قلّص والرقابة توسعت وبدون تطبيق سليم للامركزية لا يمكن القول بإمكانية تحقيق تنمية محلية.

- المجالس المحلية المنتخبة تعرف تأخراً في تحقيق التنمية المحلية وهذا راجع لضعف العنصر البشري وضعف الموارد المالية وضعف الإطار التنظيمي والاداري، بالإضافة الى عدم تمتع هذه المجالس باستقلالية القرار التنموي، وهذا ما يدفعنا الى القول بأن أعمال المجالس المحلية المنتخبة هي أعمال تنظيمية ورقابية ولا تلعب دوراً تنموياً حقيقياً .

مما سبق نخلص الى أن تحقيق التوازن بين الاستقلال الوظيفي للمجالس المنتخبة والتنمية المحلية يقتضي:

- التخفيف من الوصاية الادارية والأخذ بالرقابة القضائية وهي رقابة مشروعية فقط ولا يجب أن ينظر للمجالس على أنها وحدات قاصرة أو عاجزة. مع ضرورة الغاء الوصاية المالية. وإعادة النظر في مرتكزات اللامركزية الادارية بإعادة رسم المحيط القانوني والتنظيمي العام الخاص باستقلالية الجماعات المحلية.

- تعزيز البعد الديمقراطي للمجالس المحلية المنتخبة وذلك بتوفير كل الآليات القانونية والعملية التي من شأنها تجسيد مبدأ مشاركة المواطن المحلي باعتباره ركناً أساسياً في التنمية المحلية، وتفعيل حقه في الاطلاع على أعمال المجالس المحلية المنتخبة ونشر ثقافة المشاركة على المستوى المحلي، وتجسيد مبدأ الشفافية بما بضمن رقابة شعبية دائمة على أعمال هذه المجالس.

- ضرورة اصلاح المجالس المحلية كدافع لتحقيق التنمية المحلية وذلك بإصلاح النظام المالي للجماعات المحلية والذي يتطلب تجديد الجباية المحلية من خلال اشراك المجالس المحلية في عملية التنمية وتخلي الدولة عن بعض الضرائب المحلية ومراجعة توزيع الضرائب ونسب تحصيلها، هذا بالإضافة الى البحث عن اليات جديدة لعمليات التمويل.

وفي الاخير يمكننا القول أن هذه الاقتراحات وغيرها تهدف الى اعادة الاعتبار الى الجماعات المحلية باعتبارها مشروع مجتمع ديمقراطي أساسه الذاتية القانونية ومبدئه تعميم المشاركة لتحقيق تنمية محلية شاملة.

الهوامش:

¹ محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية ، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2012، ص 156.

² المرجع نفسه ، ص 156 وما بعدها.

³ عادل حمدي، الاتجاهات المعاصرة لنظم الادارة المحلية ، القاهرة 1973، ص 98.

⁴ طبقا للاتجاه التقليدي السائد في الفقه تنحصر مشكلة المركزية واللامركزية في نطاق التنظيم الداخلي للدولة الموحدة وتتعلق فقط بالادارة العامة وهذا الاتجاه يندرج تحت نطاقه العديد من التعريفات التي لها الهيمنة في الدراسات المرتبطة بها، وتشترك في كون اللامركزية ترتبط بتنظيم النشاط الاداري الداخلي للدولة البسيطة الموحدة المعروفة تقليديا على غرار الدولة الفرنسية. فشراح القانون قدموا مجموعة من التعاريف بعضها جاء عاما لصور اللامركزية التقليدية الإقليمية والمرفقية في حين البعض قصر تعريفه على الصورة الاقليمية للامركزية دون غيرها .

⁵ Georges Vedel .droit administratif.4éd.p.u.p.f .paris.1973.p 639.

⁶ Georges Vede,op ,cit, p641

⁷ Roger bonnard ,les actes constitutionnels de 1940,paris1942,L .G.D.J,p169.

⁸ زين الدين لعماري، الجماعات الاقليمية بين مبدأ الاستقلالية ونظام الوصاية الادارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل

شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه،جامعة الجزائر 1 ، 2017 ، ص 27.

⁹ لتفاصيل أكثر حول هذين المعيارين راجع، زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص ص 27-30.

¹⁰ خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 الى يومنا ، جامعة الجزائر 1 2002، ص 35.

¹¹ محمد فؤاد مهنا ، القانون الاداري العربي، الاسكندرية، 1967، ص 460.

¹² زين الدين لعماري مرجع سابق، 27.

¹³ محمد اسماعيل مصطفى ، مرجع سابق، ص 154.

¹⁴ سعاد الغوتي، محاضرات في مقياس التحولات الجارية في القانون الإداري، القيت على طلبة الماجستير تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1،كلية الحقوق، 2001.

¹⁵ المادة 11 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد 37 لسنة

2011.المعدل والمتمم بالأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 غشت 2021 الجريدة الرسمية العدد 67 لسنة 2021.

¹⁶ سعاد الغوتي ، مرجع سابق .

¹⁷ قاضي كمال، البلدية في القانون رقم 10/11 ،مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 01،كلية الحقوق، 2014، ص55.

¹⁸ قاضي كمال، المرجع السابق، ص56.

¹⁹ المادة 57 من قانون البلدية ،مرجع سابق.

²⁰ كمال قاضي ،مرجع سابق، ص69 وما بعدها.

²¹ القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية،الجريدة الرسمية عدد 12 لسنة 2012 .

²² المواد "73-78-80-153 من قانون الولاية.

²³ - جعفر أنس قاسم، "أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر،

سنة 1998 ، ص

²⁴ كمال التابعي، تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية، دار المعارف، القاهرة، 1993، ص 23

²⁵ المواد من 107 الى 112 من قانون البلدية 10/11 مرجع سابق.

²⁶ المواد من 113 الى 121 من قانون البلدية 10/11 المرجع السابق.

²⁷ المادة 122 من قانون البلدية 10/11 المرجع السابق.

²⁸ المادتين 123 و 124 من قانون البلدية 10/11 المرجع السابق.

²⁹ المواد من 80 الى 83 من من قانون الولاية 07/12 مرجع السابق

³⁰ المواد من 84 الى 87 من قانون الولاية 07/12 المرجع السابق.

³¹ المواد من 88 الى 92 من قانون الولاية 07/12 المرجع السابق.

³² المواد من 93 الى 99 من قانون الولاية 07/12 المرجع السابق.

³³ سرير عبد الله رابح، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 87.

³⁴ بن عبد الحق فوزي، دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم

السياسية ،جامعة الجزائر 2014، 3 ، ص 208.

³⁵ محمد اسماعيل مصطفى ، مرجع سابق، ص 162.