

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية



مدى فعالية المجالس المحلية في تحقيق التنمية

مذكرة لنيل شهادة الماجستير

تخصص: قانون إداري معمق

إشراف:

أ.د. دايم بلقاسم

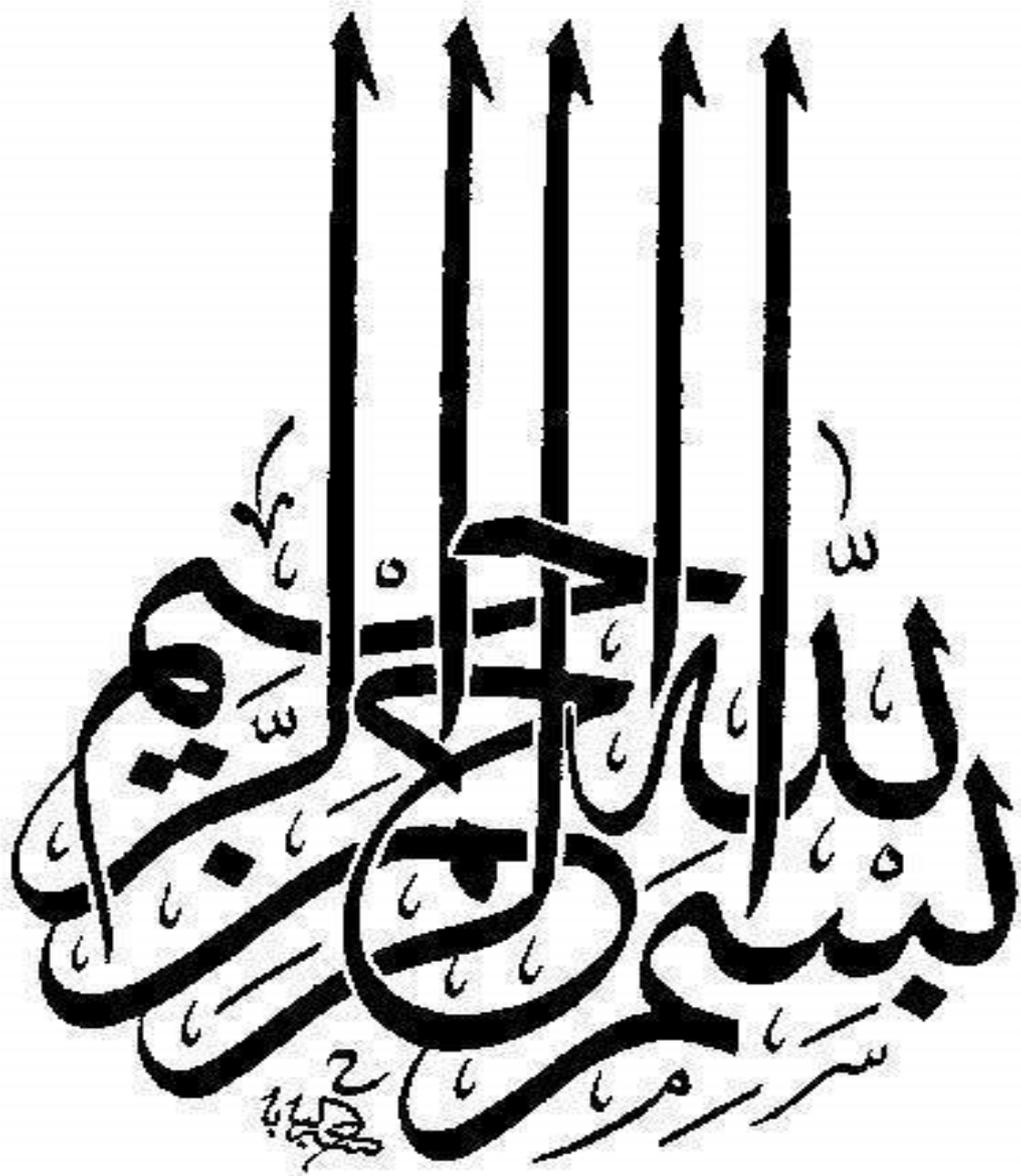
إعداد الطالب:

لوصيف الأخضر

لجنة المناقشة:

- | | | | |
|--------------|--------------|----------------------|------------------|
| رئيسا | جامعة تلمسان | أستاذ محاضر "أ" | د. جمال بن عصمان |
| مشرفا ومقررا | جامعة تلمسان | أستاذ التعليم العالي | أ.د. دايم بلقاسم |
| مناقشا | جامعة تلمسان | أستاذ محاضر "أ" | د. دلال يزيد |

السنة الجامعية : 2016-2017



شكرو تقدير

الحمد لله الذي منّ عليّ بان وفقتي وأعانني على إتمام هذه المذكرة ، أما
بعد :

وإيماننا بفضل الاعتراف بالجميل ، وتقدير الشكر والامتنان لأصحاب
المعروف ، فإنني أتقدم بالشكر الجزيل والثناء العظيم لكل من ساعدني
في انجاز هذا العمل وأخص بالذكر : الأستاذ الدكتور : دايم بلقاسم على
قبوله الإشراف على هذه المذكرة ، وعلى ما منحني من صدر واسع
ونصح وإرشاد ساعد على إخراج هذا العمل بهذه الصورة .

أسأل الله أن يجزيه عني خير الجزاء

كما أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذين : الدكتور : دلال يزيد ، والدكتور :
جمال بن عصمان على قبولهما مناقشة هذا العمل المتواضع ، وإثرائه
بالنصائح والتوجيهات .

شكرنا الخالص لكل من ساعدني وساندني ومد لي يد العون .

إهداء

إلى من كلفه الله بالهبة والوقار...إلى من علمني العطاء بدون انتظار...إلى
من أحمل اسمه بكل افتخار...إلى والدي العزيز "يحي"

إلى معنى الحب وإلى معنى الحنان والتفاني، إلى بسملة الحياة وسر
الوجود...إلى من كان دعاؤها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي، إلى أعلى
الحبائب أُمي العزيزة "محبوبة"

إلى كل إخوتي وأخواتي: "أحمد، جميلة، زهية، طلحة، مريم، محمد، مولود،
مبروك"

إلى روح جدتي العزيزة "عيشة"

إلى من وقف بجانبني في انجاز هذا العمل وأخص بالذكر: رئيس المجلس
الشعبي البلدي "لوصيف عيسى" الذي كان سندا لي في إكمال دراستي، وكذا كل
أعضاء المجلس وموظفي البلدية

إلى السيد الأمين العام صفاي السعيد

وأخي وصديقي لخضر قلال الذي لم يبخل علي بالنصح والإرشاد منذ كنت فتيا

وإلى أبو ضرار، إدريس، أبو آدم، شوقي، خالد، بشير، اسماعيل

إلى دفعة الماجستير 2015/2014

إلى كل من يعرفني....أهدي إليهم ثمرة مجهودي

الأخضر

مقدمة

مقدمة

يعدّ موضوع التنمية من المواضيع التي تحظى باهتمام متزايد في العديد من البلدان، على مستوى السياسات الاقتصادية لمختلف الدول، أو على مستوى البحوث العلمية والأكاديمية، حيث تقدم التنمية كبديل إستراتيجي هام لمعالجة الخلل التنموي الذي تعاني منه البلدان النامية بشكل عام.

وقد عرف مفهوم التنمية تطورا كبيرا وسريعا بعد الحرب العالمية الثانية، حيث انتقل من المفهوم الضيق الهادف إلى رفع وتيرة معدلات النمو الاقتصادي إلى مفهوم أوسع هادف إلى الرفع من المستوى المعيشي للأفراد وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لهم، وظهور مفهوم التنمية المحلية في نهاية الستينات وبداية السبعينات على أنه عملية تغيير تتم بشكل قاعدي من الأسفل تعطي الأسبقية لحاجات المجتمع المحلي وتتأسس على المشاركة الفاعلة لمختلف الموارد المحلية، وذلك في سبيل الوصول إلى الرفع من مستويات العيش والاندماج والشراكة والحركية¹.

وقد بدأ التفكير في التنمية المحلية بعد فشل سياسات التنمية المركزية، حيث أن هذا التصور الجديد منطلقه بالأساس من الوحدات المحلية للمجتمع، وذلك بالاعتماد على طاقات المجتمع المحلي للوصول إلى تحقيق التنمية المحلية، التي تعتبر القاعدة الأساسية لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني.

إن التنمية المحلية ليست تنمية اقتصادية فقط وإنما تحوي عدة مجالات اجتماعية، ثقافية...، وهي متكاملة في جميع مجالات حياة المجتمع المحلي من كل جوانبه من خلال فرص عمل في المجتمع المحلي وإعادة توزيع الثروة.

1. يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2010/2011، ص 1.

ويحتل موضوع التنمية مركزا مهما في الفكر الاقتصادي والدراسات الاجتماعية والسياسات الحكومية وبرامج المنظمات الدولية والإقليمية والحركات الاجتماعية، ذلك أنها عملية ومنهجها ومدخلا وحركة يمكن من خلالها الانتقال بالمجتمع من حالة التخلف والركود إلى وضع التقدم والقوة والتسيير في طريق النمو والارتقاء إلى ما هو أفضل، وكذا سد وتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان لمحليين بمجهوداتهم الذاتية وبمساندة من الهيئات الحكومية، وتعتبر أفضل مدخل لتحقيق التوازن بين الأقاليم المختلفة¹.

فالتنمية المحلية هي مجموعة العمليات التي تمكن من خلالها تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في منظومة التنمية القومية بأكملها، لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى الوطني².

وقد عرفها المشرع الجزائري بأنها تنمية الإقليم المنطلقة من الجماعات الإقليمية التي تشكلها البلديات، الولايات، وهي كذلك تنمية اقتصادية محلية معتمدة على الإنتاجية وتجديد الثروات وتسيير محلي فعال يعتمد على تأطير ذي نوعية مع مخططات التكوين موجهة حسب مختلف مجالات الكفاءة، ومرئية مسبقا ومحددة³.

وقد ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية لكونها وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القطري، فالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لا تقل أهمية عن الجهود الحكومية في تحقيق التنمية عبر مساهمة السكان في وضع وتنفيذ مشروعات التنمية، مما يستوجب تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين

1. أحمد خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 10.
2. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلية والتنمية المحلية، دار الجامعة، الإسكندرية، 2001، ص 19.
3. القانون رقم 02.10 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتنمية الإقليم، المؤرخ في 29 يونيو 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، ص 90.

نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية وإدماجها في التنمية¹.

كما اعتنت الشريعة الإسلامية بمفهوم التنمية بشكل عام، إذ أن هناك آيات كثيرة عنت بهذا المفهوم، بالرغم من عدم النص عليه صراحة، وإنما هناك مصطلحات ومرادفات كثيرة لهذا المعنى، كقوله تعالى: " وَإِلَى نَمُودَ أَخَاهُمْ صَالِحًا قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرُهُ هُوَ أَنْشَأَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا فَاسْتَغْفِرْ لَهُ ثُمَّ تُوْبُوا إِلَيْهِ إِنَّ رَبِّي قَرِيبٌ مُجِيبٌ"²

ومن خلال هذه المرادفات والمعاني ندرك بأن التصور الإسلامي للتنمية يقوم على أساس أن الله سبحانه وتعالى خلق الكون واستخلف الإنسان في الأرض ليقوم بعمارته، كما يرى الإسلام التنمية بأنها فريضة إسلامية قيل أن تكون فريضة وطنية لا يتحقق الإسلام عمليا إلا إذا توافرت في المجتمع الإسلامي.

إن مفهوم التنمية يرتبط بوجود إدارة محلية أساسه تنظيم إداري محلي ذو علاقة عضوية بالتنظيم الإداري المركزي للدولة، يظهر في شكل وحدات إقليمية أو جماعات محلية محددة جغرافيا، يخول لها اختصاصات تنموية بغية التكفل بالشؤون الإقليمية، على أن تبقى الشؤون القومية على المستوى المحلي من صلاحيات السلطة المركزية.

والجزائر كغيرها من الدول وجدت نفسها غداة الاستقلال أمام مشاكل التخلف الموروثة عن الحقبة الاستعمارية، وكحل مقترح حينها تم اعتماد أسلوب التخطيط المركزي كأداة لتحقيق التنمية الوطنية، والذي أعطى الدور القيادي للدولة (السلطة المركزية) في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ووطنيا ومحليا باعتبارها ممثلة المجتمع والمعبرة عن إرادة المواطنين وتعمل على تحقيق طموحاتهم.

1. طيب سليمان مليكة، إشكالية التنمية المحلية في ظل حماية البيئة، مجلة علوم إنسانية، السنة السادسة، العدد 39، 2008، ص 123.

2. سورة هود، الآية رقم 61.

إن هذا المبدأ الذي أخذت به الجزائر مبرر في فترة الاقتصاد الموجه (من 1962 إلى 1990) باعتبار أنه لم تكن لدينا جماعات محلية قادرة على تحمل مسؤولية التنمية، لكن بعد فترة الإصلاحات الاقتصادية والتعددية الحزبية، وصدور قانوني الولاية وبلدية اللذين يعتبران كانطلاقة للامركزية حقيقية في الجزائر لم يعد يوجد مبرر لهذا التوجه.

ومما لا شك فيه أن الجماعات المحلية هي المحرك الأساسي للتنمية على مستوى إقليمها وذلك بصفتها الطرف الأكثر دراية بحاجيات وألويات مواطنيها من جهة، وبحكم الطابع التشاركي الذي يميز تسيير هذه الجماعات سواء من خلال المجالس المحلية المنتخبة، أو من خلال المجتمع المدني الذي ينقل احتياجاته إلى هذه المجالس المنتخبة¹.

إن الجزائر تسعى جاهدة لتحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة قصد الخروج نهائيا من الأزمات المتعددة التي عرفتھا، وهذه التنمية لا يمكن تجسيدها إلا بالانطلاق من الجزء إلى الكل ومن القاعدة نحو المركز واصمة التنمية المحلية كأسس ومنطلق لها.

ولتجسيد هذه التنمية اعتمدت الجزائر مبدأ اللامركزية في التسيير والذي يقوم على وجود جماعات محلية منتخبة، والتي تعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، ويتضح ذلك جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للمجالس المحلية الولائية والبلدية عبر الإصلاحات القانونية، وذلك في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، والتي تصب معظمها في منح الجماعات المحلية الاستقلالية المالية والوجود القانوني المستقل.

إن تكريس اللامركزية الحقيقية مرهون بتوافر عدة شروط من بينها الاستقلالية المالية (موارد محلية خاصة لتمويل المشاريع) وهذا ما يخفف عبء الإعانات المالية التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية فكلما قلت الإعانات المالية من قبل الدولة كلما كانت هناك حرية

1. وهو ما نصت عليه المادة 11 من القانون 10.11 المنظم للبلدية.

للجماعات المحلية بالتحكم في تسيير شؤونها، بالإضافة إلى عنصر هام وهو إعطاء هامش واسع للمجالس المحلية البلدية والولائية في اتخاذ القرارات فيما يخص اختيار أولويات التنمية على مستوى الإقليم المحلي باعتبارها الأقرب إلى المواطن¹.

ويعتبر موضوع المجالس المحلية من أهم المواضيع التي لا ينقطع فيها البحث خاصة في ظل توسع مسؤوليات المجالس المحلية، ولاسيما البلدية منها، وكثرة النصوص المرتبطة بها وغموض بعض الأحكام التي تنظمها، وكذا تشعب مجالاتها، وما يثيره ذلك من إشكاليات خاصة عند ممارسة الصلاحيات.

وهو ما يدفع إلى الرغبة الملحة في البحث حول الموضوع بدءا بتكوين المجالس المحلية وصولا إلى ممارسة الصلاحيات، والوقوف على أهم العوائق التي تعيق عملها.

ولا يخلو البحث في هذا الموضوع من وجود عدة صعوبات والتي أهمها:

- تميز موضوع الجماعات المحلية بالشمولية والاتساع مما صعب علينا حصره فمقتضيات البحث نلزمنا بالتطرق للقوانين السابقة والحالية المتعلقة بالجماعات المحلية.
- كثرة وتشعب النصوص القانونية المطبقة على الجماعات المحلية، وغموض بعض المصطلحات والعبارات التي تتضمنها.
- كثرة الإحالات بين نصوص تنظيم الجماعات المحلية ذاتها، وبينها وبين غيرها من النصوص الأخرى.
- صعوبة الاسترشاد ببعض المراجع المرتبطة بالنصوص القانونية الملغاة أو المعدلة.
- صعوبة الاسترشاد بأحكام وقرارات القضاء لعدم نشرها وأتاحتها أمام الباحثين.

1. لقد خصصت الدولة ضمن تنفيذ المخططات البلدية للتنمية (60.000.000) ألف دينار جزائري لسنة 2016، ملحق القانون رقم 08.15 المؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1437 الموافق ل 30 ديسمبر 2015 المتضمن قانون المالية لسنة 2016 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2015/72 المؤرخة في 2015/12/31.

- صعوبة الحصول على بعض الإحصائيات المهمة بحجة أن الموظف المسؤول ملزم بالحفاظ على سرية الوثائق التي بحوزته.

وعلى الرغم من هذه الصعوبات آثرنا البحث في هذا الموضوع، لعدة دوافع شخصية وموضوعية أهمها:

- محاولة الاستفادة والإفادة من خلال صفتي كمنتخب في المجلس الشعبي البلدي، وذلك بارتداء عباءة المنتخب المحلي الذي يدافع عن صلاحياته المسلوقة في ظل غلبة هيئات عدم التركيز على الهيئات اللامركزية.

- محاولة إظهار أهمية قانون الانتخابات الجديد، وكذا قانونا البلدية والولائية من جهة ومعرفة المستجدات القانونية التي جاء بهما في مجال تنظيم وتسيير الهيئات المحلية من جهة ثانية، لأن هذين القانونين آثر فضول الكثير من الباحثين، خاصة وأن موضوع إصلاح الجماعات المحلية أصبح حديث الساعة.

- المساهمة في توفير البحوث المتعلقة بالجماعات المحلية، والتعريف البسيط بكيفية تكوينها وانتخابها، وكذلك دراسة ومعرفة صلاحياتها وأهم العوائق التي تعترضها. ولمعرفة أهمية الموضوع، خاصة على الصعيد العملي، تطرح الإشكالية الآتية:

ما مفهوم التنمية ؟ و ما مدى فاعلية المجالس المحلية في تحقيقها ؟

ما مدى مساهمة النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية في النهوض بالتنمية ؟

تقتضي الإجابة على هذه الإشكالية ومعالجة التساؤلات المتفرعة منها إتباع المنهج التحليلي المتمثل في تحليل القوانين والنصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية وبمهامها، وهذا كله لتعميق فهم الموضوع، ولأننا سنقوم بين الحين والآخر بالتطرق للقوانين السابقة فإننا نستعين بالمنهج التاريخي لأنه يتلاءم مع السرد الكرونولوجي لأهم القوانين

المنظمة للجماعات المحلية، ووصف أهم الأدوار التي مرت بها، ونتطرق أيضا للمجالس المحلية في الدول الأخرى وهو ما يستدعي الإعتماد على المنهج المقارن .

وهي مهمة ليست يسيرة بأي حال، وجل ما ينبغي إليه هو حسن الإشارة إلى الأدوار الأساسية التي تقوم بها المجالس المحلية بهدف تحقيق التنمية، وكذا أهم النقائص التي تعترضها بغية الإحاطة بفعالية المجالس المحلية في تحقيق التنمية، وانطلاقا مما سبق تقسم خطة البحث إلى مبحث تمهيدي نتطرق من خلاله لمفهوم التنمية بشكل واضح وجلي، وكذا فصلين إثنين للإحاطة بالموضوع أكثر:

- فصل تمهيدي : ماهية التنمية
- الفصل الأول: المجالس المحلية وصلاحياتها في التشريع الجزائري
- الفصل الثاني: واقع دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية.

فصل تمهيدي : ماهية التنمية

تعتبر التنمية من أهم القضايا المحورية في الزمن الراهن ، سواء على المستوى الوطني أو الدولي ، واحتلت بذلك مركز الريادة لدى الدول المتخلفة للحاق بركب العالم المتقدم .

ونتطرق من خلال هذا الفصل التمهيدي لشرح مفهوم التنمية بشكل واضح وجليّ (مبحث أول) ، وكذا الإشارة إلى هذا المفهوم في الشريعة الإسلامية (مبحث ثان) .

المبحث الأول : مفهوم التنمية

تتركز الدراسة في هذا المبحث على مفهوم التنمية بشكل عام (تعريفها، أنواعها، خصائصها)

المطلب الأول: تعريف التنمية

إن مدلول التنمية واسع ولم يحقق اجماعا لدى الباحثين في تحديد تعريف جامع وشامل لهذا المصطلح .

الفرع الأول : التنمية لغة

من الفعل نما ، ينمو وهو مرتبط بالتغير بمعنى الزيادة في الشئ في وقت معين ، فنمو الشئ يعني زيادته أو تغيره من حال الى حال أفضل ، أما تنمية الشئ فتعني وجود فعل يؤدي إلى النمو أي أن فيه عنصر التعدد والفاعلية.

والتنمية ليست التغير ، فالتغير هو الانتقال او التحول من حال الى حال آخر وهذا يولد مجموعة من النظم و العلاقات كما أن مصطلح التطور يعني الانتقال من حالة التخلف من مرحلة التقدم ، فصفة التطور هي الانتقال دائما نحو الاحسن .

الفرع الثاني : التنمية قانونا

لقد عرف مفهوم التنمية تطورا كبيرا وسريعا بعد الحرب العالمية الثانية ، حيث انتقل من المفهوم الضيق الهادف الى رفع وتيرة معدلات النمو الاقتصادي الى مفهوم أوسع هادفا الى الرفع من المستوى المعيشي للأفراد ، وتحقيق الرفاهية الاقتصادية و الاجتماعية ، ولقد ظهر مفهوم التنمية في نهاية الستينات على انه عملية تغيير تتم بشكل قاعدي من الاسفل تعطي الاسبقية لحاجات المجتمع المحلي وتتأسس على المشاركة الفاعلة لمختلف الموارد المحلية ، وكذلك في سبيل الوصول الى الرفع من مستويات العيش والاندماج و المشاركة والحركية ، ويعرفها ويدنر widner بانها "تشكل حالة ذهنية او رغبة او اتجاه أكثر منها هدفا محددًا¹ ، وهي مستمرة ومتواصلة بحسب رغبة الافراد "، أما الدكتور علي غربي "فيعتبر التنمية عملية معقدة وشاملة تضم جوانب اقتصادية وسياسية واجتماعية وحتى ثقافية دون اهمال للجوانب النفسية والبيولوجية ليتسنى فهم السلوك الانساني بالدرجة الاولى والدوافع التي تربط الافراد وما يقوم بينهم من علاقات وما تترتب عن ذلك من أنظمة تتداخل تفاعلاتها وتأثيراتها في جوانب المجتمع المختلفة"².

ويذهب الدكتور علي خرابشة والدكتور محمد محمود ذنبيات الى اعتبار التنمية جهد شامل ومتكامل يهدف الى تحقيق نقلة نوعية وتغيير في مختلف نواحي الحياة المجتمعة³.

ويعرفها كامبريدج بأنها "حركة مصممة لرفع مستوى الحياة في المجتمع المحلي بمشاركة نشطة من جانب المجتمع ومبادأة تلقائية من جانب سكانه إن أمكن ، واذا ما تبين ان المجتمع المحلي يفتقد هذه المبادأة التلقائية فيمكن استخدام كافة الاساليب الفنية التي

1. مشار إليه عند: فريل هادي ، الادارة العامة ، منظور مقارن (ترجمة محمد قاسم القريوتي) الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية ، 1983 ص 18.

2 . سليمان زياشي وآخرون ، الأزمة الجزائرية ، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية 1996،ص 179 .

3 . علي خرابشة و محمد محمود ذنبيات ، التنمية الاقتصادية والادارة منظور إسلامي ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية العدد 04 ، 1991، ص 891.

تتضمن استشارة الاهالي لضمان استجابتهم بحماس لهذه الحركة ، وتضم التنمية كافة اشكال تحسين مستوى الحياة في المجتمع المحلي كما تضم انواع الانشطة في المنطقة سواء تلك التي تقوم بها الحكومة أو الهيئات غير الحكومية.

• **تعريف هيئة الأمم المتحدة 1955** : وقد عرفتها هيئة الأمم المتحدة بأنها :

العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين و الحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات ولمساعدتها على الاندماج في حياة الامة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر مستطاع وترتكز على بعدين:

- مساهمة الاهالي في العملية التنموية

- توفير ما يلزم من مساعدات وتسهيلات من السلطات الحكومية¹.

• **تعريف المجلس الاقتصادي و الاجتماعي في هيئة الامم المتحدة** :

يقصد بها تنمية المجتمع من الاجراءات الشاملة التي تستخدم لرفع مستوى المعيشة وتركز اهتمامها اساسا على المناطق الريفية².

• **تعريف ادارة التعاون الدولية التابعة للأمم المتحدة** هي عملية للعمل الاجتماعي

تساعد افراد المجتمع على تنظيم انفسهم للتخطيط والتنفيذ عن طريق تحديد مشاكلهم واحتياجاتهم الاساسية والتكامل بين الخطط الفردية والجماعية لمقابلة احتياجاتهم والقضاء على مشاكلهم والعمل على تنفيذ هذه الخطط بالاعتماد على الموارد الذاتية

1 . النعاس قادري،، دور سياسات التمويل في تطوير البلديات -ورقلة أنموذجاً-، مجلة حوكمة التنمية المستدامة ،المكتبة الوطنية الجزائرية ، دار الحديث ، ص 226 .

2 . صليحة بن نملة ، مخططات التنمية في ظل الاصلاح المالي ، أطروحة دكتوراة في القانون العام ، فرع الادارة المالية كلية الحقوق ، جامعة الجزائر1، 2013/2012 ، ص 29.

للمجتمع ، واستكمال هذه الموارد بالخدمات والمساعدات الفنية والمادية من جانب المؤسسات الحكومية و الاهلية من خارج المجتمع المحلي¹.

وذهبت الفقرة الثانية من اعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة الخاص بالحق في التنمية بقولها أن : التنمية عملية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية شاملة تستهدف التحسين المستمر لرفاهية السكان بأسرهم والأفراد جميعهم على اساس مشاركتهم النشطة والحررة الهادفة في التنمية و في التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها.

ونخلص الى ان التنمية عملية متكاملة تشترك فيها جهود كل الاطراف الفاعلة في المجتمع (الرجل السياسي ، رجل الادارة ، المجتمع المدني ، الخطاب الديني ... الخ) وهي لا تقتصر على مجال معين ، بل تتداخل فيها التنمية الاقتصادية ،التنمية الفكرية ،التنمية الثقافية ... الخ².

المطلب الثاني: أنواع وخصائص و أهداف التنمية

بعد التطرق إلى تعريف التنمية نحاول أن نستعرض في هذا المطلب أنواع التنمية وكذا التطرق إلى أهم خصائصها وأهدافها .

الفرع الأول : أنواع التنمية

هناك عدة أنواع للتنمية وذلك بحسب الزاوية التي ينظر منها :

- **التنمية الاقتصادية:** فالتنمية حسب هذه النظرة هي عملية التحسين في النواحي المادية و في مجال الرفاهية الاجتماعية و التي يرفع بموجبها الدخل القومي الحقيقي خلال فترة زمنية محددة.

1. حسين محمد حسين ، تنمية المجتمعات المحلية ، دون دار نشر ، 1996 ، ص 1.36
2 . جمال زيدان ،إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، - دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11- ، دار الطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر.2014. ، ص16²

- **التنمية الإدارية :** وتهدف الى معالجة المشاكل الادارية التي تواجهها الدول في محاولاتها الاسراع في التقدم الصناعي، الزراعي ،التعليمي ... الخ ، وذلك من خلال تطوير التنظيمات و القرارات الادارية ومحاربة البيروقراطية لتحقيق التقدم¹
- **التنمية الاجتماعية :** يعرفها الدكتور زكي يونس على انها : حركة الغرض منها تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع اذا أمكن ذلك ، فإذا لم تظهر هذه المبادرة تلقائيا تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها واستنشارتها تضمن لنا الاستجابة الحماسية الفعالة لهذه الحركة².
- **التنمية السياسية :** هي مجموع الافكار التي تساهم في تكوين رأي عام للتأثير به على القرار السياسي، اي المشاركة في صنع القرار عن طريق مجموع الادوات والآليات كالأحزاب والنقابات ، وتهدف الى ترقية الدولة بالمجتمع ، كما تعني ايضا تطوير الثقافة السياسية السائدة في المجتمع³.
- **التنمية المستدامة :** برز مفهوم التنمية المستدامة سنة 1972 بمؤتمر ستوكهولم (السويد) حول البيئة الانسانية الذي نظمته الأمم المتحدة ، وتطور هذا المفهوم أكثر في مؤتمر ريو دي جانيرو بالبرازيل عام 1992 ، وقد ورد مفهوم التنمية المستدامة لأول مرة في تقرير اللجنة العلمية للبيئة و التنمية المستدامة سنة 1987 حيث عرفت على انها :تلك التنمية التي تلبي حاجات الحاضر دون المساومة على قدرة الاجيال المقبلة في تلبية حاجياتهم.

1. غنية بدال ، التخطيط البلدي والتنمية المحلية ، مذكرة تخرج السنة الرابعة ، الدفعة 39 فرع إدارة محلية ، المدرسة الوطنية للإدارة ، السنة الدراسية 2006/2005.

2. صليحة بن نملة ، مخططات التنمية في ظل الاصلاح المالي ،مرجع سابق ، ص 32.

3. غنية بدال ، التخطيط البلدي والتنمية المحلية ، مرجع سابق ، ص 8 .

الفرع الثاني : خصائص التنمية

على ضوء التعريفات يمكن تحديد بعض خصائص التنمية ونجملها فيما يلي :

- **التنمية عملية مقصودة ومخططة** : هي مجموع الوسائل والطرق لتحسين الظروف بأنواعها وفق سلم زمني محدد يعتمد على مخطط بعيد او قصير المدى .
- **التنمية عملية شاملة** : هي أسس وقواعد مبنية على المشاركة في تنظيم أسلوب العمل الاجتماعي و الاقتصادي بصفة كلية وشاملة على جميع المستويات ، ولا تكون منحصرة على جزء او جهة معينة.
- **التنمية عملية ذاتية** : ومعنى ذلك أن الانطلاقة تكون من المجتمع المحلي ، و أن العوامل الخارجية ما هي إلا محفزاً للعوامل الداخلية الاساسية .
- **التنمية عملية مستمرة** : والغاية منها ضمان سيرورة وديمومة تحسين الاحوال المعيشية للمجتمع على اساس الوسيلة الايجابية في ترقية وضمان ومواصلة المسيرة للأجيال القادمة .

الفرع الثالث : أهداف التنمية

إن الهدف الرئيس الذي تتوخاه التنمية المحلية يتمثل في تلبية الاحتياجات الاساسية للمواطن وتحسين ظروفه وإطاره المعيشي.

- **الهدف الاقتصادي** : ويتمثل في :
 - تنميين الموارد البشرية والطبيعية والأموال المحلية .
 - دعم الانشطة الاقتصادية المنتجة .
 - تقليص الفوارق بين الولايات.
 - ترقية الانشطة الاقتصادية الملائمة للأقاليم.
- **الهدف الاجتماعي**:

- تحسين ظروف وإطار حياة المواطنين.
- اقحام المواطن في تحديد الاحتياجات وإشراكه في الاعمال المراد القيام بها.
- تحسين فاعلية البرامج والأجهزة الاجتماعية بهدف ضمان الاستقرار الاجتماعي .
- ضمان العدالة في الاستفادة من المرافق والخدمات الاساسية (التزويد بمياه الشرب ، الانارة ، المواصلات ، التربية و التكوين الخ) .
- محاربة الفقر والإقصاء و الفوارق الاجتماعية والتهميش .
- دعم الفئات الهشة .
- تثبيت السكان خاصة في المناطق الريفية

• الهدف البيئي:

- الاستعمال العقلاني للفضاءات والموارد في اطار السياسة الوطنية لتهيئة الاقليم المثبتة اساسا على الديمومة .

• الهدف الإقليمي: و يتأتى ذلك بالترتيب العملي للإقليم :

- المستوى الريفي .
- المستوى الحضري.
- المستوى الجهوي¹.

المبحث الثاني : التنمية في الشريعة الاسلامية

بعد الحديث عن مفهوم التنمية في القانون الوضعي ، نحاول دراسة هذا المفهوم في الشريعة الاسلامية من خلال تفحص بعض آيات القرآن الكريم وأحاديث شريفة للنبي صلى الله عليه وسلم ، وسنتطرق أيضا إلى اسس التنمية في الشريعة وكذا أهم خصائصها .

1 . صليحة بن نملة ، ، مخططات التنمية في ظل الاصلاح المالي ،مرجع سابق ، ص 39.

المطلب الأول : مفهوم التنمية في الشريعة الإسلامية

لا يوجد في الشريعة الإسلامية مشتقات من مفردات القرآن الكريم للفظ التنمية غير ان هناك مصطلحات ومرادفات كثيرة لها¹، ومن خلال هذه المرادفات والمعاني ندرك بان التصور الاسلامي للتنمية يقوم على اساس ان الله سبحانه وتعالى خلق الكون واستخلف الانسان في الارض ليقوم بعمارته².

و في يقول الله تعالى " وَاللّٰى تَمُوَدَّ اٰخَاهُمْ صَالِحًا قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللّٰهَ مَا لَكُمْ مِنْ اِلٰهٍ غَيْرُهُ هُوَ اَنْشَأَكُمْ مِنَ الْاَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيْهَا فَاسْتَغْفِرُوْهُ ثُمَّ تُوْبُوْا اِلَيْهِ اِنَّ رَبِّيْ قَرِيْبٌ مُّجِيْبٌ"³ ، فحرف السين و التاء في كلمة استعمركم تفيد الطلب كما يقول فقهاء التفسير والطلب يفيد الوجوب، وهي تدل على وجوب عمارة الارض بالزراعة والغرس والصناعة

ويرى الدكتور عبد المنعم نصر بأن التنمية : " ذات طبيعة شاملة فهي تتضمن النواحي المادية و الروحية الخلقية والاجتماعية ، فهي إذن نشاط يقوم على قيم و أهداف المجتمع الإسلامي في كل هذه الأبعاد المختلفة ولا تقتصر الرفاهية المستهدفة من التنمية على هذه الحياة الدنيا بل إنها تمتد أيضا إلى الحياة الآخرة دون تعارض بين الحياتين، وهذا البعد التنموي الإسلامي لا يوجد في المفهوم المعاصر للتنمية"⁴.

1 . جمال محمد أحمد عيدة ، دور المنهج الإسلامي في تنمية الموارد البشرية ، دار الفرقان ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، الطبعة الأولى، 1984، ص277.

2 . عبد الرزاق مقري، مشكلات التنمية و البيئة والعلاقات الدولية -دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي حول مشكلات التنمية والبيئة في ظل العلاقات الدولية الراهنة - ، الطبعة الأولى ، دار الخلدونية ، 2008 ، ص 168.

3. سورة هود ، الآية رقم 61.

4. محمد عبد المنعم نصر ، الاقتصاد الإسلامي -النظام والسكان والرفاه والزكاة- الجزء الأول ، دار البيان العربي ، جدة الطبعة الأولى 1985، ص295.

ففي القرآن الكريم هناك آيات تدل على التنمية كما ذهب في ذلك علماء التفسير منها قوله تعالى: "آمَنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ وَأَنْفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلِفِينَ فِيهِ ۖ فَالَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَأَنْفَقُوا لَهُمْ أَجْرٌ كَبِيرٌ" ¹

وقوله ايضا : "هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمْ الْأَرْضَ ذُلُولًا فَامشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِنْ رِزْقِهِ ۗ وَإِلَيْهِ النُّشُورُ" ².

وقوله أيضا : " أَلَمْ تَرَوْا أَنَّ اللَّهَ سَخَّرَ لَكُمْ مَّا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَأَسْبَغَ عَلَيْكُمْ نِعْمَهُ ظَاهِرَةً وَبَاطِنَةً " ³ .

ونستخلص من هذه الآيات ان الله تعالى قد حث على طلب الرزق وتنمية الأموال وعمارة الأرض وذلك باستخراج كنوزها خيراتها.

كما نجد للتنمية دليلا في سنة المصطفى صلى الله عليه وسلم في قوله فيما يرويه عنه جابر بن عبد الله⁴ رضي الله عنه : "ما من مسلم يغرس غرسا إلا كان ما أكل منه له صدقة وما سرق منه صدقة وما أكل السبع منه فهو صدقة له وما لأكل الطير فهو له صدقة ولا يرزؤه أحد إلا كان له صدقة " .

1 .سورة الحديد ، الآية رقم 7 .

2 . سورة الملك ، الآية رقم 15 .

3 .سورة لقمان ، الآية رقم 20 .

4 . هو جابر بن عبد الله السلمي بن عمر بن حزام الانصاري السلمي من بني سلمة ، اختلف في تسميته ، فقيل أبو عبد الرحمان أصح ما قيل في أبو عبد الله ، شهد العقبة الثانية مع أبيه وهو صغير ، ذكره البخاري أنه شهد بدرًا وكان ينقل الماء لأصحابه يومئذ ، ثم شهد بعدها ثمان عشرة غزوة ، توفي عن 94 سنة .

بل يذهب الاسلام إلى أكثر من ذلك وهذا بترغيبه في التنمية ، وحتى ولو لم تتحقق منها الفائدة المادية ، و في هذا يقول الرسول صلى الله عليه وسلم : "إذا قامت الساعة وفي يد أحدكم فسيلة فليغرسها " ¹.

فهي دعوة من الصادق المصدوق متميزة عن القوانين الوضعية ، حيث اعتنى الاسلام بتحقيق كل المصالح الفردية و الجماعية ².

ويرى الاسلام ان التنمية فريضة اسلامية قبل ان تكون فريضة وطنية لا يتحقق الاسلام عمليا إلا اذا توافرت في المجتمع الاسلامي³، واكتست التنمية أهمية بالغة في الاسلام حيث اهتم المفكرون المسلمون بها منذ ظهور الاسلام وكانوا أول من عالج قضاياها وسبقوا في ذلك العلماء الفرنسيين ولعل اشهرهم القاضي ابي يوسف⁴ في كتابه الخراج⁵ و الذي اضحى فيما بعد مرجعا لكثير من الاجيال والحكام.

كما برع العلامة ابن خلدون⁶ في مؤلفه المقدمة والتي صارت مرجعا من بعده للمسلمين و غيرهم في قضايا العمران والحضارة والسياسة... الخ

1. علي بن أبي بكر الهيثمي ، مجمع الزوائد ، باب الكسب والتجارة ، الجزء 4 ، ص 63.
2. عبد الرزاق مقرئ ، مشكلات التنمية و البيئة والعلاقات الدولية -دراسة مقارنة بين الشريعة الاسلامية والقانون الدولي حول مشكلات التنمية والبيئة في ظل العلاقات الدولية الراهنة -، مرجع سابق ، ص 172.
3. شوقي أحمد دنيا ، الإسلام والتنمية الاقتصادية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1979، ص 91.
4. هو يعقوب إبراهيم بن حسن الانصاري المعروف بأبي يوسف ، ولد في الكوفة سنة 113 هـ ، وبها نشأ وتعلم على يد كثير من الفقهاء ، ثم اتصل بأبي حنيفة النعمان ، ولم يكتف بذلك بل رحل إلى المدينة المنورة، ونهل من علم الإمام مالك . وجمع بين المنهجين وساعده في ذلك انشغاله برواية الحديث ، كما اشتغل أبو يوسف بالقضاء في عهد الخليفة المهدي ، وبلغ المراد في عهد الخليفة هارون الرشيد حيث تولى منصب قاضي القضاة .
5. يعتبر من أعظم كتب الفقه الإسلامي ، كان استجابة لرسالة من الخليفة هارون الرشيد إلى القاضي أبو يوسف طالبا منه وضع كتاب في مالية الدولة على ضوء أحكام الشرع الحنيف ، وقد تضمن الكتاب بيانا بموارد الدولة على اختلافها حسب ما جاءت به الشريعة الإسلامية ومصارف تلك الأموال وواجبات بيت المال في ذلك .
6. من أعظم المفكرين المسلمين ولد بتونس سنة 732هـ يعود أصله إلى عائلة عربية هاجرت إلى إشبيلية ، ولعبت دورا كبيرا في التاريخ العربي للمدينة ، وبعدها نزح أجداده إلى تونس ، تلقى تعليمه كاملا وأتقن وبرع في اللغة العربية ، ودرس القرآن الكريم والرياضيات والفلسفة ، وتعلم أيضا الفقه والشريعة ثم ركب مهاجرا إلى الأندلس ، ثم أثر العودة إلى إفريقيا

وقد اعتبر الاسلام الفرد هو العنصر الفعال والمحرك الرئيس في تحقيق التنمية اذ ان دور الانسان في التنمية دور حاسم وبدونه لن تتحقق التنمية مهما توفرت الموارد المادية ، وبوجوده الفعال يمكن ان تتحول اكثر المناطق فقرا في الموارد الى اكثرها تقدما وازدهارا¹.

كما يعتني الاسلام بالجانب الروحي للإنسان لان المسلم يرى ان الهدف الحقيقي من خدمة الارض وعمارتها ، هو عبادة الله تعالى وهذا المعنى هو المحفز الاساسي الذي يدفعه الى الاشتغال بالتنمية وعمارة الارض وخدمتها وإصلاحها بكل تقان².

المطلب الثاني : أسس التنمية في الشريعة الاسلامية

لتحقق التنمية المنشودة في الاسلام يجب ان تتوفر مجموعة من المبادئ و الاسس أهمها :

• العدل والمساواة : لقد دعت الشريعة الاسلامية الى العدل مصداقا لقوله تعالى :

"إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ ۚ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ"³ والعدل هو أساس الملك كما قال العلامة ابن خلدون ، وبالتالي هو أساس تحقيق التنمية ، فعندما تصان الحقوق ويأمن الناس على ارزاقهم ويخضعون جميعا لقوانين واحدة ، ومعلومة لدى الجميع تتسع فرص النماء ويكثر الضاربون في الارض ويتنافس الافراد وفق معايير النجاح ، فالعدل اذن هو الطريق للوفرة والرخاء الاقتصادي

بعدها حيكّت له مؤامرات ليختار بعدها الجزائر ليكتب مؤلفه الشهير بالمقدمة ، وأنها باقى حياته بمصر حيث اشتغل بالقضاء والقاء الخطب بجامع الأزهر ، توفي بمصر سنة 808 هـ .

1. يوسف ابراهيم يوسف ، استراتيجيات التنمية الاقتصادية وتكتيكها في الإسلام ، ص 243 .
2. عبد الرزاق مقري،مشكلات التنمية و البيئة والعلاقات الدولية -دراسة مقارنة بين الشريعة الاسلامية والقانون الدولي حول مشكلات التنمية والبيئة في ظل العلاقات الدولية الراهنة - مرجع سابق ، ص 188.
- 3 . سورة النحل ، الآية 20.

و في هذا قال القاضي ابو يوسف في كتابه الخراج بان العدل وإنصاف المظلوم وتجنب الظلم مع ما في ذلك من الاجر يزيد به الخراج وتكثر به عمارة البلاد والبركة مع العدل تكون وهي تفتقد مع الجور ، و الخراج المأخوذ مع الجور تنقص البلاد به وتخرب¹ .
وعندما شاع هذا المبدأ قديما لدى المسلمين سادوا الدول وفتحوا الامصار ولما غاب العدل لدى بلدان الاسلام اصبحت في ادنى المراتب

• التكافل والتضامن بين الأفراد :

وهدف هذا التكافل هو نشر المحبة والإخاء بين افراد المجتمع الواحد ، ولهذا شرع الله سبحانه وتعالى الزكاة باعتبارها أداة ووسيلة لتحقيق التكافل ، وحث الاغنياء على مد يد العون للفقراء ، و في هذا قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : "المسلم أخو المسلم لا يظلمه ولا يسلمه"².

• المحافظة على الملكية الخاصة :

ان الملكية الخاصة هي اداة انمائية من خلالها تجيز الدولة الافراد³ وذلك بعمارة الارض و الاشتغال فيها والتنعم بخيراتها وكذا فتح الفرص امامهم للابتكار والاختراع وهذا عكس النظام الاشتراكي الذي يعدم هذه المبادرات، ويضعه بين يدي الدولة فقط حيث يقول القاضي ابو يوسف في كتابه الخراج : " ولإمام ان يقطع كل موات وكل ما كان ليس لأحد فيه ملك وليس في يد أحد ويعمل في ذلك بالذي يرى أنه خير المسلمين و أعم نفعاً⁴ .

1. أبو يوسف يعقوب بن ابراهيم ، كتاب الخراج ، المكتبة الأزهرية للتراث ، القاهرة ، 1999 ، ص111.

2 . البخاري ، صحيح البخاري ، باب: لا يظلم المسلم المسلم ولا يسلمه ، رقم الحديث 2310 ، جزء الثاني، ص 862.

3 . عبد الرزاق مقري ،،مشكلات التنمية و البيئة والعلاقات الدولية -دراسة مقارنة بين الشريعة الاسلامية والقانون الدولي حول مشكلات التنمية والبيئة في ظل العلاقات الدولية الراهنة -، مرجع سابق ، ص 191.

4. ابو يوسف يعقوب بن ابراهيم ،، كتاب الخراج ، مرجع سابق ، ص 115.

• التدخل الايجابي الدولة :

لا نقصد بهذا المبدأ التدخل الفاضح و المفرط كما هو الحال في النظام الاشتراكي ، وإنما نقصد التدخل الايجابي المبني على تصورات شاملة وحلول واقعية ، و في هذا جاء في كتاب الخراج السابق : " ان الراعي المضيع يضمن ما هلك على يديه مما لو شاء رده عن اماكن الهلكة بإذن الله و أورده أماكن الحياة والنجاة فأحذر أن تضيع رعينك فيستوفي ربهها حقها منك ويضيعك و لا تنسى القيام بأمر من ولاك الله أمره فلست تنسى ولا تغفل عنهم و عما يصلحهم فليس يغفل عنك"¹.

ونستخلص من هذا المبدأ أن التدخل يكون إما بـ:

- تشجيع و تامين الأمور الحسنة
- حظر بعض الأمور السلبية كالاحتكار و الفساد والبيروقراطية

المطلب الثالث : خصائص التنمية في الشريعة الاسلامية

تتميز التنمية في الاسلام بجملة من الخصائص أهمها :

الشمولية: بحيث يتجلى الطابع الشمولي للتنمية كونها تتضمن كافة الاحتياجات البشرية بمعنى توفير ضروريات الحياة من مأكل وملبس ومسكن ورعاية صحية وحق العمل وحرية التعبير وجميع الحاجات التي تساعد الإنسان على تطوير طاقاته والمساهمة في المجهود الاجتماعي ، فالإسلام لا يقبل تنمية رأسمالية تضمن حرية التعبير ولا يضمن لقمة الخبز للكثيرين ، كما لا يقبل تنمية اشتراكية تضمن لقمة الخبز ولكنها ترفض حرية التعبير ، بل إن الاسلام يقبل تنمية تضمن لقمة الخبز وكذا حرية التعبير².

1. نفس المرجع ، ص5.

2. عبد الرزاق مقري ،،مشكلات التنمية و البيئة والعلاقات الدولية -دراسة مقارنة بين الشريعة الاسلامية والقانون الدولي حول مشكلات التنمية والبيئة في ظل العلاقات الدولية الراهنة -، مرجع سابق ، ص 191.

الواقعية: تتميز التنمية الاقتصادية بأنها واقعية تتماشى وظروف المجتمع الحقيقية ،أي أنها تضع حلولاً لمعالجة المشاكل المطروحة وهذا لأنها موضوعة من عند خالق البشر والعالم بأحوالهم مسبقاً ، فالزكاة آلية لمحاربة الفقر ، إذ أنها عملية اقتصادية مرتبطة بالعقيدة وهي حق ثابت يتولى أمرها رئيس الدولة الذي يجبر المسلمين على تأديتها لقوله تعالى "فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ لِّلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ"¹

التوازن : أي التوازن في استغلال كل مستلزمات التنمية المتوفرة للمجتمع من موارد بشرية ومادية هي من صميم المنهج الإسلامي الذي يجمع بين النمو الاقتصادي من جهة وبين عدالة التوزيع من جهة أخرى ، لقوله تعالى : " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ۗ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۗ اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ"².

ومع مطلب وفرة الانتاج لا بد أن تتوفر عدالة التوزيع إذ ان وفرة الانتاج مع سوء التوزيع تعتبر احتكاراً بنفية الاسلام ، كما أن عدالة التوزيع دون وفرة الانتاج تعني توزيع الفقر وهو مرفوض ايضاً في الاسلام³ ، وتختلف نظرة الاسلام للتنمية مع نظرة الرأسمالية التي تستهدف وتنمية ثروة المجتمع دون النظر الى عدالة التوزيع ، وتختلف ايضاً عن الرؤية الاشتراكية التي تؤكد العلاقة بين اشكال الانتاج و التوزيع ، إلا انها ترى ان نظام التوزيع يتبع دائماً الانتاج⁴ .

1. سورة الذاريات ، الآية رقم 19.

2. سورة المائدة ، الآية رقم 8.

3. الطيب داودي ، تمويل التنمية الاقتصادية من منظور إسلامي ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر ، 1990، ص 8.

4. نفس المرجع ، ص 8.

الفصل الأول:

المجالس المحلية وصلاحياتها في

التشريع الجزائري

أضحت التنمية قضية محورية من قضايا الزمن الراهن على المستويين الوطني والدولي يهتم بها الساسة وعلماء الاقتصاد والاجتماع و القانون .

و أخذ موضوع التنمية الحيز الأكبر في اللقاءات و المناسبات والاجتماعات والندوات والملتقيات الجهوية و الوطنية، بل وتعداها الى المحافل الدولية .

كما احتلت مركز الاولوية والريادة لدى الدول المتخلفة للحاق بدول العالم المتقدم¹

ويرتبط مفهوم التنمية من الناحية التاريخية بوجود شؤون محلية رافقت تطور حياة الانسان في تجمعاته مع بني جنسه وفقا لتنظيم اجتماعي، كانت بدايته الاسرة ثم القبيلة حيث انحصر هذا المفهوم آنذاك في حدود ما تستدعيه متطلبات الحياة الطبيعية للمجموعات البشرية من غذاء ولباس وأمن.... الخ .

إلا انه بمرور الوقت وتطور الفكر الإنساني على الصعيدين الاقتصادي و السياسي، تزايدت احتياجات الأفراد واستحال تلبيتها في حدود التنظيم القبلي ،نتيجة لذلك ظهرت الدولة كوحدة سياسية و اجتماعية واقتصادية ذات إقليم جغرافي تمارس سيادتها عليه وتحمي سكانها وتهدف لتلبية حاجياتهم في إطار ما يعرف بالتنمية الوطنية².

كما يرتبط مفهوم التنمية المحلية بوجود نظام إدارة محلية أساسه تنظيم إداري ذو علاقة عضوية بالتنظيم الاداري المركزي للدولة ، و يظهر في شكل وحدات اقليمية يخول لها اختصاصات تنموية، تهدف الى التكفل بالشؤون المحلية على أن تبقى الشؤون

1 . عبد الرزاق مقري ، مشكلات التنمية و البيئة والعلاقات الدولية -دراسة مقارنة بين الشريعة الاسلامية والقانون الدولي حول مشكلات التنمية والبيئة في ظل العلاقات الدولية الراهنة - مرجع سابق ، ص.135 .

2 . جمال زيدان ، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، - دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11- ، مرجع سابق ، ص.05.06 .

العليا من صلاحيات السلطة المركزية، ولقد نص الدستور الجزائري على ما يلي: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية¹

و بعد استقلالها عن الاحتلال الفرنسي سنة 1962 بادرت الدولة الجزائرية إلى وضع تصور شامل لتنمية اقتصادية واجتماعية ضمن اطار اشتراكي مبني على تدخل الدولة وكذا على التخطيط المركزي² وبذلك صدر الأمر 24.67 المنظم للبلدية³ ثم تلاه الأمر 38.69 المتضمن قانون الولاية⁴ وبعدهما صدر القانون 09.84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد⁵.

وأثناء ذلك شهدت التنمية المحلية بعض التحسن الملحوظ بالرغم من المركزية المفرطة التي تبناها الحزب الحاكم انذاك (حزب جبهة التحرير الوطني) ، إلى أن جاءت أحداث 05 أكتوبر 1988 والتي افرزت عهدا جديدا تمثل في صدور دستور 1989 حيث انهى نظام الحزب الواحد وتم استبداله بنظام حزبي تعددي على الصعيد السياسي اما على الصعيد الاقتصادي فقد أنهى عهد الدولة المتدخل (النظام الاشتراكي) وكرس مكانه اقتصاد السوق (النظام الليبرالي).

- 1 . دستور 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، رقم 76 المؤرخ في 08/12/1996 المعدل بالقانون 08.02 المؤرخ في 10/04/2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 14/04/2002 المعدل بالقانون رقم 19.08 المؤرخ في 15/11/2008 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 63 المؤرخة في 16/11/2008 والمعدل بالقانون 01.16 المؤرخ في 06/03/2016 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 14 المؤرخة في 07/03/2016.
- 2 . جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، - دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11- مرجع سابق ، ص7.
- 3 . الأمر 24.67 المؤرخ في 10/01/1967 المتضمن قانون البلدية.
- 4 . الأمر 38.69 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية .
- 5 . قانون رقم 84.09 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي الجريدة الرسمية رقم 06 المؤرخة في 07/02/1984 .

وتماشيا ودستور 1989 أحدثت السلطة اصلاحا تنظيميا عميقا تمثل في صدور قانونين جديدين ينظمان الجماعات المحلية (البلدية،الولاية) فصدر القانون 90.08 المنظم للبلدية¹ وكذا القانون 90.09 المنظم للولاية² ما لبثا ان استبدلتها بقانونين جديدين بعد مرور عقدين من الزمن وتمثل ذلك في صدور القانون 11.10 المنظم للبلدية³ وكذا القانون 12.07 المنظم للولاية⁴ .

بما أن تحقيق التنمية يقتضي الاعتراف بوجود هيئات مستقلة على المستوى المحلي ،سنتناول في هذا الفصل الفلسفة لتاريخية لإنشاء هذه المجالس وهذا بالحديث عن الإدارة المحلية كنظام مصاحب وملازم للبشرية منذ القدم وكذا التركيز أكثر على المجالس المحلية في الجزائر فيما يخص تكوينها باعتبار الإنتخاب هو الوسيلة الديمقراطية والطريقة المثلى لاختيار أعضائها وكذا صلاحياتها بالنظر لمختلف النصوص القانونية في هذا الشأن

المبحث الأول: التنظيم الإداري المحلي

تتمحور الدراسة في هذا المطلب عن الظروف التي ساعدت في بلورة هذا المفهوم وكذا مفهومه ، لنتطرق في الأخير لعناصره وأشكاله

- 1 . القانون رقم 08.90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 15، المؤرخة في 11/04/1990.
- 2 . القانون رقم 09.90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 15 ، المؤرخة في 11/04/1990.
- 3 . القانون 10.11 المؤرخ في 22/07/2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37 المؤرخة في 03/08/2011.
- 4 . القانون رقم 07.12 المؤرخ في 21/02/2012 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 12 المؤرخة في 29/02/2012.

المطلب الأول: تطور التنظيم الإداري المحلي

لقد تطورت أشكال التنظيم الإداري في العالم في ظل ظروف اقتصادية سياسية اجتماعية طبعت حياة المجتمعات ماضيا وحاضرا، حيث عرف مراحل مختلفة¹، بدأت في القرن 19 بتركيز السلطات الإدارية في يد السلطة المركزية بالعاصمة باعتبار الدولة آنذاك دولة حارسة، وهذا ما جعلها تفرض نفوذها على الأفراد سعيا منها لتحقيق العدالة الاجتماعية في أداء الخدمات التي يطلبها هؤلاء دون تمييز، وهذا ما أطلق عليه أسلوب المركزية الإدارية²، الذي يعني حصرًا لوظائف الإدارة في الدولة على مستوى القائمين بالإدارة المركزية في العاصمة كرئيس الدولة والوزراء، ولما كان مستحيلا من الرئيس الإداري القيام بجميع المهام الإدارية الموكلة إليه في هذا الأسلوب كان لزاما التفكير في أسلوب جديد للتنظيم الإداري تمثل في إنشاء تنظيم محلي أو ما يعرف بالإدارة المحلية، وهو نتيجة حتمية للتطور الذي شهدته وظيفة الدولة الحديثة من دولة حارسة إلى متدخلة في جميع شؤون المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...إلخ.

وبالتالي تزايدت واجباتها نحو أفرادها في توفير جميع ما يحتاجونه من خدمات كالتعليم والصحة و توفير الغذاء والماء والعمل ، كل هذا كان دافعا قويا للتفكير في إيجاد أسلوب جديد للإدارة يهدف إلى:

- تخفيف العبء عن الأجهزة المركزية.
- إشراك المواطنين في توفير خدماتهم بأنفسهم دونما انتظار.

1. حسين حسن مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 05.

2. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، - دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11- ، مرجع سابق، ص32.

وهو ما أطلق عليه بالتنظيم الإداري المحلي¹.

والتنظيم الإداري المحلي تسمية درج عليها غالبية الفقهاء للتعبير عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، وبعضهم استعمل تسمية الحكم المحلي للتعبير عن نفس التنظيم الإداري.

ففي فرنسا وسائر الدول التي تدور في النظام القانوني اللاتيني بما فيها الجزائر يطلق على التنظيم الإداري اصطلاح الإدارة المحلية، وفي بريطانيا و الدول ذات النظام الانجلو سكسوني جرى الآخذ باصطلاح الحكم المحلي و مرد ذلك هو تمتعه باستقلال واسع عن الإدارة المركزية².

وقد أثار التمييز بين التسميتين، الحكم المحلي و الإدارة المحلية، جدلا واسعا بين رجال القانون أدى إلى طرح التساؤل حول مدى الخلاف بين التسميتين، هل هو خلاف في الجوهر يمس طبيعة كل من النظامين بحيث يدخل أحدهما في نطاق القانون الدستوري وثانيهما أي الإدارة المحلية في نطاق القانون الإداري³، أم أن الأمر لا يعدوا كونه مجرد اختلاف في التعبير يدل على مقصد واحد وهو اللامركزية الإقليمية .

وتعتبر الإدارة المحلية ركيزة أساسية في النظام الديمقراطي وممارسة الشعب لحقه في إدارة شؤونه وتصريف أموره في المدن والقرى ، كما أنها بأجهزتها المعنية والمنتجة حقوق لتدريب الكفاءات اللازمة للمستوى المحلي والمركزي على الإدارة⁴.

1. مرجع السابق، ص33.
2. مسعود شيهوب : أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 4-5.
3. عطاء اللهبوميدة ، معالجة اللامركزية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، الجزء 42، العدد1، 2005، ص 66.
4. صليحة بن نملة، مخططات التنمية في ظل الاصلاح المالي ، مرجع سابق، ص 21.

وهي الوسيلة التي تربط البناء الإداري للدولة والقاعدة الشعبية و تحفز الجماهير على المشاركة في إدارة شؤونهم¹.

ليست الإدارة المحلية أو نظام الحكم المحلي ابتكارا حديثا للإنسان ، بل أنه نظام لازم البشرية منذ العصور الأولى ،فالملاحظ تاريخيا بأن القرى الصغيرة نشأت قبل أن تنشأ الدولة ومهما وكان يجتمع أفرادها بين الحين والآخر لإدارة شؤونهم الخاصة وحل مشاكلهم وفي هذا دليل على تطبيق الديمقراطية المباشرة بين أفراد المجتمع الواحد.

المطلب الثاني: تعريف التنظيم الإداري المحلي وأهدافه.

بعد التطرق لتطور التنظيم الإداري المحلي، نحاول وضع تعريف لهذا المفهوم ، كما نحاول أن نبيّن بعض أهدافه.

الفرع الأول:تعريف التنظيم الإداري المحلي

يصعب وضع تعريف شامل لنظام الإدارة المحلية لأن هناك عدة اتجاهات رئيسية ظهرت في تعريفه².

فهناك من وضع تعريفا للإدارة المحلية استنادا إلى وظائفها، لكن هذا الاتجاه أنتقد لأن وظائف الإدارة تتعدد وتختلف من دولة إلى أخرى حسب النظام المطبق والسياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية من آن لآخر.

وهناك جانب من الفقه أستند في تعريف الإدارة المحلية على أهدافها ووجهت له سهام النقد لأن الأهداف المرجوة من الحكم المحلي تختلف من زمن إلى آخر ومن مرحلة

1. محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، كلية التجارة، جامعة أسيوط، مؤسسة الشباب الجامعية، 2005، ص 377.

2. عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية،- دراسة مقارنة-، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة مؤتة، الطبعة الأولى، 201، دارالميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص 17.

تاريخية إلى مرحلة أخرى، والاتجاه الثالث هو الذي نظر الاعتبار إلى جوهر الحكم المحلي ومبناه وهيئته، والمقصود بذلك الهيكل الجهاز الإداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية بالإضافة إلى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية اللذين يكونان جوهر نظام الحكم المحلي¹.

- ويمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها عملية توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة من مجموع سكان الوحدة الإقليمية و الذي يعطي لها سلطة البث والتصرف في المسائل التي تخص مصالح هؤلاء السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية².

- ويمكن تعريف الإدارة المحلية على أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية منتخبة و مستقلة تمارس ما يعهد إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية³.

- هي أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها وتعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية، وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة و العلاقات المحددة في الدستور و القانون⁴.

- تعرف بأنها تحويل السلطة والمسؤوليات في ما يتعلق الوظائف العامة من الدولة إلى الجماعات المحلية وهي تتمتع بالسلطة القانونية والاستقلالية المالية .

1. صليحة بن نملة ، مخططات التنمية في ظل الإصلاح المالي ، مرجع سابق، ص 23.

2. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، 2012، ص 29

3. على أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر، 2008. ص 9

4. أحمد بلجيلالي ، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار ،سيدي علي ملال قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير الموارد المالية، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان، سنة 2009-2010، ص 17.

- حسب تعريف البنك الدولي، فإن الإدارة المحلية تعني تحويل السلطات السياسية والإدارية والمالية من الحكومة المركزية إلى وحدات محلية منتخبة، تتمتع بالاستقلالية وقادرة على اتخاذ القرارات الإيجابية بشأن الوظائف الموكلة إليها في نطاق حدودها الجغرافية.

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي -undp- فيعرفها بأنها: عملية متعددة المحاور وترى في أنه بدلا من تحقيق التنمية من خلال التخطيط المركزي والاعتماد على أنظمة المشاركة بما يسمح للمجتمع من اتخاذ القرار في الشؤون التي تؤثر على حياته، وبما يمكنه من السيطرة على بعض الموارد المالية لتنفيذ برامج التنمية المحلية دون اللجوء في كل مرة إلى الأجهزة الحكومية المركزية، ولكن بما يحقق التكامل ويرفع من مستواه بين أعمال الإدارة المحلية وأهداف السياسة العامة للدولة¹.

وتمتاز الإدارة المحلية بميزتين أساسيتين، أحدهما قانونية والأخرى سياسية:

تتمثل الميزة القانونية في تفتيت ظاهرة التركيز من خلال التنازل عن بعض المهام والمسؤوليات للهيئات الإدارية المحلية على مستواها الإقليمي وذلك ما شكل نقلة نوعية في ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة.

أما الميزة السياسية فتتمثل في مفهوم الديمقراطية (الحكم الشعبي) من خلال مشاركة المواطنين ومساهماتهم في اتخاذ القرار بعد انتقال سلطة البث النهائي في كثير من الشؤون للهيئات المحلية المنتخبة.

1. عائشة بوشيخي، عوامل نجاح اللامركزية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، العدد الثالث، ديسمبر 2013، ص 33-34.

الفرع الثاني: أهداف التنظيم الإداري المحلي .

تكتسي الإدارة المحلية أهمية بالغة نجملها فيما يلي¹:

أ. **أهداف سياسية:** حيث ترتبط الأهداف السياسية بمقومات الإدارة المحلية ،فالديمقراطية هي من صميم أهداف الإدارة المحلية. حيث تهدف الديمقراطية إلى حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية ولعل ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي يهدف أيضا إلى:

-دفع المواطن للاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلته بالحكومة.

-تنمية الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤودونه اتجاه محلياتهم ،وهذا الشعور منشأه أن يرفع كرامتهم ويزيد في تحسيسهم بحقوقهم الوطنية.

- تحقيق التنمية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن وتمكينه من التمييز بين الشعارات والبرامج الممكنة واختيار الأكفأ منها.

- إتاحة فرصة التدريب للقيادات وإعدادها لشغل مناصب سياسية أعلى مستقبلا.

- تحقيق المساواة السياسية بين المواطنين من خلال إتاحة فرصة المشاركة في صنع السياسات المحلية أمامهم².

ب. **أهداف إدارية:** يعتبر نظام الإدارة المحلية من أكثر الوسائل فعالية وكفاءة في الأداء وتقديم السلع والخدمات العمومية المحلية، لأنه بخلاف النمط المركزي في الإدارة فهو يتميز

1. محمد الغزاوي أحمد ادريس، الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية، مكتبة الجامعة الحديثة، مصر، 2009، ص 36.
2. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1973، ص 377.

بخاصية الحساسية ، أي تأثره بآراء و انتقادات السكان المحليين و نجمل هذه الأهداف الإدارية في:

- **تحقيق الكفاءة الإدارية:** تعتبر الوحدات المحلية أكثر قدرة وكفاءة من الناحية الاقتصادية في تقديم الخدمات المحلية ، كما أنها أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتتالية مقارنة بالنظام المركزي الذي يقدم الخدمات أو السلع عند نقطة واحدة وهي نقطة التوازن، والتي تكون في العادة إما أكثر أو أقل من احتياجات السكان المحليين¹.

- **تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين:** حيث أن الاستجابة السريعة للإدارة المحلية والعلاقة المباشرة التي تربط بين المواطنين وموظفي الوحدة المحلية تساعد على التخلص من كل اشكال وأمراض البيروقراطية المتمثلة في تأخير المعاملات و طوابير الانتظار².

- **تنويع أساليب الإدارة:** حيث أن النظام المركزي يستخدم في العادة أساليب متشابهة تطبق على جميع المواطنين في الدولة و ربما لا يشكل هذا الأسلوب ضررا بالنسبة للمرافق القومية، لكن الأمر يختلف بالنسبة للخدمات المحلية وعليه فإن نظام الإدارة المحلية يحقق نقادي نفس الأداء على مستوى الدولة وذلك لأن مشكلات المحليات تختلف عن بعضها البعض من حيث متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية السائدة³.

ج. أهداف إجتماعية: ونجملها فيما يلي:

- تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية بما يتفق مع ظروفهم وأولياتهم، حيث وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بالمسؤولية الاجتماعية

1. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، - دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11- مرجع سابق، ص 35.

2. أحمد بلجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار ،سيدي علي ملال قرطوفة بولاية تيارت، مرجع سابق، ص 21.

3. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، - دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11- مرجع سابقن ص 22.

اتجاه المواطنين ، إذ لابد أن ينعكس ذلك على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم وارتفاع مستوى الصحة والتعليم والحصول على الخدمات المحلية بسهولة ويسر .

شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته في نفسه ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه وهي أولى الخطوات نحو تطوير روح المواطنة الحرة.

المطلب الثالث: عناصر وأشكال التنظيم المحلي

بعدما تطرقنا لتعريف وأهداف التنظيم الإداري المحلي ،نحاول أن نبين في هذا المطلب عناصره وكذا أشكاله.

الفرع الأول :عناصر التنظيم الإداري المحلي

إذا كانت فكرة الإدارة المحلية تؤسس مبدئيا على تشتيت السلطة وتوزيعها بما معناه تنوع القرارات والتصرفات التي تصدر عن الأجهزة الحكومية ،فإن تحقيقها يشترط توافر جملة من العناصر¹.

- الشخصية القانونية المعنوية :وبعني ذلك أن الوحدة الإقليمية تتمتع بشخصية قانونية أو بالأحرى تملك أهلية الحصول على الحقوق وتحمل الالتزامات.

- وجود مصالح خاصة محلية تتميز عن المصالح الوطنية :لقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في وضع معيار فاصل بين ما هو محلي و وطني، ف قيل أنه متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل

1. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 05.

المناطق فهي شؤون السلطة المركزية كالدفاع والقضاء مثلا، ونتيجة لذلك ظهر على المستوى الفقهي مصطلح الشؤون المحلية والشؤون الوطنية¹.

- وجود مصالح مستقلة تدير هذه المصالح المحلية الخاصة: ويقصد بذلك أن هذه الهيئات المحلية و المصلحية استقلت عن السلطة المركزية وهذا الاستقلال يمكنها من اتخاذ القرار وتسيير شؤونها، وهو استقلال نسبي لا يشكل خطرا على السيادة الوطنية للدولة تحدده تشريعات قانونية تصدر في الدولة.

ولقد احتدم نقاش كبير على المستوى الفقهي بين من أوجب الانتخاب كركن أساسي لأنه أفضل طريقة لضمان استقلالية الهيئات المحلية². وبين من يرى بعدم وجوب ذلك لأن التعيين لا ينفي صفة الاستقلالية³.

- الوصاية الإدارية : ويقصد بها مجموع السلطات التي يخولها القانون للسلطة المركزية قصد مراقبة نشاط الهيئات المحلية بهدف منع أي انحراف أو تخاذل أو إساءة استعمال المصلحة ، وقد تكون هذه الوصاية على وكلاء الأجهزة أو على أعمال الهيئات⁴.

الفرع الثاني : أشكال التنظيم الإداري المحلي

تتحصر أشكال التنظيم الإداري المحلي في صورتين هما:

- الهيئات الإدارية اللاتركيزية

- الهيئات اللامركزية.

1. عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 78.
2. نصر الدين بن طيفور : أي اسقلالية للجماعات المحلية الجزائرية، في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد ، العدد2، 2001، ص 7.
3. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد صاصيلا)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1990، ص 39.
4. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، - دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11- مرجع سابق، ص 36.

• الهيئات الإدارية اللاتركيزية

ويعني بها وجود هيئات وأشخاص قانونية ومجالس محلية يتم تعيين أعضائها من قبل السلطة المركزية ، هذه الأخيرة تُخول لهم باعتبارهم موظفين حكوميين اختصاصات يمارسونها على مستوى الإقليم ، وتفوضهم صلاحيات تمكنهم من اتخاذ قرارات نهائية في مسائل محلية تتعلق بالنشاط الذي له علاقة بالقطاعات المشرفين عليها محليا دون حاجة في الرجوع إلى الوزير .

إن أسلوب اللاتركيز الإداري يقتضي منح السلطة المركزية بعض الاختصاصات الادارية ذات البعد المحلي إلى موظفين تابعين لإدارتها يمثلونها على مستوى الوحدة المحلية لأخذ قرارات باسمها بموجب تفويض منها على أن يكون تفويضا جزئيا¹ ، ومن أمثلة ذلك : الوالي ، رئيس الدائرة ، المدراء التنفيذيون .

• الهيئات الإدارية اللامركزية :

يمثل الشكل الثاني للتنظيم الإداري المحلي مفاده وجود هيئات محلية منتخبة من أهل الجماعة المحلية ، إما انتخابا مباشرا أو غير مباشر تشمل جميع أعضائها أو أكثرهم تعهد إليها الإدارة المركزية استقلالية محدودة للاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية وبهذا فهي تختلف عن هيئات اللاتركيز الإداري باستخدام أسلوب الانتخاب مطية في اختيار أعضائها².

ومثال ذلك : المجلس الشعبي الولائي، المجلس الشعبي البلدي .

1. حسين مصطفى حسين. الإدارة المحلية المقارنة، مرجع سابق، ص 11.

2. محمد عبد الله العربي، مفهوم الوحدة والاتحاد في الفقه الدستوري المعاصر، المجلة المصرية، للعلوم السياسية ، العدد

1 ، مارس 1964، ص 43.

هذا وقد دأبت العديد من الدول الحديثة المعتبرة لأسلوب الإدارة المحلية بما فيها الجزائر إلى التوفيق بين الاتجاهين (التعيين والانتخاب) عن طريق الجمع بينهما في تكوين مجالس محلية بعضها مجالس منتخبة كلية تنحصر مهامها في التداول على الأمور التي لها صلة بتنمية المواطن ، ومجالس محلية أخرى ذات أعضاء معينين يشكلون هيئة تنفيذ لقرارات وتوصيات تلك المجالس المنتخبة من جهة ، وأوامر السلطة المركزية التابعين لها من جهة ثانية¹.

المبحث الثاني : المجالس المحلية في التشريع الجزائري

نصت المادة 16 من الدستور الجزائري² على أن : " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية .

البلدية هي الجماعة القاعدية " ، وكذا نص المادة 17 : " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " .

إن البلدية والولاية هما وسيلتان للتنظيم المحلي ومشاركة المواطن في إدارة شؤونه عبر المجالس المحلية المنتخبة ، إذ أن البلدية تقوم على مبدأ أساسي هو أنها الخلية الأساسية للدولة وقد أدركت السلطات العمومية أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه هذه الهيئة³ منذ صدور قانون البلدية الأول لسنة 1967 ، وهو ما ذهب إليه أيضا قانون 11.10 المنظم للبلدية إذ نصت المادة الأولى على أن : " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة " ، ونصت المادة 2 على أن :

1. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، - دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11-مرجع سابق، ص 40.

2. القانون رقم 01.16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016، المنضمن التعديل الدستوري.

3. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراتب للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2016، ص 14.

البلدية هي القاعدة الإقليمية للمركزية ومكان ممارسة المواطنة ، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية .

كما تنص المادة 15 من قانون 11.10 على ما يلي : " تتوفر البلدية على :

هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي .

هيئة تنفيذية : يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي .

إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما " .

وبالنسبة للولاية فهي جماعة لامركزية تعبر عن مطامح سكانها لها مجلس شعبي

وهيئة تنفيذية ، وبالرجوع للأمر 38.69 المتضمن قانون الولاية ، فقد عرفت المادة الأولى

بأنها : " جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات

سياسية واقتصادية واجتماعية " ، وهو ما ذهب إليه أيضا قانون الولاية 2012 ، إذ نصت

المادة الأولى منه على أن : " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية

المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهي 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 الثقافية وحماية

البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين " .

كما تنص المادة 2 من قانون الولاية على ما يلي :

" للولاية هيئتان هما :

المجلس الشعبي الولائي .

الوالي " .

إذ يتضح لنا مما سبق أن الدور الأساسي للجماعات المحلية والهدف من وجودها هو

تحقيق التنمية سواء في الجانب الاجتماعي أو الاقتصادي أو الثقافي ، فباعتبارها ممثل

الدولة محليا ، تعمل على تنفيذ سياسة الدولة الاجتماعية والاقتصادية في جميع المجالات كالسكن والتشغيل والتهيئة العمرانية والبيئة والصحة.....الخ .

وتتشكل هذه الجماعات من مجالس منتخبة تتولى تسيير الشؤون المحلية ، وهيئات تنفيذية تتمتع بصلاحيات كممثلة للسلطة المركزية وأخرى محلية¹ .

وبما أن عنوان المذكرة يتمحور حول المجالس المحلية فقط ، فإن الحديث سيكون منصبا ومرتكزا على الهيئتين التداوليتين للجماعات المحلية وهما :

المجلس الشعبي البلدي .

المجلس الشعبي الولائي .

كما لا يجب إغفال الدور الكبير الذي تقوم به الهيئة التنفيذية سواء على المستوى البلدي ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أو على المستوى الولائي ممثلة في الوالي باعتبارهما المجسدان لمفهوم التنمية على المستوى المحلي .

لا تثار أي إشكالية على المستوى البلدي باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ينتخب من بين أعضائه ، وبالتالي يكون معبرا عن آرائهم الشعبية ، لكن الإشكالية تطرح على المستوى الولائي ذلك أن الوالي هو الذي يمثل الهيئة التنفيذية في الولاية وليس رئيس المجلس الشعبي الولائي .

وتتركز الدراسة في هذا المبحث خصوصا على :

- كيفية انتخاب اعضاء المجالس المحلية.

- عملية التصويت وتحديد النتائج .

1. صليحة ملياني ، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، مرجع السابق ، ص 15.

المطلب الأول : كيفية انتخاب أعضاء المجالس المحلية

كسائر النظم الانتخابية السائدة في العالم الديمقراطي والتي تفرض شروطا خاصة لممارسة الحق في الانتخاب ، وكذا الترشح للمهام النيابية أيا كانت طبيعتها ، فإن المشرع الجزائري انتهج نفس المنهج حيث وضع شروطا خاصة بالناخب ، وكذا شروطا خاصة بالترشح وهذا بهدف تنظيم العملية الانتخابية.

الفرع الأول : القواعد المتعلقة بالهيئة الناخبة

نصت المادة 17 من الدستور على ما يلي : " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " .

إن من أجل تكوين هذه المجالس المسيرة للجماعات الإقليمية لا بد من وجود نظام انتخابي يتماشى مع خصوصية هذه الجماعات المحلية لا سيما من حيث تكوين الهيئة الناخبة من خلال فرض بعض الشروط المتعلقة بشخص الناخب وكذا شروط التسجيل في القوائم الانتخابية ، وهو ما سيتم التطرق إليه.

أولا: الشروط المتعلقة بالناخب :

لقد حدد المشرع الجزائري الشروط المتعلقة بالهيئة الناخبة من خلال نص المادة 3 من القانون العضوي 16-10 لعام 2016¹ على أنه : " يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية يبلغ من العمر ثمانية عشر سنة كاملة يوم الاقتراع ، وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية ، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع الجزائري " .

1. القانون العضوي رقم 16 . 10 المؤرخ في 22 دي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 المتعلق بنظام الانتخابات .

وهي نفس الشروط التي اعتمدها المشرع في القوانين الانتخابية السابقة بدء بقانون 1989¹ وصولا إلى قانون 2012² مرورا بالأمر 1997³.
وعليه يتضح لنا بأن المشرع الجزائري أبقى على نفس الشروط في القوانين الانتخابية الأربع السالفة الذكر.

هذه الشروط سبق للنظم الانتخابية اعتمادها، فشرط السن يعتبر أول شرط لممارسة الحقوق السياسية ومنها الانتخاب، ذلك أن التصرفات القانونية لا تكون صحيحة من أشخاص لم يبلغوا سن الرشد القانوني⁴، وكذا شرط الأهلية العقلية أيضا، إذ أن هذه الأنظمة تشترط القدرة العقلية في الشخص لممارسة الانتخاب ، فمن كان مصابا بعاهة عقلية لا يصلح لتصريف شؤونه الخاصة، فمن باب أولى لا يصلح للاشتراك في إدارة وتسيير شؤون الدولة⁵.

- 1 . القانون 13.89 المؤرخ في 7 أوت 1889، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، رقم 32 الصادرة بتاريخ 7 أوت 1989، ص 848.
2. القانون العضوي 01 . 12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتضمن قانون الانتخابات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، ، رقم 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012 ، ص 09.
3. الأمر 07.97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، رقم 12 الصادرة بتاريخ 6 مارس 1997، ص 3. المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 01.04 المؤرخ في 7 فبراير 2004 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، رقم 9 الصادرة بتاريخ 11 فبراير 2004 ، ص : 21 .
4. سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 11، 2010، ص 105.
5. علي يونسى الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، اترك للنشر والتوزيع، مصر الجديدة، 2004، ص 304.

ويحرم من الانتخاب كل فاقد للأهلية ولا يكون هذا حرمان إلا بناء على حكم قضائي سابق حتى لا تستبد الإدارة وتلجأ إلى إقصاء بعض المواطنين لأسباب سياسية بحجة فقدان الأهلية¹.

ثانيا: الأشخاص الممنوعون من الانتخاب (حالات المنع):

مثل سائر النظم الانتخابية فقد أقصى المشرع الجزائري فئة من المواطنين من حقهم في الانتخاب، ذلك أن قانون 13.89 نص على الفئة المستثناة من ممارسة حقها في الانتخاب وتتمثل في:

- المحكوم عليهم بسبب جنائية.
 - المحكوم عليهم بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمادتين 8 ، 14 من قانون العقوبات.
 - الذين كان سلوكهم أثناء ثورة التحرير الوطني ضد المصلحة الوطنية.
 - الذين اشهر إفلاسهم ولم يرد إليهم اعتبارهم.
 - المحجوزون والمحجوز عليهم.
- حيث ورد في هذه الفقرة الأخيرة خطأ مادي بالجريدة الرسمية فعوضا عن كتابة المحجور عليهم تم كتابة المحجوز عليهم.

وأبقى المشرع على حالات المنع في الأمر 97.07، حيث نصت المادة 07 منه على الفئة الممنوعة من ممارسة الحق في الانتخاب مع وجود تغيير في الفئة الثالثة إذ تم استبدال عبارة الذين كان سلوكهم أثناء ثورة التحريرية ضد المصلحة الوطن، بعبارة أخرى من سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصلحة الوطن ، وتم تصحيح الخطأ المادي المتعلق بفئة المحجوز عليهم .

1. الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، الطبعة 07 ، 2011 ، ص 220.

غير أن أحكام القانون العضوي الجديد 16. 10 المتعلق بالانتخابات جاءت مطابقة لأحكام القانون العضوي 12. 01 ولا سيما المادة الخامسة التي نصت على ما يلي:

"لا يسجل في القاعة الانتخابية كل من:

- سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن.
- حكم عليه بعقوبة في جناية ولم يرد اعتبار.
- حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد 9.9 مكرر 01، و 14 من قانون العقوبات.
- أشهر إفلاسة ولم يرد اعتباره.
- المحجور والمحجور عليهم."

إن المتأمل في نص المادة السالفة الذكر يرى أن المشرع الجزائري قد استبدل ترتيب الفئات الممنوعة من الانتخابات، بحيث جعل السلوك المعادي للثورة التحريرية أول منع يسبق المنع المتعلق بمرتكبي الجنايات بعكس ما كان معمولاً به في قوانين الانتخابات السابقة لسنتي 1989 و 1997.

إن هذا المنع ليس صناعة جزائرية بل أخذت به أغلب النظم الانتخابية في العالم بحيث منعت ممارسة الانتخابات عن فئة المواطنين المدانين قضائياً¹. إدانة نهائية في جرائم الشرف والاعتبار مثل (الرشوة، السرقة، الإفلاس، التزوير، خيانة الأمانة) وبالنظر لخطورة هذا الشرط ومساسه بحقوق الأفراد المكفولة دستوريا فإنه يتطلب تحديد الجرائم التي تحول دون ممارسة الانتخاب لتجنب تعسف الإدارة ولجوتها لإقصاء المواطنين المعارضين لها بحجة أنهم مدانين قضائياً.

1. فؤاد مطير الشمري، التجارب الانتخابية في العالم (الأسس والتطبيقات)، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2014، ص 46.

كما ذهب المشرع الفرنسي في هذا الشأن بحيث اعتمد شروطا لممارسة الحق في الانتخاب، وكذا حالات المنع منه من خلال قانونه الانتخابي حيث نصت المادة 2 منه على ما يلي:

Sont électeurs les françaises et français âgés se dix-huit ans accomplis jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

ونص المادة 6 على ما يلي:

Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale pendant le délai fixé par le jugement ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de voter et d'élection par applications des lois qui autorisent cette interdiction.

بمعنى أنه يحق لجميع الفرنسيين والفرنسيات البالغين سن الثمانية عشر سنة كاملة والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية وليسوا ضمن حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في التشريع المعمول به أن يمارسوا حقهم في الانتخاب.

كما أن المشرع الفرنسي قد حرم فئة من الأشخاص الذين تم إدانتهم والذين حددت الأحكام القضائية الصادرة فترة منعه من الترشح أو الانتخاب.

ثالثا: شروط التسجيل في القوائم الانتخابية:

بالإضافة للشروط الواجب توافرها لممارسة الانتخاب والتي سبق الإشارة إليها فإنه يتعين على من يريد ممارسة حقه في الانتخاب أن يكون مسجلا في قائمة الناخبين بالبلدية

التي بها إقامته بمفهوم المادة 36 من القانون المدني ، ووفقا لأحكام المادة 04 من القانون العضوي 16.10 المتعلق بنظام الانتخابات.¹

وهو الأمر الذي كان معمولا به في القوانين الانتخابية السابقة فالمادة 4 من قانون 89. 13 تنص على ما يلي: " لا يصوت إلا من كان مسجلا في قائمة الناخبين بالبلدية التي بها موطنه بمفهوم المادة 36 من القانون المدني".

وكذا نص المادة 06 من الأمر 97.07 "لا يصوت إلا من كان مسجلا في قائمة الناخبين بالبلدية التي بها موطنه بمفهوم المادة 36 من القانون المدني" وعليه فإن التسجيل في القوائم الانتخابية شرط أساسي لممارسة الحق في الانتخاب.²

- أما فيما يخص إجبارية التسجيل في القوائم الانتخابية فإنه و بالرجوع إلى القوانين السابقة، فقانون 89 نصت المادة 6 منه على أن: "التسجيل في القوائم الانتخابية إجباري بالنسبة لكل مواطن تتوفر فيه الشروط المطلوبة قانونا".

وكذا نص المادة 8 من الأمر 07.97 "التسجيل في القوائم الانتخابية إجباري بالنسبة لكل مواطن ومواطنة تتوفر في كل منهما الشروط المطلوبة قانونا"

أما قانون الانتخاب لسنة 2012 وكذا 2016 فقد نصت المادة 6 منهما على أن: "التسجيل في القوائم الانتخابية واجب على كل مواطن ومواطنة تتوفر فيهما الشروط المطلوبة قانونا"، بمعنى أن المشرع الجزائري جعل من التسجيل في القائمة الانتخابية واجبا بعد ما كان إجباريا في القوانين الانتخابية السابقة.

1 . ينظر الملحق رقم 01 .

2. ينظر الملحق رقم: 11 .

فاستعمال مصطلح اجباري يولد شعورا لدى المواطن على أنه في حالة امتناعه سيتعرض إلى عقوبات، أما استعمال مصطلح واجب فإنه يولد شعورا لدى المواطن بعدم العقاب أو المساءلة وبالتالي يتراخى عن القيام بهذا الإجراء.

الفرع الثاني: النظام القانوني للترشح للمجالس المحلية

بعد التطرق للقواعد المتعلقة بالهيئة الناخبة لا سيما الشروط المتعلقة بالناخب، وكذا شروط التسجيل في القوائم الانتخابية، سنتطرق بعدها للحديث عن النظام القانوني للترشح للمجالس المحلية¹، وذلك باعتبار عملية الترشح لا تقل أهمية عن ممارسة الحق في الانتخاب، وباعتبار الترشح الوجه الثاني للعملية الانتخابية.

أولاً: شروط الترشح للمجالس المحلية:

لقد حددت المادة 79 من القانون العضوي 10.16 الشروط الواجب توافرها في المترشح لانتخابات المجالس البلدية والولائية وهي كالتالي²:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 3 من القانون العضوي 10.16 السالفة الذكر ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.
- إن استيفاء الشروط المنصوص عليها في المادة 3 من قانون الانتخابات 10.16 لا سيما شرط 18 سنة كاملة يتعارض مع شرط السن المحدد للترشح للانتخابات البلدية والولائية والمحدد ب 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع عملا بأحكام الفقرة 2 من المادة 79.
- إن هذا التعارض في شرط السن بين ممارسة الحق في الانتخاب خصوصا تصويتا وترشحا يجعلنا نقول أن المشرع الجزائري قد أقر سن الرشد الانتخابي لممارسة

1. ينظر الملحق رقم: 13 .

2. للتفصيل أكثر انظر المواد 10.9 والمواد من 53 إلى 64 من القانون العضوي 10.16. المتعلق بنظام الانتخابات

التصويت وحدده بـ 18 سنة كاملة يوم الاقتراع، وسن الرشد الانتخابي للترشح وحدده بـ 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع، وكل منهما جاء مخالفا لأحكام سن الرشد في القانون المدني الجزائري في المادة 40 حين نصت المادة على ما يلي: "كل شخص يبلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية وسن الرشد تسعة عشر سنة كاملة"¹.

وباستقراء نصوص المواد 03 و 79 من قانون الانتخابات 2016 وكذا المادة 40 من القانون المدني يتجلى لنا بأن المشرع الجزائري اعتمد:

- سن الرشد لمباشرة الحقوق السياسية ويتراوح بين 18 سنة للتصويت و 23 سنة للترشح للمجالس المنتخبة المحلية.

- سن الرشد لمباشرة الحقوق المدنية وحدده بتسعة عشر سنة كاملة.

إلى جانب استيفاء الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من القانون العضوي للانتخابات نصت المادة 79 على شروط أخرى وهي

- أن يكون ذا جنسية جزائرية.

- أن يثبت أداء للخدمة الوطنية أو إعفاءه منها.

- أن لا يكون محكوماً عليه في الجنايات والجنح المنصوص عليها في المادة 5 من قانون الانتخابات ولم يرد اعتباره.

- أن لا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجنح غير العمدية.

إن المشرع الجزائري ومن خلال نص المادة 79 أعلاه قد خفض من السن القانوني للترشح بفارق سنتين كاملتين، ذلك أن سن الترشح للمجالس المحلية كان محدد بـ 25 سنة كاملة يوم

1. المادة 40 من الأمر 85.75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.

الاقتراع وهذا وفقا لأحكام المادة 77 من القانون 13.89 وكذا نص المادة 93 من الأمر 1.07.97¹

كما نلاحظ أن القانون الجديد 10.16 قد ألغى الفقرة الأخيرة² من نص المادة 78 من القانون 01.12 والتي كانت تعطي للإدارة هامشا كبيرا من الحرية في إقصاء أي مترشح لا يتوافق مع رؤاها.

ثانيا: حالات المنع من الترشح للانتخابات المحلية

نصت المادة 81 من القانون العضوي 10.16 على ما يلي

"يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم:

- الوالي.
- الوالي المنتدب.
- رئيس الدائرة
- الأمين العام للولاية.
- المفتش العام للولاية.
- عضو المجلس التنفيذي للولاية.
- القاضي.
- أفراد الجيش الوطني الشعبي.
- موظفو أسلاك الامن

* تجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي 01.12 شهد أيضا تخفيضا لسن الترشح من 25 إلى 23 وفي هذا أنظر المادة 78 من القانون العضوي 01.12

1. تنص الفقرة الاخيرة على مايلي: "أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به". وهي الفقرة التي أسالت الكثير من الحبر آنذاك إذ اعتبرت ذريعة للإدارة من أجل زير كثير من المترشحين بحجة الإخلال بالنظام العام لاسيما أن هذه الفقرة لم تنص على إجراء رد الاعتبار، بمعنى أنه حتى ولو تم رد الاعتبار للشخص فيمكن للإدارة أن ترفض ملف ترشحه.

- أمين خزينة البلدية
- المراقب المالي للبلدية.
- الأمين العام للبلدية
- مستخدمو البلدية¹

كل قوانين الانتخاب في الجزائر بدءا بقانون 89 وصولا إلى قانون 2016 قد استتنت فئة من المواطنين في الترشح للانتخابات المحلية وهذا حفاظا على نزاهة وشفافية الانتخابات، وكذا ضمان حياد الإدارة. إلا أن الاختلاف بين القوانين يكمن في قائمة الفئة المستتناة من الترشح، ذلك أن القانون الجديد لسنة 2016 قد وسع من القائمة إلى 13 استثناء عكس القوانين السابقة.

إن عدم القابلية للانتخاب هو منع مؤقت، لأن هذه الفئة لا يمكنها الترشح في الدائرة التي يمارسون فيها وظائفهم إلا بعد مرور سنة من تقديم استقالاتهم، كما يمكنهم الترشح خارج الدائرة التي يمارسون فيها وظائفهم مباشرة بعد تقديم استقالاتهم من مناصبهم².

كما أن المشرع الجزائري أصاب حين قام بحصر هذه الطوائف لتقادي أي تفسير أو استخدام خاطئ أو متعمد لحرمان بعض الطوائف من الترشح من جهة، ومن جهة أخرى للحفاظ على مصداقية عملية الترشح والعملية الانتخابية ككل، لمنعها من استخدام نفوذها بسبب وظائفها.

إن استبعاد قانون الانتخابات لهذه الفئة يهدف للحفاظ على مصداقية الانتخابات وعدم التأثير على العملية الانتخابية من خلال نفوذهم، إما بحكم هيبتهم كرجال سلطة كالقضاة

1. المادة 81 من القانون 10.16 تنص على الفئة المستتناة من الترشح للانتخابات البلدية. والمادة 83 من نفس القانون تنص على الفئة المستتناة من الترشح للانتخابات الولائية.

2. محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، -دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى-، الجزائر، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 74.

وأعضاء الجيش، أو بحكم تدخلهم في العملية الانتخابية كالولاية و الامناء العامين للولاية أو بسبب وظيفتهم في الادارات المحلية والتي تمكنهم من تسخير الهيئات المحلية لصالحهم في الانتخابات كرئيس الدائرة، الأمين العام للبلدية، المراقب المالي¹.

ثالثا: إجراءات الترشح للمجالس المحلية:

ألزم قانون الانتخابات الجديد² مترشحي الانتخابات المحلية اتباع جملة من الإجراءات بدءا بإعداد القائمة ووصولاً لإيداعها على مستوى الولاية، وقد نظم المشرع الجزائري ذلك في المواد من 71 إلى 78 من قانون 16.10. وتخص هذه الإجراءات:

- قائمة عدد المترشحين

- حصة المرأة في القائمة.

- تزكية القائمة

- إيداع القائمة لدى مصالح الولاية

ونحاول في هذا الصدد أن نشرح هذه الإجراءات تبعا للقانون الجديد

أ. قائمة عدد المترشحين:

أوجب قانون 10.16 على وجوب تضمين قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية والولائية عددا من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعددا من المستخلفين لا يقل عن 30% من عدد المقاعد المطلوب شغلها، وهو نفس الشرط المعمول به في قانون 2012.

1. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، مرجع سابق، ص31

2. المادة 71 من القانون العضوي 10.16 .

وبهذا يكونا قانوني الانتخابات 2012 و2016 قد قلصا من عدد المستخلفين إلى حدود 30%، إذ كانت نسبة المستخلفين في القانونين المنظمين للانتخابات 89 و97 في حدود 50¹%.

كما يجب أن تتضمن القائمة ما يلي:

- الاسم واللقب والكنية إن وجدت والجنس وتاريخ الميلاد ومكانه والمهنة والعنوان الشخصي والمستوى التعليمي لكل مترشح ومستخلف وترتيب كل واحد منهم في القائمة.

- تسمية الحزب أو الأحزاب بالنسبة للقوائم المقدمة تحت رعاية حزب سياسي.

- عنوان القائمة بالنسبة للمترشحين الأحرار.

- الدائرة الانتخابية المعنية.

- يلحق بقائمة المترشحين الأحرار البرنامج الانتخابي الذي سيتم شرحه طوال الحملة الانتخابية².

ب- حصة المرأة في القائمة

لقد جاء في نص الدستور الجزائري ما يلي: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة.

يحدد قانون عضوي تطبيقات هذه المادة³".

1. . لتفصيل أكثر: راجع المواد التالية : 70 من قانون 01.12 وكذا المادة 70 من الأمر 07.97 والمادة 64 من القانون 13.89 المنظمة للانتخابات.

2. المادة 72 من القانون العضوي 10.16

3. المادة 35 من الدستور الجزائري الجديد

وتبعاً لذلك صدر القانون العضوي رقم 03.12 المؤرخ في 12 يناير 2012¹ المحدد لكيفيات توسيع خطوط المرأة في المجالس المنتخبة والذي نص على إلزامية تمثيل المرأة في قوائم الترشيحات.

وبالرجوع لنص القانون 03.12 نجده قد خصص نسبة مئوية لتمثيل المرأة في المجالس المحلية سواء أثناء فترة الترشح عن طريق الأحزاب السياسية ، أوفي القوائم الحرة أو عند اعلان النتائج وتوزيع المقاعد، وقد حدد نسبة تمثيلها في المجالس الشعبية الولائية على النحو التالي:

30 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي 47.43.39.35

35 % عندما يكون عدد المقاعد 51 إلى 55 مقعداً.

أما المجالس الشعبية البلدية فقد حدد نسبة تمثيل المرأة بها كآلاتي:

30% في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر ،وكذا البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20.000 نسمة.

أما البلديات التي يقل عدد سكانها عن 20000 نسمة فلم يلزم القانون 03.12 القوائم بتخصيص جصة للنساء، ذلك أن البلديات التي يقل عدد سكانها عن 20.000 غالباً ما تكون بلديات عروشية أو قبلية ،والتي تحكمها العادات والتقاليد الراضة لمشاركة المرأة في الحياة السياسية.

3. القانون العضوي رقم 03.12 المؤرخ في 12/1/2012 يحدد كيفية توسيع خطوط تمثيل المرأة في المجالس المتمثلة .الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 12.01 الصادرة بتاريخ 14/1/2012، ص 46.

ت-تزكية القائمة

لقد نص قانون الانتخابات 10/16 فيما يخص تزكية القائمة على ما يلي¹ :

فضلا عن الشروط الأخرى التي يقتضيها القانون تجب أن تزكي صراحة القائمة المذكورة في المادة 72 من هذا القانون العضوي بالنسبة للانتخابات المحلية من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية أو مقدمة بعنوان قائمة حرة حسب إحدى الصيغ الآتية²:

- إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من أربعة في المائة من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المرشح فيها.

- وإما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على 10 منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.

- في حالة تقديم قائمة مترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا يتوفر على أحد الشرطين المذكورين أعلاه، أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الانتخابات أو في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة فإنه يجب أن يدعمها على الأقل بخمسين (50) توقيعا من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل معقد مطلوب شغله³.

1. المادة 73 من قانون الانتخابات 10.16 .

2 . تعتبر المادة 73 وكذا المادة 93 من قانون الجديد من أهم نقاط الخلاف بين المعارضة والمؤيدة، حيث أن المعارضة كانت ترى في ذلك تعجيزا للأحزاب الجديدة ،وتزويرا مسبقا للانتخابات وتعبيدا للطريق أمام أحزاب السلطة للفوز بالانتخابات. في حين أن المؤيدة قد باركت هذه التعديلات واعتبرتها تطهير للسياسة من الأحزاب الموسمية ،وتقويما للعمل السياسي، ومقياسا لقوة الأحزاب قبل عملية التصويت والاقتراع.

3. أنظر الملحق رقم: 02

لا يسمح لأي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة، وفي حالة مخالفة ذلك، يعتبر التوقيع لا غيا ويعرضه للعقوبات المنصوص عليها في المادة 212 من هذا القانون العضوي.¹

- ث - إيداع القائمة لدى الولاية

بعد الانتهاء من وضع القائمة، يتم إيداعها لدى الولاية من قبل متصدر القائمة، أو إذا تعذر عليه ذلك من قبل المترشح الذي يليه مباشرة قبل ستين (60) يوما كاملة من تاريخ الاقتراع.² ويترتب عنه تسليم وصل للمصرح يبين فيه تاريخ وتوقيت الإيداع ويتعين على الوالي وفي أجل لا يتجاوز عشرة أيام كاملة ابتداء من تاريخ التصريح بالتشريح³ إصدار قرار القبول أو قرار الرفض ويكون قرار الرفض معللا تعليلا قانونيا وصريحا.⁴

وباعتبار قرار الرفض قرارا إداريا يمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة في أجل ثلاثة أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار، والتي يتعين عليها الفصل في الطعن في أجل خمسة أيام كاملة من تاريخ رفع الطعن بقرار غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، ويتم تبليغه تلقائيا للأطراف المعنية والوالي قصد تنفيذه.

المطلب الثاني : عملية التصويت وتحديد النتائج

سننظر من خلال هذه المطلب إلى عملية التصويت وما يسبقها من بعض الإجراءات وكذا تحديد النتائج انطلاقا من عدد المقاعد المخصصة:

1. في هذا الصدد أنظر المواد 66 من قانون 13.89 ، 82 من الأمر 07.97،72 من القانون 01.12

2. المادة 74 من قانون 10.16.

3. أنظر الملحق رقم: 12

4. قد يكون قرار الرفض على المترشح في القائمة، أو القائمة ككل.

الفرع الأول: عملية التصويت

قبل إجراء الاقتراع يجب اتخاذ مجموعة من الاجراءات والمتمثلة أساسا في استدعاء الهيئة الناخبة بموجب مرسوم رئاسي في غضون الأشهر الثلاثة التي تسبق تاريخ الانتخابات¹. كما نصت جميع القوانين الانتخابية السابقة²، على هذا الأجراء المتمثل في استدعاء الهيئة الناخبة .

إن التحديد المسبق ليوم الاقتراع بموجب مرسوم رئاسي مرده منح فرصة ووقت كافيين للمرشحين للقيام بحملتهم الانتخابية وتقديم برامجهم ومقترحاتهم قصد تمكين الهيئة الناخبة من أخذ فكرة عن المرشحين والبرامج التي ترقى لتطلعاتهم واهتماماتهم والتي يرونها جديرة بكسب ثقتهم يوم الاقتراع.

تمتد التصويت ليوم واحد ، كما يمكن لوزير الداخلية أن يرخص بتقديم اقتراح الاقتراع بـ 72 ساعة على الأكثر في البلديات البعيدة والنائية والتي يعتذر إجراء الانتخابات فيها في اليوم المحدد للاقتراع أما فيما يخص طريقة التصويت فقد أخذ المشرع الجزائري بنظرية شخصية التصويت وسريته والذي ينص على أن الانتخاب يكون سريرا ضمانا لحرية الناخب وعدم التأثير على رأيه³.

وتتم عملية التصويت في مكتب التصويت أو مكاتب التصويت والتي تشكل فيما بينها ما يسمى بمركز التصويت ، والذي يوضع تحت مسؤولية موظف يتم تسخيره من قبل الوالي المختص إقليميا بموجب قرار صادر عنه ، يتم تعليقه في كل من مقر الولاية والدائرة والبلدية وكذا مراكز التصويت.

1. المادة 25 من القانون 10.16 .

2. انظر المواد: 25 من قانون 01.12، المادة 29 من الأمر 07.97، المادة 23 من قانون 13.89.

3. محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014 ص 61.

وقد حدد المشرع تشكيلة مركز التصويت والتي تتكون من رئيس المكتب ،نائب الرئيس ، كاتب ، ومساعدين اثنين يتم تسخيرهم بالإضافة لمستخلفيهم بموجب قرار صادر عن الوالي المتخصص إقليميا ويتم نشر قائمة أعضاء مكاتب التصويت في الأماكن المذكورة أعلاه، كما يتم تسليمها لممثلي الأحزاب السياسية والمترشحين الأحرار مقابل وصل استلام لإثبات ذلك ويتم تعليقها بمكاتب التصويت.

كما تسلم نسخة من القائمة النهائية لأعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيين¹ إلى الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات².

وعلى هذا النحو يلتحق أعضاء مكتب التصويت يوم الاقتراع، قبل انطلاق عملية التصويت بنحو ساعة قصد التأكد من وجود الوسائل المادية والمبينة أدناه³: ((صندوق شفاف للاقتراع ومجهز بمقفلين اثنين، مختلفين ، عازلان اثنان على الأقل، ختم واحد ندي يحمل عبارة (انتخب) ، ختم واحد ندي يحمل عبارة(انتخب بالوكالة) ، طاولات بعدد كاف، سلة مهملات ، علبة حبر لوضع بصمة الناخب والإشهاد على أنه انتخب مرة واحدة، مادة تشميع مفاصل صندوق الاقتراع، لوازم المكتب (أقلام، ختم مدادي، مؤرخ مسطرة، ختم ندي يحمل عبارة نسخة مصادق على مطابقتها للأصل)، مادة تلمصيق أو حاشيات تلمصيق ،

1. ينظر الملحق رقم: 03

2. نصت المادة 194 من الدستور: تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات.

ترأس الهيئة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية بعد استشارة الأحزاب السياسية.

وتبعاً لذلك صدر القانون العضوي رقم 11.16 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 25 غشت 2015 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

أن هذه الهيئة كانت محل سجال بين الأحزاب السياسية ، فبين مرحب بها وحجتهم في ذلك أنها خطوة كبيرة وقفزة نوعية لضمان نزاهة وشفافية الانتخابات ، ومعارض لها باعتبارها الهيئة لمراقبة الانتخابات فقط وليس تنظيم الانتخابات ، كما أن هذه الهيئة لا تستطيع ضمان نزاهة الانتخابات لأن المتحكم في مفاصل العملية الانتخابية هي وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

3. ينظر الملحقين رقم: 04 و05

مصاييح غازية وإن تعذر ذلك شموع ، ورق كربون كافية لاستتساخ محضر الفرز ، الأكياس والخيط وإشارات لاصقة، والأختام الندية التي تبين نوع الاقتراع وتاريخه¹.

بالإضافة إلى ذلك فإنه يتعين على أعضاء مكتب التصويت التأكد من وجود:

- أوراق التصويت لكل قائمة مترشحين بعدد كاف.
- أظرفة التصويت بعدد يساوي الناخبين المسجلين في قائمة التوقيعات.
- أوراق عد نقاط التصويت بعدد كاف.
- مطبوعات محاضر الفرز بعدد كاف.
- قائمة التوقيع المصادق عليها قانونا والتي تتضمن القائمة الاسمية للناخبين المسجلين في مكتب التصويت.
- الأظرفة المخصصة لجمع أوراق التصويت الملغاة وأوراق التصويت محل النزاع.
- نسخة من قائمة أعضاء مكتب التصويت².
- نسخة من قائمة ممثلي قوائم المترشحين.

وبعد الانتهاء من الإجراءات السابقة الذكر وعند تمام الساعة الثامنة صباحا من يوم الاقتراع يتم افتتاح مركز الاقتراع للناخبين قصد الإدلاء بأصواتهم بحيث يقوم رئيس مكتب التصويت و بمساعدة العضو الأكبر سنا بإقفال الصندوق الشفاف المحتوي على فتحة واحدة بقفلين مختلفين يحتفظان بهما للغاية انتهاء الاقتراع ، ولا يتم الإقفال إلا بوجود ناخب مدون اسمه على قائمة الناخبين الموجودة بمكتب التصويت قصد منح العملية الانتخابية مصداقية ونزاهة ، إذ لا يتأتى ذلك إلا بوجود ناخب يشهد على خلو الصندوق من أي ظرف.

1. تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية الموقعه بتاريخ 2012/11/08 المتعلقة بتطبيق التوصيات الخاصة بالتنفيذ

المطابق لأحكام القانون العضوي رقم 01.12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

2. يجب على أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين تأدية اليمين ونصها كالتالي:

"أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهامي بكل إخلاص وحياد وأتعهد بالسهر على ضمان نزاهة العملية الانتخابية"

وفي هذه الحالة توضع تحت تصرف الناخب ورقة للتصويت يحدد نصها ومميزاتها عن طريق التنظيم ، ويكون عدد أوراق التصويت بحسب عدد القوائم المترشحة للانتخابات البلدية والولاية ، و يخضع ترتيب قوائم المترشحين بناء على القرعة التي تجريها الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات¹.

بعد إقفال صندوق التصويت يتقدم الناخب من عضو مكتب التصويت لتقديم بطاقة الهوية قصد التأكد منها والتحقق من وجود اسمه على قائمة الناخبين للمركز، ثم بعد ذلك يتناول الناخب الطرف الفارغ وكذا عدد أوراق التصويت بحسب عدد القوائم المترشحة ويتوجه إلى المعزل قصد ممارسة حقه في التصويت، وفي هذا الصدد يعتبر المعزل ترجمة لسرية التصويت، ثم بعد ذلك يتوجه الناخب للصندوق الشفاف أين يقوم رئيس المكتب من التأكد بأن الناخب يحمل طرفا واحدا فقط حتى يأذن له بإيداعها داخل الصندوق، وفي الحالة التي يكون فيها الناخب مصابا بعجز يمنعه من إدخال ورقته في الطرف وجعله في الصندوق، فإن رئيس المكتب يأذن له بالاستعانة بشخص يختاره بنفسه²، والذي يجب أن يكون من غير أعضاء مكتب التصويت حفاظا على نزاهة الاقتراع وإعمالا لمبدأ التّحفظ.

وبعد أن يضع الناخب الطرف في الصندوق الشفاف يقوم هذا الأخير بوضع السبابة اليسرى في قارورة الحبر الذي لا يمحي ويبصم قبالة اسمه ولقبه على قائمة الناخبين، ثم يقوم أحد أعضاء المكتب بدمج بطاقة الناخب بواسطة ختم ندي ويثبت عليها تاريخ الانتخاب وبهذا يكون الناخب قد مارس حقه في التصويت.

تحدد المدة القانونية للتصويت بالسابعة مساء من يوم الاقتراع ، غير أنه يمكن للوالي عند الاقتضاء بترخيص من الوزير المكلف بالداخلية أن يمدد التصويت ساعة أخرى إلى

1. المادة 35 من القانون 10.16 المنظم للانتخابات.

2. المادة 45 من القانون 10.16 المتعلق بالانتخابات .

غاية الثامنة مساء في بعض البلديات أو في سائر أنحاء دائرة انتخابية واحدة قصد تسهيل ممارسة الناخبين لحقهم في التصويت مع وجوب إطلاع الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات¹.

وبانتهاء التصويت يقوم اعضاء مكتب التصويت بالتوقيع على قائمة الناخبين ويختارون من بين الاشخاص الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية الموجودة بمركز التصويت فارزين بحضور ممثلي المترشحين أو قوائم المترشحين ، وفي حالة عدم توفر العدد الكافي من الفارزين فإنه يمكن لأعضاء مكتب التصويت أن يشاركوا في الفرز، ويعتبر هذا الإجراء الذي قرره المشرع في نص المادة 49 من قانون الانتخابات لـ 2016 ضماناً أخرى على نزاهة وشفافية الانتخابات.

وبعد الانتهاء من عملية الفرز والعد يسلم الفارزون لرئيس مكتب التصويت أوراق عد النقاط موقعة من طرفهم ، كما تسلم له أوراق التصويت التي شك في صحتها أو تنازع الناخبون في صحتها، وكذا الأوراق الملغاة².

وبناء على هذه المحاضر يصرح رئيس مكتب التصويت علناً نتيجة الاقتراع ويتولى تعليق محضر الفرز في قاعة التصويت لمجرد تحريره، كما يقوم بمنح نسخة عن محضر الفرز إلى كل الممثلين المؤهلين قانوناً للقوائم الانتخابية مقابل وصل استلام وتدمغ هذه النسخة على جميع صفحاتها بختم يحمل عبارة - نسخة مصادق على مطابقتها للأصل.

1. المادة 32 من قانون 10.16 .

2. نصت المادة 52 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات على ما يلي: لا تعتبر الأوراق الملغاة أصواتاً معبراً عنها أثناء الفرز وتعتبر أوراق ملغاة:

-الظرف المجرد من الورقة أو الورقة من دون ظرف.

-عدة أوراق في ظرف واحد.

-الأظرفة أو الأوراق التي تحمل أية علامة أو المشوهة أو الممزقة

- الأوراق المشطوبة كلياً أو جزئياً إلا عندما تقتضي طريقة الاقتراع المعتمدة هذا الشكل وفي الحدود المضبوطة حسب الإجراءات المنصوص عليها في المادة 35 من هذا القانون العضوي .

. الأوراق أو الأظرفة غير النظامية.

كما تسلم نسخة من محضر الفرز مصادقا على مطابقتها للأصل من قبل رئيس مكتب التصويت إلى ممثل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات مقابل وصل استلام .

الفرع الثاني : تحديد النتائج

تتمحور الدراسة على وجه الخصوص في المعيار المعتمد في تحديد نتائج الانتخابات وكذا كيفية اختبار رؤساء المجالس المحلية .

أولاً: النظام المعتمد في تحديد النتائج

قبل الحديث عن النظام المعتمد الذي تبناه المشرع الجزائري في تحديد نتائج الانتخابات المحلية يجب تحديد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية والتي أخضعها المشرع للتعداد السكاني لكل بلدية ، ويتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وضمن الشروط الآتية¹:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة
 - 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.001 و20.000 نسمة
 - 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و50.000 نسمة
 - 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة
 - 33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و200000 نسمة
 - 43 عضو في البلديات التي يساوي 200001 أو يفوقه
- أما عدد أعضاء المجالس الولائية فيتغير حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وضمن الشروط الآتية²:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000

المادة 80 من القانون العضوي 10.16

2. المادة 82 من القانون العضوي 10.16

- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250000 و 650000 نسمة
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1115000 نسمة
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150000 و 1250000 نسمة
- 55 عضوا في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1250000 أو يفوقه

كما أبقى المشرع على النسبة المشترطة لكل قائمة من الأصوات الصحيحة المعبر عنها حتى يمكنها التنافس على مقاعد الدائرة الانتخابية¹، إذ توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى ، ولا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة 7 في المئة (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

وبعد تحديد المعامل الانتخابي يتم توزيع المقاعد على كل قائمة حسب ترتيب المترشحين مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 03.12 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012².

و يتم توزيع المقاعد على كل قائمة حسب الكيفيات الآتية³ :

- يحدد المعامل الانتخابي في كل دائرة انتخابية
- تحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي.
- بعد توزيع المقاعد على القوائم التي حصلت على المعامل الانتخابي حسب الشروط المحددة في الفقرة أعلاه، ترتب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة

1. المادة 67 من القانون 10.16 المتعلق بالانتخابات.

2. المادة 69 من القانون 10.16 المتعلق بالانتخابات.

3. المادة 68 من قانون 10.16 المتعلق بالانتخابات .

بمقاعد والأصوات التي حصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد حسب أهمية عدد الأصوات التي حصل عليها كل منها ويوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب.

- وعندما تتساوى الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر يمنح المقعد الأخير المطلوب شغله للقائمة التي تكون معدل سن مرشحها هو الأصغر.

ثانيا: انتخاب رؤساء المجالس المحلية

سننتقل إلى كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي أولاً، وبعدها رئيس المجلس الشعبي الولائي.

1. انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

سبق وأن تطرقنا لكيفية تحديد النتائج المتعلقة بانتخابات المجالس الشعبية البلدية غير أن الإجراء المهم الذي يليها هو اختيار أو انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي ، ذلك أن رئيس المجلس هو واجهة الحزب ، وهو الشخص الذي يعتبره المواطنون المسؤول عن حل مشاكلهم ، وهو الذي يقود البلدية لعهدة انتخابية.

لم يشر المشرع في قانوني الانتخابات 1989 و 1997 لكيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، بل ترك ذلك لقانون البلدية لسنة 1990 حيث نصت المادة 48 منه على ما يلي: "يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضواً من بينهم رئيساً للمجلس الشعبي البلدي، تتم التنصيب في مدة لا تتعدى الثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع"

إذ أن المشرع ومن خلال المادة السالفة الذكر أعطى للقائمة التي حازت على الأغلبية حرية تعيين عضواً عنها لرئاسة المجلس الشعبي البلدي، غير أن الأشكال الذي يطرح من جراء هذه المادة هو كيف سيكون الحال لو أن قائمتين حازتا على نفس المقاعد؟

ولتجنب الانسداد لجأت وزارة الداخلية في بادئ الأمر إلى إصدار تعليمة للولاية قصد إعلان المرشح الأكبر سنا لرئاسة المجلس الشعبي البلدي.

وفي سنة 2007 لجأت وزارة الداخلية لإجراء آخر يعتبر عادلا وهو إعلان رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة التي حازت أغلبية الأصوات في حالة تساوي عدد مقاعد الأحزاب في الانتخابات البلدية .

إلا أن قانون الانتخابات 2012 أقر صراحة على كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا نص المادة 180.

كما تضمن قانون البلدية 10.11 كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي في نص المادة 65: "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين".

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

وهنا نكون أمام نصين متناقضين، الأول المادة 80 من قانون الانتخابات 2012، التي أعطت الحق لجميع القوائم على تقديم مرشح في حالة عدم حصول أي قائمة على

1. نصت المادة 80 من القانون العضوي 01.12 على ما يلي : " في غضون الايام الخمسة عشر 15 الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له للعهدة الانتخابية".
يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.
في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم الحائزة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.
في حالة عدم حصول اي قائمة على خمسة وثلاثين في المئة (35%) على الاقل من المقاعد يمكن جميع القوائم تقديم مرشح .

يكون الانتخاب سريا و يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.
في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية،
يجرى دور ثان خلال الثماني والأربعين 48 ساعة الموالية ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.
وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن الفائز المترشح الأصغر سنا"

الأغلبية المطلقة أو نسبة 35 بالمائة ، و الثاني نص المادة 65 من قانون البلدية التي تنص على وجوب ترؤس البلدية من قبل متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات والذي نراه منطقيا ومعبرا عن إرادة الشعب الذي انتخب القائمة الفائزة .

هذا الاشكال تم الوقوف عليه في انتخابات 29 نوفمبر 2012 اذ انقسمت مطالب السياسيين بين من يطالب بتفعيل المادة 65 من قانون البلدية وبين من يريد تكريس المادة 80 من قانون الانتخابات 2012.

وفي الأخير ولفض هذا الاشكال اصدرت وزارة الداخلية الجماعات المحلية التعليمية رقم 3553 المؤرخة في 2012/12/6 والتي نصت من خلالها على اعتماد نص المادة 80 من قانون الانتخابات 2012 في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي واعتبار نص المادة 65 من قانون البلدية 2011 ملغى بنص المادة 237 من القانون العضوي 10.12 المتعلق بنظام الانتخابات.

الأمر الذي انجر عنه وجود تحالفات بين الأحزاب السياسية ، وفاز برئاسة المجالس أحزاب لم تتحصل على أكثر من معقد ، وهو الأمر الذي لا يتطابق ومبادئ الديمقراطية ، بل وتعتبر هذه المادة مخالفة لطموحات الناخبين الذين اختاروا قوائم انتخابية لتؤول رئاسة المجالس لأحزاب مجهرية ليس لها أي باع سياسي وهو ما يؤدي إلى دوامة الاختلافات والصراعات بين الأعضاء الأمر الذي يؤدي إلى انسداد المجالس البلدية وبالتالي عرقلة التنمية المحلية .

أما قانون الانتخابات الجديد فقد ألغى نص المادة 80 من القانون السابق ، وهو ما يوحي بوجود نية لدى المشرع بالاعتماد على نص المادة 65 من القانون 10.11 ، أو صدور قانون بلدية جديد ينظم هذه المسألة.

2.انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي:

لم ينص المشرع في كل القوانين الانتخابية على طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ، وإنما ترك ذلك لقانون الولاية في القانون 09.90 نصت المادة 25 منه على ما يلي: "ينتخب المجلس الولائي رئيسا من بين أعضائه للفترة الانتخابية يجرى انتخاب الرئيس بالاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة ، وإذ لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى من الاقتراع تجرى دورة ثانية ويتم الانتخاب بالأغلبية النسبية.

وفي حالة تساوي الأصوات يعلن عن انتخاب أكبر المترشحين سنا".

وبهذا نجد أن المشرع لم ينص على انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد الانتخابية ، وهو ما يعتبر إجحافا في حق الطبقة الناجبة التي منحت ثقتها لقائمة رأت أنها تحقق تطلعاتها ، كما أنه يعتبر إجحافا في حق الحزب الفائز في الانتخابات.

أما قانون الولاية 07.12 فقد حدد المشرع من خلاله على كيفية انتخاب¹ رئيس المجلس الشعبي الولائي .

وباستقراء نص القانون الجديد نجد أن المشرع نص على انتخاب رئيس المجلس الولائي من القائمة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة للأصوات بدلا من تعيين رأس

1. تنص المادة 59 على ما يلي: "ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الانتخابية . يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد . في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن القائمتين على الحائزتين 35 بالمئة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح .

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمئة (35%) على الأقل من المقاعد ، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح، يكون الانتخاب سريا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذ لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجري دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية ، ويعلن فائزا للمترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، في حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا "

القائمة رئيسا للمجلس الشعبي الولائي الذي غالبا ما يكون شخصية معروفة ولها مكانة اجتماعية وسياسية بالولاية وفي الغالب يكون التصويت على القائمة لوجود هذا الشخص ، وبالتالي يجب النص على وجوب اختيار متصدر القائمة التي فازت بأغلبية الأصوات رئيسا للمجلس الشعبي الولائي دون الحاجة لإجراء انتخابات على مترشح من هذه القائمة، وإلا فما الجدوى من وجود ترتيب في القوائم الانتخابية إذ كان رئيس المجلس الولائي مترشح آخر غير المترشح المتصدر للقائمة الفائزة بالأغلبية ؟

ولكن مع ذلك أحسن المشرع صنعا باعتماده إجراء انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الفائزة بالأغلبية أو القائمتين الحاصلتين على نسبة 35% من المقاعد على الأقل ، بعكس ما كان معمولا به في القانون السابق أين ساوي بين جميع القوائم لترشيح ممثل عنها لمنصب رئيس المجلس الولائي .

المبحث الثالث : صلاحيات المجالس المحلية.

من الأسس التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية هي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة ، وعليه خول المشرع في قانوني البلدية والولاية كلا من المجلسين مجموعة من الصلاحيات في العديد من المجالات¹.

ونستعرض في هذا المبحث الأسلوب المتبع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي المحلي، وكذا أهم الصلاحيات التي تختص بها المجالس المحلية، كما يجب التطرق لبعض صلاحيات الهيئات التنفيذية في الولاية باعتبارها مجسدا لفكرة التنمية على المستوى المحلي.

1. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 78.

المطلب الأول: توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي المحلي.

غالبا ما تعتمد الدول التي تتبنى نظام اللامركزية الإدارية في توزيع الوظائف الإدارية بين

السلطة المركزية والهيئات اللامركزية على أحد الأسلوبين وهما¹:

الفرع الأول: الأسلوب الانجليزي : هو الأسلوب المتبع في الدول الانجلو سكسونية مثل

إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ويقوم هذا المعيار على تحديد المشرع لاختصاصات

الهيئات المحلية على سبيل الحصر من خلال النص في القانون على المسائل التي تدخل

في اختصاص المجالس المحلية المنتخبة ، وحينها لا يمكن لهذه المجالس ممارسة أي

صلاحية غير منصوص عليها إلا بنص قانوني².

كما لا يجوز للهيئة المركزية تولى أي من الاختصاصات المحلية إلا بإذن منها ويترتب

على الأخذ بهذا الأسلوب أن كل هيئة محلية في إقليم الدولة الواحدة لا تتمتع بذات

الاختصاصات التي تتمتع بها غيرها من الهيئات المحلية ، وإنما بحسب قدراتها وإمكانياتها

المتاحة التي يقدرها المشرع ويرى أن مجلسها المحلي قادر حسب إمكانياته على تحقيق

حاجيات ساكنيه.

وأهم مزايا هذا الأسلوب ما يلي:

- الوضوح والدقة في تحديد الاختصاصات والمسؤوليات يحول دون الصراع

والاختلافات بين السلطات المركزية والمحلية حول أي من الاختصاصات محلي وأي

منها ذو طابع مركزي.

- يعمل هذا الأسلوب على منح الهيئات المحلية الاختصاصات التي تقدر على القيام

بها فقط، وما لا تقدر على القيام به يظل تحت إدارة الحكومة المركزية، بحيث يقترن

1. مليكة الصروخ، القانون الإداري- دراسة مقارنة- الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، المغرب، 1992، ص 96.

2. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، مرجع سابق، ص 79.

هذا الأسلوب باتساع ملحوظ في الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية بحسب قدرات مجالسها المحلية ومتطلبات الوحدة المحلية في كافة المجالات، مما يجعل قيام الهيئات المحلية بدورها في التنمية المحلية لسكان الإقليم أمر يسير عليها¹.

- يكرس هذا الأسلوب (الأسلوب الحصري) الاستقلال المحلي لأنه يقترن عادة برقابة مركزية مخففة.

ويعاب على هذا الأسلوب ما يلي:

- صعوبة تعديل الاختصاصات من قبل الهيئات المحلية، وبالتالي لا تستطيع ممارسة اختصاصات جديدة لم ترد في الاختصاصات الممنوحة لها ما لم تقم السلطة التشريعية باستصدار تشريع بذلك، وفي هذه الحالة قد تكون هناك بعض الصعوبات العملية سواء من حيث الوقت أو الإجراءات.
- حرمان الجماعات المحلية من حق المبادرة في إنشاء المرافق المحلية التي لا تدخل ضمن اختصاصاتها وصلاحياتها المخولة لها في التشريع وإن كانت الحاجة المحلية تدعو إلى ذلك، إذ غالبا ما يقترن هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات بتحديد حد أدنى لمستويات الخدمة المناط تقديمها بالجماعات المحلية.

الفرع الثاني: الأسلوب الفرنسي:

على عكس الأسلوب الإنجليزي يقوم هذا الأسلوب بتوزيع الاختصاصات على مبدأ العمومية من خلال نص القانون على قواعد عامة لتحديد الاختصاصات دون قيامه بحصرها أو تحديدها بدقة وهو ما منح استقلالية أكثر للمجالس المحلية المنتخبة لممارسة صلاحيتها نظرا لتماشيه مع مبادئ اللامركزية الإدارية².

1. مرجع السابق، ص 80.

2. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، تطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986، ص 128.

وبالتالي نجد حسب هذا المعيار اختصاص الجماعات المحلية هو اختصاص عام ومطلق في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية إلا ما استثنى بنص صريح، وعليه لا دخل للسلطة المركزية في صلاحيات المجالس المحلية إلا بموجب نص صريح.

إذ أن المشرع الفرنسي حدد اختصاصات وصلاحيات الهيئات المحلية بقواعد عامة وحجته في ذلك أن هذه الأخيرة هي الممثل الشرعي لسكان الإقليم والمسؤولة عن ممارسة كافة شؤونه المحلية وأنها صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم شريطة ألا تخرج عن اختصاصها إلا ما أجاز بنص القانون¹.

وتتفاوت صلاحيات المجالس المحلية حسب هذا المعيار من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي والإداري فيها، كما يجب أن تكون للمجالس المحلية قدر كاف من الحرية في ممارسة بعض الاختصاصات دون الرجوع إلى السلطة المركزية، فحجم الاختصاصات هو الذي يظهر لنا درجة الاستقلال، فكلما زدا حجم اختصاصات الهيئات المحلية كلما زادت درجة الاستقلالية².

وبالتالي يقوم هذا الأسلوب على عدم تحديد هذه الاختصاصات بصورة حصرية وإنما ينص بصورة عامة على القاعدة أو المبدأ العام الذي يعتبر أن جميع الشؤون المحلية هي من اختصاص الهيئات المحلية، كما يترك لها حق المبادرة في تحديد هذه الاختصاصات عن طريق دراستها ومعالجتها لجميع القضايا التي تعتبر داخلة في الشأن المحلي وهذا تحت رقابة السلطة المركزية.

ويحسب لهذا الأسلوب ما يلي:

1. كمال قاضي ، البلدية في القانون رقم 10.11 المؤرخ في 2011/06/22، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013/2014، ص 54.
2. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، مرجع سابق، ص 82.

- تخفيف العبء عن السلطة التشريعية حتى لا تضطر إلى إصدار قوانين جديدة وتكتفي بإصدار قانون شامل للإدارة المحلية تتماثل فيها اختصاصات وحدات النوع الواحد والمستوى الواحد من هيئات الإدارة المحلية.
 - إتاحة الفرصة للهيئات المحلية للابتكار في القيام باحتياجات الوحدة المحلية وفي الوقت المناسب دون التقيد بنصوص تحد من قيامها بذلك .
و أهم ما يعاب على هذا الأسلوب:
 - زيادة التنازع في الاختصاصات بين كل من الحكومة المركزية والجماعات المحلية ، فما يعتبر مرفقا محليا في نظر الهيئات المحلية قد لا يكون كذلك في نظر الحكومة المركزية وهو ما يؤدي إلى كثرة المنازعات.
 - عدم ملاءمة الاختصاصات العامة الممنوحة للوحدات المحلية مع قدراتها المادية والبشرية وهو ما يضطر المشرع إلى التدخل لاستثناء بعض الخدمات المحلية من اختصاصات الهيئات المحلية.
 - يصاحب هذا الأسلوب عادة رقابة مركزية شديدة الوطأة مما يحد من مزايا ومرونة هذا الأسلوب المتبع في توزيع الاختصاصات¹.
- كما يصعب وضع حد فاصل بين الوظائف التي تعتبر محلية وتلك التي تدخل ضمن الشؤون الوطنية، ذلك أنها غير ثابتة، فما هو محلي حاليا قد يصبح وطني لاحقا وما هو وطني في دولة ما قد يعتبر محلي في دولة أخرى.
- لهذا خلص أغلبية فقهاء القانون الإداري إلى أن توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية يرتبط بإرادة الدولة السياسية ، وبنية المشرع في التنازل على قدر معين من الوظائف لصالح الهيئات المحلية¹.

1. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، مرجع سابق، ص 83.

ومن خلال الصلاحيات الموسعة الممنوحة للجماعات المحلية يظهر جليا تبني الجزائر للنموذج الفرنسي، حيث أنها أخذت بمبدأ عدم حصر الصلاحيات، وكرست بذلك عمومية مجال اختصاص الجماعات المحلية بما فيها البلدية وهو ما من شأنه الاستجابة لكافة الانشغالات المحلية للمواطن دونما حاجة لتدخل مركزي عدا تلك التي تتعدها أو تتطلب قدرات مالية و تقنية تستلزم تدخل الدولة².

وباستقراء قوانين الجماعات المحلية نلاحظ أن المشرع الجزائري اتبع طريقة تركز على وضع الإطار العام، مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى القوانين الخاصة أو التنظيمات سواء كان التنظيم مراسيم أو قرارات تنظيمية وزارية.

إذ تنص المادة 04 من قانون البلدية 10.11 على ما يلي: " يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 03 و04 من هذا القانون"³.
إذ أن المجلس يساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مما ينعكس على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

أما بالنسبة للولاية فقد نص المشرع في المادة 76 على ما يلي: "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي".

1. نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية، 08.90 أداة للديمقراطية- المبدأ والتطبيق- رسالة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، سنة 2006/2007، ص 160.

2. كمال قاضي ، البلدية في القانون رقم 10.11 المؤرخ في 2011/06/22، مرجع سابق، ص 56.

3. انظر المادتين 3 و4 من قانون 10.11 المنظم للبلدية.

ومنه يتضح لنا جليا أن المشرع تأثر بنظام إطلاق الاختصاص للمجلس في تسيير الشؤون المحلية.

المطلب الثاني: صلاحيات المجالس المحلية في ظل التشريع الجزائري.

للمجالس المحلية المنتخبة العديد من الصلاحيات سواء في المجال المالي أو الاستثماري وكذا مجال التهيئة والتعمير والبيئة¹ وكل ما من شأنه تحقيق التنمية المحلية وبالرجوع لقانون البلدية الحالي نجد أن للمجلس الشعبي البلدي مجموعة من الصلاحيات منها ما يتعلق بالإدارة والتسيير ومنها ما يتعلق بالجانب الاقتصادي والاجتماعي².

أما على مستوى الولاية فقد حدد المشرع صلاحيات الجهاز التداولي بالولاية الممثل في المجلس الشعبي الولائي صراحة، وكذا الجهاز التنفيذي الممثل في الوالي كل على حدا.

ونتطرق في هذا المطلب إلى أهم صلاحيات المجالس المحلية (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي) المتعلقة بالتنمية المحلية ، وكذا اختصاصات رئيسي المجلسين المحليين (رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا رئيس المجلس الشعبي الولائي) لنختم بالحديث عن مدى فعالية هذه الصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية خاصة المجلس الشعبي الولائي باعتبار أن الوالي هو الهيئة التنفيذية في الولاية وليس رئيس المجلس الشعبي الولائي ، الأمر الذي يدفعنا للحديث عن الهيئة التنفيذية في الولاية باعتبارها المسجد الرئيس لتوصيات المجلس الشعبي الولائي.

1. الزين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010، ص 29.

2. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 11.

الفرع الأول: صلاحيات المجالس المحلية في الجزائر كهيئات تداولية :

نستعرض أهم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ، وكذا أهم الصلاحيات الممنوحة للمجلس
الولائي :

أولاً:صلاحيات المجلس البلدي:

لقد منح المشرع الجزائري في ظل قانون البلدية الجديد أو حتى القوانين السابقة
صلاحيات عديدة ومتنوعة، منها ما يتعلق بالجانب الإداري كانتخاب رئيس البلدية وكذا نوابه
¹، إضافة إلى تشكيل لجان² المجلس وكذا الرقابة على نشاط رئيس الشعبي البلدي.

ومنها ما يتعلق بالتسيير المالي كالتصويت على الميزانية الأولية والإضافية ، إذ
نصت المادة 181 من قانون البلدية 10.11 على ما يلي: "يصوت المجلس الشعبي البلدي
على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون

- يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة
تنفيذها.

- يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها".

وكذا التصويت على الحساب الإداري³:

ومنها ما يتعلق بالتنمية المحلية وهو ما يهمننا أكثر إذ أوكل المشرع للمجلس
صلاحيات موسعة كتهيئة وتعمير محيط البلدية وكذا التنشيط الاقتصادي والاجتماعي
للبلدية⁴.

1. المادة 69، 70 من القانون 10.11 المنظم للبلدية.

2. المادة 31 من القانون 10.11 المنظم للبلدية

3. المادة 188، من قانون 10.11 المنظم للبلدية

4. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية ،مرجع سابق، ص 124.

• **الصلاحيات المتعلقة بالتعمير و التجهيز:**

للمجلس الشعبي البلدي اختصاصات تهدف إلى تحسين المحيط المعيشي للسكان ، إذ يعد مخططها التتموي القصير والمتوسط والطويل المدى، كالمخطط البلدي للتنمية¹ Pcd ، ويصادق عليها مقيدا في ذلك بأهداف برنامج الحكومة ومخطط الولاية التتموي.

كما يعد المجلس البلدي برنامجا سنويا لحماية البيئة في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم ، ولهذا الغرض يعد كل مجلس بلدي مخطط شغل الأراضي². Pos على ضوء المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير³ pdau.

كما يقوم المجلس البلدي بحماية تراثه المعماري بالمحافظة على المواقع الأثرية والطبيعية وحماية الطابع الجمالي والمعماري للبلدية.

وفي هذا نصت المادة 113 من القانون 10.11 على ما يلي: "تتزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي".

• **الصلاحيات المتعلقة بالجانب الاجتماعي:**

يقوم المجلس بالمبادرة بكل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة في مجالات الصحة والتشغيل والسكن والتعليم...إلخ، من خلال اتخاذ أي إجراء من شأنه تشجيع التعليم المدرسي بالإضافة لإنجاز مراكز صحية وقاعات علاج وكذا الهياكل الترفيهية والثقافية

1.P.c.d : plan communal de développement.

2.p.o.s : plan occupation des sols.

3.p.d.a.u plan directeur d'aménagement et d'urbanisme.

والرياضية للتكفل بالشباب من خلال تشجيع الجمعيات النشطة في هذا الميدان، وصيانة المساجد والمدارس القرآنية والمحافظة على الممتلكات الدينية¹.

• **الصلاحيات المتعلقة بالنظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية :**

إذ يختص المجلس الشعبي البلدي بالسهر على راحة المواطنين وبمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولا سيما في مجالات:

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- مكافحة نواقل الأمراض المنقولة.
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- صيانة طرق البلدية.
- اشارات المرور التابعة لشبكات طرقها.

كما تتكفل البلديات بصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ إذ تتولى المجالس الشعبية البلدية عملية تطهير الشواطئ ومحاربة الحشرات منها بصفة منتظمة ومضاعفة أماكن جمع النفايات وتهيئة وفتح المسالك المؤدية للشواطئ².

• **الصلاحيات المتعلقة بالجانب الاقتصادي :**

خول قانون البلدية المجلس الشعبي البلدي القيام بكل مبادرة تهدف لتطوير الأنشطة الاقتصادية المبرمجة ضمن مخططات التنمية وتشجيع المتعاملين الاقتصاديين وتهيئة

1. راجع المادة 122 من القانون 10.11 المنظم للبلدية.

2. المادة 33 من القانون 03.02 المؤرخ في 17/02/2003 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 03.11.

الظروف الملائمة للاستثمار، إذ نصت المادة 107 من القانون 10.11 على ما يلي: "يعد المجلس الشعبي البلدي برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده، ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، و يختار العمليات التي تتجر في إطار المخطط البلدي للتنمية.

كما يبادر أيضاً بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ويتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار و ترقيته¹.

ورغم كثرة الصلاحيات التي تضطلع بها المجالس الشعبية البلدية إلا أنها تظل شكلية فقط، ويصعب تجسيدها على أرض الواقع²، ويعود السبب في ذلك إلى:

- تبني المشرع لمبدأ الاختصاص العام، حيث نتج عنه غموض الصلاحيات مما استلزم صدور تنظيمات توضح كيفية ممارستها، لكن في الواقع هناك عدة عقبات تقف أمام ممارسة المجالس لاختصاصاتها وهي إما أن تصدر هذه التنظيمات دون أن تنتازل فيها السلطة المركزية فعلا عن الاختصاص للمجالس المحلية وهو ما يؤدي إلى حدوث تداخل بين الصلاحيات ومنه جمود المجالس المنتخبة في انتظار الموافقة، الصريحة للسلطة المركزية، أو لا يصدر هذا التنظيم فتؤول الصلاحيات لعدم التطبيق.

- الرقابة المفرطة من الوالي³: إذ أن الوالي هو الجهة المخولة بالرقابة على أعضاء وأعمال المجلس البلدي، وهو الجهة التي تمول البلدية وبالتالي يقوم بتحديد الأولويات في

1. المادة 111 من القانون 10.11 المنظم للبلدية .

2. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، مرجع سابق، ص 124.

3. في هذا الخصوص ولتفصيل أكثر راجع المواد من 43 إلى 60 من القانون 10.11.

- برامج التنمية ، وهو غير مقيد باقتراحات وأراء المجلس ، كما أن الميزانية تخضع لرقابته ولا يمكن تنفيذها دون موافقته الصريحة .
- ضعف الموارد المحلية للبلديات : والذي يعتبر أكبر عائق أمام تحقيق التنمية المنشودة وذلك لارتباط الجباية المحلية بالجباية الوطنية .
- نقص صلاحيات المجالس البلدية خاصة من الناحية الواقعية ، فملف العقار الصناعي مثلا يخضع لإجراءات بيروقراطية ولموافقة مركزية مسبقة على هذا الملف ، وتم سلب مجموعة من صلاحيات المجالس البلدية وإحاقها بمصالح الدائرة كتوزيع السكن الاجتماعي وكذا بعض الإعانات الاجتماعية .
- ضعف التكوين السياسي لأعضاء المجالس البلدية ولهذا كان لزاما وجوب تفعيل الرقابة السياسية من خلال دور الأحزاب في انتقاء المنتخبين المحليين وتكوينهم .
- محاولة السلطة المركزية تعزيز تواجدها على المستوى البلدي من خلال تقوية مركز الأمين العام مقابل إضعاف صلاحيات المجلس .

ثانيا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

يملك المجلس الشعبي الولائي عدة صلاحيات نص عليها قانون الولاية الجديد مما يدل بلا شك على نية المشرع الجزائري في جعل المجلس السلطة المنتخبة الممثلة للشعب¹، إذ تمتلك صلاحيات موسعة ومتنوعة منها ما يتعلق بالجانب الإداري كانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه² وتشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة³، ومنها ما يتعلق بالجانب المالي كالتصويت على الميزانية .

1. أحمد قارش، الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2012، ص 192.

2. المواد 58. 59 من القانون 07.12 المنظم للولاية .

3. المادة 33 من القانون 07.12 المنظم للولاية.

و منها ما يتعلق بالتنمية المحلية ، إذ خول قانون الولاية المجلس الشعبي الولائي مهمة تعمير وتهيئة محيط الولاية، وكذا مهمة التنشيط الاقتصادي والاجتماعي¹.

ففي المجال التنمية الاقتصادية والهياكل يختص المجلس بإعداد مخطط التنمية الاقتصادية على المدى المتوسط الخاص ، فيقوم المجلس بتحديد المناطق الصناعية وتقديم التسهيلات اللازمة للمتعاملين للحصول على العقار الصناعي، كما يعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين لخلق جو ملائم للاستثمار ويسهل ويشجع تمويل الاستثمارات بالولاية².

كما يبادر المجلس بالأعمال المرتبطة بأشغال وتهيئة الطرق والمسالك الولائية من خلال صيانتها وتصنيفها وترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات وتشجيع التنمية الريفية³.

أما في مجال الفلاحة والري والغابات والصيد البحري يتولى المجلس تجسيد العمليات الرامية إلى حماية الاراضي الفلاحية ، وترقيتها ، وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة واصلاحها، كما يبادر إلى أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية وتنمية السهوب والمناطق الجبلية وتربية الأسماك وتطوير الري الفلاحي، كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزود بمياه الشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية⁴.

أما في الميدان الاجتماعي والثقافي والسياحي، فقد نظمها المشرع في المواد من 93 إلى 99 من قانون الولاية منها:

1. المادة 77 من القانون 07.12 المنظم للولاية.

2. فريدة ميزاني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أفريل 2010، ص 53.

3. المادة 80 من القانون 07.12 المنظم للولاية.

4. للإضافة أكثر: انظر المواد من 84 إلى 87 من القانون 07.12 المنظم للولاية.

- تشجيع برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين.
 - انجاز الهياكل الأساسية للصحة كالمستشفيات العامة في الولاية والدائرة.
 - المساهمة في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية ، والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.
 - إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي وكذا حماية المقدرات السياحية للولاية.
- أما في مجال السكن والتهيئة العمرانية إذ يختص المجلس في إجراءات تنفيذ عملية التنمية العمرانية ذات البعد الجهوي أو الوطني من خلال المساهمة في انجاز برامج السكن وبالتعاون مع البلديات في برامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه¹.
- ورغم تنوع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي التي نصت عليها مجمل قوانين الولاية إلا أنها تبقى شكلية والسبب في ذلك يعود إلى :
- شكلية ورمزية هذه الصلاحيات لأن تنفيذها يؤول للوالي وللمديريات التنفيذية وليس رئيس المجلس الشعبي الولائي ، حيث أن دور المجلس أصبح استشاريا فقط وغير ملزم للوالي ، كما أن أغلب النصوص القانونية التي تنظم صلاحيات المجلس الشعبي الولائي تبدأ بعبارة (يشجع ، يبادر ، يشارك ،.....إلخ).
 - الرقابة الوصائية المفروضة على المجلس والتي تعيق عمله ، وبغية تحقيق هدفه المتمثل في التنمية ، وجب تحريره بالكامل من هذه الرقابة .
 - ضعف أداء المنتخبين وذلك راجع إما إلى المستوى العلمي والثقافي ، وإما إلى النقص في التكوين السياسي.

1. المواد 100، 101 من القانون 07.12 المنظم للولاية.

الفرع الثاني: صلاحيات رؤساء المجالس المحلية

نتطرق في هذا الفرع إلى صلاحيات رئيسا المجلسين المحليين وهما رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا رئيس المجلس الشعبي الولائي.

إن المتأمل في قانون الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) يدرك جليا الاختصاصات المتنوعة والواسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية في البلدية ، أما رئيس المجلس الشعبي الولائي فصلاحياته لا تتعدى الأمور الشكلية والإدارية كترؤس الجلسات و ضبطها ، ذلك أن الهيئة التنفيذية في الولاية بيد الوالي.

أولا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمتلك رئيس المجلس الشعبي البلدي الازدواجية في الصلاحيات ، فمن جهة يمثل البلدية ومن جهة ثانية يمثل الدولة حسب نص المادة 62 من القانون 10.11 ، وتجدر الإشارة إلى أن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي لا نجد لها في قانون البلدية فقط بل تتعدى ذلك إلى قوانين أخرى.

1. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية

بما أن البلدية شخصية معنوية فهي تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها وينوب عنها ويتصرف باسمها ويقوم بتمثيلها، لذا اسند قانون البلدية مهمة تمثيلها وتسييرها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ، عكس ما ذهب إليه قانون الولاية بإسناد مهمة تمثيل الولاية إلى الوالي وليس رئيس المجلس الشعبي الولائي¹.

1. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية ،مرجع سابق، ص 146.

فرئيس المجلس الشعبي البلدي هو رئيس الهيئة التنفيذية وبهذا فهو يمتلك حق الإشراف على شؤون تسيير المجلس الشعبي البلدي وذلك من خلال تحضير جدول الأعمال وتوجيه الاستدعاءات للأعضاء وله حق اختيار النواب وتعيين المندوبين¹.

كما يتولى تسيير البلدية وتمثيلها إداريا ومدنيا ، كالقيام بإدارة أموال البلدية وإبرام الصفقات العمومية ومراقبة تنفيذها² ويرأس ذلك اللجنة البلدية للمناقصات ، كما يمارس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية ابتداء من التعيين إلى الترسيم والترقية والتأديب وإنهاء علاقات العمل بواسطة العزل أو الإحالة على التقاعد.

ويلتزم كذلك بإعداد ميزانية البلدية وتقديمها للمجلس بهدف المصادقة عليها ويتولى تنفيذها وكذا تقديم حساب الإداري للمجلس³.

كما يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات حسب المادة 77 من قانون البلدية ، ويقوم بإحصاء سنوي للمواطنين المعنيين بأداء واجب الخدمة الوطنية وإرسالها إلى الجهات المعنية والسهر على صيانة الأرشييف⁴.

1. المادة 69 من القانون 10.11 المنظم للبلدية.
2. تنص المادة 174 من المرسوم الرئاسي رقم 247.15 المؤرخ في 2 ذي الحجة 1436 الموافق ل 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات المتكونة من:
 - رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا .
 - ممثل عن المصلحة المتعاقدة .
 - منتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي .
 - ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ، مصلحة المحاسبة) .
 - ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية حسب موضوع الصفقة (بناء ، أشغال عمومية ، ري) عند الاقتضاء.
3. المادة 188 من القانون 10.11 المنظم للبلدية.
4. المادة 82 من القانون 10.11 المنظم للبلدية.

ويمثل البلدية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها ، ويعتبر الأمر بالصرف طبقا لنص المادة 81 من قانون البلدية إذ يقوم بصرف الميزانية بهدف تنمية البلدية.

2. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة:

ونص على ذلك قانون البلدية بموجب المواد من 85 إلى 95 ونذكر منها:

- **اختصاصاته كضابط للحالة المدنية:** وذلك بتفويض من ينوب عنه ، وتتمثل في تلقي التصريح بالولادات والوفيات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية المعدة لذلك، كما يحرر ويسجل عقود الزواج، و يقوم بإعداد جداول احصائية للمواليد والزواج والوفيات وإرسالها إلى الإدارة الوصية للاستغلال الإداري ، كما يعد أيضا قوائم الانتخاب وتنفيذ القوانين على إقليم البلدية، وتجدر الإشارة إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس مهامه كضابط للحالة المدنية تحت سلطة و رقابة النائب العام¹، إلى جانب رئيس المحكمة والوالي ورئيس الدائرة ، إذ يمكن للوالي أو رئيس الدائرة الاطلاع على هذه السجلات والقيام ببعض الأعمال الإدارية كالرقابة عليها².
- **صلاحياته كضابط إداري:** يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام، حيث يسهر على المحافظة على النظام العام بعناصره (الأمن، الصحة العامة، السكنية العامة)، وقد توسعت صلاحياته أكثر في هذا المجال من أجل تكريس التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية³، وتتجلى هذه الصلاحيات في الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة في الأماكن العمومية والعمل على حفظ البيئة من الملوثات والأخطار الناجمة على الإشعاعات النووية

1. المادة 88 من القانون 10.11 المنظم للبلدية.

2. صليحة ملياني، مرجع سابق ص 154.

3. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 40.

والمواد الكيماوية¹، والحفاظ على السكنية العامة باتخاذ الإجراءات اللازمة الموفرة للراحة والهدوء للسكان كمنع استعمال مكبرات الصوت بالليل.

- تنظيم الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية وحماية التراث التاريخي والثقافي.
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرقات العمومية.

- تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المعمول بها².

• **صلاحياته كضابط للشرطة القضائية:** وهو ما نصت عليه المادة 92 من قانون البلدية "الرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية"، إذ يتولى بموجب هذه الصفة مباشرة التحقيقات والمعاینات وتحرير المحاضر لإثبات الجرائم التي تحدث على مستوى البلدية والمحافظة على آثار الجريمة³.

- **صلاحياته في مجال الحماية المدنية:** إذ يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة مهام تتمثل أساسا في حماية الأرواح والممتلكات ، ويمكنه اتخاذ الإجراءات الاحتياطية والتدابير الوقائية خلال الحوادث والنكبات والحرائق ، وينفذ مخطط الإسعافات حفاظا على الأرواح والممتلكات، ويمكنه الأمر بهدم الجدران والبنىات الآيلة للسقوط والتي تشكل خطرا محققا على المارة أو الشاغلين⁴.

ورغم كثرة الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي سواء في القانون 10.11 أو القوانين السابقة ، إلا أن هناك جملة من العوائق تحول دون القيام بمهامه المنوطة به ومنها :

1. المواد 76 و 102 من قانون رقم 03.89 مؤرخ في 23/06/1983 المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 83/06
2. المادة 95 من قانون 10.11 المنظم للبلدية
3. المواد 12 و 13 من قانون الإجراءات الجزائية رقم 66.155 المؤرخ في 08/06/1996، يتضمن قانون الاجراءات الجرامية المعدل والمتمم (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 66/48).
4. المواد من 89 إلى 91 من قانون 10.11 المنظم للبلدية.

- توسع الصلاحيات والمهام المسندة للرئيس ، وفي مختلف المجالات مع عدم توفر الامكانيات اللازمة المحفزة للقيام بهذا الدور ، إلى جانب عدم توافر البلديات على إطرار وكفاءات بشرية .
- سلبية أداء المجلس الشعبي البلدي وذلك بسبب تفشي الصراعات السياسية والنزعات القبلية و العروشية على حساب المصلحة العامة .
- الرقابة المفرطة المفروضة من الوالي ورئيس الدائرة على رئيس البلدية .
- ضعف الموارد المالية للبلدية ، مما يستوجب على رئيس البلدية الخضوع لتوجيهات الوالي خاصة مع توجه الحكومة نحو ترشيد النفقات .
- ضعف شخصية رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك راجع إما لنقص التكوين العلمي والإداري والقانوني ، وإما إلى قبعته السياسية ، ذلك أن رؤساء البلديات الذين ينتمون لأحزاب السلطة لهم مزايا عديدة كزيادة المشاريع وزيادة حصة السكن مقارنة بباقي الرؤساء .

ثانيا:صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي:

بالرجوع لأحكام قانون الولاية 07.12 نجد أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يمارس صلاحيات لا تعدو كونها إدارية وشكلية بحتة، وهذا ما يدفعنا للتساؤل حول نية المشرع من إفراغ هذا المنصب من صلاحيات حقيقية، هل هو إهمال منه أم تجاهل متعمد لإضعاف¹ دور رئيس المجلس الشعبي الولائي في مقابل تقوية مركز الوالي؟.

وطبقا لأحكام قانون الولاية يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بتبليغ الأعضاء بالوضعية العامة للولاية خاصة النشاطات المسجلة بين الدورات ، ويمثل المجلس في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية ، ويختار نوابه ، ويتولى رئاسة جلسات المجلس

1. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية ، مرجع سابق، ص 134.

الشعبي الولائي ، ويقترح تشكيل لجان المجلس الدائمة أو الخاصة ، كما يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي ويرسل الاستدعاءات إلى أعضاء المجلس من أجل انعقاد الدورات. و إذا تمعنا في قوانين الولاية المتتالية نجد أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يملك صلاحيات حقيقية ذات التأثير الفعلي على مستوى التنمية المحلية أو التأثير في حياة المواطنين المحليين عكس ما هو موجود لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن توصيات واقتراحات المجلس الشعبي الولائي لا يستطيع رئيس المجلس تنفيذها لأنه لا يملك الآليات لتجسيد ذلك، والمخول الوحيد بتنفيذ هذه التوصيات هو الوالي لأنه هو ممثل الهيئة التنفيذية وصاحب اليد الطولي في الولاية، وهذا ما يدفعنا للحديث باقتضاب عن جهاز الوالي و الأجهزة المساعدة له و كذا دوره في تجسيد مفهوم التنمية على مستوى الولاية.

الفرع الثالث: الوالي والأجهزة المساعدة له.

أولاً:لوالي: نحاول أن نوضح المركز القانوني للوالي وكذا أهم الصلاحيات المخولة له في مجال التنمية.

1.المركز القانوني للوالي: الوالي هو جهاز لعدم التركيز ، والأساس الذي تعتمد عليه السلطة المركزية في تنفيذ سياساتها محليا، لذلك عمدت القوانين المتعاقبة على تنظيم نشاطه وسلطاته بالإضافة إلى علاقته بالمجالس المحلية المنتخبة¹، ورئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي الولائي وكذا رئيس الدائرة والمدراء التنفيذيون بالولاية...إلخ.

1. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 177.

هذا ونصت المادة 110 من قانون الولاية 07.12 على ما يلي: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة¹.

إذ يعد الوالي سلطة إدارية وسياسية في آن واحد، ويعين من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وهو من ينتهي مهامه².

ورغم إقرار المشرع بصدور قانون ينظم سلك الولاية، إلا أنه لم يعرف النور بعد.

كما يجب أن تتوفر عند التعيين الوالي بعض الشروط منها ما هي عامة لتقلد أي وظيفة كشرط الجنسية والتمتع بالحقوق الوطنية واللباقة البدنية والصحية ، بالإضافة لوجوب تمتعه بالخلق الحسن.

ومنها ما هي خاصة كشرط المستوى العلمي والتكوين الإداري³، وكذا شرط الخبرة المهنية في مجال الإدارة، ويشترط في الولاية بعد تعيينهم كتمان السر المهني، والظهور بمظهر لائق، وكذا التفرغ للمنصب فقط وعدم ممارسة أي مهنة أو وظيفة أخرى تتعارض مع وظيفته، والخضوع التام للسلطة الرئاسية⁴، كما يجب عليه التصريح بممتلكاته أمام لجنة وطنية مخصصة لذلك.

1. مرسوم رئاسي رقم 239/99 مؤرخ 1999/10/27 يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 44/89 المؤرخ في 1989/04/10 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 99/79)

2. المادة 123 من القانون 12.07 المنظم للولاية.

3. جمال الدين مغوفل، التنمية المحلية- البلدية والولاية،- دار الخلدونية ، الجزائر، ص 10.

4. المواد 04 و 05 و 06 من قانون مكافحة الفساد 01.06 مؤرخ في 2006/02/20، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 06/14).

2. صلاحيات الوالي: يتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص إذ يعتبر سلطة إدارية من السلطات الإدارية المركزية، وجهاز النظام عدم التركيز، بحيث يعتبر ممثلاً للدولة ومفوضاً للحكومة ، كما يملك صلاحيات بصفته هيئته تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي¹.

❖ صلاحيات الوالي كـمـمـثـل للولاية : منحت جل القوانين المتعلقة بالولاية صلاحيات

موسعة ومتنوعة للوالي منها ما يلي:

- صلاحيات الوالي كهيئة تنفيذية لمداوات المجلس الشعبي الولائي²، وذلك بتوجيه تعليمات لمختلف المصالح لتنفيذ المداوات.
- تمثيل الولاية أما القضاء وهو ما نصت عليه المادة 106 من قانون الولاية .
- تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية³.
- الوالي هو الأمر بالصرف وهو الذي يعد المشروع التقني لميزانية الولاية وتحضيرها حسب نص المادة 160 من قانون الولاية الحالي.

❖ صلاحيات الوالي كـمـمـثـل للدولة: إذ أنه يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري

نظراً للسلطات والصلاحيات الممنوحة له ، فالوالي يمثل الوزراء في الولاية⁴.

كما يسهر على تنفيذ القوانين حسب نص المادة 138 إذ نصت على ما يلي: "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية"، وخول قانون الولاية الوالي سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري⁵.

ثانياً: الأجهزة المساعدة للوالي: نظراً لتعدد مهام الوالي كـمـمـثـل للدولة والولاية كان من

الضروري تدعيمية بأجهزة إدارية محلية تساعده في أداء مهامه نذكر منها:

1. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 212.
2. المواد 102 و 124 من القانون 07.12 المنظم للولاية.
3. المادة 105 من القانون 07.12 المنظم للولاية.
4. المواد 110 و 111 من القانون 07.12 المنظم للولاية.
5. المواد 114 إلى 119 من القانون 07.12 المنظم للولاية.

❖ الأمانة العامة:

يوجد على رأسها كاتب عام للولاية ، وهو من المناصب العليا في الدولة يعين بموجب مرسوم رئاسي ويسهر على العمل الإداري ، وينسق أعمال المديرية بالولاية ، ويتابع عمل أجهزة الولاية ، ويتولى رئاسة لجنة الصفقات بالولاية ، و يمكنه أن ينوب عن الوالي في حالة غيابه أو حصول مانع له.

❖ المفتشية العامة للولاية:

تعمل على تقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات التي تعمل تحت سلطة الوالي، ويعد المفتش العام الشخصية الثالثة بالولاية بعد الوالي والأمين العام ، ويعين بموجب مرسوم رئاسي يصدر عن مجلس الوزراء¹.

❖ الديوان:

عمل على المتابعة والتنسيق لعمل مصالح الحماية المدنية والاسعافات والعلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام والجمعيات ، لا سيما الجمعيات ذات الطابع السياسي وكذا العلاقات مع المنتخبين².

❖ الدائرة:

تعتبر الدائرة هيئه من هيئات عدم التركيز ، ليس لها استقلال مالي ولا إداري ، ولا تحظى بتمثيل ديمقراطي وهي ليست جماعة محلية ، يرأسها أحد مساعدي الوالي وهو رئيس الدائرة الذي يعمل تحت سلطة الوالي³ على إنعاش وتوجيه نشاط البلديات ويعتبر المرسوم

1. أحمد عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، رسالة ماجستير، قسم العلوم التنظيم لمعهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2001، ص 153.

2. مرجع نفسه، ص 104.

3. صليحة ملياني،، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 201.

التنفيذي¹ 215.94 السند القانوني للدائرة كونه يعتبر رئيس الدائرة أحد الأجهزة التابعة للوالي، ويعين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي، ويمكن للوالي أن يفوض له صلاحية الإمضاء لممارسة كافة مهامه.

❖ مجلس الولاية:

تتكون الهيئة التنفيذية للولاية من مجلس الولاية وهو المسؤول على تنفيذ قرارات الحكومة، والمجلس الشعبي الولائي تعود نشأته إلى قانون الولاية 38.69 ، ويجتمع في دورة عادية كل أسبوع برئاسة الوالي، بحيث يختص بتنفيذ قرارات الحكومة وكذا مداوات المجلس الشعبي الولائي²، كما يختص في مجال الرقابة الإدارية على عمل هيئات الولاية التابعة له.

1. المرسوم التنفيذي 215.94 المؤرخ في 1994/07/23 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية. (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 94/48).

2. بلال بلغالم ، إصلاح الجماعات المحلية - الولاية في إطار القانون 07.12- مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراة ، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة 2013/2012 ، ص75.

خلاصة الفصل الأول:

لقد حظي مفهوم التنمية كغيره من المفاهيم باهتمام كبير من الدارسين والمهتمين بالدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، رغم اختلاف المداخل التي عولج وفقها ، وهذا تبعا لتخصص كل دارس واختلاف الإيديولوجية السائدة عند كل باحث .

فالحق في التنمية مقصد الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، إلا أن هذا المفهوم يتميز في الشريعة الإسلامية "بالخلفية العقائدية والصرامة في الإقرار والقوة في الإلزام والشمول والعموم والتنوع في الآليات"¹.

ولأجل تجسيد مفهوم التنمية على أرض الواقع لا بد من الاعتراف بإدارة محلية مستقلة عن السلطات المركزية لتقوم بإدارة وتنظيم وتسيير مجموعة من الموارد في إقليم معين مع إعطائها من الاستقلال في التسيير الإداري والمالي.

كما يلاحظ تبني المشرع الجزائري الأسلوب العام في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية ويلاحظ أنه في قانون البلدية لم يفصل بين اختصاصات المجلس الشعبي البلدي و البلدية²، بحيث خول المجلس كل الصلاحيات المنصوص عليها قانونا ويساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم ودفع عجلة التنمية نحو الأمام.

ويلاحظ على قانون الولاية الجديد حرصه الدؤوب على تعزيز مكانة الوالي في الولاية مقابل إضعاف دور رئيس المجلس الشعبي الولائي، مما جعل دور المجلس الشعبي الولائي هامشيا في تحقيق التنمية المحلية.

1 . عبد الرزاق مقري، مشكلات التنمية و البيئة والعلاقات الدولية -دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي حول مشكلات التنمية والبيئة في ظل العلاقات الدولية الراهنة -، مرجع سابق ، ص 172.

2. صليحة ملياني،،، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية مرجع سابق، ص 225.

كما أن المجالس المحلية رغم ما لديها من اختصاصات وصلاحيات في ممارسة مهامها إلا أنها تبقى مبتورة في ظل انعدام العنصر المالي¹، الذي يعد ركنا أساسيا في استقلال هذه الهيئات المحلية حتى تتمكن هذه المجالس من تحقيق التنمية المنشودة.

1. المادة 4 من القانون 10.11 المنظم للبلدية.

الفصل الثاني:

واقع دور المجالس المحلية في تحقيق
التنمية

يرتبط نجاح التنمية المحلية الشاملة بمدى وجود الوسائل المادية والمالية المزودة بها الجماعات المحلية لتجسيد اختصاصاتها بكل حرية¹، وقد منح المشرع الجزائري المجالس الشعبية المحلية مكانة مرموقة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال المشاركة الفاعلة في تقييم المشاريع وابداء الآراء والاقتراحات، بعد حصر امكانياتها وتحديد حاجياتها.

إن تحقيق تنمية شاملة يستدعي وجود سياسة فعالة ومحكمة تعتمد على رسم الخطط وتحديد الأهداف وضبط المراحل²، وهذا ما اعتمدته الجزائر في شتى الميادين، حيث أصبح من غير الممكن تصور تنمية فعلية ما لم يكن هناك تخطيط مسبق.

إن وضع التصورات والمخططات لا يكفي لتحقيق تنمية حقيقية، بل يجب توفير الوسائل المالية اللازمة لتجسيدها على أرض الواقع، وهو ما يعرف بالتمويل، ويكون تمويل هذه المشاريع محليا وهذا بواسطة الموارد الذاتية للجماعات المحلية، كما قد يكون مركزيا من السلطة المركزية في حالة عدم كفاية الموارد الذاتية.

كما أن هناك جملة من العوائق السياسية والقانونية والمالية، تحول دون تحقيق التنمية المنشودة³، الأمر الذي يدفع للتفكير في اصلاح مكامن الخلل. ويجب أن يكون الإصلاح ناجعا ومفيدا ودافعا لتحقيق التنمية على المستوى المحلي وهذا بإصلاح النظام المالي للمجالس المحلية، وبتفعيل الرقابة الشعبية كضامن لتحقيق الإصلاح وبعث التنمية.

وتتمحور الدراسة في هذا الفصل عن مفهومي التخطيط والتمويل كآليتين لتحقيق التنمية (المبحث الأول)، وبعدها نتطرق إلى آفاق اصلاح المجالس المحلية كدافع لتحقيق التنمية، وهذا بعد فحص وتشخيص أهم العوائق والصعوبات (المبحث الثاني).

1. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 44.

2. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، مرجع سابق، ص 42.

3. النعاس قادري، دور سياسات التمويل في تطوير البلديات - ورقة نموذجية -، مرجع سابق، ص 218.

المبحث الأول: التخطيط والتمويل وأثرهما على أداء المجالس المحلية

إن تحقيق التنمية يرتبط أساسا بوجود وسائل مادية ومالية وإدارية، وهي مقررة في التشريع الجزائري (قانونا البلدية والولاية)، إذ خول المشرع صلاحيات واسعة للمجالس الشعبية المحلية في هذا الخصوص، وهذا بوضع البرامج والتصورات للنهوض بالتنمية¹.

كما لا يجب إغفال دور المورد المالي عند وضع هذه البرامج باعتباره آلية لتنفيذ هذه البرامج، إذ يجب على المجالس المحلية التقيد التام بمواردها المالية عند وضع خططها وبرامجها.

وستتصب الدراسة في هذا المبحث عن مفهوم التخطيط، أهدافه وأدواته (المطلب الأول) وكذا عن آلية تجسيد هذه البرامج على أرض الميدان، وهذا بالحديث عن التمويل كأداة لتحقيق التنمية المنشودة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التخطيط وأثره على أداء المجالس المحلية

إن معيار نجاح أي تنمية إنما يكون بتكامل أنشطتها لتحقيق مستوى معين من التطور ولا يأتي ذلك إلا بالتخطيط المحكم²، ويجب أن يقوم هذا التخطيط على الإحصاء والاستشراف والتحليل الاقتصادي، وهذا بالنظر لحجم الموارد المالية التي تمتلكها المجالس المحلية.

1. إذ تنص المادة 107 من القانون 10.11 على ما يلي: "يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها، ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للأقاليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، يكون اختبار العمليات التي تنجر في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي".

2. مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34 رقم 2، 1996، ص 350.

لبيان ذلك يجب التطرق إلى مفهوم التخطيط (الفرع الأول) ومقومات التخطيط (الفرع الثاني) ثم أنواع المخططات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم التخطيط

يعتبر التخطيط الركيزة الأساسية، وحجر الزاوية لتحقيق التنمية سواء محليا أو وطنيا، وقد أولت مختلف التشريعات العناية اللازمة لهذا المفهوم.

وقد لجأت الدولة الجزائرية إلى هذا المسار كخيار استراتيجي، المنصب على تدخل الدولة المركزية في كل المجالات، في إطار ما عرف آنذاك بالمخططات الثلاثية والرابعة والخامسة، كما أن التخطيط المحلي (البلدي الولائي) كان متكاملًا في مبادئه وأهدافه بالتخطيط المركزي¹.

فهناك من يعرف التخطيط بأنه أسلوب تنظيمي يهدف إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية خلال فترات زمنية معلومة، وذلك عن طريق حصر إمكانيات المجتمع المادية والبشرية وتعبئة هذه الإمكانيات، وتحريكها نحو أهداف المجتمع²، وهناك من يرى بأن التخطيط ليس تنبؤ بل هو فكرة تتضمن احتمال الإختيار بين مختلف السيناريوهات الممكن تحقيقها³.

ويعرفه آرثور لويس على أنه: "تنظيم لأفكار متناسقة تساهم في توضيح ما تنتظره، تحدد النقائص وتحدد بالتالي نظام اتخاذ القرارات"⁴.

1. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 66.
2. محمد عبد الفتاح محمد عبد الله، تنمية المجتمعات الحديثة من منظور الخدمة الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2006، ص 276.
3. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، مرجع سابق، ص 45.
4. غنية بدال، التخطيط البلدي والتنمية المحلية مرجع سابق، ص 12.

ويمكن اجمال كل هذه التعريفات بالقول، أن التخطيط هو إعداد وتنفيذ برنامج إقتصادي واجتماعي متناسق، يعتمد على شيء من المركزية في الإعداد واللامركزية في التنفيذ، متضمنا تنبؤات للأهداف المرتقبة خلال فترة معينة، هادفا إلى تحقيق تنمية سريعة ومنظمة لجميع فروع النشاط الاقتصادي وجميع مناطق الدولة¹، ويعود المرجع القانوني للتخطيط إلى قانون 02.88 المؤرخ في 1988/01/12 والمتعلق بالتخطيط²، حدد بموجبه الاطار العام لتوجيه المنظومة الوطنية للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي، والتي تأثرت بالخلفية السياسية والأيدولوجية السائدة آنذاك، والتي كانت بيد الحزب الحاكم، ولقد أبرز هذا القانون جملة من المعطيات أهمها:

- تحديد دور الدولة في عملية توجيه الأعوان المتعاملين الاقتصاديين.
 - إلزام الجماعات المحلية بتحمل مسؤولياتها لما ينتج عن تصرفاتها بشكل يضمن التنمية المحلية المخططة.
 - تحديد مسؤوليات المؤسسات العمومية الاقتصادية.
- وعموما لقد قلص هذا القانون دور الدولة في التدخل الاقتصادي، مما يوحي بالتوجه نحو اقتصاد السوق³.

إن التوجه نحو التخطيط المحلي مرده عدم تمكن التخطيط المركزي من حل المشاكل التي يتميز بها إقليم معين عن باقي الأقاليم، بحكم عدم تجانس هذه الأخيرة في المجال الاقتصادي والبيئي والجغرافي وحتى التاريخي، كما يسمح للأفراد بالمساهمة بصفة فعلية في رسم وتنفيذ المخططات الوطنية والإقليمية، ويعمل أيضا على غرس روح المبادرة والتعود على العمل لدى الأفراد.

1. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، مرجع سابق، ص 46.

2. القانون 02.88 المتعلق بالتخطيط الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة في 1988/01/13.

3. جمال زيدان، ، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 67.

الفرع الثاني: مقومات التخطيط.

بعد التطرق إلى مفهوم التخطيط، نحاول في هذا الفرع الحديث على مقومات التخطيط، وأهمها :

- **تحديد الأهداف:** إن تحديد الأهداف يكون بحسب مستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي يعرفه المجتمع، فقد تخص هذه الأهداف قطاعا معيناً بحد ذاته أو مجموعة من القطاعات مجتمعة فيما بعضها مراعية في ذلك خصوصيات هاته المنطقة، ويجب أن تكون هذه الأهداف واضحة وجزلية

رصد الموارد: يجب أن تكون الأهداف المحددة قابلة للتحقيق وذلك برصد الوسائل اللازمة لتحقيقها سواء كانت بشرية أو مادية أو تقنية، وهذا بتوفير الأموال اللازمة سواء كان التمويل ذاتياً أو مركزياً، وكذا توفير الموارد البشرية كالفنيين اللازمين لإدارة مختلف البرامج.

- **تحديد الفترة الزمنية:** وتحدد هذه الفترة بحسب قدرات المجتمع وبحسب الأهداف والوسائل المادية والبشرية المتوفرة، كما يستوي أن يكون هذا التخطيط قصير أو متوسط أو طويل المدى¹.

- **تحديد أجهزة التخطيط والتنفيذ:** ويجب أن تكون هذه الهياكل منفصلة عن بعضها البعض مع تحديد وظائفها بدقة ووضوح، وهذا بإعداد الهيئات الإدارية القادرة مادياً وفنياً على تنفيذ الخطة التنموية العامة في إطار المخطط الوطني الشامل، وهنا يمكن التنسيق خاصة عند إعداد الخطة بين المستوى المركزي والمستوى القاعدي².

ويجب أن يراعى في عمليات التخطيط على المستوى المحلي الخصائص التي تتميز بها المجتمعات المحلية، وبالأخص في المناطق الريفية مثل حجمها وقلة عدد سكانها

1. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، مرجع سابق، ص 46.

2. مرجع نفسه، ص 47.

وقوة الروابط والعلاقات الاجتماعية التي تربط أفرادها ، والتخطيط على المستوى المحلي يستلزم:

- حصر شامل لجميع أنواع الخدمات المباشرة وغير المباشرة التي يشترط توفيرها للإمام بالاحتياجات الأفراد.
- تحديد المستويات التي يجب أن تستهدف الوصول إليها لكل نوع من أنواع الخدمات.
- تحديد أولوية للخطة.
- حصر الخدمات الحالية ومدى توفيرها وتوزيعها على المناطق المختلفة.
- تحديد الزيادة اللازمة في كل أنواع الخدمات للوصول إلى المستوى المطلوب مع عدالة التوزيع.
- إعداد الفنيين اللازمين لإدارة مختلف المشروعات والانشاءات.
- إعداد البرامج والنظم التي تدير عليها المنشآت الجديدة لتحقيق الأغراض المتعددة منها.
- الارتفاع بمستوى الخدمات الحالية حتى تصل إلى أقصى كفاءة بأقل النفقات.
- التنسيق الكامل بين التخطيط الاجتماعي والاقتصادي والعمري الذي يحقق التوازن بين الحاجات والإمكانات على طول المدى¹.
- انطباق البرامج على حاجات الأفراد وتماشيها مع التطور الاجتماعي والاقتصادي الذي تستهدفه الدولة².

فالتخطيط الكفاء هو الطريقة الوحيدة التي تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية والبشرية بطريقة علمية تستهدف جميع أفراد المجتمع وتوفر لهم الرفاهية³.

1. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي ، مرجع سابق، ص 74.

2. مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجياتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 137.

3. ناصر محمد الصائغ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986، ص 525.

جدير بالذكر أن التخطيط يستعمل لايضاح نوع السلوك الإنساني في أكثر من مجال، فهنا التخطيط العمراني، التخطيط الاقتصادي، التخطيط الاجتماعي، التخطيط الثقافي¹. على أن هناك علاقة وثيقة بين أنواع التخطيط المذكورة سابقا، باعتبار أن هناك ارتباط بينها فكل منها وسيلة للآخر من جهة، ونتيجة له من جهة أخرى، بل يعتمد كل منها على الآخر.

الفرع الثالث: أنواع المخططات:

نتطرق في هذا الفرع لأنواع المخططات التي تستهدف التنمية بشكل عام، مع التركيز أكثر على المخططات المحلية، خاصة البلدية منها ، باعتبارها المجدد لفكرة اللامركزية على المستوى المحلي، وكذا باعتبارها الباعث للتنمية الشاملة والحقيقية، التي تصبو إليها الدولة الجزائرية.

ويتم تنفيذ هذه البرامج والمخططات للتجهيز العمومي للدولة من خلال تسجيلها في مشاريع تكون بدورها مسجلة في إطار برامج تنموية عادية أو خاصة إذ تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 227.98²، على أن نفقات التجهيز العمومي للدولة يتم تقسيمها إلى قسمين حسب طبيعة تسييرها:

- نفقات التجهيز الممركزة: والتي تدخل في إطارها البرامج القطاعية الممركزة.
- نفقات التجهيز غير الممركزة: والتي تدخل في إطارها البرامج القطاعية غير الممركزة والمخططات البلدية للتنمية.

1. محمد سعودي، أثر برنامج دعم النمو على التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف، 2007، ص 25.

2. المرسوم التنفيذي رقم 227.98 المعدل والمتمم والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية، العدد 51.

أولاً: المخططات الممركزة: وهي برامج تنموية تضم مشاريع من الحجم الكبير، بتقنيات وامكانيات كبرى تفوق إمكانيات الجماعات المحلية، تسجل باسم الوزارة المعنية حسب نوع البرامج (تعليم عالي، أشغال عمومية، ري...) ويشرف عليها الوزير مباشرة من أجل ضمان السير الجيد والفعال لها، ويكون تمويلها من ميزانية الدولة لتجهيز.

ثانياً: المخططات القطاعية (الولائية): عالج هذا النوع من المخططات المرسوم 1380.81¹، المتضمن صلاحيات البلدية والولاية في مجال التخطيط والتهيئة العمرانية، إذ تنص المادة 2 منه على ما يلي: "في هذا الإطار تقدم كل من البلدية والولاية الاقتراحات الكفيلة بخدمة المخطط الوطني للتنمية على مستوى المحلي مع مراعاة الإمكانيات المادية والمالية لتجسيد هذه الاقتراحات والمردودية الاقتصادية للمشاريع ذات الطابع الإنتاجي والمصلحة الاجتماعية للمشاريع ذات الطابع غير الإنتاجي".

إن فالبرامج القطاعية هي مخططات ذات طابع ولائي تدخل ضمنها كل استثمارات الولاية، وتخص المشاريع الكبرى المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية والاجتماعية للولاية كالتربية، الري، الاشغال العمومية، الفلاحة، التكوين المهني، ... إلخ.

والغرض من هذه البرامج هو تجسيد أهداف التوازنات القطاعية، ورسم التوجهات المتمثلة في البرنامج الوطني للتنمية، ويتم تسجيل المخطط الولائي باسم الوالي ويسهر على تنفيذه أيضا².

1. مرسوم رقم 380.81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات البلدية والولاية في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية، رقم 52.

2. إذ تنص المادة 16 من المرسوم التنفيذي 227.98 على أن: " البرامج القطاعية غير الممركزة هي برامج تجهيز مسجلة باسم الوالي، يبلغها له الوزير المكلف بالمالية من خلال رخصة برنامج حسب كل قطاع فرعي، كم يخص الوزير المكلف بالمالية اعتمادات الدفع للولاية حسب كل قطاع فرعي، ويقوم الوالي بتوزيعها حسب كل فصل بموجب مقرر".

هذا وقد منح قانون الولاية 07.12 المجلس الشعبي الولائي اعداد مخطط التنمية على المدى المتوسط يبين فيه الأهداف والبرامج والوسائل في إطار مشاريع الدولة¹، ويمكن للمجلس الشعبي الولائي المساهمة في إعداد مخطط تهيئة الإقليم².

ويتضح لنا من نص المادتين أن هذه المخططات تهدف لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية، وبالتالي فإن هذه المخططات تستهدف اشراك المواطنين في تحقيق مختلف الإنجازات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... الخ.

كما يهدف المخطط الولائي للتنمية إلى توضيح التوجهات المعدة في المخطط الجهري وشرحها فيما يخص الإقليم الذي تشغله كما أنه يضبط:

- التوجهات البلدية الرئيسية.
- توجهات التنمية والأعمال الواجب القيام بها من أجل المادة التوازن لتوزيع الأنشطة.
- تنظيم الهياكل الأساسية ومناطق الأنشطة الاقتصادية.
- قواعد التماسك القطاعي والزمني لتطوير الولاية من خلال علاقتها مع المخطط الجهوي³.

وتجدر الإشارة إلى وجود برنامج غير ممرکز آخر يسجل بصفة ظرفية ضمن ميزانية التجهيز للدولة، تحت عنوان البرنامج التكميلي لفائدة الولايات يهدف إلى منح دعم خاص لبعض الولايات لتحقيق التنمية المحلية، وبظهر في ميزانية الدولة للتجهيز ضمن الجدول

1. تنص المادة 80 من قانون الولاية 07.12 على ما يلي: " يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط للتنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية. يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي ويبيدي اقتراحات بشأنه".

2. وتنص المادة 78 من نفس القانون على ما يلي: "يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ويعلمه الوالي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم ويتداول قبل المصادقة على كل أداة مقررة في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية"

3. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي ، مرجع سابق، ص 68.

"ج" توزيع النفقات ذات الطابع النهائي حسب القطاعات"، حيث تستفيد الولاية المعينة من غلاف مالي إضافي، يوجه إلى تمويل مختلف مشاريع التجهيز بإقليمها لتدارك التأخر في قطاعات معينة، وغالبا ما تستفيد منه الولايات عندما تكون الدولة في بحبوحة مالية، حيث تضح الدولة أموالا إضافية لفائدة الولايات في إطار هذا البرنامج، ولقد ظهر هذا البرنامج في قانون المالية التكميلي لسنة 2005¹، بمناسبة الزيارات الرئاسية لفائدة الولاية المعينة².

للإشارة فإن هذا البرنامج لا يكتسي طابع السنوية، حيث أن الاستفادة منه تكون حسب وضع الولاية، كما يرتبط منحه عادة بأهداف سياسية واقتصادية³.

إن هذه البرامج رغم كونها غير ممرضة إلا أن هيمنة السلطات المركزية تغطي عليها من خلال وزير المالية، الذي يتولى عمليات توزيع وتعديل و رقابة البرامج، وهو ما قد يؤدي إلى إحداث فجوة بين أهداف القطاعات الوزارية وانشغالات الهيئات المحلية⁴.

رغم تبجح السلطة المركزية بالحديث عن استقلالية هذه البرامج (المخططات القطاعية) لكن الواقع أثبت تغييب هيئة عدم التركيز الممثلة في الوالي وحتى المجلس الشعبي الولائي الذي يمثل اللامركزية الإقليمية

ثالثا: المخططات البلدية:نعني بالمخططات البلدية مجمل الإجراءات التنظيمية التي تباشرها البلدية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، التي تسمح لها بتحديد أولويات التنمية بها ووسائل إنجازها حيث تعمل على:

1. الأمر رقم 05.05 المؤرخ في 2005/07/25، المنضمين قانون المالية التكميلي لسنة 2005

2 . TAHAR Bauhara, le developpement local : une préoccupation central, étude des aspects budgétaires, les annales de l'université d'Alger, n° 21, juin 2012, page 34.

3. يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، بن عكنون، الجزائر، 2011/2010، ص 100.

4. محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، بن عكنون، الجزائر، 2013/2012، ص

- حصر احتياجات ومطالب سكان البلدية وترتيبها حسب الأولوية.
 - تصنيف المشاريع المراد إنجازها حسب كل قطاع.
 - جرد واحصاء الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة على المستوى البلدي.
 - وضع تقييم مفصل حول المشاريع واقتراح الوسائل المالية الكافية لتغطيتها¹.
- لذا نتطرق في هذا الفرع بنوع من التفصيل لهذه المخططات، خاصة المخطط البلدي للتنمية (p.c.d) باعتباره مترجما للامركزية الإقليمية ومجسدا لدور المجلس الشعبي البلدي.

وتتمثل هذه المخططات في ثلاث أنواع هي:

- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير *p.d.a.u.*
- مخطط شغل الأراضي *p.o.s*
- المخطط البلدي للتنمية *p.c.d*

1. **المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير *p.d.a.u.***: يعود الأصل القانوني لهذا المخطط إلى القانون 29.90²، المتعلق بالتهيئة والتعمير، إذ تعتبر المادة 16 منه أن: "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بأنه أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي"، وهو مفروض على البلدية، إذ من الضروري تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، وهو من صميم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي³.

1. جمال زيدان، ا دارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 68.

2. القانون رقم 29.90 المؤرخ في 14 جماد الأولى 1411هـ الموافق لـ 11 سبتمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52.

3. في هذا الخصوص تنص المادة 113 من القانون 10.11 على ما يلي: "تتروذ البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، بعد المصادقة عليها، بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي".

ويتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، يبين هذا المخطط الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمكان المعني، مع توضيح احتمالات التنمية الممكنة، كما أنه يتضمن معلومات توضح:

- نمط ونوع التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة لمجال التهيئة العمرانية.
 - وجود وثائق توضيحية واحصائية حول المجالات المعنية بالتخطيط كتوضيح شبكات الطرقات، القطاعات المعمرة، القطاعات المبرمجة للتعمير، قطاعات التعمير المستقبلية، القطاعات غير المقابلة للتعمير، وكذا الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء.
 - مخطط شبكة المياه الصالحة للشرب، وتحديد مواقع التجهيزات الجماعية ومنشآت المنفعة العمومية¹.
- 2. مخطط شغل الأراضي p.o.s :** هو مخطط تفصيلي يحدد طرق شغل الأراضي، في إطار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وهو يتضمن مستندات بيانية مرجعية كما يحدد ويضبط:
- المناطق المعنية بالشكل الحضري واستعمال الأراضي.
 - أنماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها.
 - القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات.
 - تحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء.
 - تحديد الاتفاقات، وكذا تحديد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية
 - تحديد مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.
 - يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها لمخطط شغل الأراضي، ويحضر مشروعه مبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

1. جمال زيدان، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 69.

3. المخطط البلدي للتنمية *p.c.d*: هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية، وهو أكثر تجسيدا للمركزية على مستوى الجماعات المحلية يهدف لتوفير الحاجات الضرورية للمواطنين وهو ما وضحته المادة 107 من قانون البلدية، وكذا المادة 21 من المرسوم 227.98.²

ويمكن تعريف المخطط البلدي للتنمية على أنه مجموعة من الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية³.

ويهدف هذا المخطط إلى:

- تسيير الأموال المخصصة للتنمية المحلية على أحسن وجه، وكذا صرفها بطريقة قانونية ويخضع هذا الصرف لرقابة إدارية وتقنية من هيئات مختصة.
- إنشاء مؤسسات اقتصادية على تراب البلدية، وكذا فتح المنافسة أمام المتعاملين الاقتصاديين من أجل انجاز المشاريع، بغية تلبية حاجيات المواطنين.
- دفع عجلة التنمية وأحياء التقاليد الخاصة بكل منطقة⁴.

وقد تأسست المخططات البلدية للتنمية سنة 1974، بموجب المرسوم رقم

136.73 المؤرخ في 1973/08/09 المتضمن شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية

1. تنص المادة 35 من القانون 29.90 على ما يلي: "تتم الموافقة على مشروع مخطط شغل الأراضي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا كان مخطط شغل الأراضي يغطي بلديتين أو عدة بلديات".

2. تنص المادة 20 من المرسوم 227.98 على ما يلي: "يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات البلدية للتنمية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير المكلف بالمالية بعد التشاور ومع الوزير المكلف بالجماعات المحلية، ويتمحور هذا البرنامج حول الأعمال ذات الأولوية ومنها على الخصوص التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير والشبكات والطرق وفك العزلة".

3. المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 136.73 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 67.

4. يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 100.

للتنمية، كما تزامنت أيضا مع وضع حيز تنفيذ المخطط الرباعي الثاني (1974-1977) والأهداف التي رسمتها المخططات المحلية المتمثلة أساسا في تحسين إطار المعيشة للمواطنين من خلال تلبية واشباع الحاجيات المتعلقة بالتجهيزات الاجتماعية، المياه الصالحة للشرب، فك العزلة والتهيئة العمرانية.

وتنص المادة 22 من المرسوم التنفيذي 227.98 على أن الوالي يبلغ حسب الطرق القانونية عمليات تجهيز برامج التنمية البلدية للمجلس الشعبي البلدي قصد تنفيذها، كما تبلغ اعتمادات الدفع المخصصة لمخططات التنمية البلدية بصورة شاملة بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية حسب الإجراءات المقررة وبعد ذلك يتكفل الوالي بتوزيع هذا الاعتمادات حسب الأبواب والبلديات.

ولقد عدل هذا المرسوم بموجب مرسوم تنفيذي جديد 184.09¹، حيث نجد في مادته 12 تنميه لأحكام المادة 21 من المرسوم التنفيذي 227.98 وهذا بإضافة فقرة تنص على ما يلي: "تحدد معايير تخصيص موارد الميزانية في إطار المخططات البلدية للتنمية بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية".

أ- تمييز المخطط البلدي للتنمية عن باقي المخططات: يتميز المخطط البلدي عن باقي المخططات لمجموعة من الخصائص والصفات :

- **تمييزه عن المخطط الوطني للتنمية:** إذ أن المخطط الوطني عام وشامل لتنمية وطنية عامة وشاملة يستحيل عليه التطرق إلى التفاصيل المتعلقة بخصوصيات ومتطلبات كل منطقة من الوطن.

1. المرسوم التنفيذي رقم 148.09 المؤرخ في 2009/05/2، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 227.98، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26.

أما المخطط البلدي للتنمية فهو مكمل ومفصل للتنمية المحلية على مستوى البلدية، إضافة إلى ذلك فهو يفصل الخطوط العريضة للمخطط الوطني للتنمية ويكمّله باعتباره يراعي خصوصيات كل منطقة.

- **تمييزه عن المخطط القطاعي للتنمية:** إذ أن المخطط القطاعي للتنمية يسجله وينفذه الوالي، كما أن الاعتمادات المخصصة لا تسجل بكاملها عند نهاية السنة المالية نظرا لكبر هذه المشاريع المتعددة السنوات وغالبا ما تتجاوز المشاريع مدة إنجازها نظرا لضخامتها.

بينما المخطط البلدي للتنمية يسجل باسم الوالي وينفذه رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما أن اعتمادات الدفع تستهلك قبل نهاية السنة المالية وكذا إنجاز هذه المشاريع عادة ما يكون قبل نهاية السنة المالية¹.

- **تمييزه عن البرامج الأخرى:** هناك بعض البرامج الأخرى التي تختلف عن المخطط البلدي للتنمية من بينها البرامج التي يمولها الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهنا تمويل الدولة يكون لمشاريع البلديات التي تعاني من عجز مالي كبير في ميزانيتها، كذلك برامج ميزانية الدولة حيث تمول الولاية البلديات العاجزة على مستوى أقاليمها وهناك أيضا برامج ميزانية البلدية والتي توجه للمناطق المحرومة داخل تراب هذه البلدية، بينما المخطط البلدي للتنمية يكون تمويله من قبل الدولة ويكون شاملا لكل البلديات على المستوى الوطني².

ب. - **مراحل تطور المخططات البلدية للتنمية:** لقد مر هذا البرنامج لمجموعة من المراحل أهمها:

• **المرحلة الأولى: من 1967 إلى 1973:**

1. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، مرجع سابق، ص 71.

2. مرجع نفسه، ص 71.

وتميزت هذه المرحلة بصدور الأمر 24.67 المتضمن قانون البلدية والذي اعتبر البلدية خلية اقتصادية واجتماعية قاعدية، وقد أشرك هذا القانون البلدية في إعداد المخطط الذي يركز على تحديد الحاجات الأساسية للمواطنين.

• المرحلة الثانية: من 1974 إلى 1984:

تميزت هذه المرحلة بصدور المرسوم التنفيذي رقم 136.73 المتضمن شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، إذ أن محتوى المخططات البلدية للتنمية يجمع القطاعات التي تمس الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلدية، وهذا ما أدى إلى اختلاف في مدونة المشاريع من بلدية لأخرى، والتدابير التي رافقت هذه الأحكام سمحت بوضع مدونة البلدية أين سجل فيها سنويا جميع العمليات التي يسند إنجازها للبلديات، والتي تم تحديد طرق تمويلها من ميزانية الدولة للتجهيز، من الموارد الخاصة للبلديات أو الإعانات المؤقتة القابلة للتسديد، وتحدد هذه المدونة الاعتمادات المالية عن طريق رخصة برنامج وبأقساط سنوية، اعتمادات الدفع السنوية المقررة في المركز والتي تكون محل تأشير مسبقة من الجهاز المركزي للتخطيط¹.

المرحلة الثالثة: من 1985 إلى 1990:

إذ أن مجهودات الدولة في هذه المرحلة كانت تنصب على تجهيز 841 بلدية جديدة، الناتجة عن التقسيم الإداري للبلاد لسنة 1984، كما تميزت هذه المرحلة بصدور قانون التخطيط لسنة 1988 وكذا قانون الجماعات المحلية سنة 1990، وفيما يتعلق بمدونة المخططات البلدية للتنمية الممولة من قبل ميزانية الدولة للتجهيز، ركزت على القطاعات ذات الأولوية التابعة لإعانات الدولة والتي تخص:

- المياه الصالحة للشرب وقنوات صرف المياه.

1. يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 101.

- فك العزلة.
- التهيئة العمرانية.
- تأهيل المناطق الصناعية في الأقاليم الواجب ترقيتها.
- تأهيل المناطق الصناعية التابعة للبلدية.

● المرحلة الرابعة بعد 1990:

وهي مرحلة اقتصاد السوق، جاءت عقب صدور دستور 1989، تميزت بتخلي الدولة عن النهج الاشتراكي والتوجه نحو اقتصاد السوق، وتميزت أيضا بدخول الجزائر مرحلة جديدة في مسار الدولة والمجتمع على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية¹.

ت- مبررات اللجوء إلى المخططات البلدية للتنمية:

هناك عدة أسباب للأخذ بهذه المخططات لعل أهمها:

- تطور النمو الديمغرافي: وقد شهد تطورا مذهلا بعد الاستغلال، حيث إرتفع من 11,4 مليون نسمة 1967 ليصل إلى 22.6 مليون نسمة سنة 1987، ليصل بعدها إلى حدود 34,5 مليون نسمة سنة 2008 وهو الآن في حدود 40 مليون نسمة.

- النزوح الريفي: وذلك بسبب:

- صعوبة الظروف المعيشية في الريف.
- مشكل التشغيل وغياب التجهيزات والمرافق العمومية في الريف.

1. يوسف سلاوي ، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 104.

كما أن ظاهرة النزوح الريفي لها آثار كثيرة عمرانيا واقتصاديا وبيئيا، بحيث أنها سببت ضغطا كبيرا على المناطق الحضرية مما يؤدي إلى اختلال كبير في السكن¹.

- **تطور عدد البلديات:** حيث ورثت الجزائر 1535 بلدية عن الاحتلال الفرنسي وكانت أغلب البلديات فقيرة ومهمشة ومتخلفة، الأمر الذي دفع لمراجعة عدد البلديات فتقلص في حدود 673 بلدية سنة 1963، ثم أضيفت 27 بلدية أخرى سنة 1967 ليرتفع العدد إلى 1541 بلدية من خلال التقسيم الإداري لسنة 1984.

إن التطور في عدد البلديات يستلزم التكفل التام والكامل باحتياجات ساكنيها وكل مقومات التنمية كتوفير الماء الصالح للشرب، توفير السكن، خلق مرافق جديدة، فك العزلة...إلخ.

- **الاختلاف بين الوحدات المحلية:** هناك اختلاف جوهري في تكوين البلديات، فهناك البلديات الحضرية، وهناك البلديات الساحلية، البلديات الجبلية، البلديات المكتظة بالسكان، البلديات الريفية، البلديات التاريخية ذات معالم حضارية.

هذه الاختلافات لا يمكن أن يراعيها المخطط الوطني لأنه مخطط شامل وعام، هذا ما

استدعى اللجوء إلى المخططات البلدية للتنمية كعلاج لمواجهة هذه المشاكل والاختلافات، ولمعرفة مدى تحقيق المخططات التنموية لأهدافها وخاصة المخططات البلدية للتنمية².

ث - كيفية تحضير المخطط البلدي للتنمية:

1. مرجع نفسه، ص 104.

2. يوسف سلاوي، ، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 105.

لتجسيد المخطط البلدي للتنمية على أرض الواقع ،لا بد من اتباع جملة من الخطوات بدءا بإعداده من قبل المجلس الشعبي البلدي ،ثم المصادقة عليه من الوصاية، وصولا لتنفيذه على أرض الواقع.

عند إعداد المخطط البلدي للتنمية، يجب على المجلس الشعبي البلدي أن يراعي¹:

- الظروف المالية العامة.
 - ضبط حاجيات البلدية وترتيبها حسب الأولوية.
 - مراعاة التوجيهات الحكومية وهذا حسب البرنامج الذي تضعه الحكومة أي الخطة التنموية المسطرة من الحكومة.
 - طاقات البلدية: أي لا بد للمجلس الشعبي البلدي مراعاة إمكانيات البلدية².
- وتعتبر هذه المرحلة سياسية لأنها تخضع لمقاييس تحددها الدولة وتأتي وفقا للتوجيهات السياسية بطلب من المسؤولين المحليين، وتكون عن طريق مداوات المجلس الشعبي البلدي، ثم تأتي بعدها المرحلة الفنية وتتمثل في عملية الفرز التقني للتأكد من أن المشاريع المختارة صالحة وممكنة الإنجاز من الناحية الفنية، ثم ترفع هذه المقترحات إلى الدائرة ، حيث تجتمع اللجنة القطاعية لتقوم بدراسة اقتراحات البلدية وإعداد بطاقة تقنية لكل مشروع من قبل المصالح التقنية بالدائرة.

وبعدها ترسل هذه المشاريع إلى مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية وتتم دراسة جميع مقترحات البلديات دراسة تقنية، وتوزع الملفات حسب المديرية حيث يتم فصل العمليات الخاصة بالمخطط البلدي للتنمية عن تلك الخاصة بالمخططات القطاعية للتنمية، والتأكد من صحة المعلومات التقنية وكذا الفصل بين المشاريع الجديدة والتي هي في طور الإنجاز.

1. معلومات من خلال دراسة ميدانية لأحدى بلديات ولاية المدينة.

2. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي ، مرجع سابق، ص 93.

ثم تقوم بعدها مديرية التخطيط بالاجتماع مع ممثلي البلديات بإعادة تكييف مقررات البرامج مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات التمويلية لكل بلدية وألوياتها التنموية والتوجيهات الحكومية ثم إعداد مدونة الولاية التي تضم المشاريع المقبولة والمعتمدة حسب الأبواب والبلديات¹.

وتقوم مديرية التخطيط بإعداد مقرر التسجيل الخاص بكل بلدية²، ويضم المشاريع التي ترتب حسب الأبواب والسقف المالي للبلدية ويطلق عليه تصريح البرامج ويحضر منه نسخ تسلم احداها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ليعمل على تسجيل المشاريع في بطاقة فنية دقيقة ويرسلها للولاية، وبعد المصادقة على مقرر التسجيل تكون المشاريع مسجلة وبالتالي فالمخطط البلدي للتنمية يكون قابلا للتنفيذ³.

لتأتي بعدها المرحلة الأخيرة والمتمثلة في تنفيذ هذا المخطط على أرض الواقع، أي اتباع حاجيات الأفراد (تقديم خدمات، اشغال...) فيلجأ رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى إبرام صفقة بغية تنفيذ المخطط البلدي للتنمية، وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 29 من قانون الصفقات 247.15.

تشمل الصفقات العمومية احدى العمليات الآتية أو أكثر:

- انجاز الاشغال.
- اقتناء اللوازم.
- انجاز الدراسات.

1. تنص المادة 22 من المرسوم التنفيذي 227.98 على أن الوالي يبلغ حسب الطرق القانونية عمليات تجهيز برامج التنمية للمجلس الشعبي البلدي قصد تنفيذها، كما تبلغ اعتمادات الدفع المخصصة لمخططات التنمية البلدية بصورة شاملة بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية حسب الإجراءات المقررة، وبعد ذلك بتكلف الوالي بتوزيع هذه الاعتمادات حسب الأبواب والبلديات.

2. ينظر الملحق رقم: 07

3. معلومات من خلال دراسة ميدانية لإحدى بلديات ولاية المدية.

- تقديم الخدمات.

وتكون عملية اختيار¹ المتعامل الذي ينفذ الصفقة من قبل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض² المختصة والمنسوبة بموجب مقرر صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي³.
بعد اختيار المتعامل يجب على المصلحة المتعاقدة (البلدية) الحصول على موافقة المراقب المالي الذي يؤثر على كل العمليات التي تقوم بها البلدية، وبالتالي يصبح المخطط البلدي للتنمية منفاذا.

المطلب الثاني: التمويل وأثره على أداء المجالس المحلية.

تتمحور دراستنا في هذا المطلب حول التمويل كأداة لتحقيق التنمية على المستوى المحلي، سواء كان هذا التمويل ذاتيا من قبل الجماعات المحلية أو مركزيا من الحكومة، وتتركز الدراسة خصوصا حول التمويل في المجالس الشعبية البلدية باعتبارها الأقرب للمواطن والمجسد الحقيقي لفكرة اللامركزية الإدارية.

1. نصت المادة 29 من المرسوم 247.15 على ما يلي:
يجب أن يحتوي إعلان طلب العروض على البيانات اللازمة الأتية:
- تسمية المصلحة المتعاقدة وعنوانها ورقم تعريفها الجبائي.
- كيفية طلب العروض.
- شروط التأهيل أو الانتقاء الأولى.
- موضوع العملية.
- قائمة موجزة بالمستندات المطلوبة مع إحالة القائمة المفضلة إلى أحكام دفتر الشروط ذات الصلة.
- مدة تحضير العروض ومكان إيداع العروض.
- مدة صلاحية العروض.
- الزامية كفالة التعهد إذا اقتضى الأمر.
- تقديم العروض في ظرف مغلق بأحكام، تكتب عليه عبارة "لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، ومراجع طلب العروض.
- تمن الوثائق عند الاقتضاء
وللاستزادة انظر الملحق رقم 10.
2. أنظر الملحقين رقم 08 و 09
3. المواد 71 و 72 من المرسوم الرئاسي 247.15 المنظم للصفقات العمومية.

الفرع الاول: تعريف التمويل

يعتبر التمويل المحلي أحد أهم الوسائل والآليات التي تساهم في عملية التنمية المحلية حيث يتطلب توفر الإمكانيات والقدرات الضرورية لتحقيق الرقي والوصول إلى مستويات في التنمية المحلية¹.

ويمكن تعريف التمويل المحلي: "بأنه كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعاضم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المنشودة على الأهداف المحددة الاقتصادية والاجتماعية والمالية"².

إذ يتضح لنا من خلال التعريف أنه كلما زاد التمويل المحلي زادت معدلات التنمية، وكلما زاد التمويل المحلي زادت درجة استغلالية الإدارة المحلية أيضا، إذن فالتمويل المحلي تقاس به درجة الاستقلالية، لأن اللجوء إلى التمويل المركزي معناه الالتزام الكامل بتوجيهات وقرارات الحكومة المركزية.

ويعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية وتسيير مصالح الإدارة المحلية في القطاعات الإقليمية³.

وأمام هشاشة البنية الاقتصادية للوحدات المحلية، وضعف عملية تحصيل الموارد، والتهرب الجبائي وهيمنة الحكومة على معظم الإيرادات الجبائية، تلجأ الجماعات المحلية إلى تدبير موارد مالية جديدة لتغطية احتياجات أفرادها من قبل الحكومة .

1. النعاس قادري، دور سياسات التمويل في تطوير البلديات -ورقلة نموذا-، مرجع سابق، ص 219.

2. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 22.

3. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 4، ص 260.

فبالرغم مما يمثله هذا المورد المالي (التمويل المركزي) من دعامة أساسية لبقاء نشاط الجماعات المحلية، فإنه يعاب عليه كونه يمس باستقلالية تملك الجماعات المحلية ويجعلها تابعة للسلطة المركزية، وهو تهديد للاستقلال المحلي، فبالنظر إلى صعوبة المعادلة الموجودة بين الدولة والجماعات المحلية والقائمة على أن الدولة تدفع دون أن تتحكم تقاديا لخرق مفهوم اللامركزية من جهة، وفي نفس الوقت لا يمكن للدولة أن تتخلى عن متابعة طرق صرف أموالها التي أقرضتها للجماعات المحلية¹.

فالتنويل يمثل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع على المستوى المحلي، وهو ما نص عليه قانونا البلدية²، والولاية³، على أنهما (البلدية والولاية) مسؤولتان عن تسيير وسائلها المالية الخاصة وكذا تعبئة مواردها.

الفرع الثاني: مصادر التنويل.

نتطرق في هذا الفرع لمصادر تمويل الجماعات المحلية والتي قد تكون مصادر تمويل ذاتية، كما قد تكون مصادر تمويل خارجية.

1. جمال زيدان، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 61.

2. نصت المادة 170 من القانون 10.11 المنظم للبلدية على ما يلي:

"تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة مما يلي:

- حصيلة الجباية

- مداخيل ممتلكاتها

- مداخيل أملاك البلدية.

- الإعانات والمخصصات.

- ناتج الهبات والوصايا.

- القروض

- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية.

- ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية.

- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

تحدد كفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

3. المادة 151 من القانون 07.12 المنظم للولاية.

أولاً: مصادر التمويل الذاتية:

وتعتبر بمثابة المعيار الذي يحدد قوة الجماعة المحلية سواء كانت بلدية أو ولاية، فكلما توفرت المصادر الذاتية كان مؤشرا على قابليتها للتطور والتنمية، وكلما قلت أو انعدمت دلّ ذلك على عجزها وضعفها، وتتكون الموارد التمويل الذاتية من:

1. **حصيلة الجباية والرسوم:** إذ تحتل الضرائب أهمية قصوى فهي تشكل دائما المصدر الأساسي لتمويل أعمال الجماعات المحلية¹.

وهذه الموارد منها ما هو مخصص كلياً للجماعات المحلية، ومنها ما هو مخصص جزئياً لها:

أ. **الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية:** تتكون الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية من الموارد المخصصة لها فقط، بالإضافة إلى الموارد التي يعود جزء منها للصندوق المشترك للجماعات المحلية² وأهمها:

- **الرسم على النشاط المهني T.A.P:** وهو من أقدم الرسوم، عرف مرحلتين أولاً دامت إلى غاية 1995 كان فيها مقسماً إلى رسمين: الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (T.A.I.C) والرسم على المهن غير التجارية (T.A.N.C) وثانيها بصدور قانون المالية 1996³، حيث تم إلغاء الرسمين السابقين واستحداث رسم جديد وهو الرسم على النشاط المهني.

1. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولاية، مرجع سابق، ص 87.
 2. عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2011/2010، ص 18.
 3. الأمر رقم 95. 27 المؤرخ في 30/12/1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 95.82.

يطبق الرسم على كل الإيرادات وأرقام الأعمال المهنية التي تفتح المجال لتطبيقه على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يمارسون نشاطا مهنيا ،وهذا في المكان الذي يوجد به مقر المؤسسة بالنسبة للشركات، ومكان ممارسة المهنة بالنسبة للأفراد.

وتتم عملية حسابه طبقا لأحكام المادة 219 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة¹ على أساس المبلغ الإجمالي للإيرادات المحصل عليها من النشاط المهني أو رقم الأعمال.

إذ تحدد نسبة الرسم على النشاط المهني 2.5 % وتوزع كالاتي:

0.75% من حاصل الرسم يحول إلى الولاية.

1.66% من حاصل الرسم للبلدية.

0.14% من حاصل الرسم يدفع في حساب الصندوق المشترك الجماعات المحلية.

- **الدفع الجزافي:** وهو عبارة عن ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر ،والتي تدفع مرتبات وأجور لمستخدميها، ويمتاز بأنه لا يقع على عاتق المستفيد من هذه المداخيل، ولكن على عاتق الذين يقومون بدفع الأجرة من اشخاص طبيعيين².

1. صدر بموجب الأمر 01.76 المؤرخ في 1976/12/09 يتعلق بالضرائب المباشرة والرسوم المماثلة معدل ومتمم بمقتضى القانون رقم 36.90 الصادر في 1990/12/31 المتضمن قانون المالية العام 1991 والقانون 25.91 المؤرخ في 1991/12/18 المتضمن قانون المالية لسنة 1992.

2. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولاية ، مرجع سابق، ص 89.

ويعفى من عملية الدفع الجزافي كل الشباب والمؤسسات الذين يمارسون مشاريع استثمارية في إطار ترقية الاستثمار وهذا بتقديم شهادة إدارية تسلمها لهم وكالة ترقية ودعم الاستثمار وكذا منح التأمين على البطالة والتقاعد المسبق¹.

ويتم حساب هذا الرسم بنسبة 6% تخصم من الأجر و 1% من المعاشات، أما عملية توزيع حاصل الدفع الجزافي فيتم وفقا للقرار الوزاري المشترك رقم 94.51 المؤرخ في 1994/01/21.

30% من مجموع حاصل الدفع الجزافي توجه إلى البلديات التي تم فيها التحصيل.

70% من مجموع حاصل الدفع الجزافي يحول إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهذه الحصة تصبح موضع توزيع جديد حسب الكيفية الآتية:

20% تبقى لفائدة حساب الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

20% تحول للولايات.

60% تحول للبلديات.

• **الرسم العقاري:** هو ضريبة عينية تمس جميع العقارات الموجودة على التراب الوطني،

وهو يشمل العقارات المبنية المخصصة للإيواء الأشخاص أو تخزين المنتوجات أو

المباني ذات الطابع التجاري و الصناعي و الأراضي غير المزروعة المستخدمة

للاستعمال التجاري والصناعي....إلخ.

أو العقارات غير المبنية المتواجدة في قطاعات عمرانية أو يراد تعميرها، المحجرات،

الأراضي الفلاحية²، وتختلف نسبة الرسم بحسب البلديات وكذا طبيعة العقارات، ويعفى من

1. جمال زيدان، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 51.

2. المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

تحصيل هذا الرسم العقاري مجمل المباني التي هي ملك خاص للدولة، الولاية والبلديات بما في ذلك التي بحوزة مؤسسات عمومية ذات طابع إداري منعدمة الدخل، وكذا مجموع العقارات التي تدخل في إطار الوقف¹، للإشارة فإن ناتج تحصيل الرسم العقاري يوجه كليا إلى ميزانية البلديات حيث يعد الجباية المثالية لتمييزه بالاستقرار والثبات في الإيرادات.

• **رسم التطهير:** تأسس هذا الرسم بموجب المادة 54 من القانون رقم 19.83 المؤرخ في 18/12/1983 المتضمن قانون المالية لسنة 1984، وقد شهد هذا الرسم عدة تعديلات بعد صدور قانون المالية لسنة 1993، حيث قسم إلى قسمين:

- رسم رفع القمامات.

- رسم تصريف المياه في المجاري.

ولكن بصدور قانون المالية 1994 أصبح هذا الرسم يتمثل في رسم التطهير، ويطبق سنويا على كل مسكن أو ملكية مبنية تقع داخل البلديات، وتتوفر على مصلحة رفع القمامة المنزلية، حيث ينشأ باسم المالك أو المنتفعين من الملك ويطبق على عاتق المستأجر الذي يكون متضامنا مع المالك في دفع قيمة الرسم.

وقد عرف هذا الرسم تعديلا آخر بموجب القانون رقم 12.01 المؤرخ في 22/12/2001 والمتضمن قانون المالية سنة 2002، إذ نصت المادة 12 منه على اشراك المجالس الشعبية البلدية في تحديد تعريفه رسم إزالة القمامة المنزلية، طبقا لجدول أسعار قدر المشرع فيه الحد الأدنى والأقصى وذلك بموجب مداوات صادرة عنه.

وتتكفل المجالس الشعبية البلدية بعملية تصفية وتحصيل الرسم، وكذا كل المنازعات المتعلقة به.

1 . YUCEF Mohamed, les impôts locaux réalité et perspectives mémoire fin d'étude, institut de l'économie douanière et fiscale, Alger, 1999, page 7.

ولهذا الرسم دور مالي، بحت وهو تمويل خزينة البلدية فقط، لأنه يحصل كاملا لفائدة البلديات التي تتوفر على مصلحة جمع النفايات المنزلية ولها شبكة لصرف المياه المستعملة¹.

• **الرسم على الذبائح:** أنشئ هذا الرسم بموجب الأمر 107.69 المؤرخ في

1969/12/30 المتضمن قانون المالية 1969 وهو ضريبة غير مباشرة²، تقبض

لفائدة البلديات التي تتوفر على مذابح بلدية، وهو رسم نوعي يحسب على أساس

الكيلو غرام من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة (الماعز، البقر، الخيول، الإبل،

الغنم...)، يدفع هذا الرسم من قبل مالك اللحم وقت الذبح، كما أن هذا الرسم يطبق

على اللحوم المستوردة أين يلزم المستورد بدفع الرسم لإدارة الجمارك، ويتم حساب

قيمة الرسم على الذبح عن طريق حاصل ضرب الوزن الصافي للحوم الحيوان

المذبوح أو المستورد في سعر محدد مسبقا من الإدارة³.

إن تحصيل هذا الرسم يكون من مصالح البلدية (أعوان الضرائب الذين لهم سلطة

الرقابة والتحقق داخل المذابح)، بإستثناء حالة استيراد اللحوم اين يتم تحصيل الرسم من

إدارة الجمارك.

ويعتبر هذا الرسم من أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية.

1. رايح غضبان، الجباية المحلية، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر/ 2002، ص 23.

2. المادة 446 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

3. لقد خضع هذا الرسم لمجموعة من التعديلات مست بصفة خاصة معدلة، فحتى سنة 1993 كان المعدل 2 دج للكيلو غرام الواحد، ثم ارتفع إلى 03 دج سنة 1994، ثم عدل هذا السعر مرة أخرى سنة 1997، بموجب المادة 58 من قانون المالية 1997 ب 5 دج للكيلو غرام الواحد من اللحم، وبعد 2007 أصبح بالرسم الصحي على اللحوم وارتفع الرسم على الكيلوغرام من اللحم الصافي إلى 10 دينار، والذي يخصم منه 1.5 دج تحول لفائدة صندوق حماية صحة الحيوان.

• رسم الإقامة: يفرض الرسم على الأشخاص الذين يقيمون في البلديات ولا يملكون فيها إقامة خاصة للرسم العقاري، وتحول جميع عائدته المحصلة إلى البلديات¹، حيث يمكنها عن طريق المداولة من التصويت على رسم الإقامة الواجب تحصيله لتمويل ميزانيتها وفقا لأحكام قانون البلدية.

ب. الموارد الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية²:

وهي مجموعة الموارد التي تتقاسمها الجماعات المحلية مع الدولة، بالإضافة لما يتم تحويله للصندوق المشترك للجماعات المحلية³، وأهمها ما يلي:

• الرسم على القيمة المضافة (TVA): ويعتبر ضريبة على مختلف البضائع

المستهلكة، تأسس بمقتضى القانون رقم 36.90 الصادر في 1990/12/31

المتضمن قانون المالية لعام 1991، وبعده صدرت نصوص قانونية أخرى توضح

بالتفصيل كيفية تطبيق وحساب هذا الرسم⁴.

كما أن القاعدة الضريبية لحساب قيمة هذا الرسم تختلف بالنظر إن كانت هذه السلع والبضائع محلية أو مستوردة⁵.

ويتم تحصيل هذا الرسم على أساس ثلاث نسب مئوية:

نسبة عادية تقدر بـ 21%

نسبة منخفضة تقدر بـ 14%

1. نصت عليه المواد من 56 إلى 59 من القانون المالية 1998، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 89.

2. عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، مرجع سابق، ص 28.

3. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، مرجع سابق، ص 90.

4. جمال زيدان، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 54.

5. لقد حددت المواد من 72 إلى 99 من القانون 25.91 الصادر في 1991/12/18 المتضمن قانون المالية لعام 1992 بصفة دقيقة ومفصلة كيفية تطبيق ضريبة الرسم على القيمة المضافة TVA.

نسبة منخفضة خاصة بـ 7%

ويوزع حاصل الرسم على القيمة المضافة وفقا للطريقة التالية:

85% من حاصل الرسم يوجه إلى تمويل ميزانية الدولة.

9% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

6% لصالح ميزانيات البلديات.

• **الضريبة على الأملاك:** تأسست بموجب المادة 247 من المرسوم رقم 01.93

المتضمن قانون المالية لسنة 1993¹، لتعرض بذلك ضريبة التضامن على الأملاك

العقارية، ويخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الذين اختاروا موطنهم الجبائي

في الجزائر على اعتبار أملاكهم الموجودة بالجزائر وخارج الجزائر، وتحدد الضريبة

بتطبيق جدول تدرجي على جميع الممتلكات².

ويتم توزيع الأملاك المحصل عليها وفق النسب التالية:

60% من حاصل الضريبة على الأملاك لصالح ميزانية الدولة.

20% لصالح الميزانية البلدية.

20% تدفع في الحساب الجاري 320.050 تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن وتبقى

حصيلة هذه الضريبة زهيدة جدا إذ لا تتعدى حدود 8% من موارد البلديات³.

1. المرسوم التشريعي رقم 01.93 المؤرخ في 19/01/1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 الجريدة الرسمية

للجمهورية الجزائرية، رقم 91.04

2. المادة 281 من قانون الضرائب والرسوم المماثلة.

3. بسمة عولمي، شخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 272.

• الرسم على السيارات والعربات المتحركة:

تأسس هذا المرسوم بموجب الأمر رقم 27.95 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، يقرض على كل الأشخاص الطبيعية والمعنوية التي تملك سيارات دفع مبلغ مالي محدد من طرف الإدارة.

ويعفى من هذا الرسم السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية، أو السيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات دبلوماسية أو قنصلية، وسيارات الإسعاف والسيارات المجهزة بعناد صحي، وكذا السيارات المجهزة والمخصصة للمعاقين.

ونحسب نسبة هذا الرسم بالنظر إلى طبيعة السيارة ،وعدد الأحصنة البخارية ،وكذا عدد المقاعد بالنسبة للسيارات الخاصة بنقل المسافرين¹.

وبعد عملية بيع الطابع تودع جميع المبالغ المحصل عليها في الحساب رقم 500.020 وتوزع كالاتي:

20% لصالح ميزانية الدولة

80% تحول إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

2-مداخيل أملاك البلدية والولاية:

بالرجوع للمادة 170 من قانون البلدية 10.11 وكذا المادة 151 من قانون الولاية 07.12 نجد أن المشرع نص صراحة على هذا المورد الممثل في مداخيل أملاك وممتلكات الجماعات المحلية، ويقصد بالأملاك هنا كل ما تملكه الجماعات المحلية سواء ملكية عمومية أو خاصة وسواء كانت أموالا عقارية أو منقولة².

1. جمال زيدان، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، مرجع سابق، ص 55.

2. تنص المادة 20 من الدستور الجديد على ما يلي:

كما أن مداخيل الجماعات المحلية قد تكون إيرادات عقارية¹، ناتجة على إيجار هذه الأملاك ومثال ذلك عوائد الترخيص بالبناء والترميم أو الترخيص بشق الطريق وكذا العوائد الناتجة عن استغلال مساحات أرضية لإنشاء كشك أو موقف السيارات أو ناتجة عن إيجار الأملاك المنقولة كما هو الحال في إيجار الشاحنات والحافلات.

كما يمكن أن تكون هذه الإيرادات مالية كفوائد الديون ونواتج المصالح الصناعية والتجارية التابعة للبلدية أو الولاية².

ويجب أن تتم كل العمليات المتعلقة بالإيجار والتنازل عن الممتلكات العقارية والمنقولة بمداولة من المجلس الشعبي البلدي أو الولائي حسب الاختصاص.

ثانياً: مصادر التمويل الخارجية:

تأتي عملية الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة، إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية النفقات واحتياجات الميزانية.

وتتمثل هذه المصادر الخارجية فيما يلي:

• القروض:

وتتمثل أحد المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية¹، تلجأ إليه الجماعات المحلية في حالة العجز المالي، وهذا وفقاً لعقود تبرمها مع الأشخاص الآخرين بشرط أن يكون هذا

¹ "الأموال الوطنية يحددها القانون

وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية

يتم تسير الأملاك الوطنية طبقاً للقانون."

1. عبد الصديق شيخ، لاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، مرجع سابق، ص 45.

2. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولاية، مرجع سابق، ص 94-95.

المورد موجهًا لتمويل عمليات التجهيز والاستثمار، إذ لا يجوز للبلديات والولايات القيام بتمويل نفقات التسيير عن طريق القروض.

وبالرغم من إيجابية هذا المورد المالي كونه المتنافس الأمتل للجماعات المحلية بغية القيام بحاجيات أفرادها، إلا أنه لا ينبغي التمادي والإفراط في استعماله لأنه قد يؤثر على استقلالية الجماعات المحلية².

وإذ اقتضت الضرورة حتمية اللجوء إلى هذا المورد، فيجب أن تكون نسبة الفوائد معقولة، وأن توجه هذه القروض في مشاريع إنتاجية واستثمارية تعود بالفائدة على الجماعات المحلية³.

الإعانات والمساعدات الحكومية:

تمثل موارد مالية خارجية، تدفعها الدولة في ظروف استثنائية للجماعات المحلية بهدف النهوض بالتنمية على المستوى المحلي، وكذا توفير التجهيزات اللازمة لحسن سيرها. ولقد عالج المشرع هذا المورد في قانوني البلدية⁴، والولاية حيث اعتبره من الموارد المهمة لتغطية احتياجاتها.

1. نصت المادة 147 من قانون البلدية أنه يمكن البلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل، وهو ما ذهبت إليه أيضا المادة 156 من قانون الولاية.
2. جمال الدين زيدان، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، مرجع سابق، ص 59.
3. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على النظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 167.
4. نصت المادة 172 من قانون البلدية 10.11 على ما يلي:
 تتلقى البلديات إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص لما يأتي:
 - عدم كفاية مداخلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون.
 - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.
 - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون.

وانطلاقاً من المهمة الرئيسية للجماعات المحلية كشريك فعال مع الدولة لتحقيق التنمية الشاملة¹، فإنها تتلقى مساعدات وإعانات من السلطة المركزية، ويلاحظ أن هذه المساعدات بدأت مع استقلال الجزائر ولم تنقطع إلى حد الآن، إذ كانت تقدم مساعدات في الستينات والسبعينات بهدف تكريس الخيار الاشتراكي المتبع آنذاك، وقد أخذت أيضاً الطابع الاجتماعي خاصة بعد العشرية السوداء، وإعادة تهيئة البنية التحتية المدمرة، كما أن حبل المساعدات لم ينقطع خاصة مع الكوارث التي حلت بالجزائر منها فيضانات باب الوادي 2001، زلزال بومرداس 2003، زلزال ميهوب بالمدينة 2016، إذ أن حصة ولاية المدينة من البناء الريفي لسنة 2016 وجهت بالكامل للمتضررين من الزلزال ببلدية الميهوب.

وبالرغم مما يشكله هذا المورد من دعامة حقيقية للتنمية على المستوى المحلي، إلا أنه يشكل خطراً على استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ قراراتها الاقتصادية والتنموية بحرية كافية.

ولقد اعتبر بمثابة الهدايا المسمومة إن صح التعبير لأن الحكومة المركزية لا يمكنها تقديم إعانات ومساعدات دون فرض سياستها محلياً كتوجيه القرار المحلي والسياسي وذلك باتباع التوصيات اللازمة في الإنفاق، أو حتى فرض التوجه السياسي على رؤساء البلديات في الانتخابات. أو من خلال التخطيط المركزي للتنمية المحلية وذلك باختيار الاستثمارات وتحديد الأولويات من الحكومة² وليس من المجالس المحلية.

1- أهداف مستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً.

2- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية، توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض التي منحت من أجله.

3- في هذا الخصوص نصت المادة 154 من قانون الولاية على هذا المورد.

1 .SAIDBenaissa, *l'aide de l'état aux collectivités locales, -Algérie, France, Yougoslavie-*, Alger, opte 1983, p 56.

2. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولاية ، مرجع سابق، ص 57.

الهبات والوصايا:

عبارة عن مواد مالية خارجية يعود قبولها أو رفضها للمجالس الشعبية المحلية¹، وقد تكون هذه الهبات من شخص معنوي عام، أو صادرة عن اشخاص خاصة سواء طبيعية أو معنوية، وهي موارد ظرفية وغير منتظمة لا يؤخذ بها أثناء إعداد ميزانية الجماعات المحلية². ولقد ألزم القانون الحصول على الهبات المقيدة والمشروطة والصادرة عن أجنبي إلى الموافقة المسبقة لوزير الداخلية³، وحسنا ما فعل المشرع لأن هذه الهبات الأجنبية قد تمس بسيادة الدولة.

إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

تأسس هذا الصندوق بموجب المرسوم 4266.86⁴، بحيث يتولى تسيير نوعين من الصناديق هما صندوق الضمان وصندوق التضامن.

ولقد مر بعدة مراحل ليصل هذا الصندوق إلى ما هو عليه الآن، ففي سنة 1964، فإن الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط هو من أخذ على عاتقه مهمة التضامن بين الولايات

1. نصت المادة 166 من قانون البلدية: "يخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية لمداولة المجلس الشعبي البلدي"
- وكذا المادة 133 من قانون الولاية: "يبيت المجلس الشعبي الولائي في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية سواء كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة"
2. جمال زيدان، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، مرجع سابق، ص 64.
3. نصت المادة 171 من قانون البلدية: "يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، ويتم جردها وإدراجها في الميزانية"
- وكذا الفقرة الثالثة من المادة 134 من قانون الولاية: "يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية"
4. المرسوم التنفيذي رقم 86، 266 المؤرخ في 1986/11/4 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله.

والبلديات، وكان يعمل تحت سلطة وزير المالية، وابتداء من سنة 1974 وإعطاء أكثر مرونة للأعمال التضامنية حولت هذه الصناديق لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

-**صندوق الضمان**¹: تأسس بموجب المرسوم 266.86 ويتكفل بضمان تحصل الجماعات المحلية على تقديراتها الجبائية وذلك مقابل مساهمتها السنوية، كما يقوم بمواجهة التخفيضات الحاصلة في الضرائب.

ولكي يتمكن الصندوق من أداء مهامه خاصة فإنه يعتمد على موارد تتكون من:

- مساهمات البلديات والولايات حسب معدلات محدد سنويا بواسطة قرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير الداخلية والجماعات المحلية.

- فوائض القيمة من تقديرات الضرائب بالنسبة إلى تقديرات البلديات والولايات في مجال الضرائب المباشرة.

تتوزع هذه الإيرادات لصالح صناديق الضمان الولائية بـ 20%، وصناديق الضمان البلدية بـ 80%.

1. وهذا حسب ما تنص عليه المادتين 213 و 214 من قانون البلدية بأن هذا الصندوق يخصص لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات.

ويمول صندوق الجماعات المحلية للضمان بالمساهمات الإجبارية للجماعات المحلية التي تحدد نسبتها مسبقا، كما يدفع الرصيد الدائن لصندوق والجماعات المحلية للضمان المستخلص من كل سنة مالية إلى الصندوق البلدي للتضامن. كما ذهبت المادة 178 من قانون الولاية في هذا الخصوص.

-صندوق التضامن¹:

يعمل هذا الصندوق على خلق وترقية الفعل التضامني بين البلديات والولاية، كما هو ملزم بضمان التحصيل الجبائي.

وتوزع الإيرادات المشتركة بين صناديق التضامن للبلديات والولايات بواسطة مجلس إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى:

75% لفائدة صناديق التضامن البلدي.

25% لفائدة صناديق التضامن الولائي.

وعموما لقد عرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية منذ نشأته تطورا ملحوظا سواء على مستوى إيراداته الجبائية أو في نفقاته.

ويحسب له تقديم إعانات كثيرة للبلديات أثناء الكوارث ،كما قدم إعانات لتطهير ديون البلديات ، وتكفل أيضا بتمويل مرفق الحرس البلدي الذي أنشئ عام 1995.

1. نصت المادة 212 من قانون البلدية 2011 على ما يلي:

"يدفع الصندوق البلدي للتضامن للبلديات ما يأتي

-مخصص مالي سنوي بالمعادلة موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الاجبارية كأولوية.

-إعانات التجهيز الموجه لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية.

-إعانات توازن للبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة.

-إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة تقيد إعانات التجهيز للصندوق البلدي للتضامن بتخصيص خاص.

-تحدد كفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"

-وهو ما اشارت إليه أيضا المادة 177 من قانون الولاية 07.12

في ضوء ما تطرقنا إليه في المبحث الأول بأن تحقيق التنمية الشاملة لا يتأتى إلا بتوفر آليتين وهما التخطيط والتمويل.

إن تحضير المخططات ليس بالمهمة اليسيرة، لأنها تتطلب وسائل تقنية وبشرية، كما أن تجسيدها يتطلب توافر موارد مالية كبيرة، وهو ما تفتقد إليه المجالس المحلية، الأمر الذي يجعلها رهينة في يد السلطة المركزية باعتبارها المالكة للوسائل البشرية والمادية والمالية.

وأمام هذه الصعوبات والعوائق التي تحول دون تحقيق التنمية، بات من الضروري التفكير في تدليل هذه العقبات للنهوض بفعالية المجالس المحلية، وهو ما نتطرق إليه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: آفاق اصلاح المجالس المحلية كدافع لتحقيق التنمية.

بات اصلاح المجالس المحلية أكثر من ضروري خاصة في الظرف الراهن وقد أصبح مطلب الكثير من القانونيين والمنتخبين والساسة وحتى رجال الحكومة (السلطة المركزية).

إن اصلاح المجالس المحلية هو جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي يهدف إلى إحداث تغيرات ايجابية في السلوك والتنظيم والأساليب بما يوفر للمجالس المحلية، درجة عالية من الكفاءة وإنجاز الأهداف¹، وقد يكون الإصلاح شاملا، كما قد يكون منصبا على جزء معين دون غيره.

1. عبد الحاكم عطوات، اصلاح الجماعات المحلية في المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة، -نحو حوكمة الجماعات المحلية وتعزيز الديمقراطية التشاركية- ، مجلة حوكمة التنمية المستدامة، المكتبة الوطنية الجزائرية، دار الحديث، 2016، ص 78.

ولكن المهم أن يكون الإصلاح مخططاً له ومتماشياً مع طبيعة العصر المتميز بسرعة التعبير¹.

إن مواكبة التطور والتغير في جميع نواحي الحياة، وزيادة عدد السكان وكذا المطالبة بالمشاركة الشعبية كل هذا كان دافعا قويا وحقيقيا لإصلاح المجالس المحلية².

كما أن توسيع مصادر التمويل، وتنمية المشاركة الشعبية وكذا النهوض بفعالية المجالس المحلية في تحقيق التنمية، هي الأهداف الحقيقية والمتوخاة من إصلاح المجالس المحلية.

وتتمحور دراستنا في هذا المبحث عن إصلاح النظام المالي للمجالس المحلية (المطلب الأول)، وكذا تكريس مبدأ الرقابة الشعبية كضامن لعملية الإصلاح وباعتد للتنمية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اصلاح النظام المالي للمجالس المحلية.

إن وضعية التنمية المحلية اليوم، تحتم علينا ضرورة خلق خارطة طريق تسمح بإيجاد حلول ملائمة ودائمة للمشاكل التي تقف كحجر عثرة أمام أي قرار تنموي محلي ناتج³.

ولا يمكن بلوغ هذا الهدف إلا وفق توجيهات خطة استراتيجية تنمية محلية متوازنة ومستدامة، يكون قوامها الانطلاق في إصلاح كلي غير مجزأ.

ولا يمكن الشروع في تنفيذ اية سياسة للإصلاح دون الإحاطة العامة بما هو موجود، فالتشخيص له هدف كشف نقاط الضعف ونقاط القوة من أجل تصحيح الأول والاستغلال الأمثل للثاني¹.

1. محمد المؤمني، اصلاح الحكم المحلي في الأردن، مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت، الأردن، 2002، ص 119.

2. عبد الحاكم عطوات،، اصلاح الجماعات المحلية في المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة، مرجع سابق، ص 79.

3. جمال زيدان، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 138.

فأهم مشكل تعاني منه الجماعات المحلية بالجزائر هو عدم مقدرتها على تحديد وعائها الضريبي بمفردها، وفي استقلالية تامة عن الدولة. فليس من حقها خلق الضرائب جديدة، ولا حتى نسب وحجم استقاداتها منها، إنما هي عملية تدخل في صلاحيات الدولة وفق نصوص قانونية².

إن هذه النصوص المكبلة لحرية الجماعات المحلية في المجال المالي أفرزت لنا بلديات عاجزة بالكامل ومثقلة بدون ضخمة، وهو ما استدعى التفكير في طرح تصورات وحلول لهذه المشاكل.

وتتصب الدراسة في هذا المطلب على أهم المعوقات المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية، وانطلاقا من هذه المشاكل نحاول وضع حلول ورؤى للنهوض بمالية الجماعات المحلية وقبل الحديث عن كل هذا، نرى من نافلة القول التطرق للنظام الجبائي المحلي في الجزائر.

الفرع الأول: تطور النظام الجبائي المحلي في الجزائر

يعتبر النظام الجبائي المحلي بأنه مجموعة الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية وهيئاتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي تلك التي يرجع حق استخلاصها للجماعات المحلية بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن الملزمين بإدائها، أو تلك المخولة لفائدتها من طرف الدولة.

وليس من السهل الشروع في إصلاحات اقتصادية دون اصلاح المحيط الاقتصادي والمالي للجماعات المحلية والذي يدخل في نطاقه المحيط الضريبي، ولهذا السبب قامت

1. إبراهيم بن عيسى، الحكم الراشد في المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير مالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 144.

2. جمال زيدان،، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ، مرجع سابق، ص 139.

الجزائر بإنشاء لجنة وطنية لإصلاح النظام الضريبي سنة 1987م وانتهت أشغالها بعد سنتين مقدمة اقتراحاتها ضمن تقرير يتضمن معالم الإصلاح الضريبي الجديد¹.

وقد مر النظام الجبائي المحلي بمجموعة من المراحل، عرف خلالها تغيرات جوهرية وستنصب الدراسة على أهم مرحلتين وهما:

أولاً: مرحلة ما قبل الإصلاحات 1991:

وتعتبر مرحلة هامة أدت إلى وضع الإطار القانوني والتنظيمي للجباية المحلية، ففي هذه المرحلة صدر الأمر رقم 24.67 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي، وكذا الأمر رقم 38.69 المتضمن قانون الولاية.

واستمر العمل بأهم الضرائب والرسوم الموروثة عن الاستعمار مع إدخال تعديلات واصلاحات عليها خاصة في تحديد وعائها، وكذا إنشاء ضرائب جديدة منها:

-المساهمة العقارية للملكيات المبنية وغير المبنية.

-الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية.

-الضرائب على رواتب والأجور.

-الضرائب على رؤوس الأموال المنقولة.

-الضرائب على الأرباح المهن غير التجارية.

-المساهمة الجزافية الفلاحية.

1. عبد المجيد قدي، مداخلة تحت عنوان: "النظام الجبائي الجزائري وتحديات الألفية الثالثة" في الملتقى الوطني الأول، الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، جامعة سعد دحلب، البليدة، 20.21/05/2002، ص 01.

وقد تميزت السنوات الأولى للاستقلال بالزيادة في نسب مختلف الضرائب والرسوم مع فرضها بنسب متفاوتة بين بلديات الجنوب وباقي بلديات الوطن¹.

وعرفت هذه المرحلة في وقت لاحق إجراءات لدعم وتكريس استقلالية الجماعات المحلية، وهذا ما أدى إلى الرفع من عائدات الضرائب المحلية عن طريق الرفع من معدلات بعض الضرائب والرسوم، وقامت السلطات آنذاك بتخفيض بعض الأعباء عن الجماعات المحلية، كما تم استحداث أنواع جديدة من الضرائب والرسوم، وإلغاء جملة من الضرائب وهذا لتحسين الوضعية الاجتماعية للمواطن.

ومن بين الضرائب والرسوم التي تم تأسيسها خلال هذه الفترة وكذا الخاضعة للرفع من وعائها:

-الرسم العقاري (قانون الضرائب المباشرة).

-المساهمة الجزائرية الفلاحية بحيث يوجه 50% منها للبلديات.

-تأسيس الرسم النوعي على البنزين العادي والممتاز والغاز والمواد الصيدلانية.

-تأسيس رسم التطهير بموجب القانون رقم 12.80 الصادر في 1980/12/31 المتضمن قانون المالية 1981 مكان الرسم القديمة (الرسم الخاص بالمنصب في المجاري المائية ورفع النفايات المنزلية²).

-الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (قانون الضرائب المباشرة).

-رفع الرسم على الذهب من 1 إلى 1.5 دج للكيلوغرام الواحد (قانون المالية 1984).

1. محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية ، مرجع سابق، ص 44.

2. المادة 45 من القانون رقم 13.78 الصادر في 1978/12/31، والمتضمن لقانون المالية 1979.

-إنشاء حق ثابت على نشاطات الصيد يوجه 50% من نواتجه للبلديات وفق قانون المالية 1984.

-الضريبة على مداخيل الترقية العقارية¹، (100% من نواتجه تعود للجماعات المحلية).

-الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج.

-الرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات.

-تخصيص كل عائدات الدفع الجزئي لفائدة الجماعات المحلية بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1985.

-تأسيس الضريبة على البناء الفخرة ذات الاستغلال الشكلي الفردي².

وبموجب قانون المالية 1989 تم رفع سعر الرسم على الذبائح من 1.5دج، إلى 12دج، للكيلوغرام الواحد، كما تم رفع معدل الرسم على مبلغ ايجار الفيلات السياحي من 10% إلى 20%.

-تأسيس الرسم على القيمة المضافة وكذا الضريبة على الأرباح الشركات والضريبة على الدخل الإجمالي³.

وأثناء هذه الفترة تم إلغاء مجموعة من الرسوم كالرسم الجزافي الفلاحي وكذا الرسم على السيارات، كما تم حذف مساهمات الجماعات المحلية في النفقات الطبية المجانية والحماية المدنية وشرطه الدولة، وتكفل كلي للدولة الجماعة الاجتماعية لفئة المكفوفين بموجب قانون المالية 1980.

1. المادة 33 من القانون رقم 09.85 المؤرخ في 26/12/1985 المتضمن قانون المالية 1986، الجريدة الرسمية رقم 56.

2. المادة 20 من القانون رقم 15.86 الصادر في 29/12/1986 المتضمن قانون المالية لسنة 1987.

3. المادة 65 من القانون 36.90 الصادر في 31/12/1990 المتضمن لقانون المالية لسنة 1991.

وشهدت هذه المرحلة أيضا صدور بعض المراسيم المنظمة لمالية الجماعات المحلية كالرسوم 266.86 المؤرخ في 1986/11/04 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله.

-وعموما تعتبر هذه المرحلة تأسيسية هدفت إلى وضع الإطار القانوني والتنظيمي للجباية المحلية، وكذا السعي إلى اتخاذ جملة من الإجراءات بغرض تكريس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

وبالرغم من هذه الإصلاحات والتعديلات التي شهدتها هذه المرحلة، فإن الجباية المحلية بقيت غير مستقرة وغير فعالة، وهذا تبعا لعدم استقرار وضعية الجماعات المحلية خاصة مع عدم تكريس استقلاليتها من الناحية المالية ومن الناحية التسيير بصفة نهائية¹.

ثانيا: مرحلة ما بعد الإصلاحات 1991:

لقد حمل قانون المالية 1991 في طياته مجموعة من الإصلاحات، تهدف إلى تدعيم الوضعية الاقتصادية كالبلاد عبر الرفع من جباية الدولة وكذا مداخيل الجماعات المحلية إذ تم تأسيس الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات²، وهذا بهدف تدعيم جباية الدولة.

كما تم تأسيس بعض الضرائب والرسوم المحلية وحذف بعضها اثناء هذه الفترة:

-تأسيس ضريبة الدفع الإجمالي³.

1. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي ، مرجع سابق، ص 295.
2. المادة 38 من القانون رقم 36.90 المؤرخ في 1990/12/31 المتضمن قانون المالية 1991، الجريدة الرسمية رقم 57 لسنة 1990.
3. المادة 36 من القانون رقم 25.91 المؤرخ في 1991/12/19 المتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية رقم 65 لسنة 1991.

- ادماج الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج، والرسم الوحيد الإجمالي على إنتاج الخدمات في رسم واحد وهو الرسم على القيمة المضافة بموجب قانون المالية 1991.
- إدماج الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري في رسم واحد هو الرسم على النشاط المهني (قانون المالية 1991).
- إنشاء رسم السكن لفائدة بلديات الجزائر (قانون المالية 1997).
- إنشاء رسم الإقامة (قانون المالية 1998).
- توسيع رسم السكن لبلديات ولاية وهران، قسنطينة، عنابة، (قانون المالية 1991).
- حذف الرسم على عمليات البنوك والتأمين (قانون المالية 1995).
- وتعززت هذه المرحلة بإصلاحات جديدة وجوهرية ساهمت إلى حد كبير في تطوير الجباية الخاصة بالجماعات المحلية، حيث تم تأسيس ضرائب ورسوم مهمة لفائدة الجماعات المحلية، بالإضافة إلى الرفع من نسب الضرائب والرسوم الموجودة و تم:
- إنشاء الرسم الخاص على الرخص العقارية (قانون المالية 2000).
- إنشاء الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهمة (قانون المالية 2000).
- مراجعة حصة الجماعات المحلية من الرسم على القيمة المضافة (قانون المالية 2000)
- رفع تعريفات الرسم على رفع النقابات المنزلية وتوسيع وعاء تطبيقه (قانون المالية 2000)
- تخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني من 2.55 إلى 2% (قانون المالية 2001).

- إنشاء الرسوم المتعلقة بحماية البيئة كالرسوم المشجعة على عدم تخزين النفايات الخاصة والرسوم على الأطر المطاطية وعلى الزيوت والشحوم.

وتم أثناء هذه الفترة مراجعة العديد من الرسوم:

- رفع تعريفه الرسم على الرخص العقارية¹.

- رفع تعريفه رسم الإقامة.

- رفع تعريفه قسيمة السيارات².

- رفع حصة البلديات من الرسم على القيمة المضافة.

ولا يكاد يخلو قانون مالية من تدابير تعديلية في المجال الضريبي، فقانون المالية

1995 تضمن 49 إجراء ضريبيا ما بين تعديل، إلغاء أو إتمام، وقانون المالية التكميلي

لسنة 2001 تضمن بدوره 19 إجراء ضريبيا ما بين تعديل أو إلغاء أو إتمام³.

وقد سعى الإصلاح الضريبي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:

- تحقيق النمو الاقتصادي عن طريق ترقية الادخار وتوجيهه نحو الاستثمار الإنتاجي

مع تخفيض الضغط الضريبي المفروض على المؤسسات.

- خلق شروط ملائمة لتحقيق توازن خارجي عن طريق تنويع الصادرات لكون هذه

الأخيرة مهيم عليها بالمنتجات البترولية في ظل انخفاض أسعار البترول.

- المساهمة في تحقيق أهداف جهود اللامركزية السياسية والاقتصادية للبلاد، والعمل

من أجل أن تمس العملية التنموية كل جهات الوطن.

1. المادة 49 من القانون رقم 05.16 المؤرخ في 205/12/31 المتضمن قانون المالية سنة 2006، الجريدة الرسمية رقم 85.

2. المواد 20-21 من نفس القانون (قانون المالية 2006).

3. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، مرجع سابق، ص 303.

- تحسين شفافية النظام الضريبي الجزائري بتبسيط إجراءاته ومكوناته بشكل يسهل التحكم فيه وهذا بالنظر إلى تواضع مستوى تأهيل الإدارة الضريبية¹.

الفرع الثاني: دوافع اصلاح المالية المحلية.

تعاني الجماعات المحلية في مجال تنميتها المحلية من عدة مشكلات وعراقيل تعيق وتيرة تطورها، جعلتها تراود مكانها، وربما تتقهقر درجات إلى الوراء وهو ما استدعى التفكير بجدية للخروج من هذا المأزق.

ويظهر العجز المالي وكذا تراكم الديون في قمة المعوقات في وجه التنمية المحلية، وهما الأولى والأجدر بعملية الإصلاح.

أولاً: العجز المالي:

تعاني المجالس المحلية عجزا كبيرا على مستوى ميزانيتها، ويظهر ذلك في قلة الإيرادات وتزايد النفقات.

ويعتبر العجز المالي كابوسا عاشته ولا زالت تعيشه الجماعات المحلية في الجزائر منذ استقلالها. يظهر العجز المالي كنتيجة لعدم التوازن ما بين النفقات والإيرادات، إذ أن مبدأ التوازن المالي من المبادئ الأساسية للميزانية وهو الحالة التي يكون فيها مجموع النفقات مساويا لمجموع الإيرادات، بل إن هذا التوازن يجب أن يتحقق على مستوى كل قسم من أقسام مدونة الميزانية، فننفقات قسم التسيير يساوي إيرادات قسم التسيير، ونفقات قسم التجهيز تساوي إيرادات قسم التجهيز، وأي إخلال بهذا المبدأ يخلق عجزا في الميزانية، ويحدث هذا عند اتساع مجال المتطلبات من جهة، وندرة المواد المالية المتاحة للبلدية وحجم المهام

1. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، مرجع سابق، 299.

المنوطة بها، وهذا ما يجعلنا نؤكد أن مجموع الموارد المحلية للبلدية لم تعد هي الأداة المناسبة لتمويل الجماعات المحلية¹.

باتت ظاهرة شح الموارد المالية هاجسا تعاني منه أغلب الجماعات المحلية في الجزائر وهو ما خلق اختلالا واضحا ما بين الإيرادات القليلة والنفقات المتسارعة والمتفاقمة، خاصة وأن ميزانيات الجماعات المحلية تفرض احتواءها على نفقات إجبارية محددة قانونا والتي لا يمكن حذفها أو تقليصها عند إعداد الميزانية، كما أن السلطات الوصية ملزمة بالتأكد من وجودها وإضافتها في حالة غيابها.

ويرجع تضاعف النفقات أساسا إلى اتساع تدخلات ومهام البلديات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغالبا ما تكون هذه المهام دون عوائد مالية، إلى جانب زيادة نفقات التسيير خاصة منها أعباء المستخدمين.

إن تعدد وتنوع صلاحيات الجماعات المحلية ومساهمتها في كل الميادين يثقل عاتق البلدية بالنفقات التي يجب عليها ضمانها لكي تضمن الاستمرارية بتسيير مصالحها من أعباء اجتماعية، ونفقات الإدارة العامة وتمويل برامج التجهيز العمومي من صبان ومنشآت عمومية².

ويمكن إرجاع ظاهرة العجز المالي إلى عدة أسباب أهمها:

1. الأسباب المتعلقة بالتنظيم الإقليمي:

يعتبر الإصلاح الإقليمي الذي بادرت به السلطة الجزائرية عام 1984م، أحد الأسباب الجوهرية في تعقيد الوضعية المالية للجماعات المحلية، خاصة البلديات منها.

1. رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2002، ص 18.

2. صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، مرجع سابق، ص 335.

وبقدر ما كان هذا الإصلاح الإداري يهدف لتقريب الإدارة من المواطن وتحسين لخدمة العمومية وتحقيق التنمية المحلية في إطار اللامركزية، وتدعيم الاستثمار، وخلق مناصب شغل جديدة. إلا أنه نتج عنه بروز ولايات وبلديات مفتتة وصغيرة، محرومة من الموارد المالية الكافية لتغطية نفقاتها الضرورية.

إن تقريب الإدارة من المواطن يستدعي البحث في آليات أخرى كإنشاء الفروع والملحقات وليس إنشاء بلديات بأكملها بتكاليف تنقل موازنه الدولة¹.

كما قال الأستاذ أحمد محيو: "في الوقت الذي اتجهت فيه الدول الغربية إلى التجمع لجأت الجزائر إلى التشتيت"².

2. الأسباب المتعلقة بالنظام الجبائي:

يعد النظام الجبائي من الأسباب الرئيسية للعجز المالي بحيث يبقى منتج الجباية ضعيفا مقارنة بالتنوع الكمي للضرائب، ويبرز النظام الجبائي كسبب للعجز المالي خاصة في :

-**قدم النظام الجبائي المحلي:** ومن مظاهر قدم هذه الرسوم، هنالك الرسم على النشاط الصناعي والتجاري، الذي يرجع أصل إنشائه إلى قرار صادر عن الجمعية العامة بالجزائر في عهد الاستعمار الفرنسي، وهو ما يعرف حاليا بالرسم على النشاط المهني.

كل هذا لا ينفي صدور بعض الرسوم والضرائب المحلية الجديدة المتماشية مع التطور الحاصل في المجال الاقتصادي.

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1979، ص 136.

2. نصر الدين بن شعيب، جتمية الإصلاح النظام الجبائي المحلي، دراسة حالة الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دفاتر الإدارة المؤسسات وتسيير ريس المال الاجتماعي، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، العدد 2، 2006، ص 308.

-**اللاعادلة في توزيع الموارد الجبائية:** وهو من العيوب الملقاة على النظام الجبائي المحلي.

ولكي يكون النظام الجبائي أكثر فعالية وملاءمة يجب أن يراعي المساحة الجغرافية للجماعات المحلية، وكذا النمو السكاني، بالإضافة إلى مستوى النشاط الاقتصادي، فهناك الجماعات المحلية المتطورة والمتوسطة التطور والمنعدمة.

-**مشكل التحصيل والتهرب الجبائي:** أضحت هذه الظاهرة هاجسا يؤرق الحكومة على مدار السنين، بالرغم من الإجراءات الصارمة التي اتخذتها لكبحها.

والتهرب الضريبي هو جميع المخالفات القانونية التي تعني عدم الامتثال للتشريع الضريبي، والتملص من دفع الضرائب بجميع الوسائل والأشكال سواء تعلق الأمر في الحركات المادية أو المحاسبية، بكل أو جزء من المبلغ الواجب دفعه إلى خزينة الدولة¹، وتتركز هذه الظاهرة أكثر في الاقتصاد الموازي، أين نجد العديد من المتعاملين الاقتصاديين المعنيين بدفع الضرائب يتهربون بطرق ملتوية بنشاطات تجارية خفية، أو عدم التصريح بكامل دخلهم الإجمالي.

ويأتي ضعف الوعي الضريبي وتدني المستوى الخلفي للمكلف، وكذا تعقد النظام الضريبي وعدم استقراره بالإضافة إلى ثقل الضريبة، في مقدمة العوامل التي أدت إلى تفاقم هذه الظاهرة.

3. **ضعف دور المجالس المحلية المنتخبة:** لقد خول قانون الجماعات المحلية (البلدية والولاية) صلاحيات متنوعة للمجالس المنتخبة يجعلها محركا رئيسيا لكل مبادرة من شأنها دفع عجلة التنمية إلى الأمام.

1. جمال الدين زيدان، ، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 126.

لكن للأسف فإن تجسيد هذه النصوص على أرض الواقع يبقى مؤجلا إلى حين، وذلك راجع إلى المنتخب المحلي بدرجة كبيرة، بحيث أصبح يرى نفسه تابعا إلى السلطة الإدارية العليا (الوالي، وزير الداخلية) أكثر من شعوره بأنه ممثل لسكان الوحدة المحلية، وحتى إن وجدت هذه العلاقة فإنها لا تعدو أن تكون علاقة قبلية و عروشية و متحجرة على حساب المصلحة العامة.

إن الدور الحقيقي للمجالس المحلية هو التتقيب عن مصادر مالية جديدة لامتناس العجز المالي الذي تمر به الجماعات المحلية خاصة في ظل الوضع الاقتصادي الراهن، وذلك بوضع مخططات عقلانية وفعالة مفيدة ومنتجة لمداخيل تعود بالنفع العام على سكان الوحدة المحلية.

هذه من أهم الأسباب المؤدية إلى ظاهرة العجز المالي التي تعاني منها الجماعات المحلية في الجزائر والتي أفرزت فيما بعد ديونا ضخمة تثقل كاهلها.

ثانيا: ثقل المديونية.

تعاني الجماعات المحلية في الجزائر سيما البلديات من هاجس تفاقم الديون، حيث وصلت إلى أرقام مذهلة، أثرت بشكل مباشر على استمرارية نشاط الجماعات المحلية ومواصلة تنميتها، وعجزت حتى على تغطية نفقاتها الإلبارية لولا إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية¹.

ولعل الأوضاع الأمنية المتردية التي عاشتها الجزائر (العشرية السوداء) من أهم الأسباب الموضوعية لهذه الظاهرة، بحيث تدمرت الكثير من المواقف العامة والمنشآت والمباني، وتوقفت العديد من البلديات عن النشاط، بحيث تم غلق 156 بلدية، وتخریب مما

1. HACHEMI Graba, les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG , 2000, p 53.

يقرب عن 4000 مؤسسة اقتصادية وتربوية وصحية¹، وتم تخصيص أموال طائلة للحرس البلدي الذي عهد له إعادة الأمن والاستقرار للبلاد.

بالإضافة إلى أسباب أخرى تتعلق بإهدار المال العام والتبذير من قبل أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، حيث تم اقتناء بعض اللوازم الكمالية وتجديد الحظيرة، وشراء السيارات الفخمة، والمبالغة في استعمال الخطوط الهاتفية على حساب المشاريع المهمة والباعثة للتنمية، وكذا ضعف تحصيل الموارد وسوء تقديرها عند إعداد الميزانية، وتخفيض قيمة الدينار أكثر من مرة مما نتج عنه تضخم في قيمة الديون على عاتق البلديات².

وأمام هذه الوضعية الخطيرة والتي أدت إلى جمود نشاط البلديات، لجأت الحكومة إلى القيام بمسح جزئي للديون، وهذا وفق برنامج محدد يتضمن ثلاثة مراحل³:

-المرحلة الأولى: تطهير ديون الجماعات الإقليمية التي سجلت قبل تاريخ 1993/12/31 والتي قدرت بمبلغ 5 مليار دج، تم التكفل بها على عاتق ميزانية الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

-المرحلة الثانية: تطهير ديون البلديات التي سجلت قبل تاريخ 1999/12/31، وقد مست هذه العملية 1472 بلدية، أي ما يماثل 95% من بلديات الوطن بمبلغ قدره 22 مليار دج تم التكفل بها من ميزانية الدولة.

1. جمال زيدان، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع مرجع سابق، ص 123.
2. نصت مادة 184 من قانون البلدية 2011 عل ما يلي: "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية".

2. KEDJAR Farah *l'endettement des communes ,colloque international sur les finances publiques des collectivités locales : état des lieux reformes et perspectives ,association national des finances publiques , universités de Tlemcen, 19 et 20 septembre 2012 , publiée dans revue algérienne des finances publiques N02 , décembre 2012 ,page 56.*

-**المرحلة الثالثة:** تطهير ديون البلديات التي سجلت خلال سنوات 2000-2007 مست هذه العملية 1196 بلدية، أي ما يمثل من ميزانية الدولة وقد تم تسجيل الاعتمادات المخصصة لتنفيذ المرحلتين الثانية والثالثة لهذه العملية ضمن قوانين المالية السنوية كما يلي¹:

- قانون المالية التكميلي لسنة 2000: 6 مليار دج.
- قانون المالية التكميلي لسنة 2001: 8 مليار دج.
- قانون المالية التكميلي لسنة 2002: 6 مليار دج.
- قانون المالية التكميلي لسنة 2003: 2 مليار دج.
- قانون المالية التكميلي لسنة 2008: 22.3 مليار دج

إن قيام الدولة بمسح الديون، وإن يحفف من الأزمة المالية التي تعرفها البلديات ويمكنها من الانطلاقة من جديد، إلا أن هذا الحل لا يقضي على جذور المشكلة من الأساس، بل يبقى مجرد حلول ترقيعية ومسكنات لمرض مزمن تعيشه المجالس المحلية في الجزائر، ولا أدل من ذلك على ظهور ديون جديدة على عاتق البلديات بعد عملية مسح الديون.

إن العجز المالي وتراكم الديون هما العقبتان الرئيسيتان في وجه التنمية المحلية، كما أن القضاء على آثارهما ونتائجهما الوخيمة هو مدخل لأي عملية إصلاح.

الفرع الثالث: معالم إصلاح المالية المحلية:

يعتبر موضوع إصلاح المنظومة الجبائية من المواضيع الأكثر دراسة من الخبراء والباحثين، من حيث أنه يمثل اللبنة الأساس للمصادر المالية لأي بلد من البلدان وكذا من حيث أنه هو العنصر الهام في الاقتصاديات المالية العامة².

3 . يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية ، المرجع السابق ص 96 .

2. نصر الدين بن شعيب، مرجع سابق، ص 307.

إن الظرف الاقتصادي الحساس الذي تمر به الجزائر، استدعى التفكير في تفعيل وتدعيم إيرادات الجماعات المحلية بعيدا عن البترول، ولقد أصبح تثمين هذه الموارد أكثر من ضرورة، وهو ما يتطلب اصلاحا عميقا على مستوى المنظومة الجبائية المحلية، والرفع من قدرات الجماعات المحلية في التمويل الذاتي والاستغلال الأمثل لأموالها المحلية.

إن تثمين الموارد المالية يتطلب اصلاحا شاملا، وأن لا يقتصر على مراجعة نسب تحصيل الضرائب والرسوم لأنها تبقى قابلة للمراجعة في أي وقت بموجب قوانين المالية. إذ تناول في هذه الجزئية سبل إعادة النظر في الجباية المحلية، وكذا إصلاح مداخل الأملاك، بالإضافة إلى آليات أخرى مساعدة على التمويل.

أولا: تجديد الجباية المحلية: تمثل الجباية الأداة الأساسية لتمويل النفقات العمومية، وبصفة أوسع التنمية المحلية مما يستوجب ضرورة إعادة النظر في الجباية المحلية، وهذا التجديد يجب أن يكون عن طريق:

- **اشراك المجالس المنتخبة في الجباية المحلية:** إن المجالس الشعبية المحلية البلدية أو الولائية، هي الأعم بالشؤون المحلية سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية، والإمكانيات الجبائية المحلية كما أنها توجد في أفضل موضع لتحديد المجال الخاضع للضريبة.

غير أن ذلك لا يعني أن تقوم بتحديد الضرائب والرسوم ووعائها ونسبها، إذ يبقى ذلك من صلاحيات المؤسسة التشريعية¹.

1. نصت المادة 140 من الدستور الحالي أن البرلمان يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور وخاصة في مجال أحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.

كما أن القيام باشتراك المجالس المحلية في الجباية المحلية ليس بالأمر الدخيل على المنظومة القانونية، إذ أن منح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية هو بمثابة الأذن بحرية تدبير مصادر التمويل¹.

إن تمكين الجماعات المحلية من هذه الصلاحيات، من شأنه تقريب الإدارة الجبائية من دافعي الضريبة والوصول إلى مردودية أفضل في التحصيل، لكونها أكثر مسؤولية في تلبية حاجياتها المحلية.

إن الجماعات المحلية يمكنها أن تقوم بهذه المهمة، ولكن شريطة اشتراكها في تحديد وعاء الضريبة ونسبتها وكيفية تغطيتها، ولسنا في هذا الصدد نطالب بمنح الجماعات المحلية سلطة تحديد الوعاء الضريبي ونسبتها الضريبية، لأن هذا يتناقض والمبدأ المتعلق بشرعية الضريبة، وإنما نقصد بذلك اشراك المجالس المحلية في عملية الجباية.

إذ بعد أن يتم تحديد الوعاء الضريبي من قبل القانون، فإن دور المجالس المحلية يكمن في حصر حجم المادة الخاضعة للضريبة، وهذا لمعرفة الجيدة بالوسط الاجتماعي ولمصادر الجباية.

أما بالنسبة لنسب الضرائب يجب أن تمنح المجالس المحلية المنتخبة حق التصويت على نسبة كل رسم محلي.

ولهذا يجب على قانون المالية تحديد الشروط والحد الأقصى لنسبة كل رسم، وحساب مقدار الضريبة وتغطيتها يجب أن يكون أيضا من صلاحيات الهيئات المحلية، كما أن منح

1. نصت المادة الأولى من قانون البلدية الجديد على ما يلي:

"البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدة للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون".

هذه الصلاحيات للمجالس المحلية يهدف إلى تقريب إدارة الجبائية من المساهمين، وهذا ما يؤدي إلى وضع مردودية الضرائب.

-تخلي الدولة عن بعض الضرائب المحلية:

أن احتكار الدولة لأهم الضرائب والرسوم المدرة للدخل على حساب الجماعات المحلية من أهم الأسباب الموضوعية للأزمة المالية الخانقة التي تعيشها الجماعات المحلية في الجزائر، ولهذا أصبح من الضروري على الدولة التخلي عن بعض هذه الضرائب للمجالس المحلية، إذ من شأنه أن يساهم بصفة فعالة في تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية، ويعفي الدولة في نفس الوقت من تقديم المزيد من الإعانات.

و من بين الضرائب التي يمكن تحويلها لصالح الجماعات المحلية، نجد الضريبة على المرتبات والأجور، والتي يمكن تحويلها إلى ضريبة محلية دون صعوبة كبيرة على أن تستفيد من تحصيلها الوحدات المحلية التي يدفع فيها ا

كما يمكن تحويل رسم التسجيل إلى جماعات المحلية بسهولة نظرا لطابع المرن.

إن عملية التنازل عن الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي من الدولة للمجالس المحلية أصبح حتمية يفرضها الواقع المعاش وموردا فعالا لمداخل الجماعات المحلية.

- مراجعة توزيع الضرائب ونسب تحصيلها:

إن هيمنة الدولة على نواتج مختلف الضرائب والرسوم ذات المردود العالي، أي ما نسبته 90% من المجموع الإجمالي للأموال المحصل عليها، أدخل الجماعات المحلية في دوامة من العجز المالي والاقتصادي، لهذا كان لزاما مراجعة التوزيع المالي غير العادل للجبائية بين الدولة والجماعات المحلية، وذلك بخلق معايير واسس أكثر واقعية، فقد حاول المشرع

تدعيم اللامركزية الجبائية بمنح البلديات المزيد من الصلاحيات الجبائية بموجب قانون المالية 2002¹.

وفي قانون المالية التكميلي لسنة 2008 تم تخصيص 50% من حصيلة الضريبة على الدخل الإجمالي، وكذا 50% من الضريبة على الناتج الخام الخاص بالمدخيل الإجارية لصالح الجماعات المحلية، والزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار، وتوزيع رقم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريفة².

ثانيا: إصلاح مداخيل الأملاك:

تتراوح نسبة نواتج الأملاك بالنسبة للجماعات المحلية من 1% إلى 10% في أحسن الحالات، وهي ضعيفة جدا، لهذا يجب رد الاعتبار لها، وذلك بالتحكم في تسييرها.

إن توافر الجماعات المحلية على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة، يفرض عليها استغلالها بصورة إيجابية تعود بالفائدة عليها، وذلك بزيادة الإيرادات المالية للجماعات المحلية³.

وتشمل الإيرادات جميع المداخيل التي تحصل عليها الجماعات المحلية مقابل الخدمات المقدمة للمواطنين، ويحصلون عليها سواء نفعاً عاماً أو خاصاً.

وبالتالي فإن مداخيل الجماعات المحلية تشمل على نوعين من الإيرادات:

1. الإيرادات الناتجة عن أملاك عقارية أو منقولة:

تتمثل إيرادات الأملاك المنتجة للمداخيل في ناتج كراء ممتلكات الجماعات المحلية:

1. أمبارك لسلوس، الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحمية التوازن المالي، مجلة الإدارة، مجلد 20، العدد 2، 2010، ص 23.

2. صليحة بن نملة، مرجع سابق، ص 313.

3. أمر يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار مومة، 2004، ص 10.

- إيجار الأملاك العقارية¹: وتتمثل في العوائد الناتجة عن استغلال أملاكها باعتبارها شخص اعتباري ينتمي للقانون العام أو تحصيل حقوق مقابل استغلالها من طرف الخواص، وأهمها مما يلي:
- مداخيل بيع المنتوجات البلدية والولائية كبيع المحاصيل الزراعية.
- إيجار العقارات ذات الاستغلال السكني والتجاري².
- حقوق الطرقات: وهي عوائد الترخيص بالبناء والترميم أو الترخيص بشق الطرق.
- حقوق التوقف وتتمثل في العوائد الناتجة عن استغلال مساحات أرضية في الطرق العمومية كعرض البضائع خارج المحل، رصيف المقهى، إنشاء كشك، موقف السيارات³.
- حقوق استغلال الأماكن في الأسواق والمعارض كحقوق الكراء بالأسواق الأسبوعية واليومية.
- المفاتيح.
- حقوق الحجز العمومي.
- مداخيل المخيمات الصيفية.
- إيجار الأملاك المنقولة⁴: وتشمل كل من العتاد كالشاحنات والحافلات، أو المعدات الكبيرة كتجهيزات الأشغال العمومية.

1. الأملاك العقارية: هي مجموع الأملاك العقارية المملوكة للجماعات المحلية من أراضي ومزارع ومساحات وغابات وأماكن التخزين...إلخ.

2. الأملاك الصناعية والتجارية هي مجموع المنشآت التجارية والورشات والمقاولات التي تملكها البلدية والولاية وتستغلها.

3. لقد كانت الطريق ملاذا آمنا لكثير من التجار، (أرصفتها المقاهي، التجار المتنقلون) لكن السلطات العمومية عملت على محاربة هذه الأسواق العشوائية والفوضوية بحجة مخالفتها للقوانين العامة وعرقلة المرور وتهديد النظام العام، وفي المقابل عملت على بناء وتشبيد أسواق ومحلات تجارية عصرية، وهو ما يدر مداخيل جديدة للجماعات المحلية.

4. نصت المادة 160 من قانون البلدية على ما يلي: "يتم إحصاء الأملاك البلدية غير المنقولة في السجل البلدي لجرد الأملاك العقارية، ويتم جرد الأملاك المنقولة في سجل جرد الأملاك المنقولة"

هذا ويجب أن تتم كل العمليات المتعلقة بالإيجار والتنازل عن الممتلكات العقارية والمنقولة بمداولة من المجالس الشعبية المحلية المختصة¹.

2. **الإيرادات المالية:** هي فوائد رؤوس الأموال في البنوك، وفوائد الديون وعوائد المصالح العمومية ذات الطابع الإداري...إلخ

ثالثا: البحث عن ميكانيزمات جديدة لعمليات التمويل:

إن إصلاح نظام التضامن يدخل في إطار إصلاحات المالية المحلية ككل، وذلك نظرا للمكانة التي يحتلها ضمن هذه الأخيرة، لذلك فإن تحقيق التنمية المحلية للجماعات المحلية يقتضي:

1. خلق ميكانيزمات جديدة:

تفتقد الجماعات المحلية في الجزائر لميكانيزمات حقيقية للتمويل والتدخل لدعم التنمية المحلية لأقاليمها، حيث نجد أن الصندوق المشترك للجماعات المحلية هو الوسيلة الوحيدة للتمويل في الجزائر، وخاصة أمام عزوف البنوك العمومية والخاصة على منح قروض للجماعات الإقليمية ومؤسساتها، لذلك فإن دعم التنمية المحلية وإعطائها الدفع اللازم يتطلب خلق ميكانيزمات تمويل جديدة تسمح للجماعات المحلية باختبار المصادر التمويلية من جهة، وكذا خلق حركية ومنافسة في الوسط المالي لتشجيع البنوك على تمويل البلديات والولايات من جهة أخرى.

وكذا المادة 163: "يتعين على المجالس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية"

1. نصت المادة 149 من قانون الولاية بأعلى ما يلي: "إذ تغدر استغلال المصالح العمومية الولائية عن طريق الاستغلال المباشر أو مؤسسة، فإنه يمكن المجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلال عن طريق الإمتياز، طبقا للتنظيم المعمول به. يخضع الإمتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم ويصادق عليه حسب القواعد والإجراءات المعمول بها...إلخ"

كما أن النظام المالي الجزائري يعرف غيابا كبيرا لوكالات وهيئات مساعدة للجماعات المحلية في مجال التنمية، مقابل تواجد كبير لهيئات تمويل ومساعدة الاستثمارات الخاصة المحلية¹.

وقد كرس قانونا البلدية والولاية حق الجماعات المحلية في اللجوء إلى الإقتراض لتمويل مشاريعها المنتجة للمداخيل، حيث نصت كل من المادة 174 من قانون البلدية والمادة 156 من قانون الولاية على أنه يمكن للمجالس المحلية المنتجة اللجوء إلى القرض لإنجاز المشاريع المنتجة للمداخيل.

ونظرا لمحدودية موارد البلديات والولايات واحتياجاتها المتزايدة من التمويل فإن القروض تمثل مصدر تمويل معتبر لتمويل المشروعات الاستثمارية في قطاعات التنمية والتهيئة العمرانية والسكن التي تقوم بها الجماعات المحلية، لأن مواردها لا تمكنها من تحمل عبء هذه المشروعات التي تكون عائدة متعددة السنوات نظرا لظروف وأسباب متعددة منها:

- عجز ميزانيتها ، الأمر الذي يجعلها غير قادرة على التسديد، فهي لا تحظى بثقة المقرضين من البنوك.
- غياب سوق مالية تنافسية وهيمنة البنوك التجارية العمومية عليها.
- غياب نصوص التنظيمية المتعلقة بالاقتراض.
- اقتصار عمليات الاقتراض على تمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.

وقد كانت للجماعات المحلية تجربة في مجال الاقتراض من البنوك التجارية العمومية كتلك التي كان يقدمها الصندوق الوطني لتوفير والاحتياط².

1. محمد فراري، تمويل التنمية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والإنشغالات المركزية، المرجع السابق، ص 150.
2. القانون رقم 227.64 المؤرخ في 10/20/1964 المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، الجريدة الرسمية، العدد 26.

وقد بقيت هيمنة الصندوق لعمليات الاقتراض إلى غاية صدور المنشور المؤرخ في 1975/01/03 الذي جعل من القرض الشعبي الجزائري والبنك الجزائري للتنمية كمؤسستين جديدتين تتكفلان بمنح قروض وسلفات للمجموعات الاقتصادية المحلية.

لكن النظام البنكي أصبح يخضع لمبدأ الربحية والحيطة الشيء الذي عرقل الجماعات المحلية في الحصول على القروض، كما أن غياب أي تحفيزات في النظام البنكي الجزائري، بخصوص نسبة الفائدة، وكذا معاملة البنوك للجماعات المحلية، واعتبارها كزبون عادي رغم طابع الخدمات التي تقدمها كلها ظروف أدت إلى عدم استغلال هذا المصدر التمويلي المهم.

لهذا على القائمين بالتنمية المحلية التفكير بجدية في إنشاء مؤسسة بنكية تحدد مهمتها في تقديم نوعين من القروض للبلدية والولاية، أحدهما قرض بدون فائدة إذ ما يتعلق الأمر بعمليات تهدف إلى تجسيد تجهيزات ذات طابع اجتماعي، وقروض أخرى تمنح بفائدة ذات نسبة اقل من تلك المتداولة في المعاملات البنكية المعروفة¹.

إن مثل هذا الإجراء العملي كفيل بدفع عجلة التنمية المحلية إلى الأمام، و

إعطاء الوحدات الإقليمية مجالا جديدا في إنعاش ديناميكيتهم الاقتصادية والاجتماعية، في إطار سياسة اقتصادية محلية جديدة².

2. التعاون والشراكة في عملية التنمية:

إن تطور ونجاح التنمية المحلية يتطلب البحث عن آليات وميكانيزمات جديدة تمكن الجماعات المحلية من مواجهة الطلب المتزايد على خدماتها والذي يؤدي حتما إلى تزايد نفقاتها، لذلك فإن اللجوء إلى الشراكة والتقاعد لتحقيق مشاريعها التنموية من بين الآليات

1. HOCINE Akli , la structure des finances local , limites et exigences des reformes en cours , 1 revue C E NE P .N 12 ,1998 , page 190 .

2. جمال زيدان، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع ،، المرجع السابق، ص 143

الرائدة على المستوى العالمي، وشكلت هذه الشراكة ما بين الجماعات المحلية وسيلة للتدبير وتحقق التنمية نظرا لسهولة تطبيقها وتنوع استعمالها، وهو ما جعل منها مكسبا مهما للعديد من هذه الجماعات.

كما عرف مجال الشراكة تطورا ملحوظا في السنوات الماضية وذلك للأسباب الآتية:

- تكاليف البنية التحتية الباهظة بالنسبة للجماعات المحلية والتي وجدت نفسها تواجه استثمارات ضخمة من أجل انجاز مشاريع كبيرة خاصة في ميادين البيئة والنقل.
- لصعوبات المادية التي تعاني منها الجماعات المحلية، و بالأخص البلديات أمام زيادة الطب على الخدمات وضعف الإعانات الحكومية، وكذا ضعف القدرة على الاستدانة¹.

وبالفعل فإن العديد من المشاريع لم يتم تنفيذها إلا بفضل إحدى صيغ الشراكة والتعاون بين القطاع العام والخاص، أو في إطار التعاون المشترك بين الجماعات الإقليمية (مؤسسات تسيير الأسواق العمومية، مراكز الردم التقني...)

ويتخذ التعاون والشراكة بين الجماعات المحلية عدة اشكال، سواء بين الجماعات المحلية فيما بينها، أو بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص، كما هو الحال في أسلوب المؤسسات العمومية المحلية، إذ أن هذا الشكل من أشكال التعاون بين الجماعات المحلية يسمح بتعاقد رسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة من خلال إبرام اتفاقيات أو عقود يصادق عليها بموجب مداولة².

1. محمد فراري، تمويل التنمية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، المرجع السابق، ص 154.

2. المادتين 215 و 126 من القانون 10.11 المنظم للبلدية.

هذه المؤسسات تسمح بترقية فضاء الشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات، وكذا بين ولايتين أو أكثر¹.

هذا التعاون بين البلديات على مستوى كل المجالات، يمكنه أن يمتد إلى شركاء آخرين كغرق التجارة، الصناعة التقليدية، الجمعيات، الهلال الأحمر الجزائري، الكشافة الإسلامية، جمعية أولياء التلاميذ... الخ².

ونجد نوع آخر من الشراكة يطلق عليها شراكة القطاع العمومي الخاص تتم في شكل عقد إيجار أو امتياز أو في شكل شركة للتنمية المحلية، وهي وسيلة مهمة لتقليص تدخلات الجماعات الإقليمية وتخفيف عبء تكاليف إنجاز المشاريع الكبرى.

كما نص القانون التوجيهي للمدينة على إمكانية المبادرة بنشاطات الشراكة بين مدينتين أو أكثر لإنجاز تجهيزات ومنشآت حضرية هيكلية في إطار اتفاقيات بين الجماعات الإقليمية المسؤولة عن المدن المعنية³.

إن المنظومة القانونية للشراكة والتعاون ما بين الجماعات المحلية في الجزائر تتطلب إعادة الاعتبار والصياغة، وذلك بهدف إعطاء الأهمية اللازمة لآلياتها، والسماح للبلديات والولايات بتدبير الأموال وتحقيق التنمية في إطار سهل واستعمال متنوع.

إن تحرير النصوص القانونية، وترك الحرية اللازمة للمنتخبين المحليين¹، في التنقيب عن مصادر التمويل، أضحت حتمية ضرورية أكثر من أي وقت مضى خاصة في ظل الظرف الاقتصادي الراهن.

1. المادة 150 من القانون 07.12 المنظم للولاية وكذا المادة 217 من القانون 10.11 المنظم للبلدية.

2. عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، دار القصة للنشر، الجزائر، 2011، ص 46.

3. المادة 22 من القانون رقم 06.06 المؤرخ في 20/20/2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية،

المطلب الثاني: تفعيل أدوات الرقابة الشعبية على أداء المجالس المحلية.

بعد التطرق لحتمية إصلاح المالية المحلية كدافع حقيقي لبعث التنمية في المطلب الأول، تتمحور الدراسة في المطلب الثاني لوجوب تفعيل أدوات الرقابة الشعبية بمجملها كضامن لعملية الإصلاح وتحقيق التنمية.

ولبيان ذلك يتم الحديث في هذا المطلب عن: مفهوم مبدأ الرقابة الشعبية (الفرع الأول) وكذا مفهوم الديمقراطية التشاركية (الفرع الثاني) بالإضافة للرقابة الإعلامية كموجه لعمل المجالس المحلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الرقابة الشعبية²:

يمكن تحديد معنى الرقابة الشعبية بأنها تلك الرقابة التي يضطلع بها الشعب بصورة رسمية، وبواسطة ممثليه في المجالس المحلية³ على كل الأعمال التي تقوم بها الإدارة، وهذا بواسطة جميع آليات الرقابة الشعبية المنصوص عليها في الدستور، وفي المنظومة القانونية الوطنية⁴.

وتهدف الرقابة الشعبية لحماية المشروعية بكل جوانبها، وكذا حماية حقوق الإنسان، كما تتضمن الرقابة الحرص على ضمان تنفيذ وانجاز مشاريع وبرامج التنمية، ويجب أن تكون

1. في هذا الخصوص كتب الدكتور عبد الكريم حرشاي وزير المالية السابق: "بودنا ان يصبح كل شخص أو مؤسسة تركز على عملية البحث على الموارد المالية، وأن أقدر المنتخب الذي يسعى ويركض وراء مستثمر، فإذا كان المنتخب في عناية وركض إلى تلمسان ليأتي يستثمر، ويقنعه ثم يأخذه ليختار قطعة أرض، ويسهل له انجاز معمله فهذا هو المنتخب المسؤول فعلا"

مأخوذ عن مجلة مجلس الأمة، مارس 2003، ص 65.

2. نصت المادة 178 من الدستور الجديد على ما يلي: "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي".

3. نصت المادة 17 من الدستور الجديد على ما يلي: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"

4. أحمد قارش، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص 107.

رقابة شاملة مستجيبة لمتطلبات الديمقراطية الشعبية، مستندة لحق الشعب في الإطلاع على كل ما يخصه خاصة ما تعلق بقضايا التسيير والتصرف في ممتلكاته¹.

ولبلوغ التنمية المنشودة والحقيقية يجب الانتقال من طابع الرقابة إلى المشاركة² في حد ذاتها وهذا ما تصبوا إليه الدولة.

إن مساهمة أفراد الوحدة المحلية على مختلف الأصعدة الفكرية والاقتصادية والثقافية بإرادتهم وفي حدود معتقداتهم الدينية والثقافية من أجل انجاز وتحقيق مشاريع تنمية تعود بالفائدة عليهم وعلى بيئتهم التي يعيشون عليها³، أصبح ضرورة ملحة ومطلبا مركزيا وقاعديا، خاصة في وقت تزايدت فيه الميادين التي تشغل الفرد في حياته اليومية إلى درجة أن أصبح حلها بعيدا عن مشاركته أو حتى رقابته غالبا ما يكون ناقصا⁴.

إن تفعيل الرقابة وكذا المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية، أحد مقومات التنمية الناجحة والشاملة، وعاملا هاما يسمح لهؤلاء الاقتناع بأي تغيير أو إصلاح إلى درجة تبنيه ويسعون بكل السبل لتجسيده على أرض الميدان.

إن تعدد نطاق مساهمة الأفراد في صنع وتنفيذ القرارات المحلية عاملا هاما في زيادة الثقة المتبادلة بين السكان وقيادتهم المحلية.

وتسمح المشاركة الشعبية بتحقيق جملة من الأهداف أهمها:

- إن مشاركة المواطنين تعمل على تنمية القدرة على التضامن وتزيد من روح التعاون بين السكان.

1. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، مرجع سابق، ص 333.
2. نصت الفقرة الثالثة من المادة 15 من الدستور الجديد على ما يلي: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على المستوى الجماعات المحلية".
3. مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1971، ص 57.
4. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 160.

- إن المشاركة الشعبية تهدف إلى جعل المواطنين قادرين على اتخاذ قرارات سياسية واجتماعية.
- إن المشاركة الشعبية أحد المبادئ الأساسية لتنظيم وتنمية المجتمع المحلي.
- تحقيق ديمقراطية الخدمات التي تؤدي عن طريق الشعب لصالح الشعب نفسه.
- إن المشاركة الشعبية عامل مهم ومساعد ومساند حقيقي للانفاق الحكومي سواء أثناء وضع البرنامج أو تنفيذه.
- تهدف الرقابة الشعبية إلى الزيادة في الوعي الاجتماعي، وكذا الرفع من الحس المدني والسياسي للأفراد.
- تهدف الرقابة الشعبية إلى تكوين وإعداد قيادات إدارية محلية، وتدريبها على العمل السياسي وفن القيادة تمهيدا لتحملهم مسؤوليات القيادة مستقبلا¹.
- وباعتبار المجالس المحلية حجر الزاوية في أي عملية إصلاح تتبناها الدول وفي مقدمتها الجزائر، كونها أداة الربط والوصل بين السلطة المركزية والمواطنين، وبغية إرساء معالم دولة الحق والقانون²، والدفع بعجلة التنمية إلى الأمام، كان لزاما على هذه الدول اشراك للمواطنين في تدبير الشؤون المحلية، ومن هنا ظهرت الديمقراطية التشاركية كألية لإصلاح المجالس المحلية وكبديل نوعي لتعويض نقص الدولة¹.

1. إبراهيم بن عيسى، الحكم الراشد في المالية المحلية، مرجع سابق ص 183.

2. ظهر مفهوم الحوكمة المحلية، كألية لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر، وبالتوازي مع تغير أنظمة الحكم وميلها إلى إشراك الفواعل المجتمعية في العملية السياسية وإدارة شؤون الدولة في مختلف دول العالم ومن التعاريف التي قيلت في الحوكمة ما يلي:
فقد عرفها البنك الدولي على أنها: "الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية، وعرفتها مؤسسة التمويل الدولية بأنها النظام الذي يتم من خلاله إدارة المنظمات والتحكم في أعمالها"
وعموما فإن الحوكمة المحلية هي ممارسة السلطة على جميع المستويات الإدارية، وهي تضم الآليات والإجراءات من خلال وساطة المواطنين والمجتمع المدني والدولة والقطاع الخاص عن طريق تسيير مصالحهم المشتركة وحقوقهم وواجباتهم في إطار مبادئ المشاركة في صنع القرار والمساءلة.

الفرع الثاني: الديمقراطية التشاركية.

ونتطرق من خلال هذا العنصر إلى التعريف بهذا المفهوم وكذا أهم عناصره:

أولاً: مفهوم الديمقراطية التشاركية:

ظهرت مقارنة الديمقراطية التشاركية منذ القرن الماضي في أدبيات وتقرير البنك الدولي الذي دعا إلى اعتماد أسس الإدارة التنموية الجيدة عبر تبني مطالب هيئات المجتمع المدني على المستوى المحلي، وعموما فإن الديمقراطية التشاركية تعني المشاركة الفردية من جانب المواطنين في القرارات السياسية والسياسات التي لها تأثير مباشر على حياتهم بدلا من الاعتماد الكلي في هذه القضايا على النواب المنتخبين، وبالتالي فإن المشاركة من جانب المواطنين تتسم بالتفاعل المباشر والنشط، وتتم في إطار مجتمعات صغيرة بحيث تكون

فرص التواصل المباشر بين الجماهير أكبر²، كما تعرف بأنها مشاركة كل من يتأثر بالمؤسسات الاجتماعية، بحيث يشارك الفرد في رسم والتاج هذه المؤسسات والسياسات التي تنتج عنها³.

فالديمقراطية التشاركية إذن هي نظام يمكن المواطن من المشاركة في صنع القرارات ذات الأولوية له، وتدبير الشأن العام، أي أنها محكمة للديمقراطية التمثيلية¹.

وللتفصيل أكثر انظر: حمزة براج، الحوكمة المحلية كآلية لتسيير الجماعات المحلية، مجلة حوكمة التنمية المستدامة، دار الحديث، المكتبة الوطنية الجزائرية، 2016، ص 36.37

1. عبد الحاكم عطوات، إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة، مرجع سابق ص 76.

2. عبد الحاكم عطوات، إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة، مرجع سابق ص 82.

3. محمد العجاني، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، منتدى البدائل العزبي للدراسات، روافد للنشر والتوزيع، مصر، 2011 ص 9.

ثانيا: عناصر الديمقراطية التشاركية.

لكي تقوم الديمقراطية التشاركية بوظيفتها يجب أن تقوم على مجموعة العناصر والفواعل وهي:

1. **المواطن:** هو فاعل أساسي تقوم عليه السياسة العامة المحلية²، فهو النواة الأساسية

في أي عملية التنموية، وهو الأصل في كل شيء (المجتمع المدني، القطاع الخاص،

المستهدف من عملية التنمية، المنتخب في المجالس المحلية،.... الخ).

واشراكه في عملية صياغة السياسة العامة المحلية ليس تجاوز للخيرات التمثيلية، بها

إتاحة فرصة لمشاورة الطرف المتلقي للسياسة العامة³، وقد عملت الدولة على تكريس مبدأ

المواطنة⁴، وهذا باشتراك المواطن في مجمل العمليات التنموية باعتباره شريكا أساسيا وفاعلا

حقيقيا في تحقيق التنمية.

2- **المجتمع المدني:** إن المطالبة بتحقيق المشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية لا

تكون لها معنى، إلا بوضع إطار قانوني⁵ و مؤسساتي ينظم كفاءات تجسيد هذه المساهمة

على أرض الواقع.

ويمكن تعريف المجتمع المدني على أنه: "مجموعة التنظيمات التطوعية المستقلة ذاتيا،

التي تملأ المجال العام بين الاسرة والدولة، وهي غير ربحية، تسعى إلى تحقيق منافع

1. عبد الحاكم عطوات، إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة، مرجع سابق، ص 82.

2. مرجه نفسه، ص 82.

3. صالح زياني، تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مجلة المفكر، العدد4، كلية العلوم السياسية، جامعة بسكرة، ص4.

4. نصت المادة 2 من القانون 10.11 المنظم للبلدية على ما يلي:

"البلدية هي القاعدة الإقليمية للمركزية، ومكان لممارسة المواطنة، ونشكل إطار للمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

5. القانون رقم 06.12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالجمعيات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 12.02

ومصالح المجتمع ككل، أو بعض فئاته المهمشة، أو لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة بقيم ومعايير الاحترام أو التراضي والإدارة السامية للاختلافات والتسامح وقبول الآخر¹.

لقد أصبح المجتمع المدني فاعلا أساسيا في النهوض بالأعمال الاجتماعية المحلية، وهذا بالنظر لطبيعة عمله التطوعي، كما أن هناك أسباب أخرى ساعدت على بروزه وهي:

- إخفاق الحكومات في معالجة قضايا التنمية.
- وضع الثقة في المجتمع المدني سواء من المواطن أو الدولة المركزية أو حتى من المنظمات الدولية.
- التحولات السياسية التي شهدتها معظم الدول.
- معرفة المجتمع المدني بالأمور والمشاكل المحلية، الأمر الذي يسهل عليه معرفة الحلول الناجعة والمفيدة

ويضم المجتمع المدني العدد من التنظيمات أهمها المنظمات غير الحكومية والنقابات المهنية والتنظيمات الطلابية وأجهزة الإعلام المستقلة والجمعيات.

إن تأثير التشاور بين ممثلي مختلف الجمعيات والتنظيمات والنقابات والهيئات في إطار منظم سيرفع من دور الجمعيات، ويعطي لتسيير الشؤون العامة شفافية ومصداقية قد تعمل على المساهمة في تحقيق الأهداف التي من أجلها وجدت هذه الهيئات ألا وهي خدمة مصلحة المواطن بالدرجة الأولى.

كما أن الحركة الجمعوية في إطار الممارسة الديمقراطية محليا، ما هي إلا وسيلة الصلة بين السلطات العمومية المحلية وبين المواطنين، كما أنها تعتبر أداة تعبئة وإطار للتعبير المنظم عن انشغالات المواطنين.

1. أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، مكتبة الاسرة، القاهرة مصر، 2008، ص 6.

فعلاقة الحركة الجمعوية بالمنتخبين هي علاقة مباشرة لأن بعض الأحزاب السياسية أخذت على عاتقها تأطير نشاطها السياسي عبر إنشاء جمعيات ومنظمات تابعة لها ضمناً، وتقوم بتأطير المجتمع وهي القناة التي تبلغ بواسطتها خطاباتها السياسية، واستطاعت بهذا الاجراء من تأطير طبقات كثيرة من المجتمع.

لهذا يجب على الجماعات المحلية القيام بإجراءات تنظيمية تسمح بالإبقاء على ديناميكية الجمعيات، وبالتالي تفتح المجال للمجالس الشعبية المحلية، خاصة المجالس البلدية منها لكي تبقى في اتصال دائم مع طبقات المجتمع، وعى هذا الأساس لا بد للبلدية أن تقوم بـ:

- العمل على تشجيع تكوين الجمعيات في مختلف الميادين.
 - العمل على متابعة نشاطات الجمعيات.
 - العمل مع الجمعيات على تنظيم مختلف المناسبات والاحتفالات¹.
- من هنا فإن منظمات المجتمع المدني تقوم بدور هام في عملية التنمية بصفة عامة، والتنمية المحلية بصفة خاصة، وذلك باعتبار الوظائف المتعددة التي تقوم بها، وأهمها ما يلي:
- أنها تقوم بدور الوسيط بين الدولة بأجهزتها ومؤسساتها المختلفة والمجتمع المدني، وبالتالي تعمل على حماية المواطن، إضافة على حل الصراعات الاجتماعية والسياسية بطريقة سلمية على أساس التفاوض.
 - تقوم بتنظيمات المجتمع المدني بتكوين أعضائها ببعض المهارات ومن ثمة تقوم على تدعيم مشاركتهم في الحياة العامة².

1. سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009/2008، ص 228.

2. نصت المادة 13 من القانون 10.11 المنظم للبلدية على ما يلي: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير وكل ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لاشغال المجلس أو لجانته بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم".

- يمكن أن تقوم بدور هام في عملية التنمية، وذلك من خلال سد الفراغ الذي يترتب على تقهقر الدولة في مجالات خدمية أو إنتاجية.

- ترسيخ ثقافة المشاركة وزيادة القدرة على تعبئة الموارد.

ونتيجة ذلك فإن تنظيمات المجتمع المدني تعتبر المقوم الأساسي لتحقيق التنمية متى توافرت مقومات الفاعلية والتأثير من حيث مدى تعبيرها عن قوى وتكوينات فاعلة في المجتمع وحدود قدرتها على توسيع قواعدها الاجتماعية ودرجة تماسكها الداخلي، ومدى التزاماتها بمبادئ ومعايير السلوك الديمقراطي في إدارة شؤونها الداخلية¹.

3-القطاع الخاص: ويعتبر اهم العناصر الأساسية في تكريس الديمقراطية التشاركية، نظرا لقوة فاعليته في تحقيق التنمية بشكل عام، بحيث يساهم القطاع الخاص في توفير فرص العمل وتحسين مستوى الخدمات، كما يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالموصفات المطلوبة².

لقد ظهرت الحاجة إلى القطاع الخاص منذ صدور المرسوم التشريعي 12.93³، وهذا بعد فشل بعض المؤسسات العمومية في النهوض بالتنمية.

إن اشراك القطاع الخاص⁴ في عملية التنمية يعتبر أكثر فاعلية من الناحية الاقتصادية¹.

1. سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، مرجع سابق، ص 229.

2. عبد الحاكم عطوات، إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة، مرجع سابق ص 84.

3. المرسوم التشريعي رقم 12.93 المؤرخ في 05/10/1993 المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64.

4. نصت المادة 155 من قانون البلدية 10.11 على ما يلي: "يمكن المصالح العمومية المذكورة في المادة 149 أعلاه أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول"

يخضع الامتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم"

وذهبت المادة 149 من القانون 07.12 المنظم للولاية في نفس السياق، بحيث منحت للمجلس الشعبي الولائي الحق في استغلال المصالح العمومية الولائية عن طريق الامتياز.

الفرع الثالث: الرقابة الإعلامية.

تعتبر أهم أنواع الرقابة المؤثرة على عمل الجماعات المحلية نظرا لتمييزها بالطابع الشعبي السهل، وقد يصل تأثيرها إلى انتقاد السياسة العامة للدولة، خاصة مع ما أحدثته التكنولوجيا من قفزة نوعية في تقريب الإدارة من المواطن، وازدادت أهميتها من خلال قدرتها في التأثير على الرأي العام، ويستوي في هذا كل وسائل الإعلام المتوفرة سواء أكانت مسموعة أو مكتوبة أو مرئية فكلها لديها تأثير في توجيه الراي العام² داخل الدولة، لذلك كلما كانت الدولة ديمقراطية كانت فيها وسائل الإعلام تعمل بحرية أكبر، وبالتالي رقابتها على أجهزة الدولة أكبر، وعى هيئات المحلية بالأخص³.

ولا يقتصر دور وسائل الإعلام في تمكين الشعب من انتخاب ممثليه بكل حرية، بل تلعب دورا آخر ممثلا في تهذيب وتكوين الراي العام، وجعله يكتسب درجة من الوعي الثقافي والاجتماعي والسياسي، كما تهدف وسائل الإعلام لمراقبة عمل الإدارة في إطار النقد البناء وهذا بإظهار السلبيات وتثمين المكتسبات.

فالرقابة المستمرة التي تقوم بها وسائل الإعلام هي ضمانه للأفراد من تعسف وانحراف السلطة المحلية في الاستخدام لسلطاتها أو توجيهها نحو البيروقراطية⁴.

1. عبد النور ناجي، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، منشورات جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، 2010، ص 85.

2. يعتبر الفايبيوك من أهم وسائل التواصل الاجتماعي المؤثرة في توجيه الراي العام في الجزائر، وذلك لبيساطتها وسهولتها، وبحسب للفايبيوك أنه عمل على تغيير كثير من مظاهر البيروقراطية واللامبالاة من المنتخبين المحليين.

3. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 366.

4. محمد حمام، تأثير تكنولوجيا المعلومات على الاتصال في الجماعات المحلية، اقتراح نموذج البلدية الالكترونية، أطروحة دكتوراه في علوم الاعلام والاتصال، كلية العلوم الإنسانية والاعلام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2009/2008، ص 125.

خلاصة الفصل الثاني:

إن تحقيق تنمية شاملة ومستدامة يستلزم توافر مجموعة من الوسائل والآليات في مقدمتها التخطيط والتمويل.

إن تحضير المخططات ليس بالأمر الهين بالنظر لما يتطلبه من وسائل تقنية وبشرية ليست في متناول المجالس المحلية.

كما أن تجسيد هذه المخططات على أرض الواقع يتطلب توافر موارد مالية معتبرة وهو ما تعاني منه الجماعات المحلية.

إن هذه العوائق الفنية والمالية التي تعاني منها المجالس المحلية كفيلة ببلورة استراتيجية إصلاحية عامة وشاملة قوامها تدبير الموارد المالية، وفتح باب الاستثمار المحلي، ورفع مردودية الجباية المحلية وكذا تعزيز الديمقراطية التشاركية وترسيخ سياسة القرب من المواطن، وأهم من ذلك وجود إرادة سياسية من السلطة الحاكمة من أجل جعل المجالس المحلية شريكا رئيسيا في عملية التنمية الشاملة.

خاتمة

تظل التنمية الهدف الأساسي الذي تسعى إليه الدولة أو الجماعات الإقليمية على حد سواء، وهذه بغية رفع المستوى المعيشي للمواطنين في مختلف المجالات، لكن التنمية ليست بهذه السهولة وإنما هي عملية معقدة تتطلب تضافر جهود جميع الجهات من إدارات مركزية، جماعات إقليمية، وخاصة المواطنين والمجتمع المدني.

وبالتالي لا يمكن اعتبار التنمية المحلية استثمارا اقتصاديا هدفه الربح بل هي عملية ناتجة عن التخطيط المسبق الذي تقوم به مختلف المصالح المعنية، وفقا لمعايير معينة بغرض بلوغ أهداف محددة في الميدان الاجتماعي، الاقتصادي والثقافي.

أن تحقيق تنمية شاملة ومستدامة يستدعي منح الجماعات المحلية مزيدا من الصلاحيات والاختصاصات وهو ما من شأنه الرفع من فعالية المجالس المحلية في تحقيق التنمية، وتتجسد مظاهر استقلالية الجماعات في الجزائر من خلال:

- تكريس وجود الجماعات المحلية المادي دستوريا و قانونيا، وهو ما تم التطرق إليه في هذا البحث.
- اعتماد الانتخاب كأسلوب في اختيار مسيري الجماعات المحلية، إذ أن الانتخاب هو الأسلوب المطبق في اختيار مسيري المجالس الشعبية البلدية سواء الهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الهيئة التداولية الممثلة في المجلس الشعبي البلدي، وبصفة جزئية في الولاية وذلك بالاعتماد الانتخاب في اختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي والتعيين كأسلوب لاختيار الوالي.
- توسع نطاق صلاحيات الجماعات المحلية: إذ أن كلا من القانونين الجديدين للبلدية والولاية قد أعطى صلاحيات موسعة للجماعات المحلية سواء الهيئات

التداولية (المجالس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي) أو الهيئات التنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي).

وللنهوض بفعالية المجالس المحلية في تحقيق التنمية أكثر، نورد بعض التوصيات والاقتراحات الهامة والأساسية لتدعيم استقلالية الجماعات المحلية، والمتعلقة أساسا بتكوين المجالس المحلية، وكذا طريقة تسييرها واختصاصاتها، بالإضافة إلى التوصيات المتعلقة بالنهوض بمالية الجماعات المحلية.

- **الاقتراحات المتعلقة بتكوين المجالس المحلية وتسييرها: وأهمها ما يلي:**
- **فرض شروط تتعلق بالمستوى العلمي للمرشحين:** وهذا بغية الارتقاء بعمل المجالس المحلية، ونحن هنا لسنا بصدد إقصاء غير المتعلمين من الحياة السياسية، وإنما بهدف توضيحها وتنظيمها، كما أن وضع حد أدنى من الشروط العلمية على المرشحين خاصة منهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، من شأنه الرفع من فاعلية المجالس المحلية، لأنه هو ممثل البلدية ودائم الاحتكاك بالوصاية والناطق باسمها.
- **توفير بيئة سياسية:** وهذا بتحسيس الرأي العام بضرورة انتخاب الأصلاح لخدمة بلديته وولايته، بعيدا عن النظرة الضيقة والممثلة في العروشية والقبلية، وكذا محاربة كل أشكال التزوير.
- **إعادة النظر في مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي:** يعد منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي شرفيا في كل قوانين الولاية، لذا وجب منحه مزيدا من الصلاحيات.
- **إعادة النظر في المركز القانوني للدائرة:** وهذا بصياغة قانون أو تنظيم ينظم عمل الدائرة ورئيسها، وهناك من يرى بوجوب إلغاء هذا الكيان أصلا وحجتهم في ذلك

أن الأعمال التي كانت تقوم بها الدائرة أصبحت من صلاحيات البلدية كاستخراج جوازات السفر، رخص السياقة.

- تخفيف الرقابة الإدارية المفروضة على المجالس المحلية: وهذا لجعل المجالس المحلية خاصة البلدية منها في استقلالية تامة وحرية أكبر في عملها.
- دعم المشاركة الفعالة للمواطنين والمجتمع المدني: وهذا بتعزيز الديمقراطية التشاركية المعتمدة على وجوب إطلاع المواطنين على كل ما يهم مجلسهم المحلي وأخذ رأيهم.

• الاقتراحات المتعلقة للنهوض بمالية الجماعات المحلية:

تعيش اغلب البلديات والولايات الجزائرية أزمة خانقة عرقلت تميمتها المحلية، وجعلتها تراوح مكانتها.

إن اللجوء لمسح ديوان الجماعات المحلية من قبل الحكومة لا يكفي للنهوض بالمجالس المحلية بل يجب:

- تبسيط الجباية المحلية وإشراك المواطن بالتقليص من عدد الرسوم التي تشكل ازدواجا ضريبيا مع جبايات الدولة، بالإضافة لأهمية إشراك المواطن لأن نجاح أي إصلاح للجباية المحلية مرهون بمدى انخراط المكلف بدفع الضرائب والرسوم المحلية ووعيه وإقتناعه بكون الجباية تجسيد لقيم المواطنة، والوصول إلى هذا المستوى يحتاج إلى مساهمة أكبر في عملية إعداد ميزانيات الجماعات المحلية.
- تقنين الموارد الذاتية للجماعات المحلية، بوضع نص يوضح كل الموارد الذاتية للبلديات لتبسيط وتوضيح النظام القانوني للموارد الذاتية.
- تكييف الموارد الذاتية للجماعات المحلية مع الصلاحيات الممارسة وهو ما أكده قانون البلدية والولاية الجديدين.
- إشراك الجماعات المحلية في عملية الجباية.

- إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية وهو أمر ضروري لامناص منه لإخراجه من دوامة تمويل تسيير الجماعات الإقليمية، ودفعه نحو تمويل الاستثمارات والتجهيزات التي تساهم في تحقيق تنمية محلية حقيقية.
 - خلق قدرات إنتاجية خاصة بالجماعات المحلية من خلال إعادة تثمين ممتلكاتها، وتشجيع الاستثمار المحلي، تخفيف العبء المالي على الجماعات المحلية.
- إن هذه الاقتراحات المقدمة سواء عند تشكيل المجالس المحلية أو أثناء ممارستها لصلاحياتها، وكذا إعادة النظر في مالية الجماعات المحلية، يجب الأخذ بها وهذا للنهوض بفعالية المجالس المحلية في تحقيق التنمية.

قائمة الملاحق

جدول توضيحي لقائمة الملاحق

- ملحق 1 : يتعلق بعملية تنظيم وسير المراجعة الاستثنائية للقوائم الانتخابية .
- ملحق 2 : جدول توضيحي لعملية الانتخاب .
- ملحق 3 : يتعلق بتأدية اليمين الانتخابي .
- ملحق 4 : رسالة تتضمن جرد الإحصاء العتاد الانتخابي .
- ملحق 5 : رسالة جرد العتاد الانتخابي .
- ملحق 6 : رسالة توضيح لمفهوم الضابط العمومي الذي يوقع على التوقيعات المدونة في الاستمارات .
- ملحق 7 : مقرر التسجيل لبعض مخططات البلدية للتنمية . ذ
- ملحق 8 : مقرر يتضمن إنشاء لجنة فتح الأظرفة .
- ملحق 9 : مقرر يتضمن إنشاء لجنة تقييم العروض .
- ملحق 10 : إعلان عن استشارة .
- ملحق 11 : رسالة من رئيس دائرة إلى رؤساء بلديات تتعلق بتحرير الوكالات .

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

- القرآن الكريم

- السنة النبوية الشريفة

أولاً: المراجع باللغة العربية:

1. الكتب العامة:

1. أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، المكتبة الأزهرية للتراث، القاهرة، 1979م.

2. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983م.

3. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة لمحمد عرب صاصيلا، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006م.

4. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة السابعة، الجزائر، 2011م.

5. بكر خالد القباني، الإدارة العامة، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م.

6. جمال محمد أحمد عيده، المنهج الإسلامي في تنمية الموارد البشرية الطبعة الأولى، دار الفرقان، بيروت، 1984م.

7. سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة 11، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009م.

8. سليمان زياشي وآخرون، الأزمة الجزائرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1996م.
9. شوقي أحمد دنيا، الإسلام والتنمية الاقتصادية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979م.
10. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010م.
11. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010م.
12. عبد الرزاق مقري، مشكلات التنمية والعلاقات الدولية- دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي حول مشكلات التنمية في ظل العلاقات الدولية الراهنة-، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2008م.
13. علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، القاهرة، 2008م.
14. علي يونسى الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ايتراك للنشر والتوزيع، مصر الجديدة، 2004م.
15. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007م.
16. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988م.

17. فريل هادي، الإدارة العامة- منظور مقارن-، ترجمة لمحمد قاسم القريوتي، ديوان المطبوعات الجامعية، 1983م.
18. فؤاد مطير الشمري، التجارب الانتخابية في العالم -الأسس والتطبيقات-، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2004م.
19. محمد العزاوي أحمد إدريس، الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية، مكتبة الجامعة الحديثة، مصر، 2009م.
20. محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى-، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012م.
21. محمد عبد المنظم نصر، الاقتصاد الإسلامي - النظام والسكان والرفاه والزكاة-، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار البيان العربي، جدة، 1985م.
22. ملكية الصروخ، القانون الإداري - دراسة مقارنة-، الطبعة الثانية، الطبعة الجديدة، المغرب، 1992م.

II. الكتب المتخصصة:

1. أنور أرسلان، التنظيم الإقليمي المغربي -العمالات والأقاليم-، دار الكتاب، الدار البيضاء، المملكة المغربية، 1979م.
2. جمال الدين مغوفل، التنمية المحلية - البلدية والولاية-، دار الخلدونية، الجزائر، 2014م.

3. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع-دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون 10/11 - دار الطباعة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014م.
4. حسين حسن مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982م.
5. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، الطبعة الأولى، دار الراتب للنشر والتوزيع، عمان، 2016م.
6. طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة، القاهرة، 1969م.
7. عادل حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973م.
8. عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، دار القصة للنشر، الجزائر، 2011م.
9. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية- دار الجامعية، الإسكندرية، القاهرة، 2001م.
10. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012م.
11. محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014م.

12. محمد فتح الله الخطيب، الحكم المحلي والتنمية، منشورات كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 1998م.

13. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982م.

III. أطروحات الدكتوراه ومذكرات الماجستير:

أ. أطروحات الدكتوراه:

1. أحمد قارش، الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2011/2012م.

2. سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2008/2009م.

3. الشيخ سعيدي، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجلاي يابس، سيدي بلعباس الجزائر، 2006/2007م.

4. صليحة بن نملة، مخططات التنمية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2013م.

5. عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2011م.

6. محمد حمام، تأثير تكنولوجيا المعلومات على الاتصال في الجماعات المحلية- اقتراح نموذج البلدية الالكترونية-، أطروحة دكتوراه في علوم الإعلام والاتصال، كلية العلوم الإنسانية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009/2008م.

ب. مذكرات الماجستير:

1. إبراهيم بن عيسى، الحكم الراشد في المالية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير مالية عامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010م.

2. أحمد بلجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلدية- دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت-، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2009م.

3. أحمد عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، رسالة ماجستير قسم علوم التنظيم بمعهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2001م.

4. بلال بلغالم، اصلاح الجماعات المحلية- الولاية في إطار القانون 07/12-، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2013/2012م.

5. بوحانة ثابتي، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، سعيدة، الجزائر، 2007/2006م.

6. رابح غضبان، الجباية المحلية -جباية الجماعات المحلية-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة المالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2002/2001م.
7. رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2003/2002م.
8. الطيب داودي، تمويل التنمية الاقتصادية من منظور إسلامي، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1990م.
9. كمال قاضي، البلدية في القانون رقم 10/11، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2014/2013م.
10. محمد المؤمني، إصلاح الحكم المحلي في الأردن، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت، الأردن، 2002م.
11. محمد سعودي، أثر برنامج دعم النمو على التنمية المحلية في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2007م.
12. محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، بن عكنون، الجزائر، 2013/2012م.

13. مصطفى كراجي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجيلالي إلياس، الجزائر، 1993م.
14. نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 80/90 أداة للديمقراطية- المبدأ و التطبيق-، رسالة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006/2007م.
15. يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2010/2011م.

IV. المقالات:

1. أمبارك لسوس، الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين الزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي، مجلة الإدارة، المجلد 20، العدد 2، 2010م.
2. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد 04، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2006م.
3. بوحانة ثابتي، مستقبل وآفاق استقلالية البلدية في الجزائر في ظل القانون 10/11، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 03، منشورات جامعة الوادي، الجزائر، يناير 2012م.
4. حمزة برباج، الحكومة المحلية كآلية لتسيير الجماعات المحلية، مجلة حوكمة التنمية المستدامة، المكتبة الوطنية الجزائرية، دار الحديث، 2016م.

5. الزين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، أفريل 2010م.
6. صالح زياني، تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 04، كلية العلوم السياسية، جامعة بسكرة.
7. عائشة بوشيخي، عوامل نجاح اللامركزية، المجلة الجزائرية المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، العدد 03، ديسمبر 2013م.
8. عبد الحاكم عطوات، إصلاح الجماعات المحلية المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة-نحو حكومة الجماعات المحلية وتعزيز الديمقراطية التشاركية-، مجلة حوكمة التنمية المستدامة، المكتبة الوطنية الجزائرية، دار الحديث، 2016م.
9. عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة الأبحاث الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، بسكرة، الجزائر، 2007م.
10. عبد النور ناجي، الدور التتموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2010.
11. عطاء الله بوحميده، معالجة اللامركزية في التشريع والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، العدد 1، 2005م.

12. علي خرابشة ومحمد محمود ذنبيات، التنمية الاقتصادية والإدارة- منظور إسلامي-المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04، 1991م.
13. فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010.
14. محمد عبد الله العربي، مفهوم الوحدة والاتحاد في الفقه الدستوري المعاصر، المجلة المصرية للعلوم السياسية، العدد 01، مارس 1964م.
15. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003م.
16. مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 2، 1996م.
17. نصر الدين بن شعيب، حتمية إصلاح النظام الجبائي المحلي-دراسة حالة الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دفاتر، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2006م.
18. نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11، العدد 02، 2001م.

19. النعاس قادري، دور سياسات التمويل في تطوير البلديات-ورقلة أنموذجا-، مجلة حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق، المكتبة الوطنية الجزائرية، دار الكتاب الحديث، 2016م.

V. المداخلات:

1. بوحنية قوي، دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و17 ديسمبر 2008، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2008م.

2. عبد المجيد قدي، النظام الجبائي الجزائري وتحديات الألفية الثالثة، الملتقى الوطني الأول المنعقد بجامعة سعد دحلب بالبليدة يومي 20 و21 ماي 2002م.

3. موسى رحمان، وسيلة سبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة ملقاة في الملتقى الدولي بعنوان : تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2008

VI. النصوص القانونية :

أ. الدساتير:

1. دستور 1976م الصادر بموجب الأمر رقم 97/16 المؤرخ في 22/01/1976م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، بتاريخ 24/11/1976م.

2. دستور 1989م الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 23 فيفري 1989م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09 بتاريخ 1 مارس 1989م.
3. دستور 1996م، الصادر بموجب مرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996م، الجريدة الرسمية لرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 76 بتاريخ 08/12/1996م.
4. التعديل الدستوري 2016 الصادر بموجب القانون رقم 01.16 المؤرخ في 6 مارس 2016م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 بتاريخ 7 مارس 2016م.

ب. القوانين العضوية:

1. القانون العضوي رقم 01/04 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات والمؤرخ في 07 فيفري 2004، يعدل ويتم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997م،
2. القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات والمؤرخ في 12 يناير 2012م.
3. القانون العضوي رقم 03/12 المتضمن كيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، المؤرخ في 12 يناير 2012م.
4. القانون العضوي رقم 10/06 المتعلق بنظام الانتخابات، والمؤرخ في 25 غشت 2016م.

5. القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات،
والمؤرخ في 25 غشت 2015م.

ت. القوانين العادية:

1. القانون رقم 227/64 المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط،
المؤرخ في 10/02/1964م.

2. القانون رقم 66/155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المؤرخ في
1966/06/08 المعدل والمتمم.

3. القانون رقم 09/84 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد والمؤرخ في 1984/3/4
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 6 بتاريخ 7 فيفري 1984م.

4. القانون رقم 02/88 المتعلق بالتخطيط، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،
العدد 02 والصادرة بتاريخ 13/01/1988م.

5. القانون رقم 13/89 المتعلق بالانتخابات، المؤرخ في 07/08/1989م، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32 والصادرة بتاريخ 07/08/1989م.

6. القانون رقم 08/90 المتضمن البلدية والمؤرخ في 07/04/1990م، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 والصادرة بتاريخ 11/04/1990م، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 والصادرة بتاريخ 11/04/1990م.

7. القانون رقم 9/90 المتعلق بالولاية والمؤرخ في 07/04/1994م، الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية، العدد 15 والصادرة بتاريخ 11/04/1990م.

8. القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المؤرخ في 01/12/1990م، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52 والصادرة بتاريخ 02/12/1990م.

9. القانون رقم 30/90 المتعلق بالأمولاك العمومية والمؤرخ في 1/21/1990،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52 والصادرة بتاريخ
02/12/1990م.
10. القانون رقم 03/02 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال
السياحيين للشواطئ، والمؤرخ في 07/02/2003م.
11. القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في
20/02/2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14.
12. القانون رقم 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة والمؤرخ في
20/20/2006م.
13. القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمؤرخ
في 25 فيفري 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21 بتاريخ 23
أفريل 2008م.
14. القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية، والمؤرخ في 23 يونيو 2011،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية
2011م.
15. القانون رقم 06/12 المتعلق بالجمعيات، المؤرخ في 12 يناير 2012
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02 والصادرة بتاريخ
15/01/2012م.

16. القانون رقم 07/12 المتضمن الولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2013،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12 والصادرة بتاريخ 29 فيفري
2013م.

ث. الأوامر:

1. الأمر رقم 24/67 المتضمن قانون البلدية، والمؤرخ في 08/01/1967م، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 6، بتاريخ 08/01/1967م.

2. الأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية، المؤرخ في 23/05/1969.

3. الأمر رقم 85/75 المتضمن القانون المدني، المؤرخ في 26 ديسمبر 1975،
المعدل والمتمم.

4. الأمر 01/76 المتعلق بالضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، والمؤرخ في
09/12/1976م.

5. الأمر رقم 01/93 المتضمن قانون المالية لسنة 1993م، المؤرخ في
19/01/1993، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04/91.

6. الأمر رقم 12/93 المتعلق بترقية الاستثمار والمؤرخ في 05/10/1993م،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64.

7. الأمر رقم 27/95 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 والمؤرخ في
20/12/1995م.

8. الأمر 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 6 مارس 1997 المعدل
والمتمم بالقانون العضوي رقم 01.04 المؤرخ في 7 فيفري 2004م.

9. الأمرين رقم 05/05 و 04/03 المتضمنين تميم قانوني البلدية والولاية، المؤرخين في 18 يوليو 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 19 يوليو 2005م.

10. الأمر رقم 0/05 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005 والمؤرخ في 2005/07/25م.

ج. المراسيم الرئاسية :

1. المرسوم الرئاسي رقم 380/81 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، المؤرخ في 26/12/1998م.

2. المرسوم الرئاسي رقم 321/12 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب الأعضاء المجالس الشعبية والولائية، المؤرخ في 31 أوت 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48 بتاريخ 02/09/2012م.

3. المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات الموقف العام، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015م.

د-المراسيم التنفيذية:

1. المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المتضمن الهياكل العامة لـدارة الولاية، المؤرخ في 23 جويلية 1994م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48 بتاريخ 24/07/1994م.

2. المرسوم التنفيذي رقم 216/94 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، والمؤرخ في: 23 يونيو 1994، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48 بتاريخ 27/07/1994م.

3. المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المتعلق بنفقات التجهيز المعدل والمتمم.

4. المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المؤرخ في 17 مارس 2013م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 لسنة 2013م.

4. المرسوم التنفيذي رقم 217/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، المؤرخ في: 18 يونيو 2013م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32 لسنة 2013م.

5. المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، المؤرخ في 24 مارس 2014، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 19 بتاريخ 02 أبريل 2014م.

A/ Les ournages :

1. *BAYA Arahab, la décentralisation comme moyen
gouvernance pour le développement locale et développement
territorial–le cas des pays de sud–, édition l’harmattan, paris,
2004.*
2. *CHERIF Rahmani , les finances des communes
Algériennes, insincérité et bonnes gouvernance, casbah ,
édition, Alger, 2002.*
3. *DJALEL Maherzi, le financement des collectivités territoriales,
en Algérie, Casbah édition, Alger, 2009.*
4. *HACHMI Graba ? les ressources fiscales des collectivités
locales, ENAG, 2000.*
5. *MOREAU Jacques, L’administration régionale locale et
municipale, 5^{eme} édition, Dalloz paris, 1978.*
6. *SAid Ben aissa, L’aide de l’Etats aux collectivites locales
(Algérie, France, Yougoslavie) Alger –opu, 1983.*

B/ Les Thèses :

1. *THIERRY Miehalon, les collectrices locales Algériennes (d'hier à au Jour d'hui), thèse de doctorat d'Etat, faculté de droit et des sciences politiques d'aix, Marseille , avril , 1976.*
2. *YOUCEF Mohamed, les impôts locaux réalité et perspectives, mémoire fin d'étude, institut de l'économie douanière et fiscale, Alger, 1999.*

C/ Les Articles :

1. *GHOUTI Mekamcha, le développement économique national par les collectives local, mythe ou réalité, article publier par le nouveau siècle, revue stratégie , N°15, Maroc, juin, 1995.*
2. *HOCINE Akli,« la structure des finances locales, l'imites et exigences des reformes en cours » Revue, ce .N.E.A.P,N°12 , 1998.*
3. *KEDJAR Farah, l'endettement des communes colloque international sur les finances publiques des collectivités ,revue algérienne des finances publique, N°02, décembre, 2012.*

الفهرس

الفهرس

الصفحة	الموضوع
1	مقدمة
9	فصل تمهيدي : ماهية التنمية
10	المبحث الأول: مفهوم التنمية
10	المطلب الأول: تعريف التنمية
10	الفرع الاول: التنمية لغة
11	الفرع الثاني: التنمية قانونا
13	المطلب الثاني: أنواع وخصائص وأهداف التنمية
13	الفرع الاول: أنواع التنمية
14	الفرع الثاني: خصائص التنمية
15	الفرع الثالث: أهداف التنمية
16	المبحث الثاني: التنمية في الشريعة الإسلامية
17	المطلب الأول: مفهوم التنمية في الشريعة الإسلامية
20	المطلب الثاني: أسس التنمية في الشريعة الإسلامية
22	المطلب الثالث: خصائص التنمية في الشريعة الإسلامية

24	الفصل الأول: المجالس المحلية وصلاحياتها في ظل التشريع الجزائري
27	المبحث الأول: التنظيم الإداري المحلي
28	المطلب الأول: تطور تنظيم الإداري المحلي
30	المطلب الثاني: تعريف التنظيم الإداري المحلي وأهدافه.
30	الفرع الأول: تعريف التنظيم الإداري المحلي
33	الفرع الثاني: أهداف التنظيم الإداري المحلي
35	المطلب الثالث: عناصر وأشكال التنظيم المحلي
35	الفرع الأول عناصر التنظيم الإداري المحلي
36	الفرع الثاني: أشكال التنظيم الإداري المحلي
38	المبحث الثاني: المجالس المحلية في الجزائر في التشريع الجزائري
40	المطلب الأول: كيفية انتخاب الأعضاء المجالس المحلية
41	الفرع الأول: القواعد المتعلقة بالهيئة الناخبة
41	أولا : شروط المتعلقة بالناخب
43	ثانيا.الأشخاص الممنوعون من الانتخاب
45	ثالثا.شروط التسجيل في القوائم الانتخابية
47	الفرع الثاني: النظام القانوني للترشح للمجالس المحلية
47	أولا : شروط الترشح للمجالس المحلية

165	الفرع الثالث: الرقابة الإعلامية
167	خلاصة الفصل الثاني
168	خاتمة
173	الملاحق
190	قائمة المراجع

المخلص:

يكتسي موضوع المجالس المحلية ومدى فعاليتها في تحقيق التنمية أهمية بالغة، خاصة وقد أضحى التأكيد على أن هذه المجالس المنتخبة تتحمل القسط الأهم في البحث حول سبل تنمية الموارد المالية المحلية، والتخلي تدريجيا عن التمويل المركزي، حيث أن ضرورة النهوض بالبلديات والولايات أضحى مطلباً شديداً للإلحاح في ظل الظروف الاقتصادية الحالية التي تشهدها الجزائر. وفي سبيل تحقيق التنمية المأمولة، وعلى الرغم مما تتمتع به الجماعات المحلية من استقلالية من الناحية القانونية، إلا أن الصلاحيات التي تمارسها تبقى رهينة الرقابة المشددة التي تخضع لها من الوصاية، خاصة في ظل عجزها عن تخطي عقبة تمويل المشاريع والبرامج التي تنجز لفائدتها، وتحجيم دور المجالس المحلية المنتخبة خاصة على مستوى الولايات.

إن إشراك المجالس المحلية المنتخبة وتفعيل دورها في تحقيق التنمية، لا يمكن أن يتأتى إلا من خلال تخفيف الرقابة التي تخضع لها، وتوسيع صلاحياتها وتمكين المنتخبين المحليين من تجسيد برامجهم التنموية، ومساعدة الجماعات المحلية في تحصيل الجباية والرسوم المقررة لصالحها، وإطلاق يدها في تجسيد مختلف المبادرات.

الكلمات المفتاحية: المجالس المنتخبة، البلدية، الولاية، التنمية.

Résumé:

Le sujet des assemblées locales est d'une importante majeure dans le cadre du développement local. Ces assemblées locales assument la plus grande responsabilité pour trouver les solutions adéquates au profit du développement économique local territoriale, s'échappant du financement des services financiers centraux.

Le développement des communes et wilayas est la première des préoccupations. Les assemblées locales jouissent d'une indépendance quant à la réglementation en vigueur, néanmoins leurs prérogatives restent toujours sujettes à la sévérité des mesures de contrôle de la part de leurs tutelles.

L'implication concrète des assemblées locales dans le développement ne peut être atteinte que par l'assouplissement des mesures de contrôle et l'extension du domaine de compétences des élus locaux plus spécialement dans le recouvrement des impositions.

Mots clés : Assemblées élues, Commune, wilaya, développement.

Abstract:

The topic of local councils and their effectiveness in development is of particular importance, especially as these elected councils have been given the most important role to search for ways to grow local financial resources and gradually free themselves from depending on central funding. It is clear that the need to promote municipalities and states has become an urgent requirement under the current economic situation in Algeria. So, and in order to achieve the desired development, and despite the legal independence of the local communities, the authority exercised by these communities remain hostage to firm surveillance that they are subject to by the high authorities, especially when considering its inability to overcome the obstacle of financing projects and programs that are being realized for their benefit and the downsizing role of elected local councils, especially at the state level.

The involvement of elected local councils and the empowerment of their role in achieving development can only be achieved by deregulation, expanding their authority, empowering the local elected representatives to realize their development programs, helping the local communities to collect taxes and fees that will benefit them and giving them much more freedom to launch various initiatives.

Keywords: Elected councils, Municipal, City, development