

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



انعكاسات تدخل السلطة المركزية على اختصاصات الجماعات المحلية

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم

تخصص: قانون إداري معمق

تحت إشراف الأستاذ:

أ.د. دايم بلقاسم

إعداد الطالب:

أ. لعمري محمد

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر "أ"	- أ. بلماحي زين العابدين
مشرفا ومقررا	جامعة تلمسان	أستاذ	- أ. دايم بلقاسم
مناقشا	المركز الجامعي لمغنية	أستاذ محاضر "أ"	- أ. الحاج علي بدر الدين
مناقشا	جامعة عين تموشنت	أستاذة محاضرة "أ"	- أ. عبد اللاوي خديجة

السنة الجامعية: 2020-2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكراً وتقديراً
٢٠٢٤

أشكر الله العليّ القدير الذي وفقنا لإتمام هذا العمل مع الشكر والامتنان

للأستاذ المشرف على العمل والتوجيه الأستاذ الدكتور: دايم بلقاسم.

وإلى جميع الأساتذة الأفاضل والزملاء من موظفين وأكاديميين

الذين لم يخلوا علينا بالمادة العلمية التي أثرت هذه الدراسة العلمية.

أهدى
عزما شيا

أهدي هذا العمل إلى والديّ العزيزين وإلى كل من ساهم من بعيد أو قريب

في إنجازه من خلال توجيهاته وتصويباته المقدمة.

كما أرجو من الله العليّ القدير أن يكون هذا العمل نافعا منتفعا به

ولبنة إضافية في صرح البحث العلمي.

قائمة بأهم المختصرات

أولاً: اللغة العربية

- ج.ر.ع جريدة رسمية عدد.

- ص الصفحة.

ص.ص: من صفحة إلى صفحة.

- ق.ب قانون البلدية.

- م.ع مجلة علمية.

- د.ب.ن دون بلد نشر.

- د.س.ن دون سنة نشر.

- د.د.ن دون دار نشر.

ثانياً باللغة الفرنسية

A.J.D.A Actualité Juridique du Droit Administratif

Bull Bulletin

OPU Office de publication Universitaires

Ibid Ibidem

N° Numéro

PFF PRESSE Universitaires de France.

OBS Observation.

P Page.

L.G.D.J Librairie générale de droit et de jurisprudence.

مقدمة

مقدمة

يحتاج كل مجتمع إلى وجود كيان قانوني وتنظيمي وسلطوي ينطبق فيه مفهوم الدولة التي تراعى فيه شؤونه العامة وتنظم العلاقات بين أفرادها من خلال إدارة عامة تشرف على مؤسسات الدولة وتتولى تنفيذ قراراتها بما يحقق المصلحة العامة.

وهذا ما طور وظيفة الدولة في العصر الحالي عما كانت عليه في الماضي، فدور الدولة الحديثة لم يعد يقف عند حد منع الفعل الضار أو الرقابة على تصرفات الأفراد والمحافظة على النظام العام بل أصبح دورها إيجابياً، حيث أطلقت لتنفيذ خطط التنمية الشاملة لتطوير المجتمع وتحقيق أماله في الكفاية والعدل من خلال الإدارة المحلية .

وبالإضافة إلى تقريب هذه العلاقة من خلال تسهيل تقديم الخدمات للمواطن وإشراكه في إدارة شؤونه المحلية¹، فاللامركزية ليست رديفة للديمقراطية ولا غاية في حد ذاتها بل وسيلة وأداة لتحقيق أهداف اجتماعية وسياسية اقتصادية محددة.²

فإذا كانت المركزية تعد احد الأساليب المنظمة للإدارة في الدولة فإن معظم الدول العالم تعترف بقيام اللامركزية ضمن نظامها الإداري دون أن يؤثر ذلك علي النظام السياسي المركزي رغم الاختلافات الفقهية في كيفية تطبيق نظام اللامركزية مما أدى بالضرورة إلى التفكير في خلق آليات ونماذج تجعل من هذا النظام يتكيف مع الإصلاحات دون حدوث آثار سلبية قد تنجم عن إساءة التخطيط.³

لا أحد ينكر أن النظام اللامركزي أصبح محط اهتمام وتركيز أساسيين للمقاربات التنموية المحلية لدى غالبية دول العالم من خلال تحويل الكثير من المسؤوليات المالية

¹ عمار بوضياف التنظيم الإداري في الزائر بين النظرية التطبيق، ط1، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.ص 39.

² صفوت المبيضين، حسين الطراولة، توفيق عبد الهادي، ط1، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار البازوري للنشر والتوزيع، عمان، 2011. ص. 15.

³ فهد صالح السلطان، النموذج الإسلامي في الإدارة، منظور شمولي للإدارة العامة، مطابع العابد، الرياض، 1991. 66.

والإدارية وحتى السياسية إلى المستويات المحلية مع الاعتراف لها باستقلال جزئي¹ وبالتالي استطاعت هذه الدول تحقيق الفعالية الاقتصادية وتقوية الممارسة الديمقراطية.

فحقيقة اللامركزية الإدارية تشريعي مادي يقوم على تحديد العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية محلية أو مرفقية مما يقودنا إلى وجود كيان ومصالح محلية تمارس صلاحيات واختصاصات علي نطاق جغرافي أو وظيفي تشرف عليه السلطة المركزية.²

كما أن اللامركزية تعمل بطبيعتها علي خلق من أشخاص أدارية عامة تتولى تسيير وإدارتها مجال منتخبة إذا كانت بصدد أشخاص اعتبارية إقليمية على عكس الأشخاص الاعتبارية المرفقية في شكل مصالح ومؤسسات عمومية يتم تسييرها عن طريق مجالس إدارة أو تتولى الدولة أسلوب التعيين من خلال معايير الكفاءة والتخصص.

وعليه، اللامركزية ما هي إلا وسيلة إدارية لإشباع حاجات محلية تتطلب بضرورة الاعتراف لهذه الوحدات المحلية الاستقلالية في إطار صلاحيات وموارد دون الخروج عن رقابة السلطة المركزية لتفادي أي طغيان علي اعتبارات المصلحة العامة ووحدة الدولة.

وانطلاقا من أن الجماعات الإقليمية التي تمثل اللامركزية المحلية تعتبر من أهم الأجهزة الإدارية للدولة التي تساهم في تطبيق سياساتها وبرامجها وتسعى إلى تحقيق التوازن الاجتماعي للدولة من خلال ضمان استقرار المجتمع وتحقيق التنمية المحلية كسبيل لتحقيق التنمية المستدامة للوطن بأكمله.

¹ احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعي، ط9، الجزائر، ص. 2006. 89.

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004. ص. 43-44.

المشرع الجزائري على غرار جميع التشريعات لم يحرم هذه الوحدات المحلية الإقليمية من الاستقلال الإداري والمالي والتقني التي تمثل أبرز العناصر التي من شأنها أن تجعل الإدارة المحلية خلية فاعلة في المجتمع حيث كرسها في النصوص القانونية والتنظيمية التي تقر في ظاهرها استقلالية هذه الوحدات لتقرر ما تشاء لكن ممارسة هذه الاستقلالية ربطها من حيث حجم وأهمية القرارات إلى إقرار وموافقة من السلطة المركزية أو من يمثلها محليا لكي تصبح نافذة.¹

وبذلك تجسد دور المجالس المنتخبة في مجالات التسيير العمراني والتكفل بانشغالات المواطنين، وضمان السير العادي لمختلف المصالح التابعة لها رغم معاناتها الحادة والمزمنة بسبب الظروف والأزمات التي زادت من تقليص إشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي وفي تحقيق الديمقراطية المرجوة من خلال تجسيد دولة القانون مما أفقدها المصداقية والثقة من طرف المواطن. من جهة ومن جهة ثانية الانعكاسات سلبية جراء تدخل السلطة المركزية في اختصاصات الجماعات الإقليمية بما يوصف بالرقابة من أجل تقويم وتصويت تصرفاتها.

من خلال هذه التوطئة تأتي هذه الدراسة لتوضيح النظام القانوني لجميع الفاعلين على مستوى أهم هيئة لا مركزية تمثل بحق مكان ممارسة الديمقراطية المحلية التشاركية تتجسد من خلالها سلطة الدولة في تقريب الإدارة من المواطن ومنحه قدر من الحرية في المشاركة في صنع القرار محليا لكن واجب السلطة المركزية في الحفاظ علي وحدة الدولة يحتم عليها التدخل في توجيه عمل الهيئات المحلية لتطابقه مع تحقق المصلحة العامة وان انعكس سلبا علي استقلاليتها مما جعلها تعاني من أزمة حادة ومزمنة بحيث لم توفق في أداء دورها كنقطة التقاء المواطن بالدولة من ناحية ومن ناحية أخرى في تنفيذ مشاريع التنمية.

¹ خليفة صالح أحواس، الأسس القانونية في تنظيم اللامركزية، مجلة الجامعة الأسمرية، جامعة سرت، ليبيا، العدد

كل هذا كان دافعا لنا لتسليط الضوء من خلال هذه الدراسة علي دور وفاعلية هذا التدخل من خلال الوصول للأهداف الآتية:

- الجماعات المحلية صورة للامركزية الإدارية القائمة على مشاركة المواطن في تسيير الشأن المحلي بما يجسد الديمقراطية التشاركية إلا أن ذلك لا نراه واقعا.
- دور المنتخبين المحليين في تسيير مرفق الجماعات الإقليمية وما يفرزه انتماءهم السياسي والاجتماعي من إشكالية في علاقة المواطن بالإدارة وكذا من سلوكات وتصرفات شوهت صورة الإدارة العمومية عموما ومرفق الجماعات المحلية خاصة.
- سعي السلطات العمومية إلى نقل مرفق الجماعات المحلية من مرفق خدماتي إلى مرفق اقتصادي خلاق للثروة ومدى تجاوب الجماعات الإقليمية في تحقيق هذه القفزة النوعية.

- الوقوف على المعوقات والعراقيل الإدارية والتقنية التي حالت دون استقلالية الجماعات الإقليمية علي الرغم من توفر جميع الشروط والمؤهلات التي تجعل منها قادرة علي دفع عجلة التنمية المحلية.

تمثل إشكالية تمتع الجماعات الإقليمية باستقلاليتها بين المنظور القانوني والممارسة من أهم المواضيع التي دفعت بنا للبحث عن الأسباب ومواطن الخلل والتي جعلت من هذه الأخيرة قاصرة علي بلوغ أهدافها في مجال التنمية المحلية والتكفل بانشغالات المواطن محليا وتقديمها لخدمة نوعية راقية تتماشى ومكانتها في هرم الدولة.

تكمن أهمية هذه الدراسة في كون الموضوع تطبيقي أكثر منه نظري لما نلمسه من تدخل للسلطات المركزية في صلاحيات الجماعات الإقليمية تحت ذريعة التوجيه والاستشارة طوعية والرقابة والتقويم قانونا وهذا ما حدا بنا لتوضيح الأطر القانونية والتنظيمية التي منحت الجماعات الإقليمية استقلالية ولو نسبية في تسيير الشأن المحلي إلا أن ما نلاحظه واقعا في التسيير من هيمنة الهيئات التنفيذية لهذه الأجهزة في إطار عدم التركيز يعطي صورة مغايرة تماما للكفالة الدستورية والقانونية لمركز الجماعات

المحلية وهذا يعكس تبعيتها للسلطة المركزية كليا رغم الضمانات المكفولة لها من طرف المشرع الجزائري.

لذا ارتأينا أن نضع اليد علي مواطن الخلل من خلال التطرق لما لهذه الهيئات من حقوق و ضمانات اتجاه السلطة المركزية والوصاية خاصة وما عليها من واجبات والتزامات اتجاه المواطن والأحزاب من ناحية ثانية مع تقديمنا لبعض الحلول التي نراها قد تساعد علي تخفيف التبعية المفرطة إداريا وماليا وسياسيا للسلطة المركزية.

للإجابة على كل هذه التساؤلات والتخمينات التي أدت باستقلالية الجماعات المحلية محل أخذ وجذب بين التشريع والتنظيم ومدى استجابة المنتخب المحلي وانسجامه معها كان لابد علينا من طرح الإشكالية التالية:

إلى أي حد استطاعت الجماعات الإقليمية تجسيد استقلاليتها المنوطة لها قانونا دون انفصالها عن توجيهات السلطة المركزية أم لازالت صور المركزية الإدارية عائقا أمامها ؟

من خلال معالجتنا لموضوع تدخل السلطة المركزية على استقلالية الجماعات المحلية اعترضنا عدة إشكالات نظرية وتطبيقية أهمها:

- ضعف تكوين المنتخبين المحليين إداريا وعدم درايتهم بأساليب لتسيير المحلي.
- تأثيرهم من حيث الممارسة على تجسيد مبدأ اللامركزية الإدارية.
- غلبة وسيطرة الهيئات التنفيذية علي مستوى إدارة الجماعات الإقليمية على مركز التسيير وبالتالي صنع القرار.
- تخوف المشرع الجزائري من تخفيف رقابة وصاية على أعمال وتصرفات الجماعات الإقليمية دون طرح بدائل من جهة ومن جهة ثانية رغبته في تجسيد وتطبيق بعض المبادئ الدولية الحديثة في تسيير الجماعات الإقليمية مثل: الديمقراطية التشاركية، الحكامة المحلية، الانتقال للحكامة الالكترونية، عصرنة التنظيم الإداري المحلي من خلال مشاريع الإصلاح محل النظر.

- حجم الواجبات والالتزامات الملقاة علي عاتق الجماعات الإقليمية بسبب لا مركزية القرارات أبعدها عن تكريس دورها المحلي كإدارة لامركزية.
- إبراز دور الجباية المحلية في تحقيق التنمية المحلية والاستقلال المالي لجماعات المحلية.

جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء علي مفهوم الهيئات المنتخبة وعلاقتها بالسلطات المركزية من خلال تحديد الإطار القانوني والتنظيمي للإدارة المحلية. وكذا التطور التاريخي لهذه الهيئات وتأثيرها بالتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية داخليا مع مراعاة السلوك الإداري وطبيعة العلاقة بين المنتخبين والإدارة - سلطة الوصاية - والمجتمع المدني ودور كل منهما في إنجاح التنمية المحلية في إطار تحديد علاقة كل منهما بالآخر في ظل الضمانات المكفولة دستوريا وقانونا مع التطرق كذلك لدور الجهاز الرقابة الإدارية والمالية والسياسية على نشاط الجماعات المحلية سلبا وإيجابا دون أن نغفل عن التحديات والرهانات التي تواجه الجماعات المحلية في تحقيق استقلاليتها ومدى تأثير ذلك علي التنمية المحلية.

وقد اعتمدنا عند تحليل هذه الإشكالية ثلاثة مناهج بحث رأيناها تفرض نفسها في مثل هكذا مواضيع ودراسات.

أولها المنهج التاريخي وذلك نظرا للتحويلات التي عرفتها معادلة استقلالية الجماعات المحلية/رقابة السلطة المركزية عبر مختلف مراحل الإدارة المحلية الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا وكذا ميول المشرع الجزائري نحو تجسيد النظام اللامركزي لكن في صورة اللاتركيز مع اعترافه بين الفينة والأخرى باستقلالية محدودة للجماعات المحلية مربوطة دوما برقابة مشددة مما يجعلها دوما في مرتبة التابع للسلطة المركزية.

اعتمدنا المنهج الوصفي كونه يزيل اللبس والغموض الذي يكتنف فكرتي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية حيث أنه في كثير من الأحيان يستخدمها غير المختصين في غير الأغراض المحددة لكل منهما.

كما يجدر بنا استقراء ما جاءت به النصوص القانونية والدراسات الأكاديمية حول مفهوم الاستقلالية الجماعات الإقليمية وانعكاسات تدخل السلطة المركزية في ذلك من خلال التنظيم في شكل تعليمات، مذكرات وتوجيهات في أدنى التصرفات أدى بنا التي تحليل هذه الوثائق والتطرق للإجراءات الإدارية ومدى مطابقتها لنصوص قانوني الولاية والبلدية.

وقد اعتمدنا المنهج المقارن وذلك للاستئناس ببعض التجارب والنظم الدولية في مجال تسيير الجماعات المحلية ومدى محاكاة التجربة الجزائرية لها ضمن تفيناتها ونظامها القانوني.

أما مظاهر التجديد في دراستنا يكمن في الإصلاحات المستحدثة من طرف المشرع الجزائري في تشريع الجماعات الإقليمية من حيث ابتكاره أنماط إجرائية بديلة عن تلك الإجراءات التقليدية بهدف إدماج الجماعات الإقليمية في مجال الاستثمار بما يثمن مداخلها ويرفع من مصادر تمويل ميزانيتها حتى لا تظل تابعة لميزانية الدولة وبالتالي لهيمنة السلطة المركزية وبالتالي تحقق استقلاليتها المنشودة.

ساهمت الوثائق الأكاديمية المهمة بمجال الإدارة المحلية بشكل كبير في إثراء هذا البحث بتطرقها لجميع المواضيع ذات العلاقة بواقع الجماعات الإقليمية والتي تمثلت في:

* مبادرات السلطات العمومية التي جاءت في شكل إصلاحات كانت ثمرة لقاءات متتالية بين الحكومة والولاية .

* رسائل وأطروحات حول موضوع الاستقلالية المحلية بين الممارسة والواقع.

* وثائق إدارية تنظيمية حكمت علاقة السلطة المركزية بالجماعات المحلية.

* كتب ومنشورات لأساتذة ومختصين وإداريين في مجال الجماعات المحلية إن معالجة موضوع يكتسي درجة كبيرة من الحداثة والأصالة على السواء في القانون المقارن خاصة مجال الإدارة المحلية ومن الأهمية بما كان لا بد من تخطي بعض الصعوبات التي تواجه أي باحث خاصة عند:

- تحليل وتقييم ومقارنة بعض المفاهيم التي تفتقر إلى مادة علمية من المراجع والأبحاث وإن كانت هناك بعض المعالجات المتناثرة في إطار التنظيم.
- الصعوبة الثانية ترجع إلى طبيعة موضوع الدراسة التي تتسم بنوع من الغموض الذي يكتنفه المفهوم المتعدد وما يلتبس به من مفاهيم أخرى مما أدى إلى تضارب فقهي وقضائي حول الاستقلالية الإدارية بحد ذاتها.
- الصعوبة الثالثة تكمن في تغيير نظرة المشرع الجزائري علي مر الأزمان في توسيع وتضييق استقلالية الجماعات المحلية بحجج غير مقنعة.

لمعالجة هذه الإشكالية اعتمدنا التقسيم الثنائي للدراسة من خلال التطرق فصل تمهيدي للمفاهيم النظرية لنظام التنظيم الإداري للمركزية واللامركزية لننتقل إلي الإدارة المحلية كمفهوم قائم بذاته مبرزين الأسس التي تربط السلطات المركزية بالجماعات المحلية. "فصل تمهيدي" حول المفاهيم التي تحكم العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

ثم خصصنا دراسة عملية إجرائية حول النظام القانوني الذي يحكم الجماعات المحلية "الولاية والبلدية" وتنظيمه للعلاقة بين الأجهزة التداولية والأجهزة التنفيذية خاصة تلك الأجهزة المستحدثة لتدعيم تطبيقات عدم التركيز ومدى تأثيرها علي استقلالية الجماعات المحلية من جانب تشديد الرقابة وتخفيفها، باب أول حول التنظيم القانوني للجماعات المحلية بين ازدواجية الوظيفة وتأثيرها في العلاقة بين هيئات التسيير التداولية والتنفيذية من فصلين، الفصل الأول يهتم النظام القانوني للجماعات المحلية وعلاقة الهيئات التداولية بالهيئات التنفيذية.

ثم عالجنا ضمن الفصل الثاني حدود الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية.

ثمّ البحث في مجالات تدخل السلطة المركزية في هذه الهيئات عضويا ووظيفيا ومدى انعكاس هذا التدخل سلبا وإيجابا علي فاعليها واستقلاليتها وكذا ميادين الإصلاح التي بادرت به السلطات العمومية بهذه الأجهزة، "باب ثان" بعنوان تدخل السلطات المركزية في اختصاصات الجماعات المحلية وأثره علي أداءها من فصلين الفصل الأول تطرقنا من خلاله إلى تدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية أما الفصل الثاني خصصناه للإجراءات العملية وتطبيقاتها في ميادين التسيير والتنظيم المحليين والتحديات التي تواجهها. وختاماً انتهينا إلي نتائج وتوصيات ارتأيناها ربما مفيدة.

الفصل التمهيدي :

المفاهيم التي تحكم العلاقة بين

السلطة المركزية والجماعات

المحلية.

يتخذ التنظيم الإداري في الدولة الحديثة صورتين هما المركزية واللامركزية علي الرغم من وجود تعارض بينهما إلا أنهما متكاملان إذ لا يمكن تصور وجود الأولى دون الثانية وهذا ما حدا بالمشرع الجزائري عند تقسيمه لإقليم الدولة الجزائرية إلى تنظيم مركزي وتنظيم لامركزي ومزج بينهما كما كفل صلاحية إنشاء الوحدات اللامركزية للسلطة التشريعية.

لذا سنتطرق في هذا الفصل التمهيدي إلى مفهوم كل نظام ومقوماته وصور ممارسته بدءا بالمركزية الإدارية التي تجسدها الإدارة المركزية مقتبسين في ذلك وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية وبعض مديرياتها كونها تمثل الجهة الوصية علي الجماعات المحلية "في كل دول العالم" (مبحث أول) ثم للتنظيم اللامركزي الذي يتجسد في الجماعات المحلية الذي نال الحظ الأوفر في دراسة الفصل كونها تمثل مظهر من مظاهر اللامركزية الإدارية من خلال التعرض إلى مفهومه مع عرض المستويات والتشكيلات الإدارية التي تقوم عليها الإدارة المركزية وعلاقتها مع الهيئات (مبحث ثان).

المبحث الأول: التنظيم الإداري الجزائري "المفهوم وصور التطبيق".

يقوم كل تنظيم إداري في الدول على نظامين اثنين هما المركزية واللامركزية فالنظام المركزي مقترن بوجود الدولة الحديثة التي وجدت نفسها أمام تحديات وتهديدات اضطرتها إلى تركيز كامل السلطات في جهة إدارية مختصة من خلال تطبيق وحدة الإجراءات علي الأقاليم، لكن تزايد الواجبات واتساع الرقعة الجغرافية فرض علي الدولة تحويل بعض صلاحياتها إلى وحدات إقليمية هي من تشرف علي تأسيسها لأجل المساهمة في التنمية وبذلك ظهر ما يسمى باللامركزية الإدارية.

من أجل ذلك سوف نتناول مفهوم المركزية وصورها (مطلب أول) ومفهوم اللامركزية من حيث الأركان والأهداف (مطلب ثاني).

المطلب الأول: المركزية الإدارية وصورها.

المركزية الإدارية هي الأقدم في الظهور من اللامركزية الإدارية حيث ارتبطت بظهور الثورة الفرنسية وكان استخدام ساستها لهذا المفهوم سنة 1974 لحرصهم علي إحكام قبضتهم علي الشأن العام في اتجاه المعارضين لهم وهذا ما يؤكد قدم النظام كمفهوم السياسي قبل أن يتبلور لاحقا كنظام قانوني له أسسه ومقوماته¹.

سنتناول هذا المطلب في فرعين نخصص (فرع أول) للمفاهيم المتعددة للمركزية الإدارية، (فرع ثاني) لصور المركزية الإدارية.

الفرع الأول: التعريفات المتعددة للمركزية الإدارية.

يثير مصطلح المركزية حفيظة العديد من المفكرين والدارسين في القانون والعلوم الإنسانية للتنظيم الإداري للدولة لما يمثله من معان عديدة لا تمكن من ترجيح مفهوم عن آخر، مما استدعى التطرق إليه حسب الزاوية التي يدرس منها كل طرف للمفهوم.

¹ صفوت المبيضين، حسين الطراولة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، ط1، دار البازورى العلمية للنشر والتوزيع، 2011. ص.20.

البند الأول: المركزية لغة.

هي الركن والمركز، موضع الركن والمراكز هي منابت الأسنان واستنادا لهذا المفهوم اللغوي المركزية تعني التجمع في دائرة واحدة.¹ وتعني كذلك التوحيد والتجميع والتركيز حول نقطة مركزية " المركز"²، و عدم التشتت والتجزئة.³

البند الثاني: المركزية فقها.

إن تواتر الفقه الإداري علي إجراء تعريفات عدة للمركزية اتفق على أنها نمط من التنظيم الإداري الذي تستأثر فيه الجهات العليا في الدولة ممثلة في السلطة التنفيذية بمباشرة جميع ألوان النشاط الإداري وتسيير جميع المرافق العامة سواء وطنية أو محلية عن طريق موظفين معينين من طرفها يشكلون في مجموعهم وحدة إدارية واحدة يسودها مبدأ التدرج الهرمي وتحت سلطة الرئاسية.⁴

البند الثالث: المركزية قانونا.

هي الإدارة المركزية التي تمثل الأداة الحقيقية للسلطة وللتفوق الرئاسي في تسيير الشؤون العامة من المركز.⁵

كما تعرف بأنها تجميع للصلاحيات والسلطات في يد الموظفين العاملين في الدولة فهي إذن تركيز السلطة في المركز.⁶

¹ أنور أحمد سلامة، القانون الإداري، منشورات دار النهضة، ط1، الإسكندرية، مصر 2014. ص41.

² جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب دار المعارف مصر 1998. ص 412.

³ - المعجم الوسيط - مجمع اللغة العربية ج2 1986 ص 878.

⁴ محمد عبد الله الحراري، أصول الفقه الإداري، منشورات المركز القومي للبحوث، عمان، الأردن. 2003. ص

⁵ L.J CHAPOUISAT IBID .P.465.

⁶ Sharkmamsky Ira. Public administration policy-marking in government agencies. New York-road MC Nally college publishiP. company 1975.p 34

الفرع الثاني: صور المركزية.

أسهمت بشكل كبير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها الدولة الحديثة في تطور المركزية الإدارية حسب صور الممارسة التي تتم بها والتي تظهر في صورتين هما التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري وكلاهما يحتفظ بالية السلطة الرئاسية.

البند الأول: السلطة الرئاسية.

يصف الباحثون في شؤون الإدارة العامة السلطة الرئاسية بأنها ذات شكل هرمي تراعى الأعمال الإدارية والتدرج التسلسلي اللذين يعتبران من أهم المبادئ التنظيمية في الإدارة العامة بحيث تصدر الأوامر من الأعلى إلى الأسفل وفقا للصلاحيات والمهام المحددة في النصوص التنظيمية.¹

فهي بذلك جموع الاختصاصات والصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه وتجعلهم يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع فهي اختصاصات مصدرها القانون منحت من أجل تحقيق المصلحة العامة وحسن تسيير المرفق العام وقد كرسها المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العمومية² فهي إذن فكرة قانونية سياسية علمية فنية يفرضها النظام الإداري تمارس بطريقة عضوية دون الحاجة إلى نص قانوني بل تمارس بطريقة تلقائية والسلطة الرئاسية تهدف أساسا للقيام بالعمليات الإدارية والحرص على تحريكها بما يضمن حسن سير المرفق العمومي.³

¹ فوزي حبش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1991 ص. 73-74.

² وائل محمد إسماعيل المخلافي، اللامركزية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الشوكاني، صنعاء اليمن، 2002. ص 03.

³ بوقطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، دار النهضة، 2015، ص. 84.

البند الثاني: التركيز الإداري.

هو الشكل التقليدي للممارسة التي تزامنت مع حدود الأنشطة التي كانت تقوم بها السلطات المركزية بما يعرف بالدولة الحارسة حيث تتركز جميع السلطات بيدها وتصبح بذلك جميع الفروع الوزارية والأقاليم ملزمة بالرجوع إلى الحكومة في كل صغيرة وكبيرة.¹

البند الثالث: اللاتركيز الإداري.

عرفه هيجر " Hegeer " أنه طريقة تحاول الحكومة المركزية بواسطتها زيادة قوتها وسيطرتها إضافة إلى كونها أداة فعالة في كبح الحريات وتقييدها.² واللاتركيز الإداري يعتبر شكلا مخففاً من أشكال المركزية الإدارية يتم من خلاله نقل بعض الصلاحيات والاختصاصات من المركز إلى فروع الوزارات والأقاليم لتخفيف العبء عنهم مع احتفاظ المركز بهامش ضيق من سلطة اتخاذ القرار وحق السلطة الرئاسية، وبالتالي يساهم -التركيز الإداري- بشكل كبير في تقريب الإدارة بالمواطن.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية وأركانها.

تجدر الإشارة إلى أن وجود هياكل محلية لتسيير الشؤون المحلية بإمكانيات محلية تجعل من الأخذ المطلق بنظام المركزية الإدارية يتراجع نسبياً بحيث تصبح هذه الهياكل مؤهلة أكثر من غيرها لإدارة الشؤون العامة علي المستوى المحلي بحكم معرفتها للواقع المعاش للمواطن وقربها منه.

هذه الخصائص جعلت من نظام اللامركزية الإدارية يفرض نفسه كتنظيم إداري في الدولة الحديثة، لذا سنتطرق إلى مفهوم اللامركزية الإدارية والهدف منها (فرع

¹ بن باديس بن حداد الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي * دراسة مقارنة * مكتبة الوفاء

القانونية الإسكندرية ط1 2016.ص.76.

² HEEGER.G *THE POLITICS OF UNDERDEVELOPMENT.* NEW-York .ed. Marmillaun 1974 .p 33-36.

أول) ثم أركانها (فرع ثان) وأخيرا الرقابة الإدارية من منظور إسلامي (فرع ثالث).

الفرع الأول: اللامركزية الإدارية والهدف منها.

جرى العمل في الواقع الإداري والسياسي على قيام الوحدات المحلية جوار السلطات المركزية فهي من تمنحها الشرعية والصلاحيات في التصرف على نطاق جغرافي وفق مقومات وأركان تقوم عليها تمكنها من تلبية الحاجات التي تهم الساكنة محليا.

البند الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.

اللامركزية الإدارية هي عملية إصلاح دولة تنتقل بموجبها مسؤولية التخطيط والإدارة ورفع الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية إلى وحدات الحكم الإقليمي أو مستوياته فهي إذن تفريغ للسلطة والطريق الأنجع لتحقيق التنمية الوطنية عبر التنمية المحلية كما أصبح ينظر إليها أنها جزء لا يتجزأ من منطق إرساء الديمقراطية.¹

البند الثاني: الهدف من اللامركزية.

تنطوي اللامركزية على مجموعة من الفوائد "وإن ظلت عبارة عن دراسات نظرية خالفها التطبيق الميداني وما أفرزه من نتائج" ومن أهم هذه الفوائد:²

- تحسن الفعالية الاقتصادية التي تساعد على جعل عملية تخصيص المنافع العامة أكثر فعالية فهي أداة علاجية للقيود التي تعطل التخطيط الوطني غير ممرکز.
- تحسين عملية تقديم الخدمات بما يضمن مراعاة الاحتياجات المحلية بحيث تتيح اللامركزية تصنيف الخطط والبرامج الحكومية وتعديلها بما يتناسب والاحتياجات المحلية بل وأكثر من ذلك فهي تمهد للحكومة من القرب أكثر بالجماعات المحلية من

¹ عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية. ندوة من تنظيم مجلس الأمة حول مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة المنعقدة بتاريخ 17/10/2002 ص.28.

² صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الليبي، منشورات المكتبة الوطنية، بنغازي. ليبيا. 1974. ص.51.

خلال جمع المعلومات وإحصائيات دقيقة تستغلها عند برمجة المشاريع التنموية المحلية والوطنية.

- تعميق الديمقراطية التشاركية من خلال إشراك المواطن في الحياة السياسية بالتزامن مع التنامي بالحكم الديمقراطي الذي يقوم على أربع أسس هي: مشاركة المواطنين، الشفافية، المحاسبة، وفصل السلطات.¹

- الشفافية والمحاسبة اللتان ترتبطان ارتباط وثيق بالمشاركة المواطنين في الحياة السياسية ويجعلهم قريبين من الحكومة وبالتالي يمكن لهم مراقبة نشاطاتها وتصرفاتها بل وبفضل هذا الارتباط يصبح المواطن قادرا علي تقييم كلفة البرامج والمشاريع الحكومية وحاجاتها ويتعدى الأمر إلى إمكانية استبعاد المسؤول المحلي من المنصب إذا ثبت أي تقاعس من طرفه في أداء مهامه.

- تقليص نسب الفساد وتراجعها جاء نتيجة اللامركزية بجميع أشكالها.

- تحسين الاستقرار: لا يقتصر تطبيق اللامركزية علي تعزيز الديمقراطية بل تقلص النزاعات وتحد من الرغبة على الانفصال من الحكومة المركزية بحيث تمنح للمجموعة المحلية السلطة في إدارة شؤونها السياسية الاجتماعية والاقتصادية.²

الفرع الثاني: أركان اللامركزية.

تتمحور مقومات وأركان اللامركزية الإدارية في ركن مادي وآخر معنوي هما مصالح ذاتية معترف لها بالشخصية المعنوية (الركن المادي) والتمتع باستقلالية تحت رقابة إدارية تمكنها من إدارة الشأن المحلي (الركن المعنوي).³

¹ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، ندوة لمجلس الأمة بعنوان مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المنعقدة في 2002/10/17 . ص 19.

² غازي محمد فريج، الإصلاح الإداري - دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية- ، رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ط1 2014 بيروت لبنان ص264.

³ محمد سليم عزوي، نظرة حول الإدارة المحلية في الأردن، منشورات المكتبة الوطنية. ط1، عمان، الأردن. 2012. ص. 18.

البند الأول: المصالح الذاتية.

هي تلك المصالح والحاجات التي تهم الجماعة المحلية ويسعى الشخص الإداري المحلي لتحقيقها بدلاً عن الدولة ولتحقيق ذلك لابد من الاعتراف للوحدة المحلية بالشخصية المعنوية¹ ولتحديد المصالح الذاتية هناك أسلوبين:

أ- **الأسلوب أحصري:** هو أسلوب أنجلوسكسوني تعمل به إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية يقوم بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية علي سبيل الحصر حيث لا يحق لها التصرف وممارسة أي اختصاص دون نص قانوني وهو أمر يؤدي إلى تنوع اختصاصاتها وتفاوتها لإختلاف القوانين المنظمة لها.

ب- **الأسلوب العام:** هو أسلوب لاتيني تعمل به دول فرنسا، هولندا وبلجيكا يقوم على الاكتفاء بالقواعد العامة التي تحدد الاختصاصات التي تمكن الجماعات المحلية من ممارسة جميع الأعمال الإدارية التي جاء بها الدستور أو القانون إلا ما استثنى بنص².
ما نخلص إليه أن ثبوت المصالح الذاتية هو مناط الاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية وما ترتبه هذه الأخيرة من آثار قانونية لوجود ذمة مالية مستقلة، تنشأ هذه المصالح المحلية المتميزة نتيجة لارتباط مصالح مجموعة من الأفراد يقطنون إقليم جغرافي مما يؤدي إلى خلق نوع من التضامن الاجتماعي بينهم³.

البند الثاني: الاعتراف بالشخصية المعنوية.

الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية الإدارية ولحماية المصالح القانونية للشخص المعنوي فغياب هذا الأساس يجعل من الوحدة المحلية مجرد فرع تابع للسلطة المركزية⁴.

¹ خليفة صالح أحواس، اللامركزية في ليبيا، منشورات قار يونس. ط1، طرابلس، ليبيا، 998.ص.82.

² صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الليبي، منشورات المكتبة الوطنية، بنغازي. ليبيا. 1974.ص. 66.

³ صفوت المبيضين، المرجع السابق، ص.38.

⁴ تعتبر الوحدات المحلية في الإمارات العربية المتحدة والملكة العربية السعودية وبعض الدول أجهزة تابعة للحكومة المركزية لفقدانها الشخصية الاعتبارية.

فمنح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية يرتب النتائج التالية:

- شخص معنوي يعبر عن إرادتها م خلال مجلس محلي منتخب.
- ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة فلا يجوز لهذه الأخيرة التصرف فيها دون موافقتها
- بالتالي تحمل الواجبات واكتساب الحقوق.
- جهاز إداري في شكل هيئة تنفيذية.
- أهلية التقاضي والتصرف باسمها.

البند الثالث: وجود سلطات محلية مستقلة.

لتحقيق إدارة محلية مستقلة لابد من المرور على الانتخاب للإتيان بأعضاء -
مجلس منتخب - أو موظفين معينين لتسيير الوحدة اللامركزية.¹

يوجد تطبيقات لتحقيق إستقلال الوحدة المحلية من خلال:

أ- **المزاوجة بين الفعالية والديمقراطية:** وذلك لا يتأتى إلا بالخط بين التعيين والانتخاب حيث يتولى السكان المحليين انتخاب أغلبية الأعضاء للسلطة المحلية ويترك للسلطة المركزية تعيين عدد المتبقي.

ب- **الانتخاب:** وهو الوسيلة الديمقراطية لتحقيق حكم الشعب بواسطة ممثليه لإدارة المصالح الذاتية حيث يتولى السكان المحليين انتخاب أعضاء المجالس المنتخبة لإدارة شؤون الوحدة المحلية في حين يتولى العاملين في المؤسسات المرفقية انتخاب مجالس إدارة المؤسسات.²

إذ أن العضو المحلي المنتخب يعبر عن مصلحة محلية أو يوفق بين مجموعة مصالح مختلفة للجماعات المحلية.³

¹ مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، منشورات مكتبة الجلاء الحديثة. المنصورة. مصر 2001، ص.62.

خالد قباني اللامركزية وتطبيقاتها في لبنان نشر مشترك بيروت باريس ، منشورات البحر المتوسط ومنشورات هويدات بيروت 1981، ص 89.

³ المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص.43.

البند الرابع: الرقابة الإدارية.

لا يعني تمتع الوحدات المحلية بالاستقلال إفلاتا من رقابة السلطة المركزية بل لابد لها أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة باعتبارها جزء من النشاط الإداري والتنفيذي للدولة.

وتظهر الرقابة في حلول السلطة المركزية محلها عند امتناعها عن أداء واجباتها وان كان استثنائياً ولها الحق كذلك في تعيين ممثليها في المجالس المحلية يكون مختصاً بتنفيذ قرارات هذه المجالس وعينا لها عند التنفيذ.¹

كما أن الغرض من الرقابة هو التأكد من أن جميع النشاطات التي تقوم بها الإدارة في إطار تحقيق الأهداف تجري في مسارها الصحيح وفق الخطة الموضوعية من خلال الخطوات التالية:

* وضع معايير الأداء الوظيفي.

* قياس الأداء عن طريق الناتج الفعلي بالأهداف التي تحددها معايير التقويم الأداء الموضوعية.

* إيجاد الحلول اللازمة لتصحيح الأخطاء وتصويب أي انحراف في عملية الأداء.²

الفرع الثالث: الرقابة الإدارية من منظور إسلامي.

هناك قواسم مشتركة بين المبادئ والأصول المنفق عليها في علم الإدارة العامة وبين تلك التي تقوم عليها الإدارة الإسلامية حيث تعتمد على المبادئ والأصول المقررة في النشاط الإداري العام مثل: العمل بمبدأ التسلسل الإداري ، تحديد المسؤوليات وفقاً

¹ المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 44.

² فهد صالح السلطان، النموذج الإسلامي في الإدارة - منظور شمولي للإدارة العامة - مطابع العابد، الرياض، السعودية 1991، ص 127.

للمهام والصلاحيات المعطاة للمسؤول، السعي لتحقيق النفع العام أو الربح المادي للمؤسسة المحافظة علي استقرار المجتمع والنظام العام للدولة.¹

غير أن الإدارة الإسلامية تنفرد عن النظم الوضعية بخصائص ومميزات تحدد معالم شخصيتها منها:²

- * العمل بمقتضي الدين لسياسة الدنيا .
- * تلبية الحاجات المادية والروحية للمجتمع.
- * تطبيق مبدأ الشورى.

¹ محمد محمود حيدر، تكوين الجماعات والأحزاب من منظور الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة ط1، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2012.ص33.

² غازي محمد فريج ، الإصلاح الإداري- دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية- ، رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ط1 2014 بيروت لبنان ص 224.

المبحث الثاني: علاقة السلطة المركزية بالجماعات المحلية "علاقة تنشيط أم علاقة تبعية".

قبل التطرق لنوع العلاقة التي تربط السلطات المركزية بالجماعات المحلية يتعين علينا التعرّيج حول مفهوم المركزية التي تعد من الأساليب المنظمة للإدارة العامة في الدولة المعاصرة وكذا الأجهزة العامة التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة عن طريق فروع ووحدات محلية تستهدف المصلحة العامة .

ارتأينا أن نفضل في هذا المبحث مفهوم السلطة المركزية بالتطرق للوزارة الوصية وفروعها على الجماعات المحلية (مطلب أول) وأشكال الرقابة التي تمارسها عضويا ووظيفيا (مطلب ثاني).

المطلب الأول: السلطة المركزية.

هي السلطة التي تبسطها الدولة على جميع التراب الوطني وتمارسها بفعالية لإحداث توازن في توزيع المسؤوليات بين القطاعات على المستويات المركزية، أو الولائية والمحلية.¹ فهي وحدها من تتمتع بتعبئة الموارد البشرية والتقنية والمالية ولها القدرة دون سواها على الاستثمار وتحديد قائمة الاحتياجات الوطنية والمحلية.²

ومن هذا المنطلق تختار الدولة من الشؤون التنفيذية ما تتنازل عنه فتجعله محليا وفق قواعد تقنية قائمة على مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين السلطة المركزية والأقاليم من جهة ومن جهة ثانية على عوامل سياسية تفرضها السلطة السياسية في بسط

¹ دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، ندوة لمجلس الأمة بعنوان مدى تكيف

الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المنعقدة في 17/10/2002، ص.20.

² - Ali Ziane Mohand O'mar, Thèse de doctorat : L'intervention de l'autorité centrale dans administration communale. Paris 1964, p 57.

لللامركزية واحترامها إضافة إلى عوامل مالية التي تقوم على توزيع الأعباء بينها وبين السلطة المحلية.¹

سنتناول هذا المطلب في فرعين بالتطرق لمفهوم الإدارة العامة ومختلف السلطات المركزية المكلفة بالرقابة (فرع أول) ثم الإدارة المركزية ممثلة في وزارة الداخلية ومديرياتها الفرعية ذات العلاقة بالجماعات المحلية (فرع ثاني).

الفرع الأول: مفهوم الإدارة العامة والسلطات المركزية المكلفة بالرقابة.

تمثل الإدارة المركزية أحد أساليب الإدارة العامة الذي يبنى عليه التنظيم الإداري للدولة الحديثة وتضمن لها تحقيق التنمية الشاملة المنشودة التي تقوم على مبدأ المركزية الإدارية الذي يقتضي تجميع السلطات والواجبات.²

الإدارة المركزية قائمة علي: التركيز الإداري، عدم التركيز الإداري، التسلسل الهرمي، السلطة الرئاسية، ما يجعلها تهتم بتركيز العمل وحصر سلطة تقرير النهائي في يد السلطات المركزية وتمثل جهة رقابة ووصاية في آن واحد. .

البند الأول: الإدارة العامة

إذا كانت الإدارة تعني تنظيم وتنسيق وتوجيه ورقابة تجمع بشري في منظمة معينة لتحقيق أهداف محددة ومتفق عنها مسبقاً³ إلا أنه يمكن أن نفرق بين نوعين من الإدارة العامة فإذا كانت هذه الإدارة تهتم بمصالح أشخاص القانون الخاص كفرد أو شركة فإننا هنا بصدد إدارة خاصة⁴ أما إذا كانت هذه الإدارة تهتم بتسيير مرفق عام

¹ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، ندوة لمجلس الأمة بعنوان مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المنعقدة في 17/10/2002 . ص 67.

² فوزي حبش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 2003.

³ بلال بلغالم واقع، واقع الرقابة الوصائية في القانون البلدي 11/10، مجلة الفقه والقانون، مجلة الكترونية دورية تصدر بالمغرب العدد 01.2014. ص 45.

⁴ محمد سليم عزوي نظرة حول الإدارة المحلية، منشورات المكتبة الوطنية، عمان، الأردن، 2012. ص 120.

فهي إذن فن تنفيذ قرارات الدولة بأكبر قدر من الكفاية والإنتاجية وبأقل قدر ممكن من الوقت والمال.¹

وبالرغم من سهولة التمييز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة وإدارة الأعمال أنه هناك صعوبة في تحديد مفهوم محدد للإدارة العامة بشكل عام وإن تعددت التعريفات في هذا الشأن واختلفت الرؤى باختلاف أصحابها بحيث يراها كل من زاوية إجراءات التسيير المتبعة في إدارة المرفق :

1- رودور وويلسن: يعد من الأوائل الذين حاولوا دراسة الإدارة العامة حيث أضفي عليها معنى واسع واعتبرها أعمال تتعلق بأهداف الحكومة تهدف إلى تحقيق الأعمال العامة بكفاءة عالية بقدر المستطاع وفق رغبات الناس وتطلعات المواطنين.²

2- وايت ليونارد: يرى بأن الإدارة العامة في أوسع معانيها تتضمن جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة وهذا التعريف من وجهة نظر صاحبه يغطي مختلف الأنشطة في شتى المجالات حتى أنه يشمل المسائل العسكرية والشؤون المدنية وكثيراً من أعمال المحاكم كما يتناول كافة أوجه النشاط الحكومي كالأمن والصحة والتعليم والأشغال العامة وغيرها.³

3- جلدان : يرى أن الإدارة العامة تتضمن كل أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريون في الإدارات العامة والتي تغطي النشاط الإداري والحكومي الذي يختلف عن النشاطات الأخرى.⁴

¹ غازي محمد فريج، الإصلاح الإداري - دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية- ، رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ط1 2014 بيروت لبنان ص 344

² Philippe. Bondavent. contrôle de légalité de collectivité territoriale. berger levrault. Paris. 2011p.196..

³ Marie-Christine BOUAULT. Droit Administrative 4 édition ..Paris. 2007.p.132.

⁴ فوزي حبش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان.1991.ص.60.

4- حسن توفيق: يرى أن الإدارة العامة تدور حول دراسة النشاط الإداري الذي يقوم به موظفوا الحكومة في السلطة التنفيذية للدولة فلا تشمل دراسة الإدارة العامة ما يدور في نطاق السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.¹

5- سيد محمود الهواري: يعرف الإدارة العامة بأنها تجسيد اللامركزية الإدارية وعملية اتخاذ القرارات التي تحكم الأفراد في استخدامهم للعناصر المادية والبشرية لتحقيق أهداف محددة علي أحسن وجه.²

ومن خلال هذا الآراء نخلص إلى:

أن الإدارة العامة تدخل في المفهوم العلمي للعملية الإدارية من حيث أنها عملية ديناميكية ذات طابع إنساني قيادي وتتعلق بالقدرة على ضبط وتوجيه الجهود الجماعية من أجل تحقيق بعض الأهداف بكفاءة وفاعلية.

البند الثاني: السلطات المركزية المكلفة بالرقابة.

تختص السلطات المركزية إلى جانب الإشراف والتسيير بالرقابة الداخلية والخارجية علي أعمال وتصرفات الهيئات والقطاعات التابعة لها مركزيا أو محليا إما تحت غطاء رقابة الوصاية أو رقابة رئاسية تشترك معها قطاعات أخرى إذا كان لموضوع الرقابة جانب يدخل في اختصاصاتها فمثلا رئيس الجمهورية في حالات معينة، الوزراء المعنيون إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه كوزير الداخلية

¹ هندون سليمان، الوجيز في القانون الإداري- التنظيم الإداري-، دار الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2007.ص.29.

² يري الأستاذ جبلي صبري بأن تحديد الإدارة العامة يرتكز في ثلاث أمور:
* الإدارة العلمية أي الجانب الموضوعي للإدارة.

* الجانب العضوي للإدارة أي أن يقوم بهذه العملية جهاز إداري.

* أهداف الإدارية عامة أي أن يكون القيام بهذه العملية تحقيقا للسياسة العامة للدولة، أما الأستاذ رشيد أحمد يري أن الإدارة العامة هي الأنشطة التي تعني بتوجيه الجهود البشرية لتنفيذ السياسة العامة كما تحددها المؤسسات الحاكمة لمزيد أكثر انظر: محمد حسن، محددات الحوكمة ومعاييرها، دار الهدى، القاهرة، مصر، 2007.ص.84.

بصفة أساسية على الولايات مع وزير المالية ووزراء معنيون، إذا كان للموضوع جوانب مالية، الولاية بوصفهم ممثلين للسلطة المركزية بالنسبة للمجالس المنتخبة.¹

كما تأخذ الهيئات المستقلة حيزاً من الرقابة في حدود ما يخولها إياها القانون كمجلس المحاسبة، السلطة القضائية، السلطة التشريعية، المجتمع المدني² فبقدر ما تكون وسائل الرقابة فعلية وفعالة وذات تأثير حقيقي بقدر ما تكون العلاقة بين السلطات المركزية والجماعات المحلية ذات مصداقية وإن أقر الدستور لهذه الأخيرة الاستقلال العضوي والوظيفي.

الفرع الثاني: الإدارة المركزية.

الإدارة المركزية هي السلطة المركزية لأي دائرة وزارية تهدف إلى تجسيد السياسات العامة والبرامج وتحقيق الأهداف المسطرة وفق إستراتيجية مدروسة مسبقاً على مستوى هياكلها فهي من تحدد الاحتياجات العامة للمواطنين وتسهر على تنفيذ البرامج التنموية والسياسة العامة المقررة في خطة عمل الحكومة.³

وما بهمنا في هذا المقام هو التطرق لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بوصفها إدارة مركزية تشرف على العديد من المهام والاختصاصات ذات العلاقة بكل القطاعات الوزارية الأخرى وقد تتداخل معها في بعض الاختصاصات هذا من ناحية ومن أخرى تعتبر جهاز الوصاية والرقابة على الجماعات المحلية كونها الممول الرئيسي لمواردها المالية والبشرية إلى جانب أموالها الخاصة كونها تعتبر من

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق دار الجسور للنشر والتوزيع ط1 الجزائر 2010.ص36.

² صفوت المبضين، حسن الطراولة، حسين عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، ط1 البازوري للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.ص51.

³ موسى اللوزي، التنظيم الإداري، الأساليب والاستشارات، ط1، زمزم ناشرون وموزعون، عمان، الأردن، 2010، ص57.

أهم هياكل الجهاز الحكومي المقوم لأعمال الجماعات المحلية وإلا أصبحت هذه الهيئات المحلية دولة كاملة الأوصاف في حال انفصالها عن الكيان المركزي.¹

البند الأول: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

هي مؤسسة دستورية عمومية ذات طابع إداري تعتبر من الوزارات السيادية في الجهاز التنفيذي للدولة كما تعد العمود الفقري للإدارة العامة، أوكل لها المشرع العديد من الصلاحيات والاختصاصات ذات العلاقة الشبكية بكل القطاعات الوزارية بالحكومة²، من بين المهام التي تشرف من خلالها على الجماعات المحلية نجد:³

- النظام والأمن العموميين، الحريات العامة للأفراد، الوضعية العامة للبلاد.
 - العمليات ذات المصلحة الوطنية.
 - الأنشطة المنظمة للأعمال اللامركزية والقرارات المحلية، التنمية المحلية.
 - الحكامة المحلية، المالية المحلية، التعاون بين الجماعات الإقليمية والتعاون اللامركزي إلى جانب اختصاصات ومهام تربطها بالهيئات الدستورية الأخرى.
- البند الثاني: المديرية المركزية "الفرعية" ذات العلاقة بالجماعات المحلية.**

تعتبر مديرية الجماعات المحلية ومديرية الحريات العامة والشؤون القانونية على سبيل المثال لا الحصر أحد الهياكل الإدارية لوزارة الجماعات المحلية من حيث الهيكل الوظيفي والعضوي يتم تحديد مهام هذه الهياكل الإدارية بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية، كما تعد من أهم المديرية التي لها علاقة مع الجماعات المحلية علي المستوى المركزي وجدت لحماية المصلحة العامة ومنع أي انحراف أو تخاذل أو

¹ من الملاحظ أن التطور التاريخي للإدارة المركزية قام علي وحدات تنظيمية نجد أن الإدارة البريطانية قامت بإنشاء إدارة مركزية تهتم بالتنظيم والأساليب، كما أن الحكومة الأمريكية اتبعت نفس المسار في إنشاء هذه الوحدات وتم ربطها بمكتب رئيس الدولة حيث اعتبرت هذه المبادرة مبادرة مشجعة لمعظم دول العالم ففي مصر تم إنشاء الإدارة المركزية للتنظيم سنة 1960. أنظر مهدي زويلف، التنظيم وأساليب الاستشارات الإدارية الأردن. 199. ب.د.ص.

² انظر المرسوم التنفيذي رقم 104/14 المؤرخ في 104/03/2014 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

³ انظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 104/14 المؤرخ في 104/03/2014 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

تعنت أو سوء استعمال السلطة من طرف الهيئات المحلية أو المصلحية و لضمان مشروعية العمل وفق القانون وبذلك تصبح علاقتها بالجماعات المحلية علاقة ارتباط بصورة أو بأخرى.

أما من حيث الهيكل التنظيمي لكل مديرية عدة مديريات فرعية تتفرع بدورها إلى مصالح ومكاتب.¹

1- مديرية الجماعات المحلية:

تتفرع إلى 04 مديريات فرعية تتفرد كل منها باختصاصات عديدة وهي:

- مديرية الدراسات الاستشرافية والتحليل والإحصائيات والتقييم.
- مديرية العمل الإقليمي والحضري.
- مديرية الميزانيات المحلية.
- مديرية الموارد والتضامن المحلي.

2- مديرية الحريات والشؤون القانونية:

تتفرع مديرية الحريات والشؤون القانونية إلى 04 مديريات فرعية تختص بمهام

وصلاحيات متعددة من بين المديريات الفرعية ذات العلاقة بالجماعات المحلية نجد:

- مديرية حالة الأشخاص والأماكن وتنقلهم.
- مديرية التنظيم والشؤون العامة،
- المديرية الفرعية لمنازعات الجماعات المحلية.
- المديرية الفرعية لأرشيف الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: أشكال الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية.

لا يعني استقلال الجماعات المحلية إفلاتها من رقابة السلطات المركزية فتتصرف في نطاق إقليمها المحلي كما تشاء وتقطع علاقاتها مع السلطة المركزية فمهما تمتعت

¹ انظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 104/14 المؤرخ في 2014/03/12 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية. مرجع سابق.

بالاستقلالية فإنها لا بد أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة وطبقا لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري والتنفيذي للدولة.¹

تتمثل الرقابة التي تتمتع بها السلطة المركزية المختصة بالرقابة علي ذات الهيئات المحلية سنتناولها (فرع أول) وأخرى الرقابة علي الأعمال (فرع ثاني).

الفرع الأول: الرقابة علي الأعضاء - الرقابة من الناحية العضوية.

تتمتع السلطة المركزية بحق الرقابة عن المجالس المنتخبة فلها حق إيقاف أو إقالة العضو المنتخب، أو حل المجلس الذي يمثل أخطر وسائل الرقابة الممارسة من طرف السلطة المركزية على الجماعات المحلية كونه يمثل سلاح يهدد الجماعات المحلية في وجودها وفي ممارسة اختصاصاتها.²

وغالبا ما يحاط استخدام السلطة المركزية لهذه الحقوق بكثير من الضمانات التي تحافظ علي الاستقلال المحلي ففي بعض الدول مثل هذه الإجراءات يعرض قرار الحل علي البرلمان على عكس الدول أخرى كإنجلترا حيث لا يجوز للسلطة التنفيذية حل مجلس منتخب أو تعيين أو عزل أعضاءه مهما كانت الظروف ولكنها تستطيع اللجوء إلى القضاء لمخاصمة الهيئة المحلية.³

ولممارسة هذا الحق اشترط الفقه شرطين أساسيين هما:

* ضرورة أن يكون قرار الحل مسببا.

¹ شهرة عبد اللطيف، الرقابة علي الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة مستغانم، 2017. ص. 57.

² باديس بن حداد، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، دراسة مقارنو. ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية/ مصر، 2016. ص. 86.

³ الرقابة قد تأخذ شكل رقابة سياسية تهدف إلي صيانة وحدة الدولة وضمن وحدة الاتجاه الإداري العام وحماية المصلحة العامة وقد تأخذ شكل رقابة إدارية تهدف إلي ضمان حسن سير الإدارة والمرافق التابعة للأشخاص اللامركزية والرفع من قدرتها الإنتاجية. -انظر: عوابدي عمار، الإدارة الحديثة وأثرها علي الإنتاج والإنتاجية، دار المعهد العربي للثقافة العمالية الجزائر، ب.س.ن.ص. 63.

* حظر المشرع على السلطة المركزية أن تقوم بحل شامل لجميع المجالس المنتخبة في آن واحد وذلك لما يترتب عليه من إرباك شديد في سير العمل الإداري علي مستوى المحلي يصعب تداركه مستقبلاً.¹

الفرع الثاني: الرقابة على النشاط - الرقابة من الناحية الوظيفية.

تعد هذه الرقابة علي النشاط من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية من الناحية الوظيفية على الهيئات اللامركزية بهدف التأكد من مطابقة أعمالها للقانون² وعدم تعارضها مع المصالح العامة، من صور هذه الرقابة:

* التفويض الذي هو قرار يشترط القانون اتخاذه من قبل السلطة المركزية مخولاً بذلك للوحدة المحلية إجراء تصرف قانوني معين.

* حق السلطة المركزية تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية

* الرقابة على تصرفات هذه الهيئات من خلال مجموعة الاختصاصات التي تمارسها بصدد أعمال المجالس المنتخبة من أهم صورها:

* الإذن السابق بإجراء التصرف أو التصديق عليه بعد إجرائه وإيقاف تصرفات الهيئات المحلية وإلغاءها في الحالات المنصوص عليها حصراً في القانون.

* الرقابة الضمنية من خلال الإرشاد والتوجيه الذي بفعله تغلب إرادة الأولي علي الثانية.³

¹ خليفة صالح أحواس الأسس القانونية في تنظيم اللامركزية مجلة الجامعة الأسمرية جامعة سرت العدد 20 سنة

2011 ص 333

² صبيح بشير مسكوني القانون الإداري الليبي منشورات المكتبة الوطنية سنة 1974 ص 174.

³ خليفة صالح أحواس الأسس القانونية في تنظيم اللامركزية مرجع سابق ص 333.

الباب الأول :

**التنظيم القانوني للجماعات المحلية بين
ازدواجية الوظيفة وتأثيرها في العلاقة بين
هيئات التسيير التداولية والتنفيذية**

أشارت مختلف التشريعات والنصوص القانونية ذات الصلة بتنظيم الإدارة المحلية في الجزائر لمسألة تنظيم هياكل الجماعات المحلية وآليات ممارسة الاختصاص الذي يمثل أهم مظاهر الاستقلال بدءا بالمواثيق الوطنية والدساتير وانتهاء إلى أدنى درجات التنظيم الفرعي، بحيث نجد المشرع الجزائري راعي بعض الجوانب السياسية والاجتماعية والديمغرافية عند إنشاءه للبلديات والولايات بعد الاستقلال دون أن يهمل الأسس التي رسخها الثورة الجزائرية في مؤتمر الصومام، حيث اهتم بالتنظيم القانوني والعضوي للجهاز التنفيذي بتوسيع فروعه وخلق أجهزة ومصالح غير ممرضة في شكل ولايات ومقاطعات إدارية يشرف عليها ولاية وولاية منتدبين وكذا مندوبيات وملحقات بلدية يشرف عليها رئيس البلدية بوصفه ممثلا للدولة التي قلصت من استقلالية الجماعات المحلية وقيدت دورها التتموي.

وعليه، سنتناول في هذا الباب بالتفصيل للنظام القانوني للجماعات المحلية وعلاقة الهيئات التداولية بالهيئات التنفيذية (فصل أول) ثم نتطرق لحدود الاستقلالية الإدارية والمالية لهذه الهيئات (فصل ثاني).

الفصل الأول:

النظام القانوني للجماعات المحلية وعلاقة الهيئات التداولية بالهيئات التنفيذية.

يقوم التنظيم الإداري علي توزيع المهام عل المستوى المركزي والمستوى المحلي من خلال الاعتراف بوحدات محلية تتمتع باستقلال والشخصية المعنوية في شكل مجالس منتخبة محليا لهدف تعزيز مبدأ المواطنة والديمقراطية التشاركية بإشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي.

كما تعتبر الهيئات المنتخبة هيئات أساسية في تشكيل الجماعات المحلية كونها تعد أحد مظاهر اللامركزية المحلية واحد أساليب للتعبير عن الديمقراطية بفضل الصلاحيات الواسعة التي تحوزها بموجب قانوني البلدية والولاية.

وبالموازاة نجد المشرع الجزائري قد أسند مهمة تشكيل أجهزتها المساعدة من لجان ونواب لنظامها الداخلي لكن قيدها بإرجاع تنفيذ جميع قراراتها لأجهزة تنفيذية تمثل السلطة العامة لدولة وتسهر علي تنفيذ هذه القرارات وفقا للقوانين والتنظيمات في صورة عدم التركيز وتساعد في تسيير الشأن المحلي ممثلة في صفة الوالي كأعلى سلطة بالولاية تساعد في مهامه أجهزة تنفيذية متنوعة ومتفرعة المحلية حسب درجة المجموعة المحلية وتنظيمها القانوني.

وعليه سوف نتناول في هذا الفصل مبررات ومعايير الأخذ بنظام الإدارة المحلية (مبحث أول) ثم التفصيل في النظام القانوني الجزائري الذي يحكم الجماعات المحلية (مبحث ثاني).

المبحث الأول: الإدارة المحلية في الجزائر. "المبررات والمعايير "

تتخذ اللامركزية صورا تختلف بمقدار أو بأخر عما هي عليه في أي دولة حسب ما تختلف هذه عن سواها في أوضاعها وخصائصها مما يفرز شكلين أساسيين في اعتماد التسيير المحلي من حيث الحكم المحلي والإدارة المحلية ورغم المعايير والفوارق المتعددة بينها في تحديد ماهية كل منهما إلا أن معيار التفرقة الأساسي هو السند الذي تمارس بموجبه الإدارة المحلية اختصاصاتها وصلاحياتها فإذا كنت منظمة بالدستور أخذت طبيعة الحكم المحلي وإذا كنت منظمة بالقوانين اعتبرت إدارة محلية¹ حتى ولو أجز لها جمع الضرائب والرسوم المحلية.

وعليه، فالإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم المحلي في أي الدولة يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تمارس مهامها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.²

سنتطرق لمبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية ومعايير تحديد حجمها عموما (مطلب أول) ولنشأة وتطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر علي وجه الخصوص (مطلب ثاني) ثم الأساس التشريعي والقانوني للجماعات المحلية في الجزائر (مطلب ثالث).

المطلب الأول: مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية ومعايير تحديد حجمها.

تعني الإدارة المحلية توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل تحت رقابتها وإشرافها يناط لها مهام واختصاصات للتسيير

¹ ظهرت الإدارة المحلية كواقع تنظيمي ساير النظم الديمقراطية الحديثة تقوم على مقومات أساسية هي الإقليم ، التمويل ومشاركة المواطنين في رسم لسياسة التنموية المحلية على عكس الحكم المحلي الذي تتنازل من خلاله الحكومة المركزية عن صلاحيات واسعة واختصاصات للمجالس المحلية المنتخبة مما يمنحها استقلالية نسبية.

² خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مرجع سابق.ص.44.

الشؤون المحلية للمواطنين، لكن لقيامها والاعتراف بوجودها لابد من وجود مبررات ومعايير تجعل منها كتنظيم يعتبر جزء من الهيكل الإداري العام للدولة.¹

نتناول هذا المطلب في فرعين نخصص (الفرع الأول) لمبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية و(الفرع الثاني) لمعايير المعتمدة في تحديد حجم الإدارة المحلية.

الفرع الأول: مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية.

أقام الفقه إحداث نظام الإدارة المحلية على أربعة (04) مبررات تمثلت في: المبررات السياسية، الإدارية، الاجتماعية والاقتصادية لتتحقق بذلك اللامركزية الإدارية بشقيها المحلي والمرفقى عند اعتمادها كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة.²

البند الأول: المبررات السياسية:

يعتبر النظام الإدارة المحلية مظهرا من مظاهر الديمقراطية فهو وسيلة لإشراك المواطنين في تسيير المرافق المحلية ويساعد على التعاون بين النشاط الحكومي والنشاط المحلي ويربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية كما يمكن أن تكون حلا للمشكلات التي تقابل بعض الدول المتعددة الأجناس والديانات والقوميات حيث تلجأ الحكومة المركزية إلى الاعتراف بنوع من اللامركزية الإقليمية لتحقق نوع من الاستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة السياسية للدولة.

البند الثاني: المبررات الإدارية:

إن توسع وتنوع وظائف الدولة أدى للبحث عن أنسب الوسائل لتسهيل وإنجاح وسرعة الخدمات والتعرف علي المشكلات ومواجهتها مراعاة لظروف المحلية الخاصة بالقرب من صانعي القرار من الجمهور بل وأكثر من ذلك تعتبر الجماعات المحلية مجالا خصبا لتجربة النظم الجديدة فإذا نجحت أخذت بها الحكومة المركزية.

¹ باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في لوطن العربي، مرجع سابق، ص.61.

² باديس بن حداد، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، دراسة مقارنو. ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية/ مصر، 2016. ص.86.

البند الثالث: المبررات الاجتماعية:

تعتبر الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد علي احتياجاتهم فهي تعمل في الغالب على أداء مصالحهم مما يؤدي إلى إشباع رغباتهم كما يهدف نظام الإدارة المحلية إلى تقوية البناء الاجتماعي للدولة وذلك بتوزيع القوى الايجابية بدلا من تركيزها في العاصمة وإتاحة الفرصة لأعضاء المجالس المحلية لتفجير طاقات الإبداع لديهم.

البند الرابع: المبررات الاقتصادية والتنموية.

يؤدي الأخذ بنظام الإدارة إلى الكثير من المزايا الاقتصادية منها:

- * جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي.
- * اللامركزية التصنيع مما يتيح الفرصة للمناطق المحرومة النهوض صناعيا.
- * العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بمشاركة الحكومة المركزية أعباء التنمية.

هذه المزايا الاقتصادية تجعل من الوحدات المحلية أكثر دراية بمعرفة الحاجات والمشاكل المحلية مما يساعد في وضع خطط التنمية الفعالة.¹

الفرع الثاني: المعايير التي يمكن الأخذ بها في تحديد حجم الإدارة المحلية.

تعد الدراسة الميدانية التي قامت بها هيئة الأمم لمتحدة عن الوحدات المحلية في إثني عشر (12) دولة نموذج للمعايير التي يمكن الاعتماد عليها في تحديد حجم الجماعات المحلية هي:²

- * الحدود الجغرافية القائمة فعلا مع القدرة الإدارية للوحدة المحلية.
- * توفر الأطر الفنية والإدارية اللازمة لتسيير الأجهزة الإدارية علي المستوي المحلي.

¹ وائل محمد المخلافي، اللامركزية بين الحك المحلي والإدارة المحلية- دراسة مقارنة- دار الشوكاني صنعاء اليمن، 2002. ص 97.

² محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها، دار النهضة، القاهرة، 2007، ص. 69.

- * مراعاة طبيعة التكوين البشري للجماعات المكونة للوحدة المحلية المقترحة.
- * وجود جماعات بشرية متجانسة وبأعداد كافية ومنسجمة.
- * ضرورة أخذ رغبات المواطنين في الاعتبار عند رسم الحدود المحلية.
- * توفر الإمكانيات المالية في الوحدة المحلية المقترحة والعمل علي توزيع الضرائب المحلية توزيعاً عادلاً بين الوحدات.

البند الأول: تأثير العوامل التمثيلية والفنية والإدارية على نسبية تطبيق الدراسة.

الملاحظ في هذه المعايير وإن كانت مقبولة نظرياً، إلا أن هناك عوامل أخرى يجب مراعاتها مثل العوامل التمثيلية التي تحتم صغر حجم الوحدة لترفع من تكلفة الخدمة المقدمة والعوامل الفنية والإدارية التي تتطلب كبر حجم الوحدة المحلية مما يصعب من مشاركة المواطنين في إدارة وتسيير شؤونهم.¹

البند الثاني: الحلول المقترحة بين معايير تحديد حجم الإدارة المحلية والعوامل التمثيلية والفنية والإدارية.

إن الحل الوسط الذي تأخذ به غالبية الدول للخروج من هذا التعارض الذي يجعل من معيار حجم الوحدة المحلية يعكس التوفيق بين اعتبار الكفاءة الإدارية والمشاركة الشعبية هو إنشاء أكثر من مستوى محلي وتقسيم الخدمات بين هذه المستويات المختلفة بحيث تعطى الخدمات التي تستلزم مساحة جغرافية كبيرة إلى الوحدات المحلية كبيرة المساحة وتترك الخدمات ذات الطبيعة الفنية للوحدات صغيرة المساحة وإن كان نظام تعدد المستويات يأخذ عليه سيطرة أحد المستويات علي بقية المستويات الأخرى ويحتكر المصادر الإرادية مما يولد تصارع والعدائية بين المنظمات التابعة للمستويات.

¹ باديس بن حداد، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، دراسة مقارنة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية/ مصر، 2016، ص.89-91.

المطلب الثاني: نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

عرف نظام الإدارة المحلية في الجزائر عدة محطات في نشأته وتطوره التاريخي ابتداء من العهد العثماني إلى ما هو عليه اليوم مروراً بالفترة الاستعمارية التي عرفت فيها الإدارة المحلية تنظيمين إداريين: تنظيم فرنسي وآخر جزائري خلال الثورة الجزائرية. بعد الاستقلال وإن كان هناك فراغ إداري نجد السلطات الجزائرية قامت بإجراءات بهدف إصلاح نظام الجماعات المحلية الذي بقي خاضعاً للتشريع الفرنسي إلى غاية 1967، كما كان للتحويل السياسي سنة 1989 دوراً في إعادة هيكلة الجماعات المحلية إدارياً ومنحها قدراً من الصلاحيات والاختصاصات.

تناولنا في هذا المطلب نظام الجماعات المحلية خلال العهد العثماني وعهد الأمير عبد القادر (فرع أول) والنظام القانوني الذي حكم الجماعات المحلية إبان الاستعمار (فرع ثاني) وأثناء الثورة التحريرية (فرع ثالث) وأخيراً الجماعات المحلية بعد الاستقلال (فرع رابع).

الفرع الأول: نظام الجماعات المحلية خلال العهد العثماني وعهد الأمير عبد القادر.

تميز أسلوب الإدارة خلال فترة تواجد العثمانيين وعهد الأمير عبد القادر بالجزائر بتقسيم إداري للجزائر في شكل مناطق سميت بمناطق البايك يشرف عليها الباي تساعده في ذلك إدارة محلية تتفرع إلى وحدات محلية تتمتع باختصاصات في غالبيتها تقوم على تحصيل الضرائب واستتباب الأمن.¹

على خلاف إمارة الأمير عبد القادر، القبيلة كان التنظيم الإداري تحكمه مبادئ شرعية نظراً للنظام الاجتماعي في شكل العشيرة والقبيلة.²

¹ باديس بن حدة الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية بالوطن العربي، مرجع سابق، ص 318.

² فركوس صالح، وسائل واتصال الاستعمار، علاقة المكاتب العربية بالمجتمع الجزائري مجلة الأفاق وحدة البحث: صحة، عمل، تنمية. جامعة عنابة الجزائر العدد 05- مارس 2001، ص 70.

البند الأول: خلال العهد العثماني.

كان أسلوب الإدارة خلال فترة التواجد العثماني بالجزائر يقوم على سيطرة الدولة على جميع المرافق العامة في البلاد وفرض الأمن حيث استطاع العثمانيون بمالهم من نفوذ وقوة القضاء على النزعة المحلية حيث انصب اهتمامهم على جمع الضرائب وتجنيد المواطنين المحليين للدفاع عن الدولة العثمانية.

أما من حيث تنظيم الإدارة المحلية تم تشكيل مناطق إدارية ممثلة في هيئاته مرتبطة بالوالي * الباي* بالجزائر ومن خلاله باسطنبول عاصمة الإمبراطورية العثمانية.

1- التقسيم الإداري المحلي.

ظهر نظام الجماعات المحلية منذ سنة 1516، من خلال تقسيم البلاد إلى مناطق

هي:¹

- 1- دار السلطان المتواجدة بالعاصمة وضواحيها.
- 2- بايلك التيطري وعاصمة المدينة.
- 3- بايلك الغرب وعاصمته وهران.
- 4- بايلك الشرق وعاصمته قسنطينة.

2- تنظيم البايك.

هو عبارة عن تنظيم إقليمي إداري يختلف من إقليم لآخر بحسب حجم المنطقة والكثافة السكانية والاختصاص والصلاحيات الممنوحة، يتكون البايك من الباي ، ديوان الباي ، المجلس الاستشاري، المصالح الإدارية تندرج اختصاصاته في ضبط النظام العام وفرض الجباية وتحصيلها.²

¹ سويقات احمد، الجماعات الإقليمية ووحدة الدولة في الجزائر، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون العدد14.جانفي 2016.ب.ص.

² باديس بن حدة الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية بالوطن العربي ، مرجع سابق.ص 320.

البند الثاني: الجماعات المحلية خلال عهد الأمير عبد القادر.

عرف نظام الإدارة المحلية في عهد الأمير عبد القادر " مؤسس الدولة الجزائرية الحديثة" فقد أسس نظامه على مبادئ شرعية حيث كان الحكم مركزيا بالدرجة الأولى سواء من حيث تعيين الحكام المحليين أو تلقي الأوامر أما تسيير الشأن المحلي فكان منوطا لشيخ القبيلة حيث تحل جمع المشاكل من طرف هذا الأخير مع استشارة المركز في بعض الأمور.¹

الفرع الثاني: الجماعات المحلية خلال الاستعمار الفرنسي.

صاحب التنظيم الإداري للجماعات المحلية خلال هذه الفترة توزيع للاختصاص وظيفيا ومحليا وفق التقسيم الهيكلي للجزائر إلى مناطق وأقاليم تحكمها ديمغرافيا كثافة السكان ودرجة الانتماء للسلطة الحاكمة عبر مراحل لأجل هدم بنيات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري لذلك تم تقسيم البلاد من سنة 1945 بصفة تعسفية إلى 03 أقاليم لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين.²

البند الأول: التقسيم الإقليمي والوظيفي خلال مرحلة 1830-1962.

ظلت الإدارة المحلية أداة لفرض الهيمنة وخدمة العنصر الأوروبي يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية يساعده موظفين جزائريون وهم "القواد" وتساوده لجنة بلدية تتكون من أوروبيين منتخبين وبعض الجزائريين المعينين عملا بنظام الانتخاب لسنة 1919.³

¹ فركوس صالح، وسائل واتصال الاستعمار، علاقة المكاتب العربية بالمجتمع الجزائري، مجلة الآفاق، وحدة البحث:

صحة، عمل، تنمية، جامعة عنابة، الجزائر، العدد 05، مارس 2005، ص.36

² أنظر الأمر الصادر في 15/04/1945 المتعلق بإدارة الأقاليم المدنية والمرسوم 601/56 المؤرخ في

1956/06/28 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر.

³ عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري دار ربحانة الجزائر ص 129.

1- التقسيم الإقليمي للبلاد:

عرف نظام الإدارة المحلية خلال هذه الفترة نفس النظام المعتمد في الدولة الفرنسية شمل أقاليم مدنية وعسكرية ومختلطة:

- أقاليم مدنية: يقيم بها الأوروبيون المدنيون يخضعون للنظام الفرنسي.
- أقاليم عسكرية: يقيم بها مواطنين جزائريين خاضعين للإدارة العسكرية الفرنسية.
- أقاليم مختلطة: تضم مواطنين أغلبهم فرنسيين وأقلية جزائريين يخضع كل منهم للإدارة المدنية والإدارة العسكرية.

ولتسهيل عملية الاتصال بين الحاكم العسكري والمواطنين الجزائريين تم إنشاء المكاتب العربية.¹

يتلخص دور الأقاليم المدنية والأقاليم العربية في إحصاء السكان والأهالي واستثبات الأمن وجلب الضرائب، هذه الأقاليم كانت مرتبطة بوزارة الحرب ثم أخضعت مباشرة لمختلف الوزارات بفرنسا لوزارة المستعمرات سنة 1948² وفي نفس السنة سمح للجزائريين بالتمثيل بنسبة الربع (1/4) في كل مجلس عام في البلديات المختلطة.³

البند الثاني: التقسيم الوظيفي " العمالة، البلدية":

عرف نظام الولاية والبلدية تقسيم الجزائر إلى ثلاث (03) محافظات: محافظة الجزائر، محافظة وهران، محافظة قسنطينة كل محافظة يرأسها محافظ يساعده مجلس محافظة⁴ حيث كان بالجزائر خمسة عشر (15) عمالة، واحد وتسعون (91) دائرة عمالة

¹ المكاتب العربية هي مؤسسات أنشئت لأجل التواصل بين الجنس الأوروبي الذي استوطن بالقطر منذ 1830 والمحكومين الجزائريين تتشكل من ضابط فرنسي و كاتب جزائري تتمثل أهدافها في جمع الضرائب من المواطنين وفض النزاعات ومراقبة تحركات القبائل والزوايا والتقليص من نفوذ رؤساء الأسر الكبيرة. انظر: فركوس صالح، وسائل واتصال الاستعمار، علاقة المكاتب العربية بالمجتمع الجزائري مجلة الأفاق وحدة البحث : صحة، عمل، تنمية..جامعة عنابة الجزائر العدد 05- مارس 2001، ص.77.

² القرار الصادر في 09-10/12/1948 والمتضمن إحداث وزارة المستعمرات والجزائر.

³ فركوس صالح، وسائل واتصال الاستعمار، علاقة المكاتب العربية بالمجتمع الجزائري مرجع سابق.ص.80.

⁴ القانون الصادر في 20/09/1947 الذي نص على أن هذه البلديات والمحافظات هي مجموعات إقليمية جزائرية.

نتكون العمالة من مجلس عمالة معين من طرف السلطة المركزية، المجلس العام، أعيان محليين وبعد اعتماد نظام الانتخاب سنة 1909 ، في سنة 1944 أنشئت هيئتين انتخابيتين " المعمرون والأهالي لتحديد نسبة التمثيل للأهالي ب: (2/5) من مجموع المقاعد هذا المجلس سنة 1944 بعدما كانت نسبة الربع (1/4) سنة 1909.

تمثل تقسيم الجزائر إلى :

1- ثلاث 03 محافظات يمثل فيها المسلمون النصف 1/2 تتشكل المحافظة من بلديات تضم المدن الكبرى والمناطق الساحلية تتمتع مجالسها المنتخبة بنفس الصلاحيات المجالس الفرنسية.

2- البلديات المختلطة تخص المناطق التي تضم فئة قليلة من الأوروبيين والسكان الجزائريين تخضع في تسييرها لمتصرف إداري مع لجنة البلدية المتكونة من ممثلين أوروبيين وبعض الجزائريين.

3- البلديات الأهلية عبارة عن مراكز حضرية أحدثت بواسطة مجموعة مواطنين ورئيس منتخب تتمتع بصلاحيات محددة تتواجد في مناطق الجنوب والصحراء والمناطق النائية في الشمال تخضع في تسييرها للحاكم العسكري.

• الهدف من تبني المستعمر من لهذا النظام هو إبعاد المواطنين عن المشاركة في الحكم وتسيير الشؤون المحلية مما أدى باعتماد نظام الانتخابات كإجراء شكلي.¹

¹ Remili .A .l'organisation administrative de l'Algérie 1^{er} edition.OPU.Annaba.1973.p.14-15.

الجدول التالي يبرز التقسيم الإداري للجماعات المحلية من حيث المساحة وعدد السكان¹:

المجموع	الأجانب	السكان			المساحة بالهكتار.	عدد البلديات	العمالات
		المسلمون	اليهود	الفرنسيون			
ب	د	ن	ع				
606430	410	603714	25	2281	220529	26	الجزائر
328374	5432	316587	378	5977	2460336	17	وهران
654669	1269	649274	136	3990	4049526	32	قسنطينة
158947 3	7111	156957 5	539	12248	8.71439 1	75	المجموع

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات 1968.

الفرع الثالث: الجماعات المحلية أثناء الثورة التحريرية.

يعتبر مؤتمر الصومام لسنة 1956 الحجر الزاوية لظهور المجالس المحلية الجزائرية حيث أقرت قراراته إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد وخلق وحدات محلية في كل إقليم، تم تقسيم البلاد إلى 06 ولايات تضم كل ولاية مجموعة نواحي وقسمات وبذلك تمكنت قيادة الثورة من إنشاء جماعات محلية موازية للإدارة المحلية الفرنسية واستطاعت أن تغطي التراب الوطني.

وما هو غني عن البيان أن اندلاع الثورة الجزائرية صاحبه إصلاح إداري من طرف المستعمر سنتي 1956 و1959² برفع عدد المحافظات إلى 15 محافظة وحل المجالس المنتخبة وحل محلها لجان تسيير إدارية ورفع عدد البلديات إلى 1485 بلدية يشرف علي إدارتها مجالس منتخبة ماعدا مدينة الجزائر.

¹ بودان بن يحي، التنظيم الإقليمي للجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة نهاية التكوين للترقية، جامعة التكوين المتواصل، مركز النعمة، 2014 ص.19.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د: محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية ط9، الجزائر، 1996 ص.14.

الهدف من الإصلاح امتصاص غضب المواطنين الجزائريين والحد من تنامي الثورة الجزائرية.¹

الفرع الرابع: الجماعات المحلية بعد الاستقلال.

نظرا للفراغ الإداري والتشريعي الذي عرفته الجزائر بعد الاستقلال وما انجر عنه من مشاكل اجتماعية واقتصادية عمدت السلطات الجزائرية إلى الخوض في إعادة تأطير وتنظيم التنظيم الإداري للدولة الجزائرية من خلال الإجراءات التالية:²

- تخفيض عدد البلديات من 1485 بلدية إلى 576 بلدية أسندت إليها مهام المساهمة في التنشيط الاقتصادي عن طريق لجان التدخل الاجتماعي والاقتصادي والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي الحدث بموجب نفس المرسوم.³

- تنظيم دورات تدريبية للعنصر البشري.

- إصدار تشريعات تنظم سير المجالس المنتخبة جاء بها دستور 1965 *الذي يعتبر نقلا حرفيا للمادة 96 من الدستور اليوغسلافي*.⁴ والأمرين 24/67 المتعلق بالبلدية و38/69 المتعلق الولاية باعتبار الجماعات المحلية قاعدة أساسية للتنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي.⁵

باننتقال الجزائر من النهج الاشتراكي إلى التعددية الحزبية وتوسع إشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي جاء القانون 08/90 المتعلق بالبلدية والقانون 09/90 المتعلق

¹ Rapport Gouvernement D'Algérie .une Analyse des Motifs du code communale de l Algérie .Ministre de l intérieure. Alger.1990.

² انظر المرسوم الصادر في 1963/05/22 مرجع سابق.

³ بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات محلية ، حالة البلديات، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة وهران، 2015. ص. 46.

⁴ احمد محيو. محاضرات في المؤسسات لإدارية مرجع سابق ص.184.

⁵ انظر دستور 1963 والميثاق الوطني 1964.

بالولاية ليضع مسار جديد في التنظيم الإداري بالجزائر.¹ حيث أكدنا على تبني مبادئ الديمقراطية والانتخاب في إحداث وتسيير الجماعات المحلية.

المطلب الثالث: الأساس التشريعي والقانوني للجماعات المحلية في الجزائر.

الجماعات المحلية أو ما يسميها البعض السلطة المحلية بمعنى " **les collectivités locales** " وإنما " **le pouvoir locale** " امتداد للسلطة العامة المركزية لأجل تكريس الديمقراطية في القاعدة والتكفل بمصالح المواطنين المحليين علي عكس الحكم المحلي الذي يأخذ به في الأنظمة الفيدرالية.² والسلطة المحلية تقوم على مبادئ رئيسية هما:

- التمثيل الشرعي بمعنى بدل كل جهد لتحقيق التمثيل الشرعي في المتقدمين للترشح وحمل المسؤولية على المستوى المحلي.

- إعطاء السلطة المحلية نظام مبني على المشاورة والحوار داخل مجلس منتخب عند اتخاذ القرارات في مجالات مثل إعداد الميزانية اقتراح المشاريع التنموية، التهيئة والتعمير، التسيير الاجتماعي كونها مواضيع تجمع المواطن بالمسئول المنتخب في إطار دورات وجلسات.

- الفعالية في العمل *1 efficacité dans 1 action* وهو مبدأ يقوم على الجدارة والنجاحة في ميدان تنفيذ القرارات التي تقرها الهيئات المحلية.

الفرع الأول: الأسس التشريعية للجماعات المحلية في الجزائر.

غداة الاستقلال كانت الجماعات المحلية مجرد هيكل بلا روح مما تطلب من المشرع الجزائري الإسراع في معالجة الوضع القائم حيث تم استحداث لجان التدخل الاقتصادي والاجتماعي³ وإنشاء ولايات

¹ ناجي بدر النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة - تجربة البلديات الجزائرية-، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 0- جانفي 2009، ص 141.

² Gustave peiser. droit administrative générale.24 édition. Dalloz. Paris. 2009. P.117.

³ الأمر رقم 16/62 المؤرخ في 27/07/1962 المتضمن تأسيس في كل ولاية لجنين للتدخل الاقتصادي والاجتماعي ج.ر. رقم 07 بتاريخ 02/08/1962.

نموذجية¹ وفي سنة 1967 جاء أول نص تشريعي مرفق بميثاق البلدية يحدد الملامح الأساسية للجماعات المحلية بعدما كان ينظر إليها أنها مجموعة إقليمية وإدارية يحدد القانون أهدافها واختصاصاتها وبالتالي مزج بين الصفة الإقليمية والمهمة الإدارية فأصبحت البلدية تنظيم إداري على قطعة جغرافية محددة المعالم.² وأغفل ذكر الولاية لرغبة الدولة في تقوية النظام المركزي والخشية من الوقوع في عدم الاستقرار من خلال تطبيق اللامركزية.³

البند الأول: الجماعات المحلية في منظور دساتير الحزب الواحد. 1963-1965-1976.

جاء دستور 1976 أكثر وضوحا حيث اعتبر أن البلدية هي مجموعة الإقليمية السياسية الثقافية إضافة إلى المهام الإدارية والاقتصادية والاجتماعية في القاعدة أخضع تنظيمها إلى القانون حفاظا على الوحدة الترابية للدولة،⁴ كما أضاف ذات الدستور مصطلح الولاية من خلال التنصيص على أن الجماعات الإقليمية هي الولاية والبلدية.⁵ ما يعاب على المشرع في هذا المقام أنه:

- أغفل المقومات الأخرى للاستقلالية المالية للجماعات المحلية التي تمثل محرك الاختصاصات حيث حمل وسائل تطعن في مظاهر الاستقلال المنصوص عليها في طياته عندما اشترط في تركيبة الهيئات التداولية أن تكون أغلبية المجالس المنتخبة من الفلاحين والعمال مما يمس بالية الانتخاب في أصلها.

¹ القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1962/12/23. المتضمن إنشاء ولايات نموذجية. ج ر 98 بتاريخ 1962/12/24.

² سويقات أحمد، الجماعات الإقليمية ووحدة الدولة في الجزائر، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14 - جانفي - 2016، ص 58.

³ نور الدين بن طيفور، محاضرات ماجستير في قانون الجماعات المحلية، جامعة تلمسان دفعة 2013-2015.

⁴ انظر المواد 25-36 من دستور 1976.

⁵ سويقات أحمد الجماعات الإقليمية ووحدة الدولة في الجزائر مرجع سابق ص. 60.

• التنصيص على المبادئ دون التفصيل فيها لا يمثل ضمانا كافية للاستقلالية المحلية بسبب فتح المجال دون تحديد مدى هذه الاستقلالية.¹

البند الثاني: الجماعات المحلية في منظور دساتير التعددية. 1989-1996.

كان التحول السياسي الذي عرفته الجزائر سنة 1989 أثرا كبيرا في انتقال من النهج الاشتراكي إلى النهج الرأسمالي بتبني التعددية والاقتصاد الحر.

ولمسايرة المرحلة تفاوت نظرة المشرع الجزائري لدور الجماعات المحلية حسب كل فترة سياسية مع التأكيد دستوريا على الطابع الإقليمي لكل وحدة محلية.²

أ- دستور 1989.

في ظل التعددية الحزبية نجد المشرع الجزائري قد تغاضى عن الأبعاد السياسية الاقتصادية والاجتماعية التي نص عليها قانوني البلدية والولاية لسنوات 1967 و 1969 وهو أمر طبيعي بالنسبة للتحول السياسي للنظام الجزائري³ حيث غلب النزعة المركزية في الولاية على حساب اللامركزية من خلال علاقة عدم التركيز وما نتج عنها من غياب شبه تام لاستقلالية المجالس المنتخبة⁴ وهو ما يوضح الفراغ عدم وجود تكفل دستوري كاف لتحقيق الأهداف المرجوة من اللامركزية إذ جعل من المجلس قاعدة

¹ Guillaume DRAGOU la nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales. Mélanges en l'honneur de Jaques MOROAU. les collectivités locales. Contributions rassemblées par Jaques PETTT. ECONOMIA. Paris. 2003.. 126.

² انظر القانون 08/90 المتعلق بالبلدية والقانون 09/90 المتعلق بالولاية. كذلك: برازة وهيبية، مدى تجسيد

الانتخابات لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر المجلة الأكاديمية للبحث العلمي جامعة بجاية العدد. 01. 2010. ص 34.

³ برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية الجزائرية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه جامعة تيزي وزو. 2016-2017. ص. 168.

⁴ انظر المواد 14-15-16 من دستور 1989. مرجع سابق.

للامركزية والإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب من خلاله عمل السلطات بالإضافة إلى اعتبار الجماعات المحلية جماعات قاعدية.¹

ب- دستور 1996:

جاء دستور 1996 مكرسا للمبادئ التي تدل على ثبات واستقرار واستمرار قناعة المجتمع الجزائري بالأهداف المرجوة من اللامركزية الإدارية وبذلك أوكل للبلدية والولاية مهام سياسية واقتصادية واجتماعية لكن تم التركيز علي دور الولاية في مساعدة وتنشيط البلديات إضافة إلى مهام ذات طابع إداري وتنظيمي وتضامني في تسيير الشأن المحلي.

الفرع الثاني: الأسس القانونية للجماعات المحلية في الجزائر.

ظهرت فكرة المجالس المنتخبة في بعض أبجديات الثورة فهي المكان الذي يلتقي فيه المواطن بالدولة وهي نقطة احتكاك الأولي في علاقته مع الدولة وقد أشار المشرع إلى الجماعات المحلية دون أن يحدد قواعد تنظيمها وسير عملها وترك تفصيل نظامها القانوني للتشريع الفرعي.

كما شكل تدرج القوانين والتشريعات المتعلقة بالجماعات المحلية مسألة أخذ وجذب في الصلاحيات وفي المراكز القانونية للهيئات المسيرة لها بترجيح الأطر القانوني التي تحكم العلاقة بينهما لجهة علي حساب الأخرى.

البند الأول: الجماعات المحلية في منظور ميثاق البلدية 1967 والولاية 1969.

انطلاقا من ديباجة ميثاق البلدية² نجد أن الجماعات المحلية أصبحت تمثل ضرورة حتمية لبناء الدولة وتمثيل اللامركزية التي تعتبر حلقة وصل بين الدولة

¹ مسعود شيهوب، مقاربة حول آليات الإصلاح السياسي في الوطن العرب، مجلة الفكر البرلماني العدد 21، 2008، ص.78.

² جاء في مقدمة الديباجة: " إن السلطة التورية قد حققت هدفها الأول المتمثل في الاستقلال وبقي عليها بعد مرور أكثر من أربعة سنوات أن تعمل لبناء الدولة بإيجاد مؤسسات وجماعات محلية".

والمواطن حيث اعتبر الميثاق البلدية الخلية القاعدية للأمة وحجز الزاوية لبناء الدولة والنظام السياسي الجزائري تطبيقاً لمبدأ "بناء الدولة من القاعدة إلى القمة" من خلال المهام السياسية الموكلة لها كونها الخلية السياسية والإدارية الإقليمية القاعدية الأولى للدولة بالإضافة للمهام الاقتصادية لتحقيق التنمية الشاملة المتمثلة في التوجيه والتنسيق النشاطات الاقتصادية على إقليمها والمهام الاجتماعية والثقافية المتمثلة في التربية والتعليم والنقل والصحة والسكن.

وبالموازاة مع ذلك اعتبر الولاية جماعة اعتبارية لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة وهي محور اتصال بين البلدية والدولة¹ وهذا تأكيد على الوجود المادي للجماعات المحلية لكنه لم يكرس أي استقلالية لها حيث مارس الحزب دور التوجيه والرقابة والتسيير وأخضعها لأوامره.²

كما أوكل إليها نفس المهام الموكلة للبلدية مع التركيز على دورها في مساعدة وتنشيط البلديات بالإضافة إلى المهام ذات الطابع التنظيمي والتضامني والتنسيقي في مجالات التنمية والاستثمار.

يتضح لنا أن أول إصلاح للولاية جاء في سنة 1969 كونها مثال اللامركزية واللامركز من خلال دور الوالي الذي يعتبر أداة تنفيذ لمداولات المجلس الشعبي الولائي وممثلاً للولاية وصاحبه نصوص قانونية نظمت عمل المجلس التنفيذي³ سنة 1970 بعدما كانت مجرد أقسام تابعة للوالي وأخرى خارجية تنفذ في مجموعها السلطة السياسية الحقيقية في علاقتها معه.⁴

¹ أنظر ميثاق الولاية الصادر في نفس قانون الولاية لسنة 1969 ص 510. "ملغى".

² تسييمال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر. 2009. ص 42.

³ المجلس التنفيذي أول تجربة جرت بفرنسا عام 1964 تم ترسيمها بدأ العمل به سنة 1970 لتحاول السلطات المركزية آنذاك تعديل قانون الولاية سنة 1985 بالرجوع للعمل بالأقسام بالتسوية لكن لم تنجح المحاولة ليتم العمل بالمجلس التنفيذي.

⁴ دحو ولد قابلية، الأسس القانونية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مرجع سابق. ص 15.

البند الثاني: قانوني البلدية و08/90 والولاية 09/90.

منح القانون 08/90 المتعلق بالبلدية صلاحيات واسعة لرئيس البلدية "بوصفه ممثلاً للدولة" تتفوق عن ذلك بوصفه ممثلاً للبلدية وإن وجد بعض التداخل بينهما كما غيب المجلس كهيئة منتخبة عندما حصر مهامه في بعض النشاطات العامة مما أضعف الاستقلالية المالية البلدية خاصة من حيث التقليل من مواردها مقارنة بمدخيلها، وبالموازاة منح القانون 09/90 المتعلق بالبلدية صلاحيات للوالي تقوي مركزه من جهة كما تجعل من المجلس الشعبي الولائي مجرد هيئة استشارية.

البند الثالث: الجماعات المحلية والأزمة السياسية:

خلال مرحلة الانتقال السياسي التي عرفتها الجزائر تم تأجيل الانتخابات المحلية شكلت مجالس محلية مؤقتة لتسيير الفترة إلى حين تجديد المجالس الشعبية البلدية لكن بعد استقالة رئيس الجمهورية في 11/01/1992 أنشئ المجلس الأعلى للدولة في نفس السنة وتم إعلان حالة الطوارئ وحل المجالس البلدية المؤقتة وتعويضها بمندوبيات التنفيذية البلدية إلى حين تنظيم انتخابات رئاسية وبرلمانية ومحلية مسبقة.

1- المجلس البلدي المؤقت:

نظرا للوضع السياسي المتأزم الذي عرفته الجزائر خلال الفترة الممتدة بين 12/12/1989 إلى غاية: 12/12/1990 تم تأجيل الانتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية¹ وتسيير المرحلة بمجالس مؤقتة ظهرت قبل انتهاء الفترة الانتخابية للمجالس الشعبية البلدية لسنة 1989 يتوزع أعضاؤها من ثلاث (03) أعضاء إلى خمسة (05) أعضاء حسب عدد السكان من 50.000 نسمة إلى ما يزيد عن 100.000 نسمة يتم تعيينهم بما فيهم الرئيس بقرار من الوالي.² وأسندت للمجلس المؤقت اختصاصات تمثيل

¹ انظر القانون رقم: 17/89 المؤرخ في 11/12/1989 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية ج.ر. العدد: 52.

² المرسوم التنفيذي رقم: 463/91 المؤرخ في 03/12/1991 المحدد لشروط انتخاب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم ج ر 86

البلدية في كل التصرفات المتعلقة بالحالة المدنية وتمثيل البلدية أمام القضاء بالإضافة إلى انجاز المشاريع التنموية.¹

2- المندوبيات التنفيذية البلدية:

المندوبية التنفيذية البلدية هي تنظيم إداري محلي في شكل قطاعات حضرية تضم عددا من الأعضاء بقدر عدد القطاعات الحضرية ، أنشئ هذا الجهاز بعد إعلان حالة الطوارئ سنة 1992² كبديل للمجالس الشعبية البلدية المحلة، تتوزع تشكيلة المندوبية التنفيذية للبلدية بنفس الكيفيات والإجراءات التي نظمت المجالس المؤقتة.³

تتمثل مهام المندوبية التنفيذية البلدية في تمثيل وتسيير البلدية في كل أعمالها الإدارية والقانونية بحيث يتولى أعضاؤها نفس مهام أعضاء المجالس البلدية.⁴

ما يلاحظ في هذه الفترة هو غياب عنصر التمثيل وتغييب للامركزية نظرا للدور اللاتركيزي للوالي في تعيينه لأعضاء المجالس المؤقتة والمندوبيات التنفيذية من خلال منحه السلطة التقديرية في تقدير الخبرة والكفاءة من بين الأعوان والموظفين العموميين مما حول مركزه من سلطة وصاية لسلطة رئاسية.

البند الرابع: قانوني البلدية 11/10 والولاية 07/12.

جاء قانون البلدية والولاية بعد عجز المجالس المنتخبة من الاستجابة لاحتياجات المواطن نظرا للمهام المتشعبة التي أدخلت في اختصاصاتها بموجب قانوني 08/90

¹ تسيمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر- وهم أم حقيقة- مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة تيزي- وزو، 2013.ص 56-57.

² انظر المرسوم الرئاسي رقم: 44/92 المؤرخ في 19/02/1992المتضمن إعلان حالة الطوارئ ج.ر 10 في:1992/02/09."ملغي" والمرسوم التنفيذي رقم: 02/93 المؤرخ في 06/02/1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ.ج.ر عدد 08 في 20/01/1993." ملغي"

³ انظر المرسوم التنفيذي رقم 142/92 المؤرخ في 11/04/1992المتضمن إنشاء المندوبيات التنفيذية للبلدية الملحق الرفع به.ج.ر 27.

⁴ انظر المرسوم التنفيذي رقم: 463/91 المؤرخ في 03/12/1991المحدد لشروط انتخاب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم ج ر 86 في1991/12/08 "ملغي".

المتعلق بالبلدية و09/90 المتعلق بالولاية حيث كانت ميادين التسيير محصورة على مستوى المجلس المنتخب دون أن توزع داخل السلطة المحلية أو عن طريق التفويض إلى مصالح ذات طابع تجارى أو اقتصادي أو اجتماعي تجارى وفق دفتر شروط ولتدارك هذا الخلل جاء قانون البلدية والولاية بالنص على تفويض تسيير المرافق المحلية عن طريق آلية حق الامتياز.¹

كما اعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون وهي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل الإطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.²

¹ طيب مانلو، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، ندوة مجلس الأمة بعنوان مدي تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة المنعقدة في 17/10/2002.ب.ص

² انظر المواد 11-12 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية. مرجع سابق.

المبحث الثاني: النظام القانوني للجماعات المحلية.

تماشيا مع التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة الجزائرية سعت السلطات العمومية لتحقيق توازن بين السلطة المركزية والجماعات المحلية من حيث توزيع النشاط لتلبية الحاجيات المحلية للمواطن من جهة ومن جهة ثانية لتخفيف العبء عن السلطة المركزية مما خلق للجماعات المحلية نظاما قانونيا خاصا بها يمثل في قانوني البلدية والولاية ومؤسس على قواعد دستورية ومبررات وعوامل تقنية.

وانطلاقا من هذا سوف نتناول بالتفصيل هيئتا الولاية (مطلب أول) وهيئتا البلدية وخصوصية نظامها (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الولاية. "المجلس الشعبي الولائي، الوالي والأجهزة المساعدة له"

عرف القانون 07/12 الولاية¹ بأنها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تتشكل من هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي بوصفه هيئة تداول والوالي والأجهزة التابعة له بوصفه هيئة تنفيذ ورقابة في آن واحد.

للولاية خصائص ومميزات أهمها:²

- أنها وحدة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية تتمتع بقسط من سلطات الدولة.
- هي حلقة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المحلية ومصالح والمقتضيات المصلحة العامة في الدولة.
- يديرها جهاز تداولي وآخر تنفيذي يمثلان أحد العوامل الفعالة والحيوية التي تضمن التعاون والتكامل بين وظائف واختصاصات المجموعات المحلية وأعمال السلطة المركزية.

¹ انظر المادة الأولى من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية ج.ر. عدد 12 بتاريخ 2012/02/29.

² باديس بن حدة ، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق ص. 283-239.

سنتناول ضمن هذا المطلب نظام القانوني لكل من الأجهزة التداولية (فرع أول) والأجهزة التنفيذية (فرع ثاني).

الفرع الأول: الأجهزة التداولية.

يسعى المجلس الشعبي الولائي كهيئة تداول إلى تطوير إقليم الولاية في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية من خلال المهام المسندة إليه قانونا ضمنها له المشرع الجزائري في صلاحيات عديدة يمارسها من خلال أجهزته المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي الولائي، نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي واللجان الدائمة والخاصة

تختلف المهام بحسب طبيعة الجهاز الموكلة له.

البند الأول: المجلس الشعبي الولائي ونظامه القانوني.

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة تداولية بمعنى جهاز تداول على مستوى الولاية وبهذه الصفة يمثل الصورة الحقيقية للقيادة الجماعية في تسيير الشأن المحلي والأداة التي من خلالها تحفظ وتصون شؤون وحقوق المواطنين.

تهدف هذه الهيئة إلى تجسد مبدأ الديمقراطية والمشاركة الشعبية بالولاية وهيئة رقابة وإشراف علي أجهزة الولاية ومصالحها الخارجية.

البند الثاني: التشكييلة ونظام سير عمله.

المجلس الشعبي الولائي مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ، السري والمباشر،منحه القانون¹ حق تحديد نظامه الداخلي وسير عمله ويصادق عليهما بمداولة².

¹ باشي عثمان، ح، توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر مذكرة ليل شهادة الماستر في القانون جامعة بجاية، الجزائر، 2013، ص.32،

² انظر المادة 12-13 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية. مرجع سابق.

1- التشكييلة:

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من منتخبين يتم اختيارهم وتزكييتهم من طرف سكان ومواطني الولاية تم تقديمهم كمرشحين من قبل الأحزاب السياسية أو مرشحين أحرار لعهددة محددة ب 05 سنوات وذلك حسب توزيع المقاعد المطلوب شغلها من القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات المعبر عنها باستثناء القوائم التي لم تتخطى نسبة 07%¹ بناء على المعامل الانتخابي الذي يمثل ناتج قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية مع عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة وعند الاقتضاء ينقص من عدد الأصوات المعبر عنها.

1-1- العضوية بالمجلس الشعبي الولائي- الاكتساب ، الزوال:-

يقتضي نظام العضوية أن تكون عملية التمثيل الشعبي شاملة وعادلة حيث لا تقتصر عن عضو دون غيره من أعضاء المجلس وإن اختلفت وضعيتهم بهرم هذه الهيئة التداولية حيث اشترط القانون المنظم الجماعات المحلية شروطا قانونية وتقنية لتولي العضوية بالمجالس المنتخبة في الشخص المرشح من خلال تحديده لطريقة وأسلوب الانتخاب، هذه الصفة تكسب المنتخب مجموعة حقوق وتفرض عليه واجبات بناء على العلاقة الوظيفية التي تربطه بالهيئة المحلية.

وكذلك الحال بالنسبة لزوال هذه الصفة التي أوجب القانون لسحبها إجراءات إدارية تباشرها كل من الهيئة التداولية والهيئة التنفيذية للجماعات المحلية عند توفر حالات محددة حصرا بنص القانون.

¹ انظر القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالانتخابات ج.ر العدد 01 بتاريخ:

2012/01/18.

1-أ-1- اكتساب العضوية.

تكتسب العضوية بالمجلس الشعبي الولائي قانونا ب 05 سنوات في حال فوز القائمة المرشح فيها العضو المنتخب عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة.¹ وعند تنصيب المجلس الشعبي الولائي.

• رئاسة المجلس الشعبي الولائي.

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين أعضاء المجلس باعتماد أسلوب الاقتراع العام السري والمباشر وبأغلبية المطلقة في دورة واحدة وفي حالة عدم حصول الأغلبية المطلقة للمترشح للمنصب تجرى دورة ثانية يكتفي فيها بالأغلبية النسبية وفي حالة التساوي تسند رئاسة المجلس للمترشح الأكبر سنا ليتولي بعد ذلك بتعيين نوابه ومساعديه.²

• النيابة بالمجلس الشعبي الولائي.

يتم اختيار نواب ومساعد رئيس المجلس الشعبي الولائي من أعضاء المجلس يقدمهم الرئيس للمجلس للموافقة عليهم، كما يعين أحد الأعضاء لإنابته وفي حالة حصول مانع لنواب الرئيس يحق للمجلس أن يعين من بين أعضاءه من يتولي رئاسة المجلس.³

• رئاسة اللجان الدائمة والمؤقتة.

تجدر الإشارة إلى أن تشكيل اللجنتين (الدائمة والخاصة) يجب أن يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي وتحدد رئاستها بموجب انتخاب أعضائها (اللجنة).⁴

¹ انظر القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالانتخابات ، رجع سابق.

² انظر المواد 58-59-60-61 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية مرجع سابق.

³ انظر المادة 62 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.مرجع سابق.

⁴ انظر المادة 33 الفقرة 02 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية. مرجع سابق.

يجب أن يتوافق عدد اللجان الدائمة مع عدد سكان الولاية على خلاف اللجان المؤقتة أو الخاصة التي تكون في الغالب تقنية فنية تحدث بصفة ظرفية تتطلبها طبيعة موضوع إنشائها.

إحداث هذه اللجان يكون بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء وبناء على اقتراح الرئيس وتعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة.¹

1-1-2- الزوال العضوية:

نزول العضوية بالمجلس الشعبي الولائي إما بحل المجلس ككل أو بتوفر الحالات المنصوص عليها قانون بعد إثباتها بمداولة يبني عليها قرار زوال العضوية وتتمثل في الحالات التالية:

• الاستقالة:

أوجب قانون الولاية على العضو المنتخب المستقيل إرسال استقالته إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى رئيس المجلس بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، ليقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة في أول دورة له ويبلغ الوالي فوراً.

هناك استقالة تلقائية عبرت عنها المادة 45 من القانون الولائي أن كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة، مستقيل تلقائياً، بحيث يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي بعد سماع المنتخب ويخطر الوالي بذلك وفي حال تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة تبليغه يعتبر قرار المجلس حضورياً.²

بالرجوع لنص المادة يتضح أن الوالي هو الجهة المصدرة لقرار التوقيف في الحالات المحددة قانوناً إلا أن القانون لم يحدد الجهة المكلفة بإخطاره والآجال الزمنية

¹ انظر المادة: 32 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية ، مرجع سابق.

² انظر المواد 64-65 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية. مرجع سابق.

في ذلك حتى يتمكن من مباشرة إصدار قراره سواء تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي الولاوي أو أحد أعضاء المجلس.

• الإقصاء:

يثبت إقصاء عضو المجلس الشعبي الولاوي بقوة القانون في حال عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي علي أن تقر حالة الإقصاء بمداولة ويثبت الإقصاء بقرار من وزير الداخلية قابل للطعن أمام مجلس الدولة.¹

• وجود مانع قانوني:

يتعرض العضو المنتخب للإقصاء كذلك في حالة الإدانة الجزائية والنهائية على إثر متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف لا تمكنه من متابعة عهده بصفة صحيحة بعد إقرار المجلس بموجب مداولة ويثبت ذلك قرار من وزير الداخلية إلى غاية صدور حكم نهائي وفي حالة البراءة يستأنف العضو المنتخب مهامه تلقائياً طبقاً للقانون.²

• التخلي عن العهدة:

يعتبر عضو المجلس الشعبي الولاوي في حالة تخلي عن العهدة إثر غيابه غير المبرر لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، حيث تثبت هذه الوضعية بمداولة.³

للإشارة كل الحالات المذكورة سلفاً تتطلب الاستخلاف الذي يتم حسب المادة 41 من قانون الولاية في أجل شهر واحد، بالمرشح الذي يليه مباشرة من منتخب

¹ انظر المادة 11 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات. مرجع سابق.

² انظر المادة 40 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية. مرجع سابق.

³ إن كل الحالات المذكورة سلفاً تتطلب الاستخلاف الذي يتم حسب المادة 40 من قانون الولاية في أجل شهر واحد، بالمرشح الذي يليه مباشرة من منتخب من نفس القائمة وبقرار من الوالي غير أن رئيس المجلس الشعبي الولاوي يتم استخلافه طبقاً لنص المادة 81 من قانون الانتخابات. 01/12 مرجع سابق.

من نفس القائمة وبقرار من الوالي غير أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه.¹

2- نظام سير عمل المجلس الشعبي الولائي.

يجتمع المجلس سنويا في دورات عادية واستثناء كلما دعت الحاجة لذلك وتكون اجتماعاته بطلب من رئيسه أو من الأعضاء في المجلس وإما بطلب من الوالي. كما يستعين بلجان يكونها من أعضائه بواسطة المداولات تهتم بالقضايا ذات الشأن المحلي.

2-1- دورات المجلس الشعبي الولائي.

دورات المجلس كما اشرنا سلفا قد تكون عادية أو استثنائية وهي اجتماعات تتم في شكل مداولات يباشرها المجلس لفحص ومناقشة مسألة معينة قبل أن يتخذ القرار النهائي بشأنها.

• الدورات العادية.

الدورة هي تعبير عن إرادة جماعية ولا تكون صحيحة إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين ولسلامة المداولات اشترط القانون مجموعة شروط لصحتها تعتبر عناصر بحد ذاتها لقيامها وهي:²

- المناقشة يعني أن يكون هناك نقاش وحوار بين أعضاء المجلس في شان محلي معين.

- التعبير عن الإرادة الجماعية ويتم ذلك من خلال التصويت وبخضوع الأقلية لقرار الأغلبية فالمداولة من هذا المنظور تعبير عن رأي جماعي.

- الالتزام بمضمون المداولة وذلك بعدم الخروج عما هو مقرر قانونا لهيئة التداول من اختصاصات وما هو مقرر بجدول الأعمال.

¹ أنظر نص المادة 81 من قانون رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات، مرجع سابق.

² بودان بن يحيى التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة تخرج لما بعد التكوين بجامعة التكوين التواصل بالمركز الجامعي النعامة. 2016. ص 52.

- الالتزام ببعض الشكليات الإجرائية والقانونية كان تدون باللغة العربية وتسجل في سجل خاص بها مرقم ومؤشر عليّة من الجهة القضائية المختصة وان لا تخالف الدستور وغيرها مما هو منصوص عليه قانونا.

تعقد الدورة العادية طبقا لهذه الإجراءات كل شهرين لمدة زمنية محددة قانونا لدراسة ومناقشة مواضيع محددة سلفا.¹

• الدورات غير العادية.

هي جلسات يعقدها المجلس الشعبي الولائي طبقا لحالات مقررة قانونا تختلف في إجراءات تحديد جدول أعمالها واستدعاء أعضاء المجلس وأجال انعقادها وعددها خلال السنة عن دورات العادية نظرا لتأثير ظرف الاستعجال على مراحلها.²

2-ب- جدول عمل الدورات.

يعود تحديد جدول أعمال الدورات وكذا تاريخها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية (نواب الرئيس) بعد التشاور مع الوالي. تتم في جلسات علنية وتكون مفتوحة للمواطنين، إلا أنه لرئيس المجلس الشعبي الولائي سلطة طرد أي شخص غير منتخب يخل بحسن سير الجلسة، كما أن جلسات المجلس تكون مغلقة من أجل دراسة الوضعيات التالية: الحالة التأديبية للمنتخبين، والمسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

2-ج- الإستدعاءات:

ألزم القانون العضو المنتخب حضور جلسات واجتماعات المجلس واستدعاءه لذلك يعتبر مبررا لغياب لدى الهيئة المستخدمة التي يتبعها، يرسل الاستدعاء لأعضاء المجلس من طرف الرئيس ويدون بسجل المداولات، وترفق بجدول أعمال، وتسلم بواسطة ظرف محمول إلى الأعضاء في مقر سكنهم قبل عشرة (10) أيام كاملة على

¹ انظر المادة 14 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.مرجع سابق.

² تعقد الدورات غير العادية بقوة القانون في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام ويمكن في حالة الاستعجال تخفيض الآجال على أن لا يقل عن يوم واحد كامل بحيث يتعين على رئيس المجلس الشعبي الولائي التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاء.¹

البند الثالث: عمل لجان المجلس الشعبي الولائي:

من منظور دستور 1996 لم يرد أي جديد بخصوص اللجان الشعبية تاركا مسألة تنظيمها للتنظيم وذلك ما أكده قانون الولاية 09/90 الذي نظم تشكيلتها وعددها والمهام الموكلة إليها وأنواعها مؤكدا على تبعيتها للمجلس.²

إن فكرة إنشاء لجان تابعة للمجلس المنتخبة جاءت من فكرة التخصص الفني للجماعات المحلية اعتبارا لعدم قدرتها من القيام بكل الوظائف الاقتصادية والاجتماعية والتفافية بمفردها في فضاء يضم فنيين وتقنيين ذوا خبرة وكفاءة وتخصص في مجال تخصص اللجان المنشئة،³ لكن ما يعاب في هذا الجانب هو القصور المتعلق بتنظيمها وتحديد مهامها بدقة وعلاقتها مع المجلس من الناحية القانونية مما انعكس سلبا على طبيعة عملها ومدى فاعليتها في إنجاز التنمية.⁴

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا متخصصة لدراسة المسائل والقضايا التي تهم الولاية ، تتشكل هذه اللجان بصفة دائمة أو مؤقتة.⁵

أ- اللجان الدائمة:

حسب المادة 33 يشكل المجلس الشعبي الولائي لجان دائمة لدراسة المسائل

التابعة لمجال اختصاصه لاسيما المتعلقة بـ:

¹ انظر المواد 16-17-18 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية. مرجع سابق.

² انظر المواد 25-26 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية مرجع سابق.

³ حدادو ناسيم اللامركزية كوسيلة لاستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر في القانون، جامعة بجاية 2013.ص.35.

⁴ علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير، جامعة تلمسان. 2011-2012.ص.34.

⁵ انظر المادة: 33 من الأمر 01/12 المتعلق بنظام انتخابات. مرجع سابق.

- الاقتصاد والمالية والاستثمار .

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية.

- الري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

تجدر الإشارة إلى وجوب تناسب بين عدد اللجان وعدد سكان الولاية¹ لإنشاء هذه اللجان التي تحدث بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء وبناء على اقتراح الرئيس وتعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة.²

ب- اللجان الخاصة ولجان التحقيق :-

يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، على أن يحدد هذا الموضوع وتاريخ انتهاء المهمة والآجال الممنوحة للجنة بصفة صريحة في المداولات المحدثه لها، بحيث تنشأ بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء وباقتراح الرئيس وتقدم نتائج أعمالها للرئيس.³

الفرع الثاني: الأجهزة التنفيذية.

سعى المشرع الجزائري من خلال القانون المتعلق بالولاية إيجاد توازن في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية ممثلة في شخص الوالي كهيئة تنفيذية وبين المجلس المنتخب كهيئة تداول من أجل تحقيق المصلحة لعامة ووحدة الدولة.

¹ انظر المادة 33 الفقرة 02 من قانون الولاية، مرجع سابق.

² انظر المواد: 32 و34 من القانون 10/11 المتعلق بالولاية ، مرجع سابق.

³ بالنسبة للجان التحقيق تخالف إجراءات تشكيلها وعدد أعضائها عن الجان الخاصة بحيث يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي الوالي والوزير المكلف للداخلية بموضوع إنشائها والآجال الممنوحة لعملها كما تتبع نتائج عملها بمناقشة أمام المجلس الشعبي الولائي.

البند الأول: الوالي.

يعتبر الوالي صورة اللاتركيز على المستوى المحلي من خلال تمثيله للسلطة المركزية ومندوب للحكومة ونظرا لدوره الحساس أوكل له القانون سلطات واسعة تعرف بالازدواج الوظيفي.

يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي طبقا لضوابط وأسس قانونية محددة في الدستور وفي التنظيم.¹ وتنتهي مهامه بمرسوم رئاسي طبقا لقاعدة توازي الأشكال.²

• الازدواج الوظيفي للوالي.

يتمتع الوالي بسلطات واسعة بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية³ فهو ممثل السلطة المركزية في الولاية بوصفه سلطة عدم التركيز عن تلك الصلاحيات والوظائف التي يمارها بصفته سلطة محلية مما يخلق عدم التوازن في علاقته مع الهيئة التداولية للولاية ويجعل منه خصما وحكما في ذات الوقت فهو مراقب للجماعات المحلية أكثر من أن يكون خاضعا لمراقبتها كونه يحوز على صلاحيات في مجال تمثيل الولاية.⁴

أ- بوصفه سلطة عدم التركيز.

نظر لكون الوالي هو الواسطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية أوكل له القانون اختصاص وسعت من وظيفته وجعلته يظهر من خلالها كسلة لاتركيز تمثلت مهامه في:

¹ انظر المادة 78 من دستور 1996 والمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 240/99 المؤرخ في 1999/10/27 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالوظائف والمناصب العليا في الإدارة المحلية. ج. ر. العدد: 76.

² المرسوم التنفيذي رقم 240/99 المؤرخ في 1999/10/27 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالوظائف والمناصب العليا في الإدارة المحلية، نفس المرجع.

³ انظر المرسوم 373/83 مؤرخ في 83/05/28 المحدد لصلاحيات الوالي في مجال الأمن والمحافظة علي النظام العام ج ر 22 لسنة 1983.

⁴ عمار بوضياف، قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، ص 123 مرجع سابق.

- اختصاصات سياسية: إعلام السلطات المركزية بالحالة السياسية في الولاية ويستعين في ذلك بمصالح الأمن الموضوعة تحت تصرفه.
 - اختصاصات الإدارية: العمل على تنفيذ القانون واحترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، تنفيذ تعليمات الحكومة تسيير الأملاك العقارية للدولة على مستوى الولاية، تنشيط ومراقبة عمل المصالح الإدارية في الولاية.
 - الاختصاصات الرقابية: ممارسة سلطات الرقابة على البلديات والمؤسسات العمومية المحلية على مستوى الولاية، سلطة الرقابة الرئاسية على موظفي الولاية ورؤساء البلديات والمدراء التنفيذيين.
 - اختصاصات في مجال الضبط العام، هو المسئول عن المحافظة على النظام العام في الولاية ويتمتع في ذلك بالسلطة اللائحية ولتنفيذ مهامه يسخر تشكيلات الدرك ومصالح الأمن في الظروف الاستثنائية.
- ب- بوصفه ممثلاً للجماعة المحلية:**

تتوزع سلطات الوالي في جملة اختصاصات يمارسها باسم المجموعة المحلية تقوي مركزه كهيئة رقابة يهيمن بها على صلاحيات المجلس الولائي التي تبقى مجرد سلطات نظرية. تتمثل في:¹

- الإعداد المسبق للميزانية ويسهر على تنفيذها كونه الأمر بالصرف ولجميع القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي الولائي كما يصدر قرارات ويوقع العقود والصفقات لحساب الولاية ويمثلها أمام القضاء.
- يقدم تقرير سنوي مفصل حول نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي وتقرير دوري عند كل دورة عادية يتضمن وضعية تنفيذ المداولات وإشهارها وتنفيذ التوصيات المنبثقة عن الدورات السابقة وكذا نشاط مصالح الدولة في الولاية فهو بمثابة جهاز

¹ عمار بوضياف، قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، ص 126 مرجع سابق.

إعلامي ليس خاضعا لرقابة المجلس كما يتولى إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ثروة الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولاوي.

البند الثاني: المجلس التنفيذي للولاية.

يتشكل المجلس التنفيذي للولاية من المدراء وممثلي المديريات التنفيذية أو الصالح الخارجية للولاية التي تمثل حكومة مصغرة تنشط في الحدود الجغرافية للولاية يوكل إليها تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة وبعث وتحريك العجلة التنموية علي مستوى الولاية¹ وتشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري بوصفها مصالح مرفقية فهي لا تتمتع بوجود ذاتي مستقل² ولا تتمتع بالشخصية المعنوية، يرأسها الوالي.

1- طبيعة العلاقة بين المجلس التنفيذي للولاية وهيئتي الولاية

" التداولية والتنفيذية".

تظهر علاقة المجلس التنفيذي للولاية طبقا لما يحدده النظام القانوني الذي يحكمه حسب اختصاص هيئات الولاية، مما يجعل العلاقة رئاسية بينها وبين الوالي وعلاقة تكامل وعمل بينها وبين المجلس ممثلا في لجانه الدائمة أو الخاصة.

1-أ- طبيعة العلاقة بين المجلس الولاية والوالي.

بالتمعن جليا في القوانين والنصوص التنظيمية المتعلقة بالولاية نجدها تخول الوالي دور التنسيق والتنشيط والمراقبة علي مختلف المصالح الوزارية العاملة بإقليم الولاية وهي رقابة يمارسها بصفته ممثلا للدولة علي مستوى هذه المصالح وعلي مرؤوسيتها اعتبارا لامتيازات السلطة الرئاسية بتفويض من أعضاء الحكومة.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 83/70 المؤرخ في 12/06/1970 المتعلق بتنظيم المجلس التنفيذي للولاية ج ر عدد 53 في 1970/06/19.

² عمار بوضياف، قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، مرجع سابق. ص. 81.

وإذا سلمنا أن المجلس التنفيذي يساعد الوالي¹ فإنه بالمقابل يملك بدوره صفة قانونية تظهر من خلال رقابته للوالي بوضع تقارير وطعون قانونية يرفعها أعضاء المجلس لرؤسائهم الوزراء لإمكانية تحريك الدعوي ضده عند انحرافه وخروجه عن مبدأ المشروعية للولاية.

1-ب- سلطات الوالي على أعضاء مجلس التنفيذي للولاية:

تتلخص أهم سلطات الوالي على أعضاء المجلس التنفيذي للولاية في:²

- يجتمع الوالي بحكم احتياجات التنسيق بالمديرين الولائيين للقيام بمتابعة تعليمات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وبتنفيذ ذلك
- يرسل كل ثلاث (03) أشهر تقريراً إلى كل وزير يقيم فيه القطاع التابع لسلطة كل وزير وتقيماً عن كل مدير.
- يقدم كل مدير تقريراً عن كل نشاط إلى الوالي بصفة دورية أو بناء على طلب الوالي.
- كما يعلم الوالي أعضاء مجلي الولاية بأعمال اللجنة الأمنية للولاية.³
- يرسل الوالي إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين تقريراً سنوياً يضمن فيه ملاحظاته في شأن مصالح الأمن الموجودة في الولاية.

واستنتاجاً تتمحور العلاقة بين الوالي والمجلس التنفيذي للولاية في إطار آليات الرقابة والتنسيق والتعاون لإنجاز المشاريع القطاعية التي يسهر الوالي على تنفيذها فهو

¹ المرسوم التنفيذي رقم 116/70 المؤرخ في 10/11/1970 المتعلق بتأليف المجالس التنفيذية للبلديات ج ر عدد 96 في 17/11/1970 معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 153/73 المؤرخ في 01/10/1973 ج ر 81 في 19/10/1973.

² انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 485/91 المؤرخ في 15/12/1991 يحدد كيفية تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك، الجريدة الرسمية العدد 66 المؤرخة في 22/12/1991.

³ انظر المادة 23 من المرسوم رقم 373/83 مؤرخ في 28/05/1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظات علي النظام العام ج.ر 36 في 31/05/1983.

من له الحق في منح التفويض من عدمه للمدراء التنفيذيين علي عكس التفويض بالإمضاء الذي يتلقاه المدير التنفيذي من وزير قطاعه.

1- طبيعة علاقة المجلس التنفيذي للولاية بالمجلس الشعبي الولائي.

تتجلى طبيعة العلاقة بين الهيئتين من خلال النظام الإداري الذي تخضع له كل هيئة، مجلس الولاية هيئة معينة من طرف السلطة المركزية يحجبها الوالي في علاقتها بالمجلس الشعبي الولائي بخلاف المجلس المنتخب الذي يمثل اللامركزية المحلية مما أدى المشرع بسكوت عن تقنين العلاقة بينهما¹،

لكن من الجانب الإجرائي التنظيمي وما يبرزه الواقع العملي تظهر العلاقة بينهما عند تحضير المجلس لدراسة ومناقشة سير ووضعيات القطاعات في دوراته العادية أو الاستثنائية وكذلك في رقابة المجلس الشعبي الولائي لأعمال أعضاء المجلس التنفيذي للولاية من خلال معاينة لجانته الخاصة أو الدائمة يرفعها عن طريق رئيسه للوالي الذي يعتبر سلطة رئاسية علي أعضاء المجلس..

إذن طبيعة العلاقة تظهر بين المدير التنفيذي واللجنة المختصة بالقطاع بالمجلس الشعبي الولائي والتي يحكمها مخطط التنمية الذي يعده هذا الأخير² التي تحدد رزنامة عملها مع كل مدير قطاع يدخل في اختصاصها.

¹ بوشاشة م، بن ناصر، ك، النظام القانوني لمجلس الولاية، مذكرة ماستر في القانون، جامعة بجاية، 2014-2015، ص.62.

² " كل لجنة دائمة تربطها علاقة عمل بالمدير التنفيذي بالولاية المسؤول عن القطاع. تستدعيه اللجنة عند تحضيرها لدراسة وضعيات القطاع بجلسات المجلس أو في حال معاينة أي شأن يتعلق بالقطاع الذي تختص في مجال طبقا نص المادة 33 من القانون 07/12 علي: يشكل المجلس الشعبي الولائي لجان دائمة لدراسة المسائل التابعة لمجال اختصاصه لاسيما المتعلقة ب:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب

البند الثالث: المقاطعة الإدارية.

استحدث هذا الجهاز في إطار عصرنة التنظيم الإداري المحلي سنة 2015¹ في صورة ولايات منتدبة أناط لها المشرع مهام إدارية محلية تتقاطع في غالبيتها مع المهام الموكلة للدائرة كما تعتبر جهاز رقابة وتنشيط للبلديات والمصالح الخارجية الواقعة بإقليمها.

والأصل في المقاطعة الإدارية عبارة عن ترقية لدائرة تتوفر علي شروط تقنية تحددها وزارة الداخلية والجماعات المحلية يسيرها والي منتدب يمارس سلطاته بتفويض من الوالي وتحت سلطته استنادا لمقتضيات السلطة الرئاسية ولما تفرضه الرقابة الإدارية، لكن ما يعاب علي إنشاء هذا الجهاز غير الممركز هو عدم اعتماد معايير في التقسيم تمثلت في :

- عدد البلديات المنظمة للمقاطعة.
- المسافة والبعد عن مقر المقاطعة .
- الكثافة السكانية.

1- الوالي المنتدب:

هو الهيئة التنفيذية للمقاطعة يتم تعيينه بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية² ويتم إنهاء مهامه بنفس الإجراءات طبقا للقواعد العامة التي تحكم الوظيفة العامة³ تتشابه مهامه مع تلك المهام المناط بها لرئيس الدائرة وهي مهام يمارسها تحت سلطة الوالي تتمحور حول السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات

¹ انظر المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المتضمن استحداث المقاطعات الإدارية، مرجع سابق.

² انظر المرسوم الرئاسي 240/99 مؤرخ في 28/10/1999 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالوظائف والمناصب العليا في الإدارة المحلية ج ر عدد 76 في 31/10/1999.

³ انظر المادة 216 من الأمر 03/06 مؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج.ر عدد 46 في 16/07/2006.

الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات مجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية.¹

الملاحظ أن رئيس الدائرة يعتبر مساعدا للوالي طبقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية² عكس الوالي المنتدب الذي يمارس مهامه تحت سلطة الوالي وهذا ما يطرح التساؤل التالي:

ما علاقة رئيس الدائرة بالوالي المنتدب؟

طبقا لأحكام المرسومين الرئاسيين 140/15 و 141/15 المتعلقين باستحداث المقاطعة الإدارية والملحق الخاص بتحديد البلديات التابعة لها نستنتج أن العلاقة بين الوالي المنتدب ورئيس الدائرة علي مستوى المقاطعة الإدارية تخضع لمقتضيات السلطة الرئاسية في علاقة الرئيس بالمرؤوس.

2- مجلس المقاطعة الإدارية وعلاقة المقاطعة الإدارية بالولاية وبالبلديات:

هو مجلس مصغر لمجلس الولاية يشكل الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية والإطار التنسيقي لأنشطتها.³

إجراءات سير المجلس هي نفسها الإجراءات والقواعد المطبقة على مجلس الولاية⁴ حيث يجتمع المجلس مرتين في الشهر في دورتين عاديتين برئاسة الوالي المنتدب واستثناءا تبعا لمقتضيات الضرورة.⁵

استقراء للمواد 02-03 من المرسوم الرئاسي 140/15 يظهر دور الوالي المنتدب كمنشط ومراقب لأنشطة البلديات الواقعة بإقليم المقاطعة الإدارية كما يمارس

¹ انظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي 140/15 المتضمن إحداث المقاطعات الإدارية داخل بعض الولايات. مرجع سابق.

² المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية ج.ر.48 في 27/07/1994. مرجع سابق.

³ انظر المادة 16 من المرسوم 140/15 مرجع سابق.

⁴ انظر المادة 17 من المرسوم الرئاسي 140/15. مرجع سابق.

⁵ انظر المادة 19 من المرسوم الرئاسي 140/15. مرجع سابق.

الوصاية علي نشاط المجلس الشعبي البلدي وعلي رئيسه تبعا للسلطة السلمية بموجب التفويض بالإمضاء الذي يمنحه إياه الوالي.

2-أ- علاقة المقاطعة الإدارية بالولاية:

كما أشرنا سلفا أن المقاطعة الإدارية تمثل امتدادا للولاية من حيث الصلاحيات والمهام وبذلك فهي تقدم للولاية مختلف المسائل التي تطرح بالمقاطعة بخصوص وضعية الانجاز للمشاريع القطاعية والبلدية بعد المعاينة وكذا الصعوبات المسجلة خلال عمليات تنفيذ مختلف الأنشطة المتعلقة بالتسيير والبرامج التنموية.

بالإضافة إلى الإجراءات المتخذة لمعالجة الانشغالات المطروحة من خلال أشغال الاجتماعات التي يعقدها مجلس المقاطعة حسب أولوية كل قطاع لتمكين الوالي ومن خلاله السلطة المركزية من استغلالها بطريقة أمثل وفعالة لتسوية الوضعيات العالقة محليا.¹

2-ب- علاقة المقاطعة الإدارية بالبلديات:

لم يشر التنظيم المتعلق بالمقاطعة الإدارية بوضوح للعلاقة التي تربطها بالبلديات لكن ما يمكن استنتاجه من خلال استقراء المواد 1-2 من المرسوم الرئاسي 140/15 أن دورها شبيه -إن لم نقل مطابق- لدور الدائرة من خلال الإشراف والتنشيط والرقابة وهذا ما يثير بعض الإشكالات أهمها:

- إخضاع البلديات لرقابة مشددة لجهازين متداخلين وظيفيا ومختلفين عضويا..
- مصير جهاز الدائرة مقر المقاطعة الإدارية الذي أصبح مقلص بل وأنقص من درجتها علي مستوى هرم أجهزة الولاية كهزمة وصل بين البلديات والولاية إلى وسيط للمقاطعة الإدارية والبلديات.
- تبعية رئيس الدائرة للوالي المنتدب بعدما كان مساعدا للوالي.

¹ عمر بريق، العلاقة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في الجزائر، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، جامعة الجلفة العدد الرابع..2016.ب.ص

• مسألة تعيين وإنهاء المهام والتقييم للكتاب العامين للبلديات المقاطعة تخضع للوالي المنتدب أم والي الولاية الأم.

البند الرابع: الدائرة.

مرفق الدائرة بالمفهوم الفرنسي هو كيان إقليمي **Arrondissement** الذي تقسم المحافظة **Département** إليه إقليميا وقد كانت محل انتقاد نظرا لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية وضعف التمثيل الديمقراطي بها ومحدودية مساحتها مما أدى بالمشرع الفرنسي إلى تقليص عددها ويجعل اختصاص رئيس الدائرة **sous-préfets** محصورا في إعلام المحافظ بالوضع القائم في الدائرة.¹

تعتبر الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري نموذجا وصورة لعدم التركيز الإداري فهي مصلحة خارجية للإدارة المركزية تابعة للولاية وبذلك فهي امتداد للإدارة المركزية على المستوى المحلي كجهة عدم التركيز، تتمتع بكامل الصلاحيات الممنوحة لها كجهة وصاية ورقابة علي البلديات الخاضعة لإقليمها، أشار إليها الأمر 38/69 المتعلق بالولاية كتقسيم إداري تعين حدوده الترابية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم رئاسي يصدر بناء علي تقرير وزير الداخلية.²

أما النصوص القانونية 09/90 المتعلق بالبلدية و 07/12 المتعلق بالولاية لم تشر إطلاقا إلى جهاز الدائرة حيث اسند تنظيمها إلى مراسيم تنظيمية.

إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يعتبر بمثابة السند القانوني يرى في رئيسها أحد أجهزة التابعة لسلطة الوالي وبالتالي فالوجود القانوني للدائرة يكون من خلال وظيفة رئيس الدائرة.³

¹ بن خليفة سميرة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09. العدد: 03-ديسمبر 2018. ص. 269.

² انظر المادة: 166 من الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 1969/05/22 المتعلق بالولاية مرجع سابق.

³ باديس بن حداد، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، مرجع سابق. ص. 248.

1- رئيس الدائرة:

يعين رئيس الدائرة بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية يمثل الوالي على المستوى الإقليمي هو يساعده في تنفيذ القوانين التنظيمات المعمول بها وينسق وينشط عمليات التحضير المخططات التنموية للبلديات وينفذها وكذا تنشيط المبادرات الفردية والجماعية للبلديات ويصادق علي مداوات المجلس الشعبي البلدي ويسهر علي متابعة تنفيذها بالإضافة إلى مهام الأخرى ذات الطابع القطاعي، الهيكل التنظيمي للدائرة يتشكل من جهازين مساعدين لرئيس الدائرة هما: الأمين العام للدائرة واللجنة التقنية للدائرة.

2- الأمين العام للدائرة:

هو موظف إداري في رتبة المتصرفين يعين بمرسوم رئاسي بعد اقتراح من الوالي يشرف علي تنشيط إدارة الدائرة وحسن سير مصالحها، يتلقى تفويضا بالإمضاء من الوالي كما تنهى مهامه بمرسوم بناءا علي تقرير يعده الوالي.

3- اللجنة التقنية للدائرة:

تتشكل لجنة التقنية للدائرة من رؤساء المقاطعات للمديريات الولائية ومسئولي المصالح الخارجية للولاية علي مستوي الدائرة تتلخص مهامها من خلال محاضر الاجتماعات التي تعقدها بمقر الدائرة برئاسة رئيس الدائرة بشكل دوري أو لضرورة الحاجة وهي بذلك بمثابة مجلس ولاية مصغر يعالج جميع القضايا الإدارية والتقنية وكل المبادرات الجماعية للبلديات والمصالح العمومية.¹

4- علاقة رئيس الدائرة بالبلدية:

رغم الصلاحيات والسلطات الممنوحة للبلدية كهيئة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي إلا أن جميع أعمالها وموظفيها وتسيير ممتلكاتها يخضعون

¹ المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية، مرجع سابق.

لرقابة ووصاية رئيس الدائرة إما بتفويض من الوالي أو بنص القانون¹ من حيث المصادقة والتعديل والإلغاء للقرارات والمداولات حيث:²

• يسهر رئيس الدائرة على متابعة عملية إعداد وتصويت والمصادقة علي ميزانية البلدة وكذا مراحل تنفيذها خاصة تلك التي تتعلق بمتابعة المشاريع المسجلة في الميزانية بالخصوص تلك التي تعرف في الأحيان تأخرا كبيرا في الانطلاق.³

• يسهر رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي علي تطبيق القوانين والتنظيمات وعلى حسن سير المصالح الإدارية والتقنية في دائرته.

• يسهر بمساعدة مصالح الأمن علي حفظ النظام العام وأمن وسلامة الأشخاص وممتلكاتهم.⁴

المطلب الثاني: البلدية. " المجلس الشعبي البلدي، رئيس البلدية".

نظرا للمكانة الهامة للبلدية في التنظيم الإداري للدولة بوصفها الخلية الأساسية والقاعدية للدولة ونقطة التقاء المواطن معها نجد أن المشرع الجزائري أوكل إدارتها لهيئتين هما المجلس الشعبي البلدي كهيئة تداول ورئيس البلدية الذي يمتاز عن غيره من أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالازدواج الوظيفي كهيئة تنفيذ وتسيير هذا ما جعل من نظامها القانوني يستمد أصوله من الدستور.

تعد البلدية جهاز تنفيذي تخطيطي وفضاء تشاوري له صلاحيات تنفيذية لمشروعات تنمية يشكّل البيئة التي تساعد المواطنين على استثمار مواردهم وقدراتهم

¹ بن خليفة سميرة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق. ص. 66.

² مسعود شيهوب اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات الحلية، ملة الفكر البرلماني، العدد 02، مارس، 200368.

³ تعليمة رقم 1004 مؤرخ في 2017/10/03 المتضمنة كفاءات إعداد وتمويل الميزانيات الأولية للبلديات بعنوان سنة 2011 صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

⁴ انظر المادة 11 من المرسوم رقم 373/83 مؤرخ في 1983/05/28 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظه علي النظام العام ج.ر. 36 في 1983/05/31.

للمشاركة في عملية التنمية على المدى المتوسط وال المدى الطويل. فهي إذن الأداة المحركة للتنمية وللمجتمع.¹

عرفها القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 في مادته الأولى والثانية، البلدية على أنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة كما تعتبر القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكيل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

تنشأ البلدية بموجب القانون، لها اسم وإقليم ومقر رئيسي حيث لا يمكن تغيير اسمها أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله إلا بموجب مرسوم رئاسي.²

سنتناول ضمن هذا المطلب نظام القانوني لكل من الأجهزة التداولية للبلدية (فرع أول) والأجهزة التنفيذية (فرع ثاني).
الفرع الأول: الأجهزة التداولية.

يمثل المجلس الشعب البلدي الهيكل المسير وجهاز التداول حول شؤون البلدية³ مما يقتضي علينا دراسة نظامه القانوني وتشكيلته وقواعد سير عمله.

البند الأول: النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي.

المجلس الشعبي البلدي هو اجتماع لعدد من الأفراد تنظمهم مصالح مشتركة أو عمل مشترك يدعون للتداول والرأي وإصدار القرارات والقيام بمهام معينة.⁴

يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي⁵ عبارة عن هيئة تداولية تقوم باختصاصات مسندة إليها بموجب القانون المنظم للبلدية فهو يعبر عن إرادة

¹ إسحاق يعقوب القطب، التطوير الإداري للمدن العربية، مجلة المدينة العربية، الكويت العدد 10. 1983. ص09

² انظر المادة الأولى الفقرة 6/2-7 من القانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية. ج ر 37 في 2011/07/03.

³ أنظر المادة 12 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ انظر المادة: 15 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁵ انظر المادة 03 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

المواطنين ويشكل الإطار للتعبير عن الديمقراطية المحلية وبذلك يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة.¹

يسعى من خلال صلاحياته إلى تحقيق التنمية المحلية من خلال تقديم آراء واقتراحات في إطار المخططات التنموية البلدية ويعد برامج ذات العلاقة بالشأن المحلي.²

البند الثاني: التشكيلة ونظام سير عمل المجلس الشعبي البلدي.

تخضع تركيبة المجلس الشعبي البلدي لقواعد وإجراءات تقنية وقانونية تنظيمية نص عليها قانون البلدية ونظام الانتخابات، كما يخضع نظام سير عمله إلى نظام الدورات وعمل أجهزة في شكل لجان ينشئها من تركيبته تمثل أداة مساعدة له.

1- التشكيلة.

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يختارون من طرف مواطني وسكان البلدية المسجلين بالقوائم الانتخابية عن طريق نظام الاقتراع العام السري والمباشر لعهدتها الانتخابية مدتها 05 سنوات.

يختلف أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب التعداد السكاني لكل بلدية وتوزع المقاعد بالمجلس حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق مبدأ الباقي للأقوى.³

1-أ- العضوية بالمجلس الشعبي البلدي - الاكتساب ، الزوال:

يكتسب عضو المجلس الشعبي البلدي صفة المنتخب بمجرد التنصيب الرسمي للمجلس، إلا أن هذه الصفة تزول إما بالوفاء أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع

¹ انظر سويقات احمد، الجماعات الإقليمية في الجزائر مرجع سابق ص 33..

² بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية 2016.ص56.

³ عمار بوضياف المجموعات المحلية بين الواقع والتطبيق مرجع سابق ص.132.

قانوني¹، وتصبح حالتها اكتساب وزوال العضوية نافذة في حق العضو المنتخب بمجرد إقرارها من طرف المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا.²

1-أ-1- اكتساب العضوية.

تكتسب العضوية بالمجلس الشعبي البلدي والمقررة قانونا ب 05 سنوات في حال فوز القائمة المرشح فيها العضو المنتخب عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة.³ وعند تنصيب المجلس الشعبي البلدي، من خلال القانون البلدي فإن عضو المجلس الشعبي البلدي يكون بإحدى الحالات الآتية:

أ- رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ب- نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ت- رئيس لجنة من لجان المجلس الشعبي البلدي.

ج- الملحق البلدي.

• رئاسة المجلس الشعبي البلدي.

لم يشر قانون البلدية إلى طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي علي خلاف رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي نطرق له قانون الولاية اعتمد المشرع الجزائري طريقة الازدواجية في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يعلن رئيسا متصدر القائمة التي تحصلت علي أغلبية الأصوات الناجبة وفي حالة التساوي يكون رئيسا المرشح الأصغر سنا.⁴ في غضون ثمانية (08) أيام ليتم تعيينه من طرف الوالي.

¹ انظر المواد 03-65-82 من القانون العضوي رقم 01/16 المؤرخ في 25/08/2016 المتعلق بنظام الانتخابات مرجع سابق.

² انظر المادة 40 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ انظر القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالانتخابات ج.ر. العدد: 01.

⁴ انظر الماد 62-65 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق للتفصيل انظر: هندون سليمان ، الوجيز في القانون الإداري" التنظيم الإداري، در الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص. ص 97-98.

• النيابة بالمجلس الشعبي البلدي.

حسب المادة 70 من القانون البلدية يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل نواب الرئيس خلال 15 يوما على الأكثر التي تلي التنصيب وهذا بالأغلبية المطلقة للمجلس:

02 نائبان للمجلس المتكون من 07 إلى 09 مقاعد.

03 نواب للمجلس المتكون من 11 مقعد.

04 نواب للمجلس المتكون من 15 مقعد.

05 نواب للمجلس المتكون من 23 مقعد.

06 نواب للمجلس المتكون من 33 مقعد.

• رئاسة اللجان الدائمة والمؤقتة.

كما سبق الذكر، وعملا بأحكام المادة 36 تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها. تمتد مهامه مدة العهدة الانتخابية بالنسبة للجان الدائمة على عكس اللجان الخاصة التي تعين لمهام مؤقتة تبعا لموضوع ومجال ومدة المهمة.

• المندوب البلدي.

يخضع إنشاء المندوبية البلدية بمداولة لمعايير تقنية تراعي فيها انسجام المنطقة المحددة المندوبية بلدية من الجانب العمراني وطبيعة الحاجات في المرافق العامة أما بالنسبة للبلديات ذات الامتداد الواسع تراعى فيها حجم التجمعات الموزعة عبر إقليم البلدية وكذا الاعتبارات التي تضمن فعالية المرفق العمومي،

يشرف علي إدارة المندوبية البلدية عضو منتخب بصفة مندوب بلدي يتلقى تفويضا من رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار يساعده متصرف في تسيير وتنشيط المندوبية البلدية، كما يمكن لرئيس البلدية استخلافه.¹

كما يتم إنشاء المندوبيات والملحقات طبقا للمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.²

1-ب-2-الزوال العضوية:

تزول العضوية من العضو المنتخب عند توفر حالات محددة حصرا أو بحل المجلس ككل طبقا لنص القانون بعد إثباتها بمداولة يبني عليها الوالي قرار زوال صفة العضو المنتخب وهي:

• الإستقالة:

يستنتج من قانون البلدية بأن هناك استقالة بمحض إرادة العضو يمكن أن نطلق عليها اسم استقالة إدارية وهذا ما نصت عليه المادة 42 من القانون البلدي بحيث أوجبت على العضو المستقيل إرسال استقالته إلى المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، ليقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة في أول دورة له.³ هناك استقالة تلقائية، بحيث اعتبرت المادة 45 من القانون البلدي أن كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة، مستقيل تلقائيا، بحيث يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب ويخطر

¹ انظر المواد 03-11-17 من المرسوم التنفيذي رقم: 258/16 المؤرخ في 2016/10/10 يحد كفيات إنشاء

المندوبيات وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدي، ج.ر العدد 61 في 2016/10/19.

² انظر المواد 133-134/2 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية. مرجع سابق، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2013/02/13 المحدد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.

³ انظر المادة : 42-2 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الوالي بذلك وفي حال تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة تبليغه يعتبر قرار المجلس حضورياً.¹

هذا بخصوص استقالة عضو المجلس الشعبي البلدي، أما استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فقد حددت المادة 73 من قانون البلدية إجراءات خاصة بشأنها، بحيث يتعين عليه دعوة المجلس الاجتماع لتقديم استقالة تثبت عن طريق مداولة.

بالرجوع لنص المادة يتضح أن الوالي هو الجهة المصدرة لقرار التوقيف في الحالات المحددة قانوناً إلا أن القانون لم يحدد الجهة المكلفة بإخطاره والآجال الزمنية في ذلك حتى يتمكن من مباشرة إصدار قراره سواء تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد أعضاء المجلس.

• الإقصاء:

يمكن أن يتعرض عضو المجلس الشعبي البلدي إلى حالة الإقصاء بقوة القانون بحيث يثبت ذلك بموجب قرار ولائي، ويكون في حالة الإدانة الجزائية والنهائية على إثر متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف،² باستقراء هذه المواد نلاحظ أن المشرع لم يحدد:

* الجهة التي لها صلاحية إخطار الوالي بالمتابعة القضائية التي تعرض لها المنتخب البلدي فهل هي النيابة العامة أم المجلس الشعبي البلدي بواسطة رئيسه أم جهة أخرى؟ كما أغفل ذكر الآجال الزمنية التي يصدر الوالي خلاله قرار التوقيف المنتخب البلدي محل الإدانة.

* عدم إلزام المنتخب البلدي المحكوم له بالبراءة بحكم نهائي بإخطار الوالي كونه مصدر قرار التوقيف لإلغاء القرار وإصدار قرار العضوية طبقاً لقاعدة توازي الأشكال ليتمكن هذا العضو من إخطار المجلس الشعبي البلدي.

¹ انظر المادة 45 والمادة 73 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² انظر المادة 43 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

* عدم توضيح الجهة التي لها صلاحية إقصاء العضو المنتخب حتى يبني الوالي قراره عليها إثباتا لذلك موازاة بتلك الإجراءات المعمول بها اتجاه عضو المجلس الشعبي الولائي.¹

* بالرجوع للمادة 44 من قانون البلدية 10-11 لا يوجد أي إحياء بما يلزم الوالي بوصفه جهة وصاية تسبب قرار الإقصاء.²

• التوقيف:

يتم التوقيف بموجب قرار ولائي لعضو المجلس الشعبي البلدي الذي يتعرض للمتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة بعد تداول المجلس وترسل إلى الوالي.

تصبح المداولات سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي، ويتم إصاق المداولات المتضمنة الاستقالة بمقر البلدية.

يكون التوقيف إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة بحيث إذا تحصل العضو المدان على البراءة يستأنف تلقائيا وفورا مهامه.

• حالة تخلي عن منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

عرفتها المادة 74 من القانون 11/10 المتعلق بالبلدية أن كل رئيس مجلس شعبي بلدي مستقيل لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 لتقديم استقالة أمامه يعتبر متخليا عن المنصب ويتم إثبات ذلك في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس وبحضور الوالي أو ممثله وتلصق المداولة بمقر البلدية.

¹ انظر المادة 46 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية مرجع سابق.

² بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصاية في القانون البلدي 11/10، مجلة الفقه والقانون. مجلة دورية إلكترونية تصدر بالمغرب، جانفي 2014، ص.256.

كما أن المادة 75، اعتبرت وضع رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تخلي عن المنصب إثر غيابه غير المبرر لأكثر من شهر، حيث يعلن عن ذلك المجلس الشعبي البلدي، وفي هذا الإطار، يقوم الوالي بجمع المجلس لإثبات الغياب في جلسة استثنائية عند انقضاء 40 يوما عن غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم قيام المجلس بالاجتماع من تلقاء نفسه.¹

• الوفاة:

يقر المجلس الشعبي البلدي واقعة الوفاة بمداولة ويخطر الولي بذلك وجوبا.² حالة جديدة جاء بها ذات القانون تدخل في وضعيات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي لم تكن موجودة ضمن القانون 08/90 السابق، إلا أن المشرع أغفل الجهة التي لها صلاحية إخطار المجلس بغياب رئيسه كما لم يحدد الجهة صاحبة الحق في استدعاء المجلس الشعبي البلدي قبل أن يثبت الوالي إنهاء مهام الرئيس بسبب واقعة الوفاة. كما لم يشر ذات النص إلى الآجال الممنوحة للوالي من أجل جمع المجلس لإثبات واقعة الوفاة.³

¹ إن كل الحالات المذكورة سلفا تتطلب الاستخلاف الذي يتم حسب المادة 41 من قانون البلدية في أجل شهر واحد، بالمرشح الذي يليه مباشرة من منتخب من نفس القائمة وبقرار من الوالي غير أن منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم استخلافه طبقا لنص المادة 81 من قانون الانتخابات.

² انظر المادة : 40 من القانون 11/10 المتعلق بالبلدية مرجع سابق.

³ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010. ص.65. وفي نفس الموضوع: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، ط1. الجزائر. 2012. ص.68-69.

جدول يوضح إشكال الوصاية على المجالس المنتخبة في القانون 10/10 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 المتعلق بالولاية.

شكل الوصاية	سبب الزوال العضوية	المواد القانونية	تسبب الرقابة	نتيجة الرقابة	ملاحظات
الإقصاء	الإقصاء بقوة القانون يثبت بموجب قرار ولائي، ويكون في حالة الإدانة الجزائية على إثر متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف،	المادة: 44 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية	التوافق مع قانون الانتخابات والحفاظ على قدسية التمثيل المحلي.	توقيف العضو إلى غاية نهاية المتابعة القضائية وصدور حكم نهائي.	لا يوجد أي إحصاء بما يلزم الوالي بوصفه جهة وصاية تسبب قرار الإقصاء. ¹
الوفاء	/	المادة 40 من القانون 10/11. المتعلق بالبلدية	الشغور اللاإرادي لمنصب الرئيس أو للعضو المنتخب عموماً. المشرع أغفل الجهة التي لها صلاحية إخطار المجلس بغياب رئيسه كما لم يحدد الجهة صاحبة الحق في استدعاء المجلس الشعبي البلدي قبل أن	حالة مستحدثة بموجب القانون 11/10 لم تكن مذكورة في القوانين السابقة.	

¹ بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصاية في القانون البلدي 11/10 ، مجلة الفقه والقانون .مجلة دورية إلكترونية تصدر بالمغرب، جانفي 2014.ص.256.

				يثبت الوالي إنهاء مهام الرئيس سبب واقعة الوفاة. كما لم يشر ذات النص إلى الآجال الممنوحة للوالي من أجل جمع المجلس لإثبات واقعة الوفاة. واستخلاف يكون طبقا لنص المادة 81 من قانون الانتخابات.
التوقيف	تعرض المنتخب لمتابعة جزائية.	المادة: 43 من القانون 10/11. المتعلق بالبلدية	الحفاظ علي قدسية التمثيل وعدم التعارض مع القانون.	التوقيف إلى حين صدور الحكم النهائي.
الإقالة	كل عضو تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي.	المادة 45 من القانون 10/11.	التوافق مع قانون الانتخابات.	إعلان المجلس الشعبي البلدي الإقصاء ويثبت بقرار الوالي. يمكن أن نطلق عليها اسم استقالة إدارية

2- نظام سير عمل المجلس الشعبي البلدي.

ينشط المجلس الشعبي البلدي وفق النظام الداخلي الذي يشكل الإطار التنظيمي الذي يكشف فيه كل مجلس نظامه الداخلي الخاص به ويصادق عليه بمداولة¹. مما يجعل نظام سير عمله يخضع لآليات وميكانيزمات عمل الواحدات المحلية بعقد اجتماعات للهيئة ككل في شكل دورات عادية أو استثنائية تفرضها وقائع مادية أو قانونية أو من خلال تقارير معاینات أو لقضايا تقنية التي تقوم بها لجانها الدائمة أو الخاصة.

2-أ- دورات المجلس الشعبي البلدي:

تخضع دورات المجلس الشعبي البلدي لنظام الاجتماع والأغلبية حني تكون نافذة ، تعقد في شكل عادي لفترت زمنية محددة حصرا أو استثناءا لضرورة ملحة تفرضها ظروف وعوامل لا دخل فيها للإرادة الجماعية لهيئة التداول.

• **الدورات العادية:** حسب المادة 16 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية فإن المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية كل شهرين على أن لا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام بحيث تعقد الدورة وجوبا بمقر البلدية، إلا أنه في حالة القوة القاهرة المعلنة، تحول دون دخول مقر البلدية، فإنه يمكن عقد الاجتماع في مكان آخر من إقليم البلدية أو مكان خارج إقليم البلدية، يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.²

• **الدورات غير العادية:** أتاحت المادة 17 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك وهذا بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلثي (2/3) الأعضاء، كماله أن يجتمع بقوة القانون في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، على أن يخطر الوالي فورا.³

¹ انظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 17/03/2013 المتضمن النظام الداخلي

النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ج. ر. عدد: 15 في 17/03/2013.

² انظر المادة 19 الفقرة 2-3 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق.

³ انظر المادة 18 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية. مرجع سابق.

2-ب- جدول أعمال الدورات:

يعود تحديد جدول أعمال الدورات وكذا تاريخها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية (نواب الرئيس) غير أن سلطة الموافقة على نقاط جدول أعمال تعود للمجلس الذي يمكنه إضافة أي نقطة أو حذفها.¹

2-ج - ظروف الجلسات:

جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية، إلا أنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة طرد أي شخص غير منتخب يخل بحسن سير الجلسة.²

كما أن جلسات المجلس تكون مغلقة من أجل دراسة الحالات التالية:

- الحالة التأديبية للمنتخبين.
- المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

2-د- الإستدعاءات:

يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي الاستدعاء لأعضاء المجلس ويدون بسجل للمداولات مرقم ومؤشر عليه من طرف الجهة القضائية المختصة، وترفق بجدول أعمال، وتسلم بواسطة ظرف محمول إلى الأعضاء في مقر سكنهم قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام.

يمكن في حالة الاستعجال تخفيض الآجال على أن لا يقل عن يوم واحد كامل بحيث يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاء.³

¹ انظر الفقرة 2 من المادة 22 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² انظر المادة 16 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية. مرجع سابق

³ انظر المادة 21 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية. مرجع سابق.

البند الثالث: الشروط القانونية لصحة اجتماعات المجلس الشعبي البلدي:

النصاب المطلوب لصحة الاجتماع بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، غير أنه إذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.¹

للإشارة فإنه يمكن لعضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من اختياره ليصوت عنه، ولا يمكن لنفس العضو أن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة ولا تصح إلا لدورة واحدة، كما يجب أن تعد أمام أي سلطة مؤهلة والتي تحدد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها.²

1- الشروط المادية والشكلية للمداولات : نص قانون البلدية علي ضرورة إتباع إجراءات وشروط شكلية ومادية في مداولات المجلس الشعبي البلدي وإلا عدت لاغية.

1-أ- الشروط المادية للمداولات: وهي:³

- الطابع التشريفي وفي إطار احترام مقومات الدولة ورموزها المكرسة دستوريا.
- تفتح بالنشيد الوطني في أول دورة في السنة وتختتم في آخر دورة في السنة نفسها بالنشيد الوطني.
- احترام الوقت بربع ساعة على الأكثر من التوقيت المحدد والاستدعاء باستثناء الحالات التي تملئها القوة القاهرة.
- تجرى بالمقر الرئيسي للبلدية باستثناء الفقرتين 2-3 من المادة 190 من قانون البلدية.

¹ انظر المادة 23 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² انظر المادة 25 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 17/03/2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ج. ر عدد: 15 في 17/03/2013.

1-ب- الشروط الشكلية للمداولات:

تجري وتحرر مداولات أشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، حيث تحرر وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا، وتوقع أثناء الجلسة، من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل 08 أيام لدي الوالي مقابل وصل استلام لأجل المصادقة عليها.¹

1-ج- نفاذ مداولات المجلس الشعبي البلدي: تعتبر مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة:

- من يوم المصادقة عليها قانونا.
- بعد واحد وعشرون (21) يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية للمصادقة عليها دون أن يتم الرد بشأنها.
- بعد 30 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية للمصادقة عليها دون أن يتم الرد بشأنها، وهذا عندما يتعلق موضوعها:²
- أ- بالميزانيات والحسابات .
- ب- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- ج- اتفاقيات التوأمة.
- د- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

1-د- بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- يعاين بطلان المداولات بموجب قرار ولائي، وهذا في الحالات التالي:³
- أ- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

¹ انظر المادة 53 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² انظر المادة 56 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

³ انظر المادة 59 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

ب- التي تمس برموز الدولة وشعارها.

ج- غير المحررة باللغة العربية.

د- المداولات التي يشارك فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس ويكون فيها في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية وخذا إما بأسمائهم أو لزوجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.¹

غير أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفع تظلم إداري ضد القرار الولائي المثبت لبطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها أو أن يرفع دعوة قضائية أمام الجهات المختصة.²

البند الرابع: لجان المجلس الشعبي البلدي.

نظام اللجان يعتبر أحد الوسائل المعتمدة في الاتصال مع الجمهور كما يجسد ممارسة الوظيفة التنفيذية لمجلس من خلال إشراف علي قطاع معين من النشاطات المحلية فهو يعطي أعضاء المجلس المنتخب القدرة على فهم طبيعة الأعمال المحلية.

إن واقع لجان البلدية في مختلف المجالات هو دور استشاري وغير ملزم بحيث لا يمكن لها التدخل مباشرة في حل القضايا التي تدخل في دائرة اختصاصها إلا بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجلس، وتقاريرها تبقى مجرد اقتراحات وأراء كما لا يمكن لها الاستعانة بأهل الاختصاص والخبرة إلا بموافقة المجلس رغم إمكانية ذلك طبقا للقانون البلدية لكنها غير مفعلة،³ تكتسب اللجان البلدية مشروعيتها الدستورية ضمنا من دستور 1976.⁴

¹ انظر المادة 60 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

² انظر المادة 61 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

³ عزيز محمد الطاهر، أليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة ورقلة. 2011. ص.31.

⁴ انظر المادة 31-2 من دستور 1976 التي نصت على: "يساهم الشعب في ذلك بواسطة المجالس المنتخبة على المستوى البلدي والولائي".

على خلاف ميثاق البلدية لسنة 1967 الذي رأى هذه اللجان أنها أداة قانونية وتقنية يستعين بها المجلس في تسيير الشؤون المحلية العامة كما يمكن أن تكون أداة للتعبير عن الإرادة الشعبية ودورها يمس كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون أن يحدد طبيعتها القانونية ومكانتها من حيث المساهمة في توزيع الصلاحيات بينها وبين المجلس الشعبي البلدي وكذا حجية قراراتها ومحاضرها من حيث الإلزامية اتجاه المجلس،¹ ولجان البلدية نوعين لجان دائمة ولجان خاصة.

أ- اللجان الدائمة:

- يشكل المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة لدراسة المسائل التابعة لمجال اختصاصه لاسيما المتعلقة بـ:²
- الاقتصاد والمالية والاستثمار.
 - الصحة والنظافة وحماية البيئة.
 - تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية.
 - الري والفلاحة والصيد البحري.
 - الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.
 - للإشارة فإن إحداث هذه اللجان يكون بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء وبناء على اقتراح الرئيس، وتعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة وعددها يتماشى وعدد سكان البلدية:³
 - 03 لجان للبلديات ذات 20.000 نسمة أو أقل.
 - 04 لجان للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة.
 - 05 لجان للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة.

¹ احمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة المحلية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989.ص.340.

² انظر المادة 31 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

³ انظر المادة 32 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

ب- اللجان الخاصة:

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، على أن يحدد الموضوع وتاريخ انتهاء المهمة والآجال الممنوحة للجنة بصفة صريحة في المداولات المحدثه لها، بحيث تنشأ بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء وباقتراح الرئيس وتقدم نتائج أعمالها للرئيس.¹

يترأس اللجنة من بين أعضائها رئيسا ونائبا ومقررا وتحل فور استنفاد الموضوع الذي أنشئت من أجله²

كلا تشكيل اللجنتين (الدائمة والخاصة) يجب أن يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي وتحدد رئاستها بموجب انتخاب أعضائها (اللجنة).

الفرع الثاني: الأجهزة التنفيذية للبلدية.

تتشكل الأجهزة التنفيذية للبلدية من رئيس البلدية بناء علي دوره الإداري يساعده في ذلك كاتب عام يسهر علي تنسيق وتنشيط إدارة البلدية تحت سلطة رئيس البلدية.

البند الأول: رئيس البلدية والأجهزة المساعدة له.

يتمتع رئيس البلدية بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى يساعده فيها إدارة ومصالح ينشطها الأمين العام للبلدية ومندوبين بلديين يشرفون علي إدارة ملحقات بلدية.

1- ازدواجية الاختصاص المقررة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

لرئيس المجلس دوران هامن أحدهما إداري والأخر سياسي وما يهمننا في هذا المقام هو الدور الإداري الذي يحوز من خلاله صلاحيات بوصفه ممثلا للدولة وأخرى

¹ انظر المادة 32 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² انظر المادة 38 الفقرة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 17/03/2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ج ر يقم: 15 في 17/03/2013.

باعتباره رئيسا للمجلس. تتفرع اختصاصات هذا المنصب¹ الذي يعد من المناصب الهامة في الإدارة المحلية لما يكتسبه من أهمية بالغة تعود لتلك الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة له لخدمة مواطني البلدية التي يرأسها² ويتمتع من خلاله بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية في ميادين والدولة في ميادين أخرى سطرها له القانون.

1-أ- بوصفه ممثلا للبلدية: تدرج اختصاصاته في إدارة أعمال الحياة المدنية والإدارية من خلال التظاهرات والاحتفالات الرسمية وكذا إدارة أموال البلدية وتسييرها والمحافظة على حقوقها وتمثيلها أمام القضاء.

1 ب- أما بوصفه ممثلا للدولة فهو يتمتع بصفات عدة منها:

- **الصفة القضائية:** كونه يتمتع بصفة الضبطية القضائية،³ وصفة ضابط الحالة المدنية،⁴ بذلك يعمل تحت سلطة النائب العام بخصوص تقديم العرائض أو تصحيح الأسماء للمصلحة المشروعة وتسليم رخص الدفن.

- **الصفة الإدارية:** وهي تلك السلطات الإدارية التي يتمتع بها طبقا لقانون البلدية بوصفه أمرا بالصرف، سلطة ضبط الإداري للحفاظ على النظام العام، ومسيرا لإدارة الموارد البشرية بالبلدية.

فالرئيس هو من يدير جلسات المجلس الشعبي البلدي ويشرف على إعداد جدول أعماله، هذه الصفة لا تؤثر على حقوقه أو واجباته كعضو من أعضاءه⁵

¹ انظر المواد من 62 إلى 95 من القانون 10/1 المتعلق بالبلدية مرجع سابق.

² عمار بريق، العلاقة بين رئيس المجلس العبي البلدي والوالي في الجزائر، مرجع سابق، ص 23.

³ انظر المادة 15 من القانون رقم 155/66 المؤرخ في 08/07/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمنتم بالقانون رقم 22/06 المؤرخ في 20/12/2006 جر رقم 84 بتاريخ 24/12/2006.

⁴ القانون رقم: 03/17 مؤرخ في: 10/01/2017 يعدل ويتم الأمر رقم 20/70 مؤرخ في : 19/02/1970 المتعلق بالحالة المدنية ج.ر 02 في: 11/01/2017.

⁵ صفوت المبيضين، حسين الطراولة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق. ص.97.

• **الصفة البروتوكولية:** يرتدي رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية والدولة الوشاح بالألوان الوطنية كلما شارك في المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية أو ترأسها ويعد ذلك مهمة إجبارية لا يمكنه التخلي عنها¹.

البند الثاني: الأمين العام للبلدية.

وظيفة الأمين العام نص عليه القانون 214/68 الصادر في 1968/05/30 المتعلق بالأحكام المطبقة على موظفي البلديات حيث نصت المادة 03 منه حضور الكاتب العام لبلدية اجتماعات المجلس الشعبي البلدي " يعني ذلك مشاركته المباشرة في صنع القرار المحلي طبقاً للقانون².

على عكس المرسوم 26/91 الذي أغفل هذه الصلاحية رغم أن البلدية تستعين به في كثير من شؤونها المحلية³ حيث نصت المادة 119 منه: " يمارس مهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويسهر على تنشيط وتنسيق وسير المصالح الإدارية والتقنية، يتلقى تفويضا من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدية ويعد مشروع ميزانية البلدية" وكذلك ما نصت عليه المواد 129-180 ن القانون 08/90 المتعلق بالبلدية الملغى⁴.

1- الحماية القانونية والإدارية للأمين العام للبلدية وإجراءات تعيينه وإنهاء مهامه.

تظهر أهمية المنصب من خلال النص القانوني المتعلق بإجراءات التعيين وإنهاء المهام وكذا الامتيازات المقررة لشغله بالإضافة إلى الحقوق والواجبات المفروضة

¹ انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 2013/03/17 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ج. ر. عدد: 15 في 2013/03/17.

² انظر المرسوم التنفيذي رقم: 320/16 مؤرخ في: 2016/12/13. يحدد الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية. ج. ر. 73. في: 2016/12/15.

³ عزيز محمد الطاهر، أليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، مرجع سابق ص. 64.

⁴ انظر القانون رقم: 08/90 المتعلق بالبلدية " ملغى".

بموجب القانون الأساسي العام للوظيفة العامة¹ وكذا أحكام المرسوم التنفيذي الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا.²

1-أ- الحماية القانونية والإدارية.

من الحقوق التي كفلها القانون لشاغل هذه الصفة تتمثل في:³

1- الحماية الجزائية: أوجب القانون على البلدية حماية الأمين العام للبلدية من كل

الضغوط أو التهديدات أو أي اعتداء قد يتعرض له في شخصه أو ممتلكاته أو عائلته.

2- الحماية المدنية: هي حلول البلدية محله والدفاع عنه من العقوبات المدنية التي

تسلط عليه بسبب خطأ في الخدمة.

3- الحماية الإدارية: وهي حماية خاصة تتمثل في ضرورة إشعار الوالي بكل

القرارات المتخذة ضده من طرف رئيس البلدية فيما يتعلق ب:

- إلغاء تفويض إمضاء الممنوح له من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي

- العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة.⁴

- توقيف الراتب بسبب عقوبة تأديبية أو متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه.

1-ب- إجراءات تعيينه وإنهاء مهامه.

لقد اختلفت إجراءات تعيين الأمين العام للبلدية عن ما كانت عليه في السابق

بحيث أصبح يصنف من بين الوظائف العليا ببعض البلديات التي يفوق تعداد سكانها

100.000 نسمة، بالإضافة إلى تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بدلا من قرار إداري

صادر عن رئيس البلدية بالنسبة للبلديات التي يتراوح تعداد سكانها أقل من 100.000

¹ انظر الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي المتعلق بالوظيفة العمومية مرجع سابق.

² انظر المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المتضمن حقوق وواجب العمال الذين يمارسون وظائف عليا. مرجع سابق.

³ انظر المواد 3-4-5-6 من المرسوم التنفيذي رقم: 220/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية. مرجع سابق.

⁴ انظر المواد 171 من الأمر 03/06: المتضمن القانون الأساسي المتعلق بالوظيفة العمومية مرجع سابق.

نسمة، أو البلديات مقر الولاية بعد اقتراحه من الوالي مؤسس علي تقييم إداري من رئيس البلدية.¹

استنتاجا، الأمين العام للبلدية يمنحه المرسوم المتعلق بتنظيم صلاحياته إطار قانوني ومحفز يعزز دوره والهدف من ذلك هو تعزيز قدرات الموارد البشرية المحلية بما يسمح للجماعات المحلية ممارسة كل الصلاحيات المخولة لها ورفع التحديات المنتظرة منها كجماعة إقليمية ذات حركية وخلاقة للثروة فهو بذلك يمثل أداة جوارية تعنى مباشرة بشؤون المواطنين وتتكفل بها في أحسن وجه.

تظهر أهمية وحساسية وظيفة الأمين العام للبلدية بالخصوص عند حل وتجديد المجالس الشعبية البلدية بحيث يصبح أثناء المرحلة تقريبا هو المسؤول الأول علي إدارة البلدية.

الفرع الثالث: النظام القانوني للقرارات البلدية.

كما هو معلوم، من عناصر القرار الإداري صدوره عن سلطة إدارية، هذه السلطة التي تتمثل حسب فقهاء القانون الإداري في الوزير، الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي فإن القانون الإداري قد أعطى أهلية إصدار القرارات الإدارية لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره سلطة إدارية.²

أ- مجال إصدار القرارات البلدية:

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات قصد:³

- الأمر باتخاذ تدابير نحلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته.

¹ انظر المواد 19-20-21 من المرسوم التنفيذي رقم: 220/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة علي الأمين العام للبلدية. مرجع سابق.

² انظر المواد 97 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق.

³ انظر المواد 98 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق.

- إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها.
- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي عند الإقصاء.
- تفويض إمضائه.

ب- الشكليات الخاصة بالقرارات البلدية:

يتطلب إصدار القرارات البلدية تسجيلها حسب تاريخها في سجل مخصص لذلك، يتم لإصاقها بالمكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي (رئيس الدائرة عمليا) لتدرج في مدونة العقود الإدارية البلدية.¹

ج- نفاذ القرارات البلدية: تعتبر القرارات البلدية قابلة للتنفيذ:

- بعد إصدار وصل استلام من طرف الوالي (رئيس الدائرة عمليا) الذي يثبت استلامها على سجل مرقم ومؤشر من طرفه، وهذا بعد أن ترسل إليه من رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال 48 ساعة بتاريخ إصدارها.

- أما بالنسبة للقرارات المتعلقة بالتنظيمات العامة تعتبر نافذة بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى السيد الوالي دون أن يرد بشأنها.

إلا أنه في حال الاستعجال يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ القرار وهذا بعد إعلام الوالي بذلك.

- أما القرارات التي تخص أشخاص معينين محددتين فلا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلامهم بها عن طريق النشر، إذا كان موضوعها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى (مثال قرار غلق محل يتطلب تبليغه للمعني رسميا لكي ينفذ).

¹ انظر المادة 98 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق.

خلاصة الفصل الأول:

هذه الصلاحيات والمهام الكثيرة والمتعددة في مختلف المجالات تبقى محدودة مقارنة بحجم الإصلاحات التي يجب أن تمس خارطة القانونية والتنظيمية للجماعات المحلية .

أمام هذه الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية لا بد على السلطات العمومية اليوم أن تحرص على تجسيدها ضمن الترسانة القانونية التي لا يشك احد في مدى نجاعتها وإسهامها في تمتعها بسلطة اتخاذ القرار بصفة مستقلة نسبيا مع توجيه ورقابة سلطات عدم التركيز من خلال فرض آليات رقابية تسهر على متابعة تنفيذ المشاريع المحلية والوطنية مع تحسيس المواطن المحلي للمشاركة في اتخاذ القرار نظرا لدوره المحوري في إنعاش التنمية الاقتصادية.

كما التداخل في بعض الصلاحيات بين الهيئات التداولية والتنفيذية يجعل من الجماعات المحلية تبقى دوما رهينة السلطات المركزية بوصفها جهة وصاية مما يتطلب تكيف بعض النصوص لتحرير الجماعات المحلية وجعلها فاعل أساسي ذا مصداقية له القدرة على التأثير في المسار التنموي.

الفصل الثاني:

حدود الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية .

تعاني الجماعات المحلية نوعاً من التبعية للسلطة المركزية من خلال نمط الوصاية المعتمد من طرف المشرع الجزائري الذي قيد حريتها في تسيير المصالح المحلية حيث شدد الرقابة على الأعضاء منفردين أو مجتمعين بمنح سلطة تقديرية للجهة الوصية في إقالة وإقصاء وتوقيف الهيئات التداولية المحلية وتغليب السلطة المركزية ممثلة في صورتها التركز " وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية" وعدم التركيز ممثلة في الوالي والأجهزة المساعدة له " الوالي المنجب، رئيس الدائرة" المصالح التقنية" والمالية" بمنحها سلطة مطلقة في الحل محل الجهاز التداولي في ممارسة الاختصاصات المحلية مما قيد استقلاليته وجعلها محل طعن.

بالمقابل إخفاق نمط الانتخاب المعتمد في تكريس الاستقلالية المحلية والآليات المتحكمة في سير العملية الانتخابية وتحديد شروطها بالنسبة للمرشحين والقواعد المتعلقة بالأحزاب السياسية¹ في جميع الاستحقاقات سواء رئاسية أو تشريعية أو محلية منذ الاستقلال وان اختلف نمط الانتخاب بين فترة العهد الاشتراكي وما بعد التعددية الحزبية حيث وانعكس على تكوين وأداء العضو المنتخب لقلة الاهتمام به قبل وبعد الانتخاب نظراً للشروط المترشح التي تفتقر لبعض المعايير المطلوبة في تسيير الإدارة المحلية. بل واتسع إلى الأحزاب السياسية التي أصبحت تراهن القبلية والمال في ترشيح ممثليها لقيادة الجماعات المحلية الانتخاب لحصد عدد أكثر من الأصوات مما أثر على نوعية أصوات الناخبين.

وانطلاقاً من هذا سوف نتناول الرقابة على أعمال ونشاطات الجماعات المحلية

المعهدة للسلطات المركزية في صورة اللاتركيز الإداري (مبحث أول)، الإجراءات العملية وتطبيقاتها في ميادين التسيير والتنظيم المحليين والتحديات التي تواجهها (مبحث ثاني).

¹ عمر حلمي الاقتراع وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية، مرجع سابق، ص.124.

المبحث الأول: الرقابة على أعمال ونشاطات الجماعات المحلية المعهودة للسلطات

المركزية في صورة اللاتركيز الإداري.

تعتبر رقابة الوصاية من بين وسائل التدخل في الشأن المحلي بحيث تظهر في إجراءات المصادقة بشكلها الصريح والضمني، الإلغاء والحلول إيجابا وسلبا وإن كانت تهدف إلى تقويم تصرفات الجماعات المحلية وفق احترام مبدأ المشروعية فإنه بالمقابل تحد نسبيا من استقلاليتها كوحدة لامركزية في اتخاذ القرارات التي تراها تتلاءم وحاجاتها المحلية.¹

وانطلاقا من هذه التوطئة ارتأينا أن نتناول مفهوم الوصاية وصورها (مطلب أول) ثم تطبيقات وأثار النظام الانتخابي على تكوين وأداء المجالس المنتخبة (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الوصاية "تشديد للرقابة وتضييق في استقلالية".

رقابة الوصاية هي تلك الرقابة التي تمس المؤسسات الإدارية وتحدد نوع الرقابة التي تمارس من قبل السلطة المركزية² والغاية من وجودها هو العمل على التنسيق والتوفيق بين عمل السلطة المركزية والجماعات المحلية بغية الحفاظ على الانسجام بين الأنشطة الإدارية على مستوى الدولة³ إذ تعتبر الأداة الفعالة لضمان حياد الجهات الإدارية وإجبارها على الالتزام بالقوانين التي يقتضيها مبدأ المشروعية. وضمان فكرة الملائمة. لكن بالمقابل تجعل من الاستقلالية التي منحت للجماعات المحلية تسلب منها عن طريق الرقابة المسبقة والمشددة من قبل السلطة المركزية.

وانطلاقا من هذه التوطئة ارتأينا أن نتناول الطبيعة القانونية للرقابة الوصاية والانتقادات الموجهة للمصطلح (فرع أول) مظاهر تطبيق الحلول (فرع ثاني).

¹ خليفة صاح أحواس، الأسس القانونية في تنظيم اللامركزية، ص 256 مرجع سابق.

² Marie-Christine BOUAULT. Droit Administrative 4 édition .Paris 2007. p 92.

³ بوطيب بن ناصر ، رقابة السلطة المركزية علي البلديات، مرع سابق، ص.80.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للرقابة الوصاية والانتقادات الموجهة للمصطلح.

إن تدخل السلطات المركزية في أعمال وتصرفات الجماعات المحلية يعد استثناءا وليس الأصل لكن ما تظهره الممارسة العملية قلبت المعادلة حيث أصبحت مجرد اقتراحات المجالس المنتخبة هي الاستثناء وموافقة أو رفض الجهات الوصية هي الأصل تحت غطاء مصطلح الوصاية التي ظلت تمس جميع التصرفات المحلية دون استثناء وبذلك جمدت المبادرات المحلية.

سنتناول طبيعة رقابة الوصاية والانتقادات الموجهة للمفهوم وتأثيره مبدأ الحلول كأحد صور المبدأ (البند أول) ثم مظاهر تطبيقات صورة الحلول من طرف السلطة المركزية في صورتها التركيز واللاتركيز (البند ثاني) سلطة الحلول "صورة لتطبيق للسلطة الرئاسية علي المجالس المنتخبة" (البند ثالث) الحلول تغيب للوصاية الإدارية (البند رابع).

البند الأول: الطبيعة القانونية لرقابة الوصاية.

تعد رقابة الوصاية فكرة قانونية محضة كون آليات ممارستها ووسائلها تحدد حصرا بقانون كي لا تتعسف السلطات المركزية بالتدخل في الشأن المحلي.¹ يغلب عليها الطابع الاستثنائي نظرا للاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية² من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية التي تؤهلها لممارسة سلطاتها علي المستوى المحلي، على عكس السلطة الرئاسية التي هي فكرة سياسية قانونية فنية وعلمية تمارس تلقائيا بطريقة عضوية دون الحاجة إلى نص قانوني وذلك وفق ما تمليه طبيعة النظام المركزي. تتمثل طبيعة المبدأ في الأسس التالية:

1- هي رقابة تتم بين جهازين إداريين لكل منهما شخصيته القانونية فلا يمكن للجهة الوصية أن تفرض توجيهاتها وأوامرها على الهيئات اللامركزية.

¹ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984. ص. 269

² قمقاني رابح، نظام الوصاية الإدارية علي البلديات، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري غير منشورة، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر. 1987. ص. 41.

2- شخصية أعضاء الهيئات المركزية مستقلة عن السلطات المركزية وأعمالهم تأتي بمبادرة فردية علي عكس الموظفين في السلطة الرئاسية الذين يخضعون لمبدأ سلطة الرئيس علي المرؤوس.

3- عدم جواز حلول السلطات المركزية محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها فلا يجوز مثلا للسلطات المركزية أثناء مصادقتها علي المداولات أن تعدلها بالزيادة والنقصان لأن القانون أعطاها الحق بالموافقة أو الرفض فكل خروج بذلك يعتبر حلول وذلك ما يخالف فكرة اللامركزية.¹

البند الثاني: الانتقادات الموجهة للمصطلح.

إن صور الرقابة التي تظهر في شكل الرقابة الإدارية والرقابة المالية أو التقنية جعلت من استقلالية الجماعات المحلية مفهوما مفرغا من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة الرئاسية ويبدو في حد ذاته مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية² مما أدى بالفقه الفرنسي إلى المطالبة بمراجعته والاتجاه تسيير الشؤون المحلية إلى الديمقراطية التشاركية والفعالية الإدارية ومصلحة المواطن³، عكس أن تسيير بواسطة أجهزة مركزية لتركيزية⁴ وأن اعتماد نظام الوصاية يجعل من نظام البلدية يتجه من اللامركزية السلمية الكاملة إلى المركزية البسيطة وبالتالي لم يعد الاستقلال هو القاعدة.⁵ كما اعترض البعض الآخر على استعمال المصطلح مقترحين استبداله بمصطلح الرقابة لأن مصطلح الوصاية هو مصطلح للقانون الخاص ويفترض فيه اعتبار الجماعات المحلية أشخاصا قاصرة في وقت هي أشخاص قانونية مستقلة.⁶

¹ عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص. 270.

² علي زيان محند او عمر، نظرة حول المالية المحلية، مرجع سابق، ص. 75.

³ Haurieu. Précis de droit administrative p.63 cite Pa. L. j. CHAPOUISAT ibid .P.144.

⁴ أوضح الفقيه ألان سيلمون: بأن استعمال مصطلح الرقابة لا يفي بالغرض من الوصاية لأن الرقابة تشمل الشرعية عكس الوصاية التي تشمل الشرعية والملائمة.

⁵ انظر رسالة الدكتوراه للإستاذ علي زيان محند او عمر:

L'intervention de l'autorité centrale dans l'administration communale. Paris 1964.p.347.et suivi.

⁶ محمد انس قاسم، محاضرات في قسم الماجستير، بجامعة قسنطينة، 1978. ص. 18.

البند الثالث: سلطة الحلول "صورة لتطبيق للسلطة الرئاسية علي المجالس المنتخبة".

تخضع رقابة الوصاية ورقابة الملائمة لفكرتي الملائمة والمشروعية فالأولي لا تتعدى مراقبة مدى مشروعية أعمال جهات اللامركزية كون جميع السلطات العامة في الدولة يجب أن تخضع لأحكام القانون في جميع تصرفاتها وكل انتقال لرقابة الملائمة يعتبر خروج وانتهاك لأركان اللامركزية وتدخلها في شؤونها وإن كان يرى الأستاذ محيو أن هدف الرقابة الوصاية يكمن في تأمين شرعية وملائمة قرارات السلطات اللامركزية علي عكس رقابة الرئاسية التي تسمح بممارستها علي مشروعية عمل المرؤوس ومدى ملائمة أعماله وتصرفاته.

وبذلك فرقابة الرئاسية تتعدى أن تكون رقابة ملائمة،¹ و يظهر تشديد الرقابة بخضوع مداوات المجالس المنتخبة للمصادقة الصريحة التي لا تتعدى 04 ميادين طبقا للقانون وماعدا ذلك يخضع للمصادقة الضمنية مما يؤثر علي شدة الرقابة المفروضة علي أعمالها.

ما نخلص إليه لابد من إعادة لنظر في العلاقة الوظيفية التي تربط الدولة بالجماعات الإقليمية بحيث تكون علي أساس التعاقد لا علي أساس علاقة التابع بالمتبوع مع تحويل بعض الصلاحيات من الدولة إلى الجماعات الإقليمية بإتباع التعاقد أو التفويض بين الجماعات الإقليمية والدولة كعقود التخطيط وعقود المدينة وغيرها من الصلاحيات لتمويل مختلف المشاريع علي أساس هذه العلاقة الجديدة لا علي أساس النظام غير الممركز لمختلف عمليات التجهيز.²

كما يتوجب علي المشرع الجزائري مسايرة التشريعات المقارنة التي هجرت هذه الآلية واستبدلتها بآلية أكثر انسجام مع استقلالية الجماعات المحلية حيث لازال إلى آخر نص يتخوف كثيرا من تصرفات المنتخبين وبذلك وحفاظا علي المال العام وسلامة

¹ احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص.72.

² جورج فيدال، بيار بلفولفيه، القانون الإداري ج 2، ترجمة منصور قاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 2001 ص 324.

الأعمال الإدارية من جهة وسلامة وحدة الإقليم التي تبقى الهاجس الأكبر لديه تبقى من العوامل التي دفعت به إلى تشديد الرقابة عبر هذه الآلية كضمان لمبدأ الاستقلالية في التسيير الشأن المحلي مع ضمان وحدة الإقليم.

البند الرابع: الحلول تغيب للوصاية الإدارية.

الحلول أو سلطة الاستبدال هو سلطة تمكن الجهات الوصية من إمكانية التقرير بدلا من الجهات اللامركزية بالقيام ببعض الالتزامات القانونية التي لم تلتزم بها أو أهملتها الجهات المحلية¹ في اتخاذ القرارات لتأمين وسير المصالح العامة² طبقا لمبدأ توزيع الاختصاص يتولى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوطة به غير أنه في بعض المواضع والحالات منح القانون للرؤساء الإداريين سلطة الحلول على مرؤوسيهم بناء على سلطتهم الرئاسية لتجسيد مظاهر المركزية الإدارية.

على عكس اللامركزية الإدارية فإن سلطة الحلول التي تمارسها سلطة الوصاية لا تخص الأعمال السلبية فقط التي تصدر عن الهيئات المحلية بل تتعدى أيضا إلى الأعمال الإيجابية عند المبادرة بالقيام ببعض الواجبات المفروضة عليها قانونا.

الفرع الثاني: مظاهر تطبيق الحلول.

الغرض من الحلول هو التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات المحلية وبين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات والصراعات المحلية التي كثيرا ما عطلت سير المرافق العامة المحلية وبالتالي تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية لاسيما في المجالات الحساسة التي تمس بالنظام العام.³

¹ بوطيب بن ناصر رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص. 91.

² خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك بيروت- باريس، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات. 1981. ص. 123.

³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار الجسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2010. ص 41.

ويمثل الحلول إجراء خطيرا علي مفهوم الاستقلالية الجماعات المحلية مما جعل
المشرع يفرض قيودا علي ممارسته من حيث الاختصاص والإجراءات وكذا الموضوع.
يكرس الحلول رقابة مطلقة لهيئات عدم التركيز المواضيع المحددة قانونا بحيث
يصبح نظيرا للسلطة الرئاسية مما قد يخلق تعسفا في استعمال السلطة.

البند الأول: حالات حلول وزير الداخلية.

لوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية سلطة الحلول محل
المجلس الشعبي الولائي وحله وكذا سلطة الرقابة على أعماله ووضعيات أعضائه وكذا
تصرفات البلديات في حال عقود الشراكة والتوأمة الأجنبية.

1- حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي.

يمثل وزير الداخلية الجهة الوصية علي أعمال وتصرفات المجلس الشعبي
الولائي كهيئة بالنسبة للمداولات أو الميزانية من جهة ومن جهة ثانية هو من يثبت صفة
اكتساب العضوية عند الاستخلاف لأحد الأعضاء أو زاولها في حال توفر الشروط
المنصوص عليها قانونا.

يمكن لوزير الداخلية حلول محل المجلس الشعبي الولائي في حال عدم ضبط هذا
الأخير لميزانية الولاية أو يرفض التصويت علي مشروع الميزانية بسبب اختلال قد
يطرأ علي تشكيلته ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استدعاء المجلس من طرف الوالي في
دورة غير عادية وفي حالة عدم التوصل إلى المصادقة علي الميزانية وبعد تبليغه يتخذ
وزير الداخلية التدابير الملائمة لامتناس العجز في تنفيذ الميزانية وضمان التوازن
بالميزانية الإضافية للسنة المالية الجارية.¹

2- تدخل وزير الداخلية في حل المجلس الشعبي الولائي.

بالرغم من القوة التمثيلية التي يتمتع بها المجلس المنتخب علي المستوي الولائي
إلا أنه يمكن للسلطة المركزية حله من طرف وزير الداخلية بمرسوم بعد إعلامه من

¹ انظر المواد 168-169 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق.

طرف الوالي عند توفر الحالات المشروطة ضمن قانون الولاية لكن ما يلاحظ في قانون الولاية خلافا لقانون البلدية أن المشرع لم يحدد مدة زمنية أو يعطي صلاحية تقريرها للسلطة التقديرية للجهة الوصية لتقررهما بمرسوم الحل بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي،¹ دون أن يشير كذلك إلى الفترة الواقعة بين قرار الحل للمجلس وتنصيب المجلس الجديد. كما يعاب على ذات القانون أنه في حال ارتكاب مخالفات هامة من طرف العضو المنتخب قد أغفل بعض الإجراءات تتمثل في:

أ- عند عدم التصريح بالتخلي عن العضوية أو إثبات فقدان الصفة من طرف وزير الداخلية وكذلك في حالة التوقيف بقرار معطل من طرف الوالي.

نجد أن المشرع الجزائري لم يقيد الإعلان أو التصريح بأجل ولم يوضح الإجراءات المتخذة في ذلك.

يتضح لنا اللبس في تفسير وتحديد ماهية المخالفات الهامة مما ينبغي وضع أصول لممارسة هذه الصلاحية حتى لا يبقى المجلس المنتخب تحت رحمة السلطة المركزية.²

ب- حالة التصريح بالإقالة والاستقالة لعضو المجلس الشعبي الولائي.

أوكلت صلاحية إقالة أو استقالة عضو المجلس الشعبي الولائي دون أخذ رأي السلطة المركزية التي ينحصر دورها في التصريح بالإقالة أو الاستقالة.³ وبنفس الإجراء يتم توقيف أو إقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي.

¹ انظر المادة: 45 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية مرجع سابق .

² انظر المواد: 8-9-10 من المرسوم رقم 104/16 المؤرخ في 2016/03/21 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية المحلة عدد 18 في 2016/03/17.

³ نلاحظ أن المشرع استبدل مصطلح الإقالة والاستقالة بمصطلح التخلي عن العهدة وهو مصطلح صحيح في رأينا حيث أن الإقالة والاستقالة تدخل في نطاق الوظيفة علي عكس التخلي عن العهدة التي تدخل في نطاق العضوية وهو ما صرحت به المادة 43 من القانون 12/07 المتعلق بالولاية: " يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من 03 دورات خلال نفس السنة ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي".

3- تبعية صحة عقود الشراكة لرأي وزير الداخلية. "التعاون اللامركزي واتفاقيات التوأمة".

يعتبر التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية مع نظيراتها الأجنبية وسيلة من الوسائل الحديثة لتطوير وعصرنة الأداء الإداري وأداة للحد من التبعية الإدارية للدولة من جهة ومن جهة ثانية النهوض بالتنمية المحلية ولتجسيد ذلك منح المشرع الجزائري الجماعات المحلية استقلالية في التصرف بالقيام بشراكة بينها وبين جماعات إقليمية أجنبية في شكل اتفاقيات وعقود أو ما يسمى باتفاقيات التوأمة أو اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي.

أ- التعريف باتفاقيات التوأمة.

فهي كل وثيقة موقعة بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية تقوم بموجبها علاقة تعاون لامركزي وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقع وكذا مجالات التعاون والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها".¹

ب- التعريف باتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي.

أما التعاون اللامركزي فقد عرفه ذات المرسوم بأنه "كل علاقة شراكة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية وجزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتهما المشتركة يمكن أن تكون في شكل علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية أو تبادلات تقنية أو اتفاقية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة".

ج- التعريف جماعة إقليمية أجنبية.

"مصطلح جماعة إقليمية أجنبية هو كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية ومعترف بها كجماعة إقليمية بموجب القانون الداخلي التي تنتمي إليها الدولة".

¹ انظر المواد 03 و05 من المرسوم 329/17. مؤرخ 2017/11/17 مجدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية ج ر 28 سنة 2017 /11/28.

تمثل اتفاقيات التوأمة أحد أهم الآليات التي تدفع بعجلة التنمية الاقتصادية المحلية¹ فالتنمية الاقتصادية تجسد كأولوية للجماعات الإقليمية إذ أن التنمية المحلية أصبحت تدبير وحل لحماية الاقتصاد الوطني في ظل التحديات الراهنة التي فرضها الأزمة النفطية².

هذه الاتفاقيات يجب أن لا تخرج عن جلب المنفعة والفائدة وتحدد عن غايات الحزبية والسياسية والشخصية وتبرم في إطار القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية³.

يظهر جليا تدخل السلطة المركزية في استقلالية الجماعات المحلية في مجال عقود الشراكة واتفاقيات التوأمة التي تبرمها هذه الأخيرة مع الجماعات الإقليمية الأجنبية إذ يمكن لوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بناءا علي اقتراح وزير الشؤون الخارجية أن يطلب من الجماعة الإقليمية التي هي طرف في اتفاقية تعاون لامركزي - إنهاء العمل بالاتفاقية سارية المفعول - أو باقتراح مسبب ومعلن من الوالي بالنسبة للبلديات التي تقع بإقليم اختصاصه⁴ وإن كان دور كل من وزير الداخلية

¹ محمد نور ارم صوفي، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها، نماذج عامية ومحلية - الملتقى العربي الأول الموسوم بعنوان: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، بتاريخ: 2003/8/0/20، صلالة، سلطنة عمان، 2003، ص. 184.

² درار عبد الهادي، اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي - اتفاقيات التوأمة - طبقا للمرسوم 329/17 المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية جامعة الإفريقية إدرار المجلد 82-العدد 87 جوان 2018، ص 78.

³ انظر المادة 08 الفقرة 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية التي تنص علي "...و تتطلب إقامة هذه العلاقات وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة ويجب أن لا تكون بأي حال من الأحوال مصدر لإفقار الولاية ..".

⁴ انظر المواد 32 - 33 من المرسوم 293/17 المتعلق بالتعاون اللامركزي، مرجع سابق.

والجماعات المحلية ووزير الشؤون الخارجية - غير ملزم¹ حيث يقتصر على الوساطة في حال قبول المشروع الذي يتم إرساله للطرف الأجنبي عبر القناة الدبلوماسية² فعملية الإنهاء تعتبر إجبارية وهذا يمثل مساس باستقلالية الجماعات المحلية باعتبارها جماعات تسير شؤونها بنفسها.³

البند الثاني: حالات حلول الوالي.

1- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي. " حالة حل المجلس".

إن رقابة الوالي على المجلس بوصفه هيئة رقابة مكنته من إنهاء عمل المجلس نهاية قانونية من خلال حله وبالتالي تجريد أعضائه من صفة العضوية ونظرا لخطورة هذا الإجراء " الحل " اشترط القانون أن يتم وفق شروط وأن يكون بمرسوم.⁴ وحرصا منه على استقرار الأوضاع بالمجلس يشترط القانون إجراء انتخابات لا تتجاوز مدة 06 أشهر بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي على أن يتم خلال الفترة الواقعة بين قرار الحل وتنصيب المجلس الجديد يتم تشكيل مجلس مؤقت يعينه الوالي خلال 10 أيام التالية لإجراء الحل.⁵

2- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي.

يمكن للوالي أن يحل محل رئيس بلدية في ثلاث حالات حولها إياه القانون هي:⁶

¹ انظر المادة 21 من ذات المرسوم 329/17 علي أنه "... يخضع مشروع الاتفاقية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية". مرجع سابق.

² هدي عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة 1 ، مركز الدراسات العربية، مصر، 2017. ص. 201.

³ درار عبد الهادي، اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي طبقا للمرسوم التنفيذي رقم: 329/17 ، مرجع سابق ص. 89.

⁴ انظر المواد 34-35 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية مرجع سابق.

⁵ انظر المادة: 36 من القانون 11/10 المتعلق بالبلدية مرجع سابق

⁶ انظر المواد 100-101-186 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق.

أ- أن يأخذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

ب- عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن أخذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، بحيث يمكن للوالي بعد أذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل بعد انقضاء الآجال المحددة.

ج- في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها، بحيث يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائيا.

الهدف من حلول الوالي في هذه الحالات هو إعطاء الأولوية للمخططات الوطنية علي حساب المخططات المحلية جعل من دور الجماعات المحلية مقتصرًا علي تسجيل وتنفيذ العمليات القطاعية المبرمجة التي تستهلك مبالغ ضخمة دون المشاريع التنموية المحلية المقترحة من طرفها من خلال سيطرة الوالي على اعتمادات هذه المخططات.

وما نلمسه كذلك في ضعف حرية المبادرة لديها في اقتراح المشاريع ذات الاعتماد الضخم واتخاذ القرارات ذات الصلة بالمواطن نتيجة توجيهات الرقابة المستمرة والمفروضة عليها من طرف الهيئات المركزية مما حول رقابة الوصاية لديها إلى رقابة رئاسية، كما أن تهميش الجماعات الإقليمية وعدم إشراكها في تحديد برامج المشاريع وعدم التنسيق معها أدى إلى نتائج سلبية من أهمها اللجوء إلى إعادة تقييم لكلفة الانجاز وعدم النجاعة في تلبية الاحتياجات المحلية.

3- انعقاد دورات استثنائية بطلب من الوالي.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية واستثنائية كلما دعت الضرورة لذلك ، يعقد ستة (06) دورات بمعدل دورة كل شهرين لا تتعدى 05 أيام أما الدورات

الاستثنائية فتعقد بناء على طلب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو 3/1 ثلث أعضائه أو **يطلب من الوالي** وبقوة القانون في حال خطر وشيك أو كارثة كبرى¹.

ومن أشكال التدخل في هذا المجال نجد أن طلب الوالي في تحديد المصلحة المحلية التي تتطلب اجتماع المجلس الشعبي البلدي يمثل تدخل في الشأن المحلي الذي هو مناط للمجلس².

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي الذي يمارس صلاحياته في إطار لجان دائمة وخاصة تتولي دراسة المشاريع والمواضيع علي حسب اختصاص كل لجنة ويصادق عليها المجلس بعد مناقشتها³. هذه الصلاحيات شكلية ومحدودة نظرا لهيمنة الوالي الذي يشكل سلطة عدم التركيز على مستوى الولاية مما أدى إلى استغراق الدور اللاتركيزي وأفقد اللامركزية معناها⁴.

4- الدور المتفوق للوالي علي حساب المجالس المنتخبة.

إن مركز الوالي وتمتعه باختصاصات واسعة مقارنة بالمجالس المنتخبة التي لا يمكن تحديدها نظرا لتشتتها في نصوص تشريعية وتنظيمية أدى إلى تقليص دورها الذي أصبح محصورا في التصويت على مداولات للولاية الذي من المفروض أن يعهد به لرئيس المجلس الشعبي الولائي وليس للوالي⁵ وكذا تدخله في أشغال المجالس المنتخبة والمشاركة في إعداد جداول أعمالها من خلال استشارته وتنفيذه للمداولات جعل منه جهة مشاركة ومتواجدة بصفة دائمة⁶.

¹ انظر المواد 16-17 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² حدادو ناسيم، اللامركزية كوسيلة لاستقلالية الجماعات المحلية، 2013. ص.10، مرجع سابق.

³ انظر المواد 87-161 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية. مرجع سابق.

⁴ شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد. 02. ص.26.

⁵ بعلي محمد الصغير، قانون الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2014. ص.127.

⁶ حدادو ناسيم، اللامركزية كوسيلة لاستقلالية الجماعات المحلية، مرجع سابق ص.40.

إن صفة الوالي كهيئة تنفيذية إلى جانب كونه ممثلاً للدولة أدى إلى محو الولاية كجماعة محلية فعلية وحولها مجرد إدارة غير ممرضة، كما أن التحول السياسي الذي صادف التشريع المتعلق بالجماعات المحلية أفقدها الفعالية.¹

5- التصريح بالإقالة والاستقالة لعضو المجلس الشعبي البلدي.

يلاحظ تضارب وتداخل في المصطلحات بين قانون البلدية وقانون الولاية حيث نجد أن المشرع الجزائري اعتمد مصطلح الاستقالة بالنسبة لأعضاء المجلس البلدي بدل التخلي عن العهدة التي أصبحت سارية المفعول بمجرد إخطار الوالي وبشرط سماع العضو المنتخب المعني لتبرير الغياب، كما أغفل ضرورة اجتماع المجلس الذي اعتبره حضوري وأن قراره كافي لإعلان الغياب.²

وما نلاحظه كذلك تراجع دور وزير الداخلية والجماعات المحلية في إلغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي بحلول الوالي محله في مباشرة هذه الصلاحية أمام القضاء الإداري.

6- تدخل الوالي في تعيين وإنهاء مهام الأمين العام للبلدية.

تبدو مظاهر التدخل في ضرورة إشعار الكاتب العام للبلدية الوالي بكل القرارات المتخذة ضده من طرف رئيس البلدية إضافة لاقتراحه للتعيين في الوظيفة لدى السلطة المركزية بدلاً من قرار رئيس البلدية بالنسبة للبلديات التي يتراوح تعداد سكانها أقل من 100.000 نسمة أو البلديات مقر الولاية وإن ظل اقتراح الوالي مؤسس علي تقييم إداري من رئيس البلدية،³

¹ دريوش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، ملف العولمة وتجلياتها، مجلة النائب العدد 01، الجزائر، 2003. ص 48.

² انظر المواد 71-74-75 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدي مرجع سابق.

³ انظر المواد 19-20-21 من المرسوم التنفيذي رقم: 220/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة علي الأمين العام للبلدية. مرجع سابق.

وبالتالي أصبح الأمين العام للبلدية خارج سلطة رئيس البلدية في تعيينه وإنهاء مهامه لا يتم إلا بموافقة الوالي وباقتراح من وزير الداخلية وأصبح دور رئيس البلدية شكلي.

7- حالة مخالفات النشاط المهني للمنتخب.

تتخصر هذه المهمة المنوط بها للوالي كمساعد للسلطة القضائية في محاربة الفساد من خلال المحاضر والتحريات التي يتلقاها من مصالح الأمن حول جميع الإجراءات القضائية المباشرة ضد الأعوان العموميين أو المنتخبين الذين يمارسون مهامهم في الولاية، وإذ يمكن للوالي عند المخالفة بالنشاط المهني أن يأمر بإجراء تحقيق إداري في الوقائع المشار إليها ويبلغ نتائجه إلى السلطات القضائية المعنية مصحوبا برأيه.¹

الفرع الثالث: تدخل رئيس الدائرة والأجهزة في صلاحيات المجالس المنتخبة:

تمثل الدائرة بوصفها جهاز إداري همزة وصل بين البلديات والولاية يعين رئيسها بمرسوم رئاسي فهي تمثل صورة من صور تمثيل السلطة المركزية² يعمل رئيسها تحت سلطة الوالي وبتفويض منه³ يتمتع بالصلاحيات التالية:

* يمارس الوصاية الإدارية علي أعمال الهيئات المنتخبة البلدية حسب الشروط المحددة قانونا.

* يصادق على مداورات المجلس الشعبي البلدي حسب الشروط المحددة قانونا.

* ينشط وينسق عمليات اقتراح المشاريع في إطار مخططات البلدية للتنمية ويسهر على متابعة تنفيذها.

¹ انظر المواد 11-24 من المرسوم رقم 373/83 مؤرخ في 28/05/1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة علي النظام العام ج.ر 36 في 31/05/1983.

² باشي ن . عثمان ح توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق. 2013.ص.51.

³ انظر المواد 10 و 13 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94. المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها. ج ر 48 في 27/07/1994.

*يطلع الوالي علي الوضعية العامة للبلديات التي تقع تحت نطاق إقليم الدائرة. هذه الرقابة اللاحقة التي يتمتع بها رئيس الدائرة على أعمال البلديات تشكل إنقاصا وتقويضا لاختصاصات المجالس المنتخبة وذلك ما يحول من استقلاليتها في صنع القرار وتلبية متطلبات المواطن المحلي فهي لا تكاد تفلت من قبضة الوالي حتى تجد نفسها بالمرصاد مع رئيس الدائرة.¹

البند الأول: الرقابة علي ميزانية الجماعات المحلية.

تخضع ميزانيات الجماعات المحلية أثناء الإعداد والتنفيذ لرقابة بإطلاعها الدائم علي الاعتمادات المالية المرصدة من خلال المحاضر والمداولات المتعلقة بالميزانية والمصادق عليها مبدئيا من طرف المجلس المنتخبة ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

والهدف من ذلك المحافظة علي ميزانية متوازنة ممكنة التنفيذ وعدم خروج الهيئات المنتخبة علي أهداف الرقابة الوصاية.²

هنا تظهر سلطة الحلول محل الهيئات المنتخبة في حال عدم اتخاذها للإجراءات اللازمة لتوازن الميزانية المحلية التي تقضي أهمية إيجاد التوازن الرقمي بين الإيرادات والنفقات *بمعني أن تكون الإيرادات مساوية للنفقات*³ أو في حال رفض أو إهمال الشروط الضرورية لإنجاز عمليات التجهيز والاستثمار.⁴ والتي قد يخل بها عند الاقتراض لتسديد العجز بالميزانية أو بضغط الإنفاق أو الزيادة إيراد أو بكليهما لتحقيق التوازن الاقتصادي بدل التوازن المحاسبي أو ما يسمى بالعجز المقصود.⁵

¹ تسيبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر - وهم أم حقيقة - مرجع سابق، ص.76.

² صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة المسيلة. 2015. ص.56.

³ جمال برقي، أساسيات في المالية العامة وإشكالية الجز في ميزانية البلدية، رسالة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2002. ص.28.

⁴ انظر المادة 12 من المرسوم رقم 73/136 المؤرخ في 1973/08/09 شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية. ج.و عدد67. في 1973/08/21.

⁵ منصور يونس، مبادئ المالية العامة، دار الهداية، طرابلس، ليبيا . 2007. ص 197.

ولتفادي هذا الاختلال يمكن للوالي فرض تقييد اعتمادات مالية بميزانية الجماعات المحلية لسد العجز المسجل في حال عدم احترام البلدية لقاعدة التوازن المالي عند إعداد الميزانية.

فالاستقلالية التي منحت للجماعات المحلية سلبت منها عن طريق الرقابة المسبقة من قبل السلطة المركزية.

البند الثاني: الوصاية التقنية.

أصبحت الوصاية التقنية تشكل مظهرا من مظاهر التدخل في الشأن المحلي أو إدارته بالاشتراك مع السلطة المركزية من خلال تلك فرض السلطة المركزية لبعض الإجراءات التنفيذية علي الأعمال التي تتطلب أشكال نموذجية معينة لإتمام العمل في التسيير قبل اتخاذ القرار مما يؤدي ذلك إلى اصطدام لامركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته وهذا ما يشدد الرقابة الإدارية وينوع صورها وبالتالي تنتقل من رقابة المشروعية إلى رقابة الملائمة التي تظهر كمدلول ومحتوى منطبقة تماما علي مصطلح الوصاية.

الفرع الرابع: الرقابة مصالح المالية "محاسب الخزينة والمراقب المالي".

عمليا تهدف رقابة المصالح إلى مراجعة الأعمال المالية للجماعات المحلية من قبل الجهات المركزية للمحافظة علي أموال هذه الهيئات من أي انحراف أو تبديد أو إنفاق غير مشروع في مشاريع لا تخدم الموارد المالية¹ وبذلك تمثل أحد أهم العراقيل لسلامة وصحة أعمال الهيئات المحلية.²

¹ بوطيب بن ناصر رقابة السلطة المركزية علي البلديات، مرجع سابق، ص 82.

² Fatima Zidoure. l'autonomie financiers d'administration locale et de développement. n 83 imprimerie El Maarif El Djadida. Rabat. Novembre - décembre.2008.pp.101-11. op.cit p 105.

إذن، الرقابة المالية تلك العمليات التي تستهدف ضمان وسلامة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية للقوانين النافذة وقد تكون الرقابة المالية قبلية أو بعدية ضمانا لمشروعية التصرفات المالية.¹ على الرغم من اعتراف المشرع بالاختصاصات الواسعة للجماعات المحلية إلا أنه تردد في منح الاستقلالية المالية الكافية وجعلها رهينة إجراءات بيروقراطية قيدت نشاطها تمثلت في:

* منعها من التصويت على معدلات بعض الضرائب المحلية موكلا مهمتها للسلطة المركزية ممثلة في المصالح المالية.

* طول أجال تطبيق المصادقة القبلية وجعل القرارات المتعلقة بتدبير الميزانية غير قابلة للتنفيذ دون اللجوء للمصادقة القبلية لسلطة الوصاية.² وذلك ما لا يحقق المرونة والبساطة في تنفيذ مالية الجماعات المحلية وتزيد من التعقيد الذي يمثل أحد معوقات استقلاليتها.³

* تعدد المتدخلين في رقابة المالية المحلية أدى إلى تعقيد الرقابة المالية على المستوى المحلي وهذا بدوره غيب الشفافية والسرعة في القيام بالاختصاصات الممنوحة للوحدة المحلية.⁴

البند الأول: رقابة محاسب الخزينة.

يكمن دور المحاسب العمومي في مراقبة عمليات الدفع أو تسديد أي نفقة التي تم الالتزام بها خلال مراحل تنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف وكذا عمليات

¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، معهد الإدارة العامة، الرياض، السعودية، بدون سنة نشر. ص. 129.

² كريم لحرش، الحكامة التطورات، الرهانات والمقاربات، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، طوب بريس، الرباط، المغرب 2011. ص. 165.

³ نصر الدين مكاوي، تدابير مالية الجماعات المحلية، دار أبي الرقراق للطباعة والنشر، الرباط، المغرب، 2011. ص 58.

⁴ كريم لحرش، الحكامة- التطورات، الرهانات والمقاربات -، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مرجع سابق ص 166.

تحصيل بعض الإيرادات الخاصة بالبلدية والولاية¹ بالإضافة إلى العمليات التي تم دفعها بدون أمر مسبق والتي تكون موضوع تسوية بعد الدفع وفي منح التأشير للنفقات أو رفضها.²

المشرع الجزائري ألزم الجماعات المحلية بفتح حساب واحد لدي أمين الخزينة الولائية وتجميع عمليات التحصيل الضريبي في يد قابض البلدية باعتباره عون تابع للسلطات المركزية بحجة عدم وجود أعوان تحصيل مؤهلين تابعين للجماعات المحلية وهذا ما حد من استقلاليتها³

البند الثاني: رقابة المراقب المالي.

المراقب المالي موظف عام يمارس الرقابة القبلية علي النفقات التي يلتزم بها من طرف الأمر بالصرف للبلدية والولاية منذ البدء في تنفيذ الميزانية عبر مختلف صرف النفقات خاصة مرحلة الالتزام، على خلاف عملية التحصيل التي ليس له أي رقابة عليها خلافا للمحاسب العمومي وتعتبر تأشير المراقب المالي ضرورة لصرف النفقة من طرف المحاسب العمومي.⁴

لتحقيق استقلالية مالية في نظرنا لابد من تكييف وتفعيل الرقابة القبلية والاكتفاء بالرقابة اللاحقة المتمثلة في الرقابة القضائية والشبه القضائية.

¹ انظر المواد 35-36 من القانون 90/21 المؤرخ في: 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ج ر رقم: 35 بتاريخ 15/08/1990.

² عبد القدر موفق الرقابة المالية على البلدية دراسة تحليلية ونقدية رسالة دكتوراه في علوم التسيير كلية العلوم الاقتصادية جامعة باتنة. 2014-2015. ص.151.

³ علي زيان محند وأومر، نظرة حول المالية المحلية، ندوة مجلس الأمة بعنوان مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المنعقدة في: 17/10/2002. ص 62.

⁴ انظر المواد 5-6-7 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16/11/2009 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة علي النفقات التي يلتزم بها. ج ر عدد 67 في 9/11/2009.

المطلب الثاني: تطبيقات وأثار النظام الانتخابي على تكوين وأداء المجالس المنتخبة.

يعتبر نظام الانتخابات أحد العناصر التي تؤثر على النظام الحزبي فالالتزام بنظام انتخابي معين يعني بالضرورة تفضيل اعتبار معين على اعتبارات أو ميزات أخرى.¹ حيث أنّ تعدد أنماط الاقتراع في الجزائر عند كل ممارسة انتخابية أفرز كل استحقاق انتخابي نتائجه السياسية المتباينة لارتباطه بطبيعة النظام وبطبيعة المرحلة والظروف التي تمت فيها العملية.

كما يجدر بالذكر أنّ الانتخاب هو الآلية الأنسب لتجسيد الديمقراطية بإعطاء ضمانات للاستقلالية المحلية عن السلطة المركزية فأهم شيء في النظام الديمقراطي هو الانتخاب² كونه الأداة المتحكمة في فاعلية الأحزاب القائمين على السياسة المحلية التي يمكن من خلالها ترجمة أصوات الناخبين ورغباتهم.³

وانطلاقاً من هذه التوطئة ارتأينا أن نتناول هذا المطلب في فرعين خصصنا (فرع أول) أنماط الانتخاب ومميزات النظام الانتخابي، (فرع ثاني) أثار النظام الانتخابي على تكوين وأداء المجالس المنتخبة.

الفرع الأول: أنماط الانتخاب ومميزات النظام الانتخابي.

لقد تطورت أنماط الاقتراع في الجزائر بتطبيق نظام الأغلبية في دور واحد في عهد الحزب الواحد والنظام المختلط بالإضافة لنظام الأغلبية في دورين وفي الأخير نظام الاقتراع النسبي.

¹ Maurice Duverger institution politique et droit constitutionnel. Puf .Paris. 1970p.312.

يري مورس دوجي أنّ الأنظمة الانتخابية باختلافها فنتائجها تؤدي : نظام الأغلبية المطلقة يؤدي لوجود أحزاب متعددة ومتعاونة فيما بينها ، نظام الأغلبية النسبية وجد نظام ذو حزبين قوين، التمثيل النسبي وجود أحزاب متعددة ومستقلة.

² بن شعيب نصر الدين ومنصور عبد الله، مدي انعكاس ضعف الكفاءة على تسيير الإدارة المحلية، مداخلة أقيمت بالمتقى وطني حول واقع الإدارة المحلية في الجزائر المنعقد في 27-28/04/2008 بجامعة زيان عاشور الجلفة.

³ بارة سمير والإمام سلمى السلوك الانتخابي في الجزائر مجلة دفاتر السياسة والقانون صادرة عن جامعة ورقلة، العدد 01- جوان. 2009. ص.50.

المشرع الجزائري على غرار باقي التشريعات المقارنة كفل حق الانتخاب بضمانات تمثلت في:¹

1- الاقتراع المباشر بأن يقوم الناخب بنفسه أو بواسطة نائب عنه في ممارسة هذا الحق.

2- السرية في ممارسته لضمان الحرية المطلقة للناخبين أثناء ممارسة الانتخاب وذلك للابتعاد عن أي ضغوط أو تعسف قد يؤثر على اختيارهم لممثليهم.

3- شخصية الاقتراع الذي يعطي الحق لكل ناخب في ممارسة الاقتراع بنفسه أو بتكليف من ينوبه ويتحقق ذلك بحضوره إلى مكتب الاقتراع.

4- المساواة بين جميع المنتخبين الذي يتجسد في عدم إيداء الناخب لرأيه أكثر من مرة في الانتخاب أو الاستفتاء مهما كانت صفته أو مكانته الاجتماعية أو السياسية كما لا يمكنه أن يقيد في أكثر من قائمة انتخابية واحدة وهي موطنه الانتخابي الذي حدده له القانون.

البند الأول: نظام الأغلبية.

يعتمد هذا النمط على عدد الأصوات التي حصل عليها كل مرشح بتطبيق نظام الأغلبية البسيطة،² جرى العمل به في انتخابات التشريعية المحلية.³ وبعد تبني الجزائر

¹ برازو وهيبية، مدى تجسيد الانتخابات لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، جامعة عنابة، العدد: 01 مارس، 2010، ب.د.ص.و. قانون العضوي رقم: 07/12 المتعلق بنظام الانتخابات. مرجع سابق.

² انظر المادة 66 والمادة 67 الفقرة 2 من قانون 80/08 المتعلق بنظام الانتخابات. مرجع سابق.

³ "جرى العمل به في الانتخابات التشريعية في الاستحقاقات التالية:

1977/02/25 قبل صدور القانون 06/91 المتعلق بالانتخابات.

والاستحقاقات التشريعية: 1982/03/05 و 1987/02/06.

والانتخابات المحلية : المؤرخة في 1967/02/05 و في : 1974.03/02 و في: 1975.07/03 و في: 1979.13/12.

والانتخابات الولاية : 1969/05/25. و في: 1974/06/02 و في: 1979/12/14 و في: 1984/12/13.

نظام التعددية الحزبية وبهدف تحقيق نوع من الاستقرار والتمثيل لكل التيارات السياسية أخذ بنظامين التمثيل المختلط والتمثيل النسبي من خلال القانون 06/90.¹ لكن وظروف أمنية تم تعديله بالقانون 06/91 المؤرخ في 1991/04/02 المتعلق بنظام الانتخابات تم اعتماد نظام الأغلبية في دورين² إلا أن إفرازات الصندوق بحصول الجبهة الإسلامية للإنقاذ علي الأغلبية في كلا النظامين قرر المشرع العدول عنهما واعتماد النظم الاقتراع النسبي.

البند الثاني: الاقتراع النسبي.

هو نظام يقوم علي الاقتراع بالقائمة دون الاسم وفي دورة واحدة، ويأخذ هذا النظام نوعين من التمثيل هما: التمثيل النسبي التقاربي والتمثيل النسبي الشامل³

1- مزايا الاقتراع النسبي :

*يسمح للأحزاب الصغيرة بالحصول علي مقاعد بالمجالس المنتخبة.
* يشجع الناخبين علي استعمال حقوقهم مهما كانت نسبة الاقتراع التي تكون ذات قيمة علي عكس نظام الأغلبية الذي تهدر فيه الأصوات.
*يعطي نتائج حقيقية لتمثيل القوى السياسية بحيث عدد المقاعد يساوي نسبة الأصوات المحصل عليها.

2- عيوب الاقتراع النسبي :

* حالة حساب البواقي.
* يصعب قيام أغلبية برلمانية متجانسة وثابتة كونه يرتكز على عدد المقاعد يتناسب ونسبة الأصوات المعبر عنه في الدائرة الانتخابية.⁴

¹ انظر المادة : 62 من القانون 06/90 المؤرخ في: 1990/03/27 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم للقانون 13/89.

² انظر المادة : 84 من القانون 06/91 المؤرخ في 1991/04/02 المتعلق بنظام الانتخابات

³ عمر حلمي، الاقتراع وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر 1991. ص 63.

⁴ انظر المادة 102 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في: 1997/03/06 المتعلق بنظام الانتخابات. مرجع سابق.

*يحمل استثناء عند انتخاب 3/2 من أعضاء مجلس الأمة باعتماد نظام الأغلبية.

الفرع الثاني: آثار النظام الانتخابي على تكوين وأداء المجالس المنتخبة.

اعتمد المشرع الجزائري مبدأ الانتخاب كإلية ومبدأ لتشكيل الهيئات المنتخبة المحلية تتمتع بالاستقلالية والشرعية القانونية ولتقوية الديمقراطية التشاركية إذ وسع من شروط الترشح وكفلها بأنماط الاقتراع المختلفة التي تضمن مشاركة واسعة للمواطنين مع أول استحقاق انتخابي إلى التعددية رغم نتائج وسلبات كل فترة علي الأداء وعلى العلاقة الوظيفية بين السلطات¹

البند الأول: انعكاس النظام الانتخابي علي أداء المجالس المحلية المنتخبة.

تعتبر القواعد القانونية التي تحكم نظام الانتخاب في الجزائر هي من تبين نمط الاقتراع وسير العملية الانتخابية وتحديد شروطها بالنسبة للمترشحين والقواعد المتعلقة بالأحزاب السياسية في جميع الاستحقاقات سواء رئاسية أو تشريعية أو محلية مند الاستقلال وان اختلف نمط الانتخاب بين فترة العهد الاشتراكي وما بعد التعددية الحزبية.²

أ- النظام الانتخابي في عهد الأحادية الحزبية:

لم تظهر علي نظام الانتخاب المعتمد آنذاك أي انتقادات علي عكس التعددية السياسية لكن ما يلاحظ في هذه الفترة أن قانون البلدية 24/67 أشار إلى أحكام النظام الانتخابي وضمنها في نصوصه حين منح أولوية الترشيح لفائدة العمال والفلاحين والمنتخبين مجلس الثورة عكس القوانين المتعاقبة التي جاءت بعده ولم تشر إليه نظرا لصدور تقنين خاص بالانتخابات.

¹ انظر بوتويطة ح، بوعمامة ح، تأثير النظام الانتخابي علي استقلالية البلدية مذكرة ماستر في القانون جامعة بجاية 2015-2016. ص 65.

² عمر حلمي الاقتراع وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية، ص.124.

عرفت هذه الفترة خمسة (05) استحقاقات انتخابية بنسب مشاركة مرتفعة نظرا للولاء للحزب الواحد وساعدت على هيمنة السلطة المركزية في تسيير الاستحقاقات كونها هي الخصم والحكم بدون منازع.¹

جدول يوضح الانتخابات المحلية (فترة حزب الحزب الواحد) من 1967 إلى 1989:

الانتخابات	تاريخ الاستحقاق	نسبة المشاركة
انتخابات محلية	1967/02/05	90.96
انتخابات محلية	1971/02/14	76.74
انتخابات محلية	1975/03/30	79.14
انتخابات محلية	1979/12/07	74.93
انتخابات محلية	1984/12/13	80.82

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

ب- النظام الانتخابي في عهد التعددية الحزبية:

بالنسبة لعهد التعددية الحزبية التي عرفت أول نظام انتخابي سنة 1989² كانت الانتخابات شكلية سنة 1990 لأسباب سياسية لم يراعي فيها المشرع بعض الشروط التقنية مثل بعض الأنظمة الديمقراطية لتحقيق الكفاءة الإدارية في التسيير والنوعية في العضوية.³

كما يعتبر القانون 23/89 المؤرخ في 1989/02/07 أول قانون عضوي يتعلق بالانتخابات باعتماده لنظام الاقتراع النسبي علي القائمة مع الأفضلية للأغلبية في دور واحد لكنه لم يرى النور لسبب الخلفية السياسية التي وضع علي أساسها هذا القانون⁴ ثم

¹ ماروك عبد الكريم، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، د.ج، الوسط للنشر العربي والتوزيع، الجزائر، 2003. ص.22.

² انظر القانون 89/13 المؤرخ في 1989/08/07 المتعلق بالانتخابات ج.ر. 32 بتاريخ 1989/08/10.

³ عوابدي عمار، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية، دار العهد العربي للثقافة العمالية، بدون سنة نشر ص.81.

⁴ بن طيفور نور الدين، استقلالية الجماعات المحلية في ظل تعديلي قانون البلدية والولاية - جوان 1999. مجلة إدارة تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد: 22. ص.21.

جاء قانون 90/06 المؤرخ في 27/03/1990 الذي اعتمد من خلاله نظام الاقتراع النسبي وبعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وبصدور القانون 1997/07 المتعلق بنظام الانتخابات¹ اعتمدت الجزائر هذا الأسلوب من الاقتراع لكن دون إعطاء الأولوية للقائمة التي تحوز على أغلبية الأصوات.²

كان لهذا النمط أثر بالغ في منهجية تسيير المجالس المنتخبة من طرف المنتخبين لعدم تجانس واشتراط الكفاءة والمستوي التعليمي والسن مما خلق انسداد لدى معظم المجالس المحلية المنتخبة وأعاق سير مصالح البلديات وعطل انجاز المشاريع التنموية مع تزايد عدد البلديات العاجزة دون الولايات .

البند الثاني: أثر تعديل نظام الانتخابات علي الأحزاب السياسية.

لا أحد ينكر تلك مشاكل والصراعات بين المنتخبين داخل المجالس مما تسبب في فشل نشاط كثير من البلديات التي لا تتوفر علي أغلبية حزبية مما أدي إلى انحرافات في ممارساتهم من سوء التسيير وتبديد المال العام واستعمال التزوير وإبرام الصفقات غير القانونية أدت بالمشروع الجزائري إلى تدارك النقص المسجل بقانون الانتخابات المعمول به في تلك الفترة من خلال قيامه بالتعديل الجزئي لنظام الانتخابات بموجب القانون 07/08 حيث أكد علي شروط المشارك للترشح من طرف الأحزاب أهمها:

- الحصول علي نسبة 04/ في الانتخابات السابقة.
- إقصاء الأحزاب الصغيرة التي لا تحوز علي نسبة تمثيل 03/ من مجموع الناخبين.
- فسح المجال أمام أحزاب كبيرة وأحزاب الموالات ذات الأغلبية لتسيير المجالس المنتخبة.

³⁰⁵ انظر القانون العضوي رقم: 07/97 المؤرخ في 06/03/1997 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم

بالقانون العضوي رقم 01/2004 المؤرخ في 08/02/2004، ج.ر العدد 12 بتاريخ 06/03/1997.

² نور الدين بن طيفور، استقلالية الجماعات المحلية في ظل تعديلي قانون البلدية والولاية - جوان 1999. مرجع سابق ص.22.

1- تأثير النظام الانتخابي علي الخريطة السياسية محليا.

هذه الشروط أفرزت خريطة سياسية علي المستوى المحلي بفوز الأحزاب الكبيرة واكتساحها لأغلب المجالس المحلية وظهور محتشم للأحزاب الصغيرة حديثة النشأة غياب قاعدة ووعاء انتخابي ترتكز عليه¹ وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

جدول يوضح نتائج فرز الانتخابات المحلية لسنة 1990:

القائمة	عدد الأصوات	نسبة الأصوات	عدد المقاعد	نسبة المقاعد
جبهة التحرير	9089	82.89	14	42.42
القوى الاشتراكية	4630	24.36	11	33.03
حزب العمال	1919	10.10	04	12.12
التجمع الوطني الديمقراطي	1814	5.86	لاشيء	لاشيء
التجمع من اجل الثقافة والديمقراطية	1026	5.40	لاشيء	لاشيء
الجبهة الوطنية الجزائرية	958	5.04	لاشيء	لاشيء

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

2- أثر التعددية في تفعيل الديمقراطية التشاركية:

بالموازاة لعبت التعددية الحزبية التي جاءت به دساتير 1989 و1996 وما لحق به من تعديلات دورا كبيرا في تنمية الديمقراطية التشاركية من خلال تدعيم علاقة المجتمع المدني بمختلف الهيئات العمومية سواء الدستورية أو الإدارية أو حتى المنظمات غير الحكومية الدولية بحيث أصبح مستقبل نجاح التنمية المحلية والوطنية

¹ يوسف فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة دكتوراه في القانون جامعة بجاية. 2016. ص.20.

مرتبط ارتباط وثيق بمدى إشراك واستشارة فعاليات المجتمع المدني وان اختلفت توجهاته بعيدا عن تغليب المصالح من حيث تصالحها أو تباينها في بعض الأحيان من طرف الفاعلين في المجتمع المدني.

المبحث الثاني: معايير ومقومات الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية.

إن القاسم المشترك بين الأجهزة المركزية والجماعات المحلية الإقليمية هو تحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمات العمومية لإشباع حاجات المواطن هذه العلاقة التكاملية التشاركية لا زالت تعيقها بعض النقائص حيث أصبحت محل انتقاد في محتواها لعدم حصر مجال عملها مما يحد من استقلالية الجماعات المحلية ويبقيها دون معنى بل ويقوي أشكال الوصاية عليها ويجعلها أمام نظام عدم التركيز الإداري.¹

وانطلاقاً من هذا سوف نتناول المفاهيم المتعددة للاستقلال والمعايير التي يقوم عليها (مطلب أول) ومقوماته الإدارية والمالية والتشاركية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الاستقلالية المحلية * المفهوم والمعايير *.

يتم تجسيد فكرة اللامركزية بنقل جزء من الوظيفة الإدارية لصالح أشخاص اعتبارية إقليمية مستقلة استقلال نسبي عن السلطات المركزية لتقوم بإدارة وتسيير مجموعة من الموارد وهياكل ضمن نطاق مالي وإداري مستقل، هذه الاستقلالية لا تعني التحلل والانقطاع بين تلك العلاقة التي تربط الجماعات المحلية بالسلطة المركزية بل تبقى خاضعة لها في حدود رقابة الوصاية لأجل الحفاظ علي وحدة الدولة.²

سننظر في هذا المطلب لمفهوم الاستقلالية لغة واصطلاحاً وقانوناً (فرع أول)، ثم للمعايير المطلوبة لقيامه (فرع ثاني) وأخيراً تلك الصعوبات التي تواجه تحديد المفهوم (فرع ثالث).

¹ شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة المحلية، ص. 132.

² مقال منشور علي موقع مؤسسة فريدنش ايبيرت الأردن العراق fes@fes.jordan.org
تعتبر مؤسسة فريدنش ايبيرت الأردن العراق منظمة غير ربحية ملتزمة بقيم الديمقراطية الاجتماعية كما تعتبر أقدم مؤسسة سياسية ألمانية تأسست عام 1925 كإرث سياسي لأول رئيس ألماني منتخب ديمقراطياً فريدنش ايبيرت .
افتتحت المؤسسة أبوابها في الأردن سنة 1986 من خلال الشراكة طويلة الأمد مع الجمعية العلمية الملكية .
تهدف المؤسسة إلي تعزيز وتشجيع الديمقراطية والمشاركة السياسية، دعم التقدم نحو العالة الاجتماعية ومساواة النوع الاجتماعي فضلاً عن المساهمة في الاستدامة البيئية والسلام والأمن في المنطقة.

الفرع الأول: المفاهيم المتعددة للاستقلال.

لا يعني اعتراف المشرع بوجود مستقل لبعض المصالح العامة في الدولة بمثابة انفصال تام في التقرير ولكن بعمومية أقل اتساعا من المصالح التي تتولاها الدولة كأن تكون مصالح بلدية أو ولائية¹ عندما تتوي الدولة من خلال حجز للجماعات المحلية هامش للمناورة باستقلالية معينة وإمكانية القيام F نشاط معين.²

يمثل مصطلح الاستقلال المحلي للدلالة علي وجود تنظيم إداري لامركزي تنتهجه الدولة بوجه عام للتعبير عن وجود جهاز إداري يعرف بالإدارة المحلية يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.³

البند الأول: الاستقلال لغة.

الاستقلالية هي كلمة مشتقة من اليونانية *autonomos – autonomie*.

وهي كلمة مشتقة من الفعل استقل ويقال استقل بالشيء بمعنى أعاده ورائه قليلا واستقل بالأمر طاقة وانفرد به ولم يشرك فيه غيره،⁴ و يقال استقلت البلاد أي نالت سيادتها الكاملة وانفردت بإدارة جميع شؤونها.⁵

ومنه الاستقلال هو حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية ترجيحاً لحقوقها وانتزاعها ولو ضد سلطة الدولة.⁶

البند الثاني: الاستقلال اصطلاحاً:

الاستقلال يمثل الإستراتيجية التي يمكن بواسطتها مساعدة الأفراد والجماعات أن تتحكم في ظروفها وتستطيع إنجاز أهدافها وهكذا تكون قادرة علي العمل لمساعدة نفسها

¹ حسين محمد عواضه، النظام اللامركزي وتطبيقاته، مرجع سابق، ص 25.

² D Kahloula *La relative autonomie des APC en manière de protection de l environnement*.

مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة الجلد 5 العدد 1 سنة 1965 ص 08.

³ المعجم الوسيط – مجمع اللغة العربية ج2 1986 ص 296-297.

⁴ جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب/ دار المعارف، مصر، 1998. ص.29.

⁵ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر: 2010 . ص. 3.

⁶ شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة المحلية، ص126-134.

وغيرها¹ وبالتالي تصبح الجماعات المحلية بهذا المنظور لا تعتبر وحدات من التدرج السلمي بل تشكل مقرا لحرية التصرف.

ويرى جانب آخر أن الاستقلال يعتبر حق في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات النهوض باختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه سلطة معينة.²

وتعني كذلك منح قدر من الحرية لأداء الشخص لأعماله بذاته.³ من خلال هذه التعريفات نجد أن الاستقلال يعتبر من الأطر الهامة والضرورية التي يقوم عليها مفهوم التمكين الذي يعني امتلاك الفرد سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا القوة ليصبح عنصرا فاعلا في مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية من خلال إعطاء مزيد من المسؤوليات وسلطة اتخاذ القرار بدرجة أكبر للأفراد في المستويات الدنيا.⁴

البند الثالث: المفهوم قانونا.

يمثل الاستقلال قانونا نتيجة من النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للجماعات المحلية التي تتطلب قدرا من الاستقلال الذاتي المحلي⁵ وإن ظلت الفوارق في الموارد المالية وتخصيص الإعتمادات تجعل من مفهوم الاستقلال غير ذي معنى. فمنح صلاحيات هامشية لهذه الهيئات مع فرض رقابة مشددة من المركز جعل من المفهوم غامض مما أدى ببعض الفقهاء استبدال مفهوم الاستقلالية بمفاهيم أخرى كتعاون بين الهيئات المركزية والمحلية في إطار تضامني.⁶

¹ صالح أماني، التمكين السياسي في الوطن العربي - الشروط والمحددات - دراسة حال التمكين السياسي في الكويت وقطر، جمعية دراسات المرأة والحضارة، القاهرة. مصر. 2002. ص. 232.

² مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03 - 2003. ص. 46.

³ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986. ص. 190.

⁴ العنبي سعد بن مرزوق، أفكار لتعزيز تمكين العاملين في المنظمات العربية، ورقة علمية أقيمت بالملتقى الإداري الخامس المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر. 2002. ص. 92.

⁵ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مرجع سابق. ص. 62.

⁶ Nadjib Belaid. L'autonomie locale et Mutations Récentes dans les Finances Municipales 1999. p.04.

وقد تنصرف لفظة الاستقلال إلى من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة.¹
 الاستقلالية هي الحق والقدرة الفعلية للجماعات المحلية في تسيير جانب مهم من الشؤون العامة في إطار القانون وتحت مسؤوليتها ولصالح سكان الإقليم.²

الفرع الثاني: معايير الاستقلال.

تتسم مسألة الاستقلالية المحلية بقدر من الذاتية تتعلق بنية المشرع مما جعلها محل انتقادات فقهية وإن كانت تقوم على المعايير ذات أسس تاريخية أو حسب المهام المنوطة للوحدات المحلية أو قدرتها علي اتخاذ القرار أو اتساع الصلاحيات دون إعادة تكيفها لملائمة دون الشرعية.

البند الأول: معيار المهام التاريخية.

طبقا لهذا المعيار تعتبر مجالات الاستقلالية بتلك الشؤون التقليدية التي تتطلب حياة الجماعات المحلية المفروضة عليها تاريخيا.

لكن ما يعاب على هذا المعيار عزل المهام المحلية التي أحدثها التطور التاريخي.

البند الثاني: معيار المهام المحلية.

يرى أنصار هذا المعيار أن المهام المحلية تتوزع إلى مهام شكلية ومهام مادية.
 أ- المهام الشكلية هي المهام التي اعترف بها القانون الوضعي كشؤون محلية وتكون مجالا لاستقلالية الجماعات المحلية لكن هذا غير دقيق بحيث لم يقيد حصرا الوظائف المحلية.

ب- المهام المادية هي مهام تجعل الاستقلالية قائمة عند التمييز بين المهام ذات الطابع المحلي هي مجال الاستقلال دون المهام ذات طابع عام أي وطني وإن كان معيار التفرقة معيار ناقص.

¹ فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، الدار الجامعية

الإسكندرية. مصر. 2001 . ص. 101.

² Gustave peiser ; droit administrative générale; 24edition ; Dalloz ; paris ; 2009 .p 117.

البند الثالث: معيار الاختصاص.

يقوم هذا المعيار على حصر اختصاصات الجماعات المحلية حسب مجالات تدخلها ويعاب عليه أنه يتسم بالغموض لعدم تبين هذه الاختصاصات.

البند الرابع: معيار انعدام رقابة الملائمة.

يعترف هذا المعيار بالاستقلالية المحلية عندما تتمتع الجماعات المحلية بنوع من سلطة تقدير الملائمة وإن ربط الحرية المحلية بوجود رقابة الملائمة.

البند الخامس: معيار سلطة القرار.

الاستقلالية من منظور هذا المعيار تتحقق بتمتع الجماعات المحلية بسلطة تقرير واسعة ونسبية بغض النظر عن محتوى رقابة الممارسة، لكن اتساع الرقابة على أعمال الجماعات المحلية أثرت على مفهوم هذا المعيار.

الفرع الثالث: صعوبات تحديد المفهوم.

قد يتسع ويضيق مفهوم الاستقلالية لاعتبارات مرتبطة بنية المشرع مما يجعله محل اعتبار شخصي أكثر منه موضوعي، إذ أن استخدام معيار المهام المحلية عند التعريف بالاستقلالية يأخذ طابعين أحدهما مادي والآخر شكلي يخضعان لإرادة المشرع لاعتراف بالشؤون المحلية دون الاعتبارات الموضوعية كما أن التمييز بين المهام المحلية والمهام الوطنية الذي يبنى عليه المفهوم يخضع بدوره لإرادة المشرع التي تتغير حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ممل يجعلها تتحكم في توزيع الصلاحيات والأعباء بين الجماعات المحلية والسلطات المركزية.¹

المطلب الثاني: مقومات الاستقلالية المحلية.

تظهر مقومات الاستقلالية المعهودة للجماعات المحلية في الاستقلالية الإدارية والاستقلالية المالية من حيث تمتعها بذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة من خلال وعاء

¹ بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلي، حالة البلديات، مرجع سابق، ص 25.

يشمل الحقوق والتزامات المترتبة عن نشاطاتها وضمانا لديونها ووسيلة لتسيير شؤونها.¹

فلاستقلالية الإدارية هي نتاج لمزاولة وقيام الجماعات المحلية بمهامها في إطار استقلال إداري يحدث بداخله أجهزة وتنظيمات سواء كانت أجهزة للمداولة أو للتنفيذ. سنتناول بعد هذه التوطئة الاستقلالية الإدارية وشروط توافرها (فرع أول) والاستقلالية المالية ومجالات ممارستها (فرع ثاني) ثم مساهمة المشاركة المحلية في تفعيلها من خلال دسترة المبدأ (فرع ثالث).

الفرع الأول: الاستقلالية الإدارية وشروط توافرها.

الاستقلالية الإدارية تظهر وتتجسد من خلال الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية حيث لا وجود للمركزية في غياب هذه الأخيرة فتقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وأشخاص عامة محلية ومرفقية مع المحافظة على مبدأ وحدة الدولة وفقا لاعتبارات سياسية ، اجتماعية وإدارية² كما أن هذه الوحدات لا بد أن تتمتع بالشخصية المعنوية التي تمثل أهم عنصر لقيام نظام الإدارة المحلية.³

ومهما يكن من توافر لهذين الشرطين فإن الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية تبقى ناقصة ما لم تدعم بآلية تسيير تحقق الديمقراطية المحلية وتبعث لديها الاستقلال الإداري يمكن من خلاله أن تتحرر من التبعية للسلطة المركزية يمثلها مجلس منتخب تجسد قراراته في شكل مداولات وبذلك تعتبر هذه المقومات الوسائل الفعالة التي تمكنها

¹ محمد صغير بعلي، قانون الإدارة الجزائرية، دار العلوم والنشر، الجزائر، 2004. ص. 124.

² تسييمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر - وهم أم حقيقة - مرجع سابق. ص 14.

³ انظر المادتين 49-50 من القانون 05/07 في 13/05/2005 ج ر 31 في: 13/05/2007 المعدل والمتمم للأمر 58/75 في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني.

من أداء مهامها في حدود التخصص الإقليمي تحقق في نطاقه قدرا من الاستقلال والفعالية في مواجهة السلطة المركزية وتأكيد الشخصية المعنوية لهذه الهيئات المحلية.¹

هذه الآلية تتمثل في وجود هيئات منتخبة يتم اختيارها عن طريق الانتخاب لعهددة محددة يمكنها من الحرية في التصرف واتخاذ القرار المحلي دون الرجوع للسلطة المركزية.²

الفرع الثاني: الاستقلالية المالية.

نص ميثاق الجزائر لسنة 1964 والميثاق الوطني لسنة 1976 لبعض العناصر المكونة للاستقلالية المالية للجماعات المحلية بأنها إحدى الركائز التي تدعم اللامركزية الإدارية. جاء في ميثاق الجزائر **مصطلح المورد الذاتي** من خلال : توزيع جزء من الدخل المحقق في البلدية نحو تلبية الحاجات الاقتصادية والاجتماعية³ وهي "العلاقة الحتمية بين تلبية حاجات المواطنين وتمتع الجماعات المحلية بموارد مالية تضمن استقلاليتها وإن أغفل الميثاق ضرورة إعداد الميزانية من خلال سلطتها في تحديد الإيرادات ومجالات الإنفاق."⁴

أما ميثاق 1976 ذكر الركائز المكونة للاستقلالية المالية حيث نص على: "... غير أن اللامركزية التي تعني بأي حال من الأحوال، أن السلطة المركزية تخول جزءا من صلاحياتها إلى المجالس الشعبية بل تمنحها الوسائل الكفيلة بأدائها."⁵

وعليه نجد أن تمتع الجماعات المحلية بموارد مالية ذاتية في شكل ضرائب ورسوم ومداخل بهدف تسيير شؤونها بنفسها تعكس قدرتها على تحقيق أهدافها من

¹ فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، ص 20.

² برازة وهبية، مدى تجسيد الانتخابات لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، جامعة بجاية. العدد 01. 2010. ص.45.

³ انظر ميثاق الجزائر لسنة 1976 ص.15. مرجع سابق.

⁴ برازة وهبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو 2016-2017. ص 140.

⁵ انظر الميثاق الوطني لسنة 1976. ص 118.

خلال ميزانية مستقلة يمكن أن تقترح مشاريع استثمارية بقسم التسيير حسب متطلبات التنمية المحلية، بحيث تتوزع بين موارد جبائية كلية وأخرى بصفة جزئية بميزانية الجماعات المحلية مما يعطيها الحق من تخصيصها وتوجيهها بما يتوافق واحتياجات الشأن المحلي.

واستنتاجا لما تقدم، نتوصل إلى أن الجماعات المحلية تتمتع باستقلالية ذاتية نسبية منفصلة عن الدولة تخضع في أعمالها ونشاطاتها إلى سلطة الوصاية دون السلطة الرئاسية.¹

الفرع الثالث: دسترة مبدأ مشاركة المواطن المحلي.

إن المشاركة المحلية تمثل الوسيلة الأساسية للتنشئة السياسية للفرد وهي المدرسة الحقيقية لتكوين القيادات السياسية المحلية فدورها رئيسي في التنمية الاجتماعية والاقتصادية يعزز قيام مجتمعات مدنية فعالة فهي تتيح فضاء واسع أمام المجتمع المدني للنهوض والمشاركة في الحياة السياسية وتقرب الحكومة من المواطن وإن اختلفت هذه المشاركة باختلاف الآليات التي تكفلها.

كرست الدساتير الأحادية الحزبية والتعددية الحزبية علي مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية وإن تفاوتت تطبيقاته حسب كل مرحلة.²

البند الأول: تكريس المبدأ ضمن دساتير الأحادية الحزبية.

أ- تكريس المبدأ في دستور 1963: أقر دستور 1963 هذا المبدأ بشكل عام في نصه التمهيدي علي أن: تقوم دعائم الدولة الجزائرية التي استعادت كامل سيادتها علي مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية " كما نص في ذات السياق علي:

¹ مرغاد لخضر، الإيرادات العامة المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07 جامعة بسكرة. 2005.

² Proclamation des resultat définitifs du referendum de 08/09/1963% j.o.n : 64 du : 05/09/1963.

"إن مساهمة النشطة للشعب في التسيير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وفي تسيير الإدارة ومراقبة الدولة هي صورة تفرضها الثورة".¹

ب- **تكريس المبدأ في دستور 1976:** لتفعيل المبدأ جاء دستور 1976 ببعض الحقوق أهمها حق المواطن في حرية التعبير والتجمع مضيفاً لحق المرأة في مشاركة الرجل في جميع الميادين.²

ج- **تكريس المبدأ في دستور 1989:** مهد دستور 1989 في إطار الإصلاح الإداري تماشياً مع الإصلاح السياسي حيث كرس مبدأ المشاركة علي نحو واضح وراق بنصه علي: "الشعب الجزائري الذي ناضل دوماً في سبيل الحرية والديمقراطية يعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية أساسها مشاركة المواطن في الشأن العام".³ وبذلك تدارك النقائص والسلبيات التي لازمت الإدارة المحلية حين جعل من مشاركة المواطن بمعونة الجماعات المحلية طريقاً لتحقيق التنمية المحلية.

البند الثاني: تكريس المبدأ ضمن دساتير التعددية الحزبية.

أ- **تكريس المبدأ في دستور 1996:** لم يأت بجديد حول مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي بل أبقى علي نفس المبادئ السابقة.

ب- **تكريس المبدأ في دستور 2016:** التعديل الدستوري لسنة 2016 نص بشكل صريح علي جعل اللامركزية المحلية مكان لتجسيد الديمقراطية التشاركية من خلال

¹ انظر الديباجة، والمادة 27 من دستور الجزائر لسنة 1963. "ملغي".

² انظر المواد 27-55-61-88 من دستور الجزائر لسنة 1976. "ملغي".

³ سليمان السعيد الديمقراطية التشاركية كآلية لتجسد الحكم الراشد المجلة الأكاديمي للبحث القانوني، العدد 02-2018 ص.104، والمادة 16 من دستور الجزائر لسنة 1989. "ملغي".

إشراك كل فعاليات المجتمع المدني وأطرافه.¹ وما ذلك رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 الذي اعتبر مشاركة المواطن دعامة أساسية للتنظيم الديمقراطي.²

ولتجسيد هذه الحقوق ميدانيا أصبح تركيز السلطات المركزية منصبا حول إعادة النظر في علاقتها مع المواطنين بإشراكهم في صنع القرار أو اقتراح آليات تساعد في توطيد العلاقة معها من خلال مشاركة تعبر عن التجسيد الحقيقي للديمقراطية عن طريق الترشح للانتخابات المحلية والوطنية وتأسيس جمعيات والانخراط في منظمات المجتمع المدني .

¹ انظر المادة 17 من دستور الجزائر لسنة 1996. مرجع سابق.

² رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر.ت.م.د. مؤرخ في: 2016/01/28 يتعلق بمشروع الدستور المتضمن التعديل الدستوري 2016. ج.ر. العدد 06 في: 2016/02/03.

خلاصة الفصل الثاني.

عند دراستنا لموضوع علاقة السلطة المركزية بالجماعات المحلية خلصنا إلى أن رقابة الوصاية التي تمارسها السلطات المركزية لاسيما أجهزة عدم التركيز هي رقابة مشددة خاصة عند حلول محل هذه الهيئات مما ينقلنا من رقابة الوصاية إلى رقابة السلطة الرئاسية، إضافة لنمط الاقتراع الذي يحدد من خلاله استقطاب المنتخبين المحليين " الأجهزة التداولية ساهم بشكل كبير في هيمنة السلطة المركزية علي كل اختصاصات وصلاحيات المجالس المنتخبة بحيث ظل مجرد اقتراح لي مشروع أو تصرف لا بد أن يبارك من الجهة الوصية وإلا اعتبر غير نافذ من خلال سكوت الإدارة عند المصادقة عليه.

على الرغم من الترسنة القانونية المنظمة للجماعات المحلية وإن اعتمدت الأسلوب العام في توزيع الوظيفة واليات ممارستها على المستوى المحلي اكتتفها بعض الغموض وعدم الوضوح عند تطبيقها علي ارض الواقع خاصة لإحالة تطبيقها للتنظيم الذي تحوزه السلطة التنفيذية مما وسع صلاحيات السلطات المركزية في صورة اللا تمركز في التدخل بشكل مباشر في صلاحيات الجماعات المحلية تحت غطاء رقابة الوصاية التي تمنحها سلطة الحلول وبالتالي الانتقال ضمنيا إلى ممارسة صورة السلطة الرئاسية في شكل رقابة مقنعة.

إذ أن التفريع في الهيكل والوظيفة لجهات عدم التركيز خلق تداخلا في الاختصاصات بين هذه الأجهزة فيما بينها وعقد من علاقة الجماعات المحلية بها وبالتالي انعكس على استقلاليتها في حرية القرار والتسيير المحلي في جوانبه المالي والإداري والسياسي.

الباب الثاني :

تدخل السلطات المركزية في اختصاصات

الجماعات المحلية وأثره على أداءها

تمثل كل من الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية محرك فاعليتها في تسيير الشأن المحلي وبناء مصداقية وجسر ثقة بينها وبين المواطن من جهة ومن جهة ثانية محرك للتنمية المحلية في إطار الإستراتيجية الوطنية، لكن إغفال المشرع الجزائري إن لم نقل تعمدته في تكريس استقلاليتها بآليات قانونية وتنظيمية تساعدها علي خلق الثروة من خلال مواد ذاتية لمواجهة الاحتياجات المحلية ونظام قانوني ينظم ممارسة اختصاصاتها يكفل لها استقلاليتها الإدارية وفضاء يمكنها من التعبير عن برامجها السياسية، جعلها مربوطة بالاستشارة والمصادقة وحق الإلغاء والأكثر من ذلك هو الحلول محلها في التصرف،

هذه الآليات كرسست مبدأ لامركزية القرار وعقدت من إجراءات تسيير المرافق المحلية، لكن هذا لا يعنى أن السلطة المركزية تخلت نهائيا عن دور المجالس المنتخبة في تسيير الوحدات المحلية فتدخلها في مجالات عديدة وبأساليب متنوعة ساعدت الجماعات المحلية في تقديم خدمات نوعية تتماشى واحتياجات المرفق العام والمواطن على السواء.

تتمثل مشاركة السلطة المركزية للجماعات المحلية في فتح الباب أمام الجماعات المحلية لعقد شراكة محلية وأجنبية بإدخال تقنيات واليات حديثة ضبطت من خلالها إعانات الصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية برفع نسب التمويل، تحيين معايير منح مخصصات الاستثمار العمومي في إطار مخططات التنمية البلدية هذه التدخلات من طرف السلطة المركزية انعكس إيجابا علي مركزه التسيير المحلي.

انطلاقا من هذه التوطئة، ارتأينا أن نتناول تدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية (فصل أول) ثم الإجراءات العملية وتطبيقاتها في ميادين التسيير والتنظيم المحليين والتحديات التي تواجهها (فصل ثاني).

الفصل الأول:

تدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية.

إن تبعية التسيير وإدارة الجماعات المحلية للسلطة الرئاسية يظهر جليا من خلال تعدد أنواع الرقابة وتفرعها علي المستويين المحلي والمركزي من جهة ومن جهة ثانية خضوعها لأوامر وتعليمات المركز بسبب تملكه لسلطة الحل والربط في تصرفات المنتخبين منفردين أو كهيئة جعل منها في مرتبة التابع فبدلا أن تتمتع باستقلالية إدارية في اتخاذ القرار وتنفيذه واستقلالية مالية تقوم علي توسيع مواردها المحلية وتمكينها من التحكم المباشر فيها بوسائل تحصيل خاصة.

ومن هذا المنطلق يكمن قصور المقومات المكرسة لتفعيل الاستقلالية المحلية في أشكال تدخل المتعددة للسلطة المركزية في أعمال الجماعات المحلية والذي كان سببا في إخفاؤها وظلت عائقا أمامها في النهوض بالمصالح المحلية.

تظهر التأثير السلبي للتدخل من خلال مركزة القرارات المحلية وربطها بموافقة المركز في الجوانب الإدارية والمالية وحثي وضعيات النشاط المهني للمنتخب مما أدي بالمجموعة المحلية تتمتع بالاستقلالية شكلية فارغة الجوهر.

سنتطرق في هذا الفصل بالتفصيل إلى الانعكاسات السلبية لتدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية(مبحث أول) ثم الانعكاسات الإيجابية لتدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية (مبحث ثاني).

المبحث الأول: الانعكاسات السلبية لتدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية.

يمكن قصور المقومات المكرسة لتفعيل أداء الجماعات المحلية في التدخلات المتعددة للسلطة المركزية في أعمال الجماعات المحلية كان سببا في إخفاقها وظلت عائقا أمامها في النهوض بالمصالح المحلية.

فالوصاية المشددة، مركزة القرارات، تعقيد بعض الإجراءات الإدارية، شح الموارد، ضعف التأطير والتكوين بالنسبة للطاقت الإدارية، ومحدودية دور المنتخبين وغيرها من والممارسة علي المجالس المنتخبة كانت لها سلبيات علي سير هذه الوحدات المحلية.

سنعالج ضمن هذا المبحث سلبيات التدخل على المجال الإداري (مطلب أول) وإيجابيات التدخل على المجال المالي (مطلب ثاني)، ثم تأثير المورد البشري علي سير الجماعات المحلية (مطلب ثالث).

المطلب الأول: سلبيات التدخل على المجال الإداري.

أشرنا سلفا إلى ثقل الوصاية وتعدد أنواع الرقابة وهيمنة البيروقراطية المركزية والمصالح التابعة لها في الولايات والتي سلبت من الجماعات المحلية استقلالها ومنعها من المبادرة والتفاعل مع وسطها المحلي إذ أصبحت في موقع المنفذ لتوجيهات والتعليمات والقرارات الفوقية جعلت من لامركزة عمليات وتحديد الأولويات المحلية وكذا لامركزية اتخاذ القرارات تخص المشاريع الصغيرة التي لا تتعدى إقليم البلديات.

نتناول هذا المطلب من ثلاث فروع نخصص (فرع أول) للتعقيدات الإجرائية لرقابة الإدارية والقضائية و(فرع ثاني) حول تقييد إجراءات الرخص المسبقة من طرف السلطة المركزية قبل اتحاد أي قرار محلي وأخيرا تأثير الخصوصيات المحلية واتساع الإقليم عند إنشاء المرافق العامة المحلية (فرع ثالث).

الفرع الأول: التعقيدات الإجرائية لرقابة الإدارية والقضائية.

إن الممارسات العملية للوصاية الإدارية في مجال إعداد وتنفيذ الميزانية وتسيير الموارد البشرية والممتلكات جعل من رقابة الوصاية والقضاء بالنسبة لتصرفات المجالس المنتخبة تتعدى رقابة مشروعية العمل إلى رقابة الملائمة وهذا ما جعل من مجال رقابة الملائمة يتسع من دعوى الإلغاء إلى دعوى التعويض عند رفع الدعاوى القضائية ضد الجماعات المحلية وبالتالي جعل الإدارة مسئولة علي أعمالها المادية والقانونية عندما تمارس سلطاتها التقديرية¹ فبعدما كانت تتجسد هذه الأخيرة في ركني المحل والسبب اللذان كان يشكلان مجال الحدود التقليدية لرقابة الملائمة نجدها اتسعت من أعمال الإدارة المستندة فيها على سلطتها التقديرية لتشمل جميع القرارات الإدارية الصادرة في ظل هذه السلطة بعد أن كانت هذه الرقابة مقتصرة علي بعض القرارات فقط.²

1- محدودية التدخل في إعداد الميزانية:

نجد أن دور المنتخبين في إطار المجالس المنتخبة محدود جدا خاصة في مجال تقدير النفقات العامة بالميزانية مثلا حيث كانت صلاحية إعداد الميزانية معهودة لرئيس البلدية بموجب القوانين السابقة³ إلا أن المشرع سحب هذه الصلاحية من رئيس البلدية وأوكل مهمة إعداد الميزانية للأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس البلدية⁴ أما بالنسبة

¹ بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات - دراسة حالة الجزائر، ص 85 وما يليها.

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004. ص. 39.

³ أنظر المادة 274 من الأمر 24/67 التي تنص على: "يقترح رئيس البلدية الميزانية ويجرى التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون" والمادة 152 من القانون 08/90 التي تنص على: "يصوت المجلس الشعبي البلدي علي ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في ذات القانون".

⁴ انظر المادة 180 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

للمجلس الشعبي الولائي فان إعداد الميزانية يدخل ضمن صلاحيات الوالي فهو من يعدها ويقدمها للمجلس للتصويت عليها ويوافق عليها وزير الداخلية.¹

2- تعامل القضاء مع مرونة محل القرار الإداري:

إن التطور النوعي الذي عرفه القضاء الإداري الجزائري في منح القاضي سلطة رقابة الملائمة هو منحه سلطة التعامل مع مرونة النص الذي يوصله ليس فقط إلى عيوب المشروعية القرار الإداري محل الطعن بل التعرض لفحص الملائمة وتشريحها ما لم يوجد نص صريح يمنعه من ذلك² فعند مراقبته في مدى مشروعية العمل المخاصم لأجله نجده يبحث في العيوب التي تبني عليها دعوى تجاوز السلطة وبالأخص عند ممارسة الإدارة لسلطتها المقيدة لكن عند بسط رقابته على سلطة الإدارة التقديرية نجده يستند على أساسين اثنين هما مطابقة العمل للغاية التي يستهدفها التشريع ومطابقة العمل للمبادئ القانونية العامة.³

باستقراء هذه الإجراءات يتضح لنا أن المشرع لم يسحب صلاحية الإعداد والتصويت من الجهاز التداولي للجماعات المحلية بصفة مطلقة لكن قيدهما بشروط لحجة ضعف المستوي الدراسي وعدم التخصص في مجال المالية المحلية من طرف هذا الأخير وبالتالي لم يصبح المجلس المنتخب بهذا الإجراءات متحكما في تسيير النفقات العمومية ولا حتى اقتراحها وفق ما تطلبه المصالح المحلية وأصبح دوره مقتصر على التصويت الذي هو كذلك تم تقييده بشروط جاءت في مضمون قانوني البلدية والولاية.

¹ انظر المواد: 155-160 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية. مرجع سابق.

² عمار بوضياف، قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، مجلة الفكر البرلماني، العدد 24 - جانفي. 2010. ص. 76-78.

³ سلطات القاضي الإداري في عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 21. نوفمبر. 2008. ص. 53-66.

الفرع الثاني: الرخص المسبقة.

يمثل إجراء الترخيص المسبق بالرجوع للسلطة المركزية في بعض التصرفات أحد أهم أسباب التدخل السلبي لهذه الأخيرة على استقلالية الجماعات المحلية التي أصبحت غير متمكنة على المستوى المحلي بأداء دورها الكامل كون العديد من النشاطات الحيوية التي ينتظر منها النهوض بالتنمية المحلية تخضع لرخص مسبقة من المصالح المركزية فنجد مثلا أن مشاريع التهيئة من بناء وهدم وتهيئة واستغلال تتطلب العمل بهذا الإجراء الذي تم تضمينه في نص تشريعي من خلال القانون رقم 01/99¹، ونفس الإجراء نجده في مجالات استغلال المياه المعدنية والحموية، اقتطاع الأراضي الفلاحية داخل القطاعات القابلة للتعمير، رخص البناء، خضوع بعض المخططات التعمير لبعض البلديات لإجراءات المصادقة بقرار من الإدارة المركزية وعملية تقييم تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

وعليه نستنتج أن إجراء الترخيص المسبق أثبت ضعف كبير في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجماعات الإقليمية وهذا راجع بالأساس إلى النظرة القطاعية العمودية التي كانت على حساب المقاربات الإقليمية، إضافة إلى المنحي المركزي في اتخاذ القرار نجده في المحيط الاقتصادي الذي له علاقة مباشرة مع عمل الجماعات الإقليمية والبنوك والوكالات العمومية والمؤسسات المالية ووكالات الاستثمار والتشغيل على المستوى المحلي.

هذه التدابير الممركزة أصبحت تمثل حاجز لا يسمح للجماعات المحلية والمصالح غير الممركزة للدولة من تحقيق الأهداف المرجوة منها وأن تلعب دورها التتموي بل وجردها من بعض صلاحياتها مما أبقى رأيها مجرد استشارة غير مجدية كما هو الحال في قانون الاستثمار.

¹ انظر القانون 01/99 المتعلق ب بالقواعد المتعلقة بالفندقة، الصادر في: 099/01/06 ج.ر. 02 سنة 1999.

الفرع الثالث: اتساع الإقليم والخصوصية المحلية.

لعبت سياسة اللاتمرکز من خلال استحدثت المقاطعات الإدارية دون التوجه نحو دمج البلديات الصغيرة للتخفيف من المشاكل المالية التي تعاني منها جل البلديات خاصة تلك التي لا تملك موارد مالية وتأهيل بلديات أخرى تتوفر علي شروط المطلوبة خلق إشكالات في تأطير وتسيير التجمعات الكبرى.

وبالتالي، نخلص إلى أن عدم مراعاة القوانين والنصوص التطبيقية المنشأة للمرافق العامة المحلية للخصوصيات المحلية المتنوعة بحكم اتساع الإقليم خاصة الجنوب الكبير دون إجراء أي تصميم للوحدات المحلية الإقليمية استنادا إلى السياق الاقتصادي والديمقراطي أثر على صون التوازن بين التمثيل والاستقرار والفعالية بين الجماعات المحلية¹.

المطلب الثاني: سلبيات التدخل على المجال المالي.

تتمثل مصادر التمويل المحلي في الموارد الذاتية الناتجة عن الضرائب والرسوم والموارد الخاصة الناتجة عن استغلال واستثمار المرافق العمومية المحلية والاستثمارات التي تأتي من استغلال الممتلكات العقارية والمنقولة بالإضافة إلى الإعانات والقروض الخارجية الممنوحة من طرف الدولة.

كما أن وجود علاقة طردية بين التمويل والتنمية المحلية والاستقلالية في أي زيادة أو نقصان بمعدل التنمية يرجع إلى وفرة التمويل من عدمه وبالتالي يؤثر في التمتع بالاستقلالية في اتخاذ القرار الذي بدونه لا تستطيع الجماعات المحلية القيام بوظائفها.²

¹ نص منقول من الورقة الموجزة رقم: 87 بعنوان " تحقيق لا مركزية الحكم ما يجب إن تعرفه- بدون ترقيم. في

جوان 2017

www.Democracy Reporting hnternational.org..

² عبد المجيد عبد المطلب، التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 2001.ص.42.

وبناء عليه، يظهر تدخل السلطات المركزية من هذا الجانب في تلك القواعد الإجرائية المعقدة التي تفرضها السلطة المركزية على الجماعات المحلية عند صرف النفقة أو تحصيل مدخول في شكل إيراد أو تنازل على أملاكها.

سنتناول في هذا المطلب الدور السلبي للتدخل السلطة المركزية في الجانب المالي من حيث التعقيدات الإجراءات التي جاء بها تشريع الصفقات العمومية (فرع أول)، عدم ترشيد النفقات وعقلنة الإنفاق العمومي (فرع ثاني) ثم محدودية التمويل عن طريق القروض العامة (فرع ثالث) (الفرعين الرابع والخامس) تطرقنا من خلالهما إلى ضعف الاقتراض والتوفير المحلي وكذا ضعف الموارد الضريبية ولا عدالة في التوزيع.

الفرع الأول: تعقيدات إجراءات الصفقات العمومية.

تظهر هذه التعقيدات من خلال إجراءات الصفقات العمومية وعدم استجابتها للتكفل بالمشاريع الاستعجالية كترميم الطرق، العمليات التضامنية، الإطعام المدرسي، النقل المدرسي، صيانة المدارس... وغيرها من المجالات.¹

إضافة إلى تغييب المنتخبين المحليين من العضوية باللجان المحلية للصفقات العمومية وترأسها يرجع لأسباب غير واضحة ومبررة مثل لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض عند اشتراط موظفين بدل أعضاء منتخبين بحجة انعدام الكفاءة والتخصص طبقاً للأحكام المتعلقة بالعضوية في لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بتعليق العضوية بها على شرط الكفاءة² عكس ما كان معمول به في المرسوم الرئاسي رقم 236/10 الذي كان يشترط الكفاءة في العضوية بلجنة تقييم العروض كون المرحلة تتطلب عامل

¹ انظر المرسوم التنفيذي رقم 226/16 المتعلق بالمدرسة.

² انظر المادة 2/160 من المرسوم الرئاسي 247/15 المنظم للصفقات العمومية وتفويضات الرفق العام ج. ر العدد: سنة: 2015. التي نصت على: لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تتشكل من موظفين مؤهلين يختارون لكفاءتهم .."

الكفاءة والتخصص دون لجنة فتح الأظرفة بحيث كان لمسؤول المصلحة المتعاقدة حرية تنظيم سير عمل اللجنة بموجب مقرر يحدد من خلاله تشكيلة اللجنة.¹

هذا التقييد في الصلاحيات بالنسبة لرئيس البلدية بالإضافة لشروط أخرى جاء بها تشريع الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام جعل من الرقابة الشعبية الممثلة في المنتخبين منعدمة تماما بعدما كان يقوى مركز الهيئة التنفيذية للبلدية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي على العضوية بالمجلس² بحجة القضاء على تعيين موظفين خارج المصلحة المتعاقدة لأغراض رآها المشرع لا تتعلق بالمصلحة العامة أو لمصلحة الهيئة المتعاقدة بقدر ما ترتبط ببعض الأهداف الشخصية الضيقة³ على خلاف العضوية باللجنة الولائية للصفقات العمومية التي تشمل عضوين منتخبين من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي يقترحهم رئيس المجلس.⁴

الفرع الثاني: عدم ترشيد النفقات وعقنة الإنفاق العمومي.

إن المبالغة الفعلية في النفقات الاستثنائية كمصاريف الاستقبال والإطعام، الحفلات⁵ وإبرام الصفقات بواسطة الابتزاز بحجة تغيير أملاك منقولة عمومية ما تزال صالحة للاستعمال أو الترميم للطرق بشكل متكرر هي أساليب ملتوية لمنح عقود لمتعاملين بطرق احتيالية من قبل موظفين محتالين علي حساب ميزانية الدولة.⁶ أو التكفل بأعمال تعد من اختصاص قطاعات أخرى لا سيما في قسم التجهيز وكذا تقييد لبعض النفقات الكمالية بقسم التسيير المتمثلة في:

¹ انظر المادة : 162 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية مرجع سابق.

² خضرى حمزة، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد ، بدون ترقيم وبدون سند نشر.

³ انظر الماد 121-125 من المرسوم الرئاسي 136/10 المؤرخ في: 2010/10/07 المنظم للصفقات العمومية ج ر عدد.42 سنة 2010.

⁴ انظر المادة ... من المرسوم الرئاسي 247/15 المنظم للصفقات العمومية. مرجع سابق.

⁵ تعليمية وزارية رقم 2143 في 2015/09/13 عن وزير الداخلية والجماعات المحلية بخصوص ترشيد النفقات.

⁶ تعليمية وزارية رقم 03 في 2008/07/13 عن رئيس الحكومة بخصوص التحلي بالصرامة في نفقات الأموال الدولة.

* تكاليف الاستقبال والتظاهرات والأعياد والتغذية.

* الأعباء المتعلقة بالهاتف والغاز والكهرباء

* تكاليف المهام التي يتعين أن تغطي المصاريف المهنية الفعلية.

* تكاليف المتكررة بالتجديد المتكرر للعتاد وأثاث المكاتب والتجهيزات في وقت لازال فيه اهتلاكها غير مكتمل.

ولوضع حد للتجاوزات عن تقييد النفقات في غير محلها،¹ سارعت السلطة المركزية إلى فرض إجراءات صارمة على السلطات المحلية عند الرغبة في تقييد وصرف النفقات الاستثنائية وربط الإنفاق بما يعد إجباري وبذلك قيدت حرية الجماعات المحلية في تقدير النفقات والتوقعات بميزانياتها.

- عدم التكفل علي عاتق ميزانية الجماعات المحلية بنفقات الهياكل الممولة من ميزانية أخرى والترجمة الفعلية لمبدأ الاعتماد علي مواردها الخاصة.
- فتح اعتمادات مسبقة والرخص الخاصة إلا عند توفر المقابل من الإيرادات لتغطية النفقات الجديدة التي تريد الجماعات المحلية إنفاقها سواء بقسم التسيير أو التجهيز والاستثمار العمومي.²

الفرع الثالث: محدودية التمويل عن طريق القروض العامة.

لا زالت التبعية المالية للجماعات المحلية لمخصصات ميزانية الدولة عائقاً أمام استقلاليتها حيث تخصص نسبة 20 بالمائة بعنوان نفقات التسيير ونسبة 60 بالمائة بعنوان نفقات التجهيز لفائدة الجماعات الإقليمية من ميزانية الدولة.³

¹ تعليمية رقم: 1087 مؤرخة في 22/09/2010 المتضمنة التحكم في تسيير الموارد المالية للجماعات المحلية صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

² تعليمية رقم: 2143 المؤرخة في 13/09/2015 المتضمنة ترشيد النفقات الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

³ بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية، حالة البلديات، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة وهران، 2015، ص.144.

وبالموازاة يتم تخصيص 23 ضريبة ورسم كلياً أو جزئياً لفائدة الجماعات الإقليمية ترتكز هذه الرسوم أساساً على الأملاك العقارية والنشاطات الاقتصادية واستهلاك السلع والخدمات والدخل،¹

بالرغم من ارتفاع كبير للإيرادات الجباية المحلي خلال سبعة عشرة سنة (17) الأخيرة انتقلت من 19.6 مليار دينار جزائري في سنة 2000 إلى 410.7 مليار دينار جزائري أي بزيادة تراكمية تقدر بـ 384 خلال سنوات التسعينات إلى 18.8 حالياً وهي حصة ضعيفة كونها ترتكز في 04 ضرائب من مجموع 23 ضريبة هي:²

* الضريبة على النشاط المهني بـ 58.2 بالمائة.

* الرسم على القيمة المضافة 35.1 بالمائة.

* قسيمة السيارات بـ 2.7 بالمائة.

* الضريبة الجزافية الوحيدة بـ 02 بالمائة.

* الضرائب 19 الأخرى نسبة متبقية بـ 02 بالمائة من إجمالي إيرادات الجباية المحلية.

واعتباراً للمساهمة الهامشية لهذه الضرائب (19) في الجباية المحلية فإن التكلفة الإدارية لتحصيلها يقع على عاتق بعض البلديات التي لها نسبة ساكنة محلية منخفضة نسبياً تفوق مبلغ الإيرادات المحصلة وذلك ما يمثله الجدول التالي من فسيفساء الضرائب والرسوم التي توضح مدى المساهمة الضعيفة الجباية المحلية في المداخل:³

¹ زيرومي ن، سنوسي ب، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مقال منشور بمجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، ج 08، 20016. 227.

² "مجلة الداخلية" محور من أجل استغلال أحسن للموارد المحلية، مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، العدد 0، فيفري 2018.

³ مجلة الداخلية مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية العدد 0 - فبراير 2018 ص 86.

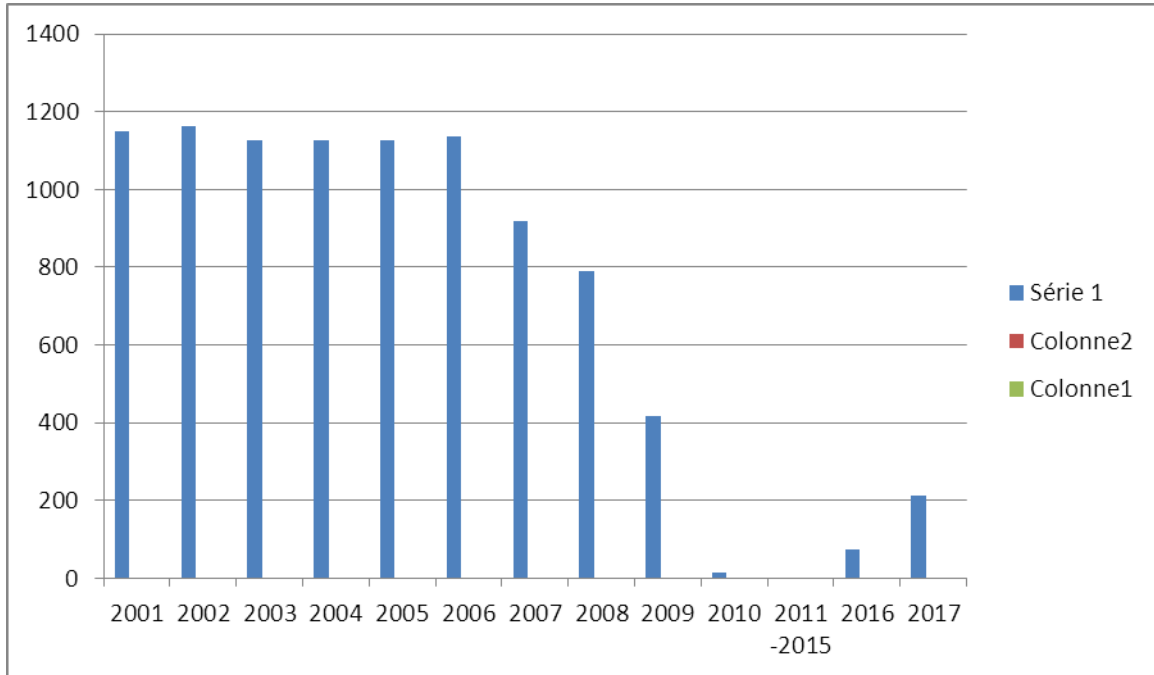
جدول يوضح فسيفساء الضريبة المحلية من 1996-2000.

النسبة المئوية	الضريبة أو الرسم
58	الرسم علي النشاط المهني TAP
50	الرسم علي القيمة المضافة TVA
10	TEOM
20	TFU
10	IRG Foncier
03	ضرائب ورسوم أخرى

المصدر: مجلة الداخلية مجلة تصدر من وزارة الداخلية والجماعات المحلية العدد 0:

هذا الضعف في الموارد المالية المحجوزة للجماعات المحلية خاصة البلديات وتماطل المنتخبين المحليين في تحصيلها أدى لتطور سريع في معدلات العجز بالميزانية البلدية.

جدول يوضح تطور عجز ميزانية البلديات للفترة: 2012-2017.



المصدر: مجلة الداخلية مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية العدد 0- فبراير

2018.

الفرع الرابع: ضعف الاقتراض والتوفير المحلي.

لقد فسح المشرع الجزائري للجماعات المحلية باب الاقتراض والتوفير المحلي من خلال المعاملات المالية مع البنوك بوضع أموالها كاستثمارات للحصول علي الفائدة فالتوفير لدى هذه المؤسسات يساعد الجماعات المحلية علي إنجاز مشاريعها المستقبلية.

أما الاقتراض يمثل لديها أحد موارد الهامة التي تحقق لها التوازن المالي بميزانيتها خاصة عند دفع أو تجهيز أي استثمار عن طريق دفعات، إلا أن الضعف المسجل في اعتماد هذين الشكلين يرجع لأسباب جعلت من الاقتراض والتوفير للأموال المنقولة في الاستثمار من الناحية الواقعية صعبا لأسباب¹:

* تخوف السلطات المركزية من عدم قدرة الجماعات المحلية علي تسديد القروض بسبب قلة المداخل لديها التي تبقى الجماعات المحلية عاجزة وقلة الممارسة في هذا المجال.

* التخوف من عامل التضخم المالي الذي ينقص من قيمة المبالغ المدخرة.

* الدفع المسبق لمبلغ الاستثمار دفعة واحدة يعتبر إنفاق علي تجهيز أو استثمار لا يستفيد منه المواطن المحلي المساهم الذي يتحمل عبؤه بل يستفيد منه مواطن آخر في المستقبل².

الفرع الخامس: ضعف الموارد الضريبية ولا عدالة في التوزيع.

انطلاقا من أن التمويل المحلي هو تلك الموارد المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية علي مستوى الجماعات المحلية بصورة تمثل أكبر معدلات التنمية المحلية،³ تمنحه السلطة المركزية لاعتبارات اقتصادية أو اجتماعية عند

¹ Cherif Bahmani .les finances des communes Op cit .p 137.

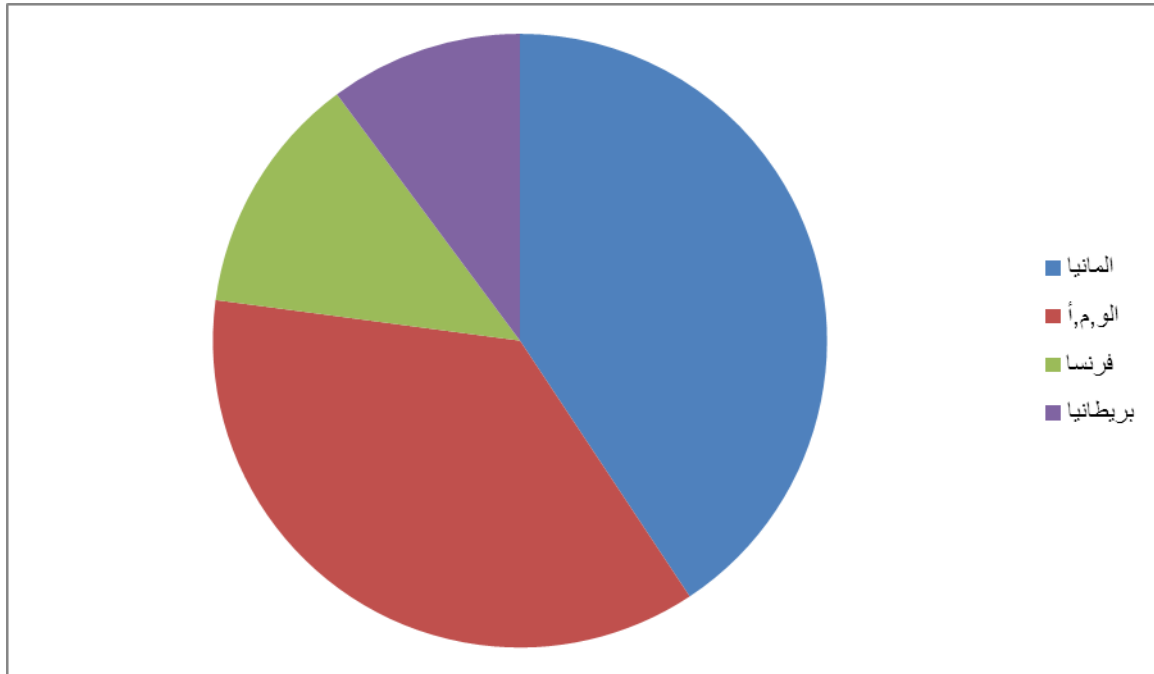
² بن عيس قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية، مرجع سابق ص.263.

³ عبد المجيد عبد المطلب، التمويل المحلي، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر. 2001. ص. 213.

عدم كفاية الموارد ومرونتها وقدرة الجماعات المحلية علي إدارة وتسيير هذه الموارد أو لأجل الملائمة السياسية للجهاز المحلي علي فرض أعباء ورسوم .

نجده يواجه مشكل تقاسم الجماعات المحلية في توزيع الضرائب مع الدولة مما يمثل حدا لاستقلاليتها ولا يوفر لها حجم أكبر من الأموال بالموازاة مع ضعف المداخل وحجم المسؤوليات المسندة إلى الجماعات المحلية¹ لغياب إجراء مقارنة ومقاربة بينها على عكس بعض الدول.

* شكل يوضح توزيع الضرائب بين الجماعات المحلية والدولة:



المصدر: مجلة الداخلية مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية العدد 0- فبراير 2018.

حتى تواكب الجزائر العجلة الاقتصادية العالمية ، لابد عليها من رفع قيمة الضرائب المخصصة للجماعات المحلية لتدعيم استقلاليتها وتشجيع قدرة المواطن علي

¹ خراجي مصطفى أثر التمويل المركزي علي استقلالية الجماعات الحلية في القانون الجزائري، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية العدد 02 - 1996. ص. 352.

الإفاق العام كون هذه الضرائب تعتبر حافز لاهتمامها بالشؤون العامة وتشجيع قدراتها.¹

جدول يوضح الضرائب المخصصة للجماعات المحلية:

إيرادات البلديات سنة 2007 بالمليون د ج.

نسبة المئوية	طبيعة الإيرادات
42.49	ضرائب مباشرة: الرسم على النشاط، الرسم العقاري ، رسم التطهير.
15.02	ضرائب غير مباشرة: الرسم على القيمة المضافة ،الرسم الصحي.
7.72	مداخل الممتلكات والاستغلال.
34.77	إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
100	المجموع العام

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية 2018

يلاحظ أن نسبة الضرائب المخصصة للجماعات المحلية - البلديات - من طرف الدولة والصندوق المشترك للضمان والتضامن تقارب 60 بالمائة تليها مداخل الممتلكات ب 15 بالمائة فهي تمثل مصدر هام لميزانية الجماعات المحلية ومورد أساسي لميزانية الدولة.

المطلب الثالث: تأثير المورد البشري علي سير الجماعات المحلية.

يتجلى انعكاس تدخل السلطة المركزية في هذا المجال من خلال التحكم في تسيير الموارد البشرية للجماعات المحلية بحيث يمكن لهذه الأخيرة فتح مناصب عمل

¹ ابن عيسى قدور التمويل المحلي واستقلالية الجماعات لمحلية . حالة البلديات، مرجع سابق. ص.66.

دون موافقة الوصاية أو بتخصيصها لصف المنصب المراد فتحة وكذا تسييرها للحياة المهنية لموظفي الجماعات المحلية.

أما بالنسبة لعلاقتها مع المنتخبين المحليين فإن ضعف الكفاءة والدراسة بتقنيات التسيير المحلي وإطلاق حرية الترشح لمثل هكذا هيئات حساسة أدت إلى إفراز مترشحين غير مؤهلين مما أثر سلبا على مبدأ استقلالية التصرف لديها. وانطلاقا من هذا سوف نتناول تأثير الأداء السلبي للمنتخبين لسبب غياب المعايير التقنية للترشح (فرع أول) وضعف الكفاءة والتأطير لمستخدمي الإدارة المحلية (فرع ثاني) بالإضافة لتأثير المتغيرات السياسية على أداء الجماعات المحلية (فرع ثالث) وأخيرا تلك المعوقات الإدارية والتنظيمية والتشريعية التي جمدت الاستثمار المحلي والأجنبي (فرع رابع).

الفرع الأول: تأثير الأداء السلبي للمنتخبين لسبب غياب المعايير التقنية للترشح.

على الرغم من منح الدستور والقانون العضوي للانتخابات كل مواطن بالترشح بالمجالس المنتخبة إلا أن كفاءات الاختيار لا تتم وفق معايير علمية أو مهنية مما أدى بالمنتخبين المحليين مغيبين في ميادين عدة نظرا لافتقارهم لتقنيات التسيير المحلي ونقص التجربة، وكذا لغياب الرقابة السياسية من طرف الأحزاب السياسية وكذا ضعف الرقابة الإدارية الفنية بفعل حداثة وهشاشة التعددية في التسيير وإضعاف فعالية التعددية الحزبية على المستوى المحلي التي لازالت لا تعتمد على نوعية المشاركة وظلت في مجال الإبقاء على العدد في المشاركة.

كما أن إغفال المشرع الجزائري في عدم فرض معايير تقنية للترشح كانت سببا في افتقار المنتخبين للكفاءة غير المشروطة عند الترشح لعضوية المجالس المنتخبة جعل منها غير قادرة على القيام بهام المنوطة لها وبالتالي ترك المبادرة واتخاذ القرار للسلطة المركزية، بل إن التنازلي عن فرض شروط خاصة كما أشرنا سلفا للترشح

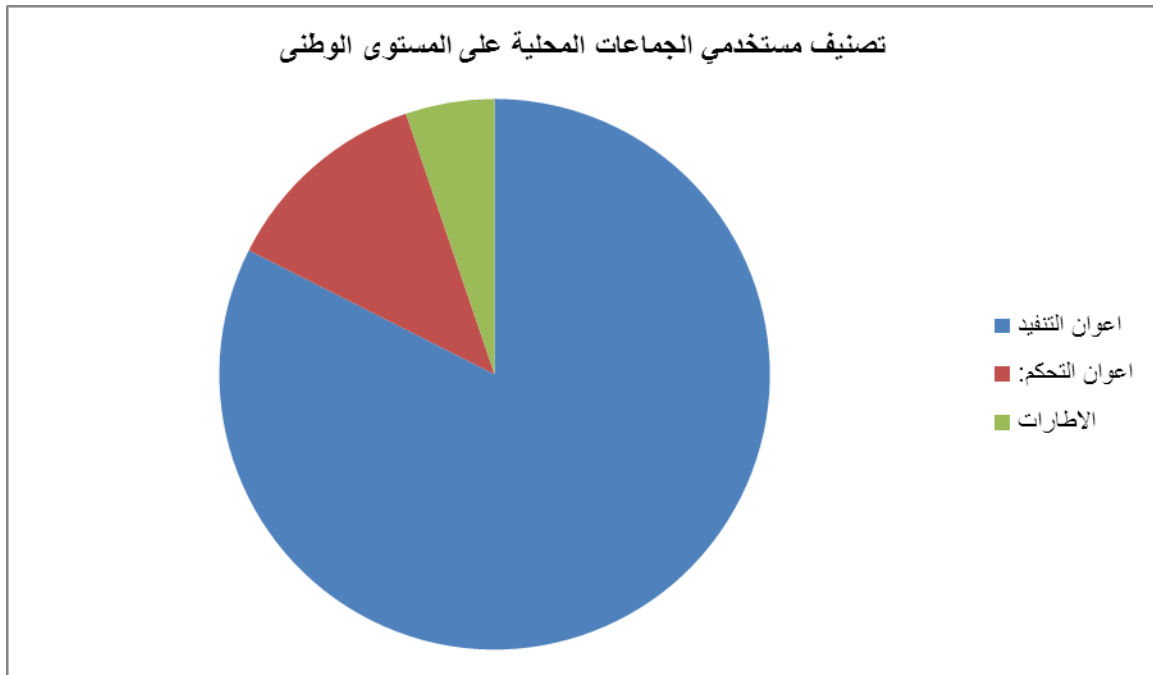
لعضوية بالمجالس المنتخبة جعل من المنتخب المحلي وسيلة للشراء الذم وتغليب مصالحه ومصالح الحزبية على المصلحة العامة.

الفرع الثاني: ضعف الكفاءة والتأطير لمستخدمي الإدارة المحلية

غالبا ما يستخدم غياب القدرات والكفاءات على المستوى المحلي حجة ضد اللامركزية إلا أن الأبحاث والدراسات أظهرت أن تأطير المورد البشري يعتبر من أحد العناصر الهامة لبناء هذه القدرات من خلال التعلم بالممارسة.¹

وعلى الرغم من تبني السياسة الإصلاحية لغرض تطوير الكفاءات وتحسين نوعية الخدمات التي يقدمها المنتخبين المحليين ومستخدمي الجماعات المحلية لا زالت تحتاج إلى تكوين وتأطير بشري يتلاءم مع إمكانياتها ومهامها.

جدول توضح تصنيف مستخدمي الجماعات المحلية علي المستوى الوطني:



المصدر: المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط سنة 1997.

¹ نص منقول من الورقة الموجزة رقم: 87 بعنوان "تحقيق لا مركزية الحكم ما يجب أن تعرفه- بدون ترقيم. في

الفرع الثالث: تأثير المتغيرات السياسية على أداء الجماعات المحلية.

ظلت الجماعات المحلية تؤدي مهمتها وتتكيف مع تطور المجتمع والمنظومة السياسية والتشريعية رغم ركود الوضع الاقتصادي والوضع الاجتماعي الذي عرفته الجزائر خلال الفترة 1962-1967 بالإضافة إلى العشرية السوداء خلال التسعينات والتي كان لها الأثر الواضح على أداء الجماعات المحلية من حيث طرق تسييرها ونوع الخدمات المقدمة خاصة مرحلة تعيين المندوبيات التنفيذية البلدية التي كانت تفتقد للكثير من الصلاحيات وكانت تابعة مباشرة لتوجيهات وأوامر وتعليمات السلطة المركزية¹ مما أدى إلى تنامي عدد البلديات العاجزة 1100 بلدية بنسبة عجز مالي 100/100.²

كان لهذه الفترة دور كبير في عجز صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية من حيث ارتفاع معدلات تغطيته للعجز المسجل بداية من سنة 1995 خاصة بالنسبة لنفقات سلك الحرس البلدي،³ الذي استحدث لمتطلبات أمنية.⁴

¹ انظر قانون المنظم لعمل وتسيير المندوبيات التنفيذية البلدية.

² بلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، الجزائر، 2013 ص.185.

³ المرسوم التنفيذي رقم: 96/265 المؤرخ في: 03/09/1996 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، والمرسوم التنفيذي رقم 96/266 المؤرخ في: 03/09/1996 المتضمن القانون الأساسي لموظفي الحرس البلدي، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 02/09/2001 المتضمن المصالح الخارجية للمديرية العامة للحرس البلدي، ج.ر. العدد 54 في 23/09/2001.

⁴ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي جويلية 2011. ص.41.

جدول يوضح تطور عجز البلديات ونسب تغطية العجز من طرف صندوق التضامن والضمان مابين البلديات.

السنوات	عدد البلديات العاجزة	نسبة تغطية الصندوق
1986	52 بلدية	100%
1987	63 بلدية	100%
1988	96 بلدية	100%
1995	889 بلدية	93%
1996	1090 بلدية	75%
1997	1249 بلدية	63%
1998	1249 بلدية	55%
1999	1207 بلدية	57%

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة العمرانية الجزائرية.

الفرع الرابع: معوقات الاستثمار المحلي والأجنبي في إطار الشراكة الأجنبية والتوأمة المحلية.

سخرت السلطات العمومية اعتمادات مالية ضخمة لخلق مناخ استثماري مدر للثروة ويساعد علي تقديم خدمة عمومية راقية في إطار منظومة قانونية وتنظيمية، إلا أن هذه الترسانة التشريعية اصطدمت بواقع بيروقراطي وغموض في الفهم عند التطبيق مما جعل الإستراتيجية والأهداف المرجوة صعبة بسبب تعثر المشاريع المحلية وجمد عجلة الاستثمار برمتها بسبب المعوقات التالية:

1- المعوقات القانونية التشريعية.¹

أ- عدم تفعيل منافسة لامركزية على المستوى المحلي بين الولايات حول جلب الاستثمار والمستثمرين بإقليمها من خلال وضع تحفيزات من السلطة المحلية جعل من هذه الأخيرة لا تفكر في إنشاء جيوب عقارية جديدة أو إضافة جيوب للأوعية العقارية التي تنجز عليها المشاريع الاستثمارية في شكل حظائر صناعية ومناطق نشاطات جديدة بل وتحافظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة خوفا من منحها دون استغلال عقلاني،

ب- غياب نظرة شاملة لتسيير العقار الصناعي من حيث إنشائه دون تبني أي إحصائيات أو معطيات ومعايير اقتصادية.

ج- عدم مراعاة التخصص المهني عند توزيع القطع الأرضية والجيوب العقارية داخل المناطق بالإضافة إلى تسييرها من طرف هيئات ومصالح قطاعية متعددة جعل من حل المشكل يحتاج إلى التكامل والانسجام فيما بين هذه المصالح.²

2- المعوقات الإدارية:

أ- عدم تشجيع الاستثمار المحلي في الهياكل التي توفر خدمات ذات طابع اجتماعي علي غرار فضاءات الراحة والاستجمام ، الترفيه ، هياكل الشباب: مثل حدائق التسلية وغابات الاستجمام السياحية الداخلية....الخ.³

¹ المنشور رقم: 459 بتاريخ 2015/04/13 الصادر عن مديرية العامة للأملاك الوطنية المتضمن تنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 368/06 المؤرخ في: 2006/10/19 المتضمن النظام القانوني لرخص غابات الاستجمام وشروط كفاءات منحها.

² نعيمة فوزي إشكالية العقار في عملية الاستثمار الخاص في الجزائر المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الجزء 37- العدد 04 سنة 1990 ص 147 وما يليها.

³ التعليمات الوزارية رقم 16/03 المؤرخة في 2016/02/18 صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية بخصوص نشر وتنفيذ التعليمات الوزارية.

ب غياب روح المسؤولية لدي ممثلي الإدارة العمومية من خلال اتخاذهم لقرارات دون أي نص تفويضي من السلطة المختصة أو منعهم من اتخاذ القرارات محليا وذلك بالرجوع إلى المركز.¹

ج- غياب التواصل بين أعوان التنفيذ وأعوان التأطير بخصوص التبادل المعلومات والتوجيهات المحددة لكيفيات تنفيذ النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتسيير الإداري.

د- قصور التحفيز والامتيازات والتخفيضات الممنوحة بموجب النصوص القانونية لبعض المشاريع الاستثمارية مثل المشاريع التي المؤهلة لامتيازات النظام العام أو المشاريع التي يتطلب توطئها وتطويرها مساهمة خاصة من طرف الدولة وكذا المشاريع المؤهلة للنظام الاستثنائي الذي يضيف منفعة خاصة للاقتصاد الوطني دون غيرها من المشاريع المحلية الأخرى ذات العلاقة بالجانب الاجتماعي كالسياحة أو الخدمات.... الخ.

3- محدودية التدخل في لجان تنظيم الاستثمار المحلي:

نلاحظ غياب تام لدور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار في تشكيلة لجان دراسة وضعية تقدم مشاريع الاستثمارات المعتمدة من طرف لجنة تحديد مواقع استثمار من خلال انجاز حظائر صناعية ومناطق النشاطات الجديدة،² غياب المنتخبين المحليين والجهاز التنفيذي للجماعات المحلية في تشكيلة اللجان الفرعية التقنية المكلفة بمتابعة وتقييم إقامة وانجاز المشاريع الاستثمارية.³

¹ مذكرة رقم: 2267 المؤرخة في: 2017/12/13 تتضمن مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية حول " اللامركزية"

² تعليمة رقم: 2144 المؤرخة في 205/09/13 المتعلقة بإنعاش الاستثمار الاقتصادي صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية

³ انظر التعليمة الوزارية المشتركة رقم 02 المؤرخة في 2012/05/31 التي تحدد نموذج النظام الداخلي للجنة المساعدة علي تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار تطبيقا للمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20/10 المؤرخ في 2012/10/12 المحدد لعمل وتشكيلة لجنة المساعدة علي تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار ج.ر.العدد04 في 2010/01/17.

إن الاحتفاظ بصيغة التراضي واستبعاد صيغة المزاد العلني،¹ منح الوالي سلطة منح الامتياز علي أساس قرار يتخذ من طرفه وباقتراح من اللجنة المساعدة علي تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار عندما يكون العقار أو الملك المبني أو غير المبني تابع للأملك الخاصة للدولة أو تابع لمنطقة صناعية أو منطقة نشاطات أو يمثل أصل متبقي أو فائض. جعل من رأي المنتخب المحلي مجرد رأي استشاري كما انه أصبح لا يتحكم في الأملك العقارية البلدية التي يمكن للوالي تخصيصها في إطار المشاريع الاستثمارية.

¹ انظر التعليم رقم 7982 المؤرخة في 2011/08/08 المحددة لكيفيات وضع حيز التنفيذ الآليات الجديدة لمنح الامتياز علي الأملك العقارية لاسيما التابعة للأملك الخاصة للدولة الموجهة فنجاز المشاريع الاستثمارية. والتي كرس بقانون المالية لسنة 2011 ج.ر العدد 49 في 2011/07/20 والمعدلة لكيفيات التي جاء بها الأمر رقم: 04/08 في: 2008/09/1.

المبحث الثاني: الانعكاسات الايجابية لتدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية.

إن تنشيط الدور الاقتصادي الجديد للجماعات المحلية الذي انتهجته السلطات المركزية خاصة سلطة الوصاية مند سنة 2016 سمح لها بالدفع بقدرات الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية حيث كرست النصوص التشريعية مجموعة من الآليات اللامركزية من تصور وإعداد وتنفيذ لسياسة محلية فعالة علي غرار ما يمارس في معظم دول العالم مع تجنب أي معارضة لمبدأ وحدة وتناسق التنظيم الإداري للدولة.

هذه الديناميكية الاقتصادية الجماعات المحلية من بناء استقلالية إدارية ومالية لنفسها وتعزيز نشاطها الاقتصادي وتساعدنا علي تحقيق برامجها التنموية المحلية وتعكس نوعية الخدمة العمومية المحلية المقدمة للمواطن.

وانطلاقاً من هذا ومقارنة لما سبق سوف نتناول الإنعكاسات الايجابية للتدخل من خلال توسيع الشراكة ولامركزة التسيير المحليين (مطلب أول) ايجابيات التدخل في مجال التسيير والرقابة (مطلب ثاني).

المطلب الأول: توسيع الشراكة ولامركزة التسيير المحليين.

إن استقلالية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها هي استقلالية ليست وليدة التعددية بل نص عليها تشريع الجماعات المحلية بأن تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقاً علي سلطة الدولة ودون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو في تعديلها ويجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها قانوناً بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية.¹

ولأجل دعم التنمية المحلية وتشجيع الاستثمار المحلي للجماعات المحلية سمح بتدخل السلطة المركزية إيجاباً كجهة وصاية لتأهيل هذه الوحدات بما يتفق والإستراتيجية الوطنية وبما يحقق اللامركزية الإدارية.

¹ مسعود شيهوب، استقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01 - 2001 ص. 122.

وانطلاقاً من هذا سوف نتناول دور الشراكة والتوأمة المحلية علي أداء الجماعات المحلية (فرع أول)، لامركزة التسيير وفعاليتها علي لأداء (فرع ثاني)، وأخيراً الإجراءات المخففة للرقابة بشكليها السابقة واللاحقة (فرع ثالث).

الفرع الأول: دور الشراكة والتوأمة المحلية علي أداء الجماعات المحلية.

الشراكة مصطلح يشمل جميع أنواع الشراكة بين القطاع العام أو الخاص أو الدخول في شراكة أجنبية محلية لتنفيذ أو إنجاز كل جزء من الخدمة العمومية وتتم هذه العلاقة بموجب عقد تمويل طويل المدة وهي تختلف عن الخصخصة والمناولة.¹

التعريف بمفهوم الشراكة: من بين تعريفات التي أعطيت للمصطلح من منظور دولي هي:

عرفها الصندوق النقد الدولي بتلك الترتيبات التي يقوم بها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة أن تقدمها الحكومة تنشأ من خلال عقود الامتياز التشغيلي ويمكن والتأجير الدخول فيها للقيام بمجموعة كبيرة من المشاريع البنية التحتية لاجتماعية والاقتصادية تستخدم بصفة أساسية في مشاريع البنية التحتية ذات الصلة بالموصلات كالطرق والموصلات والإنفاق وأماكن الإقامة كالمستشفيات والمدارس والسجون.²

ومن بين التعريفات كذلك أنها تلك الترتيبات التعاقدية ما بين الهيئات العامة والكيانات التابعة للقطاع الخاص يتم من خلال هذا الإنفاق تقاسم المهارات والأصول ، المخاطر، المكافآت المرافقة لتقديم الخدمة العامة.³

أما المشرع الجزائري فقد عرف المصطلح بأن: شراكة في إطار التعاون المحلي والوزاري تتم من خلال عقد اتفاقيات بين البلديات والولايات وكذا بين الوزارات.

¹ Frédéric Marty. Armand voisin .le partenariat public prive. Paris. 2006. p.03.

² صفوت المبيضين. حسين الطراولة. توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق.ص.201.

³ The national council for public – private partnership at web www ncppp org du 31/07/2016.

وهو بالفعل ما تم بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة الطاقة مثل اتفاقية مبرمة بين وزارة الداخلية ممثلة في 33 بلدية ووزارة الطاقة تتضمن استبدال المصايح الزئبقية العادية بمصايح اقتصادية في الإنارة العمومية واتفاقية الشراكة بين وزارة الداخلية والأكاديمية الصينية لتبادل المهارات والتجارب في مجال تأهيل المورد البشري.¹

الفرع الثاني: لامركزة التسيير وضمان فعاليته.

إن العودة للتسيير المحلي من خلال مركزة القرار يمنح الجماعات المحلية نوع من المحلية والاستقلال في التصرف وان كانت يتم داخل هيئات عدم التركيز ممثلة في مجلي الولاية² الذي تتم من خلاله مراجعة عدة تدابير قانونية وتنظيمية ترسيخا لمبدأ لامركزة للقرارات من أجل دفع عملية التنمية المحلية تمثلت في:³

* التكفل بالإجراءات الإدارية وعمليات منح الرخص الممركزة بصورة كبيرة علي المستوي المحلي ضمن مجلس الولاية في إطار الصلاحيات الوالي كمثل للدولة ومندوب للحكومة بالرغم من تواجد الامتداد الوظيفي والإداري لكل القطاعات على المستوى المحلي والتي لا تتطلب في دراستها مستويات أعلى في التحكم بل كونها إجراءات منصوص عليها في مختلف النصوص القانونية والتنظيمية ويكون ذلك تفعيل الدور الحقيقي لمجلس الولاية برئاسة ومنحه صلاحيات أوسع في مجال تشجيع الاستثمار الاقتصادي.

* تفعيل عمل اللجان القطاعية على المستوى المحلي خاصة بالنسبة للمشاريع التي لا تتجاوز نطاق الولاية وإعادة النظر في المنظومة القانونية التي تحكم القطاعات

¹ انظر الاتفاقية تمويل المبرمة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة الطاقة بتاريخ 2018/06/28

² انظر المادة: 110 من قانون الولاية التي تنص علي: " أن الوالي ممثلا للدولة علي المستوى المحلي ومندوب للحكومة وبالتالي هو ينشط وينسق نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية.

³ مذكرة رقم: 2267 المؤرخة في: 2017/12/13 تتضمن مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية حول " اللامركزية".

النشاطات الحيوية والتي تتسم بالمركزية الحادة لجل القرارات والرخص خاصة فيما يتعلق بمناطق النشاط والتوسع السياحي بتحويل كل من إجراءات الموافقة على إعداد الدراسات وأشغال التهيئة وتسليم رخص البناء إلى اللجان المحلية.

* معالجة كل الطلبات ومنح الرخص المسبقة لمخططات الاستثمار في هذا المجال كمشاريع الفنادق والاستثمار في المياه المعدنية والحموية محليا عوض اللجان القطاعية المركزية.

* تحويل وصاية بعض المؤسسات لمرافقة التدابير التي وضعها الحكومة أو باعتبار أن نشاطاتها هي مصممة خصيصا علي مستوى كل ولاية. مثل شركات تسيير المناطق الصناعية ومؤسسات النقل الحضري للولايات.

الفرع الثالث: التخفيف في إجراءات الرقابة السابقة واللاحقة.

جاءت مظاهر التخفيف في القوانين سنوات 1967 و 1969 المتعلقة بالبلدية والولاية كضمانات خدمت استقلالية الجماعات المحلية من خلال فرض عدة إجراءات إدارية علي السلطة الوصية من حيث الوصاية الإدارية والمالية إتباعها.¹

البند الأول: نحو إلغاء الوصاية الإدارية.

إن الهدف من تخفيف الرقابة الوصاية يعود لاعتبار القرارات الإدارية الصادرة عن الجماعات المحلية ناقدة بمجرد نشرها او تبليغها للمخاطبين بها وكل من يعترض عليه اللجوء للقضاء خلال شهرين بعد اطلاق الإدارة المحلية بنية الطعن خلال 20 يوم بل وأكثر من ذلك يمكن للقضاء سلطة تعليق تنفيذ القرار.

ويتضح ذلك جليا عند الفصل بين الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية لعدم الخلط بين اختصاصات الدولة واختصاصات الجماعات المحلية والتفريق ما بين المداولة والتسيير والمراقبة من جهة ومن جهة ثانية التحديد

¹ انظر برارزة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية الجزائرية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتور له في القانون، جامعة تيزي وزو، 2016-2017.ص.165.

بدقة مجالات الوصاية التي يجب أن تقتصر على مدي مطابقة العمل الإداري للقانون وليس مطابقة الملائمة على مدي مناسبة المداولة أو اقتراح المشروع خاصة في مجال التصديق والإلغاء:

أ- فيما يخص إجراءات ص التصديق:

التصديق هو قرار تتخذه السلطة المركزية بإقرار القرارات والتصريفات الهيئات المنتخبة والأصل أن قرارات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد مضي 15 يوم من إيداعها بالولاية على عكس مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تصبح نافذة بعد 15 يوم من نشرها وتبليغها من طرف الوالي. فهي لا تحتاج لموافقة سلطات الوصاية إلا استثنائي بنص،¹ يمكن للبلدية مطالبة وزير الداخلية المصادقة في حال رفض الوالي.²

ب- فيما يخص إجراءات الإلغاء.

تبطل المداولات بعد تسببها من طرف الوصاية التي يشارك عند اتخاذها عضو أو أكثر بالمجلس إن كانت له مصلحة أو بصفته وكلاء للغير في القضية، كما يجوز لكل طرف حق المعارضة على الإبطال المطلق للقرارات القبلة للإبطال خلال 15 يوم من إيداع المداولة لدى الوالي وعليه أن يبيث في الطلب خلال 30 يوم. كما يجوز للوالي أو أي ناخب في الولاية أن يطلب إلغاء القرار الولائي القابل للإبطال خلال 15 يوم من تاريخ إغلاق الدور البت صدر فيها القرار دون أن يحدد القانون المدة التي يتعين فيها على وزير الداخلية في مثل هذا الطلب،³

وبالنقيض يجوز للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي التصدي لقرار الإلغاء الصادر عن السلطة الوصية.⁴

¹ انظر المواد 42 من قانون البلدية 10/11 والمادة 50 من قانون الولاية 07/12.. مرجع سابق.

² انظر المادة 46 من قانون البلدية 10/11. مرجع سابق.

³ انظر المادة: 60 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية. مرجع سابق.

⁴ انظر المادة: 61 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية. مرجع سابق.

البند الثاني: نحو إلغاء الوصاية المالية.

يتمثل إلغاء الوصاية المالية بنقل اختصاص نقل تقدير الحسابات الميزانية والرقابة علي تسييرها للغرف الجهوية للمحاسبة وبالتالي إلغاء سلطة الحلول التي تتمتع بها السلطة المركزية في إعادة توازن الميزانية وإدراج النفقات الإجبارية و برقابة الغرف الجهوية للمحاسبة التي تعتبر رقابة توجيهية قائمة على الملاحظات المقدمة في تقاريرها.¹

البند الثالث: نحو تفعيل الرقابة والقضائية:

ضمن التشريع المتعلق بالجماعات المحلية بعض الحالات في مجال التقرير حول الوضعيات المتعلقة بالعضو المنتخب والسماع في حالات زوال العضوية وتفعيل الرقابة القضائية.

1- في قانوني 38/69-24/67.

عرفت بعض الحالات ضمنها التشريع المتعلق بالجماعات المحلية في مجال التقرير حول الوضعيات المتعلقة بالعضو المنتخب برجوع سلطة عدم التركيز لاستشارة الهيئة المنتخبة وهي:

أ- الاستشارة : ألزم المشرع الجزائري السلطة الوصية عند اتخاذ قرار توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي أخذ رأي المجلس التنسيق الولائي² أما بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي فقد أوجب علي وزير الداخلية أخذ رأي المجلس الشعبي الولائي قبل اتخاذ قرار التوقيف.³

¹ صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة المسيلة، 2015، ص. 96.

² انظر المواد 59-69 من الأمر رقم 38/69 المتعلق بقانون البلدية مرجع سابق "ملغي".

³ انظر المادة: 19 من الأمر رقم: 38/69. المتعلق بقانون الولاية " مرجع سابق." ملغي.

ب- السماع للعضو المنتخب: سمح قانون البلدية للعضو المنتخب بالدفاع عن نفسه والمثول أما المجلس البلدي لتقديم إيضاحات قبل اتخاذ أي قرار إقصاء أو تصريح باستقالة.¹ وكذلك يسري الإجراء على عضو المجلس الشعبي الولائي.²

2- في قانون 08/90-09/90.

لقد حاول المشرع الجزائري الجمع بين مطلب التمثيل الشعبي باعتماده لأسلوب الانتخاب ونقوية سلطة الدولة الذي يتجسد من خلال تشديد نظام الوصاية الإدارية³ فالرقابة على أعمال تصرفات الجماعات الإقليمية من طرف السلطة المركزية وإن كانت نوعا مخففة إل أنها لم تدم طويلا لسبب الأوضاع السياسية والأمنية التي عرفت الجزائر وقد ظهرت مظاهر التشديد الذي جاء بصدر المرسوم 215/94 المتعلق بالإدارة العامة من خلال حصر المشرع مجالات التداول التي تخضع للمصادقة من طرف السلطة الوصاية⁴ مع الاحتفاظ بمبدأ ضرورة تسبيب عدم المصادقة وأخذ الرأي السلطة المركزية.⁵

3- في قانوني 07/12 و 10/11.

الملاحظ أن المشرع الجزائري دعم الاستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال التفريق بين شكل الوصاية المفروضة على المجلس الشعبي الولائي وتلك المفروضة على المجلس الشعبي البلدي حين استغني عن الوصاية الإدارية واعتمد نظام الرقابة القضائية⁶ وبذلك يكون قد ساير الأنظمة المقارنة خاصة النظام الفرنسي الذي أوكل إثارة

¹ انظر المواد 90-92 مكرر من الأمر رقم: 24/67 المتعلق بقانون البلدية مرجع سابق. "ملغي".

² انظر المواد 19-19 مكرر من الأمر رقم: 38/69 المتعلق بقانون الولاية. مرجع سابق. "ملغي".

³ محمد زغادوي، انعكاسات نظام التعددية الحزبية على الجماعات المحلية، مجلة حوليات العدد: 03 جامعة الجزائر، 1، 1999. ص 70 .

⁴ انظر المواد 49-50 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

⁵ انظر المواد 32-44-45 من القانون 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية. ج. و 15 في 10/04/1990. مرجع سابق ملغي.

⁶ براءة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، ص. 160. مرجع سابق.

الدعوى من طرف ممثل السلطة إذا رأى في التصرف إخلالا بمبدأ المشروعية فعلا،¹ وهذا تكريس لمفهوم الاستقلالية والنظام اللامركزي من خلال ممارسة حريتها في التصرف واتخاذ القرار دون أي ضغط أو خوف من الإلغاء أو الرفض.² فنجد حصر بالتحديد مداوات المجلس الشعبي الولائي التي يكون محلها الإبطال بقوة القانون دون مداوات المجلس الشعبي البلدي وهذا ما يمثل تقييدا للمجلس الشعبي الولائي.

كما منح للوالي حق الطعن القضائي خلال 21 يوما أمام الجهات القضائية المختصة في المداوات التي تخالف مضمون المادة 53 من القانون 12/07 والملاحظ أن المشرع الجزائري أوكل ممارسة هذا الحق للوالي بوصفة سلطة عدم التركيز بدلا عن رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي كان يحوز هذه الصلاحية ضمن قانون الولاية 1969 و 1990 طبقا لمواد 62-54 من قانون الولاية الحالي مما يطرح الإشكالية التالية: ضد من ترفع دعوى الإبطال إذا كانت رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يحوز صفة التقاضي لانعدام الصفة إلا أن القضاء الإداري الجزائري فصل في عدة دعاوي من هذا الشكل دون أن يوضح الأساس القانوني الذي قبل بموجبه هذه الدعاوى شكلا.³

كما مكن لرئيس البلدية من استقلالية ومن ضمانات خاصة ما تعلق بإمكانية الطعن القضائي أمام الجهات القضائية المختصة في بعض قرارات والي الولاية باعتباره جهة وصية.⁴

¹ Philippe Bondavene contrôle de légalité de collectivité territoriale berger levrault. Paris 2011 p.81.

² Hean Bernard Aubry la décentralisation et le droit LGDJ 2006 p 127-129.

³ انظر الأمر الصادر عن القسم الاستعجالي للمحكمة الإدارية لولاية بجاية مؤرخ في 10/02/2015 قضية رقم: 00069/15 بين والي ولاية بجاية كمدعي ورئيس المجلس الشعبي الولائي بوصفه مدعي عليه وكذا الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية لولاية بجاية مؤرخ في 18/02/2015 في قضية رقم: 00070/15 بين والي الولاية كمدعي ورئيس المجلس الشعبي الولائي مدعي عليه.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع الطبعة 1، الجزائر، 2012. ص. 293-294.

المطلب الثاني: إيجابيات التدخل في مجال التسيير المالي والرقابة.

نتناول في هذا المطلب عصرنة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية. CSGCL (فرع أول) القروض المؤقتة لتمويل المرافق العمومية والنشاطات المنتجة للمداخيل كمصدر جديد في التمويل (فرع ثاني) وأخيرا دور الاستثمار المحلي في إطار مخصصات مخططات البلدية للتنمية (فرع ثالث).

الفرع الأول: عصرنة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية. CSGCL.

إن نظرة الحكومة لتطوير التنمية المحلية وتعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية جعل منها تعيد النظر في عصرنة آليات تمويل الجماعات المحلية وكيفية تسييرها من خلال صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية CSGCL.

1- التعريف بالصندوق.

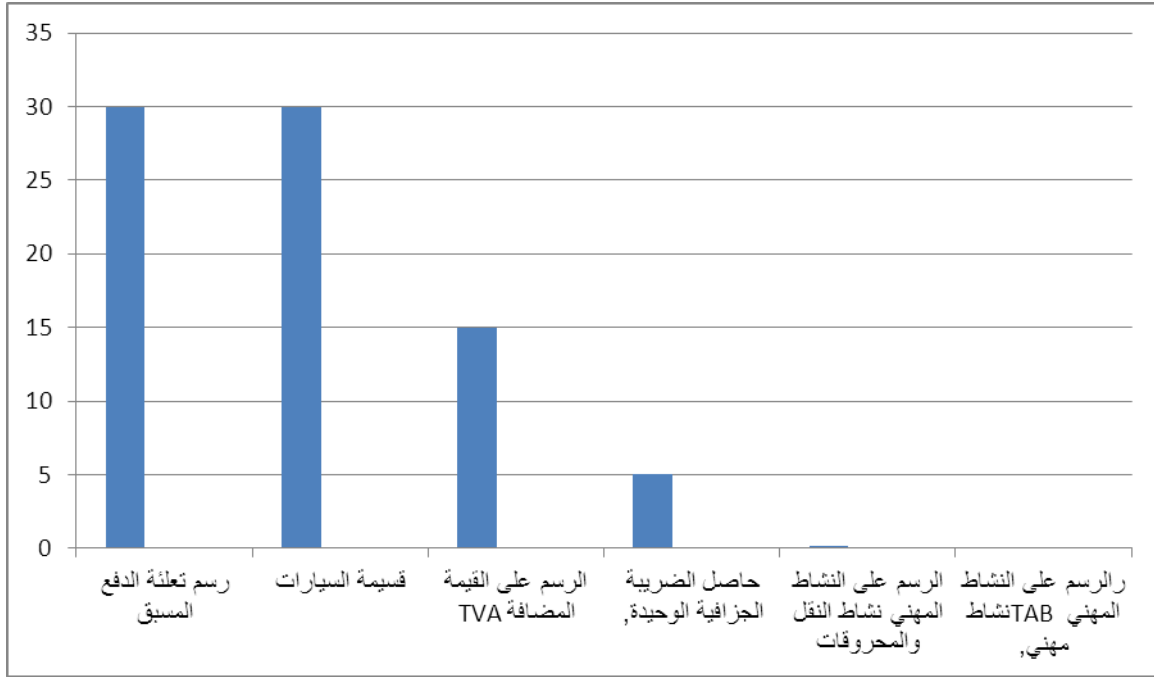
هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي أنشئ بمرسوم تنفيذي رقم 266/86 بتاريخ 1986/11/04 مهمته تقديم إعانات ومساعدات مالية لأجل إرساء التضامن مابين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية المدفوعة من طرف الدولة وتوزيعها إما لتغطية الإنفاق أو لمجابهة الكوارث والتقييم بالوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.

يساهم الصندوق في منح إعانات لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار محلي أو مشترك بين البلديات تتمثل في:¹

2- رفع نسبة التمويل المحلي.

لقد ساهم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تغطية العجز الذي تعرفه البلديات والولايات خلال السنوات العديدة بعدما عرفت تراجعا في مصادر تمويلها مما يوجب إيجاد مصادر تمويلية جديدة.

¹ انظر المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 2014/03/24 المتضمن إنشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية المعدل والمتمم. مرجع سابق.

جدول التالي يوضح نسب تمويل الصندوق لفترة 2000-2017.¹

المصدر توزيع الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة للفترة 2000-2017.

وقد انحصرت تدخلات الصندوق في تنمية قدرات الجماعات المحلية من خلال توزيع الإيرادات بواسطة نظام يقوم علي خصائص البنوك بإقامة شراكة بين الممولين والمستفيدين علي أساس أهداف قياسية ومعايير تقنية متفق عليها.

¹ وصيف فايزة ، خير الدين عمر ملوكي . صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ومساهمته في دعم التنمية المحلية، مجلة العلوم الإدارية والمالية، جامعة الوادي، مجلد 02، العدد 02 سنة 2018.

الجدول يبين حجم الإعانات الممنوحة للبلديات المقدمة في شكل خدمات¹:

الملاحظات	مبلغ الخدمة	تسمية الخدمة	
استفادات من الإعانة الاستثنائية للبلديات 281 بلدية كانت تعاني عجز كبير في ميزانيتها لتغطية بعض النفقات الإجبارية في شكل ديون.	73.66 مليار د.ج	منحة معادلة التوزيع بالتساوي	01
	06.00 مليار د.ج	منحة الخدمة العمومية	02
	08.04 مليار د.ج	الإعانات الاستثنائية لفائدة البلديات	03
	15.25 مليار د.ج	منحة صيانة وحراسة المدارس الابتدائية	04
	35.09 مليار د.ج	بالإطعام المدرسي. التكفل	05
	30.12 مليار د.ج	الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات	06
	166.81 مليار د.ج	المجموع:	

المصدر: مجلة الداخلية مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

الفرع الثاني: القروض المؤقتة لتمويل المرافق العمومية والنشاطات المنتجة للمداخل كمصدر جديد في التمويل.

ومن بين الآليات الحديثة للتمويل التي بادرت بها السلطات المركزية جاءت من خلال استحداث آلية جديدة تمثلت في تمكين لصندوق الضمان والتضامن ما بين البلديات بمنح قروض مؤقتة لتمويل المرافق العمومية والنشاطات المنتجة للمداخل كمصدر جديد في التمويل. والسماح بمنح قروض موجهة لتمويل مشاريع منتجة بهدف الرفع من أملاك الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية في شكل مساهمات ظرفية قابلة للاسترجاع ومخصصة وبالتالي بعث وإقرار إمكانيات مالية للصندوق من استرجاع القروض

¹ مجلة الداخلية مجلة تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية العدد

المجدولة¹ وكذا التضامن الاجتماعي من خلال منح إعانات بغرض توزيع عادل للأموال.²

الفرع الثالث: دور الاستثمار المحلي في إطار مخصصات البلدية للتنمية

المخططات هي آلية للتنمية المحلية لانجاز وتحقيق البرامج التنموية للاستثمار والتجهيز العمومي على المدى القصير والطويل يهدف إلى رصد إمكانيات ووسائل وأهداف التنمية، تنقسم المخططات إلى المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية للتنمية:

أ- **المخططات البلدية للتنمية** هي مخططات شاملة للتنمية فهي تجسد اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية وتمس كل الجوانب ذات العلاقة المباشرة بالمواطن فهي دعامة للقاعدة الاقتصادية.

ب- **المخططات القطاعية للتنمية** تشمل كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية تسجل باسم الوالي الذي يسهر على تنفيذها.³ وقد اختلفت نظرة السلطات العمومية في معايير وإجراءات تخصيص اعتماداتها وتوزيعها قبل 2019 وبعدها.

1- المخططات البلدية للتنمية الممولة على حساب ميزانية الدولة.

تعد هذه المخططات آليات هامة لدورها في دفع عجلة التنمية حيث تعتبر المخططات التنموية البلدية تجسيدا للامركزية على المستوى المحلي كونها موارد التنمية المحلية من جهة ومن جهة أخرى تعد من أهم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي الذي يعدها بناء على اقتراحات وانشغالات المواطنين ويسهر على تنفيذها فهي تشمل التطهير

¹ انظر المرسوم التنفيذي رقم: 116/14 المؤرخ في 2014/03/24 المتضمن إنشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية المعدل والمتمم. مرجع سابق.

² طيب ماتلو، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، ندوة مجلس الأمة حول مدى تكيف نظام الإدارة الجزائرية المحلية ع الحقائق الوطنية الجديدة، مرجع سابق. ص. 49

³ يحيوي خ.صناد ف، الإصلاح الإداري في الجزائر -الإخفاقات والانجازات- مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة بجاية، 2017-2018- ص.68.

، الصحة ، التزيد بالمياه الصالحة للشرب ظن النظافة ، البيئة التهيئة الحضرية ، الثقافة.....،وقد بينت النصوص القانونية¹ شروط تبليغ وتسيير الإعتمادات المخصصة من طرف الدولة تمثلت في:

* شروط تنفيذ العمليات المسجلة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.

* طبيعة العمليات المسجلة بعنوان هذه البرامج.

* تحديد دور المتدخلين في تنفيذ هذه البرامج.

* كفيات توزيع الإعتمادات السنوية علي الولايات.²

ونلاحظ الأولويات التي ينبغي تمويلها عبر هذه البرامج خاصة مشاريع التطهير

فك العزلة مياه الصالحة للشرب.

والجدول التالي يوضح تطور الإعتمادات المالية الممولة علي حساب ميزانية الدولة بعنوان المخططات البلدية للتنمية للفترة ما بين 2000 - 2017:

الإعتمادات المخصصة	المخططات البلدية للتنمية الخماسية	
175 مليار دينار	الخماسي 2000 - 2004	
437 مليار دينار	الخماسي 2005 - 2009	
434 مليار دينار	الخماسي 2010 - 2014	
100 مليار دينار	سنة 2015	الخماسي 2015 - 2019
36 مليار دينار	سنة 2016	
70 مليار دينار	سنة 2017	
100 مليار دينار	سنة 2018	
1352.4 مليار دينار	المجموع الإجمالي للفترة: 2000-2018	

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

¹ القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21/02/2013 المحدد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.

² المرسوم التنفيذي رقم 98/227 المؤرخ في 13/07/1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز العمومي.

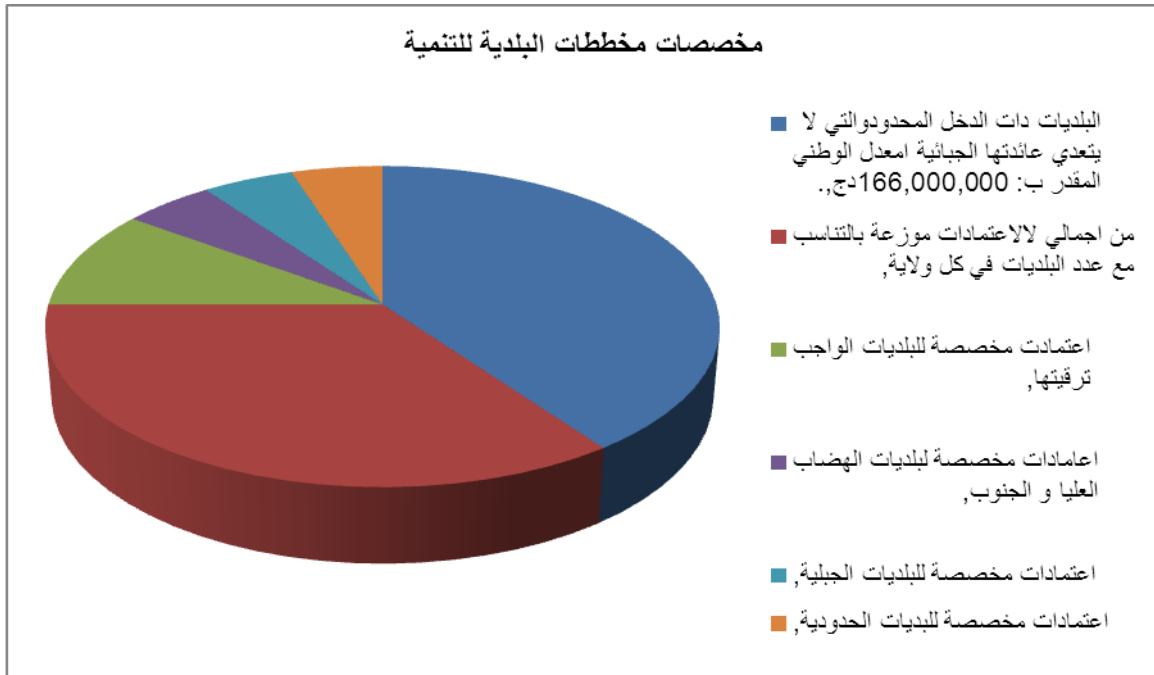
البند الأول: مظاهر إصلاح معايير وإجراءات توزيع مخصصات مخططات التنمية للبلدية:

أ- مخصصات مخططات التنمية للبلدية: هي مخصصات تمنح سنويا للبلديات بعنوان ميزانية التجهيز في شكل مساهمة من جهة لتمويل عدد من العمليات الحوارية قصد تقريب مستويات التنمية بين البلديات وبعث ديناميكية التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية والاستجابة بالسرعة والفعالية للاحتياجات الأساسية المعبر عنها محليا من طرف السكان.

ب- معايير توزيعها: توزع مخصصات هذه المخططات حسب المعايير التالية:

حسب دخل كل بلدية، والاعتمادات الموزعة بالتناسب مع عدد البلديات في كل ولاية، البلديات المبرمجة للترقية، بلديات الهضاب والجنوب الكبير، البلدية الجبلية.

الشكل التالي يوضح نسب توزيع مخصصات مخططات التنمية البلدية:



المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

البند الثاني: إجراءات تقسيم المخصصات المالية:

تمنح هذه المخصصات من طرف الوالي بصفته المسؤول الأول علي تنفيذها ومتابعتها بمنح الأفضلية للبلديات التي لا تملك الموارد المالية اللازمة التي تمكنها من التكفل على عاتق ميزانيتها ببرامج التجهيز وتفضيل المشاريع ذات الأثر المباشر علي تحسين معيشة المواطنين لتفادي العمليات المتكررة كل سنة علي والتكفل بعمليات أكثر أهمية مثل فك العزلة، التربية... وغيرها¹بناءا علي اقتراح المجلس الشعبي البلدي للمشاريع المحلية طبقا لمدونة المشاريع وفقا لعدد السكان ويقدمها للوالي لدراسنها بمجلس الولاية لكي لا تتطابق هذه الاقتراحات مع المشاريع القطاعية المبرمجة بنفس البلدية من جهة ومن جهة ثانية مراعاة تخصيص الأولوية.²

¹ مذكرة توجيهية رقم 0063 بتاريخ 2019/02/04 تتعلق بكيفيات تحضير وتنفيذ المخططات لبلدية للتنمية بعنوان سنة 2019 صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

² مذكرة توجيهية رقم 0063 بتاريخ 2019/02/04 تتعلق بكيفيات تحضير وتنفيذ المخططات لبلدية للتنمية بعنوان سنة 2019 صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

خلاصة الفصل الأول:

لقد انعكس تدخل السلطات المركزية علي أداء الجماعات المحلية في جوانب عدة حيث كان لها تأثير سلبي علي استقلاليتها بسبب تعقيد الإجراءات التي مست مجالات: الرقابة الإدارية علي أعمالها والتقليل من إخضاعها للرقابة القضائية وكذا خضوعها لإجراءات الرخص المسبقة قبل اتخاذ أي مبادرة، تأثير الخصوصية المحلية علي تنفيذها للبرامج التنموية، سوء تقدير الإنفاق وعدم عقلنته لسبب ضعف التمويل وشح الموارد من جهة وضعف الكفاءة في التسيير من طرف المنتخبين من جهة أخرى.

أما الانعكاس الايجابي لمظاهر التدخل نلمسه في فتح الشراكة بمختلف أشكالها المحلية والأجنبية مع تخفيف بعض القيود الكلاسيكية التي ظلت تمثل عائق أمامها، بالإضافة إلى عصرنة آليات التمويل التي مست الصندوق الضمان والتضامن المحلي ومخططات البلدية للتنمية .

كل هذه الإجراءات والقيود جعلت من الجماعات المحلية تعاني المشاكل والمعوقات مما أدي بالسلطات المركزية من اعتماد تسهيلات مست مختلف الجوانب ساهمت في تحقيق متطلباتها المحلية وتمكنها من ممارسة استقلاليتها المعهودة لها قانونا.

الفصل الثاني:

الإجراءات العملية وتطبيقاتها في ميادين التسيير والتنظيم المحليين والتحديات التي تواجهها.

نظرا للوضعية الصعبة التي تمر بها الجماعات المحلية دفعت بالسلطات العمومية إلى إجراء إصلاحات واسعة وعميقة بمختلف المجالات السياسية والإدارية والاجتماعية والمالية قصد تحويل دور هذه الهيئات من المتفاعل مع المحيط الاقتصادي إلى فاعل مؤثر وجعلها تتدمج وتتأقلم مع التغيرات الوطنية وتضيف قيمة مضافة على المستوى المحلي كما تدعم الإستراتيجية التنموية المحلية وتحسن من المرودية الضعيفة المسجلة في ميزانيتها.

ولتدارك الوضعية انتهجت السلطات العمومية عدة آليات وسبل للتخلص من المعوقات التي ظلت تقيض استقلالية الجماعات المحلية حيث عمدت إلى تنقيح المنظومة القانونية والمالية والسياسية والاقتصادية التي تحكمها والتخمين في مشاريع إصلاح مستقبلية لتدارك أي معوقات تحد من تنفيذ المشاريع الضخمة التي تعتبر الجماعات المحلية مكان ميلادها ونقطة انطلاقها .

ومن أجل ذلك ارتأينا أن نفصل في ميادين الإصلاح التي مست واقع إدارة الجماعات المحلية (مبحث أول)، مدى فاعلية آليات تعزيز الحكامة المحلية ومشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية(مبحث ثاني) ،التحديات التي تواجه تطبيق مشاريع الإصلاح المحلي (مبحث ثالث) .

المبحث الأول: ميادين الإصلاح المالي، التشريعي، الإداري والهيكل التي مست واقع إدارة الجماعات المحلية.

إن عجز الجماعات المحلية من التمتع باستقلاليتها الإدارية والمالية أدي بالسلطة المركزية علي المستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتبني عدة إصلاحات ومبادرات هامة تجسدت غالبيتها على واقع إدارة الجماعات المحلية من حيث التسيير المالي والإداري وفي علاقتها مع الفاعلين علي الساحة المحلية.

وانطلاقا من هذا سوف نتناول ميادين الإصلاح المالي، التشريعي. (مطلب أول) وميادين الإصلاح الإداري والهيكل (مطلب ثاني).
المطلب الأول: ميادين الإصلاح المالي، التشريعي.

إن النظرة المستقبلية للسلطات الوصية في إصلاح مالي وتشريعي الذي يحكم علاقة الجماعات المحلية بالسلطة المركزية ومختلف فعاليات المجتمع المدني جاءت شاملة لجميع الميادين ذات الصلة بتوطين مركز صنع القرار محليا، تهمين الموارد المحلية، تشريع الجماعات المحلية، الاستثمار المحلي، المالية والجباية المحليتين،... الخ..
الفرع الأول: لامركرة المشاريع التنموية.

تعد المشاريع التنموية البلدية والعمليات المسجلة في إطار إعانات صندوق الضمان والتضامن مابين البلديات والعمليات المسجلة في إطار قسم التجهيز والاستثمار العمومي في إطار اقتطاع نسبة محدد من قسم التسيير جعلت من السلطة المركزية تعمل على منح لامركرة التصرف وتحديدتها بدقة لمجال اختصاص كل من الجماعات المحلية والإدارات المركزية إلى تشترك معها في غالبية المشاريع بمد الجماعات المحلية بالصلاحيات الكاملة والاختصاصات التي لها علاقة مباشرة بتسيير الشأن المحلي والتكفل باهتمامات المواطن وجلب الاستثمار،¹

¹ انظر مذكرة لوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية حول مشروع اللامركرة، مرجع سابق.

تجسدت لامركزية المشاريع التنموية في إجراءات المتعلقة:

1 - اعتماد ومنح الرخص والمصادقة علي رخص البرامج والدراسات علي مستوى الوالي المختص إقليميا .

2 -المشاريع التي لا يتعدى انجازها نطاق الولاية الواحدة ومثال ذلك هو قرار رئاسة الجمهورية سنة 2014 بلا مركزية المشاريع التي كانت قيد الإنجاز ومسجلة بعنوان قطاعات مركزية حيث سمح هذا الإجراء وفي ظرف وجيز من انجازها بعدما كانت حبيسة إجراءات معقدة وتم تنفيذها من طرف الأقرب من الميدان.¹

الفرع الثاني: إصلاح قانون الجماعات المحلية.

شهد قانوني البلدية والولاية عدة تنقيحات لحل الإشكالات والنزاعات المتعلقة بممارسة الاختصاصات بين السلطات المركزية والجماعات المحلية، كان آخرها القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 المتعلق بالولاية اللذان منحا الجماعات المحلية صلاحيات واسعة تمكنها من مسايرة التحديات.²

ولتخطى المشكل وتبني نظرة شاملة للجماعات الإقليمية طرحت السلطات العمومية مشروع قانون موحد يكون الإطار الأنسب لتعزيز دور الجماعات الإقليمية في تنمية الإقليم وفي علاقتها مع السلطات المركزية ومصالحها الخارجية وكذا في علاقتها مع باقي الفاعلين من المجتمع المدني والمواطنين بما يضيفي الوضوح والعقلانية في تقاسم الصلاحيات العمومية ويضمن تنسيق العمل العمومي يرتكز على إرساء الأسس والمبادئ الجوهرية المشتركة التي تحكم تنظيم وعمل البلدية والولاية ويأخذ بعين الاعتبار كل المتغيرات المتعلقة ب:

• بتحفيز وتمكين المواطنين من تسيير شؤونهم العمومية بأنفسهم وهو ما يمثل صلب الديمقراطية التشاركية وذلك من خلال تعزيز صلاحيات المجالس المنتخبة مع

¹ انظر مذكرة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية حول مشروع اللامركزية، مرجع سابق.

² انظر المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية المعد من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

توزيع واضح للصلاحيات بين الهيئات المكلفة بتسيير المرافق العامة تحريا للانسجام والتناسق على كل من المستويات.

- إعادة النظر في تنظيم وسير المؤسسات العمومية المحلية بما يتوافق والنظرة الاقتصادية الجديدة التي تحكم تسييرها وتضبط علاقتها بالجماعات المحلية.
- فتح مجال أوسع أمام استقلالية اتخاذ القرار علي مستوى الجماعات المحلية عن طريق إعادة النظر في رقابة الوصاية وإعادة تنظيم أساليب ممارستها.
- تثمين قيمتي التضامن والتعاون ما بين الجماعات المحلية كآليات ناجعة ستكون في متناول المنتخب المحلي علي كل المستويات لمساعدته علي تجاوز إشكالات الجاذبية الاقتصادية للإقليم وقابليته للتنمية مستدامة ومتوازنة.¹

الفرع الثالث: مشروع إصلاح المالية والجباية المحليتين.

لمواجهة التحديات المرحلة التي عاشتها الجزائر خاصة مع تدني أسعار النفط شرعت السلطات العمومية في إصلاح الجباية المحلية من خلال إصدار قانون للجباية المحلية، وبالنظر لأهمية الجانب المالي في تحقيق اللامركزية تم إعادة النظر في المبادئ والأساليب الجبائية اللامركزية لمنح الجماعات المحلية المنتخبة لتمكينها من تصور وإعداد وتنفيذ سياسة جبائية محلية فعالة مع احترام مبدأ وحدة وتناسق النظام الجبائي الوطني.

1- فيما يخص إصلاح الجباية المحلية.

إن استحداث موارد جبائية بموجب المدونة الجديدة لميزانية البلديات المحينة والمعدلة لمحتوى التعليم الوزارية المشتركة المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات² تمكنها

¹ مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية حول اللامركزية بمجلس الوزراء 2018/10/16. مرجع سابق.

² المرسوم التنفيذي 315/12 المؤرخ في 2012/08/21. يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها ج.ر العدد 49 في 09.09.2012، ومشروع مدونة تحيين التعليم الوزارية المتعلقة بالعمليات المالية والمحاسبية للبلديات والولايات المعدلة. والمدونة التعليمية الوزارية وبالعمليات المالية للبلديات والولاية والملاحق المحاسبية الخاصة بتنفيذ الميزانية التي لازال العمل بها منذ 1968/06/01، مرجع سابق.

من بناء استقلاليتها المالية وتعزيز نشاطها الاقتصادي وتساعد تحقيق برامجها ومن بين هذه الموارد المستحدثة والمتعددة:

* تخصيص جزء من الضريبة علي القيمة المضافة على عمليات الاستيراد لفائدة ميزانيات البلديات الحدودية.

* رفع بعض الرسوم المطبقة علي الحفلات والأفراح والنشاطات المرتبطة بها وكذا الرسم علي الإعلانات واللوحات الإشهارية والرسوم علي الرخص والوثائق العمرانية.

* التوطين الجبائي لبعض الرسوم في البلديات مكان ممارسة الأنشطة الإنتاجية لمؤسسات والشركات بدل مركز المقر الرئيسي لها.

* استحداث رسم محلي علي منح رخص استغلال المؤسسات المصنفة.

* استحداث رسم محلي بالسبة لمنح شهادات التأهيل والتصنيف المهنيين للمقاولات والمؤسسات حسب الدرجة.

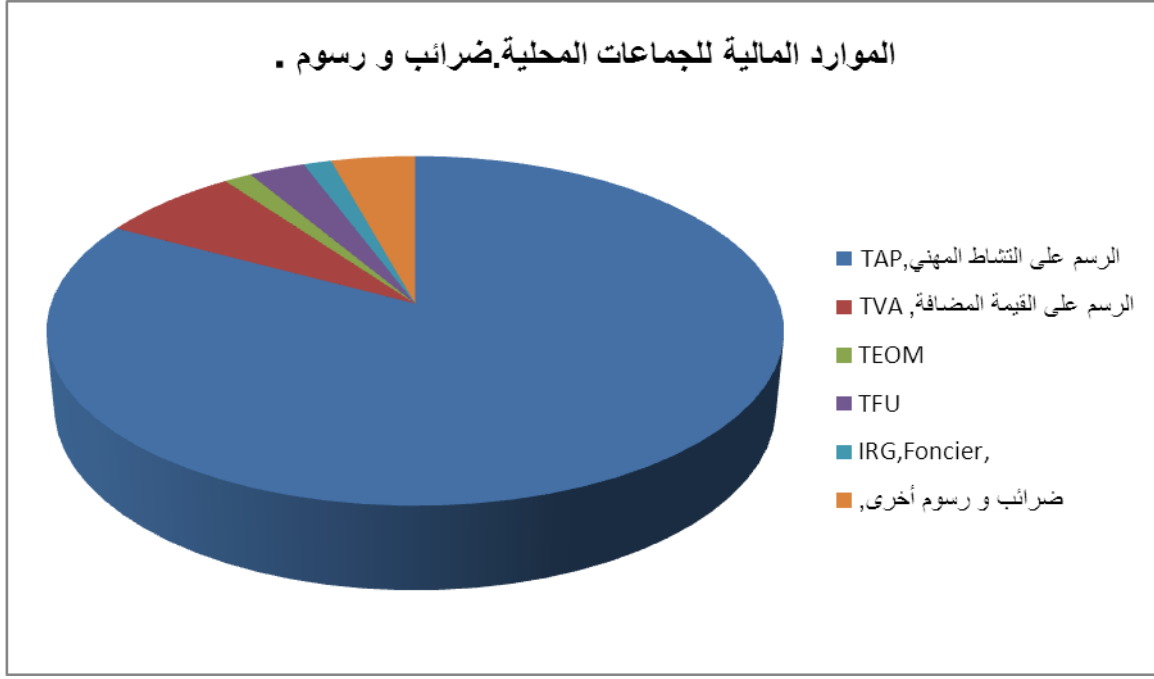
* ضرائب ورسوم متنوعة تنفرد بها أو تشترك مع الدولة أو الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.¹

ب - إصلاح المالية المحلية. لإيجاد التوازن بين الالتزامات المفروضة علي الجماعات المحلية ومنحها الاستقلالية في خلق الثروة تم إثراء التشريع المتعلق بالجماعات المحلية من خلال منحها سلطات وصلاحيات أكبر تمكنها من تأسيس وخلق أوعية جبائية حتى لا تنفرد السلطة المركزية بتحصيل وتوزيع الموارد الجبائية وكذا إعادة النظر في النصوص الجبائية لاسيما تلك المتعلقة بالضرائب والرسوم غير المباشرة التي تعود كلية أو بجزء أكبر إلى ميزانية البلدية أو الولاية من خلال قوانين المالية للسنوات

¹ زيرمي نعيمة ، سنوسي بن عومر - الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات : مقال منشور بالمجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية الجزء الثامن لسنة 2016 ص: 215

2016/2017/2018 بفرض رسوم إضافية أو تثمينها لفائدة الجماعات المحلية مع تكيف آليات تحصيلها.¹

* الجدول التالي وتوزيع الموارد الجبائية:



المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

المطلب الثاني: ميادين الإصلاح الإداري والهيكلية.

تكرست تدابير الإصلاح المالي والهيكلية للجماعات المحلية من خلال الانتقال من حكمة المحلية إلى حكمة إلكترونية التي تهدف إلى رقمنة القطاع وعصرنته مع مسايرة المورد البشري وتكوينه ومن جهة ثانية الانتقال من الديمقراطي التمثيلية إلى تفعيل الديمقراطية التشاركية وللحد من مشكل تعامل الجماعات المحلية بالشركاء والفاعلين خاصة الآليات التي تحكم هذه العلاقة وتكريس علاقة متينة وتشاركية.

وانطلاقاً من هذا سوف نتناول الإنتقال من الحكمة المحلية إلى الحكمة إلكترونية

(فرع أول) مشروع البلدية الالكترونية (فرع ثاني) الشباك الموحد (فرع ثالث)

¹ مشروع تحيين وتعديل التعليم رقم: C 01 و المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات والملاحق المحاسبانية الخاصة بتنفيذ الميزانية الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية -مديرية الميزانيات المحلية رقم: 79 بتاريخ: 2018/1401.

الديمقراطية التشاركية واليات ترقيتها (فرع رابع) وأخيرا تأطير المورد البشري، دورات تكوين أعوان التأطير والتنفيذ والمنتخبين (فرع خامس).

الفرع الأول: الإنتقال من الحكامة المحلية إلى الحكامة إلكترونية.

إن الحاجة إلى الحوكمة فرضتها الأزمات المالية التي بدأت في تسعينيات القرن الماضي أدى إلى إعادة ضبط الأداء الإداري وتحقيق الشفافية والعدالة ومنح لصاحب المصلحة في مسألة الإدارة فهي مصطلح مرادف للإصلاح الإداري.¹

1- التعريف بالمصطلح:

مصطلح الحوكمة هو أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة وفق الترجمة العلمية أو بمعنى آخر هو النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها.

وقد عرفت مؤسسه التمويل الدولية هي مجموع قواعد اللعبة التي تستخدم لإدارة الشركة من الداخل.²

2 - تطبيقات المشرع الجزائري للمصطلح:

جاء تشريع الجماعات المحلية يتماشى والمناخ الجديد الذي تعرفه الدولة ويفرضه الواقع في إطار الإصلاحات السياسية بالنظر لمكانة البلدية كجماعة إقليمية أساسية لا مركزية مكلفة بتطبيق وتنفيذ البرامج الحكومية والسياسة العامة للدولة من جهة، والنهوض بالمرفق العام والمهام المخولة لها من جهة أخرى.

وبناء على نصوص تشريع الجماعات المحلية نخلص إلى أن عصرنة الإدارة الجزائرية الكترونيا من خلال الرقمنة انعكس إيجابا على الأسلوب والنمط الإداري المتبع في تسيير الجماعات المحلية من خلال مجموعة الأساليب الإدارية الملائمة

¹ الحوكمة جاءت كرد فعل على الممارسات الفساد الإداري في الشركات العاملة في الدول الرأسمالية منها مثلا شركة إيترون ووردكوم الأمريكيتان مند سنة 2001.

² محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها، القاهرة، مصر، 2007، ص. 4-5.

لتنشغيل الجهاز الإداري ومواجهة مشكلاته بما يحقق النماء الاقتصادي الفعال الذي يحافظ علي موارد الدولة¹ حيث نجده قد ارتكز المبادئ الحديثة القائمة على النجاعة، الجودة ، التقييم والتقويم ، التجديد، الفعالية.

وبالفعل تم تجسيد هذه الرؤية من خلال:²

- أنظمة معلومات موجهة للتسيير الإداري المحلي لتبادل معلومات مع المصالح المركزية في شكل لوحة القيادة.
- أنظمة معلومات موجهة للمرفق العام.

تهدف هذه أنظمة على المستوى المحلي إلى الاستغلال الأمثل للمعطيات للوصول إلى نظرة شاملة لما هو موجود في الواقع والقدرة على تنفيذ الاستراتيجيات بالإضافة إلى ضمان تنفيذ أحسن للقرارات. بفعالية و نجاعة.³

الفرع الثاني: مشروع البلدية الالكترونية.

يعني بالبلدية الالكترونية مجموعة لأهداف النتائج المتوقع تحقيقها في ظرف ثلاث (03) سنوات إلى خمسة (05) سنوات تركز أساسا علي جودة الخدمة المقدمة للمواطن وفق إجراءات التنسيق والمتابعة والإعلام والاتصال، والرقابة البيداغوجية المستمرة التي تعتبر حلقة ضرورية لنجاح أي خطة تسيير بالنتائج، بالإضافة إلى توفير المعلومات المتعلقة بمختلف العمليات والأنشطة لمساعدة المسيرين علي تقييم الأداء ومعرفة مدى تحقيق لأهداف المرجوة، وعلي هذا الأساس يمكن تصور لكل بلدية مشروع بمفهومه العلمي ينظم جميع أنشطتها على المستوي القريب والبعيد.

¹ شيبوط سليمان كبير مولود دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية مقال ألقى بملتقى تحديات الإدارة المحلية منظم بجامعة الجلفة في 27-28/11/2010.

² "مجلة الداخلية" مجلة دورية تخر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ملف العدد: "مديرية السندات والوثائق المؤمنة" العدد 2 جويلية 2018. ص. 32-39..

³ مجلة الداخلية العدد 2، جويلية 2018. ص. 28. مرجع. سابق.

أ- أهداف مشروع البلدية الكترونية:

يهدف مشروع البلدية الالكترونية إلى تقديم خدمة عمومية سريعة وبأقل تكلفة ويرسخ تعميم استخدام التكنولوجيا الإعلام والاتصال كما يتيح للمواطن الولوج إلى خدمات الإدارة عبر قنوات كثير " الشبائيك، الهاتف، الانترنت،... الخ من جهة، ومن جهة أخرى الانتقال من التسيير الإداري الذي ظل يعتمد على استخدام الورق إلى تسيير الكتروني دون ورق.

كما ينتظر تحقيق جملة من النتائج من خلال إنشاء واجهة واحدة تشمل الخدمات المقدمة للمواطن وتحسين جودتها، تحسين الإدارة وترقية إنتاجيتها وفعاليتها، وتحسين الاتصال الداخلي من أجل تقديم أفضل خدمة عمومية لتحقيق علاقة جديدة بين الإدارة والمواطن.

ب- منصة الخدمات الالكترونية عبر الانترنت:

يمثل هذا المشروع أحد أهم النتائج المحققة بحيث يستطيع إعلام المواطنين ومشاركاتهم في الشؤون العامة وإبداء آراءهم بخصوص سير بلدياتهم والتعبير عن حاجاتهم وكذا اقتراحاتهم.

كما يساهم في الاطلاع على مجمل المشاريع المسجلة في إطار الميزانية التشاركية، وعلى مداولات المجالس الشعبية البلدية وقرارات الهيئة التنفيذية. وكذا برامجها وجداول أعمالها والمواعيد الكبرى بالبلدية من احتفالات ، توزيع قوائم المستفيدين لقاءات المجتمع المدني... الخ.¹

الفرع الثالث: الشباك الموحد.

إن الشباك الالكتروني للوثائق البيومترية هو حل تقني يعمل على استقبال طلبات مختلف الوثائق البيومترية علي مستوى مرفق الجماعات المحلية - البلدية - وتسجيلها

¹ صفوت المبيضين، حسين الطراولة، توفيق عبد الهادي، المركزية وللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار البازوري العلمية، للنشر والتوزيع، الأردن، 2011. ص.95.

بصفة أنية في قاعدة معطيات مركزية وهذا باستغلال الربط المباشر مع الوثائق البيومترية مثل السجل الوطني الآلي للحالة المدنية ومستقبلا قاعدة المعطيات لرخص السياقة... وغيرها من التطبيقات.

1- الأهداف المرجوة من استغلال الشباك الالكتروني:

- * فتح المجال للتولوج إلى عالم الإدارة الالكترونية.
- * تحسين ظروف الاستقبال والعلاقة بين الإدارة والمواطن.
- * السرعة في دراسة ومراقبة البيانات ومعالجة الملفات.
- * إعفاء المواطن من تقديم بعض الوثائق ضمن ملفات طلبات رخص السياقة وجواز السفر والبطاقة التعريف البيومترية.
- * إعفاء المواطن من تقديم الوثائق الموجودة ببياناتها في قاعدة معطيات ما لم يتم استبدالها..
- * إعفاء المواطن من المأ اليدوي لاستمارة الوثائق البيومترية.
- * إلغاء عملية أخذ البيانات البيومترية للمواطنين الحائزين سلفا علي وثائق بيومترية ما عدا في حالات الضرورة التقنية أو التنظيمية.
- * تقليص الأخطاء الناتجة عن ادخل البيانات بفضل الاطلاع المباشر علي البيانات الموجودة في قواعد المعطيات.

2- الخلية العملية لمركز النداء 00-11.

جاءت هذه الآلية لتطوير وسائل الإصغاء والاستباق بما يضمن تدخل وقائي لحل المشاكل والاستجابة الفورية لعرائض المواطنين ومتابعتها والاهتمام بها في إطار تقريب الإدارة من المواطن وللقيام بمتابعة انشغالات المواطنين وتوصيلها إلى الجهات المعنية لتسويتها ومتابعتها وذلك اختزالا للزمان والمكان بالنسبة للمواطن والإدارة سواء من

خلال تسيير هذه الخلية باستقبال انشغالات المواطن وتحويلها مباشرة للجهات المعنية بالتكفل بها بعد اطلاع المسؤول المحلي مباشرة بها.¹

الفرع الرابع: دور الديمقراطية التشاركية وآليات ترقيتها.

يقصد بالديمقراطية التشاركية أنها آلية تسيير وتنظيم وتفاعل محلي كرسها التعديل الدستوري لسنة 2016 كمبدأ من مبادئ الحكم الراشد والحكمة المحلية.² وأصبحت مفروضة لتضاعف وتتامي محاور النقاء بين أهداف كل منهما³، وبالتالي لا يمكن إقصاء أي طرف من هذه الديناميكية التي تمثل المحرك الرئيسي من خلال احتكاك وإطلاع جميع الفاعلين بالمحيط المعيشي والحياة اليومية للمواطن وتمثل أحد آليات الحماية للحقوق والحريات الأساسية للأفراد وعنصر هام لاتزان نشاط الدولة.

1- الفرق بين الديمقراطية التشاركية والديمقراطية التمثيلية:

يبرز الاختلاف بين الديمقراطية التشاركية والديمقراطية التمثيلية في أن الديمقراطية التمثيلية تكون فيها الأحزاب السياسية التي تمثل الفاعل الأساسي للتواصل بين المواطن والمؤسسات لاسيما تلك التي يُوَظَرها ممثلون ينتمون للأحزاب السياسية وبالتالي التمثيل يرتبط بمشاركة المواطن في الانتخاب الذي يعد ضمانا لصحة التمثيل. على عكس الديمقراطية التشاركية فهي تجاوب المؤسسات مع المواطن وتتجسد في النقاش والاقتراح من الطرفين الإدارة والمواطن كأرضية لسن القوانين وإقرار التنظيم.⁴

¹ انظر المنشور رقم: 2120 المؤرخ في: 2012/11/14. يتعلق بتحسين العلاقة بالمواطن وإعادة تأهيل المرفق العام. مرجع سابق.

² انظر محور الحقوق والحريات الفردية لدستور 1996 المعدل والمتمم .

³ انظر مخرجات لقاء الحكومة بالولاية "الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية المحلية" المنعقد بقصر الأمم الجزائر في: 2016/11/13-12.

⁴ دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلي، مرجع سابق ص.76.

2- ترقية الديمقراطية التشاركية.

إن الديمقراطية التشاركية تعتبر أحد أساسيات الحوكمة المحلية وأحدث التقنيات المستخدمة في الحكامة العمومية في العالم، فوجوب تضمينها في قانون خاص يمكن جميع القطاعات بتبنيه في كل الشؤون التي تخص المواطن على المستوى المحلي لا يقتصر على قطاع الجماعات المحلية ويكون في نفس الوقت واجهة عصرية لنموذج الحكامة المحلية المتجدد، مما يؤكد بأن المشرع الجزائري في إطار قانون البلدية أعطى مجال كبير لمواطنين من أجل أن يشاركوا في تسيير شؤونهم المحلية، وهو ما يعبر بصدق عن تكريس مبدأ الديمقراطية المحلية التشاركية.¹ بفتح المجال لكل الإرادات الاجتماعية والطاقات الحية في المجتمع ولتمثل قوة اقتراح حقيقية في تناول المجتمع المحلي تساعده على تصويب أولويات التنمية المحلية والتوجه مباشرة نحو الانشغالات الأساسية للمواطنين المحليين، لاسيما على مستوى الأحياء والقرى لتنفيذ المهام ذات المنفعة العامة.²

أما تضمينها في مشروع قانون الجماعات المحلية بتخصيص فصل كامل من التدابير القانونية التي تنظم الديمقراطية التشاركية وجعل منها واقع معاش وليس شعار فقط فمثلا في مجال تهيئة الإقليم تم تدعيم تهيئة الإقليم للولاية بمخطط تهيئة وتنمية إقليم البلدية في إطار تشاركي مع جميع الفاعلين وهو تحقيق في ميدان الديمقراطية التشاركية التي من شأنها ترقية حكمة إقليمية جديدة وجواريه.³

3- ترسيخ اليوم الوطني للبلدية تجسيد للامركزية والمواطنة.

إن المغزى الحقيقي من الإحتفال بهذا اليوم عبر جميع بلديات الوطن من خلال التظاهرات وأنشطة تقرر أسس اللامركزية والديمقراطية والمواطنة وكذا من خلالها

¹ انظر المواد: 11-12-13-14- من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق.

² باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطور الإدارة المحلية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص. 265.

³ مجلة الداخلية العدد 03، مرجع سابق.

صالونات ولقاءات حول مواضيع ذات الصلة بالبلدية جاء تجسيدا للمركزية والمواطنة.¹

الفرع الخامس: تأطير المورد البشري، دورات تكوين أعوان التأطير والتنفيذ والمنتخبين.

تبنت وزارة الداخلية إستراتيجية تكوين متميز يخص العضو المنتخب بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه،² وكذا لأعوان التأطير والتنفيذ من موظفي الجماعات المحلية امتدت من 2012 إلى 2017 عبر برنامج ثري جمع بين دورات شاملة وأخرى متخصصة.

1- الدورات الشاملة: استفاد رؤساء البلديات والأمناء العاميين للبلديات 1541 بلدية دورات شاملة تهدف إلى تعزيز إمكانياتهم وتزويدهم بالمعارف الرئيسية من أجل ضمان أفضل لتسيير الشؤون المحلية بالإضافة إلى تثمين دور المنتخبين ومستخدمي اجتماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية. مست المقاييس التالية:

تسيير الموارد البشرية، المنازعات، التمويل والاستثمار، تنظيم وسير البلدية، الصفقات العمومية، المالية المحلية... الخ.

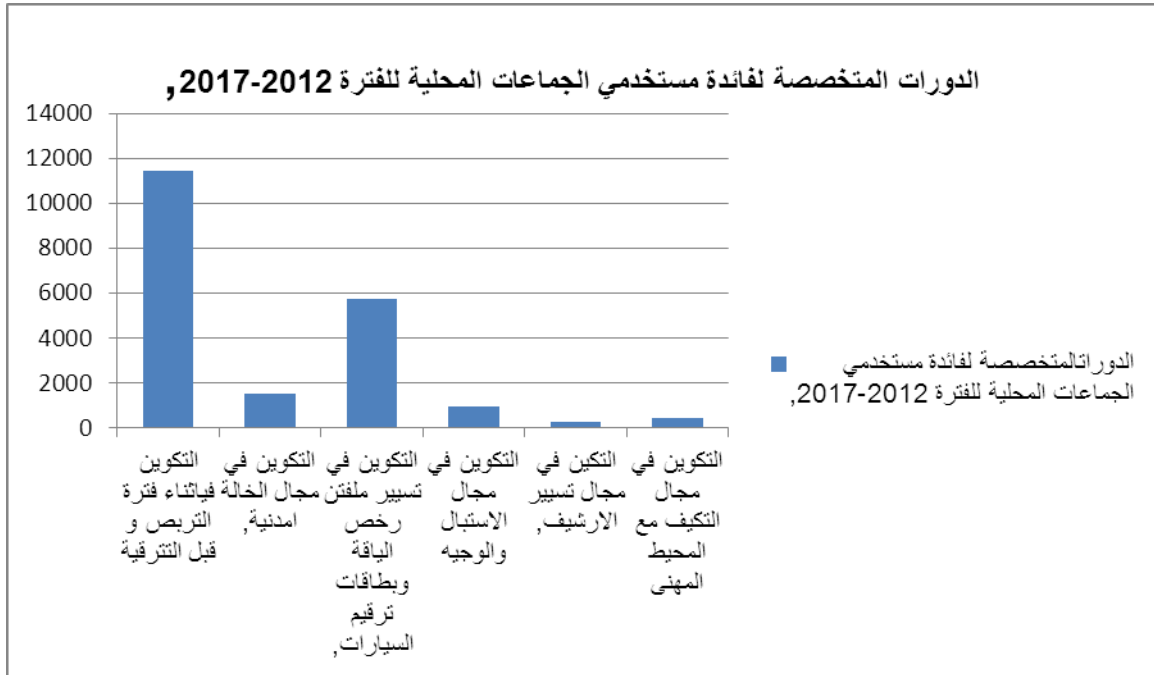
2- الدورات التكوينية المتخصصة: تهدف هذه الدورات إلى تحيين معارفهم من أجل مواكبة التغيرات التي طرأت في مجال التسيير واستخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

¹ انظر الرسوم الرئاسي رقم: 01/19 / مؤرخ في: 2019/01/02 المتضمن ترسيم 2019/01/18 يوما وطنيا للبلدية ج.ر 01 في 2019/01/06.

² انظر الفقرة 03 من المادة 28 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية. مرجع سابق.

*جدول يوضح نسب ومجالات التكوين لموظفي ومنتخبي الجماعات المحلية للفترة

2017-2017



المصدر: مجلة الداخلية مجلة دورية تصد عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية العدد 0- فبراير

2018.

المبحث الثاني: مدى فاعلية آليات تعزيز الحكامة المحلية ومشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية.

إن الحاجة إلى الحوكمة فرضتها الأزمات المالية التي بدأت في تسعينيات القرن الماضي مما أدى إلى إعادة ضبط الأداء الإداري وتحقيق الشفافية والعدالة ومنح لصاحب المصلحة في مساعلة الإدارة¹ فهي مصطلح مرادف للإصلاح الإداري مما جعلها المصطلح من الموضوعات الحساسة والهامة في المؤسسات العمومية الإدارية والاقتصادية والإدارة المحلية على الخصوص فهي تمثل في نظر المهتمين بمجال التسيير المؤسسي السبيل الأنجع لنجاح أي ممارسة سياسة تنموية .

كما أن تزايد ظاهرة الفساد نتيجة انخفاض مستوى الأداء بالنسبة للإدارة المحلية وتقصيرها في التكفل بانشغالات المواطن وإحداث تنمية محلية على الرغم من الاستقلالية الممنوحة لها حتم على السلطات المركزية التفكير في انتهاج سياسة الحكم الراشد أو ما يسمى بالحوكمة المحلية في التسيير الشأن المحلي وذلك ما كرسه قانون الجماعات المحلية المتعلق بالبلدية والولاية من خلال تبني المشرع للمصطلح² في إطار تهيئة مؤسساتية وإعادة تشكيل صلاحيات الجماعات المحلية من المنتظر أن تكتسي العلاقات بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية تنسيقاً أفضل للبرامج وتكفل أنسب للاحتياجات المحلية من خلال إعادة التخطيط المحلي وتشاور أوسع يحسن العلاقة بين الساكنة والإدارة والمجالس المنتخبة.

وانطلاقاً من هذا سوف نتناول آليات تعزيز الحكامة المحلية (مطلب أول) صيغ مشاركة وإدراج المجتمع المدني في تسيير الشؤون المحلية (مطلب ثاني).

¹ سنوسي خنيش، إدارة التنمية المحلية، المفهوم، المال الأبعاد الرئيسة، مقال القي بملتقي "تحديات الإدارة المحلية" بجامعة الجلفة- في: 2010/11/27.

² مشروع دعم قدرات البلديات اللبنانية في المواضيع الإدارية والمالية- موقع إدارة بلدية كانون الأول 2016-أدار/ مارس. 2017.

المطلب الأول: آليات تعزيز الحكامة المحلية.

ذكرت الحكامة المحلية من طرف الطبقة السياسية مع بداية السبعينات القرن الماضي وظلت أحد العناصر الرئيسية لبرامجهم لكن التناقض بين الديمقراطية التمثيلية التي تكون فيها الأحزاب السياسية هي الفاعل مع غياب المشاورة والتواصل بين المواطن والمؤسسات لاسيما تلك التي يؤطرها ممثلون ينتمون إلى الأحزاب السياسية فإن الصرح الجديد للتمثيل في إطار الحوكمة هو تجاوب المؤسسات مع المواطن.¹ ولتجسيد هذا المسعى فسح المشرع المجال أمام فعاليات المجتمع المدني بالقيام بأنشطة علي مستوى السلطات العمومية الدستورية في إطار تمثيل برلماني وكذلك المشاركة في الحكومة إلى جانب المساهمة باقتراحات والنقد من أجل أخذ القرار على المستوى المحلي إلى جانب السلطات العمومية المحلية وهذا ما يجعل الفرد يشارك في إطار المواطنة في تسيير شؤونه.²

سنتناول هذا المطلب في أربع فروع نخصص (الفرع الأول) للعلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية (الفرع الثاني) العلاقة بين الساكنة والإدارة والمجالس المنتخبة (الفرع الثالث) إشكالية الشباب بصفته أمل للتنمية المحلية وأخيرا (الفرع الرابع) تعزيز حوكمة المخاطر للكوارث وتكييفها من أجل تسيير أفضل .

الفرع الأول: العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية.

إن العلاقة بين المجالس الشعبية والإدارة ليست في مستوى المطلوب وذلك بسبب الإفراط في توزيع السلطات وظروف ممارستها لاسيما تلك المتعلقة بصلاحيات على الأجهزة والأعمال التي لا تشجع بالضرورة للتشاور الحسن الذي يجد نفسه محاصرا بمجموعة من التحديات الزائدة والمثبطة والتي كثيرا ما تجعل التحكيمات الضرورية

¹ غازي ممد فريج، الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية، رؤية مستقبلية

لصالح الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت لبنان، 2014، ص.86-87.

² انظر القانون العضوي رقم 12/04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

عشوائية وظرفية خاصة فيما يتعلق بدفع المشاريع الهامة إلى تحسين الجهود المبذولة لصالح تطوير التنمية المحلية.¹

ولتدارك هذا الاختلال تسهر الهيئات التنفيذية علي التنفيذ الحسن للمشاريع المحلية بالموازاة مع المشاريع القطاعية ومن هنا تستقر إجراءات التخطيط والبرمجة العمودية ويتماسك كلية تناسق البرامج مع الاحتياجات المحلية.² بالإضافة إلى إسناد كل المهام التي تتصف بالمحلية إلى المجالس المحلية خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن المجتمعات ومن خلالها حاجات السكان في تطور مستمر الأمر الذي يقتضى المرونة في تنظيم صلاحيات المجالس المحلية بشكل عام دون تحديد الأمر الذي قد يقف حجرة عثر أمام أداء هذه المجالس لواجباتها على أحسن وجه، بالإضافة إلى تحديد بدقة نقاط ومجالات اشتراك السلطة المركزية مع المجالس المحلية في نفس الاختصاصات الفنية ذات الأهداف الوطنية والمحلية في نفس الوقت.

الفرع الثاني: العلاقة بين الساكنة والإدارة والمجالس المنتخبة.

ظل موضوع العلاقة بين الساكنة والإدارة والمجالس المنتخبة كثير التردد ومحل الجدل والانتقادات حيث أن التوحد لدى البعض هو إجابة عن اتهامات الآخرين إذ أن فضاءات الحوارات غالبا ما تكون معدومة وإن وجدت فهي لا تقدم أي حلول أو اقتراحات لمشاكل عامة مشترك³، كما إن التشاور مع الساكنة بخصوص مشاريع ذات مصلحة عامة غالبا ما تكون غائبة بالرغم من الإجراءات التنظيمية المقررة.⁴

¹ توصيات اجتماع الحكومة بالولاية ورشة تحسين علاقة الإدارة بالمواطن المنعقدة بتاريخ: 01-02 فبراير 2011 بقصر الأمم، الجزائر.

² مشروع حول اللامركزية" مداخلة لوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية حول اللامركزية، موضع الديمقراطية التشاركية، بتاريخ 2017/12/13.

³ توصيات اجتماع الحكومة بالولاية ورشة تحسين علاقة الإدارة بالمواطن المنعقدة بتاريخ: 01-02 فبراير 2011 بقصر الأمم الجزائر.

⁴ عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي والمجتمع المدني، ط1، دار الثقافة للنشر ببيروت لبنان

ولتعزيز التواصل والحوار بين المجالس المنتخبة والمواطنين من أجل التكفل الأحسن بانشغالاتهم واحتياجاتهم الاجتماعية والاقتصادية في ظل الحوكمة، عمدت السلطات المحلية إلى إنشاء مجالس اقتصادية واجتماعية أو مراكز جهوية ومحلية تعاونية في إطار التوأمة المحلية والأجنبية بغية ملأ الفجوة المواصلاتية تستند إلى حكمة متجددة وضرورية من شأنها أن ترافق على الإطلاق المسارات الشاملة المتكاملة والشاركاتية بين مختلف الأطراف الفعالة علي المستوي المحلي.¹

وفي الأخير ما يمكن استخلاصه هو ضرورة وجوب تعديل قانوني للبلدية وللولاية بما يسمح خلق توازن بين المجموعات المحلية والسلطة المركزية وتنظيم العلاقة بينهما على ضوء ما تقتضيه المتطلبات الراهنة خاصة المتعلقة منها بالتعددية الحزبية التي تسمح بتشكيل هذه المجالس بشكل يضمن بقاء سلطة الدولة دون القضاء على مبدأ استقلالية وحرية الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها.

الفرع الثالث: إشكالية الشباب بصفته أمل للتنمية المحلية.

غالبا ما طرحت إشكالية الشباب في النقاشات العامة لعدم التكفل بانشغالاته بشكل مرضي سواء من حيث الشكل أو من حيث الاندماج الاجتماعي أو حتى من حيث توفير الشروط التي من شأنها ضمان مستقبله.²

وعلاجا لذلك تسعى الحركة الشبابية جاهدة لاسترجاع مكانتها المستحقة في المجتمع من خلال إنشاء عوامل إدماج أساسية خصوصا من مجالات الصلة بين الشباب سواء كانت رياضية أو ثقافية أو مرتبطة بالشغل المتمثلة في الأجهزة العديدة التي وضعتها الدولة والتي لم تتمكن من إيقاف شبح البطالة في المستقبل وكذا التفكير في دور أجهزة التشغيل والإدماج المهني قصد إنشاء مؤسسات صغيرة أو متوسطة من أجل إنعاش النشاطات المبدعة للثروة والقطاع المنتج خاصة التخفيف من العراقيل التي

¹ " مشروع حول اللامركزية" مداخلة لوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية حول اللامركزية، بتاريخ

2017/12/13

² انظر تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي ،حول التنمية والسكان، جويلية 2011، .

تواجهها لدي المؤسسات المصرفية مع إشراك الشباب في صنع القرار لمحلي وحتى الوطني من خلال ممارسة المسؤولية بفضل إعادة تأهيل أداة التكوين لمواجهة احتياجات سوق العمل.¹

الفرع الرابع: تعزيز حوكمة المخاطر للكوارث من أجل تسيير أفضل.

تجسد ذلك من خلال تحيين القاعدة القانونية والمؤسسية وترقية النصوص وتكييفها مع خريطة المخاطر الجديدة بتحديد المسؤوليات بدقة وانتهاج سياسة استباقية رامية لتدعيم عملية التكوين ناهيك عن تحديد الاحتياجات المالية لتنفيذ الخطط مع معرفة مصادر التمويل المحتملة لسياسة إدارة مخاطر الكوارث علي المستويين العام والخاص. وجوب التعامل الجهوي والدولي للاستفادة من التجارب والخبرات المحلية والجهوية والدولية في إدارة وتسيير مخاطر الكوارث² من خلال وضع نظام الخراط الجغرافية sig الخاصة بالأخطار وكذا تطوير برامج إعلام المواطن ووضع الوسائل والتجهيزات التي من شأنها تسهيل عمليات الإغاثة.³

المطلب الثاني: صيغ مشاركة وإدراج المجتمع المدني في تسيير الشؤون المحلية.

لتقوية هذه العلاقة جاءت النصوص القانونية والتنظيمية بعدة إجراءات تهدف إلى بناء الثقة بين الهيئات المنتخبة وفعاليات المجتمع المدني من خلال اطلاعه علي النشاط الإداري دون التذرع بطابع سرية المعلومات، وكذا رفع نسبة المساعدات المالية التي تمكن المجتمع المدني علي تحقيق برامج السنوية المسطرة وإثراء النصوص التنظيمية المتعلقة بالجانب المالي لتمكينه من جلب مداخله تحرره من البقاء رهن مساعدات الدولة

¹ انظر مخرجات لقاء الحكومة بالولاية " الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية الوطنية" المنعقد في 12-2016/11/13.

² "مجلة الداخلية" مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ملف العدد: المنتدى الدولي حول تعزيز قدرات الحكامة، العدد 3 جانفي - فبراير 2019 ص. 09-49.

³ المرسوم التنفيذي رقم: 59/19 المؤرخ في 2019/02/02 يحدد كفايات إعادة مخططات تنظيم النجدة وتسييرها ج.ر 10 في: 2019/02/10.

المحدودة والممنهجة، بالمقابل يستلزم على المجتمع المدني الانخراط في رسم السياسة رغم العراقيل الجمة التي تحد من القيام بالدور المنوط له دستوريا لأسباب سياسية محضة خاصة إذا اختلفت الرؤى بينه وبين السلطة العامة.

وانطلاقاً من هذا سوف نتناول مشاركة الحركة الجمعوية في تسيير الشؤون المحلية (فرع أول) ثم علاقة الجماعات المحلية بفعاليات المجتمع المدني (فرع ثاني).
الفرع الأول: مشاركة الحركة الجمعوية في تسيير الشؤون المحلية.

تمثل الجمعيات كاشف للميولات الاجتماعية علي المستويين المحلي والوطني وتساهم في تسيير السياسات العامة على المستوي المحلي من خلال الغطاء القانوني الذي وفره لها المشرع.¹ فنشاطها يمكن أن يساهم في تطوير دور الفرد في الجماعة بإشراكه في القرار الإداري الذي يندرج ضمن النظرة الجديدة للحكومة المحلية وبعث نمط جديد لممارستها ويصبح الفرد يفكر من زاوية المواطنة بشعوره وأنه لابد عليه أن يسلك سلوك يجمع بين الواجب العمومي والحق الشخصي كل هذا من اجل الصالح العام الذي يمزج بين الجانب السياسي والإداري والاجتماعي.²

ولتحقيق ذلك تحاول الحركة الجمعوية أن تكتسب مكانة مهمة في تسيير شؤون المدينة بالنظر إلى عدد الجمعيات المنشأة في مجالات متعددة عبر التشريعات والقوانين المنظمة لعلاقتها مع الجماعات المحلية وان اختلفت في منظورها حسب كل مرحلة سياسية.

المشرع الجزائري لم يقيد مجال تأسيس وعمل ونشاط الجمعيات بحيث أقر في دستور 2016 علي ضرورة دعمها لتشجيعها علي ممارسة نشاطاتها كما وسع من

¹ انظر القانون رقم 12/06 المتعلق بالجمعيات.

² محاضرة أقيمت يوم الخميس 2018/01/18 بمناسبة اليوم الوطني لبلدية بالمركز الدولي للمؤتمرات من إلقاء البروفيسور مولود منصور أستاذ القانون الدستوري جامعة الجزائر 1. حول الديمقراطية التشاركية المحلية.

الإجراءات المتعلقة بتأسيسها في إطار القانون 06/12 المتعلق بالجمعيات¹ وجعل من أهداف تأسيسها هو ترقية الأنشطة ذات الطابع المهني والاجتماعي والديني والعلمي والتربوي والثقافي على الخصوص وهي أنشطة تشترك فيها مع الدولة.²

أما من جانب تمويل الذي يعد الشريان النابض لبقائها نجده أوجب على الدولة تمويلها من خلال إعانات مالية تحصل عليها من ميزانية الدولة والجماعات المحلية بنسبة 03 بالمائة كتخصيص خاص مباشر في ميزانية البلديات لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية.³ إضافة إلى مواردها الذاتية تمكنها من إبرام عقد برنامج يتلاءم والأهداف المسطرة تتطابق لقواعد الصالح العام، وبذلك أصبحت الجمعيات تمثل تركيبة بين العنصر الاجتماعي والعنصر العمومي وتشكل قناة هامة لإنقاص الطلب على الدولة والتخفيف من مسؤوليتها.⁴

مع كل هذه الضمانات التي كرستها مختلف النصوص لقانونية إلا أن الحركة الجمعوية تصادف عدة عراقيل تحول دون تطورها تتمثل في:⁵

- ضعف المشاركة في عمليات التشاور.
- حذر الإدارة والمجالس المنتخبة من لعب دورها كجهاز رقابي.

¹ انظر المواد: 02-03-15- من القانون 06/12 المؤرخ في 10/01/2012 المتعلق بالجمعيات ج.ر العدد 02 في: 2012/01/02، و المواد 07-08-09 من المرسوم التنفيذي 351/01 المؤرخ في: 26/11/2001 المتعلق بكيفيات مراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات.

² انظر المادة 93 من دستور 1996 المعدل في 2016 والمواد 34-35 من القانون 06/12 المتعلق بالجمعيات مرجع سابق.

³ للإشارة هذه النسبة المقطوعة من الإيرادات الجباية تم تخفيضها من 07 بالمائة إلى 04 بالمائة للمساهمة الولايات في صندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية. ونسبة 03 بالمائة تخصص كتخصيص خاص مباشر في ميزانية البلديات لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية.

⁴ معمري ساعد، النظام القانوني للجمعيات في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة المسيلة، 2016-2017 ص. 75.

⁵ ليندة نصيب * المجتمع المدني الواقع والتحديات * مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية العدد 15 لسنة 2006. ص. 56-84.

- نقص أماكن التجمع والمحسوبة فيما يخص التمويل والمرافقة لها من طرف السلطات المحلية.

الجدول يوضح تعداد الجمعيات وتصنيفها علي المستوي الوطني:

العدد	الجمعيات
3013 جمعية.	الجمعيات المهنية
22129 جمعية	الجمعيات الدينية والثقافية والرياضية.
1571 جمعية.	الجمعيات البيئية والسياحة والترفيهية
3136 جمعية	الجمعيات لجان الأحياء.
133 جمعية	الجمعيات حماية المستهلك.
14100 جمعية	الجمعيات أولياء التلاميذ.
2387 جمعية.	الجمعيات الشباب والأطفال.

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

الفرع الثاني: علاقة الجماعات المحلية بفعاليات المجتمع المدني.

قبل التطرق لعلاقة المجتمع المدني بالجماعات المحلية والوسائل التي تربطه بها لابد من التعرّيج على مفهومه حسب نظرة علماء الاجتماع وكتاب قطاع الأعمال والمشاريع الحرة.

1-المفهوم الاصطلاحي للمجتمع المدني:

1- المفهوم الكلاسيكي: هو تلك مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح.

أو شبكة منظمات مستقلة ذاتيا تتواجد على المستويات المحلية والوطنية والدولية تمارس دورا كبيرا في ضمان السلام والأمن بمفهومه الواسع¹ ويراه البعض نتيجة تصدي لشمولية الدولة خاصة أوروبا الشرقية انتهت إلى لقاء مع هموم وتجارب طويلة في البحث عن توازن في معادلة المواطن - المجتمع - الدولة -².

أ- **المفهوم المعاصر:** فهو يعبر عن رسالة اجتماعية من القيم والأفكار والممارسات الحضارية المساهمة في البنية التحتية للمسيرة الديمقراطية فهو ينحصر في الطبقة الواعية والفعالة والمنظمة فهو ينقسم إلى:

- مجتمع مدني مهني لا يتعامل مع السياسة مباشرة.
- مجتمع مدني سياسي ينحصر في المنظمات السياسية الهادفة إلى كسب سيطرة علي الحكومة أو المشاركة فيها أو ممارسة دور المعارضة.³

ب- المفهوم القانوني للمجتمع المدني

يمكن اعتبار المجتمع المدني ذلك الإطار الذي يجمع أشخاص منظمين يعملون لهدف غير مكسب في إطار القانون لترقية نشاطات ذات طبيعة مهنية واجتماعية وعلمية...*.

وعليه، تمثل الجمعيات الإطار الرئيسي لنشاط المجتمع المدني الذي أصبح في الدول المعاصرة أحد أدوات المشاركة الديمقراطية التي تعتبر وسيلة مكملة وأساسية لعمل البرلمان والهيئات المحلية.⁴

¹ ليندة نصيب * المجتمع المدني الواقع والتحديات *مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية العدد 15 لسنة 2006 ص 167.

² عبد الوهاب حميد رشيد * التحول الديمقراطي والمجتمع المدني ط1 دار الثقافة والنشر 2003 بيروت لبنان ص 88.

³ أ عزمي بشارة* المجتمع دراسة نقدية* ط7 مركز الأبحاث الدراسات السياسية بيروت لبنان 2013 ص 28.

⁴ أ شيهوب مسعود *مقاربة حول اليات الإصلاح السياسي في الوطن العربي مجلة الفكر البرلمان.عدد 21-2008 ص 78.

2- وسائل تفعيل العلاقة بين الهيئات المنتخبة والمجتمع المدني.

تتمثل وسائل ربط العلاقة بين الهيئات المنتخبة والمجتمع المدني في تلك المبادرات والأنشطة التي تقوم بها فعاليات المجتمع المدني بمعونة الهيئات المنتخبة ضمن الأطر والأنظمة التي يحددها القانون لكل منهما بحيث تختلف هذه الوسائل علي حسب مستوى كل هيئة.

أ- عند اقتراح المشاريع ذات الشأن المحلي:

باشرت الجماعات الإقليمية إلى خلق آليات مساهمة عن طريق تشجيع إنشاء جمعيات المنتفعين ومستعملي المرفق العمومي المحلي من الخدمات وتنظيم لقاءات دورية مع هذه الجمعيات في ظل حوارات واستشارات تعد علي ضوءها السياسات العمومية المحلية وكذا تنظيم عمليات صبر آراء حول علاقة الإدارة بالمواطن تبرز مدى اطلاع المواطن بالقضايا المتعلقة بمحيطة المعيشي¹ مع إشراك المجتمع المدني عند اقتراح المشاريع علي مستوي البلديات * مخططات التنمية البلدية* بل وأكثر من ذلك تمكين المجتمع المدني من إحداث شراكة دولية في الإطار التعاون الدولي وتبادل الخبرات التي تتوافق مع البرامج والأهداف وإن كانت هذه المشاركة الدولية حكرا علي الجمعيات الوطنية دون الجمعيات المحلية.²

ب- عند إعداد والمصادقة علي مخططات التهيئة والتعمير:

أكد المشرع الجزائري من خلال المادة 15 من القانون 29/90 علي ضرورة استشارة الجمعيات المحلية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي حيث منح لفعاليات المجتمع المدني فرصة الحضور عند إعداده وأكد علي ضرورة وضع هذه المخططات للاستقصاء العمومي

¹ توصيات ورشة تحسين علاقة الإدارة بالمواطن اجتماع الولاية بالحكومة بتاريخ 01-02/06/2011 بقصر الأمم ، الجزائر.

² انظر القانون رقم: 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية ج ر عدد 12 بتاريخ 29/02/2012 والقانون رقم: 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية ج ر عدد 37 بتاريخ 03/07/2011.

وبعد المصادقة عليها تحت تصرف الجمهور¹ وهذا ما يثبت مشاركة المجتمع المدني للجماعات الإقليمية.

أ- في مجال ترقية وحماية البيئة:

كرس التشريع المتعلق بالبيئة دور المجتمع المدني في مجال ترقية وحماية البيئة وعلاقته مع الجماعات الإقليمية من خلال استعانة هذه الأخيرة ببراج الجمعيات الناشطة في هذا المجال واستشارتها كما مكن كذلك للجمعيات أن تتأسس كطرف مدني تلقائيا أو بتفويض مكتوب من طرف المتضرر في جميع الدعاوى التي تمس المصلحة العامة للمواطن والدولة بالإضافة إي دورها الرقابي في الكشف عن انتهاكات التي تمس البيئة إلى جانب مصالح الجماعات الإقليمية.²

واستنتجا لمدى تأثير أو تأثر هذه العلاقة نخلص إلى أن علاقة المجتمع المدني مع الهيئات المنتخبة يكمن في مدى تأثيره علي العمل التشريعي أو المحلي يظهر في مدى تأثير مباشر يتمثل في تقديم المنظمات المهنية وفعاليات المجتمع المدني لآراء واقتراحات عند معالجة القضايا الحساسة لمطروحة أمام البرلمان بغرفتيه أو من خلال الإضرابات التي تعلنها أمام مقراته للعزوف عن تبني بعض مشاريع القوانين. أو من خلال الاستعانة بذوي الخبرة من جمعيات ومنظمات عند تسيير المنتخبين المحليين للشأن المحلي.

¹ انظر المادة 15 من القانون رقم: 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير ج ر عدد 52 بتاريخ 1990/12/02 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/04 المؤرخ في 2005/03/14 ج ر عدد 51 بتاريخ 2004/08/15 والمادة 06 /1 من المرسوم التنفيذي 78/91 المؤرخ في 1991/07/07 المعدل والمتمم المحدد لإجراءات المصادقة علي مخططات التهيئة والتعمير ج ر عدد 62 بتاريخ 2005/09/01.

² انظر المواد 35-38 من القانون 10/03 في 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

المبحث الثالث: التحديات التي تواجه مشاريع الإصلاح التي مست مجالات تدخل

الجماعات المركزية في الشأن المحلي.

يعتبر تحسين التسيير المحلي رهانا فرض نفسه علي الدولة لتعيد مراجعة أنماط تسييره باليات تمكن من تكريس استقلاليته ودوره الريادي في التنمية من خلال الانتقال من التسيير الكلاسيكي الروينتي إلى تسيير استشرافي يهدف إلى تكييف آليات التسيير عصرية مع المستجدات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية من خلال عصرنة تستجيب لتطلعات المواطن بما يحقق لامركزية التسيير.

سوف نتناول في هذا المبحث التدابير الرامية لترقية المنظومة التشريعية والمالية للجماعات المحلية (مطلب أول) ثم لمساعي تأهيل المرفق العام المحلي كوسيلة دعم لجلب الثروة (مطلب ثاني) وأخيرا دور إدارة التنمية في تأهيل المرفق المحلي لتحقيق التنمية المحلية (مطلب ثالث).

المطلب الأول: التدابير الرامية لترقية المنظومة التشريعية والمالية للجماعات المحلية.

جاء مشروع تكييف قانون الجماعات المحلية والجباية المحلية ليرقي بمرفق الجماعات المحلية لتقديم خدمة راقية ويسمح للمجالس المنتخبة من خلق الثروة في إطار مقاربة شاملة تدرج في إطار تسيير تشاركي قائم علي تشجيع المبادرة الاقتصادية وخلق الثروة على المستوي المحلي .

وانطلاقا من هذا سوف نتناول تكييف قانون الجماعات المحلية مع المفهوم الجديد للمرفق العام (فرع أول) تفويض المرفق العمومي (فرع ثاني).

الفرع الأول: تكييف قانون الجماعات المحلية مع المفهوم الجديد للمرفق العام.

المرفق العام هو كل جهاز تنشئه الدولة أو الجماعات المحلية أو المرفقية لأجل إشباع الحاجات العامة للمواطن بمقابل أو بدون مقابل، والمرفق العام يأخذ شكلين

مرفق عام تجاري وآخر غير تجاري بمعنى خدماتي وإن كان هناك اختلاف والتباين بينهما إلا أنهما يستجيبان لنفس الخصائص والمبادئ التي تحكم المرفق العمومي وهي:¹

- مبدأ المساواة في الانتفاع.
- مبدأ استمرارية المرفق.
- مبدأ عدم انحياز المرفق.
- مبدأ قابلية المرفق للتبدل والتغيير.

البند الأول: المرفق العمومي التجاري:

هو مرفق يقدم خدماته مقابل أسعار، واعتباراً لطبيعة القانونية لهذا النوع من المرافق وقوانينها الأساسية تفلت في الواقع من رقابة السلطات المحلية رغم أن الخلل في تسييرها له تداعيات علي حياة المواطن وعلي النظام العام.

البند الثاني: المرفق العمومي المحلي غير التجاري - الخدماتي -.

هو مرفق يستجيب لحاجة جماعية يأخذ نشاطه الدائم علي عاتق ميزانية الدولة والجماعات المحلية ويقدم خدمات مجانية للمواطنين تتأرجح بين النوعية المطلوبة والمقابل. مما أثر علي مردودية المرفق للأسباب التالية:

- عدم تنظيم موارده التنظيمية والهيكلية والمالية والبشرية مع المهام الموكلة إليه.
- غياب آلية لتقييم نجاعته.
- غياب الشفافية في التسيير.

الفرع الثاني: تفويض المرفق العمومي.

فسح التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية المجال للجماعات المحلية باللجوء إلى الشراكة وتفويض هذه المرافق العمومية للخواص أو المؤسسات العمومية الأخرى من خلال عقد برامج واتفاقيات تفويض في تسييرها تعود عليها ببعض الإيرادات تمكنها من

¹ مشروع حول اللامركزية" مداخلة لوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية حول اللامركزية، بتاريخ

تمويل ميزانيتها حسب الأشكال التالية: الإيجار، الوكالة، الوكالة المحفزة، التسيير مع تحديد السلطة المفوضة للتعريفات التي يدفعها مستعملي المرافق العامة المحلية.¹

كما سيسمح للجماعات المحلية بالاستعانة بمصادر خارجية لتغطية تكاليف إنجاز وتسيير المرافق العامة مع إمكانية توفر عرض شامل - دراسات، إنجاز، تسيير - الشيء الذي سيؤدي إلى تخفيض التكاليف التعاقدية وكذا تكاليف صيانة المرفق العام التي غالبا ما تكون باهظة وتستهلك أموالا ضخمة يمكن توجيهها لتمويل الاقتصاد المحلي.

واللجوء لهذا النمط من التسيير يسمح للجماعات المحلية التفرغ التام لأداء مهامها السيادية ومراقبة نوعية الخدمات التي تقدمها مرافقها العامة المفوضة إلى جانب تفعيل دورها الاقتصادي بتوسيع مجالات الاستثمار المحلي والسماح للجماعات المحلية من خلال هذا النمط خلق مناصب شغل جديدة ويمكن شباب ومواطني البلدية من الاستثمار في المجالات التي تهتم المرفق العام.²

المطلب الثاني: مساعي تأهيل المرفق العام المحلي لتحقيق التنمية المحلية.

لأجل تلبية حاجات المواطن وتقديم خدمات ذات نوعية جاءت السلطات المركزية بعدة تدابير لتخفيف العبء على المواطن وضمان السير الحسن للمصالح المكلفة بتقديم الخدمة العمومية وبالأخص علي المستوى اللامركزي المحلي تمثلت في أسس عصرنة المرافق المقدمة لهذه الخدمات، إجراءات تسيير الخدمات العمومية المحلية، الدور الاقتصادي للجماعات المحلية وتنشيط الاستثمار المحلي، وتثمين الأملاك المنتجة للمداخيل.

¹ انظر المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام

² مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية حول اللامركزية " موضوع تفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية" بمجلس الوزراء في: 16/10/2018.

الفرع الأول: أسس عصرنة المرافق المحلية الإدارية.

ما يجدر التذكير إليه هو أن المصالح الإدارية ذات العلاقة المباشرة بالجمهور، لاسيما تلك التي تعرف إقبالا كثيفا كشبابيك الحالة المدنية والتنظيم العام وبعض المصالح العمومية المحلية وما تقدمه من خدمات دائمة يفرض على الجماعات المحلية تأهيلها بجميع التجهيزات المادية والبشرية بتزويد الفضاءات المخصصة للجمهور¹ لتمكين المواطنين من طرح مشاكلهم ومتابعتها من قبل المعنيين والرد عليها،²

تمثلت في مسك سجل للشكاوي بمكاتب الاستقبال وبالمصالح ذات العلاقة المباشرة بالجمهور مع تهيئة وتوفير هياكل ملائمة تتوفر على جميع المرافق الضرورية لضمان الاستقبال الحسن للمرتفقين وتزويدها بإمكانيات مادية أهمها شبكة إنترنت عالية التدفق قادرة على نقل البيانات بشكل متبادل بين المصالح الإدارية والمواطن الشباك الإلكتروني كل هذا سيساهم وبشكل كبير في دعم وتوسيع صلاحيات أعوان الإدارة وكذا المتعاملين الاقتصاديين ويضمن رقابة صارمة في التسيير المحلي.³

الفرع الثاني: إجراءات تسيير الخدمات العمومية المحلية.

يكن تسيير الخدمات العمومية التي تسهر الجماعات المحلية على توفيرها في انجاز مشاريع هامة تحضن معظم الخدمات العامة كتوفير الماء الشروب، التطهير، النقل الحضري، الصحة العمومية... الخ وذلك بتسطير برامج تستجيب لتطلعات المواطن والإدارة على السواء تسهر الجماعات المحلية على تنفيذها في إطار صلاحياتها لاسيما

¹ التعليمتين رقم 1477 و 1478 المؤرختين في 2016/01/23 بخصوص تسهيل الإجراءات وتخفيف الوثائق على المواطن صادرتين عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

² المنشور الوزاري رقم 2102 مرجع سابق. والتعليمات الوزارية رقم 1477، 1478 و 1599 الصادرة عن السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية.

³ التعليمات الوزارية رقم: 1599 مؤرخة في: 20017/06/16 حول تحسين الخدمة والعمومية وتخفيف الإجراءات صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

في مجال تنظيم الطرقات ، التعمير، تدابير تشجيع الاستثمار، نظافة المحيط وفق مخططات ترقى بالخدمة العمومية من أهمها:

- تكريس تهيئة حضرية مبنية علي أسس علمية حديثة لتسهيل تنقل المواطنين والأجانب وكذا تدخل مختلف المصالح الخدماتية العمومية والخاصة بالأمن الوطني والحماية المدنية وخدمة الطوارئ الطبية والمساعدة والبريد والاتصالات¹ وغيرها بالإضافة علي إشرافها المباشر علي خلق المشاريع الاستثمارية المحلية ومن بين هذه المخططات نجد:

- عملية تسمية وإعادة تسمية المباني والأماكن العمومية التي تنعكس علي الحياة العامة وتؤثر مباشرة علي الاحتياجات اليومية للمواطن وتمكن من إدراج الأنظمة المعلوماتية في تسيير المدن وترقيمها ووضع قاعدة بيانات وطنية بخصوص التسمية، وضع سجل وطني للعنوان **Un fichier national d adresse**، استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تسيير المدن والفضاءات الأهلة باستعمال نظام شامل لتحديد الموقع "GPS".²

- متابعة انجاز وتسيير المشاريع الاستثمارية المحلية ذات العلاقة بالخدمات العمومية ذات الطابع الاجتماعي علي غرار فضاءات الراحة والترفيه وهياكل الشباب والصحة مثل غابات الاستجمام وحدائق التسلية....الخ.

كما جاءت هذه الآلية لتطوير وسائل الإصغاء والاستباق بما يضمن تدخل وقائي لحل المشاكل والاستجابة الفورية لعرائض المواطنين ومتابعتها والاهتمام بها في إطار تقريب الإدارة من المواطن.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 01-14 المؤرخ في 05/01/2014 المتضمن المحدد لكيفيات تسمية الأماكن والمباني والمؤسسات العمومية مرجع سابق.

² التعليمات الوزارية رقم 016 المؤرخة في: 27/01/2015 للسيد وزير الداخلية والجماعات المحلية المحددة كيفيات العملية لوضع حيز التنفيذ عملية التسمية وإعادة التسمية للشوارع والمباني والأماكن العمومية. مرجع سابق. و التعليمات رقم 01 المؤرخة في 06/08/2015 الصادرة عن مصالح الوزير الأول المتضمنة الإجراءات الجديدة لوضع حيز التنفيذ الأحكام المتعلقة بمنح حق الامتياز علي العقارات التابعة للأماكن الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية. مرجع سابق.

الفرع الثالث: الدور الاقتصادي للجماعات المحلية وتنشط الاستثمار المحلي.

يعتبر الدور الاقتصادي للجماعات المحلية غير متناسب مع ما تصبو إليه سياسة المنتهجة من طرف السلطات العمومية جعلها قاصرة في تقديم الخدمة العمومية ذات نوعية لأسباب عدة أهمها:¹

- ندرة الأوعية العقارية والتزايد المستمر في احتياجات المواطن للتجزئة والاستثمارات والتجهيزات.

- التسيير اللاعقلاني للاحتياجات العقارية في مجال التنظيم والتسيير العقاريين.

- ضعف تحكم الجماعات المحلية في أملاكها جعل من هذه الأخيرة في تراجع ونقصان محسوسين.

- تراكم المهام وتداخل الصلاحيات بين الجماعات المحلية وبعض القطاعات أثر على حسن تسييرها لبعض المرافق المحلية * تسيير المطاعم، النقل، المرافق الثقافية، المرافق الاجتماعية... الخ*.

ولتدارك هذه النقائص والصعوبات بادرت السلطات العمومية بسن عدة تدابير تسمح بتنشيط الاستثمار المحلي² في مجال أملاكها المنتجة للمداخل سواء العقارية أو المنقولة ذات القيمة المضافة التي تعود بالفائدة على ميزانيتها المحلية وذلك من خلال منحها الحرية في تقييم ممتلكاتها باللجوء إلى ذوي الخبرة والاختصاص بهدف تحسين مرد وديتها وكذا تهمين أقاليمها بضبطها للنشاطات الاقتصادية الممارسة وتهمين الحقوق والأتاوى التي تعود لفائدته.³

¹ التعليم رقم 01 المؤرخة في: 06/08/2015 الصادرة عن مصالح الوزير الأول المتضمنة الإجراءات الجديدة لوضع حيز التنفيذ الأحكام المتعلقة بمنح حق الامتياز على العقارات التابعة للأملك الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية.

² انظر المواد 03-04-5 من القانون رقم: 16/09 المؤرخ في: 03/08/2016 المتعلق بالاستثمار الجريدة الرسمية العدد: 46 بتاريخ: 03/08/2016 ،

⁴³⁵ مداخلة وزير الداخلية والجماعات محلية والتهيئة العمرانية حول اللامركزية خلال اجتماع الحكومة في:

2017/12/13. محور إعادة تهمين الممتلكات المحلية. ص.ص. 8-9.

الفرع الرابع: تثمين الأملاك المنتجة للمداخيل.

يمثل كل من ارتباط وجوارية الجماعات المحلية بالمواطن والمتعاملين الاقتصاديين المحور الرئيسي لنجاح السياسة الوطنية لإعادة تنشيط الاستثمارات من خلال تحرير المبادرات المحلية لتثمين ومضاعفة إمكاناتها وثرواتها.

إن تحيين موارد الأملاك العقارية والمنقولة المنتجة للمداخيل - وإن ظلت ضعيفة مقارنة بالهام الضخمة المنوط بها للجماعات المحلية - يتطلب مراجعة طرق وشروط استغلالها من حيث التحكم في الأملاك من خلال إحصاءها وحصرها.¹

أما من حيث المداخيل التي تترتب عن استغلال هذه الأملاك نجدها تتمثل في:

- تدعيم موارد الأملاك بتحويل ملكية محلات تشغيل الشباب.
- استفادة الحرفيين من نسبة الشباب لفائدة الحرفيين لاستغلالها حسب دفتر الشروط وفق نشاطات الحرفية والصناعة التقليدية حسب دفتر الشروط.² تتمثل هذه الأملاك العقارية في المحلات، المباني ذات الاستخدام والأسواق هي:
- المحلات المنجزة في إطار البرامج الجديدة التي أنجزتها البلديات حديثا على أساس تمويل من ميزانية الدولة فوق أراضي تابعة للأملاك الخاصة للدولة.
- المحلات المنجزة عن عمليات تهيئة وإعادة تأهيل الأصول المتبقية من الأسواق والمؤسسات التوزيع للأروقة الجزائرية بحيث تستفيد البلديات من قيمة الإيجار والأعباء حسب ثلاث فترات بنسب متفاوتة السنوات الثلاث الأولى مجانية، نسبة 30 بالمائة

¹ مذكرة رقم: 96 مؤرخة في 10/03/2016 تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية

² تعليمية رقم 25 مؤرخة في 03/02/2017 المتضمنة تخصيص نسبة من محلات تشغيل الشباب لقائدة الحرفيين لاستغلالها حسب دفتر الشروط وفق نشاطات الحرفية والصناعة التقليدية الصادرة عن الوزيرة المنتدبة لدى وزير السياحة والتهيئة العمرانية والصناعة التقليدية.

السنوات الثلاث الثانية، نسبة 60 بالمائة السنوات الثلاث للمرحلة الثالثة، وبعد السنة التاسعة تستفيد من المبلغ الإيجار كلية.¹

• ضبط الإيجار المباني ذات الاستخدام السكني وتكييفها مع تلك المطبقة من طرف مؤسسات الإيجار " وكالات الترقية والتسيير العقاري "OPGI" ووكالة تحسين السكن وتطويره "AADL".

• اللجوء إلى المزايدات التي تخضع لقواعد محددة تسمح بمضاعفة العروض والتي تحدد مصالح أملاك الدولة سعرها الافتتاحي.

• إشراك أمين الخزينة البلدية في البحث عن طرق التثمين من خلال إتاحتها بجميع المؤشرات المعيارية للتقييم الدوري لممتلكات البلدية.

• رفع الإيرادات المتعلقة بالأسواق وحقوق الطريق وتقرير أتاوى بمناسبة إصدار وخص البناء وإصلاح المباني على طول الطرق الحضرية. جميع المؤشرات المعيارية للتقييم الدوري لممتلكات البلدية.

• الرفع من نسبة الاقتطاع من قسم التسيير ب 10 بالمائة كنسبة دنيا من قسم التسيير من ميزانية الجماعات المحلية لصالح تغطية نفقات قسم التجهيز.² بعدما كانت هذه النسب جد ضعيفة، ويتم رفعها من طرف الجماعات المحلية خلال السنة المالية بفتح اعتماد مسبق أو بميزانيتها الإضافية،³

¹ انظر المرسوم التنفيذي رقم: 119/11 المحدد لشروط وكيفيات وضع المحلات المنجزة في إطار تشغيل الشباب تحت التصرف. ج.ر العدد 17 في: 20/03/2011. والقرار الوزاري المشترك مؤرخ في: 08/01/2017 المحدد لكيفيات نقل ملكية المحلات المنجزة في إطار تشغيل الشباب مجانا من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات. ج.ر. العدد 22 في 09/04/2017.

² القرارين المؤرخين في: 09/01/2011 يحدد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات والولايات ج. ر 08 في 06/02/2011.

³ انظر المادة 03 من المرسوم 145/67 المؤرخ في 31/07/1967 بالنسبة للبلديات والمادة 02 من المرسوم 156/72 المؤرخ في 22/10/1970 المتعلق بالولايات.

المطلب الثالث: دور إدارة التنمية في تأهيل المرفق المحلي لتحقيق التنمية المحلية.

بعد تقديم تعريف لكل من مصطلح التنمية المحلية وإدارة التنمية المحلية (فرع أول)، سنتناول أسس التسيير الحديثة المرفق العام المحلي (فرع ثاني) تفعيل الرقابة المحلية الخارجية (فرع ثالث) وأخيرا تكثيف قنوات الاتصال -لأسيما الاتصال الرقمي- (فرع رابع).

الفرع الأول: مفهوم كل من التنمية المحلية والتنمية المحلية.

1 -التعريف بمصطلح التنمية المحلية:

التنمية المحلية هي عملية إعادة تشكيل كافة الهياكل المجتمع كي تتيح استخدام الموارد المحلية الاقتصادية والبشرية لبناء قاعدة اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية للمجتمع.

وتعرف بأنها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستوى الوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا وإدماجها في منظومة التنمية بأكملها لكي تشارك مشاركة فعالة التقدم علي المستوى القومي.¹

2 -التعريف بمصطلح التنمية المحلية:

يقصد بإدارة التنمية المحلية ذلك الأسلوب والنمط الإداري المتبع وبالتالي فهي مجموعة الأساليب الإدارية الملائمة لتشغيل الجهاز الإداري ومواجهة مشكلاته بما يحقق النماء الاقتصادي الفعال الذي يحافظ علي موارد الدولة وهو مبدأ يتعارض مع مبدأ الدولة المتدخلة أو المركزة.² ولإيجاد توازن بينها عمدت الجماعات المحلية إلى اعتماد أساليب وأسس حديثة في إدارة وتسيير مرافقها العمومية.

¹ سنوسي خنيش، إدارة التنمية المحلية المفهوم، المجال، الأبعاد الرئيسية، مرجع سابق.ص. 41.

² شيبوط سليمان كبير مولود، دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية، مرجع سابق.ص.37.

الفرع الثاني: أسس التسيير الحديثة المرفق العام المحلي.

منح المشرع الجماعات المحلية إمكانية إنشاء وتسيير المصالح العمومية التقنية كالتزويد بالمياه الصالحة للشرب الإنارة العمومية الحظائر المساحات الخضراء، النقل الجماعي.... وغيرها، عن طريق عقد البرنامج وصفقة الطلبية،¹ حيث اقتصر القانون القديم على منح البلدية حرية تسيير هذه المصالح عن طريق الاستغلال المباشر وإنشاء مؤسسات عمومية ومنح امتياز المصالح العمومية.²

1- أسس تسيير المرفق العام المحلي وقواعد المناجمنت.

تقتضي التنمية المحلية المستدامة توفر قيم تجعل من المرفق العام المحلي مرفق مفتوح يقدم أنشطة شفافة ويراعي المحيط، مرفق عام مرتبط بالمواطن. هذه القيم يجب على الجماعات المحلية أن تتحلى بها وتجسد في الواقع بإجراءات عملية خاصة باستقبال المواطن وتقريب الإدارة منه وعصرنتها ومن أهم هذه القيم³:

- * أنشطة المناجمنت العام التي تعتمد بالخصوص على فريق العمل.
- * التنظيم والتبادل والتفويض الذي يعتبر أساس قاعدة فريق العمل.
- * تحديد بوضوح الخدمات التي يقدمها المرفق العمومي والأشخاص الموجهة إليهم وهو إجراء يعتبر نقطة انطلاق لأي منهجية تعتمد على النوعية وتحدد معايير نوعية الخدمات.
- * التوقع ورسم الخطوط والمعطيات وفق تشخيص عملي وكذا التنظيم والتفويض أساس قاعدة العمل.

¹ انظر المادة 2/150 والمادة 156 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية. مرجع سابق.

² لعمرى محمد " الميزانية وتسيير الممتلكات" مداخلة خلال اليوم التكويني لفائدة موظفي الجماعات المحلية بولاية النعامة، بتاريخ: 2018/01/18.

³ محاضرة للدكتور عبد الحق سايجي تاريخ 18 يناير 2018 بقاعة المؤتمرات * عبد اللطيف رحال * بمناسبة اللقاء الوطني بمناسبة الذكرى 51 لتأسيس البلدية. انظر مجلة الداخلية مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية العدد 0 - فبراير 2018. ص. 53 وما يليها.

* التخطيط القريب من لقرار والعمل على التكفل بالأنشطة بصورة منتظمة لا عشوائية ويكون بالاعتماد علي صورة موازية ويتعلق ذلك استقبال المواطن، عصرنة الإدارة وتهيئة المحيط وهي مجموعة أهداف تسطرها الهيئات التنفيذية ويصادق عليها المجلس ويعرضها للإعلام علي المواطنين ويصبح بذلك جسر تواصل بينهم وبين المنتخبين في إطار مشروع البلدية من خلال مدة 05 سنوات يقيم فيها المجلس المنتخب.

2- مبادئ المدرسة اليابانية - كايزون - :

هي تلك المبادئ ذات العلاقة بالجودة والتي اعتمدت في تسيير المرفق العام المحلي والمتمثلة في¹:

- تحديد المستفيد من الخدمة.
- تصميم الخدمة بالشكل الذي يلبي رغبة المستهلك.
- منح السلطة والتفويض للمسؤول المباشر.
- وضع المعايير للخدمات.

هذه آليات حديثة جعلت من المشرع الجزائري عند تقنين قانون الجماعات المحلية يتوافق أكثر مع التغير الاقتصادي والاجتماعي الذي عرفته البلاد ويركز على مبدأ تحديد الهدف أو ما يسمى: **التسيير بالنتيجة** يرتقي المرفق العام المحلي وتكون إجراءاته عملية وواقعية لان الهدف قبل كل شيء هو النتيجة بالإضافة إلى الالتزام والجودة والنوعية في الخدمة المقدمة.²

الفرع الثالث: تفعيل الرقابة المحلية الخارجية.

تكمّن هذه الآلية الرقابية بإعادة تفعيل اللجان الولائية المكلفة بتشخيص وضعيات المرفق المحلي بقيامها بمهام التدقيق والمعاينة المشتركة، تضم المصالح التالية: المفتشية

¹ محاضرة للدكتور عبد الحق سايجي تاريخ 18 يناير 2018 بقاعة المؤتمرات *عبد اللطيف رحال* بمناسبة اللقاء الوطني بمناسبة الذكرى 51 لتأسيس البلدية .

² انظر مجلة الداخلية، مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية العدد.0 - فبراير 2018.ص.53 وما يليها مرجع سابق.

العامة للولاية، مديرية الجماعات المحلية ، مديرية التنظيم والشؤون العامة مديرية الميزانية، مديرية أملاك الدولة، مديرية الضرائب الخزينة العمومية والتي علي ضوء مهامها التدقيقية المنجزة تجتمع لجنة التشخيص بحضور مسؤولي الهياكل المحلية المتمثلة في رئيس الدائرة ورؤساء البلديات من أجل الوقوف علي الوضعية المالية للبلديات وأملآها ووضع حيز التنفيذ مخطط عمل من اجل تصحيح الوضعية والذي تولي اللجنة الولائية متابعة تنفيذه بصفة دورية تتمحور عمليات التدقيق حول:

1- إجراءات إبرام الطلبات العمومية :

يمثل تقييد مثل هذه النفقات مبالغ هامة ومرتفعة في الميزانيات العمومية من طرف الأمرين بالصرف بخصوص اقتناء اللوازم والتجهيزات والخدمات تنفذ بحجم هام من النفقات مما تطلب علي السلطات المركزية فرض إجراءات جديدة عند إبرامها في نموذج جيد لسند الطلب كون هذه الطلبات العمومية تتكرر بصفة أعلي من الطلبات العمومية الخاضعة إجباريا لإبرام الصفقات العمومية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15/247 .

وعليه، إن خصوصية التكرار وأهمية المبالغ المرصودة لهذه الطلبات أصبحت تنتج ديون علي الخزينة العمومية مما فرض إبرامها مع المتعاملين الاقتصاديين في إطار سند الطلب أو عقود تحدد حقوق وواجبات مرفقة بتقرير تقييمي الأطراف¹.

2- مراقبة إعداد وتنفيذ الميزانيات :

كما هو معلوم أن ميزانية الجماعات المحلية تقوم علي مواردها الذاتية والإعانات الموجهة من طرف الدولة لها للتكفل ببعض المهام التي تدخل في اختصاصاتها وللوصول إلى ميزانية متوازنة تم تحديد مصادر الإيرادات لتفادي العشوائية في تقدير

¹ انظر المادة 13 من المرسوم 247/15 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، مرجع سابق والمنشور رقم 008 المؤرخ في 2016/01/05 المتعلق بالالتزام بطالب بعنوان الإجراء المكيف. الصادر عن وزارة المالية.

الإنفاق حيث تمثلت هذه المصادر لتبنيها عند إعداد ميزانيات الجماعات المحلية لسنة 2018 في:

الإيرادات:

أ- الموارد الذاتية للبلدية التي تتكون من موارد الجباية وتقديرات المداخل الأملك والممتلكات،

ب- معادلة التوزيع بالتساوي: حيث يرخص للبلديات تسيل بصفة بيانية بميزانياتها 70 بالمائة من مبلغ الإعانة للسنة 2017.

ج- الإعانات المخصصة للتكفل بحراسة المدارس الابتدائية وصيانتها.

د- الإعانات الموجهة للتكفل بزيادة في الأجور والمناصب المالية الممنوحة للبلديات سنة 2014.

هـ- الإعانات المخصصة للتكفل بالتغذية المدرسية

النفقات :

أ- الالتزام بالحد الأدنى للإعانات المقدمة من طرف الجماعات المحلية لفائدة الجمعيات والمنظمات وفقا لما ينص عليه التنظيم¹،

ب- الترخيص للجماعات المحلية من أجل إعداد ميزانياتها الأولية في حال تأخر مصالح الضرائب في إبلاغها بالمواد الجباية المقيدة في البطاقة الحسابية رقم 06 بإعادة تثبيت الرسوم والضرائب المحصلة علي أن يتم تسويتها بالميزانية الإضافية لنفس السنة بعد حصلها علي تقديرات من طرف مصالح الضرائب.

ج - الالتزام ببعض النفقات بدون تغطية علي المكشف بالنسبة للنفقات الإجبارية طبقا للمادة 76 من قانون المالية لسنة 2009 هذه التراخيص أثقلت ميزانيات الجماعات المحلية

¹ انظر التعليم رقم 05 المؤرخة في 2017/05/30 المتعلقة بكفيات منح الإعانات التي تفوق 03 بالمائة من الإيرادات الجباية لفائدة الجمعيات والمنظمات،

بالدون مما يدفع بالدائنين باللجوء للعدالة لاستفاء ديونهم ويتم ذلك عن طريق الاقتطاع الإجمالي من ميزانية البلدية مباشرة.¹

3-مراقبة تسجيل العمليات بقسم التجهيز والاستثمار العمومي:

إن عدم نضج الدراسات المتعلقة بالمشاريع وسوء التقييم العمليات المسجلة في قسم التجهيز بالميزانيات وكذا بالمخططات البلدية للتنمية أو المخططات القطاعية أو تسجيل النفقات ذات الطابع الفخري والكمالي بقسم التسيير سببا في عدم انجازها أو التأخر في انجازها مما تطلب إعادة تقييمها وبالتالي يؤدي إلى عجزا بميزانية الدولة من خلال ترتيب ديون تتكفل هي بتطهيرها ، حيث بلغت نسبة إعادة التقييم للعمليات المسجلة وصلت إلى 200 بالمائة من مبالغ التسجيل الأصلي سنة 2008.²

للإشارة قدرت قيمة البرنامج الخماسي للتجهيز 2007-2012. بكل فروعه 14000 مليار د.ح منها 1300 مليار د.ح أي نسبة 10 المائة تشكل عمليات إعادة التقييم للمبالغ المسجلة أصلا كما أن مستوي الاستهلاك للاعتمادات المسجلة بعنوان رخص البرامج لم تتجاوز 34 بالمائة في نهاية سنة 2007 وبالتالي فإن البرنامج العمومي للاستثمارات خضع لإعادة تقييم آخر قبل اعتماده ، حيث مثلت ميزانية التسيير للدولة وحدها سنة 2007 نسبة 247 بالمائة من إيرادات الميزانية خارج المحروقات" الجباية البترولية".³

الفرع الرابع: تكثيف قنوات الاتصال -لاسيما الاتصال الرقمي-:

هناك شكلين من الاتصال تتطلبهما إدارة المحلية هما:

¹ تعليمية رقم 1097 في 2011/09/09/22 المتضمنة كليات إعداد الميزانيات الأولية لسنة 2011" النفقات الإجمالية" الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

² انظر التعليمية رقم 1437 المؤرخة في 2011/01/15 المتعلقة بإعداد الميزانيات الأولية لسنة 2012. صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

³ تعليمية رقم 03 المؤرخة في: 2008/07/13 المتضمنة الصرامة في إنفاق أموال الدولة الصادرة عن رئاسة الحكومة

- الاتصال المؤسساتي الذي يتحدد في ما يسمى خطة اتصال المؤسسة.
- الاتصال بين الأفراد الذي يتحدد بما يسمى خطة للاتصال الداخلي وذلك لأجل تعبئة وفاعلية العنصر البشري.

لقد سعت الجماعات المحلية لتجسيد هذه الخطة علي مختلف مستوياتها من خلال تطبيق مشروع البلدية الذي سيتم تحديد المسؤوليات وفقه وسيجعل لكل مسئول بها ورقة طريق يحاسب علي نتائجها مع إعادة النظر الدائم في تطبيق الإجراء والهدف - الهندرة - وذلك بتجسيد تقييد سنوي يسمى: الندوة التقييم لمشروع البلدية التي تقوم عل أساس التقييم والتسيير المستمرين وفق تقديم خطة تكوين خاص بموظفي الجماعات المحلية وذلك بعد تقييم سنوي لكل موظف وهو ما يضيف صفات التميز في المرفق المحلي القائمة على جودة ذات خدمة مستمرة وإتفاق في حدود ما تقتضيه النتيجة.

الفرع الخامس: الانتقال الطاقوي المحلي واليات تجسيده محليا.

أصبحت الوضعية المالية للجماعات المحلية تستدعي البحث عن حلول بديلة لتقليص نفقات الميزانية بخصوص الاستهلاك الطاقوي من إنارة عمومية وفواتير سير المدارس العمومية ، المساجد.. الصحة الجواريةالخ هذه المنشآت الإدارية التي باتت تشكل عبئا علي ميزانيتها حيث تمثل ما بين 02 إلى 05 بالمائة من إجمالي تسيير ميزانية البلدية.¹

ولتخفيف العبء الخدماتي والمالي على الجماعات المحلية سعت السلطات العمومية في تجسيد خارطة طريق من أجل إستراتيجية محكمة في استعمال الطاقة وترشيد استهلاكها على مدى المتوسط من خلال اللجوء تدريجيا نحو تطوير الطاقات المتجددة علي المستوى المحلي وذلك من أجل الحفاظ علي المنتج الطاقوي للبلاد.من جهة، ومن جهة ثانية إشراك الجماعات المحلية في الاستثمار في هذا المورد الاقتصادي

¹ انظر مجلة الداخلية العدد: 03، مرجع سابق.

الذي يسعدها في خلق ثروة مالية لمواجهة العجز المالي الذي تعرفه ميزانياتها وكذا تأطير وتكوين مواردها البشرية بما يسهل تقديم خدمة محلية ذات نوعية.

البند الأول: الإجراءات المستحدثة لتنفيذ الانتقال الطاقوي للجماعات المحلية.

حتى تكون الجماعات المحلية طرفا فاعلا في الانتقال الطاقوي بادرت السلطات العمومية ممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية مع ببرمجة برامج استثمارية في مجال الطاقة المتجددة وإدخالها في صلب اهتماماتها للنهوض بالتنمية المحلية بداية من منتصف 2018.

البند الثاني: نتائج الإستراتيجية الانتقال الطاقوي وانعكاساتها علي ميزانية الجماعات المحلية.

لقد حقق اعتماد إستراتيجية الانتقال الطاقوي بعض النتائج المقبولة كانت لها آثار ايجابية علي مستوي استهلاك الطاقة وكذا معافاة ميزانيات الجماعات المحلية من العجز الذي كان يفرضه استهلاك الطاقة من تمويل إضافي حيث تمثلت فيما يلي¹:

* استغلال الطاقة المتجددة النظيفة ب 55 بلدية خلال الموسم الدراسي 2019/2018 كانطلاقة أولية باعتماد تمويل من الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وهذا قصد زرع حس توعوي بالطاقات المتجددة ودورها في التنمية في أذهان تلاميذ المدارس الابتدائية.

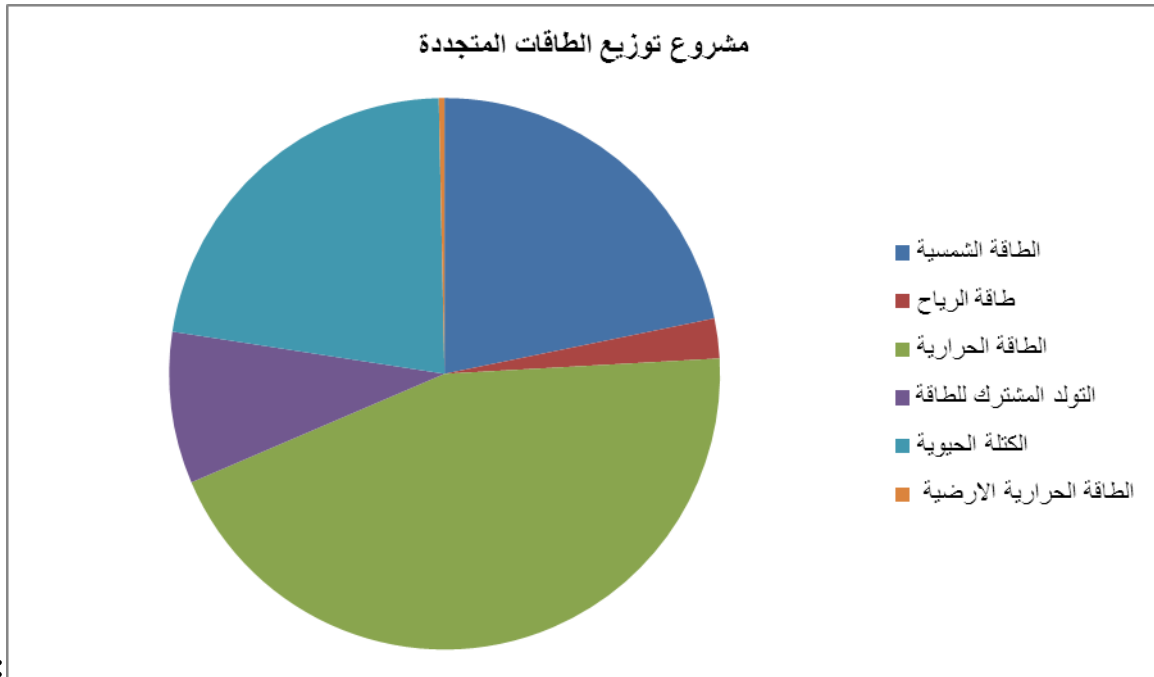
¹ انظر مجلة الداخلية نفس المرجع ص 40.

- تم إنجاز 40 مدرسة نموذجية واستبدال المصابيح الكلاسيكية ب 9200 مصباح اقتصادي عبر 31 بلدية كتجربة حيث تساهم البلدية في تجسيد هذا المشروع بنسبة 50 بالمائة من نسبة التمويل الإجمالي، واستبدال 60 بالمائة من المصابيح التقليدية بمصابيح " ليد " قلل من التكلفة السنوية للإنارة العمومية من 8.4 مليار د.ج إلي 5.6 مليار د.ج وكذا برنامج الإنارة العمومية الذاتية الذي يمتد إلي 03 سنوات إلي غاية 2021 مما سيسمح بتخفيض استهلاك الكهرباء ب 61 ميغاواط في السنة وهو ما يعادل توفير 277 مليون د.ج، بالمقابل أظهر تشخيص الاستهلاك الطاقوي وحجمه علي ميزانية الجماعات المحلية أثبت أنه في أفق 2020 سيتم تزويد مدرسة واحدة بكل بلدية بالطاقة المتجددة ليصبح العدد 1541 مدرسة وانجاز لمشاريع مدارس نموذجية باستخدام الطاقات النقية وانجاز 100 مسجد نموذجي مزود بالطاقة النقية في أفق 2020.

* إدراج هذه العملية في البرنامج تهيئة الشواطئ والغابات الترفيهية والمخيمات الصيفية على مستوى 14 بلدية ساحلية حيث تم رصد 600 مليون د.ج سنويا.

البند الثالث: رؤية الجزائر المستقبلية في استهلاك الطاقات المتجددة في أفق 2030

إن إنجاز مشروع الطاقات المتجددة المطلوبة خلال الفترة 2015-2030 ما يقدر ب 22000 ميغاواط حيث سيتم تحقيق 4500 ميغاواط منها بحلول 2020 يتوزع هذا البرنامج على النحو التالي:



مشروع الطاقات المتجددة المطلوبة خلال الفترة 2015-2020 ما يقدر ب 4500 ميغاواط منها بحلول 2020.

وسيتحقق في أفق 2030 حصة معتبرة من الطاقات المتجددة بنسبة 27 بالمائة من الحصيلة الوطنية لإنتاج الطاقة وسمح بإنتاج 22000 ميغا واط من الطاقات المتجددة مما يوفر ادخار 300 مليار متر مكعب من الغاز الطبيعي أي ما يعادل الاستهلاك الوطني ب 08 مرات لسنة 2030.¹

¹ انظر مجلة الداخلية العدد: 03 مرجع سابق.

خلاصة الفصل الثاني:

سعت السلطات المركزية إلى تبني جملة من الإصلاحات المحلية في مختلف الميادين وتم بالفعل تجسيدها علي أرض الواقع استطاعت من خلالها إحداث تغيير في منظومة الجماعات المحلية هيكليا ووظيفيا.

واعتبارا أن الجماعات المحلية همزة وصل بين السلطة السياسية المواطن تم استحداث اليات وأطر ساهمت في: تقريب المواطن من الإدارة في إطار تبني مشروع الرقمنة المحلية وتعزيز الحكامة المحلية من خلال اشراك مختلف فعاليات المجتمع المدني في التنمية المحلية، الانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، عصرنة المرفق المحلي وتأهيله ، تنشيط الدور الاقتصادي لهذا المرفق لتمكينه من مسايرة التغيرات السياسية الاقتصادية والاجتماعية.

كل هذه الإصلاحات وتطبيقاتها ساهمت في توطيد العلاقة بين الإدارة الوصية والجماعات المحلية من جهة والساكنة والمواطن من جهة أخرى.

الخاتمة

الخاتمة

إذا سلمنا بأن جوهر اللامركزية الإدارية هو استقلال الأشخاص اللامركزية في مباشرة اختصاصاتها دون الخضوع لما تخضع له فروع السلطة المركزية من سلطة رئاسية يباشرها الرؤساء على المرؤوسين، فإن هذا لا يعد مانع من وجود نوع من الرقابة للسلطة المركزية على أعمال الأشخاص الإقليمية بل يعد ضروريا للمحافظة على كيان الدولة ونظامها بالإضافة إلى التزام أشخاص الإقليمية المعنوية بواجباتهم وعدم مخالفتها.

إن رقابة الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على نشاط وتصرفات الجماعات المحلية هي رقابة مقرر قانونا ومحددة لا يمكن تجاوزها وهذا ما يبقى العلاقة بينهما قائمة، وإن كان هذا التدخل أفرز عدة سلبيات ضيقت من هامش الحرية الممنوح لهذه الأخيرة ككيان قانوني مستقل بذاته وبالتالي انعكس على تطبيق اللامركزية الإدارية.

من خلال هذه الدراسة توصلت للنتائج التالية:

- **الرقمنة المحلية:** نجد أن السلطات العمومية رصدت كل الوسائل المادية والبشرية لفائدة الجماعات المحلية لتلعب دورها السياسي والاقتصادي من خلال التكفل بانشغالات المواطن من جهة ومن جهة أخرى جعلها نقطة انطلاق لمشاريع تنمية لأجل دحر البيروقراطية وصولا إلى إدارة إلكترونية ومع ذلك لازالت السلطات العمومية تسعى جاهدة إلى عصرنة وتأهيل الجماعات المحلية عن طريق نظام معلوماتي إقليمي يتمحور بصفة خاصة حول وضع بنك معلومات ومرصد للجماعات المحلية وشبكة معلوماتية تربط بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية والجماعات المحلية فيما بينها وإنشاء لوحة قيادة تشمل معدلات الأساسية ومؤشرات التسيير المحلي بوضع شبكة بين مختلف القطاعات تسمح لتبادل المعلومات واعتماد إجراءات لتبادل المعلومات المخزنة في قواعد بيانات مختلف هذه القطاعات للاستغناء عن مطالبة المواطنين بتقديم أية معلومة

تحوزها إحدى الإدارات العمومية مع الاستمرار في تكوين وتأهيل الموظفين والأعوان خاصة في مجال الإعلام الآلي لتمكينهم من تولي هذه المهام الجديدة.

- **توطيد العلاقة بالمجتمع المدني من خلال الحوكمة المحلية:** فإن التأثير المباشر في تقديم المنظمات المهنية وفعاليات المجتمع المدني لآراء واقتراحات عند معالجة القضايا الحساسة المطروحة أمام المجالس المنتخبة من خلال تبني بعض المشاريع المحلية أو من خلال الاستعانة بذوي الخبرة من جمعيات ومنظمات عند تسييرهم للشأن المحلي مما ساهم بشكل كبير في سبل وآليات وإجرائية توطيد علاقة المجتمع المدني مع الهيئات المنتخبة.

- **تركيبية المالية المحلية:** يتضح لنا جليا تلك الفسيفساء من الضرائب والرسوم القليلة المعترف بها للجماعات المحلية بالإضافة إلى المداخل الضعيفة الناجمة عن ضعف استغلال الأملاك العقارية والمنقولة وكذا ضعف المورد البشري جعل من الاستقلالية الجماعات المحلية رهينة توجيهات السلطات المركزية وإن كان المشرع الدستوري اعترف لها بهذا الاستقلال وكرسه قبل وبعد الانفتاح السياسي المترجم في النظام اللامركزي في إطار توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين الجماعات المحلية والمركز.

- **تثمين الأملاك العقارية والمنقولة:** تمثل الأملاك العقارية والمنقولة أحد أهم الموارد الذاتية لخلق الثروة وتساعد على ملائمة وسائل ومهام الجماعات المحلية مما تطلب تثمين موارد وأملاك الجماعات المحلية حيث أصبحت تفرض على المنتخبين المحليين لعب دور نشيط وأكثر ديناميكية والبحث الدائم عن نواتج الجباية والأملاك وتحصيلهم الفعلي من خلال إتباع قواعد التسيير السليمة وإن كانت تدر مداخيل ضعيفة.

- **تقوية المركز الدستوري للجماعات المحلية:** تظهر الاستقلالية المحلية في مبدأ الإرادة الحرة لهذه الوحدات في اتخاذ القرارات التنفيذية والتقريرية وهو ما يبرر تواجدها كوحدات محلية تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية يديرها مجلس منتخب لها

مواردها الخاصة وإن كانت تختلف حسب شكل الاستغلال والتسيير، لكن المشرع الدستوري لم يوضح المركز الدستوري لهذه الوحدات الإقليمية حيث جاء بتطبيقات اللامركزية الإدارية المحلية بشكل عام بالتالي أهدر مبدأ الإدارة الحرة علي خلاف فصله بشكل واضح الذي تعمق فيه من خلال حرصه علي تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات والحفاظ علي مكانة كل سلطة ودون التدخل في صلاحيتها من سلطة موازية أخرى.

هذا اللاتساوي في الاستقلالية في الاختصاص والتقرير أظهر تبعية والجماعات المحلية السلطات المركزية إداريا وماليا وحتى شخصيا بالنسبة للمنتخبين في بعض الحالات كما قوى من جهة أخرى أجهزة عدم التركيز بوصفها أجهزة تنفيذية تعدت إلى تمتعها بسلطات التقرير في إطار ما يعرف برقابة الوصاية وبذلك أهدر مبدأ التمثيل الذي تقوم عليه المجالس المنتخبة.

- **علاقة الإدارة بالمواطن:** شكلت هذه العلاقة صداما بين السلطات المركزية والجماعات المحلية في تسيير هذا الملف مما تطلب إعادة النظر في النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم هذه العلاقة التي لم تلقي تجاوبا علي المستوي المحلي بحيث أن الهيئات التداولية للجماعات المحلية تعتبر الواجهة الأولى التي يلتقي بها المواطن لطرح انشغالاته وظلت في نظره غير قادرة علي تلبية حاجياته الاجتماعية.

كما أن تدخل السلطات المركزية في فرض بعض الإجراءات دون توحيدها من مجموعة لأخرى الحق أضرار بالغة بالمراكز القانونية للمواطنين وجعلت من تظلماته تفنقر للفعالية نظرا لسكوت الإدارة أو لافتقار القرارات الإدارية المتخذة لمبدأ المشاركة. المواطن مما جعلها غير مرتبطة بالواقع من قبل المنتخب المحلي.

- **الحوكمة المحلية:** لا بد أن يتميز عمل الإداري للجماعات الإقليمية بالشفافية التي تعتبر أهم آليات الحكم الراشد المحلي مما يمكن المواطن بصفته شريك من الاطلاع

على وضعه وما له من حقوق وما عليه من واجبات طبقاً للنصوص القانونية كما لا بد من وضع هياكل تنظيمية مكيّفة مع طبيعة المصالح المحلية وخصوصياتها.

- **إصلاح المنظومة القانونية للجماعات المحلية:** إن غياب إصلاحات جذرية وحقيقية في النظام القانوني للجماعات المحلية لا يمكنها من استيعاب الغرض المطلوب منها كوحدات محلية تجسد اللامركزية الإدارية وتبقيها بدون فعالية، مما يتطلب إعادة تكييف قانون الجماعات المحلية مع المفاهيم الجديدة من خلال تكييف آليات تسيير عصرية تستجيب لتطلعات المواطن وتمثّل وسيلة دعم لخلق الثروة.

إقتراحات:

من الإشكاليات السابقة والنتائج العملية الملحوظة في علاقة السلطة المركزية بالجماعات المحلية في مجمل المجالات ارتأينا إبداء بعض الاقتراحات التوصيات التي رأيت من الضروري أخذها بعين الاعتبار لاستكمال دور المجالس المحلية وبلوغها الأهداف المنشودة بما يمكنها من أن تصبح سلطات عامة فعّلية وحقيقية تمثل كل من المنتخب والناخب المحليين.

- من حيث علاقة الجماعات المحلية بالسلطة المركزية لا بد من:

- على السلطات السياسية يجب أن تتخذ قرارات سياسية لمصلحة تطبيق قوانين الإدارة المحلية خاصة من ناحية الاستقلال المالي الذي بدونها لا تستطيع الإدارة المحلية القيام بدورها لأن عصب التنمية المحلية هي المال بما يضمن مبدأ الإدارة الحرة في الدستور تكريسا لمبدأ تدرج القوانين.
- التخفيف من شدة الرقابة علي هذه الهيئات وعلي أعمالها بمنحها اختصاصات تقريرية وتنفيذية خارج رقابة السلطة المركزية حتى تتمكن من التنمية المحلية كون هذه الأخيرة تركز علي عنصرين هما: المشاركة الشعبية وتوفير مختلف الخدمات والمشاريع المتعلقة بالتنمية المحلية بأسلوب يشجع علي المبادرات الفردية والجماعية لهذه الهيئات.

- الفصل في نظام الاستقلالية المحلية بتكريس آليات فعالة حتى لا تبقى الجماعات المحلية مجرد هيئات استشارية علي المستوى المحلي.
 - جعل مسؤولية اتخاذ القرارات المحلية بيد المجالس المحلية لأن ذلك لا يمس بجوهر القرار، كما لا يجوز لرقابة السلطة المركزية ان تمثل تعديا للقرارات الصادرة عن الهيئات المحلية فإما أن تقبل القرار كله أو ترفضه.
 - وجوب إعادة توازن بين صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية وبصفته ممثلا للدولة ،مع تدعيم دوره باعتباره ممثلا للدولة - لوجوب وجود الدولة على مستوى تراب البلديات وإعادة توازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ومركز الوالي.
 - تحويل كل صلاحيات الوالي المحلية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة وتدعيمها.
 - إيجاد آليات لتدعيم وبسط الرقابة الحقيقية للمجلس الشعبي الولائي وضرورة تعديل قانون الانتخابات.
 - العمل على إيجاد توازن بين دور الوالي باعتباره ممثل للجماعة المحلية ودوره كمثل للدولة.
 - ضرورة مراجعة اختصاصات الوالي - كهيئة تنفيذية علي المستوى المحلي - الوالي المنتدب، رأس الدائرة، في علاقته بالهيئات التداولية - المجلس المنتخب- التي تمثل المواطن - لإعطاء نتائج مرضية علي أرض الواقع بحيث لا يستطيع أي طرف أن يطغى علي صلاحيات الطرف الأخر مما يعرقل مصالح المواطنين البعيدين عن سلطة القرار.
- علاقة الجماعات المحلية بالمواطن:
- تعديل المرسوم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04 المنظم لعلاقات بين الإدارة المواطن والآليات المرافقة له.

- توسيع مجال الاستشارة التي لازالت نسبية ومحدودة ويغلب عليها طابع رمزية.
- إشراك المجتمع المدني في رسم السياسة الوطنية دون توجيه جل نشاطاته للعمل التطوعي والتضامني.
- بناء الثقة بين الهيئات المنتخبة وفعاليات المجتمع المدني من خلال اطلاعه علي النشاط الإداري دون التذرع بطابع السرية المعلومات.
- رفع نسبة المساعدات المالية التي تمكن المجتمع المدني علي تحقيق برامج السنوية المسطرة وإثراء النصوص التنظيمية المتعلقة بالجانب المالي لتمكينه من جلب مداخيل تحرره من رهن مساعدات الدولة المحدودة والممنهجة.

- شروط الترشح لتسيير والعضوية بالمجالس المنتخبة للجماعات المحلية:

- إعادة النظر في الإطار القانوني لاسيما قانون الأحزاب السياسية. إمكانية النظر في رفع حصص تمثيل المرأة في قوائم الترشيحات وذلك بالانتقال من نظام الحصص 1/3 إلى المناصفة 1/2 في المجالس المحلية المنتخبة.
- إيجاد سبل تكفل المشاركة السياسية للمرأة داخل الأحزاب والتنظيمات النقابية.
- توطيد علاقة الجماعات المحلية بالقطاعات التي تتقاسم معها تسيير بعض المرافق العمومية.
- إشراك المنتخبين المحليين وجميع الفاعلين بصفة استشارية في عملية إصلاح المنظومة التربوية لاسيما التعليم الابتدائي.
- عقد جلسات دورية بمتابعة جميع الإختلالات المرتبطة بعلاقة الجماعات المحلية من طرف لجان ومجالس التنسيق والتشاور لرفعها للجهات المختصة لتقييمها ودراستها بمجلس الولاية.
- تكفل الجماعات المحلية بنقل التلاميذ الطورين المتوسط والثانوي للمناطق النائية من خلال التنصيص عليه في التشريع المعمول به كونها حاليا تساهم في ذلك دون أي نص قانوني وإنما بصفة تضامنية لا أكثر.

- إعادة النظر في تكليف وزارة التربية في مراقبة وتسيير المطاعم المدرسية أو إعادة إدماجها في العملية من خلال إعانات مالية تقدمها لسد عجز الجماعات المحلية.
- برمجة مشاريع استثمارية في مجال الطاقات المتجددة.
- تفعيل دور مكاتب حفظ الصحة البلدية مع مختلف الفاعلين المحليين.

- الجباية المحلية:

- تحويل بعض برامج التجهيز لاسيما المخططات البلدية للتنمية بإرفاقها بالموارد الميزانية لفائدة الجماعات الإقليمية مما يسمح لها بمرونة اختيار مشاريعها والاضطلاع بمسؤوليتها.
- تشجيع المبادرات المحلية التي تساعد علي خلق جباية محلية تستطيع من خلالها الجماعات الحلية تغطية الخدمة العمومية وتقديمها على أحسن وجه.
- فرض رقابة بصفة دورية علي أداء الخدمة العمومية سواء كانت بمقابل أو بدون مقابل.

قائمة المراجع

المراجع

أولاً: الكتب باللغة العربية:

الكتب العامة:

1. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة المحلية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر. 1989.
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية- ترجمة: د. محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 09، الجزائر. 2006.
3. أنور احمد سلامة، القانون الإداري، منشورات دار النهضة الطبعة 1، الإسكندرية، مصر. 2010.
4. باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي. دراسة مقارنة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2016.
5. بوقطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية علي البلديات، دراسة حالة الجزائر، دار النهضة، 2015.
6. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، نقلا عن معهد الإدارة العامة بالرياض، المملكة العربية السعودية، بدون سنة نشر.
7. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك بيروت - باريس، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، 2010.
8. خليفة صالح أحواس، اللامركزية في ليبيا، منشورات قار يونس. ط1. طرابلس، ليبيا، 1998.
9. صبيح بشير مسكوني، القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الوطنية، ليبيا. 1974.

10. صفوت المبيضين، حسين الطراولة، توفيق عيد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، ط1، دار البازوري للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

11. عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر. 2010.

12. عزمي بشارة، المجتمع دراسة نقدية، ط7، مركز الأبحاث الدراسات السياسية، بيروت. لبنان 2013.

ب-المراجع المتخصصة:

1. بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية -دراسة حالة تونس الجزائر، المغرب-، دار حامد النشر والتوزيع، ط1. عمان الأردن، 2015.

2. جورج فيدال، بيار بلفولفيه، القانون الإداري، الجزء 2، ترجمة منصور قاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، عمان. 2001.

3. خضري حمزة، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد ، بدون ترقيم وبدون سند نشر.

4. صالح أماني، التمكين السياسي في الوطن العربي الشروط والمحددات - دراسة حال التمكين السياسي في الكويت وقطر- جمعية دراسات المرأة والحضارة، القاهرة، مصر 2002.

5. عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر. 2010.

6. عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي والمجتمع المدني، ط1، دار الثقافة والنشر بيروت، لبنان. 2003.

7. العتبي سعد بن مرزوق، أفكار لتعزيز تمكين العاملين في المنظمات العربية، ورقة علمية للملتقى الإداري الخامس المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر. 2002.
8. عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري دار ربحانة، الجزائر، 2014.
9. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار الجسور للنشر والتوزيع، الطبعة 1، الجزائر. 2010.
10. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة 1، الجزائر. 2012.
11. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
12. عمر حلمي الاقتراع وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 1991.
13. عوابدي عمار، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية، دار العهد العربي للثقافة العمالية، الجزائر. بدون سنة نشر.
14. غازي محمد فريج، الإصلاح الإداري - دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية- ، رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ط1، بيروت. لبنان. 2014.
15. فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، عبد المجيد عبد المطلب، التمويل المحلي، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر. 2001.
16. فهد صالح السلطان، النموذج الإسلامي في الإدارة - منظور شمولي للإدارة العامة - مطابع العابد، الرياض، السعودية. 1991.

17. فوزي حبش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1991.
18. كريم لحرش، الحكامة، التطورات، الرهانات والمقاربات، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية طوب بريس، الرباط. المغرب 2011.
19. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، منشورات مكتبة الجلاء الحديثة. المنصورة، 2001.
20. محمد أكرم صوفي، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها- نماذج عالمية ومحلية- الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان بتاريخ 18-20 أغسطس / أوت / 2003.
21. محمد الصغير بعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم النشر والتوزيع، الجزائر. 2004.
22. محمد الصغير بعلي، قانون الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة. الجزائر. 2014.
23. محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها، دار النهضة، القاهرة . مصر. 2007.
24. محمد سليم عزوي، نظرة حول الإدارة المحلية في الأردن، منشورات المكتبة الوطنية. ط1، عمان، الأردن. 2012.
25. محمد عبد الله الحراري، أصول الفقه الإداري، منشورات المركز القومي للبحوث ط1 عمان، 2003.
26. مراد محمود حيدر، تكوين الجماعات والأحزاب من منظور الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة ط1 ، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر. 2012.

27. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر. 1986.
28. منصور يونس، مبادئ المالية العامة، طرابلس، ليبيا . 2007
29. نصر الدين مكوي، تدابير مالية الجماعات المحلية، دار أبي الرقراق للطباعة والنشر، المغرب ، 2011.
30. هدي عبد الرحمن، السيد كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي- دراسة مقارنة- الطبعة 1، مركز الدراسات العربية. مصر. 2017.
31. هندون سليمان ، الوجيز في القانون الإداري" التنظيم الإداري، در الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
32. وائل محمد إسماعيل المخلافي، اللامركزية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، دراسة مقارنة ، دار الشوكاني، اليمن، 2002.
33. يلس شاوش، بشير المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، الجزائر. 2013.

ثانيا: الكتب باللغة الأجنبية:

أ- الكتب العامة:

1. André Delaubader, Traité élémentaire de Droit Administratif , L G,D,J 1967,
2. Cherif Bahmani. les finances des communes. Op. cit.
3. De L aubader A Venez. J-C Gaud met Y Traite De Droit administratif L.G.D.J. Paris 1999.
4. Frédéric Marty. Armand voisin .le partenariat public prive. Paris. 2006.
5. Guillaume Dragou la nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscale des collectivités territoriales.
6. Gustave Peiser. droit administrative générale.24 édition. Dalloz. Paris. 2009.

7. Hauriou .Précis de droit administrative .cite Pa. L. j. CHAPOUISAT Ibid.
8. Hean Bernard. Aubey .la décentralisation et le droit. L.G.D.J. 2006.
9. Jaques Moroau. les collectivités locales. Contributions rassemblées par jaques Pett. Economia. Paris.2003.
- 10.Marie-Christine Bouault. Droit Administrative 4 édition ..Paris. 2007.
- 11.Maurice Duverger institution politique et droit constitutionnel. Puff. paris. 1970.
- 12.Philippe Bondaven. contrôle de légalité de collectivité territoriale. berger levraut. Paris. 2011.
- 13.Remili .A .l'organisation administrative de l'Algérie 1er edition.OPU.Annaba.1973.

مقالات ومدخلات:

1. إدريس بوكرا، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية الحزبية علي ضوء تجربة الانتخابات التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09. 2005.
2. إسحاق يعقوب القطب، التطوير الإداري للمدن العربية، مجلة المدينة العربية، الكويت العدد 10. 1983.
3. بارة سمير والإمام سلمى السلوك الانتخابي في الجزائر مجلة دفاتر السياسة والقانون صادرة عن جامعة ورقلة العدد 01- جوان 2009.
4. برازة وهيبة، مدى تجسيد الانتخابات لاستقلالية الجماعات المحلة في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي جامعة بجاية، العدد 01، سنة 2010.
5. بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية في القانون البلدي 11/10، مجلة الفقه والقانون. مجلة دورية الكترونية تصدر بالمغرب، العدد 01. جانفي. 2014.
6. بن خليفة سميرة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري مجلة العلوم القانونية والسياسية المجلد 09.العدد 03. ديسمبر 2018.

7. بن شعيب نصر الدين ومنصور عبد الله مدي انعكاس ضعف الكفاءة علي تسيير الإدارة المحلية متقي وطني حول واقع الإدارة المحلية في الجزائر المنعقد في 27-2008/04/28 بجامعة زيان عاشور الجلفة.
8. بن طيفور نور الدين استقلالية الجماعات المحلية في ظل تعديلي قانون البلدية والولاية سمجة إدارة تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر العدد 22. جوان 1999.
9. حطاش أحمد، سلطات القاضي الإداري في عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العامة مجلة الفكر البرلماني العدد 21- نوفمبر - 2008.
10. خراجي مصطفى أثر التمويل المركزي علي استقلالية الجماعات الحلية في القانون الجزائري، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية العدد 02. 1996.
11. خراجي مصطفى أثر التمويل المركزي علي استقلالية الجماعات الحلية في القانون الجزائري، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية العدد 02. 1996.
12. خليفة صالح أحواس، الأسس القانونية في تنظيم اللامركزية، مجلة الجامعة الأسمرية، جامعة سرت، ليبيا، العدد 20، سنة 2011.
13. دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، ندوة لمجلس الأمة بعنوان مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المنعقدة يوم الخميس 17 أكتوبر 2002.
14. درار عبد الهادي، اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي - اتفاقيات التوأمة - طبقا للمرسوم 329/17، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الإفريقية، أدرار، المجلد 82-العدد 87 جوان 2018.
15. زيرمي نعيمة ، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مقال منشور بالمجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، الجزء 08. سنة 2016.

16. سنوسي خنيش، إدارة التنمية المحلية المفهوم، المجال، الأبعاد الرئيسية مقال ألقى بملتقى تحديات الإدارة المحلية منظم بجامعة الجلفة في 27-28/11/2010.
17. سويقات أحمد، الجماعات الإقليمية ووحدة الدولة في الجزائر، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14 - جانفي 2016.
18. شايب باشا كريمة، مكونات جباية البلدية وهيمنتها في تمويل ميزانيتها، مقال منشور بمجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية بالمركز الجامعي تسمسيت، العدد 5. جوان 2018.
19. شيهوب مسعود، مقاربة حول آليات الإصلاح السياسي في الوطن العربي، مجلة الفكر البرلمان، العدد 21-2008.
20. الطيب ماتلو، التنمية المحلية-معايينات وأفاق- مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع - أكتوبر. 2003.
21. طيب ماتلو، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، ندوة مجلس الأمة بعنوان مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المنعقدة يوم الخميس: 17 أكتوبر 2002.
22. عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، ندوة من تنظيم مجلس الأمة حول مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة المنعقدة بتاريخ 17/10/2002.
23. العتبي سعد بن مرزوق، أفكار لتعزيز تمكين العاملين في المنظمات العربية، ورقة علمية للملتقى الإداري الخامس، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- القاهرة، مصر. 2002.
24. على زيان محند أوعمر، نظرة حول المالية العمومية الحلية، ندوة مجلس الأمة بعنوان مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المنعقدة يوم الخميس 17 أكتوبر 2002.
25. عمار بريق، العلاقة بين رئيس المجلس العبي البلدي والوالي في الجزائر، مقال منشور بالمجلة العلوم القانونية والسياسة والاقتصادية، جامعة الجلفة، 2016.

26. عمار بوضياف، قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، مجلة الفكر البرلماني، العدد 24-جانفي. 2010.
27. عمار عوابدي، علاقة التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية - مجلة إدارة- مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، 1996.
28. فركوس صالح، وسائل واتصال الاستعمار، علاقة المكاتب العربية بالمجتمع الجزائري، مجلة الأفاق وحدة البحث : صحة، عمل، تنمية، جامعة عنابة، الجزائر العدد 05- مارس 2001.
29. ليندة نصيب، المجتمع المدني الواقع والتحديات، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 15 . 2006.
30. محمد زغداوي ، انعكاسات نظام التعددية الحزبية على المجموعات المحلية الجزائرية، مجلة حوليات العدد 03 كلية الحقوق جامعة الجزائر 1. 1999.
31. محمد نور أرم صوفي، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها- نماذج عالمية ومحلية- المتقي العربي الأول الموسوم بعنوان: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي بتاريخ 20/08/2003. صلالة. سلطنة عمان. 2003.
32. مرغاد لخضر، الإيرادات العامة المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 07 . 2005.
33. مريم محمد عثمان العموش، انعكاس التمكين القانوني للمرأة الأردنية علي مشاركتها السياسية، مقال منشور بمجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية - العدد الثامن الجزء الثالث. 2010.
34. مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني العدد الثاني - مارس. 2003.
35. مسعود شيهوب، استقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01 . 2001.
36. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03 . 2003.

37. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، ندوة مجلس الأمة بعنوان مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المنعقدة يوم الخميس 17 أكتوبر 2002.

38. مسعود شيهوب، مقاربة حول آليات الإصلاح السياسي في الوطن العربي، مجلة الفكر البرلمان. عدد 21. 2008.

39. ناجي بدر النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة - تجربة البلديات الجزائرية- مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 0. جانفي. 2009.

40. وصيف فايزة ، خير الدين عمر ملوكي، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ومساهمته في دعم التنمية المحلية، مجلة العلوم الإدارية والمالية، جامعة الوادي، مجلد 02 العدد 02. 2018.

مجلات ودوريات:

1- مجلة الداخلية، مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية العدد 0 فبراير. 2018.

2- مجلة الداخلية، مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية العدد 1 فبراير. 2018.

3- مجلة الداخلية، مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية العدد 2 جويلية 2018.

4- مجلة الداخلية، مجلة دورية تصدر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، العدد 3، جانفي- فبراير 2018.

الملتقيات والتظاهرات العلمية:

1. أبرش إبراهيم، علم الاجتماع السياسي، ملتقى الثقافة والهوية الفلسطينية-، 2005،
2. عزاوي عبد الرحمان، تنظيم علاقة الإدارة بالمواطنين من خلال المرسوم 131/88 لسنة 1988.

3. محمد انس قاسم، محاضرات في قسم الماجستير بجامعة قسنطينة . 1978.

4. نور الدين بن طيفور، محاضرات ماجستير في قانون الجماعات المحلية، جامعة تلمسان. 2013-2015.

5. وهبان احمد التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية اليكس لتكنولوجيا المعلومات مصر 2004.

المقالات باللغة الأجنبية.

1- Chaouche Yelles, pour une revalorisation de ressources financières locales .

مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة المجلد 5 العدد 1 سنة 1995. ص 20-24

2- Kahloula. M .La relative autonomie des APC en manière de protection de L'environnement *

مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة المجلد 5 العدد 1 سنة 1995 ص 18-23..

ثالثا: الأطروحات والمذكرات.

1- أطروحات دكتوراه:

1- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية الجزائرية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه جامعة تيزي وزو. 2016-2017.

2- بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات لمحلية ، حالة البلديات، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة وهران، 2015.

3- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية دراسة تحليلية ونقدية، رسالة دكتوراه في علوم التسيير كلية العلوم الاقتصادية، جامعة باتنة. 2014-2015.

4- Ali Ziane Mohand O'mar, Thèse de doctorat : L'intervention de l'autorité centrale dans administration communale. Paris 1964.

2-مذكرات الماجستير:

1- تسيمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر. 2009.

2- جمال برقي، أساسيات في المالية العامة وإشكالية الجز في ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2002

3- شهرة عبد اللطيف، الرقابة علي الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة مستغانم، 2017.

- 4- صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة المسيلة، 2015.
- 5- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير، جامعة تلمسان. 2011-2012.
- 6- غزير محمد الطاهر أليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة ورقلة. 2011.
- 7- فارس السبتي المنازعات الضريبية في التشريع والقضاء الجزائري .
- 8- قمقاني رابح، نظام الوصاية الإدارية علي البلديات، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، غير منشورة، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر. 1987.

3- مذكرات الماستر:

- 1- باشي.ن، عثمانى .ح، توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة بجاية، 2013.
- 2- حدادو ناسيم، اللامركزية كوسيلة لاستقلالية الجماعات المحلية، مذكر لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة بجاية. 2013.

النصوص القانونية:

1-التشريع الأساسي:

1. دستور 1963 الصادر في 08 سبتمبر 1963، ج.ر رقم 64 بتاريخ 10/08/1963، "ملغى"
2. أمر رقم 97/76 مؤرخ في 22/11/1976، يتضمن إصدار دستور سنة 1976 ج.ر رقم 94 بتاريخ 24/11/1976 "ملغى".
3. المرسوم الرئاسي رقم 89/18 المؤرخ في 28/02/1988. يتضمن دستور 1989. ج.ر عدد 09 سنة 1989. "ملغى".

4. الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 437/96 المؤرخ في 07/02/1996 ج ر عدد 76 في: 08/12/1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في: 10/04/2003 ج ر عدد 25 في: 14/2003.
5. القانون رقم 19/08 المؤرخ في: 15/11/2008 ج ر عدد 63 في 16/11/2008،
6. المرسوم الرئاسي رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016. المتضمن دستور سنة 2016. ج ر عدد 14 المعدل والمتمم.
7. ميثاق الجزائر لسنة 1976.

2- التشريع العادي:

أ- القوانين العضوية:

1. القانون 89/13 مؤرخ في 07/08/1989 المتعلق بالانتخابات ج.ر عدد 32.
2. القانون العضوي رقم 06/90 مؤرخ في 27/03/1990 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.
3. القانون العضوي رقم 06/91 مؤرخ في 02/04/1991 المتعلق بنظام الانتخابات.
4. القانون العضوي رقم 07/97 مؤرخ في 06/03/1997 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 01/2004 مؤرخ في 08/02/2004.

ب- الأوامر:

1. الأمر رقم 16/62 المؤرخ في 27/07/1962 المتضمن تأسيس في كل ولاية لجنيين للتدخل الاقتصادي والاجتماعي ج ر رقم 07 بتاريخ 02/08/1962.
2. الأمر رقم: 24/67 مؤرخ في 18/01/1967 المتعلق بالبلدية " ملغي".
3. الأمر رقم: 38/69. المتعلق بقانون الولاية ج.ر عدد 44 في 23/05/1969. المعدل والمتمم بالأمر رقم: 02/81 مؤرخ في: 14/02/1981. ج.ر عدد 07 في: 17/02/1981. " ملغي".

4. الأمر 03/06 مؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية ج.ر عدد 46 في 16/07/2006.

ج- القوانين

1. القانون رقم: 03/17 مؤرخ في: 10/01/2017 يعدل ويتم الأمر رقم 20/70 مؤرخ في: 19/02/1970 المتعلق بالحالة المدنية ج.ر 02 عدد في: 11/01/2017.
2. القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالحاسبة العمومية، ج ر العدد 23 بتاريخ: 15/08/1990.
3. القانون 05/07 مؤرخ في 13/05/2005 المعدل والمتمم للأمر 58/75 في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني. ج. ر عدد 31. سنة 2005.
4. القانون: 17/89 المؤرخ في 11/12/1989 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية ج. ر. عدد: 52.
5. القانون رقم: 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية ج ر عدد 12 بتاريخ 29/02/2012.
6. القانون رقم: 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية ج ر عدد 37 بتاريخ 03/07/2011.
7. القانون 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية. ج.ر عدد 15 في 10/04/1990. ملغي.
8. القانون 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية. ج.ر عدد 15 في 10/04/1990.. ملغي.
9. القانون رقم: 09/16 المؤرخ في: 03/08/2016 المتعلق بالاستثمار. الجريدة الرسمية عدد: 46 بتاريخ: 03/08/2016.
10. قانون المالية لسنة 2018 الصادر بموجب الأمر رقم: 02/08 مؤرخ في: 24/07/2008 ج.ر عدد 42 بتاريخ 27/07/2008.

11. القانون 10/03 في 19/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 بتاريخ 20/07/2003.

12. القانون رقم: 03/17 مؤرخ في: 10/01/2017 يعدل ويتم الأمر رقم 20/70 مؤرخ في : 19/02/1970 المتعلق بالحالة المدنية ج.ر 02 بتاريخ 11/01/2017.

13. القانون رقم 155/66 المؤرخ في 08/07/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقانون رقم 22/06 المؤرخ في 20/12/2006 ج ر عدد 84 بتاريخ 24/12/2006.

خامسا: النصوص التنظيمية:

أ- المراسيم الرئاسية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 14-01 المؤرخ في 05/01/2014 المتضمن المحدد كليات تسمية الأماكن والمباني والمؤسسات العمومية ، ج ر عدد 01 بتاريخ: 08/01/2014.

2. المرسوم الرئاسي رقم 15/140 المؤرخ في: 27/05/2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ج ر عدد 29 بتاريخ: 31/05/2015.

3. المرسوم الرئاسي رقم 18/337 المؤرخ في 25/12/2018 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض المدن الكبرى في بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 78 بتاريخ: 26/12/2018.

4. المرسوم الرئاسي 99/240 مؤرخ في 28/10/1999 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالوظائف والمناصب العليا في الإدارة المحلية ج ر عدد 76 في 31/10/1999.

5. المرسوم الرئاسي 15/247 مؤرخ في: 16/09/2015. المنظم للصفقات العمومية وتفويضات الرفق العام ج. ر عدد: 22 سنة: 2015.

6. المرسوم الرئاسي 10/236 مؤرخ في: 07/10/2010 المنظم للصفقات العمومية وتفويضات الرفق العام ج. ر عدد: 58 بتاريخ 07/10/2010.

7. المرسوم الرئاسي رقم 01/19 مؤرخ في 02/01/2019 يتضمن ترسيم 18 جانفي 2019 يوما وطنيا للبلدية ج.ر. 01 بتاريخ: 06/01/2019.

ب-المراسيم التنفيذية:

1. المرسوم التنفيذي 227/98 المؤرخ في 13/07/1998 معدل ومتمم بالمرسوم رقم: 148/09 المؤرخ في 13/07/2009 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز ج ر العدد 23 في 15/07/2009.

2. المرسوم التنفيذي 315/12 المؤرخ في 21/08/2012. يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها ج.ر. العدد 49 في 09.09.2012.

3. المرسوم رقم 73/136 المؤرخ في 09/08/1973 شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية. ج.و عدد 67. في 21/08/1973.

4. المرسوم رقم: 44/92 المؤرخ في 19/02/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ج.ر. 10 في: 09/02/1992. "ملغى".

5. المرسوم التنفيذي رقم 142/92 المؤرخ في 11/04/1992 المتضمن إنشاء المندوبيات التنفيذية للبلدية. ج.ر. 27 بتاريخ 15/04/1992.

6. المرسوم التنفيذي 02/93 المؤرخ في 06/02/1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ. ج.ر. عدد 08 بتاريخ 20/01/1993. "ملغى".

7. المرسوم رقم 73/136 المؤرخ في 09/08/1973 شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية. ج.ر. عدد. بتاريخ 21/08/1973.

8. المرسوم التنفيذي رقم 98/265 مؤرخ في 03/09/1996 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، ج.ر. عدد 47 بتاريخ 04/09/1996.

9. المرسوم التنفيذي رقم 98/266 مؤرخ في 03/09/1996 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، ج.ر. عدد 47 بتاريخ 04/09/1996.

10. المرسوم رقم: 31/82 المؤرخ في 23/01/1982 المحدد صلاحيات رئيس الدائرة ج.ر. عدد 04 بتاريخ 26/01/1982.

11. المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 2009/11/16 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة علي النفقات التي يلتزم بها. ج.ر عدد 67 بتاريخ 2009/11/19.
12. المرسوم رقم: 83/70 المؤرخ في 1970/06/12 المتعلق بتنظيم المجلس التنفيذي الولائي ج.ر. عدد 53 بتاريخ 1970/06/19.
13. المرسوم رقم: 166/70 المؤرخ في 1970/11/10 المتعلق يتضمن تأليف المجالس التنفيذية للولايات ج.ر. عدد 96 بتاريخ 1970/11/17 معدل ومتم بموجب المرسوم رقم: 153/73 المؤرخ في: 1973/10/01. ج.ر. عدد 81 بتاريخ 1973/10/19.
14. المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ج.ر. عدد 48 بتاريخ 1994/07/27.
15. المرسوم التنفيذي رقم 59/19 في 2019/02/02 المتضمن كفيات إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها ج.ر. 10 بتاريخ 2019/02/10.
16. المرسوم التنفيذي رقم: 199/18 المؤرخ في 2018/08/02 يتعلق بتقويض المرفق العام، ج.ر. عدد 48 بتاريخ 2018/08/05.
17. المرسوم التنفيذي رقم 373/83 المؤرخ في 1983/05/28 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على لنظام العام، ج.ر. عدد 53 بتاريخ 1983/05/31.
18. المرسوم التنفيذي رقم 485/91 المؤرخ في 1991/12/15 يحدد كفيات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك، ج.ر. عدد 53 بتاريخ 1991/12/22.
19. المرسوم التنفيذي رقم 73/97 المؤرخ في: 1997/03/15 يحدد كفيات تطبيق المادة 40 من الأمر رقم: 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. عدد 53 بتاريخ 2011/09/28.

20. المرسوم التنفيذي رقم 334/90 المؤرخ في 03/11/1990 المتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله ج ر عدد 47 بتاريخ 07/11/1990.
21. المرسوم التنفيذي رقم 104/14 المؤرخ في 12/03/2014 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ج ر عدد 15 بتاريخ 19/03/2014.
22. المرسوم التنفيذي رقم: 258/16 المؤرخ في 10/10/2016 يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية، ج ر عدد 61 في 19/10/2016.
23. المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014 يتضمن الأحكام إنشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 19 بتاريخ 02/04/2014.
24. المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة علي الأمين العام للبلدية، ج ر عدد 73 بتاريخ 15/12/2016.
25. المرسوم التنفيذي رقم: 258/16 المؤرخ في 10/10/2016 يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها ، ج ر عدد 61 بتاريخ 19/10/2016.
26. المرسوم التنفيذي رقم: 104/16 المؤرخ في 21/03/2016 يحدد كفاءات تجديد المجال الشعبية البلدية والولائية المحلة، ج ر عدد 18 بتاريخ 23/03/2016.
27. المرسوم التنفيذي رقم: 331/18 المؤرخ في 12/12/2018 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ج ر عدد 77 بتاريخ 21/12/2018.
28. المرسوم التنفيذي رقم: 59/19 المؤرخ في 02/02/2019 يحدد كفاءات إعادة مخططات تنظيم النجدة وتسيورها، ج ر عدد 10 بتاريخ 10/02/2019.
29. المرسوم رقم: 329/17. مؤرخ 17/11/2017 محدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية ج ر عدد 28 بتاريخ 20/11/2017.

30. المرسوم التنفيذي رقم 485/91 المؤرخ في 15/12/1991 يحدد كفايات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك، ج ر عدد 66 بتاريخ 1991/12/22.
31. المرسوم التنفيذي رقم 373/83 مؤرخ في 28/05/1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة علي النظام العام ج.ر عدد 36 بتاريخ 1983/05/31.
32. المرسوم التنفيذي رقم 18/03 مؤرخ في 15/01/2018 الذي يحدد الأحكام المطبقة على المطاعم المدرسية ج.ر عدد 02 بتاريخ 2018/01/21
33. المرسوم التنفيذي رقم: 226/16 مؤرخ في ل 25/08/2016 المحدد للقانون النموذجي الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية. ج ر 51 بتاريخ: 2016./08/31
34. المرسوم التنفيذي رقم 139/19 مؤرخ في 04/09/2019 يحدد مبلغ علاوة الدراسة المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 298/96 المؤرخ في 08/09/1996 المتضمن رفع منحة التمدرس المقدرة منذ سنة 1994 ب 4000 د.ج. ج ر عدد 53 بتاريخ: 2019./09/04.
35. المرسوم رقم 373/83 مؤرخ في 28/05/1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة علي النظام العام ج.ر عدد 36 بتاريخ 1983/05/31.
36. المرسوم التنفيذي رقم: 119/11 المؤرخ في: 20/03/2011 الذي يحدد شروط وكفايات وضع محلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب تحت تصرف البلديات، ج ر عدد 17 بتاريخ: 2017/03/30.
37. المرسوم التنفيذي رقم: 13/10 المؤرخ في: 29/12/2010 المتضمن قانون المالية لسنة 2011 ، ج ر عدد 22 بتاريخ: 2010/12/30.
38. المرسوم التنفيذي رقم: 119/11 المؤرخ في: 20/03/2011 الذي يحدد شروط وكفايات وضع محلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب تحت تصرف البلديات، ج ر عدد 17 بتاريخ: 2017/03/30.

39. المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 17/03/2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ج ر عدد 15 بتاريخ 2013/03/17.

ج- القرارات:

1. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 11/12/2016 يحدد تنظيم الأمانة العامة ومصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية للمقاطعات الإدارية في مصالح ومكاتب، ج ر عدد 26 بتاريخ: 2017/04/23.
2. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 23/12/1962. المتضمن إنشاء ولايات نموذجية. ج ر 98 بتاريخ 24/12/1962.
3. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21/02/2013 المحدد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.
4. القرار الوزاري المشترك مؤرخ في 21/02/2013 المحدد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.
5. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 08/01/2017 يحدد كفيات نقل المحلات المنجزة في إطار تشغيل الشباب مجانا من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات ، ج ر عدد 12 بتاريخ: 2017/01/19.
6. القرار الوزاري رقم: 09/01/2011 يحدد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات ج ر 08 في 06/02/2011.
7. القرار الوزاري رقم: 09/01/2011 يحدد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات الولايات ج ر عدد 08 بتاريخ 06/02/2011.

د- المناشير:

1. المنشور الوزاري رقم 2102 المؤرخ في 14/11/2012 للسيد وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية.

هـ- التعليمات:

1. التعليمات رقم 838 المؤرخة في: 2018/06/27 المتضمن تخصيص 45 ألف منصب شغل في إطار عقود الاندماج المهني لفائدة المدارس الابتدائية صادرة عن وزارة العمل والتشغيل.
2. التعليمات الوزارية المشتركة حول العمليات المالية للولايات و1-1 w1 رقم 6551 المؤرخة في: 1984/11/11.
3. التعليمات رقم 15/487 المؤرخة في: 112015/16 الصادرة عن مصالح الوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية المتضمنة سير مجالس الولاية ومجالس المقاطعات الإدارية.
4. التعليمات رقم 17/2267 المؤرخة في: 2017/12/13 الصادرة عن مصالح الوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية المتضمنة مشروع اللامركزية.
5. التعليمات الوزارية رقم 2143 في 2015/09/13 عن وزير الداخلية والجماعات المحلية بخصوص ترشيد النفقات.
6. التعليمات الوزارية رقم 03 في 2008/07/13 عن رئيس الحكومة بخصوص التحلي بالصرامة في نفقات الأموال الدولة.
7. التعليمات الوزارية رقم 016 المؤرخة في: 2015/01/27 للسيد وزير الداخلية والجماعات المحلية المحددة لكيفيات العملية لوضع حيز التنفيذ عملية التسمية وإعادة التسمية للشوارع والمباني والأماكن العمومية.
8. التعليمات الوزارية رقم 1477، 1478 و1599 الصادرة عن السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية. حول تحسين الخدمة العمومية وتسهيل وتخفيف الإجراءات الإدارية.
9. التعليمات الوزارية رقم 95 مؤرخة في 2016/03/10 المتضمنة تثمين موارد الأملاك واستغلالها صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

10. التعليم الوزارية رقم 25 مؤرخة في 2017/02/03 المتضمنة تخصيص نسبة من محلات تشغيل الشباب الصادرة عن الوزيرة المنتدبة لدى وزير السياحة والتهيئة العمرانية والصناعة التقليدية.
11. التعليم الوزارية رقم 1004 مؤرخ في 2017/10/03 متضمنة كفيات إعداد وتمويل الميزانيات الأولية للبلديات بعنوان سنة 2011 صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
12. التعليم الوزارية رقم: 1087 مؤرخة في 2010/09/22 المتضمنة التحكم في تسيير الموارد المالية للجماعات المحلية صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

و- المذكرات:

1. مذكرة رقم: 96 مؤرخة في 2016/03/10 تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.
2. مذكرة توجيهية رقم 0063 بتاريخ 2019/02/04 تتعلق بكفيات تحضير وتنفيذ المخططات لبلدية للتنمية بعنوان سنة 2019 صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.
3. مذكرة رقم 4822 مؤرخة في 2017/05/03 المتضمنة كفيات نقل المحلات المنجزة في إطار تشغيل الشباب مجانا من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.
4. مذكرة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية "مشروع حول اللامركزية"، بتاريخ 2017/12/13 تحت رقم: 2267.
5. مذكرة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية حول اللامركزية خلال اجتماع الحكومة في: 2017/12/13 محور إعادة تثمين الممتلكات المحلية.
6. مذكرة حول مشروع تحيين وتعديل التعليم رقم : 01 C و المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات والملاحق المحاسبية الخاصة بتنفيذ الميزانية الصادر عن وزارة

الداخلية والجماعات المحلية - مديرية الميزانيات المحلية رقم: 79 بتاريخ: 2018/1401.

7. مذكرة حول تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، جويلية. 2011.

8. Rapport Gouvernement. D'Algérie. Une Analyse des Motifs du code communale de l'Algérie. Ministre de l'intérieur. Alger. 1990.

9. توصيات ورشة تحسين علاقة الإدارة بالمواطن اجتماع الولاية بالحكومة بتاريخ 2011/06/02-01 بقصر الأمم.

10. مذكرة التحضيرية للعناصر المؤطرة للجلسات الجهوية المخصصة للتشاور الوطني حول التنمية المحلية أمام تطلعات السكان" صادرة عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بتاريخ 2011/11/13.

11. مخرجات لقاء الحكومة بالولاية، "الاقتصاد المحلي عاقل مشجع للتنمية المحلية" المنعقد بقصر الأمم، الجزائر، بتاريخ: 2016/11-13-12.

سادسا: أحكام قضائية:

1. الأمر الصادر عن القسم الاستعجالي للمحكمة الإدارية لولاية بجاية مؤرخ في 2015/02/10 قضية رقم: 00069/15 بين والي ولاية بجاية كمدعي ورئيس المجلس الشعبي الولائي بوصفه مدعي عليه.

2. حكم الصادر عن المحكمة الإدارية لولاية بجاية مؤرخ في 2015/02/18 في قضية رقم: 00070/15 بين والي الولاية بصفته مدعي ورئيس المجلس الشعبي الولائي بصفته مدعي عليه.

سابعا: مواقع الإنترنت.

1- مشروع دعم قدرات البلديات اللبانية في المواضيع الإدارية والمالية- موقع إدارة بلدية كانون الأول 2016-أدار/ مارس. 2017.

The national council for public – private partnership at web www ncpp .org du 31/07/2016

2- ورقة موجزة رقم 87 بعنوان " تحقيق لا مركزية الحكم – ما يجب أن تعرفه.

<http://www.democracy-reporting.org>

3- موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية

www.terieur.gov.dz/dynonies/frnitem.

4- مقال حول المركزية واللامركزية في العراق منظور على موقع مؤسسة فريدتس

ابيرت الأردن العراق.. fes@fes-jordan.org

5- قاعدة بيانات التنمية المستدامة للبنك الدولي. (11.10)

<http://datatopics.worldbank.org/sdg>

الفهرس

الفهرس

1 مقدمة

10 الفصل التمهيدي: المفاهيم التي تحكم العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

12 المبحث الأول: التنظيم الإداري الجزائري "المفهوم وصور التطبيق".

12 المطلب الأول: المركزية الإدارية وصورها.

12 الفرع الأول: التعريفات المتعددة للمركزية الإدارية.

13 البند الأول: المركزية لغة.

13 البند الثاني: المركزية فقها.

13 البند الثالث: المركزية قانونا.

14 الفرع الثاني: صور المركزية.

14 البند الأول: السلطة الرئاسية.

15 البند الثاني: التركيز الإداري.

15 البند الثالث: اللاتركيز الإداري.

15 المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية وأركانها.

16 الفرع الأول: اللامركزية الإدارية والهدف منها.

16 البند الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.

16 البند الثاني: الهدف من اللامركزية.

17 الفرع الثاني: أركان اللامركزية.

18 البند الأول: المصالح الذاتية.

18 البند الثاني: الاعتراف بالشخصية المعنوية.

19 البند الثالث: وجود سلطات محلية مستقلة.

20 البند الرابع: الرقابة الإدارية.

20 الفرع الثالث: الرقابة الإدارية من منظور إسلامي.

المبحث الثاني: علاقة السلطة المركزية بالجماعات المحلية "علاقة تنشيط أم علاقة

22 تبعية".

22 المطلب الأول: السلطة المركزية.

- الفرع الأول: مفهوم الإدارة العامة والسلطات المركزية المكلفة بالرقابة..... 23
- البند الأول: الإدارة العامة 23
- البند الثاني: السلطات المركزية المكلفة بالرقابة..... 25
- الفرع الثاني: الإدارة المركزية..... 26
- البند الأول: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية..... 27
- البند الثاني: المديريات المركزية "الفرعية" ذات العلاقة بالجماعات المحلية..... 27
- المطلب الثاني: أشكال الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية..... 28
- الفرع الأول: الرقابة على الأعضاء - الرقابة من الناحية العضوية..... 29
- الفرع الثاني: الرقابة على النشاط - الرقابة من الناحية الوظيفية..... 30
- الباب الأول: التنظيم القانوني للجماعات المحلية بين ازدواجية الوظيفة وتأثيرها في العلاقة بين هيئات**
التسيير التداولية والتنفيذية 31
- الفصل الأول: النظام القانوني للجماعات المحلية وعلاقة الهيئات التداولية بالهيئات**
التنفيذية 33
- المبحث الأول: الإدارة المحلية في الجزائر. "المبررات والمعايير" 34
- المطلب الأول: مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية ومعايير تحديد حجمها..... 34
- الفرع الأول: مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية..... 35
- البند الأول: المبررات السياسية:..... 35
- البند الثاني: المبررات الإدارية:..... 35
- البند الثالث: المبررات الاجتماعية:..... 36
- البند الرابع: المبررات الاقتصادية والتنموية..... 36
- الفرع الثاني: المعايير التي يمكن الأخذ بها في تحديد حجم الإدارة المحلية... 36
- البند الأول: تأثير العوامل التمثيلية والفنية والإدارية على نسبية تطبيق
الدراسة..... 37
- البند الثاني: الحلول المقترحة بين معايير تحديد حجم الإدارة المحلية
والعوامل التمثيلية والفنية والإدارية..... 37
- المطلب الثاني: نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر..... 38

- الفرع الأول: نظام الجماعات المحلية خلال العهد العثماني وعهد الأمير عبد
القادر. 38
- البند الأول: خلال العهد العثماني. 39
- البند الثاني: الجماعات المحلية خلال عهد الأمير عبد القادر. 40
- الفرع الثاني: الجماعات المحلية خلال الاستعمار الفرنسي. 40
- البند الأول: التقسيم الإقليمي والوظيفي خلال مرحلة 1830-1962. 40
- البند الثاني: التقسيم الوظيفي " العمالة، البلدية": 41
- الفرع الثالث: الجماعات المحلية أثناء الثورة التحريرية. 43
- الفرع الرابع: الجماعات المحلية بعد الاستقلال. 44
- المطلب الثالث: الأساس التشريعي والقانوني للجماعات المحلية في الجزائر. ... 45
- الفرع الأول: الأسس التشريعية للجماعات المحلية في الجزائر. 45
- البند الأول: الجماعات المحلية في منظور دساتير الحزب الواحد. 1963-
1965-1976. 46
- البند الثاني: الجماعات المحلية في منظور دساتير التعددية. 1989-
1996. 47
- الفرع الثاني: الأسس القانونية للجماعات المحلية في الجزائر. 48
- البند الأول: الجماعات المحلية في منظور ميثاق البلدية 1967 والولاية
1969. 48
- البند الثاني: قانوني البلدية و08/90 والولاية 09/90. 50
- البند الثالث: الجماعات المحلية والأزمة السياسية: 50
- البند الرابع: قانوني البلدية 11/10 والولاية 07/12. 51
- المبحث الثاني: النظام القانوني للجماعات المحلية. 53
- المطلب الأول: الولاية. " المجلس الشعبي الولائي، الوالي والأجهزة المساعدة
له". 53
- الفرع الأول: الأجهزة التداولية. 54
- البند الأول: المجلس الشعبي الولائي ونظامه القانوني. 54

- 54 البند الثاني: التشكيلة ونظام سير عمله.
- 61 البند الثالث: عمل لجان المجلس الشعبي الولائي:
- 62 الفرع الثاني: الأجهزة التنفيذية.
- 63 البند الأول: الوالي.
- 65 البند الثاني: المجلس التنفيذي للولاية.
- 68 البند الثالث: المقاطعة الإدارية.
- 71 البند الرابع: الدائرة.
- 73 المطلب الثاني: البلدية. " المجلس الشعبي البلدي، رئيس البلدية".
- 74 الفرع الأول: الأجهزة التداولية.
- 74 البند الأول: النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي.
- 75 البند الثاني: التشكيلة ونظام سير عمل المجلس الشعبي البلدي.
- 86 البند الثالث: الشروط القانونية لصحة اجتماعات المجلس الشعبي البلدي:..
- 88 البند الرابع: لجان المجلس الشعبي البلدي.
- 90 الفرع الثاني: الأجهزة التنفيذية للبلدية.
- 90 البند الأول: رئيس البلدية والأجهزة المساعدة له.
- 92 البند الثاني: الأمين العام للبلدية.
- 94 الفرع الثالث: النظام القانوني لقرارات البلدية.
- 96 خلاصة الفصل الأول.....
- 97 الفصل الثاني: حدود الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية
- المبحث الأول: الرقابة على أعمال ونشاطات الجماعات المحلية المعهودة للسلطات
المركزية في صورة اللاتركيز الإداري.
- 98 المطلب الأول: الوصاية" تشديد للرقابة وتضييق في استقلالية".
- 98 الفرع الأول: الطبيعة القانونية للرقابة الوصاية والانتقادات الموجهة
للمصطلح.
- 99 البند الأول: الطبيعة القانونية لرقابة الوصاية.
- 100 البند الثاني: الانتقادات الموجهة للمصطلح.

البند الثالث: سلطة الحلول "صورة لتطبيق للسلطة الرئاسية علي المجالس المنتخبة".	101
البند الرابع: الحلول تغيب للوصاية الإدارية.	102
الفرع الثاني: مظاهر تطبيق الحلول.	102
البند الأول: حالات حلول وزير الداخلية.	103
البند الثاني: حالات حلول الوالي.	107
الفرع الثالث: تدخل رئيس الدائرة والأجهزة في صلاحيات المجالس المنتخبة:	111
البند الأول: الرقابة علي ميزانية الجماعات المحلية.	112
البند الثاني: الوصاية التقنية.	113
الفرع الرابع: الرقابة مصالح المالية "محاسب الخزينة والمراقب المالي".	113
البند الأول: رقابة محاسب الخزينة.	114
البند الثاني: رقابة المراقب المالي.	115
المطلب الثاني: تطبيقات وأثار النظام الانتخابي على تكوين وأداء المجالس المنتخبة.	116
الفرع الأول: أنماط الانتخاب ومميزات النظام الانتخابي.	116
البند الأول: نظام الأغلبية.	117
البند الثاني: الاقتراع النسبي.	118
الفرع الثاني: أثار النظام الانتخابي على تكوين وأداء المجالس المنتخبة.	119
البند الأول: انعكاس النظام الانتخابي علي أداء المجالس المحلية المنتخبة.	119
البند الثاني: أثر تعديل نظام الانتخابات علي الأحزاب السياسية.	121
المبحث الثاني: معايير ومقومات الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية.	124
المطلب الأول: الاستقلالية المحلية * المفهوم والمعايير *	124
الفرع الأول: المفاهيم المتعددة للاستقلال.	125

- 125 البند الأول: الاستقلال لغة.
- 125 البند الثاني: الاستقلال اصطلاحاً.
- 126 البند الثالث: المفهوم قانوناً.
- 127 الفرع الثاني: معايير الاستقلال.
- 127 البند الأول: معيار المهام التاريخية.
- 127 البند الثاني: معيار المهام المحلية.
- 128 البند الثالث: معيار الاختصاص.
- 128 البند الرابع: معيار انعدام رقابة الملائمة.
- 128 البند الخامس: معيار سلطة القرار.
- 128 الفرع الثالث: صعوبات تحديد المفهوم.
- 128 المطلب الثاني: مقومات الاستقلالية المحلية.
- 129 الفرع الأول: الاستقلالية الإدارية وشروط توافرها.
- 130 الفرع الثاني: الاستقلالية المالية.
- 131 الفرع الثالث: دسترة مبدأ مشاركة المواطن المحلي.
- 131 البند الأول: تكريس المبدأ ضمن دساتير الأحادية الحزبية.
- 132 البند الثاني: تكريس المبدأ ضمن دساتير التعددية الحزبية.
- 134 خلاصة الفصل الثاني.
- 135 الباب الثاني: تدخل السلطات المركزية في اختصاصات الجماعات المحلية وأثره على أداءها.
- 137 الفصل الأول: تدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية
- المبحث الأول: الانعكاسات السلبية لتدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية.
- 138 المطلب الأول: سلبيات التدخل على المجال الإداري.
- 138 الفرع الأول: التعقيدات الإجرائية لرقابة الإدارية والقضائية.
- 139 الفرع الثاني: الرخص المسبقة.
- 141 الفرع الثالث: اتساع الإقليم والخصوصية المحلية.
- 142 المطلب الثاني: سلبيات التدخل على المجال المالي.

- 143 الفرع الأول: تعقيدات إجراءات الصفقات العمومية.
- 144 الفرع الثاني: عدم ترشيد النفقات وعقلنة الإنفاق العمومي.
- 145 الفرع الثالث: محدودية التمويل عن طريق القروض العامة.
- 148 الفرع الرابع: ضعف الاقتراض والتوفير المحلي.
- 148 الفرع الخامس: ضعف الموارد الضريبية ولا عدالة في التوزيع.
- 150 المطلب الثالث: تأثير المورد البشري علي سير الجماعات المحلية.
- الفرع الأول: تأثير الأداء السلبي للمنتخبين لسبب غياب المعايير التقنية
- 151 للترشح.
- 152 الفرع الثاني: ضعف الكفاءة والتأطير لمستخدمي الإدارة المحلية.
- 153 الفرع الثالث: تأثير المتغيرات السياسية على أداء الجماعات المحلية.
- الفرع الرابع: معيقات الاستثمار المحلي والأجنبي في إطار الشراكة الأجنبية
- 154 والتوأمة المحلية.
- المبحث الثاني: الانعكاسات الايجابية لتدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات
- 158 المحلية.
- 158 المطلب الأول: توسيع الشراكة ولا مركزة التسيير المحليين.
- 159 الفرع الأول: دور الشراكة والتوأمة المحلية علي أداء الجماعات المحلية...
- 160 الفرع الثاني: لامركزة التسيير وضمان فعاليته.
- 161 الفرع الثالث: التخفيف في إجراءات الرقابة السابقة واللاحقة.
- 161 البند الأول: نحو إلغاء الوصاية الإدارية.
- 163 البند الثاني: نحو إلغاء الوصاية المالية.
- 163 البند الثالث: نحو تفعيل الرقابة والقضائية:
- 166 المطلب الثاني: إيجابيات التدخل في مجال التسيير المالي والرقابة.
- الفرع الأول: عصرنة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
- 166 CSGCL.
- الفرع الثاني: القروض المؤقتة لتمويل المرافق العمومية والنشاطات المنتجة
- 168 للمداخيل كمصدر جديد في التمويل.

169	..... للتنمية
171	..... التنمية للبلدية:
172	..... البند الثاني: إجراءات تقسيم المخصصات المالية:
173	..... خلاصة الفصل الأول
174	..... الفصل الثاني: الإجراءات العملية وتطبيقاتها في ميادين التسيير والتنظيم المحليين والتحديات التي تواجهها
175	..... المبحث الأول: ميادين الإصلاح المالي، التشريعي، الإداري والهيكل التي مست واقع إدارة الجماعات المحلية.
175	..... المطلب الأول: ميادين الإصلاح المالي، التشريعي.
175	..... الفرع الأول: لامرزة المشاريع التنموية.
176	..... الفرع الثاني: إصلاح قانون الجماعات المحلية.
177	..... الفرع الثالث: مشروع إصلاح المالية والجباية المحليتين.
179	..... المطلب الثاني: ميادين الإصلاح الإداري والهيكل.
180	..... الفرع الأول: الإنتقال من الحكامة المحلية إلى الحكامة إلكترونية.
181	..... الفرع الثاني: مشروع البلدية الالكترونية.
182	..... الفرع الثالث: الشباك الموحد.
184	..... الفرع الرابع: دور الديمقراطية التشاركية واليات ترقيتها.
186	..... الفرع الخامس: تأطير المورد البشري، دورات تكوين أعوان التأطير والتنفيذ والمنتخبين.
188	..... المبحث الثاني: مدى فاعلية آليات تعزيز الحكامة المحلية ومشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية.
189	..... المطلب الأول: آليات تعزيز الحكامة المحلية.
189	..... الفرع الأول: العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية.
190	..... الفرع الثاني: العلاقة بين الساكنة والإدارة والمجالس المنتخبة.

- 191 الفرع الثالث: إشكالية الشباب بصفته أمل للتنمية المحلية.
- 192 الفرع الرابع: تعزيز حوكمة المخاطر للكوارث من أجل تسيير أفضل.
- المطلب الثاني: صيغ مشاركة وإدراج المجتمع المدني في تسيير الشؤون المحلية..... 192
- 193 الفرع الأول: مشاركة الحركة الجمعوية في تسيير الشؤون المحلية.
- 195 الفرع الثاني: علاقة الجماعات المحلية بفعاليات المجتمع المدني.
- المبحث الثالث: التحديات التي تواجه مشاريع الإصلاح التي مست مجالات تدخل الجماعات المركزية في الشأن المحلي..... 199
- المطلب الأول: التدابير الرامية لترقية المنظومة التشريعية والمالية للجماعات المحلية..... 199
- الفرع الأول: تكييف قانون الجماعات المحلية مع المفهوم الجديد للمرفق العام..... 199
- 200 البند الأول: المرفق العمومي التجاري:
- 200 البند الثاني: المرفق العمومي المحلي غير التجاري - الخدماتي-.
- 200 الفرع الثاني: تفويض المرفق العمومي.
- 201 المطلب الثاني: مساعي تأهيل المرفق العام المحلي لتحقيق التنمية المحلية...
- 202 الفرع الأول: أسس عصرنة المرافق المحلية الإدارية.
- 202 الفرع الثاني: إجراءات تسيير الخدمات العمومية المحلية.
- الفرع الثالث: الدور الاقتصادي للجماعات المحلية وتنشط الاستثمار المحلي.
- 204
- 205 الفرع الرابع: تثمين الأملاك المنتجة للمداخل.
- المطلب الثالث: دور إدارة التنمية في تأهيل المرفق المحلي لتحقيق التنمية المحلية..... 207
- 207 الفرع الأول: مفهوم كل من التنمية المحلية والتنمية المحلية.
- 208 الفرع الثاني: أسس التسيير الحديثة المرفق العام المحلي.
- 209 الفرع الثالث: تفعيل الرقابة المحلية الخارجية.

- 212 الفرع الرابع: تكثيف قنوات الاتصال - لاسيما الاتصال الرقمي -:-
- 213 الفرع الخامس: الانتقال الطاقوي المحلي واليات تجسيده محليا.
- البند الأول: الإجراءات المستحدثة لتنفيذ الانتقال الطاقوي للجماعات المحلية.
- 214 البند الثاني: نتائج الإستراتيجية الانتقال الطاقوي وانعكاساتها علي ميزانية الجماعات المحلية.
- 214 البند الثالث: رؤية الجزائر المستقبلية في استهلاك الطاقات المتجددة في أفاق 2030.
- 215 خلاصة الفصل الثاني.
- 216 الخاتمة.
- 225 قائمة المراجع.
- 250 الفهرس.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

ملخص:

تعاني الجماعات المحلية نوعاً من التبعية للسلطة المركزية من خلال نمط الوصاية الذي قيد حريتها في تسيير المصالح المحلية حيث شددت الرقابة على نشاط المجالس المنتخبة بمنح سلطة تقديرية للجهة الوصية للتدخل في الاختصاصات المحلية مما قيد تمتعها بالاستقلالية المالية والإدارية.

ومن أجل ترسيخ مبدأ تحسين تطلعات المواطن بعلاقته مع الإدارة شهدت الجماعات المحلية جملة من الإصلاحات مسّت مشاريع وبرامج طموحة لعصرنة ورقمنة الإدارة المحلية من خلال فتح ورشات كبرى فعالة وعميقة لإصلاح وترقية المرفق العمومي المحلي تجعل منه مورد يسهم في التنمية المحلية ضمن تطبيق حوكمة محلية متناسقة مع أنظمة معلوماتية و لوحات قيادة لتسيير ناجع.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، السلطة المركزية، رقابة، إصلاح، رقمنة، حوكمة، استقلالية.

Résumé :

Les collectivités locales souffrent d'un genre de subordination à l'autorité centrale à travers le modèle tutélaire qui restreint leur liberté de gérer leurs services locaux et renforce le contrôle des activités des conseils élus en accordant à la tutelle un pouvoir discrétionnaire d'intervenir dans les affaires locales. Bien entendu, ceci empêche les autorités ou collectivités locales de jouir de leur indépendance financière et administrative.

Dans le but de renforcer et d'améliorer le principe de la relation du citoyen avec l'administration, les autorités locales ont été témoins d'une série de réformes qui ont porté sur des projets et programmes ambitieux de modernisation et de numérisation de l'administration locale. Ceci a été réalisé en installant de grands ateliers efficaces et approfondis permettant de réformer et moderniser les services publics locaux, ce qui devrait contribuer au développement local dans le cadre de la mise en œuvre d'une gouvernance locale cohérente, avec des systèmes d'information et des tableaux de bord d'une gestion efficace.

Mots clés: Autorités locales, Autorité centrale, Contrôle, Réforme, Numérisation, Gouvernance, Indépendance.

Abstract:

Collectivities local suffer from a kind of subordination to central authority through the trusteeship model which limits their freedom in managing their local services and increases control over the activities of the elected councils by granting the tutelage some discretionary power to intervene in local affairs. Moreover, this would prevent local authorities or collectivities local from enjoying their financial and administrative independence.

With the aim of strengthening and improving the principle of relationship between the citizen and the administration, local authorities have witnessed a series of reforms that focus on ambitious projects and programs for the modernization and digitization of the local administration, which would be achieved by installing large, efficient and in-depth workshops to reform and modernize local public services. This would certainly contribute to local development through the implementation of coherent local governance, with efficient information systems and management dashboards.

Keywords: Local authorities, Central authority, Control, Reform, Digitization, Governance, Independence.