

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية



## أثر التعديلات الجديدة في قانون البلدية على فاعليتها

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية  
تخصص: إدارة الجماعات المحلية

إشراف الأستاذ:

أ. عميور علي

إعداد الطالبة:

زبايو مليكة

لجنة المناقشة:

رئيسا

مشرفا ومقررا

مناقشا

- بوطاف عمار

- عميور علي

- حمايدي عز الدين



# إهداء

لأجد نفسي في مثل هذا المقام الكريم، سوى أن

أترحم على والداي، وأدعو لهما بطيب المغفرة و

فسيح الجنان

## شكر و عرفان

بداية نشكر الله جل و علا الذي وفقنا إلى إتمام هذا

البحث، و نحمده على تيسيره لنا هذا الجهد،

و نشكر الأستاذ علي عميور على دعمه لنا و سعة خاطره.

كما نشكر اللجنة الموقرة التي قبلت مناقشة هذا

البحث المتواضع.

و جزيل الشكر لكل من ساعدنا ووقف إلى جانبنا.

## فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
I	الإهداء .....
II	شكر و عرفان.....
III	فهرس المحتويات .....
أ	المقدمة.....
	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية.....
02	تمهيد .....
03	المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية .....
03	المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية .....
05	المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية .....
07	المطلب الثالث: أشكال الإدارة المحلية .....
08	الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية .....
09	الفرع الثاني: الإدارة المحلية المرفقية .....
10	المطلب الرابع: الإدارة المحلية تاريخيا .....
10	الفرع الأول: مرحلة ما قبل 1989 .....
13	الفرع الثاني: مرحلة ما بعد 1989 .....
14	المبحث الثاني: أهداف الإدارة المحلية .....
14	المطلب الأول: الأهداف السياسية .....
15	المطلب الثاني: الأهداف الإدارية .....
16	المطلب الثالث: الأهداف الاجتماعية .....
17	المبحث الثالث: الإدارة المحلية و المفاهيم المشابهة لها .....
17	المطلب الأول: الإدارة المحلية و الحكم المحلي .....
18	المطلب الثاني: الإدارة المحلية و اللامركزية السياسية .....
20	المطلب الثالث: الإدارة المحلية و عدم التركيز الإداري .....
24	المبحث الرابع: أركان الإدارة المحلية .....
24	المطلب الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة .....
25	الفرع الأول: الاختصاص .....
26	الفرع الثاني: الكيفية .....
27	المطلب الثاني: الاعتراف بوجود هيئات محلية مستقلة و منتخبة .....
28	الفرع الأول: الاعتراف باستقلالية الأجهزة المحلية .....
32	الفرع الثاني: قيام أجهزة محلية منتخبة .....
34	المطلب الثالث: خضوع الأجهزة المحلية لوصاية السلطة المركزية .....
35	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية .....
35	الفرع الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية و ما يشابهها من مصطلحات .....
38	الفرع الثالث: مظاهر الوصاية الإدارية .....
41	خلاصة الفصل : .....
	الفصل الثاني: التعديلات الجديدة في قانون البلدية .....
43	تمهيد : .....
44	المبحث الأول: المنطلقات القانونية لتنظيم البلدية .....

44	المطلب الأول: تعريف البلدية في الدساتير الجزائرية.....
46	المطلب الثاني: تعريف البلدية في ميثاق و قوانين الجماعة المحلية.....
48	المبحث الثاني: التعديلات المتعلقة بالجانب التنظيمي.....
49	المطلب الأول: التعديلات المتعلقة بالمجلس الشعبي البلدي.....
49	الفرع الأول: الشروط التنظيمية للمجلس.....
55	الفرع الثاني: التعديلات المتعلقة بسير المجلس الشعبي البلدي.....
59	الفرع الثالث: إنشاء المندوبيات والملحقات البلدية.....
60	المطلب الثاني: التعديلات المتعلقة برئيس المجلس الشعبي البلدي.....
60	الفرع الأول: التعيين.....
62	الفرع الثاني: التنصيب و إنهاء المهام.....
63	الفرع الثالث: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
66	المطلب الثالث: استحداث منصب الأمين العام.....
66	الفرع الأول: التعيين.....
66	الفرع الثاني: الصلاحيات.....
67	المبحث الثالث: التعديلات المتعلقة بالرقابة على البلدية.....
67	المطلب الأول: الرقابة على الأعضاء.....
67	الفرع الأول: الإيقاف.....
68	الفرع الثاني: الإقصاء.....
68	الفرع الثالث: الاستقالة.....
68	المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال.....
69	الفرع الأول: الرقابة الضمنية.....
69	الفرع الثاني: الرقابة الصريحة.....
69	الفرع الثالث: البطلان المطلق.....
70	المطلب الثالث : الرقابة على الهيئة.....
70	الفرع الأول: الحلول.....
71	الفرع الثاني : حل المجلس الشعبي البلدي.....
73	المبحث الرابع: التعديلات المتعلقة بالجانب المالي.....
74	المطلب الأول: إصلاح المالية المحلية.....
76	المطلب الثاني: التعديلات المتعلقة بالموارد المحلية.....
82	المطلب الثالث: التعديلات المتعلقة بالموارد الخارجية.....
90	خلاصة الفصل:
	الفصل الثالث: أثر التعديلات الجديدة في قانون البلدية على فاعليتها.....
92	تمهيد.....
93	المبحث الأول: أثرها على التعددية الحزبية.....
93	المطلب الأول: تبسيط شروط الترشح و حمايته.....
94	المطلب الثاني: استمرار ظاهرة الصراعات الحزبية.....
98	المبحث الثاني: أثر التعديلات الجديدة على الترشيح المحلي.....
98	المطلب الأول: مدى تحقيق مؤشرات الترشيح المحلي.....
102	المطلب الثاني: من حيث تفعيل المجتمع المدني.....
105	المبحث الثالث: أثره على العلاقة بين السلطة المركزية و البلدية.....

106	المطلب الأول: من حيث العلاقة بين المعين و المنتخب .....
109	المطلب الثاني: من حيث الاستقلالية المالية .....
115	المبحث الرابع: بعض المقترحات لتفعيل البلدية .....
115	المطلب الأول: الإصلاح التشريعي .....
115	الفرع الأول: إعادة النظر في التقسيم الإقليمي .....
118	الفرع الثاني: إعادة النظر في النظام الانتخابي .....
121	الفرع الثالث: إعادة النظر في قوانين المنتخبين و الأحزاب .....
122	الفرع الرابع: إصلاح الخدمة العمومية .....
126	المطلب الثاني: الإصلاح المالي .....
126	الفرع الأول: إصلاح الآليات المصرفية .....
129	الفرع الثاني: إصلاح الجباية المحلية .....
133	الفرع الثالث: دعم الاستثمار المحلي .....
137	المطلب الثالث: الإصلاح الإداري .....
137	الفرع الأول: الفصل في اختصاصات السلطة المركزية و المحلية .....
139	الفرع الثاني: تنمية الرأسمال البشري .....
140	الفرع الثالث: تفعيل آليات المشاركة السياسية .....
142	الفرع الرابع: توزيع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي .....
144	خلاصة الفصل: .....
146	الخاتمة: .....
151	فهرس الجداول: .....
153	قائمة المراجع: .....

# مقدمة



## مقدمة

عقب الاستقلال مباشرة باشرت الدولة الجزائرية إلى إعادة بناء المؤسسات المعبرة عن طموحاتها، فكان الإعلان عن تبني الاشتراكية نظام اقتصادي و الحزب الواحد كخيار سياسي، ثم جاء دستور 1963 كخطوة أولى في إطار البناء المؤسساتي، أعقبته سلسلة إصلاحات مست هياكل الدولة الموروثة عن الاستعمار.

و على المستوي المحلي سعت الدولة إلى تحقيق الديمقراطية المحلية، بانتهاج أسلوب الإدارة المحلية المبني على قاعدة المجالس المنتخبة، فالمعروف أن الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية تلعب دورها في اختيار أسلوب التنظيم الإداري ، وهذا تبعا لدرجة الوعي العام علي مسوي القيادة و القاعدة.

ففي عهد الحزب الواحد لم تكن تطرح الإشكاليات المطروحة اليوم في الإدارة المحلية، لأن وجود حزب واحد بتوجه اشتراكي، رسم الخطوط الكبرى و حدود الإدارة المحلية، إلا أن الأخيرة في عهد التعددية طرحت إشكاليات كبرى من حيث التنظيم و التسيي و الفاعلية.

ومعروف أن نظام الإدارة المحلية يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و الهيئات المنتخبة محليا، في إطار ما يعرف باللامركزية الإقليمية، فالدولة اليوم و بالنظر للاحتياجات المتسارعة لم تعد قادرة على الاستجابة بالسرعة المطلوبة، لذلك انتقلت تدريجيا من مفهوم الدولة المتدخلة، إلى مفهوم الدولة الحارسة، و لم يعد أسلوب المركزية الإدارية القائم على التركيز في مرحلة أولى و عدم التركيز الإداري في مرحلة ثانية يستجيب هو الآخر للتطورات الجديدة.

ل ذلك و تحت طائلة هذه التغيرات، كان التوجه نحو اللامركزية الإدارية كأسلوب لتسيير الإدارة المحلية، يقوم على تنازل السلطة المركزية عن جزء من صلاحياتها للهيئات المحلية، و

يتطلب ذلك الاعتراف لهذه الهيئات بالشخصية المعنوية و تمتعها بالذمة المالية المستقلة، لمباشرة نشاطها في حدود ما ينص عليه القانون.

وينتج عن اعتماد أسلوب اللامركزية الإقليمية، حرية الأفراد في اختيار من يمثلهم على مستوى المجالس المحلية، و تركز هذه الحرية على عنصر الانتخاب الذي يعتبر ركيزة الديمقراطية و المشاركة السياسية، و تقوية العلاقة بين المواطن و الهيئة المحلية، غير أن هذه المعطيات تتطلب الكثير من الضمانات القانونية و التشريعية لتحقيقها، لذلك عكفت الدولة على إصدار سلسلة من القوانين و التشريعات التي تضمن سير المصالح العامة على المستوى المحلي.

فبعد إصدار دستور 1963 جاء الدور على إصدار أول قانون للبلدية عام 1967 يعبر عن الهوية الجزائرية، ثم قانون الولاية عام 1969، و رغم تغير الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، ظلت هذه القوانين تسيير الإدارة المحلية على النهج الاشتراكي، إلى غاية صدور دستور 1989 ، حيث شرعت الدولة في إعادة رسم خريطة الإدارة المحلية بتكييفها مع الاقتصاد الرأسمالي و التعددية السياسية.

ثم جاء أول قانون للبلدية في عهد التعددية عام 1990، أعقبه قانون الولاية، إلا أن دخول البلاد في ما يعرف بالعيشية السوداء ، عطل المشاريع التي كانت مرسومة لتطوير الإدارة المحلية، لكن الحال تغير بنهاية الأزمة حيث فتحت أبواب النقاش لصياغة قانون جديد للإدارة المحلية، و شهدت قبة البرلمان جدلا واسعا بين التيارات السياسية حول مسودة القانون، و التي تمخض عنها في نهاية المطاف قانون البلدية 10/11 الذي نحن بصدد دراسته في هذا البحث.

### أهمية الموضوع:

تحتل دراسة موضوع البلدية أهمية بالغة من الناحية العلمية و العملية، فمن الناحية العلمية يتطلب الأمر دراسة القوانين و التشريعات التي تحكم البلدية و تطورها لمعرفة مكامن الضعف و القوة فيها، ومدى مواكبتها للتطورات المجتمعية الراهنة، و التمكن من اقتراح حلول لها، أما من

الناحية العملية، فالبلدية هي أقرب مؤسسة إلى المواطن، و هي تقوم على مبدأ المشاركة السياسية الذي يفعل العلاقة بينها وبين المواطن، لذلك فهي على إطلاع دائم بالتطورات المجتمعية التي تمس مواطنيها.

### أسباب اختيار الموضوع:

هناك عدة أسباب دفعتنا إلى اختيار الموضوع منها:

**الأسباب الموضوعية:** و تمثلت في ضرورة الإطلاع على التعديلات التي جاء بها قانون 10/11، مقارنة بسابقه.

- الهالة التي تحيط الانتخابات المحلية، و التي دفعتنا للتقرب من المجالس البلدية و محاولة فهم طريقة عملها و دورها في التنمية.

- الإشكاليات التي تطرح على المستوي المحلي، سواء بالنسبة للانتخابات المحلية أو بالنسبة لطرق تسيير البلدية، أو في علاقتها بالمواطن.

- رغم أهمية البلدية إلا أن فئات كبيرة من الشعب لا تعي دورها، و أهمية التفاعل معها و التقرب منها .

**الأسباب الذاتية:** و تتمثل في كون الموضوع حديث الساعة بالنظر للمشاكل التنموية التي تعاني

منها البلدية، و نجاحها هو نجاح للمواطن ذاته، لذلك يكتسي تناول التعديلات التي جاء بها قانون

10/11 أهمية بالغة، من خلال بالوقوف على نوعية التعديلات و تحليلها و معرفة مدا نجاحته ا،

فأهمية الموضوع تعني بقياس مستوي فاعلية البلدية التنموية، و اكتشاف الأسباب الكامنة وراء نجاحها أو فشلها.

و نظرا لذلك تجدنا بعد حوالي ستة أعوام عن صدور القانون نطرح إشكال جوهري يتمثل في:

## الإشكالية الرئيسية:

هل حققت التعديلات الجديدة التي جاء بها قانون 10/11 الفاعلية التنموية للبلدية؟

الإشكاليات الفرعية: و هناك إشكاليات فرعية عدة تطرح نفسها بخصوص إصلاح البلدية منها:

➤ هل البلدية الجزائرية تنقصها الإصلاحات على مستوى التشريعات و القوانين، أم أن الإصلاح

يجب أن يتجاوز هذا الجانب التقليدي إلى إصلاح الكفاءات، و إعادة النظر في استغلال

الموارد؟

➤ هل وسعت الإصلاحات الجديدة من صلاحيات البلدية أم أنقصت منها؟

➤ هل منحت الإصلاحات الجديدة الاستقلالية للبلدية أم أنها زادت في إخضاعها و تبعيتها

للسلطة المركزية؟

➤ هل كانت السلطة المركزية جدية في إعطاء البلدية الاستقلالية المالية أم أنها مجرد حبر على

ورق؟

**فرضيات الدراسة:** و لتحليل الموضوع نسوق الفرضيات التالية:

➤ التعديلات الجديدة في قانون البلدية منحت استقلالية أكثر للبلدية، لكن دون إخراجها من

وصاية السلطة المركزية.

➤ حاولت هذه التعديلات تلافي الإشكاليات التي طرحت في القوانين التي سبقت قانون 10/11،

و خصوصا قانون 08/90 .

➤ سيطرة السلطة المركزية على أوعية الجباية المحلية هو سبب المشاكل المالية التي تعانيها

البلدية.

## أدبيات الدراسة:

اعتمدنا في دراستنا على جملة من المراجع أهمها مجموعة عمار بوالضياف التي تناول

فيها إصلاح البلدية، و أهمها كتاب شرح قانون البلدية الصادر سنة 2012 الذي تطرق فيه

بالشرح و التحليل لما جاء به القانون الجديد، و الوجيز في القانون الإداري الصادر سنة 2013، و كتاب التنظيم الإداري في الجزائر الصادر سنة 2010... الخ إلى جانب مجموعة محمد الصغير بعلي الذي تابع هو الآخر تطور قوانين البلدية بمزيد من التنقيح أهمها كتاب الإدارة المحلية الجزائرية الصادر سنة 2013، و قانون الإدارة المحلية الصادر سنة 2004... الخ إلى جانب كتاب كمال جعلاب بعنوان الإدارة المحلية و تطبيقاتها ( الجزائر ، بريطانيا، فرنسا) الصادر سنة 2017 الذي تناول فيه التعديلات الجديدة في قانون 10/11 على خلفية قوانين الانتخابات الأخير و المستجدات الوطنية، إلى جانب مجموعة من المجلات و المقالات و الكتب والقوانين التي حاولت إحاطة موضوع البلدية بالدراسة و التحليل.

### صعوبات الدراسة:

الصعوبات التي واجهتنا أثناء الدراسة متعددة أهمها النقص في المراجع التي تتناول موضوع البلدية من زاوية العلوم السياسية، لأن معظم الدراسات تتناولها من الزاوية القانونية، لأنها من اجتهاد أساتذة الحقوق و القانون، و هذا جعل الدراسات تركز كلها على الجانب التشريعي و مدي مطابقة القرارات التي تتخذها البلدية للقانون أو مخالفتها، و بالتالي فهي تخلو من النبرة الإنفاذية التي تطرح البديل التنموي، كما أن معظم المراجع لا تنطرق إلى الإصلاح المالي، الذي يعتبر أهم الجوانب التي جاء بها قانون 10/11.

### حدود الدراسة:

**الحدود المكانية :** الحدود المكانية للدراسة هي البلدية الجزائرية أيا كان مكان تواجدها في البلاد، أو مستوي غناها أو فقرها أو موقعها في الخريطة السياسية، لأن قانون البلدية موحد و يشمل جميع البلديات الجزائرية دون تمييز أو جهوية.

**الحدود الزمنية:** أما الحدود الزمنية فهي محصورة في قانون 10/11 مع مقارنة نوع التغيير الذي جاء به، مع سابقه لاكتشاف الجدة و التغيير الذي أحدثه القانون.

## منهج الدراسة:

تطلب البحث الاعتماد على جملة من المناهج، منها:

- المنهج الوصفي التحليلي، و هذا في إطار تحليل التعديلات التي جاء بها القانون و معطياتها، و معرفة أثرها على فاعلية البلدية التنموية.
- كما اعتمدنا المنهج المقارن لمعرفة التجديد الذي جاء به القانون، و كذلك أثناء دراسة ما إذا كانت التعديلات إيجابية أم سلبية مقارنة بالقوانين التي سبقته.
- إضافة إلى المنهج التاريخي و ذلك من خلال رجوعنا إلى أحداث هامة في تاريخ الجزائر، دفعت إلى هذه الإصلاحات أو من خلال تتبع مسار تطور إصلاح البلدية.

## تقسيمات الدراسة:

تطلب البحث ثلاث فصول، تناولنا في الفصل الأول الجانب المفاهيمي النظري، بإعطاء نظرة شاملة عن الإدارة المحلية، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى ماهية الإدارة المحلية، من حيث تعريفها و أهميتها و الأشكال التي تأخذها، و التطور الذي مرت به، و في المبحث الثاني تطرقنا إلى أهداف الإدارة المحلية السياسية و الإدارية و الاجتماعية، و في المبحث الثالث إلى المفاهيم المشابهة لها و هي الحكم المحلي و اللامركزية السياسية، و عدم التركيز الإداري و في المبحث الأخير تطرقنا إلى أركان الإدارة المحلية .

و في الفصل الثاني تناولنا التعديلات التي جاء القانون حيث افتتحنا الفصل بالمنطلقات القانونية للبلدية في المبحث الأول، من خلال تعريفها في الدساتير و قوانين البلدية، و في المبحث الثاني عرجنا بشيء من التفصيل إلى التعديلات الجديدة التي جاء بها القانون، من حيث هياكل البلدية كل على حدا مع تقييم هذه الإصلاحات، و في المبحث الثالث تناولنا التعديلات المتعلقة بالرقابة، و ما أقره القانون من جديد بخصوصها، و المبحث الرابع كان للتعديلات التي مست الجانب المالي المتعلق بالجباية المحلية.

أما الفصل الثالث فكان لتقييم أثر هذه التعديلات على الفاعلية التنموية للبلدية، حيث تناولنا في المبحث الأول الأثر الذي خلفه القانون على التعددية الحزبية، بجانبه الإيجابي و السلبي و في المبحث الثاني أثرها على الترشيح المحلي من حيث تحقيق عناصر الرشادة المحلية و تفعيل المجتمع المدني، و في المبحث الثالث أثرها على العلاقة بين السلطة المركزية و البلدية، من حيث العلاقة بين المعين و المنتخب و من حيث الاستقلالية المالية، لنختتم الفصل بتقديم مقترحات لتحسين فاعلية البلدية، شملت ضرورة الإصلاح التشريعي و المالي و الإداري.

# الفصل الأول

## الإطار المفاهيمي للإدارة

### المحلية



**تمهيد:**

عرفت السنوات الماضية جدلاً كبيراً حول موضوع الإدارة المحلية، وقد جاء هذا الاهتمام بحثاً عن توسيع مشاركة المواطن و دوره في عملية الحكم، في الوقت الذي يزداد فيه تقليص أدوار الدولة في النشاط الاقتصادي، و تعالي الأصوات المنادية بتوسيع دور القطاع الخاص و المجتمع المدني في التنمية المحلية، و ربما الشعارات التي استعملتها الأمم المتحدة تعبر عن ذلك، و منها "التحول إلى المحليات" تحقيق اللامركزية و إعادة التفكير" لذلك فالإدارة المحلية تحتل مكانة متميزة في أنظمة الحكم، لكونها ركيزة التنمية، و الذي يجعلها بهذه الأهمية هو قربها من المواطن لذلك فهي نابعة من صميم الشعب و بالتالي لديها القدرة على توحيد مطالب الشعوب، و حل المشكلات المطروحة بفضل استشارة المواطن و إشراكه في حلها، حيث تعتبر المشاركة الشعبية ركيزة الإدارة المحلية و أساسها، و على هذا تسعى كل الدول جاهدة إلى تطوير نظام الإدارة المحلية، لكونها من تقوم بعملية التنمية الشاملة، ف جهاز الإدارة المحلية بقدر ما يكون حديثاً و متطوراً بقدر ما يزيد من تسريع عملية التنمية الشاملة.

و نظراً للتحويلات التي تشهدها البشرية في أنماط التسيير و الزيادة المتسارعة في المطالب، فقد استلزم الأمر الأخذ بأنماط جديدة و متطورة في مجال الإدارة المحلية، تشمل التخطيط الاقتصادي و الاجتماعي، و البحث عن صيغ جديدة لتقاسم الاختصاصات بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية، هذه الصيغ التي أفرزت مجموعة من المفاهيم و الأفكار على نحو أصبح يصعب بما كان تميزها عن بعضها البعض، بسبب تعقد العلاقات الإدارية و تشعبها، و حالة آلا وضوح التي قد تشوب العلاقة بين السلطة المركزية و هيئاتها الإقليمية، و عليه سنتطرق في هذا الفصل إلى بعض المفاهيم المتعلقة بالإدارة المحلية لإزالة الغموض، بدءاً بمحاولة توضيح ماهيتها، بالتطرق إلى بعض تعريفاتها و تبيان أهميتها و أشكالها و نشأتها تاريخياً، و سنخرج في المبحث الثاني على أهم أهدافها، و في المبحث الثالث سنتطرق إلى بعض المفاهيم المشابهة لها، و نختتم الفصل بالتطرق إلى أركانها الأساسية .

### المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية

تعددت المفاهيم التي اعتمدها الباحثون في التعبير عن الإدارة المحلية، فهناك من يطلق عليها اسم اللامركزية الإقليمية، نظراً لتمتعها بصلاحيات معينة و هناك من يطلق عليها تسمية الحكم المحلي، و هناك من يفضل مصطلح الجماعة المحلية، ذلك أن النظام السياسي يختلف في مضمونه و مستوياته و تطبيقاته من نظام إلى آخر، لذلك سنحاول في هذا المبحث تحديد ماهية الإدارة المحلية، بالتطرق إلى تعريفها و أهميتها في الفكر الإداري و أشكالها و نختم المبحث بلمحة تاريخية لتطورها.

### المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

اختلفت جهات النظر في تحديد تعريف للإدارة المحلية، فهناك من يرى أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يقوم على توزيع الوظيفة الحكومية بين الحكومة و هيئات محلية منتخبة و مستقلة، تمارس ما يعهد إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية<sup>1</sup>، و هناك من تبنى المفهوم الواسع في تعريفها، بأخذ المعنى العام الذي يعتبر الإدارة المحلية مجرد جهاز إداري للقيام بالوظائف العامة، و هنا تدخل جميع مكونات الإدارة سواء كانت فروع للإدارة المركزية أو هيئات إقليمية، شريطة أن تكون واقعة في إقليم محدد جغرافياً، لذلك فهذا الرأي يقوم على التحديد المكاني للإدارة المحلية، فتحديد الحيز المكاني هو الذي يعطي للإدارة المحلية مفهومها بغض النظر عن الطبيعة القانونية التي تحملها، أو العلاقة التي تربطها بالسلطة المركزية، و هي بهذا المفهوم لا تحمل دلالات على أنها احدي صور التنظيم الإداري، و لا تحمل عناصر الاستقلالية التي تتمتع بها الإدارة المحلية و أركانها، لكن الرأي الآخر يري أن الإدارة المحلية في مفهومها يجب أن تتطابق مع صور اللامركزية الإقليمية و ما تتميز به من استقلالية عن المركز، فالمفهوم الواسع للإدارة المحلية يجعلنا لا نفرق بين اللامركزي ة الإقليمية و عدم التركيز الإداري، فالأولى تعبر عن إدارة منتخبة لديها قدر من الاستقلالية و تخضع لنمط

<sup>1</sup> محمد بدران، الإدارة المحلية، (دراسة في المفاهيم و المبادئ العملية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص3.

معين من الرقابة، أما عدم التركيز الإداري فيقوم على نظرية الخضوع للسلطة الرئاسية، بمعاييرها المتعارف عليها والتي تنفي عنها ذلك الاستقلال وتجعلها تابعة لها، كما أن المفهوم الواسع للإدارة المحلية، لا يجعلها محصورة في المكان الجغرافي بل بمزاولة نشاط إداري معين، وهو بذلك يتجاهل الخصوصية الديمقراطية التي يجب أن تتمتع بها الإدارة المحلية، المبنية في الأصل على الانتخاب الذي يعطي بعدا ديمقراطيا تشاركيا يخرجها من قوقعة النظام المركزي، لذلك فتعريف الإدارة المحلية يرتكز على ثلاث عناصر أساسية هي وجود شخصية معنوية وقيامها على أساس الانتخاب، و منحها نوع من الاستقلال في مزاولة وظائفها، ففي الفقه البريطاني يعرفه Debacsh : "بأن اللامركزية الإقليمية هي اعتراف الدولة بأشخاص إقليمية تملك سلطة القرار في عدد من المجالات" ويرى أنها مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدات المحلية، ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين و سكان الوحدة المحلية، ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة، أما الفقه الفرنسي فيعرفها الأستاذ De Laubadère بأنها اصطلاح لوحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها، ويرى الأستاذ Waline بأنها نقل و تحويل سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، إلى المجالس المنتخبة بحرية من المعننين، لكن هذا الاختلاف لا يعدو أن يكون اختلافا في التسمية، فالفقه الإنجليزي يستعمل مصطلح الحكم المحلي للتعبير عن الإدارة المحلية، أما الفقه الفرنسي فيستعمل مصطلح اللامركزية الإقليمية للتعبير عن الإدارة المحلية، لذلك فالاختلاف هو اختلاف في التسمية، دون أن يصل في النظام الإنكليزي إلى مرحلة اللامركزية السياسية، مع عدم وجود نمط واحد للوحدات الإدارية، على عكس النظام الفرنسي الذي يتميز بوحدة النمط الإداري الذي يظهر أقل تعقيدا من نظيره الإنكليزي.

أما في العالم العربي فنجد ذات الاختلاف أيضا حيث يعرفها الأستاذ طعمه الجرف، بأنها تنظيم

الجهاز الإداري بشكل يسمح بتعدد أشخاصه على أساس جغرافي، بحيث يبوب شخص عن المركز<sup>2</sup>

<sup>2</sup> كمال جلاب، الإدارة المحلية و تطبيقاتها ( الجزائر، بريطانيا ، فرنسا). دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2017، ص 36-39.

ومنه نستنتج أنه يصعب وضع تعريف واضح للإدارة المحلية، لكن يمكن القول أنها تتعلق بجوهر الحكم المحلي و موقعه و هيئاته، و عليه فإن الإدارة المحلية هي المناطق التي تمارس نشاطها بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين، و من مسلماتها أن هذا النشاط لا علاقة له لا بالتشريع و لا بالقضاء، و إنما ينحصر في الوظيفة التنفيذية فيما يتعلق بالمرافق ذات الطابع المحلي، فالجزائر مثلا تستعمل مصطلح الجماعة المحلية و هي ممثلة في البلدية و الولاية<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية

أهمية الإدارة المحلية متعددة بتعدد مجالات النشاط الإنساني، و هذا التعدد مشروع فلا يمكن تصور استمرار قطاع بدون إدارة تسييره، و هذا التعدد جعل حقل الإدارة المحلية غني بدراسات الباحثين، فعلماء الاجتماع اهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي، الذي يحمي القيم الإنسانية و يضمن تنظيمها، كما اهتم بها رجال القانون، لكون المجتمع الإنساني لا يخلو من التجاوزات و يحتاج إلى ضبطها، و لا يقل اهتمام علماء الاقتصاد بها عن البقية، فهي عصب تسيير المؤسسات العامة و الخاصة على السواء، أما من الزاوية السياسية فالإدارة المحلية لا يمكن أن تقوم دون مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات و المساهمة في صنع السياسة المحلية، و هذا المفهوم هو المفهوم الحديث الذي يعبر عن الديمقراطية المحلية، فالمشاركة السياسية هي التي تكرر الديمقراطية انطلاقا من اعتمادها على أسلوب الانتخاب، الذي يعطي للمواطن فرصة اختيار من يمثله في المجالس المنتخبة، تجسيدا لقاعدة " السلطة من الشعب و إلى الشعب و بالشعب" و هذه الفكرة لا تقتصر على فرضية

<sup>3</sup> محمد حاجي، التمويل المحلي و إشكالية العجز في ميزانية البلدية، كلية علوم التسيير و الاقتصاد، جامعة بسكرة، ص 3 / من الموقع:

التمثيل الدوري المؤقت في فترات الاقتراع العام، لتشمل تعريف الجمهور بمشاريع الإدارة المحلية و نشاطاتها، و كل تحركاتها في إطار الشفافية و حفاظا علي التواصل الدائم مع المواطن، وفق ما ينص عليه القانون لذلك فالمشاركة السياسية هي احدي أهم دعائم نظام الإدارة المحلية، و هذه المشاركة تعبر عنها صور متعددة فقد تكون عن طريق الانخراط في الأحزاب السياسية، أو الترشح الحر للمجالس المحلية، أو عن طريق منظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص و المنظمات المهنية، و حتى شكاوي المواطنين و الإحتجاج السلمي أو العنيف تعتبر اليوم وجه من أوجه المشاركة، لذلك فالإدارة المحلية من الزاوية السياسية تعتبر من أهم الجوانب التي تحظى باهتمام الباحثين، حيث تخفف من عبئ المسؤولين الملقاة على كاهن الدولة، بمفهوم توزيع السلطة لتقريبها من المواطن، و هي أيضا معيار لتقييم مدي قدرة المنتخبين المحليين على إبراز إمكانياتهم بمنظور الابتكار و الإبداع في تسيير الإدارة المحلية .

و لا يختلف ه ذا الاهتمام عند علماء الإدارة، فالزاوية الإدارية تشكل المجال الأكثر أهمية في نظرية التنظيم في الإدارة المحلية، فمع تطور المطلب الشعبي اتضح أن السلطة المركزية، غير قادرة على الاستجابة بالسرعة المطلوبة للحراك المجتمعي لوحدها، ل ذلك جاء التنازل عن جزء منها لصالح الجماعة المحلية، ذلك أن الإدارة المحلية ستساهم بشكل ملفت في التخفيف من ه ذه الأعباء، لكونها ستكون أداة التنفيذ على المستوي المحلي وفق الصلاحيات الممنوحة لها، و ذلك في حدود جغرافية معينة و لعدد محدد من السكان، مما يجعلها الأقرب إلى المواطن و الأقدر على الاستجابة له، و النتيجة هي جودة الخدمة و تحقيق الرضي العام، و تظهر الأهمية الإدارية في التقليل من مشكل حدة البيروقراطية السلبية التي ظلت تلازم الإدارة الجزائرية، منذ الاستقلال ل ذلك يفضل أن تمنح إدارة الشؤون المحلية للمجالس المنتخبة، لما تتمتع به من امتيازات و أهمها عامل القرب من المواطن، و لكون ممثليها من صميم المجتمع المحلي<sup>4</sup>، و لعل ه ذا التزايد في مهام الدولة هو الذي خلق ه ذه الأهمية المتعددة الجوانب

<sup>4</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 47-50 .

للإدارة المحلية، و حتى وقت قريب كانت مهام الدولة تركز على جميع المجالات في إطار الدولة المتدخلة، لكن تحت ضغط التطورات المختلفة و منها أيضا التحولات في نظرية حقوق الإنسان، تحولت مهام الدولة من مفهوم الدولة المتدخلة إلى مفهوم الدولة الحارسة، مكثفة بشؤون الدفاع و الأمن و العدالة، والمسائل الاجتماعية و الثقافية، و ه ذا النوع من النشاط فرض إنشاء هياكل لمساعدتها على ه ذا الدور وهي إدارة المحلية عن طريق الجماعة المحلية، وزاد من أهمية الإدارة المحلية التفاوت بين أجزاء الدولة، و اختلاف الأقاليم من الناحية الجغرافية بين المناطق الساحلية و الصحراوية و القريبة من العاصمة، كما تختلف من حيث التعداد السكاني و حجم الموارد و بالتالي اختلاف مؤشرات الغني و الفقر. و ه ذا الاختلاف فرض بالضرورة الاستعانة بالإدارة المحلية لتسيير شؤون الأقاليم، ذلك أنه لا يمكن تصور تسيير مناطق مختلفة بجهاز واحد، و كلما كان المقر قريب كلما كان الأداء أحسن، فالى وقت قريب اعتقد بعض الباحثين الغربيين، أن توزيع السلطة على المستوى المحلي لا يليق بدول العالم الثالث بسبب تعقد وضعها السياسي و الاقتصادي، لكن اتضح أن العكس هو الصحيح، فأهمية الإدارة المحلية تكمن في قدرتها على توحيد عواطف الناس و تعبئتهم لتحقيق هدف واحد<sup>5</sup>.

### المطلب الثالث: أشكال الإدارة المحلية

تأخذ الإدارة المحلية في الغالب شكلين أساسيين حسب الفقه الحديث، هما اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية، لكن ه ذا التقسيم يأخذ بعين الاعتبار طبيعة الشخصية المعنوية، التي تعتبر قاعدة لجميع أشكال الإدارة المحلية، ففي الغالب تقسم الشخصية المعنوية إلى شخص معنوي عام و شخص معنوي خاص، و سنركز على الشخص المعنوي العام الذي يهمننا في دراستنا، و هو ينقسم إلى شخص معنوي عام إقليمي و آخر مرفقي، و نصت على ذلك المادة 15 من الدستور السابقة الذكر، و المادة 49 من القانون المدني المعدلة بموجب القانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005.

<sup>5</sup> بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4، عنابة، 2013، ص 258-259.

**الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية Territoriales**: لقد فتحت المادة 49 من القانون المدني بعد تعديلها، المجال أمام الهيئات و المؤسسات ذات الشخصية الاعتبارية دون تحديدها بشكل قطعي، فالمشرع الجزائري حددها على سبيل المثال لا الحصر، و ترك المجال للقانون لتحديدها شرط مطابقتها للتشريع، وجاء في نص المادة: "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية و التجارية، الجمعيات و المؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص و أموال يمنحها القانون شخصية قانونية" و ذكر المشرع الأشخاص الإقليمية من جهة و المرفقية من جهة أخرى<sup>6</sup>.

انطلاقاً منه يمكن تعريف الإدارة المحلية في إطار الأشخاص الاعتبارية العامة الإقليمية بأنها الأشخاص التي تمارس صلاحياتها في حيز جغرافي و مكاني معين، و تستند إلى الاختصاص الإقليمي و يتمثل مصدرها في الدولة إما بإتباع أسلوب المركزية أو أسلوب اللامركزية، و تنفرع عنها جميع الأشخاص المعنوية الأخرى سواء كانت العامة أو الخاصة، و الدولة في مدلول القانون الدستوري تقوم على ثلاث أركان هي الشعب، الإقليم، و السلطة السياسية، لكنها تأخذ معنى ضيق في القانون الإداري ينحصر في السلطات المركزية<sup>7</sup>.

و قد أكدت المادة 49 أن الدولة هي الشخص الاعتباري الأم، و أن باقي الأشخاص متفرقة عنها، لذلك فهي تنشأ تلقائياً بمجرد توفر أركانها السالفة الذكر، يقول الفقيه دوجي في كتابه القانون العام، لولا فكرة الشخصية الاعتبارية، لما تسنى الفصل في الذمة المالية للدولة و ممتلكاتها و مسؤوليتها عن أعمال موظفيها و حقها في التقاضي و التعاقد<sup>8</sup>، و تظهر اللامركزية الإقليمية في الولاية و البلدية.

<sup>6</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر و التوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص 74-77.

<sup>7</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص 36

<sup>8</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 77.

**أولاً: الولاية:** تمارس الولاية مهامها في إطار حيز جغرافي محدد يضم عدد من البلديات، و هي شخص معنوي إقليمي، حيث تقسم الجزائر إلى 48 ولاية، تضم كل منها عدد من البلديات، و قد حددت المادة 15 أساسها القانوني كما ضمن القانون المدني لها الحماية في ممارسة مهامها، و هو ما أكدته قوانين الولاية الصادرة سنة 1969 و 1990 و 2012، كما اعترف لها المشرع بالشخصية الاعتبارية للتخفيف من عبء مهام السلطة المركزية و لتكون عينها علي جميع الأقاليم.

**ثانياً: البلدية:** وصفتها جميع الدساتير الجزائرية و قوانين الجماعات المحلية، بأنها الشخصية المعنوية القاعدية الأهم في الإدارة المحلية الجزائرية، إذ تحقق بحكم موقعها الاحتكاك المباشر مع المواطن عن طريق المجالس المنتخبة و بالتالي فهي قاعدة المشاركة الشعبية، لذلك وجب تزويدها بالشخصية المعنوية لتتمكن من توزيع المهام و يكون لها حرية التعاقد و التقاضي<sup>9</sup>، حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية طبقاً للقانون 10-11، و يتم إنشاء الأشخاص المعنوية مثل البلدية و الولاية بقانون من السلطة التشريعية وفق المادة 122 من الدستور التي حددت المجالات التي يشرع فيها البرلمان، و صفتها المادة 15 من الدستور بالجماعة القاعدية الأولية، و لها وجود مدني في المادة 49 السالفة الذكر، و وجود خاص ذكرته قوانين البلدية مند قانون 1967<sup>10</sup>.

**الفرع الثاني: الإدارة المحلية المرفقية (المصلحية):** ما يميزها عن الإدارة المحلية الإقليمية أنها تختص بنشاط محدد، يشمل هذا النشاط مرفق معين مثل و المستشفيات و المدارس، و تحدد المبادئ السارية عليها أيضا بموجب قانون من السلطة التشريعية، إعمالا بالمادة 122 من الدستور في فقرته 29، التي منحت البرلمان الحق في إنشاء فئات من المؤسسات المرفقية، شرط أن تكون مطابقة للقوانين، و تنص على ذلك المادة 153 من قانون البلدية 10-11 و التي جاء فيها: "يمكن للبلدية أن تنشأ مؤسسات عمومية

<sup>9</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، غنابة،

2013، ص 35.

<sup>10</sup> عمار بوضيف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 79



بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسير مصالحه" كما قسمت المادة 49 المعدلة، الأشخاص المعنوية المرفقية إلى مؤسسات محلية و أخرى وطنية، فالمؤسسات الوطنية هي التي تأخذ أبعاد وطنية يتجاوز نشاطها حدود البلدية و الولاية و الإقليم، و تنشأ بقرار من الدولة، أما المؤسسات المحلية الإقليمية فتنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية، و جاء في المادة 154 من القانون نفسه أنها ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري<sup>11</sup>.

إن شكل الإدارة المحلية مهما تعددت الوضعيات التي يأخذها، فإنه لا يمكن أن يكون دون الاعتراف للإدارة المحلية بالشخصية المعنوية، و دون تحديد أساليب التنظيم الإداري السارية في الدولة إذا كانت مركزية أو لامركزية.

#### المطلب الرابع: الإدارة المحلية تاريخيا

ترجع نشأة الإدارة المحلية إلى الإنسان لاعتبارات ضرورة العيش المشترك، ضمن الأسرة و العشيرة و القبيلة التي تطورت فيما بعد إلى المدينة و الدولة، لكن نشأة الإدارة المحلية بدأت حسب البعض رسميا سنة 1935، عندما اشترك مواطنون في بريطانيا في مجلس تمثيلي، عن طريق انتخاب ممثلين في المجالس المحلية، ثم تطورت بفعل عوامل سياسية و اقتصادية و اجتماعية أما في الجزائر فيمكن الحديث عن الإدارة المحلية كما يلي:

#### الفرع الأول: مرحلة ما قبل 1989

على الصعيد السياسي كان لوثيقة طرابلس، التي صيغت من طرف مجموعة من الشباب المتأثرين بالفكر الماركسي، أهمية كبرى في صياغة توجهات الجماعة المحلية و البلدية على وجه الخصوص، الوثيقة التي حددت العلاقة بين الحزب و الدولة، و أعلنت تبني ديمقراطية في إطار المبادئ

<sup>11</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، 2013 ص 34-37.

الاشتراكية، ثم جاء مؤتمر طرابلس و هو تجسيد لكل ما جاء في الوثيقة، و الذي اعتمد التسيير الذاتي كركيزة لإدارة المؤسسات و محور كل العملية التنموية، و يمكن أن نستنتج أن الوثيقتين كانت أرضية صلبة، زرعت في المواطن و الدولة مبدئين هما: مبدأ الاشتراكية التي طغت عقيدتها على كل المؤسسات، و مبدأ الحزب الواحد ومنع التعددية.

أما على المستوى الإداري فقد تميزت المرحلة بمغادرة الأوروبيين للبلاد، مما أحدث شلل في ما يقارب 1500 بلدية، ولم يطرأ تغير كبير على التقسيم الإداري عن ذلك الذي كان سائدا في وقت الاستعمار، باستثناء التقليل من عدد البلديات التي انخفض عددها من 1535 بلدية إلى 676، حيث بقيت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة تضم 89 دائرة، هذا التقسيم الذي استمر إلى غاية صدور قانون الولاية 1969، أما البلدية فقد بقيت على نفس الوضع، لكن تغير تنظيمها بإيعاز تسييرها إلى مجلس بلدي يضم رؤساء مؤسسات التسيير الذاتي، و مسئولين في البلديات و ممثلين عن الحزب و الإتحاد العام للعمال الجزائريين و الجيش، و استمر هذا الوضع إلى غاية صدور قانون البلدية سنة 1967 والذي أعطي معالم تسيير البلدية في شكلها الحالي، و الملاحظة التي تسجل في هذه المرحلة هو إعطاء الأولوية لمسئولي الحزب على حساب المسئولين الآخرين<sup>12</sup>.

لقد عمل النظام على بناء المؤسسات من القمة إلى القاعدة، فبدأ بإصدار قانون البلدية سنة 1967، ثم قانون الولاية سنة 1969، و على أساسهما تمت أول انتخابات شعبية بلدية و ولائية في الجزائر المستقلة، و أصبحت البلدية قاعدة يسييرها مجلس شعبي منتخب بالاقتراع العام المباشر، لكن مع فارق بينها و بين الولاية في أن الوالي له نفوذ كبير، و هو معين من قبل رئيس الجمهورية، و هو ما يقلص من سلطات البلدية لصالحه، و هي جذور الأزمة التي خلقت إشكالية المعين و المنتخب اليوم، و الممتدة

<sup>12</sup> رابح لونيس، رؤساء الجزائر في ميزان التاريخ (تقييم أكاديمي لنصف قرن من مسيرة الجزائر المستقلة)، دار

المعرفة، الجزائر، 2011، ص94-97.

أصلا إلى عهد الاستعمار، كما تميزت القائمة بوجود حزب واحد به فلاحين و عمال، لكن قانون 1967 استبعد التمثيل الاجتماعي و الاقتصادي لصالح التمثيل السياسي، و بالتالي استبعد قضايا التنمية، ثم جاء الميثاق الوطني سنة 1976، و عرض الدستور للاستفتاء في 19 نوفمبر 1976، فالانتخابات التشريعية سنة 1977، و بهذا الشكل برزت الدولة التي يقول عنها بومدين أنها دولة لا تزول بزوال الرجال .

جاء الشاذلي بن جديد الذي شهد عهده أزمت سياسية قوية، أهمها التحركات الشعبية و

الاحتجاجات علي الضر و ف الاجتماعية، التي تسبب فيها انخفاض أسعار البترول، و أحداث 05 1989 أكتوبر 1988، و التي استغلها بن جديد لتمرير إصلاحاته الشاملة التي أدخلت الجزائر عهد التعددية بإعلان دستور، الذي أعطي حرية إنشاء الأحزاب خارج الحزب العتيد، حيث أن مرحلة ما قبل 1989 هي مرحلة الاقتصاد الاشتراكي المزعوم، و الصراع بين المحافظين و الإصلاحيين، الصراع الذي يستمر إلى اليوم.

و ما يمكن ملاحظته أن في هذه الفترة أن الإدارة المحلية عموما و البلدية و مجرد هيكل بلا

صلاحيات، بسبب سيطرة أعضاء الحزب علي أجهزتها، و حالة الصراع بين أجنحة الحزب علي السلطة و النفوذ، مما أفقدها مكانها كمؤسسة تنموية فاعلة، كما كان الخيار الاشتراكي قيذا للتنمية هُمِشَتْ بسببه طموحات الشعب، و كتبت مواهبه، لنجد في نهاية المطاف أن ما قبل صدور دستور 1989 هو

في الحقيقة إفراغ لمؤسسات الدولة من محتواها تحت شعار الاشتراكية، تميزت الإدارة المحلية فيها

بالجمود و ضعف القوانين، و هو ما خلق مرجعية الفشل التي تتخبط فيها اليوم، و ربما توصل الشاذلي بن جديد إلى هذه القناعة فعمل علي إدخال إصلاحات جذرية، منها توسيع الحريات و خلق حزبين علي الأقل و التخلص من احتكار جبهة التحرير الوطني للحياة السياسية، لذلك جاء دستور 1989 الذي فتح

المجال أمام الحريات السياسية و الاقتصادية، و كان يمكن للإدارة المحلية أن تأخذ مكانها في التنمية

لولا الأخطاء التي ارتكبت أثناء الانتقال الديمقراطي، حيث ظهرت بعد صدور الدستور أحزاب كثيرة، و جمعيات للمجتمع المدني و في مجال الصحافة و حقوق الإنسان و الأعمال الخيرية و المرأة<sup>13</sup>.

### الفرع الثاني: مرحلة ما بعد 1989:

بعد صدور دستور 1989، بادرت السلطة بسلسلة إصلاحات للتكيف مع الوضع الجديد، فجاء قانون البلدية في 08/90 الصادر سنة 1990، و ما يميز الأوضاع العامة التي صاحبت صدوره هو ضيق الوقت بين فترة صدوره، و تاريخ صدور دستور 1989، و تضمن القانون 158 مادة و 12 نص بين أمر و قانون، و حاول القانون تجسيد مبادئ الديمقراطية الحقيقية، حيث جاء في المادة 24 ضرورة مراعاة التمثيل السياسي للمجالس المنتخبة بما يحفظ استقرار البلدية، لكنه تضمن مواد لم تتقن السلطة الوصية صياغتها، مما خلق حالة من الفتن في المجالس البلدية تستمر إلى اليوم، و من بينها المادة 55 التي أعطت للمجلس، الحق في سحب الثقة من رئيسه في حالة موافقة ثلثي أعضائه، ترتب عنها حالة من الانسداد في المجالس البلدية، بسبب الانقلابات التي مارستها الأحزاب ضد بعضها، لذلك جاء تعديل المادة 34 في الأمر رقم 03-05 المؤرخ في 18 يونيو 2005، بحثا عن حلول لمشاكل البلديات، رغم ذلك فإن قانون 08-90 كان تجربة أولية من إيجابياتها أن المجالس البلدية أصبحت متعددة، كما سمح بظهور قوائم للأحزاب و تعدد في الأطروحات السياسية و البرامج، كما شهدت الجزائر مرحلة حساسة هي مرحلة المندوبيات التنفيذية، و التي ما زالت أثارها على الإدارة المحلية إلى اليوم، و استمرت من 1992 إلى 1997 فبعد صدور قانون البلدية 08-90 شهدت الجزائر أول انتخابات محلية، إلا أنه و بسبب الأزمة الأمنية و السياسية التي شاهدها البلاد أوائل 1992 تم إعلان حالة الطوارئ، و حل العديد من المجالس المحلية بموجب المرسوم 44-92 المؤرخ في فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، و على أساسه تم حل العديد من المجالس المحلية و استبدالها بمندوبيات تنفيذية، ثم جاء

<sup>13</sup> راجع لونيس، مرجع سابق، ص 265-290.

المرسوم 92-142 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية و الصادر سنة 1992، و الذي حدد في مادته الأولى أن عدد أعضائها يتراوح ما بين 3-5، يعينون بقرار من الوالي من بين الموظفين و الأعوان العموميين أو أشخاص ذوي خبرة، لتولي تسير المجالس البلدية و يعين الوالي بقرار رئيس المندوبية، من بين هؤلاء الأعضاء و الذي يتولي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن حل هذه المجالس و تعويضها بمندوبيات تنفيذية يطرح العديد من التساؤلات، أهمها يتعلق بأسباب عدم تطبيق أحكام المادة 36 من قانون البلدية 08/90، و التي تقضي بأنه في حالة حل المجلس الشعبي البلدي فإنه يتم تعيين مجلس مؤقت في ظرف زمني أقصاه ستة أشهر تجري خلاله انتخابات تجديد المجلس، و قد ذهب البعض إلى القول أن السلطات العمومية قد تنبئة بأن الخلل ستعرفه البلديات سيكون طويل، و أن تعويضه بمجالس مؤقتة سيعرقل السير الحسن لهذه المجالس، و قد بدأت العودة إلى السير العادي لنظام الدستوري للمجالس بصدور دستور 1996، و تلتها مجموعة من القوانين تتعلق بالأحزاب و الانتخابات، و إجراء أول انتخابات محلية سنة 1997 ثم إصدار قانون البلدية 10/11 الذي نحن بصدد دراسته<sup>14</sup>.

### المبحث الثاني: أهداف الإدارة المحلية:

أهداف الإدارة المحلية مرتبطة بجميع أفراد المجتمع سواء كان لهم علاقة بممارسة العمل المحلي أو لا، لأنها تقاس بمدى القدرة علي الاستجابة السريعة للمطالب المتدفقة من المجتمع المحلي، و تتنوع هذه الأهداف لتمس جميع المجالات، بين الأهداف السياسية و الاقتصادية و الإدارية المرتبطة بسياسات السلطة المركزية و مشاريعها، و يمكن إيجازها في ما يلي:

### المطلب الأول: الأهداف السياسية

أهم هدف تسعى الحكومات إلى تحقيقه في هذا المجال هو الوصول إلى أكبر قدر من الديمقراطية، لذلك تعتبر المشاركة السياسية أحد الأهداف الأساسية، و هي تتخذ من المواطن كمحور في اتخاذ القرار

<sup>14</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 102-104.

في إدارة الشؤون المحلية، تأسيساً على مبدأ خدمة الناس لأنفسهم في إدارة الخدمات و توزيع المشاريع الإنمائية، لذلك تعتبر المفاهيم الحديثة الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، وأساس نظام الحكم الذي يضمن أكبر قدر من المساواة و العدالة في توزيع الثروة و تقديم الخدمات، و مشاركة المواطن في إدارة وحدته المحلية يدرجه على أصول العمل السياسي، بما يعزز لديه مهارات إدارة شؤون الدولة، و يضمن عامل الخبرة للإطارات التي ستتولى مناصب أعلى في المستقبل، ففي بريطانيا يعتبر العمل في المجالس المحلية من أولويات تكوين السياسيين.

و من الأهداف السياسية أيضاً دعم الوحدة المحلية و تحقيق التكامل القومي، فنظم الإدارة المحلية تساهم في القضاء على استئثار القوي السياسية و تسلطها داخل الدولة، و يتعزز هذا الدعم بإيجاد سبل الرقابة التي تحافظ على التوازنات العامة، و تخلق من الإدارة المحلية وحدة مساهمة و قادرة علي تقوية البناء السياسي و الاقتصادي للدولة، و ذلك بتوزيع الاختصاصات بدل تركيزها في العاصمة، و يمكن أن يظهر هذا أثر عند تعرض الدولة إلى أزمات و مصاعب قد تضعف بنائها التنظيمي، عندها تظهر أهمية الوحدات المحلية من خلال قدرتها على إيجاد الحلول للمشاكل المحلية، دون الاعتماد على دعم السلطة المركزية.

### المطلب الثاني: الأهداف الإدارية

يعتبر نظام الإدارة المحلية نظاماً ملائماً لتقديم الخدمات و الإشراف على إدارتها، و أول الأهداف التي تسعى للوصول إليها هي تحقيق الكفاءة الإدارية، فقد أشار Browing إلى أن أهم حسنات النظام المركزي، هو ما يتعلق بالنظام الاقتصادي، حيث أن نظام الإدارة المحلية هو أكثر جدوى من الناحية الاقتصادية، من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع و الخدمات المحلية، لأنه في الغالب يعتمد على اللامركزية في التسيير أين يتم توزيع جزء من الصلاحيات علي المجالس المحلية، و هي بهذا فهي أكثر

قدرة على الاستجابة للمتطلبات المتباينة مقارنة مع النظام المركزي، الذي يتميز بتبعية الإدارة المحلية المطلقة للسلطة المركزية.

من الأهداف الإدارية أيضا القضاء على البيروقراطية السلبية التي تنتصف بها الإدارة المحلية، و نقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات و أشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية، بحكم عامل القرب و الاحتكاك المباشر و اليومي مع المواطن المحلي، و هو ما يساعد علي الاستجابة لها بدون عوائق أو روتين، من خلال رقابة و إشراف المستفيدين منها و هم المواطنون، و هذا الجو يدفع إلى خلق روح التنافس بين الوحدات المحلية، و منح فرصة للإدارة المحلية للاستفادة من تجارب بعضها في مختلف المجالات.

- تقريب المستهلك من المنتج في إطار البحث عن التنافسية، و التعريف بالخدمات التي تقدمها الإدارة المحلية، حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية عادة الخدمات المطلوبة و يشرفون على أدائها و تمويلها تقسيم العمل بين الحكومة المركزية و الإدارة المحلية، و ذلك عن طريق تنازل الحكومة عن جزء من صلاحياتها للهيئات المحلية، هذا التنازل الذي يعطي الفرصة للإدارة المحلية لابتكار أساليب جديدة في الحكم المحلي، عن طريق تسهيل الإجراء الإداري الذي يقوم على تثمين الخدمة العمومية.

- تدريب القيادات الإدارية على أساليب الحكم، فالقيادات السياسية عندما تتدرج في سلم المناصب من الإدارة المحلية إلى المناصب العليا في الدولة، تكتسب الخبرة و التجربة و هذه الخبرة السياسية لا يمكن فصلها عن الخبرة الإدارية لأنهما متلازمتين.

### المطلب الثالث: الأهداف الاجتماعية

لا تقتصر أهداف الإدارة المحلية علي الجوانب السياسية و الإدارية، بل تمتد إلى أهداف اجتماعية، أهمها خلق ثقافة التفاهم و الحوار السلمي بين المواطنين، و ترسيخ الثقة المتبادلة بين المواطن و الدولة و السعي للحفاظ على هذه العلاقة و تقويتها، لكونها تمثل أساس النظام الاجتماعي المبني على الاستماع

للطرف الآخر، بحثاً عن الحلول للمشاكل المجتمعية بالطرق السلمية و دون اللجوء إلى العنف و القوة الهدامة، و هذا ما يساهم في ربط الإدارة المحلية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين للاحتياجات و الأولويات المجتمعية ووسائل تنميتها اقتصادياً و اجتماعياً، و النتيجة هي دعم و ترسيخ الثقة بين المواطن و دولته بإحساس الأخير بالأمان، و احترام حريته و إرادته في المشاركة ضمن الإطار العام للتنمية، و هو ما يعزز أيضاً إحساس الأفراد بانتماءاتهم القومية، و يخفف آثار العزلة التي تفرضها المدينة الحديثة، و تقوية البناء الاجتماعي للدولة بتوزيع الخدمات بدل تركيزها في العاصمة<sup>15</sup>.

### المبحث الثالث: الإدارة المحلية و المفاهيم المشابهة لها

لا اختلاف في أن بداية تطور أساليب التنظيم الإداري، كانت باعتماد المركزية كأساس لتسيير شؤون العامة، فالدولة في بداية تأسيسها تسعى دائماً إلى إحكام قبضتها علي كامل الإقليم، لذلك كان التنظيم الإداري في البداية يعتمد علي المركزية المطلقة، لكن تعدد الواجبات و صعوبة إخضاع جميع المصالح للسلطة المركزية، أدت إلى التنازل عن بعض الصلاحيات في إطار عدم التركيز الإداري للهيئات المحلية، ليتطور فيما بعد إلى اللامركزية الإدارية، و في بعض الدول إلى لامركزية سياسية في إطار الحكم الفدرالي، مما أدت إلى تعدد المفاهيم المشابهة و المرتبطة بالإدارة المحلية و التي سنحاول التمييز بين أهمها في هذا المبحث.

### المطلب الأول: الإدارة المحلية و الحكم المحلي

يرى المختصون أن الإدارة المحلية تعبر عن اللامركزية الإدارية، أما الحكم المحلي فهو يعبر عن اللامركزية السياسية، و هو يأخذ الطابع الدستوري و السياسي و ليس الإداري، لكن الباحثون الإنجليز يصفون الإدارة المحلية بالحكم المحلي، و يذهب هؤلاء إلى أن الحكم المحلي يستعمل لوصف أجهزة

<sup>15</sup> محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية، المفهوم الفلسفة، الأهداف. وقائع الملتقى العربي الأول المنظم بصلالة سلطنة عمان ، يومي 18-19 أغسطس 2003، ص 15-16.



منتخبة محليا تتولي إدارة خدمات محلية، و هي الهيئات المحلية و يركز مدعو الفصل بين الحكم المحلي و الإدارة المحلية، على الاختلاف بين المصطلحين من الناحية اللغوية، فالحكم قد يكون في معناه أوسع من الإدارة، بينما يري فريق آخر أن الحكم المحلي و الإدارة المحلية لديهما نفس المعني، بدليل أن الاحتكام إلى انتخاب أعضاء المجالس المحلية، لديه ما يبرره في الواقع العملي، ففي فرنسا يستخدم مصطلح الإدارة المحلية مع أن أعضاء المجالس المحلية منتخبون، بينما في بريطانيا فيعتمد على تسمية الحكم المحلي رغم أن أعضاء المجالس المحلية كانت تضم إلى غاية 1974 أعضاء معينون، لذلك و للفصل في هذا الإشكال يستحسن تتبع المعني اللغوي و التاريخي للمصطلحين، فالحكم المحلي هو الترجمة العربية لمصطلح local gouvernement و هنا يختلف المعني في اللغة العربية بين مصطلحي الحكم و الإدارة، إذ يشير الحكم إلى معني أو مستوي من السلطة أعلي من الإدارة، أما في اللغة الفرنسية فالحكم المحلي يترجم مصطلح gouvernement local أي الحكومة المحلية، و هو لا يتطابق مع السلطة المحلية بمفهومها السياسي، و يعود سبب اعتماد الحكم المحلي لوصف الإدارة المحلية، إلى أن هذه المجالس كانت تمارس اختصاصات تشريعية و تنفيذية و قضائية معا، و اليوم فقدت هذه الوظائف و احتفظت بالوظيفة التنفيذية، كما أن الحكم المحلي ليس له أبعاد سياسية لأن بريطانيا دولة موحدة، و هو ما يعبر عن اللامركزية الإدارية، و عليه يري الباحثين أن الاختلاف بين الحكم المحلي و الإدارة المحلية يظهر في الدرجة و ليس في الجوهر، فكلاهما يعبر عن اللامركزية الإقليمية و هما صورة من صور التنظيم الإداري، مع إعطاء نوع من الاستقلالية للحكم المحلي لأنه يتمتع بنوع من الاستقلالية عن السلطة المركزية<sup>16</sup>

### المطلب الثاني: الإدارة المحلية و اللامركزية السياسية

الدولة من ناحية التكوين إما بسيطة أو موحدة، فالدولة البسيطة هي التي تكون واحدة غير مجزأة، و تتمتع بتمثيل سياسي واحد خارجيا و دستور واحد و سلطة تشريعية و قضائية واحدة، و لها حرية في

<sup>16</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 40-42.

اللجوء إلى الأسلوب المركزي أو اللامركزي، أما الدولة المركبة فتتكون من عدة دويلات تمثل كل واحدة منها جانب من السيادة الداخلية، التي تشارك فيها الدولة الاتحادية المتكونة من مجموع أقاليم هذه الدول، مع بقاء السيادة الخارجية لدولة المركز، مثل الولايات المتحدة الأمريكية و ألمانيا و البرازيل... الخ، فإلى جانب السلطات العامة الاتحادية تكون كل ولاية سلطات عامة خاصة بها، وهذا الازدواج يطلق عليه اللامركزية السياسية أو الفدرالية، ذلك أن اللامركزية السياسية لا وجود لها في الدول الموحدة، التي تتمتع بوحدة سلطاتها العامة التنفيذية و التشريعية و القضائية، و هذا خلافا للمركزية السياسية و نلاحظ أن اللامركزية الإدارية قد تطبق في الدول البسيطة و الموحدة، فهي ظاهرة عامة ذلك أن اللامركزية السياسية نظام سياسي، يضمن لكل دولة من دول الإتحاد جزء من السيادة الداخلية، أي توزيع الوظيفة السياسية بين الدولة الاتحادية و الولايات.

أما الإدارة المحلية فهي نظام خاص يقوم بتوزيع الوظيفة الإدارية لا بتوزيع الوظائف السياسية، أي نقل جزء من الصلاحيات إلى الهيئات المحلية مع منحها بعض الاستقلال المقرون بالرقابة، و هي تدخل ضمن مجال القانون الإداري، أما اللامركزية السياسية فهي تقوم على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الاتحادية و الولايات الداخلية، إذ تتمتع كل دولة باستقلال تشريعي و قضائي و حق الرقابة، فهي تدخل ضمن مجال القانون الدستوري<sup>17</sup>.

- كما أن نظام الفدرالية يرتكز على مبدأ المشاركة أي مشاركة كل دولة عضو في الهيئة التشريعية، ليتم تشكيل الهيئة التشريعية العامة للدولة الاتحادية.

<sup>17</sup> هاني علي الطهراوي، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، ط1، دار الثقافة

للتشر و التوزيع، عمان 2009، ص104-108.

- من آثار النظام الفدرالي أن يكون لكل دولة دستورها و قوانينها، بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام القانوني السائد في الولاية، و ليس للنظام الفدرالي<sup>18</sup>.

- تعد اللامركزية السياسية أسلوب من أساليب التنظيم السياسي في الدولة، أما الإدارة المحلية فهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري .

- تتحدد اختصاصات الدول في الولايات الداخلة في الإتحاد المركزي في ظل اللامركزية السياسية بموجب الدستور الاتحادي، في حين يتحدد اختصاص الإدارة المحلية بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية.

- لا تمتلك السلطة الاتحادية حق الإشراف و الرقابة على الولايات، بالمقابل تخضع الإدارة المحلية في كل ولاية للرقابة من طرف الولاية<sup>19</sup>.

### المطلب الثالث: الإدارة المحلية و عدم التركيز الإداري

يختلف عدم التركيز الإداري عن الإدارة المحلية من جوانب عدة، فعدم التركيز الإداري هو أحد صور المركزية الإدارية، و لا يمكن التطرق إليه دون إلقاء نظرة عن مفهوم المركزية الإدارية، التي تعرف على أنها تركيز و حصر الوظيفة الإدارية في يد شخص واحد هو الدولة، و إن تعددت الهيئات و الأفراد و القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية، وبالتالي يكون مصدر القرار الإداري واحد، و تخضع له جميع الأجهزة الإدارية و الهيئات المحلية، و بذلك فهي تقتصر على تقاسم الوظيفة الإدارية في الدولة بين ممثلي الحكومة وهم الوزراء، دون مشاركة من جهات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها

<sup>18</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية و التطبيق)، ط1 جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 31.

<sup>19</sup> حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية، ط1، دار وائل للنشر و الطباعة، عمان، 2010، ص 21-24.

تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة، وهذه هي الصورة الأولية التي تأخذ شكل التركيز الإداري، لأن الدولة لاحقاً اضطرت لتفويض من يمثلها في الأقاليم، للقيام ببعض الأنشطة الإدارية لكن بدون استقلال قانوني، وهو ما يتجلى في الصورة المتطورة للنظام المركزي أي عدم التركيز الإداري<sup>20</sup>، لذلك فالمركزية تتميز باعتمادها ركنين أساسيتين هما تركيز السلطة في يد المركز و خضوع ممثلي الأقاليم لها.

فالتركز يأخذ في معناه، أن جميع القرارات المتعلقة بتعيين ممثلي الأقاليم، و الموظفين في الإدارات العامة و المؤسسات التابعة للدولة، تتخذها السلطة المركزية دون استشارة الهيئات المعنية، بما في ذلك إصدار التشريعات و القوانين و التدخل في المجال القضائي، و هو أسلوب مناقض للديمقراطية و حرية اختيار ممثلي المجالس المنتخبة، و بالتالي يفقد الانتخاب و المشاركة معناهما وهذا التركيز يمثل واحدة من الظواهر اللصيقة بالدولة و كيانها السياسي، و هو جوهر سلطانها ووسيلتها للقضاء علي النزاعات الداخلية، فالتركز يفرض عدم الفصل بين من يتخذ القرار و من ينفذه و من يتابعه<sup>21</sup>.

أما الركن الثاني للمركزية فيقوم على خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري و يأخذ هذا الوضع شكل هرمي بحيث ترتب الوظائف الإدارية في سلم تصاعدي، و يكون الموظفون مرتبون في سلسلة دائرية تصاعدية من المستويات، يلتزم فيها كل واحد بتنفيذ مهامه، و يقتضي مفهوم التبعية أن يكون الموظف مرتبط بالرئيس الإداري في إطار ما يسمى بالسلطة الرئاسية.

يتحكم النظام الإداري المركزي السائد في الدولة في تحديد مظاهر و أشكال المركزية، و ذلك حسب ما إذا كانت السلطة المركزية تمارس التركيز المطلق، أم أنها تعتمد المركزية المخففة تبعا

<sup>20</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (النشاط الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، 2004 ص 46-47.

<sup>21</sup> حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 21-24.

للأوضاع السائدة فيها، و هنا يظهر عدم التركيز الإداري كأهم تطبيقات النظام المركزي إلى جانب التركيز الإداري، إلى عهد الدولة الحارسة عندما جري تركيز جميع مظاهر السلطة في يد الوزراء، و تسمى بالمركزية المطلقة و هي الصورة البدائية للمركزية، و هذا الوضع يفقد الأقاليم استقلاليتها و يجعل من ممثليها مجرد تابعين منفذين للأوامر القادمة من المركز، لذلك شبههم Debacsh "بصناديق البريد" و إذا كان عدم التركيز الإداري يستند إلى فكرة التفويض délégation في الاختصاص نظرا لارتباط المفوض بالمفوض إليه بعلاقة السلطة الرئاسية، فإن اللامركزية تختلف من حيث الجوهر و الطبيعة بنقل و تحويل السلطات و الاختصاصات إلى الأجهزة اللامركزية بنص القانون<sup>22</sup>.

ويسمى عدم التركيز الإداري في الغالب Déconcentration بالمركزية المخففة أو اللآ وزارية، التي ظهرت مع توسع نشاط الدولة التي تحولت من الدولة المتدخلة إلى الدولة الحارسة État interventionniste و تطور الوظيفة العامة و اتساع النشاط الإداري، حيث اتضح عجزها عن أداء مهامها بالسرعة المطلوبة، مما دفع إلى التخفيف من درجة التركيز الإداري التي كانت سببا في تأخر و بطئ الإدارة المحلية، و ذلك بأن تعهد السلطات المركزية ببعض صلاحياتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي و الأقاليم دون منحها الاستقلال القانوني<sup>23</sup>.

لذلك فإذا كانت الإدارة المحلية تعني قيام أشخاص معنوية عامة مستقلة، إلى جانب السلطة المركزية بممارسة جزء من الوظيفة الإدارية ضمن حدود إقليمية معينة، تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية، فإن عدم التركيز الإداري يعني توزيع مظاهر اتخاذ القرار بين عدة مستويات إدارية في التنظيم الإداري، إذ يشترك كل من الإدارة المحلية و عدم التركيز الإداري في ممارسة الوظيفة الإدارية، على حدود جغرافية معينة، حتى و إن اختلفا في الشكل الذي يأخذانه للقيام بمهامهما، فالإدارة المحلية تظهر علي شكل هيئات محلية، و عدم التركيز الإداري يظهر على شكل مديريات و فروع للوزارات في

<sup>22</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق، ص 13-25.

<sup>23</sup> محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية. دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004، ص 17-18.

الأقاليم، و في الحقيقة نكون أمام عدم تركيز إداري و ليس لا مركزية إدارية، و كذلك فإن ضعف الإدارة المحلية و اعتمادها على المركز يقربها من عدم التركيز الإداري<sup>24</sup>، و يمكن تحديد الاختلاف بينهما في ما يلي:

✓ تندرج الإدارة المحلية ضمن صور اللامركزية الإدارية في حين يعد عدم التركيز الإداري احدي صور المركزية الإدارية .

✓ يترتب عن وجود الإدارة المحلية تعدد الأشخاص المعنوية العامة، حيث تستقل كل وحدة إدارية عن الإدارة المركزية و عن غيرها من الوحدات الأخرى، في حين عدم التركيز الإداري لا يترتب عنه تعدد الأشخاص المعنوية، إذ تعتبر فروع الوزارات في الأقاليم من مديريات مجرد تقسيمات تابعة للوزارات و لا تتمتع بأي استقلال أو شخصية معنوية .

✓ تقوم الإدارة المحلية على أساس اعتبارات سياسية، فهي مظهر من مظاهر الديمقراطية في الدولة، تمكن الأفراد من المشاركة في إدارة شؤونهم، أم عدم التركيز الإداري فلا يمثل إلا فن إداري لرفع الكفاءة و الفاعلية دون أي اعتبارات سياسية.

✓ - تصدر التصرفات القانونية في حالة عدم التركيز باسم الدولة، لأن الإدارة المحلية خاضعة لها، بينما في الإدارة المحلية فتصدر باسم الوحدة الإدارية و في نطاقها، لأن الحاجات تتحدد وفق ما يتطلبه الوضع المحلي في الإدارة المحلية فتصدر باسم الوحدة الإدارية و في نطاقها.

✓ يخضع الموظفون في ظل عدم التركيز إلى السلطة الرئاسية، التي تخول الرئيس ممارسة جملة من الاختصاصات على مرؤوسيه، منها إلغاء القرارات و تسليط العقوبات و ممارسة حق الإشراف، في حين تخضع الإدارة المحلية لسلطة الوصاية التي تختلف عن السلطة الرئاسية في

<sup>24</sup> عمار بوضياف ، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص14-25

جملة من القضايا، فهي تتصرف في حدود معينة ، تحكمها معايير الرقابة المفروضة عليها من قبل السلطة المركزية، في حدود اختصاصاتها.<sup>25</sup>

#### المبحث الرابع: أركان الإدارة المحلية

يجمع غالبية الفقه على أن اللامركزية الإدارية هي أساس الإدارة المحلية، و تقوم الأخيرة على تنازل إرادي من السلطة المركزية عن مجموعة من المهام و الاختصاصات للهيئات المحلية، وهذا يعني قيام أشخاص معنوية عامة جديدة بجانب الدولة، تتولى إدارة الشؤون المحلية، و يرتكز هذا التنازل على ركن أساسي هو الاختصاص، كما أن تنازل السلطات المركزية عن صلاحيات إدارة الهيئات المحلية، يعني تنازلها عن فكري التركيز و عدم التركيز الإداري الذي تتميز بهما المركزية، و انتقالها إلى مرحلة جديدة هي التنازل عن جزء من صلاحياتها مع الاعتراف بالاستقلال القانوني للهيئات الجديدة،<sup>26</sup> و يعرفها الدكتور سليمان الطماوي على أنها: " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحية متميزة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارسة الوظيفة الإدارية تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية"<sup>27</sup>.

ومن المتفق عليه أن النظام اللامركزي يقوم على أركان أساسية، يحددها البعض في ثلاث أركان و يعد تخلف أحدها عن الآخر إخلالا بالنظام اللامركزي الإقليمي و تشويها له و هي:

**المطلب الأول: الاعتراف وجود مصالح محلية متميزة:** التميز هو وجود مصالح مختلفة المقارنة بين المصالح تكون بين المصالح المحلية من جهة و المصالح الوطنية من جهة ثانية، فمصالح الجماعة المحلية واحدة باستثناء اختلافها من حيث مستوي الغني و الفقر، لذلك لا تجوز المقارنة بينها، فمنطق

<sup>25</sup> حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 19-21

<sup>26</sup> علي خطار الشطناوي، مرجع سابق، ص 97

<sup>27</sup> سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري. دار الفكر، القاهرة، 1976، ص 93.

اللامركزية الذي يقتضي الاعتراف للجماعة المحلية بالشخصية المعنوية و الاستقلالية، يقتضي أيضا أن تتخلي هذه السلطة عن إدارة هذه المصالح، بحيث تصبح من اختصاص الهيئة المحلية المتمثلة في البلدية و الولاية<sup>28</sup>، فاعتراف القانون بهذا التمييز الموجود بين المصالح المحلية الإقليمية و الوطنية المركزية، يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، بحيث تصبح المصالح الوطنية من اختصاص السلطة المركزية، و المصالح المحلية تترك للهيئات المحلية، لكن هذا التمييز تواجهه مشاكل أولها، مشكل الجهة التي تتكفل بتحديد الاختصاص، و الثاني هو كيفية تحديد هذا الاختصاص.

**الفرع الأول: الاختصاص:** لقد عهد المشرع إلى السلطة التشريعية بتحديد صلاحيات و اختصاصات الهيئات المحلية، بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بهذه الهيئات، ففي الجزائر يقوم البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور، بتنظيم و تحديد صلاحيات الإدارة المحلية بتحديد حقوق الأشخاص و واجباتهم و حماية حرياتهم في التعبير و المشاركة، بموجب قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22-06-2011 و قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 21-02-2012، و لم يأتي هذا الإسناد هكذا، فالبرلمان يعبر عن الإدارة الشعبية التي تجتمع فيها كل فئات الشعب و خياراته التمثيلية، فإسناد مهمة تحديد المصالح المحلية، إلى البرلمان و جعله من اختصاص القانون و التشريع، يمثل ضمان حقيقية لدعم الطابع اللامركزي، و يحمي الهيئات و الوحدات المحلية من إمكانية تدخل السلطة المركزية، لتقليص أو التضييق من مجال تلك الاختصاصات على هواها، ووفق ما تمليه المصالح السياسية بإصدار قرارات إدارية دون الرجوع للبرلمان، و في مقابل ذلك لم يمنح المشرع تحديد الاختصاص للجهات المحلية لوجود مخاوف من نزعات انفصالية تهدد وحدة الدولة<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> علي خطار الشطناوي، مرجع سابق، ص 99.

<sup>29</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 20-21.



و رغم هذا التحديد، وجد الفقه صعوبة كبيرة في الفصل بين اختصاصات الجهات المركزية و المحلية، ، فرأي البعض أنه كلما تعلق الأمر بالمهام في حدود إقليم معين، فإنها تعد إقليمية و متى كانت تتصل بالقضايا العامة الوطنية فهي من اختصاص السلطة المركزية، فالدولة و نظرا لحساسية بعض المجالات كالدفاع و الأمن و القضاء و المرافق الإستراتيجية، و هي كلها تأخذ طابعا وطنيا فإنها تتكفل بها السلطة المركزية، لذلك تترك الأعمال الأخرى المتعلقة بالصحة و التعليم و النظافة و المياه لتسير محليا، ذلك أن أهل مكة أدري بشعابها، فالمجالس المحلية تتكون من ممثلين محليين و هم أقرب إلى المشاكل المحلية من السلطة المركزية.<sup>30</sup>

### الفرع الثاني: الكيفية:

اختلف الفقه في هذه النقطة أيضا فإذا كان البرلمان هو الجهة المختصة في تحديد المصالح المحلية المتميزة، فكيف تحدد هذه المصالح أو ما هو الأسلوب الذي يلجأ إليه المشرع لتحديد المصالح المحلية، و نجد في هذا الشأن أسلوبين هما الأسلوب الإنجليزي الذي يقوم علي حصر الاختصاصات، أي أن يقوم المشرع ببيان مجالات الهيئات المحلية على نحو محدد، بحيث يكون تدخل السلطة المركزية محدد بدقة قانونا، ليكون قد قطع الطريق أمام الهيئات المركزية للإستلاء على اختصاصات الهيئات المحلية إلا في حالة تمكنها من استصدار قرار من البرلمان يبيح لها ذلك،<sup>31</sup> و يرجع هذا الأسلوب إلى الطريقة التي تأسست بها النظم المحلية في إنجلترا، فهي لم تكن وليدة اللامركزية المنبثقة من المركزية، و لكن من الديمقراطية في تسيير الشأن المحلي و هو ما أنتج ما يعرف بالذاتية المحلية، لذلك كان نظام الجماعة المحلية المكلفة بالقيام بالأعمال الممولة من طرف الحكومة المركزية طبقا للتشريع،<sup>32</sup> بينما

<sup>30</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق، ص 33

<sup>31</sup> هاني علي الطهراوي، مرجع، سابق، ص 144

<sup>32</sup> محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا، المكتب الجامعي الحديث، 2013، ص

اتجه الفقه الفرنسي إلى إعطاء الحرية للجماعة المحلية، للقيام بواجباتها و ممارسة اختصاصاتها بتحديد معيار عام، شرط أن تبقي هذه الممارسة تحت رقابة السلطة المركزية، و تنص الفقرة الرابعة من الدستور الفرنسي على أنه: "يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية و اختصاصاتها و مواردها المحلية" فصحيح أن المجلس البلدي تكون له الحرية في تقرير ما يعد مصلحة محلية أو لا، إلا أن سلطته تبقى تحت رقابة الوصاية التي يمكن لها تعديل القرارات أو إلغائها، حسب ما تتطلبه المصلحة العامة .

إن الخط الفاصل بين المصالح الوطنية و المصالح المحلية هو خط رفيع، إذ أن فكرة المصلحة المحلية هي فكرة نسبية، و هي في تطور دائم و مستمر بتطور المجتمعات و الحاجات الإنسانية، و ما يعتبر مصلحة محلية في مجتمع ما قد لا يكون كذلك في مجتمع آخر فتأثير النظام السياسي له دوره، و ما يترتب عليه من اختلاف النظرة إلى تسير الهيئات المحلية، كما أن تحديد الشؤون المحلية لا يعتبر دوما مسألة قانونية و فنية و إنما يقوم علي اعتبارات سياسية بحتة، و لأسباب معروفة تاريخي اتبعت الجزائر الأسلوب الفرنسي<sup>33</sup> و هنا يطرح السؤال هل هذا الأسلوب يناسب بالفعل الطبيعة الجزائرية؟.

### المطلب الثاني: الاعتراف بوجود هيئات محلية مستقلة و منتخبة:

من أركان الإدارة المحلية منحها بعض الاستقلالية مع تجسيد شرط الانتخاب، هذا الاستقلال الذي يقوم على تمتعها بالشخصية المعنوية، فبعدما تم تحديد أركانها الأساسية في الدساتير و القوانين، سارع المشرع إلى الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، لتتمكن من توزيع الوظائف و الاختصاصات على مختلف الهيئات، لذلك سنتطرق في هذا المطلب إلى عنصر الاستقلالية الذي يقوم على الشخصية المعنوية ثم إلى عنصر الانتخاب .

### الفرع الأول: الاعتراف باستقلالية الأجهزة المحلية

<sup>33</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 22-23

أولي خطوات الاستقلالية تكون بالاعتراف بالشخصية المعنوية للأجهزة المحلية، و الشخص المعنوي هو مجموع الإمكانيات المادية أو المعنوية، قد تكون أشخاصا و قد تكون أموالا، حيث يكون التعاون بين الأفراد ورصد الأموال لتحقيق معلن و محدد، و حتى تكون هذه التصرفات مشروعة و جب إكسابها الشخصية المعنوية، *personne juridique* أي إكسابها مجموعة من الحقوق و بالمقابل ستتحمل عبئ القيام بالواجبات، لذلك يعتبر الاعتراف من طرف الجهة المختصة شرط لقيام الشخص المعنوي، فقد جاء في المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 أن البلدية تحدث بموجب قانون، و من ثمة فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتولي الوظيفة الإدارية بالدولة، من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها، مما يترتب عن ذلك من حقوق و التزامات، و لهذا فإن الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوي القانوني المبدأ الأساسي للامركزية، فهي أساس تقسيم المهام و الصلاحيات بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية، باعتبارهم أداة تسيير الأشخاص معنوية مثل الدولة و الولاية و البلدية و المؤسسات العامة<sup>34</sup>.

ومن مميزات الشخص الاعتباري أنه يتمتع بكيان خاص و ذمة مالية مستقلة عن المصدر الذي أنشأه، و فكرة الذمة المالية لديها جذورها التاريخية، و يمكن القول أن هذه الفكرة ظهرت في القانون الفرنسي لكي تشرح فكرة الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، لكن قام فقهاء القانون الخاص باستعارته لتميز الشخص الطبيعي و الشخص المعنوي<sup>35</sup>.

لقد حددت المادة 49 السالفة الذكر، بعد تعديلها الأشخاص المعنوية، و نلاحظ أن النص في صياغته الجديدة أوضح و أدق من نص المادة 49 القديم الذي كان شاملا، أما النص الجديد فقد حدد نوع

<sup>34</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، 2013، ص 37، 38.

<sup>35</sup> أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية. تر: محمد عرب صاصيلا، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، 2011، ص124.

المؤسسات و الشركات التي يمكن لها التمتع بالشخصية الاعتبارية بنوع من الدقة، كما أضافت المادة 49 مؤسسة مهمة ظلت مهمشة، و هي الوقف حيث إعترف لها المشرع بالشخصية الاعتبارية في الأمر 58-75، و ذلك نظرا لدورها الحساس في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و الدينية، و بذلك يكون المشرع الجزائري قد اعترف بالشخصية المعنوية، لها في الأمر 58-75، و ذلك نظرا لدورها الحساس في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و الدينية.<sup>36</sup>

و نكتشف من خلال المادة 50 من القانون المدني أثار الاعتراف بالشخص المعنوي على الإدارة المحلية كما يلي:

- ✓ "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازم للإنسان و ذلك في الحدود التي يقررها القانون و يكون لها خصوصا:
- ✓ ذمة مالية في الحدود التي يعينها عقد الإنشاء أو التي قررها القانون.
- ✓ موطن و هو المكان الذي يوجد به مركز إدارتها، فالشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج و لها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر.
- ✓ نائب يعبر عن إرادتها.
- ✓ حق التقاضي".

و عليه إن تعددت الآثار المترتبة عن الشخص المعنوي، ومنها حق التقاضي و التعاقد، فقد تلجأ الشخصية المعنوية إلى القضاء للإدعاء ضد منافسيها أو المطالبة بحقوقها، لكن المصالح فاقدة الشخصية المعنوية، لا يمكنها الإدعاء أو الدفاع عن هذه المصالح أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة، لدي فالبلدية في إطار ممارسة و مهامها يمكن أن تكون مدعية أو مدعي عليها أمام المحاكم، و كذلك يحق لها إبرام العقود دون الحاجة إلى رخصة من الجهة الوصية، و جاء في المادة 82 من القانون 11-

<sup>36</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص75-76

10 الاعتراف لرئيس البلدية بإبرام العقود و الصفقات باسم البلدية، والقيام بمناقصات أشغال البلدية، و ممارسة كل الحقوق علي الأملاك العقارية\* و المنقولة و يحق له التقاضي باسم البلدية و لحسابها، و جاء في المادة 144 أن البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي، و منتخبو البلدية و مستخدموها أثناء مهامهم، و تلتزم البلدية بمقاضاتهم و محاسبتهم، لدي فالبلدية في إطار ممارسة مهامها، وكذا إبرام العقود دون الحاجة إلى رخصة من الجهة الوصية<sup>37</sup>.

يضاف لها إمكانية قبول الهبات و الوصايا حيث جاء في المادة 166، أنه يخضع قبول أو رفض الهبات و الوصايا الممنوحة للبلدية أو المؤسسات العمومية لمداولة من المجلس الشعبي البلدي، باعتباره شخص معنوي و ذلك وفق إجراءات يحددها القانون، بعكس الهيئات الغير متمتعة بالشخصية المعنوية، التي لا يمكنها قبول الهبات و الوصايا إلا بواسطة تجمع إقليمي، وهذا لن يحدث إلا بمنح الشخص المعنوي الأهلية، التي تعطيه حق الملكية و التعاقد و سند الإنشاء، لكن في حدود الإقليم الذي يمثله و بما يحدده القانون، و كدي تعين شخص طبيعي يتحدث باسمها و يمثل مصالحها مثل الوالي على الولاية، و رئيس البلدية على البلدية وهو ينوب عن الهيئة و يعبر عنها، حيث جاء في المادة 78 من القانون 11-10 الاعتراف لرئيس المجلس الشعبي بتمثيل البلدية، في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفقا للشروط التي يعمل بها القانون،<sup>38</sup> و هذا يتطلب استقلالاً مالياً و إدارياً و هو ما يسمى بالذمة المالية

\*الأملاك العقارية، يعرفها قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الإدارة المحلية، بأنها كل ملكية ثابتة غير منقولة، كالأراضي و العمارات و المتاجر و السفن، و هي عقارات بالافتراض و تلحق بها العقارات بالتخصيص، كالسيارات و العربات النفعية، ص 44

<sup>36</sup>عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 81-86

<sup>38</sup>محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 14-15-16

المستقلة، و من شروطها الاستقلال عن الجهة الأصل التي أنشأتها وهي الدولة، ضمانا للدائنين و حماية لحقوقهم، و لتتمكن الهيئة المستقلة معنويا من ممارسة واجباتها و هي محاطة بضمانات قانونية، كما تمنح هذه الاستقلالية للهيئات و المؤسسات التي تنشئها البلدية ضمن اختصاصها،<sup>39</sup> و جاء في المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 أنها تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و يظهر ذلك بوضوح في مضمون الحجز\*، الذي يعبر عن السيطرة بموجب حكم لمنع المحكوم من الاستفادة من الممتلكات، و جاء في المادة 157 من قانون البلدية 10/11 أن: "للبلدية أموال عمومية و أموال خاصة" و تتشكل الأملاك العمومية من أملاك طبيعية و أخرى اصطناعية طبقا للقانون المنظم للأملاك العمومية و تتميز بكونها غير قابلة للتنازل أو التملك بطريقة التقادم و لا تقبل الحجز وفقا لما نصت عليه المادة 158، و بالتالي فهي محصنة من الاختلاس و النهب، و جاء في المادتين 160 و 161 أن الأملاك البلدية يتم إحصائها في سجل خاص و هو يكتسي طابعا إلزاميا، و يتحمل رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية تحيين الأملاك العقارية فيه، 180 فإن الأمين العام مكلف تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد الميزانية، و هو ما يؤكد حرص المشرع علي توفير الضمانات التشريعية لاستقلالية البلدية و حماية الشخصية المعنوية و هو ما يعيد طرح الإشكال الجوهري هل المال العام يقتصر علي الدولة أم يمكن للهيئات الإقليمية امتلاك أموال عامة و التصرف فيها بحرية ؟

و لا يمكن أن تتحقق العناصر السابقة إلا بوجود موطن، و هو أيضا واحد من الآثار المترتبة عن الشخص المعنوي، و يعني الاعتراف للشخصية المعنوية بمكان محدد إقليميا ليكون موطنها لها، فموطن البلدية هو مركز البلدية، و تنص علي ذلك المادة 6 من الفقرة 1 من قانون 10-11 التي جاء فيها:

<sup>39</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري(التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 41-42

\* يعرفه قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعة المحلية، بأنه: "السيطرة بموجب حكم لمنع المحكوم من الاستفادة من المواد المحجوزة، و تؤول المحجوزات إلى خزينة الدولة، و لا تشمل سكن أولاد المحجوز". ص 131

" للبلدية اسم و إقليم و مقر رئيسي " و له أهمية خاصة تتمثل في تحديد الاختصاص القضائي من حيث الحدود و الإقليم، و رسم المجال الجغرافي لممارسة حق التقاضي، و الذي يجب أن يتمتع بالثبات و أن تغيره يكون بموجب مرسوم رأسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، بعد اخذ رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي، و بهدف ضبط حدود البلديات فرضت المادة 80 معالم لإبراز حدود البلدية، و أجازت المادة 09 ضم إقليم بلدية أو أكثر وذلك عن طريق مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، بعد أخذ رأي الوالي و رئيس المجلس الشعبي الولائي و مداولة المجالس الشعبية المعنية<sup>40</sup>.

إن اعتراف المشرع للبلدية بالشخصية المعنوية، ينتج عنه منحها الاستقلالية في إدارة شؤونها، لكن حدود هذه الاستقلالية و أدواتها القانونية شكلت جدلا بين الفقه، بين من يري أن اختيار الكفاءات التي تدير البلدية، يجب أن يكون عن طريق الانتخاب و بين من يري أن التعيين هو الأنسب .

### الفرع الثاني: قيام أجهزة محلية منتخبة:

#### أولاً: مؤيدو الانتخاب

يعتقد أنصار هذا الرأي أن تجسيد فكرة الاستقلالية، لا يتوقف على الفصل الوظيفي و توزيع الاختصاص بين الهيئات المحلية و المركزية، و إنما يتطلب الأمر اعتماد الانتخاب كركن أساسي لحماية هذه الاستقلالية، فلا يمكن أن يكون للهيئات المحلية طابع تمثيلي إلا إذا كانت منتخبة انتخاباً مباشراً من قبل سكان الوحدة، و هذا الأسلوب الديمقراطي يسمح لسكان الوحدة المحلية بالمشاركة المباشرة في اختيار ممثليها، و هو بمثابة تطبيق لديمقراطية مصغرة على الصعيد المحلي<sup>41</sup> و قد ذهب البعض للقول: " أن الممارسة اللامركزية تعتبر مدارس لتدريب القادة و تنمية الإحساس بالمسؤولية و أنها

<sup>40</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 81-86

<sup>41</sup> علي خطار الشطناوي، مرجع سابق، ص 101-102

الأقرب و البديل للديمقراطية"<sup>42</sup>، و يصبح بذلك استقلال المجالس المحلية نتيجة منطقية للتعبير الحر، ذلك أن الانتخاب هو الذي يحمي العلاقة بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية، في إطار رقابة مبنية على احترام الديمقراطية التمثيلية، لأن منح الاستقلال الكامل للهيئات المحلية، قد يؤدي إلى الفوضى و عدم التنسيق بين المجالس المنتخبة، لذلك تحرص النصوص التشريعية في مختلف دول العالم على اعتماد نظرية الانتخاب في قوانينها، و هو ما أقره المشرع في المادة 16 من الدستور بالقول: " تعتبر المجالس المنتخبة قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطن في الشؤون العامة"<sup>43</sup>

يقول جعفر القاسم في هذه النقطة: " إن المجالس المحلية تعمل على تنمية القدرات بالنسبة لمواطني المنطقة و تدريبهم على حمل المسؤولية، و تساهم في الارتقاء بالمهام القيادية، و لهذا تجعل بعض الدول من شروط الترشح للبرلمان ممارسة العمل المحلي لفترة زمنية"<sup>44</sup>، و في هذا الصدد يقول الفقيه A. Horio أن الناخبون المحليون لا تكتمل ثقافتهم إلا عن طريق الانتخابات المحلية، حتى أن البعض يرى أن في البلدية تكمن قوة الشعب.

### ثانيا: مؤيدو التعيين:

يرى أصحاب هذا الموقف أن العبرة ليست في طريقة اختيار الهيئة، إذا كانت عن طريق الانتخاب أو التعيين، بل أن الاستقلال الحقيقي يكمن في الفصل الوظيفي بين الهيئات المحلية و المركزية، بحيث يكون هذا الفصل حقيقي و مجسد في الواقع و ليس نظريا، لذلك يرى أنصاره أنه ليس من الضروري الاعتماد على الانتخاب، فالأسلوب الأنجع لتفعيل الهيئة المحلية هو التعيين، و هو لا يفقد الهيئة استقلاليتها و لا يعد تدخلا في شؤونها من قبل السلطة المركزية، بدليل أن المؤسسات العامة مستقلة رغم كون موظفيها معينين من قبل السلطة، و ساق أصحاب هذا الرأي الدليل باستقلال القضاء، هذا الاستقلال

<sup>42</sup>علاء الدين العيشي، شرح قانون البلدية، دار الهدي للباعة و النشر، ص 6

<sup>43</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، 2004، ص 19-20

<sup>44</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 60



الذي لا ينبغي كون القضاة يعينون بواسطة السلطة التنفيذية ما دام قد أحيطوا بضمانات أبرزها عدم قابليتهم للعزل، ويدعم مؤيدو التعيين رأيهم بكون عددا من الممثلين في المجالس المنتخبة لا يتوفرون على الكفاءة اللازمة، وقد يتم اختيارهم عن طريق التزوير، كما تلعب العشوائية و القبلية دورها في الانتخاب و تحويله من الاهتمام ببرنامج المرشح، إلى تقوية أصول الرقابة و العشيرة، مما يبعده عن الدور الذي وجد من أجله، و يكون التمثيل قبلي بدل أن يكون ديمقراطي، و يظهر ذلك بوضوح في دول العالم النامي، التي تفتقد إلى قاعدة ديمقراطية متينة، لذلك فالتعيين حسب هؤلاء هو الوسيلة الأنسب لتحقيق الديمقراطية في المجالس المحلية.

لكن الواقع في الحقيقة يميل إلى المزج بين أسلوبَي التعيين و الانتخاب، فالانتخاب هو قاعدة قياس الديمقراطية و التعبير عن الرأي، لكن التعيين أمر حتمي لأنه جزء من الأدوات التي تعتمد عليها السلطة المركزية في مراقبة الإدارة المحلية، فدائما تحتفظ السلطة ببعض المناصب للتعين لتكون عينها على الإدارة المحلية<sup>45</sup>.

إن قيام أجهزة مستقلة و منتخبة له أسسه و أركانه، التي استطاعت الدول اليوم أن تطور الكثير من مضامينه، لكن يجب الاعتراف بأنه مازالت تحيطه بعض الإشكاليات، من حيث الاستقلالية و المتعلقة خصوصا بطبيعة الشخص المعنوي و صعوبات تجسيد مبدأ الانتخاب .

### المطلب الثالث: خضوع الأجهزة المحلية لوصاية السلطة المركزية

إن مدا الاستقلال الذي تمنحه السلطة للهيئات المحلية يحدد بتشريعات واضحة، فهي ليست مستقلة استقلال مطلق إلى درجة أن تتحول إلى لامركزية سياسية، و لا تسلط عليها رقابة مطلقة إلى درجة أن تتحول إلى نظام مركزي، بل تبني على نظام خاص يسمى الرقابة الإدارية أو نظام الوصاية، و هي

<sup>45</sup>عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق، ص 33-35

تختلف عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس و المرؤوس في ظل نظام المركزية فما هي طبيعة هذه الرقابة؟

### الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية:

يقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون، لسلطة عليا على أشخاص الهيئات المحلية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، و منه فالوصاية أداة قانونية تضمن من خلالها الدولة وحدتها ، و ذلك بإقامة علاقات قانونية دائمة و مستمرة، بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية، كما تضمن للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية التي رسمها القانون<sup>46</sup>.

و لم يسلم موضوع الرقابة من الجدل، فوجود أسلوبين مختلفين في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية وهما الأسلوب الفرنسي و الأسلوب الإنجليزي، أدى إلى الاختلاف أيضا في تحديد طبيعة الرقابة على هذه الهيئات، ذلك أن الأسلوب الإنكليزي يقوم على تحديد صلاحيات الهيئات المحلية بشكل دقيق، و يفرض عليها رقابة مالية و إدارية و قضائية، في حدود اختصاصاتها بعكس الأسلوب الفرنسي الذي فتح التخصصات، و فرض رقابة علي الهيئة و أعمالها ومنتخبها.

و إشكاليات الرقابة لم تتوقف عند أسلوب الرقابة المتبع بل امتدت إلى المصطلح ذاته، فقد اعتمد

بعض الفقهاء مصطلح الرقابة مبتعدين بذلك عن مصطلح الوصاية الإدارية *la tutelle*

*Administrative*، و ذلك بسبب الاختلاف بين نظامي الرقابة و الوصاية الموجود في القانون

الخاص، بينما يري جانب من الفقهاء أنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية، على اعتبار أن

القانون الإداري، قد استعانة بالكثير من مصطلحات القانون الخاص، لكنها اكتسبت معاني مغايرة في

المجال الإداري لذلك سنحاول التمييز بين الوصاية الإدارية و ما يشبهها من مصطلحات<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق، ص36-37.

<sup>47</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 28.

## الفرع الثاني: التمييز بين الوصايا الإدارية و ما يشبهها من مصطلحات

### أولاً: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية:

1- الثابت في القانون الخاص أن الوصاية تكون لناقصي الأهلية، و قد حددت المادة 93 من قانون الأسرة شروطها كالبلوغ و الأمانة و القدرة... الخ، ذلك أن الأمر يتعلق بشخص طبيعي، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقديرها إلى نقص الأهلية، لأنها تتعلق بالأشخاص المعنوية مهما كان شكلها بلدية أو ولاية و مؤسسة أخرى، فقد نصت المادة 49 من القانون المدني المعدلة، بأنها تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و بالتالي يحق لها التصرف دون الرجوع للسلطة المركزية.

2- في القانون المدني يتولي الوصي حق التصرف مباشرة و في حدود ما يمنحه القانون كما لو كان القاصر كامل الأهلية، لذلك فنحن أمام شخصين، أما في القانون الإداري فنحن أمام هيئتين مستقلتين، يمتلك كل واحد منهما حرية التصرف باسمه و لحسابه في إطار القانون.

3- الوصي في القانون المدني يمارس عمله بصفته نائبا، أما في الوصاية الإدارية، فيتولي النائب مباشرة نشاطه مباشرة باسم الشخص المعنوي المستقل.

4- الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص أما في المجال الإداري فتهدف إلى حماية المال العام.<sup>48</sup>

### ثانياً: التمييز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية

تعرف السلطة الرئاسية على أنها مجموع الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس على مرؤوسي ه، من حيث أنه صاحب القرار و المتابع لعملية تنفيذه، و تعتبر رابطة التبعية أهم أركانها لأنها تجعل من الموظفين مرتبطين بالرئيس و خاضعين لأوامره في إطار التبعية المطلقة إثر تنفيذهم لأعمالهم، لكن

<sup>48</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 38-39

السلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً للرئيس الإداري، وإنما هي مجرد اختصاص يمنحه إياه القانون لتنظيم عمل الهيئات و تنفيذ السياسات، و تركز على أسس و مظاهر ، منها اعتمادها على أساس قانوني محدد، فالمتتبع لتطور قوانين الوظيفة العمومي مند صدور أول قانون سنة 1966، و القوانين و التي جاءت من بعده، يلاحظ أن الدولة الجزائرية سعت إرادياً إلى ترسيخ فكرة السلطة الرئاسية، التي لا تقبل النقاش أو الجدل في تنفيذ المهام الحرفية و تسليط العقوبات في حالة مخالفتها للقوانين، مما خلق فكرة التبعية الإدارية الفوقية، و حتم على الإدارة المحلية استشارة السلطة المركزية في كل جزئيات عملها، و يؤكد ذلك ما جاء في المادة 17 من قانون رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومي، و جاء في المادة 20 منه: "يجب علي الموظف أن يحترم سلطة الدولة" فخط السلطة هذا انتهجته جميع القوانين التي جاءت في ما بعد، منها قانون 1978 و أحكام المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة، الذي أكد على أن الإدارة الجزائرية خاضعة لنظام السلطة الرئاسية، كما وضع القانون الأساسي المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة، للمؤسسات و الإدارات العمومية المعدل و المتمم، الموظف الإداري تحت السلطة السلمية للرئيس، ليكون بذلك المشروع قد رسم توجهه مند البداية<sup>49</sup> و أكد قانون الوظيف العمومي 03-06 المؤرخ في 2006 على بمبدأ السلطة الرئاسية كآلية، من آليات التنظيم الإداري حيث جاء في المادة 40 منه: "يجب على كل موظف في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة و فرض احترامها وفق القوانين و التنظيمات المعمول بها"<sup>50</sup>

<sup>49</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 12-22

<sup>50</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 46 الصادر في المرسوم رقم 03-06 المؤرخ في 2006، المتضمن قانون الوظيفة العمومي، الجريدة الرسمية رقم 46 الصادرة في 16 يونيو 2006.

و عليه يمكن القول أن جميع القوانين في الجزائر أكدت على آلية السلطة الرئاسية، و أنه لا يمكن لأي إدارة أو هيئة سواء كانت جماعة محلية أو إدارة عامة، أن تمارس نشاطها إلا ككتلة واحدة يحكمها نظام السلطة الرئاسية حيث تقوم القوانين بتنظيم العلاقة بين الرئيس و المرؤوس، و تتجلى مظاهرها في التعيين و الترقيّة و التأديب، إلى جانب سلطتي التوجيه و الرقابة التي تسمح للرئيس بمتابعة العمل و توجيهه، كما منح القانون سلطات تتعلق بالإجازة و المصادقة لقرار المرؤوس و قد تكون ضمنية أو صريحة، ودعمها أيضا بصلاحيات التعديل و الإلغاء و السحب ، و تظهر مواطن الاختلاف بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية في العناصر التالية:

أ- من حيث ممارسة الرقابة: تقوم هذه الرقابة على قاعدة " لا وصاية بدون قانون" فالقانون هو الذي يحدد قواعدها، و هذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص لأنها من موجبات النظام المركزي، الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية القائمة على علاقة التبعية.

ب- من حيث طبيعة الرقابة: الرقابة الرئاسية رقابة معقد تحكمها العديد من الآليات، التي تجعل الرئيس الإداري في موقع يسمح له بإصدار الأوامر إلى جميع مرؤوسيه، عكس الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الممارسة و الإجراءات، لأنه لا يمكن لسلطة الوصاية من حيث الأصل فرض أوامرها على الهيئات المحلية المستقلة، إلا في حدود ما ينص عليه القانون و نطاق الاستقلالية الذي تتمتع به الهيئات المحلية، كما أنها من واجبات النظام التي تهدف إلى حماية الصالح العام.

ج- من حيث الطعن: يمكن للهيئات المحلية الطعن في قرارات السلطة المركزية كما جاء في القانون الجزائري بعكس المرؤوس فلا يمكن له الطعن في قرار الرئيس.

د- من حيث قواعد المسؤولية: لا تتحمل الجهة الوصية أية مسؤولية على أعمال الجهاز المحلي المستقل بعكس السلطة الرئاسية التي يسأل الرئيس فيها عن أعمال مرؤوسيه لأنه المسؤول عنهم:

الفرع الثالث: مظاهر الرقابة الإدارية: تتجلى مظاهر الرقابة في ثلاث عناصر هي:

**1- الرقابة على الهيئة:** إن القانون الذي أنشأ الهيئات المحلية حدد وسيلتين للرقابة عليها، و تتمثل الأولى في الإيقاف و الثانية في الحل، و تظهر الأولى في إيقاف المجلس المنتخب لفترة لاعتبارات معينة، دون المساس بالشخصية المعنوية له و تجريد منتخبها من صفتهم، و لخطورة هذا الوضع تم تحديد حالات الإيقاف، أما الحل فيعتبر من أخطر القرارات و هو مساس بالمبادئ الديمقراطية لذلك يستلزم إحاطته بجملة من القيود حفاظا على أركان النظام الديمقراطي.

**2- الرقابة على الأشخاص:** للسلطة إجراءاتها لممارسة الرقابة على المنتخبين، مثل توقيف العضو لمدة محددة، الإقالة لأسباب عملية كتولي العضو المنتخب مهام أخرى، العزل أو الطرد.

**3- الرقابة على الأعمال:** تتجلى في الإلغاء أو المصادقة، فالمصادقة، و هي إما صريحة و إما ضمنية، فالصريحة تكون عندما تفصح السلطة الوصية عن تزكيته لقرارا ت الجهة التابعة لها، أما الضمنية فتكون عندما تلتزم الجهة الوصية الصمت اتجاه قرارات معينة، أما الإلغاء فيظهر عندما يتدخل الجهاز المركزي لإلغاء بعض القرارات، و تجنبنا للجدل تم حصر الحالات التي يمكن إصدار قرار الإلغاء فيها، كتحديد الحالات التي يمكن للمشرع التدخل و ممارسة الإلغاء فيها.

أما الحل فيظهر عندما تقوم السلطة المركزية ببعض الواجبات التي هي من اختصاصات السلطة المحلية، أي حلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية، في اتخاذ قرارات لتأمين المصالح العامة، و قد تم تقيده بشروط نظرا لخطورته، و بالنظر لخطورته تم تقيده هو الآخر من ثلاث زوايا، أولها الاختصاص و ثانيها الإجراءات و ثالثها الموضوع محل الرقابة، و ذلك للتوفيق بين مصالح الهيئات المحلية المتمتعة بالشخصية المعنوية، و المصالح المحلية التي يجب أن تبقى بعيدة عن الخلافات، التي يمكن أن تنشأ بين السلطة المركزية و هيئاتها المحلية.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> عمار بوضياف شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 39-43

إن الرقابة وجدت لحماية الهيئات المحلية، لذلك لا يجوز للمشرع ممارستها إلا في حدود ما نص عليه القانون، و الترتيبات المنصوص عليها صراحة، لأنها هي من تحدد صلاحيات الهيئات المحلية، سواء في حالة كونها رقابة استثنائية وظيفية، يباشرها القانون في حدود الاختصاص أو رقابة إدارية.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، ط1 1983، ص105-106

## خلاصة الفصل الأول:

من خلال هذه الدراسة البسيطة حول أهم المفاهيم التي تركز عليها الإدارة المحلية، يمكن القول أن ثمنا تطور بارز في الجانب، بحيث لم تكن الإدارة المحلية تحضي بالمكانة و الاهتمام الذي تحضي به اليوم في الأدبيات العالمية، ذلك أن أساس نجاح سياسات الدولة يتعلق بمدي تنظيم الإدارة المحلية، لذلك سعت الحكومات إلى إحاطتها بالتشريعات و القوانين التي تضمن لها الأداء الأنجع.

و رغم خروج الدولة من قوقعة التركيز الشديد، و نظام الوصاية إلى اللامركزي ة، إلا أن بعض الإشكاليات المفاهيمية لا زالت تطرح نفسها، أهمها ما يتعلق بتحديد مفهوم الإدارة المحلية، و لعل هذا يعزي إلى اختلاف الأنظمة السياسية و طبيعتها، و التطور السريع في المفاهيم المتعددة التي خلقت تشابها بين الإدارة المحلية و بعض المفاهيم التي تقربها في المعني، إلا أن أهم الإشكاليات المطروحة هي ما تعلق بطبيعة الشخص المعنوي و أثاره، و أهمها العلاقة التي يجب أن توجد مع السلطة المركزية، من حيث حدود الاستقلال و الذمة المالية و أهلية التصرف في الممتلكات، بالشكل الذي يجعل الإدارة المحلية لا تتهم بالمساس بسيادة الدولة، و يُبقي على خيط رفيع من رقابة السلطة المركزية بحكم حرص الهيئات العليا على تطوير عمل الهيئات المحلية، وليس لأنها قاصر و ليست مصدر ثقة، فتصبح العلاقة علاقة تبعية و خضوع و هو ما يمس بمكانة الإدارة المحلية، و يفقدها أركانها الأساسية.

إن أهم مظاهر الإدارة المحلية هي اللامركزية الإدارية، التي تظهر من خلال دور الجماعة المحلية في التنمية، و نحن في هذا البحث بصدد التركيز على البلدية كإحدى هذه المظاهر، حيث مستها إصلاحات متتالية في تاريخ الجزائر، أخرها كان قانون 10/11، و من منطلق أن البلدية جزء لا يتجزأ من الإدارة المحلية سنحاول في الفصل الثاني، دراسة أهم التعديلات التي جاء بها قانون 10/11 لتطويرها و جعلها في مستوي تطلعات المواطن.



الفصل الثاني  
التعديلات الجديدة في  
قانون البلدية

**تمهيد:**

لقد كان واضحا من سرعة إصدار قانون 08-90 أنه لن يستمر طويلا، بالنظر لأضرار الأمنة و السياسية التي سادت تلك الفترة، التي شهدت أيضا حالة إصلاح شامل لهيكل الدولة، ل ذلك كان لابد من إعادة النظر في مضمون القانون، بجعله أكثر انسجاما مع المستجدات، فبعد 20 عاما اعترفت الجهات الوصية أنه لا يستجيب لمتطلبات المرحلة، حيث وصف بيان الأسباب لقانون البلدية الجديد 10/11 الوضع بالقول: " أنه منظومة غير قادرة علي تفكيك التوترات..." و ذلك لأسباب عدة منها غياب الإجماع حول صنع القرار السياسي في المجالس المنتخبة، بسبب المواقف المتضاربة للمنتخبين الذين ينتمون إلى أحزاب متعددة، و اللجوء إلى لعبة التحالفات على حساب المنطق الحزبي، و هو ما حول البلدية إلى مؤسسة خاصة لمن يسيطر عليها، كما ظهرت آثار التمسك بالعقلية القبلية و العشائرية، يضاف لها التصدعات الناجمة عن المادة 55، و ما نجم عنها من إدخال البلدية في حالة لا استقرار، بسبب محاولة زعزعة مركز رئيس البلدية، و عدم كفاءة المنتخبين لتولي المناصب المختلفة، مما ترتب عنه ضعف تسير المرافق العمومية، و هي أسباب دفعت إلى إصدار قانون جديد للبلدية، ينسجم مع الأجيال الصاعدة، و يتفادى النقائص التي كانت في قانون 08-90.

و بناءا عليه ثم استصدار قانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الذي حاول دعم البلدية بأفكار، بجعلها ترقى إلى مستوي طموحات الشعب، حيث استفرد القانون بجملة من الإصلاحات، مست المجال التنظيمي، المتعلق بسير المجلس الشعبي البلدي و صلاحياته، كما مست الجانب المالي المتعلق بتحسين سياسيات الجباية المحلية، و جعلها أكثر فاعلية، لذلك سنتطرق في هذا الفصل أولا إلى المنطلقات القانونية التي اعتمدها المشرع في نظرتة للبلدية مند الاستقلال في المبحث الأول، و في المبحث الثاني سنتطرق لأهم إصلاحات قانون 10/11 في الجانب التنظيمي، و تلك المتعلقة بالرقابة في المبحث الثالث، و نختم الفصل بمبحث رابع يخص الإصلاحات التي مست الجانب المالي، المتعلق بالجباية المحلية و الاستقلالية المالية و ما جاء به القانون من جديد .

**المبحث الأول: المنطلقات القانونية للتنظيم البلدية**

سنحاول في هذا المبحث تحديد الأساس القانون الذي اعتمده الجزائر في تنظيم الجماعة المحلية، و نركز بالتحديد على البلدية التي هي محل دراستنا، و سنتطرق في المطلب الأول إلى تعريف البلدية في الدساتير و المكانة التي منحها إياها المشرع، و في المطلب الثاني سنتطرق إلى تعريف البلدية في التشريعات و القوانين التي أصدرتها الدولة الجزائرية، لنستنتج مدي التطور الذي حصل في تشريعات البلدية، و الاتجاه الذي سلكه المشرع منذ الاستقلال.

**المطلب الأول: تعريف البلدية في الدساتير الجزائرية**

بعد حقبة طويلة سادت فيها قوانين المستعمر، جاء أول دستور يمثل الجمهورية الجزائرية في سبتمبر 1963<sup>1</sup>، و قد حاول وضع الإطار القانوني لبلدية تعبر عن الهوية الجزائرية، حيث جاء في المادة 09 منه ما يلي: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مهامها و اختصاصاتها، و تعتبر البلدية أساس المجموعة الترابية الاقتصادية و الاجتماعية" تم جاء الإعلان عن ثاني دستور في تاريخ الجمهورية المؤرخ في 22 نوفمبر 1976<sup>2</sup>، ليعيد بعث مؤسسات الدولة التي عُيِّبَتْ من قبل، فقد نصت المادة 36 منه على أن: "المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية، و البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة".

و لم يغير دستور 1989<sup>3</sup> المؤرخ في 23 فيفري 1989 الكثير في المرجعيات التي أرسنها الدساتير التي سبقته للجماعة المحلية، رغم تغير الضر و ف التي أحاطت صدوره، و جاء في المادة 15 منه أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية. البلدية هي الجماعة القاعدية"، و أبقى دستور

1 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجزائر 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، (الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963) العدد 64.

2 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجزائر 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، (الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976) العدد 94.

3 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجزائر 1989، المؤرخ في 29 نوفمبر 1989، (الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989) العدد 09.

1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996<sup>4</sup> و هو آخر دساتير الجمهورية، على المادة 15 كما نص عليها دستور 1989 حيث نصت على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية. البلدية هي الجماعة القاعدية".

لقد أجمعت دساتير الجمهورية على أن البلدية و الولاية هما الوحدتين الأساسيتين للمركزية الإدارية، أو ما يسمى بالإدارة المحلية Administration locale أو المجموعات المحلية les collectivités locale و قد جعلت منها قاعة أساسية للتسيير المحلي، على اعتبار أنها أقرب إلى المواطن و وسعت من نشاطها لتشمل المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية<sup>5</sup>. و المقصود بالجماعة الإقليمية أن لكل بلدية إقليم معين، له حدود جغرافية و ترابية و بالتالي تمنح لها ما يكفي من الصلاحيات للتصرف في جميع المجالات، حسب ما تقتضيه حاجات المواطن و متطلبات المجتمع المحلي.

و لم يكتفي المشرع بالتقنين للبلدية في الدساتير، بل دعمها بقوانين في مجالات أخرى ذات علاقة بالشؤون العامة، حتى يكون لها متسع من المجالات و العلاقات، التي تمكنها من ممارسة نشاطاتها، فقد جاء في الفقرة الأولى من القانون المدني في المادة 49 أن: "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية" و هو اعتراف مباشر بمنح الشخصية المعنوية للبلدية إلى جانب الدولة و الولاية<sup>6</sup>.

و بما أن المجالس البلدية المنتخبة تعبر عن الديمقراطية المحلية، فقد سعي الدستور الحالي إلى إرساء جملة من المبادئ المتعلقة بها، بما يحفظ لها مكانها الدستوري حيث جاء في المادة 14 من فقرته

<sup>4</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجزائر 1996، الصادر بموجب مرسوم رأسي رقم 96-438 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في الاستفتاء الشعبي، في 28-11-1996 (الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 08-12-1996 معدل و متمم ) عدد76.

<sup>5</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004 ، ص 130.

<sup>6</sup> دستور 1996 السابق الذكر.

الثانية أن: "المجلس المنتخب هو الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية" أما المادة 16 فقد "اعتبرت المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية" و بذلك يكون المشرع قد فتح المجال أمام المواطن ليكون محور العملية التنموية المحلية، عن طريق المشاركة في المجالس المنتخبة و تقرير السياسيات العامة، التي يراها مناسبة و كذا مراقبة مدى وفاء البلدية بتعهداتها و التزاماتها، لذلك فالمجلس المنتخب هو قاعدة الديمقراطية، و هو ما كان واضحا من خلال مظاهر الحماية التي خصت بها الدساتير المجالس المنتخبة، حيث منحها هذه الحماية مكانها المتميز و أضفت الشرعية الدستورية على أعمالها، لتتفرغ بعدها إلى المهام التي وجدت من أجلها، و يمكن القول أن الدساتير الجزائرية اعتمدت كلها مرجعية واحدة هي اعتبار البلدية القاعدة الأساسية في عملية التنمية، و التي تبني مهامها على خيارات المواطن<sup>7</sup>.

### المطلب الثاني: تعريف البلدية في موثيق و قوانين الجماعات المحلية

على الرغم من أن الجزائر منذ استقلالها أصدرت ثلاث قوانين في إطار ما يعرف بإصلاح الجماعة المحلية، إلا أن مفهوم البلدية ظل متقاربا في جميعها، كما تعددت الموثيق التي دعمت هذه الإصلاحات، و التي دفعت إلى إصدارها الضرورات و المتغيرات المتلاحقة، بدأ بمؤتمر طرابلس و مرورا بالموثيق المتعددة، التي أكدت كلها نية الدولة الجزائرية خلق تنظيم بلدي ينسجم مع الجزائر المستقلة، فقد جاء في ميثاق الجزائر الصادر سنة 1964: "أن الخيار الاشتراكي و السير المنسجم للتسيير الذاتي، و ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات، يتطلب مراجعة جدية هدفها أن تجعل من مجلس الحوز قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد..." كما شكل الأمر رقم 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية أساس التنظيم البلدي بالجزائر، و مرجعية قوانين البلدية التي جاءت من بعد، و ذلك إيمانا أن بعث الديمقراطية لا يكون إلا عن طريق الالتزام بخدمة الثورة الاشتراكية، التي أقرها مؤتمر طرابلس كخيار للشعب و الدولة، و على خلفية الخيار الاشتراكي و

<sup>7</sup> عمار بو ضياف، شرح قانون البلدية. ط1، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 105-106.

نظرت له للقضايا السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و إيمانه بفرضية الحزب الواحد، و على أساس ذلك بنية جميع العلاقات بين السلطة المركزية و هياكلها اللامركزية، و استمرت على هذا النحو إلى غاية صدور دستور 1989<sup>8</sup>.

حيث عرفت المادة الأولى من أول قانون للبلدية الصادر سنة 1967 البلدية أنها:"الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و السياسية"<sup>9</sup> و كان تبني هذا التوجه يرتكز على النظرة الاشتراكية، اقتصاديا و اجتماعيا و سياسيا، بما في ذلك مفاهيم المشاركة و التنمية، و على الرغم من تغير الأجيال ظل هذا القانون لأكثر من عقدين، لكن تاريخ الجزائر عرف حدثا غير مسبوقا، بإعلان ما يعرف بدستور 1989 الشهير، الذي تبني التعددية الحزبية حيث شهدت الجزائر أول قانون لتنظيم البلدية، يسمح بتنافس أكثر من حزب في المجالس المنتخبة البلدية، و هو القانون 90-08 الصادر سنة 1990 و الذي عرف البلدية في مادته الأولى كما يلي:" البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"<sup>10</sup> ، فكان إلغاء المبادئ الاشتراكية و بداية مرحلة التعدد السياسي، الذي إستفادت منه البلدية، و شهد هذا القانون تعديل واحد و هو الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 يونيو 2005<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري( التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق،2004، ص 135- 136

<sup>9</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بالبلدية،(الجريدة الرسمية، الصادر في 18 جانفي 1967) العدد06.

<sup>10</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 90-08 المؤرخ في 01 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية،(الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 07 أفريل 1990) العدد 15.

<sup>11</sup>عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق،ص112 .

و بعد 11 سنة من صدوره و استجابة لمتطلبات المرحلة التي استجبت فيها أوضاع جديدة جاء قانون 2010 البلدية، و استهلّت المادة الأولى منه بتعريف البلدية على أنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب قانون"<sup>12</sup>، حيث لم يختلف هذا القانون مع ما أقرته القوانين التي سبقته، معترفا بالركنين الأساسيين الذين يتطلبهما عمل البلدية، و هما من تمتعها بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، كما أكد على أن إنشائها يكون بموجب قانون تعكف على سنه و التصويت عليه السلطة التشريعية، حيث أن الوزارة و هي تنظيم إداري أعلى تنشأ بموجب تنظيم، أما البلدية فتنشأ بموجب قانون و هو ما يضيف عليها طابعا خاصا، و بحثا منها على توسيع صلاحيات البلدية لتشمل أكبر قدر من الطموحات الشعبية، أضافت المادة الثانية من قانون 2011 أن: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان ممارسة المواطنة، و تشكل إطار لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

إذن منذ اللحظة الأولى لاستقلال الجزائر، كشف المشرع عن نيته في صياغة القوانين و اللوائح التي تكفل للبلدية ممارسة مهامها، و هي الذمة المالية المستقلة و الشخصية المعنوية، و فتح المجال للمشاركة الشعبية، و ذلك على الرغم من تحول النظام من الأحادية إلي التعددية.

### المبحث الثاني: التعديلات المتعلقة بالمجال التنظيمي

جاء في المادة 15 من القانون 10/11 أن البلدية تتكون من هيئة مداولة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي، و هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، و إدارة يرأسها الأمين العام و هو منصب جديد لم يكن منصوصا عليه في القوانين السابقة، كما نص القانون على إمكانية إنشاء مندوبيات و

<sup>12</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، (الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011) العدد 37، ص 7.

ملحقات، و قد ادخل قانون 10/11 مجموعة من التعديلات الجديدة تتعلق بسير و تنظيم البلدية، و سنستعرض أهمها في هذا المبحث لتتطرق إلى أثارها في الفصل الثالث.

### المطلب الأول: التعديلات المتعلقة بالمجلس الشعبي البلدي:

كان انتخاب المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون الانتخابات 13/89، يقوم على نظام التمثيل النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد غير أنه تم التخلي عن هذا النظام، و ذلك بموجب الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي للانتخابات، و أصبح المجلس الشعبي البلدي ينتخب حسب المادة 75 منه عن طريق التمثيل النسبي بالقائمة، و ينتج عن هذا النظام أن تحصل كل القوائم على عدد من المقاعد يتناسب و الأصوات التي حصلت عليها.

### الفرع الأول: الشروط التنظيمية للمجلس .

**أولاً: من حيث تشكيل المجلس:** أبقى القانون على النظام الذي كان سائداً من قبل في كيفية انتخاب وتشكيل المجلس، لكنه أدخل بعض التعديلات على بعض جوانب عمله مقارنة بقانون 08/90، و قد جاء القانون العضوي للانتخابات 10/16 المؤرخ في 2016 ليحدد التفاصيل، فحسب القانون السالف الذكر ينتخب المجلس عن طريق الاقتراع العام المباشر السري، لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، و يختلف عدد أعضائه حسب عدد السكان، و قد حددت المادة 80 ذلك، فمثلاً نجد 13 عضو كحد ادني في البلديات التي يقل عدد سكانها 10000 نسمة، و 43 عضو في البلديات التي يساوي أو يزيد عدد سكانها عن 20001 نسمة<sup>13</sup>، و نلاحظ أن قانون 10/16 قد احتفظ بما جاء في القانون العضوي للانتخابات لسنة 2012، متجنباً العودة إلى الإختلالات التي صاحبت تطبيق الأمر 07/97

<sup>13</sup> كمال جعلاب، الإدارة المحلية و تطبيقاتها: الجزائر، بريطانيا، فرنسا. دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2017.



المؤرخ في 06 مارس 1997، المعدل و المتمم و الذي حدد تشكيل المجلس بـ 7 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة كحد أدنى، و 33 عضو في البلديات التي يساوي أو يزيد عدد سكانها عن 200001 نسمة، و ما يلاحظ أن سبعة أعضاء للمجالس التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة لا يتناسب و مبادئ الحكم الراشد و المشاركة، التي يفترض أن تولد بعد صدور دستور 1989، فانتخاب رئيس من بين هؤلاء السبعة يبقي على ستة أعضاء و هذا عدد غير كافي، حتى لإنشاء اللجان التي تعتبر قاعدة هامة في تشكيلة و عمل المجلس، و قد حاول المشرع تصحيح النقائص التي صاحبت تطبيق المادة 97 من الأمر 07/97 الصادر سنة 1997، في المادة 79 من القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، بجعل الحد الأدنى للأعضاء في المجالس البلدية هو 13 بدل سبعة، و الحد الأقصى هو 43 بدل 33 عضو، و هذا بحثا عن انسجام أكثر مع معايير المشاركة، و فتح فرص أكبر للالتحاق بالمجلس البلدي<sup>14</sup>، و قد أبقى القانون العضوي للانتخابات 2016/10/16 على نفس الشروط التي جاء بها قانون 2012/01/12 حفاظا على التعددية و دعما لها، فاسحا المجال نحو مشاركة واسعة في صنع القرار، و رغم ذلك يعتبر هذا العدد قليل مقارنة بما هو موجود في نماذج أجنبية مثل فرنسا، حيث 1541 بلدية جزائرية يقابلها 35000 بلدية في فرنسا، و يصل عدد المستشارين بها إلى 69 مستشار لبلديات لا يزيد عدد سكانها عن 1000 نسمة، مقابل 43 نائب في البلدية الجزائرية التي يزيد عدد سكانها عن 20000 نسمة، و هنا نلاحظ قلة النواب و ارتفاع عدد السكان و العكس في فرنسا، و هي احدي عوامل ضعف مردودية البلدية في الجزائر، لذلك فالتعديل لم يرقى إلى المستوى المطلوب<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص 361-364

<sup>15</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 129-142

**ثانيا: شروط الترشح:** كما أن الملاحظة التي تجدر الإشارة إليها، أن قانون 10/11 لم يعطي الأولوية لأية فئة كما كان في عهد الاشتراكية و الحزب الواحد، و كان قانون 1967 قد أعطي الأولوية للفلاحين و العمال، أما قانون البلدية لسنتي 1990 و 2011 فعملا على فتح المجال أمام الجميع، و عليه حددت المادة 79 من القانون العضوي للانتخابات 2016 / 10/16، أن يكون المترشح مطابق للشروط المنصوص عليها في المادة 2 و 3 من قانون الانتخابات، و منها أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي ترشح فيها، و أن يكون بالغا سن 23 سنة يوم الانتخابات، و أن يكون ذا جنسية جزائرية، و أن يثبت أدائه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها، و أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكابه جناية أو جنحة و لم يرد اعتباره باستثناء الجرح الغير عمديه، و نلاحظ أن المشرع حرص على اختيار الشروط التي تجعل المرشح أهلا للقيام بمهمة التمثيل الشعبي.

أما التجديد الذي جاء به القانون العضوي 10/16 فهو التخلي عن المادة 05 من القانون العضوي 2012/ 01/12، و التي كانت تنص أن المرشح يجب أن يكون غير محكوم عليه في الجنايات أو الجرح، بسبب تهديد النظام العام أو الإخلال به، و جمع القانون العضوي الشرطين.

معا لكن الملاحظ أن القانون لم يفرض على المرشح، الإقامة لمدة محددة قبل الانتخابات في الدائرة التي سيترشح فيها، و كان أولي به أن يفعل ذلك إقتداء بالمشرع الإنكليزي، الذي فرض على المرشحين الإقامة عاما كاملا، قبل الانتخابات في الدائرة المعنية و هذا لتأكد من معرفة المرشح لمشاكل السكان و أوضاعهم<sup>16</sup> ، ليكون بذلك قد اقر بالشروط التي جاء بها القانون العضوي،

2012/01/12 مؤكدا مخالفته للقانون العضوي للانتخابات لسنة 1997، و منها شرط السن الذي كان 23 سنة و أصبح 25 سنة بعد التعديل و ذلك بحثا عن التشبيب، كما أنه لا يتصور أن يلتحق شخص بالمجلس الشعبي البلدي و هو لم يؤدي الخدمة الوطنية لأنه قد يستدعي لها في أي وقت، و هو ما يؤثر

<sup>16</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 112-127

على استقرار المجلس لذا وجب على المرشح أن يثبت أدائه للخدمة أو إعفائه منها، و أن يكون ذا جنسية أصلية أو مكتسبة مند خمس سنوات على الأقل، لأن الأمر يتعلق بمشاركة مواطني بلدية معينة، و هو يدخل ضمن المساواة بين كل الجزائريين، و هي شروط حرص المشرع على موضوعيتها<sup>17</sup>.

كما جاء في القانون العضوي 2016/10/16، أن فئات معينة محرومة من الترشح لعضوية المجالس الشعبية لمدة سنة على الأقل من توقفهم عن العمل، و ذلك وفق ما جاءت به المادة 81 منه، و هم الوالي و الوالي المنتدب و رئيس الدائرة، الأمين العام للبلدية و الولاية و المتفشية العامة للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، و القضاة و مستخدمو المصالح البلدية، و هذا لمنع استخدام نفوذهم أثناء الحملات الانتخابية، و إقرار بعدم الجمع بين الوظيفة الإدارية و العسكرية و التمثيلية، و هو نفس ما ذهب إليه قانون 2012/01/12 المتضمن نظام الانتخابات، مع العلم أن قانون 1997 لم يتضمن منصب الأمناء العاميين للبلديات، و قد اشترطت المادة 73 من القانون العضوي 2016/10/16 قبول القائمة من طرف حزب أو عدة أحزاب، أو أن تكون مقدمة للترشح بعنوان قائمة حرة، ففي حالة إذا كانت القائمة مقدمة من طرف حزب، فيجب أن تكون مدعومة من طرف الأحزاب التي تحصلت في الانتخابات المحلية الأخيرة، على أكثر من أربعة بالمائة من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية، و أن تكون مدعومة من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على 10 منتخبيين في المجالس الولائية المعنية، أما إذا كانت القائمة أو الحزب يشارك لأول مرة في الانتخابات، تحت رعاية حزب لا يتوفر على الشروط السابقة أو كانت القائمة حرة، فإنها يجب أن تكون مدعومة على الأقل بخمسة بالمائة من ناخبي الدائرة الانتخابية لكل مقعد مطلوب شغله، كما لا يجوز للمرشح الترشح في أكثر من قائمة<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 174-175

<sup>18</sup> كمال جعلوب، مرجع سابق، ص 128 - 130

و قد جاء في القانون 2012/01/12 أن تقديم الترشح يكون قبل خمسين يوما من تاريخ الاقتراع، و لا يجوز تعديل أو تغيير ترتيب القائمة إلا لضرورات مثل الوفاة... الخ، عندها يمكن تغييرها في أجل قدره شهر قبل تاريخ الانتخاب، كما لا يمكن لشخص واحد أن يكون مرشحا في أكثر من قائمة و إلا سيعاقب وفق المادة 215 من قانون 2012/01/12، كما لا يجوز لأفراد تربطهم قرابة من الدرجة الثانية الترشح في قائمة واحدة وفق المادة 76، و في حالة الرفض ألزم المشرع الإدارة بتعليل أسباب الرفض.

و يتم توزيع المقاعد البلدية و الولائية بنظام التمثيل النسبي، حيث تنص المادة 66 من القانون العضوي 2016/10/16، على أن المقاعد توزع بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى و لا تأخذ في الحسبان المقاعد التي تحصلت على أقل من سبعة بالمائة، من الأصوات و يتم هذا التوزيع عن طريق تحديد المعامل الانتخابي و هو حاصل قسمة الأصوات المعبر عنها، على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن الدائرة الانتخابية، و في حالة وجود مقاعد باقية فإنها توزع على أساس المعامل الانتخابي، و في حالة تساوي القائمتين يمنح المقعد للمرشح الأصغر سنا، و قصد المشرع من ذلك هو التشبيب، بعكس تساوي الأصوات في الانتخابات التشريعية حيث يمنح المقعد للمرشح الأكبر سنا، و ذلك لتفوق عامل الخبرة، و هو ما نصت عليه المواد 65 و 66 من القانون العضوي للانتخابات لسنة 2012.

لكن النظام النسبي معروف أنه يؤدي إلى تشتت الأصوات و هذا الوضع لم يخدم البلدية الجزائرية، بل أدى إلى انشقاق المنتخبين و اختلافهم، و كان أولي المشرع أن يجرب الطريقة الفرنسية، حيث يتم توزيع المقاعد عن طريق التمثيل النسبي بحيث تحصل القائمة التي فازت بالغالبية على نصف المقاعد، و النصف الآخر تتقاسمه الأحزاب الأخرى عن طريق التمثيل النسبي، فربما يؤدي هذا النظام إلى نوع من الاستقرار بوجود الغالبية، و قد أضاف القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 2012، الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، شرطا في القوائم المقدمة لانتخاب المجالس

المحلية، يتمثل في ضرورة أن لا يقل عدد النساء في القوائم المقدمة عن 30 بالمائة من عدد المقاعد المتنافس عليها في البلديات و الدوائر التي يزيد عددها عن عشرين ألف نسمة، حسب المادة 02 من القانون<sup>19</sup>.

إن الملاحظة التي يمكن تسجيلها في انتخاب أعضاء المجالس البلدية، هو عدم لجوء المشرع إلى تحديد المستويات التعليمية للمرشحين، و كان من الأحسن لو تم تجريب هذه الخطوة، ما دامت الجزائر مند استقلالها و هي تفتح أبواب البلدية لكل الفئات، و مادام النتائج لم تكن في المستوى فكان من الأحسن التغير كتجربة أولية.

### ثالثا: تمديد عهدة المجلس البلدي:

نصت المادة 75 من الأمر 07/97 عن إمكانية تمديد العهدة النيابية تلقائيا في حالة تطبيق المواد 93-90-96 من الدستور، و في حالة حصول المانع للرئيس الجمهورية، أو وفاته أو استقالته وحالة الطوارئ و الحصار و الحالات الاستثنائية، غير أنه سبق للحكومة خارج الحالات المشمولة في المواد الدستورية، أن قدمت مشروع تأجيل انتخاب المجالس البلدية و الولائية عن انتخابات 2002 و 2005، و قد أصدر المجلس الدستوري القانون العضوي 07/07 المؤرخ في 22 جويلية 2007 المتضمن عملية التأجيل<sup>20</sup>، و هو ما أكدته الفقرة الثالثة من المواد 5 و 6 من القانون 2016/10/16، عند تطبيق التدابير المنصوص عليها في الدستور الحالي، كما تنص المادة 51 من قانون البلدية 10/11 على أنه في حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات، و بعد تقرير من الوزير المكلف بالداخلية و عرضه على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية الذي تنتهي مهامه بتنصيب المجلس الجديد .

<sup>19</sup>كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 142-192

<sup>20</sup> عمار بوضاف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 184-185

## الفرع الثاني: التعديلات المتعلقة بسير المجلس

## أولاً: دورات المجلس الشعبي البلدي:

يعقد المجلس دورات تداولية، تتضمن كل دورة جلسات لمناقشة الشؤون المتعلقة بصلاحيات المجلس البلدي، ووفق المادة 16 يعقد المجلس البلدي دورة عادية كل شهرين و لا تتعدى مدة الدورة 5 أيام، أي بمعدل 6 دورات في السنة، و بالمقارنة مع قانون 08/90 نلاحظ أن قانون 10/11 كثف من عدد الدورات، حيث رفع عددها من أربعة إلى ستة، ونصت المادة 16 أن المجلس الشعبي البلدي يعقد دورة عادية له كل شهرين بدل ثلاث أشهر، و الهدف من ذلك هو تمكين المجلس من الاستجابة للمشاكل المحلية<sup>21</sup>، و لم يحدد قانون 08/90 مدة الدورة بينما جاء في قانون 10/11 في المادة 16، أن مدة الدورة لا تتعدى 5 أيام، و بالتالي سد نقصا في القانون القديم، كما جاءت المادة 16 بتعديل جديد هو إلزامية مناقشة القانون الداخلي للمجلس في الجلسة الأولى، ليكون بذلك المشروع قد أعطي اعتباراً للقانون الداخلي، و جعل تحديده في الجلسة الأولى مرجعية، كي لا تختلف المجالس في أنظمتها، و لم يحدد قانون 08/90 هذه التفاصيل مما ترك المجال مفتوحاً للاختلاف<sup>22</sup>.

يلتزم المجلس الشعبي البلدي بعقد دورات استثنائية إضافة إلى الدورات العادية، و يكون ذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلثي الأعضاء، أو بطلب من الوالي حسب ما نصت عليه المادة 17، لكن الجديد في القانون 10/11 أن الدورات الاستثنائية تعقد بقوة القانون، و هي المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة، حيث يجتمع المجلس بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك حسب ما نصت عليه المادة 18، غير أن القانون لم يحدد معيار الظرف الاستثنائي و لم يحدد الإجراء الذي يُفَعَلُ تطبيق هذه المادة، كما لم يشر إلى الجهة التي تقدر هذا الظرف و تدعو إلى الاجتماع، و يري البعض أن رئيس

<sup>21</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، 367-368

<sup>22</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 132-133

المجلس الشعبي البلدي هو الذي يجب أن يختص بذلك و هو من يقدر الخطر الوشيك، و يأخذ هؤلاء  
بالمادة 18 كسند قانوني لذلك<sup>23</sup>.

و من الأحكام الجديدة التي حملها قانون 10/11 ما تعلق بمكان انعقاد الدورات، إذ أن المجلس  
الشعبي البلدي يعقد مختلف دوراته في مقر البلدية، و هذا ما نصت عليه المادة 19 إلا في حالة وجود  
قوة قاهرة تمنع ذلك، و قد حددت الفقرة الثالثة منها أنه يمكن للوالي أن يحدد مكان الانعقاد بعد استشارة  
رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن هذه الفقرة لم تبين سبب الاجتماع خلافا للفقرة الثانية التي حددت  
الظروف القاهرة، لذا تحتاج هذه الفقرة إلى ضبط لتوضيح سبب دعوة الوالي لانعقاد المجلس خارج إقليم  
البلدية، كما نصت المادة عشرين على أن جدول أعمال الدورات يحظر بالتشاور بين رئيس المجلس و  
الهيئة التنفيذية، و يرسل الاستدعاء قبل عشرة أيام من تاريخ انعقاد الدورة، و يمكن في حالة الاستعجال  
تقليصه إلى يوم واحد على الأقل حسب المادة 21، و يعلن جدول الأعمال عند مدخل القاعة و أماكن  
الإعلام للجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس، و لا تصح المداولات إلا بحضور الأغلبية المطلقة،  
و إذا لم يتحقق النصاب تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام صحيحة مهما كان  
عدد الحاضرين، بينما كان الفارق هو 3 أيام بعد استدعائين في قانون 08/90، و أبقى المادة 26 على  
نفس الحالات التي جاء بها قانون 08/90، فيما يخص الجلسات المغلقة و هي الحالات التأديبية للمنتخب،  
و المسائل المرتبطة بالأمن العام، كما أضافت المادة 28 من قانون 10/11 حكما جديدا يتعلق بمنع  
حضور أي عضو في المجلس، جلسات المجلس التي يتداول فيها موضوعا يخصه أو تكون له مصلحة  
فيه بمفهوم المادة 60، و يحدد القانون الإجراءات و الوسائل التي يمكن أن يلجأ إليها رئيس المجلس  
الشعبي البلدي لتأكد من وجود هذه المصلحة، و الملاحظ أن المواطن لا يدلي برأيه في المداولات هو  
مجرد متفرج، مما يعني أن هذه الإجراءات عديمة بالفعالية و أن المشاركة صورية لا غير<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص368-369

<sup>24</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص133-134

## ثانياً: لجان المجلس:

حاولت المادة 31 من قانون 10/11 إنشاء و تنظيم عمل اللجان الدائمة للمجلس، بالنظر إلى النقائص التي سادت قانون 08/90 حيث جاء في المادة أن عدد اللجان يكون حسب عدد السكان، و يجب أن تضمن التشكيلة تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة السياسية للمجلس، حفاظاً على استقراره، و من أهم اللجان تلك المتعلقة بالصحة و النظافة و الاقتصاد و الصيد... الخ، و يعتبر المعيار السكاني معيار موضوعي، حيث حددت المادة 33 ثلاث لجان لكل بلدية يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل، و يكون قد فرض التقليل من عدد اللجان في البلديات القليلة السكان، و كان القانون العضوي 10/16 قد حدد عدد أعضاء المجالس البلدية التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 20000 نسمة بين 13 و 15 مقعد، حسب عدد السكان و تعطي هذه اللجان كل الاختصاصات الموجودة، و هو ما ذهبت إليه المادة 79 من القانون العضوي 01/12.

و قد بينت المادة 32 أن تشكيل اللجان يكون بموجب قانون باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، و مداولة من المجلس ثم تعد هذه اللجان نظامها الداخلي و تعرضه على المجلس، و الجديد في قانون 10/11 هو ما يتعلق باللجان الخاصة، التي لم يكن منصوصاً عليها في قانون 08/90 حيث يتم إنشائها عن طريق مداولة باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، و تقدم نتائج أعمالها إلى رئيس المجلس، و قد استحدثت المشرع اللجان الخاصة لدعم عمل المجلس، و حسب المادة 36 من قانون 10/11 فإن كل لجنة تنتخب رئيس من بين أعضائها، بينما كان في قانون 08/90 رئيس اللجنة يختار من قبل رئيس المجلس الشعبي، و هناك من يري أن تقديم اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي و ليس إلى المجلس يبرز تناقض المشرع، لأن المجلس هو الذي يشرف على إنشائها، و تقديمها



تقريرها لرئيس المجلس قد يؤدي إلى التستر على بعض المخالفات، و تضيق الطابع التشاركي لعمل البلدية.

**ثالثاً: الوضعية القانونية للمنتخب:** لقد نصت المادة 37 من قانون 10/11 على أن العهدة مجانية للمنتخبين، مقابل ذلك يتحصل هؤلاء على علاوات و تعويضات مقابل انعقاد دورات المجلس، و أحالت المادة 76 هذا التعويض إلى التنظيم، و اعتبرت المادة 38 غياب المنتخبين عن عملهم لحضور الدورات غياباً مبرراً تحدد وضعيته المادة 76، و كذلك جاء في المادة 39 بخصوص حضور المنتخبين للدورات التكوينية حيث يعتبر غيابهم مبرراً، حيث أن المنتخب ملزم بمتابعة تكوين خاص لتطوير مهاراتهم، غير أن حضور رؤساء البلديات خارج إقليم البلديات يطرح إشكالا قانونيا أيضاً، و على أساس ذلك يمنع طرد المنتخب من عمله أو حرمانه من حقوقه، لكن تزول صفة المنتخب في حالات حددتها المادة 41 منها الوفاة الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، و يستخلف العضو المعني بالعضو ما قبل الأخير في القائمة، في مدة لا تتجاوز شهر حسب المادة 41 من قانون 10 /11 .

**رابعاً: نظام المداولات:** لم يطرأ عليها تعديلات كبيرة فالقانون حرص على تحريرها باللغة العربية كما جاء في قانون 08/90، لكن قانون 10/11 اشترط اتخاذ قرار المداولة بالأغلبية البسيطة في مادته 54، بينما كانت المداولة تتخذ في قانون 08/90 في مادته 39 بالأغلبية المطلقة، مما يطرح تساؤلات حول أسباب تخلي القانون عن الأغلبية المطلقة و ربما هي الأرجح لاتخاذ قرار المداولة، و مددت المادة 56 تنفيذ المداولة إلى 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدي الوالي، بدل 15 يوم في قانون 08/90 في مادته 41، كما أضافت المادة 57 تعديلاً فيما يخص المداولات التي تحتاج إلى مصادقة الوالي قبل تقديمها و هي متعلقة بالميزانية و الحسابات و قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، و اتفاقيات التوأمة و التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، و كانت المادة 42 من قانون 08/90 اكتفت بذكر الميزانية و الحسابات و إحداث المؤسسات و المصالح العمومية و المالية، مما يعني أن المشرع قد وسع من المجالات التي

تحتاج إلى مصادقة الوالي، و هذا إنقاصا من استقلالية البلدية في اتخاذ القرارات و تكريس أكثر لتبعتها<sup>25</sup> ، و أضافت المادة 59 جديدا يتعلق ببطلان المداولات التي لا تحرر باللغة العربية و لم يكن قانون 08/90 قد أشار إليها، و هنا يجري تكريس للثوابت الوطنية، حيث ظلت البلدية الجزائرية تحرر وثائقها باللغة الفرنسية و هو مساس بالهوية الوطنية.

إن الملاحظة التي تجدر الإشارة إليها أن قانون 10/11 لم يغير في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي رغم كثرتها، و تعدد مجالاتها حيث يري الكثيرون أن بعض المجالات لا يجب أن تختص بها البلدية أصلا، مثل الصلاحيات المتعلقة بالابتدائيات لأنها تثقل كاهل البلدية، رغم ذلك جاء قانون 08/90 بإضافة جديدة في المادة 109، بإخضاع أي مشروع أو تجهيز أو استثمار يندرج في إطار البرامج القطاعية للرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، و لا سيما ما تعلق بالبيئة و حماية الأراضي.

#### الفرع الثالث: إنشاء المندوبيات و الملحقات البلدية:

جاء في المادة 133 من قانون 10/11 أن البلدية يمكنها إنشاء مندوبيات أو ملحقات في حدود اختصاصاتها، و علي عكس القوانين التي سبقته حدد المشرع تفاصيل إنشائها فجاء فحددت المادة 134 اختصاصاتها المتمثلة في ضمان سير المرفق العام، و يرأس المندوبية البلدية مندوب بلدي يساعده متصرفين، و قد حدد المرسوم التنفيذي رقم 258/16 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 كيفية إنشاءها، حيث يجب أن تكون البلديات الحضرية الكبرى منسجمة من حيث الجانب العمراني و من حيث متطلباتها في مجال المرافق العمومية، أما البلديات التي تتميز باتساع مساحتها فيجب أن تراعي التجمعات الثانوية عبر إقليمها ونطاق تأثيرها، و تفرض صلاحيات المندوب البلدي تقديم تقرير شهري لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حول نشاط المندوبية وفق ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم التنفيذي 258/16، و نظرا لتعدد وضعيات البلديات فقد نص القانون 10/11 في المادة 138، على إنشاء ملحقات بلدية عندما

<sup>25</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق ، ص191-199

يكون من الصعب الاتصال بمقر البلدية، و بعض أجزائها لبعدها المسافة أو لأسباب تضاريسية و ضرورات ملحة، فيحدث المجلس الشعبي البلدي ملحقة بلدية بموجب مداولة، و يرسل المداولة إلى الوالي، و يجب أن يراعي في المندوب أن يكون من المقيمين فيها، و في حال إنشاء من مندوبيات بلدية فإنه تلغي الملحقات الواقعة في نطاقها تلقائياً<sup>26</sup>، و بذلك يكون المشرع قد أزال الغموض عن المندوبيات.

**- المطلب الثاني: التعديلات المتعلقة برئيس المجلس الشعبي البلدي:**

**الفرع الأول: التعيين:**

**أولاً: في ظل قانون البلدية:** تتميز البلدية في الجزائر بوحدة الهيئة التنفيذية، التي يجسدها عضو ينتخب حسب المادة 65 من قانون 10/11، و التي جاء فيها: " يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة، التي حصلت علي أغلبية أصوات الناخبين و في حالة تساوي الأصوات يعلن المرشح الأصغر سناً" و نلاحظ أن المشرع كان أكثر دقة في قانون 10/11 حيث ذكر عبارة متصدر القائمة و هي العبارة التي تخلي عنها قانون 08/90 حيث جاء في المادة 48 أنه: " يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضو من بينهم رئيساً للمجلس الشعبي البلدي، و يتم التنصيب في مدة لا تتعدى 08 أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع ، و يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس البلدي" و الملاحظة أن القانون البلدية 08/90 حمل اختلافاً مع قانون الولاية 2012، رغم أن القانونين صدرا في نفس السنة، حيث لم يشر إلى طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي بل أشار إلى الأشخاص الذين يحق لهم الاختيار، و هذا عكس قانون الولاية الذي بين بدقة طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي، في المادة 25 و هنا يترك المشرع غموضاً آخر، كأنه تحقير لقيمة البلدية و إعلاء من شأن الولاية، لكن قانون البلدية 08/90 كان أكثر دقة عندما حدد مدة التنصيب بـ 8 أيام إسراراً في تولي البلدية مهامها، أما في قانون 10/11 فحددت المدة بـ 15 يوم كاملة و هي مدة طويلة مقارنة مع أشغال البلدية المستعجلة، كما يلاحظ

<sup>26</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 136-154

أن اختيار رئيس البلدية يكون من قبل أعضاء القائمة الحاصلة على الأغلبية، عكس قانون الولاية حيث يتم اختيار الرئيس من قبل أعضاء المجلس، و هذا الاختلاف يطرح علامات استفهام، حيث أن وضع الرئيس في قانون الولاية يبدو أكثر وضوحاً منه في قانون البلدية، لذلك جاء قانون البلدية 10/11 ليعدل في النقائص التي وجدت في القانون السابق، على أنه ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاء رئيساً، في مدة لا تتجاوز 15 يوماً من تاريخ الاقتراع، و يكون المرشح من القائمة الحاصلة على الأغلبية المطلقة، و في حال عدم حصول أية قائمة على الأغلبية المطلقة يمكن للقوائم الحائزة على 35 بالمائة من تقديم مرشح، و في حال عدم حصول أية قائمة على هذه النسبة يمكن لكل القوائم أن تقدم مرشحاً، و يكون الانتخاب سرياً و يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي المترشح الحائز على الأغلبية المطلقة من الأصوات، و في حال عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية يجري دور ثاني خلال 48 ساعة الموالية، و يعلن فائزاً المترشح الحائز على أغلبية الأصوات، و نلاحظ أن نص المادة 64 من قانون 10/11 و المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات، قد سلم بأن قائمة ستفوز بالأغلبية فيختار متصدر منها، و في حال التساوي يختار الأصغر سناً، بينما قدمت المادة 80 جميع الاحتمالات، كما أن عبارة الأصغر سناً في المادة 64 ليس واضحة، فيما إذا كانت المفاضلة للأصغر سناً بين جميع الفائزين في القائمتين، كما أن المادة 80 فتحت المجال للجميع للترشح في حال عدم حصول أية قائمة على الأغلبية أو 35 بالمائة، ومنه نلاحظ الاختلاف بين قانون البلدية و القانون العضوي للانتخابات<sup>27</sup> فقد طرح تساءل غداة الانتخابات المحلية لسنة 2012 حول كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، بسبب تعارض حكمي القانون البلدي 10/11 و القانون العضوي للانتخاب 01/12، و قد سارعت وزارة الداخلية عقب محليات نوفمبر 2012، إلى إرسال برقية عاجلة إلى الولاية تعلن فيها أن القانون الذي سيطبق هو القانون العضوي للانتخابات، على أن القانون العضوي للانتخابات 10/16 لم ينظم مسألة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، ذلك أن المشرع أدرك أن هذه المسألة أولي أن تنظم في قانون

<sup>27</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 105-209

البلدية و ليس ضمن أحكام قانون الانتخابات<sup>28</sup>، لكن هذا الرأي ليس رأي الجميع، فهناك من يري أن القانون العضوي للانتخابات هو الأولي بالتطبيق، بحجة أنه أعلى درجة من قانون البلدية، و أنه جاء بعد قانون البلدية و بالتالي تكون له الأولوية .

### الفرع الثاني: التنصيب و إنهاء المهام:

ينصب رئيس المجلس الشعبي البلدي في مقر البلدية بحضور الوالي أو ممثل عنه، خلال 15 يوم التي تلي الإعلان عن النتائج، و يعلن ذلك في جميع البلديات و المندوبيات و الملحقات، و في حالة تعذر تنصيبه في مقر البلدية يعين الوالي مكان آخر للتنصيب حسب ما نصت عليه المادة 19، و بعد عملية التنصيب يختار رئيس المجلس الشعبي البلدي مساعدين، يتراوح عددهم بين اثنين إلى ستة، حسب عدد المقاعد وفق المادة 69 من قانون 10/11، ثم تعرض القائمة على المجلس للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة، و في حالة تعذر تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي يستخلف بنائب أو أحد النواب و إن تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس، و ذلك وفق المادة 70 و 71 و في حالة التجديد لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنه يلتزم بتقديم عرض الحال عن وضعية البلدية و قد حمل القانون مجموعة من التعديلات تتعلق بإنهاء المهام و حدها في الحالات التالية:

**أولاً: الاستقالة:** أوجبت المادة 73 من قانون 10/11 رئيس المجلس الشعبي البلدي تقديم استقالته صراحة و كتابة، و دعوة المجلس للاجتماع و إعلان ذلك، ثم يثبت ذلك في محضر و يرسله إلي الوالي، و تصبح سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلام الوالي لها، ثم تعلن في مقر البلدية و كانت المادة 54 من قانون 08/ 90 قد حددت مدة شهر كامل لسريان الاستقالة، وهي مدة طويلة و ذلك لتفادي تعطل المصالح العامة.

<sup>28</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 140-141

**ثانيا: التخلي عن المنصب:** أضاف القانون 10/11 حالة جديدة تمثلت في الخلي عن المنصب، و لم يشتر قانون 08/90 إليها حيث نصت المادة 74 على أنه في حالة اجتماع رئيس المجلس الشعبي البلدي ليعلن استقالته، و من ثم يجب إثبات التخلي عن المنصب في أجل أقصاه 10 أيام بعد شهر من غيابه، خلال دورة عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثليه، و يلصق محضرها المداولة بمقر البلدية.

**ثالثا: التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر :** و هي حالة جديدة أيضا في قانون 10/11 و نصت عليها المادة 75، و ذلك بسبب الغياب غير المبرر لأكثر من شهر، و بعد أربعين يوم من هذا الغياب دون اجتماع المجلس في جلسة استثنائية، يقوم الوالي بجمع المجلس لإثبات الغياب، و يتولي نائب رئيس المجلس تصريف الأعمال وفق المادة 75 في فقرتها الثالثة، ليكون بذلك القانون قد دقق في حالات التخلي عن المنصب أكثر من القوانين التي سبقتة .

**رابعا: إلغاء حالة سحب الثقة:** نصت المادة 55 من قانون 08/90 على إمكانية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي بموافقة ثلثي الأعضاء، و لم تضبط هذه المادة حالات بعينها لسحب الثقة بل جعلت الاقتراع العلني هو المعيار لذلك، بمجرد موافقة الثلثين و هو ما ادخل المجالس البلدية في حالة صراع دائم، حيث استغلت بعض الأطراف السياسية هذه المادة لتصفية حساباتها مع بعضها البعض، لذلك سارع المشرع إلى سحب هذه المادة، نظرا لأثارها التي أدت إلى زعزعت استقرار البلديات.

**الفرع الثالث: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:** أبقى قانون 10/11 علي الازدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته ممثلا للبلدية و آخر للدولة.<sup>29</sup>

**أولا: اختصاصاته بصفته ممثلا للبلدية:** يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بجميع المراسيم التشريعية، و التظاهرات الرسمية حسب المادة 77، و كذا أعمال الحياة الإدارية و المدنية و المحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية، و بتنفيذ الميزانية و يأمر بالصرف حسب المادة 81 و عددت المادة

<sup>29</sup> عمار بوضياف شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص109- 112

82 مجموعة من المهام منها التقاضي باسم البلدية و لحسابها و إدارة مداخلها و صرف النفقات... الخ و أضاف القانون 08/90 مهمة أخرى لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و هي تقديم تقرير حول الوضعية العامة للبلدية، و مدي تنفيذ المداولات، لكن قانون 10/11 اسقط هذا الواجب كما يتولي رئيس المجلس الشعبي البلدي رأسية الهيئة التنفيذية حسب المادة 15 من قانون 10/11 و يسهر على تنفيذ المداولات... الخ، و الملاحظ أن قانون 10/11 قلص من مهام المجلس الشعبي البلدي مقارنة بتلك التي جاء بها قانون 08/90، و منحها للأمين العام و مثل ذلك ما جاء في المادة 63 و المادة 81 من القانون 08/90 في أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يعد الميزانية لكن قانون 10/11، جعل الأمين العام هو من يعد الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يتولي السلطة السلمية على مستخدمي البلدية في قانون 80/90، و ذلك بموجب المادة 65 إلا أن المادة 119 من المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، الذي يتضمن القانون الخاص بموظفي الجماعات الإقليمية، منحت هذه الصلاحيات للأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، رغم أن نص المادة 84 من القانون 10/11 منع رئيس المجلس الشعبي البلدي من رئاسة المجلس في حالة تعارض مصالح البلدية مع مصالحه، و هذا بحثا منه عن الشفافية و النزاهة، لكن هذه المادة غير مطبقة لأنها لم تحدد الجهة التي لها الحق في تحديد هذا التعارض<sup>30</sup>.

و ما نلاحظه في هذه الاختصاصات أن رئيس المجلس الشعبي البلدي، مطالب باتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالمداولات، وفق ما جاء في المادة 69 من قانون 10/11 و الاستعانة بهيئة تنفيذية لتولي متابعة المداولات، و حددت المادة عدد النواب فيما بين 2 و 6، و ما يلاحظ على هذه المادة أن القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 2012، قد تضمن أرقاما مختلفة، عن تلك التي جاء بها قانون 10/11 بحيث الحد الأدنى للمقاعد هو 13 و الأقصى هو 43 و بالتالي لا وجود للمجالس البلدية التي

<sup>30</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 144-146

يقول عدد المقاعد بها عن 13 مقعد، كما أن القانون لم يشر إلى البلديات التي بها 43 مقعد، ولعل من المآخذ التي تأخذ على قانون البلدية الجديد أن المادة 70 لم تلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء اختيار نوابه بشروط معين كالتخصص أو احترام التركيبة السياسية للمجلس<sup>31</sup>.

**ثانياً: باعتباره ممثلاً للدولة:** يتمتع رئيس البلدية بصلاحيات واسعة باعتباره ممثلاً للدولة، ولعل هذا يشير إلى تعزيز عدم التركيز الإداري، و منافسة الدولة للجماعة المحلية، فوجودها ممثلة في رئيس البلدية يضيق من صلاحيات المجلس المنتخب، و يجعل من البلدية مجرد تابع، لأن السلطة المركزية لديها ممثل دائم في البلدية هو الأمين العام و ممثل في الولاية هو الوالي، و من صلاحيات رئيس البلدية بصفته ممثلاً للدولة نجد:

ضبط الحالة المدنية مثلما جاء في المادة 87، بجميع حالتها مثل الزواج و الولادة... الخ، كما يمارس الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام، وفق المادة 94 من قانون 10/11، ومن اختصاصاته في هذا المجال نجد المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات العمومية و معاقبة كل مساس بالسكينة العامة، و يعتمد في ممارسة هذه الصلاحيات على سلك الشرطة وفق المادة 93، و التي أحالة تحديد القانون الأساسي للشرطة البلدية إلى التنظيم، غير أنه لم يصدر إلى حد الآن و هو ما يجعل البلدية تفتقد إلى جهاز تنفيذي مختص، علي الرغم من أن القانون 10/11 منح رئيس المجلس الشعبي البلدي حق تسخير الشرطة و الدرك في الحالات المحددة قانوناً، و يلاحظ أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس هذه الصلاحيات باعتباره ممثلاً للدولة لا البلدية، وهو يخضع في ذلك لسلطة الوالي مما يعطي انطباعاً أننا أمام نظام وطني و ليس محلي، رغم أن التهديد محلي و لم تكن المادة 75 من قانون 08/90 قد أشارت إلى سلطة الوالي في ذلك<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 217- 219

<sup>32</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص، 1476- 149



**المطلب الثالث: استحداث منصب الأمين العام** جاء في المادة 15 من قانون 10/11، أن البلدية تتشكل من ثلاث أجهزة من بينها إدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ليكون قانون 10/11 قد أضاف تعديلا جديدا لم ينص عليه قانون 08/90، وهو منصب الأمين العام الذي توسعت مهامه و تنوعت حتى أنه أضحى منافسا لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

**الفرع الأول: تعيينه:** فقد جاءت في المادة 29 أن أمانة البلدية من صلاحيات الأمين العام و تنشط تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، و جاء في الباب الأول من الفصل الأول تحت مسمى تنظيم الإدارة البلدية في المادة 125، أن الإدارة البلدية ينشطها الأمين العام، و أحالت المادة 127 و 128 كيفية و شروط تعيين الأمين العام و حقوقه إلي التنظيم .

**الفرع الثاني: صلاحياته:** نصت المادة 129 على مهام الأمين العام و التي يمارسها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومنها ضمان تنفيذ القرارات الإدارية ذات الصلة بتنفيذ المداولات، و تنشيط المصالح الإدارية و التقنية، و التحضير لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي ... الخ و يحق له اقتراح متصرف لمساعدة مندوب البلدي، و منحه المادة 180 إعداد مشروع الميزانية و عرضها على المجلس الشعبي البلدي ليكون بذلك الأمين العام هو محور نشاط البلدية<sup>33</sup>، و هو يعين بمرسوم رأسي بالنسبة للبلديات مقر الولاية، كما نصت على ذلك الفقرة الثانية من المرسوم الرأسي 246/99 المؤرخ في 1999/10/27 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، و رغم أن المادتين 127 و 128 أحالت على التنظيم كيفية تعيين الأمين العام و حقوقه و مهامه إلا أنه لم يصدر أي رأي قانوني في ذلك، رغم صدور القانون المتعلق بموظفي الجماعات الإقليمية رقم 334/11 سنة 2011، إلا أنه لم يتضمن أحكام تخص الأمين العام للبلدية، حتى و إن كانت المادة 162 تنص على الأحكام المتعلقة بالمناصب العليا في الإدارة البلدية، مثل المرسوم التنفيذي 26/91 المؤرخ في 02 فيفري 1991، الذي يتضمن

<sup>33</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص121-122

القانون الأساسي للعمال المنتمين لقطاع البلديات، تبقى سارية المفعول إلى غاية صدور القوانين التنظيمية المحددة للإدارة البلدية، و قد اعتبرت المادة 117 من المرسوم 26/91 أن منصب الأمين العام للبلدية يعتبر من المناصب العليا في البلديات، التي يقل أو يساوي عدد سكانها عن 10000 ساكن، و يعتبر منصب سامي في البلديات التي تراوح عدد سكانها عن بين 50001 نسمة و 10000 نسمة، حسب المادة 141 من المرسوم، كما حددت المادة 119 من المرسوم مهام الأمين العام و التي لم تتناقض مع ما جاء به قانون 10/11.

في الحقيقة إن الأمين العام يعبر عن عدم ثقة السلطة المركزية في البلدية الجزائرية، لذلك قامت بوضعه إلى جانب المنتخبين لمراقبة سير البلدية، و هذا ما يجعل الكفة تميل لصالح المعينين، و يقلل من فرص الممثلين المنتخبين، لأنه موجود للمراقبة و ليس لتخفيف المهام علي البلدية.

#### المبحث الثالث: التعديلات المتعلقة بالرقابة على البلدية:

حافظ قانون 10/11 على الرقابة بمفهومها التقليدي، فهناك رقابة تمارس على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة، و رقابة تمارس على المجلس تشمل الأعضاء و الأعمال و الهيئة.

#### المطلب الأول: الرقابة على الأعضاء: تأخذ أشكالاً منها:

**الفرع الأول: الإيقاف:** لقد صنفت المادة 43 من قانون 10/11 علي الحالات التي يوقف فيها الوالي العضو، و هي المتابعة القضائية للعضو بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام، كاختلاس الأموال العمومية، أو لأسباب تتعلق بالشرف أو أن يكون المنتخب عرضة لتدابير قضائية قد تعرضه للحبس، و في حالة ثبوت براءة المنتخب فإنه يعود لاستلام مهامه، مع تسليم رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار البراءة، و التعديل الذي طرأ على المادة 43 أنها لم تشر إلى ضرورة إصدار قرار التوقيف، من طرف

الوالي و كان ذكر أسباب التوقيف قد ورد في المادة 32، من قانون 08/90 ذلك أن ذكر أسباب التوقيف يضمن نوع من الوضوح و المصادقية على القرار<sup>34</sup>.

**الفرع الثاني: الإقصاء:** الإقصاء هو إسقاط نهائي للعضوية، و ذلك بسبب فعل خطير يسبب إدانة العضو، بإحدى التهم التي تمس سمعته و تمنع استمراره في أداء مهامه كمثل للشعب، من قبل المحكمة مما يؤدي إلى إسقاط عضويته، و يأتي إسقاط العضوية لحماية لمصادقية المجلس و سمعته، و تجنباً للفوضى التي تنتج عن الاحتقان الشعبي، الذي يسببه تورط المنتخبين في قضايا تمس أخلاقياتهم المهنية، و نصت على ذلك المادة 44 من قانون 10/11، لكن الملاحظة أن المادة لم تشر إلي دور المجلس البلدي في إعلان هذا الإقصاء، و كانت المادة 33 من قانون 08/90، قد أشارت إلى أن المجلس الشعبي البلدي هو من يعلن هذا الإقصاء ثم يقوم الوالي بإعلان قرار الإثبات<sup>35</sup>.

**الفرع الثالث: الاستقالة التلقائية:** جاء بها قانون 10/11 و لم ترد في قانون 08/90 هذه الحالة، و قد نصت المادة 45 على أنه يعتبر مستقبلاً كل عضو يتخلف عن حضور ثلاث دورات عادية في السنة بدون عذر مقبول، و حتى في حالة عدم حضوره جلسة السماع يعتبر قرار المجلس حضوريا و يعلم الوالي بذلك، و يري غالبية الفقهاء أن هذه المادة جاءت في محلها، إذ أن غياب المنتخب عن ثلاث دورات في السنة يعبر عن عدم انضباطه و تفرغه للعمل التمثيلي، لكن ما يؤخذ على نص المادة 45، أنها لم تحدد إجراءات هذه الاستقالة، فهي تأتي بقرار من الجلسة و ليس بمداولة، مما يطرح تساؤلات حول شكل الإعلان الذي سوف تأخذه، و لم تتضمن المادة أيضا إجراءات التصويت على القرار في المجلس، و بالتالي نستنتج أنها غير خاضعة للقانون بل لتقرير من المجلس .

**المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال:**

<sup>34</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 149 إلى 158

<sup>35</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285

**الفرع الأول: المصادقة الضمنية:** جاءت في المادة 56 من القانون 10/11، أن مداولات المجلس

الشعبي البلدي تنفذ بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدي الولاية، حيث يمارس الوالي خلال هذه الفترة

رقابته على المداولة، فإذا كان التعديل الذي جاء به قانون 10 /11 قد مس المدة، فإن قانون 08/90 قد

طرح إشكالا في المادة 41 باستعماله مصطلحات ومنها يدلي الوالي: "...برأيه أو قراره..." و هي

العبارات التي جعلت النص غير واضح، ذلك أن الرأي هو مجرد وجهة نظر في المداولة، أما القرار

فهو بالموافقة و الطعن فيها، و لقد جاء القانون الجديد مزيلا لهذا اللبس، كما مدد المدة من 15 يوم إلى

21 يوم، و القصد ربما من إضافة أسبوع هو إعطاء الوالي وقت للتدقيق في المداولة، و إن كان الأمر

يتطلب ضرورة تسريع المصادقة على المداولات، نظرا لضغوط المطالب التي تعانيها البلدية.

**الفرع الثاني: المصادقة الصريحة:** رغم أن المادة 56 نصت على أن المداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون

بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدي الوالي، إلا أن هناك مجالات تحتاج إلى مصادقة الوالي عليها، و

نصت عليها المادة 57 و هي مجالات شديدة الحساسية مثل ميزانية البلدية و الحسابات، و ذلك لتعلقها

بالمصاريف العامة للبلدية، و قبول الهبات و الوصايا الأجنبية التي يجب أن تخضع لمراقبة الحكومة، و

أضافت المادة اتفاقيات التوأمة حيث يجب أن يتأكد الوالي من سلامتها، و كذا التنازل عن الأملاك

العقارية، لكن إذا لم يصدر الوالي قرارا المصادقة خلا 30 يوما انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة

ضمنية، حتى لو كانت تتعلق بأحد المواضيع المذكورة في المادة 57 و بالمقارنة مع قانون 08/90 فإن

قانون 10/11 أضاف حالة الهبات والوصايا، و اتفاقيات التوأمة و التنازل عن الأملاك العقارية، و هي

لم تكن موجودة في القانون القديم و تخلي في نفس الوقت، عن المداولة المتعلقة بإحداث مصالح و

مؤسسات عمومية بلدية، و التي كان منصوصا عليها في القانون السابق .

**الفرع الثالث: البطلان المطلق:** جاءت في المادة 59 الحالات التي تبطل فيها المداولة و هي المداولة

التي يحدث فيها خرق للدستور و القوانين و التنظيمات، و نلاحظ أن المشرع كان أكثر دقة في المادة 44

من قانون 08/90 لأنه حددها في المواد 2 و 3 و 9، و هي المداولات التي تتعلق بدين الدولة و لغتها الرسمية و رموزها الوطنية، و المداولات الغير محررة باللغة العربية، و هي عموما المرجعيات التي تتعلق بالثوابت الوطنية، كما نلاحظ أن المشرع ألغى المداولات التي تتم خارج الاجتماعات الشرعية، في المادة 44 من القانون 08/90 حيث ألغيت في القانون الجديد، و هذا ضمانا لشرعيتها و الملاحظ في المادة 59 أن الوالي يعاين بطلان المداولة بقرار و هي صياغة غامضة في نظر البعض، و كلمة المعاينة لا توضح المقصود فكان يجب تحديد البطلان بقرار مباشرة، و خلافا لما كان في المادة 44 من قانون 08/90 الذي اشترط على الوالي تعليق قرار البطلان، فإن القانون الجديد لم يشترط ذلك، و جاءت المادة 60 بحالة البطلان بسبب تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو أحد المنتخبين أو أقربائهم مع مصالح البلدية، في هذه الحالة يمنع هؤلاء من حضور المداولة و إلا عدت باطلة، و للإشارة فإن القانون الجديد لم يحدد الجهة التي تُقوّم حالة التعارض مع المصالح، مع العلم أن قانون 08/90 سمح لأي شخص أن يطلب من القضاء المختص إلغاء المداولة، خلال شهر من تعليقها، و خلالها يصدر الوالي قرار البطلان و يكون قرار الوالي غير محدد بفترة معينة، خلافا لما هو منصوص عليه في القانون 08/90 في مادته 45 التي اشترطت مدة 30 يوم<sup>36</sup>.

**المطلب الثالث: الرقابة على الهيئة:** و تظهر خصوصا في حالتين هما: حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي، و حالات حل المجلس وتجريد أعضائه من صفة المنتخب.

**الفرع الأول: الحلول:** يتعلق بحالة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي، و قد حددت المواد

183، 184، 185، الحالات التي يحق للوالي الحلول فيها محل المجلس الشعبي البلدي، و هي تتعلق

بالميزانية و التي حددها المادة 186 كعدم توازنها أو عجز مترتب عن تنفيذها، أو عدم التصويت عليها

<sup>36</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 286 - 290

بسبب اختلالات في المجلس، و في حال عدم تمكن البلدية من ضبط هذه الحالات فإن الوالي يمكن له أن يتدخل و يأمر بصرف الميزانية بمجرد انقضاء الأجل القانونية .

**الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي البلدي:** جاء في المادة 46 من قانون 10/11 الحالات التي يحل فيها المجلس الشعبي و هي:

✓ في حالة خرق الدستور الذي هو القانون الأسمى في الدولة، لكن الإشكال الذي يترتب عن هذه المادة، أن المادة 59 نصت على أنه تعد باطلة مداوات المجلس الشعبي البلدي، بقوة القانون عند خرق الأحكام الدستورية، و هنا لم يحدد المشرع إذا كان خرق الدستور بسبب بطلان المداولة أم لحل المجلس<sup>37</sup>.

✓ في حالة إلغاء انتخاب جميع الأعضاء: وهذا ناتج عن وجود خلل في قانون الانتخابات مما سيؤدي إلى بطلان الانتخابات و حل المجلس.

✓ -في حالة الاستقالة الجماعية: و قد نصت على ذلك المادة 34 من قانون 08/90، رغم أن المادة لم تبين كيفية الاستقالة، هل هي فردية أو جماعية و كذلك فعلت المادة 46 من قانون 10/11.

✓ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة في التسيير، قد تؤدي إلى المساس بمصالح المواطن، لكن هذه المادة لا تبين بدقة نوع هذه الإختلالات التي تجعل المجلس يحل، و لا درجتها و قد تسببت هذه المادة في جدل كبير، وتم تعديلها بموجب الأمر 2005/03/05 المتمم لقانون 08/90 و ذلك بتعديل المادة 34.

✓ عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من عدد أعضاء المجلس، و بعد تطبيق الاستخلاف و اللجوء إلى القوائم الاحتياطية، يرفع الوالي تقريره إلى وزير الداخلية الذي يقرر الحل.

✓ في حالة وجود اختلافات خطيرة بين أعضاء المجلس، تؤدي إلى تعطل مصالح البلدية، و قد حددتها المادة 46 من قانون 10/11، كما نصت عليها المادة 34 من قانون 08/90 .

<sup>37</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 160-164

- ✓ في حالة ضم البلديات لبعضها أو تجزئتها، في هذه الحالة تحل المجالس البلدية و تجمع في مجلس واحد، و في حالة التجزئة فإن كل البلديات الجديدة تنشأ مجلس خاصا بها.
- ✓ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس: و هي الحالة الجديدة في قانون 10/11، فقد نصت المادة 35 من قانون 08/90، أنه لا يمكن حل المجلس إلا بناء على مرسوم يأتي من وزير الداخلية، و الذي جاء به مرسوم 254/05 المؤرخ في 2005، المتضمن حل المجالس المنتخبة في ولايتي تيزي وزو و بجاية، بناء على المادة 34 من قانون 08/90، لكن الحكومة قامت بحل المجالس المحلية قبل ذلك بسبب حالة الطوارئ بمرسوم تنفيذي سنة 1990، و بمرسوم سنة 1995 و تعديل قانون البلدية و الولاية سنة 2005، حيث شرعت الحكومة في إعادة هذه الانتخابات في هذه المناطق عن طريق مجموعة من النصوص القانونية، كان أولها تعديل قانون 08/90 بموجب الأمر 03/05 المؤرخ في جويلية 2003، كما تم تعديل قانون الولاية الذي صدر في نفس التاريخ، و تم فيه تعديل الحالات التي يجب أن تحل فيها المجالس الشعبية المحلية، و هي الحالات التي يصبح فيها الإبقاء على المجلس يشكل خلل في التسيير، إلا انه لم يتم تطبيق المادة 35 التي تتعلق بآثار حل هذه المجالس، إذ عوض اللجوء إلى المجلس المؤقت بدل المجلس المحل، فإن المرسوم الرأسي 245/05 نص في مادته الثانية على استناد هذه المهام إلى الإدارة و الأمناء العاميين، و ذلك على الرغم من أن الانتخابات الجزئية جرت في 2005، أي ضمن الستة أشهر القصوى التي حددتها المادة 35، لمهمة المجلس البلدي المؤقت الذي يشكل عقب الحل، و بعد عملية الحل صدر المرسوم رقم 307/05 المؤرخ في أوت 2005، تضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية بلدية وولائية و التي جرت في 24 نوفمبر 2005.

لتكون بذلك المادة 46 من قانون 10/11 قد حصرت حالات الحل، لكن الحالة المتعلقة بالضرر وف

الاستثنائية أيضا لديها بعض النقائص حسب البعض، فهي لم تحدد معيار الظرف الاستثنائي، الذي يفرض حل المجلس البلدي<sup>38</sup>.

إن نموذج الرقابة الذي تطبقه الجزائر هو نموذج فرنسي، و هو نموذج يجعل البلدية محاصرة، و كان الأولي بالمشروع لو أخذ بعض جزئيات النموذج الإنجليزي القائم علي الرقابة الأفقية، أو الرقابة عن طريق المنح و القروض، لربما أعطي نتائج أحسن، فهي رقابة تلاحق الأشخاص و الهيئة أكثر من الأعمال .

#### المبحث الرابع: التعديلات المتعلقة بالجانب المالي

من الحقائق الثابتة أن المالية العامة المحلية هي عصب العمل العام لإدارة الدولة و الإدارة المحلية، فالعلاقة المالية ما بين الدولة و الجماعة المحلية، تشكل في حد ذاتها مشكلة ترددية بالنسبة للدولة المعاصرة، لقد مرت هذه العلاقة، بمراحل تاريخية مند فجر الاستقلال إلى اليوم، زرعت في مسارها الطويل جذور العلاقة القائمة بين السلطة المركزية و الجماعة المحلية، بجميع إشكالاتها و تناقضاتها المطروحة اليوم، و من هنا يأتي مصدر التعقيد في مالية البلدية.

تتشكل موارد البلدية أساسا من موارد جبائية، و تتمثل في مجموع الضرائب و الرسوم، يعود جزء منها للبلدية و آخر للدولة و آخر تتقاسمه صناديق التضامن و الضمان مع البلدية، و موارد غير جباية ناتجة عن استغلال ممتلكاتها العقارية و المنقولة المنتجة للدخل، إلى جانب الإعانات التي تقدمها الدولة، جاء في تقرير اللجنة المشتركة أن المداخل الجبائية للبلدية تقدر ب 90 بالمائة من إجمالي الإيرادات، و قد أناط المشرع بالبلدية مسؤولية تسير مواردها في المادة 169 من قانون 10/11، ووضع نطاق لهذه المسؤولية لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب المحددة عن طريق التنظيم، و أعطي القانون المجلس

<sup>38</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 297-299



البلدي حرية التصويت على المبالغ المطبقة فوق إقليم البلدية، وفق المادة 197 من قانون 10/11، و يلاحظ أن القانون جاء بجملة من التعديلات التي تمس الجانب المالي، حيث يطرح الفشل في تجسيد الاستقلالية المالية للبلدية أكبر الإشكاليات اليوم، إذ أدرك المشرع أن جميع الإصلاحات يجب أن تركز على إعادة النظر في هذه الاستقلالية، التي مرت بدورها بمراحل معقد أفرزت الوضع الذي تعانيه البلدية اليوم .

### المطلب الأول: إصلاح المالية المحلية:

أسس الاستعمار تنظيم تاريخي يشبه دولة داخل دولة، حيث يتمتع هذا التنظيم بشخصية معنوية و صلاحيات محدودة في اتخاذ القرار، و بصلاحيات دعم ميزانيتها بالموارد الناتجة عن الأملاك الخاصة، و الضرائب على الخدمات و الجباية المحلية و هذا أسلوب يتناقض مع مبادئ التوازن و العدالة الاجتماعية، لذلك كان لزاما على الجزائر المستقلة الإسراع في عملية الإصلاح، و جاءت معالمه في التعديلات التي أدخلها قانون البلدية لسنة 1967 و قانون الولاية لسنة 1969 في المجال المالي، كإعطاء البلديات صلاحيات واسعة، و السماح لها بوضع نظام مالي و محاسبي و خلق نظام عادل لتوزيع الأموال و الفرص، إلى جانب إنشاء صندوق التضامن، من أجل مساعدة و دعم البلديات و الهدف من كل هذه الإصلاحات هو منح بعض الاستقلالية للجماعة المحلية، و تمكينها من استغلال الوسائل المادية و البشرية المتوفرة على إقليمها، لكن ظهرت تدابير ذات أبعاد سياسية أدت إلى عرقلة التطور الاقتصادي و الاجتماعي للبلدية، و منها تطبيق الثورة الزراعية، التي أدت إلى نزع الملكية عن الجماعة المحلية على أراضيها التي كانت مصدر للموارد المالية، و التنازل عن الأملاك العقارية في إطار التنازل عن أملاك الدولة، و حرمانها من الحق في الإيرادات التي كانت تُجَنِّي منها، و اللجوء إلى التسيير المباشر للخدمات، حيث أنتجت نتائج سلبية في أداء معظم الخدمات، و إجبار البلديات علي إنشاء و تسيير حظائر و خدماتها بمقاولات بلدية و شركات ولائية، سميت بالمؤسسات العمومية المحلية و التي أخضعت لقواعد التسيير الاشتراكي حيث فشلة ماليا و كان لها انعكاسات سلبية على سمعة البلدية و

الإدارة العمومية و الميزانية المحلية، و زاد الوضع سوءا بتعديل قانون البلدية و الولاية سنة 1981، الذي حتم على البلدية ممارسة نشاطات متعلقة بتطبيق الثورة الزراعية القطاع المسير ذاتيا، الذي كانت تعتمد الدولة على أموال البترول لتغطية العجز في ميزانية البلديات.

لقد أدركت الدولة بسبب الأزمة الأمنية التي عصفت بالبلاد طوال عشرية كاملة، أن الإصلاح أكثر من ضرورة فعكفت على التغيير من خلال قانون 08/90 و قانون 09/90، حيث تم إعفاء الجماعة المحلية من تسير الشؤون الاقتصادية، لكنه و بسبب عشرينين يظهر في الأولي التسيير العاجز للدولة، و في الثانية أثار الأعمال الإرهابية، التي أثرت سلبا على المالية المحلية و أعاققت بصورة جسيمة تسير الإدارة المحلية، حيث تم تصفية منتجات الدخل للبلديات مما أدى إلى حرمان الجماعة المحلية الدخل، و جملة من موارد لتمويل ميزانيتها، و ظهرت جلها عيوب سوء تسير النظام الضريبي، الذي أدى إلى تخفيض الإيرادات و ضعف مرد وديع التحصيل و زاد من الطين بلة، تكفل البلدية بنفقات خارجها، دون مقابل مثل المدارس و الصحة و الأمن... الخ، و مخلفات الضغط المالي الناتج عن الوضعية الأمنية المزرية، و النفقات الجديدة المتمثلة في حراسة المدارس و المنشأة، و إعادة تأهيل الهياكل المتضررة من الإرهاب يضاف لها سوء التسيير و عدم تطبيق أحكام قانون الصفقات العمومية، الذي أدى إلى تراكم الديون المتنازع عليها إلى جانب مخلفات قرار تصفية الممتلكات العمومية المحلية في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية، و تركيز نفقات الصندوق المشترك للجماعة المحلية على تغطية نفقات الجانب الأمني، بدل المنفعة العامة المحلية طوال مرحلة الإرهاب.

لقد كانت هذه الأوضاع جذور ممتدة في تاريخ الإدارة المحلية، لذلك كانت التعديلات التي جاء بها قانون 08/90 و ما تلاها من تعديلات في قوانين المالية التي لحقت، مجرد حبر على ورق، فلا الاستقلالية المالية تحققت و لا البلدية تغيرت، بل زاد الوضع سوءا بسبب البجوحة المالية التي شهدته البلاد عقب ارتفاع البترول، حيث عمدت الدولة إلى تصفية ديون البلديات من منطلق السلطة الوصية، فزادت الولاءات و انعدمت المشاريع الإنمائية، بسبب تقصير الدولة في خلق النظرة التنافسية للبلدية،

يضاف لها سياسية شراء السلم الاجتماعي، و ما نجم عنها من سلبيات و تقاعس المسؤولين، و قدرتهم على كمكمة الأفواه بالمال العام، و قد حاول قانون 10/11 تلافي بعض النقائص في الجانب المالي و سنتطرق إلى أهم التعديلات التي جاء بها في المطلب الثاني<sup>39</sup>.

### المطلب الثاني: التعديلات المتعلقة بالموارد المحلية

تشكل الإيرادات الجبائية 85 بالمائة من مداخيل البلدية الذاتية، و هي مقسمة إلى موارد ذاتية و أخرى خارجية، و تستفيد البلدية من مجموعة من الضرائب و الرسوم، منها ما تستفيد منه لوحدها ومنها هو تتقاسمه مع الدولة و الصندوق المشترك سابقا، و الذي تغيرت تسميه إلى صندوق التضامن و الضمان حاليا، و يعرف رفعت المحجوب الضريبة على أنها: "اقتطاع مالي تقوم به الدولة، عن طريق الجبر من ثروة الأشخاص الآخرين و دون مقابل لدفعيها، و ذلك لغرض تحقيق النفع العام" بينما الرسم فهو اقتطاع نقدي يدفع من طرف كل شخص بحاجة إلى خدمة كالكهرباء و الغاز و الماء، و الضرورات التي تعود عليه بالنفع الخاص<sup>40</sup> ، و يمكن تحديد التعديلات التي جاء بها قانون 10/11 فيما يلي:

- الضريبة على الأملاك: نصت عليها المادة 274 و 282 من قانون الضرائب و هي ضريبة على الثروة، تفرض على الأشخاص الذين تتجاوز القيمة المضافة على ممتلكاتهم 10 مليار دج، و تشمل كل الأملاك العقارية و الحقوق العينية و الأموال المنقولة، مثل السيارات و الدراجات و الشقق و طائرات النزهة، و خيول السباق و التحف و اللوحات الفنية، توزع حصيلة الضريبة على الأملاك حسب المادة

<sup>39</sup> الطيب ماتلو، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، مدي تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة. بحوث و أوراق عمل الندوة الوطنية التي نظمها مجلس الأمة يوم الخميس 17 أكتوبر 2002، ص 41

<sup>40</sup> رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث (جباية الأشخاص الطبيعيين و المعنويين)، ج1، دار هومة، 2012،

282 بـ 60 بالمائة إلى ميزانية الدولة، 20 بالمائة إلى ميزانية البلديات و 20 بالمائة إلى الصندوق الوطني للسكن<sup>41</sup>.

و قد تقرر في قانون المالية التكميلي لسنة 2017، تطبيق آلية جديدة لدعم ميزانية البلديات، عن طريق تعزيز الممتلكات العقارية للبلدية و إجراءات الجباية المتعلقة بها، و منها إصدار نص تنظيمي ينص على تحويل ملكية بعض الممتلكات إلى البلدية، حيث ستمتلك البلديات ما يقارب 100000 محل تجاري، أنشأة في إطار برنامج أطلق سنة 2015 بمعدل 100 محل تجاري لكل بلدية، و التي ستقوم بكرائها كما سيتم دمج الأسواق البلدية ضمن ممتلكات البلدية، و التي تتكون من حوالي 202000 عقار من ضمنها 113000 محل تجاري، و 650000 محل مستغل للسكن و التجهيزات و المسابح<sup>42</sup>.

فبينما يعتبر العقار هو الرسم الأساسي في جميع دول العالم، لا تتعدى نسبته في الجزائر 08 بالمائة في الواقع، بل تكاد تكون منعدمة في بعض البلديات، و هو ما يعبر عن إهمال الدولة لممتلكاتها وواجباتها، و عدم جديتها في فرض الجباية مما خلق عقلية التسبب لدي المواطن و المسئول على حد سواء، حيث أشارت الدورة الثامنة عشر للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي، أن إيرادات الأملاك لا تتعدى 08 بالمائة من المجموع العام لإيرادات التسيير، و يمكن إظهار ذلك من خلال الجدول رقم ( 1 ) الذي يوضح تطور إيرادات التسيير في الفترة ما بين 1995 و 1999 .

<sup>41</sup> مديرية الضرائب، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة. 2017، ص 44-46-47، من الموقع:

[file:///C:/Users/Cyber%20Bochra.Net/Downloads/Documents/CIDTA\\_Ar\\_lf2017\\_4.pdf](file:///C:/Users/Cyber%20Bochra.Net/Downloads/Documents/CIDTA_Ar_lf2017_4.pdf)  
تاريخ الإطلاع 2017/03/12

<sup>42</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، (الصادر في الجريدة الرسمية في 29 ديسمبر 2016 ) عدد 77، ص 4-5.

## الجدول رقم (1) تطور إيرادات التسيير

الوحدة: المليون دج

1999	1998	1997	1996	1995	طبيعة الإيرادات
57.683	51.415	52.500	49.717	50.210	إيرادات مباشرة و أخرى عن طريق الصندوق المشترك
4.042	4.139	3.200	2.567	2.698	إيرادات الأملاك و الممتلكات
61.725	55.554	55.700	52.248	52.902	إيرادات التسيير
6.55	5.45	5.75	4.90	5.10	النسبة من 1 إلى 2 بالمائة

المصدر: الدورة 18 للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي، جويلية 2001

و الملاحظة المسجلة أن إيرادات الأملاك و الممتلكات في تزايد طفيف، لا يكاد يحسب بالنظر إلى ضخامة ممتلكات البلدية، بينما تبلغ إيرادات التسيير و الإيرادات القادمة من الصندوق المشترك أرقام مضاعفة، و هو ما يعبر عن حجم إهمال البلدية لهذه الممتلكات<sup>43</sup> ، و نفس الشيء يقال بالنسبة لرسم رخص العقارات حيث كانت هذه الرسوم منظمة بموجب قانون الطابع في المادة 139 مكرر، و مكرر 1 و مكرر 2، ثم ألغيت من قانون الطابع بموجب المادة 34 من قانون المالية لسنة 2000، و أعيد تنظيمها بأحكام غير مدمجة ضمن هذا القانون بموجب المادة 55<sup>44</sup> ، و هذه الرسوم تحصلها البلدية بتسليم مختلف الرخص و الشهادات، و قد عدلت في قوانين المالية بشكل متتابع لتخضع لتعديلات جديدة في قانون المالية التكميلي لسنة 2017، الذي رفع سعر رخصة البناء إلى الضعف بحثا عن رفع الميزانية، كما أقر قانون المالية التكميلي لسنة 2017 إخضاع إيجار المنازل إلى ضريبة تتراوح بين 7

<sup>43</sup> محمد حاجي، مرجع، سابق، ص 5.<sup>44</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 02-2000 المؤرخ في 27 جوان 2000، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000. (الصادر في الجريدة الرسمية في 28 يونيو 2000) عدد 37، ص 4.

و 10 بالمائة على المساكن ذات الاستعمال الجماعي، و 15 بالمائة على المداخل الآتية من المحلات التجارية و المهنية و المساكن المستأجرة، و هي إجراءات متأخرة لم تكن الدولة تعبئ بمدخلها من قبل، لهذا تجد صعوبة في إقناع المواطن بدفعها اليوم<sup>45</sup> .

رغم ذلك فهذه القوانين لم تطبق و تجد الدولة صعوبة في فرضها بسبب سياسية التقشف، و لم يكن الرسم السنوي على السكن بالأحسن، فالرسم المعروف في معظم دول العالم بمدخله للبلديات تم استحداثه في الجزائر لأول مرة بموجب المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003، و كان يفرض على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني، الواقعة في البلديات ذات مقر الدائرة، و مجموع البلديات وهران قسنطينة عنابة و الجزائر العاصمة<sup>46</sup>، ثم عمم على بلديات الوطن بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1015 حيث لا تجني البلدية منها إلا القليل لأن معظم السكنات لا تخضع للضريبة، حيث لا تقوم البلديات بتطبيق هذا الرسم<sup>47</sup> .

و الرسم العقاري هو رسم سنوي يحصل لصالح البلديات دون سواها، يؤسس على الممتلكات لمبنية و الغير مبنية، و تمت مضاعفة قيمته في قوانين المالية بشكل متتابع ليرتفع سنة 2016 إلى أربع مرات، إذا لم تنجز البناية في ظرف ثلاث سنوات، من تاريخ الحصول على التصريح وفق المادة 05

<sup>45</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، مرجع سابق، ص 5-6.

<sup>46</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 03-05 المؤرخ في 14 جوان 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2003. ( الصادر في الجريدة الرسمية في 15 يونيو 2003 ) عدد 37، ص 4.

<sup>47</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 23 جوان 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015،(الصادر في الجريدة الرسمية في 23 جوان 2015)العدد 40، ص 6-7-8 .

من قانون المالية لسنة 2016، لكن المعروف أن المواطن لا يلجأ إلى البلدية لطلب التصريح، حيث جرت العادة على بناء المساكن دون إعلام البلدية، التي لا تتخذ أي إجراء في غالبية الحالات<sup>48</sup>.

و لا يعود الرسم على الإقامة بالفائدة الكبيرة على البلدية، لعدم جدية مصالح الضرائب في تحصيله، و رغم ذلك شهد هو الآخر تعديلات متتالية، منذ تأسيسه بموجب المادة 59 من قانون المالية التكميلي لسنة 1998 لفائدة البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو هيدرو معدنية أو استجمامية و يفرض على الأشخاص الغير مقيمين فيها<sup>49</sup>، و تم تعديله في المادة 26 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، و يتم تحديده بمداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي، لكن النتائج لم تتغير فقد بقي مجرد حبر على ورق<sup>50</sup>

الضريبة الجزافية: تم إحداث هذه الضريبة سنة 2007 بموجب المادة الثانية من قانون المالية 2007، و هي تعوض الضريبة على الدخل الإجمالي، و أرباح الشركات و الرسم على النشاط المهني و القيمة المضافة، و توزع حواصلها حسب المادة 282 مكرر 5 كما يلي: 49 بالمائة للدولة 40.25 بالمائة للبلدية خمسة بالمائة للولاية، و خمسة بالمائة لصندوق الضمان و التضامن للجماعة المحلية، و 0.01 بالمائة للغرفة للصناعات التقليدية، و 0.5 بالمائة لغرفة الصناعة و التجارة، و 0.24 بالمائة لغرفة الصناعة التقليدية، و يلاحظ أن البلدية تتقاسم هذه الضريبة أيضا مع الدولة و جهات أخرى، أما بالنسبة لرسم على القيمة المضافة، يشكل أهم الموارد المالية للدولة، و يعتبر ضريبة على الاستهلاك يتحملها

<sup>48</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 15-18 مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، (الصادر في الجريدة الرسمية في 31 ديسمبر 2016) عدد72، ص 5.

<sup>49</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، (الصادر في الجريدة الرسمية في 02 رمضان 1418) العدد89، ص 30.

<sup>50</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 08-02 المؤرخ في 24 جوان 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 (الصادر في الجريدة الرسمية في 25 جوان 2008) العدد 42، ص 10-11.

آخر مستهلك للسلعة و تحسب بمعدلين، هما 7 بالمائة و 17 بالمائة من رقم الأعمال و تقسم بالنسبة للعمليات المحققة الدخل بنسبة 80 بالمائة للدولة و 10 بالمائة للبلدية و 10 بالمائة لصندوق التضامن و الضمان، أما العمليات المحققة عند الاستيراد فتكون بنسبة 85 بالمائة للدولة، و 15 بالمائة لصندوق الضمان و التضامن للجماعة المحلية<sup>51</sup> و قد طرأ تعديل على الرسم على القيمة المضافة في قانون المالية التكميلي لسنة 2017، حيث تم رفع نسبتها من 7 بالمائة إلى 9 بالمائة بالنسبة للعمليات المحققة، و من 17 إلى 19 بالمائة بالنسبة للعمليات العادية، و نظرا لأهميتها فإن الدولة تحصل على حصة الأسد منها مما يجعل البلدية لا تستفيد من مداخنها، و هو ما يؤكد عدم ثقة السلطة المركزية في البلدية.

كما أقر قانون المالية التكميلي لسنة 2017 ضرائب جديدة ، ومنها إدراج إجراء مستعجل، يسمح تسليم جواز السفر البيومتري المستعجل في أجل أقصاه 08 أيام، مقابل دفع طابع بقيمة 25000 دج بالنسبة لدفتر 28 صفحة و 45000 دج بالنسبة لدفتر 48 صفحة، علي شكل طابع جبائي و 3000 بالنسبة لجواز السفر الجماعي، و دفع 1000 دج بالنسبة لتجديد البطاقة البيومترية في حالة الضياع أو التلف و هي ضريبة جديدة ، و يحصل صندوق التضامن و الضمان على 40 بالمائة منها، و الصندوق الوطني للبيئة على 35 بالمائة، و المركز الوطني للأمن على 15 بالمائة، و الصندوق الوطني للتراث على 10 بالمائة، كما تم رفع الرسم على المنتجات الصيدلانية المحلية و المستوردة لأول مرة منذ سنة 2003، إلى 1200 دج بدل 4000 دج و أقر القانون مجموعة من الضرائب تتعلق بالتبغ و الكحول، و قد كانت السلطة المركزية تتغاضي عن هذه الضرائب طيلة سنوات البحوث المالية، لتجد نفسها اليوم مجبرة على تقنين هذه الضرائب و تجسيدها في الواقع، و هو ما خلق فوضى أثناء تحصيلها و التردد

<sup>51</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 24-06 المؤرخ في 26-12-2006 ، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، (الصادر في الجريدة الرسمية في 27-12-2006 ) العدد 85 ، ص 06-03.



عند جميع الأطراف المعنية بالتنفيذ كما تجدر الإشارة إلى أن الرسم على النشاط المهني تم تخفيضه، من 2 إلى 1 بالمائة في قانون المالية التكميلي لسنة 2015، و هو ما أفقد البلدية نسبة من مداخله<sup>52</sup>.

واضح أن الحكومة الجزائرية لا تمتلك معايير واضحة لإجراء إصلاح مالي ناجح، بدليل الإصلاحات المتوالية التي بقي معظمها حبر على ورق، وسط عدم فاعلية الجهاز الضريبي و إشكالية التهرب الضريبي، ووجود ثغرات في التشريع الضريبي أصبحت تفوق فاعلية الجهاز كأداة في غاية الحساسية في تمويل البلدية، كما أن الإصلاحات الجبائية المتتالية اقتصرت على التعديلات الفارغة الهدف للجباية، بزيادة الأرقام و إنقاصها، و لم تشمل أهم شيء و هو العلاقة بين المواطن و البلدية في مجال التحسيس بأهمية دفع الضرائب و دورها، و هي أساس نجاح أي إصلاح للمالية المحلية .

### المطلب الثالث: التعديلات المتعلقة بالموارد المالية الخارجية

تتمثل في الإعانات و القروض، فعندما لا يكفي التمويل الذاتي تقوم السلطة المركزية بتغطية العجز عن طريق الإعانات أو القروض، لكن البنوك تواجه إشكاليات كبيرة في منح القروض، بسبب معانات البلديات من الديون و العجز المالي، بالإضافة إلى الشروط القانونية المرتبطة بها، لذا فإن الإعانات الحكومية للبلدية تبقى موردا هاما خاصة فيما يتعلق بعمليتي التجهيز و الاستثمار، فبعض البلديات تعاني عجزا في توفير أبسط الخدمات، و رغم الإصلاحات المتوالية فإنه لا توجد تجارب ناجحة للقروض المحلية في الجزائر، و هذا يرجع إلى عدم توفر الكفاءات القادرة استغلال هذه المادة في قوانين البلدية، رغم أن العالم شهد نماذج لتجارب ناجحة في هذا المجال، فالقروض تمثل 37 بالمائة من مجموع الموارد المالية للولايات في الهند، أين اعتمدت الحكومة على إثارة الجهود الذاتية للهيئات المحلية في دعم التنمية، و إلى جانب القروض اعتمدت الحكومة الجزائرية على إعانات الصندوق التضامن و

<sup>52</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية

لسنة 2017، مرجع سابق، ص 12-11-10-31.

الضمان، بإدخال تعديلات على عمل الصندوق المشترك للجماعة المحلية سابقا، و السماح له بتقديم قروض بدون فوائد، لدعم مشاريع التنمية في البلديات التي تعاني عجزا دون أن يتحول إلى بنك لكن هذه التقنية أيضا لم تری النور<sup>53</sup>، فرغم الإصلاحات المتعددة ارتفع عدد البلديات المفلسة إلى 1249 خلال 2012 أضعاف مضاعفة، مقارنة بـ سنة 2010 حيث قدرت بـ 14 بلدية، و 417 بلدية سنة 2009، و إن كان هذا التراجع بفضل المساعدات التي قدمتها الدولة لـ 30 بلدية سنة 2010، بمسح ديونها و التي وصلت إلى 400 مليار دينار، و ترجع هذه الوضعية إلى سوء التسيير بالدرجة الأولى، حيث تم متابعة 1650 رئيس بلدية بسبب سوء التسيير، و اختلاس أموال عمومية، بينما أشارت المصادر إلى أن 50 بالمائة من رؤساء البلديات لا يحوزون على مستوى جامعي، و الرقم الذي وصلت إليه البلديات المفلسة سنة 2012، يعتبر خياليا لان هذه الفترة من أكبر فترات البحبوحة المالية التي عرفت مسحا كارثيا لديون البلديات<sup>54</sup> و هو ما يدل على الخلل الذي تعانيه الكفاءة الجزائرية، بدليل تطور نفقات التسيير التي تجاوزت مداخل البلديات، و التي يوضحها الجدول رقم ( 02 )، في الفترة الممتدة من 1995 إلى 1999 الجدول رقم (2) يوضح نفقات التسيير:

<sup>53</sup> سميرة بالعمري، قروض بلا فوائد لتمويل البلديات العاجزة. بوابة الشروق الإلكترونية، 19/08/2013

[www.echrouroukonline.com/ara/articles/175447.htm](http://www.echrouroukonline.com/ara/articles/175447.htm)

تاريخ الإطلاع: 2017/01/22

<sup>54</sup> ، سعاد، إفلاس أزيد من 1200 بلدية بسبب سوء التسيير. محرك البحث جزيبريس، نشر في صوت الأحرار في:

2012-11-13، الموقع الإلكتروني:

<http://www.djazairess.com/alahrar/106607>

تاريخ الإطلاع: 2017/02/08

الوحدة:مليون دج

1999	1998	1997	1996	1995	طبيعة النفقة
46.376	42.966	40.200	35.242	36.501	الأجور
15.018	14.372	13.773	11.000	7.940	التمويل الذاتي
6.806	7.762	6.027	9.842	9.367	نفقات أخرى (C)
68.200	65.100	60.000	56.084	53.808	المجموع (D)
68.00	66.00	67.00	62.84	67.83	% (A) إلي (D)
22.02	22.08	22.58	19.61	14.76	% (B) إلي (D)
09.98	11.92	10.02	17.55	17.41	% (C) إلي (D)

المصدر: المجلس الاقتصادي و الاجتماعي

من خلال الجدول نلاحظ أن نفقات التسيير، في تزايد مستمر حيث تستحوذ أجور المستخدمين على حصة الأسد، و هو ما يعني أن المصاريف تساوي أضعاف الموارد المحلية مما يؤدي إلى العجز، و هذه الحالة تنطبق على فترة ما بعد إصدار قانون 10/11، فنفقات المستخدمين تساوي في معظم البلديات أضعاف مضاعفة لمدخلها، و هو ما يسبب لها عجزا في الميزانية<sup>55</sup>، فإذا أخذنا السنغال و هي دولة إفريقية وجدت لنفسها نظاما محليا مقبولا، حيث قدرت الموارد المحلية سنة 2002 بـ 32 بالمائة و لم تتجاوز المساعدات الحكومية 20 بالمائة، و تطورت الموارد المحلية المستغلة إلى 70 بالمائة من المصادر الخاصة للبلدية و هذا بفضل تطوير نظرة الاعتماد على الذات<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> محمد حاجي، مرجع سابق، ص 07.<sup>56</sup> M-Modou NDIAYE , **les ressource de collectivités locales sénégalaise et leur mobilisation ou service de développement local durable**,le portail de la coopération décentralisée.

كما يأتي الدعم الحكومي عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعة المحلية، فقد عمدت الدولة إلى محاولة تكيفه وفق المتغيرات الاقتصادية عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 2014/03/14<sup>57</sup>، بتغيير تسميته إلى صندوق التضامن و الضمان، بدل الصندوق المشترك للجماعة المحلية الذي أنشأ سنة 1986<sup>58</sup>، و ذلك في إطار تجديد هياكل الجماعة المحلية.

فالصندوق مؤسسة قانونية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و يسعى لتحقيق هدفين، الأول هو ضمان عدم نقص الموارد الجبائية و تغطية العجز، والثاني هو إرساء تضامن ما بين البلديات، لذلك فهو يكلف بمهام مزدوجة لأنه يدير صندوق و التضامن و الضمان للجماعة المحلية معاً، أما في مجال التضامن بين الجماعة المحلية فيتمثل دوره في إيجاد نوع من التوازن بين البلديات الفقيرة و البلديات الغنية، و ذلك بدفع مخصصات لهذه البلديات بتخصيص إجمالي للتسيير يقدر بـ 60 بالمائة، و تخصيص إجمالي للتجهيز و الاستثمار يقدر بـ 40 بالمائة، و تخصيص ثالث للخدمة العمومية، يوجه للبلديات التي تجد صعوبة في تغطية الإلزامية المرتبطة بتسيير المرافق العمومية، مثل الأجور و لواحقها و الغاز... الخ، و حدد القرار المؤرخ في 2014/12/09 إعانات التجهيز في المادة 15، كما حدد دور الصندوق التقديرات الجبائية، حيث يصدر الوزير قرار مشترك يحدد فيه نسبة مساهمة البلديات و الولاية و التي حددها القرار 2014/12/02 بالنسبة لسنة 2015 مثلاً بـ 2 بالمائة.

<sup>58</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 25/02/2014، يتضمن إنشاء صندوق الضمان و التضامن للجماعة المحلية، و يحدد مهامه و تنظيمه (الجريدة الرسمية المؤرخة في 02 أبريل 2014) العدد 19، ص 4.

<sup>58</sup> المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04/11/1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعة المحلية المشترك (الصادر بتاريخ 05/11/1986) الجريدة الرسمية عدد 45 .

و يعتمد صندوق التضامن و الضمان في منح هذه الإعانات، على وضعية كل بلدية و عدد سكانها، حيث جاء في تقرير المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، أن عدد البلديات التي يقل فيها معدل الشراء عن كل ساكن تقدر بحوالي 1100 بلدية، و هي تحتاج إلى دعم و لا تقتصر مهمة الصندوق على توزيع إعانات الدولة، بل شملت أيضا تقديم الإعانات في حالة الكوارث و الأزمات، مع العلم أن الصندوق لم يقدم هذه الإعانات إلى قسم التجهيز و الاستثمار منذ 1996، بسبب تغطيته لتكاليف الحرس البلدي مما زاد من أزمة البلديات<sup>59</sup>.

كما جاءت إعانات الدولة عن طريق المخططات البلدية للتنمية، أشهرها المخططات الخماسية التي جاءت ببرامج للتنمية المحلية، و الجدول رقم (03) يوضح إعانات الدولة للبلدية في الفترة الممتدة من 1992 إلى 2000.

الوحدة مليون دج

السنة	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
fcll	1290	1883	15520	3117	0	0	0	0	0
pcd	12297	13430	18265	188000	20900	21250	15904	18195	1660

المصدر: وزارة المالية

و الملاحظ أن هذه الإعانات في تزايد مستمر، لكنها لا توجه إلى الاستثمارات و المشاريع المنتجة، بل و جهت إلى الصرف الصحي و شق الطرق، و ذلك بسبب غياب طموح المنافسة و الاستثمار المربح لدي البلدية<sup>60</sup>، لذلك فالبلديات لا تعاني من نقص الإيرادات بل من استيلاء المركز على مداخلها الجبائية، إلى جانب تجاوز المطالب مقدرة البلدية، و هذا ما يؤدي إلى تراكم العجز، و لجوء البلدية إلى

<sup>59</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 25/02/2014، يتضمن إنشاء

صندوق الضمان و التضامن للجماعة المحلية، مرجع سابق، ص 5-6.

<sup>60</sup> محمد حاجي، مرجع سابق، ص 9.

طلب المزيد من الإعانات الحكومية، الذي يعتبر أحد المشاكل المعقدة اليوم و الجدول رقم (04) يوضح تطور عجز البلديات منذ 1999 إلى سنة 2012.

الوحدة: مليون دج

السنوات	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز	مبلغ الإعانة	نسبة التغطية
1999	63	76	76	100
2000	96	108	108	100
2001	164	250	250	100
2002	620	1.963	1.000	51
2003	660	1.904	998	52.4
2005	790	3.804	2.968	78
2006	779	3.500	2.520	72
2008	929	6.500	5.471	84
2010	1159	8.730	7.728	88.5
2012	1090	11.600	8.824	76

المصدر: المركز الوطني للدراسات و تحليل التخطيط

رغم أن أسعار البترول كانت مرتفعة لسنوات متتالية، و عدم تردد الدولة في سداد ديون البلديات

إلا أن العجز بقي مستمر، رغم أن الصندوق ساهم في حوال تغطية العجز، إلا أن هذه التغطية نسبية،

مما يجعل ديون البلديات تتكرر من سنة إلى أخرى، و أصبح المتعاملون يشترطون السداد المسبق لحقوقهم، و هذا أدى إلى تعطيل التسيير اليومي لشؤون البلدية<sup>61</sup>.

إن الإعانات التي تقدمها الدولة للبلدية، تكون في إطار قانون تحدد بموجبه، إجراءات الإعانات و كيفية إنفاقها و الرقابة عليها، لضمان استقلالية البلدية من جهة، و يحفظ للسلطة المركزية من جهة، حقها في توجيه القرار المحلي، و هذا هو الإطار العام الذي يمكن بموجبه ممارسة الرقابة دون أن تتحول إلى تبعية<sup>62</sup>.

لذلك فاستقلالية البلدية لديها دور كبير في مسألة الجباية المحلية، ففي ألمانيا كرس النظام الفدرالي استقلالية الهيئات المحلية، عن طريق سن قوانين واضحة تبين التخصصات المحلية و المركزية، بينما تفصل المحكمة الدستورية في الخلافات و الخروقات، في مقابل ذلك أعطيت البلديات حرية تحديد الضريبة و مجال فرضها، وفق حاجاتها المحلية مقابل ذلك تحتفظ السلطة المركزية بحق تحديد سقفها، كي لا تتحول إلى عبء على من يتلقاها، و يكون هذا التحديد وفق وضع الولايات أيضا، و قد ساعدت القوانين الواضحة في زيادة اهتمام الهيئات المحلية بوظائفها<sup>63</sup>.

الملاحظ على هذه التعديلات أنها لم تطبق و لم تسعى السلطة المركزية لتجسيدها، في وقت سابق بل ظلت حبرا علي ورق، إلى أن جاءت الأزمة البترولية و أفلست الخزينة العمومية، فسارعت الحكومة إلى الاجتماع بالولاية سنة 2016، لتلقي حزمة من الأوامر تتلخص معظمها في توصيات باستحداث موارد مالية، كما أن الصندوق التضامن يعتبر بلدية داخل بلدية لأنه يخضع لتوصيات صارمة من

<sup>61</sup> شوقي جباري، بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 23-40.

<sup>62</sup> خالد قباني، المركزية و اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان. منشورات دار عويدات بيروت، 1981، ص 92-93

<sup>63</sup> Ursus fuhrmann , **L outonomie de ladmistration communale en Allemagne, un droit de traction**

[www.co-mun.net/comun/infomations-de-basc//--admis-ration-municipale-Allemagnes](http://www.co-mun.net/comun/infomations-de-basc//--admis-ration-municipale-Allemagnes)

السلطة المركزية، هذا غير عدم جدية مركز الضرائب في القيام بمهامه، و تفشي ظاهرة التهرب الضريبي، مما يجعل غالبية هذه التعديلات ليس إلا در للرماد في الأعين لتخطي الأزمات.



## خلاصة الفصل :

لقد حاول قانون البلدية 10/11 تصحيح و النقائص التي جاء بها ليس قانون 08/90، و لكن القوانين التي سبقته في تاريخ الجزائر، بعد أن اتضحت الرؤيا بعد مرور أزيد من عقدين من الزمن على تبني الخيار الديمقراطي، و امتلاك الجزائر بعض التمرس في الممارسة الديمقراطية، مما حدى بالمشروع إلى محاولة إصدار قانون 10/11، ليكون اللبنة الأولى في البناء الديمقراطي، و تؤكد السلطة المركزية أن البلدية هي أساس الإدارة المحلية، و أساس قيام النظام المتناسك، و المشاركة الفعلية.

إن المتمعن في جملة الإصلاحات الجديدة التي جاء بها قانون، يلاحظ تخطب المشروع في بعض المجالات التي ضلت نقاط سوداء، في مسار الإصلاحات و في مقدمتها مجالي الرقابة و الاستقلالية، التي تمثل أكبر الإشكاليات اليوم، يجب الاعتراف أن جملة الإصلاحات التي جاء بها كانت قفزة نوعية في تجسيد مبادئ الديمقراطية، من ذلك تبسيط شروط الترشح و جعلها في متناول الجميع، و استحداث منصب الأمين العام رغم الجدل الذي يحمله لكونه دعم للتركيز الإداري في نظر البعض، أكثر من دعم استقلالية البلدية، و إنهاء الصراع حول المادة 34 بفتح الباب أمام القضاء لمحاسبة البلدية على أخطائها، فمن الناحية التنظيمية، وضع المشروع حد لأهم الإشكاليات التي طرحت في قانون 08/90.

أما من الناحية المالية فقد وتم التركيز على الجباية المحلية، و محاولة تفعيلها رغم أن هذه المحاولات لم يتغير اتجاهها منذ الاستقلال، إلا أن تعديلات قانون 10/11 تميزت بجدية السلطة في تجسيد استقلالية البلدية ماليا، لكن ما يلاحظ هو عدم استقرارها، فكل قانون مالية يأتي بسلسلة تعديلات لا تري النور، ليعيد لاحقه الإتيان بتعديلات جديدة، و هنا تطرح إشكالية مدي قدرة السلطة على تجسيد هذه الإصلاحات في الواقع، و عليه كان لقانون 10/11 أثار متعددة في الواقع العملي، بعدما قيل إن قانون 08/90 كان متسرعاً و لم يأخذ حقه من الوقت في الدراسة، بسبب الظروف العامة آنذاك، لذلك سنتساءل في الفصل الثالث عن مدا تجسيد إصلاحات 10/11، و الآثار التي خلفها تطبيق القانون على فاعلية

البلدية؟

## الفصل الثالث

أثر التعديلات الجديدة في

قانون البلدية على فاعليتها

**تمهيد:**

بعد أن تطرقنا لأهم الإصلاحات التي جاء بها قانون 10/11، يطرح التساؤل عن مدى تأثير هذه التعديلات على فاعلية البلدية، و نوع التغيير الذي أحدثته في الواقع؟

فالإصلاحات التي سبقت التعديلات الأخيرة، سعت كلها إلى إيجاد حلول لمشاكل البلدية، لكن سوء التقدير و الوضع العام السياسي و الاقتصادي كان له دوره في محدودية نجاحها، لكن إصلاح 10/11 على غير سابقها، حيث تجرأ المشرع و مس بعض الجوانب التي ظلت محظورة، بل ظلت حكرا على السلطة المركزية، و في مقدمها الحديث عن جعل البلدية مؤسسة منتجة للثروة، و أحقيتها في تحصيل الضرائب المحلية و صرفها وفق متطلباتها.

لقد اقترح القانون إصلاحات تمس عمق البلدية، و تجرأ البعض على مناقشة تقاسم الجباية المحلية مع السلطة المركزية، بعدما كانت من المحظورات، بل و المطالبة بإعادة النظر في القوانين التي تحكمها، و بعد تردد و تقاعس تجد السلطة اليوم نفسها مجبرة على إعادة النظر في التشريعات التي سنتها بنفسها، فالبلدية في قانون 10/11 دخلت مرحلة جديدة، و تطبيق القانون بالتأكيد كان له آثار هامة في الواقع العملي، لذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى آثار هذا الإصلاح بإيجابياته و سلبياته.

و سنتحدث في المبحث الأول عن جانبه الإيجابي و السلبي، من ناحية تحقيقه للتعددية التي جاء من أجلها، و في المبحث الثاني سنتطرق إلى أثره على الترشيح المحلي، و نعرض في المبحث الثالث إلى أثره على استقلالية البلدية بدراسة العلاقة بين السلطة المركزية و البلدية ، ثم من حيث العلاقة بين المعين و المنتخب، و نختم الفصل بمبحث أخير نتطرق فيه لأهم المقترحات، التي يمكن أن تخرج البلدية من أزمة نقص الفاعلية، باقتراح مجموعة من التوجهات المطروحة، و في مقدمتها إصلاح ح النظام الإقليمي و الانتخابي، و إعادة النظر في وضع المنتخبين و التقليل من صلاحيات رئيس البلدية، بما في ذلك إصلاح قوانين المالية و الجباية و الاستثمار المحلي، و إعادة النظر في وضع و قوانين الخدمة العمومية.

**المبحث الأول: أثرها على التعددية الحزبية:** لقد كان لهذه الإصلاحات آثار إيجابية، كما كان لها آثار سلبية على التعددية السياسية داخل المجالس المنتخبة، فإذا كان من آثارها الإيجابية تكريس التعددية و تبسيط إجراءات الترشح، فإن من آثارها السلبية استمرار ظاهرة الصراعات و التصدعات الحزبية داخل المجالس البلدية.

### المطلب الأول : تبسيط شروط الترشح و حمايته.

و يظهر هذا التبسيط من خلال مجموعة من الشروط، في مقدمتها جعل الترشح للجميع، و لا يقصر على فئة محددة على عكس ما كان معمولا به عادة الاستقلال، حيث اقتصر الترشح على عناصر جبهة التحرير الوطني، و لتكريس تعددية حقيقية سعي المشرع إلى توفير العدي د من الآليات القانونية، التي تسمح بمشاركة جميع أفراد المجتمع، إلا من كانت له مخالفة أثناء الثورة، حيث نصت المادة 50 من الدستور على أنه يمكن لكل مواطن أن يكون مرشحا و مترشحا، و حددت المادة 78 من القانون العضوي لسنة 2012 شروط الترشح في السن و الجنسية و الخدمة الوطنية... الخ، و كذلك المادة 79 من القانون العضوي لسنة 2016، و بذلك يكون المشرع من الناحية التشريعية قد أزال كل العقبات أمام الراغبين في التنافس على مقاعد المجلس البلدي، و لكي يضمن نزاهة أكبر فرض مبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية، و ذلك لما يثار حولها من الشكوك و استعمال النفوذ، حيث نصت المادة 23 على حياد الإدارة و عدم ميلها إلى أي مرشح، تجنباً للتمييز بين المرشحين و استغلا ل إمكانياتها لصالح مرشح معين، و تتلخص مهمتها في ضبط القوائم و التأكد من مطابقتها للقوانين و فحص الاستثمارات.

لكن الواقع لا يقول ذلك فأكبر إشكاليات الانتخابات الجزائرية، هي تغول الإدارة في الحملات الانتخابية، و ميلها الغير معلن إلى تأييد بعض المرشحين، و استعمالها للوسائل و الأموال في دعم البعض على حساب البعض الآخر، و يترجم ذلك التمثيل الموسع الذي يشمل الدوائر الوزارية المعنية، و هي وزارة الداخلية و الخارجية و العدل حيث يبرز هنا عنصر الوصاية، كما يبرز الصراع على المصالح.

كما فرض المشرع على الإدارة تعليل سبب رفض الترشيح، في حالة رفض الترشيح لذلك فإن القرار الذي يصدره الوالي يجب أن يكون معللاً، حسب المادة 77 من قانون 01/12، وهذا التعليل يكون مصحوباً بحق المرشح الطعن في القرار أمام القضاء الإداري، و نصت على ذلك المواد 22، 139، 143 من الدستور، و هذا حرصاً على شفافية العملية الانتخابية، و أضاف إلى ذلك حماية الحق في الحملة الانتخابية بجعلها حق لكل مرشح، حيث يمكنه التعريف ببرنامجه و التقرب من المواطن في إطار احترام القانون، و لبيثت المشرع حسن نيته أعطي حرية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي للأعضاء، الذين ينتمون إلى عدة أحزاب، و كذلك حرية تشكيل اللجان مثلما نص على ذلك قانون 2016/10/16، و هذا كي يخلق نوع من التنسيق و التشاور بين أعضاء المجلس<sup>1</sup>.

بالفعل لم يقصر المشرع الجزائري في تبسيط شروط الترشيح، فأى كان يمكن له أن يصبح رئيس بلدية بما في ذلك الأميون، لكن ماذا جنت البلدية من المستوي الهزيل لعشرات الأميار و المنتخبين الذين مرو بها للذكري لا غير، فالمشاريع الإنمائية تكاد تكون منعدمة، و صورة البلدية في عين المواطن من الأسوأ إلى الأسوأ.

**المطلب الثاني: استمرار ظاهرة الصراعات الحزبية:** إذا كان القانون من الناحية التشريعية قد سد العديد من الثغرات، فإنه من الناحية الواقعية كانت له آثار سلبية أثناء التطبيق، تمثلت في حالة الصراع و الانسداد التي شهدتها البلديات الجزائرية.

إن التصدع في المجالس المحلية بدأ مع تطبيق المادة 34 من قانون 08/90، حين أظهرت السلطة عن أنانيتها و عدم ثققتها في البلدية و ممثليها و أحزابها، ففتحت المجال لخلق الأزمة و الاختلاف، و كانت المادة 34 تترجم جيداً رفض السلطة للتعددية، التي فرضت عليها بقوة السيف، فتحليل مسألة الصراعات الحزبية في البلدية يبدأ أولاً من تحليل ظاهرة العلاقة بين الحزب و الديمقراطية، و التي ستنتهي في نهاية المطاف إلى توكيد العلاقة بين الحزب و السلطة، و أنه يصعب دراسة الأحزاب

<sup>1</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 89- 193.

كظاهرة مستقلة، و معرفة أسباب الصراعات بداخلها أو فيما بينها، لأنها لا تمتلك تاريخا خاصا بها و لأنها اعتمدت على سياق السلطة و حاجاتها، و لعل مكن الإفلاس الحزبي في الجزائر، أن الساحة السياسية لم تتشكل على أسس ثقافية مستقلة تصون هويتها، و كلما حدث هو اعتماد التعددية في الهامش و الأطراف لا غير، لذلك انطوت الأحزاب السياسية على ذلك القصور في مجال الإبداع التنموي، لأنها لم تكن تمتلك وسائل الشرعية للفعل السياسي، فإذا كانت كل الأحزاب من إنشاء السلطة عدا جبهة القوي الاشتراكية، فإنها ساهمت في تقوية النظام و ليس في إضعافه، و فوّتت بذلك على نفسها فرصة الوصول إلى الحكم، و هو الضامن الحقيقي لبداية التغيير، و هنا يبدأ مكن الإخفاق، فقد تعرت الأحزاب السياسية و تآكلت أرصدها و فقدت ثقة الشعب، فصعب عليها بناء قاعدة المشاركة السياسية، التي هي أساس العمل المحلي، فتحولت البلديات إلى صراع سياسي و تقائل، يعكس عدم قدرتها على تقديم المشروع السياسي<sup>2</sup>، فقد أحصت وزارة الداخلية أكثر من 800 بلدية تعيش حالة انسداد سنة 2016، و هذا الوضع أدى إلى تعطيل المداولات و السير العادي للمجالس، و أجبر الوزارة للتدخل على ضمان السير الحسن للمصالح العامة<sup>3</sup>

فقانون البلدية 10/11 جاء بوعود كثيرة و طموحات أكبر، من منطلق أننا تعلمنا من الأزمة و

أخذنا الدروس لكن الواقع لم يتغير، فجزور الأزمة التي صنعتها المادة 34 استعصي على المشرع

<sup>2</sup> نور الدين ثنيو، الأحزاب السياسية في الجزائر و التجربة الديمقراطية، من موقع: شبكة الجزيرة الإعلامية، 2004/10/03.

<http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/3A09DF28-0AA2-4BED-AA70-3F3D6DBFBDB1>

تاريخ الإطلاع: 2017/05/20

<sup>3</sup> مصطفى بسطامي، الصراعات السياسية تجرد البلدية، الخبر الإلكتروني، نشر في: 2016/02/28

[www.elkabar.com/press/article/99315/=sthash.kf20kp3r-dpbs-2016](http://www.elkabar.com/press/article/99315/=sthash.kf20kp3r-dpbs-2016)

تاريخ الإطلاع: 2017/04/05

34 إقلاعها، بدليل الصراع بين الأحزاب الذي لم ينتهي، و إذا كانت السلطة الوصية قد أسقطت المادة 43 من الحسابات فإن نقص الكفاءة و انعدام الخبرة و تداخل المصالح و انتشار الفساد، أوجد ممرات جديدة للانسداد رغم أن القانون الجديد ضمن لرؤساء البلديات البقاء خمس سنوات كاملة في مناصبهم، و مواجهة القضاء أو السجن في حالة الانسداد، و تضمنت المادة 43 الحالات الاستثنائية التي تسمح بوقف نشاط رئيس المجلس البلدي، بقرار من الوالي الذي يمتلك الصلاحيات اللازمة، مما يعني أن القانون الجديد رمي بالمنشفة للعدالة، و هو أمر إيجابي لأنه يؤدي إلى فضح مخالب الفساد في البلديات أمام الرأي العام، كما حددت المادة 46 السالفة الذكر حالات حل المجلس و هي حالات الاستقالة الجماعية لأعضائه أو إلغاء الانتخاب... الخ.

إن سحب آلية سحب الثقة هدفها تحصين المجلس من الصراعات و تعويضها بآلية اللجوء إلى العدالة، و الهدف من ذلك هو إجبار البلديات على وضع نظام داخلي، مبني على تقاليد التشاور بين الممثلين كما هو الحال في فرنسا<sup>4</sup>، لكن السؤال المطروح هل أدت آلية اللجوء إلى العدالة إلى نتائج جيدة؟.

قد يكون الجواب بلا أو بنعم نسبي، كي لا نكون محجفين في حق المجهود الذي بذل للإصلاح الأخطاء، لكن على ما يبدو أن الكفة ترجح للفشل أكثر، فالصراعات بين الأحزاب التي ظهرت في المجالس البلدية علنية لأكثر من عشرية، هدأت نسبيا تحت طائلة الخوف من القضاء، لكنها مازالت تنخر جسم البلدية، حيث عشرات المشاريع التنموية تعطلت و بقيت حبر على ورق، بسبب الخلافات بين ممثلي المجالس المنتمين إلى أحزاب مختلفة في إيديولوجيته ا و ولوائاته ا، و هو ما يكشف في مواقف

<sup>4</sup> سميرة بلعمري، قانون البلدية و الولاية أسقط سلاح سحب الثقة عن رؤساء البلديات، بوابة الشروق الإلكترونية،

2012/12/04

كثيرة عن عقلية الأحزاب و نظرتها الدونية للمسؤولية، و ركضها وراء المصالح و النفوذ بدل الانشغال  
بإيجاد حلول للتنمية.

و كان لهذه الصراعات آثار أيضا على الوضع الحزبي العام، فلو جننا لتصنيف التجربة  
الجزائرية لوجدنا أنه من الصعوبة تصنيفها ضمن النظم الحزبية التعددية و لا حتى الثنائية، ذلك أن  
معطيات الحياة السياسية لا توحى بالميل إلى كليهما، لأن الثنائية تتطلب أن يستحوذ أكبر الحزبين على  
80 إلى 90 بالمائة من الأصوات، و بالتالي يسيطر أحدهما على الأغلبية، وهو ما لا تعكسه نتائج  
الانتخابات الجزائرية، كما لا يمكن تصنيف الوضع ضمن النظم التعددية رغم أن الإطار القانوني يسمح  
بذلك، لأن الأمر مرتبط بالممارسة السياسية التي تنبثق عنها أحزاب الحكومة و أحزاب المعارضة،  
و هذا الوضع ناتج عن تعدد الأحزاب بشكل مخيف و مهدد للديمقراطية، كما أن الوضع الحزبي في  
الجزائر يفتقد إلى التحالفات، و عدم تفرس التشكيلات الفاعلة على هذه السلوكيات، و صعوبة تصنيف  
النظام الحزبي الجزائري ليس بسبب فتوة التجربة أو نقائص النظام الانتخابي، و نوايا السلطة الظاهرة و  
الباطنة، بل بسبب عناصر سوسيولوجية أخرى، تتمثل في انعدام فكرة العائلات أو الأسر السياسية  
التي تصنع تقاليد العمل السياسي، كما هو الحال في أوروبا و العالم الغربي.

و هذا لا يسمح بمعرفة المزاجات السياسية و وضع معايير التصنيف، يضاف لها تأثيرات نظام  
التمثيل النسبي الذي يؤدي منطقيا إلى تعدد الأحزاب داخل المجالس، كما يساعد على نشأة أحزاب جديدة  
بفضل طريقة توزيع البواقي التي اعتمدها المشرع، لكن هذا النظام و على عكس إيجابياته التي استفادت  
منها الديمقراطيات المتقدمة، تحول إلى نقمة على المجالس المجلس البلدية في الجزائر، حيث ظهرت  
الانقسامات و التشققات، و هنا تصبح الإصلاحات بلا قيمة لأن الإصلاح في هذه الحالة، لا تبدأ بقانون



البلدية بل بإصلاح قانون الأحزاب و قانون الانتخاب، أي تهيئة القوانين ذات العلاقة بقانون البلدية، لتفادي تأثيراتها السلبية عليه.<sup>5</sup>

### المبحث الثاني: أثر التعديلات الجديدة على الترشيح المحلي:

يقاس الترشيح المحلي حسب الهيئات الدولية من خلال عدة مؤشرات أهمها الشفافية و المشاركة، و المساواة و حكم القانون، بالنظر إلى وضعية البلدية الجزائرية، يتساءل المرء أين تقع هذه المؤشرات من واقع البلدية الجزائرية، بعد قانون 10/11؟

### المطلب الأول: مدى تحقيق مؤشرات الترشيح المحلي:

ظهر الحكم الراشد في عام 1989 في كتابات البنك الدولي، في إطار التغير الذي حدث في طبيعة و عمل الحكومات و تطور علم الإدارة من جانب آخر، حيث لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيس بل تقاسمت هذه المسؤولية مع فاعلين آخرين، مثل القطاع الخاص و المجتمع المدني و المنظمات الدولية و غيرها، حيث حلت مجموعة من القيم الجديدة مثل التمكين و الشفافية و الجودة محل القيم القديمة مثل الأقدمية و التدرج الوظيفي، و عليه انتقل الباحثون من دراسة العلاقة بين السلطة المركزية و المجالس المحلية، إلى دراسة العلاقة بشكل أشمل بإضافة طرف ثالث هو المجتمع المدني و القطاع الخاص و الجماعات الضاغطة بمختلف تصنيفاتها، معتمدين في ذلك على تحليل الصلة بين السلطتين المحلية و المركزية و المواطن، لذلك فالعلاقة بين الحكومة و المواطن أو بين المجلس المحلي و المواطن، هي مركز الدراسات اليوم في إطار ما يسمى بتفعيل الحكم الراشد المحلي، و ليس بالتركيز على فاعلية المؤسسة في الإدارة، لذلك يتم التركيز على قيم المساواة و الشفافية و الحوكمة المحلية الرشيدة و المشاركة الواسعة.

<sup>5</sup> عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية (مقاربة حول المشاركة و المنافسة السياسية في النظام الانتخابي الجزائري)، ط1، دار الألفية للنشر و التوزيع، 2011، ص138-143.

و تعرف الحوكمة المحلية الرشيدة *good local convenance* ، بأنها استخدام السلطة السياسية و ممارسة الرقابة علي المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و هي تركز حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على معايير للترشيد المحلي، تركز على المشاركة التي تظهر في إطار التنافس على الوظائف العامة، و العضوية في المجالس المنتخبة، و اختيار الممثلين في مختلف مجالس الحكم، و هي تعني تهيئة السبل و الآليات المناسبة للمواطن للمساهمة في عملية صنع القرار، و مراقبته، و تركز على حرية التجمع و التعبير و الاختيار، و تكون مدعومة بالمساءلة

*Accountability* و تمثل الضمان لشفافية العمليات الإدارية، و يجب أن لا تقتصر على الهيئات المحلية الرسمية، بل تشمل القطاع الخاص و المجتمع المدني و الهيئات الأخرى ذات العلاقة، بحيث تصبح العمليات الإدارية واضحة لدي المواطن البسيط، و يكون ذلك في إطار الشرعية التي تعني قبول المواطن لمن يحكمه، و أن تكون هذه السلطة في إطار قانوني واضح و عادل يوفر فرص متساوية للجميع، كما يجب أن يتميز هذا الجميع بالكفاءة العالية و الفعالية المطلوبة، لتولي الوظائف و هي أساس البعد الفني في الإدارة المحلية، الذي يركز على قدرة ممثلي الشعب على تحويل البرامج و الخطط إلى مشاريع واقعية، تلبي احتياجات المواطنين الذين تربطهم علاقة وثيقة بالبلدية، تقوم على الشفافية

*Transparency*<sup>6</sup> التي تعني سهولة تدفق المعلومات و الحصول عليها لجميع أطراف المجتمع المحلي و هو ما يعطي فرصة للمواطن للحكم على الأجهزة المحلية و فعاليتها و نتائج أعمالها، فالمواطن هو صاحب الشأن المحلي، و يعني ذلك استبعاد السرية في العمل و إعلام وسائل الإعلام بجديد تحركات و

<sup>6</sup> بومدين طاشمة، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر ، كلية الحقوق- جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، ص 4-6 .

مشاريع المجلس البلدية، لذلك نص القانون 10/11 على إمكانية حضور المواطن جلسات المجلس، وفرض على المجلس تعليق نتائج المداولات في وقت محدد ليتعرف عليها الجمهور.

إن مبدأ الشفافية هو الذي يحمي المجلس من تهمة الفساد لأنه يضع مختلف أوجه نشاط الإدارة أمام أعين المواطنين، فجعل المعلومة في متناول الجميع هو الذي يؤسس لنظام قوامه الوضوح، وهذا الأمر يطور بلا شك العلاقة بين المواطن والإدارة و يجعلها مبنية على الثقة، و هنا نتساءل هل حققت التعديلات الجديدة في قانون البلدية 10/11 معايير الحكم المحلي الرشيد و ما هي الفرص المتاحة لترشيد البلدية الجزائرية؟

قد يكون الجواب من الناحية التشريعية بنعم، لكن من الناحية الواقعية قد لا يكون كذلك<sup>7</sup>.

فلا يصعب على من يراقب العمل التنموي في الجزائر أن يلاحظ فشل الحكومات المتعاقبة في تهيئة الظروف الملائمة لبناء حكم صالح، و مدى تخلف نسقها السياسي و عجزه عن مواجهة الضغوطات الإنمائية، الأمر الذي أدى إلى وضع حدود للقوة و النفوذ للمجالس المنتخبة البلدية و الولائية على حد سواء، و هذا ما أدى إلى استئراء مظاهر الأمراض المكتيبة و الفساد الإداري، و قد اعترف خطاب السلطة بذلك فجاء فيه: "... أن محاربة ما تفشي من ممارسات الفساد و الرشوة و المحاباة أضحى حتمية...". هذا بالإضافة إلى قناعة المواطن بأن الفساد مستشر في كل الأجهزة المحلية الإدارية، و مهياً للانتشار في ظل التسيب المتزايد و غياب الشفافية و هذا ما يدفعنا إلى التساؤل عن واقعية الإصلاحات المتوالية، و ماذا قدمت السلطة للمحلية للمواطن، وكم كلفت القرارات الخاطئة الخزينة العمومية من خسائر، في تمويل المشاريع الكبرى التي توقف عدد كبير منها لأتفه الأسباب، و مشاريع الإنعاش الاقتصادي و القضاء على البطالة، و كم عدد الفرص التي أضاعتها الإدارة المحلية منذ الاستقلال رغم تعدد الإصلاحات و قوانين البلدية و الولاية، حيث تحولت السلطة و المسؤولي ة من

<sup>7</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 160-165.

تكليف إلى تشريف، و من مسؤولي ة وواجبات إلى حقوق و التزامات، و هنا تختفي معايير الترشيد المحلي و تحل محلها معايير الفساد.

و لا تكف السلطة في كل ذلك عن التضحية ببعض كوادرها لإسكات الرأي العام، فالترسانة الضخمة من قوانين الإصلاح التي مست البلدية، لا تجدي نفعا في الغياب الرقابة الموضوعية على المال العام، فأزمة البلدية الحقيقة تكمن في علاقتها بالسلطة المركزية، و في ضعف مستوي المنتخبين و وقلة كفاءتهم، و في المرض الذي أصاب وطنية الأحزاب و المستقلين ، و الموظفين و جميع المسؤولين الذين لا يتقاتلون على الإبداع و الابتكار في الخدمة، بقدر ما يتقاتلون على المنصب و النفوذ و المصالح الضيقة المنتجة للفساد و سوء الترشيد، فعلى الرغم من وجود دوافع قوية للسلطة لإحداث تغيير على مستوي البلدية، إلا أن بنية الإدارة المحلية مازالت تتعامل مع البيئات المحيطة بها بالإرث الإداري و التعليمي الموروث عن الاستعمار، و سلوك القيادة البيروقراطية المعتمدة على سد الثغرات و الحلول المؤقتة، لذلك لم تستطع أن تغير شيئا من عقلية المسؤول الجزائري إلى جانب غلبة فئة المعينين، مثل الولاة و الأمناء العاميين، على مشهد اتخاذ القرار و انحصار المد القيمي الأخلاقي و التهرب من المسؤولية، إضافة إلى الفراغ السياسي و الإيديولوجي الذي تعيشه البلاد الذي جعل البلدية تعيش نوع من الفراغ الجزئي، و تفتقد إلى المرجعية و تقاليد العمل المحلي المنظم، يغذي ذلك التناقض بين الواقع و الرسمي، المبني على التحايل على القانون و الوصولية و احتقار العمل كقيمة حضارية.

إن هذه الفجوة بين التوقعات و الحقائق لا يمكن إخفائها بالتستر وراء القوانين و الإصلاحات، و لا حتى بالأرقام المزيفة التي تقدمها السلطة عن مشاريع أشبه بالوهمية بالنسبة للمواطن المحلي، فبعض بنود قانون البلدية 10/11 و القوانين التي سبقتة، و التي يمكن أن تساهم في عملية الترشيد و خلق إدارة محلية متينة، بقيت حبر على ورق فما نفع إصدارها، مثل ذلك المواد من 211 إلى 214 التي تنص على إمكانية التضامن المالي بين البلديات، و المواد من 218 إلى 219 التي تنص على التعاون المشترك بين البلديات، فرغم مرور سنوات على صدور هذا القانون لم تقدم البلديات الجزائرية أي نموذج في هذا

المجال، و لم نري مساعي حقيقية لترشيد البلدية، و إلا كان التكامل أفضل طريقة للعمل التنموي، بالنظر إلى الإمكانيات الموجودة في ارض الواقع.

و عليه يمكن القول أن البلدية الجزائرية تفتقد إلى معايير الترشيح القائمة على المساواة و الشفافية و مشاركة المواطن، المواطن الذي هو في نظر المسؤولين المحليين عدو يشكل خطر على مصالحهم و قد يفصح ممارساتهم، لذلك يكون التهرب من المواجهة هو الأسلوب الأنجع، فمعايير الترشيح مغيبية و تشهد على ذلك أرقام التنمية المتدنية و معانات المواطن في إيصال أبسط مطلب إلى الهيئات المحلية، و بناءا عليه فإن ترشيح الإدارة المحلية يتطلب حسب الإعلان الذي جاء عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن، الذي عقد في صوفيا سنة 1996، العناصر التالية:

- ✓ نقل الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية بموجب القانون.
- ✓ لامركزية مالية حقيقية و موارد كافية لتغطية الأنشطة على المستوى المحلي.
- ✓ مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار.
- ✓ تهيئة الضر و ف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي<sup>8</sup>.

### المطلب الثاني: من حيث تفعيل المجتمع المدني

يعرف المجتمع المدني على انه مختلف التنظيمات التطوعية التي تنشأ بمقتضى الإدارة الجماعية الحرة، لأعضائها للدفاع عن مصالحه م و حمايتها، و منها الأحزاب السياسية و التنظيمات الثقافية و الرياضية و المنظمات النسائية و منظمات حقوق الإنسان... الخ، وهو حسب المنظمات العالمية أحد أهم محاور حسن الحكم<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> بومدين طاشمة، مرجع سابق ، ص 7-10

<sup>9</sup> ناجي عبد النور، " دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الراشد في الجزائر" (دراسة حالة الأحزاب السياسية)، مجلة الفكر العربي، العدد 03، 2013، ص 112.

إن نوعية منظمات المجتمع المدني بعد دستور 1989 تستحق بعض التحليل، حيث برزت السطح قوة و نفوذ بعض المنظمات التي لعبت دورا سياسيا أكثر منه اجتماعيا، و في مقدمتها المنظمات المنبثقة عن جبهة التحرير الوطني التي تدعمت و سيطرة على مفاصل الدولة، بعد استعانة الأخيرة بها لملئ الفراغات في فترة التسعينات، في ظروف أمنية صعبة حيث تفرعت عن هذه الأخيرة، منظمة أبناء الشهداء و كبار المعطوبين... الخ، و التي استغلّت نفوذها للضغط على الإدارة المحلية، و بالنظر إلى حسابات الأسرة الثورية المستمدة من الشرعية الثورية، و التي تحولت فيما بعد إلى أداة ضغط و إكراه لأجل تحقيق مصالح سياسية و حزبية، و نفس الشيء ذهب إليه المنظمات المحلية الأخرى التي سارعت إلى التسابق على تقديم الولاء السياسي للحصول على مصالح خاصة، مما أفقد المجتمع المدني دوره و مكانته في النوعية و المشاركة، و حوله إلى مجرد وسيلة سياسية في يد السلطة تظهر في المناسبات للتصفيق و تقاسم الربيع الانتخابي و تختفي بعدها<sup>10</sup>، لذلك يعتبر المجتمع المدني مغيب عن المشهد اليوم لأن الطريقة التي ولد بها لم تكن سليمة، حيث بعد صدور دستور 1989 بادرت الدولة بخصخصة المؤسسات و فتح المجال للمنظمات غير الحكومية، دون خلق آلية تفعيل حقيقية و كان لهذا التغيير القصري أثره على خلق المجتمع المدني و القطاع الخاص بشاكلتهما العرجاء الحالية، إلى جانب تهميش منظماته في ظل النظام الاشتراكي، نظرا لطبيعة العقلية الاشتراكية، لكن تبني الاقتصاد الرأسمالي و التحول إلى التعددية السياسية، اضطر الحكومة الجزائرية إلى إدخال سلسلة من القوانين و التشريعات للتكيف مع الوضع الجديد، منها ما جاء به قانون البلدية الأخير في مساعيه لجعل البلدية مؤسسة منتجة و مستثمرة للمال العام، و زيادة حظوظ المرأة فيما عرف بنظام الكوطة النسائية، و تظهر أهمية المجتمع المدني في أنه يأخذ أبعاد متعددة و هو يتعلق بالمستويات المحلية، و التجمعات السكانية و

<sup>10</sup> بشير فريك، الولاية في الجزائر في خدمة من ؟ ط1، مركز الشروق للإنتاج و النشر و الإعلام، الجزائر، 2014،

يكمل دور الدولة في تحقيق التنمية المستدامة، إضافة إلى دور القطاع الخاص فهو من يعبئ الفراغ الذي تتركه السياسات الحكومية، و يقوم بدور المراقب للإصلاحات الداعية للتنمية لكونه يشمل جميع جيوب المجتمع، و هنا نجد أنفسنا نتساءل عن نوع التغيير الذي أحدثه قانون 10/11 في دور المجتمع المدني؟ إن المراقب لحالة المجتمع المدني في الجزائر يلاحظ حالة الشلل الذي يعيشه، فبدل القيام بدور الداعم للدولة في التنمية المحلية، و ملئ الفراغ الناجم عن انسحابها من الحياة الاقتصادية، و تدعيم التطور الديمقراطي يبدو العكس في الواقع، فالعلاقة بين المجتمع المدني و الدولة تتوجسها الحيطة و الحذر، و هي تنطلق من فرضية أن الدولة تخاف شعبها، لذلك خلقت من المجتمع المدني آلية لدعمها كي لا يكون خطرا عليها، لذلك تتماطل في إيجاد آليات التفعيل الحقيقية، و تغطي علي ذلك بالضجة التي تصنعها القوانين و التشريعات، و يضاف إلى هذه العوائق احتكار السلطة المركزية للدعم المالي لهذه الجمعيات الذي يشكل أكبر عائق لها، كما أن هذه المنظمات تفتقد إلى القدرة على الابتكار و لم تستطع كسب ثقة المواطن إلى اليوم ، في الوقت الذي لا يزال نشاطها لا يتعدى جمع التبرعات و توزيعها، و لا تتعدى نسبة المشاركة به 05 بالمائة، بينما تطورت مهام المجتمع المدني في الدول المتقدمة من مؤسسات تطوعية إلى مؤسسات منتجة، و لعل النموذج الذي قدمته كندا أكبر دليل، حيث يقدر عدد المؤسسات غير ربحية في المجتمع الكندي بحوالي 175000 مؤسسة، تقدم العديد من الخدمات العامة و هي خدمات على مستوى الأحياء السكنية، و الفنون و التعليم و الصحة... الخ، و تقدر مصاريف القطاع الخاص بـ 90 مليون دولار سنويا، بموجودات قيمتها 109 مليون دولار، و هي تشكل ما قيمه 12 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي لكندا، و تشغل 1.3 مليون فرد و يستفيد من خدماته 7.5 مليون متطوع، لهذا ففاعلية المجتمع المدني في كندا واضحة بالأرقام التي تتضاعف يوميا، و هذا النموذج يبين بدقة مساهمة المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية و إدامتها<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا و تطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث و دراسات، الأردن،

لكن حالة المجتمع المدني الجزائري تسمح لنا بالقول إننا أمام وضعية جموعية في حالة سبات وخمول لدرجة أن موت الجمعيات المبكر وفقدانها لمنخرطيها ، قد يتحول إلى قاعدة عامة وحالة معدية إضافة إلى مشكل التبعية المادية والمالية لأغلبية الجمعيات للدولة، يسمح لهذه الأخيرة بفرض إستراتيجيتها الإدماجية على عدد كبير من الجمعيات ، وتحويل العلاقات معها إلى علاقة شراكة سلبية، بدل العلاقة الايجابية في التكفل بالقضايا المطروحة وتلبية حاجيات المنخرطين ، لذلك يتطلب الأمر بروز إرادة سياسية فعلية، على مستوى الدولة للاعتراف بوجود سلطة مقابلة ، تعمل على توازن أكثر لمختلف القوى داخل المجتمع، فالجزائر بحاجة إلى تعزيز مؤسسات المجتمع المدني و القطاع الخاص معا، إذا ما أرادت تحقيق التنمية المحلية المستدامة الفعلية و تفعيل البلدية، بدل الاقتصار على الجمعيات النسائية الفارغة المضمون و الهدف، و المنظمات التطوعية الوقتية، و أولي هذه الآليات أن تعترف الدولة بالمجتمع المدني كشريك و أن تبادله الثقة، كما يجب أن تصدق الدولة نيتها في إعطاء الفرصة لمنظمات المجتمع المدني، و أن لا تعتبره عدوا لها، و أن يقتنع القائمين علي هذه المنظمات أن هناك حدودا فاصلة بين السياسية و المجتمع المدني، و إلا ستفقد هذه الهيئات الدور الذي وجدت من أجله<sup>12</sup>.

و عليه يمكن القول أن قانون 10/11 لم يغير شيء من وضع المجتمع المدني، الوضع الذي كرسه الدولة الجزائرية منذ الاستقلال و يغذيه التعفن السياسي، و أن التغيير في قوانين البلدية وحده لا يمكن أن يحدث التغيير المطلوب، في منظمات ذات بعد وطني خارجة عن المجال المحلي .

### المبحث الثالث: أثر التعديلات على العلاقة بين السلطة المركزية و البلدية:

<sup>12</sup> ناصر جابي، بحث حول المجتمع المدني في الجزائر. من موقع منتدى الطلبة الجزائريين للعلوم السياسية و الإعلام و الحقوق و العلوم الإنسانية، 2009.



سنتناول في هذا المبحث أثر التعديلات التي جاء بها قانون البلدية على العلاقة بين السلطة المركزية و البلدية، من زاويتين الأولى تتعلق بالصراع القائم بين من يؤيد انتخاب أعضاء المجالس البلدية انتخابا كليا، و بين من يري أن التعيين هو الحل، و هذا الصراع تترجمه العلاقة بين السلطة المركزية و الإدارة المحلية، كما تعبر شدته أو لينه عن حجم الوصاية الممارسة على الهيئات المحلية، فكثرة المناصب التي يحظى بها المعينين، يعبر عن شدة السيطرة المركزية، كما يعبر كثرة المنتخبين عن حجم الثقة التي تمنحها الأخيرة لهيئاتها، و هذا لا يخفي حجم الصراع بينهما، و من الزاوية الثانية سنتناول الأثر الذي خلفته التعديلات على استقلالية البلدية، في اتخاذ القرار و التصرف في مواردها.

### المطلب الأول: من حيث العلاقة بين المعين و المنتخب

تظهر هذه العلاقة من الناحية النظرية و من الناحية الواقعية، فمن الناحية النظرية هناك انقسام بين من يؤيد الانتخاب و بين من يؤيد التعيين، و من الذين يأخذون بخيار التعيين نجد الفقيه دوجي و لاروك و فالين... الخ، و يري هؤلاء أن نظام الإدارة المحلية يقوم على ركائز ليس من بينها الانتخاب، و أن التعيين لا يتنافي مع مبادئها، فالمهم هو إحاطتها بضمانات الاستقلالية، أما الموقف الثاني فينادي بالانتخاب و يأخذ به كل من الفقيه دي لوباري، بونار، و ريفيرو، و خالد القباني... الخ و الانتخاب في نظرهم ليس شرطا فقط لقيام اللامركزية، بل ركن من أركانها و هو الضمان لاستقلاليتها<sup>13</sup>.

و يعتبر خيار التعيين مرفوض نسبيا في الجزائر، بالنظر إلى ما نصت عليه الدساتير و قوانين البلدية و قوانين الانتخاب، و هو يظهر في منصب الأمين العام الذي أقره قانون 10/11، و الوالي الذي يعين بمرسوم بناء على خيارات رئيس الجمهورية، و بالنظر إلى الصلاحيات التي يتمتع بها كل منهما، فإن هذا أدى إلى صراعات داخل المجالس المنتخبة، بين المعينين الذين تحولوا إلى شوكة في حلق السلطة المحلية، ينفذون أوامر السلطة المركزية و يدينون بالولاء لها، رغبة منهم في الوصول إلى

<sup>13</sup> فريجات إسماعيل، "الأسس الديمقراطية لنظام الإدارة المحلية في الجزائر: كيفية تشكيل المجالس المحلية البلدية". مجلة دفاتر السياسية و القانون، العدد 14، 2016، ص 188-190.

ترقيات و مناصب أعلى، حتى لو كان ذلك على حساب المصالح المحلية و الوطنية، فالصلاحيات التي يتمتع بها الوالي و منها الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي و صلاحيات الرقابة، إلى جانب صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة، تجعل منه مجبراً على القيام بما تريد السلطة المركزية، و هو ما سيطرح تساؤلات فيما إذا كانت الدولة تقوم بتعيين الأمين العام، و هو عينها في البلدية، و تقوم بتعيين الوالي على رأس الولاية التي تضم كل البلديات، فإن ضم مهام لرئيس البلدية ليكون ممثلاً للبلدية و للدولة، يعطي انطباع أن السلطة المركزية لا تعطي اعتباراً لخيارات الشعب، و هو ما يعبر عن نية النظام في الميل إلى تركيز السلطة في يده، و ربما يعكس ذلك مكاميزمات نظام الوصاية الذي تتبعه السلطة مع البلدية، رغم أن خيار الانتخاب نصت عليه الدساتير و القوانين، فهو الأسلوب الديمقراطي الذي يضمن المشاركة الشعبية التي تصبو إليها اللامركزية، و هو من مؤشرات الحكم الراشد الذي تنادي به المنظمات الدولية، و تعتبره كل الدول الخيار الأنسب لاستقرار الهيئات المحلية و الوطنية<sup>14</sup>، أما من الناحية الواقعية فالأمر يترجمه حالة الصراع القائم بين المعينين و المنتخبين منذ الاستقلال، لكنه زاد حدة اليوم وسط ميل الكفة للمعيني ن و على رأسهم الولاية، بالنظر للصلاحيات التي يتمتعون بها، و التي تكرر سلطة الوصاية بامتياز، فلا يكاد يخلو نص قانوني من ذكر اسم الوالي و تحميله كافة المسؤوليات، فكل القوانين الإصلاحية تتضمن ذلك بدأ بقانون البلدية و الولاية و قوانين الانتخاب، حيث يعتبر الوالي حجر الزاوية في تطبيقها، و قوانين التوجيه العقاري و الأملاك الوطنية و التعمير... الخ، و هي كلها تأتي في شكل قوانين و مراسيم ممرضة، فهو من يقوم بتنشيط و مراقبة كل مصالح الدولة، في مختلف قطاعات النشاط و بالتالي يكون له رأي في قرارات الإدارة المحلية، بما فيها المديرية الولائية التي تخضع لنظام عدم التركيز الإداري، و قد أثبتت التجارب المحلية أن عجلة التنمية المحلية و مشاريعها مرتبط بنجاح الوالي أو فشله.

إن واحدة من أسباب فشل البلدية الجزائرية هو تلك السيطرة التي تفرضها الوصاية عن طريق المعينين، فالنظام الجزائري لم يكن مستعداً للتخلي عن السلطة في ظل مبادئ الديمقراطية التعددية، التي

<sup>14</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 154-159

أفرزتها الأحكام الدستورية الجديدة، و أن ما قام به من إجراءات غداة أحداث أكتوبر إلى اليوم، لا يعد إلا عمليات إصلاحية لحماية صورة النظام وتجديده، و هي تحمل شعارات التعددية بأفكار الأحادية.

إن مبدأ حياد المعين كان غائبا منذ الاستقلال و إلى اليوم، و تعطي الانتخابات المحلية لسنة

1990 نموذجا واضحا، على ولاءات المعينين و تغول مراكزهم على العمل المحلي، حيث أخاط الولاية هذه الانتخابات على مقاس الجبهة، و ولوائه الانتخابية، بتقسيم الدوائر الانتخابية و استحداث عدد كبير من الدوائر، في البلديات التي يكون ولائها للفييس، و عدد قليل في البلديات الموالية للجبهة، و هذا بتخطيط الولاية و دعمهم و لا أدل من خطورة الدور الذي يلعبه الوالي في تنفيذ قرارات السلطة المركزية، هو إقصاء مولود حمروش 27 واليا و غزالي 28 آخر بسبب الخوف من عدم ولائهم لحكوماتهم.

لقد زرعت فترة التسعينات جذور تلك السيطرة للمعين على المنتخب، بما سيصعب تغييرها على مدار عقود، حيث نصت المادة الثامنة من المرسوم 44/49 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، إمكانية حل المجالس المنتخبة في حالة تعطل العمل الشرعي للحكومة، و تعويضها بالمندوبيات التنفيذية، حيث وجهة تعليمات مشفرة للولاية باقتراح المجالس القابلة للحل، لذلك كانت قرارات الحل تصدر على مدار أربع سنوات، باقتراح من الولاية و لم يكن هناك أي معيار تقديري محدد بقدر ما كانت الأمور خاضعة للولاية. لقد تجاوزت سلطة الوالي على المندوبيات مبدأ الوصاية، كما تنص على ذلك القوانين البلدية و الولائية لتصبح سلطة رئاسية محضة، من خلال عمليات التعيين و العزل التي يمارسونها علي أعضاء المجالس البلدية و الولائية، لذلك فالفترة التي عرفتها الجزائر من 1992 إلى 1999 هي فترة السلطة المطلقة للمعين على المنتخب، كما شهدت هذه الفترة ظاهرة غريبة ما زالت تبعاتها على البلدية إلى اليوم، لقد أعطيت تعليمات إلى الولاية بإنزال المواطنين إلى الشوارع حيث شارك في هذه التعبئة أعوان الإدارة المحلية و المؤسسات العمومية، و الجمعيات و المنظمات و الإنتهازين، و تحولت الإدارة المحلية و الدوائر و البلديات، إلى أجهزة حزبية للسلطة و قد أدى ذلك إلى ظهور شخصيات و منظمات حاولت

التقرب من البلديات، من أجل مصالحها مقابل مساهمتها في حالة التعبئة في المواعيد الانتخابية، مما جعل الإدارة المحلية رهينة هذه الفئة، و هذه الخريطة اعتمدها السلطة في كل مواعيد الانتخابات و إلى اليوم، و بفضلها شكّلت أحزاب و حصلت على مواقع في الصدارة في الانتخابات البلدية أو غيرها كما شهدت سنة 1997 انحرافا خطيرا يمس مصداقية الإدارة المحلية التي ساهمت في السطو على أصوات الملايين و تحويل وجهتها، لتجعل من المنتصر منهزم ومن المنهزم منتصر، بتواطئ كامل بين الدولة الولاية و البلدية، و تحت حراسة قوات الأمن و الشرطة و الدرك حيث كانت الكلمة الأولى للولاية لاختيار المرشحين في المجالس البلدية، تم غرلة المرشحين و اختيار ما يليق بمقاس السلطة، إلى جانب ذلك ظهر صراع جديد في تبعية الجماعة المحلية لوزير الداخلية، و ذلك لارتباط الولاية مباشرة بوزارة الداخلية مما جعل الأخيرة، تهيمن على تلك العلاقة الوظيفية بينها و بين الإدارة المحلية، و بذلك استحوذت على المهام السيادية في الإدارة العمومية التي تؤدي تحت إشراف وزارات أخرى، و هو ما جعل الوزارة تكرر مفهوم خاطئ يقوم على اعتبار الإدارة المحلية بجميع أجهزتها، تابع لها توجهها حسب طبيعة العلاقة بين وزير الداخلية<sup>15</sup>.

يضاف لهذا الوضع قيام رئيس البلدية بمهام كمثل للدولة، إلى جانب وجود الأمين العام يجعل من الكفة تميل لصالح المعين على المنتخب، و هو ما يفقد البلدية تلك المكانة التي يفترض أن تقوم بها كهيئة منتخبة، لها الحرية في اتخاذ القرار الذي يناسب الوضع المحلي، و يجعلها و مجردة جهاز تابع للسلطة المركزية.

### المطلب الثاني: من حيث الاستقلالية المالية للبلدية

قانون 10/11 لم يغير الكثير في الجانب المالي للبلدية، بقدر ما فتح المجال أمام التعديلات المتتالية، في الرسوم و الضرائب التي تسبب فيها انهيار أسعار البترول، و أدخلت الدولة في أزمة خانقة، و حتمت على البلدية تطبيق قوانين الجباية المحلية بشكل جدي، بعدما ضلت حبرا على ورق منذ

<sup>15</sup> بشير فريك، مرجع سابق، ص 168-75.

استقلال البلاد، حيث أن حرية البلدية مقيدة بقيود قانونية في المجال المالي متعلقة بالميزانية، و يظهر ذلك في المراسيم المتعلقة بالمنح و الرواتب...الخ و الخاضعة للتوظيف العمومي أو فيما يتعلق بالصفقات العمومية، التي تطبق عليها نفس القوانين رغم اختلاف طبيعة البلديات و إمكانياتها و موضوع الصفقة، لذلك فموارد البلدية مرتبطة بالقوانين التي تصدرها السلطة المركزية، و يمكن ملاحظة ذلك من الإيرادات الجبائية، التي يفترض أن يكون للبلدية نوع من حرية التصرف فيها لكونها إيرادات ذاتية، لكن الواقع يكذب ذلك حيث أن هذه التسمية بعيدة عن الحقيقة، فالبلدية لا تمتلك تلك الحرية التي ظلت ترددها القوانين و التشريعات، لا في تحديد معدل الإيرادات و لا في تحصيلها، باستثناء بعض الرسوم الهامشية التي لم تعبأ بها السلطة المركزية لكونها لا تساهم إلا بنسب ضئيلة، فيتم تحديدها بمداومات المجلس الشعبي البلدي، فالبلدية لا يمكن أن تتحكم في إيراداتها إلا إذا كانت تتمتع بنفس الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة المركزية، في تحديد و فرض و حساب الضرائب و الرسوم و تحديد مجال تطبيقها، مادام المورد والمجال محلي و ضمن حدودها، و ضمان حرية تحصيلها بإجراءات خاصة بها تتناسب مع وضعها.

غير أن مبدأ فرض الضرائب مبدأ يخوله الدستور للسلطة المركزية فقط، بعد موافقة نواب الشعب و بذلك تقوم السلطة المركزية بتحديد كافة الإجراءات و نسبها و تفاصيلها، لتقوم مصالح الضرائب التابعة لوزارة المالية بتحصيلها و تحويلها إلى البلديات، و هي بدورها تقوم بتقدير إيراداتها الجبائية في الميزانية، بناء على المعطيات المرسله إليها من طرف مديريات الضرائب المحلية، و عليه فإن مركزية النظام الجبائي لا يخدم مطلقا الاستقلالية المالية للبلدية، و بما أن الأمر يتعلق بمصالح الضرائب فإن تقييم أدائها ذو أهمية قصوى بالنسبة للبلدية، حيث يطرح سوء التسيير و الفساد المنتشر في هذه المصالح إشكاليات كبرى، فالواقع يبين بأن التهرب الضريبي كبير و أداء مصالح الضرائب السيئ، يترجمه قلة عائداتها للبلدية لأن مدي فاعلية إدارة الضرائب تزداد عندما ترتفع مستوي الالتزام بالضريبة، و هو ما يعني أن الدولة حاضرة بالقوانين و غائبة في الواقع، فالسلطة المركزية احتكرت لنفسها غالبية الضرائب

و الرسوم، من منطلق أن البلدية قاصر و يجب فرض الوصاية الأبوية على ممتلكاتها، فلا نستغرب أن لا تكون عادلة في التوزيع، مادام مصدر الضريبة لا يساهم برأيه في توزيعها، فمثلا بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة لا تستفيد البلدية سوي من 10 بالمائة و 80 بالمائة للدولة، و الباقي للصندوق الضمان و التضامن، و هنا تطرح تساؤلات حول المعايير المتبعة في توزيع الضرائب على البلديات، فمثلا تعذر إيجاد معيار واضح للنظام الانتخابي الجزائري و النظام الإقليمي، تعذر أيضا فهم المعيار الذي تعتمده السلطة المركزية في تحديد نصيب البلديات من الجباية، مع العلم أن البلديات مختلفة من حيث طبيعتها و مواردها، فنادرا ما تتوفر كل الأنشطة في بلدية واحدة فكيف يمكن فرض قانون واحد عليها في الجباية المحلية.

و عليه فإن الصحة المالية للبلدية تتعلق بمحيطها و بعدد المشاريع و المناطق الصناعية خصوصا الموجودة على أراضيها، لذلك فالسياسية المتبعة مركزيا أدت إلى انتعاش بلديات و جعلت أخرى فقيرة<sup>16</sup>، و كشف تقرير وزارة الداخلية لسنة 2008 عن أن عدد البلديات الفقيرة قد وصل إلى 165 بلدية، و أن 46 بلدية من مجموع مجموع 17 ولاية تعاني فقرا مدقعا، و أن 60 بالمائة من الجزائريين غير موصولين بصرف المياه و الصرف الصحي، و قال التقرير أن أسباب الفقر ترجع إلى نقص الاعتماد المالية المخصصة للبلديات و أن العجز في ميزانية البلدية يرجع إلى أعباء الأجور و المرتبات التي تمثل 75 بالمائة من المصاريف، حيث تكفل الصندوق المشترك بسد عجز 1207 بلدية سنة 1999، كما ترجع أسباب العجز إلى سوء التسيير و تبديد الأموال العمومية<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر. مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية، العدد 02، 2007، ص 99 – 109.

<sup>17</sup> مراد محامد، "تصنيف 165 بلدية في خاتمة البلديات الفقيرة"، بوابة الشروق الإلكترونية، 2008/09/15

ما يعني أن سياسة تجميع الضرائب و إرسالها إلى المركز، ثم توزيعها لا تخدم البلدية في شيء، خصوصا مع المستوي الهزيل للمنتخبين، لذلك فمساهمة البلدية في تحديد الوعاء الضريبي و فرضه هي أساس الاستقلالية المالية، بل و تعطي للبلدية الفرصة لتحديد أولوياتها، و نفس الشيء يقال عن إيرادات الاستغلال و الممتلكات العمومية بالرغم من أن هذه الإيرادات تشكل نسبة قليلة مقارنة بالإيرادات الجبائية، في جل البلديات الجزائرية إلا أنها تمثل أداة للاستقلال المالي، فإيرادات الاستغلال يمكن أن يطلق عليها اسم الإيرادات الخاصة بالبلدية، لأنها مرتبطة بالخدمات التي تقدمها، لكن هذه الحرية أيضا ليست كاملة، بل تحددها قيود قانونية في كيفية التحديد و التحصيل، و هو ما يفقدها أيضا فاعليتها و استقلالها، كما عرفت إيرادات الممتلكات تراجع كبير بسبب تنازل البلدية عن ممتلكاتها شيئا فشيئا، عن طريق بيعها بأسعار لا تتطابق مع الواقع، و تزيد أو تنقص إيرادات الاستغلال و الممتلكات حسب حجم البلدية و تعداد سكانها، و بالتالي يمكن تحديدها مسبقا، لكن تدخل السلطة في تحديد أسعار الإيجار و الأراضي يؤثر على المداخل.

فالبلديات تختلف في موقعها و طابعها مما يرفع و يخفض الأسعار، و هنا يصبح تدخل السلطة المركزية بتوحيد سعر العقار غير عادل، فالكثير من سكنات البلديات يطبق عليها إيجار رمزي إلى جانب تواطأ أعضاء المجالس البلدية في التأثير على هذه الإيرادات، فالدولة الجزائرية تبقي واحدة من الحالات الاستثنائية التي تصرف الملايير على بناء السكنات و توزيعها بالمجان، حيث عشرات السكنات الوظيفية تستغل دون إيجار و تتعرض للإهمال، و هذه الوصاية المشددة من السلطة المركزية، أدت إلى العجز المالي للبلدية، التي فقدت السيادة علي مواردها و جعل الإيرادات الذاتية بلا فائدة في تمويل البلدية، لذلك تلجأ السلطة المركزية إلى مساعدة البلديات عن طريق ما يسمى بالدعم المالي أو الإعانات

الحكومية، و بذلك تتدخل للتأكد من أن هذه الأموال صرفت في المواضيع المناسبة، ثم تقوم بمراقبة العمل و مدى فاعلية البرامج و تأثيرها<sup>18</sup>.

لكن السؤال المطروح هو هل تقوم السلطة المركزية بالفعل بمتابعة الإعانات التي تقدمها للبلدية؟

فالواقع يقول أن السلطة المركزية لا تتابع إعاناتها بالشكل المطلوب في الميدان، بدليل حجم الفساد و

الاختلاس المنتشر في المجالس المحلية، و عدد المتابعات القضائية التي لا تعيد لها شيء، بما في ذلك

المشاريع الكبرى التي تحيطها الهالة الإعلامية، و هو ما يؤكد فرضية عدم الجدية و الاستهتار في

التعامل مع البلدية، و عدم قدرة الأخيرة على التخلي عن إعانات الدولة لها، و الجدول رقم ( 5 ) يوضح

الفارق بين الإيرادات الجبائية و نفقات التجهيز للفترة مابين 2001 و 2007.

الوحدة: مليون دج

السنة	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
الموارد	91.59	101.624	114.102	121.335	144.023	154.304	184.133
نفقات التجهيز	269.486	282.189	299.387	342.389	144.023	390.675	401.210

المصدر: تقرير اللجنة التنسيقية، لوزارة المالية المتعلق بالجبائية المحلية 2008

و لعل هذا الفارق بين النفقات و الإيرادات و الذي وصل إلى ثلاث أضعاف في بعض السنوات،

يؤكد أن نسبة العجز ليس هينة و أن الدعم ليس بأرقام بسيطة، مقارنة بموارد البلدية التي لا تكاد تغطي

الحاجات الأساسية، لذلك تضطر البلدية إلى طلب المزيد من الدعم الحكومي لتغطية العجز<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص99- 109

<sup>19</sup> شوقي جباري، بسمة عولمي، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز في ميزانية البلديات

الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد 02، 2015، ص35 .



إن تعدد موارد البلديات و اختلافها تضاريسي لم يعفها من الاعتماد على الإعانات الحكومية، ووفقا لنظرية من يمول يراقب، فإن هذه البلديات تجد نفسها مضطرة لقبول الرقابة المفروضة على مشاريعها، فحسب Zahia Moussa فإن الدعم المركزي يغطي مجمل برامج التنمية المحلية، بحيث 90 بالمائة من برامج التجهيز تمول من طرف السلطة المركزية، و كدى برامج تسيير مخططات البلدية للتنمية، و لم يبق سوى اقتراح هذه المشاريع للبلدية، و التي يفترض أن تكون متماشية مع المخطط الوطني لا غير، و الدليل أنها تسجل ضمن ميزانية الولاية لا البلدية، ضمن رخصة البرامج لكل ولاية، و تبلغ إلى رئيس البلدية بمقر اعتماد الدفع، كما تتلقى البلدية الإعانات من الصندوق المشترك للجماعة المحلية، التابع لوزارة الداخلية، و تحدد هذه الإعانات أيضا وفق قواعد محددة من طرف السلطة المركزية، دون إشراك البلدية بالرغم من أن موارد هذا الصندوق هي من الموارد المحلية، و تتعرض هذه الإعانات للتغيير من سنة لأخرى، حسب عدد السكان و تغيير قواعد قانون المالية.

و يمكن أن نستنتج أن الدعم المالي لا يقدم خدمة إيجابية للبلدية، بقدر ما يفرض تبعيتها للسلطة المركزية، رغم انه وجد لضمان استمرار الخدمات المقدمة للمواطن، لكن احتفاظ السلطة المركزية بالجوانب المالية، يؤدي حتما إلى إلغاء استقلاليتها المنصوص عليها في الماد الأولي من القانون 10/11، و يفرض تلك التبعية التي تعني حرمان البلدية من تحديد مواردها و طرق إنفاقها أو التصرف فيها.

إن العجز المالي المتكرر في ميزانية البلدية، يشكل ضغطا على السلطة المركزية للتدخل من أجل ضمان الخدمات الضرورية للمواطن عن طريق الدعم المالي، و عادة ما يكون هذا الدعم مستهدفا لتحقيق أغراض كثيرة مثل ضمان التوازن بين البلديات الغنية و الفقيرة، و ضمان رقابة السلطة المركزية حتى تبقى البلدية تحت حراستها، إلا أن هذا التدخل في شؤون البلدية لديه سلبياته فالاستقلالية المالية تعني تمتعها بتجربة تحصيل المورد و تقدير سعره و استغلاله، و بالتالي فرضية استقلال البلدية التي ملئت صفحات قانون 10/11 و غيره، لا أساس لها من الصحة في الواقع، لذلك فالتوجه نحو خلق هذه الاستقلالية المالية أمر حتمي، لأنه يساهم في زيادة التنمية و المزيد من المكاسب السياسية و

الاقتصادية، ذلك أن المنتخبين هم أقرب إلى المواطن، و بالتالي لديهم القدرة على تحديد الحاجات المحلية بدقة، أما السلطة المركزية فلديها القدرة على تأمين النظام المؤسساتي لكل المجموعات المحلية<sup>20</sup>.

و عليه فمصدر المال هو الذي يحدد استقلالية البلدية أم لا، لهذا يعتبر الدعم المشروع مساس باستقلاليتها، و لتفادي ذلك يتطلب الأمر حماية الذمة المالية للبلدية بشروط واضحة، منها كفاية المورد المحلي مع وجود إدارة مالية قادرة على التحكم فيه و استغلاله، و أن تتمتع بالقدرة على التخطيط و التسيير، و لها من المؤهلات الفنية ما يكفي إلى جانب وجود نظام محاسبي و رقابي يسمح بالتسيير الجيد للمورد المحلي، مما يضمن للبلدية توازن مواردها و نفقاتها<sup>21</sup>.

#### المبحث الرابع: بعض المقترحات لتفعيل البلدية

تنادي اليوم أصوات عدة بضرورة الإصلاح الشامل لمجالات و قطاعات ذات العلاقة مع البلدية، فبعد كل المجهودات التي بدلت من أجل إصلاح قوانين البلدية، بات واضحا أن الأمر يتطلب إصلاحا وطنيا شاملا، لذلك ارتأينا أن نقدم جملة من المقترحات رأينا أنها قد تؤدي إلى تفعيل إصلاح البلدية، و سنركز في مقترحاتنا علي ثلاث مجالات أساسية، هي الإصلاح التشريعي و الإصلاح المالي و الإصلاح الإداري.

#### المطلب الأول: الإصلاح التشريعي

**الفرع الأول: إعادة النظر في التقسيم الإقليمي:** يعتبر قانون 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984، آخر ما صدر بخصوص التقسيم الإقليمي، و حسب المادة 02 منه فإن الجزائر مقسمة إلى 48 ولاية، تكون البلدية هي القاعدة الأولى للتنظيم الإداري، و هذا الاختيار نابع من التأثير بالتقسيم الإقليمي الفرنسي، و معروف أن التقسيم الإقليمي لأي بلد يقوم علي أسس علمية تراعي فيه الكثافة السكانية، و

<sup>20</sup> عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 99-109

<sup>21</sup> فريدة مزباني، " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، (بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه في القانون) كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص 33-35.

المعيار الجغرافي التي تستدعي قيام وحدة محلية، لذلك يطرح السؤال عن ما هو المعيار المعتمد في

الجزائر؟ و عما إذا كان هذا المعيار يخلق وضع إيجابي للبلدية أم لا؟

تنقسم الجزائر إلى 48 و 1541 بلدية، مع العلم أن التقسيم لم يعطي اعتبارا لتفاوت المساحة و

الكثافة السكانية، حيث أن 06 ولايات من مجموع 48 ولاية تتربع علي 70 بالمائة من مساحة

الجزائر، و هي تمنغاست، أدرار، تندوف، بشار، ورقلة، و إليزي، لكن عدد سكانها مجتمعة لا يتجاوز

الخمسائة بالمائة من سكان الجزائر، و قد يتحجج المشرع بشساعة الصحراء و قلة السكان لتبرير هذا

التقسيم، لكن هذا التبرير قد لا يكون حجة مقنعة لتقسيمات الولايات الأخرى، فمثلا ولاية وهران تعداد

سكانها حوالي مليون ونصف و عدد بلدياتها لا يتجاوز 26 بلدية، بعكس بجاية التي لا يتجاوز عدد

سكانها المليون نسمة، لكن عدد بلدياتها هو 52 بلدية و هو ضعف بلديات وهران، و نلاحظ أن المشرع

لم يأخذ بالمعيار السكاني، كما لم يأخذ أيضا بمعيار المساحة، فولاية لبليدة و عنابة متقاربتين في المساحة

رغم ذلك نجد 25 بلدية في البليدة و 12 في عنابة .

و نستنتج أن المشرع لم يعتمد على معيار بل على مزيج من المعايير، و هي دون أي أسس علمية

إلى جانب ذلك، غموض تقسيم البلديات داخل الولاية الواحدة التي تتسم في الغالب الأعم بالعشائرية و

القبلية، و قد يكون المعيار الأخير هو ما أعتمد في ترقية بعض الدشور و القرى إلى بلديات، لكي تستفيد

المافيا السياسية من المساعدات التي تقدمها الدولة لها، و هذا ما اثر علي أداء الوحدات المحلية و جعل

البلديات تتخبط في مشاكل قلة الموارد المالية و الصراعات القبلية، إن هذا التقسيم الغريب العجيب هو

الذي أنتج لنا بلديات فقيرة و بلديات غنية، و جعل مصادر الثروة تتفاوت من منطقة إلى أخرى و كذلك

الشأن بالنسبة للمورد البشري، فبعض البلديات تفتقد إلى أبسط الكفاءات بل لا تتوفر على أدني شروط

قيام بلدية، لذلك فالتقسيم الإقليمي لم يراعي ارتفاع الكثافة السكانية و الزحف القادم من الجنوب، بحثا

عن ظروف معيشية أفضل، و لم يعطي أي اعتبار لتفاوت الموارد المادية و البشرية، و بالتالي الهدف

من التقسيم لم يكن ينم بصلة إلى دفع عجلة التنمية، أو تفعيل دور البلدية بقدر ما كان يهدف إلى تحقيق أغراض سياسية.

فمن نتائج هذا التقسيم العشوائي هو اختلاف مستويات التنمية في ولايات كان يفترض أنها تمتلك نفس المقومات التنموية، بعضها تقدم و البعض الآخر بقي متخلفا، إلى جانب الجهوية في تقديم الخدمات التي يبدو أنها أحسن في الشمال منه في الجنوب، الذي ظل مهمشا و مهملا، و غياب العدالة هذا سيكون له عواقب وخيفة على وحدة البلاد، إن واحدة من أهداف الإدارة المحلية هو تقريب المواطن من البلدية لكن التقسيم الإقليمي الذي تعتمده الجزائر أدي إلى عكس ذلك تماما، ففي المناطق الجنوب الشاسعة المساحة المتناثرة السكان نجد المواطن بعيد عن بلديته، و يعيش تائها في قلب الصحراء بلا هوية، و جعل الثروات الكامنة في الصحراء خارج البترول في مهب الريح، لذلك يترتب على المشرع إعادة النظر في التقسيم الإقليمي الحالي، بتقسيم الولايات الواسعة إلى عدة ولايات بحيث تصبح البلديات قريبة من ساكنيها، مما يسمح بتقديم الخدمات و دفع عجلة التنمية، و هذا ينطبق على ولايات الشمال أيضا فالبلديات في مناطق التجمع السكاني الكثيف، لم تعد قادرة على القيام بواجباتها بفاعلية، و يقترح البعض إنشاء مستوي ثالث للإدارة المحلية بالإضافة إلى البلدية و الولاية، يضم عدد من النواحي و الأقاليم المتقاربة، يكون هدفها اقتصادي بالدرجة الأولى، و ذلك لدفع الحركية الاجتماعية و إنعاش التنمية المحلية، و قد يكون قانون 2001/20/01 بداية استفاقة الدولة لكنه غير كافي، لأن تبني سياسية الجهة كتقسيم إقليمي و لم يصل إلى مستوى تقسيم إداري، و على ما يبدو أن التقسيم الإداري للجزائر سلبيات أكثر من إيجابياتها على فاعلية البلدية، و أنه يجب أن يكون ضمن أولويات الإصلاحات المقبلة قبل إصدار أي تشريع جديد للجماعة المحلية<sup>22</sup>، حيث يجب اعتماد النظريات الحديثة في مجال تقسيم الإقليمي المعتمد عالميا، و تشارك فيه مختلف الفعاليات من المنتخبين و الإداريين لاستخلاص نظام إقليمي، يضم قدر مقبول من النجاح و الديمومة و ذلك من خلال:

<sup>22</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 121-136

تقسيم البلديات بشرط توفرها على حد ادني من الموارد الطبيعية و الرأس مال البشري، و أن يكون التقسيم القادم بعيد عن المناورات السياسية و المصالح الانتخابية، و الفصل في اقتراح إلغاء الدائرة الانتخابية أو إبقائها و ذلك لتجديد وضع الإدارة المحلية ، مع ترقية المدن الصناعية الكبرى إلى ولايات على غرار أرزيو و حاسي مسعود... الخ أي تصنيف الولايات حسب الأهمية و المكانة الإستراتيجية، و اعتماد معياري الكثافة السكانية و الطبيعة الاقتصادية كأساس للتقسيم، إلى جانب تقسيم الولايات حسب التخصص إلى ولايات سياحية أو تجارية أو فلاحية... الخ و اعتماد نظام الجهات كما هو حاليا في فرنسا، فالجزائر استوردت هياكلها من القمة إلى القاعدة و لا عيب إذا أخذت بنظام الجهات أيضا، على الأقل لديه مؤشرات نجاح حاليا، و الأهم من ذلك هو توفر نية لدى النظام لإصلاح النظام الإقليمي.<sup>23</sup>

**الفرع الثاني: إعادة النظر في طبيعة النظام الانتخابي:** السؤال المطروح في هذا المجال هو هل الإطار

القانوني الذي عرفته المنظومة القانونية الجزائرية، خلق بالفعل الإطار الملائم لخلق مجالس محلية

منتخبة و ديمقراطية أم العكس؟

يشكل النظام الانتخابي إشكالية في الجزائر، فهو يكتنفه الغموض بسبب عدم وضوح المعايير

المعتمدة، إن أهم قاعدة تعتمد في النظم الانتخابية اليوم، هي قاعدة الأساس الديموغرافي كمبدأ و التي

تقوم على التناسب بين عدد السكان و ممثليهم في المجالس المنتخبة، لقد عرفت هذه القاعدة تطبيقا نسبيا

في الجزائر، تمثل في عدم ضبط نسب التمثيل و انعدام الدورية في مراجعة هذا التقسيم، فالتقنين

الانتخابية لم تنص على نظام المراجعة الدورية، كما هو الحال في النظام الفرنسي، حيث حدد المشرع

تاريخ إعادة مراجعة القانون الانتخابي بالإحصاء العام للسكان الذي يلي آخر تقسيم انتخابي، و هذه

القاعدة ذات آثار إيجابية بحيث تغلق الباب أمام التلاعبات السياسية و الحزبية و التقسيمات الظرفية،

بعكس المشرع الجزائري الذي ترك الباب مفتوح لأسباب مجهولة، فإعادة التقسيم هو من التقاليد

المكرسة في النظم البرلمانية لتفادي قدم و شيخوخة النظام الانتخابي.

<sup>23</sup> بشير فريك، مرجع سابق، ص 244- 251

و إلى جانب هذا المعيار اعتمد المشرع الجزائري على معيار آخر هو المعيار الجغرافي، المتمثل في إقليم الولاية كوحدة لتحديد الدوائر الانتخابية، لكنه لم يحدد الضوابط التي تضبطه ليعتمد فتح المجال أمام المناورات السياسية، إن النظام الانتخابي الجزائري يحتوي على ثغرات تجعل من عملية الانتخاب عملية مسيسة بالفعل، و خاضعة لنزوات السلطة و حساباتها على حساب منطق الشفافية و النزاهة، الذي لا تترك السلطة فرصة للتغني به بينما يكذبه الواقع المليء بالصراعات في كل انتخابات، فمن بين الأساليب المعروفة في تحديد المعامل الانتخابي اختار المشرع الجزائري الأسلوب المعروف بمعامل هار، كما انه من البداية غض الطرف عن الاعتبارات السياسية المتمثلة في تصور معين للتمثيل السياسي، الذي تريد السلطة فرضه، انطلاقا من أن أسلوب الباقي الأقوى هو محفز للتشكيلات السياسية الصغيرة، فإن المشرع سعي لتوسيع التمثيل و هذا بالنظر للظروف السياسية التي سن فيها القانون، و التي كان من الضروري تلبية رغبة مختلف الأحزاب السياسية، و لكن ينسب إلى هذا الأسلوب تقنيت الأصوات و شردمة الرأي العام، و يمكن القول أن المشرع لجأ إلى هذا الأسلوب لتجنب سيطرة تيار معين على المستوي الوطني و المحلي، اعترافا منه بالتعلم من تجربته مع الفيس في التسعينات من جراء تطبيق نظام الأغلبية و النظام المختلط، و ذلك لمعرفة الرأي العام مسبقا و دون إحداث انقلاب في النتائج، من جهة أخرى سن المشرع حد أدنى لا يمكن للقوائم المشاركة في الانتخابات الحصول على مقاعد ما لم تحققه، و هذا ما يعتبره البعض تعارضا مع فلسفة التمثيل العادل، و أكثر من ذلك فالتمثيل النسبي و رغم إيجابياته، ينسب إليه السماح ببروز أحزاب غير جادة و أحزاب خطيرة، ووقوفه وراء ظهور معارضة اصطناعية تستعين بها السلطة، حتى تقوي على تغير الأمور في المجالس المنتخبة.

انطلاقا من هذا فإن كثرة الأحزاب في المجالس المحلية لا يخضع للصدفة في الجزائر بقدر ما يخضع لحسابات سياسية، أساسها نوعية العلاقات السائدة بين السلطة و الأحزاب، و عليه المشرع الجزائري لديه حسابات خاصة في هذا المجال، فهو لم يسوي بين الحد الأدنى للانتخابات التشريعية و المحلية، ذلك لأن ارتفاع نسبة الحد و انخفاضها لديها تأثير على نسبة تشكيل المجلس المنتخب، و لكن

ليس بصفة نهائية لوجود عوامل أخرى، لكن ما يثير التساؤل هو ارتفاع هذا الحد في الانتخابات المحلية عنه في التشريعية، لأن هناك من يري أنه من الأحسن لو كان العكس، كما أن المشرع اعتمد على أسلوب القائمة المغلقة بحيث يمنع إحداث أي تغيير في ترتيبها، إلا في حالة الوفاة أو المانع القانوني و بهذا الشكل يسحب من الناخب حرية ترتيب المرشحين، حسب ميول ه، ما يعني أن المشرع أستبعد الانتخاب على القوائم المفتوحة حسب خيارات الناخب أو المزج بينها، و هذا ما ينقل اللعبة السياسية من يد الناخب إلى يد الحزب، حيث أن الأحزاب في الجزائر متهمه بالتحالف ضمنا مع السلطة المركزية بعد أن فقدت ثقة الشعب، و هنا يصبح الناخب مجبرا على الاختيار حسب مزاج الحزب، حتى لو كانت القائمة تحتوي على من لا يريد انتخابهم، و تعطي هذه الطريقة الأولوية للحزب في فرض رأس القائمة الذي قد لا يكون متمتعا بالمصداقية و الكفاءة، فتأثيرات النظام النسبي معروفة مسبقا فهو يبقي على حالة التعدد في الساحة السياسية، بل أبعد من ذلك فهو يهدف إلى تضاعف و تعدد الأحزاب، مما يشجع على الانشقاقات داخل الأحزاب القديمة و الجديدة بصورة ممتدة على مر الزمن، لأن هذا النظام يضمن و بشكل متناسب مكانة الأحزاب الجديدة في الشطرنج السياسي على المستوي التمثيلي، عكس نظام الأغلبية الذي يكبح التشقق بسبب دحض آلية الأحزاب الصغيرة و الجديدة، و القضاء على حظوظها في التمثيل لذلك تعتبر نشأة أحزاب جديدة ثمرة طبيعية لنظام التمثيل النسبي، بسبب طريقة توزيع البواقي التي انتهجها المشرع الجزائري، الذي يسمح لجميع الأحزاب بالدخول في المنافسة، بمجرد تحصيلها الحد الأدنى للمنافسة و هذا ما يخلق جو من الاستقلالية للأحزاب بدل التحالف<sup>24</sup>، و هنا نلاحظ أن هذه الطريقة لا تخدم البلدية الجزائرية، بالنظر إلى العقلية الجزائرية المتعصبة و ضعف مستويات الممثلين و أذنيهم، لذلك استمرت الصراعات داخل المجالس البلدية رغم إلغاء المادة 34 من قانون 08/90 ما يعني، أن الذي يجب أن يعدل هو قانون الانتخاب و ليس قانون البلدية، و بقراءة النظام الانتخابي سنلاحظ حجم الثغرات و النقائص التي يجب أن تعدل في قانون البلدية .

<sup>24</sup> عبد المؤمن عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 85-145

## الفرع الثالث: إعادة النظر في قوانين المنتخبين و الأحزاب:

لقد أدرك العالم قيمة الفرد، و أنه لا نجاحات دون فسح المجال أمام المجتمع للمساهمة في إيجاد الحلول لمشاكله، لكن الحكومة الجزائرية لم تغير شيء من السياسيات التي لا تجد لها تبرير اتجاه كمكة الأفواه، و التمسك بتشريعات لا تخدم أي جهة، لذلك يتعين على الحكومة المركزية أن تدرك أنه عليها الانشغال، ليس فقط بإصلاح قوانين الضرائب و الاستثمار و الولاية و البلدية، بل بإعداد قوانين جديدة، تمس جميع الشرائح المساهمة في عمل البلدية، و أولها إصدار قانون واضح للمنتخب، بإعطائه صلاحيات واسعة تمكنه من القيام الفعلي بالتزاماته التي التزم بها أمام الشعب، فالصلاحيات الممنوحة للوالي، و تلك الممنوحة للمديريات باستحواذها على الميزانية، و الصلاحيات التقنية تجعل الناخب عديم الصلاحيات، بل معدوم الإرادة أمامها، حيث نلاحظ الجمود على مستوى البلديات و ذلك يرجع إلى هيمنة السلطة الوصائية، على القرارات الهامة المتعلقة بالموافقة على المشاريع و التنمية المحلية، و آلية التصديق أو إلغاء لقرارات مداوات المجلس الشعبي البلدي، التي أصبحت تستغل لتعطيل عمل البلدية، و هذا الأسلوب أدي إلى تجميد المبادرات و جعل المنتخب ينتظر موافقة الجهات الوصية على مشاريعه، يضاف لها المشكل المالي الذي جعل الدولة تتدخل لدعم البلدية عن طريق مسح الديون، و رصد الأموال اللازمة لضمان سير عمل المجلس الشعبي البلدي، لذلك يجب إعادة النظر في عمل المجالس المنتخبة من مبدأ الثقة و اكتشاف المواهب في الإدارة و استغلال الأفكار في التنمية، كما يجب علب المنتخب أن يسعى إلى التكتل ليكون قوة ضغط لتمرير مشاريعه، أو أي قرار من شأنه أن يمس بمصداقيته، لذلك فمطلب إعطاء المنتخب حقه يجب أن يبدأ من المنتخب ذاته و ليس من السلطة المركزية، لهذا لا بد من قوة دفع قوية تنطلق من القاعدة إلى القمة، لأنها هي من تمثل المواطن، ليس هذا فحسب فالسلطة المركزية مطالبة بإعادة النظر في قانون الأحزاب، و قانون الولاية و توضيح وضع الأمين العام، الذي يلغي وجوده مصداقية الانتخابات، و يجعل البلدية مجرد هيئة تركيز إداري<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> بشير فريك، مرجع سابق، 252- 261



إن الدعوة لإحداث تغييرات جذرية في القوانين التي تحيط بعمل البلدية، الغرض منها هو خلق قوانين جديدة تتعلق بكل الأطراف المعنية بعمل البلدية، و زحزحة حالة الجمود التي تعيشها القوانين في الجزائر، من مبدأ الثقة في الشعب و ذلك سيفتح المجال لتجارب جديدة، سيكون لها دورها في تفعيل البلدية، و أن يتم تعديل هذه القوانين وفق معايير واضحة و دورية، تسمح بتجميع المطالب و تحويلها إلى قوانين تستجيب لمتطلبات الفئات المعنية.

### الفرع الرابع: إصلاح الخدمة العمومية

صدر أول تشريع في إصلاح الوظيفة العامة سنة 1966، المعروف بمرسوم 133 / 66<sup>26</sup> ، و الذي استمر إلى غاية 1988، و هو أول وثيقة تعبر عن توجهات المشرع الجزائري في الوظيفة العامة، و تخللت هذه الفترة بعض القوانين القطاعية فجاء قانون 85/59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية، حيث حدد القوانين التي تحكم المؤسسات الإدارية<sup>27</sup> ، ثم صدور القانون العام للعمال سنة 1978، الذي وحد قوانين العمال و أعوان الدولة على النمط الاشتراكي.

و يلاحظ أن مرحلة ما قبل دستور 1989 تميزت بقلة القوانين المنظمة للوظيفة العامة، و تكريس المركزية الشديدة في هياكل الدولة، أعقبته سلسلة إصلاحات فرضتها التغييرات التي جاءت بعد دستور 1989، إلا أن إصلاح الوظيفة العامة لم تشهد شيء ملموس، بما في ذلك تنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة سنة 2000، التي تزعمها ميسوم صبيح حيث عبر النظام عن نيته في الإصلاح، و أنهت أعمالها بتقرير مفصل عن وضعية هياكل الدولة، و مشاكل الإدارة المركزية على المستوي المحلي و المركزي، حيث أكدت على التداخل بين المركزي و المحلي، و التداخل بين البعد الوظيفي و الهيكلي، إضافة إلى شخصنة الوظيفة العمومية و اقتران ضعف الخدمة بضعف المورد البشري، إلا أن قرارات هذه اللجنة

<sup>26</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 66/133 المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن قانون الخدمة العمومية، (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966) عدد 46 ، ص 4.

<sup>27</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 85/59 المؤرخ في 1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، (الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985) عدد 13.

ضلت في الأدرج إلى اليوم<sup>28</sup>، ثم جاءت بوادر إصلاح جديدة بصدور القانون 01/06 سنة 2006، الذي عدل في تنظيم الصفقات العمومية بحثاً عن الشفافية، و انبثقت عنه الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد كآلية لدعم مبدأ الشفافية، و هي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، و منحت لها صلاحيات موسعة في الإطلاع على الإدارات العمومية، إلا أن مهامها كانت استشارية و ليست تقريرية بدليل عدم تزويدها بصلاحيات الضبط الإداري، ليكون بذلك هذا الإصلاح أيضاً على طريقة السلطة التي لا تقتل و لا تحي، فنتأجه ظلت في الأدرج هي الأخرى<sup>29</sup>.

إلا أن أهم إصلاح في الوظيفة العمومية كان صدور القانون 03/06 سنة 2006، الذي حاولت السلطة من خلاله الاستجابة لمطالب القطاعات و النقابات، و رسم إستراتيجية في إصلاح الوظيفة العامة، بتحديد المرجعيات السياسية و الدستورية و القانونية لنظام الوظيفة العامة<sup>30</sup>، إلا انه إصلاح على مقياس السلطة و لم يمس الجوانب التي تؤدي إلى حلقت بؤر الفساد في الإدارات العمومية، لذلك لم تظهر مؤشرات التغيير في الواقع بالشكل الملموس، فباعتراف مسئولين سامين في الدولة، فإن الفساد متغلغل في هياكل الدولة، فحسب الأرقام الرسمية ارتفعت الجريمة الاقتصادية إلى 20 بالمائة بين 2006 و 2009، و كشف تقرير لوزارة العدل أن نحو 5575 شخص توبعوا في قضايا فساد، في الفترة الممتدة

<sup>28</sup> سليمان ح ، بوتفليقة يعيد تحين تقرير ميسوم سبيح لتنفيذ الإصلاحات السياسية، ( مقترحات لجنة إصلاح هياكل

الدولة تعود للواجهة)، محرك البحث جزييريس، نشر في الخبر في 2011/03/24

<http://www.djazairress.com/elkhabar/248364>

تاريخ الإطلاع: 2017/30/22

<sup>29</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المؤرخ في 08 مارس 2006، ( الجريدة الرسمية الصادرة في 09 مارس 2006) عدد 14 ، ص 7-9-10-11-12.

<sup>30</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 03/06، المتعلق بالوظيفة العامة، المؤرخ في 16 /07/ 2006، ( الجريدة الرسمية الصادرة في 17/07/2006) عدد 46.

بين 2006 و 2009 و أهم التهم الموجهة إليهم هي اختلاس الأموال العمومية، و قدرت بـ 55 بالمائة، فيما بلغت الامتيازات الغير مبررة في الصفقات العمومية نحو 11 بالمائة، كما بلغ عدد قضايا الفساد سنة 2010 بحوالي 948 قضية، توبع فيها 1352 شخص منها 475 قضية خاصة باختلاس الأموال العمومية، و 107 قضية باستغلال الوظيفة العمومية، و 75 قضية خاصة برشوة الموظفين العموميين، و كانت حصة الأسد من نصيب الجماعة المحلية بـ 146 قضية، و قد تزايدت هذه الظاهرة مع تزايد مداخل الجزائر البترولية، و تخصيص ميزانية ضخمة لتمويل البرنامج الخماسي و المقدرة بحوالي 286 مليار دولار.

و رغم قيام الحكومة بسلسلة إصلاحات إلا أن وضع الوظيفة العامة لم يتغير حيث يعتبر تركيز السلطة من القمة إلى القاعدة و قصور التفويض للمستويات الإدارية الدنيا، أحد أهم أسباب الفساد و تعقد الإجراءات الإدارية، و غلبة الطابع البيروقراطي و نقص الإبداع و الابتكار، إلى جانب ضعف الرقابة و المسائلة الإدارية، و عدم موضوعية طرق الترقية في الإدارة، و دور العوامل السياسية في التعيين، و ضعف الأجور مما يدفع بالموظف إلى قبول الرشوة<sup>31</sup>.

و عليه فإن اقتران هذا الكم الهائل من المظاهر السلبية للأجهزة الإدارية، بضعف أجهزة الرقابة و المسائلة في المجالس الشعبية المنتخبة، التي هي الجزء الأهم في الإدارة العمومية الجزائرية، و مع انتشار الفساد و المفسدين فإن العمل الجاد يفقد قيمته، و القانون يفقد هيبته فيعمل الفساد على حماية نفسه و ذلك بإبقاء الهياكل التي أنتجت على حالها، فلا تغير في القوانين و لا تعديل في اللوائح و لا تطوير في السياسات، لذلك نجد المسؤولين المحليين غير مبالين بالتغير، و ذلك لضمان استقرار مناخ و ثقافة الفساد

<sup>31</sup> حاحة عبد العالي، "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية" (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام) كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 46-47.

للذان يضمنان لهما استمرار النفوذ، هذه الثقافة التي ترسخت في المجتمع الجزائري عامة، و الجهاز الإداري خاصة ما زالت تتسع حلقاتها و تتشابك، الأمر الذي أصبح يهدد مسار العمل التنموي السياسي و الإداري، و لعل هذا التشعب أصبح يهدد الإدارة المحلية و يستدعي تفعيل آليات لمحاصرته، و ذلك عن طريق تبني إستراتيجية بديلة، ذلك بدراسة عوامل تعطل الأجهزة الإدارية و سبل استرجاع الثقة مع المواطن، قوامها توفر القيادة الكفوءة القادرة على إستيعاب مشاكل التنمية و فك تناقضاتها، و فك الأطراف المقاومة للإصلاح و كسر العناصر الراضية للتغيير، كما يجب على المهتمين سلك سياسيات جديدة في عملية الإصلاح الإداري، بالتركيز على برامج التدريب و وضع قواعد ثابتة للترقية و تنقل الموظفين، و حماية الموظف الإداري من ضغوطات السياسي، حيث تتم عملية الفصل بين السياسي و الإداري لأن تداخلهما يؤدي إلى انتهاك الأخلاق الوظيفية.

كما يجب الاهتمام بالعنصر الإنساني باعتباره العنصر الأساسي في عملية التنمية، وذلك عن طريق تشجيع الأسلوب الشورى الديمقراطي في الأجهزة الإدارية، و تطوير النظام الوظيفي على ضوء التغييرات الاجتماعية و الاقتصادية، و إتاحة الفرصة للعاملين في إدارة شؤون الإدارة المحلية، لتقديم مقترحاتهم بكل حرية و جرأة مما يشجع على تحسين أساليب العمل، و يقرب القمة من القاعدة، و توسيع أدوات الاتصال بينهما، مما يساعد على خلق الثقة المفقودة عند الموظف الجزائري، كما يجب التخفيف من حدة المركزية الإدارية بتوسيع نطاق التفويض في الاختصاص، و تشجيع المجالس المحلية المنتخبة على الإسهام بدورها في محاربة البيروقراطية السلبية للإدارة، هذا إلى جانب ضرورة الاهتمام بالهيكل التنظيمي و تجديد الهياكل الإدارية و تطعيمها بعناصر إدارية جديدة تواكب التطورات الحاصلة في المجتمع، و لا يحدث هذا التغيير إلا بوجود هيئة عليا تشرف على عملية الإصلاح ح و تراقبه، تتمتع بالنزاهة و المصداقية و القدرة على الابتكار تكون مدعومة ليس بالصلاحيات و لكن بنية النظام في التغيير<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> طاشمة بومدين، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 5- 13.

## المطلب الثاني: الإصلاح المالي

## الفرع الأول: إصلاح الآليات المصرفية

قد يكون إصلاح البلدية بالنظر إلى أهمية و ضرورة الإصلاح المصرفي مجرد خطوة أخيرة، ذلك لكون العلاقة بين التنمية التي تصبو إليها البلدية و النظام المصرفي علاقة عضوية متكاملة، بحيث لا يمكن إحداث تنمية بدون نظام مصرفي و مالي نشيط، أو في غياب سياسة اقتصادية نشيطة، والذي يفرض هذه العلاقة هو الدور الطبيعي لرأس المال النقدي كوسيط بين الاقتصاد النقدي و الاقتصاد الحقيقي، القائم على رأس مال السلع و الخدمات، فكلما كانت العلاقة متكاملة فهي أيضا تراكمية، أي بقدر ما يكون النظام المصرفي فعال بقدر ما يكون الاقتصاد نشيط، من هذا المنطلق يمكن تشخيص النظام المصرفي الجزائري بأنه نظام متقلب بين الاقتصاد الموجه و اقتصاد السوق، و ذلك رغم مرور عقود على تبني الاقتصاد الحر و الشروع في الإصلاحات بعد قانون النقد و القرض رقم 10/90 الصادر سنة 1990، إلا أن القطاع العام المصرفي لا يزال يسيطر على 94 بالمائة من حصة الموارد المالية، مقابل 6 بالمائة للقطاع المصرفي الخاص، بمعنى أن السياسة بقيت اشتراكية رغم تبني اقتصاد رأس مالي، بالمقارنة بحصة القطاع العام في المغرب المقدرة بحوالي 30 بالمائة، و في مصر بـ 40 بالمائة، أما حصة القطاع المصرفي العام في تمويل المؤسسات الاقتصادية التابعة للقطاع العام، فهي 90 بالمائة مقابل 10 بالمائة للقطاع الخاص، كما لا تمثل القروض الطويلة الأمد سوى 30 بالمائة، في غياب بنوك للاستثمار و شركات رأس مال المخاطرة Société a capital risque، مما جعل المؤسسات المالية لا تجازف في تمويل المؤسسات الاقتصادية، يضاف لها أن 62 بالمائة من الوارد المالية لا تدخل الشبكات المصرفية، و قياسا بعدد السكان المعروف عالميا فإن معدل الكثافة المصرفية في البلاد Bancarisation، هو 30000 لكل وكالة بينما يزيد ذلك في تونس بثلاث أضعاف، و من عيوبه أيضا أن مساهمة رأس المال الأجنبي في الجزائر ضعيفة، و قد تكون العراقيل الإدارية و مافيا الفساد واحدة

من أسباب ضعفه، فضلا عن رفضه التعامل مع الجهاز المصرفي لتمويل التنمية، مفضلا تمويل العمليات التجارية السريعة الربح، و سيطرة الدولة على رأس المال أضعف البنوك الخاصة و قلل من عددها، و أدى إلى غياب التنافس بين البنوك العامة و الخاصة في مجال تمويل التنمية، و التنافس هو الذي يخلق الفاعلية التنموية، إلى جانب بطئ إدخال تقنيات تسيير البنوك الحديثة مقارنة مع نظيرتها في الخارج.

و على العموم تميزت سياسية الإصلاح المالي الذي شرعت الجزائر في تطبيقها مند 1990، بصور جملة من القوانين منها قانون النقد و القرض، و قانون المالية و قانون المالية التكميلي، و الأمر رقم 06/95 المتعلق بالمنافسة، و الأمر رقم 04/01 المتضمن تسيير و تخصيص المؤسسات الاقتصادية، و إنشاء بورصة الجزائر سنة 1997، و هي كلها تهدف إلى إنهاء سيطرة سلطة الإدارة المتمثل في الخزينة العمومية و الحكومة على رأس المال، مع فصل دائرة النقد و القرض عن دائرة الخدمات العمومية، و معروف أن المبدأ الأساسي لسياسة الإصلاح المالي، هو توفير كل الشروط المناسبة لإعطاء دفعة قوية للتنمية، غير أن الملاحظ هو ضعف مستوي تمويل البنوك للاقتصاد الوطني، الذي لا يتجاوز 34 بالمائة من الناتج الداخلي الإجمالي، إلى جانب تدني مستوي رسملة البورصة المقدر بـ 0.13 بالمائة، لذلك فالوضع الحالي للجهاز المصرفي لا يساعد على خلق تنمية حقيقية، لأن 97 بالمائة من القروض الممنوحة هي فروض قصيرة و أو متوسطة الأجل، إلى جانب انعكاسات التشريعات الغير مدروسة و الغير مستقرة على الاقتصاد الوطني، فحسب دراسة قام بها البنك المركزي سنة 2003، فإن 70 بالمائة من القروض التي تقدمها البنوك تخص 10 بالمائة فقط من المؤسسات، و معظمها تابعة للقطاع الوطني العمومي أي بنسبة تتراوح بين 38 و 63 بالمائة للقطاع العام، و 16 و 44 بالمائة للقطاع الخاص، و هي قروض تستفيد منها مؤسسات اقتصادية كبيرة لتمويل عمليات الاستغلال، و إذا ما علمنا أن هذه المؤسسات هي مؤسسات عمومية، أيضا فإن هذا الوضع يفسر بما فيه الكفاية إحجام البنوك عن تمويل المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، التي تتكدس مشاريعها سنويا في

الوكالة الوطنية للاستثمار، مما يعني أن الدولة تمول مؤسساتها من البنوك التي تمتلكها أيضا، و هذه البنوك أصلا مموله ليس من فوائد استثماراتها بل من الربح البترولي، و مهما يكن فإن مساهمة البنوك في تمويل الاقتصاد و هي تمثل 34 بالمائة، من الناتج الداخلي مقابل 66 بالمائة في تونس و 88 بالمائة في المغرب و 53 بالمائة في تركيا، هي نسبة ضعيفة و تتطلب المزيد من الإصلاح .

إن التنمية إذا ما وجدت نظام مصرفي متطور، و مدعم بوسائل تكنولوجية متقدمة، فإنه ينعكس إيجابا عليها و العكس، فالملاحظ في التطور الاقتصادي لمختلف بلدان العالم، التي أخضعت نظمها لإصلاحات في إطار اقتصاد السوق، هو أن التجارب الناجحة هي التي طبقت سياسية التدرج، القائمة على الموافقة بين حاجة التحرر من قيود التسيير الإداري للاقتصاد، و مراعاة مستوى قابلية تطور الجهاز المصرفي، لاستيعاب الإصلاحات المطلوبة، و تعتبر تجربة الصين و الهند اللتان اتبعنا هذه السياسية، من التجارب الرائدة و تحقق نجاحا في النمو، لكن الإرادة السياسية في هذه الدول كانت جادة في إحداث التنمية، و بالنسبة للجزائر فإنه بالرغم من التحسينات المشار إليها، فإنها لا تدعو إلى الارتياح، ذلك بسبب تغطية العجز بإرباح البترول، و بالنظر لكون هذه المادة غير دائمة، فإنها تعتبر أرباح وهمية و تغطي فقط عيوب سياسية الإصلاح، فالطابع السائد في المؤسسات الاقتصادية هو الركود و الانكماش، و هو طابع ينطبق على القطاع الخاص أيضا الذي يشكو من مشكل التمويل، وضع تأكده الأرقام الهزيلة للإنتاج و اللجوء إلى الإستيراد، و هو مشكل لا يرجع في الحقيقة إلى نقص في الادخار، لأن نسبة الودائع السنوية لدي البنوك تقدر بـ 3 بالمائة، محققة فائض في السيولة يقدر بـ 244 مليار دينار جزائري، و رغم ذلك فإن البنوك لا تساهم في تمويل الاقتصاد الوطني، لأنها غير مهيأة لإستيعاب تدفق رؤوس الأموال، محدثة بذلك آثار ارتدادية لفائدة جهات أحرى في الداخل، تحرم الاقتصاد الوطني من استثمارات هامة، و هذه السياسة لم تخلق عبثا ما يعني أن طبقة محددة تسيطر على حكم البلاد و تعمل على هذا التوجيه.

إن الإصلاح المصرفي يجب أن يكون جزء من إصلاح السياسة الاقتصادية، لذلك يجب رسم إستراتيجية واضحة كشرط أساسي لتنمية شاملة و منسجمة، تتأسس على حقوق المجتمع الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و الإصلاح المصرفي بحكم دوره القوي في هذه التنمية، مطلوب منه أن يخضع لهذه الضوابط، لكن افتقاد الاقتصاد الوطني لإستراتيجية واضحة، جعل مختلف القطاعات تسير بشكل إنفرادي و متقطع، يستحيل معها إصلاح النظام المصرفي، و التي استهلك إصلاحها معا 28 مليار دولار أمريكي، و عليه فإصلاح قوانين البلدية لا يجدي نفعاً أمام إصلاحات أكبر<sup>33</sup>.

### الفرع الثاني: إصلاح الجباية المحلية

يرتكز الإصلاح الجبائي على عنصرين أساسيين هما: اللامركزي ة المالية و إصلاح النظام الجبائي، و يتم التركيز على هذين العنصرين لأسباب متعددة، فالاستقلالية المالية هي المعيار الأساسي لوصف النظام بأنه لا مركزي أم أنه مجرد كيان محلي تابع للمركزية، و إن حمل شعار الجماعة المحلية، و يظهر تركيز النظام الجبائي من خلال التدخل المباشر لسلطة المركزية، من خلال القوانين التي يتضمنها قانون البلدية و المالية، و غيرها أو في التدخل الغير مباشر المتمثل في النصوص القانونية، بل في التعليمات المتتالية التي تنزل بشكل متكرر على الهيئات المحلية، أو بواسطة فرض منطق معين على البلديات يجب إتباعه، و منها المساعدات التي تقدمها الدولة<sup>34</sup>.

كما يظهر هذا التركيز في احتكار الدولة لتحديد نسبة الضريبة و معدلاتها، و هكذا تصبح البلدية مقصاة تماما من إعطاء أي تصور لنظام المالية المحلية، و بذلك نكون قد توجهنا نحو نظام داعم لسلطة

<sup>33</sup> محمد حسن بهلول، الإصلاح المالي و التنمية المستدامة، كلية علوم الاقتصاد و التسيير- جامعة ورقلة

<https://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/facul-des-sciences-économiques-de-gestion>

تاريخ التصفح: 207/02/27

<sup>34</sup> عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 99- 109



محلية تخضع لسلطة مركزية، بدل نظام داعم لسلطة محلية مستقلة، حيث تظهر التبعية في إعدادات الميزانية العمومية و تنفيذها، بقدر ما تظهر في تسيير خزينة الدولة.

لقد بين نظام الإدارة المحلية تردد المشرع بخصوص طبيعة الاستقلالية المالية و تجسيدها، فمن جهة يعترف باختصاصات واسعة للجماعة المحلية، و من جهة يمنع البلدية من اتخاذ قرارات تتعلق بالضرائب، و بعض المشاريع الحساسة و هو بذلك يعتمد تمرکز البلدية تدريجياً، لذلك أصبح عمل البلدية مسطر ببرنامج خاص لا يمكن تجاوزه، بحجة الخوف من تمرد الجماعة المحلية ضد الأهداف العليا للدولة، لكن الغالبية اليوم لا تؤمن بهذا التبرير، لأن مجالات البلدية محددة بقانون وفق مبدأ التخصص، لذلك ضلت الدولة وحدها من تقوم بتعبئة البشرية و التقنية و المالية، كما أن إعادة التنظيم الذي شرعت فيه البلديات سنة 1984 كرس أكثر تبعية البلدية للدولة، كون البلديات التي أنشأت حديثاً مجردة من أي مورد اقتصادي أو مالي، و هي تعيش بفضل مساعدات الدولة، و هو ما يجعل تمويل البلديات أكثر تعقيداً و تقلباً، لذلك لجأت الدولة إلى فكرة الإصلاح الجبائي، حيث يفترض أن تعتمد البلدية على الجباية المحلية و هي مداخل الضرائب على الملكية العقارية، لكن استردادها يبقى يتميز بعدم مساهمتها لتطور المجتمع، لأنها أنشأت قبل الاستقلال و لها طابع معقد كما تتميز بعد إنصافها، و عدم وضوحها، فالنظام الضريبي و المالي غير شفاف في قواعده، إلى جانب عدم فاعليتها<sup>35</sup>.

و من آثار احتكار الدولة توزيع الجباية المحلية على البلديات تضاعف العجز المالي للبلديات، الذي تضاعف عشر مرات في الفترة الممتدة ما بين 1997 و 2012، كما أدى ذلك إلى عدم فعالية نظام توزيع الضرائب، رغم كثرة النصوص التشريعية التي تخص تأهيل الجماعة المحلية، و في الواقع هذا

<sup>35</sup>زيان محمد وأمر، نظرة حول المالية العمومية المحلية، مدي تكييف نظام الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية، مرجع سابق، ص 54-58.

الاحتكار فرض التبعية للسلطة المركزية بحجة حماية السيادة الوطنية، و خلق مشاكل تتمثل في عدم التوازن بين النفقات و الإيرادات.

لذلك سعت الدولة إلى محاولة إدخال بعض الإصلاحات على النظام الجبائي، و يتعلق الأمر بإصلاحات ذات بعد تنظيمي تتمثل في توسيع صلاحيات البلديات، جعلها تساهم في التخطيط الاقتصادي من خلال ترسيخ فكرة المخطط المحلي، و إجراءات ذات طابع فني تتمثل في تسهيل إجراءات الميزانية، و المحاسبة و تجسيد الإحصاء الضريبي الذي يمس الملكيات المبنية و الغير مبنية، حيث كشفت فرقة الإحصاء سنة 2000 عن 670000 بناية و 970000 و نشاط غير معطن خارج حيز الضريبة، و تحصيل الضريبة بالإكراه مع ضرورة تدعيم الرقابة الجبائية، لذلك جاء القرار المؤرخ في 12 جويلية 1998، و المتعلق بالتنظيم الجهوي للمديريات الولائية للضرائب، حيث حدد اختصاصاتها المديرية الولائية و التي تضم خمس فروع، أهمها المديرية الجهوية للوقاية الجبائية، و تدعم هذه الأجهزة برقابة عينية في الميدان لعناصر الاستغلال، كما تطلب الإصلاح إنشاء لجان تنسيق بموجب القرار الصادر سنة 1995 المتعلق بتشكيل لجان التنسيق و تحديد اختصاصاتها، إلى جانب دعم إدارة الجمارك في مكافحة التهريب، و تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية<sup>36</sup>.

و كانت الجزائر قد بادرت بإصلاح الجباية المحلية بإنشاء المفتشية العامة للمالية، التي تكمن مهمتها في مراقبة الميزانية المحلية و ينص على ذلك المرسوم رقم 53 /80 و الذي يقضي بإحداث هيئة للرقابة، تسمى المفتشية العامة للمالية تكون مهمتها مراقبة التسيير المالي و المحاسبي للهيئات المحلية<sup>37</sup>، كما تم إنشاء مجلس المحاسبة و هو الذي يقوم بمراقبة الإنفاق العمومي و حماية أموال الدولة كما صدر

<sup>36</sup> شوقي جباري، بسمه عولمي، مرجع سابق، 32- 38

<sup>37</sup> المادة 01 من المرسوم، رقم 53/80، المؤرخ في 02 مارس، المتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية (الجريدة

الرسمية الصادرة سنة 1980)، العدد 10 ص 350

الأمر 32/90 الذي جعل من مجلس المحاسبة جهة رقابية إدارية و نزع عنها الصفة القضائية، بحيث تصبح لها كل الصلاحيات في الرقابة المالية اللاحق<sup>38</sup>.

لكن الأزمة المالية دفعت إلى المزيد من الإصلاحات، حيث تم إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية و الجباية المحلية، في إطار رؤية مؤسسة على تشخيص النظام الحالي، تشترك في وضعه كافة القطاعات المعنية، و قدمت هذه اللجنة مقترحات لإصلاح عميق ينفذ على مدار سنوات، و ينتهي إلى تصحيح الاختلالات على المستوي المحلي، حيث تم تشخيص النظام الجبائي على انه يبرز فسيفساء من الضرائب و الرسوم مع الاختلاف في مداخلها، و أنه نظام ضريبي يصب في صالح المناطق الصناعية و التجارية، إلى جانب ضعف المداخل الناجمة عن الأملاك العقارية، لذلك تم إعداد مجموعة من التوصيات، متعلقة بتحسين جباية الجماعة المحلية و أخرى تتعلق بعصرنة التسيير المحلي، و منها تخصيص 50 بالمائة من الضرائب على الناتج الخام للبلديات و أقساط من الرسوم البيئية، و منح تخصيص سنوي للميزانية المحلية للتخفيف من الأعباء المالية، إلى جانب تشجيع الميزانية الإلكترونية و وضع الرقابة القبلية و البعدية عليها<sup>39</sup>.

إلا أن أهم إشكالية في إصلاح الجباية المحلية تتمثل في التهرب الضريبي، الذي تتعدد أسبابه و أهمها النقص في التشريعات، ووجود ثغرات في قوانينها و الارتفاع في أسعارها مما يدفع المكلف إلى التهرب من دفعها، لذلك فمحاربة التهرب الضريبي لا تتعلق بالتشريعات فقط بل بنشر الوعي بأهميتها و إبداء عيوب التهرب، ذلك أنه يؤدي إلى تجمع الثروة في يد فئة قليلة، لذلك يجب إصلاح النظام الضريبي

<sup>38</sup> المادة 05 من القانون 32/90، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، العدد 53، ص1961

<sup>39</sup> أنظر موقع وزارة الداخلية، إصلاح المالية و الجباية المحليتين

الذي يتميز بالجمود أولاً، حيث لم تطرأ عليه أي تغييرات إلى غاية 1991 باستثناء تلك التي طرأت على ضريبة الأجور و المرتبات، و هو يتميز بعدم استقراره و التعقد، مما يجعل التحكم فيه صعب و عائق أمام الاستثمار لا محفز، يضاف له ثقل العبء الضريبي و تطور الرسم على رقم الأعمال منذ 1962 إلى 1991، حيث أحدث ضغطاً على خزينة المؤسسات، لذلك يجب إعادة النظر في بيئة النظام الضريبي، من خلال توسيع الأجزاء الخاصة بالضريبة و قاعدة التكاليف الضريبية، و الأخذ بمبدأ التشخيص الضريبي لتحقيق العدالة، و توفير الوسائل اللازمة لمحاربة التهرب الضريبي بتوعية المواطن.

و عليه فالجباية المحلية تعاني من مشاكل تحول دون تمويلها لبرامج التنمية، تتمثل في سوء التسيير و تعقد التشريعات، و سيطرة السلطة المركزية على أوعية تحديد الضريبة، كما إن إصلاح الجباية المحلية يتطلب إصلاح الجهاز الضريبي و تكيفه مع البيئة المحلية، و هذا يتوقف على اعتبارات سياسية و اقتصادية و اجتماعية، كما يتوقف على قدرة الدولة على إعادة صياغة العلاقة مع المواطن، و من دون ذلك يصعب على البلدية استغلال مواردها.

### الفرع الثالث: دعم الاستثمار المحلي

اتبعت الجزائر سياسية جديدة في تنمية الاستثمارات المحلية، بحيث تساهم المجموعات المحلية في توظيف الطاقات البشرية و المالية و دعم المشاريع المختلفة، من أجل النهوض بمختلف القطاعات الحيوية على المستوى المحلي، و التي تساعد على وضع قواعد اقتصادية جديدة، في مجال المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الحرف التقليدية و المهن الحرة، و قد ساهم قانون 18/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، و القانون التوجيهي في ترقية المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، في وضع سياسة جديدة تعتمد على وضع معايير و آليات، تهدف إلى خلق التنافسية بين المؤسسات المحلية، حيث أصبح الطريق مفتوح أمام الهيئات المحلية و الإقليمية لخلق استثمارات في مجالها.

إن تبني اقتصاد السوق كمحرك للإصلاحات يتطلب بالضرورة خصخصة المؤسسات العمومية، و انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي، و هو ما تسعى الدولة الجزائرية إلى إيجاده مند نهاية العهد الاشتراكي، و تبني الاقتصاد الحر لذلك عملت على إيجاد مناخ استثماري جيد و مشجع، لكن الملاحظ أن التركيز كان على المستثمر الأجنبي على حساب المستثمر المحلي الذي ظل مهشما، و بلا حوافز رغم تبني قاعدة 49 بالمائة للمستثمر الأجنبي و 51 بالمائة للمستثمر المحلي، إلا أن هذه السياسية لم تجدي نفعاً لان نتائجها في الواقع كانت صفر اليمين، فالعجز المالي كان أهم المشكلات المطروحة رغم البجوحة المالية، و تخصيص 280 مليار للتنمية المحلية سنة 2008، و نقص الكفاءة الفنية و التقنية على المستوي المحلي، رغم تعدد القوانين التي أصدرتها الدولة و منها قانون 1993 المتعلق بترقية الاستثمار<sup>40</sup>، فلا يمكن إنكار الجهد الذي بذلته الدولة من اجل إنجاح الاستثمار المحلي من ذلك إصدار العديد من إجراءات الدعم، مثل الوكالة الوطنية لدعم و تشغيل الشباب سنة 1996، و التي أنشأت فروع لها في مختلف الولايات، و كانت الوسيط بين المستثمر المحلي و البنوك، و إنشاء الصندوق الوطني للتأمين على البطالة، لكنها تميزت بكون الدولة هي العامل الأساسي في خلق رأس المال و استغلاله، مما طرح إشكالية التبعية و سيطرة السلطة المركزية على رأس المال و توجيهه وفق مصالح معينة، و مع تزايد حدة الأزمات الاقتصادية و ضعف هياكل الدولة، و انخفاض معدلات الاستثمار، حيث ارتفعت مستويات البطالة إلى 30 بالمائة، في فترة التسعينات و دعت هذه المؤشرات الحكومة إلى طرح المزيد من الإصلاحات، مثل إنشاء وكالة ترقية الاستثمار لتكون المخاطب الوحيد للمستثمرين، و لجنة دعم الاستثمار المحلي و ترقيته، و الوكالة الوطنية لتطوير صندوق دعم الاستثمار و المجلس الوطني

<sup>40</sup> معوان مصطفى، دور الجماعة المحلية في دعم و تشجيع المشاريع الاستثمارية في المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، كلية الحقوق-جامعة سيدي بلعباس

للاستثمار، و صندوق لدعم الاستثمار، كما تم إنشاء بورصة للقيم المنقولة و سوق لقيم الخزينة العامة، و تمكنت الجزائر من خفض نسب التضخم... الخ.

و بذلك تكون الدولة قد أولت أهمية كبيرة لدعم الاستثمار المحلي، ليس بإنشاء المؤسسات الداعمة فقط و لكن بتطوير التشريعات، و إقرار الحوافز و الامتيازات و فرض تدابير عديدة لتوجيهه، منها ما جاء في قانون المالية لسنة 2014، من التدابير التي تساهم في تدعيم الاستثمار من خلال إجراءات لصالح المستثمر المحلي، و منها تحديد فترة الإعفاءات من الضريبة بـ 3 سنوات، بعنوان الضريبة على أرباح الشركات و الرسم على النشاط المهني، فيما يخص المستثمرين الذين يوفرون 100 منصب شغل، و إعفاء السقف المحدد لإنجاز المشاريع بـ 5 سنوات، و خصصت الدولة إجراءات تحفيزية استثنائية للجنوب عن طريق إجراءات الاستفادة من الوكالة الوطنية لدعم و تشغيل الشباب، و الصندوق الوطني للتأمين على البطالة و الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر، و تخفيضات على الضريبة و إعفاءات من الفائدة البنكية لجميع ولايات الوطن، وصلت إلى 100 بالمائة، و لقد نتج عن هذه الأجهزة ترقية الاستثمار و التشغيل في مختلف القطاعات<sup>41</sup>، و الجدول رقم (6) يوضح توزيع المشاريع

الوحدة بالمليون دج

الاستثمارية في الفترة الممتدة بين 2002 و 2012

السنوات	عدد المشاريع	%	القيمة المالي بالمليون دج	%	مناصب الشغل	%
2002	443	01	67839	3	09224	8
2003	1369	04	235944	9	20533	7
2004	767	02	200706	8	16446	5
2005	777	02	639115	5	17581	6
2006	1990	06	513319	13	30443	10
2007	4092	13	165351	14	51541	17
2008	6375	20	528670	26	51812	10
2009	7013	22	017229	9	30425	8
2010	3670	11	521122	5	23425	8

<sup>41</sup> شريف غياط، محمد بوقوم، "التجربة الجزائرية في تطوير و ترقية المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و دورها في

التنمية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، العدد الأول، 2008، مجلد 24 ص 133-138

3	24806	6	729156	11	3628	2011
100	8150	3	24077	6	1880	2012
100%	229115	100%	2546840	100%	32004	المجموع

المصدر: الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار

و نلاحظ في الجدول أن عدد المشاريع في تزايد مستمر منذ 2006، كما عرفت أوج نشاطها في الفترة الممتدة بين 2006 و 2009 لكنها بدأت في تدبب بعدها، و الواضح أنها تأثرت ببدء انهيار أسعار البترول، مما يعني أن هذه المشاريع أيضا كانت تدعم من مداخل البترول و ستدخل في انكماش بانهايار الأسعار.

لكن في الحقيقة النتائج لا تعكس الواقع، فالدولة مازالت تسيطر على مجال الاستثمار و التشغيل، رغم أن القطاع الخاص يستهوي المستثمر المحلي، إلا أنها مازالت عاجزة عن إيجاد الآليات التفعيلية المناسبة، و المساهمة في التشغيل بالأرقام المطلوبة.<sup>42</sup>

لكن رغم كل هذه الجهود فالنتائج على المستوى المحلي لا تكاد تذكر، مقارنة بالنماذج الأجنبية في استغلال الطاقات الشبابية، فعنوان المجهودات الجزائرية في تطوير الاستثمار هو الفشل، مقارنة بالأموال التي صرفت في المشاريع الترفيهية كالسيارات الفخمة التي دعمت من خزائن وكالة لونساج، و الأزمة الاقتصادية التي يتخبط فيها الاقتصاد الوطني لذلك يجب إصلاح أولا العوائق على المستوى المالي و البنكي، خاصة في مجال القروض و التمويل، و تدهور قيمة العملة المحلية و عراقيل ذات طابع قانوني و إداري و تسويقي و إشهاري، فضلا عن الاهتمام بخصخصة بعض القطاعات مثل السياحة، و الصيد البحري و الفلاحة التي لا تزال تحتكرها الدولة، و إصلاح التشريع الاجتماعي المتعلق بالعلاقة بين العامل و رب العمل، من خلال تحديد المدة القانونية و الحد الأدنى للأجر و التقاعد.

كما يجب إجراء تقييم في العمق حول وضع الاستثمارات، حيث مازالت الأخيرة تحسب بالعدد لا بالحجم، بينما تعتبر سيطرة الدولة على أكبر قسط من رؤوس الأموال أكبر العوائق في قيام القطاع

<sup>42</sup> أنظر موقع الوكالة الوطنية لدعم الاستثمار

الخاص، الذي هو أساس الاستثمار المحلي، فالقطاع الخاص هو أهم العوامل المنتجة للثروة، و أول المشاكل التي يجب أن تحل هو مشكل العقار الصناعي الذي يعتبر عائق حقيقي، مع ضرورة التوصل إلى ترتيب أطراف المناطق الصناعية، و التنمية المحلية باعتبارها إشكالية الساعة، و حسم مسألة العقار الصناعي الغير قابل للمضاربة، و الالتزام بمسار محاربة الفساد و تبيض الأموال، في هذا الحالة يمكن إنعاش الاستثمار المحلي بقيام قطاع قوي من المؤسسات الصغيرة و المتوسطة.

### المطلب الثالث: الإصلاح الإداري

#### الفرع الأول: الفصل في اختصاصات السلطة المركزية و المحلية

لكي يتم الفصل في اختصاصات السلطة المركزية و المحلية ينبغي حسب البعض تعزيزهما كل حسب اختصاصات محددة، و ذلك وفق مبادئ أهمها مبدأ التمثيل الشرعي، للذين يتقدمون للترشح للمجالس المنتخبة، حيث يكمن دور الدولة في وضع آليات صارمة حتى تكون الانتخابات أكثر نزاهة و شفافية، أما المبدأ الثاني فهو إعطاء السلطة المحلية نظاما عقلانيا يقوم على المشاورة و الحوار وفق آليات مشاركة المواطن، تسمح ليس بإبداء رأيه فقط بل باستثمار أمواله في مشاريع محلية و التي بدورها ستفتح آفاق للتنمية، و يتطلب هذا انسجام داخل أعضاء المجلس بحيث يصبح تسهيل الإجراء الإداري أهم واجبات المنتخب المحلي، و هذا الوضع يخلق جو من التواؤم و التقارب بين المواطن و البلدية، أما المبدأ الثالث فهو الفاعلية، بحيث يصبح مبدأ الجدارة و النجاعة هو الأساس في التقرب من المواطن، و ليس العشائرية و العصبية و الجهوية، وهذه المبادئ هي التي تعطي المصادقية للسلطة المحلية، بالشكل الذي يسمح للسلطة المركزية بتقديم تنازلات عن صلاحيات ظلت تحتكرها منذ الاستقلال<sup>43</sup>، فتأكيد فاعلية البلدية هو فرصتها لتفكيك نظام الوصاية، فإذا كان مبرر الوصاية يستمد مضمونه من حماية المال العام و حسن استعماله، فإن الرقابة التي تمارسها الأجهزة المختصة لوزارة

<sup>43</sup> دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مدي تكيف نظام الإدارة المحلية مع الحقائق

الوطنية الجديدة، مرجع سابق، ص20-21.



المالية و مجلس المحاسبة، كافية للمحافظة على هذا المال بعيدا عن الوصاية الإدارية الخائفة، التي يمارسها الوالي و رؤساء الدوائر، لذلك يجب أن تستبدل هذه الرقابة بالرقابة القضائية، عندما يتعلق الأمر بالقرارات الفردية و التنظيمية، و الرقابة المالية عندما يتعلق الأمر بالتصرف في أموال البلدية، بحيث يقتصر دور الوالي و الأجهزة المعينة من قبل السلطة المركزية في التنسيق و الدعم<sup>44</sup>.

و يمكن استعادة بالتجارب الناجعة في هذا المجال، ففي الإدارة المحلية الإنجليزية يتولي البرلمان و القضاء و الحكومة مراقبة الهيئات المحلية، لكنها رقابة بسيطة، إذا ما قورنت بالرقابة الفرنسية، ذلك أن اختصاصات الهيئات المحلية في النظام الإنكليزي محددة بشكل دقيق، و إذا أراد البرلمان توسيع أو تضيق هذه الاختصاصات فعليه استصدار تشريع بذلك، مع العلم أن التقاليد الإنجليزية تحول دون المساس باستقلال الهيئات اللامركزية، أما دور القضاء فيقوم على التأكد من عدم مخالفة الهيئات للقانون، والذي يقوم بهذه العملية هو القضاء العادي لأن القضاء الإنجليزي هو قضاء إداري مستقل، و يتجلى دور الحكومة في التقارير التي ترفعها عن عمل الهيئات المحلية، و التي تتوقف عليها المكافأة التي تمنح سنويا لهذه الهيئات، و تظهر مراقبة الحكومة أيضا و عند إصدار القروض و اللوائح و التصديق على أعمال الهيئة المحلية، أما الرقابة في الأسلوب الفرنسي، فيقوم على ثلاث مظاهر أساسية، هي الرقابة على أعمال الهيئة، و رقابة على أعضائها، و أخري على الهيئة نفسها، و هو النموذج الذي أخذت به الجزائر، لذلك فالرقابة في النظام الانكليزي هي رقابة أفقية تشعر البلدية بالراحة و الحرية في عملها بعكس الرقابة في النظام الفرنسي، و هي رقابة عمودية تشعر البلدية بأن أصابع الاتهام موجهة إليها دائما، و هو الوضع الموجود في الجزائر ذلك أنها ليس نابعة من بيئة المجتمع و خصوصياته<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> بشير فريك، مرجع سابق، ص 252- 261

<sup>45</sup> عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعة المحلية في الجزائر"، مجلة الأجهاد القضائي، العدد 6، 2014، ص 104-113.

إن النظام الذي تتبناه الجزائر يتميز بالغموض فالسلطة المركزية تكاد تسيطر على عمل البلدية، من خلال تعدد مناصب المعينين، و سيطرتها على الموارد المحلية، و عدم وضوح القوانين التي تحكم اختصاصات البلدية، فالناظر إلى الوضع يستنتج أننا أمام نظام مركزي بحزب واحد لكن بواجهة جديدة.

### الفرع الثاني: تـثـمـين الرأسمال البشري:

يقصد بالرأس مال البشري السكان الذين تحصلوا على تكوين عالي و نوعي، فالرأس مال هو كل ما يحقق الربح من آلات و موارد بشرية و مادية، أما الرأس مال البشري فهو الضمان لاستدامة النمو الاقتصادي، و المقصود هنا ليس الموارد ذات الكفاءة بل الموارد التي تحقق الربح، حيث يجب أن تكون نسبة الرأسمال البشري ذي الكفاءة العالية كافية لتقوم المنافسة بين الاقتصاديات على مستوي البلديات، ففوة أمة تقاس بمدى قوتها على الابتكار، و الابتكار تخلقه الطاقات الشابة، لذلك فالمستوي الهزيل للبلدية لا يرجع إلى نقص النصوص الإصلاحية، و لكن إلى التكوين البشري لهذه المجالس، فقد أفادت أرقام عن وزارة الداخلية أن 28 بالمائة فقط من الذين ترشحوا للانتخابات المحلية سنة 2012، يحوزون على مستوي جامعي بالنسبة للرجال و 32 بالمائة للنساء، و الباقي كلهم بمستويات ابتدائي و متوسط و ثانوي، أي أن 51800 مرشح هم دون المستوي المطلوب، بينما قاربت نسبة الشباب الذين يقل سنهم عن 30 سنة 28 بالمائة فقط، لذلك لا يستغرب المرء التخلف و الاقتتال الذي تعيشه البلدية، مادام رئيسها و غالبية منتخبها لا يحوزون، على أي تكوين أو مستوي<sup>46</sup>.

و يظهر عجز رأس المال البشري المحلي و قلة كفاءته، من خلال وضع البلديات التي تصنف في قائمة البلديات الغنية في الجزائر، فقد أحصت وزارة الداخلية سنة 2015، 36 بلدية غنية من أصل 1541 بلدية، و بمداخل تقدر ب 8 ملايين دينار تعد حاسي مسعود البلدية الأكثر دخلا، بمداخل سنوية

<sup>46</sup> دليلة بلخير، 133 مرشح لمنصب مير دون المستوي المطلوب، بوابة الشروق الإلكترونية، 2012/11/20

إجمالية تجاوزت 10 مليار دينار جزائري، وتأتي وهران ثانيا من حيث الثراء بأربعة مليار دينار، ثم الرويبة و العاصمة و الرغاية، و أعتد التصنيف البلديات التي تجاوزت مداخها الجبائية 10 مليار دينار سنويا كحد ادني للتقييم، لكن رغم الملايير المكدسة في خزائن هذه البلديات لا تزال تعاني من الفقر، وضع يضع العقل بالكف كما يقول المثل، لأن الزائر لحاسي مسعود يعتقد أن بعض مناطقها خرجت من حرب مدمرة و مجاعة هالكة، و هنا تطرح إشكالية أهلية المنتخب للتمثيل، إذا علمنا أن ميزانية المخطط الخماسي لسنة 2008 أُرجعت معظمها إلى الخزينة المركزية، بحيث لم تستطع البلديات تقديم المشاريع الاستثمارية لاستغلالها، و هو ما يكشف بحدّة عن الوضع المتدهور للمنتخب<sup>47</sup>، و يتحمل عبئ هذا الوضع المشرع المصر على عدم تحديد التخصص و المستوى الدراسي للمرشحين، مما فتح المجال أمام وصول فئات لا تتوفر على أبسط دراية بالعمل المحلي، و أدت مظاهر الفساد و البيروقراطية إلى فرار الكفاءات و إحجامها عن الترشح، لذلك فتحديد المستوى قد يكون خطوة مهمة لتجربة جديدة في الجزائر، مادام أن فتح أبواب الترشح لكل من هب و دب لم يجدي نفعاً منذ الاستقلال، فلأولي بالجزائر أن تكون السبابة في تطبيق هذه التجربة، و قد أدركت الدولة الجزائرية هذا الوضع فلجأت إلى تكوين المنتخبين و تأهيلهم عن طريق التربصات و الدورات التكوينية .

يتضح من خلال ما سبق أن القاعدة الأساسية لنجاح التنمية تكون بالمشاركة، فنجاح تجربة أي دولة في التنمية يرجع إلى اعتمادها على مواردها المحلية، و أئمن هذه الموارد هو العنصر البشري، و إذا ما تجاهلت الدولة هذا العنصر و ركزت على عناصر أخرى، فإنها ستخلق عبئاً على التنمية، و هو وجود عنصر بشري يزايد عدداً و يقل كفاءة دون أن يقدر على تقديم جهد متزايد للتنمية المحلية.

### الفرع الثالث: تفعيل آليات المشاركة السياسية

<sup>47</sup> مراد محامد، خريطة الجزائر ليؤر الحرمان، بوابة الخبر الإلكترونية، 2015/06/19

المشاركة السياسية ظاهرة مرتبطة بالنضج الثقافي و السياسي لأفراد المجتمع، تظهر من خلال وجود الاختلاف الحزبي و حرية الاعتقاد و التفكير و الرأي و التعبير، لقوي اجتماعية مختلفة و هو ما ينتج عنه تنامي نوع من التعايش و المسالمة بالشكل الذي يسمح بإشراك جميع أفراد المجتمع، في صنع القرار باعتبارهم يشعرون بانتمائهم الوطني<sup>48</sup>.

إن إشكالية المشاركة السياسية في الجزائر من أهم الإشكاليات التي يجد النظام نفسه عاجزا عن حلها، و من أهم مظاهرها العزوف عن العمل السياسي، و التغيب عن الانتخابات، حيث تشهد الانتخابات على مختلف المستويات نسبة ضئيلة للمشاركة، و أقلها يسجل في الانتخابات البرلمانية و المحلية، و هي هنا تفقد أهميتها في إرساء البناء المؤسسي للدولة، و تعبر بهذا الشكل عن تخلف المؤسسات السياسية و عجزها عن تلبية مطالب للفئات الجديدة، و عدم مواكبتها للتغيرات السياسية و الاجتماعية، لذلك فنحن أمام أزمة مشاركة، أهم مظاهرها العزوف الانتخابي، أو الانتخاب بوضع الورقة بيضاء، و رفض الانخراط في العمل الحزبي و يغذي هذا الوضع عدم وجود وسائل إعلام محايدة، فمعظمها خاضع للسلطة و بالتالي ما يطرح من قضايا هو ما يريده النظام فقط، و ليس نتاج تفاعل بين الأطراف المختلفة، فالجزائر قبل 1989 لم تكن لديها تقاليد في الممارسة السياسية، و بالتالي كان يسود مفهوم التعبئة بغطاء المشاركة، و رغم مرور عقود على تبني النظام الديمقراطي إلا النظام مازال يفتقد للنضج المؤسسي، الذي يخلق المشاركة و لم تكن أزمة المشاركة تطرح إلا بعد انهيار أسعار البترول، حيث لم تعد السلطة قادرة على شراء ذمم الأحزاب و الجمعيات التي صنعتها لتزين بها واجهة النظام، لقد أدي قانون 1990 إلى تفجير ظاهرة النشاط الجمعي بالفعل، رغم ذلك فالعزوف الانتخابي و مقاطعة

<sup>48</sup> محند لمين لجمال أعجال، "إشكالية المشاركة السياسية و ثقافة السلم"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 12، كلية العلوم السياسية و الحقوق، جامعة بسكرة، 2010، ص 238.

المواطن للعمل السياسي يطرح إشكالية كبيرة، و الاكتفاء بالشيوخ من عهد الثورة يفقد النظام التجديد و الحيوية المطلوبة، يضاف لها عدم مشاركة الطلاب و اكتفاء الأحزاب بالظهور وقت الحملات<sup>49</sup>.

و قد أدركت الدولة الجزائرية خطورة الوضع فسعت إلى حلحلة المجتمع، بقوانين منها نظام الكوطة النسائية، بحثا عن التمكين السياسي للمرأة، و تحسين تمثيلها داخل المجالس المنتخبة، و ذلك باعتماد التمييز الإيجابي لصالحها، تكريسا للمادة 31 مكرر من دستور 1996 إثر تعديل 2008، و التي أجبرت الأحزاب على تبني مرشحات في قوائمها، هذا و تستعد وزارة الداخلية حسب ما أعلن على موقعها، إلى تبني قانون ميثاق الديمقراطية التشاركية، و الذي يسمح بترسيخ قيم تشاركية حقيقية بين المواطن و الدولة، و إدماج هذه المقاربة في عملية التنمية و تجربتها في 25 بلدية .

فالمشاركة السياسية هي قاعدة العمل المحلي، و تحتاج إلى المزيد من العمل الميداني بحيث لا يمكن أن ينجح أي إصلاح للبلدية، دون مشاركة المواطن مشاركة حقيقية، و هذا على المستوى القاعدي يكاد يكون منعدم، فكم من رئيس بلدية مر على حكمها مرور الكرام، و لم يتعرف عليه مواطنونه في أبسط الأزمان المحلية، فالواضح أنه على الدولة إعادة إيجاد صياغة جديدة للمفهوم المشاركة السياسية تسمح بتقريب المنتخب و المواطن أكثر.

#### الفرع الرابع: توزيع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

هناك من يرى أن المسؤوليات الممنوحة للمجلس الشعبي البلدي كثيرة، و هي تثقل كاهله و تجعله غير قادر على القيام بمهام التسيير، كما أن منح رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات متعددة، بما فيها التربية و الرياضة و العمران... الخ تجعله غير قادر على الاستجابة للطلبات الكثيرة و الغير

<sup>49</sup> أنظر موقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، ترقية المشاركة السياسية

متناهية، لذلك يجب توزيع مهام التسيير الممنوحة للمجلس و رئيسه داخل البلدية مثل ذلك التنازل عن مسؤوليات النظافة و صرف المياه و النقل في إطار التصور الجديد، بتفويضها إلى مصالح ذات طابع تجاري، فقلة الصلاحيات و تحديدها يجعله أكثر تركيز، و يزيد من فاعلية النتائج لأن هذا التقليل يكون بتوزيع المهام على الأمين العام و باقي المنتخبين ، بحيث يكون التخصص هو أساسها، ما سيخلق خلية من النشاط، على عكس الوضع الحالي حيث الطلبات اللامتناهية و عدم القدرة على الإستجابة لها،<sup>50</sup>

توزيع صلاحيات رئيس البلدية لن يؤدي فقط إلى تخفيف الضغط و إتقان العمل، بل يفتح

المجال لدخول مؤسسات مستقلة لاستغلال مجالات معينة في البلدية في إطار استغلال المرفق العام.

<sup>50</sup> دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مدي تكيف نظام الإدارة المحلية مع

المستجدات الوطنية، مرجع سابق، 20-23.

## خلاصة الفصل:

لقد كان للإصلاحات قانون 10/11 آثار بالغة الأهمية على فاعلية البلدية، فهو أول خطوة في الإصلاحات تعبر عن نية المشرع، تفعيل البلدية و الخروج بها من مأزق الفشل التنموي، و تظهر هذه الآثار في التسهيلات التي قدمت لتمكين كل الشرائح الاجتماعية، من تقديم ترشحها بدون تمييز أو تحيز، حيث أحاط القانون المنتخبين بضمانات مقبولة لتمكينهم من أداء مهامهم، إلى جانب محاولة التخفيف من أعباء رئيس البلدية بإضافة منصب الأمين العام، و تلافى الأخطاء التي جاءت في قانون 08/90 من حيث وضع حد رسمي لإشكالية سحب الثقة، و محاولة رسم قنوات اتصال بين المواطن و البلدية، بالتركيز على مفهوم المشاركة السياسية، و تفعيل المجتمع المدني و محاولة تنشيط القطاع الخاص، إلى جانب الإصلاحات التي مست الجانب الجبائي، و الحديث عن توسيع جباية البلدية، و منحها حرية التصرف في ممتلكاته، لكن هذه الآثار الإيجابية، تقابلها سلبيات كثيرة.

من الوهلة الأولى يكتشف الملاحظ لحال البلدية الجزائرية، و حتى لا نخطأ في حق المجهود الذي بدل، فالإصلاح أعطي صورة جيدة عن البلدية و خلق التسابق المحموم بين المرشحين لكراسيها، و ربما تم تحسن في تقديم بعض الخدمات التي كان يعاني منها المواطن سابقا، لكن الأهم لم يحقق فرغ سحب المادة 34 الشهيرة بكل ما ألصق بها من تهمة الصراعات التي قامت في البلدية، إلا أن الحروب الضارية بين المنتخبين تتواصل إلى اليوم، و مشاريع التنمية بسبب ذلك تبقى معطلة، فالقانون أغفل محاسبة المنتخبين على حصيلة عهدتهم التي تنتهي كما بدأت، فالمنتخب الجزائري يدخل البلدية و يغادرها دون أن يسأل ماذا قدم من المشاريع الإنمائية، و ماذا أصلح و ماذا أفسد طوال خمس سنوات من عهده، إلى جانب ذلك اجتهد القانون في إصلاح الجباية المحلية، و رغم ترسانة القوانين التي تم إصدارها، إلا أن تجسيد الاستقلالية المالية للبلدية لم يعرف النور بعد، لقد أغفل المشرع بحق البحث عن وسائل التفعيل التي تمس التنمية، وسط إصرار السلطة المركزية الاحتفاظ لنفسها بالكلمة الأخيرة حول الجباية المحلية، و تخبط البلدية في مشاكل متجددة.

# الخاتمة



من خلال دراستنا للتعديلات التي جاء بها قانون 10/11، يمكن الخروج بجملته من الملاحظات تتعلق بإصلاح البلدية، ومنها :

إن فاعلية البلدية لا تتعلق باجتهاد السلطة في إصدار المزيد من القوانين ، و لا بإدخال التعديلات على جانبها الهيكلي، فمنذ 1962 أصدرت الجزائر ثلاث قوانين لإصلاح البلدية، لكن نتائجها لم تكن مختلفة من حيث الفاعلية التنموية، فالبلدية ظلت تحت جناح السلطة، كهيئة بلا صلاحيات طوال فترة الحزب الواحد، و كانت هذه الفترة هي فترة زراعة الدور السلبية لما تعانیه من تخبط اليوم.

ولم يغير قانون 08/90 الكثير في وضع البلدية، و يلقي غالبية المحللين اليوم، باللوم على الوضع الأمني العام الذي مرت به البلاد في فترة التسعينات، و الذي أدى إلى انشغال السلطة بمحاربة التطرف، و إهمال الاهتمام بالإصلاح الحقيقي ، مما أدى إلى انتشار الأمراض المكتبية، الناجمة عن الفساد ، و ظهور مشاكل أكثر تعقيدا، بسبب سوء تقدير المشرع لبعض التعديلات التي جاء بها القانون، و في مقدمتها المادة 34، أو بسبب احتفاظ السلطة بنظرتها للبلدية على أنها جهاز تابع و ليس مستقل.

لقد أحدثت هذه المادة من الجدل ما يكفي لتلصق بها كل تهم الصراعات التي أصابت البلدية و إلى اليوم، لكن التدقيق في ظاهرة الصراعات التي تعانيتها البلدية يلاحظ أنها لا تتعلق لا بالمادة 34، و لا بما جاء بعدها من تعديلات في قانون 10/11، فالاختلاف على تسيير الهيئات المحلية في الجزائر كان موجودا، مثله مثل الاختلاف على تسيير مؤسسات الدولة الفوقية منذ الاستقلال و قبله، و هذه الاختلافات إذا كانت ظاهرة إذا ما تعلق الأمر بالصراع على من يحكم البلاد، فإنها ظلت مخفية بالنسبة للبلدية، لكونها بعيدة نوعا ما عن أعين السلطة و ارتباطاتها مباشرة بالمواطن، لكن صراعات الأحزاب في البلديات ما هي في الحقيقة إلا صراع داخل دهايز الدولة على السلطة والنفوذ و المصالح من جهة، و

من جهة أخرى هو صراع يغذيه ضعف الأحزاب السياسية التي لا تمتلك هوية ، و لا ثقافة تنموية تسمح لها بالعمل القاعدي الذي تتطلبه البلدية.

و عليه يبدو أن فترة الحزب الواحد كانت فترة وجود شكلي للبلدية، و إن تعددت شعارات الاشتراكية التي مازالت إلى اليوم تملأ مداخل البلديات، و لم يتحلل الوضع من مكانه كثيرا في فترة قانون 08/90، لكن الحقيقة أن الذين يعززون أسباب الفشل إلى الوضع الأمني قد لا يجدون مبررا كافيا، لأن مظاهر الفساد و الصراع بين المجالس المنتخبة عرفت أوجها في هذه الفترة، و لم تخفها الأوضاع الأمنية، بدليل أنها استمرت فيما بعد قانون 10/11 ، و أخذت أبعادا و منعطفات أكثر خطورة وصلت إلى حد توقف عمل بعض المجالس عن أداء نشاطاتها بشكل كامل، لأشهر طويلة و سط عجز السلطة المركزية عن إيجاد الحلول.

و الذي يغذي هذا الوضع اليوم هو لجوء السلطة و لسنوات طويلة من البحبوحة المالية، إلى سياسية شراء السلم الاجتماعي و إقفال أفواه المطالبين بالتغيير و المحتجين على تردي الوضع التنموي بالمال العام، سياسية خلقت هي الأخرى جبهة جديدة من الانتهازيين و المتسابقين على خلق الأزمة في البلديات للحصول على بعض فتاة السلطة، و هذا أدى إلى تهميش دور البلدية و إغراقها في المزيد من الصراعات.

يجب الاعتراف أن قانون 10/11 كانت خطوة جيدة، في إطار إعادة إصلاح ما فسد في البلدية، و كان يمكن أن تكون الإصلاحات ناجحة ، لو كانت النية صادقة من جميع الأطراف المشاركة في عمل البلدية، فالقانون ألغى كل العقبات التي تقف أمام وصول أي شخص إلى رئاسة البلدية و مجالسها، و أمن الكثير من الضمانات القانونية للمنتخبين، بما في ذلك التغطية على عجز البلدية و فشلها بالدعم الحكومي. و بالتالي فالفشل التنموي لا يتعلق لا بهذا و لا بذاك، و إنما لديه أبعادا مختلفة يجب فهمها و تحليلها بشكل موضوعي لمعرفة الدوافع الكامنة لعدم فاعلية البلدية.

فالأمر يتطلب إعادة النظر في العلاقة بين السلطة المركزية و البلدية من زاويتين:

الأولي تتعلق بإعادة النظر في نظام الوصاية الإدارية، بإعطاء البلدية المزيد من الاختصاصات و الصلاحيات، و توضيحها بل و جعلها تقتصر على الجانب التنموي الاقتصادي، لأنها أهم مطلب يطرح اليوم من طرف المواطن، و الثاني يتعلق بإعادة النظر في استقلاليتها المالية، برفع السلطة المركزية يدها عن أوعية الجباية، و السماح للبلدية بالتصرف في مواردها وفق احتياجاتها.

لكن هذا التغيير الذي كان من سابع المستحيلات بالأمس القريب، بسبب رفض السلطة المركزية التخلي عن تجميع الجباية المحلية و توزيعها بنفسها، و ظل الكثيرين يعلقون عليه شماعة فشل البلدية، بدأت تلوح أولي مؤشرات قربها، فمع انهيار أسعار البترول و إفلاس الخزينة العمومية أدركت الدولة أن عليها إعادة النظر في وضع البلدية بحق و حقيقة، بتجسيد القوانين الإصلاحية التي ظلت حبر على ورق لسنوات، لذلك سارعت إلى البحث عن تجسيد حقيقي لترسانة الضرائب التي ظلت مهملة، فكانت التغييرات المتتالية في قوانين المالية للرسوم و الضرائب المحلية، و بذلك تكون قد لاحت مرحلة بدأ التنازل الحقيقي عن الصلاحيات التي ظلت السلطة المركزية تتشبث بها منذ الاستقلال، و ذلك كله بحثا عن حلول للخروج من المأزق المالي، الذي تسبب فيه انهيار أسعار البترول.

لكن هذا التغيير سيجد نفسه أمام إشكالية المستوى الهزيل للمنتخب، فالمشكل في البلدية ثنائي الأبعاد، أحدها يتعلق بالسلطة المركزية و نظرتها للبلدية و الثاني يتعلق بعدم فاعلية المنتخب ميدانيا ، فالمنتخبين لا يمتلكون مشاريع في برامجهم الانتخابية أو هي مشاريع وهمية، و هنا اقترحنا بديل خلال البحث هو تحديد مستويات المرشحين للمجالس البلدية و تخصصاتهم كخطوة مبدئية .

و عليه فإصلاح البلدية لا يتعلق بتجديد القوانين المتعلقة بها، و إنما يتطلب إصلاح في العمق لجملة من التشريعات و القطاعات ذات العلاقة، فالفشل التنموي الذي تعانيه البلدية ليس فشل جزئي لأحد مؤسسات الدولة ، بل هو فشل كلي لدولة تتخبط في فراغات تشريعية و صراعات في القمة، و يتطلب

إصلاح الوضع إجماع وطني على إعادة البلاد إلى السكة الصحيحة، و قد أشرنا في البحث إلى إصلاح القوانين المالية لدفع عجلة الاستثمار المحلي، و دعمها بإصلاحات جادة في قوانين الجباية و المصارف، مروراً بإصلاح تشريعي يمس قوانين الأحزاب و المنتخبين و الولاية، و يدعم هذا الإصلاح بإصلاح إداري يقرب الخدمة العمومية من المواطن و يجعلها أكثر وضوحاً.

و يتطلب نجاح كل هذه الخطوات تجسيد نظرية المشاركة السياسية في الواقع الميداني، و التي تنطلق من إعادة رسم العلاقة بين الفرد و المنتخب، على ركيزة الاحتكاك الدائم و المستمر من منطلق أن المنتخب موجود لخدمة المواطن، و المواطن ملزم بدعم من انتخابهم، فالمشاركة السياسية هي التي تؤدي إلى خلق المجتمع المدني الفعال، من القاعدة الشعبية و ليس بقرارات فوقية، و هي من تؤدي إلى تقوية القطاع الخاص لأنه مرتبط بموعي المواطن.

و صفوة القول، أن عملية بناء جهاز إداري محلي فعال و رشيد ليساهم في عملية التنمية الشاملة، يتطلب ضرورة اتخاذ إجراءات حاسمة و جريئة لوضع إستراتيجية بديلة للتنمية الإدارية، و هذا لن يتم حسب تصوري إلا بتأصيل الإدارة و الانطلاق من فهم الأبعاد الحضارية و البيئية للمجتمع الجزائري، هذا إذا علمنا أن الإدارة في الجزائر هي إدارة مقلدة في نظامها و قوانينها لفرنسا، حيث تظهر التبعية الثقافية و الإدارية بشكل واضح، وهو ما يجعله جهاز مستغل و مستغرب عن المجتمع. و منه يجب توفير المناخ الملائم لتطبيق الإصلاحات، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في الجهاز الإداري بشكل عام ليوكب التطورات المجتمعية و الاقتصادية و الحضارية، مع أخذ بعين الاعتبار التأثيرات البيئية، لأنه بمعزل عنها يبقى معرض للفشل.

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
الجدول 1-2	تطور إيرادات التسيير للفترة ما بين 1995 - 1999	78
الجدول 2-2	تطور إيرادات التسيير للفترة ما بين 1995 - 1999	83
الجدول 3-2	تطور إعانات الدولة للبلدية للفترة ما بين 1992-2000	86
الجدول 4-2	تطور عجز البلديات في الفترة ما بين 1999-2012	112
الجدول 5-3	الفرق بين الإيرادات الجبائية و نفقات التجهيز للفترة ما بين 2001-2007	134

# قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1- الكتب:

- 1- أحمد إسماعيل ، محمد، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا . المكتب الجامعي الحديث، 2013.
- 2- الصغير بعلي، محمد، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري. دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2013.
- 3- ( -- ، -- )، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري. دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004.
- 4- ( -- ، -- )، قانون الإدارة المحلية. دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004.
- 5- ( -- ، -- )، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2013.
- 6 – الطماوي سليمان محمد ، مبادئ القانون الإداري. دار الفكر، القاهرة، 1976.
- 7- الطهراوي ، هاني علي، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان 2009.
- 8- العيشي ، علاء الدين ، شرح قانون البلدية. دار الهدى للطباعة و النشر، 2011.
- 9- القبيلات ، حمدي سليمان ، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية ، ط1، دار وائل للنشر و الطباعة، عمان، 2010.
- 10- الكاوي، زهير عبد الكريم، الحكمانية قضايا و تطبيقات. المنظمة العربية للتنمية الإدارية و بحوث و دراسات، الأردن، 2003.
- 11- بدران، محمد، الإدارة المحلية: دراسة في المفاهيم و المبادئ العملية. دار النهضة العربية، القاهرة، 1986 .
- 12- بوضياف، عمار، التنظيم الإداري في الجزائر : بين النظرية و التطبيق، ط1 جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.

- 13- ( -- ، -- )، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، ط1، الجزائر، 2012.
- 14- ( -- ، -- )، شرح قانون البلدية. جسور للنشر و التوزيع، ط1، الجزائر، 2012.
- 15- جعلاب، كمال، الإدارة المحلية و تطبيقاتها: الجزائر ، بريطانيا، فرنسا. دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2017.
- 16- خلاصي، رضا، النظام الجبائي الجزائري الحديث: جباية الأشخاص الطبيعيين و المعنويين، ج1، دار هومة، 2012.
- 17- عبد الوهاب ، عبد المؤمن ، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية: مقاربة حول المشاركة و المنافسة السياسية في النظام الانتخابي الجزائري . ط1، دار الألمعية للنشر و التوزيع، 2011.
- 18- فؤاد ، صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري. دار الكتاب اللبناني، ط11، 1983.
- 19- فريك، بشير، الولاية في الجزائر في خدمة من ؟ ط1، مركز الشروق للإنتاج و النشر و الإعلام، الجزائر، 2014.
- 20- قباني خالد، المركزية و اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان. منشورات دار عويدات بيروت، 1981.
- 21- لونيس، رايح، رؤساء الجزائر في ميزان التاريخ : تقييم أكاديمي لنصف قرن من مسيرة الجزائر المستقلة. دار المعرفة، الجزائر، 2011 .
- 22- محيو، أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية. تر: محمد عرب صاصيلا، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، 2011.
- 2- القواميس:
- 1- عمتوت ، عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعة المحلية. دار هومة للنشر و التوزيع، ط2، الجزائر 2010.



**3- المجالات:**

- 1- إسماعيل، فريجات، "الأسس الديمقراطية لنظام الإدارة المحلية في الجزائر": كيفية تشكيل المجالس المحلية البلدية. *مجلة دفاتر السياسية والقانون*، العدد 14، 2016.
- 2- بن مشري، عبد الحليم، "نظام الرقابة الإدارية علي الجماعة المحلية في الجزائر، " *مجلة الأجتهد القضائي*، العدد6، 2014.
- 3- بوقموم، محمد، غياط، شريف ، " التجربة الجزائرية في تطوير و ترقية المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و دورها في التنمية"، *مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية* ، المجلد 24، العدد الأول، 2008.
- 4- جباري، شوقي، عولمي ، بسمة، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز في ميزانية البلديات الجزائرية"، *المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية*، العدد 02، 2015.
- 5- عولمي ، بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية في الجزائر"، *مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا*، العدد 4، 2010.
- 6- لعجال أعجال، محند لمين ، "إشكالية المشاركة السياسية و ثقافة السلم"، *مجلة العلوم الإنسانية* ، العدد 12، 2010.
- 7- موفق، عبد القادر، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر". *مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية* ، العدد02، 2007.
- 8- ناجي، عبد النور، " دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الراشد في الجزائر": دراسة حالة الأحزاب السياسية، *مجلة الفكر العربي*، العدد 03، 2013.

3- الوثائق الحكومية:

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجزائر 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، (الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963) العدد 64.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 66/133 المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن قانون الخدمة العمومية، (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966) العدد 46
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بالبلدية، (الجريدة الرسمية، الصادر في 18 جانفي 1967) العدد 06.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجزائر 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، (الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976) العدد 94.
- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 53/80، المؤرخ في 02 مارس، المتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1980)، العدد 10 .
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 85/59 المؤرخ في 1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، (الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985) العدد 13.
- 7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04/11/1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعة المحلية المشترك (الصادر بتاريخ 05/11/1986) الجريدة الرسمية عدد 45.
- 8- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجزائر 1989 المؤرخ في 29 نوفمبر 1989، (الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989) العدد 09.

- 9- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 32/90، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 53.
- 10- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 08-90 المؤرخ في 01 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، (الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 07 أبريل 1990) العدد 15.
- 11- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 02-97 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، (الصادر في الجريدة الرسمية في 02 رمضان 1418) العدد 89.
- 12- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 02-2000 المؤرخ في 27 يونيو 2000، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000. (الصادر في الجريدة الرسمية في 28 يونيو 2000) عدد 37 .
- 13- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 03-05 المؤرخ في 14 يونيو 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2003. (الصادر في الجريدة الرسمية في 15 يونيو 2003) عدد 37 .
- 14- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 46 الصادر في المرسوم رقم 03-06 المؤرخ في 2006، المتضمن قانون الوظيف العمومي ، (الجريدة الرسمية الصادرة في 16 يونيو 2006) العدد 46.
- 15- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المؤرخ في 08 مارس 2006، (الجريدة الرسمية الصادرة في 09 مارس 2006)، عدد 14.
- 16- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 07-12 المؤرخ في 30 ديسمبر 2007 المتضمن قانون المالية لسنة 2008 (الصادر في الجريدة الرسمية في 31 ديسمبر 2007) العدد 82.

17- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011،  
المتعلق بالبلدية، ( الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011) العدد 37.

18- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 25  
2014/02، يتضمن إنشاء صندوق الضمان و التضامن للجماعة المحلية، و يحدد مهامه و  
تنظيمه(الجريدة الرسمية المؤرخة في 02 أفريل 2014) العدد 19.

19- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 10-14 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014،  
يتضمن قانون المالية لسنة 2015،(الصادر في الجريدة الرسمية في 31 ديسمبر 2014)العدد 18.

20- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 15-18 مؤرخ في 30 ديسمبر 2015،  
يتضمن قانون المالية لسنة 2016، (الصادر في الجريدة الرسمية في 31 ديسمبر 2016) عدد72.

21- مديرية الضرائب، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة. 2017، ص 70، من الموقع:

file:///C:/Users/Cyber%20Bochra.Net/Downloads/Documents/CIDTA\_Ar\_  
lf2017\_4.pdf

#### 4-الدراسات غير المنشورة:

1- عبد العالي ،حاحة، " الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم  
السياسية"(أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراء في الحقوق تخصص قانون عام)كلية الحقوق و العلوم  
السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة،

2013

2- مزباني، فريدة، " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"،  
(بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراء في القانون) كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005.

#### 5- الندوات و الملتقيات العلمية:

1- الطعامنة، محمد محمود، نظم الإدارة المحلية، المفهوم الفلسفة، الأهداف. وقائع الملتقى العربي

الأول المنظم بصلالة بسلطنة عمان ، يومي 18-19 أغسطس 2003.

2- ماتلو ، الطيب، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، مدي تكييف نظام الإدارة المحلية

الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة . بحوث و أوراق عمل الندوة الوطنية التي نظمها مجلس الأمة

يوم الخميس 17 أكتوبر 2002.

3- واعمر، زيان محمد ، نظرة حول المالية العمومية المحلية، مدي تكييف نظام الإدارة المحلية مع

الحقائق الوطنية. بحوث و أوراق عمل الندوة الوطنية التي نظمها مجلس الأمة يوم الخميس 17 أكتوبر

2002

4- ولد قابلية، دحو، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية ، مدي تكييف نظام الإدارة

المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة، بحوث و أوراق عمل الندوة الوطنية التي نظمها مجلس الأمة يوم

الخميس 17 أكتوبر 2002.

6- المقالات المنشورة في الانترنت:

1- بلعمري، سميرة، قانون البلدية و الولاية أسقط سلاح سحب الثقة عن رؤساء البلديات ، الشروق

الإليكترونية، 2012/12/04

<http://www.echoroukonline.com/ara/articles/149849.html>

2- (-- --)، قروض بلا فوائد لتمويل البلديات العاجزة. بوابة الشروق الإليكترونية، 19/08/2013

[www.echrouroukonline.com/ara/articles/175447.htm](http://www.echrouroukonline.com/ara/articles/175447.htm)

3- بومدين، طاشمة، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر ، كلية الحقوق-

جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان.

[file:///C:/Users/Cyber%20Bochra.Net/Downloads/Documents/com\\_dic\\_2\\_008\\_29\\_2.pdf](file:///C:/Users/Cyber%20Bochra.Net/Downloads/Documents/com_dic_2_008_29_2.pdf)

4- ثنيو، نور الدين، الأحزاب السياسية في الجزائر و التجربة الديمقراطية ، من موقع: شبكة الجزيرة الإعلامية، 2004/10/03

<http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/3A09DF28-0AA2-4BED-AA70-3F3D6DBFBDB1>

5- جابي، ناصر، بحث حول المجتمع المدني في الجزائر . من موقع منتدى الطلبة الجزائريين للعلوم السياسية و الإعلام و الحقوق و العلوم الإنسانية، 2009.

<http://30dz.justgoo.com/t180-topic>

6- حاجي ، محمد ، التمويل المحلي و إشكالية العجز في ميزانية البلدية ، كلية علوم التسيير و الاقتصاد، جامعة بسكرة،

[www.kantakji.com/media/4927/b206.doc](http://www.kantakji.com/media/4927/b206.doc)

7- ح ، سليمان ، بوتفليقة يعيد تحين تقرير ميسوم سبيح لتنفيذ الإصلاحات السياسية ، ( مقترحات لجنة إصلاح هياكل الدولة تعود للواجهة)، محرك البحث جزايريس، نشر في الخبر في 2011/03/24

<http://www.djazairess.com/elkhabar/248364>

8- دليلة، بلخير، 133 مرشح لمنصب مير دون المستوي المطلوب ، بوابة الشروق الإلكترونية، 2012/11/20

[www.echouroukonline.com/ar/articles/1482020.html](http://www.echouroukonline.com/ar/articles/1482020.html)

9- سعاد، إفلاس أزيد من 1200 بلدية بسبب سوء التسيير. محرك البحث جزايريس، نشر في صوت الأحرار في: 2012-11-13، الموقع الإلكتروني:

<http://www.djazairess.com/alahrar/106607>

10- مراد، محامد، تصنيف 165 بلدية في خانة البلديات الفقيرة، بوابة الشروق الإلكترونية، 2008/09/15.

<http://www.echoroukonline.com/ara/articles/26107.html>

11- (-- ، --)، خريطة الجزائر لبؤر الحرمان، بوابة الخبر الإلكترونية، 2015/06/19

<http://www.elkhabar.com/press/article/82964/#sthash.439SxKZw.dpbs>

12- مصطفى، بسطامي، الصراعات السياسية تجرد البلدية، الخبر الإلكترونية ، نشر في: 2016/02/28

<http://www.elkhabar.com/press/article/99315/#sthash.pMoZ8U4l.dpbs>

13- معوان، مصطفى، دور الجماعة المحلية في دعم و تشجيع المشاريع الاستثمارية في المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، كلية الحقوق-جامعة سيدي بلعباس

<https://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/archives/archive/faculté-des-sciences-economiques-, -de-gestion-et-des-sciences-commerciales>

14- موقع الوكالة الوطنية لدعم الاستثمار:

<http://www.andi.dz/index.php/ar/>

15- موقع وزارة الداخلية، إصلاح المالية و الجباية المحليتين للجماعة المحلية.

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar> الجماعات- الإقليمية/ إصلاح-المالية-و-

[.html الجباية-المحليتين/](http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/html)

16- موقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، ترقية المشاركة السياسية.

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/> الجماعات- الإقليمية/ ترقية- المشاركة -

[السياسية.html](#)

8- المراجع باللغة الأجنبية:

1- M-Modou NDIAYE , les ressource de collectivités locales sénégalaise et leur mobilisation ou service de développement local durable, le portail de la coopération décentralisée.

<http://www.cooperationdecentralisee.sn/Les-ressources-des->

[collectivites.html](#)

2- Ursus fuhrmann , L outonomie de ladmistration communale en Allemagne, un droit de traction

<http://www.co-mun.net/comun/informations-de-base/l-administration->

[municipale-en-allemande](#)