المحاضرة الأولى: الإطار المفاهيمي العام للبلدية

مقدمة:

يتكون الأسلوب اللامركزي الإقليمي، وفقا للتشريع الجزائري، من هيئتين لامركزيتين. تعد **البلدية** إحداهما، حيث تشكل البلدية جماعة إقليمية قاعدية، طبقا لنص **المادة 1/17 و2** من تعديل **دستور أول نوفمبر 2020**:

«**الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية.**

البلدية هي الجماعة القاعدية.»

وتمثل البلدية موضوع المحور الأول من مادة القانون الإداري للسداسي الثاني، بحيث نتناول بالدراسة في المحاضرة الأولى الإطار المفاهيمي العام للبلدية.

سنحاول من خلال "الإطار المفاهيمي العام للبلدية" إعطاء مدخل توضيحي للطالب، يتضمن مفهوم البلدية في التشريع الجزائري (**المطلب الأول**)، ثم التطور التاريخي للبلدية في الجزائر (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: مفهوم البلدية في التشريع الجزائري

سنحاول توضيح مفهوم هذا التنظيم الإداري من خلال فرعين، بحيث نتطرق إلى تعريف في الفرع الأول، في حين نستعرض خصائص البلدية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف البلدية

عرف المشرع الجزائري البلدية في نص المادتين الأولى والثانية من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية كما يلي:

نصت المادة الأولى من القانون رقم 11-10على أن:

«**البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.**

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وتحدث بموجب القانون.»

ونصت المادة 2 على أن:

«**البلدية** هي **القاعدة الإقليمية للامركزية**، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية .»

كما نصت المادة 6 من القانون رقم 11-10 ذاته بأن: «للبلدية **إسم وإقليم ومقر رئيسي**.»

ونصت المادة 7 من القانون نفسه على أن:

«يتم تغيير إسم بلدية و/أو تعيين مقرها الرئيسي أوتحويله بموجب **مرسوم رئاسي** بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني. ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك.»

الفرع الثاني: خصائص البلدية

تتميز البلدية، باعتبارها شخص قانوني عام إقليمي، عن بقية الأشخاص المعنوية الأخرى بالخصائص التالية:

أ- جماعة إقليمية لامركزية:

- **اللامركزية:** نستنتج هذه الخاصية من خلال استعمال المشرع لعبارة "**الجماعة الإقليمية القاعدية** للدولة. وتتمتع **بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة**."

إذ أن اجتماع عبارات "الجماعة الإقليمية" و"الشخصية المعنوية" له دلالة قانونية تعبر عن تمتع هذه الجماعة بالشخصية القانونية ضمن الإطار التشريعي والتقسيم الإقليمي المحدد لها، والذي يؤدي إلى اكتسابها الاستقلالية الإدارية والمالية عن الدولة، حق التقاضي وكذا قدرتها على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ضمن حدود اختصاصها.

- **هيئة لامركزية إقليمية:** يتم تقسيم البلديات على أساس إقليمي، حيث تمارس اختصاصاتها ضمن حدودها الإقليمية. وهذا ما يؤكده نص المادة 6 من القانون رقم 11-10. وبعد بذلك الإقليم ركنا من أركانها؛ بعبارة أخرى لا يمكن اتخاذ قرارات إدارية تخص إقليم بلدية أخرى.

يتكون التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد من **1541 بلدية**، طبقا لنص المادة 2 من القانون رقم 19-12، المعدلة لنص المادة 3 من القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، **المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 26-06 المؤرخ في 4 أبريل 2026.**

وتتشكل ولاية **سطيف** مثلا **من 60 بلدية**، طبقا للمادة 23 من القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.

ب- صورة من صور اللامركزية الإدارية المطلقة: بحيث يتم اختبار جميع أعضائها وجميع أعضاء الهيئات واللجان التي تسيرها عن طريق الانتخاب العام والمباشر، **ولايوجد بينهم أي عضو معين أومكلف.**

ج- هيئة قاعدية: تتأكد هذه الخاصية من خلال استعمال المشرع الجزائري لعبارة "**الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة**" في نص المادة الأولى من القانون رقم 11-10. وأكد عليها في نص المادة 2 من القانون ذاته والذي جاء فيه: «البلدية هي القاعدة **الإقليمية للامركزية**، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.»

وبهذا تعد البلدية **الخلية الأولى والأساسية للإدارة المحلية**. وذلك للدور الذي تؤديه كهمزة وصل بين الإدارة من جهة وبين المواطن من جهة ثانية. فهي تعد الجهاز الأقرب للمواطن، حيث تعايش مشاكلهم اليومية وتعمل على تلبية احتياجاتهم في مختلف المجالات الاقتصادية، الاجتماعية...

المطلب الثاني: التطور التاريخي للبلدية في الجزائر

مرت البلدية بمراحل عدة. سنكتفي من خلال هذا المطلب بسرد مراحل تطور نصوصها القانونية منذ الاستقلال، دون التطرق إلى الحقبة الاستعمارية، معتمدين في ذلك على الأساسين الدستوري والقانوني اللذان ترتكز عليهما البلدية في مفهومها، نشأتها وتنظيمها. فقد عرفت البلدية بعد الاستقلال تطورا، بحيث خصصت لها تشريعات تنظم كيفية تسييرها وطريقة انتخاب أعضائها، سنحاول أن نوجز هذه الإصلاحات عبر مرحلتين، يتضمنهما فرعين: نتناول في الفرع الأول **المرحلة الأولى** (قبل صدور دستور 1989)؛ في حين نتطرق في الفرع الثاني إلى **المرحلة الثانية** (بعد صدور دستور 1989).

الفرع الأول: قبل صدور دستور 1989

سنقسم هذه المرحلة إلى مرحلتين: المرحلة الأولى **قبل صدورالأمررقم 67-24**، والمرحلة الثانية **بعد صدورالأمر رقم 67-24.**

1- قبل صدور الأمر رقم 67-24 : المرحلة الانتقالية (1962-1967)

تعرضت البلدية إلى أزمة عقب الاستقلال؛ فقد كانت حوالي **1535** بلدية، اصطنعتها السلطة الفرنسية خلال الفترة الاستعمارية، مشلولة بحكم:

- ✓ مغادرة الأوروبيين أرض الوطن وترك الإدارة فارغة؛
- ✓ ظروفها الصعبة على المستويين المالي والتقني.

فكان الاهتمام بإصلاح البلدية قضية أساسية، فرض على السلطة إنشاء لجان خاصة في إطار سد الفراغ، بحيث تتولى هذه اللجان مهمة تسيير شؤون البلدية بقيادة رئيس عهدت له مهام رئيس البلدية. كما تم إنشاء المندوبية الخاصة كجهاز لتسيير البلدية.

وبهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء اللجان التالية:

- ✓ لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي. لم تنصب في كثير من المناطق.
- ✓ المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي، يضم ممثلين عن الحزب وعن الجيش وعن الاتحاد العام للعمال الجزائريين.

وسنحاول عرض أهم القوانين التي أصدرها المشرع الجزائري خلال هذه المرحلة، في محاولة منه لمواجهة الوضعية التي عرفتها البلديات والتمهيد لصدور قانون البلدية رقم 67-24، وذلك من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم 1: أهم القوانين المهدة لصدور قانون البلدية رقم 67-24

رقم القانون	موضوعه	ملاحظات
المرسوم رقم 63-189	المتضمن التنظيم الإقليمي للبلديات. وهو الأول من نوعه بعد الاستقلال.	➢ تم تقليص عدد البلديات"مرحلة التجميع" لتصبح 676 بلدية بدل 1535 بلدية كانت في الفترة الاستعمارية. ➢ خضع المرسوم رقم 63-189 لعدة تعديلات.
دستور 8 سبتمبر 1963		**كرس المكانة الهامة للبلدية في التنظيم الإداري للدولة في نص المادة 9.**

نخلص من خلال قراءتنا للجدول أعلاه أنه تم تخفيض عدد البلديات إلى 676 بلدية، بموجب المرسوم رقم 63-189، حيث تم تجميعها بمتوسط عدد سكاني يقدر بـ 18000 ساكن في البلدية الواحدة، كما هو موضح في الجدول أدناه.

2- بعد صدور الأمر رقم 67-24 :

تمتد هذه المرحلة من صدور قانون البلدية رقم 67-24 إلى ما قبل دستور 1989. وعرفت هذه المرحلة صدور دستور 1976، إضافة إلى عدد من القوانين، نحاول سردها من خلال الجدول التالي، معتمدين في ذلك الترتيب التاريخي لصدورها:

الجدول رقم 3: أهم القوانين المؤثرة خلال الفترة الممتدة من صدور قانون البلدية رقم 67-24 إلى صدور دستور 1989

رقم القانون	موضوعه	ملاحظات
الأمر رقم 67-24	يتضمن القانون البلدي	طرأت عدة تعديلات على الأمر 67-24، منها: ✓ الأمر رقم 76-85. ✓ القانون رقم 79-05. ✓ القانون رقم 81-09.
الأمر رقم 74-69	بتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات،	تم بموجبه رفع عدد الولايات إلى 31 ولاية. وبلغ عدد البلديات **704 بلدية.**
الأمر رقم 76-97	يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.	اعتبر البلدية هيئة أومجموعة إقليمية قاعدية.
القانون رقم 80-08	يتضمن قانون الانتخابات.	ألغى بموجبه المشرع المواد المتعلقة بنظام الانتخابات المدرجة في الأمر 67-24، وأصبح قانون الانتخابات قانونا واحدا ينظم كل الانتخابات.
القانون رقم 84-09	يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.	تضاعف عدد البلديات ليصل إلى **1540 بلدية.**

في قراءة موجزة لهذا الجدول نورد الملاحظات التالية:

يعتبر القانون رقم 67-24 أول قانون للبلدية بعد الاستقلال، توج بانتخاب أولى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر تحت راية حزب جبهة التحرير الوطني.

واستنادا إلى الجدول أعلاه، عرف قانون البلدية بعض التعديلات في سنوات لاحقة، منها القانون رقم 79-05، الذي تم بموجبه رفع مدة عهدة المجالس الشعبية البلدية من أربع سنوات إلى خمس سنوات.

لكن كان في فترة سابقة على هذا التعديل الأخير قد صدر دستور 1976، أين جسد المؤسس الدستوري من خلاله وحدة إقليم الدولة وسيادتها.

وكذا الأمر رقم 74-69، الذي يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، أين تم رفع عدد البلديات إلى 704 بلدية.

وتم تعديل هذا الأخير بموجب المرسوم رقم 84-09، الذي رفع بموجبه المشرع الجزائري عدد البلديات من 704 إلى 1540 بلدية.

كما صدر خلال هذه الفترة القانون رقم 80-08 الذي يتضمن قانون الانتخابات، والذي ألغى بموجبه المشرع المواد المتعلقة بنظام الانتخابات المدرجة في الأمر 67-24، بعدما أصبح قانون الانتخابات قانونا واحدا ينظم كل الانتخابات، سواء رئاسية أوتشريعية أومحلية.

الفرع الثاني: بعد صدور دستور 1989

كان لدستور 1989 أثر على التنظيم الإداري من خلال تكريسه للتعددية الحزبية. تميزت هذه المرحلة بعدة محطات وأحداث وقوانين مميزة، كان لها تأثير على نظام البلدية في الجزائر. سنحاول إيجازها من خلال العناصر التالية:

1- المرحلة الانتقالية الأولى من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990: انتهاء الفترة الانتخابية للمجالس الشعبي الولائية.

2- المرحلة الانتقالية الثانية (مرحلة المندوبيات التنفيذية): عقب استقالة رئيس الجمهورية سنة 1992 وإنشاء المجلس الأعلى للدولة.

3- صدور القانون رقم 11-10.

1- المرحلة الانتقالية الأولى من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990:

نحاول توضيح أهم القوانين، التي كان لها تأثير بارز في إعطاء البصمة المميزة لهذه المرحلة، من خلال الجدول أسفله.

الجدول رقم 6: أهم القوانين المؤثرة خلال المرحلة الإنتقالية (12 ديسمبر 1989- 12 جوان 1990)

رقم القانون	موضوعه	ملاحظات

القانون رقم 89-17	يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية.	تولى **المجلس البلدي المؤقت** إدارة الشؤون البلدية في هذه المرحلة. ويتكون هذا المجلس البلدي المؤقت من 03 إلى 05 أعضاء من بينهم الرئيس، يتم تعيينهم بموجب قرار من الوالي المعني، طبقا **للمرسوم التنفيذي رقم 89-231** المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 يحدد كيفيات تعيين أعضاء المجالس البلدية المؤقتة وشروطه.
القانون رقم 90-08	يتعلق بالبلدية.	➢ أرسى مبادئ وأحكام دستور 1989: • إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية. • كيف البلدية مع مسعى التوجه نحو التعددية الحزبية. ➢ تم النص على رقابة وصائية أقل تشددا من الوقابة الوصائية الواسعة والصارمة في ظل الأمر 67-24.

حسب الجدول الموضح أعلاه، تميزت هذه المرحلة الانتقالية بتأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية. وقد كان للوضع السائد قبل تاريخ 12 ديسمبر 1989 تأثير على ذلك؛ فقبل انتهاء الفترة الانتخابية للمجالس الشعبية البلدية يوم 12 ديسمبر 1989، صدر القانون رقم 89-17، الذي يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية.

وفي محاولة لسد الفراغ تولى **المجلس البلدي المؤقت** إدارة الشؤون البلدية في هذه المرحلة. ويتكون هذا المجلس البلدي المؤقت من 03 إلى 05 أعضاء من بينهم الرئيس، يتم تعيينهم بموجب قرار من الوالي المعني، طبقا **للمرسوم التنفيذي رقم 89-231.**

كما تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989. ومسايرة لهذه المبادئ وهذا التوجه الإيديولوجي الجديد، تم إصدار القانون رقم 90-08، الذي يتعلق بالبلدية.

نتيجة لذلك تواصلت مسيرة المجالس الشعبية البلدية منذ جوان 1990 إلى غاية نوفمبر 1992.

1992 تاريخ عرفت فيه المجالس الشعبية البلدية انسدادا، اعتبره عمار بوضياف أحد نتائج قصور قانون البلدية 90-08، الذي ترتب عنه سوء تسيير البلديات وتدني نوعية المرفق العمومي وتدهور الإطار المعيشي للمواطن.

2- المرحلة الانتقالية الثانية (مرحلة المندوبيات التنفيذية):

بدأت الحياة السياسية في الجزائر تدخل النفق ابتداءا من 11 جانفي 1990، تاريخ استقالة رئيس الجمهورية، التي تبعها إنشاء المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 14 جانفي 1992. منطلقات لأحداث دخلت على إثرها الدولة في أوضاع استثنائية وكان لها تأثير واضح على تنظيم وتسيير البلديات في الجزائر آنذاك، تكللت باتخاذ جملة من النصوص القانونية من أجل مواجهتها، نحاول ذكر أهمها من خلال الجدول أدناه:

الجدول رقم 5: أهم القوانين الصادرة خلال المرحلة الإنتقالية الثانية (مرحلة المندوبيات التنفيذية)

رقم القانون	موضوعه	ملاحظات
المرسوم الرئاسي رقم 92-44	يتضمن إعلان حالة الطوارئ.	تم تمديد حالة الطوارئ بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 الذي يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ.
المرسوم التنفيذي رقم 92-142	يتضمن حل مجالس شعبية بلدية.	تم حل بموجبه بعض المجلس الشعبية البلدية. وتم لاحقا حل البقية. وتم تعويضها **بمندوبيات تنفيذية** تضم من 3 إلى 5 أعضاء يعينهم الوالي المختص إقليميا بموجب قرار إلى غاية تجديد المجالس التي تم حلها، عن طريق

	الانتخاب. من بينهم رئيس يتولى مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي. استمر العمل **بالمندوبيات التنفيذية** منذ شهر أفريل 1992 إلى غاية إجراء ثاني انتخابات تعددية محلية سنة 1997.

من خلال قراءة سريعة للجدول أعلاه، كان يجب أن نشير إلى أن صدور المرسوم الرئاسي رقم 92-44 الذي تضمن إعلان حالة الطوارئ كان بمثابة نتيجة حتمية للأوضاع الاستثنائية التي عرفتها الجزائر خلال هذه الفترة. وقد حدد المرسوم الرئاسي السابق مدة حالة الطواريء بإثنتي عشر شهرا، طبقا لنص المادة الأولى منه. لكن تم تمديدها إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02.

وطبقا لنص المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، الذي جاء فيه:

«عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عائقة متبتة أومعارضة تعلنها مجالس محلية أوهيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء، التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها.

وفي هذه الحالة، تقوم السلطة الوصية بتعيين **مندوبيات تنفيذية** على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب.»

تطبيقا لنص المادة أعلاه صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-142 الذي تضمن حل بعض المجالس الشعبية البلدية، والتي تم تعويضها **بمندوبيات تنفيذية**.

لكن لم يتم حل المجالس الشعبية البلدية بصفة شاملة بل كان على مراحل آخرها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-162 ليحل بموجبه ما تبقى من مجالس شعبية بلدية.

استمر العمل بنظام المندوبيات التنفيذية منذ شهر أفريل إلى غاية إجراء الانتخابات المحلية سنة 1997، أين تم الرجوع إلى التعددية، عقب صدور تعديل دستور 1996.

3- صدور القانون رقم11-10:

كانت من أهم القوانين المؤثرة في التنظيم الإداري للبلديات، في هذه المرحلة، قانون البلدية رقم 11-10. وهو ما سنحاول توضيحه من خلال الجدول أدناه.

الجدول رقم 6: مرحلة صدور قانون البلدية رقم 11- 10

رقم القانون	موضوعه	ملاحظات
القانون رقم 11-10	يتعلق بالبلدية.	ألغى القانون رقم 90-08. كما صدر **المرسوم التنفيذي رقم 13-105**، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية.
القانون رقم 19-12، المعدل بموجب القانون رقم 26-06	المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 78، الصادرة بتاريخ 18 ديسمبر 2019.	**رفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية.**