

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الحاج لخضر - باتنة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم القانونية

التنظيم القانوني للجماعات المحلية وأثره في تحقيق التنمية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية

تخصص: قانون إداري وإدارة عامة

إشراف الدكتور:

بنيني أحمد

إعداد الطالبة :

لعور بسمة

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة العلمية	الأسم واللقب
رئيسا	جامعة الحاج لخضر - باتنة	أستاذ محاضر	د/ محمد الأخضر بن عمران
مشرفا ومقررا	جامعة الحاج لخضر - باتنة	أستاذ محاضر	د/ أحمد بنيني
ممتحنة	جامعة الحاج لخضر - باتنة	أستاذ محاضرة	د/ شادية رحاب
ممتحن	جامعة محمد خيضر - بسكرة	أستاذ محاضر	د/ فريد علواش

السنة الجامعية: 2013/2012

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى :

الوالدين الكريمين حفظهما الله وأمد في عمرهما.

إلى زوجي و إلى ابنتي وقرّة عيني زينة هبة الرحمان.

إلى أبوي والدي زوجي.

إلى إخوتي وأخواتي وكامل أفراد أسرتي، وصديقاتي.

إلى كل من أعانني من قريب أو بعيد.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي هذا.

لعور بسمّة

شكر وتقدير

أتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذي الدكتور أحمد بنيني الذي أشرف على إنجاز

هذا العمل وتابع مراحلہ بسعة صدر، ولم يبخل علي بأفكاره ونصائحه القيمة وتوجيهاته

المادفة فله مني كل الشكر والعرفان.

وأتوجه بالشكر لرئيس اللجنة الدكتور محمد الأخضر بن عمران، والأساتذة أعضاء

لجنة المناقشة: الدكتورة شادية رحاب والدكتور فريد علواش على قبولهم مناقشة

هذه المذكرة على الرغم من التزاماتهم وانشغالاتهم.

كما نتوجه بالشكر الجزيل إلى كل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية الذين

سخروا أنفسهم لخدمة العلم والطلبة.

مقدمة:

تأخذ الدول بأساليب مختلفة في مجال تنظيمها الإداري، حيث تراعي كل دولة ظروفها السياسية والإقتصادية والاجتماعية عند اختيارها للطرق والأساليب التي تديرها مختلف قطاعاتها، وهذه الطرق تعد وسائل لتحقيق أهداف الدولة، فالنشاط الإداري يعمل على وضع اتجاهات الدولة السياسية وأنظمتها موضع التنفيذ، ذلك أن تنفيذ البرامج والخطط السياسية لا يكون إلا عن طريق نشاط وعمل الإدارة، وهذا يبين شدة الترابط بين السياسة والإدارة، فكان طبيعيا أن يصاحب إنتشار الأفكار والمفاهيم والأيدولوجيات في كافة الدول تغيرات إقتصادية واجتماعية وثقافية، أثرت على أساليب التنظيم الإداري، فاتبعت (الدول) أساليب مختلفة في أداء مهامها وأصبح – في ظل هذه التغيرات – نظام اللامركزية ضرورة يقتضيها إتساع النشاط الإداري للدولة وتنوعه في إطار الدولة الحديثة التي انتقلت من مرحلة الدولة الحارسة أو دولة الحماية إلى دولة الخدمات والتنمية.

ونظرا لاتساع تدخل الدولة الحديثة في مختلف المجالات كان لزاما عليها أن تشرك المواطنين في العملية الإدارية لتحقيق الديمقراطية الحقيقية من جهة وتحقيق التوازن بين الحريات العامة والمصلحة العامة من جهة أخرى، وبهذا انتشر نظام اللامركزية الإقليمية الإدارية الذي يقوم على فكرة الإستقلالية بمفهومها المالي والإداري.

ومعلوم أن نظام اللامركزية الإدارية يقوم على وجود نوع من التمايز بين اختصاصات وطنية تؤول للسلطة المركزية يتم تسيرها والتحكم فيها بشكل عام على كامل إقليم الدولة، وبين اختصاصات محددة ذات طابع محلي تؤول للجماعات المحلية باختلاف درجاتها.

إن الإدارة المحلية ما هي إلا الصورة الكاملة للامركزية الإدارية، فاللامركزية واللامركزية هما صورتا التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، حيث تأخذ كل دولة من هذين النظامين بنصيب يتفق وظروفها الإقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهما على الرغم من تعارضهما النظري يتعاونان معا في العمل فاللامركزية الإدارية لا يمكن تصور قيامها إلا في ظل المركزية.

إن تعدد وازدياد دور الجماعات المحلية في كل التجارب التي تأخذ باللامركزية أدى إلى اعتماد آليات مالية مهمة تمكن هذه الجماعات من موارد تستطيع من خلالها القيام بهذه الأدوار التنموية وكذا تطوير المناطق الريفية، والتنمية المحلية كمفهوم جاء نتيجة سياق تاريخي ارتبط بظهور الثورات الصناعية والتمدن، بحكم أن التنمية المحلية هي تحقيق التقدم والإزدهار في مجال جغرافي محدد ومع تطور الديمقراطية المعاصرة وتفعيل دور الهيئات المحلية أصبح لهذا المفهوم قيمته الحقيقية الذي يحمل في طياته عدة مكونات من أهمها نجد الجانب الاجتماعي الذي يحمل عدة مؤشرات مرتبطة بالصحة والتعليم ... وجانب إقتصادي يرتبط بالدخل والتشغيل بمختلف أصنافه وجانب سياسي يركز على الحكم الديمقراطي والتمثيل الشعبي.

وتعد نوعية الخدمات العمومية المقدمة من قبل المرافق العمومية المحلية لجمهور المواطنين هي المؤشر على نجاح التنمية المحلية أو فشلها على مستوى الهيئات المحلية الإقليمية التي تعتبر قاعدة تحقيق التنمية المحلية التي تؤدي بدورها إلى تحقيق التنمية الوطنية الشاملة.

سعت الجزائر منذ الإستقلال إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية أساسها مشاركة الشعب في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك بالاهتمام بالإدارة المحلية، حيث عمل النظام الجزائري على التخلص من بقايا الإستعمار الفرنسي وآثاره، من خلال إرساء مبدأ اللامركزية الإدارية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، ويتضح ذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت لكل من البلدية والولاية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، وكذا من خلال الإصلاحات التشريعية التي أدخلت على قانوني البلدية والولاية منذ الإستقلال وإلى يومنا هذا بداية بالأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، والأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 الذي تضمن أول قانون نظم الولاية، هذين الأمرين اللذين صدرا ضمن المرحلة الاشتراكية وكذا نظام الحزب الواحد، غير أن الممارسة العملية لعدة سنوات أسفرت عن فشل المجالس المحلية المنتخبة في إدماج القواعد الشعبية وإشراكها في تسيير شؤونها المحلية.

وبعد صدور دستور 1989 الذي كرس التعددية الحزبية والحرية الاقتصادية (أي النظام الرأسمالي) وألغى بذلك نظام الحزب الواحد وكذا النهج الاشتراكي، صدر القانون رقم 08/90 والقانون 09/90 المؤرخين في 7 أفريل 1990 المتضمنين قانوني البلدية والولاية على التوالي اللذين أخذًا بالمبادئ التي كرسها دستور 1989.

وبعد الثغرات التي لوحظت على مستوى قانوني البلدية والولاية عند التطبيق العملي لهما قام المشرع الجزائري بوضع قوانين جديدة تتمثل في القانون رقم 10/11 المؤرخ في 3 يوليو 2011 المتضمن قانون البلدية والقانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، هذين القانونين اللذين جاءا في إطار الإصلاحات التي تشهدها المنظومة القانونية في هذه المرحلة الإنتقالية التي تعيشها الجزائر ضمن استراتيجية التحول إلى نظام اقتصاد السوق وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات كهيئات لا مركزية نتج عنها حدوث تحول في دور الإدارة المحلية في عملية التنمية، حيث أصبح يتعين عليها إشراك المواطنين والقطاع الخاص في هذه العملية، وأن توجه دفة التنمية بدلا من إدارتها وذلك من خلال التعاقد مع المستثمرين والقطاع الخاص من أجل إنشاء وإدارة المرافق العمومية التي تقدم الخدمات العامة للمواطنين وتلبي حاجاتهم ورغباتهم وتحقق طموحاتهم.

إن موضوع التنظيم القانوني للجماعات المحلية وأثره في تحقيق التنمية يعد من المواضيع المهمة والمتطورة في مادة القانون الإداري، ذلك باعتبار الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية جزء من التنظيم الإداري الجزائري المجسدة في صورة اللامركزية والتي تعمل على تلبية حاجات المواطنين المشروعة وكذا تحقيق المصلحة العامة في إطار النظام العام، هذه الجماعات المحلية التي منحها المشرع مهمة تحقيق التنمية على مستواها وكذا التقدم والإزدهار والرفي في جميع المجالات لأفراد سكانها، فإن هذه التنمية المحلية تساهم بالضرورة في التنمية الشاملة للدولة ككل.

من هنا تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع باعتباره أحد أهم المواضيع التي تهتم كل من الإدارة المحلية والدولة وكذا المواطنين لأن آثاره ونتائجه تمتد إليهم جميعا.

كما تأتي أهمية دراستنا لهذا الموضوع إنطلاقا من أن إصلاح نظام الإدارة المحلية يعد واحدا من أهم البرامج التي تساند في رفع كفاءة إدارة التنمية المحلية والتنمية الشاملة ككل، ويضمن التنفيذ الفعال للسياسات العامة للدولة، وعلى الأخص في فترات التحول والانتقال المماثلة للأوضاع التي يمر بها النظام الإقتصادي الجزائري من خلال انتقاله لتبني استراتيجية جديدة قائمة على الحرية الإقتصادية وآليات السوق وهو ما يعرف بالنظام الرأسمالي الليبرالي.

• أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب اختيارنا لهذا الموضوع إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية، أما الأسباب الموضوعية فتعود محاولة الوقوف على مستويات التنمية المحلية خاصة وأن المتتبع لهذه العملية يحس بعدم الرضا عن ما حققته وتحققه من نتائج لا تعكس مستوى الدعم والإهتمام والعناية الذي توليه الدولة لهذه العملية، حيث استفحل الفساد الإداري في مختلف إدارات البلديات والولايات خاصة في المرحلة السوداء التي عاشتها الجزائر، وكذا التأخر في إنجاز المشاريع وكثرة الشكاوي من قبل المواطنين الذين لا تلبي حاجاتهم ومتطلباتهم، كل هذا دعانا لدراسة هذا الموضوع والكشف عن واقع التنمية المحلية وأثر التنظيم القانوني للجماعات المحلية عليها.

وفيما يتعلق بالأسباب الذاتية فترجع إلى محاولة التعرف على النظام القانوني للجماعات المحلية في ظل القوانين الصادرة حديثا على الخصوص في القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية والقانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات، وكذا محاولة الوقوف على مختلف الإصلاحات التي أدخلها المشرع على كل من البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال التنمية المحلية.

• هدف البحث:

كل عمل يقوم به كل فرد يرجو من خلاله الوصول إلى أهداف معينة، والأهداف المراد الوصول إليها من خلال هذا البحث تكمن أساساً في التعرف على التنظيم القانوني للبلدية والولاية وكذا حجم المجهودات المبذولة من قبل الهيئات المحلية لتنمية أقاليمها ومحاولة تحقيق التوازن الجهوي والإقليمي والتكامل بين مختلف القطاعات والنشاطات من خلال البرامج التنموية. كما يهدف هذا البحث كذلك إلى محاولة الكشف عن أهم العوائق والصعوبات التي تقف حاجزاً في وجه المنتخبين المحليين للمضي في تطبيق البرامج والمشروعات المسطرة التي تساهم في ترقية وازدهار أقاليمهم إضافة إلى إيجاد حلول وأفاق لهذه العراقيل.

• إشكالية البحث:

كثيرة هي الأبحاث التي تعالج موضوع الجماعات المحلية وتأثيراته على التنمية المحلية وذلك بدراسة مختلف الأسباب التي حالت دون تقدم وتطور هذه الأخيرة التي لا تزال تعاني العديد من المشاكل والصعوبات والعوائق، وصارت مسألة تحقيق التنمية المحلية صعبة المنال مما يجعلنا نطرح التساؤل التالي: ما مدى تأثير التنظيم القانوني للجماعات المحلية على التنمية؟ أو بمعنى آخر: إلى أي مدى ينعكس تأثير التنظيم القانوني للجماعات المحلية على التنمية المحلية؟.

هذه الإشكالية تتفرع عنها عدة أسئلة فرعية تتمثل أهمها:

- ما مفهوم التنظيم القانوني للجماعات المحلية؟ وما هو مفهوم التنمية بصفة عامة والتنمية المحلية خصوصاً؟
- كيف يمكن للتنظيم القانوني للجماعات المحلية أن يحقق التنمية المحلية؟
- ما هي الوسائل الموضوعية تحت سلطة الجماعات المحلية لخدمة التنمية المحلية؟ وما مدى نجاعتها؟
- وما هي العراقيل التي تواجه التنمية المحلية؟ وما هي الحلول والأفاق المقترحة؟

• الدراسات السابقة:

إن موضوع التنظيم القانوني للجماعات المحلية من المواضيع المتداولة حيث جسد في عدة رسائل ماجستير ودكتوراه، وكذلك كتب قانونية تتناول مبدأ اللامركزية كنظام إداري وقانوني نذكر منها على سبيل المثال: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر للدكتور مسعود شيهوب، الوجيز في القانون الإداري والتنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق للدكتور عمار بوضياف، وقانون الإدارة المحلية والقانون الإداري للدكتور محمد الصغير بعلي... وغيرهم من الباحثين الذين بحثوا في هذا المجال، كما تجدر دراسات كثيرة أيضا تناولت موضوع التنمية من عدة جوانب منها الجانب السياسي، الجانب الاقتصادي، الجانب الاجتماعي وغيرها.

أما في موضوعنا فنحاول تبين مختلف التأثيرات الإيجابية والسلبية للتنظيم القانوني للجماعات المحلية على التنمية من منظور قانوني خاصة في ظل التطورات التكنولوجية والمعرفية الراهنة. آمين أن يكون هذا البحث مساهمة متواضعة في محاولة إيجاد ووضع حلول مناسبة لدفع عجلة التنمية المحلية على مستوى البلديات والولايات.

• منهج البحث: *

نزولا عند موجبات البحث العلمي وكما هو متعارف عليه فإن طبيعة البحث في المواضيع الاجتماعية والقانونية هي التي تفرض علينا نوعية المنهج المتبع ولذلك ومحاولة منا الإجابة على إشكالية الموضوع ارتأينا استخدام المنهج التاريخي عند التطرق إلى المراحل التي مرت بها الإدارة المحلية الجزائرية، والمنهج المقارن عند المقارنة بين قوانين البلدية والولاية السابقة والحالية، المنهج الوصفي التحليلي في دراسة التنظيم القانوني للجماعات المحلية وكذا تأثير هذا التنظيم على التنمية ثم استخلاص النتائج بالاعتماد على تحليل النصوص القانونية المنظمة للبلدية والولاية وذلك سعيا للوصول إلى مختلف إيجابيات وسلبيات عملية التنمية المدارة من قبل الهيئات المحلية وكذا العوائق التي تقف أمامها.

• صعوبات البحث:

إن الصعوبات التي تلقيناها خلال إنجاز هذا البحث هي مختلف الصعوبات التي يمكن أن تواجه أي باحث، ولعل أبرز هذه الصعوبات تتمثل في نقص المراجع المتخصصة خاصة المراجع القانونية التي تتناول موضوع التنمية المحلية.

• خطة البحث:

تناولنا الموضوع في فصلين، خصصنا الفصل الأول للتنظيم القانوني للجماعات المحلية في الجزائر: تضمن هذا الفصل ثلاثة مباحث: عنون المبحث الأول بالإطار المفاهيمي للتنظيم القانوني، وخصص المبحث الثاني لمبحث التنظيم القانوني للبلدية، أما المبحث الثالث فخصص للتنظيم القانوني للولاية.

أما الفصل الثاني فتناولنا فيه أثر التنظيم القانوني للجماعات المحلية على التنمية، الذي قسم هو الآخر إلى ثلاثة مباحث: تناول المبحث الأول ماهية التنمية، أما المبحث الثاني فتناول صلاحيات الجماعات المحلية ووسائلها في تحقيق التنمية، وتطرقنا في المبحث الثالث إلى عوائق التنمية المحلية وآفاقها.

الفصل الأول: التنظيم القانوني للجماعات المحلية في الجزائر:

يتأثر التنظيم الإداري في كل دولة بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية... المحيطة به، وإذا كان ما ميز المجتمعات القديمة هو ظاهرة تركيز السلطة في يد الملك لضمان قوة الدولة وتأمينها من أي خطر قد يداهمها، فكان مجال تدخل الدولة آنذاك ضيقا يقتصر على الوظائف التقليدية أو ما يسمى بوظائف السيادة مثل حماية الحدود، صيانة الأمن الداخلي، إقامة العدل بين الناس. حيث تميزت الدولة في هذه الفترة بتركيز جميع الهيئات الإدارية والوظائف في يد السلطة المركزية.

ولما تنوعت وتعددت الخدمات التي تؤيدها الدولة للأفراد في صورة مرافق عمومية، أصبح من الصعب على السلطة المركزية أن تضطلع وحدها بكل تلك الأعباء في كافة أنحاء إقليمها إضافة إلى أن بعض المرافق تؤدي خدمات محلية بحتة، ضف إلى ذلك بروز إرادة شعبية تريد المشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي، كل هذه الأسباب دعت إلى ظهور هيئات محلية إدارية إلى جانب السلطة المركزية.

إن الجزائر طبقت نظام الإدارة المحلية خلال مرحلة الاحتلال الفرنسي وبعده، إذ بعد أن نالت الجزائر استقلالها باشرت إصلاحات جذرية على مستوى إدارتها لا سيما الإدارة المحلية، خاصة بعد أن تبين إفلاس النظام الموروث عن الاحتلال الفرنسي، ولذلك قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، خصص المبحث الأول للتعريف ببعض المصطلحات المتناولة في الموضوع، و تطور تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر خلال فترة الاحتلال الفرنسي وما بعد الاستقلال.

وتناولنا في المبحث الثاني التنظيم القانوني للبلدية، أما المبحث الثالث فتطرقنا فيه إلى التنظيم القانوني للولاية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للتنظيم الإداري:

لقد مر التنظيم الإداري للدول المختلفة من مرحلة المركزية الإدارية الشديدة إلى مرحلة عدم التركيز الإداري، الذي كان مجرد مرحلة تمهيدية لظهور النظام اللامركزي.

إن فكرة اللامركزية لم تأت فقط لتقسيم الدولة إلى أقاليم ووحدات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، فدورها لا يكمن فقط في تلبية حاجات المواطنين وكذا الإهتمام بانشغالاتهم المحلية وإنما جاءت أيضا لتكريس الديمقراطية(*) والمشاركة الشعبية(**) عن طريق المجالس المحلية المنتخبة من قبل السكان لإدارة شؤونهم. وهذا ما ذهب إليه مورييس هوريو بقوله: «> إن اللامركزية تميل إلى أحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الانتخاب، ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين. فاللامركزية قد توفر لنا على الصعيد الإداري إدارة حسنة ولكن الوطن بحاجة أيضا إلى حريات سياسية تفرض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة الانتخابات السياسية والناخبون لا تكتمل ثقافتهم إلا عن طريق الانتخابات المحلية»⁽¹⁾ وحسب الأستاذ هوريو فإن اللجوء إلى اللامركزية ليس معناه ضعف أو عجز النظام المركزي عن تلبية حاجات الأفراد، بل على العكس من ذلك يمكن للمركزية أن توفر لنا إدارة حسنة على الصعيد الإداري، لكن من أجل تكريس مبدأ الديمقراطية والحريات السياسية التي تقتضي مشاركة الشعب في الحكم وتسيير شؤونه وكذا تنمية ثقافة الأفراد من خلال عملية الانتخابات المحلية.

إن رغبة الدولة في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفتقر إليها الشعب من أهم العوامل التي جعلتها تتبنى نظام اللامركزية الإدارية إضافة إلى عدة عوامل تتمثل في:

(*) لقد ظهر مصطلح الديمقراطية لأول مرة في التاريخ في كتاب " تاريخ حرب البيلبونيز " من تأليف المؤرخ اليوناني "توسيديس 400.460 قبل الميلاد" حيث قال الكاتب في كتابه نقلا عن خطاب ألقاه بيركليس رثاء لشهداء أثينا: " ... إن دستورنا لا ينقل القوانين عن الدول الأخرى فنحن نمودج للآخرين ... إن حكومتنا تمثل الأغلبية والأقلية ولهذا تسمى ديمقراطية... " وكلمة ديمقراطية مركبة من قسمين الأول DOMOS وتعني الشعب والثاني KRATOS وتعني الحكم والسلطة وبهذا يعني المصطلح ككل حكم الشعب لنفسه بنفسه، مباشرة أو بواسطة نوابه أو ممثليه، عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1984) ص 14.

(**) المشاركة الشعبية هي اشتراك المواطنين كأفراد أو جماعات مع جهات الإدارة في تحديد احتياجات وأولويات المجتمع وتحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات فهي عبارة عن كل ما يبذله الأفراد والجماعات من عمل أو طاقة أو اسهام في تنفيذ أو تشغيل أو استثمار مشروع لتنفيذ وتلبية رغبات المواطنين، عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، (مصر، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع ، 2001) ص 55.

⁽¹⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، (الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010) ، ص 35.

الفصل الأول: التنظيم القانوني للجماعات المحلية في الجزائر

- العمل على تكافؤ الأعباء المالية المفروضة على الأقاليم مع الخدمات التي تتلقاها وتوفير العدالة لها حتى لا تستأثر العواصم ومدن معينة بقدر كبير من الخدمات على حساب الأقاليم الأخرى.
- أهمية إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم من أجل تحقيق الديمقراطية.
- قصور وحدة النمط الذي تسير عليه الحكومة في أدائها للخدمات دون تمييز، وهذا بفعل التفاوت بين الوحدات الإدارية المحلية لنتناسب مع حاجات هذه الهيئات وإمكاناتها وظروفها.⁽¹⁾

المطلب الأول: النظام المركزي والنظام اللامركزي:

نتناول في هذا المطلب كل من النظامين المركزي واللامركزي من خلال إدراج تعريف كل منها ، أركانها ، وكذا تقديرهما .

الفرع الأول: نظام المركزية الإدارية:

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.⁽²⁾

ويعتبر النظام الإداري مركزيا عندما يتجه لتوحيد كل السلطات أو اتخاذ القرار بين أيدي سلطة مركزية في الدولة، وهذه السلطة المركزية الموجودة في العاصمة تتمثل في رئيس الدولة ورئيس الحكومة والوزراء والهيئات الوطنية الأخرى.

إلا أن نظاما مركزيا كليا ليس له وجود في الواقع لأنه سيكون غير فعال ومحكوم عليه بالإختناق، وللتخفيف من هذا الإختناق استعان نظام المركزية بنظام آخر يتوافق معه وهو نظام عدم التركيز الإداري.⁽³⁾

أولاً: أركان المركزية الإدارية: تقوم المركزية الإدارية على ركنين أساسيين هما:

أ- تركيز الوظيفة الإدارية بين يدي السلطة المركزية: فالمركزية الإدارية تقوم على استئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل السلطات التي تخولها لها الوظيفة الإدارية في الدولة،

⁽¹⁾ جعفر محمد أنس قاسم، التنظيم المحلي والديموقراطية، دراسة مقارنة، (مصر، 1982). ص 39

⁽²⁾ المرجع السابق، ص 13. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق

⁽³⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري (الجزائر: دار المجد للنشر والتوزيع ، سطيف، الطبعة الرابعة، 2010) ص 90.

فلا يقتصر عملها على جزء معين من الأقاليم وإنما يشمل الدولة كلها فيشرف الوزراء في العاصمة على جميع المرافق العامة سواء كانت تلك المرافق قومية أو محلية، فلا محل في مثل هذا النظام لمجالس إقليمية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية وإذا كان ثمة موظفون في الأقاليم فهم عمال السلطة المركزية.⁽¹⁾

ب - السلطة الرئاسية: تشكل السلطة الرئاسية (le pouvoir hiérarchique) الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين والموظفين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين، إذ يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس supérieur) بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه (المروؤوس subordonné) بالنسبة لشخصه أو أعماله، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول.

فالسلطة الرئاسية هي العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمروؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري،⁽²⁾ فهي بهذا المعنى تتناول شخص المروؤوس وأعماله.

ثانيا : أشكال المركزية الإدارية: وتأخذ المركزية في العمل صورتين:

أ - التركيز الإداري (concentration): وهذه هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية وبمقتضاها تتركز السلطة الإدارية كلها في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لممثليهم في العاصمة أو الإقليم أية سلطة خاصة في تصريف الأمور، وعلى هذا الأساس يتعين على ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم الرجوع إلى وزاراتهم في كل شيء⁽³⁾ فهم كصناديق البريد على حد تعبير الأستاذ Debbacsh يستلمون الأوامر من السلطة المركزية وينفذونها ويدفعون اقتراحاتهم إلى تلك السلطة وينتظرون الرد عليها.⁽⁴⁾

ب - نظام عدم التركيز الإداري: لم تعد صورة المركزية مقبولة في الوقت الحاضر لأن واجبات السلطة المركزية تعددت وتنوعت، وبالتالي قامت الدولة بتعيين موظفين تابعين لها على المستوى المحلي وخولتهم سلطة البث النهائي في بعض المسائل دون اللجوء إلى السلطة المركزية، ولكن

⁽¹⁾ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة (مصر، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة، 1995) ص 51

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 47.

⁽³⁾ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 53.

⁽⁴⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 56.

سلطة البث هذه لا تعني استقلالهم نهائيا عنها، بل يمارس هؤلاء الموظفون المعينون على المستوى المحلي صلاحياتهم تحت السلطة الرئاسية التسلسلية لرئيس الدولة أو ممثله الوزير.

ويقوم نظام عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري(*) وذلك بأن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى موظفيها في النواحي والأقاليم مثل الوالي، رئيس الدائرة، مسؤولي المديريات الموجودة على المستوى الولائي دون منحهم الإستقلال القانوني أو انفصال تلك الأجهزة عن الإدارة المركزية⁽¹⁾ وعليه فإنه في نظام عدم التركيز الإداري تبقى جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية، إلا أن الأجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية تملك بعض السلطات لأخذ القرار عن طريق التفويض la délégation⁽²⁾

ثالثا - تقدير المركزية الإدارية: للمركزية الإدارية مزايا وعيوب تتمثل في:

أ- **المزايا:** يتمتع النظام المركزي بمجموعة من المزايا تقوم عليها مبررات وجوده تتمثل في:

من الناحية السياسية: يبعث النظام المركزي على تقوية السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم والمصالح وتحكمها في زمام الأمور.

من الناحية الإدارية: يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، لأن سلطة القرار تم توحيدها وتركيزها على مستوى المركز وبالتالي لا مجال للتمييز من حيث الأصل بين الأفراد أو بين مختلف الأقاليم.⁽³⁾ إن النظام المركزي يحقق تجانس النظم والأنماط الإدارية مما يوفر استقرار ووضوح الإجراءات والمعاملات الإدارية وعدم تناقضها واختلافها من جهة لأخرى، الأمر الذي ينتج عنه تفهم المتعاملين مع الإدارة وارتفاع الأداء الإداري وتقليص سلبيات ظاهرة البيروقراطية.⁽⁴⁾

* وتطبيقا لذلك تنص المادة 27 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 1988/07/4 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن على ما يلي: "يجب البحث عن أنجع السبل لتنظيم المهام وتوزيع المسؤوليات وأكثرها ملاءمة في مجال تسليم الوثائق والأوراق الإدارية.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 57.

⁽²⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 91.

⁽³⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 27.

⁽⁴⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 59.

من الناحية الاجتماعية: يكفل النظام المركزي ويضمن تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين جموع المواطنين بموجب إشراف وإدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق.

من الناحية الاقتصادية: يترتب على تطبيق المركزية الإدارية الإقلال من الإنفاق العام وتقليصه إلى أقصى حد وذلك من خلال الاكتفاء بعدد محدود من الهيئات والموظفين مما يوفر مصاريف وأموال كثيرة.

والذي لا شك فيه أن للمركزية الإدارية فوائد كثيرة فهي ضرورية لكل الدول الحديثة بحيث لا يمكن تصور دولة لا تستند إلى مركزية إدارية فهي بمثابة العمود الفقري للدولة، ولكن أن تجعل النظام الإداري كله يقوم على نظام المركزية فهذا يؤدي إلى ظهور عيوب ونقائص خاصة بعد أن تعددت واجبات الدولة وتنوعت الخدمات التي يجب أن تلبىها للأفراد.⁽¹⁾

ب - العيوب: رغم ما يتمتع به النظام المركزي من مزايا إلا أنه تعثره عيوب تتمثل في:

من الناحية السياسية: إن تفرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار وإن كان يؤدي إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية وبسط هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم، إلا أن ذلك ينتج عنه حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في اتخاذ القرار وتسيير الشؤون المحلية.

من الناحية الإدارية: المركزية هي المجال الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية(*) أمام تضخم الجهاز الإداري وازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات مما يؤدي عمليا إلى عدم كفاية النظام المركزي لوحده في تسيير وإدارة مؤسسات الدولة والاستجابة للاحتياجات العامة.⁽²⁾

⁽¹⁾ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 63.
^(*) أصل كلمة بيروقراطية أوروبي وتعني BUREAU أي مكتب، وقد أخذت مدلول تنظيم عمل الدولة عن طريق المكاتب.

لقد وضع "ماكس فيبر" نظرية البيروقراطية التي تحدد التنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية في الدولة الحديثة غير أن شدة التمسك الأعمى بقواعد وإجراءات العمل الإداري والنظر إليها على أنها مقدسة لا يجوز المساس بها جعل من الصعب التكيف مع الواقع، وجعل أعمال الإدارة تتصف بالجمود وعدم القدرة على الوصول إلى الغاية المنشودة، وبهذا أصبح مصطلح البيروقراطية مقترن بالعيوب والجمود والروتين، محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية (مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004) ص 06.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 60.

الفرع الثاني: نظام اللامركزية الإدارية:

تعرف اللامركزية la décentralisation بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت رقابة الحكومة المركزية.⁽¹⁾

فهي تعتبر طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة أو البسيطة، تتضمن توزيع السلطة الإدارية بين الأجهزة المركزية وهيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية.

أولاً: أشكال اللامركزية الإدارية: إن اللامركزية تأخذ شكلين:

- اللامركزية الإقليمية la décentralisation territoriale.
- واللامركزية الفنية أو المصلحية la décentralisation technique ou par service، فاللامركزية الإقليمية تقوم لمصلحة أشخاص معنوية إدارية ترتكز على معيار جغرافي كالولاية والبلدية. أما اللامركزية الفنية أو المرفقية (المصلحية) فإنها تقوم لمصلحة أشخاص معنوية إدارية ترتكز على معيار التخصص في نشاط محدود، فتأخذ شكل المؤسسة العمومية l'établissement public⁽²⁾.

ثانياً: أركان اللامركزية الإدارية: تقوم اللامركزية الإدارية على أركان ثلاثة تتمثل في:

- أ - وجود مصالح محلية متميزة: إلى جانب الحاجات الوطنية العامة التي تتعلق بالدولة هناك حاجات محلية أو خاصة تهم سكان إقليم معين أو جماعة من الأفراد ينتفعون بخدمات بعض المرافق، لذا يحسن أن تترك تلبية تلك الحاجات المحلية أو الخاصة لمن يستفيدون منها، حتى يمكن للحكومة المركزية أن تباشر الحاجات القومية العامة التي تهم مصالح الدولة بأسرها.⁽³⁾

إن الإختصاص ينعقد للسلطة التشريعية أو البرلمان في مسألة تحديد المصالح والشؤون التي تدخل ضمن صلاحيات الهيئات المركزية وكذا المصالح التي تختص بإدارتها وتسييرها الهيئات

⁽²⁾ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (مصر، دار الفكر، القاهرة، 1976) ص 96.

⁽²⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 93.

⁽³⁾ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا (الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004) ص 13

اللامركزية. ففي الجزائر مثلاً يقوم البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال:

- قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 3 يوليو 2011.
- قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012.

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضماناً حقيقياً لدعم الطابع اللامركزي، ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع إلى البرلمان.⁽¹⁾

وقد يسلك البرلمان عند تحديده للاختصاصات اللامركزية إحدى الطريقتين:

- الطريقة الأولى (الأسلوب الإنجليزى): حيث يقوم المشرع بتعداد الاختصاصات على نحو محدد على سبيل الحصر، فلا يمكن للهيئات اللامركزية أن تمارس أي اختصاص أو نشاط غير الذي أورده المشرع، فإذا ما أريد توسيع اختصاصاتها فلا بد من إصدار تشريع يحدد لها الاختصاص الجديد.⁽²⁾

- الطريقة الثانية (الأسلوب الفرنسي): إن هذه الطريقة تقتضي أن يعتمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محدودة. لقد اعتمد المشرع الفرنسي في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية هذه الطريقة حينما ذكر السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات والهيئات اللامركزية وهو الأسلوب أو الطريقة التي اتبعها المشرع الجزائري في تنظيمه لاختصاصات الإدارة المحلية.⁽³⁾

ب - إنشاء أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة: يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية وذلك

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 64.

⁽²⁾ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، المرجع السابق، ص 13.

⁽³⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، (الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، غنابة، 2004)، ص 12.

بإضفاء الشخصية المعنوية عليها، وأن تكون منتخبة من سكان الإقليم ذاته. تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الإستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات وتحمل للمسؤولية. ولهذا فإن الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني المبدأ الأساسي للامركزية.

إضافة إلى ذلك أن جوهر الإدارة المحلية^(*) أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إدارة الشخص المعنوي العام المحلي⁽¹⁾. كل البلدان الديمقراطية تأخذ بمبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية حيث يبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة، مما أدى إلى تكريسها دستوريا مثلما ورد في المادة 16 من الدستور الجزائري حيث تنص على: «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.»

ج - الخضوع للرقابة الإدارية (الوصائية): ليس استقلال الهيئات اللامركزية باختصاص معين منحة وتسامحا من الإدارة المركزية ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع، غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت رقابة السلطة أو الإدارة المركزية، فالمجالس المحلية تمارس اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة وهي ملزمة باحترام الخطط العامة التي تضعها السلطات المركزية إعمالا لمبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية

^(*) لقد تعددت تسميات الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى، فسميت "بالإدارة الإقليمية" نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، وسميت "بالإدارة المحلية" لتمييزها عن الإدارة المركزية وأيضاً لأن نشاطها محلي وليس وطني، كما اصطلح على تسميتها خاصة في بريطانيا "بالحكم المحلي" لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية غير أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية، وسميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة لكونها تنتخب جهازها التمثيلي من قبل السكان. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، بدون تاريخ) ص 04، 05.

⁽¹⁾ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 69.

التنفيذ.⁽¹⁾ والرقابة الإدارية تختلف باختلاف الدول لكننا نجد نظامين بارزين للرقابة الإدارية هما:

1- الرقابة في النظام الإنجليزي: هذا الأسلوب من أكثر النظم حرية لأن الهيئات اللامركزية تتمتع بسلطة كبيرة داخل دائرة اختصاصها ولا تخضع إلا لرقابة ضئيلة يتولاها كل من البرلمان والقضاء العادي والحكومة. فللبرلمان الإنجليزي أن يعدل نظم الإدارة المحلية سواء بالعمل على توسيعها أو إنقاصها، هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية الواقعية فإن التقاليد الإنجليزية تحول دون المساس باستقلال الهيئات اللامركزية وعلى ذلك فإذا ما تدخل البرلمان الإنجليزي فإنما يكون غالباً لصالح تلك الهيئات بمنحها اختصاصات أوسع لم تكن تمارسها من قبل.⁽²⁾ وللقضاء الإنجليزي رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية إذ يجوز اللجوء إليه لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون وعدم مخالفة أحكامه ويقصد بذلك القضاء العادي، لأنه لا يوجد في إنجلترا قضاء إداري مستقل، فالقضاء العادي هو جهة الاختصاص الوحيد في كافة المنازعات سواء الإدارية أو العادية.

وللحكومة المركزية رقابة ضئيلة على الهيئات المحلية تقتصر على الأمور التالية:

- للحكومة المركزية الحق في إجراء التفتيش على أعمال الهيئات اللامركزية وإسداء النصح والإرشاد وتقديم التقارير السنوية عن هذه الأعمال، تلك التقارير التي يتوقف عليها مبلغ المكافآت التي تمنحها الخزينة العامة سنوياً للهيئات المحلية لمساعدتها على القيام بأعمالها وتأدية خدماتها.
- إذا ما خالفت الهيئات المحلية القوانين التي تحكم اختصاصاتها، فللحكومة المركزية أن تلجأ إلى القضاء العادي لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون إذا لم تشأ أن تحترمه اختياراً، وحق الحكومة في ذلك نفسه حق الأفراد العاديين في الطعن أمام القضاء العادي في أعمال تلك الهيئات إذا ما خالفت القانون.
- للحكومة المركزية أحياناً سلطة إصدار بعض اللوائح لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية بناء على تصريح من البرلمان.

⁽¹⁾ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 72.

⁽²⁾ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، المرجع السابق، ص 17.

- في حالات استثنائية يكون للحكومة المركزية إشراف ورقابة أشد على الهيئات المحلية، وذلك فيما يتعلق بإصدار الهيئات المحلية للوائح المحلية أو التصرف في أملاك البلدية أو القروض التي تقترضها تلك البلديات.⁽¹⁾

2- الرقابة في النظام الفرنسي: يتسم النظام الفرنسي بشدة الرقابة التي تفرضها الحكومة المركزية على الجماعات المحلية حيث تمارس هذه الرقابة على كل من أعمال الأعضاء وعلى المجلس كهيئة.

الرقابة على الهيئات اللامركزية: وتتجلى هذه الرقابة بالنسبة لسلطة التأديب إزاء أعضاء المجالس المحلية بأن يكون لها حق إيقاف أو عزل بعض الأعضاء لمبررات وأسباب ينص عليها المشرع، فالحكومة لا تمتلك سلطة تقديرية في هذا المجال بل هي مقيدة بنصوص وأحكام القانون. وللحكومة الحق في حل المجالس المحلية الممثلة للشخص اللامركزي في حالة توافر الأسباب والشروط التي يقررها المشرع بحيث يكون هذا الإجراء موجهاً إلى المجلس ذاته أي إلى جميع أعضائه.⁽²⁾

الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية: وتشمل الرقابة على الأعمال الإيجابية التي تقوم بها الهيئات اللامركزية والأعمال السلبية التي تمتنع عن أدائها. بالنسبة لرقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية الإيجابية فإنها تتمثل في التصديق والإذن ومعنى الإذن حصول الهيئات اللامركزية على موافقة السلطة المركزية قبل قيامها بمباشرة اختصاص معين، أي إذن سابق على القيام بالعمل. أما التصديق فهو لا حق على العمل الذي قامت به الهيئة اللامركزية بمعنى أن العمل الذي قامت به الهيئات المحلية لا يكون نافذاً إلا بعد موافقة السلطة المركزية كما قد تتمثل أحياناً رقابة السلطة المركزية في إيقاف أو إبطال قرارات الهيئات اللامركزية المخالفة للقانون. أما بالنسبة لرقابة السلطة المركزية على الأعمال السلبية للهيئات اللامركزية فإنها تتمثل في فكرة الحل، حيث يمكن للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء العمل المفروض عليها إذا امتنعت عن تنفيذه أو أهملت القيام به. حقيقة أن مبدأ استقلال الهيئات اللامركزية يتضمن حق تلك الهيئات في الإمتناع عن القيام ببعض الأعمال، ولكن إذا

⁽¹⁾ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 73.

⁽²⁾ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، المرجع السابق، ص 19.

كان من شأن هذا الإمتناع أو الإهمال أن يؤدي إلى تعريض المرافق المحلية للخطر، فإنه يباح للسلطة المركزية الحلول محل الهيئات اللامركزية في أداء بعض الأعمال التي أوجبها القانون ضمانا لحسن سير هذه المرافق المحلية.⁽¹⁾

الوصاية التقنية: من مظاهر الرقابة على الهيئات المحلية كذلك إجراءات تنفيذ الأعمال التي ابتكرتها الوصاية التقنية التي تتطلب أشكالا نموذجية معينة لإتمام العمل وهي بمثابة تصرفات أو أعمال تملي الدولة بموجبها على المجموعات المحلية السلوك الواجب إتباعه في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار.

ويؤدي هذا الأسلوب إلى اصطدام لا مركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته. إن شدة الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية في فرنسا جعلت استقلال هذه الهيئات مفرغا من محتواه، مما أدى بالفقه الفرنسي إلى انتقاد هذا الوضع والمطالبة بمراجعته حيث قال بهذا الشأن **صافيني (J.saviny):** «إن الدفاع عن الاستقلال البلدي كما هو الحال مطبق في فرنسا يتجه مباشرة عكس الديمقراطية والفعالية الإدارية ومصلحة المواطنين». واعتبر **جاز (G.jeze)** "الوصاية مجرد قناع للسلطة الرئاسية". إن المطالبة بمراجعة نظام الوصاية الإدارية نتج عنها صدور القانون المؤرخ في 21 مارس 1982 الذي جاء باتجاه جديد في نظام الوصاية الإدارية.⁽²⁾

ويتسم الاتجاه الجديد بإلغاء الوصاية الإدارية والاستعاضة عنها برقابة القضاء حيث تعتبر قرارات المجموعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها وعلى ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء بطلب إلغاء القرارات المحلية التي يراها غير شرعية إذا لم تغير أو تبدل الهيئات المحلية القرارات المخالفة للقانون.

إن تحريك دعوى الإلغاء ليس فقط من حق للسلطة المركزية ضد قرارات الجماعات المحلية التي تراها مخالفة للقانون وإنما هو حق أيضا للأشخاص الطبيعية القانونية وحرصا على سلامة

⁽¹⁾ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 75.

⁽²⁾ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة حوليات، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد الخامس، 2002، ص 39.

ممارسة حق اللجوء إلى القضاء تلزم الحكومة بتقديم تقرير سنوي إلى البرلمان حول كيفية ممارسة السلطة المركزية للرقابة اللاحقة على أعمال الهيئات المحلية.⁽¹⁾

إن المشرع الجزائري قد اقتضى بنظيره الفرنسي من خلال تبنيه للرقابة المفرطة على الهيئات المحلية حيث شملت الرقابة على الأعضاء والأعمال والهيئة وهذا ما سنراه لاحقاً.

ثالثاً: تقدير نظام اللامركزية الإدارية: تتميز اللامركزية الإدارية بجملة من المزايا، كما تعثرها بعض العيوب وتتمثل في:

أ- **المزايا:** للامركزية الإدارية أسس ومزايا هي:

على المستوى السياسي: إن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية الإدارية واضحة حيث تعتبر اللامركزية الإدارية مدرسة للديموقراطية، إذ لا يمكن تحقيق الديمقراطية بدون اللامركزية فتطبيق اللامركزية من شأنه تعليم مواطني الوحدة الإدارية سواء كانوا ناخبين أو مترشحين وتدريبهم على العملية الديمقراطية لأن الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف إذا لم تصاحبه لامركزية إدارية.⁽²⁾

على المستوى الإداري: يضمن النظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الإدارة من الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البث في كثير من القرارات على المستوى المحلي فاللامركزية ترمي إلى التخفيف من أعباء السلطة المركزية.⁽³⁾

على المستوى الاجتماعي: يؤدي التطبيق السليم للنظام اللامركزي إلى توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية، حيث أنها ستنال جزءاً منه لسد احتياجاتها.

ب- **العيوب:** كأي نظام فإن اللامركزية كذلك تنطوي على عيوب ومساوئ تتمثل في:

⁽¹⁾ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، المرجع السابق، ص 40.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 81

⁽³⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 44.

الفصل الأول: التنظيم القانوني للجماعات المحلية في الجزائر

المجال السياسي: يرى البعض أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية من جراء تفضيل المصالح المحلية الإقليمية على المصلحة الوطنية.

المجال الإداري: إن تشكيل الهيئات اللامركزية الإقليمية الإدارية غالبا ما يتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم بالضرورة على الخبرة والكفاءة في التسيير، لذلك قد ينتج عنه تدني مستوى أداء وكفاءة الجهاز الإداري نظرا لتولي منصب إدارة الهيئات المحلية أعضاء لا تكون لهم الدراية والمعرفة الكافية بأساليب العمل الإداري وقواعده العلمية.⁽¹⁾

المطلب الثاني: مراحل تطور الإدارة المحلية في الجزائر:

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين كانت قد مرت بها الإدارة المحلية الجزائرية تتمثلان في مرحلة الاستعمار الفرنسي ومرحلة الاستقلال.

الفرع الأول: مرحلة الاحتلال الفرنسي:

إن الإدارات والمؤسسات المحلية المتواجدة بالبلاد طوال فترة الاحتلال لا يمكن اعتبارها فرنسية، ذلك أنها لا تعمل في إطار دولة ذات سيادة وطبقا لقواعد الشرعية والمساواة أمام القانون موجهة لخدمة المواطن واحترام حقوق الإنسان، كما لا يمكن اعتبارها جزائرية، لأنها وليدة احتلال أجنبي ولأنها وجدت في مثل هذه الظروف لقهر الجزائريين وتجريدهم من أملاكهم لفائدة المعمرين باستعمال القوة العسكرية، وبالتالي لا يمكن أن تكون إلا إدارات ومؤسساتكولونيالية استعمارية.⁽²⁾

أولا: البلدية أثناء مرحلة الإستعمار:

منذ سنة 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت بالمكاتب العربية "les Bureaux arabes" تراوح عددها بين 21 مكتبا عربيا سنة 1844 ليصل

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 83.

⁽²⁾ محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية - البلدية، 1516، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006)، ص

إلى 49 مكتب سنة 1870 وقد سیرت هذه المكاتب من طرف ضباط الإستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير.⁽¹⁾

بعد ذلك عمدت السلطات الفرنسية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع والمناطق حيث أصبح التنظيم البلدي بالجزائر سنة 1868 يتميز بوجود ثلاثة أنواع من البلديات:

أ - **البلديات الأهلية communes d'indigènes**: وجد هذا النوع أصلاً في المناطق الجنوبية (الصحراء) وفي بعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال إلى غاية 1880. وقد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري حيث تم تسييرها من طرف رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي تم تعيينهم تحت تسميات مختلفة مثل الآغا، الباش آغا، الخليفة،...⁽²⁾

ب - **البلديات المختلطة communes mixtes**: وقد كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين بالقسم الشمالي للبلاد. تتم عملية إدارة وتسيير البلديات المختلطة بواسطة هيئتين رئيسيتين هما:

1- **المتصرف Administrateur**: الذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.

2- **اللجنة البلدية**: ويرأسها المتصرف مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين (الأهالي) الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استناداً إلى التنظيم القبلي القائم أصلاً على أساس مجموعة بشرية مثل الدوار.⁽³⁾

ج - **البلديات ذات التصرف التام communes de plein exercices**: وقد أقيمت أساساً في أماكن ومناطق التواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية وقد

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 131.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 37.

⁽³⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 132.

خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي الصادر في 5 أفريل 1884 والذي ينص على إنشاء هيئتين بلديتين هما:

1- المجلس البلدي: وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الأوروبيين والجزائريين حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفتھا الجزائر مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين سواء كناخبين أو منتخبين بنسب محدودة وللمجلس صلاحيات متعددة.

2- العمدة le maire: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه، وبهدف قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية، دعمت السلطة الاستعمارية الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

- الأقسام الإدارية الخاصة (s.a.s) في المناطق الريفية.

- الأقسام الإدارية الحضرية (s.a.u) في المدن.

وهي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي وتتحكم فعليا في إدارة وتسيير البلديات.⁽¹⁾ لقد كان بالقسم الشمالي من الجزائر سنة 1945:

- 329 بلدية ذات التصرف التام.

- 97 بلدية مختلطة.

ولدى اندلاع ثورة نوفمبر 1954 كان هناك 332 بلدية ذات التصرف التام، ثم عمدت السلطات الاستعمارية إلى إصدار المرسوم 56 - 642 المؤرخ في 28 جوان 1950 لتعميم صنف البلديات ذات التصرف التام على كافة مناطق الجزائر، وذلك بهدف مجابهة الثورة والالتفاف عليها.⁽²⁾

إن البلدية كانت عبارة عن أداة لتحقيق طموحات الإدارة الفرنسية الاستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها وخدمة العنصر الأوروبي، وعلى هذا الأساس فإن البلدية الجزائرية أثناء المرحلة الاستعمارية كانت بعيدة كل البعد من تحقيق طموحات الجزائريين، لذلك لم يكن الشعب ليعتبرها مؤسسة تهتم بقضاياهم ومشاكلهم وتعمل على خدمتهم، وهو ما ترتب عنه وجود هوة كبيرة بين الإدارة المحلية والسكان.⁽³⁾

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 133، 134.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 133.

⁽³⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 194.

ثانيا: الولاية أثناء مرحلة الإستعمار:

إن الأقاليم المدنية هي الإطار الجغرافي للمؤسسات المحلية الخاصة بالكولون، ويعود أمر إنشائها إلى الأمر الملكي المؤرخ في 31 أكتوبر 1938 والذي قسم شمال الجزائر إلى نوعين من الأقاليم: أقاليم مدنية وأخرى عسكرية،⁽¹⁾ عدل هذا الأمر الملكي المؤرخ في 15 أفريل 1845 الذي قسم الشمال في البداية إلى ثلاث عمالات (les préfectures) وهي: الجزائر، وهران، قسنطينة، مع إخضاعها نسبيا إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، بينما تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب (territoire du sud) إلى السلطة العسكرية الفرنسية.⁽²⁾

● **عامل العمالة:** يتم تسيير وإدارة العمالة من قبل محافظ أو عامل العمالة (le préfet) الذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام gouverneur général،^(*) وقد منحت صلاحيات متعددة لعامل العمالة متمثلة أساسا في اختصاصات إدارية مثل تعيين الموظفين في المناصب الخاصة بإدارة العمالة، يصادق على أعمال البلديات وللمحافظ سلطة التنسيق بين كل الأعمال الإدارية المتواجدة بإقليم العمالة، وله وظيفة إعلامية تتمثل في ضرورة إخبار وإطلاع الحاكم العام على كل الأخبار والأحداث الضرورية لسير النظام والأمن العموميين.⁽³⁾

ويساعد عامل العمالة نواب له (sous préfet) في نطاق الدوائر (Arrondissements) كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة إلى جانب عامل العمالة تم إحداث هيئتين أساسيتين هما:

1- مجلس العمالة conseil du préfecture: وتم إنشاء هذه الهيئة بموجب القرار المؤرخ في 9 ديسمبر 1848 ويمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة، يتم تعيين أعضائه من قبل السلطة المركزية (الحاكم العام) وله اختصاصات متعددة ومتنوعة، إدارية وقضائية.

⁽¹⁾ محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية البلدية 1516 - 1962، المرجع السابق، ص 157.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 112.

^(*) بعد احتلال الجزائر ومنذ سنة 1935 قامت السلطة الاستعمارية بإنشاء مؤسسة إدارية مركزية بالجزائر تمثلت في منصب الحاكم العام وذلك بمقتضى المرسوم الملكي المؤرخ في 23 جويلية 1834 حيث كانت مختلف القطاعات والمصالح والمرافق العامة بالجزائر تعمل تحت سلطة وإشراف هذه المؤسسة المرتبطة مباشرة بوزارة الحرب، مما جعلها تكتسي طابعا عسكريا عبر معظم فترات الاحتلال لمواجهة المقاومة الوطنية الجزائرية، والسيطرة على الوضع بالبلاد، محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 113.

⁽³⁾ محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية البلدية 1516-1962، المرجع السابق، ص 162.

2- المجلس العام: كان يتشكل هذا المجلس في البداية عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908 الذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين والأهالي) لتحدد نسبة التمثيل للأهالي ب 2/5 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944 بعد أن كانت ربع 1/4 سنة 1919،⁽¹⁾ ومع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 91 دائرة.

لقد شكل نظام العملات في الجزائر خلال مرحلة الاحتلال الفرنسي مجرد صورة لنظام عدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية كأساس وركن يقوم عليه أي نظام لا مركزي، ذلك أنها كانت مجرد وحدة إدارية أوجدها الاستعمار الفرنسي لتمكنه من تنفيذ سياسته وخطته الهدامة وهو ما عبر عنه ميثاق الولاية لسنة 1969 بقوله: « إن الوظيفة العمالية في بلادنا أثناء الإدارة الاستعمارية لم تكن قائمة لشأن ضبط المصالح وتأسيس خدمة الشعب نظرا لمشاغلها الكلية لدعم النظام الاستعماري».

الفرع الثاني: الإدارة الحلية بعد الاستقلال:

لقد استمر العمل بالقوانين الفرنسية في مجال الإدارة المحلية في الجزائر بعد الاستقلال تطبيقا للأمر المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي مدد سريان القوانين الفرنسية التي لا تتعارض مع السيادة الوطنية، ولكن تبين إفلاس هذا التنظيم المشوه الذي كان يخدم المصالح الفرنسية دون مصالح الجزائريين، لذلك تم إدخال تعديلات وإصلاحات عليه إلى غاية صدور القوانين المتعلقة بالبلدية و الولاية.

أولا: البلدية بعد الاستقلال:

إن البلدية الجزائرية لم توجد بهذا الشكل الحالي، وإنما مرت بعدة مراحل وإصلاحات خاصة غداة الاستقلال حيث تلقت أزمة خانقة ونقص كبير على مستوى الموارد البشرية والمالية، وقد انعكس ذلك على مختلف مؤسسات وأجهزة الدولة الأخرى آنذاك نتيجة الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية.

فكان إما أن تختفي الإدارة البلدية بسبب هذا الفراغ وإما يجب أن تحل كإجراء إداري، لكن ومن أجل سد هذا الفراغ عينت لجان خاصة على رأسها رئيس يقوم بوظيفة رئيس البلدية في

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 113.

انتظار إعداد قانون بلدي جزائري جديد، وفي هذه الأثناء بدأت تظهر بوادر فكرة جعل البلدية الخلية الأساسية والقاعدية في المجتمع⁽¹⁾، ومنذ ذلك الحين والمشرع الجزائري يجتهد في وضع النصوص القانونية من أجل تطوير وتحديث البلدية وكذا تقريبها من المواطن وتلبية حاجاته. إن أوضاع البلديات الجزائرية عقب الاستقلال كانت صعبة جدا حالها حال بقية المؤسسات الإدارية الأخرى لدى وجب البدء بحركة إصلاح شاملة لكل هذه المؤسسات بدءا بالبلدية. كانت أول خطوة للإصلاح بادر بها المشروع الجزائري تتمثل في إصدار المرسوم رقم 63-189 الصادر في 1963 حيث تم بموجبه تخفيض عدد البلديات من 1578 بلدية إلى 632 بلدية، ذلك أنه كان من المستحيل في تلك الظروف إيجاد إداريين بعدد كاف ليتحملوا عبء تسيير هذا العدد من البلديات، وبهذا أصبح متوسط عدد السكان في البلدية الواحدة نحو 18 ألف نسمة. لقد استهدف هذا الإجراء المتمثل في إصلاح التنظيم الإقليمي المستعجل للبلديات بهدف إنشاء بلديات على أساس:

- تجزئة بعض البلديات المختلطة(*) التي ليست لها وسائل تقنية، بشرية ومالية ضرورية لتنميتها.
- إلغاء تلك التي لا تتلاءم مع المفهوم الوطني: السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلدية، وهو الحال بالنسبة للبلديات ذات التصرف التام(**) التي أنشئت في مناطق المعمرين والتي أصبحت تقسيمات إدارية بدون محتوى بشري بعد هجرة الأوروبيين لها.

ولقد جاءت فيما بعد سلسلة من النصوص التنظيمية اللاحقة والمكملة للمرسوم السابق مضيئة بلديات أخرى فتغير عدد البلديات من 632 إلى 676 ثم 691 بلدية، وفي سنة 1977 وصل إلى 703 بلدية⁽²⁾ ليصبح في سنة 1984 / 1541 بلدية.

⁽¹⁾ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية الجزائرية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الطبعة الرابعة، 2006) ص 178.

(*) البلديات المختلطة: هي المناطق التي يقيم فيها جزائريون إلى جانب وجود أقلية من الأوروبيين، حيث يطبق النظام والقانون المدني الفرنسي على الأوروبيين ويطبق النظام العسكري الإحتلالي على الجزائريين، عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د، س، ط)، ص 89.

(**) البلديات ذات التصرف التام قد أقيمت أساسا في مناطق وأماكن التواجد المكثف للأوروبيين والفرنسيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي الصادر في 5 أفريل 1885، محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 39.

⁽²⁾ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 93.

كان هذا إذن على مستوى الإطار الإقليمي والجغرافي للبلدية الجزائرية غداة الاستقلال، أما من الناحية العملية فكما هو معروف أن الثورة الجزائرية باعتبارها موجهة لمحاربة استعمار استيطاني أجنبي، فإنها قد اتجهت منذ البداية إلى تجنيد الشعب حول هدف واحد كبير ألا وهو طرد المستعمر وتحرير الجزائر، وبتعبير آخر تحقيق الاستقلال السياسي دون العمل على البت في طبيعة الدولة الوطنية المقبلة ومختلف مؤسساتها ولا في محتوى الاستقلال من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولعل هذا الوضع يعود إلى طبيعة الثورة الجزائرية والأرضية الاجتماعية التي انطلقت منها، مما جعل الجهود تتركز على جمع الكلمة وتحقيق أهداف مباشرة قريبة تتمثل في استرجاع الحرية وبالتالي اعتبار الثورة حركة تحرر وطنية فقط وليست عملية تحول وبناء وتغيير انطلاقاً من الثوابت الوطنية.⁽¹⁾

⁽¹⁾ محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية - البلدية، 1516 - 1962، المرجع السابق، ص 279.

لكن بعد الاستقلال بدأت الجزائر في مرحلة البناء والتشييد والتنمية وكذا إصلاح مختلف المؤسسات والهياكل الإدارية، وفيما يخص البلدية فقد أراد المشرع جعلها تساهم في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، ولهذا الغرض أنشئ جهازين على مستوى البلدية يتمثلان في : لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي.

أ - لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي: وقد أسست بموجب الأمر الصادر في 6 أوت 1962 الذي أسس في كل ولاية لجنة للتدخل وأشار في المادة 6 منه إلى إمكانية إنشاء مثل هذه اللجنة على مستوى البلدية وتضم هذه اللجنة ممثلين عن المواطنين وتقنيين من المرافق العامة والخاصة، وتعتبر هذه اللجنة هيئة استشارية والتي كان لها فضل كبير في سد الفراغ الناشئ عن غياب المجلس البلدي، وكذا محاولة التنسيق والتعاون بين الإدارة والإطارات العامة والخاصة إلا أنها في الواقع لم تعمل بشكل جدي وحقيقي وحتى أن بعضها لم ينصب، وهذا حال الكثير من الأجهزة التي أحدثت في تلك الفترة.⁽¹⁾

ب - المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي: أنشئ هذا المجلس بموجب المرسوم الصادر في 23 مارس 1963 والمتضمن تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة وكان الهدف منه تحقيق مشاركة البلدية في التسيير الذاتي.

يتألف المجلس من رؤساء لجان التسيير، ممثل عن الحزب، ممثل عن الإتحاد العام للعمال الجزائريين، ممثل عن جيش التحرير الشعبي والسلطات الإدارية في البلدية، وهو بهذا الشكل يعكس الاهتمام بتحقيق تمثيل شرعي للتسيير الذاتي، وتشتمل صلاحيات المجلس البلدي في خلق وتنظيم المشاريع وتنسيق نشاطاتها على مستوى البلدية، وقد قدر لهذه المجالس أن تلعب دورا هاما فيما لو وجدت فعلا وتمكنت من العمل، لكن في الواقع نجد أن عددا قليلا منها رأى النور وأن عددا أقل تمكن من العمل بالفعل،⁽²⁾ رغم هذه الأجهزة التي استحدثت على مستوى البلدية نجد أن وضعها (البلدية) مازال على حاله وأن هذه الإصلاحات لم تلاق النجاح المتوقع وهذا راجع إلى أنها أنشئت في فترة أزمة عارمة كانت تعيشها البلدية وباقي مؤسسات الدولة. ولهذا بدأ التفكير جديا وبصورة أوضح في وضع القواعد الأساسية للتنظيم البلدي.

⁽¹⁾ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 179 - 180.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 181.

وبالفعل فبعد أن وافق مجلس قيادة الثورة على ميثاق البلدية في شهر أكتوبر 1966 وكذلك موافقة الحكومة على قانون البلدية في 30 ديسمبر 1966 صدر الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن إنشاء البلديات وكيفيات تنظيمها وتحديد صلاحيتها، تضمن هذا الأمر 287 مادة موزعة على أربعة كتب: يتعلق الأول منها بتنظيم البلدية، والثاني باختصاصها، والثالث بمالياتها، والرابع بأحكام ملحقة، إن هذا القانون يمثل أساس التشريع للبلدية في الجزائر، ذلك أنه كان أول محاولة لبعث الديمقراطية على مستوى البلديات. عدل الأمر 24/67 بموجب القانون رقم 09/81 المؤرخ في 4 جويلية 1981 حيث عرف هذا القانون البلدية وحدد هيئاتها واختصاصاتها ووظائفها وكيفية ممارسة الرقابة عليها.

بعد المظاهرات والإضرابات التي عرفت الجزائر في أكتوبر 1988 صدر دستور 1989 والذي جاء نتيجة له عدة إصلاحات أهمها تبني الجزائر للمنهج الليبرالي والتعددية الحزبية، ونتج عن ذلك صدور القانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية الذي أخذ بالمبادئ الجديدة التي أتى بها الدستور الجديد والتي على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية.

لقد حاول قانون 08/90 جعل البلدية تساهم في التنمية المحلية وتلبية حاجات مواطنيها وهذا بمنحها صلاحيات عديدة ومتنوعة، فالبلدية في إطار هذا القانون تتدخل في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لكن هذا القانون لم يوفر للبلدية الوسائل الكافية والإمكانات اللازمة من أجل تحقيق التنمية المحلية في جميع المجالات، حيث ظهر نقص كبير على مستوى الإمكانيات البشرية والمادية وخاصة المالية، هذا ما جعل البلدية الجزائرية عاجزة عن القيام بالمهام المنوطة بها وكذا تنمية إقليمها، وأصبحت بهذا الشكل تخل بتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية الحقيقية، حيث أنه لا يكفي منحها الصلاحيات دون الإمكانيات (1).

فالإمكانيات البلدية قليلة جدا خاصة منها البلديات الفقيرة، حيث لا تحتوي في بعض الأحيان إلا على مطاعم، فنادق، أسواق مركزية، دور السينما ...، فالإيجار والرسوم هما من يمولان البلدية غالبا، أما النقص الباقي فيكون على عاتق الدولة التي تزود به البلديات في شكل إعانات

ومساعدات، إضافة إلى ذلك أن الجزء الأكبر من ميزانية البلدية يخصص لقسم التسيير وما يبقى يكون غير كاف للتجهيز والاستثمار وكذا تمويل المشاريع المختلفة التي تنمي المحيط البلدي، كذلك الإشكالات التي نتجت عن التعددية الحزبية بحيث ولدت صراعات داخل المجالس الشعبية البلدية خاصة وأن التجربة السياسية للتعددية الحزبية في الجزائر ما تزال في بدايتها.

عدل القانون 08/90 بموجب الأمر رقم 03/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 الذي عدل المادة 34 المتضمنة حالات حل المجلس الشعبي البلدي.

هذه الثغرات والنقائص التي اعترت القانون 08/90 هي التي جعلت الدولة بصفة عامة والمشرع بصفة خاصة يعمل على إعادة النظر في قانون البلدية، وكانت النتيجة صدور القانون 10/11 المؤرخ في 3 يوليو 2011 هذا القانون الجديد الذي يرجى منه أن يتوافق مع المعطيات الجديدة للدولة الجزائرية ويعالج النقائص السابق ذكرها، وكذا يحقق المصلحة العامة المحلية للمواطن ويعمل على تحقيق التنمية المحلية.⁽¹⁾

ثانيا: الولاية بعد الاستقلال:

إن شكل التنظيم القانوني للولاية لم يوجد بهذا الشكل الحالي شأنه في ذلك شأن التنظيم القانوني للبلدية، بل مر بعدة مراحل ومحطات تاريخية، فبعد مغادرة الاستعمار الفرنسي للأراضي الجزائرية خلف وراءه إدارة جهوية تتكون مما يلي: جهاز للمداولة وهو المجلس العام تساعده لجنة الولاية وجهاز تنفيذي يتمثل في المحافظ أو الوالي. ولتجنب حصول فراغ على مستوى إدارة ومكاتب الولاية خاصة بعد مغادرة الأوروبيين والفرنسيين فقد تم اتخاذ بعض التدابير ذات الطابع المؤقت وهذا في انتظار إصلاح المؤسسة الإدارية على مستوى المحافظة أو الولاية.

وتتمثل هذه الإجراءات والتدابير المتخذة في استحداث هيئتين هما:

أ - اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي:

بناء على طلب المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني وبأمر من السلطة التنفيذية المؤقتة صدر المرسوم المؤرخ في 9 أوت 1962 الذي نص على إنشاء اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي ويحدد صلاحيتها، وتضم هذه اللجان ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم المحافظ (الوالي) الذي تؤول إليه رئاسة اللجنة.⁽¹⁾

إن هذه اللجان في حالة قيامها لم يكن لها سوى دور استشاري بالمصادقة على ما يقدم لها من مشاريع وقرارات من طرف المحافظ الذي كان يحوز قانونيا وفعليا سلطات واختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك.⁽²⁾ إلا أنه عمليا نجد أن أغلبها لم ينصب.

ب - المجلس الجهوي الاقتصادي والاجتماعي:

بعد الانتخابات البلدية الأولى لسنة 1967 تم استخلاف اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي بهذه المجالس الجهوية التي أنشئت بموجب الأمر الصادر في 19 أكتوبر 1967 والتي كانت تتشكل من رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة أو المحافظة، بالإضافة إلى ممثل عن كل من الحزب، النقابة والجيش، وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالولاية فقد كان مجرد هيئة استشارية.

وإذا كان المحافظ لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية، حيث أصبح رئيس المجلس ينتخب من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومع ذلك فقد بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة والعمالة في مختلف المجالات والبيادين مثل الأملاك الشاغرة، إعداد وتنفيذ الميزانية التابعة للمحافظة والحفاظ على النظام العام... إلخ.⁽³⁾

⁽¹⁾ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 225.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 114.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 115.

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية وهو النص الذي يبقى المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، هذا القانون الولائي نص على ثلاثة أجهزة تسيير الولاية هي:

❖ المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.

❖ المجلس التنفيذي للولاية: ويتشكل تحت سلطة الوالي من مديري ومسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية (المديريات).

❖ الوالي: وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها ويعين من طرف رئيس الدولة، وهذا ما نصت عليه المادة 3 من قانون الولاية رقم 38/69 بقولها: « يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة ويديرها وال ».

كما أولى دستور 1976 عناية خاصة لهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية.⁽¹⁾

إن الأمر 38/69 عدل بالقانون 02/81 المؤرخ في 14 فبراير 1981 حيث كرس هذا التعديل تعزيز وإعادة تنظيم صلاحيات الولاية وهذا نظرا للتغيرات التي حدثت على مستوى الدولة منذ سنة 1969 لاسيما بعد إصدار قانون الثورة الزراعية وكذا التنظيم الاشتراكي للمؤسسات.⁽²⁾ لقد جعل هذا التعديل الوالي رئيسا للهيئة التنفيذية للولاية، كما منح دورا حيويا للمجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للولاية.

وبعد إصدار دستور 1989 الذي كرس مبدأ التعددية الحزبية وألغى بذلك نظام الحزب الواحد وأيضا نص على تبني النهج الليبرالي الرأسمالي بدلا من النهج الاشتراكي، أصدر المشرع قانون 09/90 المتضمن قانون الولاية وذلك تماشيا مع التغيرات التي طرأت على الساحة السياسية للدولة.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 116.

⁽²⁾ عبيد لخضر، المجموعات المحلية الجزائرية المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، المرجع السابق، ص 11.

لقد عرف قانون 09/90 في مادته الأولى الولاية بأنها: « جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتشكل مقاطعة إدارية للدولة ». وقد عدل هذا القانون بموجب الأمر رقم 04/05 المؤرخ في 18 يوليو 2005 الذي عدل المادة 44 من قانون الولاية التي تضمنت حالات حل المجلس الشعبي الولائي شأنه في ذلك شأن قانون البلدية رقم 08/90 كما لاحظنا.

إن قانون الولاية على غرار قانون البلدية كانت به ثغرات ونقائص، وخير دليل على ذلك هو وضع التنمية على مستوى الولايات حاليا حيث وبعد مضي أكثر من عشرين (20) سنة من إصدار هذا القانون إلا أن وضع التنمية المحلية ضعيف وهزيل ولا يحقق مطامح الشعب الجزائري الذي مازال يطالب السلطات المحلية بأبسط الحاجات التي يجد المسؤول المحلي صعوبة في تلبيتها، الأمر الذي دفع بالمشروع إلى إصدار القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية الذي يأمل منه المواطن أن يكون أفضل من سابقه ويحقق المصلحة العامة ويلبي حاجيات السكان.

المبحث الثاني: التنظيم القانوني للبلدية في الجزائر:

يعتبر نظام الإدارة المحلية من أقدم الأنظمة التي عرفت الشعوب وهو نظام سابق على وجود الدولة، ولكنها لم تعرف الإدارة المحلية (*) كتنظيم بآتم معنى الكلمة وبصورته الحالية كهئية مستقلة إداريا إلا مع نهاية القرن الثامن عشر (18) بعد تبلور فكرة الديمقراطية (**). حيث أجمعت

* لقد تعددت تسميات الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى، فسميت "بالإدارة الإقليمية" نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، وسميت "بالإدارة المحلية" لتمييزها عن الإدارة المركزية وأيضا لأن نشاطها محلي وليس وطني، كما اصطلح على تسميتها خاصة في بريطانيا "بالحكم المحلي" لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية غير أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية، وسميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة لكونها تنتخب جهازها التمثيلي من قبل السكان. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، بدون تاريخ) ص 04، 05.

** لقد ظهر مصطلح الديمقراطية لأول مرة في التاريخ في كتاب " تاريخ حرب البليونيز " من تأليف المؤرخ اليوناني "توسيديس 460-400 قبل الميلاد" حيث قال الكاتب في كتابه نقلا عن خطاب ألقاه بيركليس رثاء لشهداء أثينا: " ... إن دستورنا لا ينقل القوانين عن الدول الأخرى فنحن نمودج للآخرين ... إن حكومتنا تمثل الأغلبية والأقلية ولهذا تسمى ديموقراطية... " وكلمة ديموقراطية مركبة من قسمين الأول DOMOS وتعني الشعب والثاني KRATOS وتعني الحكم والسلطة وبهذا يعني المصطلح ككل حكم الشعب لنفسه بنفسه، مباشرة أو بواسطة نوابه أو ممثليه، عمار عوادي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1984) ص 14.

مختلف الأنظمة السياسية على الاستعانة بالإدارة المحلية كأسلوب فعال للمشاركة الشعبية(*) في التسيير وتحقيق أهداف التنمية.⁽¹⁾

وقد صدر أول تشريع لتنظيم الإدارة المحلية في بريطانيا بموجب قانون الإصلاح الذي صدر عام 1832 ، ثم توالى بعد ذلك مختلف التشريعات المنظمة للحكم المحلي ، أما في فرنسا لم تظهر فيها هذه المجالس إلا في عام 1833 ولم تمنح لها صلاحية إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884.⁽²⁾

وقد اختلفت تعاريف الإدارة المحلية تبعا لاختلاف نظرة الفقهاء إليها، فقد عرف الفقه الإنجليزي الحكم المحلي بأنه ذلك الجزء من حكومة الأمة أو الدولة الذي يختص أساسا بالمشاكل التي تهم سكان منطقة معينة أو مكان معين إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات محلية، وعرفها الفقيه "دي لوبادير" بالقول: «إن الإدارة المحلية عبارة عن هيئة محلية تقوم على إدارة نفسها بنفسها».⁽³⁾ كما يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها عبارة عن منح جزء من وظيفة الدولة الإدارية إلى هيئات إقليمية لها شخصية معنوية مستقلة عن الإدارة المركزية وذمة مالية مستقلة وتتكون هذه الهيئات بالانتخاب أساسا وتمارس الخدمات ذات الطابع المحلي على أن يكون للسلطة المركزية الحق في الرقابة على نشاط هذه الهيئات بالقدر اللازم لضمان سير هذه الهيئات دون إهدار لاستقلالها.⁽⁴⁾

(*) المشاركة الشعبية هي اشتراك المواطنين كأفراد أو جماعات مع جهات الإدارة في تحديد احتياجات وأولويات المجتمع وتحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات فهي عبارة عن كل ما يبذل الأفراد والجماعات من عمل أو طاقة أو اسهام في تنفيذ أو تشغيل أو استثمار مشروع لتنفيذ وتلبية رغبات المواطنين، عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، (مصر، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع ، 2001) ص 55.

⁽¹⁾ أحمد بنيني، إقتصاد السوق وإثره على دو المجالس المحلية في التنمية، مجلة القيس المغربية، العدد الثالث، يوليو 2012، ص 295.

⁽²⁾ عبد الحميد بوخاري، محمد زرقون، إدارة وتمويل التنمية المحلية في ظل التحولات الاقتصادية العالمية.. مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات، جامعة سعد دحلب، البلدية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير .

[http:// www.startimes.com](http://www.startimes.com)

⁽³⁾ أحمد بنيني، إقتصاد السوق وإثره على دو المجالس المحلية في التنمية، مجلة القيس المغربية، العدد الثالث، يوليو 2012، ص 296

⁽⁴⁾ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 178.

وبهذا تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية المحلية وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين ذلك أنها نابعة من إدارة الشعب.⁽¹⁾

إن الإدارة المحلية تقنية قانونية تعتمد عليها جل الدول في العصر الحالي لتنظيم إقليمها، وتوزيع المسؤوليات في جميع المجالات التي تطرحها تعقيدات الحياة اليومية بين الهيئات المركزية وهيئات جهوية ومحلية.

فهي بهذا المعنى تتعدى كونها اختيارا لتصبح ضرورة تملئها ظروف تطور وتوسع مهام الدولة الحديثة حيث انتقلت من مهمة الدولة الحارسة إلى دولة الخدمات، وقد نتج عن هذا التوسع أن اختصت الدولة ومعها المجموعات المحلية بشؤون التنمية والتطور الإقتصادي، بالرغم من تفاوت الدول في مدى الصلاحيات التي توكلها لها في ميدان التنمية الإقتصادية بفعل عوامل تاريخية وإيديولوجية،.... إلخ.

ففي الوقت الذي يتقلص هذا الدور إلى ما هو ضروري في الدول الرأسمالية حفاظا على مبدأ تقديس حرية التجارة والصناعة الذي قامت عليه، يزداد ويتطور هذا الدور في الدول ذات الأيديولوجية الاشتراكية والدول المستقلة حديثا لاعتبارات مختلفة، إذ أن التدخل في الميدان الإقتصادي يشكل وظيفة أصيلة للدولة الاشتراكية، في حين يعتبر ضرورة ملحة في الدول النامية وذلك من أجل توفير الخدمات للمواطنين الذين طال حرمانهم منها، ومن أجل تجاوز وضعها الإقتصادي الصعب ولا سبيل إلى ذلك إلا بإصلاح مؤسساتها الإدارية.

واعتبارا من أن المؤسسات الإدارية الجزائرية قد نمت في ظل محيط دولة نامية ذات أيديولوجية اشتراكية فإنها كانت محط أنظار المؤسس الجزائري منذ الإستقلال.⁽²⁾

⁽¹⁾ خالد سمارة الزغي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، (الأردن: مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1993) ص 07.

⁽²⁾ محمد زغداوي، "دور المجلس الولائي في التنمية"، مجلة حوليات، جامعة منتوري قسنطينة، العدد الخامس، 2002، ص 17.

ونظرا لأهمية اللامركزية الإقليمية وما نتج عنها من وحدات إقليمية تركز أساسا على توزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئة المركزية والهيئات المحلية، نجد أن مختلف الدساتير والمواثيق الجزائرية قد نصت على نظام الإدارة المحلية، حيث جاء في ميثاق الجزائر لسنة 1964 ما يلي: « إن الخيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات فعلية تتطلب مراجعة إدارية جذرية وأن تجعل من مجلس الحوز(*) قاعدة التنظيم السياسي والاجتماعي للبلاد، وعلى مجلس الحوز أن يعبر بدافع من الحزب ومراقبة من الدولة عن المشاكل ومهام البناء في منطقة الحوز في إطار الاختيار الاشتراكي».

وقد ورد أيضا ذكر للوحدات الإقليمية اللامركزية في ميثاق 1976 حيث نص على مايلي: «إن الدولة الجزائرية دولة موحدة غير أن هذا لا يمنعها أن تتحصن ضد مخاطر المركزية واستفحال مظاهر البيروقراطية»(**).

بالإضافة إلى المواثيق، نجد أصولا للإدارة المحلية في مختلف الدساتير الجزائرية بدءا من دستور 10 ديسمبر 1963 الذي كرس رسميا وعلنيا المكان الهام للبلدية في تنظيم الدولة حيث نص في المادة 9 منه على مايلي: «الدولة الجزائرية دولة موحدة منظمة على شكل جماعات إقليمية إدارية وإقتصادية واجتماعية، والبلدية هي الجماعة الإقليمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية».

ونصت المادة 36 فقرة 1 من دستور 19 نوفمبر 1976 على: «المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية».

أما المادة 15 فقرة 1 من دستور 1989 فقد تضمنت: «الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية».

ونص دستور 1996 في المادة 15 فقرة 1 منه كذلك على: «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية».

(*) يقصد بمجلس الحوز المجلس الشعبي البلدي. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004) ص 134.

(**) أصل كلمة بيروقراطية أوروبي وتعني BUREAU أي مكتب، وقد أخذت مدلول تنظيم عمل الدولة عن طريق المكاتب.

لقد وضع "ماكس فيبر" نظرية البيروقراطية التي تحدد التنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية في الدولة الحديثة غير أن شدة التمسك الأعمى بقواعد وإجراءات العمل الإداري والنظر إليها على أنها مقدسة لا يجوز المساس بها جعل من الصعب التكيف مع الواقع، وجعل أعمال الإدارة تتصف بالجمود وعدم القدرة على الوصول إلى الغاية المنشودة، وبهذا أصبح مصطلح البيروقراطية مقترن بالعيوب والجمود والروتين، محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية (مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004) ص 06.

وبهذا نجد أن المشروع ومنذ الإستقلال قد أولى الجماعات المحلية عناية خاصة وأهمية كبيرة وذلك من خلال القوانين والتشريعات التي صدرت لتنظيم كلا من البلدية والولاية في الجزائر وهذا ما يدفعها لدراسة التنظيم القانوني للبلدية في هذا المبحث.

المطلب الأول: تعريف البلدية:

إن البلدية في الواقع هي الخلية الأساسية في تنظيم الدولة وهي قريبة جدا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم، بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري لبلدنا وتسهر بصفة خاصة على القيام بالإنجازات التي يجب أن تلبي الحاجات الأساسية للسكان. فالبلدية إذن باعتبارها الخلية الأساسية للأمة هي وحدة مدمجة في الدولة في إطار لا مركزي مكلفة بمباشرة أعمال التنمية التي تخصها وحدها.⁽¹⁾

البلدية بهذا المعنى أداة لتقريب الإدارة من المواطن وتجسد روح الديمقراطية الشعبية بتعاملها المباشر مع الجماهير وتمثل منطلقا قاعديا للتخطيط ووسيلة فعالة لتحقيق أهداف التنمية المحلية وهي أيضا تعتبر الإطار المفضل لعرض قضايا المواطنين ومعالجتها.⁽²⁾ تمثل البلدية قاعدة اللامركزية ومكان ممارسة حق المواطنة، كما تشكل فاعلا محوريا في تهيئة الإقليم والتنمية المحلية والخدمة العمومية الجوارية.

تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتتوفر على هيئة مداولة يتم إنتخابها عن طريق الإقتراع المباشر، وتنتخب الهيئة المداولة من بين أعضائها الهيئة التنفيذية البلدية، وتجسد البلدية بذلك كله الديمقراطية المحلية.

إن هذه المبادئ التي وضعها الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية وأكدتها بانتظام مختلف الدساتير توحى بتمسك المشرع بضرورة تنظيم البلاد على أساس اعتماد جماعات محلية لا مركزية في إطار دولة موحدة تشكل فيها البلدية الخلية الأساسية، ويجعل تطبيق هذه المبادئ البلدية فضاء للتعبير الديمقراطي يتم فيه اتخاذ وتشجيع المبادرات والأعمال المحلية من أجل التكفل بالحاجيات المحلية ذات الأولوية، وتفرض تحقيق الأهداف

⁽¹⁾ بيان الأسباب للقانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 6، ص 92.

⁽²⁾ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص 99.

الوطنية المتمثلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية عامة وأداء الخدمات العمومية الجوارية بصفة خاصة.⁽¹⁾

وبالرجوع إلى القانون البلدي لعام 1967 نجد المادة الأولى من الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية تنص على: «البلدية هي الجماعة الإقليمية والسياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، وتحدث البلدية بموجب قانون».

والملاحظة التي قد نلاحظها حول هذا القانون أن المشرع لم ينص على الإستقلال المالي للبلدية بصورة صريحة وإنما اكتفى بالإشارة إليها في شكل ضمني، فالبلدية تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري، وفي هذه الفترة كان التركيب العام للبلدية الجزائرية يستمد سماته من النموذج اليوغسلافي والنموذج الفرنسي، إن المقارنة مع البلدية اليوغسلافية تبين تشابه بينها وبين البلدية الجزائرية في التعاريف والوظائف كما أن كليهما تتطور في نظام يقوم على الحزب الواحد، كما أن المحيط الأيديولوجي يبدو واحدا حيث يتجسد هذا في الاختيار الاشتراكي، لكن هذا التقارب محدد لأن البلدية الجزائرية تتمتع باستقلال أقل في جميع المجالات، فالميثاق البلدي ينص على أن " البلدية ليست أبدا نوعا من الجمهورية المستقلة تتمتع بسلطة التشريع في بعض الميادين المخولة لها ... لا تكمن اللامركزية في استقلال ما".

نلاحظ أن الميثاق البلدي ثبت بالتأكيد حدود اللامركزية ويبعد بإلحاح فكرة الفدرالية حتى يكاد أن يتوصل إلى إعادة النظر في مفهوم اللامركزية.⁽²⁾ الميثاق البلدي يتكلم عن الدولة الجزائرية بأنها دولة موحدة ولكن لا يمكن القبول بسهولة عن تحديد مضمون الإستقلال الذي يتكلم به الميثاق، إن البلدية لا تعتبر مقاطعة مستقلة بسلطاتها التشريعية في بعض المجالات، فمن الصعب فهم العبارة الثانية التي بمقتضاها: لا يكمن هدف اللامركزية في استقلال ما؟، إذا استخلصنا العبارة نتوصل إلى إنكار فكرة البلدية كشخصية معنوية إدارية أساس الإستقلال القانوني والمالي، وزيادة على هذا فإن القانون البلدي لسنة 1967 لا ينكر عبارة الشخصية المعنوية في تعريف البلدية وخاصة في مادته الأولى.

⁽¹⁾<http://www.interieur.gov.dz>

⁽²⁾ موسى زهية، القانون الإداري، محاضرات مطبوعة للسنة الثانية ليسانس، جامعة منتوري قسنطينة، ص 105.

فيما يخص هذه النقطة الأخيرة حلت الإشكالية فيما تضمنه القانون المدني لسنة 1966 والذي يعترف للبلدية في المادة 49 منه بالشخصية المعنوية، إن القانون البلدي لا ينكر هذا النوع من الإستقلالية ولكن بهدف تحديدها فقد عبر الميثاق بصفة مفرطة وغامضة أدت إلى إنكار الطابع الأساسي لمفهوم اللامركزية والذي يكمن في الإستقلال القانوني والمالي، فرغم إرادة المشرع في تحديد الإستقلالية المخولة للبلدية إلا أن البلدية تعتبر كخلية أساسية في المجتمع وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ولها إقليم واسم ومركز. هذا في ظل نظام الحزب الواحد، لكن القانون رقم 08/90 قد عرف البلدية في نص المادة الأولى منه على أنها: «البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي». هذا القانون الذي أتى في إطار التعددية الحزبية التي نص عليها دستور 1989، قد نص صراحة على الذمة المالية المستقلة للبلدية.

وصولاً إلى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 3 يوليو 2011 المتضمن قانون البلدية نجده قد عرف البلدية في المادة الأولى كمايلي: «البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون»، والعبرة في المادة جاءت انسجاماً مع النص الدستوري لسنة 1996 في المادة رقم 15 فقرة 2 التي تنص على: «البلدية هي الجماعة القاعدية». كما تنص المادة الثانية من قانون البلدية على: «البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية».

وبهذا يمكن اعتبارها (البلدية) جماعة محلية قاعدية تتكفل بمهام خدمات عمومية محددة وتلبي الحاجات الأساسية للمواطنين المقيمين في إقليمها.⁽¹⁾

خصائص البلدية: للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة حيث تتمتع بخصائص عديدة منها:

- البلدية هي مجموعة لا مركزية، أنشئت وفقاً للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية.
- البلدية هي مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية.

⁽¹⁾ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير (الجزائر: دار القصة للنشر، 2003) ص 19.

- البلدية هي مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية البلدية.⁽¹⁾
- جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتم اختيارهم عن طريق الإنتخاب وبالتالي يستبعد أسلوب التعيين تماما. إلا في الحالات الاستثنائية التي نص عليها القانون صراحة.
- نظام الوصاية المطبق على البلدية الوارد في مختلف نصوص قانون البلدية دقيق ومحكم وصارم يجب على القائمين على البلدية التقيد به وإلا اعتبرت أعمالهم ومداولاتهم باطلة وغير مشروعة، ويعود سبب تشدد المشرع فيما يخص الرقابة على البلدية إلى كونها (الرقابة) تمارس على وحدة إدارية لا مركزية تتمتع باستقلال مطلق في اختيار مسيرها عن طريق الإنتخاب وكذا إيجاد موارد ذاتية لتمويل مختلف المشروعات وهذا في ظل نظام دستوري وسياسي يقوم على مبدأ وحدة الدولة أي بمعنى الحفاظ على وحدة الدولة ووحدة الشعب ووحدة النظام.⁽²⁾

المطلب الثاني: هيئات البلدية: يدير البلدية جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس وكذا الأمين العام. حيث تنص المادة 15 من قانون البلدية رقم 10/11 على: «تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.
 - هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي...».
- ما يلاحظ على المادة 15 من قانون 10/11 أن المشرع قد أضاف الإدارة التي ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذه الإضافة لم تكن موجودة في قانون 08/90 حيث تنص المادة 13 منه: «هيئات البلدية هما:
- المجلس الشعبي البلدي.
 - رئيس المجلس الشعبي البلدي».

والأمر هنا يستحق التساؤل حول مبررات وأسباب هذه الإضافة والغاية منها؟

وقد يعود سبب ذلك إلى أن المنتخبين المحليين ليست لهم الدراية الكافية بتسيير شؤون البلدية خاصة في بداية العهدة الانتخابية، لذا نجد المشرع قد نص على الإدارة التي ينشطها الأمين العام

⁽¹⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 135.

⁽²⁾ عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 186 - 187.

للبلدية، كما أن هذا التسيير يكون تحت سلطة وإشراف رئيس البلدية مباشرة مثلما هو منصوص عليه في المادة 15 أعلاه. وفيما يلي سوف نتطرق لدراسة كل هيئة على حدى:

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي:

يشرف على إدارة وتسيير شؤون البلدية مجلس شعبي منتخب، ويعتبر الخلية الأساسية للدولة يعكس روح الديمقراطية الشعبية ويجسد اللامركزية وهو امتداد متكامل للدولة تتمثل فيه معظم مهامها، وقد خوله القانون موقعا هاما ومفضلا لدراسة قضايا المواطنين ومعالجتها وتعزيز الترابط الديمقراطي بينه وبين المجالس الأخرى، ولا شك أن هذه الأهمية التي ينفرد بها المجلس الشعبي البلدي تتطلب الدعم بالإمكانات البشرية والمادية، حتى يمكنه الاضطلاع بالمهام الملقاة على عاتقه وتحقيق آمال المواطنين المتعلقة عليه، فالمجالس الشعبية البلدية تتبنى المبدأ القائل: «يحق للجماهير في الإطلاع على كل شيء لاسيما إذا تعلق الأمر بقضايا التسيير أو التصرف في ممتلكات الشعب أو أي مساس بالثروة الوطنية»⁽¹⁾ وتتطلب دراسة التنظيم القانوني للمجلس الشعبي البلدي التطرق إلى القواعد القانونية المتعلقة بتكوينه وكذا القواعد القانونية الخاصة بعمله وسيره.

أولا: تكوين المجلس الشعبي البلدي:

برز خلاف بين مجموع الفقهاء بخصوص تشكيل المجالس المحلية حيث اعتبر بعض الفقهاء أن الانتخاب شرط أساسي لتشكيل المجالس المحلية وضمانة لتحقيق استقلاليتها، وهذا هو الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب، وهناك اتجاه آخر يدعو إلى تشكيلها من معينين فقط دعما للإستقلالية المحلية، لكن قبل الخوض في هذا نقوم أولا بتعريف الانتخاب وتبيين أهميته.

• تعريف الانتخاب: الانتخاب في اللغة يعني الاختيار والاقتراع والانتقاء.⁽²⁾ أما اصطلاحا فيعرف بأنه اختيار شخص أو أكثر من بين عدد من المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد.

⁽¹⁾ حسين فريجة، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الطبعة الثانية، 2010) ص 194.

⁽²⁾ علي بن هادية وآخرون، القاموس الجديد للطلاب (الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1991) ص 106.

كما يعرف أيضا بأنه حق الاختيار على نحو تتسابق فيه الإرادات المؤهلة لتلك الممارسة،⁽¹⁾ ويعرفه الدكتور محمد فرغلي محمد علي بأنه: «أسلوب المشاركة السياسية للمواطنين عن طريق إسناد السلطة بوسيلة ديموقراطية إلى الهيئات الحاكمة فيه، يعبر الشعب عن إرادته ويمارس حقوقه السياسية وذلك في إطار عملية انتخابية يحدد إجراءاتها وضماناتها القانون». ⁽²⁾

• **أهمية الانتخاب:** يعتبر الانتخاب من بين أهم الوسائل التي تجسد روح الديموقراطية، ذلك أنه يعبر عن الإرادة الشعبية وتوجهاتها، وبناء عليه يتم إسناد السلطة إلى الممثلين المنتخبين، كما يعتبر الأداة القانونية لتحقيق المشاركة الشعبية في اختيار ممثليهم على مستوى المجالس. ⁽³⁾

وفي رأي الأستاذ **جون ريفيرو** أن الالتجاء إلى الانتخاب بالإضافة إلى تسيير الشؤون المحلية من طرف الشعب ومنتخبه يشكل مدرسة للتكوين المدني وتحضير الممارسة في إطار الدولة. ⁽⁴⁾

وتكمن أهمية الانتخاب أيضا في اعتباره التنظيم القانوني لمبدأ مشروعية ممارسة السلطة والتداول عليها باسم الشعب، فعن طريق الانتخاب نصل إلى تطبيق القاعدة القائلة بأن النظام يغير النظام والانتخاب بهذا المفهوم له معنيين: من ناحية هو اختيار، ومن ناحية أخرى هو تفويض حيث يفوض الشعب سيادته وسلطته للنواب وممثليه على مستوى المجالس. كما أن الانتخابات المحلية تحقق إسناد الإدارة المحلية إلى مواطنيها المختارين عن طريق الانتخاب، وتكون بذلك المشاركة الفعلية للأفراد في الحياة العامة والخاصة، وأن الإختيار في هذه الحالات يكون للأكفأ والأقدر مما يساعد على حل المشاكل المحلية وتفهمها ودفع عجلة التنمية المحلية للتطور. ⁽⁵⁾

⁽¹⁾ أحمد بنيني، "الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر"، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2005، 2006، ص 21.

⁽²⁾ الحاج كرزادي، "الحماية القانونية للانتخابات"، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003 - 2004، ص 14.

⁽³⁾ أحمد بنيني، "الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر"، المرجع السابق، ص 24.

⁽⁴⁾ Jean Rivero, Droit administratif, 8^{ème} édition dalloz, p 316.

⁽⁵⁾ الحاج كرزادي، "الحماية القانونية للانتخابات"، المرجع السابق، ص 15.

أ- الاتجاه المؤيد للانتخاب: لقد ناد بعض الفقهاء بضرورة تشكيل المجالس المحلية من منتخبين محليين، حيث يعتبر عنصر الانتخاب عنصرا أساسيا من عناصر قيام الإدارة المحلية مؤكدين على أنه الضمان الأمثل والأوحد لتجسيد الإستقلالية⁽¹⁾ إذ لا يمكن أن يتحقق الإستقلال بصورة واضحة وفعالة إلا إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، فتبنيه يعني وجود تنظيم إداري محلي لا مركزي مستقل وانعدامه يؤدي إلى عدم استقلالية الجماعات المحلية، ولقد كان لتمسك هؤلاء الفقهاء وغيرهم من أنصار مبدأ الانتخاب حجج مختلفة منها القانونية ومنها النفسية والإدارية والسياسية.

1- الحجج القانونية: وتتمثل هذه الحجج فيما يلي: يعتبر الانتخاب عاملا وشرطا لازما لقيام اللامركزية الإقليمية نظرا لكونه يحقق لها الإستقلال، وبدونه تكون الهيئات المحلية في حالة تبعية مطلقة للسلطة المركزية ومتى انعدم الاستقلال المحلي انعدمت الإدارة المحلية بالمعنى القانوني.⁽²⁾

2- الحجج الإدارية والنفسية: إن اللامركزية الإقليمية باعتبارها أسلوبا إداريا يقوم على إسناد الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع حاجات المواطنين المحلية وكذا تلبية رغباتهم إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية، تتطلب أن يتولى تسيير هيئاتها ممثلي سكان الإقليم لأنهم أدرى من غيرهم بالحاجات المحلية المتجددة بحكم معاشتهم للقضايا اليومية.⁽³⁾ أيضا يمكن اعتبار الانتخاب بمثابة تحرير نفسي لعضو المجلس لأنه لو كان معين ل بقي في ظل الولاء لمن عينه ويعمل على إرضائه ورد الجميل له مما يتولد عنه ضياع للإستقلالية وإهدار للمصالح العامة لسكان الإقليم.⁽⁴⁾

3- الحجج السياسية: يعتبر الانتخاب ضرورة قصوى تفرضها متطلبات ديمقراطية الإدارة الحديثة والإدارة المحلية خصوصا، حيث لا تكتمل الديمقراطية السياسية إلا بديموقراطية أخرى إدارية، فالانتخابات المحلية مدرسة لتلقين الديمقراطية وهو السبيل لدفع الشعب للمشاركة في تسيير أموره.

⁽¹⁾ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري (الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، 2010) ص 19.

⁽²⁾ مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 16

⁽³⁾ المرجع نفسه ، ص 17.

⁽⁴⁾ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 20.

ب - تقييم الاتجاه المؤيد للانتخاب: إن فكرة الانتخاب في أصلها ليست أكثر من اعتبار سياسي ولا تعدو أن تكون أساسا أو شرطا للامركزية، لأن القول بغير ذلك من شأنه أن ينهي صورة لا تقل أهمية عن اللامركزية الإقليمية وهي اللامركزية المرفقية المصلحية، ومن هنا يجب التمييز بين ما يعتبر شرطا قانونيا لقيام الإدارة المحلية وهو التمتع بالشخصية المعنوية وما يعتبر أسلوبا ديموقراطيا في التسيير.⁽¹⁾ وإن كان من غير المقبول إنكار تأثير الانتخاب على مدى استقلالية الأجهزة المحلية فإن هذا التأثير لا يكون دوما إيجابيا، فكما قد يؤدي الانتخاب إلى تدعيم استقلال الأجهزة بحكم استقلالية العضو المنتخب أكثر من استقلالية العضو المعين الذي يخضع لتأثير الجهة التي عينته من خلال حق التأديب، قد يؤدي الانتخاب إلى تبعية العضو المنتخب لسلطة الوصاية بحكم نقص التكوين والضعف الذي كثيرا ما يتميز به المنتخبون فيصبحون في حالة تبعية شبه كاملة.⁽²⁾

وتبدو الحجج السياسية موضوعية حيث تعكس تاريخ تطور الإدارة المحلية التي لم تتبلور إلا تحت تأثير العوامل الديموقراطية التي ميزت مختلف الأنظمة المحلية المتعاقبة، وهكذا يتضح أن العوامل السياسية هي التي تتطلب إنتخاب أجهزة الإدارة المحلية، أما من الناحية القانونية فيكفي توافر الشخصية القانونية دون اشتراط الانتخاب، ومن الوجهة الإدارية فإن اللامركزية الإقليمية تقوم بمجرد تحويل مهمة تسيير الشؤون المحلية إلى أشخاص معنوية إقليمية.⁽³⁾

ومع اعتبار الانتخاب ليس شرطا أو ركنا للامركزية أو للإستقلالية بل هو وسيلة لبعث الإستقلال الإداري للوحدة المحلية إلا أن لهدورا فعلا في ذلك، لأن مبدأ الانتخاب هو الأسلوب الأفضل بين باقي الأساليب المعارضة والبديلة له كما أن العمل به لا يتوقف عند الخلفيات الإدارية والتقنية فقط بل يتعداها إلى خلفيات سياسية واجتماعية.

⁽¹⁾ عادل بوهران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 24.

⁽²⁾ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 22.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 25.

ج -الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب: يرى أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية الإقليمية، ذلك أن تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة السلطة التنفيذية من سكان الإقليم لا يحول دون تحقيق النظام اللامركزي شرط وجود ضمانات تكفل لهؤلاء الأعضاء المعنيين استقلالياتهم.

ولأنصار هذا الاتجاه حجج وأسناد استندوا عليها تتمثل في:

1 - الحجب القانونية: آلية التعيين لا تهدر الإستقلالية على الإطلاق حيث يستطيع المشرع ضمانه عند ما يعترف بدرجة معينة من حرية واستقلالية الأعضاء المعيّنين والأمثلة على ذلك متعددة منها النص على عدم عزله، و مثال ذلك القضاة وحسب رأي الأستاذ G.vedel: "ألا تكون الهيئة اللامركزية حتى عندما تكون معينة من قبل السلطة المركزية، خاضعة لسلطتها الرئيسية".

وفي نفس السياق يقول M.waline: "إذا كان ممثلوا الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة فذلك لا يعني أن هذا الشخص أقل لامركزية شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين بمجرد تعيينهم غير قابلين للعزل..."⁽¹⁾ ونتيجة لذلك وتجنباً للنتائج السلبية التي يربتها الانتخاب فإنه ينبغي استبعاده لأن الانتخاب لا يرتبط بالشروط القانونية لقيام اللامركزية بل يرتبط بمدى وعي الشعوب، فهو لا يصلح في المجتمعات الأقل وعياً.⁽²⁾

2 - الحجب الإدارية والعملية: إن التعيين أفضل من الانتخاب خاصة إذا علمنا أن المنتخبين المحليين يميلون عادة إلى محاباة العائلة والأصدقاء ومن ساهموا في فوزهم في الانتخابات، فكثيرا ما تفهم المهمة الانتخابية في المجتمعات الأقل وعياً وتطورا على أنها وسيلة للوصول إلى مراكز تقديم الخدمات للمقربين، وهو أمر ينعكس سلبا على حسن أداء الخدمات وأكثر من ذلك فإن الانتخاب قد يؤدي إلى تشكيل المجالس من أشخاص تنقصهم الخبرة والكفاءة الإدارية مما يعود سلبا على المصالح المحلية.⁽³⁾

⁽¹⁾ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 25.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 26.

⁽³⁾ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 22.

د - تقييم الاتجاه المعارض للانتخاب: إن هذا الاتجاه قد أثبت فشله وقصوره نظريا وعمليا في تفعيل استقلالية الجماعات المحلية، فأسلوب التعيين ظل قاصرا لأنه وبكل بساطة من قال تعيين قال خضوع وانصياع، ومهما توافرت الضمانات لتجنب ذلك تبقى غير كافية وشكلية.⁽¹⁾ صحيح أن الانتخاب من الجهة القانونية ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإقليمية لأنه إذا كان سبب التمسك بالانتخاب هو تحقيق الاستقلال المحلي فإن هذا الاستقلال ما هو إلا نتيجة من نتائج ثبوت الشخصية المعنوية، كما رأينا أن الانتخاب قد ينتج عنه نقص في الكفاءات الإدارية، فهو ليس عيبا في المبدأ بحد ذاته، وإنما هو عيب من عيوب التطبيق والممارسة.⁽²⁾

هـ - دعاة الأسلوب المختلط: ويرى أنصار هذا الأسلوب أنه يجب الاستفادة من مميزات كل من الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية وذلك من خلال العمل على تشكيلها من منتخبين ثم تدعيمها بمعينين من طرف السلطة المركزية، كما يشترط على أنصار هذا المبدأ أن يكون عدد المنتخبين أكثر من نصف مجموع الأعضاء حفاظا على غلبة التمثيل المحلي، وإن كان هذا الشرط ليس ثابتا أو مطلقا بالضرورة.⁽³⁾

للإشارة تتجه تطبيقات بعض الدول وخاصة النامية منها إلى مسلك وسط بين الإتجاهين المعارض والمؤيد لمبدأ الانتخاب، أي الاتجاه المختلط فتجمع بين التعيين والانتخاب.⁽⁴⁾

و - تقييم الأسلوب المختلط: إن الأسلوب المختلط المقدم كبديل توفيقى حمل في ثناياه عوامل قصوره لأن تشكيل مجالس من فئات مختلفة قد يؤدي إلى عدم تجانسها وإلى صدامها مما يؤدي بالضرورة إلى انسدادها.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 25.

⁽²⁾ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 27.

⁽³⁾ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 23.

⁽⁴⁾ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 15.

⁽⁵⁾ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 25.

وعليه فإن التفكير يجب أن ينصب على كيفية علاج النقائص العملية للانتخاب من أجل الوصول إلى تطبيق سليم للمبدأ وليس التنازل عنه، ذلك أنه هو الأسلوب الأفضل والوسيلة الأنجع لتفعيل استقلالية الوحدات الإدارية المحلية، لكن ذلك مقرون بتوافر جملة من الشروط والإعتبارات التي يجدر العمل بها نذكر منها:

- فتح باب الترشح لعضوية المجالس المحلية للجميع بوضع ضوابط وشروط قانونية وشخصية.
- ضبط الدوائر الانتخابية إنطلاقاً من معايير فنية وموضوعية.
- التحضير الجيد للعملية الانتخابية من خلال الضبط الدوري للهيئة الناجبة وتوفير الوسائل البشرية والمادية اللازمة لحسن سيرورة العملية في جو تنافسي.⁽¹⁾

ثانياً: نظام انتخاب المجالس المحلية: بعد تطبيق التعددية السياسية في الجزائر بموجب دستور 1989 وكذا النظام الانتخابي^(*) المعتمد بموجب الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات وكذا القانون العضوي رقم 01/12 المتضمن نظام الانتخابات باعتماده على نظام الاقتراع النسبي على القائمة المغلقة^(**) وهذا بموجب الفقرة الأولى من المادة 65 من القانون العضوي للانتخابات رقم 01/12 التي تنص على: "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة..."، وهذا معناه أن الناخبين لا يصوتون على فرد معين بل على قائمة من الأفراد بعدد المقاعد، ولكل حزب أن يقدم قائمته الخاصة به، والناخبون يختارون إحداها. إن لهذا النظام مزايا وعيوب تتمثل أهم مزاياه في أنه يتم تقديم برامج وأفكار من طرف الأحزاب المتنافسة وبذلك تكون الحملات الانتخابية موضوعية وتركز على القضايا الوطنية، أما عن سلبيات هذا النظام فتتمثل في ولاء المنتخبين للأحزاب وهذه الظاهرة أصبحت طاغية على حساب المصلحة العامة.

⁽¹⁾ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 26.

^(*) النظام الانتخابي هو الأسلوب أو الطريقة المستعملة لعرض المترشحين على الناخبين وفرز النتائج وتحديدها، الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2002) ص 225.

^(**) القائمة المغلقة هي القائمة التي لا يستطيع أن يغير النائب فيها شيئاً سواء في ترتيب المترشحين أو زيادة أو حذف أسماء أخرى.

إن غياب الديمقراطية داخل الأحزاب أدى إلى إضعاف دور المنتخب الذي يحاول دائما إرضاء حزبه والرضوخ إلى مطالبه، الأمر الذي سيطر على توجهه وفكره وعمله بالمجلس الشعبي، وهذا ما ذهب إليه "موريس دوفريجيه" الذي يرى بأن النائب يحكمه تياران متناقضان أولهما يتمثل في زعامة حزبه والثاني يتمثل في ناخبيه، والواقع يشير إلى أن قوة وسيطرة الحزب تقضي على قوة ونفوذ الناخبين.⁽¹⁾

أ - تعداد أعضاء المجالس الشعبية البلدية:

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغيير عدد سكان البلدية الذي تكشف عنه عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير كما يلي:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

وهذا حسب ما جاءت به المادة 79 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات، بينما نجد في الأمر 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات الملغى قد حدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي كما يلي:

- 7 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة. كحد أدنى.
 - 33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 نسمة أو يفوقه كحد أقصى ،
- ومن هنا نلاحظ أن المشرع قد زاد في عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية.

إن هذه الزيادة في أعضاء المجالس الشعبية البلدية لها مزايا تتمثل:

- أنها تسمح بتمثيل الاتجاهات المحلية المختلفة.

⁽¹⁾ أحمد بنيني، "اقتصاد السوق وأثره على دور المجالس المحلية في التنمية"، المرجع السابق، ص 304 - 305.

- أنها توفر العدد الكافي لعضوية اللجان المختلفة التي يرى المجلس تشكيلها.
- أنها تحقق ربط جمهور أكبر بالمجلس المحلي.⁽¹⁾

ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (05) سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة. تجرى الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة (03) الأخيرة التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية.⁽²⁾

يمكن أن تمدد العهدة النيابية تلقائيا في حالة تطبيق التدابير المنصوص عليها في المواد 90 – 93 – 96(*) من الدستور. وبالرجوع إلى الدستور دائما نجده قد كفل احترام مبدأ المساواة بين المواطنين⁽³⁾ ومنها المساواة في حق الترشح من أجل تقلد المهام في الدولة عبر مختلف أجهزتها المنتخبة وذلك إذا ما توافرت في المترشح الشروط التي يحددها القانون.

ب - توزيع المقاعد داخل المجلس الشعبي البلدي:⁽⁴⁾

توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي للأقوى.

ولا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم الضعيفة التي لم تحصل على نسبة (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

ويتم توزيع المقاعد داخل المجلس بناء على المعامل الانتخابي المتحصل عليه . والمعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان هو الناتج عن قسمة الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية، تحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي تحصلت فيها على المعامل الانتخابي.

⁽¹⁾ خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية ، المرجع السابق، ص 127.

⁽²⁾ المادة 65 من القانون العضوي رقم 01/12 المتضمن نظام الانتخابات.

^(*) تتضمن المادة 90 من دستور 1996 حالة حصول مانع قانوني لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته، بمعنى تتضمن حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية.

تتضمن المادة 93 من الدستور مايلي: « يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. »

تنص المادة 96 من دستور 1996 على: « يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات. »

⁽³⁾ المادة 29 من دستور 1996 تنص على: « كل المواطنين سواسية أمام القانون. »

⁽⁴⁾ المواد من 66 إلى 69 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

يجب أن يتم توزيع المقاعد على مرشحي القائمة حسب ترتيب المترشحين المذكورين فيها.

ثالثا: تسيير المجلس الشعبي البلدي: من أجل تسيير أعماله يقوم المجلس بعقد عدة دورات تجرى خلالها مداولات إضافة إلى تشكيل لجان دائمة وأخرى مؤقتة متخصصة.

أ - الدورات: يعقد المجلس الشعبي البلدي دورات عادية كما يمكنه أيضا عقد دورات استثنائية:

1 - **الدورات العادية:** خلافا للقانون 08/90 المتضمن قانون البلدية الملغى الذي ينص على أن المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية كل ثلاثة⁽¹⁾ أشهر أي بمعدل أربع دورات في السنة.

فإن القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية نص على أنه: يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (02) أي بمعدل ست دورات في السنة⁽²⁾ ويشترط قانون البلدية⁽³⁾ إرسال الاستدعاءات إلى أعضاء المجلس مرفوقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول بمقر سكنهم وذلك قبل عشرة أيام كاملة من تاريخ افتتاح الدورة.

2 - **الدورات الاستثنائية⁽⁴⁾:** يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي. ولعقد دورة صحيحة يشترط قانون البلدية عدة إجراءات تتمثل في: قيام رئيس المجلس الشعبي بإرسال الاستدعاءات إلى كل عضو كتابيا إلى مقر سكنه قبل عشرة (10) أيام من عقد الدورة، ويمكن تخفيض هذا الأجل إلى ما لا يقل عن يوم عمل واحد وهذا في حالة الاستعجال.

ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي جدول أعمال الدورة والذي يتم نشره عن طريق تعليقه في مدخل قاعة المداولات وكذا الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور .

يتم إرفاقه مع الإستدعاءات الموجهة إلى الأعضاء لحضور الدورة. لا تصح كذلك اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين. وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني تعتبر المداولات المتخذة بعد

⁽¹⁾ المادة 14 من القانون رقم 08/90 المتضمن قانون البلدية.

⁽²⁾ المادة 16 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽³⁾ المادة 21 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽⁴⁾ المادة 17 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

الإستدعاء الثاني بفارق خمسة(5)أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.⁽¹⁾ يمكن عضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس ومن اختياره ليصوت نيابة عنه، ولا يمكن نفس العضو أن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة، تصح هذه الوكالة إلا لجلسة أو دورة واحدة، ويحدد مضمون الوكالة صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت الوكالة من أجلها.⁽²⁾

ب- المداولات: يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته عدة مداولات، ولقد نظم المشرع هذه المداولات بعدة قواعد يجب احترامها من قبل رئيس وأعضاء المجلس البلدي وتتمثل في:

- جلسات ومداولات المجلس الشعبي البلدي علنية ومفتوحة لكل مواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة.

غير أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يداول في جلسة مغلقة استثناء إذا كان محلها:

- دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين.

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

وبهذا يمكن لجمهور المواطنين الإطلاع على مجريات الجلسة سواء بالحضور الشخصي⁽³⁾ أو عن طريق تعليقها في الأماكن المخصصة للملصقات خلال الأيام الثمانية الموالية لدخول المداولة حيز التنفيذ، وهذا باستثناء المداولات التي تتعلق بالحالات التأديبية للمنتخبين أو المتعلقة بالمحافظة على النظام العام كما سبق ذكره.

يجب أن تجرى وتحرر مداولات المجلس الشعبي البلدي وأشغاله باللغة العربية⁽⁴⁾. وتتخذ مداولات المجلس بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.⁽⁵⁾

ج - اللجان: يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة وأخرى مؤقتة لدراسة بعض القضايا والمسائل التابعة لاختصاصه والتي تهم البلدية وتتعلق موضوعات اللجان الدائمة خاصة بما يلي:

⁽¹⁾ المادة 23 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽²⁾ المادتان 24 و25 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽³⁾ المادة 26 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽⁴⁾ المادة 53 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽⁵⁾ المادة 54 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

- الري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.⁽¹⁾

تحدث اللجان الدائمة بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه كما تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه بدورها على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة.⁽²⁾

يحدد عدد اللجان الدائمة كمايلي:

- ثلاث(3) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل.

- أربع(4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و50000 نسمة.

- خمس(5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و100000 نسمة.

- ست(6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة.

يمكن أيضا للمجلس أن يشكل لجنة خاصة أو مؤقتة من بين أعضائه لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، وتتشكل هذه اللجنة الخاصة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضائه.

تقوم اللجنة الخاصة بتقديم نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي.⁽³⁾ يحدد موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والآجال الممنوحة للجنة الخاصة من أجل استكمال مهمتها بصفة صريحة في المداولة المحدثه لها. وتشترط المادة 35 من قانون البلدية 10/11 أن تتضمن تشكيلة اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي، وهذا ترسيخا لمبدأ المشاركة في تسيير الشؤون العامة.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ المادة 31 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽²⁾ المادة 32 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽³⁾ المادة 33 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽⁴⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 170.

تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها وتجتمع اللجنة بناء على استدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يمكنها اللجوء إلى الاستشارة تطبيقا لأحكام المادة 13 من هذا القانون.⁽¹⁾

حيث تتضمن المادة 13 من قانون البلدية رقم 10/11: «يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم».

لكون اللجان تتكون في الغالب من غير المختصين في الجوانب التقنية والفنية للمشروعات المعروضة عليها يجب إشراك رؤساء الأجهزة الفنية في أعمال اللجان كل في نطاق اختصاصه لأن مشاركة ذوي الاختصاص له أثر كبير في اتخاذ القرارات الهامة، ومن ثم يتبين أن اللجان في العديد من الحالات تسد النقص في الكفاءات الناتج عن الانتخابات وتعرض تقارير اللجان على المجلس ليصدر قراراته بشأنها.

هكذا نلاحظ أن اللجان تقوم بالدور الهام والفعال في عملية تحضير القرارات من خلال الدراسات التي تقوم بها وكذا اقتراح الحلول لذا يضع المجلس تحت تصرفها كل الإمكانيات المادية والبشرية التي تمكنها من أداء مهامها.⁽²⁾

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ونتطرق في هذا الفرع إلى معرفة الأحكام المتعلقة بتعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا كيفية إنتهاء مهامه.

أولا: كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي: طبقا لأحكام القانون البلدي لسنة 1967⁽³⁾ وقانون الانتخابات لسنة 1980 يقوم المجلس الشعبي البلدي بعد تنصيبه بانتخاب أحد أعضائه رئيسا له، كان هذا في إطار نظام الحزب الواحد.

⁽¹⁾ المادة 36 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون الولاية.

⁽²⁾ فريدة مزباني، "الإطار القانوني للجماعات المحلية: واقع وأفاق"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، عدد 24، في ديسمبر 2005 ص 168.

⁽³⁾ المواد من 33 إلى 78 من الأمر رقم 24/67 المتضمن قانون البلدية.

أما في قانون 08/90 وتماشيا مع التعددية الحزبية يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منه رئيسا للمجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 48 من القانون 08/90 وذلك في أجل أقصاه ثمانية أيام من تاريخ إعلان نتائج الإقتراع، ويجب أن يعلن للعموم في الأماكن المخصصة للإعلانات والملصقات.

إن المادة 48 من قانون البلدية السابقة الذكر جاءت بشيء من الغموض حيث لم تحدد بوضوح طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تساوي قائمتين حزبيتين أو أكثر مما أدى إلى ظهور إشكالات كثيرة من خلال الممارسات الميدانية خاصة بعد الانتخابات المحلية لسنتي 2002 و، 2007 الأمر الذي أدى بوزارة الداخلية إلى إصدار التعليمات رقم 2342 والتي أكدت أنه في حالة تساوي الأصوات يتم اختيار المترشح الأكبر سنا.⁽¹⁾

نجد أن المشرع الجزائري قد تدارك هذا الغموض من خلال نص المادة 65 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية والتي نصت على: « يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات تعلن المرشحة أو المرشح الأصغر سنا ».

إن المشرع في نص المادة 65 السالفة الذكر أكد على أنه في حالة تساوي أصوات قائمتين أو أكثر يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشحة أو المرشح الأصغر سنا، وهذا بعكس ما جاءت به التعليمات رقم 2342 التي تؤكد على أنه في حالة تساوي أصوات قائمتين أو أكثر يتم اختيار المرشح أو المرشحة الأكبر سنا. هذا طبقا لقانون البلدية رقم 10/11، لكننا نجد أنه يتعارض بشكل واضح مع القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات حيث نص على طريقة أخرى لاختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في المادة 80 منه، حيث تنص على أنه وبعد مرور خمسة عشر (15) يوما الموالية لإعلان نتائج الانتخابات يقوم المجلس الشعبي البلدي بانتخاب رئيس له للعهدة الانتخابية من بين أعضائه وليس الإعلان كما جاء في نص المادة 65 من قانون البلدية ويكون ذلك كما يلي:

⁽¹⁾ «أمر فرحاتي، "مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010، ص 12.

- يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد.

- في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقوائم الحائزة على خمسة وثلاثون بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

- في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثون بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد يمكن جميع القوائم تقديم مرشح.

- ويكون الانتخاب سرياً، يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

- في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المترشح الأصغر سناً، وتدعو المشرع أن يتدارك هذا الغموض وأن يوافق ويوائم بين النصين في القانون البلدي رقم 10/11 والقانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات في إطار التعديلات اللاحقة

يتم تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر يوماً الموالية لإعلان نتائج الانتخابات.⁽¹⁾ يجب إرسال محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي ويعلن للعموم عن طريق الإلصاق والإعلان بمقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية.⁽²⁾ ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبى المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال 15 يوم على الأكثر التي تلي إعلان النتائج.⁽³⁾

ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في أدائه لمهامه عدد من نوابه كما يلي:

⁽¹⁾ المادة 64 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽²⁾ المادة 66 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽³⁾ المادة 67 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

- نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقاعد.
 - ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد عشر (11) مقعدا.
 - أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر (15) مقعدا.
 - خمسة (5) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا.
 - ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقعدا.⁽¹⁾
- إن المشرع في المادة 69 من قانون البلدية رقم 10/11 قد جعل أدنى حد لعدد مقاعد المجلس الشعبي البلدي سبعة (7) مقاعد، وأقصى حد هو ثلاثة وثلاثون (33) مقعدا، بينما نجد في القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات في المادة 79 قد رفع أو زاد في عدد مقاعد المجالس الشعبية البلدية تبعا لتغير عدد السكان حيث نصت المادة 79 على: « يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وضمن الشروط الآتية:
- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.
 - 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة.
 - 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة.
 - 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة.
 - 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة.
 - 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 نسمة أو يفوقه.

⁽¹⁾ المادة 69 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

ولهذا ندعو المشرع الجزائري إلى إعادة صياغة المادة 69 من قانون البلدية رقم 10/11 التي تنص على عدد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي وجعلها تتلاءم وتتطابق مع نص المادة 79 من قانون الانتخابات رقم 01/12 وهذا في إطار التشريعات والتعديلات القانونية المقبلة.

ثانيا- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي: تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بانتهاء العهدة الانتخابية أو بالوفاة كما تنتهي بالإستقالة وسحب الثقة (*) وهذا بمقتضى نص المادتين 54 و 55 من قانون 08/90 الملغى.

أما في القانون 10/11 فقد نص إضافة إلى الوفاة وانتهاء مدة العهدة الانتخابية (5 سنوات) والإستقالة: التخلي عن المنصب، وحدث مانع قانوني.

أ - **الإستقالة:** نص عليها المشرع في المادة 73 من القانون 10/11 حيث أوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للإجتماع لتقديم استقالته، وتثبت هذه الإستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي.

تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي. يتم إلصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية.

ب - **التخلي عن المنصب:** قد تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا ثبت تخليه عن المنصب ونجد حالتين لتخلي الرئيس عن منصبه تتمثل في:

الحالة الأولى: نصت عليها المادة 73 من القانون 10/11 حيث جاء في مضمونها أن رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس لتقديم استقالته أمامه يعد متخليا عن المنصب، ويتم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه وذلك خلال دورة عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله. في هذه الحالة يتم استخلاف الرئيس المتخلي عن المنصب في مهامه طبقا لأحكام المادة 65(**) من قانون البلدية.

تلتصق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية.

* المادة 55 من القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية الملغى تنص على: « تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنتهي مهامه عن طريق

اقتراع علني بعدم الثقة وباغلبية ثائي أعضائه»

** في هذه الحالة يتم اختيار رئيس جديد للمجلس الشعبي البلدي من القائمة المتحصلة على أغلبية أصوات الناخبين.

الحالة الثانية: نصت على هذه الحالة المادة 75 من قانون 10/11 التي تعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي متخلياً عن المنصب في حالة غيابه غير المبرر لأكثر من شهر، ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي.

في حالة انقضاء أربعين (40) يوماً من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب ويتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه طبقاً لأحكام المادة 72 (*) من قانون البلدية.

ويتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من قانون البلدية.

ج - حدوث مانع قانوني: تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا حدث له مانع قانوني حال دون أدائه لوظائفه مثل فقدانه للأهلية. لم ينص المشرع الجزائري في القانون 10/11 على حالة سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ربما يعود السبب في ذلك إلى حالات عدم الاستقرار والانسداد واضطراب القيادة الإدارية في العديد من البلديات.⁽¹⁾

الفرع الثالث: إدارة البلدية التي ينشطها الأمين العام: إن إدارة البلدية يقوم بتنشيطها الأمين العام للبلدية وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، هذه الهيئة نص عليها قانون 10/11 في المادة 15 منه وقد منح المشرع الأمين العام للبلدية سلطات ومهام يمارسها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لقد أحال المشرع كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية إلى التنظيم وهذا ما جاء في نص المادة 127 من قانون البلدية 10/11، وبهذا نجد أن كيفية تعيين الأمين العام للبلدية يكون حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 1991/02/02 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى القطاع البلديات.

* تنص المادة 72 من قانون 10/11 المتضمن قانون البلدية على: « يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب الرئيس. إذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس وإن تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.. »

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 87

كما لم يحدد حقوق وواجبات الأمين العام للبلدية وأحالتها هي الأخرى إلى التنظيم وهذا طبقا للمادة 128 من قانون البلدية.

أما عن المهام الموكلة إلى الأمين العام للبلدية بصفته منشطا للإدارة البلدية فإنه يتولى تحت سلطة وإشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يلي:⁽¹⁾

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.^(2*)
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام الذي نصت عليه المادة 68 من قانون 10/11 حيث يعد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد خلال الثمانية (08) أيام التي تلي تنصيبه وترسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي.
- أيضا يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية.

كما يتلقى الأمين العام التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.

وبغية إعادة توظيف حقيقي للأمين العام على مستوى كل بلدية فإنه يستوجب وضع قانون خاص بسلك الأمناء العاممين للبلديات، يحدد الشروط الواجب توافرها من شهادات وخبرة، ويحدد طرق التعيين، جدول الترقية.⁽³⁾

هذا عن طريقة تسيير المجلس البلدي في الأحوال العادية، أما في الأحوال الاستثنائية فإنه طبقا للمادة 36 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية الملغى التي تتضمن ما يلي: « إذا وقع حل للمجلس الشعبي البلدي سواء انجر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر ويتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل... ».

⁽¹⁾ المادة 129 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

^(*) نصت المادة 126 هي الأخرى على الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.

⁽²⁾ العمري بوحيط، البلدية، إصلاحات، مهام وأساليب ، (الجزائر، 1997)، ص 13.

فالقاعدة أن المجلس الشعبي البلدي هو الذي يدير البلدية لكن في حالة الحل يعين الوالي مجلس مؤقت في أجل عشرة أيام بعد الحل. وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 344/90 المؤرخ في 1990/11/03 المتضمن تأليف وسير المجلس البلدي المؤقت.

ولكن بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ فقد نص في المادة الثامنة منه على: « عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها. وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب. » غير أن هذه المندوبيات لم يعد لها وجود بعد استكمال المؤسسات الدستورية وإجراء الانتخابات المحلية لسنة 1997. وفي قانون 10/11 في المادتان 48-49 منه لم ينص على أي هيئة لتسيير البلدية في حالة حل المجلس وإنما اكتفى بالنص على أنه يمكن للوالي أن يعين متصرف ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية.

المبحث الثالث: التنظيم القانوني للولاية في الجزائر:

دعت الضرورة إلى اتخاذ مجموعة من الإصلاحات مست كل مؤسسات وأجهزة الدولة غداة الاستقلال وتلك الإصلاحات لم تستثن الولاية ولعل أهم الأسباب التي أدت إلى اتخاذ تدابير وإصلاحات عاجلة تتمثل فيما يلي:

- 1- صدور قانون البلدية سنة 1967 مما فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون الولاية ليكتمل به النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر.
- 2- من الناحية السياسية اتضح المسار الأيديولوجي للدولة وهو ما فرض القيام بالإصلاح في مجال قانون الولاية لكي يتماشى مع الدولة الجزائرية المستقلة ونهجها السياسي.
- 3- إن الفراغ الذي عاشته الولاية من حيث المنظومة القانونية رغم صدور نصوص بين الفترة والأخرى فرض على المشرع أن يعجل بالإصلاح ليضع حدا لنصوص المرحلة

الانتقالية وليعلن رسميا عن النظام القانوني للولاية خاصة بعد أن ثبت عدم تطبيق النصوص السابقة في كثير من المناطق.

4- إن فكرة الدولة المستقلة فرضت مسألة انفصالها قانونيا عن فرنسا بعد أن ثبت وتعزز الانفصال السياسي وبالتالي يعتبر صدور قانون الولاية مظهر من مظاهر الإستقلال القانوني.⁽¹⁾

وهذا ما أكدته ميثاق الولاية من خلال نصه على مايلي: « يجب أن تتظافر الجهود الوثيقة للتباحث والتفكير في أمر جميع مشاكل البلاد القائمة آنذاك لإرساء القاعدة الديمقراطية فيها، وإنشاء مجتمع لخير المصلحة الوحيدة للشعب بكامله.

إن أداة هذا العمل الذي هو في آن واحد سياسي وعسكري هي الولاية التي كانت تؤدي الخدمة الفعالة لأهداف الأمة بوجه وافر وعلى الصعيد المحلي، والتي تستمد قوتها من روح الديمقراطية التي كانت تسودها. وغداة الإستقلال وقد عادت السيادة إلينا لم يكن بإمكاننا أن نرتضي بهياكل قائمة على أسس وتصاميم استعمارية».⁽²⁾

وفي نفس السياق صرح رئيس مجلس الثورة في أول نوفمبر 1965 بما يلي: «إن تأهيل هياكلنا الإدارية لاختيار أفضل للوضع الحقيقي لبلادنا، يقتضي اللامركزية وتوزيع السلطات، وهكذا فإن الهياكل الإدارية للولايات سوف تعزز لتصحيح نواقص تخلف الإدارة. وتعتبر الولاية نقطة الاتجاه للمقتضيات المحلية تتجاوز النطاق البلدي وبفضل ذلك فهي تعتبر مكان الالتقاء والتنسيق للمصالح المحلية والمستلزمات الحتمية الوطنية».⁽³⁾ يتبين أن للولاية مركزا هاما حيث تعتبر همزة الوصل بين السلطة المركزية والبلديات ، ولهذا سنتناول في هذا المبحث تعريف الولاية في مطلب أول لنخلص لنتناول هيئات الولاية في مطلب ثاني.

⁽¹⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 144.

⁽²⁾ ميثاق الولاية لسنة 1969، الجريدة الرسمية عدد 44، ص 511.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 512.

المطلب الأول: تعريف الولاية:

إن المحافظات الموروثة عن الإحتلال الفرنسي غداة الإستقلال لم تكن صالحة لخدمة المواطنين الجزائريين خاصة وأنها كانت تخدم مصالح الإحتلال الفرنسي، لذا وجب التفكير في إصلاح إداري وقانوني لهذه المحافظات، إصلاح يخدم النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد ويعمل على تلبية حاجات المواطنين. فبدأ الإصلاح بالبلدية عن طريق الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 يناير 1967، ثم أتى بعده الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، هذا الذي أدخل الولاية في إطار تدرج المؤسسات الوطنية حيث احتلت مكانة وسيطة بين البلديات والإدارة المركزية.⁽¹⁾

والولاية هي جماعة لا مركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرعة عن الدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعتبر عن مطامع سكانها وتحقيقها، لها هيئات خاصة بها متمثلة في مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة.⁽²⁾

لقد عرف الأمر رقم 38/69 الولاية في المادة الأولى التي جاء في مضمونها: «الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية».

إن الأمر 38/69 قد نص صراحة على تمتع الولاية بالاستقلال المالي وهذا بعكس الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية.

وتطبيقا للمبادئ التي أقرها الدستور المؤرخ في 1989/08/23 صدر قانون جديد ينظم الولاية هو القانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990، وحسب المادة الأولى منه فإن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتشكل الولاية مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ بموجب قانون للولاية إقليم واسم ومقر، ويطلق الولاية إقليم البلديات التي تتكون منها.

إن عدد الولايات على التراب الوطني حسب القانون رقم 09/84 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد هو 48 ولاية وهو العدد الحالي.

⁽¹⁾ عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر، المجلس الشعبي الولائي، المجلس الشعبي البلدي (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، (د.س.ط.) ص 11.

⁽²⁾ ميثاق الولاية لسنة 1969، الجريدة الرسمية عدد 44، ص 513.

وفي ظل التغيرات الراهنة وكذا في إطار الإصلاحات التي تبنتها الجزائر فقد صدر القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية⁽¹⁾ الذي عرف الولاية على أنها⁽²⁾ الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. هذا كما نجد للولاية أساس دستوري في مختلف الدساتير المتعاقبة شأنها شأن البلدية في ذلك حيث ورد ذكرها في دستور 1963 في المادة 9 منه ودستور 1976 في المادة 36 ودستور 1989 في المادة 15 والدستور الحالي لسنة 1996 في المادة 15 منه كذلك.

ويمكن اعتبار الولاية حلقة وصل بين البلديات والإدارة المركزية وبهذا تضطلع بالمهام الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتعميم التنمية في إطار تنفيذ البرامج والمخططات على المستوى الولائي، وتنشيط الجماعات المحلية، كما تساهم في إعداد إستراتيجية التنمية الوطنية وتطبيقها.⁽³⁾

• خصائص الولاية:

تمتاز الولاية بمجموعة من الخصائص يمكن أن نلخصها فيما يلي:

- الولاية هي وحدة إدارية، لا مركزية إقليمية أي أنها لا تعتبر وحدة لا مركزية فنية أو مصلحة أو مرفقية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.
- تتميز الولاية عن كل من البلدية والدولة بنظامها الذي يعتبر عاملا فعالا وحيويا ووسيلة إقامة وتحقيق التنسيق والتعاون بين المجموعات اللامركزية الجهوية البلدية ومصالح السلطة المركزية في الدولة. فهي بذلك تعتبر مكان الالتقاء والتنسيق للمصالح المحلية والمستلزمات الحتمية الوطنية.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ الجريدة الرسمية عدد 12.

⁽²⁾ المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07/12.

⁽³⁾ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية) (د.س.ط)) ص 99.

⁽⁴⁾ ميثاق الولاية لسنة 1969، الجريدة الرسمية عدد 44، ص 17.

- الولاية باعتبارها وحدة إدارية لا مركزية في النظام الجزائري وكذا بتنظيمها القانوني تمتاز بكونها صورة لنظام اللامركزية النسبية ولا يمكن اعتبارها وحدة إدارية لا مركزية مطلقة وهذا راجع للهيئة المسيرة للولاية التي يتم اختيار فئة منها عن طريق الانتخاب ممثلين في أعضاء المجلس الشعبي الولائي بينما يتم تعيين الوالي و باقي مسيري الولاية الذين يتم تعيينهم من قبل السلطات المركزية عن طريق المراسيم.

- تسعى الولاية من خلال أعضائها المسيرين لها إلى تحقيق المصالح العامة وإشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية إذ لا يمكن اعتبارها مجرد جماعة لا مركزية تشكل أعمالها امتدادا لأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب بل هي دائرة إدارية تعمل لخدمة المواطنين وتقديم خدمات في أفضل وجه.⁽¹⁾

الطلب الثاني: هيئات الولاية:

كما جاء في نص المادة الثانية من قانون الولاية: « للولاية هيئات هما: المجلس الشعبي الولائي، والوالي»، إضافة إلى ذلك هناك أجهزة وهيكل الإدارة العامة للولاية، والتي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 215/24 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة وهيكل الإدارة العامة.^(*)

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي:

هو عبارة عن جهاز مداولة على مستوى الولاية وهو يعبر عن المشاركة الشعبية الكاملة والتامة،⁽²⁾ إذ يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحهم.⁽³⁾

⁽¹⁾ عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 155 – 156.

^(*) تقوم الإدارة العامة للولاية على الأجهزة التالية، الكتابة أو الأمانة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الديوان، رئيس الدائرة، كما تنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 215/24 المذكور على إحداث مجلس يضم تحت رئاسة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة بالولاية.

⁽²⁾ ميثاق الولاية لسنة 1969، جريدة رسمية رقم 44، ص 514.

⁽³⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 145.

وفيما يلي سوف نتطرق إلى القواعد القانونية المتعلقة بتكوين المجلس الشعبي الولائي وكذا القواعد المتصلة بتسييره.

أولاً: تكوين المجلس الشعبي الولائي: يتكون المجلس الشعبي الولائي من الأشخاص المنتخبين الذين تم اختيارهم وتزكيّتهم من طرف سكان الولاية من بين مجموعة المترشحين المقترحين في مختلف القوائم الانتخابية.

وطبقاً للمادة رقم 82 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات رقم 01/12 فإن عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية يتغير حسب تغير عدد سكان الولاية ضمن الشروط التالية:

- 35 عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.
- 39 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و 650000 نسمة.
- 43 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة.
- 47 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة.
- 51 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و 1250000 نسمة.
- 55 عضواً في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة.

- نلاحظ أن العدد المعتمد للمقاعد هو نفسه المعمول به في قانون الولاية لسنة 1969 طبقاً للمادة 12 منه وأيضاً الأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات في المادة 99 منه ويضمن هذا العدد.

- ضمان مشاركة أوسع للمنتخبين في تسيير شؤون الولاية خاصة بعد ما أقره دستور 1989 من تعددية حزبية وكرسه دستور 1996.

- إنشاء لجان المجلس وتوزيع العمل فيما بين أعضائه.

أ - **اختيار المترشحين:** بالنظر إلى قانون الولاية رقم 38/69 نجده في المادة 8 منه قد أقرن اختيار المترشحين بالحزب والتي نصت على: « ينتخب أعضاء المجالس الشعبية للولاية من قوائم المترشحين الذين يقدمهم الحزب »، وهذا أمر فرضه النظام آنذاك.⁽¹⁾

⁽¹⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 147.

ولكن حاليا وبحكم التعددية الحزبية أصبح بإمكان الأحزاب المعتمدة تقديم مرشحيها وكذلك الحال بالنسبة لقوائم المترشحين الأحرار وهذا ضمن الإطار المحدد قانونا وينبغي أن يكون عدد المترشحين أزيد من عدد المقاعد المقرر شغلها من أجل تحقيق الديمقراطية الانتخابية.⁽¹⁾

وهذا ما جاء في نص المادة 70 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات التي تنص على: « يجب أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية والولائية عددا من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعددا من المستقلين لا يقل عن ثلثين في المائة (30%) من عدد المقاعد المطلوب شغلها ».

ب - المدة النيابية: رجوعا إلى نص المادة 65 من القانون العضوي رقم 01/12 نجدها قد حددت مدة انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بخمس سنوات وذلك على حد سواء، بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة. وهي نفس المدة المحددة في القانون رقم 38/69 المتعلق بالولاية وكذا الأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات.

ثانيا : رئيس المجلس الشعبي الولائي:⁽²⁾

نتطرق أولا إلى كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي، لتعرف بعد ذلك على كيفية تسير.

أ - إختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي:

إن طريقة إختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي تختلف عن ما هو معمول به على مستوى المجالس الشعبية البلدية، حيث يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب وتنصيب رئيسه خلال الثمانية أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.

يتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخابات (انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي)، يتشكل هذا المكتب من المنتخب الأكبر سنا ويساعده المنتخب الأصغر سنا ويكونون غير مترشحين.

يستقبل المكتب المؤقت الترشيحات لانتخاب الرئيس ويقوم بإعداد قائمة المترشحين، يحل هذا المكتب بقوة القانون فور إعلان النتائج، ويقوم المجلس الشعبي الولائي بانتخاب

⁽¹⁾ ميثاق الولاية لسنة 1969 ، الجريدة الرسمية عدد 44، ص 415.

⁽²⁾ المواد من 58 إلى 72 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

رئيسه من بين أعضائه للعهدة الانتخابية. يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها.

يكون الانتخاب سرياً، ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

وإذا لم يتحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبة الأولى والثانية، ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن فائزاً المرشح الأكبر سناً.

يعد المكتب المؤقت الذي يشرف على انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي محضر النتائج النهائية ويرسل إلى الوالي ويلصق المحضر بمقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية

ينصب رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مهامه بمقر الولاية بحضور الوالي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علنية. يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي المنصب في مهامه باختيار نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة من المجلس وذلك خلال (08) الثمانية أيام الموالية لتتصيه، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

- إثنين (02) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا.

- ثلاثة (03) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا.

- ست (06) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا.

لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم، يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية، ويجب على

الوالي أن يضع تحت تصرفه الوثائق والمعلومات والإمكانات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس.

ب - إنتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي: تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتهاء العهدة الانتخابية أو الإستقالة أو إذا كان محل مانع قانون أو إذا كان في حالة تخلي عن المنصب، حيث إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول فإنه يعلن في حالة تخل عن العهدة الانتخابية من طرف المجلس، وفي حالة الإستقالة يعلن رئيس المجلس الشعبي الولائي استقالته أمام المجلس الشعبي الولائي المجتمع ويبلغ الوالي بذلك، وتكون الإستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها أمام المجلس.

يستخلف رئيس المجلس الشعبي الولائي المتوفي أو المستقيل أو المعفى أو الذي يكون محل مانع قانوني أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية في أجل ثلاثين يوما حسب الكيفيات المتبعة في اختيار وانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي التي سبق ذكرها.

ج - إختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي: فيإطار الصلاحيات والاختصاصات التي منحها القانون لرئيس المجلس الشعبي الولائي يقوم بـ:

- إرسالإستدعاءات لدورات المجلس إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابيا أو عن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل عشرة(10) أيام كاملة على الأقل من الإجتماع. ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الإستعجال على أن لا يقل عن يوم واحد. ويتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.

- وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات⁽¹⁾ وتدون في سجل المداولات ويشعر الوالي بذلك.⁽²⁾

- يرأس رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس ويتولى إدارة المناقشات.

- يطلع أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالوضعية العامة للولاية.

⁽¹⁾ المادة 17 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية

⁽²⁾ فريدة مزياي، " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة منتوري قسنطينة،

- كما يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي الولائي في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية.⁽¹⁾

ثالثا: تسيير المجلس الشعبي الولائي:

أ - الدورات: كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فإن المجلس الشعبي الولائي يعقد دورات عادية وأخرى استثنائية إن لزم الأمر ذلك.

1- الدورات العادية: يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (04) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوما على الأكثر. تنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها.^(*)

ويشترط القانون إرسال الاستدعاءات لدورات المجلس إلى أعضائه قبل عشرة أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال سواء كان الاستدعاء مكتوبا أو عن طريق البريد الإلكتروني. ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال على أن لا يقل عن يوم واحد كامل، وطبقا لنص المادة 18 من القانون الولائي رقم 07/12 يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور لاسيما الإلكتروني منها وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.

لكي تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي يجب حضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الاستدعاء الأول لعدم إكمال النصاب القانوني فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكون عدد الأعضاء الحاضرين.⁽²⁾ وتجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها أشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي.

⁽¹⁾ المادة 72 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

^(*) المادة 14 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

في القانون 09/90 نص المشرع على أن المجلس الشعبي الولائي يعقد أربع دورات عادية في السنة كما هو الحال بالنسبة لقانون 07/12، لكن في الأمر 38/69 فإن المشرع نص على أن المجلس الشعبي الولائي يعقد ثلاث دورات في السنة لمدة أقصاها خمسة عشر يوما وتنعقد هذه الدورات خلال أشهر أبريل، يونيو وأكتوبر.

⁽²⁾ المادة 19 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

أما في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداوولات المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي ويحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله ويتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس.

تجرى مداوولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية. وتكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية إلا في الحالتين الآتيتين:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

يتولى رئيس الجلسة ضبط المناقشات ويمكنه طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير هذه المناقشات بعد إنذاره.⁽¹⁾

2- الدورات الاستثنائية:⁽²⁾ يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي. تختتم الدورة غير العادية باستنفاد جدول أعمالها. ويجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

ب - المداوولات:⁽³⁾ يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته، تتخذ المداوولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

تحرر المداوولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشرا عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا.

ج - اللجان:⁽⁴⁾ خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية من أعضائه لاسيما المتعلقة بما يلي:

• التربية والتعليم والتكوين المهني.

• الإقتصاد والمالية.

⁽¹⁾ المواد من 22 إلى 27 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

⁽²⁾ المادة 15 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

⁽³⁾ المادتان 51 و 52 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

⁽⁴⁾ المواد 33 - 34 - 35 - 36 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- الإتصال وتكنولوجيات الإعلام.
- تهيئة الإقليم والنقل.
- التعمير والسكن.
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.
- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية، تشكل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه.

ويجب أن يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي.

تحدد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه، ويرأس كل لجنة عضو من المجلس الشعبي الولائي منتخب من طرفها، وتعتبر اللجنة الخاصة محلة عند انتهاء أشغالها.

يمكن إنشاء لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث أعضائه الممارسين وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين، يحدد الموضوع والآجال الممنوحة للجنة التحقيق قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشأتها.

يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي عن موضوع إنشاء لجنة التحقيق كل من الوالي والوزير المكلف بالداخلية. تقدم السلطات المحلية المساعدة للجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهمتها وتقديم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي وتتبع بمناقشتها.

ويمكن لجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته.

د- مجلس ومكتب المجلس الشعبي الولائي: لقد نص قانون الولاية رقم 07/12 أن على المجلس

الشعبي الولائي تنصيب مكتب يتكون من:

- رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيسا.

- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي، أعضاء.

- رؤساء اللجان الدائمة، أعضاء.

تحدد مهام هذا المكتب وكيفية سيره عن طريق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي.⁽¹⁾

كما ينتخب المجلس الشعبي الولائي خلال كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتبا يتكون من عضوين (2) إلى أربعة (4) أعضاء لتسييره، وتتولى أمانة تتكون من موظفين ملحقين بديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدة مكتب دورة المجلس الشعبي الولائي، ويتولى أمانة الجلسة موظف رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقين بديوانه، ويلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثمانية (08) أيام التي تلي دخوله حيز التنفيذ في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى.⁽²⁾

الفرع الثاني: الوالي:

أولا: تعريفه

يعتبر الوالي جهازا لنظام عدم التركيز،⁽³⁾ فهو ممثل الإدارة السياسية المركزية في الولاية، بصفته ممثل ومندوب الحكومة والممثل المباشر للوزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها.⁽⁴⁾

ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية وهذا طبقا للمادة 78 من دستور 1996 التي تنص على: «يعين رئيس الجمهورية الوظائف والمهام الآتية: 9- الولاية،».

⁽¹⁾ المادة 28 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

⁽²⁾ المواد 29 – 30 – 31 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية

⁽³⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 126.

⁽⁴⁾ عمار عوابدي، مبدأ الديموقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 180.

وكذلك طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 44/89 الصادر في 10/04/1989، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 25/07/1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية.

إن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي المتمثلة في المهمة الإدارية من جهة والمهمة السياسية من جهة أخرى تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة، وبهذا لا يوجد نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم على أساسها تعيين الولاية.⁽¹⁾

إن وظيفة الوالي من الوظائف السامية لدى الدولة. ويجب على الولاية أن يثبتوا الإستقامة بالنسبة للحكومة التي يمثلونها ونظرا لأهمية منصب الوالي فإن الولاية خاضعون إلى واجبات صارمة أثناء تأدية مهامهم، وتتمثل أغلبها في غياب حقهم النقابي أي أنهم محرومون من إنشاء نقابة خاصة به، غياب حق الإضراب، إمكانية التحويل في أي وقت، بالإضافة إلى ذلك عدم وجود ضمانات تأديبية.⁽²⁾

بالرغم من ذلك نجد المادة 13 من المرسوم التنفيذي 230/90 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية تنص على أن يتم تعيين الولاية من بين الكتاب العامين للولايات، ورؤساء الدوائر غير أنه يمكن تعيين 5% منهم خارج هذين السلكين. وطبقا لقاعدة توازي الأشكال فإن الوالي يتم إنهاء مهامه بموجب مرسوم رئاسي أي بمعنى إتباع الإجراءات نفسها لدى تعيينه .

ونظرا لغياب نص قانوني ينظم سلك الولاية والأمناء العامون ورؤساء الدوائر قد تسبب في ظهور بعض الوضعيات الغامضة مثل إجراء عزل بعض الولاية وذلك بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 22 أوت 1999⁽³⁾ كذلك المرسوم الرئاسي المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 الذي يشطب نهائيا بعض رؤساء الدوائر⁽⁴⁾ الأمر الذي نتج عنه انتقادات شديدة من طرف المعنيين.⁽⁵⁾

ثانيا : أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها:

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 125.

⁽²⁾ Rachid zouaimia, Marie christine Rouault, droit administratif, Berti edition, p 123.

⁽³⁾ الجريدة الرسمية عدد 58، ص 7.

⁽⁴⁾ الجريدة الرسمية عدد 78، ص 22.

⁽⁵⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 126.

إن إدارة الولاية تتكون من عدة أجهزة حددها المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 تعمل هذه الأجهزة تحت سلطة الوالي تطبيقا للمادة 02 من المرسوم المذكور وتتمثل أجهزة إدارة الولاية في:

أ - الكتابة العامة: يشرف على الكتابة العامة للولاية كاتب عام يعين بمرسوم رئاسي، يعمل تحت سلطة الوالي، تتمثل مهامه طبقا للمرسوم رقم 215/24 المذكور في:

- السهر على العمل الإداري وضمان استمراريته.
- يتابع جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.
- ينسق أعمال المديرين في الولاية.
- ينشط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتخليص وينسقها.
- يتابع عمل أجهزة الولاية وهيكلها.
- ينشط الهياكل المكلفة بالبريد ويراقبها.
- ينشط مجموع برامج التجهيز والإستثمار في الولاية.
- يتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية.
- يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.
- يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية ويسيره وللقيام بهذه المهام يعقد الكاتب العام اجتماعات تنسيقية مع أعضاء مجلس الولاية لدراسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برامج مجلس الولاية.⁽¹⁾

ب - المفتشية العامة للولاية: إن المفتشية العامة للولاية منظمة بنص خاص وهذا بمقتضى المادة 60 من المرسوم التنفيذي 216/94 المذكور.

وبهذا صدر المرسوم التنفيذي رقم 216/94 المؤرخ في 23 يوليو 1994.⁽²⁾ ويسير المفتشية العامة للولاية مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة مفتشين وقد بينت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 216/94 المذكور أن مجال اختصاص المفتشية العامة للولاية يشمل الهياكل

⁽¹⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 184.

⁽²⁾ الجريدة الرسمية عدد 48 لسنة 1994.

والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية، وتتولى مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة المذكورة من خلال رصد النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه رفع مستوى الخدمات، كما تكلف بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما.

كما قد يعهد الوالي للمفتشية العامة القيام بأعمال تحقيق حول مسألة تخص أحد الأجهزة الداخلة ضمن نطاق اختصاص المفتشية العامة بالولاية، وترفع سائر تقارير المفتشية للوالي وترسل ملخصات منها لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.⁽¹⁾

ج - الديوان: تحتوي الولاية على ديوان يوضع تحت سلطة الوالي، يشرف عليه رئيس الديوان الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي وقد حددت المادة 7 من المرسوم التنفيذي 215/94 المذكور صلاحيات الديوان المتمثل في

- الإشراف على العلاقات الخارجية والتشريفات.
- الإشراف على العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.
- الإشراف على أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة.

كما يساعد رئيس الديوان في القيام بمهامه ملحقين بالديوان.

د - الدائرة:

تنص المادة 2 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية على أن للولاية هيئتان هما:

- المجلس الشعبي الولائي.

- الوالي.

مما يظهر أن هذا القانون لم يشر إلى الدائرة كتقسيم إداري داخل الولاية، وقد خضع رؤساء الدوائر في مرحلة سابقة إلى أحكام المرسوم رقم 82 - 31 المؤرخ في 23 جانفي 1982⁽²⁾ المتمم بالمرسوم رقم 374/82 المؤرخ في 27 نوفمبر 1982، وتعتبر الدائرة هيئة من هيئات

⁽¹⁾ (عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 185).

⁽²⁾ الجريدة الرسمية عدد 04 لسنة 1982.

عدم التركيز الإداري ذلك أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، فهي مجرد قسم إداري يرأسه رئيس الدائرة الذي يعمل تحت سلطة الوالي من أجل إنعاش وتوجيه وتنسيق نشاط البلديات.⁽¹⁾

إن صلاحيات رئيس الدائرة تحددها المادة 10 من المرسوم التنفيذي 215/94 المشار إليه وتتمثل في:

- ينشط وينسق عمليات تحضير مخططات التنمية وتنفيذها.
- يصادق على مداوالات المجالس الشعبية التي لا يتعدى عدد سكانها 50000 نسمة.
- إلا أننا عندما نعود إلى قانون 10/11 المتضمن قانون البلدية حسب المادة 55 منه أشارت بصريح العبارة أن جهة المصادقة على المداوالات تتمثل في الوالي ولم يرد في قانون البلدية ما يشير إلى أن الوالي يمارس هذه السلطة عن طريق رئيس الدائرة.
- غير أن رؤساء الدوائر يستمدون سلطتهم في المصادقة على المداوالات من المرسوم التنفيذي المذكور من جهة ومن التفويض الممنوح لهم من الولاية من جهة أخرى.⁽²⁾
- ويمكن لرئيس الدائرة أن يباشر الأعمال التالية:
- يصادق على تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات.
- يصادق على شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع سنوات.
- يصادق على تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.
- يصادق على المناقصات والصفقات العمومية.
- يصادق على الهبات والوصايا.
- يوافق على قرارات تسيير المستخدمين التابعين للبلدية.
- يشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات تتعلق بإنشاء الوسائل والهيكل التي من شأنها تلبية الإحتياجات الأساسية للمواطنين.

⁽¹⁾ مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 98.

⁽²⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 186.

- يتولى تنفيذ مخططات التنمية بالبلديات المعنية.

- يطلع الوالي على وضعية البلديات.

ويساعد رئيس الدائرة في القيام بمهامه السابقة الذكر كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة.

هـ- مجلس الولاية:

إن مجلس الولاية هو أشبه ما يكون بمجلس حكومة مصغر على مستوى الولاية.⁽¹⁾ ويتشكل مجلس الولاية طبقا للمادة 19 من المرسوم التنفيذي 215/94 من مديري مصالح الدولة في مختلف القطاعات، ويشارك فيه رؤساء الدوائر على سبيل الاستشارة، ويمكن لوالي الولاية أن يدعو لحضور أشغاله أي شخص يرى في وجوده فائدة للمجلس.

للإشارة فإن مجلس الولاية كان يسمى المجلس التنفيذي للولاية في نصوص الأمر 38/69 والذي يتكون من رؤساء المديريات، ونلاحظ أنه في المراحل الأولى للاستقلال أن عدد المديريات على مستوى الولايات غير موحد إذ يتغير من ولاية إلى أخرى تبعا لتغير ظروف وتطور ونمو كل منها، إلى أن صدر المرسوم المؤرخ في 8 سبتمبر 1979 الذي أدى إلى تغيير الوضع من حيث عدد المديريات فقد نصت مادته الرابعة على: «تنظم نشاطات المجلس التنفيذي في كل ولاية على نسق موحد ويعاد تجميعها ضمن المديريات التالية: التنظيم والإدارة المحلية، التنسيق المالي، التخطيط والتهيئة العمرانية، الهياكل الأساسية القاعدية، التعمير والبناء والإسكان، التنمية الفلاحية والثورة الزراعية والغابات، الري، البريد، التجارة والنقل، النشاط الثقافي والسياحة والشبيبة والرياضة»، وبهذا ارتفع عدد المديريات من ثمانية كحد أدنى في سنة 1970 إلى خمسة عشر مديريةية في سنة 1979.

إن تشكيلة المجلس التنفيذي لا تضم أي عضو منتخب في حين لا يضم المجلس الشعبي الولائي أي عضو معين وهذا راجع إلى محاولة الموازنة من قبل المشرع بين تحقيق المبدأ الديموقراطي المتمثل في الانتخاب ومبدأ العمل الإداري الذي يقوم على الفاعلية والكفاءة والخبرة

⁽¹⁾ عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 188.

عن طريق تعيين أعضاء المجلس التنفيذي (مجلس الولاية) من موظفين مختصين في مجالات مختلفة⁽¹⁾.

وتتمثل مهام مجلس الولاية فيما يلي:

- اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها المحافظة على سلطة الدولة ومصادقيتها وعلى احترام القوانين والتنظيمات.

- يدرس المسائل التي يطرحها الوالي أو أحد الأعضاء في إطار القوانين المعمول بها.

- يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقام في حدود تراب الولاية.

يمارس المجلس أعماله تحت سلطة الوالي، وينشط الوالي أعمال المجلس بالتنسيق مع الوزراء ومختلف مصالح الدولة.

يجتمع المجلس في دورة عادية مرة كل أسبوع برئاسة الوالي أو الكاتب العام، ويمكن للمجلس أن يعقد دورات استثنائية باستدعاء من الوالي، طبقا للمادة 22 من المرسوم 215/94 السابق الذكر، ويزود المجلس بكتابة تقنية توضع تحت مسؤولية الكاتب العام.

ومن أجل إعلام الوالي بشؤون الولاية في مختلف القطاعات أوجب المرسوم 215/49 أعضاء المجلس بإطلاع الوالي بانتظام عن مدى تطور القطاعات المكلفين بإدارتها ويضعون تحت تصرفه كافة المعلومات والتقارير والوثائق والإحصاءات اللازمة لهذا الغرض، ويقوم الوالي هو الآخر بإرسال تقرير شهري إلى الوزير لإطلاعه على شؤون قطاعه على مستوى الولاية، كما يمكن للوالي أن يقوم بتفويض إمضائه على جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي طبقا للمادة 28 من المرسوم 215/94 المذكور ويوجه الوالي دوريا تقاريره وتقييمه للوزير المعني بخصوص المديرين الولائيين وعند ارتكاب المدير الولائي خطأ جسيما بإمكان الوالي طلب نقله أو إنهاء مهامه أو وضعه تحت تصرف الإدارة المعنية بتقرير مفصل يوضع بين الوزير المختص.

⁽¹⁾ مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 56 – 57.

خلاصة الفصل الأول:

إن التنظيم الإداري اللامركزي الجزائري يقوم أساسا على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، تتمثل هذه الوحدات في البلدية والولاية.

التنظيم القانوني للبلدية يقتضي انتخاب مجلس محلي طبقا لأحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، يقوم هذا المجلس بتسيير شؤون البلدية باعتبارها الوجهة الأولى للمواطن من أجل إيجاد حلول لمشاكله والإستفادة من خدمات الدولة. كذلك يقتضي النظام القانوني للولاية انتخاب مجلس شعبي ولائي يقوم بتسيير شؤون الولاية إلى جانب كل من الوالي ومجلس الولاية.

إن النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر بهذا الشكل يهدف إلى تحقيق عدة أهداف أهمها: تحقيق الديمقراطية عن طريق التمثيل الشعبي وكذا تسيير شؤون المواطنين من قبل ممثليهم الذين اختاروهم.

أما الهدف الثاني الذي لا يقل أهمية عن الهدف الأول هو تحقيق التنمية المحلية وتطويرها من خلال مشاركة المواطنين عن طريق اقتراحاتهم تلبية حاجاتهم وتحقيق طموحاتهم، حيث أن أهل الوحدة الإدارية هم الأدرى بما يناسبهم من مشاريع تنموية، أيضا لما للتنمية المحلية من فوائد وأثار على التنمية الوطنية، فتتمة المحليات يؤدي وجوبا إلى تحقيق التنمية الوطنية الشاملة وهذا سيكون موضوع الفصل الثاني من الموضوع.

Résumé :

Le règlement administratif de chaque état est influencé par les conditions politiques, sociales et économiques qui l'entour et en raison de la propagation des concepts et des idées démocratiques, l'Etat était obligé d'impliquer les citoyens dans le processus administratif en appliquant le système de décentralisation administrative dans le but de réaliser la démocratie.

La décentralisation administrative est une technique juridique fondée sur l'existence d'un type de différenciation entre des besoins nationaux qu'on gère et maîtrise en général sur l'ensemble du territoire de l'État, et entre des besoins spécifiques de nature locale que leur gérance revient aux communautés locales qui ont un statut juridique morale et qui jouissent de l'autonomie financière.

L'Algérie a veiller depuis l'indépendance à construire un état unifié basé sur les principes de la démocratie, essentiellement la participation du peuple dans le développement économique, social et culturel ... par l'importance donnée à l'administration locale et la mise en place du principe de la décentralisation administrative, qui est le moyen le plus important pour rapprocher la direction du citoyen en répondant à ses besoins et en s'appliquant à réaliser le développement local, du fait que la Commune et la Wilaya sont considérées comme la base de décentralisation et le lieu de participation des citoyens dans la gestion des affaires publiques.

C'est pourquoi, le législateur a donnée une attention particulière à ces organismes locaux à travers les différentes réformes successives de la réglementation légale relative à la Commune et à la Wilaya depuis l'indépendance, dont la plus récente était la délivrance de la loi n ° 11/10 du 3 Juillet 2011 relative à la Commune et la Loi n ° 12/07 du 21 Février 2012 relative à la Wilaya. Ces deux lois qui ont été issues dans le cadre des réformes connues par l'organisation juridique avec la stratégie de transformation en système d'économie du marché adoptée par l'Algérie et qui a entraîné un changement dans le rôle de l'administration locale dans le domaine du développement, cette dernière était tenue de faire participer les citoyens et le secteur privé dans cette opération, et de tenir la barre du développement plutôt de la gérer à travers l'intégration des investisseurs privés afin de créer et de gérer les services publics avec les modalités récentes de gestion telles que les contrats de concession et de délégation et de minimiser les méthodes classiques directes dans sa gestion en vue de fournir des services publics aux citoyens avec une grande qualité, efficience et efficacité.

L'un des objectifs les plus importants que le système de l'administration locale vise à atteindre est de réaliser le développement à son niveau par les pouvoirs et les compétences que la loi a conféré aux conseils élus et que les collectivités locales peuvent ainsi procéder à l'usage de ces compétences par les moyens qui leur sont accordés, représentés principalement par les ressources humaines (les personnes élues et le personnel) et les ressources financières (impôts, taxes, crédits, revenus des biens que possède ces collectivités et les subventions de l'autorité centrale.

La stratégie de développement local rencontre des contraintes et des obstacles qui limitent son efficience et son efficacité notamment les circonstances politiques instables particulièrement, pendant les années nonante et les obstacles humains comme le manque d'expérience des élus locaux et d'autres obstacles encore obligeant les collectivités à se

refugier à demander de l'aide de l'Etat en raison de l'insuffisance de ses propres ressources, ce qui menace son autonomie et d'autres obstructions sociales et administratives, ce qu'on appelle corruption administrative et bureaucratique.... les collectivités locales sont tenues de confronter ces obstacles en trouvant des solutions et en essayant de développer et promouvoir ses territoires.

الفصل الثاني: أثر التنظيم القانوني للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية:

إن أسلوب اللامركزية الإدارية من أساليب التنظيم الإداري للدولة، يقوم على فكرة توزيع السلطات والوظائف بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك بغرض أن تتفرغ الحكومة المركزية لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة والهيئات المحلية من تسيير مرافقها وكذا إدارة شؤون مواطنيها بنفسها، ويرتكز نظام الإدارة اللامركزية على أربعة أسس هي:

- تقسيم إداري لإقليم الدولة يحدد نطاق الوحدات المحلية على كافة مستوياتها ويكون لكل منها شخصية معنوية مستقلة عن الشخصية المعنوية للدولة.
- مجالس محلية منتخبة تمثل الإرادة العامة لمواطني الوحدات المحلية.
- تمويل واستقلال مالي.
- اختصاصات وعلاقات واضحة ومحددة بين الهيئات المحلية والحكومة المركزية على النحو الذي يقتضيه القانون.

إن نظام الإدارة المحلية يهدف إلى تحقيق هدفين رئيسيين:

- الأول يتمثل في تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة الشعبية في عملية الترشيح والانتخاب وكذا تكوين مجالس محلية تعبر عن إرادة المواطنين تقوم بإدارة الشؤون المحلية للمواطنين.
- أما الهدف الثاني فيتمثل في تحقيق التنمية المحلية باعتبارها حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية لهذا المجتمع.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو كيف يمكن للتنظيم القانوني للجماعات المحلية أن يحقق التنمية المحلية؟. سؤال سوف نحاول الإجابة عنه من خلال ثلاثة مباحث يتضمن المبحث الأول ماهية التنمية، والمبحث الثاني يتناول اختصاصات ووسائل الجماعات المحلية في مجال تحقيق التنمية المحلية، أما المبحث الثالث فقد تضمن عوائق التنمية المحلية وآفاقها.

المبحث الأول: ماهية التنمية.

لقد فرضت قضية التنمية نفسها على الفكر العالمي اعتبارا من النصف الثاني من القرن العشرين نتيجة لما أصاب العالم عقب الحرب العالمية الثانية من تغيرات عميقة، كان أهمها تزايد حركات الإستقلال الوطني من ناحية وتزايد حركة المد الإشتراكي من ناحية أخرى، ونتيجة لهذه التغيرات بدأت قضايا التخطيط الوطني والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في بعدها الوطني والمحلي، والتنمية الحضرية وتنمية المجتمع الريفي وغيرها تطرح على مستوى واسع أمام دوائر الفكر الاجتماعي، الأمر الذي دفع بالكثير من الهيئات العالمية وعلماء الاجتماع وعلماء الإقتصاد إلى محاولة وضع تعريفات لظاهرة التنمية.

لقد كانت أهم القضايا المطروحة في هذه المرحلة هي التنمية القومية الوطنية واللاحق بركب الدول المتقدمة في المجال العلمي وكذا محاولة مفكري الغرب تطوير تصورات وتكهات نظرية في مجال التخطيط والتنمية قادرة على مواجهة التصورات الماركسية من الناحية العلمية.

كان من الشائع في الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي بأن التنمية تنحصر ضمن إطار الإقتصاد، لذا ساد لدى رجال الإقتصاد والمسؤولين الحكوميين بأن التنمية تعني الزيادة في الدخل لكل فرد أو الزيادة في الناتج القومي الإجمالي. لكن مع تنامي الوعي لدى الدول الصناعية والنامية وذلك بانعكاس المفهوم الإقتصادي على الجبهة الاجتماعية وما انجر عنه من تغيرات، أخذ مفهوم التنمية يتسع ليشمل ميادين أخرى، اجتماعية، ثقافية وسياسية،⁽¹⁾ وبدأ البحث في تفاعلات التنمية يطرح مجموعة من الأسئلة تتمحور حول مدى تفاعل الفرد في المجتمع مع الحياة السياسية من خلال المشاركة، ومدى تلقي التعليم الكافي لتحمل أعباء الحياة ومسؤوليتها وإلى أي مدى وفرت له وظائف محفزة وسكن ملائم وعناية صحية، وهل المواطنون يعيشون ويعملون في بيئة صحية ويتناولون طعام مغذي؟.

إن هذه التساؤلات جعلت من مفهوم التنمية يفتح على العديد من العلوم رغم التداخل الذي يظهر فيها كما أدت هذه التساؤلات إلى إيجاد تعاريف مختلفة لمفهوم التنمية.

⁽¹⁾ عبد السلام عبد اللاوي، " دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر، دراسة ميدانية لولايتي المسيلة وبرج بوعريريج"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010 - 2011، ص 48.

المطلب الأول: تعريف التنمية ومجالاتها.

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف التنمية بصفة عامة وكذا المجالات التي يمكن للتنمية أن تشغلها فيما يلي:

الفرع الأول: تعريف التنمية.

تشير المؤلفات العديدة في مجال التنمية منذ الحرب العالمية الثانية أن مفهوم التنمية لم يعد يركز على جانب معين، بل أصبح عملية مجتمعية متعددة الأبعاد والجوانب، تنطوي على تغيرات هيكلية وجذرية في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية على أن يسير ذلك كله بشكل متوازن تماما مع معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع ثمار تلك التنمية أي تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي.⁽¹⁾

وبهذا نجد أن محاور التنمية وأبعادها تعتبر متداخلة ومتفاعلة ومتشابكة، وكنتيجة لهذا التعدد والتشابك تعددت وجهات نظر العلماء والمفكرين حولها فهناك من حاول ربطها بالبعد الاقتصادي وآخر ربطها بالبعد الإنساني والاجتماعي ...، لذلك فإنه من الصعب تصور تنمية اقتصادية مع وجود تخلف إداري أو سياسي أو اجتماعي أو ثقافي، ذلك أن التنمية تتمثل في مجموعة من الروابط والعوامل السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية والثقافية.

إن التنمية تتطلب ضرورة التركيز على المشاركة والديموقراطية خاصة في عملية صناعة القرار وتحمل المسؤولية اتجاه الأفراد والمؤسسات والمجتمع بشكل يساعد على تحقيق التنمية الحقيقية اللازمة لبناء الإنسان والمجتمع والوصول إلى هدفه.⁽²⁾

فالتنمية في اللغة العربية كلمة تحمل معنى النماء أو النمو وتعني الزيادة.⁽³⁾ ولقد وردت تعريفات إصطلاحية عديدة حول التنمية وسبب هذا التعدد منه ما يرجع إلى اختلاف المكان والزمان ومنه ما يتعلق باختلاف الأيديولوجيات ومنه ما يتعلق بظروف وخصائص كل مجتمع.

⁽¹⁾ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، المرجع السابق، ص 12.

⁽²⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم الأسس والتطبيقات، (الأردن، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2000)، ص 24.

⁽³⁾ جمال الدين مغول، التنمية المحلية: البلدية والولاية (الجزائر: دار الخلدونية، ب، س، ط) ص 15.

ومن التعريفات التي تناولت موضوع التنمية تعريف "والث روستو" حيث يقول: «إن التنمية هي تخلي المجتمعات المتخلفة عن السمات التقليدية السائدة وتبني الخصائص السائدة في المجتمعات المتقدمة»⁽¹⁾

ويمكن اعتبار التنمية عملية تحرر شاملة: سياسية، اقتصادية واجتماعية وأن مراميها وأهدافها يصعب تحقيقها دون إدارة سياسية واعية، فهي عملية تحول اجتماعي وسياسي واقتصادي وثقافي معا، وتمثل نهوضا حضاريا معتمدة على الذات متجهة للداخل، مشبعة للحاجات الأساسية متضمنة لقدر من المشاركة الشعبية بمعنى تنمية اجتماعية واقتصادية وسياسية في آن واحد.⁽²⁾

إذن فالتنمية مصطلح علمي تجريبي له إجراءات وتطبيقات ميدانية تفضي إلى تغيير إيجابي من حال إلى آخر.⁽³⁾

وعرف أيضا "كارل ماركس" التنمية بأنها: «عملية ثورية تتضمن تحولات شاملة في البناءات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقانونية فضلا عن أساليب الحياة والقيم الثقافية والأخلاقية»⁽⁴⁾.

وقد عرفت هيئة الأمم المتحدة التنمية بأنها: «العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر مستطاع».

كما عرف الدكتور "محمد شفيق" التنمية بأنها تعني: «عمليات مخططة وموجهة تحدث تفسيراً في المجتمع لتحسين ظروفه وظروف أفراد من خلال مواجهة مشكلات وإزالة العقبات وتحقيق الإستغلال الأمثل للإمكانيات والطاقات لتحقيق التقدم والنمو للمجتمع والرفاهية والسعادة للأفراد»⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم الأسس والتطبيقات، المرجع السابق، ص 24.

⁽²⁾ رابح كعباش، سوسيولوجيا التنمية (الجزائر: مختبر علم الاجتماع الاتصالات للبحث والترجمة، قسنطينة، 2007) ص 29.

⁽³⁾ جمال الدين مغوفل، التنمية المحلية البلدية والولاية، المرجع السابق، ص 15.

⁽⁴⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم، الأسس والتطبيقات، المرجع السابق، ص 25.

⁽⁵⁾ حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011 - 2012، ص 50.

من خلال التعريفات السابقة يمكن استنتاج أن التنمية هي نقلة نوعية وكمية من وضع إلى وضع آخر أفضل منه وفي جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية والإدارية والصحية والتكنولوجية. فهي بذلك عملية تدخلية أو تدخل إرادي من قبل الدولة لتحقيق زيادة تراكمية سريعة في الخدمات وتغيير إيجابي يهدف إلى نقل المجتمع من حالة إلى حالة أفضل وعليه يمكن استنتاج أهم خصائص التنمية وهي كالآتي:

• **خصائص التنمية:** من خلال التعاريف السابقة للتنمية يمكن استخلاص واستنتاج خصائص التنمية وهي:

- 1- التنمية عملية وليست حالة، وبالتالي فهي مستمرة ومتصاعدة تعبيراً عن احتياجات المجتمع وتزايدها.
- 2- التنمية عملية مجتمعية يجب أن تساهم فيها كل الفئات والقطاعات والجماعات في المجتمع.
- 3- التنمية عملية موجهة بموجب إدارة التنمية حيث يتم بموجبها تحقيق النمو الإداري الذي يتم التوصل إليه نتيجة إجراءات وتدابير مقصودة يعبر عنها ببرامج وخطط وسياسات تهدف إلى تحقيق معدلات معينة من النمو.
- 4- التنمية عملية واعية وبالتالي ليست عشوائية بل محددة الغايات والأهداف.
- 5- بناء قاعدة وإيجاد طاقة إنتاجية ذاتية ولا تعتمد عن الخارج أي مرتكزات البناء تكون محلية.
- 6- تساهم في زيادة متوسط الدخل الحقيقي للفرد.⁽¹⁾

⁽¹⁾ نادر الفرجاني، التنمية المستقلة في الوطن العربي (لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1987)، ص 14.

الفرع الثاني: مجالات التنمية المحلية.

تحتل التنمية المحلية مكانة هامة في حياة الشعوب لأنها عملية شاملة ومتكاملة تعتمد على الإدارة الواعية والقدرة على إحداث التغيير الإيجابي والإبتكار في البناء التنظيمي والسياسي والاقتصادي والاجتماعي، وذلك من خلال ما يتوفر في البيئة أو الوسط من مقومات، فالتنمية المحلية لا تقتصر فقط على زيادة الدخل وتطوير العمليات الإدارية، بل تتعدى ذلك باعتبارها عملية شاملة هادفة مخططة تسعى إلى تحقيق التنمية والتطوير في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

إن التنمية كما سبق القول هي رؤية شمولية ذات أبعاد وروابط متداخلة ومتشابكة ومتفاعلة لذلك تعددت مجالاتها بتعدد حاجات المواطنين وكذا القائمين عليها وبهذا يمكن إجمال مجالات التنمية فيما يلي:

أولاً: التنمية الاقتصادية: ويقصد بها تحريك وتنشيط الإقتصاد من خلال الزيادة الإقتصادية و وضع خطط اقتصادية تسعى إلى تحقيق الزيادة في النمو والإنتاج وتطوير الوسائل المساعدة لتحسين ذلك وهي تهدف إلى وضع مخططات يكون الغرض منها تطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية سواء كانت في الجانب الصناعي أو الزراعي أو الخدماتي وغيرها، حيث تعرف التنمية الاقتصادية بأنها العملية التي يتم من خلالها الإنتقال من حالة التخلف إلى حالة التقدم.⁽¹⁾

فالجماعات المحلية من خلال المخططات التي تعدها (المخطط البلدي للتنمية بالنسبة للبلدية والبرنامج القطاعي للتنمية بالنسبة للولاية) تعمل على جرد مختلف المشاريع التي ترى أن المواطنين في حاجة إليها من أجل إقامتها وذلك لتلبية حاجاتهم المختلفة.

ولهذا يجب على الوحدات المحلية العمل بشكل منظم وفعال من أجل فتح الباب أمام الإستثمارات الوطنية والأجنبية الفعالة والمجدية خاصة بعد تبني الجزائر لنظام إقتصاد السوق وترك المبادرة للقطاع الخاص من أجل إقامة مشاريع ذات طابع عمومي في شكل عقود امتياز وتفويض.

⁽¹⁾ حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 64.

إن التنمية الإقتصادية تهدف إلى زيادة معدلات النمو في مختلف القطاعات الصناعية والزراعية والخدماتية ويمكن تحقيقها من خلال الزيادة في طاقة الإنتاج الإقتصادية من خلال توظيف ذوي الخبرات والإختصاص وكذا اليد العاملة المؤهلة واستخدام التكنولوجيا في تفعيل وتأطير العملية التنموية.

ثانياً: التنمية الإجتماعية: ويقصد بها الإرتقاء في الجانب الإجتماعي من خلال تبني سياسات إجتماعية تساعد على تحسين المستويات المعيشية والإرتقاء بها وزيادة رفاهية المواطن.⁽¹⁾ فهي بذلك عبارة عن عمليات تغير اجتماعي تلحق بالبناء الإجتماعي ووظائفه بغرض إشباع الحاجات الإجتماعية للأفراد وهكذا فهي ليست مجرد تقديم الخدمات فقط وإنما تشتمل على جزأين هما: تغير الأوضاع الإجتماعية القديمة التي لم تعد مسيطرة لروح العصر وإقامة بناء اجتماعي جديد تتنبق عنه علاقات مستحدثة تسمح للأفراد بتحقيق أكبر قدر ممكن من إشباع المطالب والحاجات.⁽²⁾

وفي هذا الإطار فإن على الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية العمل على وضع سياسة اجتماعية واقعية بالتعاون مع السلطة المركزية من أجل تحقيق وتلبية مطالب السكان بمختلف فئاتهم خاصة في مجال القضاء على الفقر والجهل والامية والبطالة التي أصبحت تهدد مستقبل الشباب وتوفير السكن وكذا محاربة السكنات الهشة وذلك من خلال إنشاء بنك للمعلومات على مستوى مختلف الوحدات المحلية، يتضمن هذا البنك إحصاءات لمختلف الفئات الإجتماعية التي تستحق الرعاية والمتمثلة في:

- التعداد السكاني العام.
- تحديد مناصب الشغل الشاغرة.
- تحديد عدد المتدربين، المتكويين والمتسربين من مقاعد الدراسة.
- تحديد عدد الأميين من مختلف الأعمار.

⁽¹⁾ موسى اللوزي ، التنمية الإدارية المفاهيم، الأسس والتطبيقات، المرجع السابق، ص 27.

⁽²⁾ أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع (مصر: المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999) ص 14.

- ضبط عدد البطالين من الأعمار المختلفة وحسب الفئات ذوي الشهادات، دون المستوى الجامعي، ... إلخ)
- تحديد عدد طالبي السكن.⁽¹⁾

وبهذا تعمل الجماعات المحلية على إنشاء مشاريع استثمارية مدروسة بعيدا عن الحلول الظرفية والعشوائية من أجل تلبية مطالب المواطنين وتحقيق رفاهيتهم.

ثالثا: التنمية السياسية: وهي التي تهدف إلى تحقيق استقرار النظام السياسي وهذا عن طريق الأخذ بالمشاركة الشعبية الجماهيرية والمتمثلة في حق المواطنين في اختيار من يمثلهم لتولي السلطة، ومن خلال المشاركة السياسية يلعب المواطن دورا كبيرا في مسيرة التنمية السياسية التي تعرف بأنها عملية متعددة الأبعاد والزوايا تستهدف تطوير نظام سياسي عصري، يستمد أصوله الفكرية من نسق إيديولوجي ملائم يتوافق مع الواقع الاجتماعي والثقافي للمجتمع ويشكل أساسا مناسباً لعملية التعبئة الاجتماعية، ويتألف بناء هذا النظام من مجموعة من المؤسسات السياسية وتتكامل مع بعضها البعض وظيفيا، وتمثل الغالبية العظمى من الجماهير وتعكس مصالحها ونهية المناخ المناسب لمشاركتها في الحياة السياسية بشكل إيجابي وفعال يساعد على تعميق وترسيخ حقائق وإمكانات التكامل الاجتماعي والسياسي و يتيح الفرصة لتوفير أوضاع مواتية لتحقيق الاستقرار داخل المجتمع بوجه عام.⁽²⁾

في الحقيقة إن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدرّبهم على أصول العمل السياسي، هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتنميتها وتدريبها على تحمل المسؤوليات الكبيرة، فالمجالس المحلية تعتبر مدرسة لتعليم الديمقراطية حيث يتعلم الأعضاء الجدد من الأعضاء القدامى فتتسع قاعدة الأعضاء والإطارات المتخرجة من المجالس الشعبية التي تستطيع الإضطلاع بالأعباء المحلية والقومية على السواء.

⁽¹⁾ جمال الدين مغوفل، التنمية المحلية، البلدية والولاية، المرجع السابق، ص 17.

⁽²⁾ حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلي"، المرجع السابق، ص 66.

إن نظام الإدارة المحلية يهدف إلى تقوية البناء السياسي والإقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاص بدلا من تركيزه في العاصمة مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب المحلية التي قد تتعرض لها الدول.⁽¹⁾

رابعاً: التنمية البشرية: إن الموارد البشرية تعتبر من العناصر الرئيسية للعمليات الإنتاجية بل هي العنصر الأكثر أهمية في ذلك، فتطوير المجتمعات المحلية يتطلب بالدرجة الأولى الاستثمار في تنمية الأفراد وتدريبهم من خلال التركيز على السياسات التعليمية الجيدة وربطها بالاحتياجات السوقية، كما يتطلب ذلك توفير الخدمات الصحية والاجتماعية اللازمة والضرورية لإشباع حاجات العاملين ولتحفيزهم على العمل ومن ثمة التأكد من أن قوة العمل الفعلية متوفرة.

فالعنصر البشري له دور أساسي هام في كل الجوانب الإنتاجية من اقتصادية واجتماعية وسياسية، فمستوى التنمية يعتمد على نوعية وتركيبية الموارد البشرية بشكل عام والقوى العاملة بشكل خاص، فكلما كان إعداد الموارد البشرية اللازمة للتنمية فاعلا من حيث الكفاءة والقدرات والمهارات كانت خطط التنمية قادرة على تحقيق أهدافها الرامية في النهاية إلى توفير مستويات معيشية جيدة للأفراد.⁽²⁾

وبهذا يعتبر الإنسان المحور الرئيسي للتنمية حيث تعتمد عليه الخطط والبرامج التنموية لأي مجتمع، كما أنه هو هدف التنمية بمعنى أن التنمية تتحقق بفضل الإنسان ولأجله، وذلك لن يكون إلا بالاهتمام بالعنصر البشري من خلال التعليم والتدريب والتأهيل الذي يضمن تغيرا وتحولا في متغيرات الحياة، وتعرف تنمية الموارد البشرية بأنها عملية نمو الرأسمال البشري واستثماره بكفاءة في التنمية الاقتصادية كما أنها تعني الجهود التي يبذلها النظام السائد في أي مجتمع من المجتمعات الإنسانية الواعية بهدف الوفاء بحاجات الأفراد، وهي عملية متكاملة تمكن الإنسان من تحقيق ذاته وكذا تنمية مجتمعه، ويشير تقرير التنمية البشرية لعام 1993 أن التنمية البشرية هي تنمية الناس من أجل الناس بواسطة الناس، وتنمية الناس تعني استثمار قدرات الناس سواء في التعليم أو الصحة أو المهارات حتى يمكنهم العمل على نحو منتج وخلاق، والتنمية من أجل الناس تعني كفاية توزيع ثمار النمو الإقتصادي الذي يحققونه توزيعا عادلا واسع النطاق، أما التنمية

⁽¹⁾ خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، المرجع السابق، ص 44.

⁽²⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية المفاهيم، الأسس والتطبيقات، المرجع السابق، ص 69.

بواسطة الناس فتعني إعطاء كل شخص فرصة المشاركة فيها، وعلى هذا الأساس فإن التنمية البشرية هي تنمية ديمقراطية تهدف إلى بناء نظام إجتماعي عادل وإلى رفع القدرات البشرية عبر زيادة المشاركة الفاعلة والفعالة للمواطنين وعبر تمكين الفئات المهمة وتوسيع خيارات المواطنين وإمكاناتهم والفرص المتاحة التي تضمن الحرية واكتساب المعرفة وكذا ترقية الإطار المؤسساتي.⁽¹⁾

كما تتأثر عملية تنمية الموارد البشرية بتفاعل العناصر البيئية المحيطة، فأحيانا تترك البيئة بصمات واضحة في تنمية وتطوير الموارد البشرية، فالتوجهات السياسية والظروف الاجتماعية والاقتصادية والتركيبية السكانية كلها ذات تأثير مباشر على الموارد البشرية، فهناك توجهات وسياسات عامة تركز وتولي العنصر البشري كل الإهتمام والعناية.

وكما قلنا أن التنمية عملية متكاملة فإن الظروف الاقتصادية تلعب دورا هاما في عملية تنمية الموارد البشرية وذلك من حيث القدرة على توفير فرص العمل وزيادة حجم الإستثمارات وإتباع سياسة إقتصادية جيدة لها تأثير على الموارد البشرية بشكل إيجابي.⁽²⁾

خامسا: التنمية الإدارية: تعتبر التنمية الإدارية أساس التنمية الشاملة ونجاحها إذ لا يمكن تحقيق التنمية والتطوير والتقدم دون توفر إدارة علمية سليمة وواعية قادرة على تحقيق التقدم والإبداع، وهنا تبدو أهمية التنمية الإدارية باعتبارها عملية شاقة تحتاج إلى موارد بشرية كفؤة وتحتاج إلى تعاون وتكامل بين مختلف جوانبها، إضافة إلى ضرورة توفير التخطيط الإستراتيجي المعتمد على المعايير العلمية والمعلومات الصحيحة، ومن هذا المنطلق حظيت التنمية الإدارية باهتمام كبير وبذلت الجهود اللازمة لتطوير الإدارة وتنميتها باستمرار وبهذا وصلت إلى مستويات تنموية ناجحة قادرة على إعداد خطط إستراتيجية في التنمية الإدارية لأنها الوسيلة العلمية الفعالة التي يمكن من خلالها القيام بالإصلاحات الإدارية (*) وتطوير أساليب العمل الإداري، وتنمية الموارد البشرية وصقل مهاراتها وقدراتها.⁽³⁾

(1) حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 67.

(2) موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم الأسس والتطبيقات، المرجع السابق، ص 88.

(*) الإصلاح الإداري يعني مجموعة الإجراءات الرامية إلى إزالة خلل ما في التنظيم الإداري أي يأخذ طابعا زمنيا ومكانيا يبدأ ببداية هذا الخلل وينتهي بنهايته.

(3) موسى اللوزي، التنمية الإدارية المفاهيم الأسس والتطبيقات، المرجع السابق، ص 85.

وعلى هذا فالتنمية الإدارية هي عملية تغيير مخطط تستخدم فيه طرق علمية تمكن الجهاز الإداري من تحديث الأنماط التنظيمية والسلوكية وإتباع الهياكل الإدارية الملائمة وتكيفها في ضوء المتغيرات البيئية وتدعيمها بالمهارات البشرية الضرورية وتحديث القوانين والتشريعات المعمول بها، وتطوير وتنمية معلومات ومهارات واتجاهات وسلوك أفراد الوحدة الإدارية، وتحسين بيئة العمل الإداري، وذلك من أجل تحقيق أهداف إستراتيجية التنمية الشاملة بأقصى درجة من الكفاءة والفعالية، ففي الجانب الإداري تمثل التنمية مجموعة العمليات والإجراءات المخططة سلفا يستعمل فيها بعض الأساليب الفنية كالتمرير والتوجيه وتقديم المساعدات المادية كالأموال والمساعدات المعنوية كالإستثمارات من أجل رفع مردودية العمل الإداري وجعله مؤهلا لإدارة التنمية، وعلى هذا الأساس فإن إدارة التنمية الإدارية هي تلك الجهود التي تبذل لرفع كفاءة وفعالية الأجهزة الإدارية وزيادة قدراتها على العمل الإيجابي المنتج ، بما يمكنها من إنجاز مهامها وتحقيق الأهداف المرسومة لها بأقل تكلفة ممكنة .

وعليه فإن تحقيق التنمية الإدارية الفعلية مرهون بتواجد قيادة إدارية فعالة لها القدرة على بعث روح النشاط الحيوي، كما تغرس في الأفراد العاملين بالمنظمة روح التكامل والإحساس بأنهم جماعة واحدة و مترابطة ،تسعى إلى تحقيق الأهداف والتطلع إلى المزيد من العطاء والإنجازات، عن طريق ما يسمى بالهياكل الإدارية، كما أن مفهوم التنمية الإدارية يرتبط أكثر بتنمية وتطوير القدرات البشرية في الإدارة لتحقيق عنصر الكفاءة والفعالية في المؤسسات الإدارية ،وزيادة مهاراتها وقدراتها على استخدام هذه الطرق في حل ما يواجهها من مشاكل ورفع مستويات أدائها وتطوير سلوكها بما يحقق التنمية.⁽¹⁾

ومن أجل الحصول على مردود جيد يجب إعداد دورات تكوينية لمختلف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية ،خاصة وأنهم يصلون إلى هذه المناصب عن طريق الإنتخاب وليس على أساس الكفاءة أوالمستوى العلمي، لذلك يجب وضع دورات تكوينية لرفع مستوى أدائهم،وكذا تعريفهم بالمهام الملقاة على عاتقهم، وإقامة أيام دراسية حول مختلف القوانين والتنظيمات التي تصدر بخصوص الإدارة المحلية من أجل تبسيطها وفهم مغزاها ليتم تطبيقها من قبل رؤساء وأعضاء المجالس المحلية.

⁽¹⁾ حسين عبد القادر، " الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 68.

المطلب الثاني: مفهوم التنمية المحلية وأركانها.

بعد الحرب العالمية الثانية أصبح مفهوم التنمية المحلية يمثل عملية مجتمعة متعددة الأبعاد والجوانب، تتطوي على تغيرات هيكلية وجذرية في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية على أن يسير ذلك كله بشكل متوازن تماما مع زيادة معدلات النمو الإقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع ثمار تلك التنمية أي تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي. وبهذا فقد حظيت المجتمعات المحلية باهتمام كبير في معظم الدول النامية كوسيلة فعالة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القومي.⁽¹⁾

الفرع الأول: تعريف التنمية المحلية.

التنمية المحلية هي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية إقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا، من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة أي أنها مجموعة العمليات التي يمكن من خلالها تظافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجموعات المحلية وإدماجها في منظومة التنمية القومية بأكملها لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى القومي.⁽²⁾

وتعرف التنمية المحلية كذلك بأنها كل ما تقوم به الجماعات المحلية من إنجازات في مختلف الميادين للرفع من المستوى المعيشي للمواطنين.⁽³⁾

إن التنمية المحلية بشقيها الريفي والحضري هي نقطة الإنطلاق الصحية لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة.⁽⁴⁾ وكما هو معلوم فإن إدارة الجماعات المحلية هي المكلفة بتحقيق التنمية على مستواها بحيث يجب أن تكون جهودها متكاملة تتسم بالكفاءة والفعالية.

⁽¹⁾ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، المرجع السابق، ص 12.

⁽²⁾ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، المرجع السابق، ص 13.

⁽³⁾ العمري بوحيط، البلدية: إصلاحات مهام وأساليب، المرجع السابق، ص 103.

⁽⁴⁾ زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية دراسة مقارنة، (مصر، دار النهضة العربية، 1995)، ص 13.

كما يقصد بالتنمية المحلية بأنها تلك السياسات والبرامج التي تتم وفق توجيهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات في كافة الجوانب.

وقد عرفها البنك الدولي بأنها عملية متكاملة أو إستراتيجية شاملة تستهدف تطوير الحياة الإقتصادية والاجتماعية لفقراء الريف وذلك بزيادة الإنتاج الزراعي وإنشاء صناعات ريفية توفر فرص عمل جديدة وتحسين الخدمات الصحية والتعليمية ووسائل الإتصال والإسكان.⁽¹⁾

ويعرفها "محي الدين صابر" بأنها مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وأن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات علميا وإداريا.⁽²⁾

ومن هذا المنطلق فإن التنمية المحلية ليست استثمارا إقتصاديا يهدف إلى خلق الثروة والربح بل هي تلبية لحاجيات ورغبات اجتماعية هي على عاتق الدولة، وتهدف إلى تسهيل الحياة اليومية للمواطن وهذا بتوفير الحاجيات الضرورية التي تساهم في رفع مستوى الحياة الاجتماعية والإقتصادية ورفاهيتها للمواطن.⁽³⁾

ولهذا تسعى الكثير من الدول سواء النامية أو المتقدمة إلى زيادة معدلات التنمية المحلية في المجتمعات المحلية من منظور أن المزيد من التنمية المحلية يؤدي إلى المزيد من التنمية على المستوى القومي.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ بوخاري عبد الحميد، زرقون محمد، "إدارة وتمويل التنمية المحلية في ظل التحولات"، المرجع السابق.

⁽²⁾ (<http://montada.echorouk online.com/#edn 11>)

⁽³⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية الأسس، المفاهيم والتطبيقات، المرجع السابق، ص 26.

⁽⁴⁾ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، المرجع السابق، ص 11.

إن الجزائر ومنذ عدة سنوات مضت حاولت إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي أو الوطني ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية عبر الإصلاحات المستمرة وذلك في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وغيرها من الإصلاحات الجارية في إطار التحول إلى إقتصاد السوق وقد مست هذه الإصلاحات السلطة المركزية وأيضا الجماعات المحلية باعتبارها هيئة لا مركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق العامة المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي. وبهذا فإن المجالس المحلية مسؤولة عن تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة أساسها إمكانيات المجتمع المحلي، وعليها في سبيل ذلك كشف الفرص الإستثمارية في نطاق كل منها وكذا حسن توزيع الموارد على الإحتياجات المحلية حسب أولويتها الفعلية في خططها التنموية.⁽¹⁾

الفرع الثاني: ركائز سياسة التنمية المحلية في الجزائر.

بدأ الشعور بأهمية التنمية المحلية والدور الذي تؤديه برامجها ومشروعاتها بالتكفل بالحاجات المحلية الخاصة بكل إقليم ووحدة محلية مبكرا مع بداية تطبيق المخطط الثلاثي الأول (1969/1967) حيث تم إلى جانبه إقرار 08 برامج خاصة من أجل استدراك النقائص التي تضمنها ووجهت هذه البرامج إلى 08 ولايات شمالية ثم تطورت إلى 18 برنامج بعد التقسيم لسنة 1974 الذي رفع عدد الولايات من 15 إلى 31 ولاية، لأن 10 ولايات جديدة تفرعت عن الثمانية المستفيدة من البرامج الخاصة ونمو الشعور بضرورة التنمية المحلية وتزايد الإهتمام بها عند وضع المخطط الرباعي الأول (1974/1970) حيث تنازلت الوزارات عن تسيير البرامج الخاصة لصالح الولايات وفي ظل المخطط الرباعي الثاني (1977/1974) تعمق التوجه نحو العمل المحلي أكثر فتم إقرار نوع جديد من البرامج الإستثمارية الأكثر محلية وإقليمية وذات طابع لا مركزي، إعدادا وتسييرا تحت إسم المخططات البلدية للتنمية (PCD) إلى جانب البرامج القطاعية غير الممركزة (PSD) التي أسهمت إلى حد كبير في تلبية الإحتياجات المحلية

⁽¹⁾ زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 121.

للسكان وتحقيق نوع من التوازن الجهوي والإقليمي واستقرار السكان والنشاطات⁽¹⁾ ومن أجل أن تحقق هذه البرامج الغاية المرجوة منها رأت السلطات الجزائرية أن تقوم سياسة التنمية المحلية على الأسس التالية:

أولا :تدخل الدولة: تم إعطاء الدور القيادي للدولة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وطنيا ومحليا باعتبارها ممثلة المجتمع والمعبرة عن إرادة المواطنين وتعمل على تحقيق طموحاتهم في التقدم الاقتصادي والاجتماعي كما يعتبر دور الدولة أساسي لتحقيق التنمية المحلية مهما كانت طبيعة النظام الاقتصادي القائم.

ثانيا :المشاركة الشعبية: تعرف المشاركة بأنها: « العملية التي من خلالها يلعب الفرد دورا في الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعه، وتكون لديه الفرصة لأن يشارك في وضع الأهداف العامة لذلك المجتمع وكذلك أفضل الوسائل لتحقيق وإنجاز الأهداف».⁽²⁾

ويشير أحد تقارير الأمم المتحدة إلى أن المشاركة الشعبية تتوقف على عوامل ثلاثة هي: التعاون بين الناس، والموافقة والمساهمة، ولتحقيق ذلك يجب أن يتوافر لدى الناس الإدراك بأهداف المشاركة في برامج التنمية المحلية بحيث ترتبط مصالحهم بضرورة الإهتمام بالظروف العامة في المجتمع كما يجب أن يتعايش الناس مع هذه الظروف وممارسة هذه العلاقات للإقتناع بالمشاركة الفعلية لتحقيق الأهداف.⁽³⁾

وتتمثل أهمية المشاركة الشعبية في التنمية المحلية بالجزائر في أن الظروف المأساوية التي عاشها الشعب الجزائري تحت وطأة الإحتلال الفرنسي غرست في نفسه وأعماقه التطلع إلى عالم تسوده العدالة والمساواة في الإستفادة من ثمار التنمية ولا يتحقق ذلك إلا بمشاركته الفعالة والفعلية في إعداد وتنفيذ وتوجيه برامجها وخططها، وقد تجسد ذلك في إقرار أساليب وأنظمة تسيير جماعية بدأت بالتسيير الذاتي في القطاع الزراعي ونظام الثورة الزراعية والتسيير الاشتراكي للمؤسسات.

⁽¹⁾ مشري فريد، نسيب أنفال، "دور الإنتاج المحلي في القضاء على البطالة"، جامعة خيضر بسكرة، كلية الإقتصاد.

(https:// docs.iefpedia.com)

⁽²⁾ أحمد سيد فهمي، تقويم برامج تنمية المجتمعات الجديدة،(مصر، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2000)، ص 148.

⁽³⁾ أبو النجا محمد العمري، تنظيم المجتمع والمشاركة الشعبية، منظمات واستراتيجيات (مصر: المكتبة الجامعية، الاسكندرية 2000)، ص 148.

ومع صدور دستور 1989 تم إقرار التعددية الحزبية والسماح بإنشاء الجمعيات المدنية وفسح المجال أمامها للمساهمة في خدمة المجتمع ومراقبة تنفيذ المشاريع وتوفير أثر المشاركة عبر جمعيات الأحياء والمجالس المدنية.

ونجد أن قانون البلدية رقم 10/11 قد نص على المشاركة الشعبية⁽¹⁾ في إدارة وتسيير شؤون بلديته وذلك في الباب الثالث منه حيث اعتبر البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، كما يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في القانون كما يمكن استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض نشاطه السنوي أمام المواطنين.

وقصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، ويمكن أيضا لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير وكل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا والذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم.

ويمكن لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته.

أيضا البلدية تشجع وتدعم كل نشاط أو مساهمة أو مبادرة فردية أو جماعية تهدف إلى إنجاز مشاريع ذات منفعة عامة.⁽²⁾

ثالثا: التخطيط: من خلال التجربة الجزائرية في التخطيط والتقدم الذي حققته في ذلك إلا أن ضعف نظم التخطيط لم تتمكن من ضمان التحكم في تنمية اقتصادية سريعة.⁽³⁾

⁽¹⁾ المواد 11 - 12 - 13 - 14 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁽²⁾ المادة 175 فقرة 2 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁽³⁾ عبد اللطيف بن أشهو، التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982)، ص 120.

فالتخطيط يمثل منهجا علميا وأداة فعالة وحيادية يمكن تطبيقه على المستوى الوطني والمحلي مهما كانت طبيعة النظام الاقتصادي المعتمد أو المنهج السياسي المتبع فهو عملية تغيير اجتماعي وتوجيه واستثمار طاقات المجتمع وموارده عن طريق مجموعة من القرارات الرشيدة التي يشترك في اتخاذها الخبراء وأفراد الشعب وقادتهم السياسيين لتحقيق وضع اجتماعي أفضل للمجتمع على كافة مستوياته خلال فترة زمنية في ضوء الإيديولوجية والحقائق العالمية والقيم التي يمكن إستخدامها وتوظيفها في إحداث التغيير المطلوب.

إن الجزائر قد اعتمدت على هذه الأداة لبناء وتنفيذ البرامج التنموية سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي من خلال تطبيق التخطيط المركزي في صورة برامج ممرزة (PSC) والتخطيط الإقليمي في شكل برامج قطاعية غير ممرزة (PSD) والمخططات البلدية للتنمية (PCD).

رابعاً: اللامركزية: من الركائز والأسس التي استندت إليها عملية التنمية المحلية في الجزائر سياسة اللامركزية باعتبارها الأسلوب الناجح لتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة إقليمياً وجهوياً، حيث كما جاء في المخطط الرباعي الثاني أنه يجب أن يسمح التخطيط الجغرافي في إطار تطبيق سياسة اللامركزية خصوصاً عبر تطبيق المخططات البلدية بتحقيق سياسة التوازن الجهوي في البحث عن الاستعمال الكامل للطاقات البشرية وموارد البلاد.⁽¹⁾

إن الجزائر من الدول التي تسعى لتحقيق هدف التنمية على مستوى أقاليمها من خلال الجهود المبذولة من قبل الدولة، وكذا مختلف الوسائل الموضوعية حيز التنفيذ في إطار الإستراتيجية الشاملة للتنمية والتي تركز على ميكانيزمات اللامركزية الإدارية والتي تعتبر المحرك الأساسي لتنفيذ إستراتيجية التنمية وبرامج الإستثمار العمومي.

حيث تقوم الدولة بإعادة هيكلة الإقتصاد الوطني والإنطلاق به تدريجياً إلى مستوى التنمية وبذلك يؤدي إلى توسيع الإنتاج خاصة ضمن القطاعات الحيوية للنشاط الاقتصادي والتي تهدف في الأساس إلى تلبية حاجات المواطنين ورغباتهم.⁽²⁾

¹ مشري فريد، نسيب أنفال، "دور الإنتاج المحلي في القضاء على البطالة"، المرجع السابق.

² Lahcène Seriak, Décentralisation et animation des collectivités locales, enag édition, 1998.p 47.

ونصت على ذلك برامج الحكومات المتعاقبة منذ 1990 إلى يومنا هذا حيث جاء في برنامج الحكومة المصادق عليه في 22 ماي 2004 على أن اللامركزية هي إحدى الخيارات الإستراتيجية التي اعتمدتها الجزائر منذ عشرات السنين وضرورة أكثر من أي وقت مضى لمرافقة حركة تحرير الطاقات في البلاد.

كما تعكس العلاقة القوية بين التنمية المحلية واللامركزية بعمق وصدق واقعية مشكلات التخلف وطموحات وأولويات كل إقليم ومجتمع محلي، وتحقق التوافق بين الحاجات المحلية وقدرات السياسة المركزية.⁽¹⁾

ضمن الإستراتيجية التي تبنتها الدولة المتمثلة في التحول إلى نظام اقتصاد السوق يعد مبدأ اللامركزية الإقليمية عامل أساسي في الديناميكية الجديدة المطلوب وضعها حيز التنفيذ لتنمية الدولة ككل.⁽²⁾

خامسا :التوازن الجهوي: شكلت سياسة التوازن الجهوي محورا رئيسيا في استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجزائر وقناعة راسخة لدى السلطات المركزية بأن التقدم الاجتماعي لا يتحقق إلا من خلال نمو كافة فئات المجتمع نموا متوازنا ومتزامنا عبر التوزيع المتوازن والعادل للموارد والمرافق الاجتماعية والثقافية والنشاطات الإنتاجية والسكان عبر كامل إقليم وجهات القطر.

سادسا : الترقية الاجتماعية والثقافية للسكان: للرأسمال البشري أهمية بالغة حيث يعتبر مصدر البحوث والدراسات والابتكارات والتجديد الذي تخلقه العناصر البشرية المدربة والمؤهلة المالكة للمهارات والقدرات لأنها تشكل عاملا حاسما في تطور الدول وتفوقها وامتلاكها لمزايا نسبية تدفع عملية نموها، ولأن التجارب أوضحت أن العامل البشري أكثر فائدة للتنمية من العامل المادي والموارد الطبيعية، وكمثال لذلك حالة أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية واليابان التي استطاعت الوصول إلى أعلى درجات التقدم بفضل ما تملكه من موارد بشرية رغم افتقارها إلى الموارد الطبيعية، في حين أن الكثير من الدول تملك من الأموال والموارد الطبيعية الإستراتيجية احتياطات ضخمة ومع ذلك تعيش حالة من التخلف المزري بجميع أشكاله وألوانه.

⁽¹⁾ مشري فريد، نسيب أنفال، "دور الإنتاج المحلي في القضاء على البطالة"، المرجع السابق.

⁽²⁾ LahcèneSeriak, Décentralisation et animation des collectivités locales,op . cit.p 48.

لكل هذه الإعتبارات أعطت الجزائر أولوية قصوى لترقية المواطن وتحسين إطار معيشته وتأهيله من خلال حجم الإستثمارات الموجهة للتكفل باحتياجاته الأساسية عبر برامج إعداد الفرد الجزائري المتكامل فكريا وروحيا وبدنيا وكذا تحسين مستواه المادي ليساهم في بناء وتنمية وطنه.

سابعا : الاعتماد على الإمكانيات الوطنية:

أظهرت التجارب التنموية أن الاعتماد على الإمكانيات والجهود الذاتية هي الركيزة الأساسية لنجاح وتحقيق التنمية ،وتسمح لها بالإستمرارية وتضمن لها الإستقرار والإستدامة واستقلالية القرار السياسي والاقتصادي، أما الاعتماد على المساعدات والإمكانيات الأجنبية فتشكل تهديدا مباشرا وخطيرا لها ،ويقود حتما إلى التبعية ويرهن مستقبل الوطن، وهي الحالة التي عاشتها العديد من بلدان العالم الثالث بسبب اللجوء إلى الإقتراض الأجنبي ،وما يترتب عليه من شروط ،وإلزامها بتنفيذ سياسات التعديل الهيكلي للمؤسسات ،الذي أفرغ جهود التنمية وبرامجها من محتواها وخصوصيتها الوطنية، ولهذا اتجهت جهود الجزائر حاليا إلى جلب الإستثمارات الأجنبية المنتجة وإبرام اتفاقيات الشراكة التي تتكامل فيها الجهود والإمكانات الوطنية والأجنبية بعيدا عن المديونية والتبعية.(1)

المبحث الثاني: صلاحيات الجماعات المحلية ووسائلها في تحقيق التنمية المحلية.

تقوم الهيئات المحلية بإدارة وتسيير شؤون مواطنيها وهذا في حدود الإختصاصات والصلاحيات التي منحها القانون لكل من البلدية والولاية. من خلال إطلاعنا على كلا من قانوني البلدية والولاية نجد أن المشرع الجزائري قد منح لكليهما (البلدية والولاية) صلاحيات واسعة وهامة متأثرا في ذلك بنظيره الفرنسي الذي يأخذ بالأسلوب الواسع والمطلق في تحديد الإختصاص. هذه الإختصاصات والصلاحيات تتعلق بمختلف مظاهر الحياة المحلية، وهنا يمكن أن نطرح السؤال التالي: ماهي الموضوعات التي تندرج ضمن اختصاصات الجماعات المحلية ؟ وما الموضوعات التي تندرج ضمن اختصاصات الدولة؟ .

(1) أحمد شريفي، "تجربة التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة دمشق، كلية الإقتصاد، العدد 40، 2009، ص 7.
(www.ulun.nl).

إن كثرة وتنوع اختصاصات الهيئات المحلية يتطلب إيجاد وسائل لممارسة هذه الاختصاصات، تتمثل أساسا في الموارد المالية التي تمثل نبض العملية التنموية، والتي تمول مختلف المرافق والمصالح العمومية من أجل تقديم الخدمات للمواطنين، ومع ذلك تطرح هذه الإشكالية نفسها: ما مدى نجاعة الوسائل الممنوحة للجماعات المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية؟ ومن أجل معرفة الإجابة عن هذه التساؤلات تطرقنا إلى هذا الموضوع في هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين، تناولنا في المطلب الأول صلاحيات الجماعات المحلية، أما المطلب الثاني فتضمن وسائل الجماعات المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية.

المطلب الأول: صلاحيات الجماعات المحلية.

تنشأ الهيئات المحلية لتحقيق أغراض معينة، فهي لا تملك من السلطات والاختصاصات غير ما يخول لها بنص القانون فضلا عن تقييدها بحدود إقليمها.

إن اختلاف الأنشطة والأعمال التي تساهم في التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية وفي تهيئة الإقليم تبرر إنشاء الجماعات الإقليمية التي يمكنها إدارة عجلة التنمية على مستواها والتي تبقى هيئات عمومية تمنح لها اختصاصات وصلاحيات بموجب القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.⁽¹⁾

إن الأجهزة المحلية جزء من الجهاز الإداري للدولة وبهذه الصفة تمنحها السلطة المركزية جزء من صلاحياتها يبرر هذا التنازل من قبل السلطة المركزية تواجد مصالح محلية ذاتية متميزة عن المصالح الوطنية. وقد توسع اختصاص الإدارة المحلية تبعا لتوسع اختصاص الدولة ككل باعتبارها دولة متدخلة، وبهذا تخلت الدولة عن كثير من اختصاصاتها للإدارة المحلية في شؤون الصحة والتعليم والسكن والشؤون الاجتماعية وغيرها.

وهذا ما يدفعنا إلى التطرق إلى تفاصيل هذه الاختصاصات الممنوحة للبلدية والولاية كل على حدى فيمايلي:

¹⁾ René chapus, droit administratif général, 9^{ème} édition, tome 2, paris, édition montchrestien, 1995.p 284.

الفرع الأول: الصلاحيات الممنوحة للبلدية من أجل تحقيق التنمية.

بحكم علاقة البلدية المباشرة مع المواطنين وارتباطهم بها، وباعتبارها الخلية والمجموعة الإدارية والاجتماعية والاقتصادية الأساسية والقاعدية في التنظيم الإداري الجزائري فقد منحها المشرع اختصاصات ووظائف أساسية في مختلف القوانين والتنظيمات المنظمة للبلدية من أجل تلبية حاجات المواطنين في أفضل شكل ممكن وهذا من خلال وبعث أطر التنمية على مستواها. ويجب علينا التفريق بين الصلاحيات الممنوحة لرئيس البلدية والصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي البلدي.

أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

لقد أخذ المشرع الجزائري بالأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاصات المجالس المحلية (البلدية والولائية) فهو عام ومطلق في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية.⁽¹⁾ منح المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات متنوعة في إطار قانون البلدية منها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً للبلدية ومنها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي ومنها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً للدولة.

أ - صلاحيات رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية: بما أن البلدية من الأشخاص المعنوية العامة فهي تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها وقد خول القانون هذه الصلاحية لرئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل بممارسة الاختصاصات التالية:

1- التمثيل: يمثل رئيس المجلس البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية وكذا في مختلف أعمال البلدية المدنية والإدارية.⁽²⁾، يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية أيضاً أمام القضاء حيث يتقاضى باسم البلدية ولحسابها، وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع

مصلحة البلدية يعين المجلس الشعبي البلدي أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود.⁽³⁾

⁽¹⁾ فريدة مزياي، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 199.

⁽²⁾ المواد 77 - 78 من القانون رقم 10/11 متضمن قانون البلدية.

⁽³⁾ المواد 82 و 84 من القانون رقم 10/11 متضمن قانون البلدية.

2- إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها: حيث يتكفل الرئيس وتحت رقابة المجلس

الشعبي البلدي بما يلي:

- تنفيذ ميزانية البلدية.
- إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور مالية البلدية.
- القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأموال الدولة من حيث اكتساب واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها، كما يتخذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.
- إبرام عقود إقتناء الأملاك والصفقات والمعاملات والإيجارات.
- قبول الهبات والوصايا.
- القيام بمناقصات وصفقات البلدية ومراقبة تنفيذها.
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة^(*).
- إتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية.
- السهر على المحافظة على الأرشيف الذي يعتبر بمثابة ذاكرة البلدية وتاريخ سكانها ومسؤوليها ومنجزاتها والمحافظة عليه هو احترام لذاكرة الأجيال⁽¹⁾.
- إتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية⁽²⁾.

ب - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هيئة تنفيذية: يتولى الرئيس رئاسة المجلس الشعبي البلدي، كما أنه يحدد الموضوعات الواجبة الدراسة ويدير إجتماعات وأشغال المجلس من حيث التحضير للدورات دعوة أعضاء المجلس للإنعقاد ضبط وتسيير الجلسات، يعد جدول أعمال الدورات، يحرص على تنفيذ مداولات المجلس ويطلع على ذلك،⁽³⁾ ويقدم بين دورات المجلس تقريراً منظماً حول الوضعية العامة للبلدية.

^(*) حق الشفعة هو رخصة تجيز الحلول محل المشتري في بيع العقار ضمن الأحوال والشروط المنصوص عليها قانون المادة 794 من القانون المدني.

⁽¹⁾ العمري بوحيط، البلدية إصلاحات مهام وأساليب، المرجع السابق، ص 38.

⁽²⁾ المادة 82 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽³⁾ المواد 79 - 80 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

- ج - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة⁽¹⁾ باعتباره ممثلاً للدولة على مستوى البلدية يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة وردت في نصوص قانون البلدية وقوانين أخرى مثل قانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية ... وتتعلق هذه الاختصاصات أو الصلاحيات بميادين عديدة تتمثل فيما يلي:
- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية والتي تمكنه من القيام بنفسه أو بتفويض إمضائه للمندوبين البلديين أو موظف بلدي باستلام تصريحات الولادات، الزواج، تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية.⁽²⁾
 - يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية تحت سلطة النيابة العامة.⁽³⁾
 - يختص رئيس المجلس ونوابه وموظفي البلدية المفوضين بالتصديق على إمضاءات الوثائق التي يضعها المواطن بحضورهم بعد إثبات الهوية.
 - يتكفل بنشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات في حدود إقليم البلدية.
 - يقوم بمهمة الإحصاء السنوي للمواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية المولودين في البلدية أو المقيمين بها، ويضبط بطاقة الخدمة الوطنية.
 - يسلم رئيس المجلس رخص البناء والتجزئة والهدم وفق الشروط والكيفيات المحددة قانوناً، كما له أن يأمر بهدم الجدران أو المباني الآيلة للسقوط ويسهر على احترام المقاييس في مجال التعمير.⁽⁴⁾
- ضمن الصلاحيات المخولة كذلك لرئيس البلدية بصفته ممثلاً للدولة على مستوى البلدية فإنه يتولى المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث: الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، ويتخذ كل الإجراءات الإحتياطية الضرورية والوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في

⁽¹⁾ المواد من 85 إلى 95 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁽²⁾ الأمر رقم 70-20 المتضمن قانون الحالة المدنية المؤرخ في 19 فبراير 1970.

⁽³⁾ المادة 15 من الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

⁽⁴⁾ المواد 52-59 من القانون رقم 90/29 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

الأماكن العمومية، وفي حالة وجود خطر جسيم وداهم يأمر باتخاذ وتنفيذ التدابير الأمنية اللازمة لمواجهة الخطر ويخطر الوالي بذلك، كما يضبط نظام الطرق.⁽¹⁾

في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات ويمكن له في هذا الإطار تسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع والتنظيم. وفي إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى ما سبق بـ :

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص وممتلكاتهم.
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي والمعماري.
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- اتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.
- منع تشرد الحيوانات الضالة والمؤذية.
- السهر على سلامة المواد الإستهلاكية المعروضة للبيع.
- السهر على احترام وتطبيق تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
- الحفاظ على السكينة العامة ويقصد بذلك توفير الطمأنينة والراحة والهدوء لمجموع المواطنين خاصة في حالات تنظيم المظاهرات العمومية.⁽²⁾
- يضمن ضبطية الجناز والمقابر طبقا للعادات والشعائر الدينية والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

⁽¹⁾ فريدة مزياني، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 209.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 91.

- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بممارسة سلطة ضابط الشرطة ويترتب عنه أن البلدية تكون مسؤولة مدنيا عن الأضرار والخسائر الناتجة عن الجرائم والمخالفات التي ترتكب داخل إقليم البلدية، أو المترتبة عن أعمال العنف سواء كانت ضد الأشخاص أو الأموال أو خلال التجمعات والتجمهرات.⁽¹⁾

- يمكن لرئيس البلدية عند الإقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات المحددة.

وللتمييز بين صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة من جهة وكممثل للبلدية من جهة مزايا نذكر منها:

- من حيث المسؤولية تتحمل البلدية المسؤولية عما قد يترتب عن تصرفات الرئيس من أضرار باعتباره ممثلا لها بينما تتحمل الدولة المسؤولية عما قد ينجم من أضرار عن تصرفات الرئيس بصفته ممثلا للدولة.

- من حيث الرقابة عندما يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية يكون تحت الرقابة الوصائية للوالي يخضع للرقابة الرئاسية للوالي بصفته ممثلا للدولة في البلدية.⁽²⁾

كل هذه الصلاحيات التي منحها القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي في جميع الميادين التي تمس بصفة مباشرة أو غير مباشرة حياة المواطنين منحها له المشرع من أجل تلبية حاجاتهم فهم الذين زكوه لهذا المنصب من أجل تطوير وصيانة المنشآت القاعدية المحلية من طرق وجسور ومباني وتقديم الخدمات للمواطنين في أحسن شكل وكذا الحفاظ على الصحة العمومية ومنح الدعم للفئات الخاصة من حماية ورعاية ... إلخ .

كذلك الحفاظ على الوجه الجمالي للبلدية من خلال احترام قواعد العمران وكذا تحسين النسيج العمراني لمختلف البنايات. إذن هذه الصلاحيات تصب كلها في مجرى واحد وهو تسهيل حياة المواطن ومنحه حقوقه وكذا تلبية رغباته في إطار القانون من خلال إنشاء مختلف المشاريع

⁽¹⁾ فريدة مزياني، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 210.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 92.

التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذا تطوير مختلف المرافق وصيانتها من أجل تحقيق تنمية شاملة في مختلف القطاعات.

ثانيا: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في إطار تحقيق التنمية:

المجالس الشعبية البلدية هي الخلايا الأساسية والقاعدية للدولة، تعكس روح الديمقراطية الشعبية وتسجد للامركزية الإقليمية، الأمر الذي يسمح لها باكتساب أبعاد ديمقراطية شعبية، وهي امتداد متكامل للدولة، تتمثل فيها معظم مهامها، وقد حولها موقعها هذا أن تكون إطارا مفضلا لدراسة قضايا المواطنين ومعالجتها، وتعزيز الترابط الديمقراطي بينها وبين المجالس الأخرى ولا شك أن هذه الأهمية التي تنفرد بها تتطلب الدعم بالإمكانات البشرية والمادية حتى تتمكن من الإضطلاع بالمهام الكبرى الملقاة على عاتقها وتحقيق الآمال المعلقة عليها.⁽¹⁾ ومن أجل هذا تطلعت الإدارة الجزائرية المحلية في عهدها الجديد إلى إنشاء إدارة بلدية قوية وقادرة على خدمة مصالح المواطنين، فجاءت البلدية لتجسد الإدارة المحلية التي يشترك المواطنون في تسييرها لخدمة البيئة المحلية وتحقيق المصالح الاجتماعية والاقتصادية بالبلاد. على المستوى العملي يجب على البلدية أن تعمل بوصفها مؤسسة توفير خدمات وتكوين الثروات، فمن الواضح أن النتائج تعتمد على قدرات التسيير للمنتخبين المحليين الذين انتخبوا من قبل المواطنين، وكذا درجة مشاركة المواطنين في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للجماعة المحلية، إن هذه الصورة المثالية للبلدية مرتبطة ارتباطا وثيقا بخبرة المنتخبين ومشاركة المواطنين، وبعبارة أخرى درجة تحرر وازدهار مجتمعنا⁽²⁾ وبذلك يمكن القول أن التطور في تسيير البلديات يبقى ممكنا شريطة أن يكون الإلتزام صادقا وأن تصبح مشاركة المواطنين فعلية وفعالة.

ولهذا نجد أن المشرع الجزائري قد منح المجالس الشعبية البلدية اختصاصات وصلاحيات واسعة وفي مجالات عدة لتحقيق أهداف التنمية المحلية وتطوير المرافق العمومية وتلبية حاجات المواطنين وخدمة مصالحهم.

⁽¹⁾ حسين فريجة، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس، أفريل 2010، ص 87.

⁽²⁾ عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية (الجزائر: دار القصة للنشر، 2011)، ص 83.

وفيما يلي سوف نعرض إلى هذه الصلاحيات تبعا بدءا بمجال التهيئة والتنمية.

أ- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتنمية:⁽¹⁾ لقد كانت التهيئة العمرانية بصفة عامة أولوية من أولويات الدولة وخيارا استراتيجيا في إطار الخيار الاشتراكي، حيث تعتبر من أهم مهمات البلديات في قانون 24/67. ولكن مع فترة التغيير والتخلي عن الخيار الاشتراكي وتبني الإقتصاد الحر جاء قانون 08/90 وبعده قانون 10/11 المتعلق بالبلدية يعبران عن هذا التغيير (في النظام الاقتصادي).

والتهيئة العمرانية مثل باقي القطاعات والمهام الحساسة، تأثرت بهذا التوجه الجديد وعرفت تغييرات هامة نستطيع الوقوف عليها من خلال عرض مهام البلدية في ميدان التهيئة العمرانية، وبهذا الخصوص يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لعهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها وذلك في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة^(*) للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية والقطاعية. يشارك أيضا المجلس الشعبي البلدي في إجراء وإعداد عمليات تهيئة الإقليم^(**) والتنمية المستدامة وتنفيذها.

كما يقدم المجلس الشعبي البلدي آراءه المسبقة حول إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة، حيث أخضعت مخططات التهيئة والتعمير إلى احترام المقاييس البيئية في التنمية الحضرية على اعتبار أن الحياة في المدن واستمرارها مرتبط أساسا بتحقيق التوازن بين مقتضيات الحفاظ على البيئة والنمو العمراني والاقتصادي، وهذا من خلال التشريعات والقوانين التي أصبح المشرع يسنها للتكفل بمشكلات البيئة.⁽²⁾

⁽¹⁾ المواد من 107 إلى 112 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية

^(*) يطلق على التنمية المستدامة التنمية القابلة للاستمرار أو التنمية البيئة وهو مفهوم بيئي مستحدث، بدأ يشاع استخدامه والمطالبة بتحقيقه في مجالات التنمية الشاملة بعد أن بدأت برامج التنمية في كثير من دول العالم تواجه الكثير من المخاطر والمعوقات التي تحول دون استدامتها أو قدرتها على الاستمرار في عالم بدأ يسوده الإحساس بندرة الموارد الطبيعية وقدراتها المحدودة عن سقف محدد، وقد عرفت اللجنة العالمية للبيئة، التنمية المستدامة خلال تقريرها لسنة 1989 كما يلي: «التنمية المستدامة هي التي تلبي حاجات الحاضر دون المساومة على قدرة الأجيال المقبلة على تلبية حاجاتهم».

منور أوسري، محمد حمو، الإقتصاد البيئي، (الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010) ص 157

^(**) تهيئة الإقليم هي فرع من فروع التهيئة العمرانية وهي خطوة لتهيئة الوطن وتطبيق تدريجي في حيز محدود للتهيئة الشاملة

⁽²⁾ عزوز كردون وآخرون، "البيئة في الجزائر، مخبر الدراسات والأبحاث حول المغرب والبحر الأبيض المتوسط"، جامعة منتوري قسنطينة، 2001، ص 11.

كما يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات إقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، إضافة إلى ذلك يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء.

ب - صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:⁽¹⁾ وفي إطار هذه الصلاحيات تتزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع ويصادق عليها بموجب مداولة وتتمثل أدوات التعمير في:

1- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: وهو وثيقة تعرف بأهداف التهيئة ويهدف إلى صياغة صورة مجالية تسمح بتطبيق سياسة عامة على الإقليم أو البلدية أو ما بين البلديات، وتشمل هذه الوثيقة كذلك تقدير الإحتياجات في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية لفترة تتراوح مدتها 20 سنة، وبهذا يعتبر بمثابة وثيقة مستقبلية للتنبؤ وتوجيه التهيئة وتوسع التجمعات السكانية كما يحدد التوجهات العامة للأراضي.

فالمخطط التوجيهي حسب المادة 16 من القانون 29/90 المتضمن قانون التهيئة العمرانية والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي.

2- مخطط شغل الأراضي: هو من أدوات التعمير ونص عليه المشرع في المواد من 31 إلى 36 من القانون 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة ويبين أحكامه المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 8 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

هذا المخطط هو من ملفات التخطيط المحلي للأراضي أو المساحات والذي بواسطته يحدد المناطق العمرانية وتلك الموجهة للتعمير والطبيعية منها. كما يعتبر وسيلة قانونية لضبط إستعمال الأرض عن طريق بيان تخصيصها حسب وجهة استعمالها الرئيسية، ويقسمها إلى مناطق (zone) كما يبين حسب المناطق القواعد المتعلقة بحقوق البناء وكذا وجهة وطبيعة المباني وكيفية انجازها ومساحتها، ارتفاعها، توسعها ومظهرها الخارجي، مدى تأثيرها على البيئة ...

⁽¹⁾ المواد من 113 إلى 120 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

ويبين بالتدقيق حقوق استعمال وشغل الأرض عن طريق توضيح القواعد العامة والإرتفاقات التي من شأنها تحديد وتقييد إمكانيات البناء وأحيانا منعها، وهذا في إطار احترام القواعد التي يضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ويجب أن يغطي هذا المخطط كل البلدية أو جزء منها.

هذا عن الأدوات التي يجب على البلدية التزود بها أما عن بقية الصلاحيات الأخرى في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز فتتمثل في:

أنه يجب على المجلس الشعبي البلدي منح موافقته عند إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية وهذا كإجراء وقائي باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية. كما تتولى البلدية التأكد من تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، وتسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن واحترام الأحكام القانونية في مجال مكافحة السكنات الهشة وغير القانونية. وفي مجال التراث المعماري تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية وتحافظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية.

إضافة إلى ذلك تتولى البلدية مهمة السهر والحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والإستثمارات الاقتصادية، كما تحافظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة.

وتبادر البلدية بكل العمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها.

ويمكن للبلدية القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية.

وفي مجال السكن الذي يعتبر من القطاعات الحساسة حيث تعاني بلادنا عجزا كبيرا في توفير الوحدات السكنية للمواطنين، فإن البلدية ملزمة بتوفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية والمساهمة في ترقية برامج السكن.

تشجع وتنظم بصفة خاصة كل جمعية سكنية تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء.

ج - صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة

والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة:⁽¹⁾ في عدد كبير من بلديات الجزائر حضرية كانت أو ريفية الموارد البشرية متوفرة نسبيا لتتمكن من التحكم في كل حي أو مركز ريفي في المعطيات الاجتماعية حول البطالة، السكن، التسرب المدرسي، الزحف الريفي، الإدماج المهني، هشاشة الشروط الصحية، حالة البيئة، السكان المهمشين... إلخ.

وإنطلاقا من هذه المعرفة للوسط الذي يريد المجلس الشعبي البلدي أن يتفاعل معه في إطار الصلاحيات الممنوحة له يمكن وضع استراتيجيات التكفل بإنشغالات المواطن وتوفير شروط التنمية المنسجمة المتوازنة.⁽²⁾

في هذا الإطار يجب ملاحظة الآثار السلبية المختلفة للتحكم التي ميزت إدارة تسيير مختلف البلديات حيث تظهر مشاكل عدة خاصة عدم القدرة على تلبية الإحتياجات السكانية وعدم تحقيق العدالة في توزيع الوسائل والرعاية الاجتماعية.

تكون الفعالية في اتخاذ القرارات وكذا توفير العدالة والمساواة وذلك من خلال فهم المنتخبين المحليين الفهم الصحيح لطبيعة المناصب التي زكوا لخدمتها وخدمة الصالح العام.⁽³⁾

إن المشرع الجزائري منح المجالس الشعبية البلدية المنتخبة صلاحيات عدة في مجال التربية تتمثل فيما يلي:

- إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها وإقامة المطاعم المدرسية وتسييرها، والسهر على توفير وسائل النقل للتلاميذ والتأكد من ذلك.
- وفي حدود إمكانيات البلديات المادية، تقوم بإتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.
- أما في مجال الرياضة والشباب فتساهم البلدية في إنجاز الهياكل القاعدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة التي تمكنها من المساهمة المالية للدولة.

⁽¹⁾ المادة 122 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽²⁾ البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، المرجع السابق، ص 51 عبد القادر خليل.

⁽³⁾ المرجع نفسه ، ص 87.

- تقدم البلدية مساعداتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والتسلية والرياضة وتساهم في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها.
- كما تتخذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدرات البلدية السياحية حيث تعد السياحة صناعة خدمات ومصدر هام للتوظيف وتشكل مجالا واسعا للتشغيل وهذا ما ينعكس إيجابيا على مستوى معيشة المواطنين وعلى مستواهم الثقافي لأن السياحة تعمل على رفع مستوى المعيشة وتحسين نمط حياة الأفراد ولها آثار إيجابية من حيث معرفة ثقافة الآخرين.⁽¹⁾
- أيضا تشجع البلدية عمليات التمهين واستحداث مناصب شغل.
- ويقوم المجلس الشعبي البلدي أيضا بحصر الفئات الاجتماعية المحرومة، الهشة والمعوزة وينظم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية، وتساهم كذلك في صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.
- كما تشجع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الإحتياجات الخاصة.
- د-صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:**⁽²⁾ تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام القوانين المتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية لاسيما في المجالات التالية:
- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

⁽¹⁾ مزياي فريدة: "دور الجماعات المحلية في مجال الإستثمار"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010، ص 62.

⁽²⁾ المادتان 123 و124 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

- صيانة طرقات البلدية.

- إنشاء إشارات المرور التابعة لشبكة طرقات البلدية.

كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن في حدود إمكانياتها تقوم بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العناد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.

هـ. التعاون البلدي كأداة لإنعاش الإقتصاد المحلي:⁽¹⁾ يمكن للمجالس الشعبية البلدية لبلديتين (2) متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها، وتسيير وضمان مرافق عمومية جوارية تعمل لتقديم الخدمات أو التجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك، حيث يسمح التعاون المشترك بين البلديات بتعاوض وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة.

تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب إتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات. إن التعاون المشترك ما بين البلديات يهدف إلى ترقية فضاء الشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو عدة ولايات.

بعد تصفحنا لمختلف النصوص القانونية التي تحدد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي يمكن رصد الملاحظات الأساسية التالية:

- أن المشرع قد اتبع في تحديده لاختصاصات المجلس الشعبي البلدي طريقة تركز على الإطار العام على غرار الأسلوب الفرنسي مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية ذلك أن القانون البلدي يحيل في مواطن عديدة على التنظيم.

- إن الصلاحيات الموكلة للمجلس لا تعد في معظمها إلتزامات واجبة التنفيذ ذلك أن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة.⁽²⁾

و-التعاون اللامركزي كأداة لإنعاش الإقتصاد المحلي: يهدف هذا التعاون إلى إنشاء أو التأسيس لعلاقات خارجية بين الجماعات الإقليمية الوطنية من جهة والجماعات الإقليمية الأجنبية من جهة أخرى، وهذا عن طريق إبرام اتفاقيات على المدى الطويل في مجال معين من مجالات التعاون التي تأخذ في عين الاعتبار اختصاص الجماعات الإقليمية، حيث يبين اتفاق التعاون كيفية تنفيذه

⁽¹⁾ المواد 215 – 216 – 217 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 84 - 85.

والموارد المالية المتطلبة لذلك، وبهذا يمكن اعتبار التعاون اللامركزي بأنه التعاون الذي ينشأ خارج علاقات الدولة الخارجية، فهو يهدف إلى إنشاء مجالات عمل دولي للجماعات الإقليمية من أجل تقديم المساعدات والدعم والمساهمة في التقدم الاقتصادي والاجتماعي، حيث يشكل التعاون اللامركزي منفذ للجماعات المحلية نحو الخارج، والانفتاح على نظرائها الأجنبية الأكثر تقدماً.

وقد أولت تشريعات الدول المتقدمة وعلى رأسها فرنسا أهمية كبيرة للتعاون اللامركزي، وهذا بهدف تشجيع الجماعات المحلية على إبرام اتفاقيات تعاون تمكنها من اكتساب المعارف وتبادل التجارب والخبرات في مجال اختصاصها.

على خلاف باقي الدول المتقدمة لم يضع المشرع الجزائري إطاراً قانونياً واضحاً للتعاون اللامركزي، غير أنه وبالرجوع إلى قانوني البلدية والولاية نجد بعض الإشارات التي تناولت التعاون اللامركزي بشيء من الاقتضاب.

في قانون البلدية رقم 10/11 نجد أن المشرع قد نص على اتفاقيات التوأمة، وإمكانية قبول الهبات والوصايا الأجنبية طبقاً لنص المادة 57 من قانون البلدية حيث يجوز للمجلس الشعبي البلدي إنشاء علاقات خارجية مع نظرائه الأجانب عن طريق مداولة والتي تخضع لمصادقة الوالي الصريحة من أجل تنفيذها مع إمكانية تطبيق نص المادة 58 حيث تعد اتفاقيات التوأمة سارية بعد مرور 30 يوماً من إيداعها بقصد المصادقة عليها، ومهما يكن فإنه يجب أن تحترم هذه الاتفاقيات الدستور والقوانين والتنظيمات، وكذلك رموز الدولة وشعاراتها.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فقد أجاز المشرع لهذا الأخير إنشاء تعاون مع نظرائه الأجانب في إطار اتفاقيات التوأمة وكذلك إمكانية قبول الهبات والوصايا شأنه في ذلك شأن المجلس الشعبي البلدي وهذا طبقاً لنص المادة 55 من قانون الولاية رقم 07/12.

الفرع الثاني: الصلاحيات الممنوحة للولاية من أجل تحقيق التنمية المحلية.

لقد منح المشرع الولاية صلاحيات متعددة ومتنوعة بغية تحقيق أهداف التنمية مثل تحسين مستوى معيشة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم وتلبية حاجاتهم لكن يجب التفرقة بين الصلاحيات الممنوحة للوالي وكذا الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي، فيما يلي سوف نعرض إلى كل منها على حدى.

أولاً: صلاحيات الوالي:

إن النصوص القانونية المتعلقة بصلاحيات الوالي كثيرة ومبعثرة بحيث لا يعتبر قانون الولاية هو القانون الوحيد المنظم لها بل نجد قوانين أخرى تتضمن صلاحيات الوالي كقانون الأملاك الوطنية وقانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الضرائب، هذا ما جعل الوالي يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب أنه يمثل السلطة المركزية على إقليم الولاية كما له صلاحيات تنفيذية لمداوالات المجلس الشعبي الولائي وكذلك يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية والممثل لها وفيما يلي سوف نبين ذلك:

أ - صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس:⁽¹⁾ وبهذه الصفة يسهر الوالي على نشر مداوالات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، كما يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداوالات المتخذة خلال الدورات السابقة، ويطلع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، يقوم أيضاً بإطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام وذلك خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي.⁽²⁾

يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، يمكن أن ينتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى وزراء القطاعات المعنية.⁽³⁾

ب - صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية:⁽⁴⁾ إن مهمة تمثيل الولاية قد أسندها المشرع طبقاً لقانون الولاية إلى الوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي خلافاً لما هو منصوص عليه في قانون البلدية الذي أسند مهمة تمثيل البلدية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ويمثل الوالي الولاية في المسائل الآتية:

⁽¹⁾ المواد 102-103-104 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

⁽²⁾ المادة 124 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

⁽³⁾ المادة 109 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

⁽⁴⁾ المواد من 105 إلى 108 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون.
- كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها.^(*)
- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي وهو الأمر بصرفها.
- يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطها طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ج - صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة:⁽¹⁾ يعتبر الوالي ممثلا للدولة على مستوى إقليم الولاية ومفوضا للحكومة فهو بهذا يمثل كل الوزراء ويجب عليه أن يتقيد بتنفيذ تعليماتهم.

وتتمثل أهم الإختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في السلطات الأساسية:

1- التمثيل: وفي هذا الإطار ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة على إقليم الولاية المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء بعض القطاعات التي تقتضي بطبيعة مهامها بقاء ارتباطها المباشر بالإدارة المركزية وتتمثل هذه القطاعات المستثناة في:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيفة العمومية.

^(*) القانون رقم 09/90 المتضمن قانون الولاية السابق منح المشرع ضمنه لرئيس المجلس الشعبي الولائي حق تمثيل الولاية أمام القضاء في حالة وحيدة منصوص عليها في المادة 54 منه والتي تنص على: "يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة، ويعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها"، وهذا ما لم ينص عليه قانون الولاية رقم 07/12 الذي لم يمنح صفة التمثيل أمام القضاء في أية حالة لرئيس المجلس الشعبي الولائي

⁽¹⁾ المواد من 110 إلى 123 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية.

2 -التنفيذ: يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية. كما يتولى الوالي أثناء تأدية مهامه في حدود اختصاصه على حماية واحترام حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون.

ويقوم الوالي بإعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتجسيدها وتنفيذها إضافة إلى ذلك يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات. كذلك يعتبر الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة للولاية بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.

3 - الضبط: كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يتمتع بالعديد من سلطات الضبط الإداري، وقد نص قانون الإجراءات الجزائية أيضا على سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي.

الضبط الإداري: إن الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، حيث يتولى الوالي تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم ولايته من أجل تطبيق القرارات والمهام القاضية بذلك. وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى إقليم الولاية. وفي حالة الظروف الاستثنائية(*) يمكن للوالي أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير، كما يمكن للوالي وضع تدابير الدفاع والحماية التي تكتسي طابعا عسكريا وينفذها.

الضبط القضائي: للوالي سلطة الضبط القضائي التي نصت عليها المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية التي منحت للوالي هذه السلطة والتي قيدتها بمجموعة من الشروط تتمثل في:

- ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي تكون في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.

(*) عرفت المادة 93 من الدستور 1996 الحالة الاستثنائية بأنها: "الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها .."، والحالة الاستثنائية يقررها رئيس الجمهورية بعد اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير المنصوص عليها في الدستور.

- توافر حالة الإستعجال.
 - عدم علم الوالي أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة.
 - يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية في مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية.
- هذا عن الصلاحيات المقررة للوالي على مستوى الولاية والآن سوف نعرض لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

المجلس الشعبي الولائي هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، حيث يعتبر أقدر الأجهزة على التعبير عن مطالب السكان إذ ينتخب أعضائه من بينهم، وهو الذي يجعل من الولاية مؤسسة إدارية حقيقية بما له من دور كبير في شتى النواحي الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية.⁽¹⁾

لقد تضمن الفصل الرابع من قانون الولاية مختلف الصلاحيات والاختصاصات التي تدخل ضمن إطار عمل المجلس، حيث يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة التي يتناول فيها المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي.⁽²⁾

ويبادر المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات وطابع وخصوصيات كل ولاية على عاتق الميزانية الخاصة بالولاية بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا إنجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات.⁽³⁾

وبهذا يتناول المجلس الشعبي الولائي المواضيع والقطاعات التي تدخل ضمن اختصاصه والمتمثلة في:

¹ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1980) ص 136.

² المادة 76 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

³ المادة 75 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة.
- السياحة.
- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة الإقليم.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل الاقتصادية والقاعدية.
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.
- التراث الثقافي والمادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.(1)

كما يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقاً للقوانين والتنظيمات.

يعلم الوالي المجلس بالانشطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم ويتداول قبل المصادقة على كل أداة مقررّة في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية. إضافة إلى ذلك يقدم المجلس الشعبي الولائي آراءه في إطار القوانين والتنظيمات، كما يمكنه تقديم الإقتراحات وإبداء الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون يوماً.(2)

وفيما يلي سوف نعرض بشيء من التفصيل إلى اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في جميع الميادين.

(1) المادة 77 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

(2) المادتان 78-79 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

أ - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية الاقتصادية:⁽¹⁾ لقد منح المشرع المجلس الشعبي الولائي صلاحيات متعددة من أجل تنمية الولاية اقتصاديا وتطوير مختلف الوسائل الاقتصادية من أجل تقديم أحسن الخدمات للمواطنين وتتمثل هذه الصلاحيات في مجملها في:

- إعداد مخطط التنمية على المدى المتوسط والذي يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، ويقوم المجلس الشعبي الولائي بمناقشة مخطط التنمية الولائي ويبيدي اقتراحات بشأنه.

- كما يتم إنشاء على مستوى كل ولاية بنك للمعلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية، ويتم إعداد جدولاً سنوياً يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات ومعدلات نمو كل قطاع.

يحدد المجلس الشعبي الولائي المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل، كما يبيدي رأيه في:

- عملية تسهيل استفادة المتعاملين من العقار الصناعي.

- تسهيل وتشجيع تمويل الإستثمارات في الولاية.

- المساهمة في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية.

- يطور المجلس الشعبي الولائي أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للإستثمار.

⁽¹⁾ المواد من 80 إلى 83 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

ب - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال الفلاحة والري:⁽¹⁾ من أجل تطوير قطاع الفلاحة والري منح المشرع اختصاصات للمجلس الشعبي الولائي تتمثل في:

- يبادر المجلس الشعبي الولائي بوضع حيز لتنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.
- يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية وكذا محاربة مخاطر الفيضانات والجفاف.
- يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية.
- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع المصالح المعنية بكل الأعمال الخاصة بتنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها.
- كما يساهم في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية ويعمل المجلس على تنمية الري المتوسط والصغير ويساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزود بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

ج - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية:⁽²⁾ وفي هذا الإطار يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية والحفاظ عليها.

- يقوم بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به.
- يتصل المجلس الشعبي الولائي مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الإستثمارات.

⁽¹⁾ المواد من 84 إلى 87 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

⁽²⁾ المواد من 88 إلى 91 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

- ويبادر المجلس أيضا بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية (*) لاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة.

د - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال التكوين المهني:⁽¹⁾ تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية انجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها.

هـ - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي:⁽²⁾ يمارس المجلس الشعبي الولائي مهامها واختصاصات كثيرة ذات طابع اجتماعي وثقافي تتمثل في:

- يساهم المجلس الشعبي الولائي في برامج ترقية التشغيل وهذا بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيةها.

- يتولى المجلس في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات، ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.

- يتخذ في هذا الإطار كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الإستهلاكية.

- يساهم المجلس بالإتصال مع البلديات من أجل تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.

كما يساهم المجلس الولائي بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديموغرافي.

- حماية الأم والطفل.

- مساعدة الطفولة.

(*) لا يقصد بالتنمية الريفية التنمية الزراعية فقط وإنما تشمل كذلك التغيير في البناء الاجتماعي والاقتصادي والمؤسسات والعلاقات الاجتماعية بالمناطق الريفية، فهي تلك الجهود الرامية إلى تحسين مستوى رفاهية السكان الريفيين من خلال برامج شمولية لاستغلال الموارد الطبيعية والبشرية بأكثر كفاءة، زكرياء محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 14.

⁽¹⁾ المادة 92 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

⁽²⁾ المواد من 93 إلى 99 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

- مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة.
- مساعدة الأشخاص الذين هم في وضع صعب والمحتاجين.
- التكفل بالمتشردين والمختلين عقليا.

كما يساهم المجلس في ميدان الثقافة بإنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيه الخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، وذلك بالتعاون مع البلديات وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في هذا المجال.

ويقدم المجلس مساعدته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية الخاصة بالشباب ويطور كل عمل يرمي إلى ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي وذلك بالإتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية ويقترح كل التدابير الضرورية لتنميته والحفاظ عليه.

بالإضافة إلى ذلك يسهر المجلس الشعبي الولائي على حماية القدرات السياحية للولاية حيث تعتبر مصدرا هاما لتنمية مدخولها وتقوية اقتصادها لما تجلبه من عملات أجنبية ولما لها من أثر كبير، لذلك لم تغفل الإدارة الجزائرية المحلية (الولائية) أهمية المرافق المعنية بالإدارة السياحية، إذ أصبح من اختصاص المجالس الشعبية الولائية العمل على تسهيل إنطلاق السياحة ولتحقيق هذا الغرض أصبح من حقها أن تشغل وتراقب كل المؤسسات والمرافق العامة ذات الطابع السياحي وتساعد البلديات التي تعجز إمكانياتها المتاحة عن تحقيق هذه الغاية وأيضا تشجع كل استثمار متعلق بهذا القطاع الهام.⁽¹⁾

و- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن:⁽²⁾ يكتسي موضوع السكن أهمية بالغة سواء لدى المواطنين أو المسؤولين المحليين على حد سواء ذلك أن الجزائر تعاني من نقص كبير في تغطية طلبات ورغبات المواطنين في توفير حقهم في السكن، هذا ما أدى إلى انتشار البناءات الفوضوية وكذا الأحياء القصديرية التي أصبحت بمثابة سياج حول المدن الجزائرية.

وللقضاء على هذه الظواهر السلبية نص المشرع في قانون الولاية رقم 07/12 على أنه يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يساهم في انجاز برامج السكن وفي عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا المحافظة على الطابع المعماري. ويساهم المجلس

⁽¹⁾ حسين فريجة، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية"، المرجع السابق، ص 77.

⁽²⁾ المادتان 100-101 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية.

الولايبالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية في برامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربته.

وبعد هذه النظرة الفاحصة تقريبا لكل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي نخلص إلى أنه:

- يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يتداول في أية قضية تهم الولاية لها علاقة بمختلف المجالات السابقة الذكر والتي منح المشرع الإختصاص بالنظر فيها إلى المجلس الشعبي الولائي وذلك باقتراح من ثلث أعضاء المجلس أو الرئيس أو الوالي، وهذا تجسيدا للمادة 76 من قانون الولاية الجديد.
- يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأداة لتشجيع التعاون ما بين البلديات وأيضا أداة مكملة لمهام البلديات خاصة في حالة إقامة المشاريع التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات.
- لقد منح المشرع هذه الإختصاصات والمهام المتعددة والمتنوعة المجالات للمجلس الشعبي الولائي المنتخب والذي هو تعبير عن إرادة المواطنين الذين انتخبوا أعضائه واختاروهم من أجل تلبية حاجاتهم وحل مشاكلهم وتطوير ولايتهم وتنميتها اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، فالغاية من انتخاب المجالس المحلية هي خدمة مواطنيها وتلبية حاجاتهم.

المطلب الثاني: وسائل تحقيق التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية.

لكي تنجح سياسة التنمية المحلية التي أقرتها الجماعات المحلية لابد من اعتماد مجموعة من الوسائل تتخذها من أجل تحقيق أهدافها التنموية في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية... إلخ.

إن أهم الوسائل التي تعتمد عليها كل من البلدية والولاية بالدرجة الأولى هي الوسائل المالية التي تعد عصب كل نشاط اقتصادي أو إداري أو اجتماعي... فالخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية مع تنوع واتساع مجال اختصاصاتها كما لاحظنا ذلك لا يمكن أن تتم إلا إذا توافرت الأموال اللازمة للإنفاق عليها.

إن القانون سواء البلدي أو الولائي قد منح الجماعات المحلية حق إنشاء مصالح عمومية باعتبارها وسيلة من وسائل التدخل الاقتصادي وهذا في أي مجال تراه ضروريا ومناسبا لطبيعتها، حيث يمكن لهذه المرافق أن تتضمن مشاريع اقتصادية واجتماعية وفقا لمخططات التنمية المحلية

فما مدى نجاعة وفعالية هذه الوسائل الممنوحة للهيئات المحلية لتحقيق التنمية المحلية؟.

الفرع الأول: الوسائل المالية:

تسعى الكثير من الدول سواء النامية أو المتقدمة إلى زيادة معدلات التنمية المحلية في المجتمعات المحلية من منظور أن المزيد من التنمية المحلية يؤدي إلى المزيد من التنمية على المستوى القومي.

ولكي تحقق التنمية المحلية أهدافها لابد أن يتوافر لها عبر الزمن المقادير الكافية من التمويل المحلي، فكلما استطاعت الجماعات المحلية تعبئة المزيد من الموارد المالية سواء الذاتية أو الخارجية، كلما استطاعت أن تحقق المزيد من التنمية المحلية وكلما اتسم نظام الإدارة المحلية المطبق بالكفاءة والفعالية.

إن توافر الموارد المالية المحلية على مستوى الوحدات المحلية يشجع هذه الهيئات للبدء بمشروعات التنمية المحلية للرفع من مستويات المعيشة للأفراد وتحسينها، لذلك فإن تحقيق هذه البرامج والمشروعات التنموية في جانبها المحلي يتوقف بالدرجة الأولى على مدى توافر الموارد المالية المحلية.

أولاً: تعريف التمويل المحلي:

يمكن تعريف التمويل المحلي بأنه: «كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية من أجل تحقيق أكبر معدل للتنمية عبر الزمن»،⁽¹⁾ وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة.

⁽¹⁾ عبد الحميد بوخاري، محمد زرقون، "إدارة وتمويل التنمية المحلية في ظل التحولات الاقتصادية العالمية"، المرجع السابق.

يتضح من التعريف أن هناك علاقة طردية بين التمويل المحلي ومعدلات التنمية فكلما زاد التمويل زادت التنمية مهما كان مستواها وطنية كانت أو محلية، وكلما زاد التمويل المحلي زادت درجة إستقلالية الجماعة المحلية.

أ- **مميزات التمويل المحلي:** تقوم الجماعات المحلية في سبيل تحقيق التنمية بالعمل الدائم والمستمر من أجل تقديم الخدمات وكذا إشباع حاجات المواطنين في العديد من المجالات الصحية، التعليمية، الاجتماعية والثقافية وغيرها بالإضافة إلى إقامة المشروعات اللازمة لتقديم عدد من السلع لسكانها.

وقبل التطرق إلى تحديد أنواع ومصادر التمويل المحلي نتطرق أولاً إلى مميزات وشروط هذه المصادر التمويلية فيما يلي:

- 1- **محلية المورد:** ومعنى ذلك أن المورد يقع في نطاق وحدود الإدارة المحلية.
- 2- **داتية المورد:** ومعناه أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد وتحصيله في حدود معينة.
- 3- **سهولة إدارة المورد:** ويقصد به تيسير وتسهيل تقدير وعاء المورد وخفض تكلفة تحصيله أي محاولة أن تكون تكلفة التحصيل عند أقل درجة ممكنة وفي نفس الوقت الحصول على أكبر موارد مالية ممكنة منه.⁽¹⁾

⁽¹⁾ عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، المرجع السابق، ص 65 – 66.

ثانياً: موارد الجماعات المحلية:

تنص المادة 169 من قانون البلدية 10/11 على أن البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها الخاصة بها وهي مسؤولة أيضاً عن تعبئة مواردها ونفس الصياغة جاءت بها المادة 152 من قانون الولاية 07/12.

إن قانون البلدية 10/11 قد عدد موارد البلدية من خلال المادة 170 منه على أنها تتمثل فيما يلي:

- حصيلة الجباية.
- مداخيل ممتلكاتها.
- مداخيل أملاك البلدية.
- الإعلانات والمخصصات.
- ناتج الهبات والوصايا.
- القروض.
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية.
- ناتج حق الإمتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية.
- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

ويشمل مجال تدخل البلدية ميادين التهيئة والتنمية المحلية والعمران، المنشآت القاعدية والتجهيز والمرافق الاجتماعية والنظافة والتعليم والصحة والبيئة والاستثمارات الاقتصادية، كما عدت المادة 151 من قانون الولاية 07/12 مختلف موارد الولاية والمتمثلة في:

- التخصيصات.
- ناتج الجباية والرسوم.
- الإعلانات وناتج الهبات والوصايا.
- مداخيل ممتلكاتها.
- مداخيل أملاك الولاية.
- القروض.

- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية.
 - جزء من ناتج حق الإمتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية التابعة للأمالك الخاصة للدولة.
 - الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.
- ويشمل مجال تدخل الولاية الفلاحة والري، المنشآت الاقتصادية والتجهيز، التكوين المهني، الأنشطة الاجتماعية والسكن. ويمكن تقسيم مداخيل المجموعات المحلية إلى قسمين هما: موارد التمويل المحلي الذاتي وموارد التمويل المحلي الخارجي.

أ- **موارد التمويل المحلي الذاتي:** تشكل موارد التمويل الداخلي أو الذاتي الفرق الأساسي بين مالية الدولة ومالية الجماعات المحلية وتتمثل في:

1- **الضرائب:** تمثل الجباية المحلية الأداة الأساسية لتمويل التنمية المحلية مما يوجب إعادة الإعتبار لموارد الجباية المحلية ويكون عن طريق إشراك الجماعات المحلية في الجباية المحلية بغرض رفع مردودية الضرائب الموجودة، وعن طريق كذلك إشراك الهيئات المحلية في تحديد وعاء الضريبة ونسبها وكيفية تغطيتها.

إن قانون البلدية رقم 10/11 قد نص في مادته الخامسة على أنه يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاءا جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل وقد جاءت المادة الخامسة في الفقرة الثالثة من قانون الولاية رقم 07/12 بنفس الصياغة.

إن منح هذه الصلاحية للجماعات المحلية يهدف إلى تقريب إدارة الجباية من المواطن للوصول إلى رفع مردودية الضرائب، الأمر الذي يزيد من استفادة الجماعات المحلية.

2- مداخل الأملاك: تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة وهي تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملاكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص. وتتمثل هذه الإيرادات في حقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق وعوائد منح الإمتيازات، إيرادات بيع المحاصيل الزراعية.

إن مداخل الأملاك بالنسبة للجماعات المحلية تعتبر ضعيفة، ولهذا وجب إعادة الإعتبار لها وذلك بالتحكم في تسييرها، فالهيئات المحلية تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة يمثل إستعمالها من طرف الآخرين لأغراض خاصة مصدرا ماليا معتبرا يجب تثمينه والرفع من مردوده.⁽¹⁾

3- الرسوم: لقد نص قانون البلدية رقم 10/11 على الرسوم في المادة 175 التي تنص على: «تحدد البلدية في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها.»

أيضا نص قانون الولاية رقم 07/12 على الرسوم في المادة 153 التي أتى في فحواها: «يمكن الولاية في إطار تسيير أملاكها وسير المصالح العمومية المحلية أن تحدد بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب مع طبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها.»

تعتبر الرسوم مبالغ نقدية تدفع مقابل مزايا تمنح أو خدمات تؤدي ولا يجوز تحقيق الربح منها، حيث يجب على المستفيدين من الخدمة تأدية مقابل (الرسم) ولا يفترض فيه بالضرورة أن يغطي تكلفة الخدمة بالكامل. وتتمثل أهم الرسوم في:

- **الرسم على النشاط المهني:** وضع هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 وحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري، يحصل الرسم على النشاط المهني بنسبة 2.55 %، غير أن نسبته تغيرت إلى 2% بديهة من قانون المالية التكميلي طبقا لنص المادة 6 من القانون 02/01 المؤرخ في 2001/07/19 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، وتوزع عائداته كما يلي: 29.5% لصالح الولاية، 65% لصالح البلدية، 5.5% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

⁽¹⁾ موسى رحمانى، وسيلة سبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، المرجع السابق.

- **الدفع الجزافي:** يدفعه الأشخاص الطبيعيون والمعنويون والمؤسسات المستثمرة في الجزائر والتي تمارس نشاطا، وتدفع مرتبات وأجور وتعويضات ويتم حسابه بنسبة 6% على كتلة الأجور.

يتم توزيع مداخل هذا الرسم على الشكل التالي:

30% توجه إلى ميزانية البلدية.

70 % توجه إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يوزعها على النحو التالي:

البلدية 60 %، الولاية 20 %، صندوق التضامن 20 %.

للإشارة فإن نسبة هذا الرسم تعرف تراجعا، ويظهر ذلك من خلال قوانين المالية المتعاقبة، فمن 6 % إلى 5 % في سنة 2001، ثم 4 % سنة 2002، و 3 % سنة 2003 لتصبح 2 % بموجب المادة 4 من قانون المالية لسنة 2004، وذلك تطبيقا لبرنامج الإنعاش الاقتصادي الذي شرع في تطبيقه ابتداء من جويلية 2001، لتصبح في سنة 2006 نسبته 0% وهذا ما أقره قانون المالية لسنة 2006 حيث نصت المادة 13 منه: « تلغى أحكام المواد من 208 إلى 216 وهي المواد التي تنظم الدفع الجزافي من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ويعدل نتيجة لذلك قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ».

حقيقة لقد ألغى قانون المالية لسنة 2006 ضريبة الدفع الجزافي لكنه تم تعويضها بالضريبة الجزافية الوحيدة التي تفرض على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي، الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني، ويوزع ناتجها كما يلي:

50 % لصالح ميزانية الدولة.

5 % لصالح الولاية.

40 % لصالح البلدية.

5 % لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- الرسم العقاري: يعتبر الرسم العقاري واحدا من الضرائب القديمة بالنسبة للنظام الضريبي⁽¹⁾، كما يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية بالرغم من مساهمته الضئيلة إلا أنه يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموما في التحكم في الحظيرة العقارية وتطويرها.

تأسس هذا الرسم بموجب الأمر 83/67 المؤرخ في 2 جوان 1967 المتضمن قانون المالية، ويفرض هذا الرسم على الملكيات المبنية وغير المبنية وتستفيد البلديات منه بنسبة 100%.

- الرسم العقاري على العقارات المبنية: وهي عبارة عن ضريبة مباشرة سنوية تعد باسم المالك أو المنتفع على الأملاك المبنية (مسكن، مصنع، أرض معدة للاستعمال الصناعي أو التجاري، ورشة، ... إلخ) وبعض الملكيات معفية إذا كانت مخصصة لاستعمال مرفق عمومي أو لمنفعة عامة أو للفلاحة. يتسم مردود هذه الضريبة بالضعف، بينما هذه الضريبة في عدد من الدول المتقدمة تشكل مصدرا ماليا أساسيا للبلدية، ويعود ضعف مردودية هذه الضريبة إلى الأسباب التالية:

سوء إحصاء الملكيات، التنظيم السيئ لإدارة الضرائب، غياب التدخل المباشر للجماعات المحلية خاصة البلدية في تكوين السجل العقاري.⁽²⁾

- الرسم العقاري على الأملاك غير المبنية: وهو رسم سنوي يفرض على الأملاك غير المبنية (محجرة، مرملة، منجم بسماء مفتوح، مملحة، سبخة، أرض ضمن القطاعات المعمرة أو القابلة للتعمير) ويحسب هذا الرسم بناء على القيمة التجارية لهذه الأملاك.⁽³⁾

- رسم التطهير: أدخلت إجراءات جديدة في قانون المالية لسنة 2002 في اتجاه تجديد هذا الرسم وعصرنتهويتمثل في الرسم على رفع القمامات المنزلية ويحصل لفائدة البلديات أو المصلحة التي تعمل على رفع القمامات المنزلية، وهو رسم سنوي يسجل باسم الملاك أو المنتفعين. ورسم تطهير المياه يمس جميع الأملاك المبنية في البلديات المزودة بشبكة التطهير وقنوات الصرف الصحي، وتقيم نسبيا على أساس استهلاك الماء الصالح للشرب أو الصناعي بنسبة 10% لسعر الرسم للماء المستهلك، وإعادة صبها في قبضة الضرائب التي تكون

⁽¹⁾ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الإعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، المرجع السابق، ص 66.

⁽²⁾ Lahcène Seriak, L'organisation et le fonctionnement de la commune, enag édition, 1998.p 81.

⁽³⁾ ibid., p 82.

البلدية تابعة لها. ناتج رسم التطهير لهذين النوعين يؤخذ كاملا لفائدة البلدية مع الإعفاء من هذا الرسم الأملاك والمشاركين الذين لا يستفيدون من هذه الخدمات.⁽¹⁾

- **الرسم على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة:** إن هذا الرسم أحدث بموجب قانون المالية لسنة 1992، وقد عدل ليأخذ بعين الاعتبار بالإضافة إلى طبيعة وأهمية النشاط كمية النفايات والطروح الناجمة عنها، هذا في إطار الحفاظ على البيئة وحمايتها.

- **رسم الإقامة:** لقد أعيد تأسيس هذا الرسم في سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية ومناخية والحمامات المعدنية والبحرية ويفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين لا ينتمون إلى البلدية أو لا يمتلكون فيها إقامة خاضعة للرسم العقاري.

- **الرسم على القيمة المضافة:** يفرض هذا الرسم على مجموع المبيعات الخاضعة للضريبة على ثمن السلعة، الأشغال، والخدمات، ولقد حدد القانون أربعة نسب إختزلها قانون المالية لعام 1995 ثلاثة فقط تتمثل في:

- النسبة العادية 17% .

- النسبة المنخفضة 14%.

- النسبة الخاصة 7%.⁽²⁾

وهكذا يظهر التمويل المحلي رغم تنوع مصادره، نظريا غير كاف وضعيف المردودية وبذلك تلجأ البلديات والولايات للتمويل الخارجي.⁽³⁾

ب - **مصادر التمويل الخارجي:** يهدف هذا التقسيم بين الموارد الذاتية للجماعات المحلية والموارد الخارجية النابعة من الحكومة المركزية مثل الإعانات والقروض إلى إبراز مدى الاعتماد الذاتي للجماعات المحلية على إمكاناتها الذاتية من ناحية ومن ناحية أخرى يبرز الوزن النسبي للإعانات الحكومية في تمويل التنمية المحلية وتتمثل الموارد الخارجية في:

¹⁾ Ilahcène Seriak, L'organisation et le fonctionnement de la commune, op, cit, p 83.

²⁾ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الإعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، المرجع السابق، ص 63

³⁾ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 166.

1- **القروض:** يشكل الاقتراض موردا هاما لتحقيق التنمية، غير أنه مشروط بقدرات التسديد التي تتوافر عليها الجماعة المحلية⁽¹⁾ حيث يمكن أن تلجأ الهيئات المحلية إلى الاقتراض لتمويل بعض النفقات في حالات معينة كتتفيذ المشاريع الضخمة مثل إنشاء بنى تحتية أو بناء سدود أو جسور، ففي حالة عدم كفاية الأموال المحلية الذاتية تلجأ الإدارة المحلية إلى الاقتراض من المؤسسات المالية الداخلية إلا أنه هناك شرطين لذلك هما:

- يستخدم هذا التصرف أي إنفاق حصيلة القرض في مشروع استثماري.
- يخضع القرض إلى رقابة الحكومة.

إن الهيئات المحلية تلجأ في بعض الأحيان إلى القروض من أجل تغطية نفقات المشروعات الإستثمارية التي تقوم بها، ذلك أن موارد المحليات لا تمكنها من تحمل عبء هذه المصروفات الكبيرة على تلك المشروعات ولأن العدالة تقتضي توزيع أعباء هذه المشروعات على عدة سنوات تبعا للعمر الإنتاجي لكل مشروع حتى تتحمل الأجيال اللاحقة نصيبها في هذه الأعباء لأنها تستفيد من هذه المشروعات.⁽²⁾

لقد نص قانون البلدية رقم 10/11 على هذا المورد حيث يمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل،⁽³⁾ وفي صياغة مماثلة نصت المادة 156 من قانون الولاية رقم 07/12 على حق الولاية في اللجوء إلى القرض عند عدم كفاية مداخلها.

لكن في غياب النصوص التشريعية التي تحدد المؤسسات المالية التي يمكن للجماعات المحلية اللجوء إليها للاقتراض وتحدد كذلك الإجراءات والشروط التي تخضع لها عملية الاقتراض، فإن ميزانية الولاية والبلدية تعتمد حاليا وأساسيا على المساعدات الواردة إليها من ميزانية الدولة، هذا في ظل ضآلة قيمة الموارد المالية المحلية وهو ما يجعلها فاقدة من الناحية الواقعية لاستقلاليتها المقررة لها قانونا بفعل الإعراف لها بالشخصية المعنوية.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الإعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، المرجع السابق، ص 82.

⁽²⁾ عبد المطلب عبد الحميد، "التمويل المحلي والتنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 102.

⁽³⁾ المادة 174 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽⁴⁾ محمد زغداوي، "دور المجلس الولائي في التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 26.

2- الإعانات والمساعدات: يتم الحصول على الإعانات والمساعدات لصالح الإدارة المحلية المقدمة من طرف الدولة في إطار برامج تنموية، قد تكون مشروطة أو غير مشروطة وعادة ما تمنح هذه الإعانات والمساعدات للإنفاق منها على إقامة مشاريع معينة أو الإرتقاء بمستوى خدمات معينة.

لقد حدد قانون البلدية 10/11 الحالات التي تمنح فيها الدولة المساعدة للبلديات وتمثل هذه الحالات في: (1)

- عدم كفاية مداخل البلدية مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في القانون.
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية.
- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات.
- أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا.
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الإستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت من أجله. تقيد الإعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص. (2)

كما نصت المادة 153 من قانون الولاية 07/12 على الحالات التي تمنح فيها الدولة الإعانات للولاية وهي نفسها الحالات المنصوص عليها في قانون البلدية المبينة أعلاه مع تحديد حالة جديدة تتمثل في عدم مساواة مداخل الولايات وغاية المشرع من إضافة هذه الحالة هو الرغبة في تقليص الفوارق ما بين الولايات وتحقيق التوازن الجهوي.

في حالة تقديم الدولة لإعانات ومساعدات مشروطة لصالح الجماعات المحلية تكون الإدارة المحلية ملزمة بإنفاق حصيلة هذه الإعانات والمساعدات في الأغراض المقدمة من أجلها.

(1) المادة 172 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

(2) المادة 173 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

في حالة الإعانات والمساعدات غير المشروطة فهي تمنح من أجل تغطية العجز في موارد الجماعات المحلية المالية دون تحديد مجالات إنفاقها.⁽¹⁾

إضافة إلى ذلك فقد قررت السلطات العمومية بعد الاستقلال مباشرة استحداث أدوات خاصة بالتنمية المحلية تتمثل في برامج التنمية الخاصة، المخططات البلدية للتنمية، المخطط القطاعي للتنمية، الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

• **برامج التنمية الخاصة:** لقد تم إعداد البرامج الخاصة ابتداء من سنة 1966 من خلال اعتماد وتنفيذ ما يسمى ببرامج التنمية الريفية والاقتصادية، وقد تم تدعيم هذه البرامج سنة 1970 ببرامج التجهيز المحلي للبلديات، بالرغم من أن هذه البرامج كانت تعبيراً عن جهود كبيرة لرد الاعتبار للريف الجزائري إلا أن طرق تمويلها اتسمت بمركزية مفرطة وهذا راجع إلى النظام الإشتراكي الذي تبنته الجزائر آنذاك، والذي يعتمد في جوهره على الإقتصاد الموجه وكذا المخططات المركزية.⁽²⁾

• **المخططات البلدية للتنمية:** تندرج المخططات البلدية للتنمية في إطار سياسة التوازن الجهوي قصد إعطاء كل بلدية حظوظاً متساوية في التنمية ويتم إنجاز هذه المخططات عبر مراحل حيث وبموجب المرسوم رقم 136/73 المؤرخ في 9 أوت 1973 ينبغي أن تكون كل بلدية مزودة بقائمة اسمية تسمى قائمة اسمية البلدية، تتضمن رخص البرامج والإجراءات السنوية لاعتمادات الدفع وتشكل هذه القائمة الاسمية الوثيقة القاعدية لأنها تتضمن كل العمليات والبرامج مهما كانت طبيعتها أو مصدر تمويلها.⁽³⁾ ترفع البلدية هذه القائمة إلى الولاية ثم وزارة التخطيط في السابق، غير أنه ابتداء من سنة 1988 لم تعد هذه المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط، وتتعلق المخططات البلدية للتنمية بمختلف القطاعات التي تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه، التطهير، المراكز الصحية وغيرها، فهي بمثابة مكمل للإستثمارات التي تباشرها السلطة العمومية ولهذا يشترط في هذا المخطط أن يكون متماشياً مع المخطط القطاعي للتنمية وكذا المخطط الوطني للتنمية.

⁽¹⁾ عبد الحميد بوخاري، محمد زرقون ، "إدارة وتمويل التنمية المحلية في ظل التحولات " ، المرجع السابق.

⁽²⁾ <http://www.montada.echoroukonline.com>

⁽³⁾ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الإعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، المرجع السابق، ص 81-82.

• **المخطط القطاعي للتنمية:** هو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون الولاية وصية عليها، ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي والذي يسهر على تنفيذه كذلك، ويتم تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة اقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي الذي يصادق عليه بعد ذلك، وتقوم الهيئات التقنية بدراسة الجوانب التقنية بعد إرسال المخططات لها.⁽¹⁾

• **الصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية:** يعتبر الصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، أنشئ بالمرسوم 266/86 المؤرخ في 1986/11/14 الذي يحدد كيفية تنظيمه وتسييره وهو موضوع تحت رئاسة وزير الداخلية، وقد تم إنشاؤه لتقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية.⁽²⁾

يتكون هذا الصندوق من أربعة صناديق: صندوقان للتضامن، وصندوقان للضمان غير أن هذه الصناديق تقلصت إلى ثلاثة بموجب قانون المالية لسنة 1993.

فيما يتعلق بصندوق التضامن الذي نصت عليه المادة رقم 211 من قانون البلدية رقم 10/11 فإنه يقدم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية، وتهدف هذه الإعانات إلى التقليص من الإختلالات المالية ما بين البلديات، حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية وذلك على أساس حساب الهامش الفارقي بين معدل النمو المحلي ومعدل النمو الوطني، كما يمنح هذا الصندوق تخصيصات استثنائية للجماعات المحلية التي تعاني من صعوبات مالية أو تتعرض لكوارث طبيعية أو يمنح أيضا اعتمادات مالية توجه إلى المناطق الواجب ترقيتها (خاصة مناطق السهوب والجنوب الجزائري) وتوزع الموارد الخاصة بالصندوق وفقا للنسب التالية :

- تعود للبلديات 75 %.

- تعود للولايات 25 %.

⁽¹⁾ مشري فريد، وسيلة السبتي، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية"، المرجع السابق.

⁽²⁾ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الإعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، المرجع السابق، ص 79.

أما فيما يخص صندوق الضمان فقد تأسس بمقتضى المرسوم رقم 266/86 ويتكفل بضمان تحصيل الجماعات المحلية لتقديراتها الجبائية وذلك مقابل مساهمتها السنوية، كما يقوم بضمان مواجهة التخفيضات التي تتقرر بموجب قوانين المالية التي تتعلق بالضرائب والرسوم.

ونشير إلى أنه رغم الدور الهام الذي يلعبه هذا الصندوق في مجال تمويل الجماعات المحلية إلا أنه لم يتمكن من تغطية العجز المتزايد في الميزانيات المحلية والذي تجاوز سنة 1994 مبلغ 3.2 مليار دينار مست أكثر من 800 بلدية.

• **العقود المحلية للنجاعة:** تستخدم هذه العقود خاصة في البلديات، والعقد البلدي للنجاعة هو عقد تبرمه البلدية إلى جانب الأطراف التالية:

- ممثل عن الإدارة المركزية (وزارة الداخلية).

- ممثل عن المجلس الوطني للتخطيط.

- ممثل عن بنك محلي أو وطني.

إن العقد البلدي للنجاعة مستلهم من تلك العقود التي تبرمها المؤسسات الاقتصادية العمومية أو الخاصة مع المؤسسات البنكية قصد تجاوز ظروف الإختلال المالي ومن ثم فهو يهدف إلى تحسين قدرات التسيير والتحكم في المشاكل التنظيمية وذلك بتعديل أنماط التسيير والتحكم في النفقات والتكاليف.⁽¹⁾

• **البرامج المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية:** وهي برامج تستجيب لوضعيات معينة وهي بذلك ترمي إلى التكفل بهذه الوضعيات لتجاوزها ومن أهم هذه البرامج:

- **برامج دعم الإنعاش الاقتصادي:** هو برنامج بادر به رئيس الجمهورية يمتد على مدى أربع سنوات (2001-2004) ويتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها، وإلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية.

⁽¹⁾ عبد الحميد بوخاري ، زرقون محمد، "إدارة وتمويل التنمية في ظل التحولات"، المرجع السابق.

- **برنامج صندوق الجنوب:** هو برنامج يهدف إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية بالوطن لتجاوز التخلف الذي تعانيه في هذا المجال مقارنة بالمناطق الشمالية من الوطن.

- **الصناديق الخاصة:** تهدف هذه الصناديق إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات عبر ولايات الوطن المتخلفة مقارنة مع ولايات أخرى في إطار محاربة الفوارق الجهوية، بالإضافة إلى صناديق أخرى نذكر منها: الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وصندوق الكوارث الطبيعية،... إلخ.⁽¹⁾

ج - **علاقة التمويل المحلي بالتنمية المحلية:** تقوم التنمية المحلية كما تم ملاحظته على مختلف الموارد المالية سواء منها الذاتية التي تغذيها جهود المشاركة الشعبية والموارد المحلية أو الخارجية التي تمنحها الحكومة في شكل مساعدات وإعانات وقروض للجماعات المحلية.

إن علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي تنبع من وجود موارد نادرة وحاجات كثيرة ومتغيرة ومتعددة وهذا يتطلب وجود إدارة للتنمية تتصف بالكفاءة والفعالية وتقوم بالتخطيط الذي يوفر مناخا ديموقراطيا يسمح بالمشاركة في صنع القرار ويفسح المجال أمام الإدارة لتحقيق الإتصال مع مختلف المستويات الإدارية والعمل على تحقيق التنسيق الكامل بين مختلف الأجهزة الإدارية اللازمة لتحقيق التنمية المحلية إضافة إلى تشخيص المشاكل وإيجاد الحلول وإزالة المعوقات والتعرف على احتياجات المجتمع وكذا توفير البيانات اللازمة للقيام بعملية المتابعة المستمرة للوقوف على مدى تحقق الخطط المرسومة لتحقيق تنمية محلية شاملة.⁽²⁾

د - **مشكلة التمويل المحلي والموارد المالية المحلية:** تواجه الوحدات المحلية في تحقيق برامج التنمية على مستوى وحداتها مشكل التمويل وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية، وبذلك يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية مما يضطرها (الجماعات المحلية) إلى قبول الإعانات والمساعدات التي تقدمها السلطة المركزية، من أجل سد العجز المالي المحلي حيث تسمح المساعدات بإعادة توازن

⁽¹⁾ موسى رحمانى، وسيلة السبتي، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية"، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير.

⁽²⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية المفاهيم الأسس التطبيقات، المرجع السابق، ص 86.

الميزانية، لكنها تهدد في نفس الوقت الإستقلال المحلي تطبيقا لقاعدة من يدفع يقود، فيمكن لها أن تدفع دون أن تحكم وإلا خرقت مفهوم اللامركزية ولكنها من جهة أخرى لا تستطيع عدم متابعة كيفية صرف أموالها.⁽¹⁾

إن هذه المشكلة تخص الإستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية، حيث تنقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى الإقتراض، كما تنقيد كذلك حريتها بالرقابة على ميزانيتها وعلى أوجه الصرف الخاصة بإيراداتها المختلفة. غير أن عدم كفاية الموارد المالية المحلية لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية وإنما يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحلية التي لا يمكنها الحصول على الموارد الذاتية الكافية لوجود علاقة قوية بين مساحة الوحدة المحلية ومواردها المالية، ذلك أن القدرة التمويلية غالبا ما تتناسب عكسيا مع كبر الوحدات المحلية وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري.⁽²⁾

كذلك يلاحظ أن تشريع الإدارة المحلية يميل إلى الإنتقاص من حرية الوحدات المحلية في مباشرة الإختصاصات التي يجب أن تقوم بها، ويظهر هذا بصورة غير مباشرة في الإنتقاص من الإعتمادات المالية للوحدات المحلية التي عن طريقها تستطيع القيام باختصاصاتها إضافة إلى الرقابة المشددة على الوحدات المحلية بما يشل ويعوق حركتها عن العمل. نتيجة لذلك عجزت الجماعات المحلية عن إدارة المرافق المحلية مما أفقدها التأييد الشعبي، ويرجع ذلك في حقيقة الأمر إلى السلطة المركزية التي تخشى من وجود هيئات محلية منتخبة تنازعها السلطة التي تتمتع بها إلى جانب حداثة عهد هذه الوحدات المحلية بالعمل المحلي والإمكانات المالية الضعيفة جعلت الإدارة المحلية تدخل في حلقة مفرغة، فليس لديها من الوسائل ما يمكنها من مواجهة التغيرات المتلاحقة على وظائف الدولة، وهذه الوسائل لم توفر للجماعات المحلية الأمر الذي يجعلها

⁽¹⁾ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 168.

⁽²⁾ حياة بن اسماعين، وسيلة السبتي، "التمويل المحلي للتنمية المحلية، نماذج من اقتصاديات الدول النامية"، ملتقى دولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، دراسة حالة الجزائر والدول النامية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، 21-22/نوفمبر/2006.

غير قادرة على القيام باختصاصاتها، وتمضي السلسلة لتصل في نهايتها إلى إظهار أجهزة الدولة المحلية في صورة عدم الكفاءة الفعالية.⁽¹⁾

هـ - أساليب تحسين المجموعات المحلية لمواردها المالية: لتنمية الموارد المالية المحلية يجب مراعاة ما يلي:

- تحقيق اللامركزية في الإنفاق وترشيد الإنفاق العام.
 - تطوير القدرات الفنية والاقتصادية للمشروعات وإعداد الدراسات الفنية.
 - التخلص من المخزونات الراكدة أو إفادة وحدات محلية أخرى بها.
 - تهيئة المناخ المناسب للاستثمار.
 - تشجيع وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد ورجال الأعمال وإسناد بعض الخدمات إلى شركات خاصة والتنسيق بين المؤسسات والبنوك المتخصصة.
 - الإهتمام بالسياحة كمصدر للتمويل الذاتي.
 - تفعيل آليات المشاركة الشعبية في المشروعات والوحدات المحلية.⁽²⁾
- وأيضاً لضبط وتحسين موارد البلديات على الخصوص يجب:
- إعادة النظر في قيمة المخصصات السنوية للبرامج البلدية للتهيئة (pcd) والتي تعتبرها الدولة الوسيلة الأكثر ملاءمة للاستجابة بدقة لاحتياجات المواطنين.
 - مراجعة الإجراءات التي تحكم نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة ووضع تدابير لتسهيل وتسيير تسمح للإدارة المحلية بتحليل الصعوبات التي تصادفها عند إنجاز مختلف المشاريع.
 - تشجيع تكوين محافظات عقارية بلدية.
 - تجميع القروض والمساعدات المختلفة لإنجاز المشاريع الهيكلية.
 - هيكلة النشاط الاجتماعي الإقليمي عن طريق إشراك الوسائل والقروض المقدمة من طرف هيئات وأجهزة التضامن الوطني من أجل إرساء وترسيخ النشاط الاجتماعي على أساس ميكانيزمات وأحكام خاصة لترقية النشاط الاجتماعي والتضامن.

⁽¹⁾ جعفر محمد أنس قاسم، التنظيم المحلي والديموقراطية، المرجع السابق، ص 42 - 43.

⁽²⁾ حياة اسماعين، وسيلة السبتي، "التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية"، المرجع السابق.

- إطلاق مشاريع إستثمارية بهدف دعم ديناميكية موجهة تضم تعميم استغلال الطاقات المتجددة خاصة في المناطق الريفية.

- مباشرة الأعمال والأنشطة التي تساهم في تقوية الموارد المالية المحلية.⁽¹⁾

الفرع الثاني: إنشاء المصالح العمومية على مستوى الجماعات المحلية:

للجماعات المحلية الحق في إنشاء مصالح أو مرافق عمومية، وهذا ما نص عليه كلا من قانوني الولاية والبلدية حيث تظل المرافق العامة المحلية ذات أهمية بالغة باعتبار أنها تشكل أفضل تجسيد مادي وتمثيل واقعي لفكرة الديمقراطية ونجاحاتها ومظهر من المظاهر الرئيسية لقوة اللامركزية، وإحدى المصادر الهامة لمشروعية الجماعات المحلية ولمسيريتها والتي تضع المنتخبين والإداريين في خدمة المواطن وراحته، لأن الحكم المحلي قبل أن يكون طريقة تسير بها الجماعة المحلية الحاجات العامة للمواطنين، فهو رباط روحي جعل فيه المرفق العمومي المحلي أداة لجعل الحياة سهلة وليست مجرد ممكنة، وهو شأنه شأن أي نظام لا يعتبر هدفا في حد ذاته بل هو ربط لأفراد المجتمع المحلي بطريقة تسمح بوجودهم وتمنحهم الفرصة للتعبير عن مشاعرهم ورغباتهم وإشباع حاجاتهم المادية والروحية والاجتماعية، وتحدد هذه الحاجيات كترجمة مجموعة المرافق العامة والتي رغم الاختلافات الفقهية في تعريفها فإنها تتفق جميعا على أن المرفق العام أو المصلحة العامة التي تنشئها الجماعات المحلية هي عبارة عن نشاط يضمنه مشروع قد تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد (عادي أو اعتباري) خاص أو عام تحت توجيه الإدارة ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجات عامة للجمهور.⁽²⁾

إن إنشاء المصالح أو المؤسسات العمومية من طرف الجماعات المحلية التي لم ينص عليها القانون يرجع إلى تقدير المجالس المحلية المعنية حسب احتياجات مواطنيها.⁽³⁾

¹⁾ Conseil national économique et social, concertation nationale autour de la définition des objectifs d'un meilleur développement local, C.N.E.S cabinet, Alger, palais des nations, 29 – 30 decembre 2011. la recommandation n° 18.

²⁾ حوادق عصام، "تفويض المرفق العام المحلي في الجزائر"، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2011 – 2012، ص 1 – 2.

³⁾ René chapus, droit administratif général, tome 2, op ,cit , p 268.

ومن أجل تحقيق هذه الأهداف فقد منح المشرع الجزائري حق إنشاء وتكوين مصالح عمومية متخصصة للجماعات المحلية ممثلة في الولاية والبلدية وبين كذلك طرق تسيير هذه المصالح وهذا ما سنراه فيما يلي:

أولاً: إنشاء المصالح العامة على مستوى البلدية:

لقد منح المشرع البلدية صلاحيات واسعة من أجل تطويرها وتحقيق التنمية على مستواها، لقد ألزم قانون البلدية بضمان سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات المواطنين. وبهذه الصفة فإنه يمكن لها أن تحدث مصالح عمومية تقنية قصد التكفل بعدة مجالات تتمثل في:

- التزود بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.
- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى.
- صيانة الطرقات وإشارات المرور.
- الإنارة العمومية.
- الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية.
- الحظائر ومساحات التوقف.
- المحاشر.
- النقل الجماعي.
- المذابح البلدية.
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.
- الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها.
- فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها.
- المساحات الخضراء.

إن الدولة في إطار اللامركزية الإقليمية تقوم بالتنازل عن جزء من وظائفها لفائدة الجماعات المحلية لأدائها في شكل مرافق ومصالح عامة محلية وتبعاً لذلك فإنه يجب على الدولة عندما تقوم

بتحويل بعض صلاحياتها إلى الجماعات المحلية يجب عليها تزويد هذه الجماعات بالإمكانات الضرورية والوسائل لتأدية هذه المهام أو الصلاحيات.⁽¹⁾

ويكيف عدد المصالح التي قد تنشأها البلدية حسب الإمكانات والوسائل والإحتياجات على مستوى كل بلدية. ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية أو عن طريق الإمتياز أو التفويض.⁽²⁾

أ- **أسلوب الاستغلال المباشر:** يعتبر أسلوب الاستغلال المباشر من بين طرق إدارة وتسيير المرافق والمصالح العمومية، ويقصد به أن المجموعات العمومية المتمثلة في الدولة، الولاية، البلدية هي التي تتولى مباشرة وبواسطة أموالها وأعوانها إدارة المرفق العمومي الذي أنشأته.

لقد نص قانون البلدية رقم 10/11 في المادة 151 على أنه يمكن للبلدية أن تشغل مصالحها العمومية عن طريق الإستغلال المباشر. وما يميز هذا الأسلوب أن المرفق العمومي لا يتمتع بالشخصية المعنوية حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 151 السابقة الذكر على أن تقيد إيرادات ونفقات الإستغلال المباشر في ميزانية البلدية.^(*) كما يمكن أن تمنح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية.

إن الإستغلال المباشر هو الشكل العادي لتسيير المرفق العمومي، فالإدارة نفسها هي التي تقوم بتشغيله بواسطة أعوانها وأموالها وتخضع في هذا للقواعد المقررة في القانون الإداري من استخدام لامتيازات السلطة العامة وغيرها، وفي هذا الإطار فإن القانون الإداري هو القانون الذي يطبق.

إن أسلوب الإدارة المباشرة أو الإستغلال المباشر نجده عادة في إدارة المرافق العمومية التقليدية الإدارية، إلا أن هذا لا يمنع من استخدام أسلوب الإدارة المباشرة في عدد من المرافق العمومية التجارية والصناعية التابعة للجماعات المحلية إذا رأت مصلحة في ذلك.⁽³⁾

1) René chapus, droit administratif général, 8ème édition, tome 1, paris, édition montchrestien, 1995. P 337.

⁽²⁾ المادتان 149-150 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

^(*) تنص المادة 152 من قانون البلدية رقم 10/11 على أنه: « يمكن البلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة. »

⁽³⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 211-212.

ب- أسلوب المؤسسة العمومية: يمكن تعريف المؤسسة العامة بأنها: «مرفق عام مشخص قانونيا».⁽¹⁾ كما يمكن اعتبارها شخص معنوي الهدف من إنشائها التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية.⁽²⁾

ويعتبر أسلوب المؤسسة العامة وسيلة من وسائل إدارة المرفق العام وأكثرها شيوعا وانتشارا، وتتميز عن أسلوب الإستغلال المباشر أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.

وقد نص قانون البلدية في المادة 153 على أنه: «يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها». وتعتبر قرارات المؤسسة العمومية قرارات إدارية وعمالها موظفون عموميون وأموالها أموال عامة، وقد أطلق الفقه عليها اسم اللامركزية المرفقية تمييزا لها عن اللامركزية الإقليمية.⁽³⁾ ويترتب عن استقلالية المؤسسة العامة ما يلي:

- تكون لها ذمة مالية مستقلة.

- يكون لها حق قبول الهبات والوصايا.

- يكون لها حق التعاقد.

- يكون لها حق التقاضي.

- تتحمل نتائج أعمالها وتسأل عن الأفعال الضارة التي تلحقها بالغير.

رغم ذلك فإن المؤسسة العامة مقيدة بقيد التخصص الذي يقصد به أنه يجب على المؤسسة العامة القيام بالأعمال المحددة في نص إنشائها وأن لا تحيد عنها ولا تمارس نشاطا آخر غير النشاط المذكور في نظام إنشائها.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 241.

⁽²⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 213.

⁽³⁾ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 351.

أنواع المؤسسات العامة: إن تنوع نشاط البلدية يفرض وجود أنواع كثيرة للمؤسسات التي تحدثها البلدية من أجل مساعدتها في إدارة المرافق العامة وكذا توفير وتقديم الخدمات للجمهور، حيث نجد المادة 154 من قانون البلدية رقم 10/11 تحدد أنواع المؤسسات العامة كما يلي:

1- المؤسسة العمومية الإدارية: المؤسسات العمومية الإدارية هي المؤسسات التي تمارس نشاطا ذا طبيعة إدارية محضة،⁽¹⁾ وتسمى بالمؤسسة العامة التقليدية وتتخذها البلدية كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية، وتخضع هذه المؤسسة لقيد التخصص ولنظام المحاسبة العمومية، وتخضع أيضا للقانون العام كما تعرض منازعاتها على القضاء الإداري وتخضع عقودها لقانون الصفقات العمومية، كما يخولها القانون جملة من الإمتيازات التي تمتاز بها السلطة العمومية منها اتخاذ القرارات الإدارية كما تعتبر أموالها أموالا عامة وعمالها موظفين عموميين. إن المؤسسة العامة الإدارية لا تسعى إلى تحقيق ربح مالي إذ يتجه نشاطها إلى سد احتياجات المواطنين مثل المؤسسات التربوية ومؤسسات النظافة البلدية.⁽²⁾

2- المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية: ما يميز هذا النوع من المؤسسات العمومية أنها حديثة النشأة نسبيا، وقد عرفت في الجزائر خاصة خلال المرحلة الإشتراكية أين لاقت انتشارا واسعا بحكم تدخل الدولة في الميدان الصناعي والتجاري.⁽³⁾

ولقد عرفها القانون رقم 88-01 في المادة 44 الملغى بأنها: « المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقا لتعريفه معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات، وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين ».

وطبقا للمادة 45 فقرة 1 من نفس القانون فإن نظامها القانوني مزدوج، فيما يخص علاقتها مع الهيئة المنشأة لها (البلدية) ونظامها الداخلي، فهما يخضعان لقواعد القانون العام، أما في علاقتها

⁽¹⁾ ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 217.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 245.

⁽³⁾ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 354.

مع الغير فإنها تخضع لقواعد القانون الخاص. ويجب الإشارة إلى أن المؤسسات العمومية يمكنها أن تتخذ تسميات مختلفة مثل: الديوان، الوكالة، المركز، الصندوق، الفرقة، المعهد، المكتب...⁽¹⁾

ج - أسلوب الإمتياز: إن الإمتياز هو طريقة من طرق تسيير المرافق العمومية القومية والمحلية حيث بمقتضاه تعهد الإدارة (الدولة، الولاية، البلدية) إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة محددة وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم على مسؤوليته في مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام.⁽²⁾

ويمكن تعريف عقد الإمتياز كذلك بأنه عبارة عن إمكانية الإدارة العامة مركزية كانت أو لامركزية (وتسمى هنا مانحة الإمتياز) اللجوء إلى إسناد ومنح عملية تسيير وإدارة مرافقها العامة إلى شخص آخر (عادة ما يكون من أشخاص القانون الخاص) يسمى الملتزم حيث يتولى ذلك على نفقته وبأمواله وعماله نظير ما يتقاضاه ويأخذه من رسوم يفرضها على المنتفعين مقابل ما يقدمه من خدمات لهم في إحدى المجالات.⁽³⁾

وقد نص قانون البلدية رقم 10/11 على الإمتياز كطريقة من طرق إدارة وتسيير المرافق العمومية البلدية وذلك في المادة 155 منه التي جاء في مضمونها: « يمكن المصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه، أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول، يخضع الإمتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم».

للإشارة فقط فإن عقد الإمتياز على مستوى الإدارة المحلية منظم بتعليمية وحيدة صادرة عن وزارة الداخلية والتي تحمل رقم 842/3.94 والتي عرفت هي الأخرى عقدا للإمتياز بأنه: « هو عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الإمتياز "الملتزم" على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق». ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 219.

⁽²⁾ عصام حوادق، "تفويض المرفق العام المحلي في الجزائر"، المرجع السابق، ص 199.

⁽³⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 248.

⁽⁴⁾ الصفحة 03 من التعليمية رقم 842/3.94

ثانياً: إنشاء المصالح العمومية على مستوى الولاية:

كما هو الشأن بالنسبة للبلدية يمكن للولاية أن تنشئ مصالح عمومية للتكفل ببعض القطاعات إذ تنص المادة 141 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على: «يمكن الولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولائية للتكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- الطرق والشبكات المختلفة.

- مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة.

- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة.

- المساحات الخضراء.

- الصناعات التقليدية والحرف.

يكيف عدد المصالح العمومية وحجمها حسب إمكانيات كل ولاية ووسائلها واحتياجاتها».

مثل ما هو جار به العمل على مستوى البلديات فإنه يمكن إدارة وتسيير المصالح العمومية الولائية بطريقة الإستغلال المباشر أو المؤسسة العمومية الولائية وكذا طريقة الإمتياز.

أ - الإستغلال المباشر: نص على طريقة الإستغلال المباشر المادة 142 من قانون الولاية رقم 07/12 حيث يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يستغل مباشرة مصالحه العمومية عن طريق الإستغلال المباشر، كما يحدد المجلس الولائي المصالح العمومية التي يقرر استغلالها عن طريق الإستغلال المباشر، ويتم تسجيل إيرادات ونفقات الإستغلال المباشر في ميزانية الولاية حسب قواعد المحاسبة العمومية.

يمكن أيضاً للمجلس الشعبي الولائي أن يقرر ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الإستغلال المباشر ويجب عليه ضمان توازنها المالي.

ب- المؤسسة العمومية الولائية: لقد نص على المؤسسة العمومية الولائية كطريقة من طرق تسيير المصالح العمومية الولائية قانون الولاية في المواد 146-147-148 حيث يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية.

وتأخذ المؤسسة العمومية الولائية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف الذي أنشئت من أجله، كما هو الشأن بالنسبة للمؤسسة العمومية على مستوى البلدية، تحدث المؤسسات العمومية الولائية بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

ج- أسلوب الإمتياز: وهو طريقة من طرق إدارة المؤسسات أو المرافق العمومية بطريقة غير مباشرة وقد نص عليه قانون الولاية في المادة 149 حيث أنه إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية عن طريق الاستغلال المباشر أو المؤسسة العمومية فإنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق عقود الإمتياز وهذا طبقا للتنظيم المعمول به.

يخضع عقد الإمتياز لدفتر الشروط النموذجي يحدد عن طريق التنظيم ويصادق عليه عن طريق القواعد والإجراءات المعمول بها.

ويصادق على العقود المبرمة في هذا الشأن طبقا لأحكام قانون الولاية رقم 07/12 لاسيما المادة 54 منه.*

إن القراءة السابقة لكل من نصوص قانون البلدية و الولاية تبين أن المشرع قد جعل من أسلوب التسيير المباشر هو القاعدة وتلجأ إلى أسلوب الاستغلال غير المباشر إلا استثناء أي عندما يتعذر على المصالح المحلية إدارتها بنفسها، ولكي تمضي الجزائر بكل هيئاتها المركزية واللامركزية في تكريس نظام اقتصاد السوق وحرية المبادرة والاستثمار وجب على السلطات المحلية أن تتخلى عن طريقة الإستغلال المباشر للمرافق ومنحها للخواص وفتح

* تنص المادة 54 من قانون الولاية على: "... تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية" إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه فإنه يرفع دعوة أمام المحكمة إداريا مختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها،

الباب واسعا أمام القطاع الخاص والشاركة من أجل توفير خدمات ذات نوعية جيدة للمواطنين وكذا تخفيف عبء الإدارة والتسيير و الإنفاق على هذه المرافق من قبل الوحدات المحلية. إن منطق إقتصاد السوق الذي انتهجته الدولة الجزائرية يتطلب السماح للمجموعات المحلية بالتعاون مع رأس المال الخاص في شكل شركات إقتصاد مختلط، ويجب على المشرع أن يوضح إطارها القانوني وشروط تأسيسها كما هو الحال عليه في التجارب الأجنبية⁽¹⁾ إن تطوير نظام الإدارة المحلية ورفع كفاءته الإدارية وكذا تحقيق ما أنيط به من أهداف، لابد من تغيير وجهة النظر إلى هذه الوحدات المحلية وطرق التعامل معها وذلك بتوفير إستقلالها الإداري والمالي معاً، ذلك أن الوحدة المحلية ليست فقط وحدة إدارية مستقلة بل هي وحدة إقتصادية مستقلة كذلك، يحق لها أن تمتلك الأموال بجميع أنواعها في حدود دائرة إقليمها واختصاصها وتديرها بأسلوب المشروعات الإقتصادية فضلاً عن تحقيق مبدأ المرونة في ميزانياتها وبدون تحقيق هذه المرونة ستظل أزمة نظام الإدارة المحلية قائمة في ظل المركزية غير القابلة للمقاومة مما يعني أن الوحدات المحلية لا تكون إلا ظلاً للدولة مما يجعلها صورة خادمة اللامركزية ذلك أن المرافق المعهود بها إلى السلطات المحلية، ظلت خاضعة كلياً لهذه السلطات طبقاً لمبادئ المركزية كما كان يمكنها أن تكون عندما كانت مسندة في إدارتها للسلطة المركزية.⁽²⁾

المبحث الثالث: عوائق التنمية المحلية وآفاقها.

تحتل عملية التنمية على المستوى المحلي باهتمام خاص من قبل جميع الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، نظراً لما يترتب عليها من نهوض بالمجتمعات المحلية ورفع لمستوى الدخل والمعيشة للمواطنين، غير أن هذه التنمية المحلية تواجه معوقات تحد من كفاءتها وفعاليتها، وتحد من قدراتها للوصول إلى أهدافها، فما هي هذه المعوقات؟ وكيف يمكن للبلدية والولاية أن تتغلب على هذه العوائق من أجل تطوير أقاليمها وخدمة مواطنيها؟ هذا ما سنتطرق إليه فيما يلي حيث خصصنا المطلب الأول من هذا المبحث لمعرفة أهم العوائق التي تواجه التنمية المحلية أما المطلب الثاني فقد خصص لمعرفة آفاق وتطلعات التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية.

⁽¹⁾ محمد زغداوي، " دور المجلس الولائي في التنمية"، المرجع السابق، ص 26.

⁽²⁾ زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 123.

المطلب الأول: عوائق التنمية المحلية.

تعرض التنمية المحلية جملة من المشاكل التي تعيق تجسيدها فعليا على أرض الواقع خاصة في ظل البيئة التي تعمل في إطارها المجالس الشعبية المنتخبة المحلية والتي يقع على عاتقها تحقيق التنمية المحلية.

إن هذه الجماعات المحلية قد فشلت في تحقيق أهداف التنمية وهذا ما يترجمه ارتفاع مؤشرات الفقر، التهميش، البطالة، الرشوة، وعليه سنحاول إبراز أهم العوائق والعراقيل التي تقف حائلا بين هذه الجماعات والتنمية المحلية.

الفرع الأول: العوائق السياسية:

إن التنمية المحلية لا تكون إلا بتوفير شروط محددة على رأسها أن يكون المجلس المحلي المنتخب معبرا عن إرادة الناخبين بصفة خاصة، وعن إرادة المواطنين في الدائرة الانتخابية بصفة عامة، أي أن تكون هناك ديموقراطية من الشعب إلى الشعب، ديموقراطية حقيقية بمضمون اقتصادي واجتماعي وثقافي وسياسي، إلى جانب المضمون الانتخابي الذي ليس إلا جزءا بسيطا من الممارسة الديموقراطية ولكنه الأكثر تأثيرا في الحياة العامة وفي حياة المجتمع المحلي وفي الشؤون الخاصة للمواطنين، وغياب الديموقراطية بمضامينها المشار إليها بما فيها الانتخابات يعتبر أكبر عائق للتنمية المحلية، إذ أنه بدون وجود ديموقراطية حقيقية لا يمكن أن تكون هناك انتخابات محلية نزيهة وهو ما يؤدي إلى إفراز مجالس محلية مزورة يسعى أعضاؤها في الغالب إلى نهب خيرات البلديات والولايات بدل توظيفها لصالح المواطنين⁽¹⁾ حيث نلاحظ كثرة المتابعات القضائية في حق المنتخبين المحليين كما أن مختلف الجرائد اليومية لا تكاد تخلو صفحاتها من ذكر فضائح ورشاوي قام بها أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

أيضا يعتبر عمل المجالس الشعبية المحلية عبارة عن عقد شراكة بينها وبين المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص الذي يمكن أن يكون منافسا للمؤسسات العمومية ويعمل على تحسين مستوى أداء الخدمات العامة.

ما يمكن ملاحظته أن النظام الحزبي في الجزائر ورغم حداثة تجربة التعددية الحزبية لم يستطع القيام بوظائفه على المستوى المحلي سواء من حيث التجنيد وتقديم مرشحين يتمتعون

⁽¹⁾ [http:// www.prestetonan.com/new/289.html](http://www.prestetonan.com/new/289.html).

بمؤهلات وخبرة وتجربة، أو من حيث البرامج المحلية أو من حيث التعاون والشاركة، حيث طغت الصراعات الحزبية على مستوى المجالس المحلية مما أثر سلبا على أدائها الخدماتي.

رغم أهمية العمل الحزبي في التنمية المحلية وتأکید القانون على تأسيس الجمعيات وتعاون الجماعات المحلية مع هذه الجمعيات التي تتمتع بالإمكانات اللازمة لذلك إلا أن هذه الجمعيات تبقى خاضعة إلى الرقابة من طرف الإدارة المركزية سواء من حيث الإعتماد أو التمويل أو النشاط.⁽¹⁾

إضافة إلى ما سبق يجب الإقرار بأنه لا يمكن توفير تنمية محلية دون استقرار سياسي لكن ومع صدور دستور 1989 دخلت الجزائر مرحلة جديدة في مسار الدولة والمجتمع على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، غير أن هذا التحول لم يكن سهلا بل تميز بأزمة عميقة وشاملة صاحبها أعمال عنف أدت إلى غياب شبه كلي للمرافق الخدمية في الأرياف والعديد من المدن وحركة واسعة في النزوح الريفي اتجاه المدن الكبرى بحثا عن الأمن والعمل والخدمات، الأمر الذي أدى إلى إكتظاظها وتدهور محيطها البيئي ونسيجها العمراني.

إضافة إلى العوامل السابقة يمكن أن نضيف عامل آخر وهو التقسيم الإداري للبلاد الذي جاء به القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 والذي نتج عنه 48 ولاية و 1541 بلدية.^(*)

وبالرغم من أن المادة الأولى من القانون المتضمنة عرض أسباب هذا التقسيم، ركزت على العوامل الاقتصادية^(**) لكننا نجد القانون قد رفع من عدد الوحدات المحلية لتطبيق مبادئ الديمقراطية وخاصة تقريب الإدارة من المواطن، لكن في الواقع أن العوامل الاقتصادية والإدارية لا تتطلب زيادة عدد الوحدات المحلية لأن الحجم الصغير لا يخدم القطاع الاقتصادي

⁽¹⁾ ناجي عبد النور، " دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)"

<http://30dz.jutgoo.com/t/1537-topic#4392>.

^(*) وقع خطأ في المادة 3 من القانون 09/84 التي نصت على أن عدد البلديات الجديد هو 1540 بلدية فاستدرك المشرع هذا الخطأ في الجريدة الرسمية عدد 19 بتاريخ 8 ماي 1984.

^(**) تنص المادة الأولى من القانون 09/84 على: "يستهدف هذا القانون الإطار الإقليمي الجديد للولايات والبلديات طبقا لمبادئ اللامركزية ولا تركز كل ولاية ثم ملائمة القاعدة الإقليمية مع أهداف تنمية البلاد وترقية السكان الذين يعيشون فيها".

للوحدة بسبب تضائل فرص الحصول على موارد محلية كافية للقيام بالمشاريع الاقتصادية الكبرى والتجهيزات الجماعية.⁽¹⁾

إن هذا التقسيم قد أجحف في حق بعض الولايات والبلديات الفقيرة الموارد والتي تعاني نقصا في الموارد الطبيعية السطحية والباطنية، الأمر الذي جعلها تعاني الفقر والتبعية لخزينة الدولة مما جعل التنمية المحلية ضعيفة على مستوى هذه الجماعات.

إن الجماعات المحلية تخضع للرقابة القاسية من قبل الدولة حيث تكون مرتبطة بالسياسات العامة التي رسمتها السلطة المركزية، ويجب على الوحدات المحلية أن لا تخرج عن حدود هذه السياسة من خلال أعمالها التي تقوم بها من أجل التخطيط لاستراتيجية التنمية المحلية حيث لا يجوز لها الخروج عنها (السياسة المركزية) أو مخالفتها لضمان حسن إدارة المرافق المحلية وحماية المصلحة العامة ومنع وقوع التجاوزات وحملها على احترام المشروعية.⁽²⁾

إن الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية هي رقابة إدارية لكنها في حقيقة الأمر تعبر عن توجهات الدولة السياسية وهذا ما جعلنا ندرج هذه اللوحة عن نظام الرقابة الوصائية ضمن العوائق السياسية نظرا لتشددها وتضييقها لحرية الهيئات المحلية.

أولا: الرقابة على الجماعات المحلية:

تلعب الرقابة المبسطة على الإدارة العامة دورا هاما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون⁽³⁾ نظرا لأهمية العملية الرقابية فقد نص عليها دستور 1996 في المادة 162 منه التي تتضمن: « المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها ».

وتتمثل أهم صور الرقابة على الإدارة العامة في: الرقابة السياسية، الرقابة التشريعية، الرقابة القضائية والرقابة الإدارية، هذه الأخيرة هي التي تهمنا في بحثنا هذا، حيث يمكن اعتبار الرقابة

⁽¹⁾ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 214.

⁽²⁾ وأفاق"، المرجع السابق، ص 168، فريدة مزباني، " الإطار القانوني للجماعات المحلية، واقع

⁽³⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 93.

الإدارية هي مجموعة السلطات المحددة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق المصلحة العامة،⁽¹⁾ وتهدف الرقابة على الجماعات المحلية إلى:

- من الناحية السياسية تعمل الرقابة على تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية في حالة التعارض بينهما، خاصة بعد إزدياد حجم اختصاصات المجالس المنتخبة، كما تعمل الرقابة أيضا على المحافظة على الوحدة السياسية للدولة.

- تعمل الرقابة الإدارية على التوفيق والتنسيق بين عمل السلطة المركزية والوحدات المحلية لتحقيق الوحدة والإنسجام بين الأنشطة الإدارية المختلفة في الدولة الواحدة.

- تعمل الرقابة المالية على مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية من قبل السلطة المركزية، بغية المحافظة على أموال الجماعات المحلية، وكذا منع التجاوزات والانحرافات المالية.

- الرقابة تحقق التكامل في إدارة برامج التنمية المحلية والوطنية.

- الرقابة تهدف إلى حماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية على المستوى المحلي.⁽²⁾

تعتبر الرقابة الإدارية رقابة داخلية مقارنة مع أنواع الرقابات الأخرى التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، كما تعتبر ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان^(*) والمقومات اللازمة لصحة القرار الإداري.

إن الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر تتضمن الرقابة على البلدية وكذا الرقابة على المجلس الشعبي الولائي.

⁽¹⁾ جعفر محمد أنس قاسم، التنظيم المحلي والديموقراطي، المرجع السابق، ص 29.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 30.

^(*) تتمثل أركان القرار الإداري في:

- ركن السبب: بمعنى وجود حالة قانونية أو مادية تدفع برجل الإدارة إلى إتخاذ القرار.

- ركن الاختصاص: صدور القرارات والإجراءات الرقابية من الشخص أو السلطة المخولة قانونا.

- ركن المحل: حيث يجب أن يكون الأثر المترتب على العملية الرقابية مشروعاً.

- ركن الشكل والإجراءات: أي إتباع إجراءات معينة قبل إصدار القرار وكذا إفراغه في شكل معين وإلا كان التصرف باطلاً.

- ركن الهدف: القاعدة العامة أن القرارات الإدارية عامة لكن القرارات المتعلقة بمجال الرقابة تكون خاصة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة.

محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية (الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2005)، ص 39 وما بعدها.

أ- الرقابة على البلدية:

طبقاً لأحكام قانون البلدية فإن الرقابة الإدارية تشمل: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعلى أعمال البلدية وعلى المجلس الشعبي البلدي كهيئة محلية.

1- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: يمكن أن نلاحظ الرقابة على أعضاء البلدية من خلال نص المادة 43 من قانون البلدية 10/11 التي تنص على: « يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية». كذلك يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة سابقاً، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.⁽¹⁾

أيضاً المادة 45 من قانون البلدية التي تنص على: « يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة. وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضورياً».

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك فعلى ضوء القانون رقم 10/11 نجد أن صلاحيات السلطة الوصائية تكمن فقط في ملاحظة هذه الإجراءات وتجسيدها قانوناً بقرار ولائي.⁽²⁾

2- الرقابة على الأعمال: يقوم المجلس الشعبي البلدي بعدة مداولات تكون هذه المداولات محل رقابة من طرف الجهة الوصية المتمثلة في الوالي والذي يمارس هذه الرقابة عن طريق: التصديق، الإلغاء، الحل.

⁽¹⁾ المادة 44 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁽²⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 141.

•**التصديق:** التصديق على أعمال البلدية يكون إما صريحا أو ضمنيا.

- **التصديق الضمني:** أورد المشرع هذه الحالة في المادة 56 من قانون البلدية حيث أكد على أن مداوالات المجلس الشعبي البلدي تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين (21)⁽¹⁾ يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

- **التصديق الصريح:** لقد اشترط قانون البلدية التصديق الصريح في بعض المداوالات وذلك من خلال المادة 57 منه التي تنص على: « لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوالات المتضمنة ما يأتي: (*)

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية».

إلا أنه عندما يخطر الوالي قصد المصادقة على الحالات المنصوص عليها سابقا ولم يعلن قراره خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها طبقا لأحكام المادة 58 من قانون البلدية، وبهذا نجد أن المشرع قد عاد إلى التصديق الضمني مرة أخرى.⁽²⁾

•**الإلغاء:** وفي إلغاء المداوالات التي تنتج عن اجتماعات المجلس الشعبي البلدي نجد نوعان من الإلغاء: الإلغاء أو البطلان المطلق، والإلغاء أو البطلان النسبي.

- **البطلان المطلق:** فطبقا لنص المادة 59 من قانون البلدية: « تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

⁽¹⁾ المادة 41 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية الملغى كانت تنص على مدة 15 يوم.

*⁽²⁾ تنص المادة 42 من القانون 08/90 على حالتين توجبان التصديق الصريح فقط وتتمثلان في المداوالات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 102.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار».

البطلان النسبي: هناك مداولات تصدر عن المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال نصت عليها المادة 60 التي تضمنت: « لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في حالة تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.^(*) يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي. في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي»

وتطبيقا للإستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية فقد منحها القانون حق الطعن إما إداريا أو قضائيا تطبيقا للمادة 61 التي تنص على: « يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة».

الحلول: إن سلطة الحلول تمارس في إطار النظام الرئاسي أي تصدر من الرئيس اتجاه الموظفين المرؤوسين من قبله ولا يمكن أن نجد هذه السلطة في النظام الرقابي أو الوصائي، حيث لا يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل السلطة المحلية في إتخاذ الإجراءات وإنما تكون رقابتها لاحقة، لكن جاء قانون البلدية باستثناء عن هذه القاعدة في المادة 100 منه والتي تنص على: « يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية».

*تضمنت المادة 45 من القانون 08/90 الملغى: "يلغي الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية". المشرع في القانون 10/11 لم يتضمن موعدا محددا لكي يتخذ الوالي خلاله قرار إبطال أو إلغاء المداولة بعكس القانون 08/90 الذي حددها بمدة شهر.

أيضا في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن الوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار.⁽¹⁾ كذلك في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة قانونا.⁽²⁾

3- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة: ويكون ذلك بإنهاء مسار المجلس الشعبي البلدي إنهاء قانونيا يتمثل هذا الإنهاء في حلها.

ولقد حصر المشرع الجزائري حالات حل المجلس الشعبي البلدي في المادة 46 من قانون البلدية والتي تنص على: « يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.^(*)
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي دون الإستجابة له.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

⁽¹⁾ المادة 101 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽²⁾ المادة 102 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

^(*) تضم المادة 41 من قانون البلدية رقم 10/11 كيفية استخلاف الأعضاء الذين يكونون في حالة وفاة، أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.»(*)

ويتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية،⁽¹⁾ وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس الشعبي البلدي متصرفا ومساعدين عند الإقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية.

وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد. تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحلي خلال أجل أقصاه ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حالة من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.⁽²⁾

4 - الرقابة على ميزانية البلدية:⁽³⁾ لقد منح القانون الشخصية المعنوية للبلدية والتي نتج عنها الإستقلال المالي لها أي أنها تملك ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة تمويلها من خلال الإيرادات التي تحصلها على مستوى إقليمها.

إن ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية تسمح لها بتسيير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار. تحتوي ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير، وقسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا. يعدها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية ويصادق عليها الوالي.

* لقد نص قانون 08/90 المتعلق بالبلدية الملغى على أربع حالات فقط لحل المجلس الشعبي البلدي في المادة 34 منه التي تنص على: " يحل المجلس الشعبي البلدي بكامله في الحالات الآتية:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام المادة 25.

- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.

- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.

- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان"

لكن الأمر رقم 04/05 المؤرخ في 18 يوليو 2005 قد أضاف حالة خامسة تتمثل في : " عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا لاختلال التسيير في الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته، أما القانون 10/11 فقد جاء بثمان حالات وهي المذكورة أعلاه.

⁽¹⁾ المادة 47 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽²⁾ المادتان 48-49 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

⁽³⁾ المواد من 180 إلى 188 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي إستلامها إلى رئيس البلدية الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام.

يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإلزامية.

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط القانونية خلال أجل الثمانية (08) أيام التي تلي تاريخ الإعداد السابق تضبط تلقائيا من طرف الوالي. وعند تنفيذ الميزانية وترتب على ذلك عجز فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي إتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية فإنه يتم إتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.

ب - الرقابة على الولاية:

تخضع الولاية هي الأخرى إلى السلطة الرقابية المفروضة عليها بحكم القانون وتتمثل على غرار البلدية في الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال والرقابة على الهيئة. أما بالنسبة لإدارة الولاية فهي تخضع للرقابة الرئاسية للوالي طبقا للمادة 127 من قانون الولاية التي تنص على: «تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي».

1- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي: تظهر الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من خلال نصوص قانون الولاية، ففي حالة الإقصاء تنص المادة 44 من قانون الولاية على: « يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا. ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة».

أيضا في حالة الإقصاء، يمكن أن يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.⁽¹⁾

أما في حالة الإيقاف، فيمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يوقف بموجب مداولة كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة. وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا مهامه الانتخابية.⁽²⁾

2- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي: يمكن أن تلغى مداولات المجلس الشعبي الولائي عن طريق البطلان المطلق أو البطلان النسبي.

- البطلان المطلق: نصت عليه المادة 53 من قانون الولاية 07/12 بقولها: «تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي :

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.
- التي تتناول موضوعا يدخل ضمن اختصاصه.
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.^(*)

⁽¹⁾ المادة 46 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية.

⁽²⁾ المادة 45 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية.

^(*) المادة 23 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية تنص على: "في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي".

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها».

- البطلان النسبي: وقد تضمنت هذه الحالة المادة 56 من قانون الولاية 07/12 التي تنص على: « لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

يمكن أن يشير الوالي إلى بطلان هذه المداولة خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة. ويمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك خلال أجل خمسة عشر (15) يوماً بعد إلصاق المداولة».

ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام، يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقاً لأحكام المادة 56 من قانون الولاية السابقة الذكر.⁽¹⁾

3- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي: في إطار الرقابة المبسطة على المجلس الشعبي الولائي يمكن حله وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

لقد حصر قانون الولاية 07/12 حالات حل المجلس الشعبي الولائي في المادة 48 التي تضمنت أنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- في حالة إلغاء جميع أعضاء المجلس.

⁽¹⁾ المادة 57 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها، أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه. (*)

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب. (**)

في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال أجل عشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد (***) طبقا لأحكام المادة 49 من قانون الولاية.

وتجرى انتخابات المجلس الشعبي الولائي خلال ثلاثة (****) (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا أنه في حالة المساس الخطير بالنظام العام. ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية تطبيقا لنص المادة 50 من قانون الولاية.

4 - الرقابة على ميزانية الولاية: ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، تسمح بتسيير مصالح الولاية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار. (1)

* تتضمن المادة 41 من قانون الولاية حالات استخلاف أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

** تنص المادة 44 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية الملغى على 4 حالات لحل المجلس الشعبي الولائي وهي:

- انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف.

- الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين .

- الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

- الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس.

- لقد جاء الأمر رقم 04-05 المؤرخ في 18 يوليو 2005 المعدل لقانون الولاية رقم 09/90 الذي أضاف حالة خامسة تتمثل أنه عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكنته وهي نفس الحالة التي نص عليها التعديل لقانون البلدية رقم 08/90.

*** إن قانون الولاية رقم 09/90 الملغى لم ينص على إقامة أي مجلس أو مندوبية مؤقتة لكن المشرع وفي القانون 07/12 قد نص على إنشاء مندوبية مؤقتة.

**** إن قانون الولاية رقم 09/90 الملغى ينص على أن موعد تجديد المجلس الشعبي الولائي يحدد في المرسوم الذي يعلن عن حل المجلس نفسه طبقا للمادة 45 من القانون.

⁽¹⁾ المادة 152 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

الوالي هو الذي يتولى إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت على مشروع الميزانية بالتوازن وجوبا.

عندما لا يصوت المجلس على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.

عند تنفيذ الميزانية ويظهر عجز على مستواها فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية. إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.

إضافة إلى رقابة السلطة المركزية على الولاية وعلى ميزانيتها فإن مجلس المحاسبة يتولى هو الآخر مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للقانون.

ثانيا : ضيق الإستقلال وشدة الرقابة على الجماعات المحلية: لقد اقتدى المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي في مسألة الرقابة على الجماعات المحلية في نموذجها التقليدي، فكانت نصوص القانون فيما يخص الرقابة شديدة وواسعة حيث شملت كلا من الأشخاص المنتخبين والأعمال والمجلس كهيئة، الأمر الذي جعل الجماعات المحلية تعاني التبعية في اتخاذ قراراتها في الكثير من المجالات.⁽¹⁾

كما تمارس السلطة الوصائية رقابة واسعة على مستوى الميزانية كما رأينا سابقا من خلال ممارسة سلطة الحلول. ويدعم هذه الرقابة العجز الذي تعاني منه المحليات في جانب الإيرادات المالية الضئيلة، الأمر الذي يدفعها إلى طلب المساعدة من السلطة المركزية التي تجد فرصة أخرى للتدخل في شؤون البلدية والولاية عن طريق تسيير وتوجيه هذه الإعانات حسب أهوائها لا حسب الإحتياجات المحلية، وهذا يعتبر أحد العوامل التي تعيق التنمية المحلية.

⁽²⁾ مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، المرجع السابق، ص 44.

الفرع الثاني: العوائق الإدارية:

هناك العديد من العراقيل والمعوقات التي تقف وتعرقل سير العملية التنموية على مستوى الإدارة بشكل خاص ويمكن الإشارة إليها فيما يلي:

أولاً: الفساد الإداري: يعرف الفساد على أنه : استغلال السلطة للحصول على المنفعة أو فائدة أو ربح لصالح فرد أو جماعة أو طبقة عن طريق انتهاك حكم القانون أو الخروج على معايير السلوك الأخلاقي الرفيع،⁽¹⁾ كما يعرف بأنه سلوك منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق، لكن التعريف الذي اعتمده البنك الدولي ومنظمة الشفافية العالمية، هو ذلك الذي ينظر إلى الفساد على أنه "سوء استغلال منصب عام لتحقيق منفعة خاصة"⁽²⁾ سواء كان ذلك عن طريق الرشوة أو الإبتزاز أو استغلال النفوذ، أو المحسوبية أو الغش أو تقديم الهدايا للتعجيل بالخدمة أو عن طريق الاختلاس.

لقد أخذت ظاهرة الفساد تتفاقم في جميع الإدارات الجزائرية والدليل على ذلك تقهقر عملية التنمية والبطء في إنجاز المشاريع... إلخ وتعتبر قضية الفساد عنصراً هاماً في الخلل الذي أصاب التنمية المحلية والإنحطاط الذي لحق بالجماعات المحلية والضعف الذي طرأ على أدائها لدورها بإساءة إدارة شؤونها الإدارية والاقتصادية العامة وكذلك يعد عاملاً في توسيع الهوة بين الحاكم والمحكوم نتيجة غياب الثقة بين الشعب والمجالس المحلية.

وحسب عبد الحميد ابراهيمي يمكن تقسيم الفساد في الجزائر إلى ثلاثة مراحل: الأولى هي بداية توسع الفساد بين 1967 و 1978 بالتزامن مع بداية تطبيق استراتيجيات النمو الاقتصادي ومع سياسة التصنيع الهائلة التي انتهجتها الجزائر حيث عرف الاقتصاد في تلك الفترة استيراد منتوجات الإستهلاك التي أعقبت ارتفاع الأجور وتحسين وضعية العمل، وبعدها مرحلة التوسع والتشعب بين عامي 1980 و 1989 وأخيراً مرحلة بداية التسعينيات وتمتد حتى اليوم، التي تتميز بوجود بيئة ممكنة للفساد وتتكون من نظام حكم مركزي وتبعية العدالة للجهاز السياسي وعدم الممارسة الفعلية للديموقراطية وغياب حرية التعبير والشفافية في تسير الشؤون الاقتصادية مما جعل الفساد يستفحل ليتحول إلى عمليات نهب تطل الموارد الوطنية عبر

⁽¹⁾ عامر الكبسي: الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، (الرياض ، المكتب الجامعي الحديث، 2005)، ص 8.

⁽²⁾ حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية"، المرجع السابق، ص 136.

الصفات المشبوهة والإمتهادات الممنوحة للشركات الأجنبية وزيادة حجم الإنفاق العسكري... إلخ.⁽¹⁾

إن لهذا الفساد آثار سلبية إذا لم يتم الإستعداد لها ومحاربتها سوف تؤثر بشكل سلبي على التنظيم الإداري للجماعات المحلية وعلى المجتمع ككل، الأمر الذي يترتب عليه خسائر كبيرة ويمكن أن نستنتج الآثار الناتجة عن انتشار الفساد فيما يلي:

- إن فساد الجهاز الإداري في الدولة يؤدي إلى فقدان الثقة والمصادقية بهذا الجهاز بالدولة بشكل عام.

- إن التأخير في معالجة الفساد سوف يؤدي إلى انتشاره إلى بقية الأجهزة الإدارية.

- الشعور بالعدالة الاجتماعية سوف يتراجع لدى المواطنين ولدى العاملين إذا قامت أجهزة الإدارة بالتستر على الفاسدين.

- انتشار الفساد يترتب عليه ظهور اللامبالاة والإستهتار بالمصالح العامة وبرموز الدولة.

- إذا عم الفساد الإداري معظم أجهزة الإدارة العامة فقد ينتقل إلى طبقات المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلى الإنحلال الأخلاقي واللامبالاة وزيادة المشاكل الاجتماعية.

- إذا انتشر الفساد وأصبح متعارفا عليه في المجتمع فإن معظم القرارات الإدارية سوف تصبح قرارات غير رشيدة إضافة إلى سوء استخدام الموارد المتوفرة وعدم القدرة على تحديد الأولويات.⁽²⁾

ثانيا: البيروقراطية الإدارية: البيروقراطية هي كلمة أوروبية وتعني bureau أي مكتب وتعني تنظيم عمل الدولة داخل المكاتب.

لقد وضع العالم "ماكس فيبر" نظرية البيروقراطية على عكس ما يتم تطبيقها في الواقع حيث أراد أن يحدد التنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية في الدولة الحديثة، غير أن شدة التمسك الأعمى بقواعد وإجراءات العمل الإداري والنظر إليها على أنها مقدسة ولا يجوز المساس بها، الأمر

⁽¹⁾ حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية"، المرجع السابق، ص 137.

⁽²⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم الأسس والتطبيقات، المرجع السابق، ص 169.

الذي جعل أعمال الإدارة تتصف بالجمود وعدم القدرة على الوصول إلى الغاية المرجوة، ومن هنا أصبح اسم البيروقراطية هو المقابل للروتين في جميع الإدارات سواء المركزية أو اللامركزية ويتمثل في إخضاع العامل لمختلف الإجراءات والقواعد الروتينية (1) هذه البيروقراطية أدت إلى ما يلي:

أ - **سوء التخطيط:** تواجه عملية التخطيط عوائق عدة تقف دون تحقيق التنمية الإدارية المطلوبة وتتمثل هذه المشاكل والمعوقات في :

- غياب المعايير العلمية: إن التخطيط الناجح يتطلب وجود معايير علمية، وسياسات واضحة تشكل الأهداف التي يسعى التخطيط لتحقيقها، حيث يترتب على عدم توفرها فشل السياسات التنموية الشاملة خاصة المتعلقة بالجانب الإداري.

- قلة المعلومات: ويترتب على قلة المعلومات اعتماد التخطيط العشوائي الذي تنعكس نتائجه على هدر وضياح للجهود وللتكاليف المادية والمعنوية، فكثافة المعلومات ودقتها وموضوعيتها تشكل أساس التخطيط الناجح.

- انعدام الوعي: من الإشكاليات الكبرى التي يواجهها التخطيط للتنمية الإدارية انعدام الوعي بأهمية إحداث التغيير والتطوير وهو ما ينعكس فعليا في مظاهر مقاومة التغيير ورفضه وإعاقة حدوثه.

- عدم احترام الوقت.

- نقص الكفاءات والخبرات.

- عدم توفير التنسيق اللازم لنجاح عمليات التخطيط خاصة بين الأجهزة القائمة على التخطيط في الموارد البشرية (2).

ب - **نقص التنسيق:** ويقصد به تعاون مختلف أجهزة وإدارات الدولة مع بعضها البعض وعدم تضاربها في سبيل تحقيق الهدف المشترك وتعاني الإدارة المحلية من عدم توافر الإتصال

(1) محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 6.

(2) موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم، الأسس، التطبيقات، المرجع السابق ص 91-92.

والتنسيق بين أجهزتها المختلفة، مما يجعلها في حالة تنافر مستمر، الأمر الذي يؤدي إلى نوع من الفوضى وضياع الجهودات علاوة على ضياع المال العام.

ج - قصور القيادة وعجزها: ذلك أن الإنتخاب قد لا يأتي بأحسن الأشخاص الصالحين لعضوية المجالس المحلية وممارسة الوظيفة الإدارية والتي هي الهدف من إنشائها (المجالس المحلية) بل إنه قد يأتي بأشخاص لا خبرة لهم بهذه الوظيفة.⁽¹⁾

ففي غالب الأحيان يصل على رأس البلدية أو المجلس الشعبي الولائي عن طريق الإنتخاب أشخاص من آفاق مختلفة فنجد أشخاصا يمثلون وزنا شعبيا بدون ثقافة ولا دراية بعالم المجالس الشعبية المحلية، كما نجد أشخاصا منتخبين لهم وزن شعبي ويملكون تكوينا عاليا ولكنهم لا يفقهون في عالم التسيير شيئا، وقليل جدا ما نصادف شخصا أصبح رئيسا للبلدية أو المجلس الشعبي الولائي صاحب وزن شعبي وتكوين عال، ويملك برنامج يتماشى وواقع البلديات ومهامها.⁽²⁾ بالإضافة إلى ذلك نجد:

- غياب التجديد وروح الإبداع ومحاولة التطوير والتغيير الهادف على مستوى الإدارة المحلية والإعتماد على الحلول المعدة مسبقا دون الأخذ بعين الاعتبار الاختلاف في الظروف البيئية، الثقافية، الاجتماعية، السياسية والاقتصادية.

- بطئ حركة القوانين والتشريعات وغياب المعايير العلمية مقارنة بالتغيرات والتطورات المجتمعية والإدارية.

إن هذه العوائق الإدارية التي تواجه التنمية المحلية قد أفرزت عدة مظاهر سلبية في تعامل الإدارة مع المواطن تتمثل هذه المظاهر في:

- من خلال الواقع نلاحظ غياب الإعلام سواء من طرف التلفزيون، الإذاعة، الصحافة المكتوبة ما جعل المواطن في معزل تام عن الإدارة خاصة الذين يتجهون إلى الإستثمار في ظل غياب

⁽¹⁾ خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، المرجع السابق، ص 70.

⁽²⁾ العمري بوحيط، البلدية إصلاحات مهام وأساليب، المرجع السابق، ص 51.

بنك للمعلومات على مستوى الجماعة المحلية، وهكذا يظل المستثمر والنشاط الاقتصادي بصفة عامة في أزمة كبيرة لعدم توفر المعلومات في الوقت المناسب.

- كما نلاحظ أن المواطن غير المطلع على حقوقه ويريد الإطلاع عليها، يجد الموظف دائم الأعداء للتهرب من تقديم المعلومات والقيام بتوجيهه، كما تتعرض عملية الإعلام إلى مشاكل أخرى مثل اللغة المعقدة بالنسبة للمواطن وعدم تحديد الشخص المكلف بإعلامه مما يجعل من المواطن لا يعرف بمن يمكنه الإتصال لقضاء حاجاته.⁽¹⁾

إن دفع عملية التنمية يتطلب ضرورة توافر أساليب عمل حديثة وتنظيمات عصرية وموارد بشرية ملائمة، كما يتطلب ذلك ضرورة الابتعاد عن الأساليب التقليدية والمعقدة والعمل على إدخال العنصر التكنولوجي لما لذلك من إسهامات ضرورية للنجاح التنموي، إلا أن عدم القدرة على إدخال التكنولوجيا الحديثة نتيجة لعدم توفر البيئة الملائمة يعتبر عائقا في وجه التنمية الشاملة بشكل عام والتنمية الإدارية بشكل خاص.⁽²⁾

الفرع الثالث: العوائق الاقتصادية:

كما ورد سابقا فإنه يمكن اعتبار بالتنمية الاقتصادية عملية يزداد فيها الدخل القومي ودخل الفرد المتوسط بالإضافة إلى تحقيق معدلات عالية من النمو في قطاعات معينة تعبر عن التقدم، فهي عبارة عن تحريك وتنشيط الإقتصاد من خلال زيادة القدرة الاقتصادية مع ضرورة استخدام كافة الموارد لتشجيع فرص الإستثمار.

إن المتتبع للقطاع الاقتصادي يلاحظ أن هناك تداخل كبير وتأثير متبادل في الأنظمة الاقتصادية والإدارية والسياسية والاجتماعية والبيئية والتكنولوجية وبالتالي فإنه لا يعقل وجود نمو شامل لهذه القطاعات في ظل أنظمة اقتصادية ضعيفة.

كما أن وجود المشاكل والمعوقات يؤدي إلى عرقلة التنمية الاقتصادية خاصة على مستوى الجماعات المحلية ولهذه المشاكل آثار سلبية على المسيرة التنموية وتتمثل هذه المشاكل والمعوقات في:

⁽¹⁾ حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 181.

⁽²⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم، الأسس والتطبيقات، المرجع السابق، ص 74

- عدم وجود أجهزة تخطيط اقتصادية كفؤة على مستوى الجماعات المحلية قادرة على ترجمة الأفكار الاقتصادية إلى واقع اقتصادي، حيث وإلى حد الآن لم يتم وضع تعريف نهائي لتمييز أنواع الصناعات المحلية عن الصناعات الوطنية، ويظهر ضعف الاقتصاد المحلي الناتج عن سوء التخطيط بالنظر إلى كل من المخطط البلدي للتنمية والمخطط الولائي للتنمية اللذين يتضمنان اقتراحات المجموعات المحلية في تخصيص اعتمادات مالية في شكل برامج تجهيز محلية للمجموعات المحلية بتمويل من الدولة وحدها التي تتمتع أجهزتها المركزية بسلطة تقديرية في انتقاء البرامج التي تراها ضرورية للتنمية مستبعدة بذلك كل الاقتراحات الواردة إليها من البلديات والولايات التي لا تتماشى مع الأسبقيات المحددة على مستوى السلطة المركزية، الأمر الذي يهدر مفهوم الاستقلال الناتج عن الإعراف للمجموعات المحلية بالشخصية المعنوية.

إن هذا الوضع تضافرت مجموعة من العوامل في تكريسه بما يحد من تدخل المجموعات المحلية من بلديات وولايات بشكل نشيط وفعال في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والجهوية.⁽¹⁾

إن كلا القانونين البلدي والولائي قد أعطيا للجماعات المحلية إمكانية إنشاء مصالح عمومية وتسيير بطريقة مباشرة من قبل الهيئة المنشئة لها سواء البلدية أو الولاية هذا كأصل عام، إلا أنه يمكن تسيير هذه المصالح أو المرافق بالطرق غير المباشرة مثل المؤسسة العمومية وطريقة الإمتياز.

إن التحول الاقتصادي الذي تعيشه الجزائر حاليا والذي يعتبر مرحلة انتقالية من نظام اقتصادي موجه إلى نظام اقتصادي حر أوجب على الجماعات المحلية أن تعمل على خلق البيئة الملائمة لإدارة وتسيير المرافق والمصالح العامة وفق ما يقتضيه هذا النظام وبذلك يتوجب عليها فسخ المجال للقطاع الخاص لتسيير المرافق العمومية المحلية خاصة منها ذات الطابع الصناعية والتجارية والتي تهدف إلى تحقيق الربح.

كما أن منطق اقتصاد السوق يتطلب السماح للمجموعات المحلية في التعاون مع رأس المال الخاص في شكل شركات إقتصاد مختلط حيث يجب على المشرع توضيح إطارها القانوني وشروط تأسيسها إقتداء بالتجارب الأجنبية لتطوير المصلح والمرافق العمومية التي بدورها

⁽¹⁾ محمد زغادوي، " دور المجلس الولائي في التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 24.

تنعكس على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين،⁽¹⁾ غير أن التطبيق العملي لطرق استغلال المرافق العامة بالطريقة المباشرة يؤكد تخوف الإدارة من تطبيق هذا الأسلوب، نتيجة بقاء الذهنيات الموروثة عن العهد الإشتراكي، ودور الدولة المتدخلة لهذا فقط طبق هذا الأسلوب بشكل حصري في بعض المرافق التي أثبتت التجربة عجز الجماعات المحلية عن تلبية حاجات المواطنين من خلالها، وبالتالي وجدت الإدارة المحلية نفسها مجبرة على إتباع الطرق غير المباشرة دونما خيار ترجوه نظرا للتكاليف الباهضة التي أصبح يتطلبها إدارة المرفق،⁽²⁾ إضافة إلى هذه العراقيل نجد:

- عدم الاستفادة من الموارد التي تساهم في رفع المستوى الاقتصادي.
- نقص الاعتماد على التكنولوجيا والعلوم المتطورة خاصة في مجال الصناعة.
- نقص الاعتماد على الآلة والتقنيات الحديثة في مجال الزراعة وكذا الصيد البحري.
- عدم الإهتمام بالصناعات التقليدية والحرف.

كل هذا أدى إلى ضعف الإقتصاد المحلي ورداءة الخدمات المقدمة الأمر الذي أدى بدوره إلى سخط وغضب المواطنين من هذه المظاهر السلبية.

بالنظر إلى اتساع تدخل الدولة في المجال الاقتصادي وتزايد مهامها، أثر ذلك على سلامة البيئة من التلوث، فصدر القانون 03/83 المؤرخ في 5 فبراير 1983 المتعلق بحماية البيئة وهو الذي أوجد تناقض، فمن جهة يحصر دور البلديات في القيام بحماية البيئة عن طريق أقل عدد من أعوان التنفيذ أو الضبط، حيث لم تمنح البلدية الوسائل الكافية للقيام بدورها في مجال حماية البيئة، إضافة إلى المعضلة التي تواجهها والمتمثلة في التوفيق بين ضرورة تحقيق التنمية الاقتصادية وضرورة حماية البيئة، حيث أكد الواقع العملي أن المنتخبين المحليين على استعداد للتضحية بالبيئة خاصة في بعدها الاجتماعي وهذا يعني التأثير على الصحة العامة والمظهر الجمالي وهذا كله لفائدة التطور نفسه.⁽³⁾

الفرع الرابع: العوائق المالية:

⁽¹⁾ محمد زغادوي، "دور المجلس الشعبي الولائي في التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 26.

⁽²⁾ حوادق عصام، "تفويض المرفق العام المحلي في الجزائر"، المرجع السابق، ص 203.

⁽³⁾ Moussa zahia, le rôle de la commune en matière de protection de l'environnement, op, cit, p 1953.

يتحقق استغلال الجماعات المحلية بتشكيل إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية تقوم بإدارة المصالح المحلية الإقليمية ويتحقق الإستقلال الإداري بوجود نظام قانوني يمنحها الشخصية المعنوية (1) هذه الشخصية المعنوية التي يترتب عنها الإستقلال المالي للجماعات المحلية أي أن للمجموعات المحلية ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة.

تعتبر السياسات المالية الإنفاقية جوهر التنمية، فالإنفاق هو عماد التنمية والتنمية هي السبيل الوحيد لتحقيق التقدم والتطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، هذا ما دفع بالجماعات المحلية إلى بذل المزيد من الجهود للبحث عن مصادر مالية لتمويل برامجها ومشروعاتها التنموية، وإيجاد استراتيجية واضحة لتحديد أوجه الإنفاق المحلي على تلك المشروعات فالسياسة الإنفاقية لا تكون ناجحة إلا إذا توافرت استراتيجية واقعية تستطيع ضبط وتنظيم أوجه الإنفاق وفقا لأولويات محددة.(2)

إن الجماعات المحلية تملك موارد مالية تلجأ إليها لتغطية نفقاتها سواء فيما يخص فرع التسيير أو فرع التجهيز لكن هذه الموارد المالية غير كافية لدعم التنمية المحلية ويرجع ذلك لعدة أسباب أهمها:

أولا: تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة: إن الدولة هي التي لها صلاحية فرض الضرائب وكذا تحصيلها وهذا ما يجعل النظام الضريبي تابعا للدولة وهذا ما يجعل الجماعات المحلية غير قادرة على التحكم في ماليتها. إن توحيد الجباية بصفة مطلقة على كل الجماعات المحلية ينتج عنه آثار سلبية على الجماعات المحلية الفقيرة، كما أنه من اختصاص الدولة أيضا توزيع المداخل الجبائية ويتم ذلك حسب ما يتمشى مع مصالحها، وبهذا أصبحت الجماعات المحلية تعيش التبعية للدولة في مجال الإيرادات الجبائية.(3)

ثانيا: الغش والتهرب الضريبي: التهرب الضريبي هو كل فعل يقوم به المكلف بالضريبة يهدف إلى التخلص من دفعها باستعمال شتى الوسائل، فالتهرب الضريبي هو عدم دفع الضريبة أصلا، أما الغش الجبائي فهو التحايل على إدارة الضرائب لدفع ضريبة قليلة وهذا بعدم التصريح برقم

(1) فريدة مزياي، "الإطار القانوني للجماعات المحلية، واقع وآفاق"، المرجع السابق، ص 165.

(2) موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم الأسس التطبيقات، المرجع السابق، ص 293.

(3) حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 179.

الأعمال ومن العوامل المساعدة على تفشي هذه الظاهرة انتشار السوق السوداء، انعدام النجاعة والفعالية في تحصيل الضريبة إضافة إلى انعدام الحس المدني من طرف المواطنين حيث تراهم في بحث دائم عن أساليب تمكنهم من عدم دفع الضريبة أو التقليل من مبلغها، ونتيجة لهذا التهرب والغش الضريبي تخسر الخزينة العمومية سنويا مبالغ ضخمة كان من الأجدر استغلالها في مجال التنمية المحلية إضافة إلى كل ذلك فإننا نجد أن أغلب البلديات والولايات تعاني من العجز المزمن وهذا راجع إلى اختلال التوازن بين الموارد والنفقات ذلك أن الجماعات المحلية تعاني من عدم كفاية الموارد المالية، وعدم انسجامها مع النفقات التي تعرف ارتفاعا مستمرا وهذا ما يدفع بالكثير من البلديات والولايات إلى اللجوء إلى السلطة المركزية وطلب الإعانة.

إن المساعدات والإعانات التي تقدمها الحكومة المركزية للسلطات المحلية تكون مشروطة، فكل إعانة حكومية تعني رقابة حكومية، الأمر الذي يؤثر على استقلال الجماعات المحلية وتتمثل مظاهره في:

أ - **توجيه القرار المحلي:** ويتم ذلك من خلال اتباع توجيهات السلطة المركزية واتباع آرائها حول المشاريع الإستثمارية التي تمول من طرفها فهي بذلك تملك سلطة الإشراف والرقابة على المشاريع التي تمولها.

ب - **رقابة الأنشطة المتعلقة بالتنمية:** تؤدي الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية إلى إخضاع هذه الأخيرة لرقابة السلطة المركزية كالرقابة التي تباشرها المصالح التقنية عند التأشير التقنية على المشاريع ومتابعتها حيث تلتزم الجماعات المحلية بتقديم تقارير دورية للسلطة المركزية عن نسبة استهلاك المبالغ المالية الواردة في الغلاف المالي ونسبة إنجاز المشروع، وبالنسبة للإعانات التي يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية في مجال التجهيز والإستثمار تحدث لجنة لمتابعة مصير هذه الإعانة، تتكون اللجنة من ممثل وزارة الداخلية والجماعات المحلية وممثل عن وزارة المالية، وممثل عن وزارة التخطيط وممثل عن وزارة التهيئة العمرانية والتعمير، تعد اللجنة تقريرا عاما كل سنة حول استعمال الإعانات.⁽¹⁾

¹ فريدة مزباني، "الإطار القانوني للجماعات المحلية، واقع وآفاق"، المرجع السابق، ص 171.

إضافة إلى مختلف العوائق المالية السابق ذكرها نشير إلى أنه يجب التعجيل بإصلاح الضرائب المحلية، حيث نجد أن القدرات الاقتصادية للبلديات في الجزائر غير متجانسة، فهي مختلفة من بلدية إلى أخرى (بلديات غنية، بلديات فقيرة، وأخرى أقل فقرا)، هذا التصنيف يأخذ في عين الاعتبار القدرات المالية والاقتصادية للبلدية، وكذلك موقعها الجغرافي، فالتوزيع السكاني يسمح بضبط الضرائب المحلية وطرق تمويل التنمية المحلية حسب هذا التصنيف، كما يجب إعادة صياغة وإصلاح الضرائب المحلية بطريقة تسمح للجماعات المحلية حيازة موارد تكميلية لتنمية وتطوير إقليمها وهو ما يتطلب ما يلي:

- مراجعة النظام الحالي لتحصيل الرسوم والضرائب على مستوى موطن المقرات الاجتماعية والمؤسسات التي استقرت في أغلب التجمعات الكبرى.
- مراجعة المنهج الضريبي لمواءمته مع مبادئ العدالة، المساواة، المواطنة، البساطة، الشفافية، الإستقرار والتضامن.
- ضبط نظام ضريبي محلي مرن يسمح للبلديات حسب مستوياتها من التنمية الاقتصادية الإختيار بكل حرية قيم بعض الرسوم المباشرة التي تدخل في ميزانية البلدية (الرسم العقاري، رسم السكن (...).
- السماح للبلديات بتحديد الوعاء والقيمة الضريبية بجميع أنواعها على الموارد المالية المشكلة لميزانياتها في حدود صارمة للشفافية والنزاهة.
- السماح للبلديات بمراجعة القيم الإيجارية المسحقة المستخدمة كأساس في تحديد الرسم العقاري على الأملاك المبنية المدفوعة لفائدة البلديات، وإدماج ضمن هذه الرسوم العقار غير المبنى الذي يمثل جزء هام في بعض بلديات الهضاب العليا والصحراء.
- وضع حد لخسارة الإيرادات المعتبرة للبلديات بسبب الإعفاء من دفع الرسوم العقارية التي استفاد منها فئة كبيرة من المواطنين دافعي الضرائب.⁽¹⁾

الفرع الخامس: العوائق البشرية:

¹⁾Conseil national économique et social, concertation national autour de la définition des objectifs d'un meilleur développement , op, cit. la recommandation n° 46.

يعتبر العنصر البشري أهم عنصر في العملية الإنتاجية، وفي نجاح التنمية المحلية التي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، فالعنصر البشري هو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام، وهو الذي يدبر التمويل اللازم لإقامة المشروعات وهو الذي ينفذ المشروعات ويتابعها ويعيد النظر فيما يقابله من مشكلات ويضع الحلول المناسبة لها في الوقت المناسب، لذلك يجب أن تتوفر لدى وحدات الإدارة المحلية الموارد المؤهلة فنيا وإداريا.

لكن إن قمنا بنظرة فاحصة للجهاز البشري الذي يحكم هيئات الإدارة المحلية خاصة على مستوى البلديات وجدنا أن العنصر البشري فيها يعاني الضعف، قلة الخبرة وهذا راجع إلى سياسة التوظيف المحلي التي لم تأخذ بعين الاعتبار المستوى التأهيلي للموظفين خاصة بعد الإستقلال الأمر الذي أثر سلبا على نشاط الوحدة المحلية التنموي، زد على ذلك قلة التأطير والتكون وكذا الدورات التكوينية والأيام الدراسية، مما أدى إلى عدم الانضباط في تحسين برامج الترقية وكذلك أظهر مظاهر إدارية غير مقبولة ونلاحظ ذلك من خلال :

- سوء توزيع القوة العاملة بين التقسيمات التنظيمية، مما لا يتفق مع كمية العمل المسند إلى كل منها.
- عدم ملائمة كثير من الموظفين من حيث مؤهلاتهم لأعمال وظائفهم.
- إغفال تحديد الواجبات والمسؤوليات لكثير من الوظائف مما يؤدي إلى تمييع المسؤولية والتأثير على علاقات الجهاز الإداري بالجمهور.
- حاجة الموظف ليزيد من إنتاجه ويرفع مستواه.
- عدم صلاحية النظم الحالية في تقرير كفاية الموظفين بسبب افتقارها إلى المعايير الصادقة والأساليب الموضوعية.
- حاجة الموظف إلى المزيد من التوعية القومية حتى يدرك موقفه من عملية التنمية المحلية، ويعود أمر تخادل الموظفين ورجال الإدارة وتقصيرهم عن أداء مهامهم وخدمة المواطنين إلى الأجر الزهيد الذي يتقاضونه والذي لا يعكس مستوى الجهود المبذولة من طرفهم، هذا ما أدى بالعنصر البشري على مستوى الإدارة المحلية إلى الانحراف والفساد.⁽¹⁾

⁽¹⁾ محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 44.

الفرع السادس: العوائق الإجتماعية:

يقصد بالتنمية الاجتماعية الإرتقاء في الجانب الاجتماعي من خلال تبني سياسات اجتماعية تساعد على تحسين المستويات المعيشية والإرتقاء بها وزيادة رفاه الأفراد.

لكن التجربة التي أثبتت أن المجهودات المبذولة من طرف الجماعات المحلية قصد تحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتلبية حاجاتهم يتلقاه المواطن بقليل من القبول،⁽¹⁾ يتجلى ذلك في أن تحديد الحاجيات على مستوى دوائر القرار المحلي (البلدية والولاية) يتم دون إشراك ممثلي المواطنين من جمعيات ولجان الأحياء... إلخ. حيث يعتبر المواطن طرفا فاعلا في آلية التنمية المحلية وكذا العمل على مستوى الجماعات المحلية، لذلك فإن مشاركته وتفاعله وتجاوبه مع القرارات والسياسات العامة المحلية تعتبر ضرورية لإنجاح العمل المحلي، فعملية التواصل بين المواطن والجماعات المحلية تساعد على توطيد الروابط الاجتماعية وتفعيل العمل الديموقراطي وتفهم المواطن لإمكانيات بلديته وولايته وإعادة صياغة الأولويات.

ولكن ما يلاحظ في الواقع على الجماعات المحلية هو عدم تفعيل آلية مشاركة المواطنين في أعمال البلدية والولاية التي حددها القانون، ومنها المشاركة والحضور لدورات المجلس الشعبي العادية، الانضمام إلى اللجان الدائمة والمؤقتة والتي يمكن أن تضم أشخاص من خارج المجلس وهذا التخوف من التواصل الجماهيري يمكن إرجاعه إلى إمكانية تزايد مطالب المواطنين التي قد تفوق إمكانيات الجماعة المحلية.

إن المتتبع للواقع الاجتماعي الجزائري يلاحظ العديد من المظاهر الاجتماعية السلبية التي أصبحت واضحة للعيان وتتمثل هذه المظاهر في تفشي البطالة، الفقر، الأحياء القصديرية التي أصبحت عبارة عن سياج يحيط بالمدن... إلخ.

إن إجراء تشريح لواقع الجماعات المحلية حاليا يعطي لنا فكرة واضحة المعالم وهي أن الجماعات المحلية من خلال المهام المسندة إليها وطرق تنظيمها ونوعية تأطيرها وقلة مواردها

⁽¹⁾ عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، المرجع السابق، ص 17.

والمحيط الذي تنشط فيه غير قادرة على المحافظة على الأموال العمومية، بل إن أدائها بالشكل الحالي هو فشل دريع في عالم التسيير والتكفل بالتنمية المحلية، بمختلف صورها فهي غير مستعدة لتطوير المساهمة الديمقراطية المحلية، أو التعبير الحقيقي على خلق جو من التضامن بين مختلف فئاتها، بل هي لا مبالاة واستهتار بكرامة المواطن.

وهذا ما يتطلب إصلاحا جذريا حتى تتمكن الجماعات المحلية من تحقيق قفزة نوعية نحو تطوير الإنسان وتنمية البلاد والمحافظة على مصداقية الدولة وحرية مؤسساتها.⁽¹⁾

إن التغلب على هذه المشاكل والمعوقات التي تقف في وجه التنمية المحلية يكون بإتباع الطرق الحديثة في الإدارة المحلية، والتأكد من أن نشاطها في مختلف المجالات إنما يقدم إلى المواطن وأفراد المجتمع بكفاية وجودة، وهذا ما يتطلب استخدام الموارد المتاحة سواء البشرية أو المادية استخداما عقلانيا بأقل نفقة ممكنة، من جهة أخرى يجب على المواطنين وضع ثقتهم في الخدمات التي تقدمها المجالس المحلية لهم وأنها تعمل لصالحهم.

المطلب الثاني: آفاق التنمية المحلية.

بالرغم من العوائق السابق ذكرها والتي تحول دون تحقيق التنمية المحلية، إلا أن كل ذلك يمكن إصلاحه في ظل استراتيجية الإصلاحات الجذرية التي تتدخل فيها كل من البلدية والولاية باعتبارهما قاعدة للتنمية المحلية، بشكل يفتح آفاقا وتطلعات جديدة لإنعاش التنمية المحلية والتي تساهم بدورها في تعزيز التنمية الوطنية وذلك بتدعيم الإستثمار المحلي وتشجيع القطاع الخاص

⁽¹⁾ العمري بوحيط، البلدية، إصلاحات، مهام وأساليب، المرجع السابق، ص 8.

في إنجاز مشاريع التنمية المحلية وبعثها من القاعدة نحو المركز وذلك بالإشتراك الفعلي للجماعات المحلية وكذا المواطنين في تحقيق أهدافها المرتبطة بمشاريع التنمية المحلية.

وكما قلنا سابقا أن المواطن هو هدف التنمية وصانعها وهو وسيلتها لتحقيق منفعه حاضرا ومستقبلا وقد عبر عن ذلك بتنمية الموارد البشرية الذي يركز على الجانب البشري أكثر من الجوانب الأخرى في تحقيق التنمية المحلية في الوقت الحالي، ذلك أن الإنسان هو محور التنمية ويتم ذلك من خلال الجهود الفكرية والعلمية التي تصب في خدمة المواطنين والذين تتم تعبئتهم للمشاركة في عملية التنمية المحلية التي ينتج عنها الزيادة في الإنتاج، الأمر الذي يزيد في معدل الحوافز والمكانات الاجتماعية.

الفرع الأول: على مستوى علاقة الإدارة المحلية بالإدارة المركزية:

في إطار الدولة اللامركزية يجب على الدولة الحديثة أن تمنح الجماعات المحلية كل الصلاحيات والوسائل التي تسمح لها بتسيير الأقاليم التابعة لها مع المحافظة على وحدة السياسات والاستراتيجيات الوطنية وذلك من أجل تكوين جماعات محلية مسؤولة أمام المواطنين.

بالإضافة إلى ذلك يجب أن يتم إصلاح عاجل وشامل للمالية المحلية، حيث يجب على كل جماعة محلية أن تتوفر على ميزانية خاصة واستقلالية في تسييرها في نفس الوقت يجب على الدولة الحفاظ على مهامها الأساسية بالحفاظ على المقومات الوطنية مثل الإنسجام، العدالة الاجتماعية، العمل على تكافؤ الفرص لتنمية وازدهار كل الأقاليم الوطنية، ومن خلال ذلك يمكن للدولة ترشيد ومراقبة تسيير الأقاليم المحلية دون الإخلال والتداخل بين الصلاحيات.

الفرع الثاني: على المستوى الإداري:

إن الإدارة المحلية قد وجدت لخدمة المواطن وتلبية حاجاته ورغباته، إلا أن هناك مظاهر حالت دون ذلك منها كما قلنا الفساد الإداري والبيروقراطية، لذلك قامت الدولة بإجراءات وتدابير للحد من هذه الظواهر السلبية التي غزت الإدارات الجزائرية والتي كانت السبب في إنصراف هذه الإدارات عن هدفها الأول وهو خدمة المواطن.

تتمثل هذه الإجراءات والتدابير في مجموعة القوانين التي سنتها السلطة التشريعية حيث قامت بتقنين آلية للوقاية من الفساد ومكافحته الذي أخذ رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 (*) والذي وضع من أجل التصدي للفساد ودعم النزاهة والشفافية. (**)

لقد جاء هذا القانون بعدة أحكام تتعلق بالرشوة، استغلال النفوذ، اختلاس الأملاك العمومية والإضرار بها. الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية من محاباة، استغلال النفوذ، قبض عمولات من الصفقات العمومية، التستر على جرائم الفساد وإخفائها، عرقلة سير العدالة والتمويل الخفي للأحزاب.

وقد وضعت الدولة عدة أجهزة لمراقبة نشاط الإدارات الجزائرية وضبط كل المخالفات التي قد تحدث على مستوى الإدارة بصفة عامة وعلى مستوى الإدارة المحلية بصفة خاصة وتتمثل هذه الأجهزة في:

أولاً: مجلس المحاسبة: تم إنشاؤه سنة 1980 بمقتضى المادة 190 من دستور 1976 وبعده بمقتضى المادة 160 من دستور 1989 ومهمته الرقابة البعدية للأموال العمومية والسهر على حسن استعمالها.

ثانياً: المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والرقابة عليها: أنشئ بمقتضى القانون رقم 33/96 من أجل إضفاء الشفافية على الحياة الاقتصادية والإجراءات العمومية والوقاية من الرشوة ومحاربتها

(*) يتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته خمسة أبواب هي:

- أهداف القانون وضبط المصطلحات.

- التدابير الوقائية في القطاع العام والخاص.

- إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

- تحديد هوية مرتكبي الجرائم.

- التعاون الدولي لمكافحة هذه الظاهرة.

(**) يعرف علي الشيخ الشفافية بأنها: "الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة المستمرة" كما تعرف بأنها "وضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها، وموضوعيتها ووضوح لغتها ومرونتها وتطورها وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية بما يتناسب مع روح العصر، إضافة إلى تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع"، موسى اللوزي، ص 148.

بجميع المعلومات اللازمة لكشف وقائع الرشاوي واستغلال النفوذ وهو مكلف كذلك برفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية، يشمل حصيلة نشاطاته ومقترحاته بشأن اتخاذ التدابير الملائمة.

ثالثا: اللجنة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: عمد المشرع الجزائري إلى تأسيس اللجنة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بموجب القانون 01/06 المذكور حيث تتمتع هذه اللجنة بالسلطة الإدارية والإستقلالية المالية وبالشخصية المعنوية وتقع تحت سلطة رئيس الجمهورية وتضطلع بالمهام التالية:

- تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مكافحة الفساد.
- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.
- التعاون مع مختلف الهيئات العمومية والخاصة في إعداد أخلاقيات المهنة، وبرامج التوعية والتحسيس بسلبيات الفساد.
- الإستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.
- تلقي التصريحات الخاصة بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.

رابعا: لجنة إصلاح هياكل الدولة:

تم إنشاؤها بموجب المرسوم 372/2000 الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2000 للنظر في جميع الإختلالات والمشاكل التي تعانيها مختلف أجهزة الدولة المركزية والمحلية والهيئات التمثيلية والقضائية وكذا تشخيص تلك الإختلالات واقتراح حلول لها. وبهذا يمكن خلق إدارة محلية صالحة بعيدة عن كل مظاهر الفساد والبيروقراطية ويجب على هذه الإدارات توفير الجو الملائم لجذب الإستثمارات وتسهيل ظروف العمل للمستثمرين سواء الوطنيين أو الأجانب من أجل تطوير المرافق المحلية وتفعيل النشاط الاقتصادي.

إضافة إلى مختلف الأجهزة التي استحدثتها الدولة لمكافحة الفساد وكذا تطبيق مفهوم الشفافية كأحد الأساليب الأكثر أهمية في مكافحة الفساد الإداري، يجب استخدام الأساليب التالية في محاربة ومقاومة الفساد وتتمثل هذه الأساليب في:

- ضرورة العمل على زيادة وعي المواطنين وتقوية إيمانهم بالمصلحة العامة ورفض الضغوط الاجتماعية ومحاولة الرقي والتحضر باستخدام المعايير العلمية في كل العمليات الإدارية.
- استقلالية الجهاز الإداري المحلي عن الضغوطات السياسية والاجتماعية وضرورة توصيف كل عمليات الإدارة في التنظيم، وتقوية الرقابة الإدارية وأحكامها لمعالجة الانحرافات والمخالفات.
- تحديث وتطوير الهياكل التنظيمية وتصنيف الوظائف.
- تشجيع الديمقراطية في العمل وتطوير الأنظمة والقوانين وتحديث أنظمة الحوافز.
- تنمية قدرات الموظفين على التحليل وتشخيص المشاكل والمعوقات التي يواجهها التنظيم.⁽¹⁾

ومن أجل تحقيق تنمية إدارية نوعية لابد كذلك من استخدام الأساليب العلمية الحديثة في الإدارة وخصوصا الإدارة المحلية ذلك أن نجاح أي تنظيم إداري يتوقف على مقدار ما يتوفر عليه من معلومات دقيقة وصحيحة وواضحة، كما أن نجاح الإدارة يحتاج إلى معلومات منظمة نستطيع استخدامها والاستفادة منها، وتعتبر قدرة المنظمات الإدارية على توفير المعلومات الضرورية والسريعة مطلبا أساسيا لترشيد عمليات صنع القرار وأيضا لوضع خطط سليمة مستقبلية تساعد على تحقيق الأهداف بيسر وسهولة.

ويمكن تعريف أنظمة المعلومات بأنها: « تلك النظم الرسمية وغير الرسمية التي تمدنا بمعلومات سابقة وحالية وتنبؤية في صورة شفوية أو مكتوبة طبقا للعمليات الداخلية للمؤسسة والبيئة المحيطة بها، وهي تدعم المديرين والعاملين والعناصر البيئية الأساسية بإتاحة المعلومات في إطار الوقت المناسب للمساعدة في إتخاذ القرارات»

⁽¹⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم، الأسس والتطبيقات، المرجع السابق، ص 170.

كما يمكن تعريف نظام المعلومات الإدارية بأنه: «مجموعة الإمكانيات البشرية والآلية تعمل مع بعضها البعض في ظل مجموعة من القواعد والاختصاصات وتقوم بجمع وتخزين واسترجاع وبث وتحقيق الاستفادة القصوى من المعلومات المتاحة لدى المنظمة لرفع كفاءة العمل الإداري بها».⁽¹⁾

فالمعلومات تعتبر موردا هاما للمنظمات الإدارية بسبب الحاجة إليها خاصة في العمليات الإدارية، فاتخاذ القرارات الصائبة يحتاج إلى معلومات صحيحة حتى تتخذ هذه القرارات، في حالة التأكد التام والابتعاد عن الإرتجالية والعشوائية، فتوافر المعلومات يساعد الإدارات المحلية على:

- العمل على إتخاذ القرارات الرشيدة وذلك باستخدام المنهجية العلمية والتحليل الكمي لاختيار بديل من عدة بدائل، شريطة أن يحقق هذا البديل المنفعة الأكثر للأفراد وللإدارة المحلية.
- استخدام أنظمة اتصالات فعالة، والابتعاد عن الأنماط التقليدية في الاتصالات إذ لابد من استخدام نمط يساعد على مواكبة المستجدات المحيطة دون أن يسبب أي عوائق للتنظيم أو التنمية الإدارية المحلية، فنمط الاتصالات الإدارية الجيدة يساعد على تحقيق التنمية الإدارية.
- اختيار البناء التنظيمي الجيد والعمل على تحديد النشاطات داخل هذا البناء بشكل يسهل العملية الإدارية ويقلل التكاليف.
- إعداد الدراسات والأبحاث بصورة مستمرة تساعد في تحديد ومعالجة الانحرافات الإدارية.
- الإستمرار في العمليات الرقابية داخل بيئات العمل الإداري وذلك للتأكد مما يلي:
 - * أن الخطط الاستراتيجية للإدارة تتفق مع الظروف البيئية السائدة والمتوقعة.
 - * أن أهداف الإدارة قد تحققت حسب الاستراتيجيات المحددة والسياسات السائدة.
- للتأكد من أن المعلومات يتم استخدامها كأساس في عملية التخطيط الاستراتيجي والتي تتضمن:
 - * العمل على تحديد المهام والوظائف الأساسية والأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها.
 - * تحديد الوسائل والإجراءات التي عن طريقها ترغب الإدارة بتحقيق أهدافها.

⁽¹⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية المفاهيم الأسس التطبيقات، المرجع السابق، ص 182.

* إعداد وتفعيل السياسات العامة بالإدارة.(1)

الفرع الثالث: على المستوى الإقتصادي:

كما قلنا سابقا بأن التنمية الاقتصادية هي عبارة عن تنشيط وتحريك الاقتصاد من خلال زيادة القدرة الاقتصادية مع ضرورة استخدام كافة الموارد لهدف تشجيع الإستثمار.

إن الهدف الأول والأساسي للتنمية المحلية يتمثل في رفع وتحسين وترقية ودعم الإستثمار المحلي الذي يهدف إلى تراكم الثروات وخلق فرص عمل أكبر. إن قانون الإستثمار رقم 12/93 أعطى للإستثمار المحلي دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية ويتجلى ذلك من خلال إنشاء هيئات مختصة مثل لجنة المساعدة من أجل ترقية وتحديد الإستثمارات، والوكالة الوطنية لترقية الإستثمارات على المستوى الوطني حيث تتكفل هاتين الهيئتين بما يلي:

- تشجيع ومساعدة المستثمرين في تنفيذ مشاريعهم الإستثمارية.

- ضمان ترقية الإستثمارات.

- توفير وإحاطة المستثمرين بمختلف المعلومات الضرورية: الاقتصادية، التقنية، التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال استثماراتهم وطرق استفادتهم من التسهيلات المتوفرة.

- تحديد المشاريع التي تعود بالفائدة على الإقتصاد الوطني أو المحلي.(2)

إضافة إلى ذلك يجب تحقيق التنمية الاقتصادية على مستوى الجماعات المحلية وذلك بفسح المجال أمام القطاع الخاص من خلال تبني نظام الخصخصة كنظام اقتصادي فعال نظرا للدور الذي يمكن أن يقدمه القطاع الخاص في عملية التنمية والعمل على :

(1) موسى اللوزي، التنمية الإدارية المفاهيم الأسس التطبيقات، المرجع السابق، ص 180-181.

(2) موسى رحمانى ، وسيلة السبتي، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات وآفاق التنمية المحلية"، المرجع السابق.

• **تهيئة الدولة لبيئة القطاع الخاص والاستثمار:**⁽¹⁾ نظرا للأهمية التي يحظى بها القطاع الخاص في دفع عجلة التنمية ونتيجة لتوجه الدولة نحو الإعتماد عليه كان لزاما عليها تهيئة البيئة المناسبة للعمل في مختلف القطاعات الصناعية والتجارية والخدماتية وذلك من خلال تدخل الدولة من أجل خلق بيئة اقتصادية كلية مستقرة وإيجاد سوق تنافسية.

تسهيل الحصول على القروض واستقطاب الإستثمارات وخلق مناصب شغل والمساعدة على نقل التكنولوجيا وتقوية دولة القانون. تحقيق أكبر قدر من الكفاية الإنتاجية ولا يتم ذلك إلا عن طريق:

عملية الخصخصة (*) التي تتمحور حول ثلاثة محاور رئيسية تتمثل في:

- **المحور الأول:** الخصخصة تعني زيادة الملكية الخاصة مع دعم القطاع الخاص للقيام بدور إيجابي في التنمية عن طريق بيع معظم القطاعات الإنتاجية العامة كليا أو جزئيا للقطاع الخاص.

- **المحور الثاني:** تعتبر الخصخصة الطريقة الوحيدة للخلاص من المؤسسات الإدارية الخاسرة في القطاع العام.

- **المحور الثالث:** هو الوسيلة الملائمة للخلاص من بقايا النظام الإقتصادي الاشتراكي وتسهيل عملية الانتقال للإقتصاد الرأسمالي.

وتهدف الخصخصة إلى:

- العمل على زيادة وتحسين الإنتاجية.

- إعادة تحديد وتوضيح دور الدولة والجماعات المحلية في النشاطات الإنتاجية.

⁽¹⁾ حسين عبد القادر، "الحكم الراشد"

¹ في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 144

(*) ظهر مصطلح الخصخصة أول مرة حين أعلنت "مارغريت تاتشر" وحكومتها في إنجلترا في نهاية عام 1979 إلزاما بتحويل المشروعات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص وبالتحديد تحويلها إلى أسهم وأنصبة خاصة.

كما استعمل مصطلح الخصخصة ضمن مؤلفات الأمريكي "بيتر دراكر" حيث استعمله في كتاباته المتعلقة بالخدمات البلدية.

في الواقع لا يوجد تعريف محدد للخصخصة حيث لم يتفق الفقهاء على تعريف موحد ومع ذلك يمكن تعريفها بأنها: "مجموعة من السياسات المتكاملة التي ترمي إلى الاعتماد الأكبر على آليات السوق وإفساح المجال أمام القطاع الخاص ليؤدي دوره الطبيعي في إطار من المنافسة من أجل تحقيق الكفاءة" وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة (لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ، 2009) ص 104.

- التقليل من الأعباء المالية.
- المساهمة في زيادة حجم المشاريع التنموية.
- زيادة حجم الملكية الخاصة.
- جذب الإستثمارات الخارجية.
- الحصول على التكنولوجيا.
- تساهم الخصخصة في تطوير وتحديث الأسواق المالية مما يرفع من مردود التنمية.
- تساهم الخصخصة في تنمية البنى التحتية من خلال تشجيع القطاع الخاص على الإستثمار في مشاريع البنى التحتية اللازمة لدعم النمو الاقتصادي.
- تساعد الخصخصة الجماعات المحلية في تركيز وتوجيه جهودها نحو العمل عن طريق أجهزتها على مكافحة الفقر والجهل والبطالة، بعد تخلصها من عبء إدارة المشروعات الاقتصادية المعقدة.
- تحسين معدلات ومستويات المعيشة للمواطنين من خلال زيادة معدل النمو الاقتصادي وزيادة حجم المشاريع الإنمائية، حيث يترتب على ذلك توفير فرص عمل للمواطنين .
- العمل على إعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية.
- دعم الديمقراطية وتشجيع اللامركزية.
- تقديم خدمات اجتماعية ذات جودة عالية⁽¹⁾.
- أيضا ومن أجل تحقيق تنمية اقتصادية على جميع الأصعدة يجب على الجماعات المحلية تحويل الإهتمام إلى الإستثمار في قطاع الفلاحة خاصة الزراعة والتي لها انعكاسات طيبة سواء على مستوى الأفراد والجماعات وحتى على مستوى الدولة.

فالتنمية الزراعية يمكن تعريفها بأنها مجموعة من السياسات والإجراءات المتبعة لتغيير بنیان وهیکل القطاع الزراعي والإرتقاء في الإنتاجية الزراعية بهدف رفع معدل الزيادة في

⁽¹⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم الأسس والتطبيقات ، المرجع السابق، ص 282 وما بعدها.

الدخل القومي وتحقيق مستوى معيشي مرتفع لأفراد المجتمع.⁽¹⁾ فالتنمية الزراعية تهدف إلى رفع مستوى الإنتاج والإنتاجية وتوفير مناصب عمل إضافية مما يؤدي إلى تحسين مستوى الرفاهية للمزارعين، وذلك باستخدام الوسائل التقنية خاصة في المناطق الريفية، إضافة إلى زيادة مداخل المزارعين الناتج عن زيادة الإنتاج وتخفيض التكاليف وترشيد استخدام الموارد الطبيعية المتاحة.

إن من آثار التنمية الزراعية على الإقتصاد خلق منافع كثيرة تتمثل خاصة في خفض أسعار المنتجات الغذائية ومنه زيادة الدخل الحقيقي وزيادة فرص العمل في القطاع الزراعي وما يتبعها من زيادة في الإستثمارات الموجهة إلى هذا القطاع وكذا ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي.

كما أن التنمية الزراعية تهدف إلى تحقيق الأمن الغذائي عن طريق زيادة النمو الاقتصادي من خلال رفع كمية الغذاء المتوفر، وبالتالي زيادة قدرة الفقراء على الحصول على هذا الغذاء نتيجة انخفاض تكلفته وبالتالي التقليل من توسع دائرة الفقر.⁽²⁾

إن الفلاحة بصفة عامة تلزم أصحاب الأرض والمناطق الفلاحية وكذا الفلاحين على البقاء في أرضهم من أجل خدمتها وهذا ما يخفف من ظاهرة النزوح الريفي نحو المدن وبالتالي المساهمة في تخفيف الاكتظاظ الذي تعاني منه المدن الجزائرية.

الفرع الرابع: على مستوى العمران وحماية البيئة:

تعتبر الجماعات المحلية المسؤولة الأولى عن قرارات التعمير، لذلك يجب عليها أن تأخذ بعين الاعتبار الرهانات الاقتصادية والاجتماعية لبناء الإختيارات التي تقوم بها في ميدان العمران، وتتمثل أهمية لا مركزية القرارات في مجال التهيئة والتعمير بالنسبة للجماعات المحلية في قدرتها على تكييفها وفقا لخصائص هذه الجماعات وذلك بما يخدم الترقية والتنمية المحلية.

إن الفوضى التي يشهدها حاليا التطور والتوسعات غير المنظمة لمدننا وخاصة الكبرى منها ستزداد حدته إذا استمرت السلطات المحلية في قبول هذه الظواهر تحت ضغط الطلب الاجتماعي

¹ منور أوسريير ، محمد حمو ، الإقتصاد البيئي، المرجع السابق، ص 121.

² المرجع نفسه، ص 122.

للمساحات المعدة للبناء. وعليه يجب التدخل للعمل على ترشيد توزيع الأنشطة والسكان على مستوى كامل التراب الوطني.

كذلك بواسطة احترام أدوات التعمير يمكننا الوصول إلى تحديد وتحقيق الأهداف المرجوة لفضاء كل جماعة محلية حسب الطبيعة والإمكانات الحقيقية المتاحة.

أما على مستوى البيئة فلقد عرفها المشرع الجزائري من خلال المادة 04 من القانون رقم 20/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والتي جاء في نص المادة ما يلي: «تتكون البيئة من الموارد الطبيعية اللاحوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية».

إن المادة 39 من نفس القانون تقر بأن مجال الحماية الذي أقره المشرع الجزائري يشمل الوسط الطبيعي وحماية التنوع البيولوجي الذي يشمل الهواء والماء والجو والأوساط المائية والأرض وباطنها والأوساط الصحراوية، كما يشمل بمقتضى المادة 6 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة كل المباني والإدارات العمومية والعقارات ذات الطابع الجمالي أو التاريخي والعقارات المصنعة.

إن المسألة البيئية اليوم تعد واحدة من أهم مسائل عصرنا، أهميتها نابعة من العناصر الأساسية للبيئة: الهواء الذي نتنفسه، الماء الذي نشربه والتربة التي نساكن عليها ونزرعها ونحصد منتوجها، لنعيش ونتكاثر في أجوائها ونمارس حياتنا وأنشطتنا المختلفة، تؤثر فينا ونتأثر بها ومن هنا يأتي الإهتمام المتزايد بشؤون البيئة.⁽¹⁾

وبهذا فقد وضع المشرع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي حق المبادرة وإتخاذ القرار في شأن منح الرخصة المسبقة،⁽²⁾ حيث يشترط قانون البلدية رقم 10/11 في المادة 109 منه

⁽¹⁾ منور أوسريز، محمد حمو، الاقتصاد البيئي، المرجع السابق، ص 40.

⁽²⁾ Moussa zahia, le rôle de la commune en matière de protection de l'environnement, laboratoire d'études et de recherches sur le maghreb et la méditerranée, université mentouri, constantine, édition 2001, p 197.

التي اشترطت الرأي المسبق لرئيس البلدية عند إقامة أي مشروع أو تجهيز على إقليم البلدية وهذا في إطار حماية الأراضي الفلاحية وكذا التأثير على البيئة.

إن السعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية أفرز مشاريع أثرت في التوازنات الإيكولوجية، لهذا طرح المشرع الجزائري مبدأ التوازن بين النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة، فتم إنشاء هياكل إدارية للبيئة على المستوى الوطني أما على المستوى المحلي فتعتبر البلدية المؤسسة المحلية الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة وهذا ما ورد في مختلف القوانين والأوامر الخاصة بها حيث:

- تسهر البلدية على حماية الوسط الطبيعي وخاصة الإحتياطات المائية من أي صرف أو روافد صناعية.

- البلدية لها حق رفض أي مشروع يؤثر على البيئة.

- محاربة البناء الفوضوي وحماية المناطق الزراعية في مخطط التهيئة العمرانية.

- تشجيع تأسيس جمعيات حماية البيئة.

- مكافحة كل أشكال التلوث في إطار صلاحياتها (التلوث المائي، البري، الجوي).

- إنشاء وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء والسهر على حماية التربة والموارد المائية والمساهمة في استعمالها الأمثل.

- إنشاء الحدائق والمنزهات وصيانة الطرق.

وفي إطار استثمار الموارد الطبيعية يدخل ضمن هذا المجال: الأرض، الأنهار، البحار، الشواطئ بالنسبة للجماعات المحلية الساحلية، الثروات المعدنية والطاقوية، الغابات، الطاقات المتجددة... إلخ، إذ يجب الاستثمار في هذه العوامل من أجل تطوير التنمية المحلية ونشير إلى أن استثمار الموارد الطبيعية يختلف عن الإستغلال فالاستثمار يرمي إلى إضافة وخلق مشاريع استثمارية تهدف إلى المحافظة على الطاقات الإنتاجية قدر الإمكان وكذلك الحفاظ على البيئة.

الفرع الخامس: على المستوى الاجتماعي:

إن التنمية المحلية تعتمد اعتمادا كبيرا على المشاركة الشعبية من جانب المواطنين والمستفيدين من ثمار هذه التنمية، ومن ثمة فإن غياب هذه الظروف كثيرا ما يهدد إدارة التنمية المحلية وتحيد بذلك عن أهدافها.

وتعني المشاركة أن تكون أهم قرارات السياسية العامة نابعة من المؤسسات التي يمثل فيها جموع المواطنين بطريقة أو بأخرى، وهي لن تتحقق إلا بتدعيم اللامركزية الإدارية، فالإدارة المحلية تلعب دورا كبيرا في التعبير عن اتجاهات الرأي العام بحرية ووعي، ويعتبر نظام الإدارة المحلية من مستلزمات دعم الثقة الجماهيرية بالنظام الحكومي في مجموعه.

فالمشاركة يمكن اعتبارها عقيدة التنمية وهي ضمان لاستمرارية وحيوية النظم المحلية والتنمية بشكل عام، لذلك ينبغي ضرورة إحداث تطوير في نظم الإدارة المحلية بإعطاء الأقاليم قدرا أكبر من الرضا لحكم مناطقهم أو أقاليمهم بالمشاركة الشعبية، ويتطلب ذلك تنمية روح المشاركة والمواطنة فالمشاركة تعتبر روح الإدارة المحلية والمحور الذي تركز عليه، ولكي تؤتي الإدارة المحلية ثمارها ينبغي توعية الجماهير بدور الإدارة المحلية.⁽¹⁾

إن التحدي الذي تواجهه المؤسسات المحلية في الجزائر هو ترقيةها إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات وتسريع معاملات المواطنين والتواصل المباشر معهم بتفعيل المشاركة المحلية وجعلها عملية مستمرة تساهم في حل مشاكل المجموعات البلدية وتتمثل في:

- تعبئة الجماعات في حقل التنمية المحلية وخلق الوعي المحلي وذلك بحث المواطنين على المشاركة والتعريف بمشاكل الجماعات المحلية، وهنا يظهر دور الإعلام المحلي في التنمية ونشر الوعي.
- تشجيع المواطنين على البقاء في المناطق الريفية والنائية وهذا بتوفير الأمن وجميع المرافق الضرورية بغية تعزيز التنمية الفلاحية والحيوانية وتقليل معدل النزوح والهجرة نحو المدن وكذا تحقيق الضغط عليها.
- توفير الرعاية الطبية ومراكز التكوين المهني التي تشجع على الاستقرار.

خلاصة الفصل الثاني:

⁽¹⁾ محمد زكي النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 20.

- إن الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية ومنذ الاستقلال تعمل جاهدة من أجل توفير الخدمات، وكذا تلبية حاجيات المواطن المحلي الذي تزداد مطالبه مع مرور الوقت ومع التقدم التكنولوجي والمعرفي، وهذا ما صعب من مهمة الجماعات المحلية خاصة في ظل شح الموارد المالية المحلية، الأمر الذي يدفع بالسلطات المركزية إلى منحها مساعدات وإعانات، هذه المساعدات والإعانات تستخدمها الجماعات المحلية في إنشاء مختلف المرافق والمشاريع التنموية.

- إن هذه الإعانات غالبا ما تكون عنوانا لبسط رقابة السلطة المركزية على نشاط الهيئات المحلية ونوعا من التدخل في شؤونها، وهذا قد يؤدي إلى الانتقاص من استقلاليتها وتقييد حريتها، وهذا الوضع يعتبر عائقا أمام المجالس المحلية التي لها صلاحية المبادرة وتقدير احتياجات المواطن المحلي.

- إلى جانب عوائق أخرى تقف حاجزا أمام عملية التنمية المحلية تتمثل أساسا في مختلف العراقيل السياسية، الإدارية الاقتصادية، المالية،....لذا وجب على الهيئات المحلية العمل من أجل إيجاد الحلول لهذه العوائق لتطوير فضاء البلديات والولايات، ويتم ذلك عن طريق فسح المجال أمام القطاع الخاص سواء المحلي أو الأجنبي لتدعيم المشاريع المحلية بمختلف الخبرات والتجارب العلمية الحديثة، وكذا فتح أفاق جديدة لتطوير الإدارة المحلية وتنميتها الأمر الذي ينعكس على نوعية الخدمة وجودتها التي يستقبلها المواطن المحلي.

الملخص:

يتأثر التنظيم الإداري في كل دولة بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية.... المحيطة بها، ونظرا لانتشار المفاهيم والأفكار الديمقراطية، كان لزاما عليها (الدولة) أن تشرك المواطنين في العملية الإدارية وذلك بتطبيق نظام اللامركزية الإدارية لتحقيق الديمقراطية.

إن اللامركزية الإدارية تقنية قانونية تقوم على وجود نوع من التمايز بين حاجات وطنية يتم تسييرها والتحكم فيها بشكل عام على كامل إقليم الدولة، وبين حاجات محددة ذات طابع محلي تؤول إدارتها للجماعات المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. لقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية أساسها مشاركة الشعب في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.....، وذلك عن طريق الاهتمام بالإدارة المحلية، وإرساء مبدأ اللامركزية الإدارية الذي يعتبر أهم وسيلة لتقريب الإدارة من المواطن، من خلال تلبية حاجاته والعمل على تحقيق التنمية المحلية، حيث تعتبر كل من البلدية والولاية قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

لذلك أولى المشرع اهتماما خاصا بهذه الهيئات المحلية، من خلال مختلف الإصلاحات المتعاقبة على التنظيم القانوني لكل من البلدية والولاية منذ الاستقلال، كان آخرها إصدار القانون رقم 10/11 المؤرخ في 03 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية . هذين القانونين اللذين جاءا في إطار الإصلاحات التي تشهدها المنظومة القانونية، ضمن إستراتيجية التحول إلى نظام اقتصاد السوق، التي تبنتها الجزائر والتي نتج عنها تحول في دور الإدارة المحلية في ميدان التنمية، حيث أصبح يتعين عليها العمل على إشراك المواطنين والقطاع الخاص في هذه العملية، وأن توجه دفة التنمية بدلا من إدارتها، عن طريق التعاقد مع المستثمرين الخواص قصد إنشاء وإدارة المرافق العمومية بطرق التسيير الحديثة كعقود الامتياز والتفويض، والتخفيف

من إدارتها بالطرق المباشرة الكلاسيكية بغية تقديم الخدمات العامة للمواطنين بقدر كبير من الجودة و الكفاءة و الفعالية.

إن من أهم الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية هو تحقيق التنمية على مستواها، عن طريق الصلاحيات والاختصاصات التي يكون قد خولها القانون للمجالس المنتخبة، وتتمكن الجماعات المحلية من مباشرة هذه الاختصاصات بواسطة الوسائل الممنوحة لها والمتمثلة أساسا في الموارد البشرية من منتخبين وموظفين، والموارد المالية من ضرائب ورسوم وقروض وعائدات الأملاك التي تحوزها هذه الجماعات وإعانات السلطة المركزية.

إن إستراتيجية التنمية المحلية تواجه معوقات وعراقيل تحد من كفاءتها وفعاليتها، تتمثل في الظروف السياسية غير المستقرة خاصة خلال فترة التسعينات، وعوائق بشرية أهمها نقص خبرة وتجربة المنتخبين المحليين، وعوائق تجعل أغلب الجماعات المحلية تلتجئ إلى طلب إعانات الدولة نظرا لعدم كفاية مواردها الذاتية، الأمر الذي يهدد استقلالها، وعوائق أخرى اجتماعية وإدارية خاصة ما يسمى بالفساد الإداري والبيروقراطية ...، هذه العوائق يجب على الهيئات المحلية أن تواجهها بإيجاد حلول لها ومحاولة العمل على تطوير أقاليمها وتمييزها.

خاتمة:

لقد تركت فرنسا عند خروجها مهزومة من الجزائر تنظيما إداريا محليا يعاني عدة نقائص وأبرزها النقص في الموارد البشرية والعجز في الموارد المالية، مما أدى إلى شلل شبه كامل لإدارات البلديات والولايات غداة الإستقلال، لدى وجب على السلطة الإسراع بمباشرة الإصلاحات على مستوى الجماعات المحلية تطبيقا لقاعدة الإصلاح من الأسفل إلى الأعلى، من أجل خدمة مصالح الشعب الذي طال حرمانه منها خلال فترة الإحتلال.

وفعلا فقد صدر الأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية ثم تلاه الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية، هذان الأمران اللذان يعتبران المرجع الأساسي لكل من البلدية والولاية، وقد كرسا من خلال نصوصهما النهج الذي انتهجته الدولة الجزائرية المتمثل في النهج الإشتراكي وكذا نظام الحزب الواحد.

وبعد إقرار التعددية السياسية والحزبية من خلال دستور 1989 صدر القانونين 08/90 المتضمن قانون البلدية و09/90 المتضمن قانون الولاية اللذين كرسا هذا التوجه الجديد، وبعد الإصلاحات الاقتصادية التي عرفتھا الجزائر خلال المرحلة الإنتقالية صدر القانونين 10/11 المتعلق بالبلدية و07/12 المتعلق بالولاية من أجل تجسيد هذه الإصلاحات وكذا سد الثغرات التي اعترت قانوني البلدية والولاية السابقين، وقد عمل المشرع على تطوير الجماعات المحلية وجعل لها دور فعال في مجال التنمية المحلية.

بعد الدراسة التي قمنا بها والتي كان محلها التنظيم القانوني للجماعات المحلية وأثره في تحقيق التنمية توصلنا إلى النتائج التالية:

1- تمتلك الجماعات المحلية مكانة هامة في هرم التنظيم الإداري الجزائري، ويبرر هذا من خلال الإهتمام المتزايد بهذه الوحدات المحلية باعتبارها أداة لتقريب الإدارة من المواطن ومسؤولة عن تحقيق طموحاته وتلبية حاجاته.

2- يتم تشكيل المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب الذي يظل عنصرا جوهريا من عناصر الإدارة المحلية والذي بفضلله يمكن التعبير عن الإرادة الحرة للمواطنين والإحساس بعمق المسؤولية وخصائص البيئة المحلية ومشاكل سكانها وتطلعاتهم من قبل المنتخبين الأعضاء.

- 3-** إن الإنتخاب يعتبر وسيلة ديموقراطية لتشكيل المجالس المحلية والذي ينتج عنه التمثيل الشعبي لأبناء المنطقة المحلية.
- 4-** إن المشرع الجزائري قد رفع من عدد دورات المجلس الشعبي البلدي حيث كان عددها في القانون 08/90 الملغى أربع (04) دورات طبقا للمادة 14 منه وأصبح عددها في القانون 10/11 ست (06) دورات طبقا للمادة 16 منه.
- 5-** لقد أوضح القانون 10/11 الغموض الذي كان سائدا عند اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تساوي قائمتين أو أكثر وفصل فيها في المادة 65 منه التي تضمنت أنه في حالة تساوي الأصوات تعلن المرشحة أو المرشح الأصغر سنا خلافا لما كان سائدا حيث كان يعلن رئيسا المرشح أو المرشحة الأكبر سنا طبقا للتعليمية رقم 2342 الصادرة عن وزارة الداخلية.
- لكن رغم ذلك نجد نص المادة 65 من قانون البلدية رقم 10/11 يتعارض بشكل واضح مع نص المادة 80 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات، ففي الوقت الذي تنص فيه المادة 65 من قانون البلدية على أنه يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية المقاعد.
- نجد المادة 80 من قانون الانتخابات تنص على انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد ، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن تقديم مرشح عن كل قائمة حاصلة على 35% من عدد المقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من عدد المقاعد يمكن جميع القوائم تقديم مرشح
- 6-** يتبين من خلال نصوص قانون البلدية وقانون الولاية أن المشرع قد وسع من نطاق اختصاصاتهما وذلك إقتداء بنظيره الفرنسي الذي يأخذ بمبدأ إطلاق الإختصاص.
- 7-** تمتاز اختصاصات المجالس المحلية بالطابع المحلي فهي تهتم بالشؤون المحلية، بينما تختص السلطة المركزية بالشؤون الوطنية القومية.
- 8-** لقد منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية التدخل الاقتصادي عن طريق إنشاء مصالح ومرافق عامة تخدم جمهور المواطنين والتي يتم إدارتها عن طريق التسيير المباشر من قبل الجماعة التي أنشأتها البلدية أو الولاية أو عن طريق التسيير غير المباشر مثل المؤسسة العمومية أو الإمتياز.

يتم تمويل هذه المصالح من موارد الجماعات المحلية التي تنقسم إلى نوعين: النوع الأول يتمثل في الموارد الذاتية أو الداخلية مثل عائدات الضرائب والرسوم ومداخيل الأملاك المحلية. أما النوع الثاني فيتمثل في إعانات ومساعدات الدولة، القروض، الصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية، برامج التنمية الخاصة والمخططات البلدية للتنمية.

تقع على عاتق الجماعات المحلية مسؤولية تحقيق التنمية المحلية وهي جوهر التنمية الشاملة لأنها تسعى إلى تحقيق التوازن التنموي من خلال الإهتمام بالمناطق الحضرية والريفية للدولة. تبين لنا من خلال البحث أن الجماعات المحلية تعاني عدة صعوبات وعوائق تقف حاجزا أمام رفع عملية التنمية المحلية وتتمثل في:

- ضعف العامل البشري المتمثل في المنتخبين من حيث الكفاءة والفعالية والمهارة، وكذا تسيير وإدارة أعمال الهيئة المحلية خاصة في المناطق الريفية الذي أدى إلى ضعف المجلس المنتخب وعدم فعاليته.
- إن التقسيم الإداري لأقاليم الولايات والبلديات لسنة 1984 أدى إلى التفاوت ما بين الهيئات المحلية وعدم التوازن الجهوي حيث نتج عنه وحدات محلية فقيرة لا تملك أية موارد طبيعية أو اقتصادية، الأمر الذي جعلها تابعة لخزينة الدولة وما تمنحه إياها من أجل تسيير أمورها.
- إن عملية التنمية المحلية تنطلق من الإدارة ولكن كما قلنا سابقا فإذا كان المنتخب غير كفؤ لهذا المنصب فكيف يمكن له أن يضطلع بمهامه من خلال إعداد المخططات وتحديد الأولويات والأهداف التي يجب تحقيقها؟ إن ضعف الإدارة المحلية أدى إلى إنتشار ظواهر سلبية أهمها الفساد الإداري والبيروقراطي ناهيك عن البطئ في توفير الخدمات، الأمر الذي يستوجب تحديث الإدارة من خلال إتباع الأساليب العلمية في إدارة الأعمال وكذا استخدام الأساليب التقنية المتطورة كالإعلام الآلي والأنترنت لتسهيل عملية الإتصال خاصة وأننا الآن نسمع كثيرا عن تكوين حكومات كاملة إلكترونية، فأين نحن من كل هذا التطور؟
- بسبب قلة وعي المواطنين وعدم الإهتمام بالصالح العام، فإن المواطن لا يلعب دوره كما يجب في عملية تنمية بلديته أو ولايته، بينما نجد أن حق المشاركة أو إبداء الآراء من قبل المواطنين مكفول بنصوص قانونية أهمها المادة 13 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

● أغلب المجموعات المحلية تعاني من عجز وقلة الموارد المالية، الأمر الذي فسخ المجال أمام التدخل الحتمي للأجهزة المركزية للنهوض بالتنمية مما يترتب عن ذلك تبعية مطلقة تبدو أحيانا مطلوبة من قبل المجموعات المحلية أكثر مما هي مفروضة على حد تعبير الأستاذ مسعود شيهوب لأنها نوع من المساعدة المرغوب فيها للقيام بالأعباء التي تتجاوز الإمكانيات المحلية في ظل غياب المبادرة من قبل الجماعات المحلية وكذا روح الإبداع والابتكار والتفكير المجد من قبل المنتخبين المحليين. وبسبب قلة التمويل المحلي فإن الهيئات المحلية بالكاد تستطيع تسيير شؤونها العادية من دفع مرتبات الموظفين وكذا ترميم الطرقات البلدية والولائية وغيرها، ولا تقوم بأي مشروع استثماري قد يساهم في تعزيز مواردها المالية، ومن هذا نستنتج أنه لم يتحقق أي استقلال مالي للجماعات المحلية نظرا لتدخل السلطات المركزية في فرض الضرائب والرسوم والرقابة على كيفية التنفيذ وقلة الموارد المحلية، وكما قلنا الإعتماد على إعانات الدولة.

● إن المشرع الجزائري ومن خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الإدارية المشددة المستوحاة من النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية، حيث طبق كل أنواع الرقابة الموجودة في هذا النموذج من رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال ورقابة على الهيئة وفي بعض الأحيان تمتد هذه الرقابة إلى سلطة الحلول، ومن ثمة كانت السلطة الرقابية متواجدة ومتدخلة في كل مداولات السلطات المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها، مما يهدر الاستقلال المحلي، وبهذا تعد الرقابة الإدارية من العراقيل التي تواجه الجماعات المحلية في القيام بمهامها وصلاحياتها.

إن الجماعات المحلية كهيئة إدارية أسندت لها مهمة تحقيق التنمية المحلية وإدارة المرافق ذات الطابع المحلي بإمكانها تجاوز كل الصعاب والعوائق التي تعترضها في تنفيذ وظائفها وذلك بالحرص على:

- 1- التأكيد على أهمية دور جمهور المواطنين وكذا المشاركة الشعبية وتوعيتها وتفعيلها على مستوى القاعدة في وضع وتنفيذ مختلف البرامج التنموية بتبني كل الآفاق والتطلعات التي من شأنها تحقيق تنمية محلية تعزز وتقوي التنمية الوطنية في إطار شامل ومتكامل.
- 2- إن بعث روح الديمقراطية ورفع الوعي الجماعي للمجتمع عامة ولدى المسؤولين خاصة، فإنه يمكن التفكير مستقبلا في جعل الجماعات المحلية وبالخصوص البلديات عبارة عن مؤسسات يترأسها رئيس مجلس شعبي بلدي يعكس رغبات المواطنين فيها ويقوم بتسييرها موظفوها بالإشتراك مع مواطنيها، بحيث يسعون كلهم وجماعيا إلى تحقيق أهداف مشتركة تصبوا كلها إلى تحقيق الصالح العام وتلبية حاجات المواطن.
- 3- الأخذ بأسلوب التخطيط المحلي الذي له أهمية بالغة في مجال البرمجة والموازنة السنوية في إدارة الوحدات الإدارية المحلية، فهو يوضح الأهداف المرجوة ويهيئ الفرصة لاستخدام أساليب حديثة سعيا وراء تدعيم امكانيات الاختيار الرشيد من مجموعة الاختيارات البديلة.
- 4- العناية بتدريب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، بما يمكنهم من حسن أداء مهامهم قادرين على التعاون المثمر مع الجهات التي يعملون بها، كما يجب على المنتخب أن لا يكتفي بتطبيق النصوص القانونية فقط وإنما يجب أن يتجاوزها لخلق روح الإبداع والابتكار والمبادرة لحل المشكلات التي يمكن أن تواجه البلدية أو الولاية وذلك من خلال ترقية مهاراته وقدراته بتنظيم مختلف الدورات التكوينية والأيام الدراسية لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة.
- 5- يجب وضع سياسة للتمويل المحلي، تكفل مواجهة الصعوبات التمويلية التي تعاني منها الجماعات المحلية وتطوير الموازنات المحلية تدريجيا على أساس البرامج والأهداف، كما يجب عليها أن تعمل على رفع وتقوية مواردها المالية، وتشجيع الإستثمار المحلي، إضافة إلى ذلك يجب أن تكون الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية إعانات إجمالية وليست إعانات مخصصة لغرض أو مشروع معين وذلك من أجل الحفاظ على حرية واستقلال الجماعات المحلية في استعمالها بما يحقق مصالحها وحاجيات سكانها في ميدان التجهيز والإستثمار مع إلزامية الترشيح في الإنفاق، والإستخدام العقلاني والأمثل للإمكانيات والوسائل المتوفرة.

- 6-** يجب استخدام الأساليب والتقنيات الاقتصادية الحديثة الفعالة وكذا السير وفق المخططات الاقتصادية التي تلبي الحاجيات المحلية، وتشجيع الإستثمارات المحلية بكل الوسائل المتاحة.
- 7-** يجب إتباع الأساليب العلمية الحديثة في أعمال الإدارة المحلية حتى تواكب ما حولها من تقدم حضاري في الأسلوب المستخدم في تقديم الخدمة للمواطن وكذلك أسلوب العمل لدى الموظفين، وضرورة وضع برامج تدريب عملية على أحدث نظم الإدارة للموظفين وهذا ما يؤدي إلى توفير الوقت والجهد علاوة على الجودة في الأداء.
- 8-** تخفيف حدة الرقابة على الجماعات المحلية وجعلها وقائية ومعاونة تقوم على التفاهم والتقدير المتبادل وعدم التشدد، ولا تحد من حركة المحليات وإنطلاقتها في الابتكار والإبداع والإسراع بتنفيذ الخطط المحلية بكفاءة، وهذا من أجل ضمان إستقلالية الجماعات المحلية وتكريس ديموقراطية حقيقية لا صورية بشرط أن لا تحيد عن المسار الشرعي من خلال تطبيقها لمختلف القوانين والتنظيمات. وبالمقابل يمكننا الإعتماد على الرقابة القضائية لتقويم أعمال الهيئات المحلية خاصة في ظل وجود قضاء إداري مستقل قابل للتطور، بالإضافة إلى وجود مجلس المحاسبة والذي أسس بمقتضى الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995⁽¹⁾ والذي يمكنه القيام بدور رقابي على مالية الجماعات المحلية طبقا لما جاء في نص المادة 170 من دستور 1996 بقولها: « يؤسس مجلس المحاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية»، وهذا ما أكدته المادة 7 من الأمر 20/95 السابقة الذكر والتي جاء في مضمونها أنه تخضع لرقابة مجلس المحاسبة مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية، باختلاف أنواعها والتي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

⁽¹⁾ الجريدة الرسمية عدد 39.

9- ضرورة توسيع اختصاصات البلديات والولايات في مجال إحداث المرافق العامة وكذا خصخصة تسييرها لفائدة القطاع الخاص لأن مبادئ إقتصاد السوق يقتضي ذلك، فيجب على الجماعات المحلية أن تفسح المجال للخواص لإدارة المرافق العامة وتسييرها عن طريق الإمتياز أو التأجير وغيرها من طرق تفويض المرافق العامة، ولا يجب أن تلجأ الجماعات المحلية إلى طرق التسيير هذه في الحالات الإستثنائية فقط وإنما يجب أن تكون هي الأصل وهذا تطبيقا للتوجه الاقتصادي الرأسمالي الذي اتجهته الجزائر لأنه يقتضي ذلك.

10- كما لا ننسى في الأخير لفت انتباه المشرع الجزائري إلى إعادة صياغة المادة 69 من قانون البلدية رقم 10/11 المتعلقة بتحديد عدد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي لتتناسب وتتواءم مع المادة 79 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات والتي تضمنت رفع عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما ندعو المشرع أيضا لتدارك الغموض أو الخلط الذي وقع بين المادتين 65 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية والمادة 80 من القانون رقم 01/21 التضمن القانون العضوي لنظام الانتخابات من خلال التوفيق بين مضمون النصين، وهذا في إطار التعديلات والتشريعات المقبلة.

وفي الأخير نتمنى أن تكون الإصلاحات الجديدة التي أدخلت على كل من البلدية والولاية وقانون الإنتخاب أداة جديدة لدفع عجلة التنمية وتحقيق الديمقراطية المحلية.

*** قائمة المصادر و المراجع ***

أولاً: النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976.
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989.
- 4- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.

ب- القوانين:

- 1- القانون العضوي رقم 01/04 المؤرخ في 7 فبراير 2004 الذي يعدل ويتم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات،(ج.ر رقم 09 في 2004/02/11).
- 2- القانون رقم 08/07 المؤرخ في 28/07/2007 المتضمن القانون العضوي الذي يعدل ويتم القانون العضوي رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات،(ج.ر رقم 48 في 2007/07/29).
- 3- القانون رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات،(ج.ر رقم 01 في 2012/01/14).
- 4- الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات،(ج.ر رقم 12 في 1997/03/06).
- 5- القانون رقم 02/81 المؤرخ في 14 فبراير 1981 المعدل للأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية،(ج.ر رقم 07 في 1981/02/17).
- 6- القانون رقم 09/81 المؤرخ في 4 جويلية 1981 المعدل للأمر 24/67 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية،(ج.ر رقم 27 في 1981/07/07).

- 7- القانون رقم 09/84 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد،(ج.ر رقم 06 في 1984/02/07).
- 8- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية،(ج.ر رقم 15 في 1990/04/11).
- 9- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية،(ج.ر رقم 15 في 1990/04/11).
- 10- القانون رقم 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير،(ج.ر رقم 52 في 1990/12/02).
- 11- القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية،(ج.ر رقم 52 في 1990/12/02).
- 12- القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة،(ج.ر رقم 43 في 2003/07/20).
- 13- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،(ج.ر رقم 14 في 2006/03/08).
- 14- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية،(ج.ر رقم 21 في 2008/04/23).
- 15- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 3 يوليو 2011 المتضمن قانون البلدية،(ج.ر رقم 37 في 2011/07/03).
- 16- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية،(ج.ر رقم 12 في 2012/02/29).
- 17- الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، (ج.ر رقم 48 في 1966/06/10).
- 18- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم،(ج.ر رقم 49 في 1966/06/11).

- 19- الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 13 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، (ج.ر رقم 06 في 18/01/1967).
- 20- الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، (ج.ر رقم 44 في 23/05/1969).
- 21- الأمر رقم 86/70 المعدل بالأمر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فبراير 2005 المتضمن قانون الجنسية، (ج.ر رقم 15 في 27/02/2005).
- 22- الأمر رقم 69/74 المؤرخ في 2 يوليو 1974 المتعلق بالإصلاح الإقليمي للولايات، (ج.ر رقم 55 في 09/07/1974).
- 23- الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 25 ديسمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، (ج.ر رقم 78 في 30/09/1975).
- 24- الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتضمن مجلس المحاسبة، (ج.ر رقم 39 في 23/07/1995).
- 25- الأمر رقم 03/01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الإستثمار، (ج.ر رقم 47 في 22/08/2001).

ج- المراسيم:

- 1- المرسوم رقم 189/63 المؤرخ في 16 ماي 1963 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات .
- 2- المرسوم رقم 70/69 المؤرخ في 3 يوليو 1969 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية الولائية، (ج.ر رقم 50 في 10/06/1969).
- 3- المرسوم رقم 139/71 المؤرخ في 26 ماي 1971 المتضمن كيفية تنظيم وتسيير المؤسسة العمومية الولائية، (ج.ر رقم 44 في 01/06/1971).
- 4- المرسوم رقم 179/71 المؤرخ في 30 جوان 1971 المتضمن تنظيم وتسيير المؤسسات العمومية البلدية، (ج.ر رقم 56 في 09/07/1971).

- 5- المرسوم رقم 157/81 المؤرخ في 18 يوليو 1981 المتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية على مستوى الولاية،(ج.ر رقم 29 في 1981/07/21).
- 6- المرسوم رقم 371/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال الشبيبة والرياضة،(ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 7- المرسوم رقم 372/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال السياحة،(ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 8- المرسوم رقم 373/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الفلاحة والثورة الزراعية،(ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 9- المرسوم رقم 374/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة،(ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 10- المرسوم رقم 375/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات كل من البلدية والولاية في مجال قطاع النقل والصيد البحري،(ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 11- المرسوم رقم 376/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات كل من البلدية والولاية في قطاع العمل والتكوين المهني،(ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 12- المرسوم رقم 377/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات كل من البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال التربية،(ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 13- المرسوم رقم 378/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات كل من البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصناعة والطاقة،(ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 14- المرسوم رقم 379/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات واختصاصات البلدية والولاية في مجال المياه،(ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).

- 15-** المرسوم رقم 380/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات واختصاصات البلدية والولاية في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، (ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 16-** المرسوم رقم 381/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في مجال الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، (ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 17-** المرسوم رقم 382/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات واختصاصات البلدية والولاية في مجال الثقافة، (ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 18-** المرسوم رقم 383/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التجارة، (ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 19-** المرسوم رقم 385/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، (ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 20-** المرسوم رقم 386/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية في قطاع الشؤون الدينية، (ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 21-** المرسوم رقم 387/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، (ج.ر رقم 52 في 1981/12/29).
- 22-** المرسوم رقم 31/82 المؤرخ في 23 جانفي 1982 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة المتمم بموجب المرسوم رقم 372/83 المؤرخ في 7 نوفمبر 1983، (ج.ر رقم 04 في 1982/01/26).
- 23-** المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، (ج.ر رقم 13 في 1985/03/24).
- 24-** المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، (ج.ر رقم 48 في 1994/07/27).

- 25-** المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 1990/03/27 ويتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين التابعين للولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، (ج.ر رقم 27 في 1988/07/06).
- 26-** المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 1990/07/25 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، (ج.ر رقم 31 في 1990/07/28).
- 27-** المرسوم التنفيذي رقم 344/90 المؤرخ في 1990/11/03 المتضمن تأليف وسير المجلس المؤقت في حالة حل كل من المجلس الشعبي البلدي و الولائي، (ج.ر رقم 47 في 1990/11/07).
- 28-** المرسوم التنفيذي رقم 26/91 المؤرخ في 2 فبراير 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، (ج.ر رقم 06 في 1991/02/06).
- 29-** المرسوم التنفيذي رقم 463/91 المؤرخ في 1991/12/03 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين والعلاوات الممنوحة لهم، (ج.ر رقم 63 في 1991/12/07).
- 30-** المرسوم رقم 44/92 المؤرخ في 9 نوفمبر 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، (ج.ر رقم 10 في 1992/02/09).
- 31-** المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/03 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، (ج.ر رقم 48 في 1994/07/27).
- 32-** التعليمات الوزارية رقم 842/3.94 المؤرخ في 7 سبتمبر 1994 المتعلقة بمنح إمتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، (غير منشورة)

ثانيا: الكتب:

أ - باللغة العربية:

- 1-** أبو النجا محمد العمري: تنظيم المجتمع والمشاركة الشعبية ، منظمات واستراتيجيات مصر، المكتبة الجامعية، الاسكندرية، 2000.

- 2- أحمد سيد فهمي: تقويم برامج تنمية المجتمعات الجديدة ، مصر، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 1999.
- 3- أحمد مصطفى خاطر: تنمية المجتمعات المحلية، نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع، مصر ، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 1999.
- 4- أوسريز منور، حمو محمد: الإقتصاد البيئي، الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010.
- 5- الكبيسي عامر: الفساد والعولمة، تزامن لا توأمة، الرياض، المكتب الجامعي الحديث، 2005.
- 6- اللوزي موسى: التنمية الإدارية، المفاهيم، الأسس والتطبيقات، الأردن، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى ، 2000.
- 7- بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2007.
- 8- بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2007.
- 9- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2010.
- 10- بن أشنهو عبد اللطيف: التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- 11- بن هادية علي وآخرون: القاموس الجديد للطلاب، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1991.
- 12- بوحيط العمري: البلدية، إصلاحات، مهام وأساليب، الجزائر، 1997.
- 13- بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 14- بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.

- 15- **بغلي محمد الصغير:** القرارات الإدارية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 16- **جعفر محمد أنس قاسم:** التنظيم المحلي والديموقراطي، دراسة مقارنة، مصر، 1982.
- 17- **هاني علي الطهراوي،** قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004.
- 18- **زكي محمد النجار:** الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مصر، دار النهضة العربية، 1995.
- 19- **حسين مصطفى حسين:** الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
- 20- **حيدر جابر:** طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، لبنان، منشورات الجلي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009.
- 21- **محيو أحمد:** محاضرات في المؤسسات الإدارية الجزائرية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الطبعة الرابعة، 2006.
- 22- **مغوفل جمال الدين:** التنمية المحلية، البلدية، الولاية، دار الخلدونية، (د.س.ط).
- 23- **محمد العربي سعودي:** المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية، البلدية، 1516-1962، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- 24- **محمد عبد الوهاب:** البيروقراطية في الإدارة المحلية، مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.
- 25- **لباد ناصر:** الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، الطبعة الرابعة، 2010.
- 26- **كعباش راج:** سوسيولوجيا التنمية، الجزائر، مخبر علم الاجتماع والاتصالات للبحث والترجمة، قسنطينة، 2007.

- 27- ناذر الفرجاني: التنمية المستقبلية في الوطن العربي، لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1987.
- 28- عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي والتنمية المحلية، مصر، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، 2001.
- 29- عبد القادر خليل: البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، الجزائر، دار القصبة للنشر والتوزيع، 2011.
- 30- عبيد لخضر: المجموعات المحلية في الجزائر، المجلس الشعبي الولائي، المجلس الشعبي البلدي، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، (د.س.ط).
- 31- عوابدي عمار: مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
- 32- عمر صدوق: دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، (د.س.ط).
- 33- سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، مصر، دار الفكر، القاهرة، 1976.
- 34- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، مصر، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 1995.
- 35- موسى زهية: القانون الإداري، محاضرات مطبوعة للسنة الثانية ليسانس، جامعة منتوري قسنطينة .
- 36- رحماني الشريف: أموال البلديات الجزائرية، الإعتدال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، الجزائر، دار القصبة للنشر والتوزيع، 2003.
- 37- فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الطبعة الثانية، 2010.
- 38- شيهوب مسعود: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، (د.س.ط).
- 39- شريط الأمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2002.

40- خالد سمارة الزغبى: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، الأردن، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1993.

ب - باللغة الفرنسية:

- 1- **Jean Rivero**, droit administratif, Dalloz, huitième édition.
- 2- **Rachid Zouaimia, Marie christine rouault**, droit administratif, Berti édition.
- 3- **Lahcène Seriak**, Décentralisation et animation des collectivités locales, enag édition, 1998.
- 4- **Lahcène Seriak**, L'organisation et le fonctionnement de la commune, enag édition, 1998.
- 5- **René chapus**, droit administratif général, 9^{ème} édition, tome 1, paris, édition montchrestien, 1995.
- 6- **René chapus**, droit administratif général, 8^{ème} édition, tome 2, paris, édition montchrestien, 1995.

ثالثا: الرسائل:

- 1- **بنيني أحمد:** الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005 – 2006.
- 2- **حوادق عصام:** تفويض المرفق العام المحلي في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011 – 2012.
- 3- **مزياني فريدة:** المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005 – 2006.

- 4- **الحاج كرزادي:** الحماية القانونية للانتخابات، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003 – 2004.
- 5- **حسين عبد القادر:** الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقيد، تلمسان، 2011 – 2012.
- 6- **عبد اللاوي عبد السلام:** دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر، دراسة ميدانية لولايتي المسيلة وبرج بوعريريج ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010 – 2011.

رابعاً: المقالات:

أ - باللغة العربية:

- 1- **السبتي وسيلة، بن اسماعيل حياة:** التمويل المحلي للتنمية المحلية، نماذج من اقتصاديات الدول النامية، ملتقى دولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، دراسة حالة الجزائر والدول النامية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 21 – 22 نوفمبر 2006.
- 2- **بنيني أحمد،** إقتصاد السوق وأثره على دور المجالس المحلية في التنمية، مجلة القبس المغربية، العدد الثالث، يوليو 2012.
- 3- **بوخاري عبد الحميد، محمد زرقون:** إدارة وتمويل التنمية المحلية في ظل التحولات الاقتصادية العالمية، ملتقى دولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات، جامعة سعد دحلب، البليدة.
- 4- **زغداوي محمد:** دور المجلس الولائي في التنمية، مجلة حوليات، جامعة منتوري ، قسنطينة، العدد الخامس، 2002.
- 5- **مزياني فريدة:** الإطار القانوني للجماعات المحلية واقع وآفاق، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، عدد 24، ديسمبر 2004.

- 6- مزياني فريدة: دور الجماعات المحلية في مجال الإستثمار، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس، أفريل 201.
- 7- موسى رحمانى، وسيلة السبتى: واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، ملتقى دولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر، باتنة.
- 8- عزوز كردون: البيئة في الجزائر، مخبر الدراسات والأبحاث حول المغرب والبحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري قسنطينة، 2001.
- 9- فرحاتي اعمر: مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس، أفريل 2010.
- 10- فريجة حسين: الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس، أفريل 2010.
- 11- شريفى أحمد: تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة سوريا، العدد 40، 2009.
- 12- شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مجلة حوليات، جامعة منتوري قسنطينة، العدد الخامس، 2002.

ب - باللغة الفرنسية:

- 1 - Moussa zahia, le rôle de la commune en matière de protection de l'environnement, laboratoire d'études et de recherches sur le maghreb et la méditerranée, université Mentouri, constantine, édition 2001.
- 2 - Conseil national économique et social, concertation national autour de la définition des objectifs d'un meilleur

developpement local, enes cabinet, Alger, palais des nations,
29 – 30 decembre 2011.

خامسا: المواقع الإلكترونية:

- 1- www.djlfa.info .
- 2- <http://montada.echoroukonline.com> .
- 3- <http://docs.iefpédia.com> .
- 4- www.ulun.nl .
- 5- <http://www.presetétonan.com> / new .
- 6- <http://jutgoo.com> .
- 7- <http://www.stqrti;es.com> .
- 8- <http://www.intérieur.gov.dz> .

فهرس المحتويات

• مقدمة

الفصل الأول:

- (02).....التنظيم القانوني للجماعات المحلية في الجزائر.
- المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للتنظيم القانوني (03)
- المطلب الأول: النظام المركزي والنظام اللامركزي (04)
- الفرع الأول: نظام المركزية الإدارية..... (04)
- الفرع الثاني: نظام اللامركزية الإدارية..... (08)
- المطلب الثاني: مراحل تطور الإدارة المحلية الجزائرية (15)
- الفرع الأول: مرحلة الإحتلال الفرنسي (15)
- الفرع الثاني: الإدارة المحلية بعد الإستقلال (19)
- المبحث الثاني: التنظيم القانوني للبلدية في الجزائر..... (27)
- المطلب الأول: تعريف البلدية (31)
- المطلب الثاني: هيئات البلدية (34)
- الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي (35)
- الفرع الثاني رئيس المجلس الشعبي البلدي..... (47)
- الفرع الثالث : إدارة البلدية التي ينشطها الامين العام (52)
- المبحث الثالث: التنظيم القانوني للولاية في الجزائر..... (54)
- المطلب الأول: تعريف الولاية (56)
- المطلب الثاني: هيئات الولاية (58)
- الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي (58)
- الفرع الثاني: الوالي..... (66)
- خلاصة الفصل الأول (73)

الفصل الثاني:

أثر التنظيم القانوني للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية.....(76)

- المبحث الأول: ماهية التنمية(77)
- المطلب الأول: تعريف التنمية ومجالاتها(78)
- الفرع الأول: تعريف التنمية(78)
- الفرع الثاني: مجالات التنمية المحلية(81)
- المطلب الثاني: مفهوم التنمية المحلية وأركانها(87)
- الفرع الأول: تعريف التنمية المحلية(87)
- الفرع الثاني: ركائز سياسة التنمية المحلية في الجزائر(89)
- المبحث الثاني: صلاحيات الجماعات المحلية ووسائلها في تحقيق التنمية المحلية ..(94)
- المطلب الأول: صلاحيات الجماعات المحلية(95)
- الفرع الأول: الصلاحيات الممنوحة للبلدية من أجل تحقيق التنمية(96)
- الفرع الثاني: الصلاحيات الممنوحة للولاية من أجل تحقيق التنمية المحلية(108)
- المطلب الثاني: وسائل تحقيق التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية(119)
- الفرع الأول: الوسائل المالية(118)
- الفرع الثاني: إنشاء المصالح العامة على مستوى البلدية(135)
- المبحث الثالث: عوائق التنمية المحلية وآفاقها(144)
- المطلب الأول: عوائق التنمية المحلية(144)
- الفرع الأول: العوائق السياسية(144)
- الفرع الثاني: العوائق الإدارية(159)
- الفرع الثالث: العوائق الاقتصادية(163)
- الفرع الرابع: العوائق المالية(166)
- الفرع الخامس: العوائق البشرية(169)
- الفرع السادس: العوائق الاجتماعية(170)

- المطلب الثاني: آفاق التنمية المحلية (172)
- الفرع الأول: على مستوى علاقة الادارة المحلية بالادارة المركزية (172)
- الفرع الثاني: على المستوى الاداري (173)
- الفرع الثالث: على المستوى الاقتصادي (177)
- الفرع الرابع: على مستوى العمران وحماية البيئة (180)
- الفرع الخامس: على المستوى الاجتماعي (183)
- خلاصة الفصل الثاني..... (184)
- **خاتمة**..... (185)
- **قائمة المراجع**..... (191)
- **فهرس المحتويات** (203)