

جامعة زيان عاشور بالجلفة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

# مكانة الحكم الراشد في ظل القانون البلدي الجزائري 10/11

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في الحقوق  
تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الدكتور :

عيسى طيبي

إعداد الطالب :

لخضر لحول

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

- د. سالمى عبد السلام

مقرا

- د. طيبي عيسى

مناقشا

- أ. مخلط بلقاسم

السنة الجامعية: 2014/2013

# إهداء

- إلى معلم البشرية ، المبعوث هدى ورحمة للعالمين سيدنا محمد عليه الصلاة

والسلام .

- إلى كل إنسان أمن بربه واعتز بوطنه ، وترسخت فيه المثل العليا ، واعتنق الحق

والحرية مطلباً ، وناضل من أجل قضايا أمته ، بدءاً بشهداء ثورتنا المجيدة إلى

المجاهدين بفلسطين .

- إلى التي أوقدت أصابعها شموعاً لتتير لي الطريق .....الوالدة رحمها الله.

إلى من علمني أن الحياة أخذ وعطاء .....والدي المرحوم .

- إلى زوجتي ورفيقة دربي في هذه الحياة الأستاذة : فضيلة ابراهيمي .

وكل أبنائي : حسيبة ، نسرين ، رحاب ، سفيان عبد الحق ، انتصار ، ريمة .

- إلى إخوتي وأخواتي كل باسمه

- إلى من شجعني في الاستمرار في دراسة الماجستير الزملاء والزميلات : قرينعي

جميلة ، عديلة محمد ، قيرع عبد القادر ، بن دراح اسميرالدة ، رضا علي ،

القيزي كريمة ، حبشي صفية .

- وإلى كل من هم في قلبي ونسيه قلبي

كما أهدي ثمرة هذا العمل إلى كل من يحمل ذاكرة عين معبد القرية خاصة : حسان

لزهر ، سلت الشيخ ، سرطوط الحاج ، ضيف الله محمد ، امحمدي الخدير .

# شكر وتقدير

- أشكر الله عز و جل الذي أعانني ووفقتي إلى إنجاز هذا العمل المتواضع
- كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى الدكتور : طيبي عيسى الذي تحمل أعباء الإشراف على هذه المذكرة وكان له النفس الطويل والصبر المأجور في الرد على جميع تساؤلاتي .
- كما اخص بالشكر والتقدير الأستاذة المحترمة : فيرم فاطمة الزهراء على ما قدمته لنا ، فهي التي وضعتنا في قلب البحث العلمي ومنحتنا القوة والتشجيع لنتدقق جمال التحليل والفهم السليم ، من خلال قيادتها لنا في الاعمال الموجهة فأمدك الله بالصحة والعافية ، ودمت دائما نجمة متألقة بجامعتنا .
- كما يفرض علي مقام الشكر أن أتوجه بعبارات الاحترام والاعتزاز لرجل اعتبره من مؤسسي الجامعة بولايتنا ، بجديته وحزمه وتحمله للضغط إنه الدكتور : طعيبة احمد .
- والشكر موصول أيضا إلى الأستاذ : سواهلية أحمد على عمله الدؤوب وسعيه الحثيث في التكفل بقضايا الطلبة خاصة على مستوى جامعة التكوين المتواصل .
- .....وإلى كافة أساتذة الحقوق بجامعتنا .

لحول لخضر

مقدمة

إن نصوص جبهة التحرير الوطني قبل الاستقلال كانت تشير باختصار شديد لموضوع الجماعات المحلية ، ففي حديثها عن البلدية ذكر ميثاق طرابلس على سبيل المثال وبشكل عام ، أن أجهزتها ستختار بطريقة الانتخاب، وأنه سيكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية، أما بعد الاستقلال فحدث العكس حيث جعلت أغلب النصوص من الإصلاح البلدي قضية ذات أولوية، وأعلنت أنها مؤسسة تحتل المكانة الأولى من الأهمية، وتؤكد ذلك من مضمون هذه النصوص في تكريس بناء الدولة من القاعدة ، ففي دستور 1963 وباعتباره أول دستور للجزائر المستقلة ، جاءت المادة التاسعة منه لتعلن أن الجمهورية الجزائرية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها، وتعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية . وأعلن الدستور بالنتيجة ضرورة إصلاح المؤسسة الموروثة عن فرنسا ، وقد كانت المادة 09 مثقلة بالمعاني الذي سعى ميثاق الجزائر بتوضيحها بدقة من خلال :

- ضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية ، تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي وباستخدام جزء من الدخل الذي تحققه من أجل إشباع الحاجات المحلية ، فالتنظيم البلدي يمثل المواطنين ويمثل المنتجين ، حيث تضمن القرار الذي تبناه مؤتمر الاتحاد العام للعمال الجزائريين المنعقد في: 27/21 مارس 1965 حول الإصلاح البلدي بتأمين تمثيل المنتجين بنسبة الثلثين ، وهكذا كانت جميع النصوص القانونية لا سيما ، دستور 1976 ودستور 1989 والدستور المعدل 1989 الذي سمي بدستور 1996 وكذلك قوانين البلدية 24/67 ، 08/90 ، 10/11 كانت كلها تعطي الأهمية للبلدية الجزائرية من خلال المجلس الشعبي البلدي الذي أعتبر هو المؤسسة القاعدية للدولة ، الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية ، كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية . كما أن الفقه ساهم في إبراز مكانة البلدية من خلال حقبات تاريخية متعددة أذكر منها مقولة العالم الفرنسي ( دي توكفيل)<sup>(1)</sup> :

1 - جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1988 ، ص 02 ،

بأن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة ، وإجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الإبتدائية في قضية العلم فهي تذيبهم طعم الحرية عن كئيب ، وتدريبهم على التمتع بها وحسن إستعمالها .

وقال ( ميشل دبرية ) ( 2 ) معللا إضطراب الحكم في فرنسا وضعف الحكومات الفرنسية المتعاقبة في القمة يرجع الى الضعف في الأساس ، والأساس السليم هو إدارة محلية تتدفق فيها الحياة .

كما أن ( نابليون الثالث ) ذهب للقول بأنه بالإمكان أن تحكم عن بعد ولكن من المستحيل أن تُدير إلا عن قرب .

ومع التطورات الحاصلة في العالم والتي أحدثت تغيرات جوهرية ، دفعت كل من البلدان النامية والبلدان المتقدمة الى إعادة النظر في فلسفة الحكم و الإدارة ، وضرورة تبني طرقا وأدوات جديدة لتحقيق التنمية الشاملة ، فأظهرت عديد الدراسات أن النجاح أو الاخفاق في دفع عجلة التنمية يتوقف بدرجة كبيرة على مدى رشادة أسلوب الحكم والادارة ، أو بما يسمى الحكم الراشد ، خاصة وأن الدول والهيئات المانحة الى الدول النامية تطلب منها احداث تغيرات جوهرية في هياكلها السياسية والإدارية واعادة صياغة أطر التسيير ، كشرط لتحقيق التنمية .

ولاشك أن الاصلاحات في الجزائر يرتبط نجاحها أو فشلها بحدوث أو عدم حدوث تطور مشابه على مستوى هياكل الدولة خاصة على المستوى القاعدي ، وأقصد بذلك البلدية ، وإنطلاقا من هذه الإعتبارات كان صدور القانون البلدي 10/11 بتاريخ : 2011/06/22 ، وبما أن المجلس الشعبي البلدي يشكل الوسيط بين اللامركزية والمركزية ، فإن هذه الدراسة تحاول البحث عن مكانة الحكم الراشد في البلدية الجزائرية ، التي عرفنا أهميتها عبر الفقه والنصوص القانونية ، ويبقى أن نسلط الضوء بإيجاز حول مفهوم الحكم الراشد ، ومن البداية أذكر أن معيار النزاهة في التسيير يعد الفارق بين الحكم الراشد والحكم الفاسد ، وإن لم يكن المعيار الأوحد في ذلك ، لأن كل تعريف في الحكم الراشد تتبثق عنه المعايير الخاصة به ، وأول إشكالية واجهت الحكم الراشد كانت على مستوى الترجمة حيث لا توجد ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس المعنى ( Gouvernance ) بل يوجد ما يدل على المفهوم مثل :

الحاكمية ، الحكامة ، إدارة الحكم ، الإدارة المجتمعية . ويرى الدكتور محمد الجابري أنه يفضل استعمال لفظ " كوفرننس " غير أن جميع الإستعمالات تصب في معنى واحد وتدور فكرة الحكم الراشد بشكل عام حول عملية صنع القرار وطرق وفتيات إدارة الأعمال . ونظرا لتعدد تعاريف الحكم الراشد وبالتالي تعدد معاييرها ، سأكتفي ببعض التعاريف وبعض المعايير لأترك البقية لمضمون الدراسة كلما كان ذلك ضروريا ، وعموما فإن مفهوم الحكم الراشد يركز على ثلاث أسس رئيسية :

- فالأساس الأول: يتعلق بوجود أزمة في طريقة الحكم (Crise de gouvernance) بالإضافة الى ضعف الفعالية والنجاعة في العمل العمومي .
- والأساس الثاني : يظهر أن هذه الأزمة تعكس فشل أو ضعف الأشكال التقليدية في العمل العمومي .
- والأساس الثالث : يتعلق بظهور شكل جديد من الحكم أكثر ملائمة مع المعطيات الحالية .

كما ينقسم تعريف الحكم الراشد بين مقاربات فقهية ومقاربات مؤسساتية بالإضافة الى تعريف المشرع الجزائري . فعلى مستوى الفقه يحصر الأستاذ (Marrien) الحكم الراشد في إشكالية فعالية ونجاعة التدخل العمومي والانتقال من المركزية الى اللامركزية ومن تسيير المرفق العام الى التسيير على أساس مبادئ السوق وحتى من السلطة العمومية الإحتكارية الى الشراكة مع الفاعلين العموميين الخواص ، ويصل الفقه من خلال التعاريف التي يطرحها حول الحكم الراشد الى بعض الآليات مثل : التنسيق ، التسيير الفعال ، المشاركة ، تقاسم المسؤوليات ، التسيير بطريقة مستمرة ، خدمة المصالح العامة ، خدمة المجتمع .

أما على مستوى المؤسسات الدولية(\*) فتعددت كذلك التعاريف حسب الغرض الذي ترمي إليه كل مؤسسة ، وسأذكر الأسس النظرية للحكم الراشد حسب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة

---

\* هنالك عدة مؤسسات دولية تناولت تعريف الحكم الراشد ، أذكر منها البنك الدولي حيث ذكر أن الحكم الراشد هو الطريق التي يمارس بها الحكم في تسيير وإدارة إقتصاد وموارد بلد ما .

أما إتفاقية كوتونو فعرفت الحكم الراشد بأنه الإدارة الشفافة والقابلة للمحاسبة للمواد البشرية والطبيعية والإقتصادية والمالية لغرض التنمية المنصفة والمستمرة .... أما مجموعة دول النيباد فعرفت الحكم الراشد بأنه الحكم القائم على الديمقراطية بالأساس

حيث تعرفه بأنه " ممارسة السلطة الإقتصادية والسياسة والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات ، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ، ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم " .

بينما المشرع الجزائري أورد مصطلح الحكم الراشد في القانون رقم : 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة (3) حيث عرفه بأنه : هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بإنشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية .

ومن خلال مفهوم الحكم الراشد المشار إليه ، يمكن إستخلاص مؤشرات وتصنيفها الى : مؤشرات سياسية وإدارية وتتمثل في : المساءلة ، الشفافية ، الفاعلية والكفاءة ، الرؤية الإستراتيجية ، حكم القانون ، تبسيط الإجراءات ، المشاركة ، اللامركزية مؤشرات إجتماعية وتتمثل في : السلوك الأخلاقي ومكافحة الفساد ، الإنصاف والعدل الإجتماعي ، المساواة ، حماية حقوق الإنسان .

كما أن للحكم الراشد أطراف هي : الدولة وأجهزتها المركزية والادارة المحلية ، منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص ، وكذلك لا يمكن إهمال المواطنة الصالحة .

كما يجب أن أشير الى أن الهدف من هذه الدراسة هو تسليط الضوء على القانون البلدي 10/11 لمعرفة الرؤية الجديدة في تسيير الشأن المحلي ، والمتمثلة في إعادة النظر في بناء الدولة وهياكلها وتثمين قدراتها البشرية وتحديد مفهوم الخدمة العمومية وتكريس مفهوم الرشاد أو الحكم الراشد محليا . وأنوه أيضا أن الدافع الذاتي في إختيار هذا العمل يكمن في ابراز تجربة شخصية ، كعضو في مجلس بلدي في الفترة ما بين : 1997 الى 2002 من خلال المعايشة لهذه الفترة لكل متناقضات الواقع الملموس والقانون الموجود في النصوص .

ومن الدوافع الموضوعية التي شجعتني الى دراسة هذا الموضوع المساهمة ولو بقدر قليل في إثرائه ، خاصة وأن الدراسات السابقة تناولت في مجملها الحكم الراشد على مستوى الحكومات ، في حين أن الحكم الراشد المحلي لم يحظى بالدراسة اللازمة ، خاصة وأن

---

<sup>3</sup> - القانون رقم : 06/06 المؤرخ في : 2006/02/20 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في : 2006/03/12 .

الجزائر تتكون من 1541 مجلسا شعبيا بلديا ، وبالتالي فالصعوبة البارزة في تناولها لهذا الموضوع هي ندرة المراجع المتخصصة في دراسة الحكم الراشد في البلدية الجزائرية ، التي تعرف كثيرا من الصعوبات في التسيير ومن هذا المنطلق إعتدت في هذه الدراسة على ما توفر من مراجع ونصوص قانونية ، واضعا إطارها في ظل القانون 10/11 من خلال الوقوف عند الإشكالية التالية :

**ما مدى ملائمة شكل وآليات تسيير المجلس الشعبي البلدي في الجزائر لمقتضيات الحكم الراشد ؟**

وتتفرع عن هذه الاشكالية التساؤلات التالية :

- ما هي مؤشرات الحكم الراشد التي جاء بها القانون البلدي 10/11 ؟ وماهي

الآليات التي حددها هذا القانون لتفعيل هذه المؤشرات ؟

- هل للمجلس البلدي الصلاحيات اللازمة لتجسيد مقومات الحكم الراشد ؟

وللإجابة على هذه التساؤلات انتهجت منهجا تحليليا في الغالب ووصفيا حين الضرورة ، ولجأت الى المنهج المقارن لما كنت بصدد المقارنة بين التجربة الجزائرية وتجربة دول أخرى ، ولبسط هذا الموضوع عالجتة في فصلين :

**الفصل الاول :** دراسة مؤشرات الحكم الراشد في القانون البلدي الجزائري 10/11 من خلال بيان علاقة المبادئ الأساسية المذكورة في الباب الأول من الأحكام التمهيدية من هذا القانون بالحكم الراشد ، وتحديد مؤشر مشاركة المواطنين وتطبيقاته ، ثم التطرق الى مؤشر الشفافية ببيان آلياته ، ثم الوقوف عند واقع الحكم الراشد بموجب استقلالية وتقييد المجلس البلدي في هذا القانون ، مبرزا تقييم الإستقلالية بمنظور الحكم الراشد في سير وصلاحيات المجلس البلدي ، وكذلك إثارة موضوع كثرة الإحالة على التنظيم وتأثيرها في مقومات الحكم الراشد .

**وفي الفصل الثاني :** قدمت شروطا لتحقيق الحكم الراشد في البلدية على ضوء تقييم إدارة ومالية البلدية في القانون: 10/11 ، من خلال بيان دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفعيل إدارة البلدية إنطلاقا من الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها وسلطته عن الامين العام وموظفي البلدية .

ثم حاولت تشخيص ميزانية البلدية وتأثيرها في الحكم الراشد المحلي حيث بدأت بضعف تحصيل الموارد البلدية الى عدم ترشيد النفقات ، وأنهيت هذا الفصل بتضمينه مجموع من

الشروط هي بمثابة حلول لعراقيل تواجه المجلس البلدي في إرساء معالم الحكم الراشد ، وكذلك وضع آليات أخرى تتعلق بثقافة التسيير والترشيد . لأخلص في الأخير الى خاتمة أبرزت فيها بعض النتائج والملاحظات ، وتحديد مكانة الحكم الراشد في ظل القانون : 10/11 ، بالنظر الى الشكل والآليات التي منحها هذا القانون بتسيير المجلس الشعبي البلدي .

# الفصل الأول

دراسة مؤشرات الحكم الرشيد في

القانون البلدي الجزائري 10/11

- إن دراسة الحكم الراشد في البلدية الجزائرية في ظل القانون الراهن، نقصد به مدى تحكم المجلس الشعبي البلدي في تجسيد خصائص الحكم الراشد<sup>(4)</sup> من حيث:
- الاهتمام بانشغالات المواطن و إشراكه في تسيير شؤون البلدية.
  - أن يهتم المجلس بالمصلحة العامة.
  - أن يعمل في إطار الشفافية.
- و أن يعمل المجلس البلدي وفقا لآليات ترقية الحكم الراشد من خلال:
- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل و الأساليب الحديثة.
  - توفير و تدعيم الخدمة العمومية و تحسين نوعيتها.
  - العمل على تأكيد مسؤولية السلطات العمومية و مساهمة الحركة الجمعوية في تسيير البلدية مع الإشارة إلى دعم التعاون بين البلديات.
- هذه المعايير مستوحاة من تعريف المشرع الجزائري للحكم الراشد<sup>(5)</sup>، و ساعمل على إسقاطها رفقة مؤشرات الحكم الراشد المحددة حسب كلا من المقاربة الفقهية و المؤسساتية على القانون البلدي 10/11 و ذلك لتحديد المكانة التي يحتلها الحكم الراشد في البلدية الجزائرية ، حيث سأتناول المؤشرات التي ظهرت في الاحكام التمهيدية للقانون 10/11
- ( المبحث الأول) كما سأدرس واقع الحكم الراشد بين استقلالية وتقييد المجلس البلدي
- ( المبحث الثاني)

<sup>4</sup> - كان برنامج الأمم المتحدة الانمائي أكثر شمولا وتضمنت دراسته 09 خصائص هي : المشاركة ، حكم القانون ، الشفافية ، حسن الاستجابة ، التوافق ، المساواة وخاصة في تكافؤ الفرص ، الفعالية ، المحاسبة ، الرؤيا الاستراتيجية

<sup>5</sup> - القانون رقم 06/06 ، مرجع سابق

## المبحث الأول:

## مؤشرات الحكم الراشد في الأحكام التمهيدية للقانون 10/11

إن قانون البلدية 10/11 كما رأينا سابقا جاء نتيجة قناعة وصلت إليها السلطات العمومية و هي إصلاح هياكل الدولة المختلفة، و هذا يفترض أن يعالج هذا القانون كل النقائص الموجودة في القانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، بل يجب أن يتضمن رؤية جديدة لتسيير البلدية والتأسيس لمبادئ الترشيد (المطلب الأول) بمشاركة المواطن وفي إطار الشفافية (المطلب الثاني)

## المطلب الأول:

## علاقة المبادئ الأساسية المذكورة في الباب الأول من الأحكام التمهيدية بالحكم الراشد

المادة الأولى من قانون 10/11: البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون.

و هذا التعريف لم يختلف عن تعريف البلدية الوارد في قانون 1990.

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للبلدية نتائج هامة أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني<sup>(6)</sup> بقولها: " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان و ذلك في الحدود التي يقرها القانون، يكون لها خصوصا:

- ذمة مالية.

- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون.

- موطن و هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

- الشركات التي يكون مركزها الرئيس في الخارج و لها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر.

<sup>6</sup> - الأمر رقم : 58/75 المؤرخ في : 1975/09/26 والمتضمن القانون المدني ، الجريدة الرسمية ، العدد 57

- نائب يعبر عن إرادتها.

- حق التقاضي.

من المادة أعلاه نستنتج مميزات الشخص الاعتباري<sup>7</sup> و تكمن فيما يلي:

1- تمتع البلدية بذمة مالية مستقلة:

اعترفت الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون 10/11 للبلدية بالذمة المالية المستقلة و هذا ما يؤكد مظهر استقلالها عن الدولة و الولاية، و تبرز أهمية الذمة المالية خاصة في مجال الحجز... و هكذا جاءت المواد التالية من القانون 10/11 لتعرفنا عن مكونات الذمة المالية و مشمولاتها و كيفية تحيين سجلاتها و هذه المواد هي: 157 و 159 و 160 و 161 و 170 و 81.

2- تمتع البلدية بأهلية تعاقد و تقاضي:

فالعامل الصادر عن البلدية ينبغي أن يكون في إطار قانون البلدية، فليس للبلدية صلاحية القيام بعمل منعه المشرع و إن بادرت إلى ذلك كان عملها مشوبا بعيب في المشروعية. و تخول الأهلية للبلدية أيضا حق التقاضي و حق التعاقد و هذا مكرس في المواد: 82، 144، و المادة 8 من المرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المنظم للصفقات العمومية.

3- تمتع البلدية باسم و إقليم:

حيث اعترف قانون البلدية في المادة 6 منه بأن للبلدية اسم و إقليم و مقر رئيسي و يتمتع الاسم و المقر بقدر من الثبات، المادة 7 من ذات القانون أقرت أن تغييرهما يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي و يتم اخطار المجلس الشعبي الولائي.

<sup>7</sup> د سعيد السيد علي في كتابه أسس وقواعد القانون الإداري يقول عن نتائج الشخصية المعنوية في القانون العام بأن تستقل البلدية عن الدولة في تنظيمها وإدارة نشاطها كما تتحمل وحدها نتائج ومسؤولية أعمالها المدنية والإدارية، مصر، دار الكتاب الحديث، ص 54

## 4- نائب يعبر عن إرادة البلدية:

فرجوعا للمادة 78 من قانون 10/11 نجدها قد اعترفت لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية و فقا للشروط التي تضمنها القانون أو التنظيم.

إن المادة الأولى من القانون 10/11 أشارت إلى أن البلدية تنشأ بموجب قانون و هو ما يضيف عليها طابعا خاصا<sup>(8)</sup> و يعطي لها أساسا قانونيا قويا، و يكفي القول أن الوزارة و هي تنظيم إداري أعلى و تتمتع بسمو المكانة إلا أنها لا تنشأ بقانون بل بتنظيم و لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بل تستعمل الشخصية الاعتبارية للدولة.

و من جهة أخرى فإن إنشاء البلدية بموجب قانون يفهم منه أن البلدية لا يكون لها وجود إلا بإرادة السلطة المركزية و ما يجدر بيانه هو أن المواطن رغم أنه هو المعني و المستفيد الأول من إنشاء البلدية، فليست له استشارة أو مشورة لانشائها أو توسيع حدودها و كأن الأمر لا يعنيه.

أما فيما يتعلق بتغيير اسم البلدية أو ضم جزء من إقليمها إلى بلدية أخرى من نفس الولاية يكون بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و رأي المجلس الشعبي الولائي و مداولة المجلس الشعبي البلدي، أشير فقط إلى أن المجلس الشعبي الولائي في تغيير اسم البلدية يخطر بذلك دون أخذ رأيه، أنكر في هذا المجال أن تغيير اسم البلدية أو ضم جزء منها إلى بلدية أخرى يعتبر حدثا خطيرا في حياة البلدية في ارتباطها بساكنيها فكان على المشرع إشراك المواطن في هذه العملية عن طريق أي آلية من الآليات ( الاستفتاء، تحديد المحاسن و المساوي، ....) فمداولة المجلس الشعبي البلدي في هذا الشأن تحتاج أن يرجع فيها للمواطن، و هذا تعزيزا لإحدى دعائم الحكم الراشد في المشاركة في صنع القرار، و هذا ما أكدته المادة 2 من القانون 10/11 و التي جاء في بدايتها أيضا: " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة .....".

<sup>8</sup> - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، الجزائر ، جسور للنشر والتوزيع ، 2012 ، ص 107

غير أن ذكر مكان ممارسة المواطنة لا يمكن أن ينسجم مع مراحل و سنن التغيير و بالتالي لا يرسخ أي معيار من معايير الحكم الراشد و الدليل في ذلك هو أن التغييرات السياسية الكبيرة التي أدت إلى إرساء مبادئ المواطنة في الدول الديمقراطية المعاصرة ارتبطت بتحويلات كبرى هي: تكوين الدولة القومية، المشاركة السياسية، تداول السلطة و أخيرا تكوين دولة الحق و القانون مع إقامة دولة المؤسسات التي تقوم على دولة القانون، علما بأن هذه التحويلات التي مست أوروبا دامت قرابة الثلاثة قرون، و يعتبر الاستقلال اللبنة الأولى التي تسمح بتدشين مسار تحقيق مبدأ المواطنة<sup>(9)</sup>.

بينما ذهبت المادة 3 إلى تكريس مبدأ الصلاحيات في كل مجالات الاختصاص المخولة قانونا للبلدية، و هي نصوص لا نجدها فقط في قانون البلدية بل في نصوص تنظيمية كثيرة تمس قطاعات و ميادين مختلفة، و هذا ما ينسجم مع مقومات الحكم الراشد المحلي، لكن عند دراسة الرقابة في القانون 10/11 سأحاول إعطاء التقييم المناسب لهذه الصلاحيات.

بالنسبة للمادة 4 من القانون البلدي تشير إلى مبدأ هام في التسيير و هو ضرورة تأكد البلدية من توفر الموارد المالية الكافية للتكفل بالأعباء و المهام المخولة لها قانونا وأن ترافق كل مهمة جديدة تمنح لها أو تحول لها من قبل الدولة التوفير اللازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بتلك المهمة بصفة دائمة.

في المادة 5 نجد أن مبدأ آخر و هو تعويض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل.

إن ما ورد في المادة 4 و المادة 5 قد يفسر على أنه تقييد للبلدية لأنه فيما سبق كانت البلدية تتكفل بأعباء من دون توفير المورد المالي لكن في قانون 10/11 تجسدت إصلاحات في البلدية الجزائرية مثل إصلاح المالية عبر وضع آليات لتطويرها و تحسين مردوديتها و هذا ينعكس إيجابا في تجنب البلدية المديونية و تحقيق رشادة التسيير.

<sup>9</sup> - عبد المجيد ، جبار ، ارهاصات فكرية حول المواطنة ( التجربة الجزائرية ) ، الفكر البرلماني ، العدد 29 ، أفريل 2012 ، ص 17

عموما فإن المبادئ المذكورة من المادة 1 إلى المادة 5 جاءت لتمهد للأهمية الخاصة للقانون البلدي باعتبار أن البلدية في التنظيم الإداري الجزائري أهم إدارة جوارية و بالتالي فإن الإصلاحات من خلال هذه المبادئ الأساسية تسعى إلى تجسيد فكرة الإدارة الجوارية و الحكم الراشد.

### المطلب الثاني:

#### مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية

المشاركة قبل كل شيء هي فعل اجتماعي و إداري و تضامني و مجاني، فمشاركة المواطنين في الحياة المجتمعية ليست مجرد اعتناق بعض الشعارات، و لا عملية تفاوض و لكنها أخذ للقرارات بشكل جماعي فيما يتعلق بالأهداف المنشودة<sup>(10)</sup>.

#### الفرع الأول: مؤشر المشاركة و تطبيقاته في القانون 10/11

يقصد بمبدأ المشاركة تهيئة السبل و الآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد و جماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المنتخبة و يمثل مبدأ المشاركة أحد أهم مؤشرات الحكم الراشد لما له من وثيق الصلة و الارتباط بجملة مبادئ أخرى تتعلق بممارسة الحقوق و الحريات العامة، و إرساء النظام الديمقراطي و ممارسة المواطنة كما أن له علاقة بمؤشر الشفافية و العدل الاجتماعي اللذان يعدان من معايير الحكم الراشد و سيعرفان لاحقا.

فالمادة 2 من القانون البلدي الجديد تنص على أن: " البلدية هي القاعدة الإقليمية للمركزية و مكان لممارسة المواطنة، و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، و هذا طبعا عن طريق المجلس البلدي المنتخب.

و لقد أكد الإسلام على مفهوم المشاركة بين أفراد المجتمع، إذ حددت التعاليم الإسلامية معالم تلك الحقوق و صلتها العضوية بالمشاركة، و من ذلك التأكيد على أن نطاق الحكم في

<sup>10</sup> - فتحة أوهايبية ، مفهوم المشاركة - فكر و مجتمع مجلة فصلية ، الجزائر ، طاكسيج كوم للنشر و التوزيع ، 2012 ، العدد 12 ، ص 172

الإسلام يقوم على مبدأ الشورى بقوله تعالى: " و أمرهم شورى بينهم " (11) و يقول عز و جل:  
" و شاورهم في الأمر فإذا عزمته فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين " (12).

كما نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام 1948 في مواقع عديدة منه على حق الأفراد في المشاركة كآآتي:

- لكل إنسان الحق في حرية التعبير.

- لكل إنسان الحق في الإشتراك في الجماعات الإنسانية.

- لكل إنسان الحق في الإشتراك في إدارة الشؤون العامة للبلاد، بطريقة مباشرة أو عن طريق ممثلين يختارون اختيارا حرا.

إن الباب الثالث من الأحكام التمهيدية للقانون 10/11 في مادته رقم 11 إلى المادة رقم 14 جاء بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية و ذلك من خلال الآليات التالية:

1- تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم.

طبعاً هذا التحفيز يتم عن طريق المجلس الشعبي البلدي و ذلك بوضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي يكون هدفها التحفيز، لكن تنظيم هذا الإطار يكون طبقاً للتشريع و التنظيم المعمول بهما (13).

2- و تتم المشاركة أيضاً عن طريق الاستعانة بالصفة الاستشارية بكل: شخصية محلية، خبير، ممثل جمعية معتمدة قانوناً.

لكن السؤال المطروح: هل المشاركة عن طريق التحفيز و كذلك المشاركة بالصفة الاستشارية يحققان مقومات الحكم الراشد، خاصة على مستوى المشاركة الفعلية في اتخاذ القرار؟

11 - القرآن الكريم ، سورة الشورى ، الآية 38

12 - القرآن الكريم ، سورة ال عمران ، الآية 159

13 - المادة 12 ، القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية رقم 37 ، 2011 ، ص 08

هنا يطرح سؤال آخر في مدى كفاءة المجلس البلدي في تحفيز وحث المواطنين على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم.

و هل الاستشارة المذكورة في المادة 13 و التي تقدم على شكل مساهمة مفيدة للمجلس أو لجانه إلزامية؟

و بالتالي يطرح إشكال مدى كفاءة و فاعلية القوانين الخاصة بالجماعات المحلية لإعطاء دعم كاف للإدارات المحلية لتمارس مهامها في إطار ما يسمى بمبادئ اللامركزية الإدارية مع مراعاة مساهمة البيئة - المواطن - القطاع الخاص - مؤسسات المجتمع المدني، في تحقيق المشاركة الفعلية في إدارة شؤون الإقليم بتبني مقاربة الحكامة ( Gouvernance ) المحلية و من ثم هل هذه الإدارات المحلية تملك الوسائل الكافية لأن تساهم في التنمية المحلية و تساهم في ديمقراطية التسيير؟<sup>(14)</sup>.

### الفرع الثاني: شكل المجلس البلدي و تجسيد مبدأ المشاركة

#### أولاً: جدلية مبدأ الكفاءة في العضو المنتخب

مما لا شك فيه أن كفاءة المجالس و تحكمها في الدور المنوط بها يفرض كأصل عام توفر حدا من الكفاءة و التأهيل في عنصرها البشري خاصة و أن الأمر يتعلق بمهام معقدة و متشعبة و مجالات و ميادين مختلفة، اقتصادية و مالية و اجتماعية و ثقافية و بيئية و غيرها.

فوجود عنصر الكفاءة بالذات في تركيبة المجلس المحلي من شأنه أن يعطيه دفعا قويا إلى الأمام و يمكنه من بلوغ الأهداف المسطرة، كما أن كفاءة المجالس المنتخبة و رفع مستوى أدائها يطرح سؤالا جوهريا بخصوص خيارات المشرع بين نظام الانتخابات الكلي لأعضاء المجلس البلدي، أو نظام التعيين، أو المزج بين آلية التعيين و آلية الانتخاب؟ و أي الأنظمة أكثر استجابة لمتطلبات الحكم الراشد؟

<sup>14</sup> - بوحنية قوي ، فساد المحليات عرقلة للتنمية المحلية السياسية بالجزائر ، فكر ومجتمع مجلة فصلية ، الجزائر ، طاكسيج كوم للنشر والتوزيع ، 2011، العدد 09 ص 32  
<sup>2</sup> - عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 155

و لقد ازداد الاهتمام بهذه الخيارات حين برزت عالميا فكرة الحكم الراشد و بات التفكير جديا عن أفضل الأنظمة مسايرة للحكم الراشد محليا: الانتخاب الكلي؟ أم هو نظام التعيين؟ أم المزج بين النظامين؟<sup>(15)</sup> .

لا أحد يستطيع أن ينكر أن اتباع أسلوب إنتخاب المجلس المحلي كليا لقي تأييدا و اهتماما من قبل غالبية الفقهاء الباحثين لما له من آثار إيجابية عديدة أهمها: تكريس النظام الديمقراطي على الصعيد الإداري، كما أن الأخذ بهذا الأسلوب من شأنه أن ينفي التبعية لأي جهة كانت و يضمن له استقلالية عضوية تبعده عن ضغوط السلطة المركزية.

و من سلبيات هذا الأسلوب أن العديد من الأشخاص اكتسبوا عضوية المجلس المحلي رغم عدم كفاءتهم.

و لقد تبنى المشرع الجزائري منذ قانون البلدية الأول سنة 1967 مبدأ الانتخاب الكلي، و ها هو المجلس البلدي في ظل قانون 10/11 مازال محافظا على مبدأ الانتخاب الكلي، و تظل المزوجة بين نظام التعيين و الانتخاب أفضل طريقة لأنها تكفل ضمان الكفاءة بالمجلس المحلي<sup>(16)</sup> .

### ثانيا: تقييم قانون الانتخابات 01/12 في تجسيد المشاركة

1- تشكيل المجلس: طبقا للقانون العضوي 01-12 المؤرخ في 1 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات يتشكل المجلس الشعبي البلدي مما يلي<sup>(17)</sup> :

- 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.001 و 20.000 نسمة.
- 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.

16-1 - عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 159

17 - المادة 79 ، القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات ، 2012

- 33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.

- 43 عضو في البلديات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 200.001 نسمة.

يبدو واضحا أن قانون الانتخابات 01-12 عمل على زيادة و تكثيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي فالحد الأدنى رفع من 07 إلى 13 و هذا يتناسب و مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية و صنع القرار البلدي.

و الملاحظ أيضا أن قانون الانتخابات 01-12 أبقى على نفس نمط الاقتراع و لم يعدله أي الاقتراع النسبي على القائمة دون إعطاء الأولوية للقائمة التي تحوز غالبية الأصوات ما يعني الإبقاء على المشاكل السابقة في تشكيل و عمل تلك المجالس و هذا ما يعيق الاضطلاع التام بتنفيذ المجالس لمهامها و لتحقيق الأهداف المرجوة منها.

2- توسيع مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة:

صدر قانون عضوي<sup>18</sup> خاص تحت رقم 03-12 مؤرخ في 12 جانفي 2012 يحدد كيفية توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة حيث خصص نسبة مئوية لتمثيل المرأة في المجالس البلدية سواء أثناء فترة الترشح عن طريق الأحزاب السياسية و القوائم الحرة أو عند إعلان النتائج و توزيع المقاعد، وهذا ما تضمنته المادتين 2 و 3 منه:

المادة 2: يجب أن لا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات، حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية عن النسب المحددة أدناه حسب عدد المقاعد المتنافس عليها، 30 % في المجالس الشعبية الموجودة بمقرات الدوائر و بالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة.

المادة 3: توزيع المقاعد بحسب عدد الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة و تخصص النسب المحددة في المادة 2 أعلاه وجوبا للمرشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة.

<sup>18</sup> القانون العضوي رقم 03/12 المؤرخ في 12/01/2012 والمتضمن كليات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة ، جريدة ر ، ع 01

و بناء عليه، يكون توزيع حصة المرأة بالنسبة للقوائم الفائزة بمقاعد كالتالي:

- 4 نساء بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية ذات 13 مقعدا.
- 4 نساء بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية ذات 15 مقعدا.
- 6 نساء بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية ذات 19 مقعدا.
- 7 نساء بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية ذات 23 مقعدا.
- 10 نساء بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية ذات 33 مقعدا.
- 13 امرأة للمجالس الشعبية البلدية ذات 43 مقعدا.

كما أن ترتيب النساء المترشحات يجب أن يكون ما بين ضمن المترشحين الدائمين للقائمة<sup>(19)</sup>

الملاحظة الأولى لنص المادتين هي أن القانون العضوي قد أعطى مكانة كبيرة لمشاركة و تمثيل المرأة في المجالس الشعبية البلدية.

الملاحظة الثانية هي أنه يعاب هذا القانون بتبنيه لنظام الكوطة أو نظام الحصص لصالح المرأة، و يعتبر ذلك إخلالا بمبادئ الدستور الذي نص على المساواة بين المواطنين تحقيقا لمقومات الحكم الراشد الذي من إحدى مؤشراتته أيضا الكفاءة لذا يجب فسخ المجال لتكوين المجالس البلدية بمعايير الكفاءة و الخبرة و الحرية في الاختيار بناء على عوامل موضوعية.

و من جانب آخر فإن قانون الانتخابات أدى إلى المزيد من الرقابة و التضيق على الأحزاب السياسية على تحقيق أهداف الديمقراطية في حسن اختيار الممثلين التي يجب أن يراعى فيها، الكفاءة، المساواة ضمن عناصر موضوعية، احترام القواعد الدستورية، و هذا من أجل التأسيس لمقومات الحكم الراشد في تشكيل المجالس البلدية.

<sup>19</sup> - انظر دليل المترشحين لإنتخاب أعضاء المجالس البلدية والولائية ليوم 29 نوفمبر 2012 ، المديرية العامة للشؤون القانونية ، وزارة الداخلية ، 2012 .

## الفرع الثالث: مؤشر الشفافية في القانون 10/11

## أولاً: تعريف الشفافية

تعد الشفافية واحدة من المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المهتمة بمكافحة الفساد في العالم تعبيراً عن ضرورة الانصات للجمهور و إطلاعهم على خطط السياسة العامة، و كيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء دول و حكومات و وزراء بغية الحد من السياسات غير المعلنة، أو ما يطلق عليها اصطلاحاً: سياسات خلف الكواليس<sup>(20)</sup> .

و من أجل التعريف بمفردة الشفافية نبدأ أولاً بالمعنى اللغوي ثم ننتقل إلى المعنى الاصطلاحي.

فالشفافية لغة تعني استناداً إلى الجذر " شفف " في اللغة: " الخفة و رقة الحال أو " الشيء الرقيق الذي يرى ما خلفه "، أما في اللغة الإنجليزية فتعني المفردة " Transparency " الوضوح " Obvious " أو الشيء الجلي.

أما الشفافية اصطلاحاً فهناك أكثر من تفسير للمفردة و ذلك حسب زاوية التفسير، و في هذا البحث يمكن إعطاء التفسير التالي<sup>(21)</sup> :

الشفافية: يعد مؤشر الشفافية اليوم من أهم مؤشرات الحكم الراشد و يقصد به حرية تدفق المعلومات بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات و العمل بطريقة منفتحة تسمح للمواطنين بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم و اتخاذ القرارات المناسبة و في الزمن المناسب و اكتشاف الأخطاء.

20 - عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 160

21 - حسن كريم ، مفهوم الحكم الصالح ، مداخلة ضمن فعاليات الندوة الفكرية ، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، 2011 ، ص 140

كما يستوجب مبدأ الشفافية وضوح الإجراءات و مصداقيتها لتمكين المعنيين من اتباع ما يرونه مناسباً إن على الصعيد الإداري أو القضائي، و من هذا المنطلق سنحدد مكانة الشفافية في قانون البلدية الراهن، و ذلك بالرجوع إلى بعض مواد هذا القانون.

### ثانياً: آليات مؤشر الشفافية في القانون 10/11

من خلال المادة 11 نستنتج ما يلي:

- البلدية مؤسسة تشكل:

\* إطار لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي.

\* إطار لممارسة التسيير الجوّاري.

- و لتحقيق هذا تسعى البلدية إلى الآليات التالية:

\* يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم.

\* استشارة المجلس الشعبي البلدي المواطنين حول خيارات و أولويات التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و وسيلته في ذلك: الوسائط، الوسائل الإعلامية المتاحة.

\* إمكانية أن يعرض المجلس الشعبي البلدي نشاطه السنوي أمام المواطنين.

كذلك من خلال المادة 14 نستنتج ما يلي:

\* أجاز لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي أو القرارات البلدية.

\* أجاز لكل صاحب مصلحة الحصول على نسخة من المداولات بأكملها أو جزئية منها على نفقته.

\* عمار بوضياف : تسمى هذه الحالة المساءلة وهي من مؤشرات الحكم الراشد حيث يتحمل المجلس الشعبي البلدي مسؤولية الاداء ومواجهة ذلك أمام كل الأطراف المعنية ، مرجع سابق ، ص 108

و توجد مواد أخرى في أبواب أخرى من هذا القانون 10/11 سأشير إليها في المبحث الخاص بها مثل المواد: 22، 26، 97 التي تشير إلى مبدأ الشفافية.

من خلال تقديم مضمون المادتين 11 و 14 نسجل ما يلي:

- أراد المشرع الجزائري تحديد آليات لمبدأ الشفافية من خلال: الإعلام، الاستشارة، تقديم عرض سنوي، الاطلاع، الحصول على نسخة من المداولة للمعني.

هنا يجب أن نميز بين الإعلان و الإعلام حيث أن هدف الإعلام نقل المعلومات بدقة و صدق مما يثير ثقة المتلقي دون استهوائه بمفهوم تسويقي حيث أن المادة 11 وظفت كلمة إعلام و لكن هذا الإعلام لم تحدد أدوات ممارسة نتائجه ففي فرنسا جاء قانون 6 شباط 1992 بتحسين إعلام المواطنين و المنتخبين بإنشاء الاستفتاء البلدي لأول مرة في فرنسا<sup>(22)</sup>.

و كذلك لا يجب إنهاء دور المواطن عند الاستشارة أو سماع عرضي عن نشاط المجلس الشعبي البلدي أو الاطلاع على مستخرج مداولة بل أن مقومات الحكم الراشد تقتضي بأن دور المواطن لا ينتهي عند ممارسة حق انتخاب المجلس البلدي، و لكنه يبدأ من هذا التاريخ، فهو مسؤول عن المشاركة و المحاسبة و المساءلة و لا يتأتى هذا إلا بتجسيد مبدأ الشفافية فالمساءلة كأحد معايير الحكم الراشد كرس ليلتزم به كل عون للدولة يتصرف في المال العام، أي أن يكون صناع القرار في الأجهزة المركزية و الجماعات المحلية و في الدولة عموماً خاضعين لمبدأ المساءلة و المحاسبة أمام الرأي العام و مؤسساته دون استثناء، فالمتصرف ملزم بتقديم حصيلة سنوية للميزانية التي تحصل عليها في بداية السنة و كيفية إنفاق بنودها مع ذكر النتائج المحققة و من هذا المنطلق فإن آليات الشفافية المذكورة في المادتين 11 و 14 تحتاج إلى ترقية و تحسين و كذلك إلى تحديد وسائل ممارستها مع العلم أن المادة 14 جاء في فقرتها الأخيرة بأن كيفية تطبيقها مسألة تحال على

<sup>22</sup> - جورج فوديل ، بيير دلغوليه ، القانون الإداري ، ترجمة: منصور القاضي ، ج 2 ، ط1 ، لبنان ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 2001 ، ص 333

التنظيم و كل ترقية لمبدأ الشفافية كمؤشر للحكم الراشد المحلي يجب أن تحقق الأهداف التالية:

- تمكين المواطن من ممارسة الرقابة الشعبية على تصرفات المجلس الشعبي البلدي و نشاطه و الكشف عن مواطن الخطأ و السلوكات السلبية و تشخيصها.
- يضع مبدأ الشفافية كل أجهزة الدولة و منها الجماعات المحلية في ميزان القانون لتقييم مدى تجسيدها لأحكامه و قواعده و تكريس مفهوم دولة القانون و دولة المؤسسات، و بذلك يخدم مبدأ الشفافية في النهاية مبدأ حكم القانون (23) وكلاهما من مؤشرات الحكم الراشد .
- يمكن مبدأ الشفافية الإعلام من تأدية مهامه داخل المجتمع و يساهم في مكافحة الفساد(24) و نشر القيم الفاضلة.
- وضع المعلومات اللازمة بين يدي المعنيين كاملة غير منقوصة و في الزمن المناسب لتمكينهم من مباشرة الإجراءات اللازمة على الصعيد الإداري و القضائي.

- مبدأ حكم القانون : سيادة القانون اي تطبيقه على الجميع دون استثناء والالتزام به دون تقديم المصالح الخاصة على 23 العامة كما يعني أن الجميع حكاما ومسؤولين ومواطنين يخضعون للقوانين ولاشيء يسمو على القانون

- المرسوم الرئاسي رقم 128/ 04 : المؤرخ في 2004/04/19 المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الامم المتحدة 24 لمكافحة الفساد

- المرسوم الرئاسي رقم 137/ 06 : المؤرخ في 2006/04/10 المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية ، العدد 24 المؤرخ في 2006/04/16

- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 ، الوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية ، العدد 14 بتاريخ : 2006/03/08

## المبحث الثاني :

## واقع الحكم الراشد من خلال استقلالية و تقييد المجلس الشعبي البلدي في القانون

10/11

إن تحديد مكانة الحكم الراشد من خلال استقلال و تقييد المجلس البلدي في القانون 10/11 يقتضي أيضا دراسة مدى استقلالية المجلس البلدي و تلك الاستقلالية تتمحور أساسا في حرية اتخاذ القرار، و تظهر في ممارسات المجلس البلدي من خلال سيره و الصلاحيات المخولة له<sup>(25)</sup> (المطلب الأول) و بالمقابل فإن القانون البلدي 10/11 تضمن قيودا و ذلك بمنح السلطة المركزية مجموعة سلطات تمكنها من الرقابة على نشاط المجلس البلدي (المطلب الثاني).

## المطلب الاول :

## تقييم الاستقلالية بمنظور معايير الحكم الراشد في سير و صلاحيات المجلس البلدي

يفترض أن عملية انتخاب المجلس البلدي تكرر استقلالية هذا المجلس لذا سابدأ من خلال (الفرع الأول) تعريف ما يعنيه استقلال مجلس بلدي ثم أتطرق في (الفرع الثاني) إلى سير المجلس وفي (الفرع الثالث) إلى صلاحياته وهذا بمنظور الحكم الراشد كما سأتناول تأثير الإحالة على التنظيم في مواد القانون 10/11 على مقومات الحكم الراشد في

(الفرع الرابع)

25 - يقول الأستاذ الدكتور عمار بوضياف في كتابه شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، تقتضي متطلبات النظام اللامركزي توزيع الاختصاص بين الادارة المركزية والادارة المحلية وينجم عن هذا التوزيع أحقية السلطة المركزية في القيام بمجموعة أعمال والاعتراف للادارة المحلية بالجزء الاخر لذلك يمكن تعريف اللامركزية على أنها : تخلي السلطة المركزية عن بعض السلطات والصلاحيات لصالح هيئات محلية غير تابعة سلميا للسلطة المركزية وعادة ما تكون هذه الهيئات منتخبة محليا ، والاصل العام أن المصالح المحلية التي تمس شؤون الاقليم مباشرة كما تمس حياة المواطن تترك للادارة المحلية وهذا يتماشى مع مقتضيات الحكم الراشد .

## الفرع الأول: تعريف استقلال المجلس البلدي

يقضي مبدأ الاستقلال بأن تباشر الهيئات المحلية سلطات تقريرية بعيدة عن نفوذ السلطة المركزية في التأثير على إرادتها، إذ من شأن هذا التأثير أن تفقد هذه الهيئات عنصر الأولوية في اتخاذ القرار الذي يعد جوهر الاستقلال المحلي و مضمونه<sup>(26)</sup>، و أيا ما كان الأمر في هذا الصدد فإن الاستقلال النظري للهيئات المحلية لا يعد كافيا بل لابد من دعمه بالوسائل القانونية و الشعبية، التي تعمل على حمايته و الدفاع عنه، و تتمثل هذه الأخيرة باقتناع الرأي العام المحلي بالنظام اللامركزي و وقوفه إلى جانبه من خلال الحق في المشاركة في صناعة القرار و المساءلة<sup>(27)</sup> و المطالبة بالشفافية كما رأينا في المبحث السابق و هذا من أجل تجسيد الحكم الراشد كحماية للمصالح العامة، أما الوسائل القانونية فيمكن تلخيصها في: منح البلدية الشخصية الاعتبارية، و هذا ما جاء في القانون 10/11 في المادة الأولى منه، و كذلك إنتخاب أعضاء المجلس البلدي و توفير الموارد المالية اللازمة لهذه الهيئات، و بدون هذه الضمانات الثلاث فإن الحديث عن استقلال البلديات لا يعدو أن يكون استقلالا نظريا عديم الجدوى و لا مكانة للحكم الراشد فيه .

## الفرع الثاني: سير المجلس البلدي

### أولا: نظام الدورات في القانون 10/11

طبقا للمادة 16 من القانون 10/11 المذكور: يجتمع المجلس البلدي في دورة عادية كل شهرين و لا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام، بالرجوع إلى هذه المادة لمثيلتها في قانون 08/90 و هي المادة 140 نستنتج مايلي:

<sup>26</sup> - وائل محمد اسماعيل المخلفي ، الادارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية ، مصر ، مطبعة العزازي ، 1990 ، ص 24 ،

- لجأت منظمة الأنثوساي إلى تكريس مبدأ المساءلة كمعيار يلتزم به كل عون للدولة يتصرف في المال العام أي أن<sup>27</sup> يكون جميع المسؤولين والحكام متخذي القرار في الدولة أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء ، وتأخذ ثلاثة أشكال : مساءلة تشريعية ، مساءلة تنفيذية ، مساءلة قضائية

رفع عدد الدورات من دورة كل ثلاث أشهر إلى دورة كل شهرين، و الهدف منه يتمثل في تمكين المجلس من المسارعة في التكفل بالشأن المحلي و هو ما يعود بالفائدة على المواطنين خاصة و أن المجلس يتداول حول الشأن العام لا الشأن الخاص، و هذا مسلك أيده الأستاذ الدكتور عمار بوضياف لتعدد فوائده و منها الفاعلية التي تعتبر من مؤشرات الحكم الراشد حيث أن مبدأ الفاعلية يتطلب الاستجابة للحاجات العامة و تحقيق انشغالات المواطنين.

بالنسبة للدورات غير العادية قد يجتمع المجلس البلدي في دورة غير عادية كلما دعت ظروف البلدية لذلك، فالمادة 18 تنص على: " في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس البلدي بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فوراً ."

لقد أصاب المشرع لما ألزم المجلس البلدي بالانعقاد في الظروف الاستثنائية كالفيضانات و الحرائق و غيرها و هذا انطلاقاً من مسايرة الوضع، لكن المادة 18 ألزمت الإخطار الفوري للوالي، ولم توضح المادة متى يتم الإخطار، بعد الجلسة أم قبلها؟ و من هنا نتساءل عن مكانة الاستقلالية في ظرف استثنائي، و هل الإخطار يتعلق بحدوث ظرف استثنائي؟ أم يتعلق بتبرير اجتماع المجلس؟ و ما الجزاء المترتب عن عدم الإخطار؟.

كذلك جسدت المادة 19 أن المكان الأصلي لانعقاد دورات المجلس البلدي هو مقر البلدية، و في حال وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول إلى البلدية يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر داخل إقليم البلدية<sup>(28)</sup>، و هذه المادة رسخت مبدأ استمرارية المرفق<sup>(29)</sup> العام حتى لا تتعطل الشؤون العامة و بالتالي: فالظروف الاستثنائية ( م 18 )، و القوة القاهرة ( م 19 ) كل واحدة منهما لا تمثل قيوداً على عمل المجلس الشعبي البلدي. غير أن الفقرة الثالثة من المادة 19 جاء فيها أن المجلس البلدي يمكن أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس البلدي، هذه الفقرة غامضة:

- لم توضح سبب اجتماع المجلس خارج إقليم البلدية.

28 - المادة 19، القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص 09

29 - أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة: رحال بن عمر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،

1995، ص 144

- و ما تأثير تدخل الوالي في نقل اجتماع المجلس خارج إقليم البلدية على الاستقلالية؟
- و هل يحرم المواطن في هذه الحالة ( م 3/19 ) من الحضور في المداولة؟ و ما مصير مبدأ الشفافية؟.

بالنسبة لتحديد جدول أعمال الدورة فإن المادة 20 من القانون البلدي تنص على مايلي: " يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ و جدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية ".

لا شك أن مبدأ الاستقلالية و من خلال المادة 20 مكرس لكن و من منظور تفعيل مبدأ المشاركة و هو من مؤشرات الحكم الراشد، كان من المشرع تضمين المادة 20 فقرة تؤكد على نشر مشروع جدول الأعمال و يطلع عليه المواطن بغرض تمكينه و تمكين المجتمع المدني من إضافة نقطة معينة في جدول الأعمال لأن تفعيل مبدأ المشاركة في القانون 10/11 من خلال عديد المواد يجب أن تقابله قوة الاقتراح في جدول أعمال المجالس الشعبية البلدية.

### ثانيا: نظام المداولات

بالنسبة لنظام المداولات جاء ضمن المواد 52 إلى 61، و تشكل المداولات مظهرا من مظاهر استقلال المجلس الشعبي البلدي<sup>(30)</sup>، و تأخذ المداولات عند دراستنا الرقابة في المطلب الثاني من هذا المبحث إحدى الوضعيات التالية:- المصادقة الضمنية أو الصريحة- البطلان المطلق أو البطلان النسبي و الطعن الإداري و القضائي.

كما أن المادة 54 نصت على: " تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا ".

وهكذا فإن المداولات تحكمها القواعد السياسية التالية:

<sup>30</sup> - عمار بوضياف ، مرجع سابق ، 199

- العلانية: كقاعدة عامة.

- مغلقة: استثناء في حالتين:

\* فحص حالات المنتخبين الانضباطية.

\* فحص المسائل المرتبطة بالأمن و المحافظة على النظام العمومي<sup>31</sup>.

- مداوات المجلس الشعبي البلدي ليس لها الطابع التنفيذي إلا بصور قرار من الهيئة التنفيذية ( الرئيس ) و فق الإجراءات السارية المفعول.

إذن: مظهر الاستقلال محقق في نظام المداوات.

### ثالثا: لجان المجلس الشعبي البلدي

للإشارة فإن القانون رقم 10/11 ألغى مصطلح اللجان المؤقتة و عوضها بمصطلح لجان خاصة، و عليه فلجان البلدية نوعان هما:

- اللجان الدائمة.

- اللجان الخاصة.

حدد القانون 10/11 لجان المجلس الشعبي البلدي من المادة 31 إلى المادة 36، و حدد ذات القانون أيضا عدد اللجان بحسب عدد السكان.

و تتطرق فكرة إنشاء لجان البلدية من قاعدة التخصص الفني للمجالس المحلية، على اعتبار أنه لا يمكن القيام بكل الوظائف الممنوحة للبلدية بالجودة المطلوبة و لاتساع هذه الوظائف أيضا.

و من خلال تقييم عمل اللجان نستنتج:

- وجود استقلالية في إنشاء اللجان الخاصة ( م 33 ).

<sup>31</sup> المادة 26 ، القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق ، ص 09

- تجسيد مبدأ الكفاءة و مبدأ المشاركة من خلال الاستعانة بخبراء أو ممثلي جمعيات.
- و تعتبر الكفاءة و المشاركة من مقومات الحكم الراشد لكن نسجل عدم فاعلية هذه اللجان حتى في صياغة قانونها الداخلي مما يعتبر قصورا في تنظيمها القانوني و انعكاسا سلبيا في تجسيد أحد أهم معايير الحكم الراشد و هو الفاعلية<sup>(32)</sup>.

### الفرع الثالث: صلاحيات المجلس البلدي

#### أولاً: اختصاصات المجلس البلدي

إن المادة 103 من القانون 10/11 اعتبرت المجلس الشعبي البلدي أنه يشكل إطارا للتعبير عن الديمقراطية، و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

إن قانون البلدية 10/11 منح المجلس الشعبي البلدي اختصاصات واسعة تتمثل في:

- مجال التهيئة و التنمية.
- مجال التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز.
- مجال التربية، الحماية الاجتماعية، الرياضة و الشباب، الثقافة و السياحة.
- مجال النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية.
- مجال الإدارة و التسيير.
- التصويت على الميزانية.
- الاطلاع و المصادقة على الحساب الإداري.
- إدارة ممتلكات البلدية.

\* - الفاعلية : هي ربط الأهداف بالنتائج أي هل حقق المسير النتائج التي قام بتسطير أهدافها مسبقا ، فعند تحقيقها في الزمن المحدد كان الأداء فعالا وهي مؤشر من مؤشرات الحكم الراشد

- المصادقة على الصفقات العمومية.

- إنشاء المرافق العامة و التعاون بين البلديات.

- المجال الاقتصادي<sup>(33)</sup>.

فانطلاقا من المادة 103 المذكورة أعلاه و الاختصاصات المذكورة و المتعلقة بالمجلس الشعبي البلدي نستنتج مايلي:

- بمضمون المادة 103 يمكن القول أن مقومات الحكم الراشد قد جسدتها هذه المادة نظريا و ذلك من خلال مبدأ الاستقلالية الممنوح للمجلس البلدي في:

\* التعبير عن الديمقراطية.

\* المجلس البلدي قاعدة اللامركزية.

\* مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية.

حيث أن اللامركزية تعد من مؤشرات و مظاهر الحكم الراشد، فلا يمكن وصف إدارة حكم بالرشاد إلا إذا كان نظام الحكم يجسد مبدأ اللامركزية في تسيير شؤون البلدية و في إشراك المواطنين في صنع القرار.

- لقد اتبع المشرع في تحديده لاختصاصات المجلس طريقة تركز على وضع الإطار العام، على غرار الأسلوب الفرنسي مما يجعل من الصلاحيات الموكلة للمجلس لا تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، ذلك أن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها لها الدولة، كما يستنتج من المادة 171 و 184 من القانون البلدي 10/11<sup>(34)</sup>. وعليه يمكن القول:

<sup>33</sup> - انظر الباب الثالث من القسم الثاني من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق .  
<sup>34</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري ، عنابة ، الجزائر ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2013 ، ص 171

غياب الفاعلية في أداء المجلس البلدي لأنه لا يستطيع الإستجابة للحاجات العامة التي حددها القانون البلدي، و كذلك غياب الرؤية الإستراتيجية لمهام و صلاحيات المجالس البلدية لأنه يفترض أنه عندما تضع الدولة الخطط و البرامج ستنفذه. و هكذا نسجل إصابة في مقومات الحكم الراشد من خلال غياب مؤشرين من أهم مؤشرات الحكم الراشد هما:

مبدأ فاعلية المجالس الشعبية البلدية و الرؤية الاستراتيجية التي تعني أن يمتلك القادة و الأفراد منظورا واسعا للحكم الراشد و التنمية الإنسانية و متطلباتها، من خلال مراعاة التطور الذي يشهده المجتمع من جميع الجوانب، و التكيف بسرعة مع الظروف المستجدة، و هو ما يفرض على الجهات المعنية صرف الهمة المستقبلية و وضع الخطط و البرامج بهدف التنبؤ بكل المتغيرات و اتخاذ ما يلزم من أجل مواجهتها.

#### ثانيا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

له صلاحيات يمثل فيها البلدية ( من المادة 77 إلى المادة 84 من القانون 10/11 ) و له صلاحيات يمثل فيها الدولة ( من المادة 85 إلى المادة 95 ).

بدون شك هي اختصاصات عديدة و متنوعة مما أدى بالقانون 10/11 إلى تكريس آليات تخص رئيس المجلس البلدي:

- يمكن لرئيس المجلس تفويض إمضائه لنوابه.

- أن يفرغ رئيس المجلس لهذه المهمة.

- أن يقيم في مقر البلدية.

و بالنظر إلى هذه الصلاحيات الهامة و المتعددة فإن المشرع لم يضع شروطا لتولي منصب رئيس مجلس بلدي، و لتحقيق هذه المهام على الميدان يتطلب في شخص كشرط أدنى الكفاءة و الفاعلية لتجسيد مقومات الحكم الراشد.

الفرع الرابع: كثرة الإحالة في مواد القانون 10/11 و تأثيرها على مقومات الحكم الراشد

حقيقة أن مواد القانون 10/11 لا تستطيع أن تنظم جميع الآليات التطبيقية للمواد، فهي تأتي في قالب عام مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، لكن القانون البلدي الحالي بالغ في الإحالة على التنظيم و هذا يؤدي إلى:

- إضعاف النص القانوني البلدي.

- في حالة إلغاء أو تعديل المراسيم أو القوانين التي أحيلت إليها مواد القانون البلدي فما مصير هذه المادة المحالة؟

و بالتالي نحن أمام إهدار مؤشر من مؤشرات الحكم الرشيد و هو حكم القانون.

### المطلب الثاني :

#### الرقابة على البلدية و أثرها على مؤشرات الحكم الرشيد

##### الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية الوصائية

إن استقلال الهيئات اللامركزية تجاه السلطة المركزية لم يكن مطلقا بأي حال من الأحوال بل هو استقلال نسبي<sup>(35)</sup>، و قد تم إقرار الرقابة الوصائية خوفا من مساس القائمين على البلدية بالمشروعية و الصالح العام و حفاظا على وحدة الدولة و على طبيعة اللامركزية، و قد عرف الأستاذ عمار عوابدي الرقابة الوصائية بأنها: " رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية و بين المؤسسات الإدارية و بين المؤسسات و المنظمات و الهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري للدولة "

##### الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

بالرجوع إلى القانون الراهن 10/11 المتعلق بالبلدية و من خلال المواد من 52 إلى 61 منه و مقارنتها بمواد القانون القديم 08/90 سنحدد مدى توفر مؤشرات الحكم الرشيد في القانون

<sup>35</sup> - وائل محمد اسماعيل المخلافي ، مرجع سابق، ص 37

10/11 في مجال الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، إذا من خلال معاينة القانون وجدنا 06 مداوالات يجب أن يصادق عليها الوالي مسبقا و تتعلق بالمجالات التالية: الميزانيات و الحسابات، قبول الهبات و الوصاية الأجنبية، اتفاقية التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية، المناقصات و الصفقات العمومية للبلدية و قبول الهبات و الوصايا. و إذا قارناها بالمادة 42 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية فإننا نجد 04 مداوالات تتطلب المصادقة الصريحة من الوالي و هي كالتالي: الميزانيات و الحسابات، إحداث مصالح و مؤسسات عمومية، والمناقصات و الصفقات العمومية للبلدية، عقود امتياز المصالح العمومية.

و من خلال هذه المقارنة نستنتج:

- في قانون 08/90 عدد المداوالات أقل من المداوالات في قانون 10/11 و الخاضعة للرقابة المسبقة للوالي.

- في إطار القانون الجديد 10/11 فإن المداولة المتعلقة بإحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية لا تخضع للمصادقة المسبقة من الوالي، كذلك المداوالات المتعلقة بالهبات و الوصايا الوطنية و الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية فإنها تخضع للمصادقة القبلية من الوالي بعكس قانون 08/90 فهي لا تخضع للمصادقة المسبقة.

و النتيجة أن الرقابة المسبقة وقعت على المداوالات الهامة موضوعيا و عليه فإن الميزانية لها من الأهمية الخاصة و بدونها تصبح البلديات في حالة عجز و انطلاقا من هذا لم يحصل تقدم في اللامركزية أي تم تعزيز المركزية على حساب اللامركزية، و بالتالي فإن اللامركزية تعد من مؤشرات و مظاهر الحكم الراشد كما رأينا و هكذا نسجل إصابة الحكم الراشد مرة أخرى في ظل القانون 10/11.

بالنسبة لتعليق بطلان مداولة: ففي القانون 10/11 البلدي المادة 60: لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية،

بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء في حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة.

أما في القانون 08/90 فإن المادة 45 منه أعطت سبب إبطال المداولة المتمثل في مشاركة أعضاء في المجلس لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها.

و بالتالي فالقانون 10/11 كان أكثر دقة في توضيح سبب إبطال المداولة، هو عيب الإنحراف باستعمال السلطة وعدم ترسيخ الشفافية كمؤشر للحكم الراشد.

### الفرع الثالث: صور رقابة الوالي على المجلس كهيئة و أعضاء

أواصل في هذا الفرع دراسة الرقابة الوصائية من خلال دور الوالي في الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة ثم التطرق إلى رقابته على المجلس كأعضاء و سأحاول استخلاص التأثيرات الناتجة عن هذا النوع من الرقابة و المتعلقة بمدى احترام مؤشرات الحكم الراشد من خلال المواد التي جاء بها القانون البلدي 10/11 المتعلقة بالرقابة على المجلس البلدي و أعضائه.

بالنسبة لرقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة جاء القانون الراهن ب 08 حالات لحل المجلس الشعبي البلدي بعد أن كانت 05 حالات في القانون 08/90<sup>36</sup>، و نظرا لخطورة هذه الرقابة و ذلك لأنها تمس بمبدأ الديمقراطية و أنها تزيل هيئة نابعة من إرادة المواطن الناخب فقد أحاطها المشرع بشروط و إجراءات تضمنتها المواد من 46 إلى 51 من القانون 10/11.

إن الأسباب التي جاءت في المادة 46 القاضية بحل المجلس البلدي و تجديده بعضها يخضع للسلطة التقديرية للوالي و سنلاحظ ذلك فيما يلي:

<sup>36</sup> المادة 46 ، القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق ، ص 11  
والمادة 34 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية ، جريدة ر ، ع 15 ، 2008

ملاحظات	أسباب حل المجلس البلدي و تجديده (المادة 46)
تبقى عامة و غير واضحة لأنه يصعب على الوالي تقديرها.	في حالة خرق أحكام دستورية.
هل تتحقق هذه الحالة؟ هل المشكل في العملية الإنتخابية؟	في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
و هي حالة نادرة بسبب إختلاف التيارات السياسية.	في حالة استقالة جماعية للمجلس.
هذه الحالة تخضع للسلطة التقديرية للوالي كسلطة وصية.	الإبقاء على المجلس يكون مصدر إختلالات خطيرة ..... في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.
حالة قانونية.	عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.
هذه الحالة أيضا تمنح السلطة التقديرية للوالي في حل المجلس البلدي.	في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات البلدية و بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له.
حالة ممكنة و قانونية.	في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
من الصعب تحديد الظروف الاستثنائية، أحيانا يتم افتعالها سياسيا، إذا هذه الحالة أيضا تخضع للسلطة التقديرية.	في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

### هذا الجدول من إعداد الطالب

من خلال التمعن في حالات حل المجلس البلدي إنطلاقا من المادة 46 نجد هذه الحالات قد وسعت في القانون 10/11، كما أن بعضها غير دقيق و غير مضبوط فهي حالات مرنة تخضع للسلطة التقديرية للوالي، و هذا يهدد إستقرار و إستقلالية المجلس البلدي و يعتبر إصابة أخرى لمبادئ اللامركزية في الجزائر و بالتالي تدهور معيار من معايير الحكم

الراشد، و هو تلك العلاقة بين الحكم الراشد و اللامركزية، لأنه لا يمكن تصور حكم راشد في غياب أسس متينة للامركزية.

بالنسبة لرقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي سننظر إليها من خلال المواد 43 و 44 و 45 من القانون 10/11، و هي كالتالي من خلال الجدول المبين أدناه:

الملاحظات	الأسباب و الأجل	حالات الرقابة حسب المادة
بالمقارنة بالقانون 08/90 نسجل عدم اشتراط المادة تسبب قرار الوالي و كذلك عدم استطلاع راي المجلس.	- التعرض لمتابعة قضائية بسبب: جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف. - التعرض لتدابير قضائية تؤثر على الاستمرار الصحيح في ممارسة العهدة. الأجل إلى غاية صدور الحكم.	التوقيف المادة 43
المادة 33 من القانون 08/90 أشارت أن المجلس البلدي يعلن قانونا هذا الإقصاء ثم يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء، المادة 44 أسقطت دور المجلس البلدي.	إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43.	الإقصاء المادة 44
من أجل القضاء على ظاهرة التغيب و التسبب في إقصاء المجلس، لكن لم تشر المادة إلى استعمال الوكالة.	الغياب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.	الإقالة المادة 45

من خلال الملاحظات نسجل تهميش دور المجلس البلدي في رقابة التوقيف و الإقصاء و كذلك في حالة الإقالة فإننا و من زاوية أخرى لا نلاحظ هذا الإجراء الرقابي في السلطة الرئاسية رغم إيجابياته في محاربة مظاهر الغياب، لكن الشيء الأخطر الذي لم تشر إليه المادة هو وجود أعضاء بالوكالة لمدة عهدة انتخابية و بالتالي فإن القانون 10/11 في مجال الرقابة على الأعضاء أدخل بمعايير الحكم الراشد المتمثلة في: حكم القانون الذي يحدد الحقوق و الواجبات و يضبط الإجراءات و يضمن الحريات و يفرض الجزاء المناسب عند الإخلال. و كذلك تجسيد الحكم الراشد من ضمن أطرافه المواطن الصالح الذي يجب عليه أن يكون طرفا في تجسيد دولة القانون عند احتزامه لعهدته كمنتخب و على الوصاية في رقابتها على أعضاء المجلس أن تفعل دور المجلس البلدي في الإحاطة بكل المعلومات المتعلقة بالمركز القانوني للعضو المنتخب في المجلس حتى يتمكن من تقديم التظلمات وهذا تكريسا لمبدأ الشفافية كأحد مؤشرات الحكم الراشد.

#### الفرع الرابع: علاقة الوالي برئيس المجلس و سلطة الحلول

##### أولا: خضوع رئيس المجلس للسلطة الرئاسية للوالي باعتباره ممثلا للدولة

ليست البلدية جماعة محلية و حسب بل هي أيضا منطقة من مناطق الدولة، و ليس رئيس البلدية جهاز الشخص المعنوي و حسب و إنما هو أيضا وكيل الدولة الموضوع بهذه الصفة<sup>(37)</sup>، و عليه فهو تحت سلطة ممثل الدولة في الولاية و في القانون 10/11 البلدي محل الدراسة نجد لرئيس البلدية صلاحيات بصفته ممثلا للبلدية و يخضع فيها للرقابة الوصائية و صلاحيات أخرى بصفته ممثلا للدولة و يخضع فيها للسلطة الرئاسية للوالي.

و إذا تأملنا في صلاحيات رئيس البلدية كممثل للدولة نجدها كثيرة و متنوعة:

صلاحيات كضابط للحالة المدنية و صلاحيات كضابط إداري و صلاحيات كضابط قضائي و ما يهمنا هو دراسة معايير الحكم الراشد في خضوع رئيس المجلس للسلطة الرئاسية للوالي إذا كان ممثلا للدولة، حيث أن ممارسة السلطة الرئاسية في النظام المركزي مفترض فالوالي

<sup>37</sup> - جورج قوديل ، بيير دلقولقية : مرجع سابق ، ص 380

لا يتدخل في شؤون البلدية بممارسة الوصاية و الرقابة عليها إلا طبقا لقانون البلدية<sup>(38)</sup> بينما يتمتع الوالي بسطات واسعة تجاه رئيس البلدية باعتباره ممثلا للدولة.

و ليس للمرؤوس أي صفة في الاعتراض على أعمال الرئيس، و نذكر أنه في الممارسة تختلط الرقابتين ( الوصائية و الرئاسية )، و كذلك لا يمكن الفصل التام في مسألة الإزدواج الوظيفي، و هكذا فإن الوضع يؤدي إلى غياب الإستقرار في البلدية و صعوبة تطبيق القانون و أحيانا تعطيل التنمية و ضياع صناعة القرار و بالتالي القضاء على بلورة مفهوم الحكم الراشد المحلي.

### ثانيا: سلطة حل الوالي محل المجلس البلدي و رئيسه في القانون 10/11

لقد خصص المشرع من خلال قانون البلدية 10/11 سلطة حل الوالي مكان المجلس الشعبي البلدي في الفصل الثالث من الباب الأول تحت عنوان: " سلطة حل الوالي "، و ذلك من المواد: 100، 101، 102.

و تعرف سلطة الحل بأنها: " السلطة الإستثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير إلى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزء على امتناعه و تعنته رغم تنبيهه و إنذاره، و هي أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها الوصاية و أشدها تأثيرا في حرية و استقلال الأشخاص العامة اللامركزية ". و عموما فإن حالات الحل فصلت فيها المواد 100 و 101 و 102 من القانون 10/11، و هي محصورة في: الضبط الإداري، الميزانية. من خلا النقاط التالية:

- الحفاظ على الأمن و على النظام العام و السكينة العمومية .
- امتناع الرئيس عن اتخاذ كافة القرارات المفروضة بعد إنذاره.
- وجود إختلال في المجلس يحول دون التصويت عن الميزانية.

<sup>38</sup> - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 76

نعلم أن الوالي بمقتضى صلاحيات الضبط الإداري يملك امتيازات و مظاهر السلطة العامة اللازمة من أجل المحافظة على النظام العام، مما يستوجب أن توضع تحت تصرفه مصالح الأمن العاملة عبر تراب الولاية من أجل تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام التي يتولاها في مجال الضبط الإداري<sup>(39)</sup> ، و منه نستنتج:

حلول الوالي في مجال الضبط الإداري له ما يبرره، و هو الحفاظ على الأمن، النظافة، السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام، و لكن الإشكال أن هذا الحل يتم على أساس سلطة الوالي التقديرية، و نجد أنه قد وسع أيضا من مجال تدخل الوالي، فبعدما كانت في القانون القديم<sup>(40)</sup> و تشمل مجال الحفاظ على النظام العام و الآداب العامة نجده توسع إلى الحالة المدنية و العمليات الانتخابية البلدية و الخدمة الوطنية و الجانب المالي، و هذا ما يشكل تكريسا لهيمنة الوالي و تقوية المركزية على اللامركزية، و هذا يؤدي إلى القضاء على معايير الحكم الراشد من جانب هيمنة الوالي و من جانب المجلس الشعبي البلدي الذي قد لا يقوم بتنفيذ القانون في قضايا الضبط الإداري و الميزانية لأن من مقتضيات الحكم الراشد المسؤولية أمام الشعب لضمان مصالح جميع أفراد الشعب و ذلك حسب تعريف تقرير التنمية الإنسانية العربية و هذا لعام 2002.

<sup>39</sup> - بشيري عزيزة ، يعيش تمام شوقي ، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية ، الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 31 ، ص 138

<sup>40</sup> - المواد 81 - 82 - 83 ، قانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية ، 1990

# الفصل الثاني

شروط تحقيق الحكم الراشد في البلدية  
علي ضوء تقييم القانون 10/11

إن تزايد الاختلالات التي تعرفها البلدية، انطلاقاً من عجزها على توفير الموارد الضرورية اللازمة لتغطية الحاجات العامة، إلى عدم قدرتها في إحداث وثبة نحو التنمية التي تعالج يوميات وهموم المواطن و ذلك عبر القوانين 24/67، 08/90، 10/11 المتعلقة بالبلدية، و على الخصوص القانون الراهن 10/11، و في جانبين هامين هما إدارة البلدية<sup>(1)</sup> و ماليتها ( المبحث الأول )، ثم بعد هذا التقويم نستخلص الصعوبات و المعوقات التي أوجدت الاختلالات المذكورة سابقاً في تجسيد مقومات الحكم الرشيد، و في هذا السياق و من أجل تجاوز العقبات المتعلقة بعجز الميزانية و تحقيق الفعالية و الرشاد في عمل الإدارة البلدية لابد من شروط تتحقق للمجلس البلدي ليجسد مؤشرات الحكم الرشيد ( المبحث الثاني ) و ذلك بإعادة النظر في طرق و أنماط التسيير .

<sup>1</sup> عبد الحميد مهري ، مداخلة له في ندوة فكرية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربي ، مرجع سابق ، ص 875 يقول : يتوجب الاصلاح الاداري في اطار محاربة الفساد ، ومن أجل تحسين نوعية الخدمات المسداة الى المواطنين ، فالإدارة الجزائرية المعروفة بإجراءاتها الثقيلة الداكنة ، والبيروقراطية المنتجة للفساد ، يجب أن تكون في خدمة المواطن وليس العكس ، ويجب على الموظفين أن يكونوا أقل غطرسة وأكثر قرباً من اهتمامات المواطن ، وعليهم أن يكفوا عن التلاعب بالقوانين لمصلحتهم الشخصية على حساب المصلحة العامة ، وأن يقوموا بخدمة المواطنين بطريقة أكثر تواضعاً وفي إطار كامل من الشفافية ، إن أي اصلاح إداري يجب أن يقوم على إعادة تنظيم الإدارة ولا مركزيتها .

## المبحث الأول:

## تقييم إدارة و مالية البلدية

إن القانون البلدي 10/11 عالج إدارة البلدية في القسم الثالث من الباب الأول و ذكر في المادة 125 بأن للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشطها الأمين العام للبلدية ( المطلب الأول )، كما أورد القانون 10/11 أحكام مالية البلدية في القسم الرابع من الباب الأول، و يعتبر المال عصب التسيير إذ وظيف في إطار تثمين الموارد المالية و عليه فإنه من الضروري تشخيص ميزانية البلدية في القانون الحالي لما لها من أثر في الحكم الراشد المحلي ( المطلب الثاني ).

## المطلب الأول:

## دور رئيس المجلس البلدي في تفعيل إدارة البلدية

إن لرئيس المجلس الشعبي البلدي دور هام في تفعيل إدارة البلدية بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي، و كذلك لصلاحياته المتعددة كممثل للدولة و البلدية و ما يتمتع به من سلطة في مواجهة الأمين العام للبلدية.

## الفرع الأول: قيمة دور الأمين العام في تنشيط إدارة البلدية

يعتبر حسب بعض المختصين الركيزة الأساسية في البلدية و يعتبر المساعد المباشر لرئيس البلدية<sup>(1)</sup>.

و في ظل القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية و الذي جاء في إطار الإصلاحات التي تقوم بها الدولة الجزائرية، و الذي نص صراحة على هذا المنصب و اعتبره هيكل من هياكل و هيئات البلدية في المادة 15 منه، كما نصت المواد 29، 125، 129 على عدة اختصاصات و يمكن ذكر صلاحيتين جديدتين له هما:

<sup>1</sup> قاضي كمال، البلدية في القانون رقم 10/11، مذكرة شهادة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 2013، ص 48

- حسب المادة 180: يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد الميزانية.

- و حسب المادة 191: الأمين العام له عضوية في لجنة المناقصة.

و من المادتين 180، 191 فإن الإجراء بمنح إعداد الميزانية للأمين العام و كذلك عضوية لجنة المناقصة نظريا يعتبر أمرا جيدا، خاصة و أنه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، لأن حضور الأمين العام في الميزانية و المناقصة يضمن حكم القانون لما للأمين العام من دراية بالقوانين و هذا مؤشر في اتجاه الحكم الراشد، كما أن المادة 129 جاءت أكثر تفصيلا لمهام الأمين العام فعهدت إليه تنشيط و تنسيق المصالح الإدارية و التقنية و ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي و مخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 من قانون البلدية و اعترفت<sup>(1)</sup> المادة 134 من ذات القانون للأمين العام باقتراح متصرف إداري لمساعدة المندوب البلدي، كما عهد إليه القانون البلدي<sup>(2)</sup> بتسيير أرشيف البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

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

و يرى المختصون أن من أهم مآخذ نظم الإدارة المحلية التي تعتمد على الانتخاب كوسيلة وحيدة لتشكيل المجالس المحلية هو عدم كفاءة الأعضاء المنتخبين في قانون الانتخابات بالجزائر و من هذا المنطلق أعطى القانون 10/11 البلدي الصلاحيات المذكورة سابقا للأمين العام الذي تسميه بعض التشريعات المقارنة بمدير البلدية، و تنص على تواجده المستمر و مشاركته المباشرة في صنع السياسات المحلية كما هو الحال في بريطانيا وبالرجوع إلى كيفية تعيينه فإننا نجد أنه معين من الجهة المركزية و في هذا السياق نسجل تدخل آليات المركزية في تفويض حدود اللامركزية، خاصة إذا كان رئيس البلدية لا يتوفر على الكفاءة الضرورية، و يعتبر هذا الإشكال من الأسباب التي تؤشر إلى تغييب الحكم الراشد محليا.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 221

<sup>2</sup> - المادة رقم 139، القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

### الفرع الثاني: أهمية دور الموظف البلدي في فاعلية البلدية:

يعتبر العنصر البشري أساس أي عمل يراد له النجاح، فهو المكلف بتقديم الخدمة العمومية و تحسين نوعيتها، و عليه فإن أي هيئة و مهما كانت طبيعتها لا يمكن أن تصل إلى تحقيق أهدافها إلا بالاعتماد على قاعدة بشرية تتمتع بالمؤهلات العلمية و المهنية التي تمكنها من أداء مهامها بصفة فعالة.

و من خلال هذا فإن القانون البلدي 10/11 أشار لهذا الجانب<sup>(1)</sup>، حيث أن العاملين في المصالح و المؤسسات البلدية يجب أن تكون لهم الكفاءات المناسبة و قدرات تحسين المستوى لتمكينهم من أداء مهامهم المنوطة بهم و هي فكرة يجسدها وجود الحكم الراشد.

و كما نعلم أن المجلس المنتخب هو صاحب السلطة الفعلية في الإطار المحلي من خلال سلطة التقرير و أن رئيس البلدية هو من يجسد هذه القرارات و فكرة التجسيد تتطلب إدارة متجاوبة و متفاعلة مع أوامر الرئيس و بالتالي فعلى الموظفين القيام بمهمتهم الإدارية لتسيير البلدية كمرفق عام، لكن القانون البلدي 10/11 يثمن دور الموظف البلدي في تفعيل الإدارة بل اهتم بتعداد الصلاحيات على حساب النوعية و الأداء، كما أن جهاز الوظيف العمومي كان مفتوحا في مسألة التوظيف بدون النظر في الشروط الموضوعية و العقلانية و تشير الإحصائيات إلى أن ما بين 1963 إلى 1995 انتقل عدد الموظفين من 55594 إلى 1323428 موظف، يعني 4/1 عدد سكان الجزائر النشيطين، إلا أن المشكل يتمثل في أن 37 % من المساعدين الإداريين بدون تأهيل أو تكوين و هم يستحوذون على 70% من البلديات<sup>(2)</sup>

بالمقارنة مع دول أجنبية فالأمر يختلف فمثلا في فرنسا ينص القانون على عدة أنواع من أشكال التكوين وهي:

#### 1- عملية التكيف.

1 - أنظر المادتين 131،132، مرجع سابق .  
2 - قاسم ميلود، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر ، ورقلة ، الجزائر، مداخلة بجامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، الجزائر، 2011، ص76.

2- عمليات تحضير للحياة المهنية و التحضير للمسابقات الإدارية.

3- عملية الترقية و العمليات الوقائية.

4- عمليات التحويل.

و بالرغم من الجهود التي تبذلها الجزائر في إصلاح الإدارة على المستوى المحلي إلا أن التوجه الطاغي على مستوى البلديات هو ثبوت في أنماط التسيير و بقاء ظاهرة الروتين<sup>(1)</sup> و غياب الفاعلية و التحسين، و الثابت أيضا أن تجسيد الحكم الراشد محليا يتأسس على طرف مهم هو الموظف الصالح الفاعل في مهمته، إن القانون 10/11 لم يحدد أي آليات لتفعيل الإدارة و أحال هذا الشأن إلى التنظيم الذي عرف تأخرا في صدور المراسيم التنفيذية.

و يبين الجدول التالي نسبة التأطير في موظفي بلديات ولاية الجلفة لسنوات: 2010، 2011، 2012.

في سنة 2010 كان عدد الموظفين في بلديات الجلفة 4524 موظفا، موزعون حسب الأنماط التالية:

### جدول رقم 01

نوعية المستخدمين	العدد	المستوى	النسبة
الإطارات	109	جامعي	2.4%
أعوان التحكم	114	ثانوي	2.51%
أعوان التنفيذ	347	ثانوي	7.67%
عمال عاديين	3954	دون الثانوي	87.4%

في سنة 2011 كان عدد الموظفين في بلديات الجلفة 4668 موظفا، موزعون هكذا

1 - ناجي عبد النور ، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي ، دراسة تطبيقية في الجزائر، القاهرة، دار الكتاب الحديث. 2010 ، ص 66

جدول رقم 02

نوعية المستخدمين	العدد	المستوى	النسبة
الإطارات	134	جامعي	2.87%
أعوان التحكم	156	ثانوي	3.34%
أعوان التنفيذ	333	ثانوي	7.13%
عمال عاديين	4045	دون الثانوي	86.65%

و في سنة 2012 بلغ عدد الموظفين في بلديات الجلفة 4734 موظفا، موزعين حسب الفئات التالية:

جدول رقم 03 : (1)

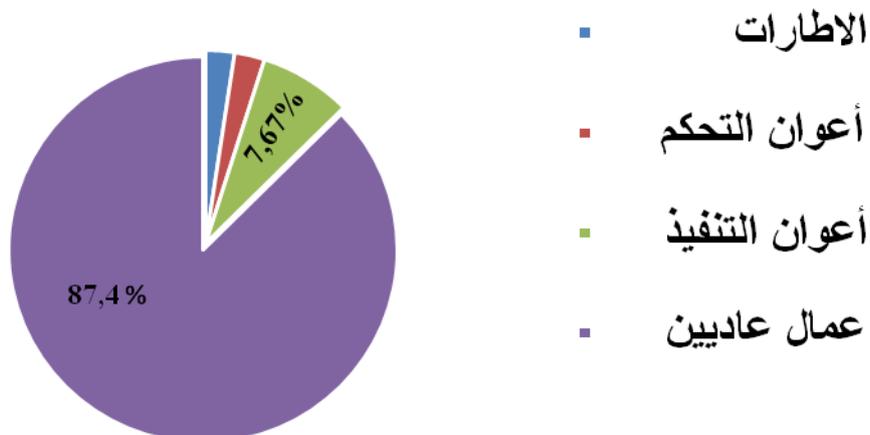
نوعية المستخدمين	العدد	المستوى	النسبة
الإطارات	150	جامعي	3.16%
أعوان التحكم	163	ثانوي	3.44%
أعوان التنفيذ	356	ثانوي	7.52%
عمال عاديين	4065	دون الثانوي	85.86%

تؤكد هذه الإحصائيات قلة الكفاءة لدى موظفي البلدية على مستوى ولاية الجلفة، فنسبة الجامعيين الذين يتقلدون مناصب قيادية في مختلف بلديات الولاية قليلة جدا، كانت سنة 2010 تمثل 2.4% ثم 2.87% سنة 2011 لتصل سنة 2012 إلى 3.16% ، هذه الإحصائيات الخاصة بولاية الجلفة تؤكد أن نسبة التأطير بها متأخرة جدا، حيث بلغت في إحصائية قديمة سنة 1997 النسبة المئوية الوطنية في التأطير بالجامعيين 05.22%.

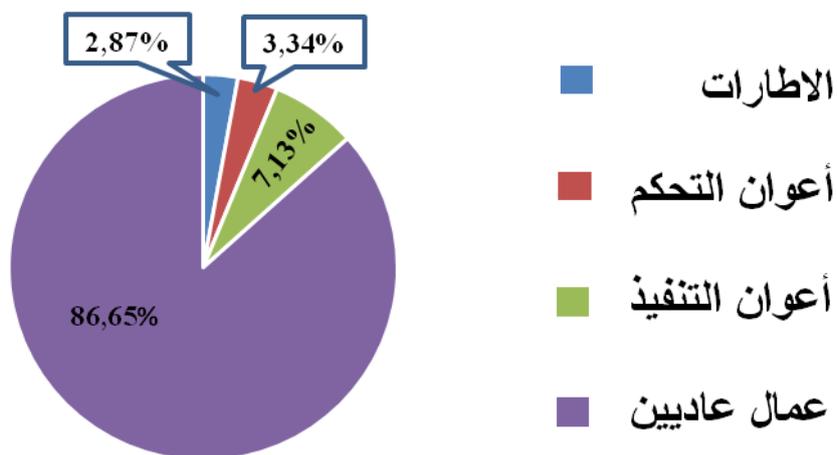
و هكذا و من خلال هذه الأرقام سواء بالنسبة لولاية الجلفة أو النسبة الوطنية، نسجل غياب الكفاءة مع التضخم الكمي للموظفين على حساب النوعية، فيؤدي هذا إلى تدني مؤشر آخر من مؤشرات الحكم الراشد و هو الفاعلية بالإضافة إلى الكفاءة ، ويمكن ترجمة هذه الجداول إلى مخططات دائرية كما يلي :

1 - جدول رقم 01، 02، 03، نسبة توزيع المستخدمين على بلديات ولاية الجلفة 2010، 2011، 2012، على الترتيب، المصدر مصالح ولاية الجلفة

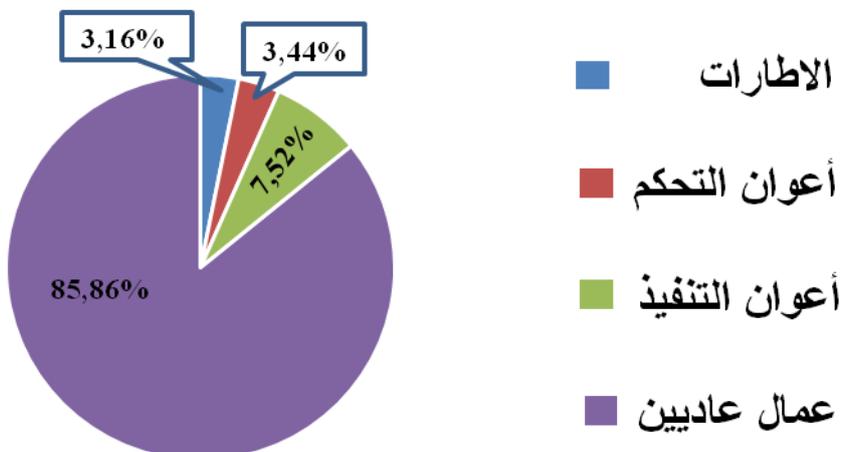
الشكل: توزيع المستخدمين لبلديات ولاية الجلفة لسنة 2010



الشكل: توزيع المستخدمين لبلديات ولاية الجلفة لسنة 2011



الشكل: توزيع المستخدمين لبلديات ولاية الجلفة لسنة 2012



### المطلب الثاني: تشخيص ميزانية البلدية وأثرها في واقع الحكم الراشد المحلي

كما ذكرت سابقا أن مالية البلدية أوردها قانون البلدية 10/11 في القسم الرابع منه، و أهم المفاهيم التي جاء بها هذا القسم و التي تعتبر من الأهمية في دفع التنمية المحلية و هي:

الميزانية و الحسابات، المناقصات و الصفقات العمومية، فإذا كان قانون الوقاية من الفساد في مادته 09 أسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية و على معايير موضوعية و خص بالذكر: العلانية - الإعداد المسبق لشروط المشاركة و الانتقاء - و ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إجراء الصفقة العمومية فإن المادة 10 من نفس القانون أشارت إلى تسيير الأموال العمومية و يكون ذلك وفقا لإعداد ميزانية و تنفيذها في إطار الشفافية و المسؤولية كما أشارت المادة 169 بأن البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها و لكن قبل ذلك يجب تحصيل هذه الموارد.

### الفرع الأول: ضعف تحصيل الموارد المالية البلدية

يعرف التمويل البلدي بأنه مجموعة الإجراءات و الوسائل المحددة بالقانون و التي تمكن هيئات البلدية من تنفيذ مخططاتها في إطار برامج التنمية المحلية<sup>(1)</sup>.

و قبل أن أحلل ضعف تحصيل الموارد المالية و البلدية و أثرها في تجسيد الحكم الراشد كواقع في البلدية أتطرق إلى مضمون الميزانية.

تشمل الميزانية البلدية حسب القانون 10/11 على قسمين هما: قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار، و يقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات متوازنة وجوبا<sup>(2)</sup>.

و يحتوي قسم التسيير على توقعات لنفقات و إيرادات دائمة<sup>(3)</sup> تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالتسيير الحسن لجميع المصالح البلدية.

و يمكن توضيح مكونات إيرادات و نفقات التسيير من خلال الجدول التالي:

1 - عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية، ورقة، مذكرة ماجستير، 2011، ص93.

2 - المادة 179 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

3 - لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور في مجلة العلوم الإسلامية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، جاء فيها: تحتاج الجماعات المحلية لتغطية الوظائف المتعددة التي تتولاها في مختلف الميادين إلى موارد ذاتية ثابتة، تضمن لها النجاح في دورها.

الإيرادات	النفقات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ناتج الموارد الجبائية المرخص تحصيلها لفائدة البلديات.<sup>(1)</sup></li> <li>- المساهمات التي تمنحها الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية و المؤسسات العمومية.</li> <li>- رسوم و حقوق و مقابل الخدمات المرخص بها.</li> <li>- ناتج و مداخيل أملاك البلدية.</li> <li>- نواتج استثنائية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- أجور و أعباء مستخدمي البلدية.</li> <li>- التعويضات و الأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية.</li> <li>- المساهمات المقررة على الأملاك و مداخيل البلدية.</li> <li>- نفقات صيانة الأملاك المنقولة و العارية.</li> <li>- نفقات صيانة طرق البلدية و الأقساط المترتبة عليها.</li> <li>- الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز و الاستثمار.</li> <li>- فوائد القروض.</li> <li>- أعباء التسيير المرتبطة بتجهيزات جديدة.</li> <li>- مصاريف تسيير المصالح البلدية - الأعباء السابقة - الاقتطاع لنفقات الاستثمار.</li> </ul>

المصدر: أعد هذا الجدول حسب المادتين 195 و 198 من القانون البلدي 10/11.

<sup>1</sup> - نصيب البلدية من الموارد الجبائية كالتالي : المصدر : قوانين المالية المختلفة لاسيما قانون 2000

الرسم على النشاط المهني	65%	رسم الذبح	70%	رسم الإقامة	100%
الرسم على القيمة المضافة	05%	الرسم العقاري	100%	رخص العقار	100%
الضريبة الجزافية	40%	رسم التطهير	100%	الاعلانات	100%

أما قسم التجهيز و الاستثمار فيشمل على ما يلي:

الإيرادات	النفقات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الاقتطاعات الحاصلة من إيرادات التسيير.</li> <li>- فائض المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.</li> <li>- إعانات الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية و الولاية.</li> <li>- ناتج التمليك.</li> <li>- الهبات و الوصايا المقبولة.</li> <li>- كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية.</li> <li>- ناتج القروض.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نفقات التجهيز العمومي.</li> <li>- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار.</li> <li>- تسديد رأس مال القروض.</li> <li>- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية.</li> </ul>

من خلال تقديم هذين الجدولين نشير إلى مبدأ هام في الميزانية و هو مبدأ توازن الميزانية الذي يقتضي أن يتساوى مجموع الإيرادات مع مجموع النفقات و بالتالي لا تعتبر الميزانية متوازنة إذا زاد إجمالي النفقات عن إجمالي الإيرادات و هذا ما يعبر عنه بفائض الميزانية<sup>(1)</sup>.

إن العجز الحاصل في ميزانيات البلدية يرجع أساسا إلى النقص الكمي و النوعي للإيرادات مقابل تزايد النفقات، و يرجع ضعف الموارد المالية المحلية إلى عدم فعالية النظام الجبائي الحالي، و التي تتحمل الدولة مسؤوليته كاملة، بالإضافة إلى الاختلال الحاصل في تركيبة موارد البلديات حيث أن الموارد الجبائية تهيمن على موارد التسيير و هي الوضعية التي تتحمل مسؤوليتها البلديات<sup>(2)</sup>، و بالتالي نسجل في هذا السياق غياب الرؤية الاستراتيجية في استغلال الأملاك العمومية و تفعيلها من قبل البلدية و هذا مؤشر عن غياب الحكم الراشد، كما أن احتكار الدولة النظام الجبائي يعتبر معيارا آخر لتراجع اللامركزية مما يؤثر في تدهور مؤشر مهم للحكم الراشد أيضا، و ما يمكن تأكيده بصيغة أخرى هو أنه إذا كان

<sup>1</sup> نضيرة دوبابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، تلمسان، مذكرة ماجستير، 2010، ص88  
<sup>2</sup> -مرجع سابق ص94.

ضعف الموارد الجبائية يرتبط بشكل كبير بإرادة السلطة المركزية فإن ضعف مداخل الاستغلال و ناتج الأملاك العمومية ترجع إلى قصور و عدم توفر إرادة في البلدية لتفعيل هذه الأملاك.

و كمثال على هذا نورد الجدول التالي الذي يوضح نسبة الإيرادات الجبائية و الممتلكات البلدية حسب وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب من سنة 1995 إلى 2005 ( الوحدة: مليون دينار جزائري ) أين نلاحظ الفرق الشاسع بين نسبة إيرادات الجباية و إيرادات الأملاك العمومية، ففي هذا الجدول أدناه نجد:

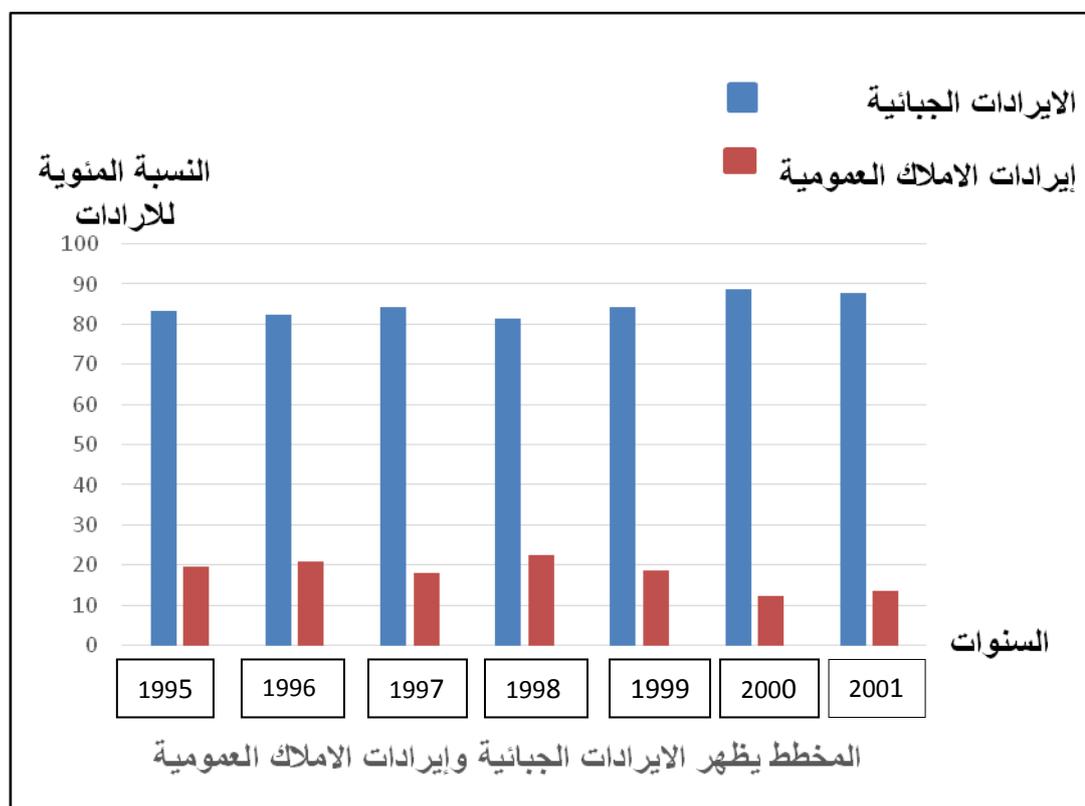
سنة 1995 كانت نسبة إيرادات الجباية 83.54% و نسبة إيرادات الأملاك العمومية 19.84%، لتكون سنة 2005 إيرادات الجباية 86.02% مقابل 16.25% إيرادات الأملاك العمومية.

المجموع	إيرادات الأملاك العمومية		إيرادات جبائية		السنوات
	النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ	
45906	19.84	7600	83.44	38306	1995
54570	21.09	7937	82.58	37633	1996
46693	18.30	7222	84.53	39471	1997
53351	22.47	9787	81.66	43564	1998
56542	18.65	8887	84.28	47655	1999
59580	12.45	6598	88.93	52982	2000
61405	13.60	7350	88.03	54055	2001
61433	14.97	8000	86.98	53433	2002
64730	15.12	8500	86.87	56230	2003
75817	13.47	9000	88.13	66817	2004
85843	16.25	12000	86.02	73843	2005

المصدر: تجميع معلومات من المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية.

وتوجد مؤشرات على أن هذه الوضعية مستمرة في القانون البلدي 10/11 وذلك لان قانون الانتخاب الحالي 01/12 يؤدي إلى مجالس بلدية غير فعالة لنقص الكفاءة ، ويمكن إبراز

ارتفاع نسب الإيرادات الجبائية عن إيرادات الأملاك العمومية من خلال هذا المخطط كما يلي :



وفي هذه السياق لا يمكن الحديث عن تحديد مكانة الحكم الراشد في البلدية الجزائرية ، إلا إذا تحقق لها عنصران هاما هما : الذاتية القانونية والذاتية المالية فالأولى تعني حرية إتخاذ القرار ، والثانية تحقيق إستقلال مالي من خلال رؤية إستراتيجية تستثمر بفاعلية في مضمون القانون الراهن للبلدية ( 10/11 ) وتشمل هذه الرؤية ما يلي (1) :

**التمويل الذاتي** : يعرف التمويل على أنه عملية توفير المبالغ المالية اللازمة لدفع وتطوير مشروع خاص أو عام ، فالتمويل الذاتي يعني في الأساس إمكانية المؤسسة أو الهيئة تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطها وفعاليتها .

وينص قانون البلدية رقم 10/11 ، بموجب المادة : 195 منه على ضرورة إقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والإستثمار ، ويستهدف هذا الإجراء الى ضمان التمويل المالي لفائدة البلديات حتى تستطيع تحقيق حد أدنى من الإستثمار ، حيث تقدر نسبة الإقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير المتمثلة في :

مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

الضرائب الغير مباشرة بالنسبة للبلديات

تستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشآت الإقتصادية والإجتماعية وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية .

**إيرادات وعوائد الأملاك** : إذ تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة ، وهي تنتج عن الإستغلال أو استعمال الجماعات الإقليمية لأملكها طالما تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ، وتتعلق عموما ببيع المحاصيل الزراعية وحقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق العمومية وعوائد منح الإمتيازات .

<sup>1</sup> - قاضي كمال ، مرجع السابق ، ص 112

فضلا عن كونها تحقق تنوع في الإيرادات فهي تتسم بالمرونة كونها قابلة للتجديد ، إذ أن الإيرادات ناتجة عن تأجير العقارات مثلا يمكنها أن تتغير ، خصوصا في حالة اعتماد أسعار تنافسية ، لكنها مع ذلك يراها الباحثون في علم الإقتصاد أنها إيرادات في تطور بطيء ، ويرجع سبب ذلك الى حث السلطات العمومية على صيانة هذه الممتلكات وتثمينها ، ولعل أبرز هذه الأملاك نذكر : المحلات التجارية والمهنية ، السكنات ، الأسواق ، المسابح البلدية وغيرها .

**إيرادات الإستغلال المالي :** تتشكل من العوائد الناتجة عن بيع المنتجات أو عرض خدمات توفرها البلديات ، تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط نسبتها بمدى فاعلية البلديات أي حسب حيوية النشاطات التي تحققها البلدية وهي تشمل كل من التخزين العمومي والمتاحف العمومية والحظائر العمومية وتعتبر كل من الفاعلية المذكورة والحيوية المشار إليها من مؤشرات الحكم الراشد وبالتالي فعلى المجلس البلدي إن أراد تحقيق مقومات الحكم الراشد فعليه السعي في إستقاء هذه الإيرادات .

**الإقتراض البنكي :** يترتب على عجز البلديات الى لجوئها الى الإقتراض ، إذ رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية اللجوء الى الإقتراض من البنوك قصد الحصول على التمويل المناسب ، ولقد أنشأت الجزائر منذ سنة : 1964 بنوكا عمومية تقدم قروضا لفائدة الجماعات الإقليمية وعلى المجلس البلدي أن يفعل هذا الإقتراض برؤية إستراتيجية مخططا لها مسبقا لفائدة التنمية المحلية وهذا من مقتضيات الحكم الراشد المحلي .

**الهبات والوصايا :** تتكون من حصيلة ما يتبرع به المواطنون والمؤسسات الوطنية إما بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة في تمثيل أو تموين ميزانية ومشاريع البلدية ، كما أنها قد تكون أجنبية خلال التبرعات ، هبات ووصايا تقدمها هيئات وجمعيات ومنظمات دولية بأي صيغة كانت ( مساعدات ، تعاون ، عمليات خيرية .....الخ) لكن هذه الطريقة قيدها المشرع كثيرا ، حيث نصت المادة 171 من القانون رقم : 10/11 المتعلق بالبلدية ، انه يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة لوزير الداخلية والجمعيات المحلية ولا تنفذ المداورات المتعلقة بها إلا بعد المصادقة المسبقة عليها من قبل الوالي (1) ، وهو ما يؤكد

<sup>1</sup> - أنظر المادة 57 من القانون رقم : 10/11 ، والمتعلق بالبلدية ، المرجع السابق

على الرقابة الشديدة من قبل الدولة على هذا النوع من مصادر التمويل ، ونسجل في هذا المجال عدم تمتع البلدية بالإستقلالية في الحصول على الهبات والوصاية ويعتبر هذا حاجزا في تجسيد ركائز مقومات الحكم الراشد .

**الإعانات المركزية :** مثلما جاء في المادة : 195 من قانون البلدية ، فإن إعانات السلطة المركزية تعتبر إحدى العناصر الأساسية للتمويل المحلي ، فلا يعني التركيز على الموارد الذاتية فقط من أجل دعم إستقلالية القرار المحلي ، بل يجب أن تحصل البلديات أيضا على إعانات حكومية لتغطية النفقات التي تقدرها السلطة المركزية بموجب الصلاحيات التي أسندتها لها ، على أن لا يشكل ذلك ذريعة للتدخل في الشؤون المحلية ، وأن الهدف الأساسي للتمويل المركزي هو الحد من التفاوت الكبير بينها ، بخلق نوع من التوازن بين البلديات الفقيرة والغنية .

وتظهر هيمنة السلطة المركزية من خلال تنظيمها لهذه المساعدات بإرادتها المنفردة ، فهي التي تقرر منحها وتحديد نسبتها ، وتخصيصها وتوجّه صرفها ، لتصبح البلدية في هذا الإطار كما يعرفها البعض بهيئة ضمن نظام التركيز وليس ضمن نظام اللامركزية<sup>1</sup> . وفي هذا الإطار نسجل إصابة أخرى نحو تجسيد الحكم الراشد في البلدية من خلال تحديد سلطات البلدية في هذا المجال وتقلص دورها في مواجهة المركزية .

وتقوم الدولة بمنح هذه المساعدات من خلال الحالات التالية :

الصندوق المشترك للجماعات المحلية ومخططات التنمية

الصندوق المشترك للجماعات المحلية : يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ، ويخضع مباشرة لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، تتمثل مهمته الرئيسية في تقليص إحتياجات الجماعات المحلية من الموارد التالية :

<sup>1</sup> قاضي كمال ، مرجع سابق ، ص 113

حصص الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية ، يقدم إعانات سنوية الى قسم الميزانية المحلية ، بهدف التقليل من الصعوبات المالية التي تواجهها البلدية ، حيث تمنح الجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث مواردها المالية على أساس حساب الفارق بين المعدل المحلي والمعدل الوطني للنمو من أجل تمويل تحقيق التوازن والتصدي للإختلالات المالية ، ومع ذلك نجد أن كثيرا من البلديات معدلها يفوق بكثير من البلديات الفقيرة ولكنها تستفيد من الإعانات ، مما يفيد بأن هذه الإعانة لا تخصص فقط للبلديات الفقيرة . ويعتبر هذا تدهور في مقومات الحكم الراشد يتمثل هذا التدهور في عدم حكم القانون ، وكذلك يقدم هذا الصندوق اعانات التخصيص كإعانات إستثنائية ، حيث تخصص للبلديات التي تعرف عجزا في تغطية نفقاتها وتحتاج تدخلا فوريا في تغطية نفقاتها الإجبارية ، كالأجور ومصاريف الغاز والكهرباء . ومن هذا المنطلق الاخير كيف يمكن لنا أن نتكلم عن حكم راشد في بلديات فقدت القدرة في تسديد نفقاتها الإجبارية وخاصة الغاز والكهرباء وقبلها أجور العمال وما تمثله من قيمة في حياة العامل .

كما يقدم هذا الصندوق إعانات للتجهيز والإستثمار ، من أجل تطوير وترقية البلدية و تحقيق أهداف التنمية المحلية ، إلا أن هذا الصندوق لم يتمكن من إمتصاص العجز المتزايد في الميزانيات المحلية المسجلة كل سنة ، وهو ما أدى الى عرقلة التسيير اليومي لشؤون البلدية وعدم التكفل الفعلي بإنشغالات المواطنين .

مخططات التنمية : ومنه المخطط البلدي للتنمية PCD وجاء وفقا للمرسوم التنفيذي رقم : 136/73 ، المؤرخ في : 1973/08/09 ويحتوي على البرامج والمشاريع التي تخص البلدية في المجال الفلاحي والقاعدي والتجهيزات الضرورية للمواطنين ، ورغم أنه أقرب مخطط لتجسيد اللامركزية ، إلا أن هذا المخطط يوضع بإسم الوالي ، الذي بإمكانه رفض بعض المشاريع التي أقرها المجلس المنتخب في إطار ممارسة الرقابة على نشاط البلدية ، وبحكم أنه الأمر بالصرف فيما يخص الغلاف المالي الذي يغطي مشاريع هذا البرنامج والتي مصدرها ميزانية الولاية وليس البلدية ، المجلس البلدي يقترح المشاريع والوالي له حرية

التصرف فيها . وهذا يكرس ظاهرة تحكم السلطة المركزية<sup>(1)</sup> في السلطة اللامركزية وهو نقيض تجسيد معايير الحكم الراشد المحلي .

كما يوجد المخطط القطاعي للتنمية PSD وهو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل تحته كل إستثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ، ويعد هذا المخطط من طرف المديرية التنفيذية للولاية ويسجل بإسم الوالي ،

وتتمثل مصادر تمويله أساسا في ميزانية الدولة المحددة على مستوى كل قطاع أي حسب الوزارات المعنية بالبرامج التنموية المسجلة في هذا المخطط .

لكن رغم كل ذلك تعرف أغلب البلديات مشاكل مالية كبيرة ، أعاقها عن القيام بتلك المهام والصلاحيات المقررة لها ، والتي تسببت فيه أيضا عدة عوامل منها :

عدم قدرة أجهزة الجباية على تحصيل الموارد المالية - العجز على مستوى الصندوق المشترك للجماعات المحلية - تبعية النظام الجبائي للدولة

ونخلص في هذا السياق ان الحكم الراشد جاء ليواجه كل هذه الصعوبات والتحديات ، وفكرة الحكم الراشد ظهرت أصلا من خلال معايير الشفافية ، المسائلة ، الفاعلية ، الكفاءة<sup>(2)</sup> وذلك لتحقيق تنمية محلية منشودة من خلال تحصيل الإيرادات وترشيد إنفاقها ، والقضاء على كل مظاهر الفساد والتهاون في بعث تطور الجماعات المحلية .

### الفرع الثاني: عدم ترشيد النفقات

إن القانون البلدي 10/11 محل الدراسة حول نقطة معينة و هي تحديد مكانة الحكم الراشد بالبلدية الجزائرية في ظل هذا القانون تجعلنا نقف على إشكالية و هي إتساع الصلاحيات و

<sup>1</sup> - حلّيمية رابح ، الآثار الإيجابية والسلبية لإدارة على التنمية في الجزائر ، جامعة الجزائر ، رسالة ماجستير لكلية الحقوق ، 1993 ، ص 174 .

<sup>2</sup> - Brahim Lakhlef , LA BONNE GOUVERNANCE , Dar El khaldounia , Vieux Kouba , Alger - 2006, pag 33

الاختصاصات الممنوحة للبلدية في مواد هذا القانون و يمكن ذكر أهم المهام الموكلة للبلدية و هي كالتالي(1):

التهيئة و التنمية - التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز - التوجيه و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة - النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية، و إنطلاقا من هذه المهام فإن البلدية ستستهلك مبالغ مالية معتبرة، ثم إن هنالك ظاهرة أصبحت تميز المالية العامة و المتمثلة في تزايد النفقات العامة و التي تعتبر من أهم أسباب عجز الميزانية و يعتبر العالم الألماني أدولف فاغنر A.Wagner أول من انتبه إلى هذه الظاهرة(2) ، كل هذا أمام ضعف في تحصيل الموارد البلدية مما يقتضي ترشيد النفقات لكن واقع البلديات هو محاولة ترشيد النفقات الذي عالجته القانون 10/11 و هذا في إطار الإصلاحات السياسية و الإقتصادية التي سبقت هذا القانون و التي نادى بها رئيس الجمهورية من أجل البدء في مجموعة من الحلول للمشاكل العالقة في مجال الإدارة المحلية، و خاصة عجز البلديات.

و بالرجوع إلى القانون 10/11 فإننا نجد أنه أكد على مبدأ أساسي يتمثل في ضرورة تأكد البلدية من توفر الموارد المالية الكافية للتكفل بالأعباء و المهام المخولة لها قانونا، و أن ترافق كل مهمة جديدة تمنح لها أو تخول لها من قبل الدولة التوفير اللازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بتلك المهمة بصفة دائمة(3) .

و أكد القانون 10/11 أيضا على عدم المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية و في حالة إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها و يمكن أن تضبط الميزانية غير المتوازنة تلقائيا من طرف الوالي بعد إستنفاد الآجال و تقديم الإعداز(4) ، و يعتبر تدخل الوالي في ضبط الميزانية مؤشر سلبي يتمثل في ممارسة سلطة مركزية لمهام سلطة لا مركزية و هذا يؤدي إلى تقليص حدود اللامركزية مما ينعكس سلبا على تجسيد مقومات الحكم الراشد.

1 - الباب الثاني من القسم الثالث من قانون 11/10 البلدي، صلاحيات البلدية ، مرجع سابق .

2 - نصيرة دويابي، مرجع سابق ص 104.

3 - المادة 4 من القانون 10/11 مرجع سابق .

4 - المادة 183 من القانون 10/11 مرجع سابق .

و يذكر أن الحكومة قررت في قانون المالية لسنة 2009 تخفيض مبالغ مالية كبيرة لمسح ديون البلديات استفادت منها 517 بلدية كانت تعاني عجزا كاملا و شللا ماليا وصل حد العجز عن دفع فواتير الكهرباء و الهاتف و رواتب العمال و الموظفين<sup>(1)</sup> . و من الواضح أن ندرس في إطار عدم ترشيد النفقات أهمية النفقة و ضرورتها في الخدمة العمومية التي تقدمها البلدية أو مؤشر فعالية النفقة في التنمية المحلية و هذا المؤشر يتعلق بدرجة بلوغ النتائج، أي الفرق بين النتائج المحققة و النتائج المتوقعة و هو في الوقت نفسه يرتبط بتحقيق الأهداف و عليه يمكن القول أنه كلما كانت النتائج المحققة ( أي ما تم تحقيقه من أهداف ) أقرب من النتائج المتوقعة ( أي الأهداف المسطرة ) كلما كانت البلدية أكثر فعالية<sup>(2)</sup> ، و بالتالي أقرب إلى مؤشر من مؤشرات الحكم الراشد و هو الفعالية، و القانون 10/11 أشار إلى هذا من خلال النفقات الإجبارية و الطارئة في المادتين 199، 200 منه.

كما أشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بصفته أمر بالصرف تحت مراقبة المجلس و رقابة الإدارة العليا بما يلي<sup>(3)</sup> :

- تسيير إيرادات البلدية، تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات و رقابة المحاسبة البلدية.
- عقد الصفقات و إبرام عقود الإيجار.
- تمثيل البلدية أمام القضاء .
- القيام بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني.
- منح سندات المداخل و حوالات الدفع.
- كما أنه يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات و حالة متخلفات النفقات. وباختصار فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي مسؤولية في إدارة مداخل البلدية والأمر بالصرف النفقات و متابعة تطور المالية

<sup>1</sup> - بوحنية قروي، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مرجع سابق، ص38.

<sup>2</sup> - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة فب ميزانية الجماعات المحلية، م ماجستير جامعة بلقايد تلمسان، 2012، ص143.

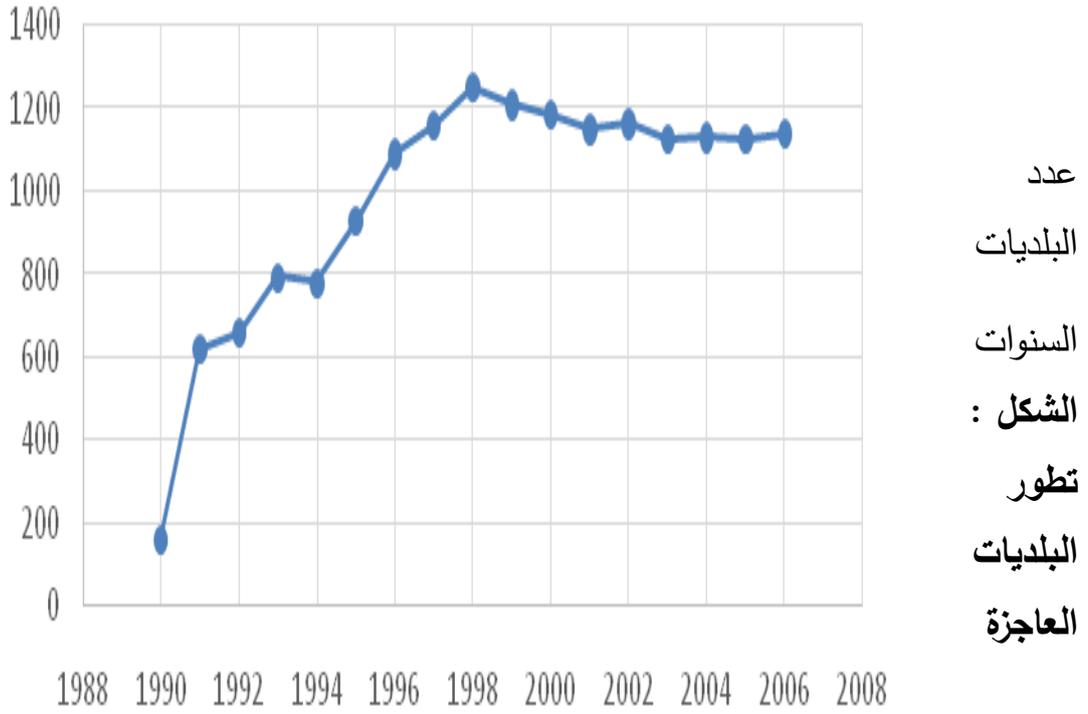
<sup>3</sup> - الشريف رحمان، اموال البلديات الجزائرية، العجز والتحكم الجيد في التسيير، الجزائر، دار القصبه للنشر، 2013، ص102

البلدية و ذلك حسب المواد: 81 و 82 و 83 من القانون البلدي 10/11 و بالتالي فلرئيس المجلس الشعبي البلدي دور بارز في تجسيد مقومات الحكم الراشد من خلال ترشيد مالية البلدية، خاصة في كيفية الأمر بصرف النفقات و ذلك تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي و في إطار إعداد هذه المذكرة حاولت الحصول على حالة الميزانية المتعلقة بالبلديات في ظل قانون 10/11 فلم أتمكن من الحصول على هذه المعلومة على مستوى المراجع المتوفرة ولا على موقع وزارة الداخلية، حتى في اتصالي بمصالح ولاية الجلفة لم أتمكن من الحصول على وضعية ميزانية بلديات ولاية الجلفة، لذا سأكتفي بعرض جدول يبرز عدد البلديات العاجزة قبل صدور القانون البلدي 10/11، أي من سنة 1990 إلى 2006 و كيف انتقل العجز من سنة 1990 من 10% من عدد بلديات الوطن إلى 73% في 2006.

جدول عدد البلديات العاجزة ( الوحدة: ألف دينار جزائري ).

السنوات	عدد البلديات	مبلغ العجز	نسبة البلديات العاجزة ( % )
1990	164	250.000	10
1991	620	1.963.000	40
1992	660	1.904.000	42
1993	792	3.804.000	51
1994	779	3.500.000	50
1995	929	6.500.000	60
1996	1090	8.730.000	70
1997	1159	11.600.000	75
1998	1249	8.968.000	81
1999	1207	8.824.000	78
2000	1184	8.912.000	76
2001	1150	10.988.000	74
2002	1162	11.119.000	75
2003	1126	10.670.000	73
2004	1129	10.836.000	73
2005	1127	11.227.000	73
2006	1138	10.000.000	73

و هذا يعطي مؤشرا على أن القانون 10/11 عوض قانون 08/90 لأنه عرفت البلديات خلاله حالة من العجز، و لكن يبقى المشكل في مدى كفاءة و نزاهة المجلس البلدي المنتخب مستمرا في ظل القانون 10/11 مما أدى إلى استفحال ظاهرة إزدياد النفقات وعدم ترشيدها ، ويمكن توضيح هذا العجز الموجود في الجدول في المنحنى البياني التالي:



## المبحث الثاني

### شروط تحقيق مقومات الحكم الراشد في البلدية

رغم ما جاء به قانون 10/11 المتعلق بالبلدية من أجل تحقيق حكامه التسيير المحلي من خلال إعطاء أهمية للمشاركة و المساءلة و الشفافية، إلا أنه مازالت تقف أمامه مجموعة من التحديات تثمن هذه الآليات كالاتماد في المشاركة على المواطن بدل المجتمع المدني و آلية الاستفتاء بدل الإعلام و الاستشارة بالإضافة إلى الآليات المتعلقة بالتنظيم و التسيير (المطلب الأول).

و يعتبر أيضا المورد البشري ضمانه هامة لتحقيق الحكم الراشد المحلي، و الإبتعاد عن الحكم الفاسد يتطلب إصلاح الإنسان، ذلك أن إصلاح الهياكل الإدارية دون إصلاح الإنسان يعتبر إصلاحا قاصرا و لن يؤدي إلى الإصلاح الجذري المنشود<sup>(1)</sup> لذلك لا بد من ترسيخ ثقافة سلوكية و تقاليد في إدارة البلدية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول :

#### الآليات المتعلقة بالتنظيم و التسيير

لقد أقر المشرع بصلاحيات كبيرة للبلدية في تسيير المرافق و تقديم الخدمات العامة، و كذلك منحها دورا في التنمية المحلية، لكن بالمقابل نجد أن هذا القانون لم يضع آليات قانونية تعكس إستقلالية البلدية و مكانتها بل إن هامش المبادرة قد تقلص من خلال الرقابة الوصائية و غياب التعاون بين الأقلية و الأغلبية في المجلس البلدي لتغليب المصلحة العامة.

#### الفرع الأول: الآليات المتعلقة بالتنظيم

أولا: التخفيف من المركزية و إلغاء دور رئيس الدائرة

<sup>1</sup> - بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مرجع سابق، ص53.

إن توسيع مجال مصادقة الوالي على مداوات المجلس الشعبي البلدي، و كذلك في حالات حوله و أيضا في إمكانية حل تلك المجالس، يجعلنا نسجل إفراطا في المركزية لذا بات من الضروري التخلي عن هذا النوع من الرقابة المشددة المستوحاة من نظام الرقابة التقليدية التي كان يطبقها النظام الفرنسي سابقا، و التي تخلى عنها بموجب قانون 2 مارس 1982 الذي كرس لإصلاح حقيقي لصالح الديمقراطية المحلية و بالتالي تكريس اللامركزية كمؤشر لمقومات الحكم الراشد حيث أنه في فرنسا و بموجب القانون المذكور سابقا لم يعد المحافظ يستطيع بقرار منه إلغاء قرار صادر عن المجلس المحلي لأن قرارات هذه المجالس تعتبر نافذة بقوة القانون منذ صدورها و إعلانها و كل ما يملكه المحافظ في هذا الصدد هو الطعن أمام المحاكم الإدارية ضد القرارات غير المشروعة<sup>(1)</sup>، فلماذا لا يحذو المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي الذي ألغى الرقابة الوصائية؟ أو أن يلجأ المشرع الجزائري إلى تخفيف الرقابة الوصائية، ثم أيضا يجب إعادة النظر في الدائرة فهي تقسيم إداري تابع للولاية و ليست جماعة محلية لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا بالاستقلال المالي و كذلك عدم ذكر الدائرة في الدستور و لا في قانون البلدية و لا قانون الولاية، و بالتالي فإن رئيس الدائرة يعتبر أحد الأجهزة التابعة لسلطة الوالي و بالتالي الوجود القانوني للدائرة يكون من خلال وظيفة رئيس الدائرة، هذه الوظيفة جعلت من رئيس الدائرة يمارس عمل رقابي تجاه البلدية و في نفس الوقت يخضع رئيس الدائرة لسلطة الوالي الرئاسية، هذا الوضع كرس ببطء في العمل الإداري الذي يتطلب السرعة و النجاعة، زيادة على تذبذب المال العام في إحداث هذا المستوى من التنظيم الإداري، و عمليا فإن رؤساء الدوائر يشكلون ضغطا على رؤساء البلديات لقلّة خبرتهم الإدارية لذلك فعلى المشرع إلغاء دور رئيس الدائرة في علاقته الرقابية مع رئيس البلدية.

### ثانيا: تفعيل دور مجلس المحاسبة

و أمام الرقابة الوصائية التي تعد ضمن رقابة المركزية على اللامركزية، يجب تفعيل دور مجلس المحاسبة باعتبار أن أعضاء هذا المجلس يملكون تكوينا قضائيا، فمجلس المحاسبة له رقابة بعدية، خاصة و أن القانون البلدي 10/11 منه أشار إلى مهمة مجلس المحاسبة

<sup>1</sup> - وائل محمد إسماعيل المخلافي، مرجع سابق، ص 396.

حيث تتم مراقبة و تدقيق الحسابات الإدارية للبلدية و تطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة.

كما نشير إلى أن رقابة مجلس المحاسبة أسمى من رقابة المفتشية العامة للمالية، حيث أنه لا يمكن لهذه الأخيرة أن تخضع نفس العمليات المالية التي تم إجراؤها من قبل مجلس المحاسبة لعملية رقابة جديدة و على العكس من ذلك يمكن لمجلس المحاسبة أن يجري عملية رقابية إضافية بعد تلك التي أجرتها المفتشية العامة للمالية لنفس العمليات المالية التي كانت موضع تحقيق<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: فهم طبيعة العلاقة بين الأغلبية و الأقلية في المجلس البلدي

من شروط تحقيق الحكم الراشد محليا أن تفهم هذه العلاقة بين أغلبية و أقلية المجلس البلدي فهي ليست علاقة تضاد بل تعاون لخدمة المصلحة العامة للبلدية و المواطن في ظل حكم القانون و كذلك على أعضاء المجلس البلدي أن يدركوا أن الأغلبية و الأقلية داخل المجالس الشعبية البلدية ضرورية لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي، و لأغلبية الأعضاء حق رسم سياسة التنمية المحلية و تعمل الأقلية بالدفاع عن مصالح السكان و كذلك تقوم بوظيفة المراقبة و بالرغم من الملابسات المحيطة يجب إهتمام الأغلبية بالأقلية بإدماج بعض أفكارها و مقترحاتها في خطة عمل المجلس و تجسيد أفكارها، و عليه فإن أغلبية أعضاء المجلس و أقليتهم يمثلون الديمقراطية المحلية<sup>(2)</sup>، هذا بفرض الجماعية في التداول و الأغلبية في القرار و الوحدة في التنفيذ تجسيدا لمقومات الحكم الراشد الذي من مؤشراتته الإجماع و تعزيز سلطة القانون.

### الفرع الثاني: الآليات المتعلقة بالتسيير

#### أولا: ترسيخ مفهوم الخدمة العمومية

1 - قاضي كمال، البلدية في القانون رقم 10/11، مرجع سابق، ص 106.

2 - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، م لنيل شهادة دكتوراة، جامعة منتوري، قسنطينة 2005، ص 178.

إن غزارة و تنوع إختصاصات البلدية و التي تشمل جميع الميادين المتعلقة بالشؤون المحلية يبقى مكسبا منقوصا بدون توفير الوسائل

الكفيلة بتحويل هذه الصلاحيات إلى واقع ملموس، و نجاح الجماعات المحلية في ممارسة الإختصاصات المذكورة أنفا يرتبط أساسا بمسألة مدى تجذر مفهوم الخدمة العمومية التي يجب أن تكون ثقافة قبل أن تكون قانون، لقد نص القانون 10/11 على المشاركة و الشفافية و اعتبر المجلس البلدي مؤسسة للتسيير الجوارى و هذا مؤشر من مؤشرات الحكم الراشد المحلي، لكن النص على هذا قد لا يكفي فعلى المنتخب أن يكون مؤمنا بفكرة الخدمة العمومية من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية و الرد على شكاوى المواطنين و الشفافية في اتخاذ القرار مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة و شرف و كرامة الأشخاص، و عليه فإن متطلبات الحكم الراشد المحلي تقتضي أن يطال الإصلاح إصلاح الوسائل البشرية و ذلك من خلال قانون أساسي لموظفي الإدارة المحلية يضمن تامين الوظيفة المحلية و يشجع الالتحاق بها لسد النقص في الكفاءات العالية و خاصة التقنية منها و يضمن تكويننا دائما للمنتخبين(1).

### ثانيا: التسيير العقلاني لممتلكات البلدية

إن مفهوم التسيير العقلاني ذكر في المادة 11 من القانون 6/06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة و التي جاء فيها آليات ترقية الحكم الراشد من خلال تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل و الأساليب الحديثة، خاصة على مستوى التسيير المالي للأموال العمومية الإدارية ( النفقات و الإيرادات ) فهي تشكل الوسيلة السياسية لمواجهة الأعباء، و كذلك يمتد الأمر إلى بذل عمل كبير في مجال تسيير الأملاك العمومية المادية و منها على الخصوص(2):

- ضمان مراقبة صارمة على هذه الأملاك عن طريق وضع منظومة قانونية واضحة و دقيقة تحدد كيفية استعمال و استغلال و المحافظة على هذه الأملاك.

1 - مسعود شيهوب، دور المنتخب في النصوص و الممارسة، تدخل في فعاليات الجامعة الصيفية ل: ح ج ت و، بومرداس 2005، ص156.

2 - ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية، المدرسة الوطنية للإدارة، من إعداد دفعة 39، 2006، ص76.

- ضمان تكوين مختص و عال لمسيري هذه الأملاك.

- أعمال الصيانة الدائمة و المستمرة للأجهزة و العتاد.

- ضمان جرد صارم لكل ممتلكات البلدية.

هذه الشروط من شأنها تجسيد مؤشر المساءلة و المحاسبة و سيادة القانون كمؤشرات للحكم الراشد المحلي.

### ثالثا: إدخال تقنيات و تكنولوجيات الإعلام الآلي و الإتصال

إن استعمال تكنولوجيات الإعلام و الاتصال في نشاط إدارة البلدية يؤدي إلى ظهور نمط جديد من الإدارة يعرف ب: الإدارة الإلكترونية " L'administratation électronique " و هذا النوع هو الذي سيعرف تجسيدا كاملا خلال السنوات القادمة<sup>(1)</sup> و عليه فإن الإدارة و في إطار هذا النمط تنتقل من الشكل التقليدي المتميز بوجود عدد كبير من الشبابيك إلى إدارة في شكل موقع إنترنت، يدخله المواطن في أي وقت، و يطلق على النمط الذي يقدم خدمات عن بعد ( Téléservices ) اسم بوابة الإدارة العمومية و هو ما يسمح بإضفاء شفافية و فعالية أكبر على علاقة الإدارة البلدية بالمجتمع المدني و هذا يعتبر شرط نحو تجسيد مقومات الحكم الراشد في إلغاء المظاهر البيروقراطية في استخراج الوثائق و المشاركة في إتخاذ القرارات.

### المطلب الثاني

#### الآليات المتعلقة بثقافة السلوك

إن أعضاء المجلس البلدي لهم إلتزام مع من انتخبهم يتمثل في البرنامج الإنتخابي، و من المفترض أن يكون هذا البرنامج يعالج واقع المشاكل التي تعترض المواطن يوميا، و من هذا المنطلق فإن المنتخب هو العامل الحاسم في التواصل المستمر مع المواطن لنقل المعلومات و الإنشغالات من المجتمع إلى رحاب المجلس الشعبي البلدي الشيء الذي يضيف على

1 - الملتنقى سابق، ص77

المنتخب الوفاء للمواطنين و أيضا يضيف على قرار المجلس الطابع التشاركي و الترشيدي.

### الفرع الأول: وضع مقاييس لمدونات الأخلاق و السلوك

لقد بات من الضروري على الأحزاب السياسية و الإدارة الإبتعاد عن الزبائنية و العروشية في اختيار و ضبط القوائم الإنتخابية بل يجب إختيار أبناء البلدية الحقيقيين المقيمين بها و لا يكون ذلك إلا في إطار مدونة أخلاقية تضبط الإلتزام و بدون تحايل و احترام قانون الإنتخابات 01/12 لا سيما المادة 78 منه<sup>(1)</sup> و كذلك احترام بنود القانون 10/11 المتعلق بالبلدية لأن الحكم الراشد يضمن سيادة القانون و من ضمن أطرافه المواطنة الصالحة التي هي سلوك داخل المجتمع، و يتم تحصين هذا السلوك و هذه الروابط بمقتضى الإعتراف بالحقوق و الواجبات للمواطنين التي يقوم عليها ما يسمى بالولاء و الإلتزام إلى مجتمع معين و إلى دولة معينة<sup>(2)</sup>، و لعل من أكبر الآثار السلبية لضعف الإلتزام عند المنتخبين إضافة إلى الإضرار بالمصلحة العامة نجد أنه يضعف ثقة المواطنين بالمجلس المنتخب، إن القانون البلدي 10/11 تكفل ببعض آليات الحكم الراشد المحلي لكنه أهمل أهم عنصر في تجسيد مقوماته و هو الإنسان من حيث ثقافة السلوك ففي تجربة ماليزيا الناجحة كان الإنسان هو عماد التنمية تقوم به و يجني ثمارها، و لعل حجم مشكلة الفساد في الأجهزة الإدارية المحلية الجزائرية و مخاطر تشعبها و تفاقمها تستدعي تفعيل آليات لمحاصرة الظاهرة و القضاء على تداعياتها السلبية، قبل الحديث عن المادة 43 و 44 من القانون 10/11 و من هذا المنطلق حاول الرئيس بوتفليقة التعامل مع هذا المشكل بجدية من خلال إقرار العديد من الإصلاحات، خاصة ضمن مشروع الميزانية الجديد المتعلق بالمخطط الخماسي ( 2010 - 2014 ) و الذي أولى فيه أهمية بالغة لضرورة إصلاح الإدارة و مكافحة الفساد المالي و الإداري مع التركيز على التنمية البشرية التي خصص لها 40 % من حجم الميزانية، و التي تعنى بتكوين الإطارات و الكفاءات لتشغل المناصب الإدارية الحساسة في تسيير و تنظيم الشؤون الإقتصادية و الإجتماعية<sup>(3)</sup>، و من هذا المنطلق لم

1 - المادة 78 تحدد شروط الترشح للمجلس الشعبي البلدي، وهي 6 شروط، القانون 01/12 الصادر في 21 جانفي 2012.

2 - عبد المجيد جبار، إرهافات فكرية حول المواطنة، مرجع سابق، ص 30.

3 - مسالي نسيم، الحكم الراشد والتنمية المستدامة في المغرب العربي، مقال من الإنترنت، ص 31.

ينفك الخطاب الرسمي بالإعتراف بالفساد و الوعود بالقضاء عليه، إذ جاء في نص خطاب رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة الموجه للأمم: " إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية و التعسف بالنفوذ و السلطة و عدم جدوى الطعون و التظلمات، مريضة بالإمتهانات التي لا رقيب لها و لا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة، و نهبها بلا ناه و لا راع، كلها أمراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد و الجماعات و أبعدت القدرات و هجرت الكفاءات و فقدت أصحاب الضمائر الحية و الإستقامة و حالت بينهم و بين الإسهام في تدبير الشؤون العامة و شوهدت مفهوم الدولة و غاية الخدمة العمومية ما بعده تشويه ".، يضيف كذلك الرئيس في نفس الصدد منوها إلى العلاقة المبنية بين الحكم الراشد و ضرورة الإصلاحات السياسية و الإدارية و القانونية حيث يقول: " لا يمكن إقامة الحكم الراشد بدون دولة قانون، بدون ديمقراطية حقيقية، بدون تعددية سياسية، كما لا يمكن أن يقوم حكم راشد إطلاقا بدون رقابة شعبية "(1). و بالتالي فإن الخطاب السياسي وضع الأزمة في إطارها الواقعي و شخص عمقها المتمثل في غياب الإدارة ذات الكفاءة و السلوك القويم، لكن القوانين التي جاءت بعد ذلك مثل القانون البلدي 10/11 و قانون الإنتخابات 01/12 لم تحدد آليات فعالة و شروط صارمة لتولي عضوية مجلس بلدي و كذلك لم يفعل القانون 10/11 الرقابة الشعبية، و أكثر من هذا فإن هذه القوانين لم تركز بعد الكفاءة في العضو المنتخب و لا البعد الأخلاقي لأن الأزمة بالدرجة الأولى هي أزمة أخلاقية حيث وصل عدد الدعاوى القضائية(2) المرفوعة ضد الجماعات المحلية نحو 20 ألف دعوى كل سنة، لذا بات من الضروري وجود مدونة أخلاقية لضبط الإلتزام.

### الفرع الثاني: فعالية الهيئة التنفيذية للمجلس البلدي

إن المادة 15 من القانون البلدي 10/11 كانت قد حددت ثلاث هيئات للبلدية هي:

هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي و إدارة ينشطها أمين عام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن من ضمن

1 - اسماعيل قيرة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2002، ص 313.

2 - بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مرجع سابق، ص 43.

الشروط الهامة لتحقيق الحكم الراشد في البلدية أن تتجسد ميدانيا فعالية الهيئة التنفيذية للمجلس البلدي في علاقتها بالمواطن و بالوصاية و في علاقتها أيضا بحقيقة الميدان الذي يتطلب التنفيذ و إيجاد الحلول لا الخطاب و الشعارات .

و تعرف العلاقات العامة على أنها العلاقة مع الجمهور أو فن معاملة الجمهور أو فن مسايرة الناس و مجاراتهم و اكتساب رضاهم و ثقتهم و تأييدهم<sup>(1)</sup>.

و نظرا لأهمية فكرة العلاقات العامة لأي تنظيم مهما كانت طبيعته، و الهيئة التنفيذية للمجلس البلدي باعتبارها أداة لتنفيذ البرامج و المداولات و القوانين فهي في حاجة ماسة إلى هذه الفكرة لترسيخ حسن العلاقة بين البلدية و المواطن و تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم حسب ما ذهبت إليه المادة 12 من القانون البلدي 10/11 كتأسيس لمقومات الحكم الراشد المحلي الذي يتطلب من الهيئة التنفيذية و خاصة رئيس المجلس الشعبي البلدي الفعالية في الوظائف التالية:

- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.
  - السهر على النظام و السكنية و النظافة العمومية و أمن الأشخاص و الممتلكات.
  - تفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات في حالة حدوث كارثة طبيعية.
  - تفعيل الديمقراطية التشاركية.
  - حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء.
  - تفعيل إدارة البلدية.
  - أعمال الصيانة الدائمة و المستمرة لأجهزة و عتاد البلدية في الأوقات المحددة و المناسبة و قبل استفحال التعطلات و كثرتها.
  - ضمان جرد صارم و دقيق لكل ممتلكات البلدية للحفاظ عليها من الضياع و السرقة.
  - المتابعة الميدانية لانشغالات المواطنين و تطوير عمل لجنة الشؤون الإجتماعية.
- هذه الوظائف تتطلب من الهيئة التنفيذية للمجلس البلدي أن تصل فيها إلى الفعالية والنجاحة ولكن هذا لا يعني التقليل من شأن بقية الصلاحيات المحددة في القانون البلدي 10/11.

<sup>1</sup> - ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية، المدرسة الوطنية للإدارة، مرجع سابق، ص 81.

من هنا يمكن أن نضع مكانة الحكم الراشد في البلدية الجزائرية ضمن ثلاثية: الشفافية، المشاركة، الكفاءة، الأمر الذي يثير التساؤل عن فعالية المجلس الشعبي البلدي في بلوغ هذه العناصر<sup>(1)</sup>، مع العلم أن عنصر الكفاءة يبقى محل جدل.

---

<sup>1</sup> - مرجع سابق، ص 87.

الخاتمة

ان دواعي الاصلاح التي بررت وجود القانون البلدي 10/11 اعترفت بأهمية البلدية باعتبارها القاعدة الإقليمية واللامركزية للدولة وأنها أساس الديمقراطية المحلية ، في سبيل إرساء ثقافة المال العام من خلال القاعدة الحقوقية المتمثلة في المشاركة والشفافية والمسائلة ، على خلاف القانون 08/90 الذي طبق لأكثر من 20 سنة حيث أوصل دعاة الإصلاح إلى قناعة بأنه غير قادر على إستيعاب كل ما يحدث على مستوى البلدية ، ووصف بأنه " منظومة غير قادرة علي تفكيك التوترات " لكن من خلال دراسة هذا الموضوع في إطار البحث عن مكانة الحكم الراشد في البلدية الجزائرية في ظل هذا القانون 10/11 تم إستخلاص النتائج التالية :

- كما نعلم أن الخطوة الصحيحة في اتجاه تطبيق منهج يتصف بالرشد والحكمة في البلديات الجزائرية ، تكمن في الهيئة المسيرة ألا وهي المجلس الشعبي البلدي الذي يمثل تطلع السكان إلى بلدية أكثر عصرنة وتطور تتحقق فيها ، مؤشرات المشاركة والشفافية في التسيير ، والصدق ومعاني العدل والمساواة في التوجه ، غير أن المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 10/11 لم يتحرر نهائيا بسبب عوامل ذاتية وأخرى خارجية أوجدها هذا القانون والقوانين المنظمة له ومنها :

إحجام القادرون على الاداء من الكفاءات المحلية على خوض إنتخابات المجالس الشعبية البلدية ، وهكذا كانت نتائج الانتخابات في أغلب بلديات الوطن قد أفرزت أعضاء غير قادرين عن التعبير الدقيق عن المتطلبات المحلية ، وإحداث ديناميكية إيجابية في البلدية ، وإحداث ذلك التفاعل الخلاق لإستغلال الإمكانيات المتاحة لكل بلدية ، من أجل التأسيس للتطور والازدهار ، بل كثيرا ما تغلبت المصالح الخاصة على العامة ، وارتبط أصحاب المصالح بأعضاء البلدية ، فأدى هذا إلى إنحراف القرار المحلي ، فبدلا أن يتصف بالمصلحة العمومية أصبح خاصا ، وهذا الإشكال الذاتي في تكوين المجالس البلدية لم يتطرق إليه قانون الانتخابات 01/12 ولا قانون البلدية 10/11 ولا الأحزاب بادرت بترشيح من تتوفر فيهم الكفاءة والنزاهة والفاعلية ، ومن هنا

نسجل الإصابة البالغة والفراغ القانوني في تسجيل إحدى معايير الحكم الراشد والمتمثلة في الكفاءة والفاعلية ، فمجلس بلدي يفتقد لهذين العنصرين يعتبر مشلولاً ولا يترجم عن حق عن تطلعات المواطنين .

- إن النخب والكفاءات المشار إليها في النقطة السابقة ، لها مبرراتها في عدم الترشح وذلك أنها مقتنعة بأنه رغم النقاشات والتحليلات ، وكذلك نية السلطة المركزية في تفعيل الإصلاح ، وتوجه الخطاب الرسمي في وصف النقائص وتدهور الجماعات المحلية ، وأيضا الاعتراف للبلدية بأنها مكان لمشاركة المواطنين في التسيير العمومي ، وأنها تملك دورا في التنمية المحلية ، وأن القانون البلدي 10/11 ذكر مبدأ المشاركة والشفافية ، إلا أن هذه النخب والكفاءات تتأسف بالمقابل عن غياب شيء أساسي تحتاجه البلدية وهو ضرورة تغيير الذهنيات وتكريس السلوك الثقافي لدور البلدية ، حيث مازالت السلطة المركزية ترى أن البلدية وحدة قاصرة تتطلب توسيع الرقابة عليها ،وتشديد الرقابة أكثر في الجانب المالي ، وبالتالي فإن النخب في الجزائر اقتنعت بأن التغيير يبدأ أولا بتغيير الذهنيات والسلوكيات لدى الوصاية أي الوالي ، ثم لدى المواطن في قبول الإشتراك في إطار ما يسمى بالديمقراطية التشاركية ، ولا يمكن بأي حال من الأحوال مثلما يقول : " ميشال كروزيه " تغيير المجتمع بمراسيم .

- إن القانون البلدي 10/11 تضمن أليات تعكس نية المشرع في الاخذ بمعايير الحكم الراشد ولو من الناحية النظرية ، مثل مبدأ الشفافية والمشاركة لكن هذه المعايير في حاجة إلى ترقية من حيث مشاركة المواطن على المستوى المحلي في التسيير كقوة إقتراح ومشاركة في صناعة القرار عن طريق الإستفتاء مثلا ، والمشاركة أيضا في صياغة جدول أعمال المجلس الشعبي البلدي ، وأيضا أن ترتقي مشاركة المواطن إلى الرقابة والمساهمة في التمويل المالي .

- وبالمقابل نجد هذا القانون ، لم يكرس استقلالية ومكانة البلدية بأليات واضحة رغم إشارته إلى أن البلدية لها المكانة والاستقلال ، ويظهر ذلك جليا في هامش الحرية الذي تقلص كثيرا ، وأن مجال الرقابة الوصائية على المجلس البلدي قد توسع من خلال توسيع مجال مصادقة الوالي على مداوات المجلس الشعبي البلدي وفي حالات حلوله ، وكذلك في إمكانية حل المجالس .

إن العجز المالي مهما كانت أسبابه ، فإنه يجب ذكر سببا جوهريا يتمثل في سوء التصرف في الأموال وسوء إستغلالها إستغلالا عقلانيا ، فبعض البلديات لها نسبة كبيرة من المداخل أو تعتبر من أغنى بلديات الوطن لكن سكان هذه البلديات يعيشون ظروفًا صعبة ، وهنا المسؤولية يتحملها المنتخب المحلي وكذلك عدم تفعيل القانون عن طريق مجلس المحاسبة الذي تضمنه القانون البلدي 10/11 في المادة 210 منه .

كذلك النظام الجبائي الحالي يتميز بكثير من الإختلال ، ويكفي القول أنه يتميز بالصيغة المركزية ، حيث تستحوذ الدولة على جل الضرائب المنتجة للمداخل أي المداخل الكبيرة على حساب الجماعات المحلية لا سيما البلديات التي تعتبر مداخلها ضعيفة . وأهم ما يمكن إستخلاصه هو :

- أن القانون البلدي 10/11 والقوانين المنظمة له لا تتسجم مع واقع البلدية حيث لم تكرر ميدانيا مجلسا بلديا يضمن المشاركة الفعلية للمواطن في إطار الشفافية والمحاسبة ورسم الرؤيا الإستراتيجية للتنمية المحلية ، ولم تتولد عن تطبيقه خلال هذه المدة إدارة محلية فعالة وذات كفاءة تساهم في ترسيخ دولة الحق والقانون وتعمل على ترقية الخدمة العمومية .
- وفي الأخير نسجل أن القانون البلدي 10/11 لم يأت بأليات لتفعيل المشاركة والشفافية فهي لا تخرج عن إطار الإستشارة ، الإعلام ، الإطلاع ، تقديم عرض سنوي ، مجرد حضور الجلسات العلنية وهذه المؤشرات تعتبر دون مؤشرات الحكم

الراشد وهي لا ترتقي إلى مقولة مفكر إنجليزي حينما كان يقدم مشروع الميزانية العامة لمجلس العموم البريطاني بقوله :

" نحن بلد يطبق الحكم الذاتي ، فنحن لدينا حكومة ولكن ليس لدينا إدارة مركزية "

Nous sommes un pays qui partiquons le self gouvernement nous avons un gouvernement mais n'avons pas d'administration central.

وتتويجا لهذا العمل أقترح ما يلي :

- تعديل المادة 78 من قانون الانتخابات 01/12 وذلك أن يضاف لها شرطا آخر من شروط الترشح التي تتضمنها هذه المادة ويتمثل هذا الشرط في أن يكون للمرشح للمجلس البلدي مستوى علمي مؤهل يسمح في النهاية بتشكيل مجلس بلدي منتخب ذو كفاءة وفاعلية
- تأطير الموظفين في البلدية بالكفاءات الجامعية والتقليل من التوظيف المؤقت
- إعادة صياغة المنظومة القانونية بما يسمح بترقية معايير الحكم الراشد ، ودعم الاستقلال الفعلي للبلدية
- الرفع من حصة البلدية من حصيلة الجباية المحلية
- دعم وتفعيل الرقابة القضائية وإلغاء دور رئيس الدائرة في ممارسة الرقابة الوصائية
- تفعيل دور مجلس المحاسبة
- تفعيل آليات لتجسيد شراكة المواطن بدل المجتمع المدني في التنمية المحلية .



# الفهارس

قائمة المراجع :

القرآن الكريم

ثانيا : المراجع باللغة العربية

أ - النصوص الرسمية :

1- الدساتير :

- دستور 1963/09/08 - الجريدة الرسمية رقم 64 بتاريخ : 1963/09/10

- دستور 1976/11/22 - الجريدة الرسمية رقم 94 بتاريخ : 1976/11/24

- دستور 1989/02/23 - الجريدة الرسمية رقم 09 بتاريخ : 1989/03/01

- دستور 1996/11/28 - الجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ : 1996/12/07

- التعديل الدستوري 2008/11/15 - الجريدة الرسمية رقم 63 بتاريخ : 2008/11/16

2- المواثيق :

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، برنامج طرابلس ، جبهة التحرير الوطني ، سنة 1962

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ميثاق الجزائر ، جبهة التحرير الوطني ، سنة 1964

3- النصوص القانونية :

- الأمر رقم 67 / 24 المؤرخ في 18/01/1967 والمتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم ، ج ر ، العدد : 06

- الأمر رقم 69 / 38 المؤرخ في 22/05/1969 والمتضمن قانون الولاية المعدل والمتمم ،  
ج ر ، العدد : 44
- القانون رقم 90/08 المؤرخ في 07/04/1990 والمتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم ،  
ج ر ، العدد : 15
- القانون رقم 90/09 المؤرخ في 07/04/1990 والمتضمن قانون الولاية المعدل والمتمم ،  
ج ر ، العدد : 15
- الأمر رقم 97/07 المؤرخ في 06/03/1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق  
بالانتخابات ، ج ر ، العدد : 12
- الأمر رقم 06/03 المؤرخ في 15/07/2006 والمتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة  
العمومية ، ج ر ، العدد : 46
- القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22/06/2011 والمتضمن قانون الولاية المعدل والمتمم ،  
ج ر ، العدد : 37
- القانون العضوي رقم 12/01 المؤرخ في 12/01/2012 والمتضمن قانون الانتخابات ، ج  
ر ، العدد : 01
- القانون العضوي رقم 12/03 المؤرخ في 12/01/2012 والمتضمن كيفيات توسيع  
حضور تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ، ج ر ، العدد : 01
- القانون رقم 12/07 المؤرخ في 21/02/2012 والمتضمن قانون الولاية المعدل والمتمم ،  
ج ر ، العدد : 04

#### 4- النصوص التنظيمية :

- المرسوم التنفيذي رقم 26/91 المؤرخ في : 1992/02/02 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي البلدية ، ج ر العدد : 06
- المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في : 2013/03/17 والمتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، ج ر العدد : 15
- المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المؤرخ في : 2011/09/20 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الجماعات الإقليمية، ج ر العدد : 53

#### ب - الكتب :

- السيد علي سعيد.اسس وقواعد القانون الاداري.مصر.دار الكتاب الحديث.2009
- السيد اسماعيل خميس.الادارة العامة والتنظيم الاداري في الجمهورية الجزائرية.الجزائر.بدون دار نشر.1975
- المخلافي وائل محمد اسماعيل.الادارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية.دراسة مقارنة.مصر. مطبعة العزازي 1990
- القبيلات حمدي سليمان.مباديء الادارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الاردنية .الطبعة الاولى.الاردن.دار وائل للنشر.2010
- بوضياف عمار.شرح قانون البلدية.الجزائر.جسور للنشر والتوزيع.2012
- بوضياف عمار.شرح قانون الولاية.الجزائر.جسور للنشر والتوزيع.2012
- بعلي محمد الصغير.القانون الاداري.الجزائر.دار العلوم للنشر والتوزيع.2013

- بوشعير سعيد. النظام السياسي الجزائري. الجزء الاول. الطبعة الثانية. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. 2013
- بوسماح محمد امين. المرفق العام في الجزائر. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. 1995
- بوضياف عمار. الوجيز في القانون الاداري. الجزائر. دار ريحانة. 1999
- بن يوب رشيد. دليل الجزائر السياسي. الطبعة الاولى. الجزائر. المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية. 1999
- بعلي محمد الصغير. قانون الادارة المحلية الجزائرية. الجزائر. دار العلوم للنشر والتوزيع. 2004
- ديدان مولود. مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية. الجزائر بلقيس للنشر. 2010
- رحمانى الشريف. اموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيدفي التسيير. الجزائر. دار القصبة للنشر. الجزائر. 2003
- اباد ناصر. الوجيز في القانون الاداري. الجزائر. دار المجدد للنشر والتوزيع. 2010
- محيو أحمد. محاضرات في المؤسسات الادارية. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. 2006
- ناجي عبد النور. تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي. دراسة تطبيقية في الجزائر. القاهرة. دار الكتاب الحديث. 2010
- قاسم جعفر انس. اسس التنظيم الاداري والادارة المحلية بالجزائر. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. 1988

- قوديل جورج. وبييردلولقية. القانون الاداري. ترجمة منصور القاضي. الجزء الثاني. الطبعة الاولى. بيروت. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. 2001.

- شميثم رشيد. مناهج العلوم القانونية. الجزائر. دار الخلدونية للنشر والتوزيع. 2006.

### ج- المقالات :

- أوهايبية فتيحة . مفهوم المشاركة - فكر ومجتمع مجلة فصلية . الجزائر . طاكسيج كوم للنشر والتوزيع . 2012 . العدد 12

- بشيري عزيزة . يعيش تمام شوقي . مركز الوالي في النظام الاداري الجزائري بين المركزية واللامركزية . الجزائر . مجلة الفكر البرلماني . العدد 31

- جبار عبد المجيد . ارهاصات فكرية حول المواطنة ( التجربة الجزائرية ) . الفكر البرلماني . العدد 29 . أبريل 2012

- مسالي نسيمة ، الحكم الراشد والتنمية المستدامة في المغرب العربي، مقال من الإنترنت، ص31.

- قوي بوحنية . فساد المحليات عرقلة للتنمية المحلية السياسية بالجزائر . فكر ومجتمع مجلة فصلية . الجزائر . طاكسيج كوم للنشر والتوزيع . 2011 . العدد 09

### د- الملتقيات :

- مسعود شيهوب، دور المنتخب في النصوص و الممارسة ،تدخل في فعاليات الجامعة الصيفية ل: ح ج ت و، بومرداس 2005.

- حسن كريم . مفهوم الحكم الصالح . مداخلة ضمن فعاليات الندوة الفكرية . بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية . 2011 . ص

- ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر

2006/2005

- طاشمة بومدين ، الحكم الراشد ومشكلات بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر ، تلمسان ، مجلة التواصل ، العدد 26 ، 2010 ،

هـ - الرسائل والمذكرات :

- أزروال يوسف ، الحكم الراشد بين الأسس النظر وأليات التطبيق ، م ماجستير ، باتنة ، 2010/2009

- مزياني فريدة،المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري،م لنيل شهادة دكتوراة،جامعة منتوري،قسنطينة، 2005

- عبد الناصر صالح ، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية ، مذكرة ماجستير في القانون، فرع : الدولة و المؤسسات العمومية ، الجزائر ، 2010/2009

- عبد الله علي ، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية ، م ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الاقتصاد ، 2002/2001

- قاضي كمال ، البلدية في القانون 10/11 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر ، 2013 ،

- عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية النفقات العامة فب ميزانية الجماعات المحلية،م ماجستير جامعة بلقايد تلمسان،2012

ثالثا : المراجع باللغة الفرنسية

- Brahim Lakhlef , **LA BONNE GOUVERNANCE** , Dar El khaldounia , Vieux Kouba , Alger

- **le changement dans l'administration** . idara revue de l'ecole nationale d'administration , n 25 , alger 2003

- **societe civile et gouvernance** . idara revue de l'ecole nationale d'administration , n 02 , alger 2005

## الفهرس

مقدمة..... أ، ب ...

### الفصل الأول

- 07.....دراسة مؤشرات الحكم الراشد في القانون البلدي الجزائري 10/11
- 09.....المبحث الأول: مؤشرات الحكم الراشد في الأحكام التمهيدية للقانون 10/11
- المطلب الأول: علاقة المبادئ الأساسية المذكورة في الباب الأول من الأحكام التمهيدية
- 09.....بالحكم الراشد
- 13.....المطلب الثاني: مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية
- 13.....الفرع الأول: مؤشر المشاركة و تطبيقاته في القانون 10/11
- 15.....الفرع الثاني: شكل المجلس البلدي و تجسيد مبدأ المشاركة
- 15.....أولا: جدلية مبدأ الكفاءة في العضو المنتخب
- 16.....ثانيا: تقييم قانون الانتخابات 01/12 في تجسيد المشاركة
- 19.....الفرع الثالث: مؤشر الشفافية في القانون 10/11
- 19.....أولا: تعريف الشفافية
- 20.....ثانيا: آليات مؤشر الشفافية في القانون 10/11
- المبحث الثاني : واقع الحكم الراشد من خلال استقلالية و تقييد المجلس الشعبي البلدي في
- القانون 10/11.....23
- المطلب الاول : تقييم الاستقلالية بمنظور معايير الحكم الراشد في سير و صلاحيات
- المجلس البلدي.....23
- الفرع الأول: تعريف استقلال المجلس البلدي.....24
- الفرع الثاني: سير المجلس البلدي.....24
- أولا: نظام الدورات في القانون 10/11.....24

- 26.....ثانيا: نظام المداولات
- 27.....ثالثا: لجان المجلس الشعبي البلدي
- 28.....الفرع الثالث: صلاحيات المجلس البلدي
- 28.....أولا: اختصاصات المجلس البلدي
- 30.....ثانيا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 30.....الفرع الرابع: كثرة الإحالة في مواد القانون 10/11 و تأثيرها على مقومات الحكم الراشد
- 31.....المطلب الثاني الرقابة على البلدية و أثرها على مؤشرات الحكم الراشد
- 31.....الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية الوصائية
- 31.....الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
- 33.....الفرع الثالث: صور رقابة الوالي على المجلس كهيئة وأعضاء
- 36.....الفرع الرابع: علاقة الوالي برئيس المجلس و سلطة الحلول
- 36.....أولا: خضوع رئيس المجلس للسلطة الرئاسية للوالي باعتباره ممثلا للدولة
- 37.....ثانيا: سلطة حلول الوالي محل المجلس البلدي و رئيسه في القانون 10/11

## الفصل الثاني

- 40.....شروط تحقيق الحكم الراشد في البلدية علي ضوء تقييم القانون 10/11
- 41.....المبحث الأول: تقييم إدارة ومالية البلدية
- 41.....المطلب الأول: دور رئيس المجلس البلدي في تفعيل إدارة البلدية
- 41.....الفرع الأول: قيمة دور الأمين العام في تنشيط إدارة البلدية
- 43.....الفرع الثاني: أهمية دور الموظف البلدي في فاعلية البلدية
- 47.....المطلب الثاني: تشخيص ميزانية البلدية وأثرها في واقع الحكم الراش المحلي
- 47.....الفرع الأول: ضعف تحصيل الموارد المالية البلدية
- 56.....الفرع الثاني: عدم ترشيد النفقات
- 61.....المبحث الثاني : شروط تحقيق مقومات الحكم الراشد في البلدية

61.....	المطلب الأول : الآليات المتعلقة بالتنظيم و التسيير
61.....	الفرع الأول: الآليات المتعلقة بالتنظيم
61.....	أولاً: التخفيف من المركزية و إلغاء دور الدائرة.....
62.....	ثانياً: تفعيل دور مجلس المحاسبة.....
63.....	ثالثاً: فهم طبيعة العلاقة بين الأغلبية و الأقلية في المجلس البلدي.....
63.....	الفرع الثاني: الآليات المتعلقة بالتسيير.....
63.....	أولاً: ترسيخ مفهوم الخدمة العمومية.....
64.....	ثانياً: التسيير العقلاني لممتلكات البلدية.....
65.....	ثالثاً: إدخال تقنيات و تكنولوجيات الإعلام الآلي و الإتصال.....
65.....	المطلب الثاني : الآليات المتعلقة بثقافة السلوك.....
65.....	الفرع الأول: وضع مقاييس لمدونات الأخلاق والسلوك.....
67.....	الفرع الثاني: فعالية الهيئة التنفيذية للمجلس البلدي.....
69.....	<b>خاتمة</b>
	<b>قائمة</b>
73.....	<b>المراجع</b>