جامعة زيان عاشور – بالجلفة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولــة و مؤسسات

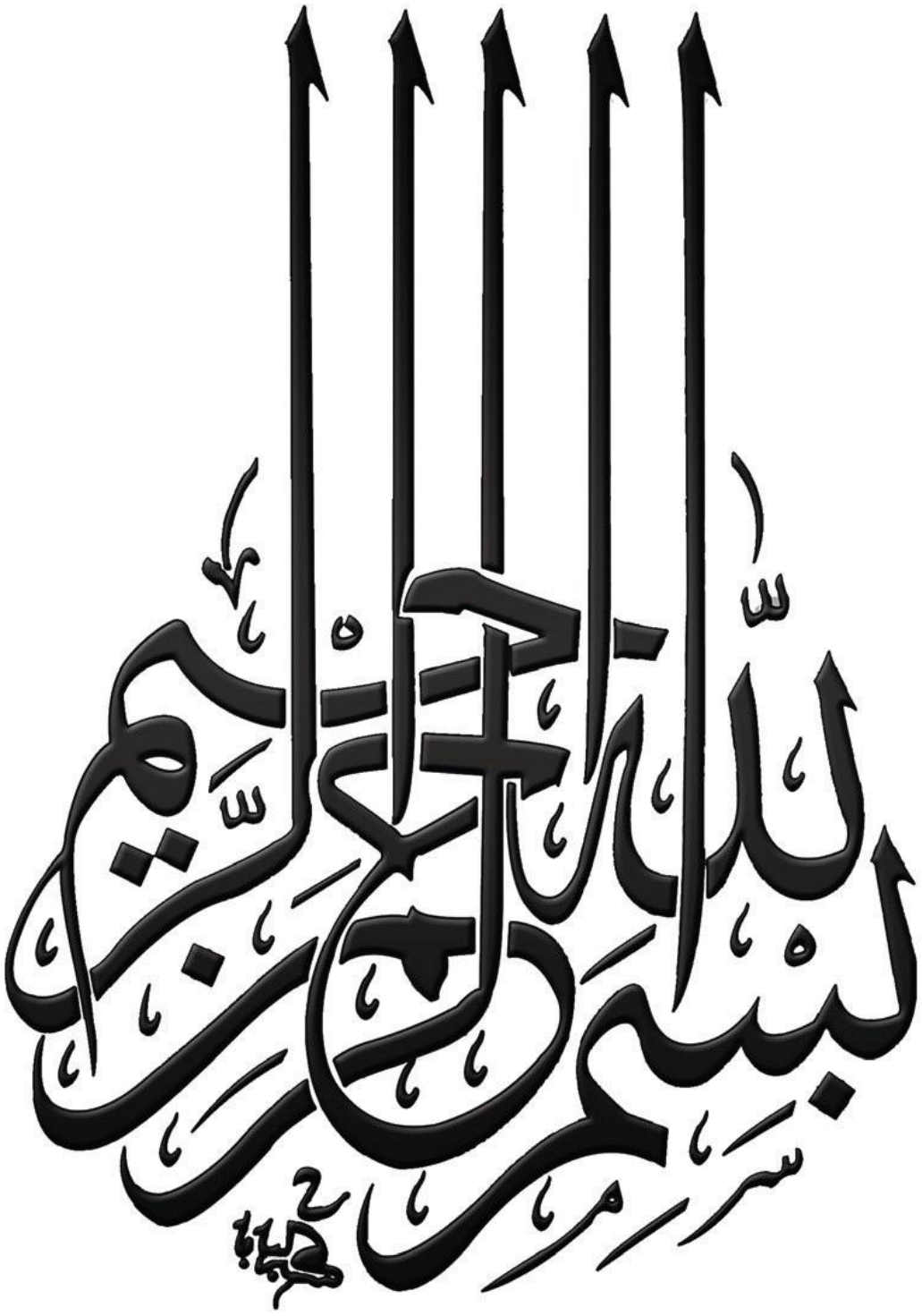
إعداد الطالب: **إشراف الأستاذ:**

*صيلع علي * مسلمي بن عبد الله

لجنة المناقشة:

1- **الأستاذ هجرسي عبد الرحمان ....رئيساً.**
2- **الأستاذ مسلمي بن عبد الله .....مقرراً.**
3- **الأستاذ مخلط بلقاسم .....مناقشاً.**

السنة الجامعية:2017/2016


بسم الله الرحمن الرحيم

تشكرات

إن المستحق للشكر الجزيل و الحمد الكثير هو العلي القدير، الذي وفقني لإتمام هذه المذكرة.

ثم أشكر والدي العزيز الذي لم يبخل علي طوال عمره بشيء، أدعو الله عز و جل أن يحفظه و يوفقني لإرضائه، و لا أنسى والدتي رحمها الله التي فارقتنا قبل أن تتمتع برؤية نجاحاتنا و أفراحنا، أرجو من كل من استفاد من هذه المذكرة و لو بفكرة أن يدعو لها بالرحمة و المغفرة.

و لا يفوتني في هذا المقام أن أتقدم بكامل عبارات الشكر و الامتنان للمؤطر الأستاذ بن عبد الله مسلمي، الذي لم يبخل علي بتوجيهاته و إرشاداته، التي أدعو الله عز و جل أن تكون في ميزان حسناته.

كما أشكر كل الأئمة و المعلمين و الأساتذة الذين تعاقبوا على تعليمي منذ نعومة أظافري إلي المرحلة الجامعية، و الذين لا أنكر لهم فضلا علي في ما وصلت إليه.

و الشكر موصولا كذلك إلى كل الأساتذة و الزملاء و الأصدقاء الذين ساعدوني في إنجاز هذا العمل.

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى الأساتذة اللذين تشرفت بالدراسة عندهم، و إلى كل الطاقم الإداري و العمال بكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة زيان عاشور بالجلفة.

ثم لا يفوتني أن أهدي هذا العمل إلى زوجتي الكريمة التي وفرت لي كل الظروف لأعمل في جو مناسب لطلب العلم، و ابنتيّ حفصة و فهيمة اللتان أدعو الله أن يحيطهما بحفظه و رعايته.

كما أهدي العمل إلى كل إخوتي و أخواتي و أصدقائي و زملائي في جامعة زيان عاشور- قسم الحقوق و أخص بالذكر: سعودي عبد الحميد، زريق بلقاسم، عزوز الصافي، بن بولرباح محمد،...

مقدمة

مقدمة:

منذ فجر التاريخ الإنساني تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي، وقد كانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس البلدية أو القروية بلغة العصر الحديث، ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة بمراحلها المختلفة، وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين، مما جعلها تختار أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، أي أنها لا تعتمد في تنظيم جهازها الإداري على نسق واحد، بل تدرج على تطوير وتعديل نظمها الإدارية بما يتفق وتطورها.

وككل نظام اجتماعي سياسي أو اقتصادي فإن النظم الإدارية تخضع لقاعدة النسبية بمعنى أن ما يصلح لشعب معين في ظل نظم ومعتقدات معينة، قد لا يصلح لغيره، كما أن ما يتناسب مع شعب ما في زمن معين، قد لا يتناسب مع ذات الشعب في زمن آخر.

كما أن مناهج الدول في تفسيرها للسلوك الإداري تتوزع بين أسلوبين رئيسيين، أسلوب يقضي بأن تركز الدولة الوظيفة الإدارية في يد الحكومة في العاصمة ويسمى بنظام المركزية و الذي يعتبر أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم و الإدارة[1]، و أسلوب تقوم الدولة من خلاله على توزيع الوظيفة الإدارية بين حكومة العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة أو مصلحية، ومن هنا جاءت تسمية هذا الأسلوب بنظام اللامركزية الإدارية و الذي يختلف عن نظام اللامركزية السياسية الذي نجده في الدول الفيدرالية حيث يتميز بالاستقلال في الوظائف التشريعية و القضائية و التنفيذية.

و مما لاشك فيه أنه من النادر جدا في النظم المعاصرة أن تجد نظام يتبع أسلوباً واحداً من أسلوبي تنظيم الإدارة المشار إليهما، بمعنى نظام يتبع المركزية الإدارية بشكل مطلق، أو يعتنق نظام اللامركزية الإدارية على طول الخط، أي أن التنظيم الإداري يقوم على أساس عناصر من الأسلوب المركزي وأخرى من الأسلوب اللامركزي .ويبقى فيصل التفرقة بين نظام وآخر في مدى ميله لأحد الأسلوبين، أو مدى غلبة عناصر أحد الأسلوبين على الآخر.

---

[1] مازن راضي ليلو، **القانون الإداري**، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك،2008، ص31.

و تعد الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري التي تتبعها الدول عادة في أداء وظائفها لتقديم خدماتها للمواطنين، إذ بموجبها يناط بالإدارة المحلية ممارسة بعض وظائف السلطات المركزية بواسطة إشراك أجهزتها في أداءها وتقديم الخدمات لمواطني الأقاليم المحلية، و تعتبر الأهمية أو الأسباب الداعية للاعتماد على هذا الأسلوب موحدة تقريبا في كل دول العالم، و التي يمكن حصرها في تزايد مهام الدولة واستحالة قيام السلطة المركزية بجميع المهام على المستوى الوطني، و التفاوت و الاختلاف في الاحتياجات و الإمكانيات والأولويات بين أجزاء الإقليم، إضافة إلى أن الإدارة المحلية مكان لتجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي فهي تعبر عن التسيير الذاتي الذي يعتبر وسيلة فعالة لإشراك المواطنين في ممارسة السلطة، فتتخلى الدولة من خلاله عن بعض مهامها لهيئات محلية إدارية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية المعترف بها قانونا و بالاستقلالية في ممارسة وظيفتها الإدارية في حدود جغرافية معينة، مع خضوعها لوصاية و رقابة السلطة المركزية لضمان عدم المساس بتماسك الدولة ووحدتها.

مجال الدراسة المكاني و الزماني: لقد أجمعت مختلف الدراسات أن نظام الإدارة المحلية لم يعرف كتنظيم بالمعنى الحقيقي و بالصورة التي نراها الآن و المتمثلة في استقلاليته كمنظمة إدارية إلا في نهاية القرن الثامن عشر بعد أن تبلورت الأفكار الداعية إلى الديمقراطية و مد أسسها و أحكامها للوسط الإداري، و تعتبر بريطانيا من أقدم دول العالم تطبيقا لنظام الإدارة المحلية، حيث أن نشأة السلطة المحلية فيها قبل نشأة الدولة ذاتها، ولم تبدأ السلطة المركزية في فرض رقابتها عليها إلا منذ أواخر القرن الثامن عشر.

و في فرنسا وُجد نظام اللامركزية بعد النظام المركزي، فتنازلت السلطة المركزية لها بعد أن كانت تستأثر بكافة السلطات في الدولة مع الاحتفاظ بالوصاية الإدارية عليها[1].

و في التنظيم الإداري الجزائري فقد نصت المادة 16 من الدستور على أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية"[2]. أي أن الجماعات المحلية في الجزائر متمثلة أساسا في البلدية والولاية، و التي نجدها قد مرت بتجارب تسييرية نظمتها قوانين سنّت سنة 1967 و 1969 و 1990 وأعيد صياغتها و تعديلها سنة 2008 ضمن سياق

---

(1) ماجد راغب الحلو، **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر،1994، ص114.

(2) قانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 **المتضمن التعديل الدستوري**، الجريدة الرسمية العدد 14، بتاريخ 7 مارس 2016.

الإصلاحات السياسية والإدارية التي أقرّتها الدولة الجزائرية وفي سنتي 2011 و 2012 صدر كل من قانوني البلدية و الولاية الجديدين و اللذان حملا في طياتهما نظرة جديدة حول سبل تحقيق استقلالية الجماعات المحلية في إطار الإصلاحات التشريعية والدستورية، التي تنطلق من توخي تعزيز الديمقراطية التشاركية، و هو ما سنتعرض له من خلال دراستنا لموضوع فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، فنتطرق بالتحليل و الدراسة للقوانين و التعديلات التي أصدرها المشرع الجزائري منذ سنة 2011 و إلى غاية يومنا هذا.

الإشكالية: لقد كان لقاء الحكومة مع ولاة الجمهورية المنعقد بقصر الأمم يومي 12-13 نوفمبر 2016 و الذي كان موضوعه دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار و عصرنة المرفق العمومي بمثابة لقاء تقييمي لمدى فاعلية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية حيث طالب الولاة بتوسيع أكبر لصلاحياتهم لتماثل صلاحيات الوزراء حتى يستطيعوا "تسيير" الأزمة المالية الناجمة عن الانخفاض الشديد في أسعار البترول، و السماح لهم بخلق الثروة وترقية الاستثمار.

و عليه فالإشكال الذي يثور في الموضوع هو **ما مدى قدرة الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري على تحقيق تنمية شاملة و مستدامة ؟**

و لمعالجة هذه الإشكالية طرحنا التساؤلات الفرعية الآتية:

1- هل القوانين و التنظيمات السارية المفعول كافية لتمكين الجماعات المحلية من تحقيق تنمية محلية مستدامة؟

2- هل المجالس المحلية فعلا إطار يعبر فيه المواطنين عن إرادتهم و يشاركون من خلالها في تسيير الشؤون العامة و يمارسون حقهم في الرقابة عليها؟

3- ما تأثير الرقابة الوصائية على فاعلية الجماعات المحلية؟

أهمية الموضوع: تعد هذه الدراسة في غاية من الأهمية ، وتتجلى هذه الأهمية في:

1- الأزمة المالية التي تمر بها الجزائر جراء انخفاض عائداتها المالية، بسبب تدني أسعار النفط في السوق العالمية، و الذي جعل الدولة تنظر إلى الجماعات المحلية كأداة مهمة للمساعدة في التنمية، و النهوض بالاقتصاد الوطني أو على الأقل تخفيض نفقات الدولة الموجهة لمساعدة البلديات الفقيرة أو المفلسة.

2- إبراز الدور المتزايد الذي تلعبه الوحدات المحلية على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

3-التعرف على المشكلات والصعوبات التي تواجه اللامركزية الإقليمية في الجزائر.

الهدف من الدراسة: تهدف هذه الدراسة من الناحية العلمية إلى تسليط الضوء على المفاهيم والأفكار التي تكاد تختلط ببعضها على نحو يصعب معه التمييز بينها.

و من الناحية العملية فالهدف هو:

1- بحث إمكانية النهوض بنظام الإدارة المحلية لتحقيق تنمية مستدامة عن طريق تجسيد مبادئ الحكم الراشد، باعتبارها معبرا عن حسن الإدارة وجدية أسلوب الحكم في التعامل مع المجتمع وأفراده، على أساس الحوار بين الحاكم والمحكوم.

2- العمل على تقييم موضوعي لمدى فاعلية أدوات الرقابة، باعتبارها الوسيلة الضامنة لحسن سير المرافق العامة و الحفاظ على المال العام وفقا لأحكام القانون.

أسباب اختيار الموضوع: بجانب الدوافع الأكاديمية لنيل الدرجة العلمية هناك دوافع ذاتية وأخرى موضوعية دفعت إلى دراسة موضوع " **فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري**" نذكر منها:

الأسباب الموضوعية

1-يعتبر موضوع الجماعات المحلية و دورها في التنمية موضوع الساعة نظرا لرغبة السلطة المركزية في إعطاء دور أكبر للجماعات المحلية من أجل خلق الثروة و التمويل الذاتي.

2-إن موضوع التنمية المحلية و علاقتها بالحكم الراشد و التنمية المستدامة تعتبر من المواضيع التي لاقت رواجا كبيرا على المستوى العالمي، و الجزائر كباقي الدول في العالم عملت على تكييف منظومتها القانونية، لتتلاءم مع الاتفاقيات الدولية التي التزمت بها لرسم الاستراتيجيات الكفيلة بتحقيق حوكمة محلية مستدامة.

الأسباب الذاتية

1-رغبة الباحث في تحصيل مهارات البحث العلمي.

2-إعجاب الباحث بهذا الموضوع كونه يتوافق مع السياق العام للدراسة.

3-الباحث عمل كموظف بالجماعات المحلية (البلدية، الدائرة) مما أعطاه ميولا نحو الموضوع، رغبة في سقل تجربته و تطويرها.

صعوبات الدراسة: من أكثر الصعوبات التي واجهتنا أثناء قيامنا بالبحث في الموضوع قلة المراجع و الكتب التي تتطرق إلى موضوع الجماعات المحلية في ظل قوانين الإصلاحات الجديدة، إضافة

إلى ضيق الوقت الذي لم يسمح لنا بالبحث في الموضوع بتروي، و أدخلنا في نوع من التسرع نتمنى أن لا يكون مؤثرا على جودة العمل.

الدراسات السابقة: إن الصفة التراكمية التي تتميز بها الحقول المعرفية تجعلنا نبحث دوما عن مختلف الدراسات السابقة بهدف الاستفادة منها، أو الاخذ بها والانطلاق مما انتهى عنده الآخرون، فمن جانب الكتب تم الاستعانة بكتابين لكل من المؤلف عمار بوضياف "**التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق**" طبعته الثانية، و كتاب المؤلف ناصر لباد "**الوجيز في القانون الإداري**" الطبعة الرابعة، واللذان تطرقا فيهما الى الأسس العامة للتنظيم الاداري بدءا بالمركزية الادارية و اللامركزية، و تطرقا إلى الإدارة المحلية في التنظيم الاداري الجزائري (المفاهيم، الأسس و التطور...) لكنهما لم يتطرقا الى الصعوبات التي تواجهها الادارة المحلية في ضبط إصلاحها.

و من جانب المذكرات و الرسائل الجامعية فقد كان من بين أهم الدراسات السابقة التي تمكنا من الحصول عليها و التي اعتمدنا عليها في مذكرتنا ما يلي:

1-مذكرة ماستر في الحقوق تخصص قانون إداري بعنوان "الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية" جامعة محمد خيضر-بسكرة، للطالبة سكينة عاشوري دفعة 2013-2014

2-مذكرة ماستر في العلوم السياسية تخصص سياسات عامة و إدارة محلية بعنوان "تحديات و آفاق إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر- الولايات المنتدبة أنموذجا" جامعة محمد خيضر -بسكرة، للطالبة موساوي راشدة، دفعة 2015-2016.

3-رسالة ماجيستير في قانون الإدارة المحلية بعنوان "مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري" جامعة أبو بكر بلقايد -تلمسان، للطالب علي محمد، دفعة 2011-2012.

و قد حاولنا في دراستنا النظر إلى الجماعات المحلية من زاوية أخرى، وهي مدى قدرة الإدارة المحلية على تحقيق مبادئ و أهداف الحكم الراشد لتحقيق تنمية محلية شاملة و مستدامة تساهم في التنمية على المستوى الوطني.

المنهج المتبع في الدراسة: سننتهج في دراسة هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي، و بدرجة أقل على المنهج التاريخي و ذلك بإبراز مراحل التنظيم الإداري المحلي من خلال النصوص، وتحليل

النصوص القانونية مع اسقاطها مع ما هو موجود في الواقع، كدراسة نقدية من الجانب العضوي والوظيفي للجماعات المحلية.

وسنتناول بحثنا في فصلين، خصصنا الفصل الأول لإطار مفاهيمي حول الجماعات المحلية و الحكم الراشد تطرقنا فيها لمختلف المفاهيم و التعاريف التي لها علاقة مباشرة بالموضوع، و ذلك في ثلاث مباحث المبحث الأول تعرفنا على ماهية المركزية و اللامركزية الإداريتين، وفي الثاني تطرقنا إلى نظام الإدارة المحلية و تطوره في الجزائر، أما الثالث فتقربنا إلى بعض المفاهيم و التعريفات المتعلقة بالتنمية المحلية و الحكم الراشد.

أما الفصل الثاني فخصصناه لمكانة الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري و الصعوبات التي تواجهها و ذلك في ثلاث مباحث تطرقنا في الأول و الثاني إلى مكانة الولاية و البلدية في التنظيم الإداري الجزائري، أما في المبحث الثالث فقد تعرضنا إلى بعض الصعوبات التي تواجه تسيير الإدارة المحلية في الجزائر.

الفصل الأول

الفصل الأول: إطار مفاهيمي حول الجماعات المحلية، التنمية والحكم الراشد

لا خلاف أن التنظيم الإداري يتأثر في كل مجتمع بالظروف السياسية و الاجتماعية المحيطة به، و إذا كان ما يميز المجتمعات القديمة هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها و جوانبها في يد واحدة نتيجة معتقدات معينة (تأليه الملك) من جهة و لضمان وحدة الدولة و أمنها من جهة ثانية[1].

إن الصفة التي تميز الدولة المعاصرة هو اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية، و عليه فقد ارتأينا في هذا الفصل أن نتطرق بأكثر تفصيل لبعض المفاهيم التي لها علاقة بموضوع فاعلية الإدارة المحلية، من بينها المركزية و اللامركزية الإداريتين، التنمية المحلية المستدامة، الحوكمة المحلية و الديمقراطية التشاركية.

المبحث الأول: ماهية المركزية و اللامركزية الإداريتين

يأخذ التنظيم الإداري في الدول المعاصرة وجهان هما المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية، و سنتعرض في هذا المبحث لمفهوم كل نظام ، أركانه، صوره، مزاياه و عيوبه.

المطلب الأول: ماهية المركزية الإدارية

تقوم المركزية – في مفهومها العام –على مبدأ التوحيد وعدم التجزئة، بحيث يكون مركزيا كل نشاط في الدولة، تكون سلطة البت النهائي فيه من اختصاص فرد أو هيئة مركزي، وقد تظهر المركزية في الميدان السياسي(المركزية السياسية) و ذلك عندما نكون أمام نظام لا يسمح بالتعددية السياسية ويؤسس نهجه الدستوري على مبدأ تركيز السلطات السياسية في يد الفئة الحاكمة[2].

الفرع الاول :مفهوم المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة و هم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية و المحلية عن طريق ممثليها في العاصمة، فهي إذن تقوم على تجميع السلطات الإدارية في يد شخص أو هيئة واحدة.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير

---

(1) عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر – بين النظرية و التطبيق**، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014، ص11.

(2) محمد علي خلايلة، **الإدارة المحلية**، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، مصر، ص 24.

شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل غاية ما في الأمر أن الوحدات تباشر عملها تحت إشراف مستمر و كامل للسلطة المركزية و ليس لها وجود ذاتي و قانوني مستقل[1].

و تتألف الإدارة المركزية في الجزائر من مجموع الهيئات التي تشكل السلطة التنفيذية، و التي عرفت من خلال التعديل الدستوري 2016 تكريسا لأحادية السلطة التنفيذية باعتبار الوزير الأول منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية، إلى جانب تواجد مؤسسات أخرى تلعب دور استشاري لدى هذه السلطات تدعى الأجهزة الاستشارية بالإضافة إلى سلطات إدارية مستقلة[2].

الفرع الثاني:أركان المركزية الإدارية

للمركزية الإدارية ثلاث أركان أو مقومات يمكن من خلالها أن نميز أو نتعرف على طبيعة النظام الإداري المعتمد في دولة ما و هي:

أولا :تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة

طالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إداريا، فإنه يترتب على ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة و النواحي من سلطة القرار و التفرد به، و هذا لا يعني أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة و كبيرة في إقليم الدولة لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه في أرض الواقع العملي، بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف و الهيمنة على معاونيه مهما اختلفت مستوياتهم سواء وجدوا في العاصمة أو في بقية أجزاء الإقليم.

ثانيا : خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري

لما كانت مجموع الوحدات الإدارية و المرافق الإدارية مرتبطة أشد الارتباط بالإدارة المركزية خاضعة لقرارها و سلطتها، فإن هذا الخضوع و السلطة يتجسد في سلم إداري يعلوه الوزير الذي يملك سلطة التعيين و يحتل فيه الموظف مرتبة المرؤوس أو التابع ، و هذه السلطة من شأنها أن تجعل للرئيس هيمنة تامة على أعمال الموظف فيكون له حق المصادقة عليها أو إلغائها أو تعديلها أو استبدالها دون أن يكون للمرؤوس حق الاعتراض، كما يملك الرئيس الإداري أي الوزير سلطة إدارية على الشخص المرؤوس أو الموظف تبدأ بتعيينه و تتواصل طوال مساره

---

[1] عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر**– مرجع سابق، ص 13.

[2] ناصر لباد، **الوجيز في القانون الإداري**، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، سطيف، الجزائر،2010، ص97.

الوظيفي لتمس سلطات أخرى كالنقل الترقية و التأديب، و هو ما يجعل في النهاية المرؤوس خاضعا في شخصه و أعماله للرئيس الإداري.

أو بمعنى آخر هو توزيع موظفي الجهاز الإداري سواء من كان منهم في العاصمة أو في الأقاليم على درجات إدارية متصاعدة تتبع كل درجة منها الأخرى مكونين بذلك هرما إداريا نجد في قاعدته صغار الموظفين وفي قمته الرئيس الإداري الأعلى وهو رئيس الجمهورية و يستتبع هذا التسلسل الهرمي تدرج تصرفاتهم القانونية.

ثالثا: السلطة الرئاسية

و يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شانها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية و الخضوع ، و ليست السلطة الرئاسية امتياز أو حقا مطلقا للرئيس الإداري، و إنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة و حسن سير المرافق العامة[1].

الفرع الثالث : صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية من الناحية العملية صورتين هما التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري:

أولا : التركيز الإداري

يقصد به حصر سلطة البت والتقدير النهائي في كل الأمور بيد الرئيس الإداري الأعلى (رئيس الدولة، الوزير، المدير العام) دون مشاركة أحد من نوابه أو مرؤوسيه في ممارسة هذه السلطة، إن هذه الصورة من المركزية والتي يسميها البعض بالمركزية المتطرفة[2] لم يعد من المتصور وجودها اليوم مع اتساع مساحة الدولة و تشعب واجباتها ومهامها.

ثانيا : عدم التركيز الإداري

أما عدم التركيز الإداري – أو ما يسمى بالمركزية المعتدلة – فيعني أن يقوم الرئيس الإداري بنقل سلطة البت والتقرير النهائي في جانب من اختصاصاته إلى نوابه ومرؤوسيه دون الرجوع إليه، ويتحقق عدم التركيز الإداري بأحد الأسلوبين:

1–أن يكون هناك نصوص تشريعية صريحة توزع الاختصاصات بين الرؤساء و المرؤوسين.

---

(1) عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق**، ص15.

(2) محمد علي خلايلة، **مرجع سابق**، ص 27. (أنظر أيضا عثمان خليل، **الإدارة العامة و تنظيمها، بدون دار نشر**،مصر، 1947،ص186).

2-أن يكون هناك تفويض للاختصاصات من الرؤساء إلى المرؤوسين بحيث يمارس المرؤوس جانبا من اختصاصات الرئيس الذي يقتصر دوره في مثل هذه الحالة على الرقابة والإشراف.

الفرع الرابع : تقدير المركزية الإدارية

هناك عدة مزايا و عيوب للمركزية الإدارية نذكرها كمايلي:

أولا : مزايا المركزية الإدارية

1-تقوي سلطة الحكومة المركزية وتحقق هيمنتها على مختلف أرجاء الدولة.

2-هي الأسلوب الأمثل لإدارة المرافق العامة التي تهم جميع المواطنين في الدولة (المرافق العامة القومية) إذ تضمن مركزية الإدارة في هذا المجال أن تؤدي تلك المرافق خدماتها و واجباتها على أحسن وجه.

3-تؤدي المركزية إلى توحيد النظم والإجراءات الإدارية في الدولة نظرا إلى وحدة المصدر الذي تنبثق منه ويؤدي إلى تجانس هذه النظم.

4-تساهم في تقليل النفقات العامة و الاقتصاد فيها وذلك راجع إلى محدودية الوحدات الإدارية في ظل النظام المركزي.

ثانيا : عيوب المركزية الإدارية

5-عدم ديمقراطية الأسلوب المركزي لأنه لا يعطي للمواطنين الفرصة لاختيار من يمثلهم و يتولى إدارة مرافقهم المحلية.

6-زيادة أعباء العمل على موظفي السلطة المركزية مما يؤدي إلى البطء والتعقيد في اداء الخدمات التي تقدم للمواطنين.

7-عدم ملاءمة القرارات الإدارية المركزية في كثير من الأحيان للواقع المحلي لعدم إلمام متخذيها باحتياجات سكان الوحدات المحلية وظروفهم.

8-تركيز المشروعات الكبيرة في العاصمة والمدن الكبرى و إهمال باقي الوحدات المحلية[1].

[1] سكينة عاشوري، **الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية**، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة بسكرة، الجزائر، السنة الجامعية (2013-2014)، ص21.

المطلب الثاني: ماهية اللامركزية الإدارية

في هذا المطلب سنحاول التقرب أكثر إلى مفهوم اللامركزية، و نتعرف على صورها، عيوبها و مزاياها.

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

إن الثابت تاريخيا أن أسلوب المركزية الإدارية كان الأسبق في الوجود في الدولة الحديثة بعد زوال نظم الإقطاع القديمة، ومع التقدم العلمي والتقني وبروز النظريات العلمية ظهرت الحاجة إلى أسلوب حديث للتنظيم يتلازم مع التطورات المستجدة ويقوم على أسس فنية وعلمية سليمة، سيما مع تضخم الجهاز الإداري وحاجته الملحة لضمان كفاءة الأداء الوظيفي فيه، فكان تطور أسلوب المركزية الإدارية عن مرحلة التركيز الإداري إلى مرحلة جديدة هي مرحلة عدم التركيز الإداري كما يطلق عليه في فرنسا، أو الإدارة الميدانية كما يطلق عليها في إنجلترا[1].

إن اللامركزية تعني توزيع هذه الوظيفة و اختصاصاتها بين أجهزة الحكم المركزي وأشخاص معنوية عامة أخرى[2]، وعرف نظام اللامركزية الإدارية تعريفات عديدة وصياغات مختلفة و لكنها تتجمع وتلتقي عند حقيقة " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية أو مصلحية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها"[3].

ولقد عرفها الأستاذ الدكتور عمار عوابدي بأنها هي": ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية(الحكومة)، وبين هيئات و وحدات إدارية أخرى مستقلة، ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي مصلحي من ناحية أخرى مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسات العامة و الخطط الوطنية، وبين عملية تنفيذها"[4] .

و من خلاصة هذه التعاريف السابقة يمكن القول بأن اللامركزية تقوم على فكرة الاعتراف بقدرة السكان المحليين على إدارة شؤونهم بأنفسهم إذ يقول الأستاذ و الفقيه الفرنسي **برتلمي** أن اللامركزية الحقيقية تتمثل في أن يدار إقليم معين من قبل منتخبين، كما يجب أن لا يترك أمر إدارة شؤون الوحدة المحلية إلى هيئة منتخبة من قبل نفس الوحدة، و لكن يجب أن يبقوا خاضعين

---

(1) سامي جمال، **أصول القانون الإداري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر،1996، ص160.

(2) سامي جمال، **نفس المرجع السابق**، ص 170.

(3) حسين مصطفى حسين، **الإدارة المحلية المقارنة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1982، ص14.

(4) حسين مصطفى حسين، **نفس المرجع السابق**، ص 239.

لسلطة الدولة الأم، بمعنى أن لا يستقل هؤلاء الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية بصورة كلية و مطلقة بل يجب أن يبقى للسلطة المركزية حق الإشراف والرقابة [1] .

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية

تقسم اللامركزية الإدارية إلى قسمين هما اللامركزية المحلية و اللامركزية المرفقية كالتالي:

أولا :اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق و المصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي والإداري.

و تستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم[2].

ثانيا :اللامركزية المرفقية:

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق و المصالح العامة الشخصية الاعتبارية، وقدر من الاستقلال عن الجهات الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيدا عن التعقيدات الإدارية[3]، و لا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العمومية، بل نجد أنه على أسلوب التعيين.

الفرع الثالث: تقدير نظام اللامركزية الإدارية

أولا :مزايا اللامركزية الإدارية

1-تكرس مبادئ الديمقراطية في الإدارة : تمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة، فهي أداة فعالة لتجسيد الديمقراطية، بل هناك من قال إنّ الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوفا إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية[4]، إذ يعتبر هذا النظام مدرسة للديمقراطية.

---

[1] علي خطار، مقال، **الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية**، مجلة الحقوق – كلية الحقوق بن عكنون، العدد الثاني، الجزائر، يونيو 1989، ص122.

[2] علاء الدين عشي، **مدخل القانون الإداري**، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 62.

[3] علاء الدين عشي، **نفس المرجع السابق**، ص 63.

[4] عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص 183.

2-تخفيف العبء عن الإدارة المركزية : إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و الهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في سير السياسة العامة و إدارة المرافق الوطنية.

3-نظام اللامركزية أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها: لا سيما و أن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة و إدارة الظروف والأزمات المحلية، و يرجع ذلك لما تعودوا عليه في مواجهتها و عدم انتظارهم لتعليمات السلطة المركزية التي غالبا ما تأتي متأخرة[1].

4-تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات لكافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر من المدن والأقاليم الأخرى.

ثانيا :عيوب اللامركزية الإدارية

1-يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات و الهيئات المحلية.

2-قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية و السلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية الاعتبارية ولأن الهيئات المحلية غالبا ما تقدم المصلحة المحلية على المصلحة العامة.

3-غالبا ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية وبالتالي هي اكثر إسرافا في النفقات بالمقارنة مع الإدارة المركزية.

[1] سكينة عاشوري، **مرجع سابق**، ص19.

المبحث الثاني: ماهية نظام الإدارة المحلية و تطوره التاريخي في الجزائر

يقتضي استعراض نظام الإدارة المحلية أن نتعرف أولا على مفهوم الإدارة المحلية و أهميتها، و نحاول التمييز بينها و بين بعض المصطلحات المشابهة. ثم نتعرض إلى مراحل نشأة و تطور الإدارة المحلية بالجزائر[1].

المطلب الأول: مفهوم و أهمية الإدارة المحلية

من الضروري في كل دراسة بحثية التعرف على المفاهيم المتعلقة بالموضوع قبل الخوض في الإجابة على أي تساؤلات، و لهذا ارتأينا أن نتعرض لمفهوم و أهمية الإدارة المحلية، لنستخلص في النتيجة أهمية دراستنا البحثية.

الفرع الأول: مفهوم الإدارة المحلية

تعددت وجهات نظر الفقهاء و المفكرين حول مفهوم الإدارة المحلية، و لعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر كان ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية و القانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر.

فيعرفها العطار بأنها هي (توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها، و أهم ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي و على رقابة و إشراف الحكومة المركزية[2].

كما يعرفها علماء الإدارة بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري المراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المحلية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمي، لتباشر ما يقصد به اليها من مسائل تخص السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية.

ومنه تعتبر الجماعات المحلية هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظم اللامركزية، حيث ترتكز اللامركزية الاقليمية على الاختصاص الاقليمي، وتباشر الهيئات اللامركزية صلاحيات في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن لوحدات الإدارة المحلية في الجزائر(البلدية و الولاية) و إلا كانت قراراتها و أعمالها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الاقليمي، مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها.

---

[1] علي محمد، **مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري**، رسالة ماجيستير، تخصص قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية(2011-2012)، ص9.

[2] محمد محمود الطعامنة، دراسة بعنوان "**نظم الإدارة المحلية -المفهوم، الفلسفة و الأهداف**"، الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان، 18-20أوت2003، ص08.

نشير إلى أن مصطلح الإدارة المحلية مرادف لمصطلح الجماعات المحلية و الذي يختلف عن مصطلح الحكم المحلي الذي لا يوجد إلا في الدول ذات النظام الفيدرالي.

وانطلاقا من كون الدستور يشكل أعلى هرم قانوني، فنجد أن المؤسس الدستوري الجزائري أشار إلى الجماعات الإقليمية في مختلف الدساتير و التعديلات كالتالي:

أولا: تعريف الجماعات المحلية في دستور سنة1963

يعتبر دستور 1963 أول دستور في تاريخ الجزائر المستقلة لكنه لم يعمر كثيرا، إذ بمجرد صدوره سرعان ما جمّد، و يتميز دستور 1963 بتبنيه للاختيار الاشتراكي و نظام الحزب الواحد، رافضا بذلك التعددية الحزبية و النظام الحر، فهو بذلك دستور برنامج يغلب عليه الطابع الإيديولوجي، على الطابع القانوني و هو يعرف بكثرة في الأنظمة الاشتراكية التي تكرس هيمنة الحزب الحاكم، رغم ذلك فقد تناول الجوانب القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة، و بيان حقوق و حريات الأفراد و مجالاتها، فأصبحت فكرة الحزب الواحد من الأفكار المحورية التي تبنى عليها الدولة الجزائرية، أما فيما يخص معالجة اللامركزية في دستور 1963، فلم نجد أي تفصيل لمبدأ التمثيل الديمقراطي، و ربما يرجع ذلك إلى لمّ و جمع شمل الأمة خاصة بعد الاستقلال، و قد ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك في ديباجة الدستور، حيث نفى ضمنيا مبدأ مشاركة الجماهير في الحياة بقوله: "و تقيم جبهة التحرير الوطني تنظيمها و بناياتها على قاعدة المركزية الديمقراطية".

و بالرجوع للمادة 09 من دستور 1963، فقد نص المشرع على أن" الجمهورية تتكون من جماعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها و اختصاصها" فهذه المادة يمكن اعتبارها التفاتة و إشارة خفيفة أو تلميح لفكرة اللامركزية، على الرغم من أن صياغة المادة لا تعبر بشدة عن مضمونها، خاصة مصطلح "الجمهورية"، و الذي له دلالة و معنى سياسي أكثر منه قانوني.

و بعد الاستقلال، جعلت أغلب النصوص من إصلاح البلدية قضية ذات أولوية و أعلنت أنها مؤسسة تحتل المكان الأول من حيث الأهمية، حيث جاء في دستور1963 في المادة 02/09[1] المشتقة حرفيا من الدستور اليوغسلافي من نص المادة 01/96 و التي نصت على أن الجماعة الإقليمية الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية هي البلدية، فهي تقع عليها مسؤولية تنمية القوى الإنتاجية، و على هذا الأساس أعلن الدستور بالنتيجة ضرورة إصلاح

[1] المادة 09، **الدستور**، صادر بتايخ 08سبتمبر1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، المؤرخ في 10سبتمبر1963.

المؤسسة الموروثة عن العهد الاستعماري، و استخلص منها بنفس الوقت الاتجاه الأساسي، و قد كانت المادة 09 مثقلة بالمعاني و الأبعاد، لهذا سعى ميثاق الجزائر لتوضيحها بدقة.

ثانيا: تعريف الجماعات المحلية في دستور سنة1976

لم يخرج دستور 22 نوفمبر 1976 عن المبادئ و القواعد العامة التي اعتمدتها الثورة الجزائرية، و كرستها في مواثيقها، حيث جاء هذا الدستور نتيجة وعود للقيادة السياسية المنبثقة من التصحيح الثوري، الذي كان في 19 جوان 1965 ، لذلك فقد تم تشكيل لجنة حكومية لصياغة نص الدستور و تقديمه للاستفتاء الدستوري، يوم 1نوفمبر1976، و لقد استوحى هذا الدستور نصوصه من النصوص الأساسية للثورة، لاسيما الميثاق الوطني لسنة 1976 باعتباره نصا سياسيا ذو طابع إيديولوجي.

و بالرجوع إلى دستور سنة 1976 ، نجد أن المؤسس الدستوري أكد على أن اللامركزية كمبدأ أساسي في تنظيم الدولة القائمة على ديمقراطية المؤسسات، و المشاركة الفعلية للمواطنين في تسيير الشؤون العمومية[1]، دون الإشارة إلى حرية التسيير، و بالمقابل أشار المؤسس الدستوري إلى أن سياسة اللامركزية قائمة على التوزيع الحكيم للصلاحيات، كما نلاحظ أنها حصرت مفهوم اللامركزية في مجرد وسائل بشرية و مادية فقط توفرها الدولة للجماعات المحلية، و هذا ما نستشفه كذلك عند تحديد المؤسس الدستوري للجماعات المحلية. حيث نجد المشرع قد أشار إلى أن الجماعات المحلية تتمثل في الولاية و البلدية كجماعتين أوليتين لتشكيل هيكل الدولة، وقد وضح على أن البلدية هي الجماعة القاعدية في الدولة وأسند لها مهاما مختلفة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية[2]، إلا أنه بالمقابل لم ينص المشرع على استقلاليتها و لا على تمتعها بالشخصية المعنوية و ما يترتب عنها من آثار.

كما يمكن أن نستخلص أن دستور سنة 1976 لا يختلف عن سابقه في اعتماده على نظام الحزب الواحد و على تبنيه للنهج الاشتراكي، لكنه بالمقابل، فقد جاء بالجديد فيما يخص مبدأ اللامركزية و النص على مبدأ المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، دون أن يكون ذلك مكرس فعلا على أرض الواقع.

---

[1] المادة 34، أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22نوفمبر1976، متعلق بإصدار الدستور، الجريدة الرسمية، العدد94، المؤرخ في 24نوفمبر1976.

[2] المادتين 35 و 36، أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22نوفمبر1976، متعلق بإصدار الدستور، الجريدة الرسمية، العدد94، المؤرخ في 24نوفمبر1976.

ثالثا: تعريف الجماعات المحلية في دستور سنة1989

عالج دستور 1989 مبدأ اللامركزية في الفصل الثالث "الدولة "من الباب الأول المعنون: "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري"، و هي مواد جدّ محدودة، و على هذا الأساس، فقد كرس دستور سنة 1989 الأهمية التي يوليها لأسلوب اللامركزية و الذي يتجسد في المجالس المنتخبة، و ليست هذه الأخيرة مجرد إطار يعبر من خلالها الناخبون عن إرادتهم، بل هي على المستوى المحلي أدوات لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، يحدد آلياتها و طرق ممارستها قانوني البلدية و الولاية.

كما أن أحكام هذه المواد، تصب في نفس اتجاه الفقرة الثانية من المادة 07 من دستور سنة 1989 التي تجعل من المجالس المنتخبة الإطار القانوني الذي يمارس من خلالها الشعب سيادته، و لقد حدد المؤسس الدستوري الجماعات الإقليمية في البلدية و الولاية شأنه شأن باقي الدساتير السابقة، مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية[1]، و ألغى جميع الأدوار التي كانت تقوم بها البلدية في ظل الحزب الواحد،

و للإشارة فإن المؤسس الدستوري في جميع الدساتير استعمل عبارة" الجماعات الإقليمية " للتعبير عن اللامركزية الإقليمية، ماعدا دستور سنة 1963 ، الذي استعمل فيه عبارة "المجموعات الإدارية".

رابعا: تعريف الجماعات المحلية في كل من دستور 1996 و التعديل الدستوري 2016

نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد أشار في دستور سنة 1996 إلى الجماعات المحلية من خلال المواد التالية[2]

المادة 14 : تقوم الدّولة على مبادئ التّنظيم الدّيمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ، و يراقب عمل السلطات العمومية.

المادة 15 : الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية.

المادة 16 : يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

---

(1) المادة 15، المرسوم الرئاسي رقم89-18، مؤرخ في 28فيفري1989، متعلق بإصدار الدستور، الجريدة الرسمية، العدد09، المؤرخ في 01مارس1989.

(2) المواد 15،14و16، المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07ديسمبر1996، متعلق بإصدار الدستور، الجريدة الرسمية، العدد76، المؤرخ في 08ديسمبر1996.

كما أن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يضف الشيء الكثير لا سيما في مواده 15، 16 و 17، إلا ما نصت عليه المادة 15 الفقرة الثالثة: " **تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية**"[1]، و يعتبر هذا التعديل في غاية من الأهمية بإدخاله صراحة لمفهوم جديد لتسيير الجماعات المحلية عن طريق مشاركة المواطنين و المجتمع المدني، وكل الفاعلين على المستوى المحلي.

و على كل حال نستنتج أن المؤسس الدستوري، حدّد الجماعات المحلية من خلال الدساتير المتعاقبة فيما يلي:

1-الإشارة في كل الدساتير بأن الجماعات الإقليمية هي البلدية و الولاية، مع التأكيد بأن البلدية هي الجماعة القاعدية.

2-الأداة الوحيدة التي تنشأ بها الجماعات المحلية هي القانون.

3-نصت الدساتير على أسلوب الانتخاب المعتمد في اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية.

إذا كان المؤسس الدستوري، حدد الجماعات المحلية بصورة عامة في الدساتير المتعاقبة للدولة الجزائرية، حيث اقتصر على تحديدها في البلدية و الولاية، فإن التفاصيل تركها للمشرع لتوضيحها و إبرازها في قوانين البلدية و الولاية التي سنتطرق لها في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفرع الثاني: أهمية الإدارة المحلية

كما ذكرنا سابقا فللإدارة المحلية أهمية كبرى في عدة مجالات نفصل فيها كالتالي:

أولا: الأهمية السياسية:

ترتبط الأهداف السياسية في الإدارة المحلية بمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالانتخاب و هذا المبدأ يحقق أهداف منها:

1-الديموقراطية: تعتبر الديموقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه الإدارة المحلية، وتتمثل هذه الديموقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي،,لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات، و كثيرا ما يقال أن اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية للديموقراطية، وأن ديموقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديموقراطي بالدولة كلها[2]

---

[1] المادة 15، القانون رقم 16-01، مؤرخ في 06مارس2016، متعلق بإصدار الدستور، الجريدة الرسمية، العدد14، المؤرخ في 07مارس2016.

[2] محمد فتح الله الخطيب، صبحي محرم، **الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966،ص 14.

كما أن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم الإقليمية يدربهم على أصول العمل السياسي، هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتدريبها على تحمل المسؤوليات.

2-دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي: يجب أن تسعى الإدارة المحلية إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية، بحيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوة التي تكون قائمة، أو القضاء عليها نهائيا كما هو الحال في كثير من الدول التي بها عصبيات قبلية او طائفية أو إقليمية او غيرها.

3- تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة: وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الخارج او في الداخل.

ثانيا: الأهمية الإدارية تتلخص الأهمية الإدارية في نقاط أهمها:

1- تحقيق الكفاءة الإدارية: تسعى الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات لأكبر عدد من الموطنين بأيسر السبل، ولن يتحقق هذا إلا عن طريق الكفاءة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن طريق قياس مدى قدرتها على إشباع حاجات المواطنين.

2- تغير أنماط الأداء: التغير من وحدة محلية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها وتفادي تنميط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية[1].

3-القضاء على البيروقراطية: التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة، حيث تؤدى الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.

ثالثا : الأهمية الاقتصادية

تتمثل الأهمية الاقتصادية لنظام الإدارة المحلية فيما يلي:

1-توفير مصادر التمويل المحلي: من خلال الضرائب والرسوم المحلية و إيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية.

---

[1] طعيمة الجرف، **مبادئ في نظم الإدارة المحلية**، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1962، ص25.

2-تأسيس مشروعات اقتصادية: تلائم احتياجات الوحدات المحلية و حاجات المواطنين فيها، فالمجالس المحلية أقدر عادة من السلطة المركزية على اقتراح و إقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية.

3-تنشيط الاقتصاد الوطني: كنتيجة لتنشيط الاقتصاد عل المستوي المحلي.

رابعا : الأهمية الاجتماعية

تبرز الأهمية الاجتماعية لنظام الإدارة المحلية فيما يلي:

1-إثارة اهتمام المواطنين وحفزهم على التعاون لإدارة شؤونهم المحلية لأن المواطن سيشعر بأنه يشارك بفعالية -من خلال ممثليه في المجلس المحلي- في إدارة مصالحه اليومية، وهذا من شأنه ان يفجر الطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين.

2-يساهم نظام الإدارة المحلية في الوعي الثقافي و السياسي إذا ما وصلت المجتمعات المحلية من خلال الممارسة الى درجة من الوعي الثقافي والسياسي لتحول الولاء من الولاء للأسرة و العشيرة الى الولاء للوطن والمصلحة العامة.

3-تعزيز الشعور بعدالة الضرائب التي تفرض على المواطنين بمعرفتهم أن حصيلتها ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يستفيد منها بصورة مباشرة.

4-الشعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية إذ يكون للمواطن في مختلف أرجاء الدولة نفس القدر تقريبا من المزايا والخدمات.

5-إيجاد نوع من التنافس بين سكان الأقاليم المتجاورة خاصة في مجال التنمية والتطوير، و الذي من شأنه ان ينعكس إيجابا على المصلحة العامة للدولة[1].

[1] سكينة عاشوري، **مرجع سابق**، ص27.

المطلب الثاني : تمييز الإدارة المحلية عن المفاهيم المشابهة

نظرا لتشابه بعض المصطلحات والمفاهيم، فقد يلتبس على غير أهل الاختصاص فتجدهم يستخدمونها في غير مواطنها المناسبة، لذا وتجنبا لأي لبس فضلنا التطرق في هذا المطلب على التمييز بين الإدارة المحلية وما يشبهها من مصطلحات كالتالي:

الفرع الأول : التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي

هناك جدلا واسعا بين الكتاب والباحثين العرب حول مصطلح الإدارة المحلية ومصطلح الحكم المحلي و يعتقد البعض بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين فالأول (الإدارة المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية في حين ان الثاني هو (الحكم المحلي)يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة في نظم الدول الاتحادية الفدرالية.

كما يوجد رأي ثاني ذهب إليه بعض الباحثين، يتلخص في اعتبار نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث تبدأ بعض الدول عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولا من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك، وفي حالة نجاح هذه الإدارة المحلية تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي[1].

وهناك رأي ثالث يميل إليه كثيرا من الباحثين، يدعو إلى عدم التفريق بين المصطلحين، و يرون ان لهما مدلولا واحدا، و أنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى.

و هنا لابد من التأكيد أن النظام الفرنسي يستعمل مصطلح الإدارة المحلية، بالرغم من ان كل أعضاء المجالس المحلية يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط، في حين ان النظام الإنجليزي يستخدم مصطلح الحكم المحلي بالرغم من وجود الرجال الحكماء في المجالس المحلية، والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة1974[2] .

و الجدير بالذكر أن مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة في اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة و تمكنها من تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية، هو المعيار والمحك الرئيس في وجود نظام سليم و قوي بصرف النظر عن التسميات، ولا أدل على ذلك من أن مظاهر مقومات الإدارة المحلية نظريا، ومن خلال التشريعات في كثير من قوانين الدول العربية تبدو عظيمة وكافية من

---

[1] محمد محمود الطعامنة، **مرجع سابق**، ص7.

[2] محمد محمود الطعامنة، **نفس المرجع السابق**، ص8.

خلال الأطر التنظيمية و الانتخابات التي يتضمنها التشريع، لكن الواقع العملي يوضح بجلاء ضعف تلك الوحدات المحلية مقابل السلطة المركزية صاحبة الوصاية شبه المطلقة على هذه الوحدات[1].

الفرع الثاني : التمييز بين الإدارة المحلية و عدم التركيز الإداري

في التعريف السابق (للتركيز الإداري) و (عدم التركيز الإداري) قلنا ان الحاكم الإداري يستطيع في حالة عدم التركيز الإداري البت في بعض الأمور دون الرجوع الى الرئيس الإداري الأعلى وهذه تمثل نقطة اتفاق و حالة من التشابه بين عدم التركيز الإداري وموضوع الإدارة المحلية، وفي الحالتين تخرج سلطة اتخاذ القرارات الإدارية من يد السلطات المركزية في العاصمة وتمارس من قبل جهات أخرى توجد في الأقاليم، و من هنا فقد قيل أن عدم التركيز الإداري يعتبر خطوة على الطريق للأخذ بنظام الإدارة المحلية و الانتقال من مرحلة تطبيق المركزية الإدارية الخالصة و الأخذ باللامركزية الإدارية بجوار النظام المركزي[2].

---

[1] محمد علي خلايلة، **مرجع سابق**، ص 58.

[2] سليمان الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري–دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، مصر 1992.

المطلب الثالث: التطور التاريخي للإدارة المحلية في الجزائر

عرفت الإدارة المحلية في الجزائر ثلاث مراحل أساسية و هي العهد العثماني، مرحلة الاحتلال الفرنسي ومرحلة الاستقلال و قيام الدولة الجزائرية، و في ما يلي سنحاول تلخيص هذه المراحل.

الفرع الأول: الإدارة المحلية في العهد العثماني

يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر من أقدم النظم المحلية، إذ يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني في بداية القرن السادس عشر (1516م)، حيث قسمت البلاد من الناحية الإقليمية إلى أربعة مناطق (البايلك) هي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بايلك التيطري وعاصمته المدية، بايلك الغرب وعاصمته وهران، بايلك الشرق وعاصمته قسنطينة.

يتكون البايلك من تنظيمات إقليمية إدارية أخرى أقل حجما من الأولى وهي البلدة (البلدية)، المنطقة و الوطن، كما يتكون البايلك من عدة مستويات وهي الباي، ديوان الباي(المجلس الاستشاري) و المصالح الإدارية بالبايلك.

تتمثل صلاحيات و اختصاصات الباي في المحافظة على النظام والأمن العموميين والحيلولة دون انتفاضة السكان المحليين، والسهر على جباية الضرائب[1].

الفرع الثاني: الإدارة المحلية في فترة الاحتلال الفرنسي

و نفصل في هذا الفرع إلى مرحلتين أساسيتين هما مرحلة ما قبل الثورة التحريرية ومرحلة أثناء الثورة.

أولا: الإدارة المحلية قبل الثورة التحريرية

بعد سقوط الدولة العثمانية خضعت الجزائر للاحتلال الفرنسي عام 1830 فظهرت المقاومة الشعبية الوطنية بقيادة الأمير عبد القادر، الذي تم اختياره كرئيس للدولة الجزائرية في 27 نوفمبر1832 ، ولم يقتصر تنظيم الدولة على المستوى المركزي (الأمير كرئيس للدولة، مجلس الحكومة، المجلس الاستشاري السلطة التشريعية، السلطة القضائية)، بل امتد إلى المؤسسات المحلية، بحيث نظمت على غرار الهيئات المركزية وبنفس القواعد، وتم تفويض خلفاء الأمير بالولايات بسلطات كبيرة، بحيث توسعت وبنفس القواعد اللامركزية إلى مدى بعيد، الأمر الذي أثار نقاشا واسعا حول طبيعة الحكم المحلي، هل هو من نوع اللامركزية، أم هو حكم فيدرالي.

وقسمت البلاد إقليميا إلى ثمانية ولايات، وعلى رأس كل ولاية خليفة يعتبر ممثل الدولة، وخليفة الأمير هذا إلى جانب الديوان وشرطة الولاية ومجلس الشورى الولائي[1].

---

[1] سكينة عاشوري، **مرجع سابق**، ص09.

أما السلطات الفرنسية فقد اعتمدت في إدارتها المحلية للجزائر سياسات متعددة، فلقد كانت تلجأ إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، وأحيانا تلجأ إلى الاستفادة من النظم التي كانت سائدة، ففي المرحلة الأولى 1830-1887 قسمت الجزائر إلى ثلاثة أقاليم:

- **أقاليم مدنية** يقيم فيها الأوروبيون وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا.
- **مناطق عسكرية** يسكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية.
- **مناطق مختلطة** وتحتوي على العنصر الأوروبي وعدد قليل من السكان الجزائريين، يخضع الأوروبي للإدارة المدنية، والجزائري للإدارة العسكرية.

وقد أنشأت في هذه المرحلة المكاتب العربية بهدف تسهيل الاتصال بين الحاكم والمحكومين.

ففي المرحلة الثانية اعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا، حيث قسمت البلاد إلى ثلاثة ولايات وهي الجزائر، وهران، قسنطينة وعلى رأس كل ولاية والي يساعده مجلس ولاية، ثم قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوربي، القسم الأوروبي في الشمال حيث يتمركز هذا الاخير، وأقيمت مجالس بلدية ذات صلاحيات كاملة كما هو في فرنسا المدن الكبرى والمناطق الساحلية، وضم البلديات المختلطة، ووجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين، وترتكز إدارة البلدية على هيئتين وهما :المتصرف والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم واللجنة البلدية يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين.

و كذلك ضم البلديات الأهلية، ولقد تواجدت في مناطق الجنوب وبعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال، وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري.

يلاحظ أن نشوء وتطور الإدارة المحلية والمؤسسات البلدية بالجزائر تتحكم فيه عدة عوامل منها التغييرات التي حدثت في النظام الفرنسي وتطور حركة الاستيطان والضغوط الممارسة من طرف المعمرين ورد فعل المقاومة الجزائرية، أما من حيث دور البلديات، فإنها لم تقم بأي دور لخدمة مصالح الشعب الجزائري، بل كانت أداة إدارية فقط، تسعى لتلبية مصالح الأقلية الأوروبية.

ثانيا: الإدارة المحلية أثناء الثورة التحريرية

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954 ، في عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 لتنظيم وهيكلة الثورة ، ومن القرارات المهمة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ستة

---

(1) جعفر أنس قاسم، **أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية،الجزائر،1988،ص10.

ولايات، وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواحي والنواحي إلى قسمات، و بذلك تجسدت السلطة المحلية.

تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والإخبار، وهو مؤطر بهياكل ومكاتب وأجهزة إدارية ، أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش جبهة التحرير الوطني.

لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى، أصبحت تسيرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، تنوعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية، إلى الشؤون المالية والتمويل وتنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء، وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية.

الفرع الثالث: الإدارة المحلية بعد الاستقلال

عاشت الجزائر غداة الاستقلال حالة فراغ إداري، بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، و ورثت البلديات العديد من المشاكل الاجتماعية والثقافية كالأمراض والفقر والجهل والأمية والبطالة نتيجة السياسة الاستعمارية، ولتجاوز هذه الوضعية، عمدت السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير والتنظيم الإداري المحلي والتشريع في اتجاه الإصلاح الإداري، فلجأت إلى تخفيض عدد البلديات عن طريق دمج عدة بلديات معا لإمكانية إدارتها وتسيرها، فأصبح بذلك عدد البلديات 687 بلدية بعدما كان 1500 بلدية، أما على مستوى التأطير تم تنظيم دورات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية لتأهيلهم للقيام بالأعمال الإدارية[1].

أما الإصلاح في المجال التشريعي، فقد كرسه دستور 1963 ، حيث اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، كما هو وارد بالمادة (09) منه[2] وهو التوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر لسنة " 1964 ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية، هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد" ، ثم صدر أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية[3]، ثم صدور الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي

---

(1) علي محمد، **مرجع سابق**، ص22.

(2) المادة 09 من الدستور الجزائري المؤرخ في 08سبتمبر1963، الجريدة الرسمية، العدد64، المؤرخ في 10سبتمبر1963.

(3) الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18يناير1967،المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد06، المؤرخ في18 يناير1967.

1969والمتضمن قانون الولاية، وبموجبها أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية[1] واعتبرت الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة البلدية منذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري بهدف إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية، ومن مظاهر التحول الديمقراطي في الجزائر هو تبني مبدأ التعددية الحزبية ومبدأ الانتخاب التعددي لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، حيث اعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا يعني تقاسم السلطات بين الجهاز المركزي والسلطات المحلية في اتخاذ القرار وسلطة التنفيذ. وتماشيا مع الإصلاحات السياسية والإدارية جاء القانون البلدي رقم 08/90 ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي. و قانون الولاية رقم 09/90 و اللذان تم إلغاؤهما بموجب كل من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 و قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 و لا يزالان لحد الساعة عرضة لاقتراحات التعديل نظرا لعدم استجابتهما لمتطلبات التنمية.

[1] سكينة عاشوري، **مرجع سابق**، ص13.

المبحث الثالث: ماهية التنمية المحلية المستدامة و الحكم الراشد

سنحاول التطرق في هذا المبحث إلى مختلف المفاهيم و الخصائص المتعلقة بالتنمية المحلية المستدامة و الحكم الراشد من أجل الخروج بقاعدة معلوماتية تساعدنا في التحليل و الاستقصاء بهدف الوصول إلى تقييم مدى فاعلية الجماعات المحلية.

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية

سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف و خصائص و أهداف التنمية المحلية

الفرع الأول: تعريف التنمية المحلية تدل التنمية لغة على الزيادة و الكثرة و الوفرة و المضاعفة و الإكثار، أما اصطلاحا فتعرف على أنها عملية مجتمعية واعية و دائمة موجهة وفق إدارة وطنية مستقلة من أجل تحولات هيكلية و إحداث تغيرات سياسية و اجتماعية و اقتصادية تسمح بتحقيق تصاعد مطرد لقدرات المجتمع و تحسن مستمر لنوعية الحياة[1].

كما تعرف بأنها تلك العملية التي تنطوي على التغير الحاسم في مجالات القدرات الإنسانية و النشاط الإنساني، كما تعد ركيزة من ركائز تقدم الشعوب و تخلفها نظرا لإحداث تغير نوعي يمس قطاعات المجتمع سياسيا، اقتصاديا و محليا[2].

و في الحقيقة لا يوجد تعريف موحد للتنمية حيث ترتبط عند كثير من الدول بتحقيق الاستقلال و يراها البعض على أنها عملية تمدن أي إقامة المؤسسات الاجتماعية، السياسية و الاقتصادية أما فيما يخص مصطلح المحلية و تعني المجال أو الإطار الجغرافي الأصغر الذي ينتمي إليه م، جموعة من أفراد المجتمع الواحد.

و عليه **فالتنمية المحلية** عبارة عن عملية بواسطتها تحقق تعاون فعال للارتقاء بمختلف مستويات التجمعات و الوحدات المحلية لتحسين نوعية الحياة لسكان المنطقة[3].

الفرع الثاني: خصائص التنمية المحلية

- عملية التنمية إرادية و واعية تتطلب إرادة جماعية شعبية هي إرادة التفكير، و التخلص من التخلف و هذا يقتضي وعي و شعور بمدى التخلف و الرغبة في التخلص منه.

---

(1) سفيان فوكة، مقال، **التنمية و التمكين من خلال الإدارة الرشيدة للحكم– قراءة نقدية**، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد الثالث، جامعة الجزائر3، فيفري2014، ص44.

(2) محمد منير حجاب، **الإعلام و التنمية الشاملة**، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، 2009، ص30.

(3) حسن عبد الحميد، أحمد رشوان، **التنمية اجتماعيا، ثقافيا، اقتصاديا، سياسيا و إداريا**، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، مصر، 2009، ص95.

- عملية موجهة و متعمدة و واعية تستهدف الأقاليم الفرعية من الوطن و هذا يعني أنها ليست عشوائية أو تلقائية بل عملية مخططة، و يقصد بالتخطيط هنا التدبر و النظر للمستقبل و السعي نحو تحقيق أهداف الجماعة السياسية بأقصى قدر من الفعالية و الكفاءة.
- عملية أصيلة و ليست حالة عرضية عابرة إذ تعتبر عملية تفاعل حركي ديناميكي مستمر و متجدد بغية اشباع الحاجات المتجددة.
- عملية متكاملة و غير قابلة للتجزئة، و التكامل يعني أن تسير التنمية في جميع القطاعات و المستويات بطريقة متوازنة.

الفرع الثالث: أهداف التنمية المحلية

هناك مجموعة من الأهداف ترتبط بها التنمية المحلية لتجسيد بعض المشاريع على أرض الواقع وهي:

- المحافظة على توازن التركيبة السكانية و توزيعها عبر أقاليم الدولة، و الحد من الهجرات الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية[1].
- توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع و الاعتماد على الذات دون الاعتماد على الدولة و انتظار مشاريعها.
- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع المحلي.
- تسريع عملية التنمية و ازدياد حرص المواطن على المحافظة على المشاريع التي ساهم في تخطيطها و انجازها.
- زيادة التعاون و المشاركة بين السكان و مجالسهم المحلية مما يساعد على نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفعالة.
- جذب الصناعات و النشاطات التقليدية المتنوعة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة، مما يساهم في تطوير تلك المناطق، و يتيح لأبنائها مزيدا من فرص العمل.
- تعزيز روح الجماعة و العمل الجماعي، وربط الجهود الشعبية مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا واجتماعيا و ثقافيا[2].

---

[1] أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**، دار وائل للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2010، ص139.

[2] مريم حسيني، **أبعاد التنمية المستدامة و علاقتها بالتنمية المحلية**، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي و إداري، جامعة ورقلة، السنة الجامعية(2013-2014)، ص9.

المطلب الثاني: مفهوم التنمية المستدامة

بعد التطرق للتنمية المحلية من حيث تعريفها، خصائصها و أهدافها و جب التطرق لأهم خاصية تتميز بها التنمية المحلية و هي الاستدامة و الشمولية في جميع القطاعات على المستوى المحلي، و عليه سنتطرق في هذا المطلب إلى أهم التعريفات التي جاءت في هذا الموضوع و خصائص التنمية المستدامة و الشاملة.

الفرع الأول: تعريف التنمية المستدامة

قبل التطرق إلى تعريف التنمية المستدامة يجب الإشارة إلى تعريف التنمية الشاملة و التي هي تنمية تعالج جميع الجوانب الاقتصادية، الاجتماعية و السياسية، وعليه فإن التنمية لا بد أن تكون اقتصادية و اجتماعية في الوقت عينه، و يجب أن تشمل الزراعة و الصناعة معا، و تحقق التوازن في التنمية المكانية، و أن تهتم بقضايا توزيع الدخل و القضاء على الفقر...الخ[1].

و يعرفها "علي خليفة الكواري" على أنها عملية مجتمعية ذاتية موجهة وفقا لإرادة وطنية مستقلة من أجل إيجاد تحولات هيكلية و إحداث تغيرات سياسية اجتماعية و اقتصادية تسمح بتحقيق تصاعد داعم لقدرة المجتمع المحلي، و تحسين مستمر لنوعية الحياة فيه و تعتبر عملية التنمية الشاملة قضية إرادة و مسألة إدارة، و تتوجه بموجبها جهود المجتمع وفقا لأقصى ما تسمح به الإمكانيات و الخبرات[2].

و في الأخير نستنتج أن التنمية لا بد أن تكون شاملة أو لا تكون أصلا، و ذلك من خلال رأي الدكتور "إسماعيل صبري عبد الله" عن شمولية عملية التنمية حيث أكد أن التنمية الشاملة عملية تطور تضرب جذورها في كل جوانب الحياة، كما جاء في المبدأ الثالث الذي تقرر في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة و التنمية الذي انعقد بالعاصمة البرازيلية "ريو دي جانيرو" سنة 1992م بتعريف التنمية المستدامة بأنها ضرورة إنجاز الحق في التنمية كما أشار المبدأ الرابع الذي أقره المؤتمر إلى أنه "لكي تحقق التنمية المستدامة ينبغي أن تمثل الحماية البيئية جزء لا يتجزأ من عملية التنمية و لا يمكن التفكير فيها بمعزل عنها"[3].

---

[1] داغر ألبر، **الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة**، الدار العربية للعلوم، الطبعة الأولى، لبنان،2007،ص51.

[2] محمد منير حجاب، **مرجع سابق**، ص53.

[3] نصر الدين لبال، **دور الجماعات المحلية في إرساء المدن المستدامة**، مذكرة لنيل شهادة ماجيستير تخصص إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، قسم العلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، السنة الجامعية (2011-2012)، ص13.

وقد دمج التنمية المستدامة بالتنمية البشرية لتكون مفهوم التنمية البشرية المستدامة، و من خلال القمة العالمية للتنمية المستدامة التي أقيمت في "جوهنسبورغ" بجنوب إفريقيا سنة 2002 تم تحديد أولويات التنمية المستدامة التي ترتكز على مجالات المياه، الطاقة، الصحة، الزراعة، التنوع البيولوجي، الفقر، النقل التكنولوجي، الإدارة الرشيدة، المعلومات و البحوث.

و تعرف التنمية المستدامة بأنها تلك العملية التي تقوم بالاهتمام باحتياجات الأجيال القادمة عند إحداث أي عملية تنموية، أي ليس مجرد سد لحاجات الجيل الحاضر، كما أنها تشتمل على ضرورة المحافظة على البيئة و عدم تلويثها، أي أن موضوع التنمية أصبح يرتكز على حماية الثروة الطبيعية و البيئة بمختلف جوانبها، كما تعرف على أنها تلك العملية التي تضمنت الاستجابة لاحتياجات الجيل الحاضر مع مراعاة الحقوق للأجيال القادمة في معيشة بمستوى يعادل الجيل الحالي أو يفوقه إن أمكن[1].

الفرع الثاني: خصائص التنمية المستدامة

من بين أهم خصائص التنمية المستدامة ما يلي:

- **الاستمرارية:** الأصل في التنمية المستدامة الاستمرار و الديمومة في العديد من المشاريع و المخططات التنموية خاصة ما يحدث في الوسط المحلي.
- **استخدام الموارد الطبيعية المتجددة:** و التي لا تكون قابلة للنفاذ لكي تضمن الحفاظ على ثروات الأجيال القادمة.
- **تحقيق التوازن البيئي:** يرتكز على ضرورة الحفاظ على المحيط البيئي و الذي يضمن حياة مستقرة مع ضمان إنتاج الثروات المتجددة مع عدم استنزاف الثروات غير المتجددة[2].

كما تختلف مؤشرات قياس التنمية المستدامة عن مؤشرات التنمية التقليدية، بحيث هذه الأخيرة تقيس التغير الذي يطرأ على جانب معين من جوانب عملية التنمية أما عن مؤشرات التنمية المستدامة تعتمد على التداخل و ترابط الجوانب الاقتصادية، الاجتماعية و البيئية، و أي تغيير يطرأ على جانب منها فإنه ينعكس على الجوانب الأخرى[3].

---

(1) موستشن ف دوجلاس، **مبادئ التنمية المستدامة**، ترجمة: بهاء شاهين، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، الطبعة الأولى، مصر، 2000، ص17.

(2) كريم زرمان، مقال، **أبحاث اقتصادية و إدارية**، مجلة كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، العدد السابع، جامعة بسكرة، الجزائر، جوان 2010، ص192.

(3) مريم حسيني، **مرجع سابق**، ص26.

المطلب الثالث: مفهوم الحكم الراشد

ظهر مصطلح الحكم الراشد في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح "الحوكمة" ثم كمصطلح قانوني سنة 1978 ليستعمل في نطاق واسع معبرا عن "تكاليف التسيير" و ليس هناك شك أو اختلاف حول الأصل الفرنسي للكلمة.

و كلمة الحكمانية أصلها إنجليزي و هو مصطلح قديم، أعيد استعماله من قبل البنك الدولي في منتصف الثمانينات، حيث أصبح من الاهتمامات الكبرى في الخطابات السياسية و خاصة في معاجم تحليل التنمية و يمكن شرحه بأنه "طريقة تسيير سياسة أعمال و شؤون الدولة" كما أن هذا المصطلح فرض لتحديد مجموعة من الشروط الأساسية التي خلالها وضعت حيز التنفيذ المخططات التي تكتسب شرعية للعمل السياسي، وفي نفس الوقت لعلاقات الإدارة مع بقية المجتمع.

الفرع الأول: تعريف الحكم الراشد

ظهرت العديد من الاجتهادات حول تحديد تعريف عام للحكم الراشد، و يرجع هذا الاختلاف أساسا إلى تباين المنظمات الفكرية، السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية، و تتجلى أهم التعاريف فيما يلي:

أولا: تعريف تقرير التنمية الإنسانية العربية: هو الحكم الذي يعزز و يصون رفاهية الإنسان و يقوم على توسيع قدرات البشر و خياراتهم و فرصهم و حرياتهم الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و يسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب[1].

ثانيا: تعريف البنك الدولي: الحكم الراشد هو مجموع الأنظمة و الإجراءات التي تحكم على ممارسة السلطة باسم الدستور، ومن ضمن ذلك اختيار و استبدال أولئك الذين يمارسون السلطة على المستوى المحلي، و عندما يطال هذا الإجراء كل فرد و عندما يصبح أولئك الذين يضعون الأنظمة مسؤولين اتجاه الشعب، عند ذلك يقال عن الحكم الراشد بأنه صالح[2].

ثالثا: تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: الحكم الراشد هو الحالة التي تعكس تقدم الإدارة و تطويرها من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين، و تستخدم العمليات و الآليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين.

---

[1] مصطفى كامل السيد، دراسة، **الحكم الراشد و التنمية**، مركز دراسات و بحوث الدول النامية، القاهرة، 2006، ص5.

[2] أمين عواد الشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، **الإصلاح السياسي و الحكم الراشد**، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأردن، 2012، ص19.

فالحكم الراشد حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتسم بالتطور في التسيير و التجاوب مع متطلبات المواطنين في إطار المشاركة و الشفافية و المساءلة، و يؤكد على تطبيق برامج مكافحة الفقر الوطنية و المحلية، فكما تشير التقارير فإن البرنامج يخطط لتحقيق النتائج من المساعدات إضافة إلى بناء القدرات الأساسية للمجتمع و المتمثلة في:

- إدارة القطاع الحكومي و القطاع الخاص.
- اللامركزية و دعم الحكم المحلي.
- الدولة التي تمر في ظروف حرجة و خاصة[1].

و انطلاقا من التعريفات السابقة فالحكم الراشد هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة و إطارات إدارية ملتزمة بتطوير أفراد المجتمع برضاهم، و عبر مختلف القنوات السياسية للمساهمة في تحسين نوعية حياتهم و رفاهيتهم، و يتم ذلك بتطوير أفراد المجتمع عبر ثلاثة أبعاد أساسية تتفاعل فيما بينها و ترتبط ارتبطا وثيقا للوصول للحكم الراشد[2].

رابعا: أبعاد الحكم الراشد

1- البعد السياسي

يقتضي البعد السياسي للحكم الراشد بوجود مجموعة من السلوكيات تعكس وجود ديمقراطية فعالة وذلك من خلال ما يلي:

- تعتبر الانتخابات في الأنظمة الحديثة ب"البعد الإجرائي للديمقراطية" و ميكانزمات مساهمة المواطن في صياغة السياسات و اتخاذ القرارات، فالانتخابات الحرة و النزيهة تبين أن السلطة السياسية تستمد من الشعب و أن إمكانية التنحية هي من تكفل أن يفي المنتخبون بما يناط لهم.
- تقاس الممارسة الفعلية للسلطة من قبل المواطنين من خلال الجمعيات و الانتخابات بالمشاركة السياسية ليس بأسلوبها الإجرائي فحسب و إنما في إطار الإمكانيات المتاحة للجماعات و المجتمع المدني لممارسة السلطة سواء كان ذلك من خلال الحصول على المعلومات أو المشاركة في عملية اتخاذ القرارات.

---

[1] زهير عبد الرحمان، دراسة، **الحكمانية قضايا و تطبيقات**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2003، ص14.

[2] إسماعيل الشطي و آخرون، دراسة، **الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية**، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، لبنان، 2006، ص97.(أنظر أيضا حسن كريم، **مفهوم الحكم الصالح**).

- و تتطلب المشاركة السياسية مستويات محلية و مركزية فهي التي تقوم إذا على شيء من اللامركزية، فمن المهم أن يشارك المواطنون في اتخاذ القرارات المحلية على مستوى المجالس المحلية و أن يحس بتطبيقها و نتائجها بعد المشاركة في وضعها، و يحقق هذا أحد أهداف المشاركة السياسية و هي الإحساس العميق بأهمية المشاركة السياسية كونها إحدى الأدلة المباشرة و الأساسية على قدرة تحقيق التنمية و تنفيذ برامجها و سياساتها و نقله من مستوى الأطروحات النظرية إلى مستوى الفعالية في الواقع[1].

2- البعد الإداري

و هو ذلك المتعلق بعمل الإدارة العامة و كفاءتها و فاعليتها، أي وجود جهاز إداري قوي و فعال، يقوم بأداء الوظائف الإدارية المسندة إليه بصورة فعالة و بطريقة شفافة، و يأت ذلك من خلال محاربة الفساد الإداري بكل صوره، و محاولة القضاء على العيوب البيروقراطية، ووضع قيود و ضوابط تحدد حقوق وواجبات المنفذين، كما يتوجب من أجل تحقيق هذا البعد استقلال الإدارة عن السلطة السياسية، و الاقتصادية و ذلك بعدم خضوعها إلا للقانون دون الخضوع لأي اعتبارات أخرى و تتأثر الإدارة تأثرا قويا بالنظام القائم إذ أنه يجعلها في نواحي عديدة صورة عنه، و السبب في ذلك أن الإدارة تعمل من خلال الأنظمة السياسية التي تعيش في ظلها سواء على مستوى الأجهزة الإدارية المحلية أو على صعيد الأجهزة المركزية[2].

3- البعد الاقتصادي

يرتبط بطبيعة بنية المجتمع المدني و مستوى استقلاليته عن الدولة ، و طبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي و تأثيرها على المواطنين من حيث الفقر و نوعية الحياة من جهة ثانية، وكذا علاقتها مع الاقتصاديات و المجتمعات الأخرى.

الفرع الثاني: مقومات الحكم الراشد

إن مؤشرات الحكم الراشد كثيرة و متنوعة و تختلف من دولة إلى أخرى و من مجتمع إلى آخر بحسب التنوع في المعايير السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والإدارية، و تشمل الأداء الإداري للدولة و مؤسساتها الرسمية و المجتمع المدني و القطاع الخاص، و أيضا دور المواطنين كنشطاء اجتماعيين، و معايير الحكم الراشد وفقا لذلك اختلفت من هيئة إلى أخرى، فالبنك الدولي

---

[1] يوسف زدام، **دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي**، رسالة ماجيستير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية (2005-2006)، ص97.

[2] عمار بوحوش، **الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة**، دار البصائر للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2008، ص39.

و منظمة التعاون الاقتصادي تستندان في تحديد ذلك إلى محفزات النمو الاقتصادي و الانفتاح و حرية التجارة و الخصخصة، بينما يركز برنامج الأمم المتحدة كما سنرى على الانفتاح السياسي[1].

مقومات الحكم الراشد حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

- **المشاركة:** تشير إلى حق كل من الرجل و المرأة في إبداء الرأي و المشاركة في صنع القرار، إما مباشرة أو عبر المجالس المنتخبة، و هذا يتطلب توفير القوانين التي تتضمن حرية تشكيل الجمعيات و الأحزاب و حرية التعبير.
- **حوكمة و سيادة القانون:** المقصود به سيادة القانون على الجميع بدءا بالحفاظ على حقوق الإنسان و تنظيم العلاقات بين مؤسسات الدولة و احترام مبدأ الفصل بين السلطات و استقلالية القضاء.
- **الشفافية:** و ترمز إلى حق المواطنين في التعرف و الاطلاع على المعلومات الضرورية و الموثقة، و تعتبر الحكومة و المؤسسات الاقتصادية العامة و الخاصة مثل البنوك المصدر الرئيسي لهذه المعلومات و يجب نشرها و إطلاع المواطنين عليها بطريقة علنية و دورية، و هكذا فهناك ثلاثة مكونات للمعلومات الشفافة، و هي أن تكون متاحة لجميع المواطنين، و أن تكون وثيقة الصلة بالموضوع مع إمكانية الاعتماد على المعلومات[2].
- **المساءلة:** هي أن يكون جميع المسؤولين و الحكام و متخذي القرار في الدولة أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني خاضعين لمبدأ المحاسبة، أمام الرأي العام و مؤسساته دون استثناء وتعد آلية المساءلة أهم سبل تحقيق التنمية المستدامة.
- **الكفاءة:** الكفاءة و الفاعلية في إدارة المؤسسات العامة و مؤسسات المجتمع المدني هي التي تضمن استمرارية تحقيق التقدم و الازدهار والتطلع دائما إلى مفهوم التنمية المستدامة.
- **حسن الاستجابة:** قدرة المؤسسات على تقديم الخدمات للمنتفعين و العملاء دون تفرقة وبلا استثناء.
- **الإجماع:** هو أن جميع المصالح المتعلقة بالمجتمع قد تصطدم بخلافات تحتاج إلى اتخاذ قرار حازم في مسألة معينة، فيجب تغليب رأي المجموعة تحقيقا للنفع العام للوطن و لأفراد المجتمع، و ما يقتضي واقع الحال من إجراءات.

---

[1] محمد غربي، مقال، **الديمقراطية و الحكم الراشد**، مجلة دفاتر السياسة و القانون، عدد خاص، جامعة ورقلة، الجزائر، أفريل2011، ص397.

[2] حسين عبد القادر، **الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية**، رسالة ماجيستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية (2006-2007)، ص30.

- **الرؤية الاستراتيجية:** فحسب مفهوم الحكم الراشد فإن الرؤية تتحدد بمفهوم التنمية بشراكة بين مؤسسات الدولة و القطاع الخاص من خلال خطط بعيدة المدى لتطوير العمل المجتمعي من جهة و أفراده من جهة أخرى، و العمل على التنمية البشرية و حتى يتم تحقيق النتائج الإيجابية في رسم الخطط ضمن إطار الحكم الراشد يجب الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الداخلية و الخارجية و دراسة المخاطر و محاولة وضع الحلول[1].

كما لا يفوتنا أن نشير إلى ظهور ما يعرف **بالديمقراطية التشاركية** كشكل جديد للديمقراطية، يحمل البعد المحلي و يهتم بالمواطن و مشاركته الفعلية في صنع القرار على المستوى المحلي، حيث بدأت جذوره في الدول المتقدمة و بالضبط في الولايات المتحدة الأمريكية و أخذت تنتشر في باقي الدول الأخرى، في ظل التغيير الحاصل على المستوى الدولي، فيما يخص علاقة الدولة بالمجتمع و بروز متغيرات و مطالب اجتماعية جديدة في صياغة النظام الاقتصادي.

فالديمقراطية التشاركية تعني المساهمة في اتخاذ القرارات الجماعية الملزمة من خلال إتاحة الفرص في الواقع العملي و توفير صيغ عملية من شأنها أن تساهم في دفع المواطنين للتعبير عن اختياراتهم حول ما يجب أن تكون عليه القرارات الجماعية و بالتالي إعطائهم هامشا للمناورة و طرح البدائل[2].

و للديمقراطية التشاركية عدة مرتكزات منها المجتمع المدني (الأحزاب السياسية، النقابات و الجمعيات و منظمات حقوق الإنسان) ووسائل الاتصال.

و كمثال على الوسائل التي توفرها المجالس المنتخبة نجد آلية استقبال المواطنين سواء شخصيا أو من خلال استقبال رسائلهم و انشغالاتهم، و إلزامية نشر التنظيمات بحيث يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التدابير التي تسطرها و ينبغي في هذا الإطار أن تستعمل و تطور أي سند مناسب للنشر و الإعلام، و كذلك تنشر بانتظام التعليمات و المناشير و المذكرات و الآراء التي تهم المواطنين[3].

---

[1] محمد بشير برقية، **حوكمة البلديات، دراسة حالة الصفقات العمومية بلدية تقرت**، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص التنظيم السياسي و الإداري، جامعة ورقلة، الجزائر، السنة الجامعية(2012-2013)، ص15.

[2] عبد القادر رزيق المخادمي، **آخر دواء الديمقراطية**، دار الفجر للنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2004، ص 125.

[3] سعيدة مهرية، **تطبيق الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس المحلية**، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي و إداري، جامعة ورقلة، الجزائر، السنة الجامعية(2012-2013)، ص19.

خلاصة الفصل الأول

تعرضنا في هذا الفصل الموسوم بـ (إطار مفاهيمي حول الجماعات المحلية، التنمية والحكم الراشد) إلى العديد من المصطلحات و المفاهيم التي نرى علاقتها الوطيدة بالدراسة، و التي تساعد الدارس لهذا الموضوع للولوج بسهولة للموضوع و تفكيك إشكالياته.

و من بين هاته المصطلحات تطرقنا في المبحث الأول لمفهوم المركزية الإدارية باعتبارها قصر للوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة دون مشاركة من هيئات أخرى، عكس اللامركزية الإدارية التي تقوم على أساس توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية(الحكومة)، وبين هيئات و وحدات إدارية أخرى مستقلة، ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي مصلحي من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية، و بعد الخوض في خصائص و مقومات كل نظام إداري، مزاياه و عيوبه خلصنا إلى صعوبة تفضيل أحد النظامين على الآخر، و هذا الأمر يجعلنا أمام حقيقة لا مفر منها هي وجوب اعتماد كلا النظامين و هو ما ذهب إليه غالبية الفقهاء.

ثم تعرضنا في المبحث الثاني من الفصل لموضوع الإدارة المحلية، أهميتها وتطورها التاريخي في الجزائر، فنجد من أهم التعريفات للإدارة المحلية أنها توزيع للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة أو محلية، تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها.

و في المبحث الثالث الذي يعتبر المفتاح لبلوغ الأهداف و الغايات المراد تحقيقها من خلال الدراسة، و هي الوصول إلى إدارة محلية تساهم في التنمية المحلية المستدامة و الشاملة، في إطار الحكامة الراشدة ، فقد حاولنا التطرق إلى هذه المفاهيم، و الولوج إلى تفصيل في نشأتها، وسرد لمجمل أهدافها و أبعادها و مرتكزاتها.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: مكانة الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري والصعوبات التي تواجهها

يعتبر ازدياد وظائف الدولة و تعقيدها و تنوعها حسب المناطق الجغرافية، خاصة في الدول ذات الامتداد الجغرافي الكبير، من بين أهم الأسباب التي جعلت من الأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية أمرا لا مفر منه، و ضرورة استراتيجية للحكم الرشيد.

و في الجزائر بصفة خاصة، فالجماعات المحلية و لاسيما البلدية تعتبر الخلية القاعدية في الدولة و شكلت منذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة و النظام السياسي، تطبيقا لمبدأ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة.

وعليه فسنتعرض في هذا الفصل إلى مكانة الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري من خلال أجهزتها و الاختصاصات التي أعطاها إياها القانون، بالإضافة إلى التعرف على أهم العوائق التي حالت دون وصول الإدارة المحلية للفاعلية المنتظرة منها على أحسن وجه، و السبل الكفيلة بتحسين أدائها.

المبحث الأول: مكانة الولاية في التنظيم الإداري الجزائري

ممّا لاشك فيه أن موضوع الجماعات المحلية من المواضيع التي حظيت بالاهتمام في عصر التحولات و الإصلاحات، لأنه يحدد علاقة الدولة الحديثة بالمجتمع المعاصر، و هي فكرة لها أبعاد متعددة، من بينها التأكيد على أولوية المواطنين في تدبير شؤونهم المحلية، و على هذا الأساس، سنتناول تعريف الولاية و أجهزتها وهيئاتها و اختصاصاتها المختلفة.

المطلب الأول: تعريف الولاية من خلال قوانين الولاية

بما أن الولاية تعد جماعة محلية على غرار البلدية، سنتطرق إلى تعريف الولاية في ظل قانون الولاية 69-38 و قانون الولاية 90-09 و قانون الولاية 12-07.

الفرع الأول: تعريف الولاية في قانون الولاية رقم 69-38

إن مضمون الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية[1]، جعل من هذا الأخير الإطار القانوني الذي يصور بأن الولاية هي جماعة عمومية محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية، و الاستقلال المالي كما خول لها القانون جملة من الاختصاصات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، هذا من جهة، و من جهة أخرى، الولاية في ظل هذا الأمر، تظهر

[1] الأمر رقم69-38 المؤرخ في22ماي1969، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية ، العدد44، المؤرخ في 23ماي1969.

بمظهرين كوحدة إدارية، تمثل جزء من إقليم الدولة و كجهة عدم التركيز، و بالمقابل، نجد أن المشرع نص في ميثاق الولاية على أن الولاية هي جماعة لامركزية و دائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة، تقوم بدورها على الوجه الكامل و تعبر على مطامح سكانها و تحقيقها، لها هيئات خاصة بها أي مجلس شعبي، و هيئة تنفيذية فعالة، حددتها المادة03 من الأمر رقم 69-38 المتعلق بقانون الولاية.

الفرع الثاني: تعريف الولاية في قانون الولاية رقم 90-09

كما نعلم أن قانون الولاية[1] رقم 90-09 جاء بعد تكريس دستور سنة 1989 للتعددية الحزبية، و مبدأ الفصل بين السلطات، و الانفتاح نحو اقتصاد السوق، و تبني النظام الليبيرالي، و هذا على خلاف قانون الولاية السابق، الذي صدر في ظل تبني الدولة للنهج الاشتراكي، حيث أن التحديد الوارد للولاية مماثل لما ورد في نص المادة 01 من الأمر رقم 69-38 المتعلق بقانون الولاية، كما أن المشرع لم يكن واضحا في تعريف الولاية حيث كيفها على أنها هيئة لامركزية، و لكن أحيانا تجسد هيئة عدم التركيز.

الفرع الثالث: تعريف الولاية في قانون الولاية رقم 12-07

نظرا لعدم تماشي القانون السابق مع التحولات العميقة التي تعرفها الإدارة المحلية بعد أن تفاقمت الصعوبات الناجمة عن الثغرات القانونية الموجودة في أحكامه، و انعدام الانسجام بين مواده و قابليتها للتأويل، و كذا ظهور مجالس شعبية ولائية متعددة الانتماءات الحزبية، و بأغلبيات منبثقة عن تشكيلات سياسية في أوج التحول، الأمر الذي انعكس سلبا على دور الولاية كقوة محركة للنشاط التنموي الاقتصادي و الاجتماع.

و بما أن الولاية تعد امتدادا للدولة يكرسها الدستور و قانون الولاية، فإن المشرع قد نص على أنها جماعة إقليمية للدولة[2]، كما أضفى عليها الشخصية المعنوية، ومنحها الاستقلال المالي.

فالتعريف الوارد في القانون الحالي للولاية، تميز بالتفصيل مقارنة مع التعريف الوارد في القانون السابق للولاية 90-09، فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية، أضافت المادة الجديدة عبارة للدولة، و هذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري، و الدولة باعتبارها الجسم الأم و الوحدة الأساسية.

---

[1] قانون رقم 90-09 المؤرخ في7أفريل1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية ، العدد15، المؤرخ في 11أفريل1990.

[2] قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ 29فيفري2012.

المطلب الثاني : أجهزة و هيئات الولاية

نص دستور 1996 المعدل في 2016 المادة (16) منه على أن "الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية"[1]، كما نصت المادة(17) منه على أنه" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، وتعد الولاية باعتبارها مقاطعة إدارية غير ممركزة للدولة وجماعة إقليمية لامركزية، فهي هيئة ذات طابع مزدوج تتكون حسب المادة الثانية من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية[2] من هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية[3]، ويعقد أربع دورات عادية في السنة ومدة كل منها (15) خمسة عشر يوما على الأكثر، و تنعقد هذه الدورات وجوبا في كل من شهر مارس يونيو، سبتمبر و ديسمبر، ويمكن أن تنعقد دورات استثنائية بناء على طلب ثلث الأعضاء أو بطلب من الوالي، وتكون جلساته علنية ماعدا في حالتي هما دراسة المسائل المتعلقة بالكوارث الطبيعية و التكنولوجية، أو دراسة حالات تأديبية خاصة بالمنتخبين.

ويعتبر المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد مبدأ الديمقراطية والمشاركة الشعبية على مستوى الولاية، و قد أشار قانون الولاية إلى أن المجلس الشعبي الولائي يعد نظامه الداخلي و يصادق عليه[4]، عكس القانون 90-09 الذي لم يتطرق لذلك، كما نص على أن النظام الداخلي للمجلس يحدد عن طريق التنظيم.

ويتكون المجلس الشعبي الولائي من عدد من الأعضاء حسب عدد سكان الولاية[5]، ولم يعتمد المشرع الجزائري في التقسيم الإداري على خصوصية الولايات من حيث الموارد الطبيعية والإمكانيات الاقتصادية والظروف الاجتماعية، ولم يميز بين المناطق الريفية والحضرية، ولا حتى حجم عدد السكان واحتياجاتهم و تطلعاتهم.

---

(1) قانون رقم 16-01 المؤرخ في6مارس2016 المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد14، بتاريخ7مارس2016.

(2) قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

(3) المادة12، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

(4) المادة13، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

(5) المادة82، القانون العضوي رقم16-10،المؤرخ في25أوت2016،المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية،العدد9، بتاريخ 28أوت2016.

1-**اللجان:** للمجلس الشعبي الولائي لجان دائمة كما يمكنه أن يشكل لجان مؤقتة تساعد الهيئة التنفيذية في عملها، وقد حدد قانون الولاية اللجان الدائمة، ويمكنه تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية[1]، وتشكل اللجان بناء على مداولات المجلس الشعبي الولائي باقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، ويترأس كل لجنة عضو منتخب من طرفها، كما يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس.

2-**رئيس المجلس الشعبي الولائي:** ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الانتخابية، يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد، في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين خمسة و ثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح[2]، و في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة و ثلاثين بالمائة على الأقل يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، و إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى الثانية، و يعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، و في حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا، كما لم يشر القانون العضوي للانتخابات الجديد 16-10 لهذا الأمر، وأحال ذلك للتنظيم.

3- الديوان: نص قانون الولاية على أن "لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم. يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية"[3].

و طبقا للمرسوم التنفيذي 90-404 فإنه" يتكون ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي من 03إلى 05 أعضاء من بينهم رئيس الديوان، وذلك بالإضافة إلى موظفي الكتابة والخدمة"[4].

---

[1] المادة33، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

[2] المادة59، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

[3] المادة68، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

[4] المرسوم التنفيذي رقم90-404المؤرخ في22ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي و سيره، الجريدة الرسمية، عدد 56،المؤرخة في 1990/12/26.

كما جاء في المادة الثالثة من نفس المرسوم" يعين الوالي أعضاء الديوان بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي، ويطلب من المعينين من موظفي الولاية التابعين لأسلاك المتصرفين والمهندسين أو لأسلاك تعادلها على الأقل".

الفرع الثاني : الوالي و المصالح التابعة له

يعد الوالي ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية فله ازدواج وظيفي فهو ممثل الدولة وفي نفس الوقت ممثل الولاية، فهو الواسطة بين الولاية والسلطة المركزية، و الوالي هو الآمر بالصرف الوحيد على مستوى الولاية لجميع الاعتمادات سواء اعتمادات الولاية أو اعتمادات الدولة، ويعين بمرسوم رئاسي[1] يصدره رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الداخلية، ويتم إنهاء مهام الوالي من قبل رئيس الجمهورية كما يعتبر الوالي اسمى هيئة على مستوى الولاية كونه يمثل جميع الوزارات على المستوى المحلي كما يمثل الولاية.

و لم يحدد القانون شروط خاصة بمنصب الوالي وذلك بسبب غياب قانون أساسي خاص للولاة يحدد الشروط والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاة وإنهاء مهامهم. وباعتبار الوالي موظفا ساميا في الدولة فهو يخضع للمرسوم التنفيذي رقم90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية[2]. والذي نص على أن وظائف الوالي والكاتب العام للولاية ورئيس الدائرة وظائف عليا في الإدارة المحلية، ويعين الولاة من بين الكتاب العامون للولايات ورؤساء الدوائر، غير انه يمكن أن يعين 5% من عداد سلك الولاة خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة[3].

وفي ظل غياب شروط موضوعية متعلقة بالتعيين لمنصب الوالي، لاسيما شرط المستوى العلمي والتكوين الإداري والخبرة المهنية، فإن إنهاء مهام الولاة كذلك لا يخضع لأسباب موضوعية متعلقة بتقييم الأداء أو التسيير أو نتائج عملهم على مستوى التنمية المحلية داخل الولاية، أو على أساس ارتكابهم أخطاء في التسيير الإداري أو عجزهم عن إدارة شؤون الولاية وتلبية حاجيات المواطنين.

---

(1) المادة92، قانون رقم 16-01 المؤرخ في6مارس2016 المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد14، بتاريخ7مارس2016.

(2) المادة2، مرسوم رئاسي رقم 90-230، المؤرخ في25يوليو1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، العدد31، بتاريخ28يوليو1990.

(3) المادة13، مرسوم رئاسي رقم 90-230، المؤرخ في25يوليو1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، العدد31، بتاريخ28يوليو1990.

وتوضع تحت تصرف الوالي إدارة تكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة والوالي، فيقوم الوالي بالتنسيق العام للإدارة، ويعمل على تكييف إدارة الولاية حسب حجم نشاط كل ولاية ومميزاتها وخصوصياتها.

وفي الجزائر صدر المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها تضمنت المادة الثانية منه الأجهزة العامة للولاية" تشتمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي ما يأتي:الكتابة العامة *المفتشية العامة *الديوان *رئيس الدائرة"

ويؤسس في الولاية مجلس ولاية، يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها[1].

[1] المادة3، مرسوم تنفيذي رقم94-215، المؤرخ في23يوليو1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية، العدد48، بتاريخ 27يوليو1994.

المطلب الثالث: اختصاصات هيئتي الولاية

كما رأينا في المطلب السابق فالولاية تتكون من هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي، و عليه سنتطرق في هذا المطلب إلى الاختصاصات التي خولها القانون لكل من المجلس الشعبي الولائي من جهة و للوالي من جهة أخرى، بما في ذلك الهيئات و المصالح التابعة له.

الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

تتنوع اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجالات وميادين متعددة، تمارس هذه الاختصاصات عن طريق اللجان.

1- اختصاصاته في المجال الاجتماعي والثقافي والصحي

يمارس المجلس الشعبي الولائي مهام عديدة في هذه المجالات منها[1]:

- يبادر ويشجع ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين.
- يتولى انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات.
- يساهم بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل نشاط يهدف إلى ضمان مساعدة الطفولة، مساعدة المعوقين، مساعدة المسنين، مساعدة المعوزين.
- يبادر بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل أعمال الوقاية من الأوبئة والوقاية الصحية.
- يقوم بتشجيع إنشاء هياكل مرتبطة بمراقبة حفظ الصحة في المؤسسات التي تستقبل الجمهور في مواد الاستهلاك...إلخ

اختصاصات في مجال التهيئة، التعمير، الفلاحة و الري

يتمتع المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات واسعة في هذا المجال نذكر منها[2] :

أ- الفلاحة والري :

- يبادر ويجسد كل العمليات التي ترمي إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز القروي، وترقية الفلاحة.
- تشجيع تدابير الوقاية من الكوارث الطبيعية.
- يتخذ كل الإجراءات ضد أخطار الفيضانات والجفاف.
- يبادر إلى إنجاز أشغال التهيئة والتطهير وتنقية مجاري المياه.

---

[1] المواد من 93إلى99، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

[2] المواد من80إلى92، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

- يساعد تقنيا وماليا البلديات في مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات.

ب – التهيئة و التعمير:

– يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طرق الولاية وصيانتها.

– يقوم بكل عملية من شأنها تنمية الريف، وخاصة في مجال الإنارة وفك العزلة.

– يبادر بتشجيع برامج السكن وإنشاء مؤسسات وشركات البناء العقاري بالتنسيق مع البلديات.

– ويحدد المجلس الشعبي الولائي مخطط التهيئة العمرانية، كما يتخذ كل إجراء من شأنه، ضمان تنمية الولاية حسب القدرات والمميزات الخاصة بكل ولاية، فالقانون خول المجلس سلطة عامة في الرقابة والإشراف على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، كما يتولى الإشراف على تنفيذ خطط التنمية المحلية ويتابع تنفيذها بالتعاون مع الجهات المختصة.

ج –البيئة: من ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي، تهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة، وإن دور الجماعات المحلية في حماية البيئة [1]يظهر في قوانين خاصة بحماية عنصر من عناصر البيئة ومنها قانون المياه، قانون المدن الجديدة، قانون تهيئة الإقليم، قانون الصحة قانون المناجم، قانون حماية المستهلك، قانون التهيئة والتعمير، قانون التراث، قانون الغابات، قانون إزالة النفايات.

3–اختصاصات المجلس في مجال الاقتصاد والاستثمار:

إن طبيعة الظروف الاقتصادية أصبح يفرض على الجماعات المحلية أن تتولى عدة وظائف اقتصادية تقوم من خلالها بالمساهمة الفعلية في عملية الإنعاش الاقتصاد المحلي، ويطلع المجلس الشعبي الولائي بدور هام في المجال الاقتصادي، فهو يشرف على مخطط الولاية من أجل ضمان التنمية الاقتصادية، ويتخذ كل الإجراءات التي من شأنها تنمية الولاية، وذلك بتشجيع وترقية الاستثمارات الاقتصادية على مستوى الولاية، ويعمل على تشجيع الاستثمار في مجال السكن، وللمجلس الشعبي الولائي دور أساسي وهام في مجال دعم الاستثمار الفلاحي، كما يدعم المجلس الشعبي الولائي الاستثمار السياحي وتنسيق عمل البلديات من أجل ترقية هذا القطاع فيعمل على تنشيط الاقتصاد. ويقوم المجلس بإنشاء وإدارة الصناعات الصغيرة، وتشجيع الخواص على الاستثمار وإنشاء المؤسسات.

[1] المادة77، قانون رقم 12–07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

الفرع الثاني :اختصاصات الوالي

يمارس الوالي سلطات كثيرة سواء باعتباره ممثلا للدولة أو باعتباره ممثلا للولاية وهيئة تنفيذية، ويستعمل وسيلة القرار الإداري، وسلطة الضبط لتحقيق النظام العام، وباعتبار الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية وبالتالي فمنصب الوالي له مركز قانوني أساسي في التنظيم الإداري اللامركزي.

أولا: اختصاصات الوالي كممثل للدولة

للوالي صلاحيات واسعة فهو يسهر على تنفيذ سياسة وبرامج الحكومة على المستوى المحلي، وهو يشرف على جميع القطاعات إلا ما تم استثناؤه بموجب القانون[1] كما يلي:

* العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية التكوين* وعاء الضرائب وتحصيلها* الرقابة المالية * إدارة الجمارك * مفتشية العمل * مفتشية الوظيف العمومي * المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية، ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات العامة الاقتصادية، الجامعات، القضاء، والعبرة من استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قوانين واحدة على المستوى الوطني.

وتبرز سلطات الوالي من خلال انه يقوم بما يلي:

- ينشط الوالي وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة ضمن قطاعات النشاط الولائي.
- يسهر الوالي في ممارسة مهامه على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم.
- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- يعتبر مسؤولا عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة.

فالوالي بهذه الصفة يقوم بتولي الإشراف على جميع المصالح التي تخضع لسلطته الرئاسية، وإذا كان المجلس الشعبي الولائي يمارس صلاحياته عن طريق المداولات، فإن الوالي يمارس مهامه التنفيذية عن طريق قرارات[2]، ويقدم تقرير في كل دورة حول المداولات السابقة، ويمارس الوالي صلاحياته بنفسه، كما يمكن تفويض توقيعه لبعض الموظفين طبقا للقانون، كالأمين العام للولاية أو مدير التنظيم والشؤون العامة، أو رئيس الدائرة

---

[1] المواد من110إلى123 قانون رقم 12-07،المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ 29فيفري2012.

[2] المادة124، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

ثانيا: اختصاصات الوالي بصفته ممثلا للولاية

– الإعداد المسبق للميزانية ولكل القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي الولائي

– يتولى تنفيذ ميزانية الولاية بعد المصادقة عليها من المجلس الشعبي الولائي، وهو الآمر بالصرف.

– يتولى تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وبذلك يصدر قرارات تنفيذية ويوقع العقود والصفقات لحساب الولاية وتمثيلها أمام القضاء.

– يقدم تقرير سنوي مفصل عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي، ويقدم عن كل دورة عادية تقرير حول حالة تنفيذ المداولات، وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أبداها المجلس.

– يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية.

– يتولى إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ثروة الولاية، باسم الولاية. وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي[1].

[1] المواد من 102إلى109، قانون رقم 12–07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ 29فيفري2012.

المبحث الثاني: مكانة البلدية في التنظيم الإداري الجزائري

سنتطرق في هذا المبحث إلى التعريفات والمفاهيم التي اعتمدها المشرع الجزائري للبلدية منذ الاستقلال، و إلى مختلف أجهزتها و هيئاتها و اختصاصاتها، باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة.

المطلب الأول: تعريف البلدية من خلال قوانين البلدية

نتناول تعريف الجماعات المحلية في قانون البلدية رقم24/67 و قانون البلدية رقم 09/90 و قانون البلدية رقم 10/11.

الفرع الأول: تعريف البلدية في قانون البلدية رقم 67-24

يعتبر قانون 18 جانفي 1967 أول قانون عرفته الإدارة المحلية في الجزائر منذ الاستقلال بعد ميثاق البلدية الذي صدر في 28 أكتوبر 1966 ، و يحتوي هذا القانون على 287 مادة، و هي موزعة على كتابين يتضمن الأول تنظيم البلدية و الثاني اختصاصاتها.

و قد تأثر قانون البلدية الجزائري بالنموذج اليوغسلافي، و هذا يبدو بشكل رئيسي في مجال المبادئ[1]، و التي تتمثل في تبني النهج الاشتراكي و نظام الحزب الواحد، و بما أن جميع الدساتير أكدت على أن الجماعات المحلية في الجزائر تتمثل في البلدية و الولاية، إذن سنتناول تعريف البلدية في الأمر رقم 67-24، حيث أشار المشرع[2] إلى أن البلدية هي الجماعة الإقليمية، التي تمنح لها مختلف المهام و الوظائف في جميع المجالات السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الأساسية، هذا من جهة، و من جهة أخرى، حدد لها أداة إنشائها و التي تتم بموجب قانون فقط.

الفرع الثاني: تعريف البلدية في قانون البلدية رقم 90-08

لقد تبنت الجزائر التعددية السياسية والحزبية بموجب نصوص دستور سنة 1989 ، و قد كان لهذا انعكاسا آليا على المجالس المنتخبة محليا، و خصوصا على المجالس الشعبية البلدية، من خلال صدور قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، بما يتلاءم و المتغيرات التي عرفتها الساحة السياسية في الجزائر في ذلك الوقت[3]، و تميزت هذه المرحلة بخضوعها

---

(1) مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية، رسالة ماجيستير، قسم الحقوق، جامعة المسيلة، الجزائر، السنة الجامعية (2014-2015)،ص25.

(2) الأمر 67-24 المؤرخ في 18يناير 1967، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد6، المؤرخ في 18 يناير 1967.

(3) قانون رقم 90-08 المؤرخ في07 أفريل 1990، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد15، المؤرخ في 11 أفريل 1990.

لمبادئ و أحكام جديدة أرساها دستور سنة 1989 ، و على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد و اعتماد التعددية الحزبية.

و لم يختلف المشرع كثيرا في اعتبار البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة، عما ورد في المادة الأولى من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية فحسب المشرع، فالبلدية هي الخلية الأساسية في بناء الدولة، و تعتبر أول إدارة يقصدها المواطن، فهي بمثابة الوسط الذي يجمع المواطنين في إقليم واحد أين تتقاطع مصالحهم مع مصالح السلطات المركزية على مستوى هذه الخلية[1]، و لهذا نجد المشرع على خلاف الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية نص بصريح العبارة في القانون 90-08 على أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و ما يترتب عليها من نتائج أو آثار، و كما تتمتع بالاستقلال المالي، كما أشار المشرع إلى أن للبلدية إقليم و اسم ومركز[2]، و تم إلغاء المجلس التنفيذي للبلدية، الذي كان معمولا به في القانون السابق، حيث قلص هيئات البلدية من ثلاث هيئات إلى هيئتين.

و أشارت المادة 04 من نفس القانون، إلى أنه يتم تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو في حالة تحويله بموجب مرسوم، يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية، و بعد استطلاع رأي الوالي و باقتراح من المجلس الشعبي البلدي، و يشعر المجلس الشعبي الولائي بهذا الاقتراح.

الفرع الثالث: تعريف البلدية في قانون البلدية رقم 11-10

نظرا للثغرات التي اعترت قانون البلدية رقم 90-08 و بعد حوالي 20 سنة من التطبيق، لم يعد قانون البلدية قادرا على تسوية الإشكالات و الاختلالات التي تعترض هذه الهيئة، وعلى هذا الأساس، صدر قانون البلدية[3] رقم 11-10، الذي حاول تطبيق أهم الاصلاحات التي دعى إليها رئيس الجمهورية، و على غرار قانون البلدية رقم 90-08 بين المشرع أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة أي أنها تمثل قاعدة الدولة، فهي هيئة إدارية لامركزية إقليمية قاعدية في النظام الإداري الجزائري، و أضفى عليها الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و يتم إنشاؤها بموجب القانون، كما جعل منها الإطار المؤسساتي لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

---

(1) شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، رسالة ماجيستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية(2010-2011)، ص18.

(2) المادة2، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(3) قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3 يوليو 2011.

المطلب الثاني :أجهزة و هيئات البلدية

للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة حيث تتمتع بخصائص عديدة منها أن البلدية مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية ،والبلدية مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية.

الفرع الأول :المجلس الشعبي البلدي

ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، كما جاء في المادة 65 من قانون البلدية، وتجرى الانتخابات في ظرف ثلاث أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية[1].

كما نصت المادة 80 منه على أنه يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية التعداد الوطني الرسمي والأخير وضمن الشروط التي يحددها القانون، و نص القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[2]، على أنه يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، وهم الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظف أسلاك الأمن، أمين خزينة البلدية، المراقب المالي للبلدية، الأمين العام للبلدية و مستخدمو البلدية، ولم يشترط قانون الانتخابات شروطا للترشح إلى المجلس الشعبي البلدي كشرط المستوى العلمي، فاشترط حسب المادة 3 و المادة 79 من قانون الانتخابات الجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والإقامة بالبلدية والتسجيل بالقائمة الانتخابية، وأن تكون ناخبا عمره 23 سنة، كما أضاف شرط ألا يكون محكوم عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد الاعتبار له باستثناء الجرائم غير العمدية.

1-عمل المجلس: البلدية"تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري كما ورد في قانون البلدية[3]، مع العلم بأن نظام الإدارة المحلية أساسا يقوم على

---

(1) المادة 65، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق البلدية، الجريدة الرسمية، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(2) المادة81، القانون العضوي رقم16-10،المؤرخ في25أوت2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد50،المؤرخ في28أوت2016.

(3) المادة11، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

تقسيم إداري لأقاليم الدولة بحسب أحجام الوحدات المحلية، ويتوقف نوع التقسيم على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية، وعلى الظروف البيئية السائدة في أقاليمها .

2-المداولات: تعقد جلسات المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته بصفة علنية حسب المادة 26 من قانون البلدية، ويمكنه أن يقرر أن تكون المداولة[1] في جلسة مغلقة إذا كانت مخصصة لدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، أو دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام.

ويحافظ رئيس الجلسة على النظام في الجلسات ويمكنه أن يطرد أي شخص غير منتخب يخل بسير المداولات بعد إنذاره، وهذا ما تبرره ضرورة اطلاع المواطنين بكل ما يتعلق بالتنمية المحلية، وذلك لتفعيل الرقابة الشعبية من جهة ولتكريس الديمقراطية المحلية من جهة أخرى.

3-اللجان: يشكل المجلس الشعبي البلدي لجانا مؤقتة ودائمة من بين أعضائه قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية[2]، ونص قانون البلدية ضرورة تشكيل 5 لجان دائمة هي: لجنة الاقتصاد و المالية و الاستثمار- الصحة و النظافة و حماية البيئة- تهيئة الإقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية- الري و الفلاحة و الصيد البحري- الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب، وأخضع تشكيل اللجان إلى مداولات مصادق عليها من أغلبية أعضاء المجلس، و يحدد عدد اللجان حسب عدد سكان البلدية، و منح القانون رئاسة اللجنة لمنتخب بلدي تنتخبه اللجنة من بين أعضائها. لرئيس اللجنة إن يستعين بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة، وتعد اللجان نظامها الداخلي وتصادق عليه .

5-الوضعية القانونية للمنتخب: أشار قانون البلدية إلى القانون الأساسي الخاص بالمنتخب، وعلى ضرورة استفادة المنتخبين من علاوات وتعويضات ملائمة، وهذا رغم البقاء على مبدأ العهدة مجانية، وترك للتنظيم تحديد كيفيات التطبيق.

كما نص صراحة على استفادة المنتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني خلال كل الفترة المخصصة لعهدته الانتخابية، وإلى جانب الاهتمام بتكوينه فيلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين، وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه.

---

(1) المادة26، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(2) المادة31، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

الفرع الثاني :الهيئة التنفيذية للبلدية

باعتبار البلدية قاعدة اللامركزية فهي تجسد جوهر الديمقراطية المحلية، ومكان مساهمة وإشراك المواطنين في تسيير شؤون البلدية، ولذلك يجب تحديد هيئات البلدية، وتوضيح العلاقة بينها سواء هيئة المداولة أو هيئة التنفيذ أو إدارة البلدية، ومدى تحقيق مبادئ اللامركزية الإدارية.

أولا: رئيس المجلس الشعبي البلدي: نص قانون البلدية على أنه "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشحة أو المرشح الأصغر سنا"[1]

ونص قانون البلدية على وجوب إقامة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة بإقليم البلدية، وفي الحالات الاستثنائية يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك" وذلك حتى يتفرغ الرئيس لمهامه، ويلم بانشغالات ومتطلبات المواطنين.

وتنهى مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالاستقالة[2] حيث نص قانون البلدية على "يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم الاستقالة، و تثبت عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، و تصبح الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي.

ونص القانون على أنه "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال (10)عشرة أيام على الأكثر"[3]، و يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب للرئيس، يتحدد عددهم حسب عدد مقاعد المجلس[4]، ويعرض الرئيس على المجلس للمصادقة قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس خلال 15 يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه.

وطبقا لقانون البلدية يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حدث له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس.

---

(1) المادة65، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(2) المادة73، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(3) المادة71، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(4) المادة69، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

ثانيا: إدارة البلدية: تكون الإدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي[1]، وتعتبر إدارة البلدية هيئة ينظمها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك تعزيزا لمكانة الأمين العام للبلدية ، وتدعيما للمركز القانوني للأمين العام، باعتباره يخضع للسلطة الرئاسية الوصية.

ويتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي * تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية *ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين *إعداد محضر تسليم واستلام المهام من الرئيس القديم إلى الجديد *يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني باستثناء القرارات [2].

وفي إطار تكييف الهيكل التنظيمي حسب وسائل وإمكانيات وحجم البلدية، كما أنه يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات بلدية و/أو ملحقات بلدية في حدود اختصاصاتها[3]، و ذلك لضمان مهام المرفق العام و توفير الوسائل الضرورية للتكفل بها.

وتنظم المصالح الإدارية للهيكل الإداري للبلدية من الكتابة العامة، مصلحة التنظيم والشؤون العامة النشاط الاجتماعي والثقافي و مصلحة الشؤون المالية والنشاط الاقتصادي.

---

[1] المادة125، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

[2] المادة129، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

[3] المادة133، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

المطلب الثالث : اختصاصات هيئات البلدية

نظرا للدور الذي تلعبه البلديات في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تزايدت أعبائها ونفقاتها، ما انجر عنه عدم تطابق للموارد مع الأعباء واختصاصات البلدية العديدة فإضافة إلى المهام التقليدية من إصلاح للطرقات والأرصفة وجمع النفايات المنزلية، فناك عدة صلاحيات أخرى في مختلف المجالات كالاقتصاد والتعليم والثقافة والسكن والتعمير والبيئة.

الفرع الأول :اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

من أجل قيام المجلس بالمهام المسندة إليه قانونا تم إنشاء لجان دائمة، و إمكانية تكوين لجان مؤقتة تتولى القيام بمهام يحددها المجلس وهي كالتالي:

أولا: التهيئة والتعمير: إن المجلس الشعبي البلدي و تماشيا مع الصلاحيات المخولة له يسعى إلى تحقيق التنمية المحلية على مستوى البلدية، وبذلك يواجه عوائق تشريعية تتعلق بعدم تلاءم النصوص القانونية للتحديات الجديدة للجماعات المحلية ولاسيما في مجال تشجيع الاستثمار وكذلك في مجال التهيئة والتعمير وفي مجال البيئة.

في هذا الإطار تعد البلدية مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى وتصادق عليه وتسهر على تنفيذه بالانسجام مع مخطط الولاية، كما يشارك المجلس الشعبي البلدي باقتراحاته و أرائه فيما يتعلق بالإجراءات المتعلقة بالتهيئة العمرانية، وإلى جانب ذلك تشترط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يمكن أن يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، ففي هذا المجال أعطى قانون البلدية تفصيلا إضافيا بضرورة انسجام المخطط مع المخططات الوطنية للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، كما نص على أنه يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، كما ألزم القانون البلدية بوضع مخطط شغل الأراضي الذي يحدد حقوق استخدام الأراضي لكل قطاع .

ثانيا: البيئة، النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية: أدى التطور التكنولوجي والعلمي والاقتصادي والاجتماعي إلى اختلال التوازنات الايكولوجية، مما تطلب من الهيئات المنتخبة أداء دور في حماية البيئة[1]، ويكمن دور الجماعات المحلية في حماية البيئة من خلال النصوص القانونية المختلفة في قانون الغابات قانون المياه، القانون المتعلق بتسيير النفايات، قانون التهيئة

[1] المادة123، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

والتعمير، وقد نص قانون البلدية على أنه " تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية و التنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة و النظافة العمومية و لا سيما المجالات:

– توزيع المياه الصالحة للشرب – صرف المياه المستعملة و معالجتها.

– جمع و نقل و معالجة النفايات الصلبة – مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.

– الحفاظ على صحة الأغذية و الأماكن و المؤسسات المستقبلة للجمهور.

– صيانة طرقات البلدية – إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

ثالثا: مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة

طبقا لقانون البلدية فان المجلس الشعبي البلدي يقوم بالمهام التالية في هذا المجال[1]:

– الإشراف على إنجاز و صيانة مؤسسات التعليم الابتدائي، ويشجع التعليم ما قبل المدرسي ويقوم بتشجيع النقل المدرسي و ينجز و يسير المطاعم المدرسية.

– اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى، و الرياض و حدائق الأطفال و التعليم التحضيري و التعليم الثقافي و الفني.

– المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية الشباب و الثقافة و التسلية.

– اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية و تشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها...إلخ

رابعا: المجال الاقتصادي والاستثمار

لقد تطور دور الجماعات المحلية فلم يعد دورها يقتصر على أداء الخدمات والمرافق ذات الطابع الإداري المحض، بل أن اختصاصاتها توسعت إلى مجالات اقتصادية[2]، وأصبح على البلدية أن تقوم بالمساهمة الفعلية في عملية إنعاش الاقتصاد المحلي، فالمجلس البلدي يقوم بالمساهمة في إنجاز البنية التحتية المحفزة للاستثمار، وتخصيص مناطق للأنشطة الاقتصادية.

وعليه فالمجلس الشعبي البلدي يقوم بتشجيع النشاط الاقتصادي والاستثمار المحلي وهذا على الرغم من التوجه الرأسمالي الذي يقلص من تدخل الدولة في هذا المجال وإلى جانب نص الدستور على حرية الصناعة والتجارة، يقوم المجلس البلدي بالاستثمار في المجال الفلاحي، والمجال الصناعي ومجال الحرف اليدوية وفي مجال التوزيع والنقل وفي المجال السياحي ومجال

---

(1) المادة122، قانون رقم 11–10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(2) المادة111، قانون رقم 11–10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

السكن ،وقد يتكفل باستغلالها بصفة مباشرة أو عن طريق الامتياز، كما تقوم البلدية بتسيير المرافق العامة على مستوى البلدية من الأسواق، قاعات الحفلات، المياه، النقل العمومي، وتساهم في تشجيع المتعاملين الاقتصاديين من خلال السعي نحو جذب الاستثمارات وذلك بتوفير المناخ الملائم وتسهيل الإجراءات المتعلقة بالعقار الصناعي ويعمل المجلس على المبادرة بترقية المجال السياحي، وقد تأثر المرفق العام المحلي بالنظام الاقتصادي الجزائري وبالتحولات السياسية من التوجه الاشتراكي إلى التوجه الرأسمالي.

وقد نص القانون البلدي على أنه "يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع وترقية الاستثمار"[1] ،وترك تحديد كيفية تطبيق المادة للتنظيم.

كما نص القانون على أنه "يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من اجل تسيير مصالحها"[2].

الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يحتل رئيس المجلس الشعبي البلدي مركزا قانونيا أساسيا في البلدية بصفته ممثلا للبلدية وممثلا للدولة، و نذكر اختصاصاته حسب ما نص عليها القانون كالتالي:

أولا : اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية

1-يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية

2-يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية.

3-يرأس المجلس الشعبي البلدي ويسهر على حسن سير المصالح و المؤسسات البلدية.

4-يسهر على تنفيذ المداولات وينفذ ميزانية البلدية ويمارس كل الحقوق على أملاك البلدية.

5-يقوم بالتصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية.

6- التقاضي باسم البلدية و إدارة مداخيل البلدية و الآمر بالصرف و يبرم العقود.

7-القيام بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها، و يتخذ التدابير المتعلقة بالطرق.

8-السهر على المحافظة على الأرشيف و اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية[3].

---

(1) المادة111، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(2) المادة153، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(3) المادة77، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

ثانيا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة

1-يسهر على احترام و تطبيق التشريع و التنظيم.

2-يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية بصفته ضابط للحالة المدنية.

3-يقوم تحت إشراف الوالي بـ:

- تبليغ و تنفيذ القوانين و التنظيمات على إقليم البلدية.
- السهر على النظام العام، و على حسن تنفيذ التدابير الوقائية.

4- يقوم بكل التدابير و الاحتياطات الوقائية لضمان سلامة و حماية الأشخاص.

5-يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات.

6-له صفة ضابط الشرطة القضائية، ويمكنه تسخير قوات الشرطة و الدرك المختصة إقليميا.

7-العمل على احترام حقوق و حريات المواطنين[1].

[1] المواد من85إلى95، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

المبحث الثالث: صعوبات تسيير الإدارة المحلية في الجزائر

سنتطرق في هذا المبحث إلى مدى تأثير الرقابة الوصائية على أدوار المجالس المنتخبة، كما سنتكلم عن المالية المحلية و مصادر التمويل الداخلية و الخارجية للبلدية، لننتهي عند تقييم لمدى اعتماد المشرع الجزائري على مبادئ الحكم الراشد و التنمية المستدامة عند سن القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية من خلال معايير معينة.

المطلب الأول: تأثير الرقابة الوصائية على عمل المجالس المحلية

على الرغم من الاختصاصات الواسعة التي منحت للمجالس الشعبية البلدية و الولائية إلا أنها لا تمارسها بعيدا عن أعين السلطة المركزية، حيث أحاطها المشرع برقابة أثناء ممارستها لصلاحياتها، و يصطلح على هذا النوع من الرقابة بالرقابة الوصائية، و التي هي ركن من أركان اللامركزية، تمارسها الدولة على الجماعات المحلية بهدف حماية الصالح العام و الحفاظ على وحدة الدولة و ضمان استمرارية الخدمات المقدمة للمواطنين و ترشيد التسيير الجماعي و تعزيز مبدأ المشروعية من خلال فرض احترام القوانين[1].

الفرع الأول: آليات الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية

رغم أن عضو المجلس الشعبي المحلي منتخب من طرف الشعب، و يمثل إرادته على المستوى المحلي، إلا أنه يخضع إلى رقابة السلطة الوصائية – ممثلة في الوالي و رئيس الدائرة و وزير الداخلية – و تتخذ الرقابة الأشكال التالية:(التوقيف، الإقصاء، الإقالة).

أولا: توقيف العضو المنتخب المحلي

يعتبر التوقيف أحد مظاهر الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين في المجالس المنتخبة المحلية، حيث أن التوقيف هو تجميد للعضوية بصفة مؤقتة، و ذلك لسبب من الأسباب التي حددها القانون، و فق إجراءات بينتها النصوص القانونية، و لقد أشار المشرع في قانون البلدية بصفة مؤقتة بموجب قرار من الوالي في حالة متابعته قضائيا بسبب جناية أو جنحة تتعلق بالمال العام أو بالشرف أو كان محل تدابير قضائية، تحول دون استمراره في مواصلة مهامه.

فالمشرع حدد الجرائم التي تتعلق بالمال العام أو الشرف، ولم يوضح لنا مصير المنتخب المحلي البلدي في حالة ارتكابه لجرائم أخرى غير التي ذكرها في قانون البلدية[2].

---

(1) عبد الناصر صالحي، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، رسالة ماجيستير، جامعة الجزائر1،السنة الجامعية(2010–2011)، ص100.

(2) المادة43، قانون رقم 11–10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

و قد منح قانون البلدية السلطة الواسعة للوالي في إصدار قرار التوقيف من دون استشارة المجلس الشعبي البلدي و دون حاجة إلى تعليل و هذا يعد تراجعا عن الاستقلالية من جهة، و تأكيدا على دور و مكانة الوالي، مقابل تهميش لدور المجلس الشعبي البلدي، و تراجع الضمانات التي تجعل المجلس الشعبي البلدي يتصدى بها لسلطة الوصاية على أعضاء المجلس.

أما على مستوى قانون الولاية رقم 12-07 فإن المشرع أشار إلى إمكانية إيقاف المنتخب المحلي الولائي، الذي يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو بالشرف بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، بمعنى أن هذا الأخير يتمتع بسلطة تقديرية في تقرير التوقيف من عدمه، و هذا يعد ضمانا للمنتخب المحلي الولائي، ثم يتم الإعلان عن التوقيف بموجب قرار من وزير الداخلية[1]، و في حالة التوقيف بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية أو الولائية، يستأنف العضو الموقف مهامه مباشرة في حالة ما إذا صدر حكم قضائي يقضي ببراءة المنتخب.

ثانيا: إقصاء العضو المنتخب المحلي

الإقصاء خلافا للإيقاف، فهو إسقاط كلي و نهائي للعضوية، لأسباب حددها القانون، و لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة، فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، لأن ذلك يمس لاشك بمصداقية المجلس البلدي لذا يتعين إبعاده[2] .

و قد أشار المشرع في قانون البلدية رقم90-08 إلى الإقصاء النهائي للمنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية، و يقر المجلس الشعبي البلدي قانونا الإقصاء، و يثبت هذا الإقصاء الوالي، و نفس الحكم ورد في قانون البلدية[3] رقم 11-10 إلا أنه أكد تعرض المنتخب البلدي لإدانة جزائية نهائية، تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و مادام المشرع حدد حالات الإقصاء، فحسنا فعل حيث أنه يوفر الحماية القانونية للمعني بالقرار.

و جعل المشرع الإقصاء في قانون الولاية رقم 12-07 نتيجة كل إدانة جزائية لها علاقة بالعهدة تضعه تحت طائلة عدم قابلية للانتخاب المنصوص عليها في القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، كما أشار إلى أن المجلس الشعبي الولائي يقر قرار الإقصاء بموجب

---

[1] المادة45، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

[2] عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص285.

[3] المادة153، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

مداولة و يثبته بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، كما نص على إمكانية الطعن أمام مجلس الدولة في قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب

ثالثا إقالة العضو المنتخب المحلي

لقد أشار المشرع إلى أن كل عضو في المجلس الشعبي البلدي يعتبر مستقيلا، إما بسبب أنه في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، إذ حددت هذه الحالات في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الأشخاص الذين لا تقبل عضويتهم بالمجالس المحلية[1]، أو إذا كان المنتخب في حالة من حالات التنافي أو التعارض، ففي هذه الحالة يصرح الوالي فورا بإقالة العضو فالمشرع في قانون البلدية رقم 90-08 حدد سببين للإقالة:

-إما أن يكون المنتخب في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب.

-أن يكون في إحدى حالات التنافي أو التعارض.

و بالنسبة لقانون البلدية رقم 11-10 فقد أشار المشرع إلى أن المنتخب البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي ، و حسنا فعل المشرع عندما نص على هذا السبب، و ذلك حتى يتم محاربة ظاهرة الغياب خاصة و قد بدأت تشق طريقها نحو التوسع[2]، كما أن المشرع وفر للمتغيب ضمانة تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه، فإن تخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ اتخذ قرار المجلس في غيابه و يعد حضوريا و يخطر الوالي بذلك[3].

كما عالج المشرع أحكام الإقالة في قوانين الولاية، حيث أنه إذا كان المنتخب في حالة من حالات عدم قابلية الانتخاب أو في إحدى حالات التنافي، تتم إقالته فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، و على رئيس المجلس الشعبي الولائي إعلام الوالي بذلك، و في حالة تقصيره و بعد إعذاره من الوالي، يعلن وزير الداخلية بموجب قرار عن إقالة المنتخب المعني و هذا ما أشار إليه المشرع في قانون الولاية رقم 12-07 إلا أن الجديد في هذا القانون بخصوص الإقصاء هو توفيره لضمانة أساسية للعضو المقصى بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة تنافي،

---

[1] المادة81، القانون العضوي رقم16-10،المؤرخ في25أوت2016، المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية،العدد9، بتاريخ 28أوت2016.

[2] عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، مرجع سابق، ص 286.

[3] المادة45 الفقرة2والفقرة3، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

بأن يطعن أمام مجلس الدولة إذ قد يثير العضو المقصى من المجلس للأسباب المذكورة، جوانب غير مشروعة في قرار الإقصاء ، و من حقه اللجوء إلى القضاء[1].

الفرع الثاني: آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية المحلية

يقصد بالأعمال، المداولات التي يصدّق عليها المجلس الشعبي البلدي أو الولائي على شكل قرارات بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، فالعمل التقريري في إطار المداولة هو عمل جماعة و ليس عمل فردي مثل العمل التنفيذي، و تتخذ الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المحلية صورا ثلاثة و التي تتمثل في :التصديق، البطلان، الحلول.

أولا: التصديق على المداولات: لقد أشار المشرع في قانون البلدية و الولاية للتصديق الضمني و التصديق الصريح، فالمداولات التي تتطلب تصديق صريح من الوالي، نص عليها المشرع في قانون البلدية11-10، و التي تتمثل في الميزانيات و الحسابات، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، اتفاقية التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية[2].

و الملاحظة التي يمكن إبداؤها بهذا الصدد، أن المشرع بموجب قانون البلدية وسّع من مواضيع المداولات التي تستلزم التصديق الصريح من الوالي، و على الوالي أن يصدر قرار التصديق خلال مدة أقصاها 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية طبقا لنص المادة 58من قانون البلدية و إلا اعتبرت تصديقا عليها، أي تنقلب من تصديق صريح إلى تصديق ضمني، أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، فإن المشرع اشترط لنفاذ المداولات التصديق الصريح للوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران، و التي تتعلق بالميزانيات و الحسابات، التنازل عن العقار و اقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة والهبات و الوصايا الأجنبية[3].

ثانيا: صور بطلان المداولة كآلية رقابية على أعمال المجالس الشعبية المحلية

بالرجوع لقوانين البلدية و الولاية، نجد المشرع قد أشار إلى نوعين من البطلان أو الإلغاء أحدهما بقوة القانون و هو البطلان المطلق، و الآخر بناء على سلطة الإدارة التقديرية و هو البطلان النسبي

فالبطلان يكرّس هيمنة السلطة الوصية على المجالس الشعبية المحلية، و ذلك من خلال الصلاحية التي منحتها قوانين البلدية و الولاية للوالي في إعدام مداولات المجالس حتى و إن تعلق

---

(1) عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص 327.

(2) المادة57، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(3) المادة11و14، قانون رقم 11-10،المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37،المؤرخ في 3يوليو2011.

الأمر بالشؤون المحلية، و بما أن الاستقلال هو الأصل و الرقابة هي الاستثناء، فقد منح المشرع لرؤساء المجالس الشعبية المحلية الحق في الطعن ضد قرار الوالي الذي يرفض فيه التصديق على المداولات.

ثالثا: حلول الجهة الوصية محل المجالس الشعبية المحلية

القاعدة العامة، أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة، و لا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا لإرادته التي يحددها القانون، و إذا كانت هذه سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، فقد يسمح بها – استثنائيا – في نظام الوصاية الإدارية و بما أن الحلول يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص، كما أنه من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية و أشدها تأثير على حرية و استقلال الهيئات اللامركزية فقد أحاطها المشرع بقيود و ضمانات محددة، تتجلى في:

1-الحلول الإداري

تم إقراره بموجب قوانين البلدية و قوانين الولاية، حيث يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن بالنسبة لجميع بلديات الولاية، عندما تمتنع البلدية عن القيام بذلك، لكن بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي و بقائه بدون نتيجة، كما يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية، و الحاصل فيها خلل في النظام العام دون سابق إنذار[1]، مع وجوب التزامه بالتعليل، بالإضافة لما سبق، يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالة تقاعسه أو رفضه اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين و التنظيمات و الملزم باتخاذها قانونا، بعد انقضاء مدة الإنذار الموجه لرئيس المجلس الشعبي البلدي[2].

2- الحلول المالي

تمارس سلطة الوصاية المتمثلة في الوالي رقابة واسعة على ميزانية البلدية عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد، عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية، حيث أنه في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها إليه مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة15 يوما من تاريخ إيداعها لديه، و بعدها يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخضاع الميزانية لمداولة ثانية من طرف المجلس الشعبي البلدي، و يكون ذلك خلال 10 أيام، و في ذات

---

(1) المادة100، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(2) المادة101، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

الوقت يعذر الوالي المجلس الشعبي البلدي، بأنه في حالة التصويت عليها مجددا بدون توازن، أو لم ينص على النفقات الإجبارية، و في حالة لم يقم بالتصويت على الميزانية وفق الشروط السالفة الذكر في أجل 08 أيام التي تلي ذلك الإعذار، ففي هذه الحالة يتدخل الوالي و يضبط الميزانية تلقائيا و يحل محل المجلس الشعبي البلدي في ذلك[1].

الفرع الثالث: آليات الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية المحلية كهيئات

تخضع الجهات اللامركزية كهيئات محلية منتخبة لرقابة الجهات المركزية و تتجلى الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الشعبية المحلية في صورة واحدة هي الحل، للسلطة المركزية حل المجلس أو توقيفه و تعطيله لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا و بما أن الحل يعتبر أخطر إجراء يؤدي إلى حل و شغور المجلس بصفة نهائية، عمد المشرع إلى حصر الأسباب و الحالات التي بتوافرها يمكن حل المجالس الشعبية المحلية، و التي تتمثل فيما يلي[2]:

*خرق أحكام دستورية *إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجالس الشعبية المحلية

*الاستقالة الجماعية للأعضاء *الإبقاء على المجلس يسبب مصدرا لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين و سكينتهم *عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة و بعد تطبيق أحكام الاستخلاف *وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية *اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها *حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب .

مما سبق يتبين مدى هيمنة الجهة الوصية على المجالس، الأمر الذي مس باستقلاليتها كأعضاء منتخبين أو مشكلين للمجالس، كما امتدت هذه الهيمنة إلى أعمال هذه المجالس و من ثم كانت الجهة الوصية متواجدة دائما و متدخلة في كل مجالات اختصاصات المجالس الشعبية المحلية، الأمر الذي أدّى في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة المجالس الشعبية المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها التنموية.

---

(1) المادة183، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

(2) المادة46، قانون رقم 11-10 المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.

المطلب الثاني: المالية المحلية

يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية و تسيير مصالح الإدارة المحلية في المقاطعات الإقليمية في الجزائر، فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي، و قد ذكر المشرع الجزائري في قانوني البلدية[1] والولاية[2] أن موارد الميزانية و المالية المحلية تتكون بشكل عام من: *التخصيصات *ناتج الجباية و الرسوم *الإعانات وناتج الهبات و الوصايا *مداخيل ممتلكاتها *مداخيل أملاكها *القروض * ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تقدمها * ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية أو جزء منه* الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

و قد حاولنا في هذا المطلب تصنيف أهم الموارد المالية التي نصت عليها التشريعات الجزائرية كالتالي:

الفرع الأول: الموارد الداخلية و الخارجية للجماعات المحلية

تستند المالية المحلية إلى نفقات قسم التسيير و نفقات قسم التجهيز و الاستثمار في ميزانية البلدية، و تمول ميزانية التسيير من إيرادات الجباية و إعانات التسيير التي تقدمها الدولة و إيرادات الممتلكات التابعة للجماعات المحلية مثل حقوق الإتاوات، الخدمات المقدمة و الغرامات، و تصنف الموارد المالية حسب المصدر إلى موارد ذاتية داخلية و موارد خارجية

أولا: الموارد الذاتية الداخلية للجماعات المحلية

تعد الجباية المحلية المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات المحلية، كونها تمثل ثلاثة أرباع من الإيرادات المالية المحلية، و قد حدد المشرع الجبائي أصناف الضرائب العائدة للجماعات المحلية طبقا لما جاء به قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 1992 في مادته 197 حيث ميز بين الضرائب العائدة كليا للجماعات المحلية و العائدة جزئيا لها[3].

1-الضرائب و الرسوم المحلية الموجهة كليا إلى الجماعات المحلية

تتمثل الضرائب المحلية الموجهة كليا للجماعات المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية في:

- **الرسم على النشاط المهني:** يحصل وفق المعدل 2% حسب قانون المالية 2002.

---

[1] المادة170، قانون رقم 11-10،المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37،المؤرخ في 3يوليو 2011.

[2] المادة151، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

[3] بسمة عولمي، مقالة، "**تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر**"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، الجزائر، ص270.

- **الدفع الجزافي:** يدفعه الأشخاص الطبيعيين و المعنويين و المؤسسات الأجنبية المقيمة في الجزائر، لكن منذ تاريخ 01 فيفري 2006 لم يعد للدفع الجزافي أي دور في ميزانية البلدية.
- **الرسم العقاري:** و هو ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية المبنية و غير المبنية.
- **رسم التطهير:** يؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة في البلدية، و اصطلح عليه برسم رفع القمامات المنزلية وفق قانون المالية 2002.
- **رسم الإقامة:** أعيد تأسيسه لصالح البلديات السياحية و التي تحوي على الحمامات المعدنية و البحرية، يفرض على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية، ولا يملكون فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري، ويتم حسابه عن كل شخص ولكل يوم.

2-الضرائب و الرسوم الموجهة جزئيا إلى الجماعات المحلية:

تتمثل مختلف الضرائب و الرسوم المحلية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية في مايلي[1]:

- الرسم على القيمة المضافة: يطبق على عمليات بيع الأشغال و الخدمات و قد تم تعديل معدلات الرسم على القيمة المضافة في قانون المالية 2017 ليبلغ 19%، و تذهب نسبة 85% من الموارد الجبائية إلى ميزانية الدولة و يعد ثاني مورد بعد الجباية البترولية، أما نسبة 15% توزع بين البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- رسم الذبح: تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات و يكون حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات المذبوحة، و يوزع بين البلديات الصندوق الخاص المعروف بصندوق حماية الصحة الحيوانية.
- الضريبة على الممتلكات: يخضع لها الأشخاص الطبيعين و الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر، و توزع بين البلديات و الصندوق الخاص تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن، و تشكل حصيلة الضريبة ما يعادل نسبة 8% من موارد البلدية.
- قسيمة السيارات: يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يمتلك سيارة، و تتوزع حصيلة القسيمة بين الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

[1] بسمة عولمي، مرجع سابق، ص271.

ثانيا: الموارد الخارجية للجماعات المحلية

تأتي عملية الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار في الميزانية المحلية[1]، فالموارد الخارجية الأساسية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر تتمثل في:

1-**القروض:** و تمثل مورد آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية، حيث تسدد أشغال التجهيز و الإنجاز و الدراسات من ميزانية التجهيز و الاستثمار و إذا اقترضت البلدية يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار و المتمثلة في:

- مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز عن طريق رسوم محلية للتجهيز التي تتراوح بين واحد و خمسة بالمائة من قيمة العقار و الأرض المعدة للبناء.
- إعانة الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية.
- الاقتطاعات من ميزانية التسيير.
- القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة.

عموما يكون القرض المحصل عليه من قبل البلدية يمثل القرض الإيجاري، مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديوان.

2-**الإعانات الحكومية:** تهدف إلى تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية و تقليص الفوارق بينها لتحقيق التوازن، كما تنقسم الإعانات الحكومية إلى:

- إعانات تمنحها الدولة.
- إعانات يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

الفرع الثاني: أسباب العجز المالي للبلديات

مما سبق نلاحظ أنه على الرغم من تعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية و اختلاف أصناف الموارد المالية، إلا أن الوضع المالي المحلي في الجزائر يشهد تدهور كبيرا، و عجز أغلب البلديات و ذلك للأسباب التالية[2]:

1-أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة:

---

[1] بسمة عولمي، نفس المرجع الساب، ص272، أنظر أيضا (المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، التكفل بأنشطة البيئة على مستوى الجماعات المحلية، الدورة العادية الثالثة و العشرون، ديسمبر 2003).

[2] بسمة عولمي، نفس المرجع السابق، ص 273.

يلعب المكلف بالضريبة دورا كبيرا في عملية التحصيل الجبائي لأن احترامه لقواعد فرض الضريبة يؤثر إيجابا على الحصيلة الجبائية، إلا أن ظاهرتي الغش و التهرب الضريبين حالتا دون ارتفاع حصيلة الجباية المحلية. و يعود سبب ذلك بالأساس إلى:

- ثقل عبء الضغط الجبائي.
- عدم استقرار التشريعات و غموضها.
- افتقار الإدارة المحلية للوسائل المادية و البشرية لتحصيل الضريبة.
- نقص الوعي الجبائي لدى المكلفين بالضريبة.
- الاعتقاد بأن الضريبة أداة اعتصاب و سلب أموال الفرد، و أن سرقة الدولة ليست سرقة بمعناها الحقيقي، إضافة لانعدام الثقة في الدولة.
- نقص الإعلام فيما يخص الضريبة.

2-أسباب متعلقة بالسلطة المركزية:

لا يمكن اعتبار المكلف بالضريبة هو وحده المسؤول ن ضعف الجباية المحلية بل حتى السلطة المركزية كان لها نصيب في تفشي ظاهرة إفلاس البلديات و تزايد عدد البلديات العاجزة في السنوات الأخيرة، حيث ساهمت الدولة في تقليص الجباية المحلية من خلال[1]:

- **التقسيم الإداري لإقليم الدولة:** تطور عدد البلديات منذ 1962 إلى غاية آخر تقسيم إداري سنة 1984، ليصبح عدد البلديات 1541، و الذي لم يكن مدروسا على أساس علمي، و لم يراعي الإمكانات الإقتصادية للبلديات، كما أن البلديات المستحدثة ليس بها أي نشاط اقتصادي مدر للمداخيل الجبائية.
- **تمركز الجباية في يد السلطة المركزية:** أوكل الدستور الجزائري هذا الاختصاص إلى السلطة التشريعية، حيث تقوم بتأسيس وعاء الضريبة و نسبها و طرق تحصيلها، فالضريبة تخضع لقواعد محددة في إطار قانون المالية السنوي، مما يؤكد تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية، و التي تجرد البلديات من المبادرة المالية، إضافة لتبعية القابض البلدي إلى السلطات المركزية من خلال وزارة المالية.
- **سياسة التحريض الضريبي(الامتيازات و الاعفاءات الضريبية):** فوتت على الخزينة العمومية مبالغ ضخمة كون أن المورد الرئيسي للميزانية المحلية يتمثل في إيرادات الجباية المحلية.

[1] بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 275.

المطلب الثالث: معايير تقييم أداء الإدارة المحلية

سنتطرق في هذا المطلب إلى معايير تقييم أداء الإدارة المحلية، و مدى اعتماد الجزائر على الإدارة الإلكترونية لتفعيل أدوار البلدية و الولاية.

الفرع الأول: معايير تطبيق مبادئ الحكم الراشد في الإدارة المحلية الجزائرية

نحاول في هذا المطلب الربط بين معايير الحكم الراشد، و مدى اعتمادها من طرف المشرع الجزائري في كل من قانوني البلدية 11-10 و الولاية 12-07.

أولا: معيار المشاركة تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري، حيث يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و ذلك باستعمال الوسائط و الوسائل الإعلامية[1].

كما أنه في إطار التسيير الجواري و تحقيقا لأهداف الديمقراطية فالمجلس الشعبي البلدي يسهر على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية و كل خبير أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، من شأنهم تقديم مساهمة مفيدة بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم[2].

و كذلك ينعكس مبدأ المشاركة في شكل المجلس الشعبي الولائي و البلدي و ذلك من خلال طريقة انتخابهم من طرف الشعب عن طريق الاقتراع المباشر.

وعلى خلاف قانون البلدية 11-10 فلم يخصص المشرع الجزائري في قانون الولاية 12-07 بابا أو فصلا ينص فيه على مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية، و لكن بالرجوع إلى الأهداف المتوخاة من قانون الولاية هو جعل من الولاية فضاء مكملا للبلدية في تقديم خدمة عمومية جوارية و تنظيمها، وجعلها أيضا مكان لممارسة الديمقراطية المحلية، و مشاركة المواطن، و هذا ما أشار إليه المشرع في قانون الولاية[3] باعتبارها الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، كما أنها تمثل هيئة عدم التركيز، حيث تعمل على المساهمة المباشرة في خلق فضاءات اقتصادية و اجتماعية أكثر تكيفا و ملاءمة، فضلا عن

---

[1] المادة11، قانون رقم 11-10،المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37،المؤرخ في 3يوليو 2011.

[2] المادة12، قانون رقم 11-10،المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37،المؤرخ في 3يوليو 2011.

[3] المادة الأولى، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، بتاريخ29فيفري2012.

كونها محلا يتجسد على واقعه صور التضامن الوطني و نشاطات الجماعات المحلية، و كذلك منبر للتعبير عن مشاكل و انشغالات و تطلعات المواطن، الذي يبقى بطبيعة الحال ينتظر الكثير من هذه الهيئة.

و إذا كان شعار الولاية طبقا للمادة الأولى الفقرة الأخيرة من قانون الولاية "بالشعب و للشعب "، فيتعين حينئذ العمل على فتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العمومية على المستوى الولائي، وهذا طبعا عن طريق المجلس الولائي المنتخب، الذي يمارس اختصاصات متنوعة تمس العديد من القطاعات و الميادين.

ثانيا: معيار الشفافية إن اتخاذ القرارات على جميع المستويات ينبغي أن يتم في كنف الوضوح التام، و لا يكون ذلك ممكنا إلا بتوفير القدر اللازم من المعلومات و في الزمن المناسب للمعنيين، و قد أشارت المادة الثانية من القانون06-06 المتعلقة بالقانون التوجيهي للمدينة لهذا المؤشر و اعتبرته من الأسس العامة لتسيير المدينة[1].

و بما أن مبدأ الشفافية نقيض الغموض و السرية فقد اتسع مجال الشفافية و أثر سلبا على مبدأ السرية الذي بات اليوم استثناء، واتسع مجال تطبيق مبدأ الشفافية خاصة بعد المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من طرف الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 04-128المؤرخ في 2004/04/19[2].

و قد كرس قانون البلدية مبدأ الشفافية حيث أجاز لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي، و كذا قرارات البلدية[3]، و أوجب أن يلصق جدول الأعمال لدورة المجلس في قاعة اجتماعات المجلس و في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، و أن تكون جلسات المجلس علنية مفتوحة لكل مواطني البلدية[4].

كما نص قانون الولاية 12-07 و تكريسا لمبدأ الشفافية على: "...يحق لكل مواطن له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي، و أن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته"[5].

---

[1] عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، مرجع سابق، ص168.

[2] عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، مرجع سابق، ص161.

[3] المادة11و14، قانون رقم 11-10،المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37،المؤرخ في 3يوليو2011.

[4] المادة22و26، قانون رقم 11-10،المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37،المؤرخ في 3يوليو2011.

[5] المادة32، قانون رقم 12-07، المؤرخ في21فيفري2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد12، المؤرخ في 29 فيفري 2012.

كل هذه الإجراءات و التدابير التي أقرتها السلطات المركزية بخصوص سير الإدارة المحلية تدخل ضمن مبدأ الشفافية، و لكنها تبقى غير كافية نظرا لكونها لم تتبع بقوانين تنظيمية توضح الإجراءات الكفيلة بتطبيق هذه القوانين، و توضح العقوبات المترتبة على عدم الالتزام بها، و هنا يمكن القول أن هذا المبدأ رغم تقنينه يبقى غير فعال.

ثالثا: المساءلة كما ذكرنا في الفصل الأول فإن المساءلة باعتبارها من بين مقومات الحكم الراشد، هي أن يكون جميع المسؤولين و الحكام و متخذي القرار في الدولة أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني خاضعين لمبدأ المحاسبة، أمام الرأي العام و مؤسساته دون استثناء وتعد آلية المساءلة أهم سبل تحقيق التنمية المستدامة، و في هذا الإطار لم يذكر المشرع أي آلية من شأنها أن تؤدي إلى محاسبة المسؤولين أو تؤدي إلى إقالتهم من طرف المجتمع المدني، بل ذكر فقط آليات الرقابة الوصائية المعروفة و الرقابة المالية عن طريق المحاسب العمومي أو مجلس المحاسبة[1]، و أي محاسبة شعبية لا تكون إلا بعد انتهاء العهدة عن طريق عدم تجديد الثقة في المسؤولين بواسطة الانتخابات، لكن هذا غير كافي لحماية المصلحة العمومية في الوقت المناسب، يبقى أن نذكر أنه يمكن أن يلجأ المتضرر إلى القضاء، و هنا تطرح إشكالية انعدام الصفة و المصلحة فيمن يرفع الدعوى.

رابعا: معيار تبسيط الإجراءات

تفرض الاستجابة لطلبات المواطنين و احتياجاتهم اتباع اجراءات معينة يحددها القانون، و للوصول إلى حكم راشد يجب العمل قدر الإمكان على تبسيط هذه الإجراءات، و ذلك بالتخلص العوامل التي تؤدي إلى عرقلة تدفق العمل.

و الجزائر في هذا الصدد اتخذت العديد من الاجراءات الملموسة من أجل تحسين أداء المرفق العام من بينها:

- توظيف مفتشين مؤهلين مهمتهم مراقبة مدى امتثال الأعوان المخصصين لاستقبال المواطنين.
- وضع رقم أخضر للرد على انشغالا و استفسارات و سماع شكاوى المواطنين.
- تمديد العمل في بعض الإدارات إلى الساعة السابعة مساء، في بعض الأوقات الخاصة، وقد تعمل حتى في أيام العطل.

[1] المادة210، قانون رقم 11-10،المؤرخ في22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد37،المؤرخ في 3يوليو2011.

- تحويل صلاحية التصديق على الوثائق الرسمية لكل مصالح الدولة، وإعفاء بعض الوثائق المنسوخة من التصديق.
- استحداث مرصد وطني للمرفق العام مكلف بدارسة و اقتراح كل ما من شأنه تحسين الخدمة العامة، و عصرنة الإدارة، و يكون من بين أعضائه رئيسي مجلس شعبي بلدي و رئيس مجلس شعبي ولائي، للإحاطة بالانشغالات على المستوى المحلي.

الفرع الثاني: معيار العصرنة والإدارة الإلكترونية يعنى بالإدارة الإلكترونية استخدام تكنولوجيا المعلومات الخاصة و تطبيقات الأنترنت لدعم و تعزيز حصول المواطنين على الخدمات التي تقدمها الإدارة إضافة و إلى تقديم الخدمة لقطاع الأعمال و الدوائر الحكومية المختلفة بشفافية و كفاءة عالية بما يحقق العدالة المساواة[1].

و يرتكز مفهوم الإدارة الإلكترونية على العديد من المبادئ كما يلي:

*تقديم أحسن الخدمات للمواطنين *التركيز على النتائج *سهولة الاستعمال و الإتاحة للجميع.

*تخفيف التكاليف على الدولة و على المواطنين على حد سواء *التغيير و التطور المستمر.

و في الجزائر فإن الإدارة الإلكترونية بدأت تتجسد فعلا على أرض الواقع من خلال الجهود الكبيرة التي تبذلها الدولة، و بدأ المجتمع يلمس ذلك فعليا في أغلب القطاعات في الدولة و نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر (تطوير الإدارة الإلكترونية في قطاع العدالة من خلال إنشاء بوابات إلكترونية لاستخراج شهادة السوابق العدلية، مهما كان مكان ميلادك أو إقامتك، وتطوير الإدارة الإلكترونية في القطاع المالي و البنوك، و الضمان الاجتماعي و قطاع التربية و التعليم، و التعليم العالي...)

و من أجل عصرنة الإدارة المحلية، فقد حاولت السلطات المركزية في الجزائر استيعاب التأخر الحاصل، وقامت باتخاذ العديد من الإجراءات منذ سنة 2013 لتطوير وزيادة فاعلية الإدارة المحلية من بينها:

---

[1] راشدة موساوي، **تحديات و أفاق إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر– الولايات المنتدبة أنموذجا**، مذكرة ماستر، تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، قسم العلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، السنة الجامعية(2015–2016)، ص130.

- رقمنة جميع سجلات الحالة المدنية على المستوى الوطني، مما مكن المواطن من استخراج أي وثيقة من أي بلدية أو فرع بلدي أو ملحقة أو حتى سفارة أو قنصلية في الخارج دون تكبد مشاق السفر[1].
- إنشاء السجل الوطني الألي لترقيم المركبات الذي مكن المواطن من الحصول على بطاقة ترقيم مركبته بصفة آلية دون التنقل إلى ولاية التسجيل.
- و الدولة تعمل حاليا على تسهيل إمكانية سحب بطاقة الإقامة من أي بلدية في الوطن دون الاضطرار الى التنقل مقر إقامتك الأصلي.

و مؤخرا أعلن وزير الداخلية و الجماعات المحلية في مقال منشور بجريدة الشروق(العدد 5431 بتاريخ 2017/04/17) على أن الوزارة أنهت مرحلة تصميم رخصة السياقة و بطاقة الترقيم البيومتريتين للمركبات، لتشرع في استصدارهما في الأيام القليلة القادمة، مما سيساهم لا محالة وبشكل كبير في تنظيم حظيرة السيارات بالجزائر، ويسهل عمل الموظفين و رجال الأمن و الدرك، ويقلص من حوادث المرور.

[1] عبد الكريم عشور، **دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر**، رسالة ماجيستير، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، الجزائر، السنة الجامعية(2008-2009)،ص17.

خلاصة الفصل الثاني

إن مفهوم الحكامة تطور بموازاة مع تطور مفهوم التنمية، لا سيما لما انتقل محور الاهتمام من الرأسمال البشري إلى الرأسمال الاجتماعي ثم إلى التنمية الإنسانية. و ذلك عندما تبين بجلاء أن تحسين الدخل الوطني لا يعني تلقائيا تحسين نوعية حياة المواطنين و مستوى عيشهم، وليظهر مفهوم الحكامة بجلاء عندما أضحت التنمية مرتبطة بالتكامل بين النشاط الاجتماعي و الاقتصادي و السياسي و الثقافي و البيئي و مستندة على العدالة في التوزيع و المشاركة، أي التنمية المستدامة التي بدونها لا يمكن تحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية بشرية مستدامة.

و عليه فقد خلصنا في الفصل الثاني إلى أن الحديث عن مسألة تسيير عمل المجالس الشعبية المحلية وفق مبادئ ديمقراطية للوصول إلى تكريس حقيقي لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية، لا يكفي دون أن تمارس هذه المجالس اختصاصاتها المخولة لها قانونا بكل حرية و استقلالية، و هو الشيء الذي أعاقته الرقابة الوصائية المشددة الممارسة على المجالس المحلية كأعضاء و هيئات و أعمال، حيث امتدت إلى رقابة السلطة التقديرية للجماعات المحلية، أي أنها لم تقتصر على رقابة المشروعية فقط.

و قد اعتمد المشرع على مبدأ الاختصاص المطلق في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية، و على هذا الأساس فقد منحت المجالس الشعبية البلدية و الولائية اختصاصات واسعة على جميع المستويات، دون أن يقابلها دعم مالي يكافئ اختصاصاتها الجسام، حيث نجد أن المالية المحلية بما تمتلكه من موارد داخلية و خارجية غير قادرة على تغطية نفقات التسيير ناهيك عن تمويل مشاريع استثمارية تدر فوائد على الميزانية المحلية.

كما أن اعتماد المشرع على حق إعلام المواطنين غير كاف لوحده لتحقيق مشاركة فعالة للمواطنين في سير عمل المجالس الشعبية المحلية، لأن إعلام المواطنين يتطلب توفير تقنيات جديدة مثل توفير أماكن مناسبة لاستقبال المواطنين في اجتماعات دورية مع مختلف الفاعلين على المستوى المحلي، و مناقشة المواضيع التي تتعلق بالشؤون المحلية و استخدام وسائل الإعلام الحديثة سواء كانت سمعية أو بصرية أو مكتوبة.

وفي إطار التسيير الشفاف لعمل المجالس المحلية، نجد أن المشرع نص على حق المواطنين في استشارتهم حول المسائل التي تتعلق بشؤون بلديتهم أو ولايتهم، مع إمكانية إطلاع المواطن على كل الوثائق و القرارات الصادرة من البلدية أو الولاية، كما أشار المشرع إلى آلية

جديدة في قانون البلدية، و التي تتمثل في إمكانية تقديم المجلس الشعبي البلدي تقريرا سنويا عن نشاطاته أمام المواطنين، حتى تتم عملية التقييم و المساءلة من قبل المواطنين للمجلس الشعبي البلدي عما قد تحقق من مشاريع تتوافق و حاجيات المواطنين الذين انتخبوا أعضائه، إلا أن المشرع عندما أورد هذه الآلية أوردها بصفة العموم و دون تدقيق و تفصيل، كما أنها مجرد إمكانية غير ملزمة.

وفي الأخير فيمكن القول أن الدولة الجزائرية قطعت أشواطا طويلة في تحسين الخدمة العمومية و عصرنة الإدارة المحلية من خلال التشريع و التطبيق، لكن هذا يبقى غير كاف بالمقارنة مع التطورات المستمرة للمجتمع و تزايد احتياجاته، و تعقد مستلزمات الحياة، مما يحتم على السلطات المركزية مسايرة هذا التطور مواكبتا للتطور التكنولوجي و المجتمعي.

الخاتمة

الخاتمة

و كخاتمة لبحثنا الذي تطرقنا فيه إلى فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، فقد توصلنا كجواب على الإشكالية التي أثرناها في مقدمة البحث، إلى أن الجماعات المحلية رغم ما يتوفر لها من إمكانات مالية و آليات قانونية، حاولت الدولة توفيرها بغية الوصول إلى تنمية محلية مستدامة و شاملة وفق مبادئ الحكامة الراشدة، تبقى غير فاعلة ولا تحقق الأهداف المرجوة منها، و خلصنا إلى أن أي تعديل يمس نظام الجماعات المحلية يجب أن يمس التنظيم الإداري ككل لجعله يواكب التحديات المعاصرة، ويساهم في تحقيق التنمية المحلية، و يلائم اختصاصات الجماعات المحلية في مجال الاستثمار والبيئة والتهيئة والتعمير، وحماية النظام العام، ومما سبق فقد توصلنا من خلال البحث إلى مجموعة من النتائج يمكن عرضها فيما يلي:

1- على الرغم من أن كل من قانون البلدية وقانون الولاية منحا صلاحيات واسعة للجماعات المحلية إلا أنها بقيت حبيسة للدور التقليدي، ولم تواكب تطور المجتمع والمتغيرات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

2- التنمية المحلية لا تتطلب مبالغ مالية ضخمة فقط لتحقيق أهدافها وإنما تتطلب إلى جانب ذلك إدارة كفؤة وفعالة وجهاز فني مؤهل ومدرب.

3- ثبت من خلال التحليل السابق الفراغ التشريعي الذي تعاني منه القوانين والتنظيمات في بعض المسائل، كعدم مراعاة التقسيم الإداري للعوامل الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية والموارد المالية والبشرية.

4- كما اتضح اختلاف كبير بين مضامين القوانين وبين الممارسة في الواقع، وذلك بسب عدم تكييف النصوص وعدم مواكبتها للتحديات المعاصرة، وعدم ضبط العلاقة بدقة بين المجالس المنتخبة والإدارة العمومية والمرافق الإقليمية الأخرى مثل المديريات التنفيذية.

5- إن الأجهزة والهيئات المحلية في الواقع لا تهتم بالجانب البشري، وخاصة عدم تكوين الإطارات والأعوان وعدم تحفيزهم، إلى جانب انخفاض في نسبة الإطارات المؤهلة فنيا وعلميا، سواء على مستوى المنتخبين أو على مستوى الموظفين، و ترجع قلة الكفاءة لدى المنتخبين بالأساس إلى إفرازات النمط الانتخابي من جهة وإلى الرواسب الاجتماعية من طغيان العقلية القبلية وعدم انتقاء الأحزاب لمنتخبيهم .

6- إن الظواهر السلبية المتواجدة في المجتمع والتي تؤثر على اختيار المجالس المحلية المنتخبة كالعروشية والقبلية، هي نتيجة أيضا للدور السلبي للأحزاب السياسية، وعدم وجود دور فاعل لها، أو برامج تنموية واقعية ترتكز على أسس علمية وتحقق التوازن بين الأقاليم المختلفة وتضمن التوزيع العادل للثروة بين جميع الأقاليم.

7-يثير تطبيق منهج واحد يسري على جميع الولايات والبلديات صعوبات عملية وعوائق للمسار التنموي للأقاليم، وذلك لعدم التناسب بين الولايات فيما بينها من حيث الإمكانيات البشرية والمالية الطبيعية.

8-عدم وجود موارد محلية كافية للجماعات المحلية واعتمادها شبه الكلي على إعانات السلطات المركزية، مما يجعلها خاضعة لها بطريقة غير مباشرة.

9-يلاحظ عدم استشارة المجالس المنتخبة في المشاريع القطاعية، والاعتماد على التخطيط المركزي مثل برنامج الإنعاش الاقتصادي.

10- رؤساء البلديات لا يستعملون كل صلاحياتهم في مجال إصدار القرارات رغم أن القانون يخولهم ذلك لاسيما فيما تعلق بضبط الطرقات وضبط الأسواق.

11- ويلاحظ الإفراط في الإحالة من التشريع إلى التنظيم في قانون البلدية، وهذا تنازل من المشرع غير مبرر لفائدة السلطة التنفيذية للتقييد من صلاحيات الهيئات المنتخبة.

12- لا تستقل الجماعات المحلية بصورة مطلقة في مباشرة اختصاصاتها بل تخضع للوصاية الإدارية، أي لرقابة السلطة المركزية الإدارية والمالية المسبقة واللاحقة المشددة على الجماعات المحلية، و التي تعطل من المبادرة المحلية، وتشكل عائقا أمام ممارسة المجالس المنتخبة للمهام المسندة إليها، وتؤثر على استقلاليتها.

13- لم يحظى المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالعناية اللازمة في التشريع الجزائري فلا قانون الانتخابات ولا قانون البلدية منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي المكانة اللازمة والاهتمام الواجب به، أمام الدور الهام والحيوي والمتمثل في تجسيد الديمقراطية والتنمية المحلية.

14- إن الهيكل الإداري والتنظيمي للمجلس الشعبي الولائي لا يتوافق مع المهام المنوطة به، وكثيرا ما يحدث عجز على مستوى الأداء بسبب نقص الوسائل المادية والبشرية على مستوى إدارة المجلس الشعبي الولائي، فلا توجد حرية مطلقة للمجلس الشعبي

الولائي لاختيار الموظفين المؤهلين لأداء المهام ومساعدة المجلس الشعبي الولائي في القيام بمهمة التنمية المحلية.

15- تعد الازدواجية الموجودة على هرم الولاية عائقا أمام التنمية وخاصة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي والمجلس التنفيذي للولاية، والتي تمثل هيئات تجمع بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية.

16- غياب الحكامة المحلية الرشيدة على المستوى الواقعي، من حيث الديمقراطية المحلية والشفافية والمسؤولية واحترام القانون.

الاقتراحات:

من خلال النتائج المحصل عليها في بحثنا نقدم التوصيات أو الاقتراحات التالية:

أولا: الجانب القانوني و الإداري:

1- ضرورة إعادة النظر في النمط الانتخابي، وتعديل شروط الانتخاب بحيث تدعم التمثيل الانتخابي لجميع المناطق، كما تعدل شروط الترشح بتحديد الحد الأدنى للمستوى التعليمي، عن طريق تعديل كل من قانوني الأحزاب و الانتخابات.

2-إن المنتخبين المحليين بحاجة إلى تدعيم الصلاحيات بالشكل الذي يسمح لهم بالقيام بمهامهم من خلال تحديد الآليات لذلك، وضبط العلاقة بين الهيئات الإدارية المختلقة ودعم المنتخبين بالموارد البشرية والموارد المالية الكفيلة بتحقيق ذلك.

3-لا بد من توزيع الصلاحيات بين المجلس الشعبي الولائي والوالي، وعليه فالإصلاحات المطلوبة على مستوى الولاية هي تقليص مهام الوالي وتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب، ويعتبر من المفيد حصر مهامه في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة وتدعيمها فقط، وذلك من أجل إعادة التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ومركز الوالي الذي يهيمن على جميع السلطات في الولاية.

4-تخفيف الرقابة الوصائية وتفعيل الرقابة السياسية الممارسة من الأحزاب السياسية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام، إلى جانب الرقابة القضائية وتوسيع من لهم الصفة في رفع الدعوى وحق اللجوء إلى القضاء والطعن في مشروعية أعمال الجماعات المحلية.

5-فتح بوابات إلكترونية ليس فقط لاستخراج الوثائق لكن لتكون نافذة لإعلام المواطن بكل ما يتخذ في إقليمه من قرارات و مداولات لا سيما الصفقات العمومية، والمشاريع الاستثمارية

في الوقت المناسب وفي إطار من الشفافية، و ذلك لتشجيع مشاركته في اتخاذ القرار المحلي، تعزيزا للديمقراطية التشاركية، و هذا عن طريق سن قانون واضح و ملزم يفرض على الجماعات المحلية ذلك.

ثانيا: الجانب المالي والاقتصادي

1- إصلاح نظام الجباية المحلية وتمكينها من تحصيل الضرائب والرسوم المحلية لضمان تغطية المصاريف الضرورية، وترك لها حرية المبادرة في انجاز المشاريع وفقا لاحتياجاتها وأولوياتها.

2- زيادة مداخيل الجماعات المحلية من خلال استغلال أملاكها عن طريق تفويضات المرفق العام.

3- ضرورة تفعيل دور المخطط البلدي للتنمية بالنظر إلى تراجع موارد البلديات من خلال تذليل العقبات المختلفة وتجسيد أهداف التنمية المحلية.

4- تشجيع إنشاء المؤسسات العمومية المحلية بالشراكة مع الخواص، و ذلك في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية...

5- تخفيض نفقات الجماعات المحلية بتحويل بعض الاختصاصات ذات الطابع الوطني إلى الهيئات المركزية، كتسيير المدارس الابتدائية.

6- إيجاد آليات جديدة وتفعيل وتنقيح الأساليب القائمة في مكافحة الفساد في الإدارة المحلية خاصة تلك المتعلقة بالتصريح بالممتلكات للمنتخب المحلى وكذا إعادة النظر في آليات منح الصفقات العمومية ورقابتها.

7- تنمية أموال الأوقاف كبديل استراتيجي لمرحلة ما بعد المحروقات، مع إعادة النظر في مجالات تمويل الأوقاف وإعادة توجيهها إلى المشاريع الاقتصادية وليس الاجتماعية.

8- إعادة النظر في توزيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على المستوى الوطني من خلال تقديم تحفيزات للمناطق الجنوبية.

9- اعتماد استراتيجيات مقاولاتية فعالة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ثالثا: من جانب التقسيم الإداري و الإقليمي

1- مراعاة خصوصيات كل إقليم إن كان له طبيعة سياحية، أو فلاحية أو صناعية، وعليه يتعين مراعاة هذه الفروق وترك مجال المبادرة للجماعات المحلية، ولاسيما المجالس المنتخبة.

2-إعادة النظر في حجم وعدد البلديات وفقا للمعطيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والجغرافية ووفقا لأسس علمية، مع إمكانية استحداث الجهات في التنظيم الإداري مع تخصيص بعض البلديات بنظام خاص حسب طبيعة وحجم وعدد السكان ووفقا للإمكانات المادية والموارد الذاتية المحلية، مثل بلديات مقر الولايات.

رابعا: من الجانب البشري

1- ضرورة تحرير المجتمع المدني قصد تشجيع المبادرة، إضافة إلى الاستثمار في رأس المال البشري من خلال ربط الجامعة بالمحيط الاقتصادي وإشراكها في تذليل صعوبات التنمية المحلية.

2-إنشاء فرق اليقظة على المستوى المحلي ومدها بالوسائل التي تجعل منها فرق استشارية للمنتخبين المحليين.

3-تفعيل المشاركة الشعبية في صناعة القرار التنموي المحلي مثل فرض علانية الجلسات للمواطنين والسماح لوسائل الإعلام بالمساهمة في ضمان التواصل بين المنتخبين المحليين والسلطات المركزية.

4-ضمان تكوين ورسكلة فعالة و مستمرة للمنتخبين و الموظفين على مستوى الإدارة المحلية.

و على كل حال فإن مجهودات التحديث لا تتأتى إلا بالمشاركة المكثفة للمواطنين في تدبير الشأن العام المحلي والوطني عن طريق «الديمقراطية التشاركية» وفي إدارة مميزة تشجع انخراط المجتمع المدني بفعالية لكونه طرفا فاعلا في عملية التغيير المنشودة، وفتح المجال أمامه لتحمل المسؤولية في اتجاه تبني مبادئ التفاوض والإشراك والتشارك لإبراز مؤهلات الإبداع والخلق.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

I. الكتب:

1) أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2010.
2) أمين عواد الشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي و الحكم الراشد، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأردن، 2012.
3) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية،الجزائر ،1988.
4) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1982.
5) حسن عبد الحميد، أحمد رشوان، التنمية اجتماعيا، ثقافيا، اقتصاديا، سياسيا و إداريا، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، مصر، 2009.
6) طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1962.
7) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994.
8) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك،2008.
9) موستشن ف دوجلاس، مبادئ التنمية المستدامة، ترجمة: بهاء شاهين، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، الطبعة الأولى، مصر، 2000.
10) محمد منير حجاب، الإعلام و التنمية الشاملة، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، 2009.
11) محمد علي خلايلة، الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، مصر.
12) محمد فتح الله الخطيب، صبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966.
13) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، سطيف، الجزائر ،2010.
14) سامي جمال، أصول القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر ،1996.
15) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر 1982.

16) عبد القادر رزيق المخادمي، آخر دواء الديمقراطية، دار الفجر للنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2004.
17) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2009.
18) عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، دار البصائر للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2008.
19) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007.
20) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012.
21) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012.
22) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر– بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014.
23) عثمان خليل، الإدارة العامة و تنظيمها، بدون دار نشر، مصر، 1947.

II. **المجلات:**

1) الأمين شريط، مقال، "الديمقراطية التشاركية"(الأسس و الآفاق)، مجلة الوسيط، العدد الثاني، الجزائر، السداسي الثاني 2008.
2) بسمة عولمي، مقالة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، الجزائر.
3) داغر ألبر، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة، الدار العربية للعلوم، الطبعة الأولى، لبنان،2007.
4) كريم زرمان، مقال، أبحاث اقتصادية و إدارية، مجلة كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، العدد السابع، جامعة بسكرة، الجزائر، جوان 2010.
5) محمد غربي، مقال، الديمقراطية و الحكم الراشد، مجلة دفاتر السياسة و القانون، عدد خاص، جامعة ورقلة، الجزائر، أفريل2011.
6) سفيان فوكة، مقال، التنمية و التمكين من خلال الإدارة الرشيدة للحكم– قراءة نقدية، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد الثالث، جامعة الجزائر3، فيفري2014.

7) علي خطار، مقال، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق – كلية الحقوق بن عكنون، العدد الثاني، الجزائر، يونيو1989.

III. الملتقيات و الأعمال الدراسية:

1) إسماعيل الشطي و آخرون، دراسة، الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، لبنان، 2006.

2) زهير عبد الرحمان، دراسة، الحكمانية قضايا و تطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2003.

3) محمد محمود الطعامنة، دراسة بعنوان "نظم الإدارة المحلية –المفهوم، الفلسفة و الأهداف"، الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان، 18–20أوت2003.

4) مصطفى كامل السيد، دراسة، الحكم الراشد و التنمية، مركز دراسات و بحوث الدول النامية، القاهرة، 2006.

IV. الرسائل و المذكرات:

1) حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية، رسالة ماجيستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية (2006–2007).

2) يوسف زدام، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي، رسالة ماجيستير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية (2005–2006).

3) محمد بشير برقية، حوكمة البلديات، دراسة حالة الصفقات العمومية بلدية تقرت، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص التنظيم السياسي و الإداري، جامعة ورقلة، الجزائر، السنة الجامعية(2012–2013).

4) مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية، رسالة ماجيستير، قسم الحقوق، جامعة المسيلة، الجزائر، السنة الجامعية (2014–2015).

5) مريم حسيني، أبعاد التنمية المستدامة و علاقتها بالتنمية المحلية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي و إداري، جامعة ورقلة، السنة الجامعية(2013–2014).

6) نصر الدين لبال، دور الجماعات المحلية في إرساء المدن المستدامة، مذكرة لنيل شهادة ماجيستير تخصص إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، قسم العلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، السنة الجامعية (2011-2012).
7) سكينة عاشوري، الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة بسكرة، الجزائر، السنة الجامعية (2013-2014).
8) سعيدة مهرية، تطبيق الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس المحلية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي و إداري، جامعة ورقلة، الجزائر، السنة الجامعية(2012-2013).
9) عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجيستير، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، الجزائر، السنة الجامعية(2008-2009).
10) عبد الناصر صالحي، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، رسالة ماجيستير، جامعة الجزائر1،السنة الجامعية(2010-2011).
11) علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، رسالة ماجيستير، تخصص القانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية(2011-2012).
12) راشدة موساوي، تحديات و أفاق إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر- الولايات المنتدبة أنموذجا، مذكرة ماستر، تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، قسم العلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، السنة الجامعية(2015-2016).
13) شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، رسالة ماجيستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية(2010-2011).

V. النصوص القانونية:

1) الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22نوفمبر1976، المتعلق بالدستور، الجريدة الرسمية، العدد94، المؤرخ في 24نوفمبر1976.
2) مرسوم رئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28فيفري1989، المتعلق بإصدار الدستور، الجريدة الرسمية، العدد9، المؤرخ في 01مارس1989.

3) مرسوم رئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07ديسمبر1996، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد76، المؤرخ في 08ديسمبر1996.
4) قانون رقم 16-01، المؤرخ في 6مارس2016، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد14، المؤرخ في 7مارس2016.
5) القانون العضوي رقم16-10،المؤرخ في25أوت2016،المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد9، المؤرخ في 28أوت2016.
6) الأمر رقم69-38 المؤرخ في22ماي1969، المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد44، المؤرخ في 23ماي1969.
7) قانون رقم 90-09 المؤرخ في7أفريل1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد15، المؤرخ في 11أفريل1990.
8) قانون رقم 12-07، المؤرخ في 21فيفري2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد12، المؤرخ في 29فيفري2012.
9) الأمر 67-24 المؤرخ في 18يناير 1967، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد6، المؤرخ في 18 يناير 1967.
10) قانون رقم 90-08 المؤرخ في07أفريل1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد15، المؤرخ في 11أفريل1990.
11) قانون رقم 11-10 المؤرخ في22يونيو2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد37، المؤرخ في 3يوليو2011.
12) مرسوم رئاسي رقم 90-230، المؤرخ في25يوليو1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، العدد31، المؤرخ في 28يوليو1990.
13) مرسوم تنفيذي رقم90-404، المؤرخ في22ديسمبر1990، المتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي وسيره، الجريدة الرسمية، عدد 56، المؤرخ في 26ديسمبر1990.
14) مرسوم تنفيذي رقم94-215، المؤرخ في23يوليو1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية، العدد48، المؤرخ في 27يوليو1994.

الفهرس

الفهـــــرس

الموضـــــوع	الصفحة
مقدمة	**01**
الفصل الأول: إطار مفاهيمي حول الجماعات المحلية، التنمية والحكم الراشد	**08**
المبحث الأول: ماهية المركزية و اللامركزية الإداريتين	**09**
المطلب الأول: ماهية المركزية الإدارية	**09**
الفرع الاول :مفهوم المركزية الإدارية	**09**
الفرع الثاني:أركان المركزية الإدارية	**10**
الفرع الثالث : صور المركزية الإدارية	**11**
الفرع الرابع : تقدير المركزية الإدارية	**12**
المطلب الثاني: ماهية اللامركزية الإدارية	**13**
الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية	**13**
الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية	**14**
الفرع الثالث: تقدير نظام اللامركزية الإدارية	**14**
المبحث الثاني: ماهية نظام الإدارة المحلية و تطوره التاريخي في الجزائر	**16**
المطلب الأول: مفهوم و أهمية الإدارة المحلية	**16**
الفرع الأول: مفهوم الإدارة المحلية	**16**
الفرع الثاني: أهمية الإدارة المحلية	**20**
المطلب الثاني: تمييز الإدارة المحلية عن المفاهيم المشابهة	**23**
الفرع الأول: التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي	**23**
الفرع الثاني: التمييز بين الإدارة المحلية و عدم التركيز الإداري	**24**
المطلب الثالث : التطور التاريخي للإدارة المحلية في الجزائر	**25**
الفرع الأول : الإدارة المحلية في العهد العثماني	**25**
الفرع الثاني : الإدارة المحلية في فترة الاحتلال الفرنسي	**25**
الفرع الثالث: الإدارة المحلية بعد الاستقلال	**27**

المبحث الثالث: ماهية التنمية المحلية المستدامة و الحكم الراشد	29
المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية	29
الفرع الأول: تعريف التنمية المحلية	29
الفرع الثاني: خصائص التنمية المحلية	29
الفرع الثالث: أهداف التنمية المحلية	30
المطلب الثاني: مفهوم التنمية المستدامة	31
الفرع الأول: تعريف التنمية المستدامة	31
الفرع الثاني: خصائص التنمية المستدامة	32
المطلب الثالث : مفهوم الحكم الراشد	33
الفرع الأول: تعريف الحكم الراشد	33
الفرع الثاني: مقومات الحكم الراشد	35
خلاصة الفصل الأول	38
الفصل الثاني: مكانة الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري والصعوبات التي تواجهها	39
المبحث الأول: مكانة الولاية في التنظيم الإداري الجزائري	40
المطلب الأول: تعريف الولاية من خلال قوانين الولاية	40
الفرع الأول: تعريف الولاية في قانون الولاية رقم 69-38	40
الفرع الثاني: تعريف الولاية في قانون الولاية رقم 90-09	41
الفرع الثالث: تعريف الولاية في قانون الولاية رقم 12-07	41
المطلب الثاني : أجهزة و هيئات الولاية	42
الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي	42
الفرع الثاني : الوالي و المصالح التابعة له	44
المطلب الثالث: اختصاصات هيئتي الولاية	46
الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي	46
الفرع الثاني :اختصاصات الوالي	48
المبحث الثاني: مكانة البلدية في التنظيم الإداري الجزائري	50
المطلب الأول: تعريف البلدية من خلال قوانين البلدية	50

الفرع الأول: تعريف البلدية في قانون البلدية رقم 67-24	**50**
الفرع الثاني: تعريف البلدية في قانون البلدية رقم 90-08	**50**
الفرع الثالث: تعريف البلدية في قانون البلدية رقم 11-10	**51**
المطلب الثاني :أجهزة و هيئات البلدية	**52**
الفرع الأول :المجلس الشعبي البلدي	**52**
الفرع الثاني :الهيئة التنفيذية للبلدية	**54**
المطلب الثالث : اختصاصات هيئات البلدية	**56**
الفرع الأول :اختصاصات المجلس الشعبي البلدي	**56**
الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي	**58**
المبحث الثالث: صعوبات تسيير الإدارة المحلية في الجزائر	**60**
المطلب الأول: تأثير الرقابة على عمل المجالس المحلية	**60**
الفرع الأول: آليات الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية	**60**
الفرع الثاني: آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية المحلية	**63**
الفرع الثالث: آليات الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية المحلية كهيئات	**65**
المطلب الثاني: المالية المحلية	**66**
الفرع الأول: الموارد الداخلية و الخارجية للجماعات المحلية	**66**
الفرع الثاني: أسباب العجز المالي للبلديات	**68**
المطلب الثالث: معايير تقييم أداء الإدارة المحلية	**70**
الفرع الأول: معايير تطبيق مبادئ الحكم الراشد في الإدارة المحلية الجزائرية	**70**
الفرع الثاني: معيار العصرنة والإدارة الإلكترونية	**73**
خلاصة الفصل الثاني	**75**
الخاتمة	**77**
قائمة المراجع	**83**
الفهرس	