



جامعة الجبالي بونعامة بخميس مليانة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



عنوان

# مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري

مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق  
تخصص: قانون ادارة وتسيير الجماعات المحلية

الأستاذ المشرف:

❖ الدكتور شيكيرين ديلمي

اعداد الطالبين:

❖ زنتو امحمد

❖ جابو عبد الله علي

الرتبة	لجنة المناقشة
رئيساً	● أ. ياكور الطاهر
مشرفاً ومقرراً	● د/ شيكيرين ديلمي
مناقشا	● أ. بن سماعيل بوعلام

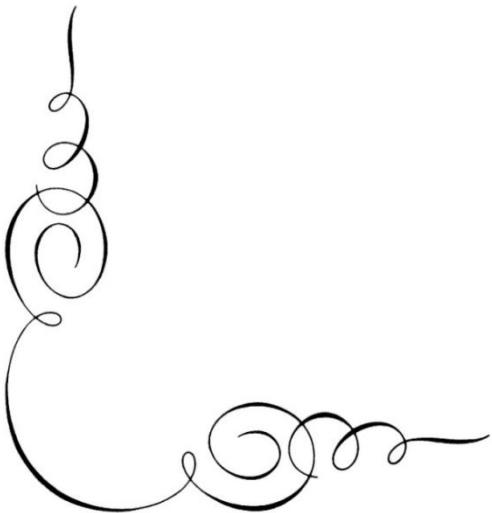
السنة الجامعية: 2022/2021

# إِهْدَاء

أهدي هذا العمل:

- إلى النور الذي انار دربي والسراج الذي لاينطفئ نوره ابدا والدي العزيز.
- إلى من اخص الله الجنه تحت قدميها والدي العزيزه.
- إلى القلوب الرقيقه والنفوس البريئة إخوتي وأخواتي .
- إلى كافة "الأصدقاء و الزملاء"
- إلى كل "أساتذتي" اللذين رافقوني في مسيرتي الدراسية .
- إلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد في هذه المنكرة .

علي



# إِهْدَاء

أهدي هذا العمل :

- إلى النور الذي انار دربي والسراج الذي لاينطفئ نوره ابدا والدي العزيز.
- إلى من اخص الله الجنه تحت قدميها والدي العزيزه.
- إلى القلوب الرقيقه والنفوس البريئة إخوتي وأخواتي .
- إلى كافة "الأصدقاء و الزملاء"
- إلى كل "أساتذتي" اللذين رافقوني في مسيرتي الدراسية .
- إلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد في هذه المذكرة .

أحمد

# شكرنا وإعترافنا بما سرنا مع سرمانه

الحمد لله على إحسانه

و الشكر له على توفيقه و إمتنانه

و نشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك وأن سيدنا و نبينا محمدا عبده و رسوله  
عليه أفضل الصلاة وأزكى التسليم .

أما بعد نتقدم بجزيل الشكر إلى الوالدين العزيزين الذين أعانونا و شجعونا على  
الإستمرار في مسيرة العلم و النجاح، و إكمال الدراسة الجامعية؛ كما نتوجه  
بالشكر الجزيل إلى من شرفنى بإشرافه على مذكرة بحثنا الأستاذ المحترم "  
شيكيرين ديلمي" الذي لن تكفي حروف هذه المذكرة لإيفائه حقه، ولتوجيهاته  
العلمية التي لا تقدر بثمن؛ و التي ساهمت بشكل كبير في إتمام و إستكمال هذا  
العمل.

مقدمة

### مقدمة:

لقد نشأ نظام الإدارة المحلية مستتيراً بالتطور المدني، منذ أن شعر الإنسان بحاجته إلى الاجتماع بغيره من البشر إلا أنه لم يعرف كتنظيم إداري إلا بعد قيام الدولة الحديثة في نهاية القرن الثامن عشر وبعد انتشار المبادئ الديمقراطية، فقط وجد أن هذا النظام يمكن أن يحقق التوازن السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الدولة، وأنه وسيلة للحد من مخاطر المركزية كما أنه ضرورة إدارية بعد تفاقم العمل الإداري في العصر الحديث، لذلك فهو يختلف من دولة لأخرى بل يختلف داخل دوله واحدة من زمن لآخر وذلك حسب ظروف السائدة فيها.

يقصد بالنظام الإداري ذلك الكيان المتكامل الذي يمثل الإطار العام للعمل الإداري في المجتمع ما هو هو يمثل تركيباً معقداً يتكون من أجزاء متعاونة ومتفاعلة، وبالتالي هو مجموع التفاعلات بين متغيرات عدة يمثل كل منها نظاماً فرعياً داخل النظام الإداري الأكبر يتكون النظام الإداري أصلاً من فلسفة لهذا النظام، هيكله، النظم والقواعد، الإجراءات والعمليات، الأفراد، المستوى الفني للتنظيم، كما تستمد الأنظمة الإدارية فلسفتها من النظم الاجتماعية والاقتصادية السائدة في المجتمع وهي تعكس درجة التقدم أو التخلف الاقتصادي والثقافي.

ينظر للإدارة على أنها عملية تنظيم وتوجيه للموارد البشرية والمادية نحو تحقيق أهداف الجماعة وهي عملية تنفيذية في طابعها العام للسياسة العامة للدولة، فجوهر الإدارة المحلية وتنفيذ تلك السياسات العامة على مستويات محلية أو جزئية بالنسبة للنظام الوطني تتولاها السلطات المحلية صاحبة الاختصاص في تسيير وإدارة الوحدات المحلية، يمثلها في ذلك مجلس شعبي محلي منتخب يمثل الإدارة العامة للمجتمع المحلي وتطلع هذه الهيئة بصلاحيات تمارسها في إطار اختصاصاتها وفي نطاق رقعتها الجغرافية، ولما كان نظام الإدارة المحلية يحقق فوائد جمة في جوانب حياة الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية فقط اندفعت الدولة الدول الحديثة إلى تحديث أساليبها الإدارية على المستوى المحلي وإدراجه في تنظيمها الإداري وذلك لأهميته البالغة.

إن نظام الإدارة المحلية في الجزائر شهد عديد المراحل والفصول المتعاقبة، ولكي نتمكن من الوقوف على تطورها فإن الأمر يقتضي أن نتتبع الأطوار التاريخية التي مرت في البلاد حتى هذا التاريخ، لارتباطها الوثيق بالأوضاع التاريخية والاجتماعية والسياسية التي مرت وتمر بها البلاد، ولهذا لا يمكن التحدث عن تطور نظام الإدارة المحلية فيه دون الإشارة إلى تلك الأوضاع، مما يفيدنا ويسهل علينا تفسير الوضع القائم أيضا، على اعتبار أن الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري مرهون بظروفها السائدة آنذاك، ودرجه أخذها بالنظم الديمقراطية الحديثة ومدى تأصل تلك النظم فيها، كما يستوجب علينا مجازة التطور السياسي والقانوني لكل مراحلها، وللمستجدات الفكر القانوني المرتبط بالإدارة المحلية في الجزائر، ومدى توافقها مع متطلبات وتحديات القرن الحادي والعشرين، مع البحث في حتمية تطويرها حتى تحمل فكرا جديدا و رؤية مستقبلية فتتواكب مع طبيعة العمل في الألفية الثالثة، وتحقق التوافق مع المتغيرات والتحديات وتعمل على القضاء على المشكلات التي يعاني منها، والتي تؤثر على مستوى أدائها وكفاءتها باعتبارها من المرآة التي تعكس مدى تقدم المجتمع ورفاهيته.

سعت الدولة الجزائرية إلى إقامة دولة قوية قوامها العدل والمساواة وسيادة القانون باعتماد الديمقراطية كمبدأ للتنظيم السياسي والإداري، وبإشراك كافة شرائح الشعب في تنمية وإعادة البناء واستشراف المستقبل، وإحداث القطيعة مع الإدارة الاستعمارية التي ما كانت أداة لخدمة أهداف المستعمر ومخططاته، لذا فقد اعتمدت الإدارة المحلية كنظام من خلال كافة المواثيق من النصوص القانونية على اختلافها، بذلك فالاهتمام بها ظهر مبكرا وفي أدبيات الثورة حتى قبل الاستقلال (في ميثاق طرابلس) وبعدها في كل الدساتير المتعاقبة التي أصبغت عليها أهمية قصوى، واعتبرها المؤسس الدستوري من القضايا الأساسية للدولة، بما في ذلك المواثيق الوطنية التي أعددتها ذات المنزلة، وكافة القوانين المنظمة للجماعات المحلية سواء قبل التعددية السياسية أو بعدها، لتكون باكورتها قانون البلدية لسنة 1967، وتلاه قانون الولاية سنة 1969 ثم اجري إصلاح عليهما سنة 1981، وبعد اعتناق التعددية السياسية ترجم من خلال قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، إلا أن الظروف الطارئة آنذاك أدت إلى انكماش دور هذه الجماعات واقتربها إلى الجمود وظلت فكره

تعديلها وتطويرها مستمرة لتتوج بقانون البلدية لسنة 2011 وعقبه قانون الولاية لسنة 2012 كل هذا في ظل منظومة قانونية متكاملة تسندها وتعوضها ولها بالغ الأثر على أدائها وفعاليتها وخاصة قانون الانتخاب ولدوره المحوري في تشكيل المجالس المحلية ومكانته الديمقراطية.

لذلك ولتقدير مكانة أو معالجه مسألة مركز نظام الجماعات المحلية ضمن النظام الإداري في الجزائر تجد من يؤكد انه لا يكون لها ذلك إلا من خلال ضوابط أو معايير نعتمدها للحكم على ذلك، وفق المفهوم النظري لهذا النظام، وفي إطار المنظومة القانونية للدولة، ونعكس ذلك بالإسقاط على قانوني الجماعات المحلية الجديدين والقوانين ذات الصلة والتي كانت محلا للتحسين والإصلاح ضمن حزمة الإصلاحات السياسية التي أقرت خلال سنة 2011 كل ذلك في إطار سعيها الحديث لتكريس دولة القانون المؤسسات. و ترتبنا على ذلك نسعى إلى معاينة و رصد أحكام قانوني الجماعات الإقليمية المستحدثة، والتوقف عند النقص الذي يعتريهما، بتسليط الضوء على جميع مفاصلها وفروعها والتعقيب عليها، لنجانب بذلك الدراسات التي درجت على تبني تقسيمها أثناء تناولها وفقا معيار زمني، أو وفق إيديولوجية النظام، أو حتى الذي دأب الباحثين الأخذ بها والمتمثلة في التقصي والمتابعة على مستوى منظومة القوانين وفقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية، فارتأينا معالجة هذه المسألة بإسقاط ومقاربة فلسفة وفكرة هذا النظام عليه في الجزائر، أو بما معناه تشخيص معالم نظام الإدارة المحلية، أي هل أننا نملك نظاما للإدارة المحلية على ضوء هذه المبادئ والأسس التي يقوم عليها ونسعى في ذات الوقت إلى المزوجة خلالها بين الجانب النظري والعمل بطريقه سلسة ومتزامنة في كامل نقاط هذه الدراسة، لكل ذلك فقيمة وأهميه الجماعات تكتسبها حين تكون ممثلا حقيقيا للمواطنين، وتعمل وفقا المبادئ الديمقراطية، ومدى امتلاكها الصلاحيات الفعلية والكاملة في اتخاذ القرار .

وعلى هذا الأساس إن البحث في مكانة الجماعات المحلية يقتضي منهجيا دراسة الأطر القانونية والتنظيمية وحجم صلاحيات والسلطات والمعدات للهيئات المحلية، إضافة إلى العلاقات المركزية المحلية أي طبيعة الرقابة التي تمارسها الأولى على الثانية تهدف هذه الدراسة إلى تبيان مكانه الجماعات المحلية من خلال:



الكشف عن الدور الجوهرى والمهم للجماعات المحلية وعن مدى استقلاليتها والنقائص التي تعاني منها وسبل تقويمها وإصلاحها ببلادنا، ولقد كان الدافع لاختيارنا هذا الموضوع:

المركز المرموق الذي أضحت تحتله الجماعات المحلية وازدياد الاهتمام بها في عصرنا الحالي كما تعد باحثه على ديمقراطية الحكم ومؤشرا هاما لرشاده الحكم والإدارة، واعتبارها الأسلوب الأفضل في تمكين الأفراد من حكم أنفسهم بأنفسهم.

مجاراة التحولات الحاصلة مع الإصلاحات السياسية والتي مست النظام القانوني للجماعات المحلية وما تعلق بها وأثره على مركز ومكانة هذه الجماعات ومن ثم الدولة أيضا.

أما عن أهمية هذه الدراسة من كونها:

تعد محاولة لسبر أغوار نظام الجماعات المحلية وتفكيك أسسه وتيسير النظر إليه، كما هي لبنة أخرى في دراسات هذا الموضوع، تساير التغيير الواقع بشأنها، سيما أن مسألة تنظيم الإدارة المحلية والتشريعات الحاكمة لها مازال في مرحله التطور وتبلور، ولم يصل هذا نظام بعد درجة الاستقرار كمثيلاتها في الدول الغربية الديمقراطية المتطورة.

تسعى لإسقاط جوانب أساسية لنظريه الإدارة المحلية وتطبيقها ضمن نظام الجماعات المحلية في الجزائر، بما يسهل في تطوير ودعم الجهود الرامية للتطوير الإداري الشامل، كما تكتسب أهميه من الموضوع ذاته، على اعتبار أن تحقيق أي تقدم يواكب التطورات العصرية الحاصلة، مرهون بما يحرز من تقدم في نظام الجماعات المحلية.

اما الاسباب الدافعة لاختيار الموضوع:

أولا: أسباب ذاتية:

هنالك مجموعة من الدوافع جعلتنا نختار هذا الموضوع الدافع الاساسي يكمن في اهتماماتنا الشخصية للجماعات المحلية باعتبارها تمثل مرتكز النهوض بجودة النظم وتنمية البلاد في كافة المجالات والرغبة في اكتشاف موضوع محل الدراسة كونه ركيزة الفرد والمجتمع الذي نعيش فيه، فضلا عن ميدان التخصص للجماعات المحلية ورغبتنا في الحصول على شهادة الماستر في هذا المجال.

ثانيا: الاسباب الموضوعية.

- تتمثل اساسا في الدور المهم الذي تلعبه الجماعات المحلية في ادائها لمختلف الوظائف والمهام .
- الوقوف على صلاحيات الجماعات المحلية لاسيما التدابير المتخذة لتحقيق أهدافها .
- أهمية الجماعات المحلية في التنظيم المحلي التي يكمن من خلالها تحقيق المصلحة العامة وتلبية احتياجات المواطن .
- الدور المهم الذي تلعبه الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة .

لقد اعتمدنا المنهج التحليلي الذي نتوقع منه مساعدتنا في تحليل النصوص القانونية ونستحصل بفضل موقف المشرع الجزائري بما يساعدنا في تحديد مكانه نظام الجماعات المحلية في بلادنا وفق أساسه القانوني وتطبيقاته المعاصرة، وكذا حين نبحت في كيفية تطويرها أو سد النقص الذي يعترها أيضا بإلقاء الضوء عليها وتشخيصها على شكل توصيات في الخاتمة.

وقد واجهتنا بعض المصاعب لعل أبرزها قلة المراجع الجزائرية المعمقة خاصة وقانونيه منها، بما تعلق بالإدارة العامة والمحلية منها في الجزائر، مع تشابك الدراسات بشأنها إذ أن موضوع الإدارة المحلية يعد فضاء مشترك وجذاب لعديد العيون إلى جانب العلوم القانونية، ويحظى بالدراسة والاهتمام من قبل الباحثين في مجال العلوم السياسية والعلوم الاقتصادية وكذلك علم الاجتماع، وتعد كذلك حقا خاص لعلم الإدارة العامة كما أن تشعب و شساعة نقاط هذا الموضوع جعلتنا نركز على الأساس القانوني للجماعات المحلية وذلك لمتابعه القواعد الناظمة والضابطة لها والمجسدة للموقف المشرع الجزائري.

استوجب علينا طرح الإشكال التالي:

ما هو الأساس القانوني لنظام الجماعات المحلية؟ وما طبيعة علاقتها بالسلطة المركزية؟

لقد قمنا بمعالجة وتقديم الموضوع وفق الخطة التالية:

لقد قمنا بمعالجة وتقيد الموضوع وفق خطة مقسمة الى فصلين:

الفصل الاول الاساس القانوني للجماعات المحلية ووسائل ممارسة اختصاصاتها مقسمة الى:

المبحث الاول الاساس والنظام القانوني للولاية اما كمبحث ثاني الاساس والنظام القانوني للبلدية.

وتضمن المبحث الثالث وسائل ممارسة الجماعات المحلية لاختصاصاتها.

اما الفصل الثاني كان بعنوان مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية، حيث

يحتوي على مبحثين، الاول نظام الرقابة المطبق على الجماعات المحلية والمبحث الثاني بعنوان مظاهر

استقلالية الجماعات المحلية ومعوقاتها.

## الفصل الأول:

الأساس والنظام القانوني للجماعات  
المحلية ووسائل ممارسة اختصاصاتها

## تمهيد:

يعتبر ازدياد وظائف الدولة وتعقدتها وتنوعها 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 وضرورة إستراتيجية للحكم الراشد .

وفي الجزائر بصفة خاصة ، فالجماعات المحلية ولاسيما البلدية تعتبر الخلية القاعدية في الدولة وشكلت منذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة ونظام السياسي ، تطبيقا لمبدأ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة ولقد نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية وبالتالي فالمشروع الدستوري أسس لوجود جماعات محلية منذ دستور سنة 1976 تحت اسم الجماعات الإقليمية.

وعليه فنستعرض في هذا الفصل إلى مكانة الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري من خلال تعريفها وأجهزتها والاختصاصات التي أعطاها إياها القانون.

## المبحث الأول: الأساس والنظام القانوني للولاية

مما لا شك فيه أن موضوع الجماعات المحلية من المواضيع التي حظيت بالاهتمام في عصر التحولات والإصلاحات لأنه يحدد علاقة الدولة الحديثة بالمجتمع المعاصر وهي فكرة لها أبعاد متعددة من بينها تأكيد على أولوية المواطنين في تدبير شؤونهم المحلية، وعلى هذا الأساس سنتناول تعريف الولاية وأجهزتها وهيئاتها واختصاصاتها 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 وقانون الولايات 90-09 وقانون الولاية 12-07

## الفرع الأول: تعريف الولاية في الأمر رقم 69-38 المتعلق ب الولاية

إن مضمون الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية 1، جعل من هذا الأخير الإطار القانوني الذي يصور بان الولاية هي جماعة عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي كما خول لها القانون جملة من الاختصاصات السياسية والاجتماعية والثقافية ، ومن جهة أخرى الولاية في ظل هذا الأمر تظهر بمظهرين كوحدة إدارية، تمثل جزء من إقليم الدولة وكجهة عدم التركيز، وبالمقابل نجد أن المشرع نص في ميثاق الولاية على أن الولاية هي جماعة لا مركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة، تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعتبر على مطامح سكانها وتحقيقها، لها هيئات خاصة بها أي مجلس الشعبي، وهيئة تنفيذية فاعلة المادة 03 من الأمر رقم 69 - 38 من قانون الولاية .

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

كما نعلم أن قانون الولاية رقم 90-09 جاء بعد تكريس الدستور سنة 1989 للتعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات والانفتاح نحو اقتصاد السوق، وتبني النظام الليبرالي، وهذا على خلاف قانون الولاية السابق الذي صدر في ظل تبني الدولة للمنهج الاشتراكي حيث أن التحديد الوارد للولاية مماثل لما ورد في

1- الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 22 ماي 1969، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية ، العدد 44، المؤرخ في 23 ماي 1969.

2- قانون رقم 90-09 ، المؤرخ في 07 ابريل 1990، المتعلق ب الولاية، الجريدة الرسمية العدد 15 ابريل 1990

نص المادة 65 - 38 المتعلق بقانون الولاية، كما أن المشرع لم يكن واضحا في تعريف الولاية حيث فيها على أنها هيئة لا مركزية ولكن أحيانا تجسد هيئة عدم التركيز.

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

نظر لعدم تماشي القانون السابق مع تحولات العميقة التي تعرفها الإدارة المحلية بعد أن تفاقمت الصعوبات الناجمة عن الثغرات القانونية الموجودة في أحكامه وانعدام الانسجام بين مواده وقابليتها للتأويل وكذا ظهور المجالس الشعبية الولائية متعددة الانتماءات الحزبية و بأغلبية منبثقة عن تشكيلات سياسية في أوج التحول الأمر الذي انعكس سلبا على دور الولاية كقوة محركة للنشاط التنموي الاقتصادي والاجتماعي .  
وبما أن الولاية تعد امتداد للدولة يكرسها الدستور وقانون الولاية، فإن المشرع قد نص على أنها جماعة إقليمية للدولة<sup>1</sup> 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، وهذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية.

### المطلب الثاني: أجهزة وهيئات الولاية

نص دستور 1996 المعدل في 2016 المادة (16)، على أن الجماعات الإقليمية هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية<sup>2</sup>، كما نصت المادة 17 منه على انه يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ، وتعد الولاية باعتبارها مقاطعه إدارية

1- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق ب الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012

2- قانون رقم 16-01، المؤرخ 06 مارس 2016، المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، بتاريخ 7 مارس 2016، وكذا التعديل الدستوري لسنة 2020.

غير ممرضة للدولة وجماعة إقليمية لا مركزية، فهي هيئة ذات طابع مزدوج تتكون حسب المادة الثانية من القانون رقم 07-12، المتعلق ب الولاية 1 من هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي.

### الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداومة في الولاية<sup>2</sup>، ويعقد أربع دورات عادية في السنة ومدة كل منها 15 يوما على الأكثر، هذه الدورات وجوبا في كل من شهر مارس، يونيو، سبتمبر وديسمبر، ويمكن أن تتعدد دورة استثنائية بناء على طلب الأعضاء أو بطلب من الوالي وتكون جلساته علانية ما عاد في حالتين هما: دراسة المسائل المتعلقة بالكوارث الطبيعية والتكنولوجيا أو دراسة حالات تأديبية خاصة بالمنتخبين. ويعتبر المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد مبدأ الديمقراطية والمشاركة الشعبية على مستوى الولاية، وقد أشار قانون الولاية إلى أن المجلس الشعبي الولائي يعد نظامه الداخلي ويصادق عليه<sup>3</sup> عكس القانون 90-09، الذي لم يتطرق لذلك، كما نص على أن النظام الداخلي للمجلس يحدد عن طريق التنظيم ويتكون من المجلس الشعبي الولائي من عدد من الأعضاء حسب عدد سكان الولاية<sup>4</sup> وفق شروط محده وطبقا لنص المادة 169 من الأمر رقم 01-21، المتعلق بالانتخابات ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وكذا المجلس الشعبي البلدي لعهدده منها خمس سنوات بطريقه الاقتراع الشعبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي.

### يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورات 5 تتخذ عده أشكال:

- دورات عادية: لمدة 15 يوم على الأكثر خلال مارس، يونيو، سبتمبر وديسمبر
- دورات غير عادية: تكون بناء على طلب من الوالي، ثلث أعضاء المجلس المعني أو رئيسه.

1- القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق ب الولاية الجريدة الرسمية، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012

2- المادة 12، قانون رقم 07-12، المؤرخ ل 21 فيفري 2012، المتعلق ب الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012

3- المادة 13، قانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق ب الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، بتاريخ 29 فبراير 2012

4- المادة 188 من الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

5- المواد من 14 إلى 32 من قانون الولاية رقم 07-12



- دورات يمكن وصفها بالاستثنائية الإجبارية، إذ لم يطلق عليها نص القانون أي وصف واكتفى بتصريح باجتماع المجلس بقوة القانون في حال وجود كارثة طبيعية أو تكنولوجية.
- خلال هذه الاجتماعات يقوم أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالتداول فيما بينهم حول كل ما يندرج ضمن اختصاص المجلس ، على أن تتوج مداولاتهم حسب الأغلبية البسيطة فقط للحضور ، مع ترجيح صوت رئيس المجلس في حال تساوي الأصوات.<sup>1</sup>
- ويحكم دورات المجلس مبدأ العلنية ، وتكون مغلقة استثناء في حالي الكوارث الطبيعية والتكنولوجية ودراسة الحالات التأديبية للمنتخبين فقط.<sup>2</sup>
- كما أن ثمره هذه الاجتماعات أي المداولات تكون متاحة للمواطنين ممن له مصلحة في ذلك، للاطلاع أو حتى الحصول على نسخة ما لم يخل ذلك بالنظام العام بمبدأ احترام الحياة الخاصة للفرد والسرية الإعلام.<sup>3</sup>
- إذ أن قانون الولاية افرد رئيس المجلس الشعبي الولائي بفصل خاص<sup>4</sup> وردت مواده بخصوص كيفية اختياره واختيار نواب له ، وكيفية استخلافه، وجوب تفرغهم لعهدتهم ،العلاوات والتعويضات المترتبة عن ذلك مع حصوله على ديوان.
- 1- اللجان: للمجلس الشعبي الولائي لجان دائمة كما يمكنه أن يشكل لجان مؤقتة تساعد الهيئة التنفيذية في عملها، وقد حدد قانون الولاية أن اللجان الدائمة، ويمكنه تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية<sup>5</sup>، وتشكل اللجان بناء على مداولات المجلس الشعب الولائي باقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه ويترأس كل لجنة عضو منتخب من طرفها ،كما يضمن تشكيل هذه اللجان التركيبية السياسية للمجلس.

1- المادة 51 من قانون الولاية رقم 12-07

2- المادة 26 من قانون الولاية رقم 12-07

3- المادة 32 من قانون الولاية رقم 12-07

4- 58 إلى 72 من قانون الولاية رقم 12-07

5- المادة 33، قانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، بتاريخ 29

## 2- رئيس المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهد الانتخابية، يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية للمقاعد يمكن للحائزتين على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح<sup>1</sup>، وفي حالة عدم حصول أي قائمه على 35% على الأقل يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية ويعلن فائزا المترشح المتحصل على اغلبيه الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا.

3-الديوان: نص قانون الولاية على أن " لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم ،يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية"<sup>2</sup> .  
وطبقا للمرسوم التنفيذي 90-404 فإنه يتكون ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي من 3 إلى 5 أعضاء من بينهم رئيس الديوان وذلك بالإضافة إلى موظفي الكتابة والخدمة<sup>3</sup> .

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

## الفرع الثاني : الوالي والمصالح 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 الأمر بالصرف الوحيد على

1- المادة 33، قانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012

2- المادة 33، قانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012

3- مرسوم التنفيذي رقم 90-404، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 56، المؤرخة في 26 /12/ 1990.

مستوى الولاية لجميع الإعتمادات سواء اعتمادات الولاية أو اعتمادات الدولة ، ويعين بمرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الداخلية ، ويتم إنهاء مهام الوالي من قبل رئيس الجمهورية كما يعتبر الوالي اسماً هيئة على مستوى الولاية كونه يمثل جميع الوزارات على المستوى المحلي كما يمثل الولاية .

ولم يحدد القانون شروط خاصة بمنصب الوالي وذلك بسبب غياب قانون أساسي خاص للولاية يحدد الشروط والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية وإنهاء مهامهم ، وباعتبار الوالي موظفا ساميا في الدولة فهو يخضع للمرسوم التنفيذي رقم 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية<sup>1</sup> . والذي نص على أن وظائف الوالي والكاتب العام للولاية ورئيس الدائرة ووظائف عليا في الإدارة المحلية ، ويعين الولاية من بين الكتاب العامون للولايات ورؤساء الدوائر ، غير انه يمكن أن يعين 5 بالمائة من عداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة<sup>2</sup> .

وفي ظل غياب شروط موضوعية متعلقة بالتعيين لمنصب الوالي ، لاسيما شرط المستوى العلمي والتكوين الإداري والخبرة المهنية ، فإن إنهاء مهام الولاية كذلك لا يخضع لأسباب موضوعية متعلقة بتقييم الأداء أو التسيير أو نتائج عملهم على مستوى التنمية المحلية داخل الولاية ، أو على أساس ارتباكهم أخطاء في التسيير الإداري أو عجزهم عن إدارة شؤون الولاية وتلبية حاجيات المواطنين . وتوضع تحت تصرف الوالي إدارة تكلف بتنفيذ مداوات 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 ل أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها تضمنت المادة الثانية منه الأجهزة العامة للولاية " تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعية تحت سلطة الوالي ما يأتي : الكتابة العامة \* المفتشية العامة \* الديوان \* رئيس الدائرة \*

1المادة 2 ، مرسوم رئاسي رقم 90-230 ، المؤرخ في 25 يوليو 1990 ، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ، الجريدة الرسمية ، العدد 31 ، بتاريخ 28 يوليو 1990 .

2المادة 13 ، مرسوم رئاسي رقم 90-230 ، المؤرخ في 25 يوليو 1990 ، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ، الجريدة الرسمية ، العدد 31 ، بتاريخ 28 يوليو 1990 .

ويؤسس في الولاية مجلس ولاية ، يجمع تحت سلطة الوالي مسئولى المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على المستوى الولاية كيفما كانت تسميتها<sup>1</sup>.

إن مجلس الولاية جزء من الإدارة العامة للولاية تحت سلطة الوالي حيث تنص المادة 1270 من قانون الولاية 07 /12 تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، وكون مختلف المصالح غير المركزية للدولة جزءا منها ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك .

الدائرة : لم تحظ الدائرة بنص قانوني خاص بها ، على شاكلة بعض العناصر الأخرى للإدارة العامة للولاية مثل المفتشية العامة للولاية ، مصالح الإدارة المحلية ، ومصالح التفتيش والشؤون العامة ، وكانت حصة الدائرة على مستوى التنظيم من نصيب رئيسها فقط ، دون ذلك ولا يوجد نص خاص بالدائرة التي يتجسد دورها كجهاز وسيط بين الولاية والبلديات المعنية<sup>2</sup>، وتشكل جهة عدم تركيز للولاية .

حيث تتكون الدائرة من : رئيسها ، الكاتب العام ، مكتب تنظيم والشؤون العامة ، ومكتب الشؤون الإدارية والمالية ، ومكتب الشؤون التقنية ، ومكتب التخطيط ، حيث يصنف رئيس الدائرة كوظيفة عليا في الإدارة المحلية ، ويعين بموجب مرسوم رئاسي .

### المطلب الثالث: اختصاصات هيئات الولاية

كما رأينا في المطلب السابق فالولاية تتكون من هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي والوالي ، وعليه سنتطرق في هذا المطلب إلى الاختصاصات التي خولها القانون لكل من المجلس الشعبي الولائي من جهة وللوالي من جهة أخرى ، بما في ذلك الهيئات والمصالح التابعة له .

#### الفرع الأول : اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

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

1المادة 3 ، مرسوم تنفيذي رقم 94 - 215 ، المؤرخ في 23 يوليو 1994 ، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ، الجريدة الرسمية ، العدد 48 ، بتاريخ 27 يوليو 1994.

2سميرة ايت خليفة ، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الإداري وعلاقتها بالجماعات المحلية " مجلة العلوم القانونية - العدد 03 مجلد 09 - الواد - ديسمبر 2018.

### اختصاصاته في المجال الاجتماعي والثقافي:

يمارس المجلس الولائي مهام عديدة في هذه المجالات منها :

- 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 لبلدية في كل أعمال الوقاية من الأوبئة والوقاية الصحية .
- يقوم بتشجيع إنشاء هياكل مرتبطة بمراقبة حفظ الصحة في المؤسسات التي تستقبل الجمهور في مواد الاستهلاك ... الخ .

### اختصاصات في مجال التهيئة ، التعمير ، الفلاحة والري

- يتمتع المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات واسعة في هذا المجال نذكر منها <sup>1</sup> :

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

1- المواد من 80 إلى 92 ، قانون رقم 07-12 ، المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية ، العدد 12 ، بتاريخ 29 فيفري 2012

## التهيئة والتعمير:

- 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 المؤسسات وشركات البناء العقاري بالتنسيق مع البلديات .
  - ويحدد المجلس الشعبي الولائي مخطط التهيئة العمرانية ، كما يتخذ كل اجرائته من أجل 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 مع الجهات المختصة .
  - ج- البيئة : من ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي ، تهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة ، وإن دور الجماعات المحلية في حماية البيئة<sup>1</sup> يظهر في قوانين خاصة بحماية عنصر من عناصر البيئة ومنها قانون المياه ، قانون المدن الجديدة ، قانون تهيئة الإقليم ، وقانون الصحة قانون المناجم ، قانون حماية المستهلك ، وقانون التهيئة والتعمير ، وقانون التراث ، قانون الغابات ، قانون إزالة النفايات .
- اختصاصات المجلس في مجال الاقتصاد والاستثمار :

إن طبيعة الظروف الاقتصادية أصبح يفرض على الجماعات أن تتولى عدة وظائف اقتصادية تقوم من خلالها بالمساهمة الفعلية في عملية الإنعاش الاقتصادي 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 ، 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

1- المادة 77 ، قانون رقم 12-07 ، المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية ، العدد 12 ،

بتاريخ 29 فيفري 2012

أجل ترقية هذا القطاع فيعمل على تنشيط الاقتصاد ، ويقوم المجلس بإنشاء وإدارة الصناعات الصغيرة ، وتشجيع الخواص على الاستثمار وإنشاء المؤسسات .

### الفرع الثاني : اختصاصات الوالي

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

### أولاً : اختصاصات الوالي كـممثـل للدولة

للوالي صلاحيات واسعة فهو يسهر على تنفيذ سياسة وبرامج الحكومة على المستوى المحلي ، وهو يشرف على جميع القطاعات إلا ما تم استثناءه بموجب القانون<sup>1</sup> كما يلي :

\* العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين \* 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 ، والعبارة من استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قوانين واحدة على المستوى الوطني .

وتبرز سلطات الوالي من خلال أنه 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 مسئولاً عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة

1- المواد من 110 إلى 123 قانون رقم 07-12 ، المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية ، العدد

12 ، بتاريخ 29 فيفري 2012

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<sup>1</sup> ، ويقدم تقرير في كل دورة حول المداولات السابقة ، ويمارس الوالي صلاحيته بنفسه ، كما يمكن تفويض توقيعه لبعض الموظفين طبقا للقانون ، كالأمين العام للولاية أو مدير التنظيم والشؤون العامة أو رئيس الدائرة

### ثانيا : اختصاصات الوالي بصفته ممثلا للولاية

- الإعداد المسبق للميزانية ولكل القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي الولائي
- يتولى تنفيذ الميزانية للولاية بعد المصادقة عليها من المجلس الشعبي الولائي ، وهو الأمر 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 أباها المجلس .
- يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية .
- يتولى إدارة بأملك والحقوق التي تتكون منها ثروة الولاية ، باسم الولاية ، وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي<sup>2</sup>.

### المبحث الثاني : الأساس والنظام القانوني للبلدية

سننترق في هذا المبحث إلى التعريفات والمفاهيم التي اعتمدها المشرع الجزائري للبلدية منذ الاستقلال ، وإلى مختلف أجهزتها وهيئاتها واختصاصاتها ، باعتبارها الجماعة المحلية القاعدية في الدولة ، حسب ما ورد في التعديل الدستوري لسنة 2020.

1- المادة 124 ، قانون 07-12 ، المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية ، العدد 12 ، بتاريخ 29 فيفري 2012.

2- المواد من 102 إلى 109 ، قانون رقم 07-12 ، المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية ، لا الجريدة الرسمية العدد 12 ، بتاريخ 29 فيفري 2012.



**المطلب الأول: تعريف البلدية من خلال قوانين البلدية**

نتناول تعريف الجماعات المحلية في قانون البلدية رقم 24/67 وقانون البلدية رقم 09/90 وقانون البلدية رقم 10/11 .

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

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

وقد تأثر قانون البلدية الجزائري بالنموذج اليوغسلافي ، وهذا يبدو بشكل رئيسي في مجال المبادئ<sup>1</sup> ، والتي تتمثل في تبني النهج الاشتراكي ونظام الحزب الواحد ، وبما أن جميع الدساتير أكدت على أن الجماعات المحلية في الجزائر تتمثل في البلدية والولاية ، إذن سنتناول تعريف البلدية في الأمر رقم 24-67 ، حيث أشار المشرع<sup>2</sup> إلى أن البلدية هي الجماعة الإقليمية ، التي تمنح لها مختلف المهام والوظائف في جميع المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ، حدد لها أداة إنشائها التي تتم بموجب قانون فقط.

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

لقد تبنت الجزائر التعددية السياسية والحزبية ، بموجب نصوص دستور سنة 1980 ، وقد كان لها انعكاسا آليا على المجالس المنتخبة محليا ، وخصوصا على المجالس الشعبية البلدية ، من خلال صدور قانون البلدية 08-90 ، المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، بما يتلاءم والمتغيرات التي عرفت الساحة السياسية

1- مريم حمدي ، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية ، رسالة ماجستير ، قسم الحقوق ، جامعة المسيلة ، الجزائر ، السنة الجامعية 2015/2017 ، ص 25

2- الأمر 24\*67 المؤرخ في 18 يناير 1967 ، المتعلق بقانون البلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 6 ، المؤرخ في 18 يناير 1967

في الجزائر في ذلك الوقت 1، وتميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور سنة 1989 ، وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية .

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

وأشارت المادة 4 من نفس القانون إلى انه يتم تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو في حاله تحويله بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي ويشعر المجلس الشعبي الولائي بهذا الاقتراح

### الفرع الثالث: تعريف البلدية في قانون البلدية رقم 08-90:

نظرا للثغرات التي اعترت قانون البلدية رقم 90- 08 وبعد حوالي 20 سنة من التطبيق لم يعد قانون البلدية قادرا على تسوية الإشكالات والاختلالات التي تعترض هذه الهيئة وعلى هذا الأساس صدر قانون البلدية<sup>3</sup> رقم 11- 10 الذي حاول تطبيق أهم الإصلاحات التي دعا إليها رئيس الجمهورية وعلى غرار قانون البلدية رقم 90- 08 بين المشرع إن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة فهي هيئة إدارية لا

1- قانون رقم 90- 08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15 ، المؤرخ في 11 أبريل 1990.

2- المادة 2 ، من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

3- القانون رقم 11 المؤرخ في 22 يوليو 2011، المتعلق بقانون البلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011.

مركزية إقليمية قاعدية في النظام الإداري الجزائري وأضفى عليها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويتم إنشائها بموجب القانون كما جعل منها الإطار المؤسساتي لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية

### المطلب الثاني: أجهزة وهيئات البلدية

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

### الفرع الأول: أجهزة وهيئات البلدية

ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، كما جاء في المادة 65 من قانون البلدية، وتجرى الانتخابات في ظرف ثلاث أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية<sup>1</sup>. وكما نصت عليه المادة 169 من الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10/03/2021، المتضمن في قانون الانتخابات.

كما نصت المادة 187 منه على انه يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان بلدية الناتج عن عملية التعداد الوطني الرسمي والأخير وضمن الشروط التي يحددها القانون، ونص القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات<sup>2</sup>، على انه يعتبر غير قابلين للانتخاب خلاله ممارسه 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 ومستخدمو البلدية ولم يشترط قانون الانتخابات شروطا للترشح إلى المجلس الشعبي البلدي كشرط المستوى العلمي فاشترط حسب المادة 184 من قانون الانتخابات الجنسية والتمتع

1- المادة 65 ، قانون رقم 11-10 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

2- المادة 187 ، من الأمر 01/21 المؤرخ في 10/03/2012 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات

بالحقوق المدنية والإقامة بالبلدية والتسجيل بالقائمة الانتخابية وان تكون ناخبا عمره 23 سنة كما أضاف شرط أن لا يكون محكوم عليه بحكم النهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبه للحرية ولم يرد باستثناء الجرائم غير العمدية.

**1- عمل المجلس :** البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري كما ورد في قانون البلدية<sup>1</sup> ، مع العلم بأن نظام الإدارة المحلية أساسا يقوم على تقسيم إداري لأقاليم الدولة بحسب أحجام الوحدات المحلية ، يتوقف نوع التقسيم على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية، وعلى الظروف البيئية السائدة في أقاليمها.

**2- المداولات:** تعقد جلسات المجلس الشعبي لبلدي خلال دوراته بصفه علانية حسب المادة 26 من قانون البلدية ويمكنه أن يقرر أن تكون المداولة<sup>2</sup> في جلسته مغلقة إذا كانت مخصصة لدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام.

يحافظ 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<sup>3</sup> ، و نص قانون البلدية ضرورة تشكيل خمس لجان دائمة هي: لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار- الصحة والنظافة وحماية البيئة - الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية- الري والفلحة والصيد البحري- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب، واخضع تشكلي اللجان إلى مداولات مصادق عليها من أغلبية أعضاء المجلس، ويحدد عدد اللجان حسب عدد سكان البلدية، ومنح القانون رئاسة اللجنة

1- المادة 11 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

2- المادة 26 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

3- المادة 31 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

لمنتخب بلدي تنتخبه اللجنة من بين أعضائها، لرئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة، وتعد لجان نظامها الداخلي وتصادق عليه.

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

#### الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية للبلدية

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

**أولاً: رئيس المجلس الشعبي البلدي:** نص قانون البلدية على انه " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حاله تساوي عدد الأصوات يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح أو المرشحة الأصغر سناً"<sup>1</sup>.

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.

وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالاستقالة<sup>1</sup> حيث نص قانون البلدية على " يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم الاستقالة، وتثبت عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، و تصبح الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي.

1- المادة 65 ، قانون رقم 11-10 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ

في 3 يوليو 2011

ونص القانون على انه " يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال 10 أيام على الأكثر" <sup>2</sup> ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب للرئيس، تحدد عددهم حسب عدد مقاعد المجلس 3 ويعرض الرئيس على المجلس للمصادقة على 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 بناء بالرئيس.

**ثانيا: إدارة البلدية:** تكون الإدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي 4، وتعتبر إدارة البلدية هيئة ينظمها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك تعزيزا لمكانة الأمين العام للبلدية، وتدعيم 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 الرئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني باستثناء القرارات <sup>5</sup>.

1- المادة 73 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

2- المادة 71 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

3- المادة 69 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

4- المادة 125 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

5- المادة 129 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

وفي إطار تكيف الهيكل التنظيمي حسب وسائل وإمكانيات وحجم البلدية، كما انه يمكن للبلدية ان تحدث مندوبيات بلدية و/أو ملحقات بلدية في حدود اختصاصاتها<sup>1</sup>، لضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها.

تنظم المصالح الإدارية للهيكل الإداري للبلدية من الكتابة العامة، مصلحة التنظيم الشؤون العامة النشاط الاجتماعي والثقافي ومصلحة الشؤون المالية والنشاط الاقتصادي.

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 32016 المؤرخ في 13 / 12 / 2016، الذي يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية عدد 73 المؤرخة في 15 ديسمبر 2016، يوصفه النص التنظيمي الرئيس الخاص بالأمين العام للبلدية والذي جاء في 08 فصول ( أحكام عامة ، حقوق وواجبات ، مهام ، تكوين ، كيفية التعيين و شروطه ،التصنيف والترتب ،أحكام انتقالية وختامية ).

إن القواعد التي تحكم الأمين العام للبلدية تتسم بنوع من التعقيد وخصوصا مسألة تعيين الأمين العام، وليس انتخابه، أثارت بعض الإشكاليات القانونية ، بالمقابل اختلفت قراءاتهم حول انعكاسات ذلك على أداء البلدية ككل ومدى التأثير على استقلاليتها من خلال الإخلال بمبدأ اللامركزية لحساب التركيز .  
ومنه يمكن التمييز بين موقفين :

### الموقف الأول :

وهو الموقف الذي يرى وجود جانب " ايجابي " في النظام الذي يحكم الأمين العام للبلدية ، على الرغم من الاعتراف بتدعيم عدم التركيز الإداري على حساب اللامركزية .هذا الوجه الايجابي يجد تبريره في حاجة البلدية إلى جهاز تقني ذي كفاءة فنية " يرافق عملية التسيير " بل وحتمية ذلك<sup>2</sup> ،مادامت الهيئتان البلديتان لا يشترط فيهما أي مؤهل أو مستوى علمي كما سبق عرضه .

ويستدل أصحاب هذا الموقف بما أثبتته الواقع العملي لبعض النماذج البلدية ، التي شهدت صراعات ورداءة في التسيير ، وصلت حد الانسداد.

1- المادة 133 ، قانون رقم 11-10 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ،الجريدة الرسمية ،العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

2-أبو داود طواهرية ، عبد القادر غيتاوي ، "المركز القانوني للأمين العام للبلدية في النظام القانوني الجزائري "، المجلة الإفريقية القانونية والسياسية ، المجلد 02 ، العدد 02 ، أدرار -الجزائر ديسمبر 2018 ، ص 57.

## الموقف الثاني :

وهو الموقف الذي يدعو إلى إعادة النظر في القواعد التي تحكم الأمين العام للبلدية<sup>1</sup>، والرافض لنظامه القانوني الحالي، كونه يتنافى ومبدأ اللامركزية، وذلك من خلال "تقوية" مركز الأمين العام في إطار عدم التركيز الإداري، ما يعني "تناقض"<sup>3</sup> الإدارة المركزية - حسب البعض - التي كثيرا ما أبدت التزامها تجاه دعم اللامركزية (renforcement de la décentralisation) واستقلالية الجماعات المحلية.

كان هذا عن أبرز ما أثير قانونا حول الأمين العام، لكن على ضوء إشكالية الدراسة محل البحث، وجب التوقف عند الصلاحيات ومن باب التحديد والدقة، "مهام missions" كما أوردها المرسوم التنفيذي رقم 16-320، فقد أكد هذا الأخير وتطبيقا لأحكام قانون البلدية رقم 11-10، على أن الأمين العام للبلدية يباشر مهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي: "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي"<sup>4</sup>، وذلك سايره التنظيم: "يكلف الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي"<sup>5</sup>.

وقد تم حصر هذه المهام في ثلاث نقاط رئيسية هي:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- ضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي.

1- زهرة سيعود، "المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 16 - 320 المؤرخ في 13/ 12/ 2016/ حسب المعيار العضوي"، دراسات قانونية وسياسية، المجلد 03، العدد 01، بومرداس-الجزائر، جوان، 2018، ص 97.

2- سمير بن عياش، "تقييم الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 17، الوادي، - الجزائر، 2018، ص 170.

3- راضية عباس، "المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياحية، العدد 09، البلدية-الجزائر، جانفي 2016، ص 89.

4المادة 129 من قانون البلدية رقم 11-10

5- المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320



تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية<sup>1</sup> .

أن يكون هو من يسهر على تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي ، والتنسيق بين مختلف مصالح الإدارة البلدية ، هذا يعني أن الأمين العام بالنسبة للبلدية بمثابة " المحرك للسيارة " ، من هنا تبرز مكانته على مستوى سير البلدية le fonctionnement de la commune ، وهو ما ينعكس بالضرورة على مختلف الأدوار التي قد تلعبها البلدية .

فإذا انطلقنا من أن صنع القرار البلدي ( la décision ) ، يرجع إلى هيئتي البلدية ، المجلس الشعبي البلدي ، في شكل مداوات délibération ، ورئيسه في شكل قرارات بلدية des actes unilatéraux ، ما يعني وجوب العناية بهما حرصا على جودة القرار البلدي ، فإن وجوب العناية بالأمين العام لا تقل أهمية عن ذلك ، كونه الجهة التي تكفل إخراج القرار البلدي إلى دائرة التنفيذ .

فهل الأمين العام جدير بهذه المكانة ؟ الجواب عن هذا السؤال يستوجب الرجوع إلى شروط تعيينه، والتي وضعت كحد أدنى رتبة " متصرف إقليمي " ، "مهندس دولة للإدارة الإقليمية" أو ما يعادلها، إلى جانب اشتراط خبرة من سنوات الخدمة الفعلية<sup>2</sup>.

### 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 للطرق والأرصفة وجمع النفايات المنزلية، فهناك عده صلاحيات أخرى في مختلف المجالات كالاقتصاد والتعليم والثقافة والسكن والتعمير والبيئة.

1- المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

2- المواد من 22 إلى 25 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

## الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

من اجل قيام المجلس بالمهام المسندة إليه قانونا تم إنشاء لجان دائمة، وإمكانية تكوين اللجان مؤقتة تتولى القيام بمهام يحددها المجلس وهي كالتالي:

**أولا:** التهيئة والتعمير: المجلس الشعبي البلدي وتماشيا مع الصلاحيات المخولة له يسعى إلى تحقيق التنمية المحلية على مستوى البلدية، وبذلك يواجه عوائق تشريعية تتعلق بعدم تلائم النصوص القانونية للتحديات الجديدة للجماعات المحلية ولاسيما في مجال تشجيع الاستثمار وكذلك في مجال التهيئة والتعمير و في 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 وأرائه في ما 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 انه 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 وحفظ الصحة والطرق البلدية: أدى تطور التكنولوجيا والعلمي والاقتصادي والاجتماعي إلى اختلال التوازنات الايكولوجية، مما تطلب من الهيئات المنتخبة أداء دور في حماية البيئة، و يكمن دور الجماعات المحلية في حماية البيئة<sup>1</sup> من خلال النصوص القانونية المختلفة في قانون الغابات القانون المياه، القانون المتعلق بتسيير النفايات، قانون التهيئة والتعمير، وقد نص قانون البلدية على انه " تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما المجالات:

1- المادة 123 ، قانون رقم 11-10 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ

في 3 يوليو 2011

توزيع المياه الصالحة للشرب- صرف المياه المستعملة ومعالجتها  
جمع ونقل ومعالجة النفايات الصلبة- مكافحة نواقل الأمراض المتنتقلة  
الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور  
صيانة طرقات البلدية- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها

ثالثا: مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة:

طبقا لقانون البلدية فان المجلس الشعبي البلدي يقوم بالمهام التالية في هذا المجال<sup>1</sup>:

- الإشراف على انجاز وصيانة مؤسسات التعليم الابتدائي، ويشجع التعليم ما قبل المدرسة ويقوم بتشجيع النقل المدرسي وينجز ويسير المطاعم المدرسية
- اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية النفتح الطفولة الصغرى ، والرياض وحداثق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.
- المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية البلدية الحوارية الموجهة للنشاطات الرياضية الشباب والثقافة والتسليّة.
- اتخاذ كل التدابير التي ترمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها...الخ.

رابعا: المجال الاقتصادي والاستثمار

لقد تطور دور الجماعات المحلية فلم يعد دورها يقتصر على أداء الخدمات والمرافق ذات الطابع الإداري المحض، بل إن اختصاصاتها توسعت إلى مجالات اقتصادية<sup>2</sup>، وأصبح على البلدية أن تقوم بالمساهمة الفعلية في عملية إنعاش الاقتصاد المحلي، فالمجلس البلدي يقوم بالمساهمة في انجاز 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

1- المادة 122 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

2- المادة 111 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

الصناعة والتجارة، يقوم المجلس الشعبي البلدي بالاستثمار في المجال الفلاحي، والمجال الصناعي والمجال الحرف اليدوية وفي مجال التوزيع والنقل وفي المجال السياحي ومجال 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.

فقط نص القانون البلدي على انه" يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ولهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع وترقيه الاستثمار<sup>1</sup>، وترك تحديد كيفية تطبيق المادة للتنظيم.

كما نص القانون على انه" يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من اجل تسيير مصالحها<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

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

#### أولا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية.
- يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.
- يرأس المجلس الشعبي البلدي ويسهر على حسن سير المصالح والمؤسسات البلدية.

1- المادة 111 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

2- المادة 153 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

- يسهر على تنفيذ المداورات وينفذ ميزانية البلدية ويمارس كل الحقوق على أملاك البلدية.
- يقوم بالتصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية.
- التقاضي باسم البلدية وإدارة مداخل البلدية والأمر بالصرف ويبرم العقود.
- السهر على المحافظة على الأرشيف واتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية<sup>1</sup>.

### ثانيا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة

- 1- يسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم.
- 2- يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية بصفته ضابط للحالة المدنية.
- 3- يقوم تحت إشراف الوالي ب:  
تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
- السهر على النظام العام، وعلى حسن تنفيذ التدابير الوقائية.
- 4- يقوم بكل التدابير والاحتياطات الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص.
- 5- يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات
- 6- له صفة ضابط الشرطة القضائية، ويمكنه تسخير قوات الشرطة والدرك المختصة إقليميا.
- 7- العمل على احترام حقوق وحرريات المواطنين.<sup>2</sup>

1- المادة 77 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

2- المواد من 85 إلى 95 ، قانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخ في 3 يوليو 2011

## المبحث الثالث: وسائل الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها

بالنظر لاختصاصات الجماعات المحلية واتساع نطاق تدخلها في كل الشأن المحلي، يظهر أنها تستطيع أن تفعل كل شيء، إلا أنها في الواقع لا تستطيع أن تفعل شيء، إلا إذا توفرت على وسائل وأدوات تمكنها بالقيام بها بكفاءة وفعالية، عليه لا يستقيم النظام ولا يتزن إلا بتمكينها من هذه الوسائل، والتي قدمناها على أنها مالية وأخرى بشرية، نردها في فرعين متعاقبين كما يلي:

## المطلب الأول: الوسائل المالية

الجماعات المحلية في حاجة ماسة لموارد مالية هامة، لتغطية الوظائف المتعددة التي تقوم بها في مختلف الميادين، نتاج ازدياد النفقات المحلية، وتعدد أنواعها مع اتساع رقعة تدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، لذا فهي تعتبر شرط أساسي لنجاح نظام الإدارة المحلية، حتى غدت عند البعض عنصرا أساسيا من عناصر اللامركزية<sup>1</sup>، كما تعد خير ضمان لتحقيق استقلاليتها تجاه السلطة المركزية، فيما يؤدي نقص هذه الموارد إلى جعلها تعتمد على الإعانات المقدمة لها من طرف السلطة المركزية، مما يفتح لهذه الأخيرة الباب واسعا أمامها لتفرض تدخلها، وتجعل منه شيئا حتميا مضغفة بذلك استقلالها، لأنه بحق من يمول، يحق له أن يوجه ويراقب التنفيذ<sup>2</sup>، وأثر ذلك أن الحكومة المركزية حين تقدم خدمة أو تفرض رقابة تعتبر أن لهما نفس المعنى، وكثيرا ما يختلط المفهومين ويعدان وجهين لعملة واحدة، فالإعانة المالية مثلا تحمل معنى المساعدة والمعونة، وهي رقابة في ذات الوقت تتمثل في متابعة صرفها، وبذلك تحقق السلطة المركزية هدفين يتمثلان في:

1 - اعتبر الأستاذ BENOIT المورد المالي عنصرا أساسيا من عناصر اللامركزية، أي ركنا من أركانها، أنظر: محمد أنس قاسم جعفر، ص 25، في حين نفت عنه الدكتورة فريدة مزياني ذلك، وفسرت أنه اعتبره شرطا لحسن تطبيقها، أنظر: فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 32.

2 - إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة الوادي، 2013/2014، ص 20.

- استبقاء شيء من التوجيه والإشراف بيدها على هذه السلطات المحلية.
- حملها على الاضطلاع بخدمات عامة كانت تحجم عنها، لو لا هذه الإعانة مع رؤية السلطة المركزية أنها الأقدر على القيام بها.

تمثل الموارد المالية عصب الحياة للجماعات المحلية فلا تقوم لها قائمة بدونها، فبفضلها يتم تنفيذ النشاطات وتحقيق الأهداف الرامية لسد وإشباع الحاجات المحلية والإنفاق عليها، فالاعتراف لها بالشخصية المنوية، وكل المظاهر الديمقراطية في تشكيل مجالسها المحلية وسير عملها، واختصاصاتها الكثيرة، تجعلنا أمام كيان قانوني مستقل عن الدولة، لكن استقلالها نظريا لا قيمة عملية له إذا ظلت عاجزة عن أداء مهامها، وبقيت مكتوفة الأيدي حيالها، بل يفقر هذا النظام مضمون فلسفته أو الهدف من قيامه أصلا، وتجعله مشلولاً لا حراك له مبشرا بمسيرة تنمية عاجزة، ولأهميته يقول الدكتور "عبد القادر الشبخلي"<sup>1</sup>: "لا فائدة من الاختصاصات التي تملكها الإدارة المحلية، إن لم تدعم بتمويل مالي يخرجها من تحنيط النصوص إلى حركة الواقع وحقائق الحياة"، لذا فكل إصلاح جانب مسألة الموارد المالية لهذه الجماعات مصيره الفشل، لأنه ببساطة لا يمكن أن نخلق إدارة محلية قوية بقوانين فقط، بل بتهيئة الظروف المناسبة لحياة صحية لها، لعل أبرزها بعث الروح فيها ماليا، بمدّها بأساليب تمويل ذاتية يضمن استقلالها فعليا، ويكسبها قدرة على الانطلاق بكفاءة وفعالية في ممارسة صلاحياتها.

### الفرع الأول: مبادئ المالية المحلية ومصادر التمويل المحلي

يقصد بالمالية المحلية مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص الهيئات العامة المحلية<sup>2</sup>، أما التمويل المحلي فهو كل الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية، على مستوى الوحدات الإقليمية المختلفة، بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة، لذا يستوجب أن

<sup>1</sup> - عبد القادر الشبخلي، الوجيز في الإدارة المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1984، ص 25.

<sup>2</sup> - عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2001، ص 119.

تتوفر شروط عديدة في الموارد المالية، حتى تتحقق المأمول منها في تغطية النفقات المحلية وتجسيد الاستقلال الفعلي لهذه الجماعات المحلية، من أهمها<sup>1</sup>:

- كفاية هذه الموارد لتغطي كافة متطلبات الإنفاق، لذا يجب أن تكون متعددة ومتنوعة تتصدى لجميع تدخلاتها في الميادين الكثيرة المتاحة لها بموجب القانون، بالإضافة إلى ازدياد طلبات الخدمات كما ونوعا مع تضاعف السكان، وارتفاع مستوى المعيشة وشساعة الإقليم، مما يستتبع حتما زيادة الإنفاق المحلي ليتطلب مزيدا من الموارد المالية.
- أن تتسم هذه الموارد بالمرونة الكافية حتى تتسع لإمكانية الزيادة كما ونوعا، تبعا للزيادة في الإنفاق المحلي.
- أن تكون هذه الموارد ذات طابع محلي، بما معناه منبت أو أصل وعاء الضريبة المحلية يقع في نطاق إقليم هذه الجماعات ولا يتجاوزه.
- أن تكون موارد ذاتية، تتعلق بقدرة الجماعات المحلية في أن تستقل بتقرير سلطة ربط وتحصيل هذه الضرائب، في معزل عن الضرائب المستحصلة للسلطة المركزية ودون تدخلها، بما لا يخل بالتناغم المطلوب بين السياسيتين المالية لهما، ومنعا للازدواج الضريبي الذي يثقل كاهل المواطن بمزيد منها.
- جواز إمداد الجماعات المحلية بإعانات مالية من السلطة المركزية مع مراعاة العدالة بينها في توزيعها، على أن تكون واضحة ومحدودة لئلا تصبح منفذا للتوجيه والتحكم، أما فيما تعلق بالاختصاصات الجديدة المحولة لها، فيشترط أن ترفق بالتحويلات المالية اللازمة، وإلا عد ذلك تجاوزا.
- وجود إدارة مالية قادرة على تسيير هذه الأموال وإدارتها بسهولة ويسر، على أن تخضع حساباتها للرقابة وكذا مراجعة مشاريع ميزانياتها مركزيا.

<sup>1</sup> - أنظر في ذلك: محمد أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978، ص 26-27، - فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 33-34.



## أولاً: مصادر التمويل المحلي

تأتي مصادر متنوعة ومتعددة منها<sup>1</sup>:

- 1- **الضرائب المحلية:** تعرف على أنها فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية، على بسيل الإلزام ضمن الوحدة الإدارية التي تمثلها دون النظر إلى مقابل معين، وغايتها تحقيق منفعة عامة، تعد أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية، كونها تلعب دوراً أساسياً في تزكية الموارد المحلية، ومن أمثلتها الضريبة على العقارات، ضريبة الدخل... الخ، يذكر أن أغلب دول العالم تتولى السلطة المركزية فيها بتحصيل هذه الضرائب بصفتها الأقدر على جبايتها، على عكس المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه نظام الإدارة المحلية والقائل<sup>2</sup>: "ما يجبي محليا ينفق محليا".
- 2- **الرسوم المحلية:** هي مبالغ رمزية تفرضها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها المجالس المحلية للمواطنين القاطنين ضمن اختصاصها، وتعود بالنفع بشكل مباشر على المواطن الذي يدفع الرسم، ومثالها رسوم المياه ورسوم جمع النفايات... الخ<sup>3</sup>.
- 3- **الإيرادات الاستغلالية:** تعني أموال منتجات الجماعات المحلية، وما يؤديه من خدمات ذات طبيعة تجارية وصناعية، كإيجار الأراضي والعقارات والمحال التجارية وإيرادات الأوراق المالية... الخ<sup>4</sup>.
- 4- **القروض:** وهي المبالغ التي تحصل عليها الوحدات المحلية، عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو البنوك الائتمانية (التموية) المتخصصة، نظير تعهدا برد قيمة القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض، لذا فهو من المصادر الخارجية، والتي يحق استثنائها للجماعات المحلية اللجوء إلى هذا الأسلوب من التمويل لتنفيذ مشاريعها وتغطية النفقات التي تعجز مواردها عن الوفاء بها، يذكر أن

1 - يردى الدكتور "محمود عاطف ألبنا"، على أن: مصادر التمويل المحلي تتمثل في: موارد ضريبية، رسوم، الإيرادات الاستغلالية، الإعانات، القروض، لتفصيل أكثر حولها، أنظر: محمود عاطف ألبنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1972، ص 80 وما بعدها.

2 - سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في الوطن العربي والحلول المناسبة لها، ص 29-30.

3 - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 135.

4 - إسماعيل فريجات، المرجع نفسه، ص 135.

الدول تأخذ بإحدى الطريقتين في اعتماد القروض، ففي بريطانيا مسموح بالاقتراض من كافة المصادر المختلفة، في حين تشترط دول أخرى مصادر الاقتراض من مؤسسات ائتمان خاصة، واتجاه الدول على السواء حاضرا إلى تحديد مصادر إقراض تؤمن مدها بالقروض لتمويل مشاريع ذات نفع عام، كما أنه تسمح دول أخرى الاقتراض من خارج الدولة<sup>1</sup>.

**5- الإعانات:** تتمثل في المساعدة المالية التي تدعم بها الحكومة المركزية الجماعات المحلية دون أن تستردها منها، بغية الإنفاق على التنمية المحلية ونفقات هذا الجماعات للاضطلاع باختصاصاتها القانونية، يتم ذلك بتخصيص إعانة كافية لها، أو بتخصيصها بحصيلة بعض الضرائب أو بقسم من هذه الحصيلة، وهي نوعين رئيسيين:

- أ. **الإعانات الإجمالية:** تتم بتقديم مساعدة عامة لأجل إعانتها على القيام بمهامها، يترك أمر تحديد مجال صرفها للمجالس الشعبية المحلية وحدها دون تدخل من المعين.
- ب. **الإعانات المخصصة:** تكون إعانة مخصصة للإنفاق في خدمة معينة أو نشاط، أي أنها مقترنة بشروط ولا مجال للوحدة المستفيدة منها أن تجتهد في كيفية إنفاقها.

يعد هذا النوع من الموارد مصدرا مؤثرا على استقلال الجماعات المحلية، وتظهر آثار الإعانات في:

توجيه القرار المحلي، تخصيص الإعانات، ورقابة النشاط التنموي<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: مالية الجماعات المحلية في الجزائر

يذهب قانون البلدية والولاية الجديدين في المادة (169) والمادة (152) منها على التوالي، في أن البلدية والولاية مسؤوليتين عن تسيير مواردهما المالية الخاصة، هذه الموارد فصلتها المادتين (170) من قانون البلدية والمادة (151) من قانون الولاية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 135.

<sup>2</sup> - فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 40-41.

تتمثل الموارد المالية للجماعات المحلية بحسب مصدرها، في موارد مالية ذاتية (تمويل داخلي)، وموارد مالية خارجية (تمويل خارجي)، والتي سنبينها كما يلي:

### 1- موارد التمويل الذاتي:

للجماعات المحلية مصادر مالية داخلية خاصة بها تتحصل عليها بعيدا عن الدولة، تتمثل في موارد ضريبية وأخرى غير ضريبية، والتمويل الذاتي عامل جوهري كونه يشكل الفرق الأساسي بين مالية الدولة والمالية المحلية.

#### أ. الضرائب والرسوم:

تحتل حصيلة الضرائب والرسوم مكانة مهمة في الموارد الخاصة بالجماعات المحلية، كونها تشكل مورد مهم يستحوذ على نصيب كبير فيه.

- **الضرائب والرسوم المباشرة:** تعرف على أساس أنها كل اقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص أو الممتلكات، والذي يتم تحصيله بواسطة قوائم اسمية، وهي التي تنقل مباشرة من المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية، عوائدها تحصل كلية للبلديات أو بالاشتراك مع الولاية والدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وسنوردها كما يلي<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> - تنص المادة (170) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، على: تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة، مما يأتي: حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات، تنص المادة (151) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية على: تتكون موارد الميزانية والمالية للولاية بصفة خاصة، مما يأتي: - التخصيصات، ناتج الجباية والرسوم، الإعانات وناتج الهبات والوصايا، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك الولاية، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها للفضاءات الإشهارية التابعة للأملاك الخاصة التابعة للدولة، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

<sup>2</sup> - دحمان بن عبد الفتاح، إبراهيم يامة، المالية المحلية وتحديات التنمية المحلية في الجزائر، ندوة بعنوان: الجماعات الإقليمية ورهانات التنمية المحلية، جامعة أدرار، الجزائر، 2013، ص 42.

**\*الرسم العقاري:**

يعتبر الرسم العقاري واحدا من الضرائب القديمة جدا للنظام الضريبي المحلي<sup>1</sup>، مؤسس بموجب المادة (261) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، يتم تحصيله سنويا، باحتساب معها، رسم التطهير، يخص هذا الرسم العقارات المبنية والعقارات غير المبنية، وتعود عائدات الرسم العقاري للبلدية بنسبة (100%)، نوردها كما يلي:

- الرسم العقاري على الأملاك المبنية<sup>2</sup>: يحسب على أساس القيمة الايجارية الجبائية للمساحة المتواجد فيها الملكيات المبنية المحددة بالمتري المربع، وحسب المنطقة والمنطقة الفرعية<sup>3</sup>.
- الرسم العقاري على الأملاك غير المبنية<sup>4</sup>: تخضع لهذا الرسم جميع العقارات غير المبنية، سواء كانت داخل المناطق الحضرية القابلة للتعمير، أو في المنطقة غير الحضرية ذات الطابع أفلحي، يحسب على أساس القيمة الايجارية الجبائية، والمحددة بالمتري المربع للأراضي غير الزراعية وبالهكتار للأراضي الزراعية، كما ورد في المادة (261) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

**\*الضريبة على الدخل الإجمالي:**

تنص المادة (01) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على: تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين، "تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي"، وتقرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي المكلف بالضريبة، تطبق هذه الضريبة مرة واحدة في السنة، على كافة الأرباح الصافية على الأشخاص الطبيعيين من صافي إجمالي مداخلهم، المتمثلة في الأرباح الصناعية والتجارية والحرفية، أرباح المهن الغير التجارية، عائدات المستثمرات الفلاحية، الإيرادات المحققة من الأملاك المبنية وغير

1 - الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، دار القصبية للنشر، الجزائر، 2004، ص 66.

2 - المواد (248)، (249)، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

3 - المادة (254) إلى المادة (261) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

4 - المادة (261) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

المبينة، عائدات رؤوس الأموال المنقولة، المرتبات والأجور والمعاشات والريوع العمرية، هذا بنص المادة (02) من القانون، وتكفلت المادة (03) منه بتبيان الأشخاص الطبيعيين الخاضعين لها.

يوزع حاصل هذه الضريبة مناصفة بين ميزانية الدولة والبلدية، بحسب المادة (02) من الأمر (02/08) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ونص المادة (42 مكرر)، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

### \*رسم التطهير ( الرسم رفع القمامات المنزلية):

يؤسس هذا الرسم سنويا لفائدة البلديات التي تشتغل فيها رفع القمامة المنزلية على كل الملكيات المبنية<sup>1</sup>، يتم تحصيله كاملا لصالح البلدية، ويعد من الرسوم الملحقة بالرسم العقاري على الملكية المبنية لارتباطه برفع القمامة لهذه الأبنية.

وبحسب المادة (263 مكرر2): تحدد مبلغ الرسوم كما يلي:

- ما بين 500 دج و 1000 دج على كل محل ذي استعمال سكني.
- ما بين 1000 دج و 10000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه.
- ما بين 5000 دج و 20000 دج على كل أرض مهياة لتخميم والمقطورات.
- ما بين 10000 دج و 100000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

على أن يتم تحديد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي ويعد استطلاع رأي السلطة الوصية.

<sup>1</sup> - المادة (263) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

\*الرسم على النشاط المهني: (TAP)

أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 بالمادة (21) من الأمر (27/95) المؤرخ في 1995/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1996<sup>1</sup>، وجاء هذا الرسم نتيجة الإصلاح الجبائي لسنة 1992، معوضا الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري، فهو مؤسس على مجموع المبيعات المنجزة من طرف الصناعيين، التجار، الحرفيين، وبصورة عامة من طرف كل الدافعين للضريبة الممارسين نشاطا تتعلق أرباحه بالضريبة على الفوائد الصناعية والتجارية.

يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو غير تجاري بمعدل (02%)، ويرفع هذا المعدل إلى نسبة (03%) فيما يخص رقم الأعمال الناتج من نقل المحروقات بواسطة الأنابيب<sup>2</sup>، وتوزع مداخيل الرسم على النشاط المهني، بحسب نسبة الرسم على نوع النشاط كما في الجدولين التاليين:

- الأنشطة الخاضعة لنسبة (02%) توزع كما يلي:

الجموع	المشترك	الصندوق	الحصة العائدة للبلدية	الحصة العائدة للولاية	الرسم على النشاط المهني
		للجماعات المحلية			المعدل العام
2%		0.11%	1.3%	0.59%	

<sup>1</sup> - الأمر (27/95) المؤرخ في 1995/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (82)، المؤرخة في 1995/12/31.

<sup>2</sup> - المادة (222) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، والمادة (08) من الأمر (02/08) المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (42)، المؤرخة في 2008/07/24.

- الأنشطة الخاضعة لنسبة (03% توزع كما يلي:

المجموع	للجماعات المشترك	الصندوق المحلية	الحصة العائدة للبلدية	الحصة العائدة للولاية
3%		0.16%	1.96%	%0.88

\*الضريبة الجزافية الوحيدة: جاءت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007 في المادة (02) منه، التي تنص على أنه: "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعويض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة وكذا الرسم على النشاط المهني<sup>1</sup>.

يتم احتساب الضريبة الجزافية بتطبيق نسبتين مختلفتين على المعنيين كما يلي<sup>2</sup>:

- (05%) بالنسبة للأشخاص الطبيعيين الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي عشرة ملايين دينار 10000000 د.ج.
- (12%) بالنسبة للأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية)، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي عشرة ملايين دينار 10000000 د.ج.

يوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كالاتي<sup>3</sup>:

- ميزانية الدولة: (48.50%).
- غرف التجارة والصناعة: (01%).
- الغرفة الوطنية للصناعات التقليدية والحرف: (0.02%).
- غرف الصناعة التقليدية والمهن: (0.48%).

<sup>1</sup> - المادة (282 مكرر) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

<sup>2</sup> - المادة (282 مكرر 4) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

<sup>3</sup> - المادة (11) من الأمر (02/08) المؤرخ في 2008/07/24 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، والمادة (282 مكرر 5) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

- البلديات: (40%).
- الولاية: (05%).
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية: (05%).

**\*الضريبة على الأملاك:**

تقرض هذه الضريبة على أملاك<sup>1</sup>:

- الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر.
- الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لأملكهم الموجودة بالجزائر.
- مع الإشارة إلى أن هذه الضريبة تقدر شروط الخضوع لها في أول يناير من كل سنة.
- تحسب هذه الضريبة وفق المادة (281 مكرر 8) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وفق نسب متغيرة بحسب القيمة الصافية للأملاك الخاضعة للضريبة.

توزع حاصل عوائد هذه الضريبة، على النحو التالي<sup>2</sup>:

- (60%) إلى ميزانية الدولة.
- (20%) إلى ميزانيات البلديات.
- (20%) إلى حساب التخصيص الخاص (302/050) بعنوان "الصندوق الوطني للسكن".

**\*رسم قسيمة السيارات:** يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة على مستوى التراب الوطني تدفع قيمته سنويا، حيث يستثنى منها السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية، وسيارات

<sup>1</sup> - المادة (274) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

<sup>2</sup> - المادة (282) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.



الإسعاف والمعدة لإطفاء الحرائق، والسيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات الدبلوماسية والقنصلية، أسست بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1996، يحدد مبلغها حسب بداية سنة سيرها بين 1500 دج و3000 دج، تعود حصيلتها بنسبة 80% للصندوق المشترك للجماعات المحلية و(20%) لصالح الدولة، تكفل حمايتها، تتمثل في الرسوم التالية:

- الرسم التكميلي على التلوث البيئي ذي المصدر الصناعي: مقررته بموجب المادة (46) من الأمر (02/08) المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، يفرض على الكميات المنبعثة التي تتجاوز القيم المحددة، يوزع عائداته ب (25%) لفائدة البلديات، ويحظى الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث بما نسبته (75%).

- الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات: يخص هذا الرسم النفايات الصناعية غير المعالجة والمخزنة من طرف منتجها، يدفع رسم الحث على عدم التخزين والمحدد مبلغه ب10500 دج للطن الواحد المخزن، يخصص حاصل هذا الرسم للبلديات بنسبة (25%)، على أن يستفيد الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث بما نسبته (75%)، ذلك بحسب المادة (46) من القانون السالف الذكر<sup>1</sup>.

- الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي: أحدث بموجب المادة (94) قانون المالية لسنة 2003، يفرض على استعمال المياه ذات المصدر الصناعي في المؤسسة، إذا ما تجاوزت القيم الحدية للملوثات الناتجة عن النشاط، انطلاقاً من الحجم المطروح منها، وكذا الثر الناجم عنه سيما أن السوائل الصناعية تؤدي إلى تلويث المجاري والسدود المائية ومياه البحر وحتى تسميم التربة، تعود حواصل عائداته مناصفة بين البلديات والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، وهذا بحسب المادة (46) من الأمر (02/08) السالفة الذكر<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 42.

<sup>2</sup> - إسماعيل فريجات، المرجع نفسه، ص 42.

## ثانيا: الضرائب والرسوم غير المباشرة

هي الضرائب والرسوم التي يتم تسديدها بطريقة غير مباشرة، من طرف الشخص الذي يود استهلاك أشياء أو استخدام خدمات خاضعة لضريبة، أو رسم من الضرائب والرسوم غير المباشرة<sup>1</sup>.

## \*الرسم على القيمة المضافة:

هو ضريبة على الإنفاق الإجمالي، أسس بموجب قانون المالية لسنة 1991، لتعوض النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد للإنتاج والرسم الوحيد الإجمالي لتأدية الخدمات، يتم تطبيق الرسم على القيمة المضافة على كل العمليات المتعلقة بالمبيعات، والتسليمات التي يقوم بها المنتجون أو في حالتها الأصلية إذا كانت مستوردة، وكذا المبيعات التي يقوم بها تجار الجملة والتجزئة وعمليات الإيجار والخدمات المؤداة كالهاتف والفاكس وغيرها<sup>2</sup>، يتحملها المستهلك في آخر الأمر ونسبتها تتراوح بين (07%) و(17%)، ويوزع الناتج المحصل من هذا الرسم ذي الأهمية في التمويل لميزانيات الدول بين مستحقيها، ونميز هنا بين حالتين اثنتين، بحسب تحقيق العملية منجزة بالداخل أو عند الاستيراد، كما يلي:

## • العمليات المحققة في الداخل:

- (80%) لصالح ميزانية الدولة.
- (10%) لصالح البلديات مباشرة.
- (10%) لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

## • العمليات المحققة عند الاستيراد:

- (85%) لميزانية البلدية.

<sup>1</sup> - إسماعيل فريجات، المرجع نفسه، ص 42.

<sup>2</sup> - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 43.

- (15%) للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

#### \*الرسم الصحي على اللحوم:

والمسمى سابقا بالرسم على الذبح، يسري هذا الرسم على اللحوم الطازجة، المثلجة، المطبوخة، المملحة، والمصنعة، من حيوانات الماعز، الإبل، البقر، الخيول، والأغنام، يتم احتسابه على أساس وزن اللحم المذبوح بقيمة (10دج) للكيلوغرام الواحد، يوزع ناتج تحصيله بين البلدية وصندوق حماية الصحة الوطنية، ووفقا للمادة (21) من الأمر (01/09) المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، فالبلدية تحصل على (8.5دج) وتبقى (1.5دج) يحصل عليها صندوق حماية الصحة الوطنية<sup>1</sup>.

#### \*رسم الأطر المطاطية الجديدة:

يؤسس هذا الرسم على الأطر الجديدة المستوردة و/أو المصنوعة محليا، بموجب المادة (60) من قانون المالية لسنة 2006<sup>2</sup>، يحد مبلغه ب (10دج) عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة، وب(05دج) عن كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة، ويتم توزيع مداخله وفق ما ورد في المادة (46) من الأمر (02/08) المتضمن قانون المالية التكميلي، كما يلي:

- (10%) للصندوق الوطني للتراث الثقافي.

- (40%) لفائدة البلديات.

- (50%) للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

<sup>1</sup> - إسماعيل فريجات، المرجع نفسه، ص 43.

<sup>2</sup> - المادة (60) من القانون (15/06) المؤرخ في 2005/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد(85)، المؤرخة في 2005/12/31.

**\*الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم:**

يؤسس هذا الرسم على الزيوت، وتحضير الشحوم، يحدد ب 12.500 دج عن كل طن مستورد أو مصنوع داخل التراب الوطني والتي تتجم عن استعمالها زيوت مستعملة<sup>1</sup>، يتم توزيع مداخيله وفق المادة (64) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008:

- (50%) لفائدة البلديات.
- (50%) لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

**\*رسم الإقامة:**

أنشئ هذا الرسم بداية لفائدة البلديات المصنفة كمناطق سياحية والحمامات المعدنية والبحرية، بموجب قانون المالية لسنة 1996، بعدها تم تعميمه لفائدة جميع البلديات وفقا للمادة (26) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، يحصل رسم الإقامة كلية لصالح البلديات، تحدد تعريفته على الشخص، وعلى اليوم الواحد من الإقامة ولا يمكن أن تقل عن (50 دج) للشخص، ولا تزيد عن (60 دج)، ولا تفوق (100 دج) على العائلة، أما المؤسسات الفندقية ذات ثلاث نجوم وأكثر تطبق التعريفه على الشخص، وعلى اليوم الواحد من الإقامة ب: (200 دج) للفنادق ذات ثلاث نجوم، و(400 دج) للفنادق ذات الربع نجوم، في حين تبلغ (600 دج) لفنادق الخمس نجوم.

**\*رسم الحفلات:**

أنشئ لصالح البلديات التي تنظم على إقليمها حفلات وأفراح ذات طابع عائلي باستعمال الموسيقى، رسم يقع على عاتق صاحب الرخصة لهذا الغرض، يدفع نقدا قبل بداية الفرحة مقابل سند وقبض يستلمه من

<sup>1</sup> - المادة (61) من القانون (15/06) المؤرخ في 2005/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 2006.

البلدية، هذا بموجب المادة (36) من القانون (06/2000) المتضمن قانون المالية لسنة 2001<sup>1</sup>، والتي حددت تسعيرته أيضا كآتي:

- (500-800دج) لليوم عندما لا تتجاوز مدة الأفراح الساعة 19:00 مساء.
- (1000-1500دج) لليوم عندما تتجاوز مدة الأفراح الساعة 19:00 مساء.

تحدد التعريف بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي وبقرار من رئيسه، وبموافقة السلطة الوصية.

#### \*رسم خاص برخص العقارات:

تستفيد البلديات من رسوم خاصة نظير تسليمها رخص العقارات، تتمثل في الرخص والشهادات المذكورة في المادة (55) من القانون (11/99) وهي رخصة البناء، رخص تقسيم الأراضي، رخص التهديم، وكذلك شهادات المطابقة والتجزئة والعمران.

تحدد قيمة التعريف للرسم لكل صنف من الوثائق، بحسب القيمة التجارية للبناءية أو حسب عدد الحصص، وقد حددت المادة (25) من الأمر (02/08) المتضمن قانون المالية التكميلي ب:

- 300دج للمتر المربع من مساحة الأرضية لكل بناءة معنية بالهدم لشهادة رخصة التهديم.
- 200دج لتسليم شهادة التجزئة، ونفس المبلغ لشهادة التعمير.
- تتحدد تعريف تسليم شهادة المطابقة المنشأة بموجب المادة (25) من القانون (15/08)، المحددة لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، وفقا للمادة (02/36) من القانون (09/09) المتضمن قانون المالية لسنة 2010<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - المادة (36) من القانون (06/2000) المؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (37) المؤرخة في 2011/07/03.

<sup>2</sup> - المادة (2/36) من القانون (09/09) المؤرخ في 2009/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (78)، المؤرخة في 2009/12/31.

**\*رسم السكن:**

يؤسس هذا الرسم السنوي على السكن يفرض على المحلات ذات الطابع السكني، أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدوائر، وكذا مجموع بلديات ولايات الجزائر، قسنطينة، عنابة، وهران، بحسب المادة (67) من قانون المالية لسنة 2002.

يحدد مبلغه ب: 300 دج للمحلات ذات الطابع السكني، و1200 دج للمحلات ذات الطابع المهني، يستخلص من طرف شركة سونلغاز ليدفع للبلديات بعدها.

**\*رسم خاص على الإعلانات والصفائح المهنية:**

اعترفت المادة (56) من القانون (11/99) المتضمن قانون المالية لسنة 2000<sup>1</sup>، برسم خاص على الإعلانات والصفائح المهنية فيما عدا تلك المخصصة للدولة، والجماعات الإقليمية، والحاملة للطابع الإنساني، كما تحدد مبلغه ذلك بحسب عدد الإعلانات وحجمها، كما وضحت تفصيلا لطريقة وآجال تسديد هذا الرسم.

**ب. الإيرادات الاستغلالية:**

هي الموارد الناتجة عن أملاك تعود ملكيتها للجماعات المحلية التي تتمتع بحرية التصرف فيها، في صورة إيجار، أو بيع، أو تكون على شكل ربح من مشروعات اقتصادية على المستوى المحلي<sup>2</sup>، ولأنها تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، مما يتيح لها حرية التملك والتصرف ضمن القانون، لذا اعترف لها بمدخيل الممتلكات كمورد مالي للبلدية، وللولاية أيضا كما ورد في المادتين (170) و (151) من قانونيهما على التوالي، فيمكن بذلك إيجار العقارات المملوكة لها، وفوائد عائدات قروضها للغير، أو إيداع أموالها في البنوك،

<sup>1</sup> - المادة (56) من القانون (11/99) المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (92)، المؤرخة في 1999/12/25.

<sup>2</sup> - فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 37.

وكذا الأوراق المالية التي تملكها، فهي بذلك تجني أموالا مقابل أموالها الخاصة كما تقدم، وكذلك من خلال إدارتها وتسييرها للأموال المملوكة ملكية عامة، كما تستفيد البلديات من نسبة من أتاوي الناتجة عن استغلال المقالع والمحاجر بإقليمها، هذا بحسب المادة (51) من القانون (21/08) المتضمن قانون المالية لسنة 2009<sup>1</sup>، ووزعت عائد هذا الرسم بين الجماعات المحلية بنسبة (70%) و(30%) لفائدة حساب التخصيص الخاص (105/302) الذي عنوانه "صندوق الأملاك العمومية المنجمية".

## 2- موارد التمويل الخارجي:

لازدياد نفقات الجماعات المحلية نطاق تدخلاتها، والمتمثلة في المهام الملقاة على عاتقها، والطلبات المتزايدة للخدمات كما نوعا، فعندها توجد هذه الجماعات في وضع مالي لا يسمح لها بأن تستجيب لذلك، ولأن إيراداتها الداخلية أعجز أن تلبي ذلك، فيستدعي البحث عن مصادر أخرى، لتمويل وتأدية الخدمات خارج موارد التمويل الذاتي، كاللجوء للاقتراض والاعتماد على مساعدات الدولة، أو ما يسمى بالتمويل الخارجي.

### أ. القروض:

يسمح القانون للجماعات المحلية باللجوء للقروض كمورد من موارد ميزانياتها<sup>2</sup>، إذ يعد مصدرا احتياطيا يمكن التوجه إليه إلا أن الأمر ليس على إطلاقه، إذ يجب أن يكون موجها للمشاريع المنتجة للمداخيل، وأن

1 - المادة (51) من القانون (21/08) المؤرخ في 2008/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (74)، المؤرخة في 2008/12/31.

2 - المادة (170) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، والمادة (151) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، اعترف لهما أيضا باللجوء للقروض لأجل إنجاز مشاريع للمداخيل في المادة (174) للبلدية، والمادة (156) للولاية، من قانون البلدية والولاية على الترتيب.

يستعمل في المشاريع الإنشائية حين تعجز عن تغطيتها الميزانية العادية، كما لا يجوز استخدامه لتسديد الديون الأصلية، أو في نفقات التجهيز<sup>1</sup>.

للجماعات المحلية حرية تحديد القرض والجهة التي توفره، بعد استشارة الوزارة الوصية قبل إبرامها عقد القرض، بالرغم من أهميته تتوجس هذه الجماعات منه، ولا تعكف على الاعتماد عليه، نظرا لتعقيده الإداري والآثار الناجمة عنه، لعل أهمها تقييدها بتسديد فوائد القرض وأقساطه مما يزيد لها تزاما ماليا وهي تعاني أصلا.

لقد أخذت الجزائر بصيغ تمويل أخرى عن طريق القرض المحلي<sup>2</sup>، بدعمها للمشاريع التجارية الموفرة للبلديات مداخل مقابل ضمانات عقارية من ممتلكاتها للمؤسسات المالية، على غرار الأسواق المغطاة، دور السينما، المرافق الرياضية، إذ استفادت أكثر من 750 بلدية بهذه الصيغة التي تمثل إحدى المخارج الناجمة إن أحسن استغلالها.

### ب. ناتج الهبات والوصايا:

تدخل ضمن إطار التبرعات التي يقدمها المواطنون في شكل هبات أو وصايا، وهي شكل من أشكال المشاركة الشعبية في التمويل المحلي، تتمثل فيما يساهم به المواطنين من تبرعات عينية أو نقدية، إما بشكل مباشر للجماعات المحلية أو غير مباشر بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تأخذ شكل الوصية التي يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يتقدم بها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلاده<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - لخضر مرغاد، دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (07)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2005، ص 9.

<sup>2</sup> - كريم يرقى، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الدكتور يحي فارس، المدية، الجزائر، 2010/2009، ص 101.

<sup>3</sup> - لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 11.



يحول القانون الجزائري للبلدية إمكانية قبول هبات ووصايا ممنوحة لها أو لمؤسساتها العمومية، على أن يتم إقرارها بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي للبلدية، أما إذا كان مصدرها الخارج فيستلزم الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، ولا يتم تنفيذها إلا بعد مصادقة الوالي<sup>1</sup>.

ذات الأمر للولاية فالمجلس الشعبي الولائي هو الذي يبت في قبولها أو رفضها سواء كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة، فيما تبت المؤسسة العمومية في الهبات والوصايا الممنوحة لها والغير مقرونة بما سبق ذكره، وإذا كان كذلك فالأمر يعود للمجلس الشعبي الولائي لترخيصه بمداولة، أما الهبات والوصايا الأجنبية فتستوجب موافقة مسبقة للوزير المكلف بالداخلية، ولا تنفذ إلا بعد مصادقته<sup>2</sup>.

### ج. الإعانات والمخصصات:

ينصرف مفهوم الإعانات المركزية إلى تلك المبالغ المالية، التي تسهم بها خزينة الدولة في الإنفاق على التنمية المحلية، ونفقات المجالس المحلية حتى تضطلع باختصاصاتها القانونية، تقدمها لها بشكل مباشر أو غير مباشر، إذ يعد هذا المصدر باعثا على استقرار وثبات ميزانية الجماعات المحلية<sup>3</sup>، يساعدها على القيام بمهامها وتنفيذ مشاريعها التنموية، وكذا تضمن بذلك الدولة حدا أدنى من الخدمات الذي قد تعجز أن تقدمها هذه الجماعات على النحو اللائق والمطلوب، لذا خول قانون البلدية الحق في الحصول على الإعانات والمخصصات بنص المادة (172) منه، والحال ذاته للولاية حين خصتها المادة (154)، من قانونها بتلقيها إعانات ومخصصات، وقد أوضحنا الهدف المخصص لهذه الإعانات ومخصصات التسيير<sup>4</sup>، ويبقى الهدف

1 - المواد (170)، (166)، (57)، (171)، من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

2 - المواد (55)، (133)، (134)، من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

3 - لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 8.

4 - المادة (172) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، تنص على: "تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص، لما يأتي: - عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون، - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية، - التي منحت من أجله"، - المادة (154) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية الأهداف الرامية إلى تلبية الحاجيات المخولة لها قانونا، - نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية.

الأساسي من التمويل المركزي هو الحد من التفاوت بين الوحدات المحلية، أي خلق نوع من التوازن بين البلديات الفقيرة والغنية، والتساوي في فرص التنمية المحلية.

### \*أنواع الإعانات:

– **الإعانات غير المخصصة:** تساهم بها الدولة في النفقات العامة، وتقدم إعانات سنوية دون أن تكون موجهة لغرض معين، وعادة ما تقدر هذه الإعانة على أساس عدد السكان<sup>1</sup>.

– **الإعانات المخصصة:** وتتمثل في الإعانات المقدمة عن طريق تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وكذلك بصيغة مخططات التنمية.

**1- إعانة الصندوق المشترك للجماعات المحلية<sup>2</sup>:** وتتمثل في الإعانة المقدمة للبلدية من خلال الصناديق التي يتولى تسييرها، فما بين البلديات نجد الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحلية للضمان المقررين بموجب المادة(211) من قانون البلدية، نفس الأمر للولايات في المادة (176) من قانون الولاية، من خلال صندوق تضامن الجماعات المحلية وصندوق الجماعات المحلية للضمان<sup>3</sup>، تعتبر إعانة التجهيز والاستثمار المقدر نسبة ب (40%)، على أن يدفع ربع هذه الاعتمادات للجماعات المحلية الفقيرة، وتستفيد البلديات بنسبة (75%) و(25%) للولاية.

1 - لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 8.

2 - الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويخضع لوصاية وزارة الداخلية، يتولى تسيير صناديق الضمان والتضامن البلدي والولائي، أسس بموجب المرسوم رقم (226/86) المؤرخ في 1986/11/01 المتضمن تنظيم وتسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (45)، المؤرخة في 1986/11/05، للمزيد أنظر: عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 66.

3 - تتمثل تدخلات الصندوق البلدي للتضامن، وصندوق الجماعات المحلية للضمان، في المواد (212)، (213)، (214) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وتتمثل تدخلات صناديق التضامن بين الولايات فيما لمواد (177)، (178)، من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

2- إعانة مخططات التنمية<sup>1</sup>:

تعتبر آلية أخرى لتدخل الدولة بالتمويل عن طريق مخططات التنمية، التي تدخل ضمن إطار سياسة التوازن الجهوي، وكإضافة وتكملة لباقي العمليات القطاعية الوطنية التنموية، وتتولى الدولة تحديد شروط التسيير والانجاز، كالمخطط البلدي للتنمية، المخطط القطاعي للتنمية، وكذلك المخططات الوطنية المرفقة ببرامج خاصة كبرنامج دعم النمو، برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، صندوق دعم الجنوب والهضاب العليا.

وعليه فتميز الموارد المالية للإدارة المحلية بصفة عامة بالجمود، إذ تعوزها المرونة التي تتمتع بها موارد الإدارة المركزية، فلا تستطيع الإدارة المحلية مثلاً زيادة مواردها عند الرغبة في التوسع في الإنفاق، فمواردها محددة بالقانون، وليس من حقها أن تخرج على هذه الحدود التي رسمها لها المشرع بابتداع موارد جديدة أو زيادة المعدلات المقررة للضرائب المحلية المرخصة لها، ليتضح لنا مما سبق أن الجماعات المحلية تعيش أزمة مالية خانقة، وأنصاف الحلول لا تفي بالغرض بغية إصلاحها، من قبيل تسديد ديونها أو مدها ببعض المساعدات.

## المطلب الثاني: الوسائل البشرية

لا جدال في أهمية ومكانة المالية المحلية في قدرة الجماعات المحلية على ممارسة اختصاصاتها القانونية، إلا أنه لا يقل عنها قدراً أو مكانة الإطار البشري الذي يكلف بدور محوري في ذلك، فلا نبالغ حين القول أن مكانة الإدارة الحديثة تتحدد بمكانة الموظفين العموميين فيها، فالسعي إلى إدارة فعالة رشيدة يعني وجود أفراد على درجة عالية من الكفاءة والمهارة، يكونون الجهاز الإداري الذي يناط به تنفيذ قرارات وأعمال المجلس الشعبي المحلي ولجانه، قوامه مجموعة من الموظفين يقومون بأعمال إدارية بحتة لتسييرها كمرفق عام بأمانة واقتدار، فكيف هو الحال في إدارة الجماعات المحلية على اعتبار الأهمية القصوى التي يحظى بها هذا الجهاز.

<sup>1</sup> - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 144.

البلدية كيان قانوني عام مستقل عن الدولة، وضمن الكتلة الإجمالية للموظفين العموميين على غرار المؤسسات الإدارية الأخرى في الدولة، مع أنهم يحضون بنظام قانوني خاص يتولى تنظيم الحياة الوظيفية لهم بموجب التنظيم<sup>1</sup>، يؤديون مهامهم بتنشيط من الأمين العام، وتحت السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>، على أن يتولى الوالي السلطة السمية في إدارة الولاية<sup>3</sup>، وقد اتسم الوظيف المحلي في الجزائر بصفتين لازماه منذ الاستقلال، يتمثلان في تضخم عددي ونقص نوعي، نتاج سياسات متعاقبة أو الأنصاف حلول رهنهت تقدم الإدارة المحلية، في تأثير واضح بالوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد آنذاك.

### الفرع الأول: التضخم الكمي

عقب المغادرة الجماعية للفرنسيين المستخدمين في الإدارة المحلية، وجدت البلدية خاصة نفسها في وضع عجز شبه كامل، مما اضطر الدولة إلى تقليص عددها دون خيار، وللتصدي لذلك لجأت إلى التوظيف الجماعي للجزائريين لسد الفراغ الناجم عن ذلك، وضمان تقديم الخدمة العمومية بشكل مستمر ومطرد، وقد أثر أيضا ضعف الرقابة على إجراءات العزل والتوظيف، مما جعل رئيس الوحدة المحلية ينفرد بذلك، السبب الذي أدى إلى زيادة أعداد الموظفين، والأكثر من ذلك عدم مراعاة للكفاءة أو وجود سياسة متبعة ممنهجة للتوظيف حينها<sup>4</sup>.

فالتضخم المشهود في بدايات الاستقلال لم يعد بالوصف ذاته، لازدياد عدد السكان وتطوره أصبح افتراضي يتماشى مع ذلك، وكما نسجل أيضا التقسيم الإداري الذي خلق هياكل جديدة يستوجب معها طاقما إداريا جديدا، وقد عقبته أزمة اقتصادية أثرت سلبا على المؤسسات الإدارية في عمومها، أدت إلى شح كبير في الإيرادات نتج عنه توظيف محدود، وللتخفيف من آثار ذلك انتهجت أساليب عدة مؤقتة كاللجوء إلى

1 - المرسوم التنفيذي (334/11) المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد (53)، المؤرخة في 28/09/2011.

2 - المادة (125) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

3 - يعتبر موظفي البلدية موظفين محليين، دون موظفي الولاية يسيرون من الوالي سلطة عدم التركيز، فهم ليسوا موظفين محليين بمعنى الكلمة، أنظر: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ص 181.

4 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 181.

صيغة عقود ما قبل التشغيل<sup>1</sup>، كان لزاما تدارك النقص في جميع الميادين على رأسها الوظيف المحلي، من خلاله خصصت الدولة مناصب عديدة وقامت بتحسين التعداد البشري وبالنوعية أيضا، الذي أعاد من جديد هذا التضخم كون البلديات تطلب ما يزيد عن حاجتها، والذي يفوق قدراتها المالية.

أثر تزايد تعداد موظفي المحليات سلبا على القدرة المالية لهذه الوحدات، مما جعل نفقات الوظيف تلتهم نسبة عالية من موارد البلديات ورغم الإصلاحات بقيت مرتفعة، لتشكل عبئا ثقيلا عليها، فإذا عوملت الإدارة المحلية على أنها ميدانا لامتناس البطالة المتفشية، وحلا اجتماعيا لأوضاع ليست مسئولة عنها لوحدها، فلا غرابة أن يقضي ذلك إلى توليد فائض كبير كان على حساب المناصب الواجب شغلها، ولا نتظر أن تكون الخدمة المقدمة على النحو المطلوب، ولا مجال للحديث عن الفعالية والرشادة، لذا نتساءل عن التركيبة البشرية لهذا الجهاز الذي أتى على نصيب كبير من مالية هذه الإدارة<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: النقص النوعي

نقصد بنوعية الموظفين أو نوعية التركيب البشري للموظفين، أي تصنيفهم بحسب ما يحوزون من مؤهلات وقدرات ومقاربتة مع متطلبات المنصب الذي يشغلونه، ويتبع سياسة التوظيف المنتهجة منذ الاستقلال والتي عالجت الكمن قد جاءت على حساب النوعية لذا فنحن أمام معضلة أكثر خطورة، تتمثل في الافتقار للإطارات المؤهلة وإن ظلت مطروحة وباستمرار إلى يومنا هذا، على اعتبار أن الاختصاصات الممارسة في حد ذاتها في تطور مستمر وتحتاج إلى تأهيل مناسب، نتوخى من خلال ذلك إعادة النظر في هذا الشأن، بالرغم من إصلاح قانون الوظيفة العمومية وكذا النظام الخاص بمستخدمي الجماعات الإقليمية، وبالنظر إلى الإحصائيات المقدمة من مديرية الوظيفة العمومية لسنة 2009، حيث بلغ عدد موظفي البلديات الدائمين 20113 والمشكلة لنسبة (12.11%) من مستخدمي الوظيف العمومي، يتوزعون كما يلي: يشكل الإطارات نسبة (7.7%) مقابل (6.84%) لأعوان التحكم و(85%) لأعوان التنفيذ<sup>3</sup>.

1 - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 151.

2 - إسماعيل فريجات، المرجع نفسه، ص 151.

3 - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 151.

ما يلاحظ هو طغيان أعوان التنفيذ على حساب الفئتين الأولى والثانية، مما يعني أن أغلب موظفيها لا يحوزون على مستوى دراسي عال، الشيء الذي يؤثر في جودة ونوعية الخدمة العمومية المقدمة، كما يسجل أيضا أن هؤلاء الأعوان لا يخضعون لتكوين مناسب أو تكوين مستمر يضمن تحسين مستواهم التأهيلي للتأقلم مع متطلبات الوظيفة، وهم عن قلتهم، الإطارات، غير قادرين على التحكم في وظائفهم لغياب الربط بين تكوينهم ومرودهم وقدرتهم على التحكم في النصوص القانونية، مع الاعتبار أن الأمانة العامون في حد ذاتهم يفقدون للرسكلة وتحيين معارفهم، ناهيك عن ممارسة السلطة السليمة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>، على هذه الإدارة، الذي يحتاج هو أيضا إلى تكوين ليعود بالأثر الطيب على حسن سير البلدية، يجب أن يكون التكوين والتوظيف بحسب الحاجة إليها عدا ونوعا، سواء في الجوانب التقنية أو الإدارية، والالتزام بالقانون من خلال المسابقات وضمان المساواة لجميع المتبارين، والكف عن الحلول الترقيعية كسياسات الإدماج الجماعي وغيرها، وكما يجب أن تصبح الإدارة المحلية جاذبة ومستقطبة للكفاءات من خلال تثمين نظامها التعويضي خاصة، مع الابتعاد عن كل ما من شأنه أن يضعف أداء الخدمة العمومية وحسن التسيير والرشادة.

عظفا على ما تقدم فإن الجماعات المحلية تقبع في حالة ضعف، وستظل كذلك ما دامت تفتقد للزادين المالي والبشري ما لم يتم معالجة أسباب ذلك، وإن كانت الرغبة في ذلك متوفرة سياسيا، فلا سبيل لذلك إلا بإعادة النظر في تثمين مالية الجماعات المحلية، وتزويدها بالكادر البشري المكون لإدارتها وأن لا تتخلى الدولة عن سياسة تكوين الأعوان، بما معناه لا توظيف إلا بتكوين مناسب وملائم للمنصب المشغول، مع ضرورة القيام بعمليات رسكلة فعالة لكل أعوانها مع تثمين التوظيف المحلي تجعل منها مستقطبة للكفاءات، ومد المساعدة للمنتخبين بالتكوين والمراقبة بغية اضطلاع هذه الجماعات بما ألقى على عاتقها.

<sup>1</sup> - يمكن وصفه أنه من صنف الهواة لانتخابه شعبيا، فقد لا يحوز على أي مؤهل علمي، وقد لا تكون له علاقة بالإدارة تماما، وقد كتب الدكتور "مسعود شيهوب"، في هذا الشأن منذ سنة 1986، في كتابه أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، بالقول: "وخلاصة ما يمكن أن يقال عن وسائل عمل المجموعات المحلية، هو أنها تتسم بالضعف بسبب عدم كفاية واستقرار الموارد المالية، وعدم فاعلية وسائل التدخل الاقتصادي وأخيرا نقص الاختصاص والتكوين لدى الموظفين...، وأردف قائلا نهاية كلامه: يعني الاكتفاء بمفهوم صوري للامركزية الإقليمية"، فذات المشاكل لم تلقى طريقها للحل إلى يومنا هذا، أنظر "مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 189.

إذن لا سبيل للحديث عن إدارة محلية قادرة على تفكيك الصعاب ومقاومة العراقيل، ما لم تكن قادرة على القيام بما أنيط بها وتحقيق ما يرنو إليه هذا النظام، فمشكلة الإدارة المحلية المالية لا يمكن حلها في ظل الوسائل الممنوحة لها حالياً، فتلك الهيئات تتمتع بهذا المظهر الخارجي للحرية المحلية، دون أن تتاح لا الوسائل التي تحقق هذه الحرية.

وحسب ما يرى الأستاذ "عبد المجيد جبار" في مقال له تحت عنوان: التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة، المنشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، في العدد 03 لسنة 1998، أن احتكار السلطة المركزية للجانب المالي كان حجة زائدة لامتدادها على المساحة الحرة التي تتمتع بها الجماعات المحلية، فجردت اللامركزية من عصاريتها وأفقدت الممثلين المحليين أدوات العمل، وأضعف روح المبادرة لهم.

---

**خلاصة:**

من خلال ماسبق طرحه نستخلص ان الجماعات المحلية هي وحدات ادارية محلية تتكون من الولاية والبلدية لها استقلالة مالية وادارية تتمتع بصلاحيات واختصاصات محلية وذلك من أجل تحقيق الاهداف التي أنشأت من أجلها بغية تحسين ظروف عيش المواطن المحلي كما تطرقنا الى وسائل ممارسة اختصاصاتها سواء كانت مالية و بشرية .



## الفصل الثاني:

مدى استقلالية الجماعات

المحلية وخضوعها لرقابة

السلطة المركزية

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

---

### تمهيد:

قيام الجماعات المحلية كأشخاص إدارية مستقلة عن الدولة لا يعني مطلقا قطع الصلة بينهما، فهذه الجماعات تحيي وتستمر عيشا ونموا غلا في وجود الدولة، بما يفضي إلى وجود احتكاك وعلاقة مستمرة بينهما، لاسيما أن هذه الجماعات مجبرة على الدوران في فلك السياسة العامة للدولة وفي إطار القانون، فتنظيم العلاقة المركزية المحلية على هذه الأسس يرتبط ارتباطا وثيقا بالأسلوب الذي يتبع في تكوين السلطات المحلية، وتحديد اختصاصاتها، وما تملكه الأجهزة المركزية من سلطات تجاه الجماعات المحلية، أو بما لا يتصور معه أن تقوم الإدارة المحلية بمسؤولياتها بمعزل عن الحكومة المركزية.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

### المبحث الأول: نظام الرقابة على الجماعات المحلية

سننظر في هذا المبحث إلى نظام الرقابة على الجماعات المحلية، بحيث قمنا بتقسيمه إلى مطلبين الأول متمثل في أنواع وصور الرقابة على الجماعات المحلية، والثاني متمثل في مظاهر استقلالية الجماعات المحلية ومعوقاتها.

### المطلب الأول: أنواع وصور الرقابة على الجماعات المحلية

إن الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية، لا تخرج بصفة أساسية عن كونها رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية والأحزاب السياسية والرأي العام، أو إدارية تمارسها السلطة التنفيذية، أو رقابة قضائية يباشرها القضاء، فالإدارة المحلية بذلك مسئولة في حدود القانون أمام هذه الجهات وتناولها كما يلي:

#### 1- الرقابة السياسية: تخضع الهيئات المحلية لرقابة سياسية تمارسها جهات عدة، تتمثل في:

أ. السلطة التشريعية: وتتبلور هذه الرقابة في إنشاء هذه الهيئات المحلية، وتحديد اختصاصها وإغائها وتعديلها بالزيادة والنقصان وشؤون ماليتها<sup>1</sup>، كما تبسط عليها رقابة من خلال مساءلة الحكومة عن سبب فشلها وقصورها<sup>2</sup>.

ب. الرأي العام: يمارسها بصورة شكاوي وتظلمات يرفعها المواطنون إلى الحكومة المركزية، وتأخذ أيضا شكل مقترحات وأفكار بغية تنمية المنطقة، كما قد تأخذ طابعا إعلاميا من خلال مقالات، ودراسات، وانتقادات، وتقارير صحفية متنوعة المصدر.

1 - أنظر في ذلك المادة (10/122) من دستور 1996، المتعلقة باختصاص البرلمان بمادة التقسيم الإقليمي للبلاد، وكذلك المادة (01)، والمادة (03) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وأيضا: المادة (5،7/01) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

2 - عبد المعطي عساف، تنظيم المجالس المحلية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 1974، ص 248.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

ج. الأحزاب السياسية: قبل التعددية كان لحزب جبهة التحرير الوطني الحزب الحاكم والوحيد دور مهم في هذه الرقابة من خلال اختيار المرشحين ومتابعتهم، وكذلك توجيه العمل وتقويمه داخل المجالس، وفي ظل التعددية الحزبية ولهشاشة الرابطة بين الحزب وممثليه في المجالس غالبا ما تنتهي هذه العلاقة بمجرد اكتساب العضوية داخل المجالس.

2- الرقابة القضائية: هي أكثر أنواع الرقابة فعالية وجدية، من حيث حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، إذ تمثل ضمانة أكيدة لمبدأ المشروعية، وتكفل احترام الجماعات المحلية في تصرفاتها لأحكام القانون<sup>1</sup>، وهي التي يباشرها القضاء على أعمال هذه الجماعات بعد وقوع الخطأ، تتسم ببطء الإجراءات ولا تتدخل تلقائيا إلا إذا رفعت أمامها الدعوى، ولا تستطيع إلزام الجماعات المحلية بتنفيذ صلاحياتها<sup>2</sup>، فهي تتم عن طريق الإلغاء والتعويض وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عنها، من خلال مباشرتها لأعمال مادية وقانونية، مما يدفعها إلى احترام القانون وتحاشي الأخطاء الموجبة للمسؤولية الإدارية<sup>3</sup>.

تختلف الدول في الرقابة التي يبسطها القضاء على هيئاتها المحلية، وذلك بحسب نظامها القضائي موحدًا أو مزدوجًا، تأخذ الجزائر بهذا الأخير منذ صدور دستور 1996، وتختص المحاكم الإدارية بالنظر والفصل في الدعاوى المرفوعة ضد قرارات الجماعات المحلية كدرجة أولى، في حين يختص مجلس الدولة بالنظر بالاستئناف والطعون بالنقض ضد الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، كما يتصدى للقرار المركزي لجهة الوصاية في حال منازعتها من الجماعات المحلية المتضررة من القرارات الوصائية.

<sup>1</sup> - محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1974، ص 5.

<sup>2</sup> - فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، الطبعة الأولى، 2004، ص 283، وكذلك محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 1985، ص 34.

<sup>3</sup> - عمر الشوبكي، مبادئ الرقابة في أعمال الإدارة وتطبيقاتها بالأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1981، ص 29.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

وكما يلاحظ فإن هاتين الرقابتين تبرزان كضامنتين، لتحقيق الاعتبارات الفنية والسياسية أكثر منهما قيدين عليهما، وذلك باعتبار أن الرقابة التشريعية تجسد شرط القانونية، الأمر الذي يعمل على تأكيد انتظام العمل المحلي ضمن هذا الإطار، في القوت الذي تعتبر فيه أيضا أساسا من الأسس التي تقوم عليها القواعد والمحددات السياسية، كذلك الحال بالنسبة للرقابة القضائية التي تحول دون خرق قاعدة القانونية كضمانة فنية وسياسية.

3- الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية): قوامها مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم، بقصد حماية المصلحة العامة<sup>1</sup>، فهي ركن من أركان نظام الإدارة المحلية، فإذا كنا لا نتصور وجود لامركزية دون مركزية، فإنه لا سبيل لتصور وجود لا مركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لا مركزية<sup>2</sup>، تصدر السلطات المركزية في الدولة وهي تختلف ضيقا واتساعا باختلاف المفاهيم السائدة في الدولة، وبحسب نظرتها للهيئات المحلية ومدى رغبتها في توسيع اختصاصاتها بحرية كبيرة<sup>3</sup>، تمارس عليها بصور متعددة، فقد تنصب هذه الرقابة على الأشخاص أو الهيئات المحلية ذاتها، وقد تتناول أعمالها وتصرفاتها.

### الفرع الأول: الوصاية على البلدية

تتمثل صور الوصاية على البلدية في الرقابة على الأشخاص، وعلى أعمالهم، وتمتد أيضا لتشمل المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

### أولا: الرقابة على الأشخاص<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، مصر، 1969، ص 937.

<sup>2</sup> - محمد عبد الله العري، نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 02، جامعة القاهرة، مصر، 1959 ص 89.

<sup>3</sup> - عبد المهدي مساعدة، مبادئ الإدارة المحلية في المملكة الأردنية المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1977 ص 45.

<sup>4</sup> - أنظر المواد (43)، (44)، (45)، من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

تأخذ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ثلاث أشكال تتمثل في: الإيقاف، العزل أو الإقصاء، الاستقالة التلقائية، ونفصلها كما يلي:

1- الإيقاف: إيقاف العضو يعني توقيف أو تجميد العضوية المؤقت، جاءت به المادة (43) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، موضحة أن الوالي هو المختص بإيقاف كل عضو من أعضاء المجلس، إلى حين صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، نظير تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة تتعلق بالمال العام، أو ارتكاب فعل مذل بالشرف، أو أنه أصبح في وضع لا يمكنه معه الاستمرار في متابعة أشغال المجلس، كوجوده ضمن تدابير الحبس الاحتياطي، مما لا يتصور معه تمتعه بالصفة الانتخابية مع وجوده وهو داخل المؤسسة العقابية، ولو بعنوان الحبس المؤقت<sup>1</sup>.

يستأنف العضو الموقوف ممارسة مهامه الانتخابية، عند حصوله على الحكم النهائي بالبراءة بقوة القانون فوراً وتلقائياً، مما يعني أن توقيفه قبل ذلك يبقى متواصلاً إلى حين تحقق براءته، والعودة إلى وضع لا يتناقض وممارسة حقه كعضو في المجلس، وتظهر أهمية الوصاية على الأعضاء هنا في رغبة المشرع محاربة الفساد على جميع المستويات وتغليظ إثمهم، مما يحض الجميع إلى عدم التعرض للمال العام بأي شكل من الأشكال، وكذا تأكيده على حفظ الشرف والحرص على طهارة ونظافة ساحة الأعضاء المفترض بقوتهم، من جانب آخر يصبح العضو الموقوف في مركز لا تتوفر فيه شروط انتخابه مؤقتاً، وبما أن أعضاؤه منتخبون ولا حيلة للمنتخبين لمحاسبتهم، فتتدخل الوصاية لتحقيق مطامحهم كونهم لا يملكون الوسيلة الكافية لذلك<sup>2</sup>.

يتم التوقيف بقرار من الوالي دون أن يشترط تسببه، كما كان الوضع في المادة (32) من القانون (08/90) الملغى، إلا أنه ما يسجل على هذه المادة أن أمر التوقيف فيها كان جوازيًا بالقول: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 285.

<sup>2</sup> - رابح سرير عبد الله، الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، المجالس المحلية كأداة للتنمية المحلية، مجلة المفكر، العدد 07، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011، ص 162.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية"، لكن المادة (43) من القانون الجديد (10/11) جعلت سلطة الوالي مقيدة ويستند إلى توفر شروطها لا غير، ومن حسنات المادة (43) أيضا أنها حددت مجال تدخل الوالي بتضييق حالاتها من جهة، وحدت من إمكانية تدخل الوالي وفرض سلطته التقديرية من جهة أخرى، ما يجعلها أكثر دقة وضمانا للأعضاء في مواجهة الوصاية.

2- الإقصاء (إسقاط العضوي): يقصد بالإقصاء إخراج النائب من مهامه النيابية، أي إسقاط كلي للعضوية<sup>1</sup>، فيما جاء بنص المادة (44) من قانون البلدية (10/11) بما يلي: "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة (43) أعلاه يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"، فالأصل في إنهاء الحياة التمثيلية للعضو هي الطريقة التي أتى بها، ألا وهي الانتخاب، إلا أنه ما قد يطرأ من أحداث قد تزعزع مركز الأعضاء القانوني، ويصبحون عرضة للمساءلة الجنائية بما ورد في المادة (42) من ذات القانون، وتثبت إدانتهم بحكم أو قرار نهائي، يكون مدعاة إلى تجريدهم من العضوية بشكل نهائي دائم، فهو بذلك إجراء تأديبي وعقابي للعضو، على خلاف التوقيف الذي لا يعدو أن يكون إلا إجراء احترازي تحفظي، يذكر أن العضو المقصى يستخلف بمن يليه في نفس القائمة في أجل لا يتجاوز (01) شهرا واحدا بقرار من الوالي<sup>2</sup>، والهدف من الإقصاء هو الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي<sup>3</sup>.

يثبت الإقصاء بقرار من الوالي، ولم توضحها المادة (44) السابقة صراحة، كما هو الشأن في المادة (33) من القانون الملغى (08/90)، والتي أشارت إلى إعلان المجلس الشعبي البلدي هذا الإقصاء، إلا أنه

<sup>1</sup> - فريدة مزياي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 241.

<sup>2</sup> - المادة (41) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي، نظام الإدارة المحلية: فلسفته وأحكامه، وزارة الثقافة والإرشاد القومي، مصر، ص 101.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

وبالعودة للمادة (40) من القانون البلدي الحالي، نستشف أن قرار الوالي يتم بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي يقر فيها زوال صفة المنتخب بالإقصاء<sup>1</sup>.

3- الاستقالة التلقائية (الإقالة): جاءت المادة (45) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية الجديد، بأحكام جديدة لم ترد في القانون السابق (08/90)، مع ورودها في أول قانون للبلدية بالمادة (90) من الأمر (24/67) مع تمييزها بالوضوح ذلك بضبطها بثلاث دعوات متتالية دون توضيح طبيعتها، وأسند التصريح بالإقالة لعامل العمالة (الوالي) مع ضمان الطعن للمعني أمام القضاء<sup>2</sup>.

تنص المادة (45) من قانون البلدية الجديد على: "يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، في حال تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضورياً، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك".

إن الهدف من ذلك هو التصدي وبكل حزم لظاهرة الغياب غير المبرر ولا المقنع لأشغال المجلس، من خلال الحكم بإقالة العضو المتخلف عن دوراته العادية لأكثر من ثلاثة مرات في نفس السنة، التي أصبح الأعضاء يلجئون إليها دون النظر في عواقبها الوخيمة، على استمرار وحسن سير وأداء المجلس، ويظهر بما لا شك فيه عدم اهتمامه بما اختاره لنفسه بأن يكون عضواً في هذا المجلس، ولعل ما ساهم في هذه الظاهرة التي بدأت تنفث هي اللامبالاة التي أصبحت صفة غالبية على المجالس المنتخبة، ومجانبة العضوية وكذا عدم قدرة بعض الأعضاء على التفاعل داخل المجالس، أو مبرراً كردة فعل تعبيراً عن موقف معين، أو لأن العضو لم يصل إلى ما أوحى إليه خياله، أي عدم تحقيق النتيجة الباعثة على ترشحه أصلاً.

يجدر بنا التنبيه إلى أن هذا الإجراء من شأنه تفعيل المجالس وتحسين أدائها، وإيلائها ما تستحق من عناية، ومحاربة الظواهر السلبية التي عادة ما اتسمت بها هذه الهيئات حين تتصدى للشأن المحلي، ومن

<sup>1</sup> - المادة (40) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، تنص على: "تزل صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوباً".

<sup>2</sup> - المادة (90) من الأمر (24/67) المتضمن قانون البلدية.



## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

النافلة أيضا الإشارة إلى أن القانون ضمن للمنتخب المتغيب تبيرير موقفه والدفاع عنه بسماعه أمام المجلس، واعتبر قرار المجلس حضوريا إذا تغيب المعني عن حضورها مع صحة التبليغ، ويسند إعلان هذا القرار إلى المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة ويخطر الوالي بهذا القرار، فالمجلس هنا يكشف عن قرار الإقالة بعد عدم قناعته بما قدمه العضو المتخلف، والذي حكم على نفسه بإنهاء عضويته طواعية على أساس علمه بما بدر منه، وأما جهله بذلك فثمة الطامة الكبرى لتصبح فكرة تعيين الأعضاء علاجا لا بد منه.

### ثانيا: الرقابة على الأعمال

تمارس السلطة المركزية الوصاية على مداوات المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>، وتعتبر من أهمها وأكثرها خطرا على استقلالية القرار البلدي تجاه المركز، فنحن أمام إجازة أعمال البلدية بحيث تتصرف إلى رقابة مشروعية ورقابة ملائمة<sup>2</sup>، بوسائل مختلفة تتمثل في: التصديق، البطلان أو الإلغاء والحلول.

1- التصديق: هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفذه<sup>3</sup>، فهو بذلك عبارة عن قرار إداري تصدره سلطة الوصاية، بخصوص قرار بلدي أو ولائي لاعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة<sup>4</sup>.

فالتصديق هو إيدان بصلاحية مداوات المجلس وقابليتها للتنفيذ، بما يفيد أنه لا تكون قابلة للتنفيذ، أي مداولة يتخذها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة (الوصاية) الوالي عليها<sup>5</sup>، ويكتسي التصديق أهمية

1 - المواد (56)، (57)، (58)، (59)، من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

2 - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2010، ص 260.

3 - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1973، ص 169.

4 - رابح سرير عبد الله، الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، المرجع السابق، ص 29.

5 - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 55، ويقول الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي في هذا الشأن: "فالمفروض نظريا أن تنفذ قراراتها، بغير حاجة إلى تصديق السلطة المركزية، ولكن على الرغم من

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

قصوى تتمثل في تلافي الأخطار الناجمة عن تطبيقه، فهو وسيلة وقائية تستطيع السلطة المركزية حماية الأشخاص والهيئات من تنفيذ البلدية قراراتها المعيبة، الصادرة عن عدم دراية وخبرة أو لسوء قصد بعض الأعضاء<sup>1</sup>.

ويظهر التصديق بمظهرين أحدهما ضمني والآخر صريح:

أ. التصديق الضمني: بصفته مستقلة فالبلدية تتمتع بحق المبادرة في اتخاذ ما يلزم من قرارات تتعلق بالشأن المحلي، إلا أن مداوات المجلس ليست قابلة للتنفيذ إلا بعد عرضها على جهة الوصاية (الولاية)، على أن تصبح كذلك بقوة القانون بعد (21) يوما من إيداعها لديها، إلا ما استثنى منها بنص يستوجب غير ذلك، هذا ما صرحت به المادة (56) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، بما معناه أنه باستكمال المدة الزمنية السابقة، والتي تم تمديدها بعد أن كانت (15) يوما في القانون السابق ولم يتم الاعتراض عليها، فهي مجازة وقابلة للتنفيذ، إذا ما رأى المجلس صلاحية ذلك، لأن التصديق في الأخير هو إذن بالتنفيذ وليس إجبارا على التنفيذ<sup>2</sup>، وبالرغم من هذا تبقى قيودا على الوصاية حتى تنتبه لأعمال البلديات التي هي مكلفة بها، وإلا عوقبت بتملص هذه الأعمال من رقابتها بعد هذه المدة طبعاً، وبالتالي فالمصادقة الضمنية هي بمثابة الجزاء الذي يسلط على الهيئة المكلفة بالوصاية في الحالتين القصدية أو غير القصدية، أي حين تعمدتها السلبية، وتجاوزى به أيضا نظير رعوتها وإهمالها، في حال السكوت غير القصدية<sup>3</sup>.

ب. التصديق الصريح: يتمثل في إظهار مداوات المجلس الشعبي البلدي بالصيغة التنفيذية، حتى تنتج آثارها وتكتمل ولادتها<sup>4</sup>، بأن يقوم الوالي بالتصديق المعلن صراحة بموافقته على هذه المداوات،

---

انتساع هذا المبدأ، فإن المشرع بما جاء به من تنظيم قد ضيق من نظامه إلى حد بعيد، حتى أصبح المبدأ في الحقيقة هو عدم نفاذ قرارات المجلس إلا بتصديق أو موافقة<sup>5</sup>، أنظر مصطفى زيد فهمي، نظام الإدارة الحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية العدد 1، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1961، ص 171.

1 - نفس المرجع، ص 358.

2 - مصطفى، أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 164.

3 - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 107.

4 - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 56.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

بالتالي فهي استثناء من الأصل المتمثل في التصديق الضمني، وقد حددها القانون في المادة (57) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، كالأتي: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية بالبلدية.

بالنظر إلى مواضيع المداولات التي كانت محل مصادقة صريحة من الوالي، لما تتطوي عليه من أهمية كالميزانية التي يبني عليها خريطة طريق البلدية مستقبلا، مع ضرورة التأكد من حسن تشييدها بما يتفق والقوانين السارية المفعول ومدى مطابقتها للمعايير المعمول بها، ذات الأمر للحسابات، واللذان يعدان مدخلا للكشف عن الفساد، فالتدقيق فيهما أمر في غاية الأهمية، أما فيما يتعلق بالهبات والوصايا الأجنبية قد أدرجها بمناسبة هذا القانون، فمنطقي أن يتم معرفة والتأكد من مصدرها، وما من شأنه أن يؤثر على المجلس كهيئة أو أعضائها ويضر بالمصلحة العامة، يذكر أن قبول هذا النوع من الهدايا يتم بموافقة مسبقة لوزير الداخلية، كذلك للتوأمة مع الأطراف الأجنبية ينضوي تحت حماية كيان الدولة من خلال الإطلاع على بنود هذه التوأمة، ونرى أنه لا يأتي على استقلال المجلس في شيء ما التزمت الوصاية بحدودها، وتحرت في ذلك على نحو يحمي المصلحة العامة والمحلية أيضا، أما فيما تعلق بالتنازل عن الأملاك العقارية فوجوبية صراحة تصديقها أمر مهم ولازم حفاظا عليها، ولب القول هنا أنه ليست لأهميتها فقط أحيلت للمصادقة الصريحة، بل لطبيعتها ولاعتبارها من الموضوعات الداخلة في نطاق اختصاصات السلطة المركزية أصلا<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1984، ص 191.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

أقر المشرع بأن هذا التصديق الصريح يحول إلى تصديق ضمني، إذا تجاوز (30) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، ونكون أمام موافقة ضمنية نظير سكوت الوالي وعدم إعلان قراره<sup>1</sup>، لتكون بعدها المداولة قابلة للتنفيذ، بما يفترض خلوها من عيوب اللامشروعية، وسلم بصحتها وسلامتها، وذلك حماية للمداولات المتخذة بالمجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاية، وتعطيل المصالح المحلية للبلديات<sup>2</sup>.

2- البطلان (الإلغاء): يقصد بالإلغاء هو الإجراء الذي يتم بمقتضاه لجهة الوصاية الإدارية، أن تزيل قراراً صادراً عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة<sup>3</sup>، بذلك فهو وسيلة لاحقة تبتغي إنهاء وإعدام هذا القرار، بالمقابل فلا تملك الوصاية من أمرها أن تمارس الإلغاء الجزئي أي أنها تعدل في القرار، ويعد هذا مساساً باستقلال الجماعات المحلية<sup>4</sup>، وينقسم إلى بطلان مطلق وبطلان نسبي.

أ. البطلان المطلق: تنص المادة (59) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية على: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تم برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.
- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

يصرح الوالي ببطلان المداولات التي تخالف شكلاً أو موضوعاً، ما ورد في المادة السابقة بقرار دون أن يشترط تسببه أو تقييده بمدى زمني، فالمداولات ولدت ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني، إلا أن ترك

1 - المادة (58) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

2 - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 56.

3 - عمر الشويكي، المرجع السابق، ص 311.

4 - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1983، ص 114.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

الأمر هكذا دون تعليل أو تفسير من الوالي شأنه أن يضفي عنها ضبابية، ويجعل جميع الأطراف ليست على بينة منه، ويفترض التعسف في استعمال الرقابة، مما يعد تراجعاً عن المادة (44) من القانون (08/90) المتعلق بالبلدية السابق، والتي فرضت ذلك.

إن المتفحص لهذه المواضيع، يجد أن المشرع حرص من خلالها على حمل البلدية على الخضوع للنظام القانوني للدولة، وإتباع أحكامه وتدرج قواعده، على نحو يضمن عدم مروقها عنه ويبقيها ضمن إطار الدولة مخافة الانزلاق والشطط، فالدستور أولاً في مقدمة القوانين والذي لا يمكن أن يوتى ما يخالفه نصاً ولا روحاً في جميع أحكامه، لاسيما ما تعلق بالمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري، كما أعقب ذلك برسم ضوابط محددة فيما يتعلق برموز الدولة وشعاراتها<sup>1</sup>، وكل ما يسيء إلى مجدها وما خلدته الأمة وما سطرته في ماضيها المشرق، وشدد على استعمال اللغة العربية تذكيراً منه باللغة الوطنية الرسمية على اعتبار أن المادة (53) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وقد تطرقت لذلك على وجه الوجوب بالقول: "يجب أن تجرى وتحرر مداورات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية".

ب- البطلان النسبي: بموجب المادة (60) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، تكون بعض مداورات المجلس الشعبي البلدي محلاً للإبطال، إذا ما شاب موضوعها ما يرمي إلى الانحراف عن المصلحة العامة، والانجرار وراء المصلحة الشخصية لبعض الأعضاء أو كلهم بما فيهم الرئيس، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم، وذلك بتعارض مصالحهم ومصالح البلدية، كل ذلك تنزيهاً للمجلس وإبعاده عن الشبهة وحفاظاً على مكانته ومصداقية أعماله، وأي تعاون في هذا الشأن من الوصاية يجعل من صورة المجلس تهتز لدى جموع الناخبين، وبالعطف صورة الدولة لذا يجب حمل الأعضاء وجلهم يتداولون فيما يخص الشأن المحلي، لا المصالح الذاتية في مسلك مؤيد ومحمود

<sup>1</sup> - المادة (05) من دستور 1996، المعدلة بالمادة (01) من القانون رقم (19/08) المؤرخ في 2008/11/15، والتي تنص على أن: "العلم الوطني والنشيد الوطني من مكاسب ثورة أول نوفمبر 1954، وهما غير قابلين للتغيير، هذان الرمزتان من رموز الثورة، هما رمزان للجمهورية بالصفات التالية:

- علم الجزائر أخضر وأبيض تتوسطه نجمة وهلال أحمر اللون، النشيد الوطني هو "قسماً" بجميع مقاطعه، يحدد القانون خاتم الدولة.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

لمحاربة الفساد بدءاً بأسبابه، لذلك فقد ألزم المشرع كل عضو بالتصريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وأن يعلن هذا الأخير للمجلس إذا ما وجد هو أو أحدهم في وضع يتعارض مع مصالح متعلقة به، وبالربط مع المادة (28) من نفس القانون، نجدها أوجبت على رئيس المجلس الشعبي البلدي، التأكد من ذلك ومنعت صراحة على كل عضو حضور هذا النوع من الجلسات.

تعود مسألة إبطال المداولة إلى الوالي بقرار معلل منه، بحسب المادة (02/60) من قانون البلدية الحالي، مع أنه لم يورد المدة التي يحق له فيها ذلك، فهل كان يقصد أن تبقى على إطلاقها حال ما تنتهي إلى عمله بأنها مخالفة للقانون، مما سيثير إشكالات في التطبيق، وكان الأجدى تحديد مدة زمنية على غرار القانون السابق في المادة (45) حين أعطت مدة (01) شهراً واحداً، ونرى ضرورة مراجعتها حماية لكل الأطراف، وأن تتحرى الوصاية ذلك في أجل معين، خير من مدها بسلطات إضافية فوق سلطاتها تجعل من استقلال البلدية شيئاً مذكوراً.

الطعن القضائي: إذا كان القانون قد أعطى الحق للوصاية أن تراقب أعمال البلدية، فإن لجوء رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنازعة أي قرار موضوعه إبطال أو عدم المصادقة على المداولة معترف به أيضاً ولا مرأه فيه، كون البلدية مستقلة من جهة والوصاية لا تعني سلب القرار المحلي من جهة ثانية، فيتعين ضمان حقوق كل الأطراف، لاسيما الطرف الضعف (البلدية) بأنه إذا ما بان أن هناك تجاوزاً أو إساءة استعمال للوصاية من الوالي، أن يعرض النزاع على جهة مستقلة وهو القضاء الإداري، هذا ما أورده المادة (61) من قانون البلدية، والتي أتاحت له أيضاً إمكانية رفع تظلم إداري كطريق آخر لحسن النزاع<sup>1</sup>.

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات الإدارية، التي تتصدى لقرارات الوالي السابقة بموجب المادة (800) من القانون (09/08) المؤرخ في 2008/02/25 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية

<sup>1</sup> - للمزيد أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 293.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

والإدارية،<sup>1</sup> التي تكون الولاية طرفا فيها، مع إمكانية الطعن في حكم المحكمة الإدارية القابل للاستئناف أمام مجلس الدولة.

3- الحلول: يقصد به قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا، محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال<sup>2</sup>.

ويعتبر الحلول من أشد أنواع الرقابة، لأنه يسمح للسلطة الوصية بإدارة الشأن المحلي بطريقة مباشرة، بما معناه تحل محلها للقيم بهذا العمل، لذلك أخضع المشرع الوصاية لجملة من الشروط والقيود الصارمة أحاطه لها، حتى لا تصبح مبررا للعبث واستغلال ضعف هذه الجماعات، ومن بين هذه الشروط<sup>3</sup>:

- توافر الأساس القانوني فلا حلول إلا بنص، يسمح للسلطة الوصية بمباشرة الحلول، بما يعني لو أنه تصرفت الجماعات المحلية بما لا يروق لسلطة الرقابة فإنه لا يجوز لها ممارسة الحق في الحلول<sup>4</sup>.
- أن تتقاعس الجماعات المحلية أو تمتنع عن القيام بما كلفت قانونا، مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك تركز إلى السلبية.
- اعتبار السلطة الوصية للجماعات المحلية وتبنيها حول ضرورة القيام بالعمل، ومنحها أجلا لذلك فإن تجاهلت الأمر ولم تستجب، فمعناه أنها قد رضيت بالحلول، ولا تمنع في المساس باستقلالها<sup>5</sup>.

تتمظهر سلطات حلول الوالي في قانون البلدية وتتجلى في:

- 1 - تنص المادة (800) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية"، تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، القانون (09/08) المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (21)، المؤرخة في 2008/04/23.
- 2 - صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 116.
- 3 - نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90 08 أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق مذكرة ماجستير في الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006 2007، ص 209، وكذلك: عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 114.
- 4 - محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 17.
- 5 - فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 275.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

- يتخذ الوالي كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، في جميع البلديات أو بعضها، وعلى الأخص الاختصاصات العائدة أصلا للدولة كالحالة المدنية والانتخابات والخدمة الوطنية<sup>1</sup>.
- امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات، مدعاة للحلول محله بعد إعداره<sup>2</sup>.
- تقصير البلدية في حفظ الوثائق ذات الأهمية الخاصة كسجلات الحالة المدنية، والمخططات وسجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبية، تجعل من الوالي يودعها تلقائيا في أرشيف الوالي، بعدما تبين له أن ظروف حفظها تعرضها للإتلاف<sup>3</sup>.
- يستعمل الوالي سلطة الحلول بغية تنفيذ وتسجيل النفقات الإجبارية، كنفقات أجور المستخدمين مثلا، والتي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي، كما يضبط الوالي الميزانية البلدية تلقائيا إذا ما صوت المجلس على ميزانية مضطربة وغير متوازنة، للمرة الثانية أي بعد إبداء ملاحظاته عليها وإعطائه مهلة للتراجع والتصويب وفق المادة (183) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.
- يتدخل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي بغية ضبط الميزانية وبأذن بامتنصاص العجز الحاصل فيها، بعد أن امتنع المجلس عن القيام بالتصحيات الضرورية، كما يضبطها نهائيا إذا عجز فيها، بعد أن امتنع المجلس عن القيام بالتصحيات الضرورية<sup>4</sup>، كما يضبطها نهائيا إذا عجز المجلس عن المصادقة على الميزانية لوجود اختلالات داخل المجلس، في الدورة غير العادية التي دعا لها الوالي لهذا الغرض<sup>5</sup>.
- تتحمل البلدية مسؤولية هذه القرارات التي صدرت عن الوالي، لأنها تنسب أخيرا لها لا للوصاية، والحلول على خطورته فهو إجبار البلدية على القيام بالتزاماتها وفقا للقوانين.

1 - المادة (100) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

2 - المادة (101) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

3 - المادة (142) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

4 - المادة (184) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

5 - المادة (186) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.



## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

### ثالثا: الرقابة على الهيئة

تتمثل هذه الرقابة فيما تملكه الوصاية بنص قانوني، في حق حل المجلس الذي يعبر عن إرادة الشخص المعنوي، أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا<sup>1</sup>، فالحل يستهدف الوجود القانوني للمجلس، مما ينجر عنه فقدان الأعضاء صفة العضوية التي يحملونها، هذا بموجب المادة (46) من قانون البلدية (10/11) والتي حصرت حالاته، كما يلي:

أ. خرق أحكام دستورية: صيانة لدولة القانون فالواجب على كل المؤسسات خضوعها للنظام القانوني للدولة، فهي مطالبة ، أن لا تأتي ما يخالفه نصا أو مضمونا، نذكر أن المداولات التي تخالفه باطلة بطلانا مطلقا، وذلك بنص المادة (54) من القانون (10/11) السابق الذكر.

ب. إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: عندما تصدر الجهات القضائية قرارها بهذا الشأن، فالأمر يعني هناك أن خروقات كبيرة رافقت العملية الانتخابية مما استدعى إلغائها، ومن ثمة الطعن في شرعية أعضائه المكونين له، فالنتيجة مجلس غير شرعي.

ج. الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس: تتحقق حين يفصح كافة الأعضاء عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بالمجلس، بما يعني إفراغ محتواه البشري أي الفناء الذاتي للمجلس.

د. وجود اختلالات خطيرة في التسيير يمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: كان المشرع واضحا وحريصا على حماية مصالح المواطنين وطمئنانهم، فالباعث على ذلك كونه أصبح مصدر خلاف أثرت على سير المرفق وراحة المواطنين والإبقاء عليه يزيد الوضع تفاقما.

هـ. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلافهم: يكون المجلس فقد الأداة التي تحكم بها سير أعماله، فلا فائدة من بقائه وهو لا يوفر النصاب القانوني اللازم.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 106.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

و. وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق سير البلدية وبعد الإعداز: لتعدد الأوان السياسية المشكلة للمجلس، فلا يتصور أنهم على رأي واحد وهذا اختلاف، أما الخلاف قد تجاوز مسألة الرأي، مما يؤثر على السير المنتظم والعادي للبلدية، مع إعداز الوالي لهم لتحقيق الوفاق والتقارب ولم تحصل الاستجابة.

ز. اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها: وضع يتحدد إثر تقسيم إقليمي جديد، تكون نتائجه ضم وإضافة بلديات أو تجزئتها إلى بلديات أخرى، فيكون حل المجالس نتيجة طبيعية لذلك.

ح. حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: لا يمكن تنصيب المجلس المنتخب لظروف استثنائية والحكم هو الحل، والمسجل عندنا أن الغموض هو السائد في تحديد هذه الظروف، فالأولى والأجدى أن ينحاز المشرع للتحديد والدقة، والابتعاد عن المصطلحات الفضفاضة مما يجعلنا نتساءل، هل هو الغموض المقصود؟

يعد الحل أخطر إجراء تواجهه المجالس من الوصاية التي يمكنها إعدامها نهائيا، لذلك أحاطه المشرع بإجراءات وشكليات يلزم إتباعها، وقد حرص بداية عندما عددها حصرا، وإن سجلنا بعض الغموض حين تفصيلها، كما اشترط اقتران الحل بتجديد انتخاب المجلس، وذلك بالعودة للناخبين، ويحسن القول هنا أن حل المجلس لا يؤثر على الشخص المعنوي، بل يقتصر الأمر على تغيير أشخاص تلك الهيئة<sup>1</sup>.

يعود أمر حل المجالس إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية<sup>2</sup>، وهو مسلك مؤيد للتروي جيدا قبل الإقدام على ذلك، وحتى لا يطعن في نية الحكومة واتهامها

<sup>1</sup> - صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 107.

<sup>2</sup> - المادة (47) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وبالمادة (35) من القانون (08/90) الملغى، والتي اشترطت أن يكون مرسوم الحل في مجلس الوزراء، الأمر الذي لم تتطرق إليه المادة (47) من القانون الجديد، وفي ظل القانون السابق الملغى وبموجب المادة (35) منه، قد تم تطبيقها وترجمتها بحل المجالس شعبية بلدية من ولاية بجاية وولاية تيزي وزو، وقد ورد بالمرسوم الرئاسي (254/05) المؤرخ في 20/07/2005، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (51)، المؤرخة في 20/07/2005.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

بإهدار المبادئ الديمقراطية لكونه مجلس منتخب، على أن يعين الوالي خلال (10) أيام بعد حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، تنتهي مهمتهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد<sup>1</sup>.

حل المجالس يجب أن تتبعه انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها (06) ستة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، على أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية<sup>2</sup>، وفي حال ظروف استثنائية تحول دون إجرائها، يعرض الوزير المكلف بالداخلية تقريرا لمجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا يمارس المهام المسندة للمجلس الشعبي البلدي حتى تاريخ تنصيب مجلس جديد، مع السعي إلى تنظيم الانتخابات في حال توفرت الظروف المناسبة<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: الوصاية على الولاية

تمارس السلطة المركزية وصايتها على المجلس الشعبي الولائي، تظهر في ثلاث صور، تتمثل في: الرقابة على الأشخاص، على الأعمال، والرقابة على المجلس كهيئة.

#### أولا: الرقابة على الأشخاص

تتمثل الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي المنتخبين، في صور تناولها قانون الولاية (07/12) وهي: التخلي عن العهدة أو الإقالة، الإيقاف، الإقصاء.

1- التخلي عن العهدة (الاستقالة التلقائية): نصت عليه المادة (43) من قانون الولاية الجديد بالقول: "يعلن في حالة التخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة، من طرف المجلس الشعبي الولائي"، بداية بالربط مع المادة (40) المحددة لحالات زوال صفة العضو بالمجلس، لم يرد ضمنه التخلي عن العهدة

<sup>1</sup> - المادة (48) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> - المادة (49) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> - المادة (51) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

وذكرت حصرا حالة الوفاة، الاستقالة، الإقصاء، أو حصول مانع قانوني، مما يجزنا للتساؤل عن قصده في ذلك، لكن وبالمقابلة بين هذه المادة والمادة (45) من قانون البلدية (10/11)، نجد أنه كان يرمي للاستقالة التقائية، فبناء على تماثل الصياغة والأحكام الواردة نجد أنه غير المصطلح لا غير، وأنه قصد ما قصده في قانون البلدية، وتدعو هنا إلى ضرورة توحيد المصطلحات، ولما التمايز في حين أن الغاية واحدة.

وعليه فتجريد العضو من صفة المنتخب، مردها إلى محاربة الغياب لأعضاء المجلس واللامبالاة في الالتزام بالمشاركة في الأشغال ومتابعتها، فيعد متخليا عن العهدة كل عضو تغيب أكثر من (03) ثلاث دورات خلال نفس السنة دون مسوغ مقبول، بما يعني أن الدورات الاستثنائية غير مشمولة به، وإذا علمنا أن المجلس يعقد (04) أربع دورات عادية خلال السنة، فتصبح مدة غيابه أو تخليه تفوق السنة كاملة، مما يعد عدم الرغبة في تحمله المسؤولية تجاه منتخبه من جهة، ولا متابعة أشغال المجلس من جهة ثانية.

يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي للعضو المعني به، دون تقديم له أي ضمانات للدفاع عن نفسه، على خلاف قانون البلدية الذي أتاح له فرصة لسماع أقواله، ويتم بمداولة من المجلس يخطر بها الوالي فورا، ويثبت بقرار فقدان صفة المنتخب من الوزير المكلف بالداخلية، مع إمكانية الطعن في هذا القرار المركزي أمام مجلس الدولة<sup>1</sup>.

2- الإيقاف: هو توقيف العضوية مؤقتا أي تجميدها لحين زوال ما يشوب العضو في مطاعن، تمنع استمراره في ممارسة عهده بصفة صحيحة، بسبب متابعتة قضائيا بجناية أو جنحة ذات صلة بالمال العام أو لسباب مخلة بالشرف، هذا بنص المادة (45) من قانون الولاية (07/12)، والتي أجازت للمجلس الشعبي الولائي بمداولة توقيف كل عضو للأسباب السابقة، مما يفيد أنها ليست على وجه الإيجار من جهة، ومتعلقة بالمتابعة في نوع من الجرائم المحددة من جهة أخرى، والأجدر لو أنه

<sup>1</sup> - المادة (40) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

خطى على نهج قانون البلدية، حين ألزم الوالي بذلك دون أي مكنة تقديرية له، كما ورد في المادة (43) منه، والتي سبق التطرق إليها.

يثبت الوزير المكلف بالداخلية التوقيف بقرار معلل، لحين صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، بناء على مداولة للمجلس الشعبي الولائي التي تقر ذلك، وما قرار الوزير إلا كاشفا عن إرادة المجلس، وتسبب القرار في غاية الأهمية لما يوفر من فوائد لكافة الأطراف، وفي حال صدور الحكم النهائي بالبراءة يستأنف تلقائيا وفورا مهامه الانتخابية دون المرور أو الموافقة من أي جهة بعد خلو ساحته، ولاستعادة مركزه القانوني ممثلا لمنتخبه والذي يستمد منه وجوده في المجلس.

3- الإقصاء: هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية، لا يتم إلا نتيجة لفعل خطير، موجب للاستخلاف، وقد أقر الإقصاء بغرض المحافظة على مصداقية المجالس<sup>1</sup>، تطرق له قانون الولاية (07/12) في حالتين اثنتين هما:

أ. وجود المنتخب في إحدى حالات عدم القابلية للانتخاب أو التنافي مع العهدة

القابلية للانتخاب أي القابلية أو الصلاحية أن يكون الشخص المرشح عضوا في المجلس الشعبي الولائي، أما حالات التنافي فتظهر بعد الانتخاب ويصبح صاحبها في تعارض مع مهامه الانتخابية للمجلس الشعبي الولائي، فنصت المادة (44) من قانون الولاية على أن: "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي، يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا، ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار..."

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص329.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

لقد حدد قانون الولاية إمكانية إقصاء كل عضو بالمجلس الشعبي الولائي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي المنصوص عليها قانونا، تناولها القانون السابق الملغى (09/90) في المادة (40) تحت عنوان الإقالة الحكيمة، في حين لم يشر إليها قانون الولاية الساري المفعول.

يثبت الإقصاء بقرار من الوزير المكلف بالداخلية ما أقره المجلس الشعبي الولائي بمدولة، على أن يكون القرار المركزي محل طعن أمام مجلس الدولة كضمانة للعضو المقصى.

ب. إدانة جزائية نهائية للمنتخب:

يتحقق الإقصاء في هذه الحالة عند تعرض هذا العضو لإدانة جزائية نهائية تسلبه أهلية الانتخاب<sup>1</sup>، فالإتهام أو الشبهة استوجب التوقيف، أما الإدانة النهائية من الجهة القضائية المختصة، يصبح معها الإبعاد النهائي إجراء تلقائيا حفاظا على صدقية ورفعة المجلس.

فقد نصت المادة (46) من قانون الولاية (07/12) على أن: "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محله إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهده ترضه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية".

يعود أمر الفصل في الإقصاء للمجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة، تطبيقا للقانون أي لا تقدير للمجلس في ذلك حال توفر ما يستوجب تفعيله، وبمقتضى قرينة البراءة وحرصه على احترام عضوية المجلس أي إرادة الناخبين، أرجأ المشرع إقصاء العضو حتى الحكم وبصفة نهائية، ثم يستصدر وزير الداخلية القرار الذي يكشف عن ما تداول فيه أعضاء المجلس وحسنا فعل، بعدها يستخلف العضو المقصى بالعضو الأخير المنتخب الذي يليه مباشرة من نفس القائمة، في أجل لا يتجاوز (01) شهرا واحدا، كما ورد بالمادة (41) من قانون الولاية (07/12).

<sup>1</sup> - صالح فؤاد ، المرجع السابق، ص 142.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

### ثانيا: الرقابة على الأعمال

تخضع أعمال وتصرفات المجلس الشعبي الولائي إلى وصاية وزير الداخلية، في حين قرارات الوالي كمثل للدولة خاضعة لرقابة السلطة المركزية<sup>1</sup>، وتأخذ صور الوصاية في إجراءات التصديق والبطان والحلول، في شبه كبير مع المجلس الشعبي البلدي، وهي كما يلي:

1- التصديق: ينصرف إلى عدم ممانعة الوصاية على المداولة، ويأخذ إحدى الشكلين إما تصديق ضمني أو صري

أ. التصديق الضمني: تصبح بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة وسارية المفعول بعد (21) يوم من إيداعها الولاية، هذا ما قضت به المادة (54) من قانون الولاية، والتي لم تشر إلى نشرها أو تبليغها للمعنيين من الوالي، بما يدل ضمنيا على قبول مضمونها.

بقي للوالي الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة، إذا ما تبين له أن المداولة المخالفة للقوانين والتنظيمات لإقرار بطانها خلال هذه المدة.

ب. التصديق الصريح: تولت المادة (55) بيان المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة من الوصاية، بالنص عليها كما يلي: " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه (02) شهران مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.
- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.
- اتفاقيات التوأمة.
- الهبات والوصايا الأجنبية.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 132.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

يستفاد منها أنها حملت أحكاما جديدة، لم يتطرق لها القانون السابق (09/90) في المادة (50) منه، واحتفظت ببند الميزانيات والحسابات، وعلّة الأمر في الأولى أو فيما تعلق بمصدر الهبات والوصايا واتفاقية التوأمة، هو وجود الطرف الأجنبي فيها، مما يستدعي التأكد والبحث الدقيق قبل الترخيص بقبول الأولى، وأما اتفاقيات التوأمة، فالولاية ليست مستقلة في التواصل مع الخارج بحرية، والرقابة هي من تعطي الحق للمركز من الاطمئنان إلى الجهة الأجنبية، ولها أيضا تفحص بنود الاتفاقية المبرمة بينهما، أما بخصوص التصرف في العقار، فالهدف منه هو الحفاظ على الوعاء العقاري، وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية<sup>1</sup>.

إلا أننا نسجل سكوت المشرع في حال استنفذت مدة (02) الشهرين، ولم يقم الوزير المكلف بالداخلية بالتصديق عليها فما مصيرها وإلى متى يمتد هذا الأجل؟، وبما أن المشرع نص صراحة على مصادقة الوصاية فسكوته يدل على رفضها لها<sup>2</sup>، مما يبعد فرضية ضمنية قبولها بحكم استنفاد هذه المدة، وكان الأفضل سد هذه الثغرة كما هو الحال في المادة (57) من قانون البلدية (10/11) عقابا للوصاية على تقاعسها.

2- البطلان: يتمثل في إبطال مداوات المجلس الشعبي الولائي من طرف الوصاية، على أن يستند لنص قانوني يخول لها ذلك خلال مواعيد محددة، وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية<sup>3</sup>، قد يكون مطلقا أي إلغائها بقوة القانون، أو نسبيا أي قابلة للإبطال.

أ. البطلان المطلق: تعتبر باطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون المداوات التي وردت بنص المادة (53) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية:

• المتخذة خرقا وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات: لا مشروعية لأي عمل قام مخالفا للدستور أو القانون أو التنظيمات، أي المنظومة القانونية السارية المفعول، فلا حياة لها ويجعلها عرضة للإبطال المحقق (عيب مخالفة القانون).

1 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 363.

2 - محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص 411.

3 - صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 113.



## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

- الماسة برموز الدولة وشعاراتها: توحي المشرع منها صيانة وتوفير الحماية لرموز الدولة وشعاراتها من كل سوء، وترفعها إلى مرتبة الثوابت المشتركة، ومن المواطنة الحفاظ عليها.
- غير المحررة باللغة العربية: مكرسة بدستور 1996 بالمادة (03) منه، وأكدت عليها المادة (23) من قانون الولاية (07/12)، وأعاد التأكيد عليها من جديد بالمادة (3/53) منه، وتوعد المداولات المحررة بغيرها بالبطلان المطلق، فالمشرع من شدة حرصه قد أطنب في ذلك.
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها: تعد باطلة إذا ما تجاوزت اختصاصها الموضوعي (عيب عدم الاختصاص)، كأن يتداول المجلس في موضوع خارج عن صلاحياته يخص قطاع العدالة.
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: نظم قانون الولاية قواعد تسيير المجلس من حيث دوراته ومداولاته، فهذه الشكليات والإجراءات لا سبيل لمخالفتها، مما يستتبع تعرض أي عمل للبطلان المطلق ولا يحدث أي أثر قانوني، كالتداول خارج الاجتماعات القانونية.
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي: تجرى كافة أعمال المجلس ولجانه داخل المقرات المخصصة للمجلس، إلا بحدوث القوة القاهرة المؤكدة المنصوص عليها بالمادة (23) من قانون الولاية، وكل تجاوز يحتم إلغاء المداولة بحكم القانون.

يقوم الوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة، لإقرار بطلان مداولة دون قيد زمني متى تبين له أنها من إحدى الحالات الباطلة بقوة القانون، بعكس القانون السابق الذي يتيح لوزير الداخلية إبطالها بقرار مسبب، ولرئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن في هذا القرار، لكن الوضع الجديد يجعل من الولاية مدعية والمجلس مدعى عليه، وهذا الأخير ليس له صفة التقاضي أصلا، مما يثير إشكالا قانونيا<sup>1</sup>.

ب- البطلان النسبي: درءا للشبهات وسد مداخل الفساد، وجعل المجلس يقوم بأشغاله في حياد تام وخدمة للمصالح المحلية لا الشخصية، تصدى قانون الولاية (07/12) في المادة (56) منه، بحظر أعضاء المجلس الشعبي الولائي، أو رئيسه من حضور المداولات التي تتعارض فيها مصالح الولاية ومصالحهم بأسمائهم أو

<sup>1</sup> - للمزيد أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 333.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم، وألزمت كل عضو في المجلس الشعبي الولائي بالتصريح لرئيس المجلس، هذا الأخير له أن يصرح هو بدوره أمام المجلس الشعبي الولائي.

فهذا المنع أو الإبعاد مؤقت وموضوعي، ومخالفة ذلك يعرض المداولة للإبطال أي لإمكانية الإلغاء، الذي يحق للوالي إثارته خلال (15) يوما من اختتام الدورة المتخذة فيها المداولة، كما يجوز أيضا لكل منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك مطالبة الوالي بإبطالها، من خلال إرسال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي خلال (15) يوما بعد إصاق المداولة.

يتولى الوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة، لإبطال المداولة المخالفة لأحكام المادة (57) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، وعليه تطرح من جديد إشكالية التمثيل القضائي للمجلس الشعبي الولائي أمام القضاء.

3- الحلول<sup>1</sup>: يمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي، عندما يرفض أخذ القرارات الملزمة قانونا، فهذا الحلول محدود وضيق ويتناول الجانب المالي أي الميزانية، لخضوع أوجه الحلول الأخرى تلقائيا بفعل الرقابة الرئاسية للحكومة المركزية على ممثلها داخل الولاية، وقد نص قانون الولاية في المادة (163) منه، والتي أمرت بتسجيل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية، التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم الجاري به العمل، كما يظهر أيضا فيما ذهبت إليه (168) إذا لم يصوت المجلس بسبب اختلال داخله، بالرغم من قيام الوالي باستدعاء أعضائه في دورة استثنائية للمصادقة عليها، يتخذ الوزير المكلف بالداخلية التدابير الملائمة لضبطها، وجاءت المادة (169) بإمكانية تدخل الوصاية إذا عجز المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير التصحيحية، لاستدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية، يتولى أخذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز.

<sup>1</sup> - المادة (163)، (168)، (169) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

### ثالثا: الرقابة على الهيئة

تتمثل هذه الرقابة في حل المجلس الشعبي الولائي، فهو الإجراء الأخطر على فكرة الإدارة المحلية، والسلاح الذي يفتك بها وينهي حياتها، وتعكس مدى قدرة المركز في التعامل معها والتحكم في ضبط سلوكها وحملها على الإنصياع للقانون، ولخطورته فلن يؤتى إلا لجسامة السبب الباعث لذلك، وقد تناولت حالات الحل حصرا المادة (48) من قانون الولاية (07/12)، كما يلي<sup>1</sup>:

"يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم.
- عندما يكون عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة (41)<sup>2</sup>.
- في حال اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب".

يتولى حل المجالس الشعبية الولائية رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية<sup>1</sup>، حتى يمكن من الاطلاع بكل تودة وروية على كل تفاصيل هذا الإجراء الخطير، لكنها

---

<sup>1</sup> - نفس النقاط الداعية لحل المجلس الشعبي الولائي، هي ذاتها التي أقرها قانون البلدية (10/11) في المادة (46) منه، فيما عدا المتعلقة بالخلاف داخل المجلس الشعبي البلدي، والتي سبق بيانها، للاستزادة حول تفصيلاتها يسترعى العودة لها في هذه المذكرة.

<sup>2</sup> - يعني تطبيق أحكام استخلاف الأعضاء، ويتم في أجل لا يتجاوز (01) شهرا واحدا، بالعضو الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

وعلى خلاف سابقتها في القانون السابق، أي المادة (45) من القانون (09/90) المتعلق بالولاية الملغى، والتي اشترطت أن يتم مرسوم الحل في مجلس الوزراء، هذا الشرط أسقطته المادة (47) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية الجديد، بعدها يعين الوزير المكلف بالداخلية خلال (10) أيام، باقتراح من الوالي مندوبية ولائية، تخول ممارسة الصلاحيات المنوط بها بموجب القانون والتنظيم الجاري به العمل، تنتهي مهمتها فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.<sup>2</sup>

حل المجالس الشعبية الولائية يجب أن تتبعه انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها (03) ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا المساس الخطير بالنظام العام، على أنه لا يمكن أبدا إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية.<sup>3</sup>

إذا كان الهدف من الرقابة هو إرجاع الإدارة المحلية إلى جادة الصواب، وبما أن الإدارة سلوك إنساني فهي معرضة للخطأ والانحراف فلا جدال في أهمتها وضرورتها، وكما سبق بيانه فهي تمارس عليها رقابة متعددة الصور، توصف بأنها شديدة، وبها من المغالاة ما يجعلنا ندرك أننا أمام أحد فروع المركز، ويبدو أن النظام الجزائري للجماعات المحلية لا يزال متأثرا بالنظام الفرنسي لكن السيئ فيها أخذها بصيغتها التقليدية، فلا خير إذن في إطلاق اختصاص وسلطات عديدة للتظليل، ولكنه واقعا يلجأ إلى طريقة مستترة يخضعها له خضوعا شاملا، فما أعطاه بشماله استرده بيمينه، فالافتتات من الحريات المحلية بهذه الشاكلة جعل من استقلالها شبه مستحيل، ونعتقد أن معالجة أزمتها لا يكون إلا في ظل إصلاح شامل بالنظر إلى جميع عناصر بنائه، وتهيئة المناخ المناسب لذلك، واستدراك نقائصه المشوهة له، خاصة تخفيف الرقابة العميقة والنظرة إليها على أساس أنها غير راشدة.

1 - تطبيقا لذلك ترجمت بحل مجالس شعبية ولائية لولاية بجاية وتيزي وزو، بموجب المادة (45) من القانون (09/90) المتعلق بالولاية الملغى، بالمرسوم الرئاسي (255/05) المؤرخ في 20/07/2005، المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (51)، المؤرخة في 20/07/2005.

2 - المادة (49) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

3 - المادة (50) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

المبحث الثاني: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية ومعوقاتها.

يرجع تحديد طبيعة العلاقة المركزية المحلية، بحسب الهدف من تطبيق نظام الإدارة المحلية، فبريطانيا تلجأ لذلك تطبيقاً للديمقراطية، فهي لا تقوم على أساس الوصاية بل على أساس التعاون والتساند، على خلاف فرنسا الذي قد كانت فيها نتائج مسيرة طويلة من الخلافات بينهما على الاختصاصات أثناء التطور السياسي والإداري، ومع تزايد نسبة المطالبة بالاشتراك في تسيير المرافق العامة في ظل إشراف ورقابة شديدة تصل حد الوصاية<sup>1</sup>، والذي استمرت الجزائر في الأخذ عنه بعد الاستقلال، كما يحدد هذه العلاقة وحدة سلطة الدولة، أو بما يؤدي إلى توحيد نمط وشكل تقديم الخدمة العمومية فيها، وكذلك الرقابة المطبقة على الجماعات المحلية، التي تعتبر محددًا رئيسيًا مهما لقراءة مستقبل الإدارة المحلية، مما يستوجب حتماً إعادة النظر في هذه العلاقة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية من خلال السعي إلى تطويرها، ينطوي ذلك تحسين الأوضاع عما هو كائن حالياً، وكذلك ترشيدها بما يؤدي إلى إيجاد توازن بين طرفي هذه العلاقة على أسس موضوعية وعلمية.

لذا فالجماعات المحلية ولكونها تخضع لألوان شتى من الرقابة المركزية، فهي بذلك تحت رحمة ما تجود به هذه السلطات التي تتولاها، فمنطقي ارتباط حياة وانتعاش هذه الجماعات بما يخلى لها من مساحة للحرية من جهة، وتسليحها بالوسائل القانونية والمالية للظفر بذلك من جهة أخرى، فالنتائج مرهونة بالمقدمات أي أن هذا النظام وتحقيقه لنتائجه المرجوة يتأثر بمدى وحدود هذه العلاقة، لذا سنتولى توضيح حدود الرقابة كقيد على من يحوزها، وأيضا كضامن لاستقلال الجماعات المحلية الأصيل، ثم نتطرق لكيفية إعادة صياغة هذه العلاقة بما يعزز دعائم هذا الاستقلال، مما يستتبع حتماً تحسينها وإصلاح نظام الجماعات المحلية<sup>2</sup>.

1 - مصطفى أحمد فهمي، المرجع السابق، ص 8-9.

2 - يقصد بإصلاح الحكم المحلي أو فيما معناه إصلاح نظام الجماعات المحلية أو الإقليمية ب: "كل عمل مقصود على المستوى القومي، من شأنه أن يؤدي إلى إقامة نظم جديدة أو تعديل النظم القائمة للحكم المحلي، أو اتخاذ إجراءات هامة لإعادة توزيع مسؤولية بعض وظائف التنمية الرئيسية بين الحكومة القومية ووحدات الحكم المحلي، أو زيادة الإسهام والمشاركة الشعبية في صنع السياسة والعمل على المستوى المحلي، أنظر في ذلك: صبحي محرم، إصلاح الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1977، ص 8.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

### المطلب الأول: مفهوم استقلالية الجماعات المحلية ومظاهرها

المعقود أن الجماعات بمقتضى ما تتمتع به من شخصية معنوية، يتعين أن تباشر واجباتها ومسؤولياتها من منطلق استقلالها دون أن يحدّها في ذلك أية محددات، إلا أنه من ناحية أخرى ينبغي خضوعها لرقابة حتى لا تتحرف عن أعمالها إلى ما يمكن أن يخالف القانون، إلا أن هذه الرقابة ليست مطلقة بل لها حدود وضوابط عدة تلتزم بها الجهة المكلفة بها، بعضها ينحدر من استقلال الجماعات المحلية، وأخرى مستمدة من احترام الشروط الشكلية والموضوعية وأخرى تتعلق بإمكانية منازعة قراراتها المخالفة للمشروعية<sup>1</sup>، فالعلاقة طردية بين الاستقلال والرقابة، فإذا ما زادت شدة الرقابة أدت إلى ضيق وانحسار الاستقلال والعكس، وتجدنا نجد صعوبة في تحديد طبيعتها أو حتى في وصفها، بين كونها علاقة أم رقابة أو وصاية، وتظهر في ممارستها ضمن إطار معادلة أساسية صعبة تسعى لإيجاد التوازن بين أهدافها واحترام هذا الاستقلال، الذي يبدو أن نذر الزوال تحقّق به من كل جانب، لذا سنتين تعريف الاستقلال ثم رصد مظاهره.

### الفرع الأول: تعريف استقلال الجماعات المحلية

يعرف على أنه حق الوحدات المحلية القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة، وفي الحالة العكسية ترجيح حقوقها وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة<sup>2</sup>، فاستقلال الجماعات المحلية هو استقلال الأجهزة، واستقلال في إدارة الشخص المعنوي ضمن الحدود التي يرسمها القانون مع البقاء في إطار الدولة الواحدة.

يستلزم لتكريس هذا الاستقلال أن تتمتع بجهاز إداري مستقل - قوامه هيئة تداولية منتخبة وأخرى تنفيذية تعمل تحت سلطتها إدارة - يتولى تنفيذ العمليات والنشاطات العائدة له، مما يعزز حرية القرار بعيدا عن تأثير السلطة المركزية، ويساعد في تكوين إرادة ذاتية محلية، ولتفعيل استقلالها لا بدا لها من موارد مالية كافية للاضطلاع بمهامها بمعزل عنها دائما.

1 - للمزيد من التفاصيل أنظر: عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 951.

2 - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986، ص 191.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

إن الاستقلال يعتبر من دعائم النظام اللامركزي، ولكن هذا الاستقلال تشويهه حق الرقابة التي يجب أن تكون في حدود معينة دون تطرف، فإذا تجاوزت الرقابة حدودها فقدت اللامركزية صفتها، وأصبحت أقرب إلى فروع الحكومة المركزية منها إلى النظام اللامركزي<sup>1</sup>، فالاستقلال هو الأصل والاستثناء هو ما يسلط عليها من رقابة كضابط يحد من حريتها المحلية، مما يستدعي ضمان هذا الاستقلال وجود حدود يجب الالتزام بها<sup>2</sup>:

- إن مسؤولية اتخاذ القرارات المحلية تبقى من اختصاص المجالس المحلية، حتى وإن كانت تحتاج إلى تصديق لاحق، أي تعمل بمبادرة منها ومنطلق حرية، فلا تتلقى بذلك أوامر أو توجيهات وتعليمات ملزمة سابقة عن العمل.
- أن تكون هذه الرقابة المركزية محددة بموجب نصوص قانونية وفي حالات محددة، والسبب هو تمتع الجماعات المحلية باستقلال إداري ومالي، في مواجهة نص قد يستهدف هذا الاستقلال<sup>3</sup>، فلا وصاية إلا بنص وفي حدود هذا النص أيضا.
- لا يجوز للحكومة المركزية تعديل القرارات الصادرة من الوحدات المحلية، فأما أن تقبل القرار كله وإما أن ترفضه كله.
- تمكين الجماعات المحلية من سلطة الاعتراض القانوني على ما تسلكه الوصاية تجاهها، بمخاصمتها أمام القضاء الإداري، بما معناه أن سلطة الوصاية ليست مطلقة.
- تسأل الجماعات المحلية مسؤولية كاملة عن الآثار المترتبة عن تنفيذ قراراتها، فلا يجوز إلزامها بتنفيذ أي قرار بما فيها المصادق عليه.

1 - محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص 400.

2 - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 116-117، وكذلك: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 195-196، وكذلك: صفوان المبيضين وآخرون، المرجع السابق، ص 45.

3- عمر الشويكي، المرجع السابق، ص 305.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

فهذا الاستقلال يشمل كل من أعضاء الهيئة المحلية والهيئة ذاتها، وكل ركن من أركان الإدارة المحلية يعتبر عنصرا هاما وأساسيا في تأمين استقلالها في مباشرة وظائفها<sup>1</sup>، ويتأثر بها ضيقا واتساعا، فكيفية تشكيل المجالس انتخابا أو تعيينا أو بهما معا، وطبيعة تحديد الاختصاصات على النهج الفرنسي بالاختصاص العام أو البريطاني أي الحصري، مع تمتعها بالشخصية القانونية التي تكسبها مركزا قانونيا إلى جانب الدولة والتي من دونها لا وجود لنظام الإدارة المحلية، أو كم يصنع آلة مجردة من خزان الوقود، ولتوفير الطاقة والقدرة على الانطلاق استوجب توافر المال الكافي للقيام بالمهام والمسؤوليات، وبذلك يماثل دور الوقود (البنزين) لهذه الآلة.

### الفرع الثاني: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

يتجلى استقلال الجماعات المحلية في المنظومة القانونية الجزائرية من خلال الاعتراف أو الوجود المادي والإطار الوظيفي المرتبط بنشاطاتها، كما يظهر استقلال الجماعات المحلية من خلال قدرتها على اتخاذ قراراتها ضمن اختصاصاتها من ناحية، واستقلالها المالي من ناحية أخرى.

#### 1- استقلال الجماعات المحلية بموجب القانون:

- الدستور: اعترفت الدساتير المتعاقبة بالجماعات المحلية وأولتها اهتمامها، وأكد دستور 1996 ذلك أيضا، حين اعتبر الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، إذ يعد ضمانه مهمة ويعتبره المؤسس الدستوري موضوعا ذو مكانة أساسية في تنظيم الدولة، وكما قد اعتد بقاعدة الانتخاب كأسلوب في تكوين المجالس المنتخبة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر، 1967 إلى يومنا، دراسة نظرية تحليلية مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر 2001 2002، ص 34.

<sup>2</sup> - المادة (14)، (15)، (16) من دستور 1996.



## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

- القانون: فهو من ينشئها، ويحدد اختصاصها ونطاقه، وماليتها، وينهي حياتها إذا اقتضت ظروف ذلك، ويضبط العلاقة التي تربطها بالحكومة المركزية حماية لها من كل إهدار لاستقلالها، فيعد خير ضامن لذلك والوسيلة المثلى الداعمة لدولة القانون والمؤسسات<sup>1</sup>.

2- استقلال الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات: لمباشرة مهامها يجب أن تمكن بسلطة تسمح لها بالتصدي للشؤون المحلية في إطار القانون، وعلى اعتبار أنها الأكثر التزاماً أمام مواطنيها، وأدر على معرفة حاجياتهم مما يجعلها في مركز المكلف لإشباعها بتهيئة السبل والظروف الملائمة لذلك، فهي بذلك تتمتع بسلطة تقريرية لا يشاركها فيها أحد بما يعود بالنفع العام على الشخص المعنوي الذي تديره<sup>2</sup>، يتم هذا بإرادتها المنفردة دون إملاء من أحد، وتتصرف انطلاقاً من واجباتها القانونية بما يبرر تصرفاتها المستمدة من القانون، هذه السلطة كما تسمى بسلطة المبادرة أو المبادرة، أي أنه لها الحق أن تقوم باختصاصاتها، أو تتبرى لها بمحض إرادتها دون أن يحق للسلطة المركزية أن تتولى بنفسها هذه الاختصاصات، مع احتفاظ هذه الجماعات بكل حقوقها تجاه السلطة المركزية الناتجة عن استقلالها الأصيل، الذي تطرقنا له سابقاً.

يباشر هذه المهام المجلس الشعبي البلدي و الولائي في البلدية والولاية على التوالي، إذ يختص بالوظيفة التقريرية، والمتمثلة في مناقشة وإقرار السياسات العامة المحلية وألويات العمل المحلي والرقابة والإشراف على حسن تنفيذ هذه السياسات والألويات<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - أنظر على سبيل المثال لا الحصر: المادة (01) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، المادة (01) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup> - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات بيروت، باريس، الطبعة الأولى، 1981، ص 89.

<sup>3</sup> - محمد محمود الطعمنة، سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005، ص 421.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

### 3- الاستقلال المالي:

يظهر الاستقلال المالي للجماعات المحلية من خلال تمتعها بميزانية مستقلة وموارد مالية ذاتية<sup>1</sup>، فذا الاستقلال المالي يتيح لها القدرة على العمل، وأداء الخدمات ومباشرة المشاريع دون انتظار من السلطات المركزية أن تبت بكل صغيرة وكبيرة تهم سكان الوحدة المحلية<sup>2</sup>.

إلا أنه وبالنظر لمعاينة واقع مالية الجماعات المحلية في الجزائر كما سبق بيانه وتفصيله، فهي من الضعف حتى جعلتها تستند وتعتمد شبه كلياً على ما تقدمه السلطة المركزية من دعم، مع ما يميزها من شدة رقابة في هذا الشأن، وقد تعدى الأمر إلى أن المسؤولين المحليين لا يستطيعون فعل أي شيء لحل مشاكل ذات طابع محلي محض إلا بالعودة لممثلي المركز<sup>3</sup>، مما ينتقي معه الوجود السليم لهذا النظام وتشويهه جلي لمفهومه من طرفي العلاقة، ونحن بصدد الحديث عن الاستقلال، يجمع الفقه أنه يتأثر بقدر ما تعتمد هذه الجماعات المحلية عن مساعدات الحكومة المالية طردياً، كما يحذر كذلك من أثرها الفاتك به وإهدار كل معنى له، واعتبرها وصاية إضافية وفعالية ووسيلة مؤدية لفرض النظام المركزي<sup>4</sup>.

ويؤثر المورد المالي في تحديد العلاقة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية، ويعد بحق معيار فارق في هذا الاستقلال، وبحسب توافره يطغى أحدهم عن الآخر تمداً وتقلصاً، وتظهر معالمه من خلال<sup>5</sup>:

- مدى الصلاحيات الممنوحة للمجالس في إيجاد وخلق موارد محلية ذاتية.
- مدى الحرية في وضع ميزانيتها.
- الأسس التي يقوم عليها النظام الضريبي وخاصة الضرائب المحلية.

1 - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 52.

2 - عبد القادر الشخلي، الوجيز في الإدارة المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1984، ص 25.

3 - عبد المجيد جبار، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، جامعة الجزائر، الجزائر، 1988، ص 650.

4 - خالد قباني، المرجع السابق، ص 92-93.

5 - مصطفى أحمد فهمي، المرجع السابق، ص 12.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

- مدى حرية المجلس في الإنفاق، وصلاحيته في توزيعه على بنود ميزانيته، وتحديد حجمه العام.

### المطلب الثاني: معوقات استقلالية الجماعات المحلية

الجماعات المحلية ما هي إلا جزء من الهيكل الإداري للدولة، تعنى بتقديم خدمات تلبية للحاجيات المحلية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، على اعتبار أن هذه الأخيرة مسئولة عن الجانب الإداري للسلطة التنفيذية في كامل إقليم الدولة، وقد تطرقنا في ثنايا هذه الدراسة إلى بعض العوائق والعراقيل التي تتحداها خلال تعرضنا إليها، وعليه سنتناول ذلك بإيجاز على أن نتولى تفصيلها حين البحث في كيفية التصدي لها بالحلول المناسبة، فإذا ما تسنى لنا حصر أهم المشكلات والعراقيل التي تشهدها الجماعات المحلية، التي أثرت على استقلالها وكانت سببا في إضعافها، وخضعت مرغمة لتدخل السلطة المركزية في شؤونها، فنراها كما يلي:

1- الوصاية الإدارية: لعل من أبرز ما يلاحظ على النموذج الفرنسي التقليدي للإدارة المحلية هو الرقابة الشديدة الممارسة عليها<sup>1</sup>، هذا النموذج الذي تأثر به النظام الجزائري، حيث تخضع فيه الجماعات المحلية إلى وصاية ثقيلة متنوعة الصور ومتعددة الجوانب، مما يجعلها تتحكم في القرار النهائي وسلطة البت فيه من طرفها، كما أنها تركز على الجانب السلبي للرقابة والتغافل عن دورها في إعانتها وخلق التكامل بينهما، لنذكر عندئذ حدود استقلالها لا حدود رقابتها.

- المبالغة الشديدة أو التطرف فيها، إذ لا نخالنا نغالي إذا قلنا أن الجماعات المحلية افتقدت سلطتها النهائية في اتخاذ أي قرار محلي وبذلك حربتها واستقلالها، مما يأتي على حقا في المبادأة وحرية المبادرة، فصحيح كثرة الرقابة تؤدي إلى انعدام الرقابة<sup>2</sup>.

- إن تعدد جهات الرقابة يؤدي حتما إلى عرقلة الأعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية، وذلك لضعف في أجهزة الرقابة، وممارستها في ظل بيروقراطية تقوم على أساس مفاهيم ومضامين رديئة، منطلقها

<sup>1</sup> - اتجهت فرنسا منذ سنة 1982 إلى الاستعاضة بالرقابة القضائية عن الوصاية الإدارية، والمشرع الجزائري حاول ذلك لاسيما في قانون الولاية الجديد.

<sup>2</sup> - عبد المجيد جبار، المرجع السابق، ص 656.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

سياسي أو لعدم القدرة على تفهم المشاكل المحلية ولا لفلسفة هذا النظام أصلا، فنتمسك الجهة الوصية بممارسة امتيازات السلطة العامة تجاهها، لا لخدمة المصلحة العامة أو المحلية، وتتعامل معها في حكم القاصر فمتى ترشد هذه الجماعات في نظرهم؟

- الوصاية التقنية: هي إحدى القواعد الخلفية التي تستعملها الإدارة المركزية، لإخضاع أعمال الجماعات المحلية لرقابة إدارية من نوع آخر، ابتكرته لنفسها في ظاهرها مساعد لهذه الجماعات، إلا أنه يلتهم روح استقلالها ويصادر قرارها وحريتها، فهي بمثابة تصرفات أو أعمال تملي الدولة بموجبها على المجموعات المحلية، السلوك الواجب إتباعه في التسيير قبل اتخاذ القرار<sup>1</sup>.

- يمكن القول أن الوصاية الإدارية ترمي في لبها وجوهرها الحرص على حماية سلطة الدولة، أي الإدارة المركزية بمعناها الفعلي أولا وأخيرا، وما تيسر للجماعات المحلية في حدود هذه الحماية<sup>2</sup>.

2- المالية المحلية: ما قيمة إيجاد جماعات محلية، يعترف لها بالوجود القانوني وتسد لها اختصاصات محلية عديدة، وما مقدار الاستقلال المحقق لها من ذلك، دون أن تمكن من مورد تعترف منه أموالا تعينها في أداء واجباتها وتغنيها عن من الآخرين، فقد سبق وأن تطرقنا على نحو من التفصيل لدور وأهمية المالية المحلية، وكذا موارد الجماعات المحلية في الجزائر بحسب ما هو مقرر في إطار القانون والتنظيم الساري به العمل، إلا أننا سنحاول تبيان مواطن وأسباب ضعفها وهزالها الشديدين، وعلّة ذلك ارتباطها الشديد والمباشر باستقلال هذه الجماعات، ونعتقد أنها تتنفس حرية في مساحة تتأثر بقدر ما تملك من أموال تناسبها.

بداية عدم التناسب بين كمية الصلاحيات مقارنة بالموارد المالية المتاحة لذلك، مما يشكل ضغطا

مضاعفا عليها، ويمكن رد أسباب ضعف مالية الجماعات المحلية إلى<sup>1</sup>:

1 - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 201.

2 - محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي : مستقبل الماضي ؟، أعمال ملتقيات : دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية ، مجلة الاجتهاد ، القضائي ، العدد 06، جامعة محمد خيضر ، الجزائر ، 2009، ص 166.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

أ. ضعف الإيرادات المحلية: تعتمد الجماعات المحلية بشكل أساسي على المداخل الجبائية، إذ تقدر بنسبة (90%) من ميزانية البلدية وتغطي (10%) من إيرادات أملاكها، وما يسجل بهذا الشأن أن الاعتماد بشكل مركز على صنف معين من المصادر يجعل من الصعب تفادي أي خلل مالي يكون سببه نقص في التحصيل المالي<sup>2</sup>، ويمكن رد هذا الضعف إلى إشكال متعلق بالنظام الجبائي وآخر يخص إيرادات أملاكها أيضا.

• ضعف يتعلق بالنظام الجبائي: لا حيلة للجماعات المحلية في هذا الجانب، فهي خاضعة تماما وتنتظر ما يجبي لها، والأثر من ذلك يصيبها ما يصيب هذا النظام الجبائي، لأنها لا تملك سلطة جبائية خاصة بها، وتتمثل أسبابه في<sup>3</sup>:

- مركزية التشريع الضريبي: وهو أن تستحوذ الدولة على كل ما تعلق بالضريبة والرسم، إحدانا وتعديلا وتخصيصا، فلا وجود لنظام جبائي محلي يعترف للجماعات المحلية بسلطة جبائية، فالدولة وحدها هي من تفرد بذلك، في مركزية ضريبية مفرطة موروثه عن الاستعمار لم تتطور بعد، فيمكن القول أننا لا نملك نظاما ضريبيا كما هو الأمر عليه في الدول الأخرى، كالدول الأوروبية<sup>4</sup>.

- تفاوت في توزيع الموارد الجبائية: يتم توزيع الإيرادات الجبائية المحصلة بين الدولة والجماعات المحلية بطريق يضعف هذه الأخير ويتسم بالاعدل، حيث تحصل الدولة على ثلاث أضعاف ما

---

1 - الضعف المزمّن لمالية الجماعات المحلية مرده إلى ضعف الموارد وكثرة النفقات، واختلال النظام الضريبي، وظاهرة التهرب الضريبي والعجز عن التحصيل الضريبي و...، مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد 1، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 49.

2 - نصر الدين بن شعيب، مصطفى الشريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 01، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012، ص 164.

3 - حميد بوزيدة، تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر أعمال ملتقى: التكامل بين الأجهزة الحكومية والادارات المحلية والبلديات، خيارات وتوجهات المنظمة العربية والإدارية، تركيا، 2010، ص 132، وما بعدها، كذلك: كريم يرقى، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الدكتور يحيى فارس المدية الجزائر، 2009 2010، ص 103 وما بعدها.

4 - محمد عبو بودريالة، الإصلاح الضريبي، ندوة فكرية حول: الإصلاحات المالية والجبائية المحلية، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 33.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

يخصص لهذه الجماعات المحلية، مع استئثار الدولة بأهم مصادر الجباية مردودا، وعددا، ونسب التوزيع، وما زاد الأمر حدة أيضا حصول بعض الصناديق الأخرى على نسب من بعض ما يجبي لصالح البلدية، مثلا الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

- ضعف التحصيل الضريبي: نتيجة الغش والتهرب الجبائي أي المخالفات الجبائية، فهذه الظاهرة تؤثر بشكل سلبي على الإيراد الوطني ومن ثم المحلي، تشترك فيه جملة من الأسباب كالعيوب التي تعترى التشريع الجبائي من خلال عدم استقراره وغموضه وعبء الاقتطاع، ويتأثر أيضا بتأثر بالإعفاءات أو التخفيضات أو التحفيزات، والتي تدخل ضمن الإجراءات التي تتخذها الدولة، بالإضافة إلى كل هذا نسجل عدم كفاءة وفساد الإدارة الجبائية، مع قلة الوعي الضريبي أو انعدامه، تأسيسا على ذلك كلما ضعف التحصيل ضعفت إيرادات الجماعات المحلية مما يعني تفاقم المشكل المالي.

• ضعف إيرادات الأملاك: تحصل منه الجماعات المحلية ما قيمته (10%) فهي نسبة ضعيفة، أي (10/1) من مجموع إيرادات ميزانياتها، لا تستجيب ولا تشجع على تحرير هذه الجماعات، مرد ذلك هو التنازل المفرط عن أملاك الدولة، والأملاك التابعة للجماعات المحلية في إطار قانون سنة 1981<sup>1</sup>.

ب. تزايد أعباء الجماعات المحلية: وتتمثل في تزايد نفقات الجماعات المحلية خاصة التسيير الذي أتى على نسبة هامة من مداخيلها، وكما نسجل أيضا تزايد تدخلات هذه الجماعات، مع ما يعتبر بعض مناطق الظل عندما كفت بمهام غير مختصة بها، وكذلك للأثر الناجم عن التقسيم الإداري لسنة 1984، كما تأثرت بالوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في الدولة ويمكن رد بعض أسباب هذا التزايد في:

- تداخل الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية، مردها إلى الوضعية الاستثنائية التي عاشتها البلاد من خلال تكليفها بمهام تعود أصلا للدولة، مما أثقل كاهلها وجعلها عاجزة ومدانة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - كريم يرقى، المرجع السابق، ص 103.

<sup>2</sup> - محمد عبو بودريالة، المرجع السابق، ص 34-35.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

- تزايد كتلة أجزور مستخدمى الجماعات المحلية نتاج تزايد أعدادهم جراء عمليات التوظيف، كما أثر توظيف أعوان الحرس البلدى على صندوق التضامن للجماعات المحلية، وتبعاً على هذه الجماعات الذى تقلصت إعانتة بهذا السبب.

- جماعات محلية مثقلة ومتعبة لعدم توفرها على موارد ومداخيل، وتراكمها لعدم القدرة على سدادها، نتاج اتساع تدخلاتها وازدياد عدد السكان وتتنوع حاجياتهم، والهجرة نحو المدن من جهة، وكذلك لسوء تسيير الأموال واعتلال هذه الجماعات بالفساد والإنفاق المبالغ فى شؤون ليست ذات أولوية فى مشاهد للبهرجة والفخفة خاصة فى السنوات الأخيرة من جهة ثانية.

وعليه كمحصل لذلك فإن الجماعات المحلية خاصة فى الدول النامية فى حاجة ملحة للمعونة الفنية والمالية، فالسلطات المحلية الفقيرة مثل الفقراء، سوف يزدادون فقراً لو تركوا وشأنهم ومواردهم، وهم فى حاجة إلى معونة تساعدهم على سد النقص والعجز الذى يعانون منه، ويمكنهم من القيام بأداء المهام الموكلة إليهم من حيث توفير الخدمات للمواطنين فى نطاق مجتمعاتهم المحلية<sup>1</sup>.

### 3- الاختصاصات المحلية (المرفق المحلي)<sup>2</sup>:

تبسط الحكومة المركزية رقابتها على المجالس المحلية، فتمنعها من التناول عن القانون وممارسة ما لا تملك من صلاحيات، فيقتصر بذلك دورها على المرفق المحلي الذى يعود إليها، وبالنظر للتطور الحاصل فى المرافق العامة يصعب تمييز المرفق المحلي من المرفق الوطني، لنكون أمام إشكال يؤدي إلى خلاف بينهما يصعب معه التعاون والتكامل، وبالمحصلة لا تستطيع الأجهزة المحلية القيام بواجباتها على الوجه المطلوب ومن ثم العبث باستقلالها المفترض، مما يعنى اللجوء إلى وسائل أخرى كاسترضاء الوصاية على حساب حريتها مثلاً، إذن فعدم القدرة على تحديد الاختصاصات على وجه من الدقة يجعل منها نقطة للتوتر ومسرح

1 - صبحى محرم، الخدمات المركزية للسلطات المحلية، المرجع السابق، ص 4.

2 - يعرف المرفق المحلي على أنه: "مشروع يقوم على تقديم خدمة ذو مضمون محلي، تهم جزء من إقليم سكان الدولة بصفة خاصة، ولا تهم باقى أجزاء لإقليم الدولة بهذه الصفة، وتقوم بأدائها السلطة المحلية، تحت رقابة السلطة المركزية"، للمزيد عن المرفق المحلي أنظر: منير إبراهيم الشلبي، المرفق المحلي دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط1، 1977، ص

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

للعراك بينهما خاصة في الدول النامية، التي تهدد البيروقراطية كل الجهود الرامية لإشاعة وتمكين الجماعات المحلية من حريتها واستقلالها.

تأخذ الجائر على غرار فرنسا ومصر في اعتماد الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات المحلية، مما يفوض ويتيح لهذه الجماعات بمعالجة كل ما يعتبر شأنًا محليًا إلا ما استثنى، واعتباره اختصاصًا معقودًا للحكومة المركزية، والتي تحدد ما يعتبر مرفقًا محليًا أيضًا، مما يضفي غموضًا يثار من ورائه أحقية الممارسة تقضي إلى صراع محموم لا فائدة يرجى منه، فيؤثر على اطمئنان الجماعات المحلية لهذا المرفق، ويحدث أثرًا يحد من حريتها مخافة ورودها خارج الإطار، ومن جهة أخرى يحتفظ المركز لنفسه بالتدخل إذا تراءى له أن مساحته قد تقلصت شامرا فزاعته تجاهها، والمؤكد أن مستوى فهم العلاقة بين المركز والجماعات المحلية يساهم ويحد من وطأة طغيان المركز في استعماله لحقه في الوصاية، ويساعد إلى حد كبير في التخفيف من العيوب المعتراة في ذات الوقت، وما يعيب تعميم اختصاص الجماعات المحلية أنه<sup>1</sup>:

- يؤدي إلى عدم القدرة في تحديد الخطوط الواضحة، ورسم خط فاصل بين الاختصاصات المركزية واختصاصات المجالس المحلية.
- اختلاف وجهات النظر حول العمل الذي يحقق الصالح العام والذي لا يحققه.
- قيام خلافات ومشاكل نتيجة الخلافات حول الحد الذي لا يجوز تجاوزه.
- الحد من حرية السلطات المحلية خشية عدن تصديق مداولاتها، أو إجازة أعمالها من الحكومة المركزية، مما يسبب ضغطا وإكراها معنويا.
- نشوب خلافات بين الجماعات المحلية والمواطنين.
- ضياع المسؤولية بين المجالس المحلية والحكومة المركزية، لكثير من الخدمات لصعوبة تحديد الطرف المسئول عن تقديمها.

<sup>1</sup> - مصطفى أحمد فهمي، المرجع السابق، ص 14.



## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

تأسيسا على ما سبق فتحديد وتحجيم مسألة الاختصاصات المحلية مسألة بالغة الأهمية، ينبغي معالجتها في رؤية متكاملة ضمن بيئة الجماعات المحلية، مما يؤدي إلى تحقيقها النظام إلى الهدف المنشود أو لغرض المنشأة لأجله.

4- التقسيم الإداري: بمجرد انتهاكها الاستقلال واسترجاعها السيادة، ولمعالجة الخلل الناجم عن الفراغ الذي خلفه المستعمر، والذي استعمل الإدارة كأداة للتمكين له، ولخدمة مصالحه الاستعمارية وإطالة أمد وجوده، أقدمت الجزائر على إصلاحات جوهرية على الجهاز الإداري، لعل أهمها تخفيض عدد البلديات وتجميعها في حدود (676) بلدية، مما كان له الأثر الإيجابي بحيث أدى إلى تخفيف وبصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات، وأقامت لها أساسا ماليا وبشريا أكثر نفعاً<sup>1</sup>.

فالتنظيم الإداري في أي دولة يقوم على تقسيم إداري لإقليم الدولة، بحيث يحدد نطاق الوحدات الإدارية المختلفة، وتعتبر مسألة تقرير الحجم للوحدات الإدارية من المشكلات لما يكتنفها من عواقب وأثار<sup>2</sup>.

فالوحدات الإدارية هي التقسيم الإداري لإقليم الدولة، مما يفترض إيجاد مستويات متشابهة من ناحية السلطة والوظائف، ويبين نظام التقسيم الإداري اسم الوحدات في الدولة وحدودها وأحجامها، يتأثر هذا التقسيم بعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية<sup>3</sup>، فالمفترض في هذه الوحدات أن تفي بمتطلبات وجودها، أي قدرة على أداء الخدمات المكلفة بها، لذا فواجب أن تكون ذات سعة مناسبة من حيث المساحة وعدد كاف من السكان، مما يوفر لها موارد مالية كافية، وتخلق الانسجام والتضامن بين ساكنيها، فهل يتوفر هذا في الوحدات الناتجة عن التقسيم الإقليمي للبلاد سنة 1984<sup>4</sup>، حيث يضم تقسيم الإقليم الجزائري الحالي مستويين

1 - نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، المرجع السابق، ص 163.

2 - خالد سمارة الزعي، تنظيم السلطة الإدارية، أعمال ومؤتمرات، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المرجع السابق، ص 125.

3 - عبد القادر الشخلي، الوجيز في الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 5.

4 - قانون رقم (09/84) المؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (06)، المؤرخة في 1984/02/07.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

من الوحدات الإدارية، يتمثل في الولاية والبلدية، وحاليا يقسم الإقليم الجزائري أو يتشكل من (48) ولاية، و (1541) بلدية.

هذا التقسيم الإقليمي سابق الذكر كانت له جملة من العيوب، بل يجمع الكثير على أنه من أحد أهم أسباب تخلف وتحجر هذه الوحدات، لأن هذا التقسيم لم يستند إلى أسس علمية، والملاحم السياسية ظاهرة عليه وواضحة لا يختلف فيها اثنان<sup>1</sup>، بالرغم من ايجابياته ولعل أبرزها تقريب الإدارة من المواطن، لكنه لم يحقق المرجو منه، والغريب في الأمر أن الخطاب الرسمي مازال مستمرا في التبشير بإجراء تعديل على هذا التقسيم، بزيادة عدد الولايات خاصة، محاولة لاسترضاء واستجابة لرغبة المواطنين، الذين رأوا أن حيفا قد مسهم من جراء هذا التقسيم.

والسؤال الذي يطرح نفسه وبشدة على اعتبار أن العامل المالي بداية يطغى على التفكير في إيجاد وحدات إدارية قادرة ومؤهلة، ومن جانب آخر متضامنة ومتناسقة، فما السبيل لإنعاشها وبعث الحياة فيها، هل يكون إصلاحها بضمها ودمجها من البدائل المتاحة كخيار إجرائي، إذا كانت هناك نية في بناء نظام إداري محلي سليم؟.

### 5- المشاركة الشعبية:

<sup>1</sup> - ازدياد عدد البلديات القروية عديمة الدخل والتي لا تركز على أي حياة اقتصادية أو مالية، وكذلك ظهور أكثر من (600) بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد، أنظر: نصر الدين شعيب، مصطفى شريف، المرجع السابق، ص 163.، أظهرت الخريطة الإدارية سلبيات من بينها: إيجاد بلديات معوقة تقريبا لكثرة الأعباء مع انعدام الموارد، وتدهور نوعية الخدمات وتعددتها وتعقدتها...، أنظر: مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص 49، انتقلنا تحت ضغط سياسي إلى (1541) بلدية، وأنشأنا بلديات لا مداخل لها، وهي ليست بقادرة على تسيير كل المرافق العمومية، وأضاف في معرض رده حول سؤال يتعلق بالتقسيم بالقول، أن التقسيم الإداري كان اختيار سياسي وليس اختيار عقلائي، ولإدراكه مدى صعوبة إعادة النظر في تقليص عدد البلديات حين قال: هل نستطيع إقناع المواطنين بتقليص بلدياتهم...، للمزيد أنظر: دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، ندوة فكرية حول: مدى تكيف الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المرجع السابق، ص 105.

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

يعد المجلس الشعبي<sup>1</sup>، الوسيلة الأساسية التي من خلالها يعرض الأعضاء وجهات نظر المجتمع المختلفة، في الأمور العامة المحلية التي تهم هذا المجتمع، إلا أنه عمليا قد لا يصدق المواطن أنه صاحب حق المتابعة والمراقبة والمشاركة، نتاج هشاشة العلاقة مع الدولة بجميع مؤسساتها بما فيها الجماعات المحلية، فيفترق حينها القانون والواقع ويزداد اتساعا وشساعة مما يزيد في تصدع العلاقة بين الدولة والمواطنين المهترئة أصلا<sup>2</sup>، وتزيده بعدا عن الشأين المحلي والوطني، ويصبح غير معني بما يدور في محيطه، نتاج الشعور العام لدى الأفراد أن هذه الإدارة لم تعد تلبي حاجياتهم ولا تشعر بهم، فهي بذلك لا تعنيهم أصلا.

ويعتبر المجلس المنتخب مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي، لذا فالاهتمام بالشأن المحلي للمواطنين، يبدأ من حرصهم في اختيار ممثليهم بداية، وينسب تعكس مدى شرعية وجودهم بالمجالس ومن ثم أعمالهم<sup>3</sup>، ويمتد الأمر إلى الانخراط في العمل إلى جانبهم طيلة العهد الانتخابية بأساليب وكيفيات شتى، وتعمل المجالس من جانبها على تهيئة السبل وخلق قنوات تواصل مستمر ومباشرة معهم، كما تعمل على الاستفادة منها قدر جهدها بتنظيمها، والتخطيط لها بعيدا عن العشوائية والفوضى، ينتج عما سبق تأمين وتحين المجالس المنتخبة ضد أي مساس باستقلالها، بل وتقويته مستندة إلى سلطة الشعب في الإقليم صاحب السيادة، ليتمدها بدفع كبير لمواجهة التحديات، والقيام بالمهام على النحو المرضي للمواطنين، ومنه فمفاد المشاركة الشعبية هو قيامك الأفراد بصورة طوعية على العمل بتطوير وحدتهم المحلية من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والثقافية<sup>4</sup>، فهي بذلك تعزز فلسفة نظام الإدارة المحلية القائمة

1 - صبحي محرم، إصلاح الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 80.

2 - أنظر في أسباب عزوف المواطنين عن المشاركة، وكذلك الإجراءات المحفزة على ذلك: منصور بلرنب، الإصلاح الاداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، الجزائر، 1982، ص 332-333.

3 - شهدت الجزائر أول انتخابات محلية بعد التعددية لسنة 1990، وقد فاقت نسبة المشاركة (65.15%)، بينما سجلت نسبة معدلها ما يزيد عن (42%) في الانتخابات المحلية الأخيرة لسنة 2012، فالتراجع في نسب المشاركة يبين ويعكس درجة الاهتمام بها.

4 - عبد القادر الشبخلي، الوجيز في الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 31، ولذلك باتت المشاركة من الموضوعات البديهية والأطروحات المسلم بها، لذلك فلا يجوز النقاش فيها إلا من حيث تقويتها وتدعيمها، ويقصد بالمشاركة الشعبية كذلك تلك المساهمة المتواضعة بقدر إمكانات المواطنين، في كافة الشؤون العامة للدولة، وذلك عن طريق الإدارة المحلية المتمثلة في

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

على الإيمان بالجهود الشعبية، وقوة الجماهير بالمشاركة الشعبية في التنمية المحلية والتأثير في القرار المحلي، طالما فتح لهم المجال للاضطلاع بهذا الدور على نحو يتحقق معه رضا المواطنين.

وترتبط على ذلك يصح القول إذن أن المشاركة الشعبية في الحكم المحلي تعتبر حق، فكمبدأ ديمقراطي فإن من حق كل مواطن أن يخضع جميع المسائل والموضوعات التي تؤثر في حياته لمناقشتها تمثيلاً مع حق تقرير المصير<sup>1</sup>، لذا ولأهميتها فأتى يتعاضد في الإدارة المحلية لأنه يحقق التجاوب المباشر والفوري بين السياسة العامة والحاجات المحلية، وبفضلها يمكن تحديد أي نوع من الخدمات يجب تدعيمه والذي يجب إهماله أو تأخيرها، كما أنها تفيد في تحديد موقع ومكان تقديم الخدمة (مكان بناء مدرسة مثلاً)، وعليه فانتساع قاعدة المشاركة الشعبية تجعل من الإدارة المحلية تعيد النظر في كيفية التعاطي مع الجمهور، وتحديد أسبقيات وأولويات اهتماماتها، مما يدفعها إلى تحديث أساليب الإدارة وإصلاح ذاتها، بما يؤدي إلى نتائج طيبة في جانبين، أولها مفيدة للسلطة المحلية على اعتبار أنها وسيلة تيسر وتسهل تنفيذ القرارات، وفي نفس الوقت ضمان ومانع لأي صراعات أو خلافات، وثانيها مفيدة للمواطنين على اعتبار أنها سبيل يتأكد المواطنين من خلالها أنهم قد أثروا في صنع القرار، وأن مطالبهم واحتياجاتهم كانت وستكون موضع الاعتبار والاهتمام<sup>2</sup>.

والملاحظ في علاقة المواطنين بالمجالس المحلية خاصة بالبلدية، هو عدم تفعيل آليات مشاركة المواطنين التي حددها القانون، ومنها المشاركة والحضور لدورات المجلس العادية، الانضمام للجان و...، وهذا التخوف من التواصل معهم، مرده إلى طبيعة النخبة التي تتحكم فيها، عوامل حزبية أو عروشية أو ثقافية، أو يمكن إرجاعها للتخوف من تزايد طلبات المواطنين التي قد تفوق إمكانياتها<sup>3</sup>.

---

المجالس الشعبية المنتخبة، مما يجعل المواطنين هم أصحاب القرار الأخير في اختيار القيادات، لجماعاتهم المحلية من جهة وفي تحقيق البرامج المسطرة لهم من جهة ثانية، أنظر في ذلك: منصور بلرنب، المرجع السابق، ص 327.

1 - صبحي محرم، عمر وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص 2.

2 - صبحي محرم، عمر وصفي عقيلي، نفس المرجع، ص 33.

3 - ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، المرجع السابق، ص 159-

## الفصل الثاني: مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية

خلاصة:

وعليه فقد خلصنا في الفصل الثاني الى ان الحديث عن مسألة تسيير عمل المجالس الشعبية المحلية وفق مبادئ ديمقراطية للوصول الى تكريس حقيقي لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية لا يكفي دون ان تمارس هذه المجالس اختصاصاتها المخولة لها قانونا بكل حرية واستقلالية وهو الشئ الذي اعاقته الرقابة الوصائية المشددة الممارسة عن الهيئات .

وفي الأخير يمكن القول ان الدولة الجزائرية قطعت أشواط طويلة في تحسين الخدمة العمومية المحلية وعصرنة الإدارة المحلية من خلال التشريع والتطبيق لكن هذا يبقى غير كاف بالمقارنة مع التطورات المستمر و للمجتمع وتزايد احتياجاته .

الخاتمة

في نهاية هذه الدراسة خلص لدينا أن نظام الإدارة المحلي ليس تنظيم فني إداري فقط، بل هو إطار عاكس لأحاسيس ورغبات المواطنين، من خلال منحهم سلطة المشاركة في اتخاذ القرار المحلي، بذلك فهو رباط روحي قبل أن يكون جزءا من الهيكل الإداري العام في الدولة، أي هو وسيلة لربط أفراد المجتمع المحلي بشكل يحول طاقاته إلى عمل، وهو ليس غاية في حد ذاته، على اعتبار أن حاجات الأفراد ليست مادية فقط ولكنها روحية واجتماعية أيضا، إلا أنه بالمقابل لا يقدم هذا النظام حولا سحرية جاهزة للمشكلات التي تواجه الدول خاصة النامية منها.

إن نظام الإدارة المحلية هو نظام أملتته ظروف عدة لعل من أهمها زيادة أعباء الحكومة المركزية، بشكل تعجز عن تنفيذها لوحدها، ولأنه كذلك مظهر للديمقراطية واتجاه سياسي تؤكده رغبة الدول على الأخذ به، ولأنه وسيلة عادلة وسريعة للنهوض بالمجتمع بشكل متوازن، لذلك فقد لجأت أغلب الدول لتقسيم أقاليمها إلى مناطق جغرافية وفرت لها إمكانيات التجانس السكاني والاقتصادي وخصتها باستقلال مالي وإداري ومنحتها الشخصية المعنوية، وأناطت بها مساعدة المركز في التنمية الشاملة.

ولقد ارتبط نظام الإدارة المحلية منذ نشأته بالديمقراطية، فالحكومة الديمقراطية يستتبع قيامها تحقيق نظام اللامركزية الإدارية حتى تكون لها سندا ومثبنا لأركانها، فقد وجدت الديمقراطية فيه نظاما يعمل على تحقيق المبادئ التي تقوم عليها في مجال الإدارة، فهو يعمل على تحقيق مبدأ إشراك الشعب في إدارة شؤونه بنفسه، وهو من هذه الناحية يحقق تحقيقا عمليا للمبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية في مجال الإدارة، كما أنه يقيم حوارا دائما ومستمر بين الحكام والمحكومين، بقصد تعرف كل طرف منهما على وجهة نظر الطرف الآخر، فيعمل على إيجاد التوافق والتطابق بين التنظيم السياسي والتنظيم الإداري، ومن حسناته أيضا إعداد المحكومين ويؤهلهم للقيام بدورهم كحاكمين، وينمي روح التضامن بينهم حتى يعملوا على مباشرة مصالحهم المشتركة بأنفسهم، مما يذكي هذه الروح للمصالح الوطنية.

إن الإدارة المحلية هي الصراع المستديم لأنظمة الحكم المعاصرة، وأن الدواء الأسلم والأنجع لإنجاحها يتمثل في كيفية تأطير وتقنين هذه الإدارة المحلية على أسس واقعية وعلمية مدروسة مبنية على واقع البيئة، وخصوصية الظروف والإمكانات في المجتمع أولا وأخرا.

وفي الجزائر، فقد رزحت البلاد لقرون طويلة تحت أنظمة سياسية وإدارية مختلفة، تمثلت في الحقبة العثمانية وثانية تحت الاحتلال الفرنسي، والتي يمكن القول بشأنها أنهما كان أكبر همها السيطرة على الأوضاع والحصول على الضرائب وتأمين النظام العام، وما لجوءها إلى أي تدابير إدارية إلا تعزيزا لبقائهما واستمرارا لوجودهما، وبعد الاستقلال سارعت لتلبية احتياجات المواطنين وتطبيق الديمقراطية، لتتبين ملامح هذا النظام حقيقة وواقعا شاخصا للعيان من خلال مجموعة القوانين التي صدرت بشأنها ودعمت الأخذ بها.

إن الجماعات المحلية في الجزائر والمتمثلة بتطبيقاتها في البلدية والولاية، شكلت ومازالت التعبير الصادق عن اللامركزية الإدارية في الجزائر، وقد تجلى النزوع نحوها للرغبة في تكريس الديمقراطية المحلية مبكرا وذلك منذ الاستقلال، أين اعترفت بها وباستقلالها عن الدولة ورفعها إلى مصاف الشريك، وقد تميزت بفترتين اكتسبت بها الجماعات المحلية مكانة في ظل اختلاف التوجه العام للدولة، إذ استمرت الأولى من سنة 1962م إلى غاية 1989م أي خلال فترة الأحادية، أين كان يسود حكم الحزب الواحد وبايديولوجية اشتراكية، عرفت البلاد خلالها مرحلة انتقالية تميزت بإجراءات إصلاحية، كان الهدف منها سد الفراغ الذي خلفته الإدارة الاستعمارية، ولعل أهمها إعادة دمج البلديات، وتكوين أجهزة خاصة استمرت حتى صدور أول قانون للجماعات المحلية سنة 1967 بالأمر (24/67) المؤرخ في 1967/10/18 والمتضمن قانون البلدية، وتلاه الأمر (38/69) المؤرخ في 1969/05/23 والمتضمن قانون الولاية، هاذين القانونين قد كانا بمثابة اللبنة الأولى في تشييد البناء المحلي للدولة المستقلة، وقد بدا المشرع فيها متأثرا بالنموذج الفرنسي ومطابقا لنصومه، وكما تأثر بالنموذج اليوغسلافي من حيث المبادئ، وبالمحصلة نجد أن الجماعات المحلية لم تبلغ المكانة التي أقرتها النصوص القانونية، بل أنها كانت وسيلة وتقنية لممارسة السلطة ومختلف العمليات على الصعيد الإداري، وتطبيقها خلال هذه الفترة لم يجسد الأهمية التي أولتها هذه النصوص لها.



أما المرحلة الثانية والتي أخذت فيها الجزائر بالتعددية السياسية وتخلت عن النهج الاشتراكي منذ دستور 1989، وتتويجا لذلك صدر قانون البلدية (08/90)، وكذلك قانون الولاية (09/90) المؤرخين في 1990/04/07، واللذان جاءا متوافقين مع متطلبات الوضع الجديد، إلا أن واقع الأمر لا يدعو للسرور، لما حدث من طوارئ أعاق تنفيذهما وعرقل تقدم هذه الجماعات وجعلها رهينة المركز، وأنها باتت ذات حضور شكلي فقط، فقد قامت أزمة التسعينات وضع الجماعات المحلية وتأثرت بها أيما تأثر، فقد شلت عملها وأدخلتها غيبوبة لفترة ليست بالقصيرة، مما لا يمكن التصور معها وجود لها، أو أي قيمة ولا أهمية أو أي مكانة خلال هذه الفترة.

إلا أنه وبصدور دستور سنة 1996 الذي أعاد البلاد إلى السكة من جديد، وأعطى أملا جديدا لإعادة بناء الجماعات المحلية، واسترجاعها لمكانتها وتمتع المواطنين بالمشاركة في صنع القرار المحلي، الأمر الذي تجلى بالانتخابات المحلية والمجراة في أكتوبر لسنة 1997، غير أنها لم تخلو من شبهة التزوير ولم تسلم الإدارة من ذلك، كونها المشرف عليها والفاعل الرئيس فيها، مما أفقدها اعتبارها، وجعلها تغوص في الوحل وترهن تقدم هذه الجماعات، وتنبؤ بوضوح رغبة البيروقراطيين التحكم في الخارطة الإدارية أيضا.

لقد استمر تطبيق هاذين القانونين لعهدتين انتخابيتين متتاليتين لسنتي 2002 و 2007، تأكد خلالهما أن العراقيل والمطبات تحيط بهما من كل جانب وأكبر من التغلب عليها بسهولة ويسر، ذلك لاستمرار الإدارة في التدخل المباشر وغير المباشر في المجالس الشعبية، من حيث التشكيل والتسيير من جهة، ومن جهة أخرى للصراع المحموم داخل هذا المجالس، وللتسرع في المجالس البلدية خاصة اللجوء إلى سحب الثقة، مما انجر عنه انسداد وتعطل للمصالح المحلية، لهذا وذاك تراءى للكثيرين أن النصوص المنظمة للجماعات المحلية، لم تعد تتواءم والتطور الحاصل في المجتمع من مناحيه جميعها، ولا تزيد الأمر إلا تعقيدا، وأنها غير قادرة على تفكيك الصعاب أو إيجاد حلول لها، وبات من الضروري إصلاحهما بما يحقق المأمول منها، لذا صدر قانون البلدية سنة 2011 وقانون الولاية لسنة 2012، وقد عاصرا الإصلاحات السياسية الذي باشرتها الدولة في أبريل 2011، لتلقى تطبيقهما الميداني بموجب الانتخابات المجراة في 29 نوفمبر 2012.

وبعد استعراضنا للنصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية، وبتركيزنا على النص الساري به العمل، توصلنا إلى أن المشرع ومنذ الاستقلال اعتنق جملة من المبادئ والاتجاهات المتطورة ورسم صورة متقدمة للنموذج الجزائري، لكنها سرعان ما تصطدم بجملة من النقائص العملية، التي حالت وتحول دون بلوغها الأهداف المعلنة.

فمن الجانب النظري نجد مؤسسات ديمقراطية تشكيلا وتسييرا، كما أنها تحوز على الاختصاص الكامل في الشؤون المحلية، مما يجعلنا ندرك أننا أمام جماعات محلية مؤهلة وذات قدر رفيع، إلا أنه وببساطة فوجود نصوص قانونية مثالية لن يضمن تطبيقها، إذ أنه يعتمد على الإرادة السياسية لدى صانع القرار والمؤسسات التي تقوم بتطبيقها ميدانيا، ولكن الواقع يعاكس ذلك ويوضح بجلاء أي أن هذه الجماعات لا تجد بيئتها المناسبة.

أما الجانب العملي فيسحب البساط من تحت أقدامها، ويجعل من هذه النصوص حبرا على ورق، وذلك لعدم توفرها على ما يضمن تحقيق نجاحها، من خلال عدم التناسب بين ماليتها ومهامها، وضعف إطارها البشري فنيا ونوعيا، والرقابة الصارمة التي ترصدها، كله في غياب مشاركة شعبية حقيقية وفعالة، وأجواء سياسية يطبعها الانكماش وسيطر المركز عن جميع مداخلها، وفي ظل تكلس ذهني ومضامين إدارية تنتفي معها الحياة السليمة لهذا النظام، لذا فالأزمة التي تعانيها ليست ظاهرة وإنما عميقة، وتمتد إلى المورد الذي تنتشر أو تستمد منها والتي تمارس عليها، ومعلوم أن المحليات تعتمد أساسا على الأجهزة المركزية في الحصول على الصلاحيات والأموال، وحسن اختيارهما يعود بالفائدة على أدائها لمسؤولياتها، لذلك فأهم عنصر هو وجود سلطة مركزية تتولى التشريع وتوزيع الأموال، وهما أخطر العوامل تأثيرا على مدى حسن سير هذه الهيئات وأدائها لرسالتها الأساسية، فهي سند لا غنى عنه، وعليه يتحصل لدينا:

- إن التعديلات أو الإصلاحات التي مست هذا النظام لم تأتي على مرتكزاته السياسية، وجانبت مكنم الداء، اللهم ما كان جانبيا منها وليس ذو شأن كتناولها مسائل تقنية وتنظيمية، هذا مع دون نكران المحاسن التي احتوتها، وبالرغم من الاختصاصات المتعددة فإننا نجدتها محاصرة بنصوص موازية مقيدة وعلى المسار المعاكس لها، تصدر تباعا تفرغ قانون الجماعات المحلية من مضامينه خاصة

استقلالها الإداري والمالي، وتجعل منها هياكل فارغة لا تقوى على القيام بما أوكل لها من مهام، لذلك لا يقوم هذا النظام سليما ومتكاملا إلا إذا كفل قدرا معينا من الاستقلال للمجالس الشعبية المحلية في ممارسة اختصاصها، وضمانا لذلك يستلزم تسليحها بما يكفي من وسائل وأدوات قانونية ومالية وبشرية لتجابه ذلك.

- نظام انتخابي يعتره نقص يستوجب استكمال بناؤه وسد ثغراته، من خلا إعادة النظر في طريقة التمثيل النسبي وعتبة الإقصاء، وتعول الإدارة فيه بسيطرتها على العملية الانتخابية في جميع مراحلها، ويجعل منها تتمسك بزمامها وعاملا مؤثرا رئيسا فيها، كما يعزوه أيضا مسألة الطعن أمام القضاء فيما تعلق بالأجال والطعن في حد ذاته، ومجافاة للمبدأ الذي يقر مبدأ التقاضي على درجتين، لذلك فإصلاح النظام الانتخابي يعد أساس أي إصلاح، والذي على ضوءه يتم الوصول للمجالس المنتخبة، والذي يؤثر بشكل مباشر على أدائها، كما ينطوي على ملامح ومؤشر ديمقراطية النظام السياسي ومدى رغبته في التقيد بمبادئها ومضامينها، فما الحريات المحلية إلا جزء من الحريات العامة، وأي افتئات أو انتقاص منها يشكل هدرا لها ودليل على عدم رشادة الحكم كذلك.

- ضعف مالية الجماعات المحلية وعدم تناسبها مع حجم المهام المناط بها، مع سيطرة المركز عليها تماما، واللجوء إلى تدابير علاجية سطحية لا تلامس جوهر المشكل.

- ضعف التسيير والإدارة مرده إلى نوعية التأطير البشري ومؤهلاته من المستخدمين والمنتخبين، وتعاني الإدارة من أنها تقليدية وترزح تحت وطأة البيروقراطية أيضا، مما يؤثر على مستوى الخدمات.

- عدم فعالية المشاركة الشعبية على قلتها في تطوير الأداء ومرافقة هذه الجماعات، نتاج انحسار فضائها وغياب الوعي لدى المواطنين في مساءلتها والرقابة عليها، بالإضافة إلى عدم التزام الإدارة بمعايير الحكم الرشيد، وإدراكها لمفهوم الخدمة العمومية.

- نظرة الإدارة المركزية الأبوية للجماعات الإقليمية، من خلال تبني سياسة رقابية صارمة وشديدة، تكبلها وتعيق تقدمها وتسمح لنفسها بذلك، أن تراقب أعمال المجالس وكذا تمتد لتشمل أعضاء هذه المجالس فرادى أو مجتمعين، وتزداد حدة فيما تعلق بالجوانب المالية، كون هذه الجماعات تحتاج إلى

أموال المركز الذي يراقب بل يتدخل إذا مول، مما جعل هذه الجماعات مشلولة لا تقوى على الحراك، ويستوي عند المركز في ذلك تقديمه للخدمة كالإعانة المالية مثلا أو تسليطه للرقابة.

- للجماعات المحلية مشكلاتها، وهي تختلف نوعا ودرجة من دولة لأخرى، لكن الغريب في الأمر أن الإدارة المركزية تعي جيدا هموم الجماعات المحلية ومعاناتها وتقر بها جهازا نهارا، لكنها لا تتوانى كل مرة في انتهاك استقلالها أو أن تتأى بنفسها عن إضعافها، بسبب ممارسة هذه السلطة صلاحيات لم تعطى لها في القانون، بتدخلاتها المباشرة أو غير المباشرة في أعمال وقرارات هذه الجماعات، لتجهض عملها وتمس باستقلالها.

وإن كان لنا ما نقوله عن الإصلاحات التي مست هذا النظام، فإن الإصلاح الإداري بداية هو ما يتم وليس ما يعلن، ومن ثم يفترض بشأنه أن يكون الوضع أفضل مما كان عليه، ويحقق النجاح في تشغيل الجهاز الإداري بكفاءة أكثر لخدمة الأهداف الموضوعية، التي تعبر عن احتياجات القطاع الأكبر من المواطنين ويكون الجهاز الإداري مسئولا أمام هذه القطاعات، فما أقدمت عليه الدولة من إصلاحات وأعلنت عنه، بغية التفرغ والاستجابة لتطلعات المواطنين، فنراها قامت بأسهل خطوة يمكن البدء بها وأيسرها بتعديل القوانين والتنظيمات، لكنها تظل مرتبطة بمدى تطبيقها ليس ما زعم بلوغه، بما يعني أنها تبقى رهينة التجسيد الفعلي والتطبيق الميداني أي الأفعال لا الأقوال.

ويمكننا القول حينها أن تطوير الإدارة المحلية ينبغي ألا يعتمد على مجرد إعادة صياغة القوانين، فقانون الإدارة المحلية يقوم على حركة المواطنين الذي تختلف درجة وعيهم ودرجة استجاباتهم للتأثير والتغيير المستمر، لذا يجب إجراء دراسات واسعة بين مختلف التجمعات السكانية في مختلف المناطق بالدولة، لمعرفة أي الأساليب أجدى لإجراء تطوير يستجيب لهذه التجمعات، فدرجة ثقافة المواطنين وتأثرهم بالبيئة المحلية تختلف من مكان لآخر، ولضمان ذلك فليس كافيا إذن تغيير القوانين والتنظيمات، وأن تتوضح وتتيسر وتساهل الإجراءات هنا وهناك، وإنما لا بد أن يصاحب ذلك أو يسبق إن أمكن، أن نعمل على تغيير المفاهيم وعلى زراعة فلسفة وفكرة هذا النظام ومتطلباتها في أذهان من يشرف عليه بالرقابة، ومن يؤدون الخدمات، وكذلك المستفيد منها أيضا.

فإذا كانت الجماعات المحلية ترمي إلى بعدين سياسي وإداري، مع ضرورة تحري التوفيق بينهما، فالباعث الأساسي لها تسعى منه إلى تحقيق الديمقراطية، والتي قبل أن تكون ممارسة وآليات هي ثقافة جماعية يتحلى بها الجميع سلطة ومعارضة ومجتمعاً مدنياً، وجميع الفاعلين في الساحة السياسية، وهي محصلة تطور اجتماعي عميق، تلغى الأمم والدول عبر مسارات طويلة وأنساق ليست بالضرورة متطابقة ولا متشابهة، فالديمقراطية لا تقرأ على القراطيس، ولا تلقن بين جدران المعاهد العلمية بقدر ما تنتشرها الشعوب من الحياة العملية ذاتها، ويدركها الأفراد حقائق مادية يلمسونها في حياتهم اليومية، بما يفيد أن استنساخ التجارب والأنظمة، لا طائل من ورائه وغير مضمون النجاح، بل قد يكون ذو أثر سلبي وينقلب الأمر رأساً على عقب، ويأتي بنتائج عكسية، إذا لم تدرس وبغاية فائقة البيئة التي ستطبق فيها وخصوصيتها المحلية.

بالرغم من كل ما أنجز فإن الإدارة ظلت تراكم اختلالات جوهرية متعددة تعتري الجهاز الإداري، ذلك لعدم القدرة على التحكم في تضخم هياكلها وسوء توزيع موظفيها، فضلاً عن النزعة المركزية التي تطبع صنع القرار الإداري، وتقف حجر عثرة أمام نجاح هذا النظام، وتقديم الخدمات للمواطنين بكفاءة وفاعلية من جهة، ولا تمكن الأفراد من تولي شؤونهم بأنفسهم من جهة ثانية، لذا فيتوقف نجاح نظام الجماعات المحلية على:

- دقة التشريع والقانون الذي يستند إليه النظام بتعريفها ومعالجة إشكالية مصطلحها، ثم مدى تحديده للسلطات والاختصاصات لأجهزة الجماعات المحلية، وعلاقتها بمختلف أجهزة الدولة والتنظيم السياسي، وبالنظر في أساليب تطوير النظم والتشريعات المحلية، وتأمين وسائل العمل للإدارة المحلية، وجعل علاقة الجماعات المحلية بالسلطات المركزية بما يكفل التعاون الكامل بين الجهتين.
- الإصلاح الشامل للنظام الانتخابي، بداية من خلال الحد التدريجي من سطوة الإدارة في كل مفاصل العملية الانتخابية، وعن كل ما يؤثر في نزاهتها وصدقيه نتائجها، وغل يدها عن التدخل في تعيين رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية بما يضمن حيادها، مع التوجه نحو اختيار الولاة بطريق يضمن الكفاءة وحسن الإدارة، ويتوعد المخالفين بعقوبات صارمة، كما وجوب أن تتحو إلى الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات، وتمكين المتقاضين للطعن في الأحكام والقرارات وبأجال كافية من جهة، مع ضرورة تمتعهم بدرجة التقاضي الثانية من جهة أخرى.

- الابتعاد عن التسطيح في التعامل مع الجماعات المحلية، والغوص عميقا للبحث في معيقات تقدمها ورسم إستراتيجية تؤدي إلى إنقاذها وتطويرها، ومسايرة المتغيرات الحاصلة في المحيط الخارجي، فالعالم يتغير من حولنا ومازلنا نتمسك بتلابيب الماضي.
- العمل على تنمية الموارد المالية الذاتية للسلطات المحلية، بتخصيص الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي للسلطات المحلية، على أن يفسح لها مجال أوسع في إعداد ميزانياتها، وأن تكون الإعانات الحكومية على درجة المرونة، بحيث تسمح لها بتلبية احتياجاتها العاجلة، وتشجعها على بذل قصارى الجهد والاعتماد على النفس، لذا يجب بتطبيق قواعد مالية مرنة على المجالس الشعبية المحلية تناسب الظروف المحلية.
- المشاركة في دراسة وتنظيم الوحدات المحلية، وبخاصة ما يتعلق بتطوير الهيكل التنظيمي وطرق العمل، وقوى المستخدمين فيها وتوزيعها بما يحقق عدالة التوزيع، وفقا لاحتياجات العمل الفعلية، وتدعيم السلطات المحلية عن طريق توفير احتياجاتها من التخصصات المختلفة، وتحفيز الموظفين مع توفير إمكانات التدريب لرفع كفاءة الموظفين والأعضاء في السلطات المحلية، مما يؤدي إلى عصرنة التسيير فيها من خلال اعتماد الأساليب الكفيلة بذلك.
- إعادة الاعتبار للجماعات المحلية يتأتى من خلال معالجة الخلل في هذا النظام ومدته التدريجي بالوسائل الكافية المادية والبشرية التي تساعد على القيام بمهامه وتضمن ذلك، مع تبني سبل ومقاربات لكيفية دمج وإشراك المواطنين فيها بفعالية، فالعلاقة متعددة من المحلي إلى الوطني وترقية الموطنة تبدأ منها.

وأخيرا فالإصلاح الذي مس الجماعات المحلية يظهر أنه محدود الأهمية سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، مما يوشي باستمرار القصور ذي الأوجه المتعددة، ويبين أنه شكلي صوري يجانب الواقع ويقفز عليه كسابقه، لاعتقادنا أن نجاحه يتجسد في التأكيد على استقلال هذه الجماعات، بأن تكون المجالس المحلية ممثلا حقيقيا للمواطنين، وتعمل وفق المبادئ الديمقراطية، وكذلك امتلاكها الصلاحيات الفعلية والكاملة في اتخاذ القرار، لذلك يقتضي إعادة التفكير بجدية في الأسس التي تقوم عليها الجماعات الإقليمية، مع مراعاة رسم المحيط القانوني والتنظيمي الذي يحتضن استقلاليتها، ولو أننا نقر أن النظام القانوني لها في الجزائر والتي حظيت

بها تراعي الأطر الحديثة، بل تجاريتها فجاءت متوافقة ومحترمة لأسس الديمقراطية وحقوق الإنسان ووفق مقتضيات الحكم الراشد، مما يعني أنها ذات جودة وإن كانت في حاجة ماسة إلى مزيد من الرص وسد الثغرات، إلا أنه بالمقابل لا يجب علينا أن نتناسى أو نتغاضى على أن الإصلاح الفعلي هو ما يتم واقعا عمليا ملموسا لا ما تقره النصوص أو ما يعلن عنه.

مما تقدم ومتابعة للإجراءات التحسينية أو الإصلاح الذي مس النظام الضابط للجماعات المحلية في الجزائر، وما ارتبط بها وتدخل في تنظيمها، فإنها لم تتل المكانة اللائقة التي تحظى بها في كثير من الدول، سواء قبل الاستقلال أو بعده، وقد تأثرت بالأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولم ترتقي أن تكون فاعلا أساسيا في التنمية المحلية والوطنية.

يمكن القول أن الإدارة المحلية في الجزائر لا تستوفي شروط قيام هذا النظام كاملا، وأن تطبيقه لم يرقى بعد إلى النظام الحقيقي للإدارة المحلية، لأنها لا تمكن المواطنين من المشاركة الفعلية في إدارة شؤونهم المحلية، وأنها لا توفر ما يكفي من الشروط الأساسية لقيام الديمقراطية كنظام للحكم على المستوى المحلي أو المركزي، وان تحقيق هذا الهدف يتطلب إجراء تغييرات جوهرية إضافية على هذا النظام، لا تجدي معه نفعاً استيراد الحلول الجاهزة والسطحية، بل نجاح ذلك يتقرر ويتوقف على درجة ملائمة هذا لأحوال البلاد التي يطبق فيها وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

لذا يتعين بادئ ذي بدء الإيمان بالحرية الأساسية، ثم تنفيذ مبادئ الديمقراطية، فإطلاق حريات المواطنين وزجهم في الحياة المحلية وتبني السياسات المحلية وتنمية إقليمهم، هي ألف باء كل إصلاح، ولأن بلادنا شهدت وتشهد فصولا مريرة من مصادرة الحريات العامة وتهميش ومحاصرة دور مؤسسات المجتمع المدني، فليس معقولا ولا مقبولا بعد كل ما حل من نكبات أدت لتخلف الشعب الموعود بحكم نفسه بنفسه، والمنتظر دائما للتغيير والتقدم شيء سوى التسمية، وبالمحصلة ليس المهم التصريح بأن نظام الحكم ديمقراطي، ولا ينتهي الأمر على حسن صياغة وإعداد القوانين، بل الأهم هو قيام مؤسسات تعزز الديمقراطية، يعززها سلوك المواطن المتشعب بالقيم الديمقراطية كقيم المشاركة والمساءلة والشفافية، لذا لا نجد حرجا في أن نختم هذه الدراسة، بإعادة ترديد كلمات الفقيه "مونتسكيو" حين قال في كتابه روح الشرائع:

"عندما أزور بلدا لا أتفحص جودة قوانينه، لأن القوانين الجيدة موجودة في كل مكان، بل أتفحص إذا كان هذا القانون يطبق أو لا".



# قائمة مراجع

أولاً: قائمة المراجع

باللغة العربية

I. الكتب

- 1 - عادل محمود حمدي ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية : دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، مصر ، الطبعة الأولى ، 1973.
- 2 أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، الطبعة الخامسة ، 2009.
- 3 أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1978.
- 4 خالد علي سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها : دراسة مقارنة ، مطبعة أطلس ، القاهرة ، مصر ، 1984.
- 5 خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات بيروت ، باريس ، الطبعة الأولى ، 1981.
- 6 علي السلمي ، الإدارة العامة ، مكتبة غريب ، القاهرة ، مصر
- 7 صالح فؤاد ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، دار الكتاب اللبناني ، مكتبة المدرسة ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، 1983.
- 8 صبحي محرم ، الخدمات المركزية للسلطات المحلية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، 1970.
- 9 عبد القادر الشخلي ، الوجيز في الإدارة المحلية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، 1984 ،
- 10 علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، الجزء الأول ، التنظيم الإداري ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، طبعة 2009.

## قائمة المراجع والمصادر

- 11 عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، الطبعة الأولى ، 2010.
- 12 عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، الطبعة الأولى ، 2012.
- 13 عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، الطبعة الأولى ، 2012.
- 14 عمار عوابدي ، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1984.
- 15 عمر الشويكي ، مبادئ الرقابة في أعمال الإدارة وتطبيقاتها بالأردن ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، 1981.
- 16 فريدة مزياني ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، مطبعة سخري ، الوادي ، الجزائر ، الطبعة الأولى ، 2004.
- 17 لخضر عبيد ، التنظيم الإداري للجماعات المحلية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، 1986.
- 18 محمد أنس قاسم جعفر ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ، 1985.
- 19 محمد الصغير بعلي ، نظام الإدارة المحلية : فلسفته وأحكامه ، وزارة الثقافة والإرشاد القومي ، مصر
- 20 محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية ، لأعمال الإدارة العامة ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، القاهرة ، مصر ، 1974.
- 21 مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، 1986.
- 22 منير إبراهيم شلبي ، المرفق المحلي : دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، الطبعة الأولى ، 1977.
- 23 هاني علي طهراوي ، قانون الإدارة المحلية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، الطبعة الأولى ، 2004.

**II. الرسائل الجامعية**

**أ- أطروحات الدكتوراه:**

- 1 - فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005.
- 2 - ريم بن عباس، أطروحة دكتوراه، حول دور الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام في الجزائر، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2021/2020.

**ب-مذكرات الماجستير:**

- 1- إسماعيل فريجات، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام حول "مكانة" الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، كلية الحقوق، جامعة الواد، السنة الجامعية، 2014/2013.
- 2- مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة المسيلة، الجزائر، السنة الجامعية، 2014/2014.
- 3- شويخ عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة تلمسان، السنة الجامعية، 2011/2010.
- 4- عبد المعطي عساف، تنظيم المجالس المحلية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 1974.
- 5- كريم يركي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الدكتور يحي فارس، المدينة، الجزائر، 2010/2009.

**III. المجلات العلمية**

- 1- أبو داود طواهرية "غيتاوي" المركز القانوني الأمني العام للبلدية في النظام الجزائري، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية، المجلد 02، العدد 02، أدرار، الجزائر، ديسمبر 2018.
- 2- زهرة سيعود "المركز القانوني العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي رق 320/16، المؤرخ في 2016/12/13، دراسات قانونية، المجلد رقم 03، العدد 01، بومرداس، جوان 2018.
- 3- راضية عباس، المركز القانوني للأمين العام للبلدية "مجلة البحوث والدراسات القانونية"، العدد 02، البليدة، جانفي 2016.

- 4- بوحميده عطاء الله ، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 01، جامعة الجزائر ، 2005.
- 5- سمير بن عياش ،تقيين الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية ، في الجزائر ، 2017/2011،مجلة العلوم القانونية ، العدد17، الوادي ، الجزائر ، جانفي 2018.
- 6- رابح سرير عبد الله ، المجالس المحلية كأداة للتنمية المحلية ، مجلة المفكر ، العدد07، جامعة محمد خيضر،بسكرة ، الجزائر ، 2011.
- 7- سميرة ابن خليفة ، مقالة حول الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الإداري الجزائري وعلاقتها بالجماعات المحلية ، مجلة العلوم القانونية ، العدد03 ، مجلد09، الوادي ، ديسمبر 2018.
- 8- صبحي محرم ، نظام الحكم المحلي ، بحث منشور بسلسلة المنظمة العربية الإدارية ، القاهرة ، مصر ، 1961.
- 9- عبد المجيد جبار ، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية ، العدد 03 ، جامعة الجزائر ، الجزائر ، 1988.
- 10- محمد عبد الله العربي ، نظم الإدارة المحلية ، مجلة القانون والاقتصاد ، العدد02 ، جامعة القاهرة ، مصر ، 1959.
- 11- محمود عاطف البنا ، الموارد المالية للهيئات المحلية ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد02، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، مصر ، 1972.
- 12- مصطفى أحمد فهمي ، العلاقة بين الحكومة المركزية ، والمجالس المحلية واتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، القاهرة ، مصر ، 1970.
- 13- ناجي عبد النور ، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة ( تجربة البلديات الجزائرية ) ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ، العدد01، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة ، الجزائر ، 2009.

## قائمة المراجع والمصادر

- 14- ناجي عبد النور ، المؤثرات السياسية التي أدت إلى عدم تطوير أنظم انتخابية في ظل التحول الديمقراطي ، مجلة دفاتر الساسة والقانون ، عدد خاص ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، الجزائر ، 2011.
- 15- نصر الدين بن شعيب ، مصطفى الشريف ، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر ، مجلة الباحث ، العدد 01 ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، الجزائر ، 2012.
- 3/أعما المؤتمرات والملتقيات والندوات
- 1- محمد العجمي ، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي : مستقبل الماضي ؟، أعمال ملتقيات : دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية ، مجلة الاجتهاد ، القضائي ، العدد 06 ، جامعة محمد خيضر ، الجزائر ، 2009.
- 2- محمد عبدو بودريالة ، المالية المحلية ، ندوة فكرية بعنوان: الإصلاحات المالية الجبائية المحلية ، منشورات مجلس الأمة ، الجزائر ، 2003 .
- 3- مسعود شيهوب ، المجموعات المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة ، منشورات مجلس الأمة ، الجزائر ، 2002.

### ثانيا: قائمة المصادر

#### النصوص القانونية

##### 1/ الدستور :

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي (438/96)، المؤرخ في 07/12/1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76.
- 2- التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بالجريدة الرسمية ، العدد 82، بتاريخ ، 30 ديسمبر 2020.

##### 2/القوانين :

## قائمة المراجع والمصادر

1- القانون العضوي (10/16) ،المؤرخ في 25 أوت 2016 ، المتعلق بنظام الإنتخاب ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 09 ، المؤرخة في 2016/08/28.

2- القانون ( 10/11) ، المؤرخ في 2011/06/22، المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 37، المؤرخة في 2011/07/03.

3- القانون (07/12) ، المؤرخ في 2012/02/21، المتضمن قانون الولاية ، الجريدة الرسمية ، للجمهورية الجزائرية ، العدد 12، المؤرخة في 2012/02/29.

### 3/الأوامر :

1- الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أغسطس 2021، المعدل لقانون البلدية ، رقم 11-10 ، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011،والمتمم ، الجريدة الرسمية ، عدد 67 ، الجمهورية الجزائرية .

2- الأمر رقم 21-01، المؤرخ في 10 مارس 2012، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، عدد 17، من الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .

3- أمر 21-10، المؤرخ في 25 غشت 2021 ، يعدل ويتم بعض أحكام الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية 65.

### 4/المراسيم :

#### - المراسيم الرئاسية :

1- مرسوم رئاسي رقم 60-230، المؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ، الجريدة الرسمية ، عدد ، 31 ، بتاريخ 28 يوليو 1990.

2- مرسوم رئاسي ( 372/2000) المؤرخ في 2000/11/22، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 71، المؤرخة في 26 / 11 / 2000.

## قائمة المراجع والمصادر

3- المرسوم الرئاسي (255/05) ، المؤرخ في ، 2005/07/20، المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 51 ، المؤرخة في 2005/07/20

### -المراسيم التنفيذية :

1- مرسوم تنفيذي رقم 94-4215، المؤرخ في 23 يوليو 1994 ، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها -ح - عدد 48-بتاريخ 27 يوليو 1994.

2- مرسوم تنفيذي (334/11) ، المؤرخ في 20/09/2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 53 ، المؤرخة في 2011/09/28.

3- مرسوم التنفيذي رقم 90-404، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي وسيره ،الجريدة الرسمية ،العدد 56 ،المؤرخة في 26 /12/ 1990.

4- مرسوم تنفيذي رقم (91/13) ، المؤرخ في 25/02/2013 ، الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 27 ، المؤرخة في 2013/02/27.

5- مرسوم تنفيذي رقم (105/13) ، المؤرخ في 17/03/2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 15 ، المؤرخة في 17 /03/ 2013 .

6- مرسوم تنفيذي رقم (217/13) ، المؤرخ في 18/06/2013 ، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد ، 32 ، المؤرخة في 2013/06/23.

7- مرسوم تنفيذي رقم ( 94 - 215 )، المؤرخ في 23 يوليو 1994 ، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، الجريدة الرسمية ، العدد 48 ، بتاريخ 27 يوليو 1994.



## قائمة المراجع والمصادر

---

8- المرسوم التنفيذي رقم 16-320 ، المؤرخ في 2016/12/12 ، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ، الجريدة الرسمية ، رقم 73 ، المؤرخ في 15 ديسمبر 2016 .

الفهرس

## الفهرس

الصفحة	العنوان
*	الاهداء
*	الشكر
1	مقدمة
7	الفصل الأول: الأساس والنظام القانوني للجماعات المحلية ووسائل ممارسة اختصاصاتها
8	تمهيد:
9	المبحث الأول: الأساس والنظام القانوني للولاية
9	المطلب الأول: تعريف الولاية من خلال قوانين الولاية
9	الفرع الأول: تعريف الولاية في الأمر رقم 69-38 المتعلق ب الولاية
9	الفرع الثاني: تعريف الولاية في قانون الولاية رقم 90 - 09
10	الفرع الثالث: تعريف الولاية في قانون الولاية رقم 12 07
10	المطلب الثاني: أجهزة وهيئات الولاية
11	الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي
13	الفرع الثاني : الوالي والمصالح التابعة له
15	المطلب الثالث: اختصاصات هيئات الولاية
15	الفرع الأول : اختصاصات المجلس الشعبي الولائي
18	الفرع الثاني : اختصاصات الوالي
19	المبحث الثاني : الأساس والنظام القانوني للبلدية
20	المطلب الأول : تعريف البلدية من خلال قوانين البلدية
20	الفرع الأول : تعريف البلدية في قانون البلدية رقم 67-24

## الفهرس

21	الفرع الثاني : تعريف البلدية في قانون البلدية رقم 90-08
21	الفرع الثالث : تعريف البلدية في قانون البلدية رقم 90-08:
22	المطلب الاول: أجهزة وهيئات البلدية
22	الفرع الاول: أجهزة وهيئات البلدية
24	الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية للبلدية
28	المطلب الثالث: اختصاصات هيئات البلدية
29	الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي
31	الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي
33	المبحث الثالث: وسائل الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها
33	المطلب الأول: الوسائل المالية
34	الفرع الأول: مبادئ المالية المحلية ومصادر التمويل المحلي
37	الفرع الثاني: مالية الجماعات المحلية في الجزائر
55	المطلب الثاني: الوسائل البشرية
56	الفرع الأول: التضخم الكمي
57	الفرع الثاني: النقص النوعي
60	خلاصة:
61	الفصل الثاني:مدى استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية
62	تمهيد

## الفهرس

63	المبحث الأول: نظام الرقابة على الجماعات المحلية
63	المطلب الأول: أنواع وصور الرقابة على الجماعات المحلية
65	الفرع الأول: الوصاية على البلدية
79	الفرع الثاني: الوصاية على الولاية
89	المبحث الثاني: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية ومعوقاتها.
90	المطلب الأول: مفهوم استقلالية الجماعات المحلية ومظاهرها
90	الفرع الأول: تعريف استقلال الجماعات المحلية
92	الفرع الثاني: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية
95	المطلب الثاني: معوقات استقلالية الجماعات المحلية
106	خلاصة الفصل الثاني ,
108	الخاتمة
119	قائمة المراجع والمصادر
-	الفهرس